TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 60 **MART 1988** **SAYI: 378**

İÇİNDEKİLER

Doç. Dr. Mustafa KALEMLİ	: Türk İdare Dergisi'nin 60 ıncı Yıldönümünde Teşkilatımıza Mesajı ……..	1
M. Vecdi GÖNÜL	: Türk İdare Dergisi'nin 60 ıncı Yıldönümü Kutlama Mesajı……	3
Ali PITIRLI	: Mesleğin 60 Yıllık Emektarı : Türk İdare Dergisi.	5
Dr. Tayfur ÖZŞEN	: 60 ıncı Yayın Yılında Türk İdare Dergisi ……..	9
Muallâ ERKUL	: İçişleri Bakanlığında Yayın Hizmetlerinin 60 Yıllık Gelişimi ……	25
Osman MERİÇ	: Siyasi Sistem İçinde Yargının Yeri, Yargı Manzumelerinin Doğuşu, Yargı ve Yönetim Arasındaki Denetim Farkı……	41
Prof. Dr. Turgut TAN	: Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine ……	73
Doç. Dr. Doğu ERGİL	Devlet; Yapısı ve İşlevleri ……..	91
Tacettin KARAER	: Türkiye'de Yönetimin Anayasal Gelişim Süreci	107
Doç. Dr. Doğan CANMAN	: Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde İyileştirme Çalışmaları ve Son Gelişmeler	137
Doç. Dr. Muammer OYTAN	: Hukuk Reformu - Mevzuatın Resmen Ayıklanması ve Yürürlükte Olanların "Tek Metin" Halinde Derlenmesi Çalışmaları ve Sonuçları ……..	157
Özden TENİK	: İdarede Verim ……	183
Fikri GÖKÇEER	: Protokol ..... ……	189
Dr. Ethem ÇENGELCİ	: Korunmaya Muhtaç Çocuklara Yönelik Sosyal Hizmetler ve Mülki İdare Amirlerine Düşen Başlıca Görevler ……	203
Kutluay ÖKTEM	: Belçika'da Mülki İdare, Ekonomik Gelişme ve Planlama ……	235
Ziya ÇOKER	:Danimarka, Hollanda ve Belçika'da Mahalli İdare Sistemleri ve Türkiye İle Karşılaştırılması ……..	249

M. Kemal ÖKTEM : Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişimi 271
Doç. Dr. İsmail BİRCAN Mahalli İdarelerde Hizmet İçi Eğitimin Önemi ve Etkinliği ……. 309
Ahmet ÖZER : İl Özel İdarelerinin Organları, Görevleri ve Merkezi İdare İle İlişkileri ……. 317
Yrd. Doç. Dr. Zerrin TOPRAK Büyükkent Belediyesi Yönetim Sistemi Londra Kenti Uygulaması ve İzmir İçin Bir Yaklaşım .. 361
Birgül GÜLER : Planlama İşlevi Örneğinde Büyük Kent İle İlçe Belediyelerinin İlişkileri ……. 397
Ahmet KARABİLGİN : Belediyelerde Yeni Hizmet Birimleri 417
Firuz Demir YAŞAMIŞ : Çukurova Projesi Deneyimleri Işığında Belediyelerde Reorganizasyon ve Örgütsel Gelişme …… 435
Orhan PİRLER : Yeni Belediyeler…….. 447
Prof. Dr. Tahir AKTAN : Çevre Sorunları ve Belediyelerimiz 455
Yrd. Doç. Dr. Bilâl ERYILMAZ : Türkiye'de Köy ve Mahalle Muhtarlarının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi …….. 465
Dr. Nejla GONCA : Türkiye'de Planlama Mekanizmasının İşleyişi Üzerine (1960- 1980 Deneyimi) 477
İsmail SARICA : Kalkınmada Öncelikli Yörelerin Belirlenmesi ve Yatırımlarla Teşviklerin Bu Yöreler Açısından Değerlendirilmesi ……. 531
Orhan KIRLI İstihdamın Geliştirilmesi ve Beceri Kazandırma Kursları ……. 581
Ergün TEZEL : AET ve Üst Kademe Yönetici Modeli Üzerine 589
İrfan PAÇACI : Avrupa Topluluk Hukuku Üzerine 599

MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR

Mehmet ALDAN : Ebubekir Hâzım Tepeyran 623

HABERLER

Zerrin ÖZDEMİR : Haberler 641

MEVZUAT BÖLÜMÜ

Haydar ÖZTÜRKÇÜ :1 Aralık 1987-29 Şubat 1988 Tarihleri Arasında Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat Fihristi 691
Mevzuat Metinleri 697

• 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 AR KADAŞLARIMDIR.

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

SAYIN İÇİŞLERİ BAKANININ DERGİMİZ ARACILIĞI İLE TEŞKİLATA MESAJI

Kısa bir süre önce devraldığım İçişleri Bakanlığı görevine başlarken bir mesaj yayımlamış ve bazı görüşlerimi sizlere iletmek fırsatını bulmuştum. Bu kez mutlu bir yıldönümü nedeniyle Mülki İdare Amiri arkadaşlarıma ve Bakanlığımızın diğer mensuplarına Türk İdare Dergisi aracılığıyla yeniden seslenebilmekten bahtiyarlık duymaktayım.

Hepinizin yakından bildiği gibi Bakanlığımızın bağlı kuruluşlarıyla birlikte üstlendiği önemli görevleri istenilen biçimde yerine getirebilmesi, tüm personelimizin gerekli bilgi, beceri ve tecrübeye sahip olmasına ve bu niteliklerini de sürekli geliştirmesine bağlı bulunmaktadır. Nitekim Bakanlığımız da bu ana ilke doğrultusunda eğitim ve yayın çalışmalarına büyük önem vermekte, bu alanlarda giderek artan bir etkinlikte yeni atılımlara girişmektedir.

Ancak bu doğrultudaki tüm girişimlerin ana amacının, demokratik ve kalkınmış bir ülke olmak kararlılığı içinde, devlet otoritesini ve kanun hâkimiyetini sağlayacak, temel hak ve özgürlüklere saygılı, tarafsız ve dinamik bir idare yaratmak ve sürdürmek yolunda, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına, Yüce Önder Atatürk'ün ilke ve inkılaplarına, demokratik, laik ve sosyal hukuk devleti anlayışına bağlı, bunun doğal sonucu olarak bütün eylem ve işlemlerini hukuk kuralları içinde yerine getirecek, ülkede huzur ve güveni sağlayacak, Türkiye Cumhuriyeti Devletini çağdışı akımlara karşı koruyacak, her türlü irtica faaliyetlerini önleyecek ve bu görevlerini yerine getirmek için bilimsel düşüncenin ışığında sürekli olarak kendini yenileyecek ve geliştirecek bir personel kadrosunun Bakanlığımızın bütün birimlerinin her düzeyinde bulundurulması ve etkin, verimli ve hızlı bir biçimde hizmet üretmelerini sağlamak olduğu tüm arkadaşlarımız tarafından hiçbir zaman unutulmamalıdır.

Türk İdare Dergisinin bu ana amacın ve hedeflerin gerçekleşmesi yolunda geçmiş yıllarda olduğu gibi bundan sonra da son derece yararlı çalışmalar yapacağına inanıyor, nice altmış yılları daha geride bırakmasını temenni ediyor, bu vesile ile tüm Mülki idare Amirlerimize ve Bakanlığımızın diğer bütün personeline başarılar, sağlık ve mutluluklar diliyorum.

Doç. Dr. Mustafa KALEMLİ
İçişleri Bakanı

ÖNSÖZ

Türk İdare Dergisi, elinizde bulunan 378. sayısı ile altmış yıllık bir yayın hayatını geride bırakmış olmaktadır. Cumhuriyetimizin 65.Yıldönümünü kutlayacağımız 1988 yılında erişilen bu sonuç Bakanlığımızın bütün personeli için haklı bir gurur, övünç ve sevinç kaynağıdır.

Çünkü Ülkemizde bugüne kadar çıkarılan çeşitli sürekli yayınlar içinde, bir - iki defa görülen aksaması dışında, bu kadar uzun bir süre yayımlanabilmiş dergi sayısı pek fazla değildir. Şüphesiz bu sonuca ulaşılması bir yandan yazıları ve çevirileriyle, öte yandan gerek Dergi'nin yönetiminde, gerekse hazırlanmasında görev alarak katkıda bulunan birçok kişinin ortak çalışmalarının eseridir.

İşte bir yandan Türk İdare Dergisini bugünlere getirenlere bir şükran ifadesi, diğer yandan da onun gelişmesinde altmış yılsonunda ulaşılan aşamanın bir göstergesi olarak bu özel sayının hazırlanması kararlaştırılmıştır. Meslektaşlarımızın, akademik kuruluşlara mensup öğretim üyelerinin ve çeşitli kamu kuruluşlarının değerli yönetici ve uzmanlarının bu sayıya gösterdikleri yakın ilgiyi ve değerli katkıları teşekkürle karşılıyorum.

Bu ilginin Türk İdare Dergisi'nin daha da gelişerek yayın hayatını sürdürmesinde başlıca güç kaynaklarından biri olduğuna inanıyor, bu inançla meslektaşlarımıza, yazarlarımıza ve tüm okurlarımıza en iyi dileklerimi sunuyorum.

M. Vecdi GÖNÜL
Vali
İçişleri Bakanlığı Müsteşarı

Mesleğin Altmış Yıllık Emektarı
"TÜRK İDARE DERGİSİ"

Ali PITIRLI
APK Kurulu Başkanı*

Elinizde bulunan bu sayı ile mülki idarenin emektar yayın organı olan "Türk İdare Dergisi" 60 ıncı yayın yılına erişmiş bulunmaktadır. Böylece, Nisan 1928 ayında 1 inci sayısı ile başlayan bu yayın hayatı, geçen bu 60 yıl içinde, şu anda elinizde bulunan nüsha ile 378 inci sayıya ulaşmıştır. Tabiatiyle, bundan gurur ve heyecan duymadığımızı söyleyemeyiz. Bu gurur ve heyecanı duymak, tabii olarak, bütün meslek camiasının da hakkıdır. Zira dergi, başlangıcından itibaren, kuşaklar boyu, bu camia mensuplarının omuzlarında günümüze gelmiştir.

Bu seyir içinde, yayın hayatında her ne kadar iki defa inkıta hasıl olmuş ise de (Mayıs 1942 - Ekim 1944, Şubat 1979 - Aralık 1982, 1982 ve 1983 yıllarında ancak birer sayı yayınlanmıştır) dergi yine kendisini toparlayabilmiş ve özellikle Mayıs 1984 ayından itibaren düzenli yayın hayatına tekrar kavuşmuştur. Hatta bununla da kalmayarak, elden geldiğince, bugünkü hacimli ve kaliteli muhtevasına erişmiştir. Ayrıca evvelce dergi daha dar bir kesime hitap ettiği halde bugün baskı adedi 2.000'lerden 6.000'lere çıkarılarak dağıtımı, şahsen bütün meslek mensupları ile Valilik ve Kaymakamlık Kitaplık ve Dokümantasyon merkezleri dışında, bütün il özel idarelerimize, belediyelerimize ve en uç noktalardaki güvenlik kuruluşlarına kadar genişletilmiştir. Zira, evvelce de teşkilata duyurulmuş olduğu gibi,** dergiyi, en azından muntazam surette yayınlandığı önceki dönemlerdeki düzeyinde yaşatmak, hatta geçen zamanın bir icabı olarak, bundan daha iyi bir düzeye yükseltmek ve etki sahasını genişletmek, bu eski dönemlerde dergide emeği geçen meslek büyüklerimize karşı yerine getirmemiz gereken en büyük bir kardeşlik borcu olduğuna inanmaktayız. Aslında, gelişen müesseselerin temelinde yatan muharrik güçte bu tür içten duygu ve inançların hissesini inkâr etmek mümkün müdür?

Türk idare Dergisi, Türkiye Cumhuriyetinin ilanından dört buçuk yıl sonra yayın hayatına başlamış olduğundan büyük kurtarıcı ve Cum-

---

* Bakanlık Yayın Kurulu Başkanı.

** 24 Haziran 1984 gün ve APK Yay. Ktp. Dok. 261-63 sayılı Genelge.

huriyetimizin kurucusu Atatürk'ün başlattığı inkılapların yurt sathına fikri açıdan yayılmasındaki katkısı da büyük olmuştur. Bilindiği gibi Cumhuriyetle gelen çağdaşlaşma hareketlerinin taşradaki ana lider kadrosu, taşra yönetiminde Devletin ve Hükümetin temsilcileri durumundaki Valiler, Kaymakamlar ve Bucak Müdürleri olmuşlardır. Bu, söz konusu görevlerin tabiatından doğan bir liderliktir ve mülki idare amirlerimiz bu görevlerini yerine getirirken daima modern Türk Devletinin Büyük Kurucusunun arkasında olmuşlar ve kendisine ve inkılaplarına karşı mutlak bir itaat içinde bulunmuşlardır. İşte, Türk İdare Dergisi o dönemde yayınlanmış olduğu uygulama yönü ağır basan heyecan ve inanç dolu yazı ve incelemeleriyle bütün yurt sathındaki mülki idare amirlerimize fikri düzeyde ve sürekli biçimde rehberlik etme gayreti içinde olmuştur. Dergide o tarihlerde yayınlanan makale ve inceleme yazıları gözden geçirildiğinde bu gayretinden dolayı insanın heyecan duymaması ve gururlanmaması mümkün değildir. Türk îdare Dergisi bu çizgisini aynı heyecanla bugün de sürdürmenin derin mutluluğu içindedir. Dergi, aynı zamanda Cumhuriyetimizin ilanının 10 uncu, 15 inci, 50 nci ve 60 ıncı yıllarında 4 özel sayı yayınlamak mutluluğuna da erişmiştir.

Bakanlığımız, Türk îdare Dergisini daha geniş biçimde tanıtan ve burada yayınlanan makale ve diğer inceleme yazılarını konuları itibariyle tasnife tabi tutan rehber niteliğinde bir kitap yayınlamış bulunmaktadır.* Burada yer alan yazı adlarından da kolayca anlaşılacağı üzere, Türk îdare Dergisi, günümüze kadar, idare hukukunun belirli disiplinlerine öncelik veren bir tutum içinde olmaktan kaçınmış ve bu hukukun değişik temellerine dayalı mesleki yönü ağır basan yazılara yer verme gayreti içinde olmuştur. Yazılar aslında her kesimden meraklıları da ilgilendirmekle birlikte, belirli bir meslek grubu ile daha ağırlıklı biçimde ilgili olması itibariyle, daha ziyade mülki idare amirlerimize, güvenlik kuruluşlarımızın ve mahalli idarelerimizin mensuplarına, uygulamaya yönelik, fakat sıkıcı olmaktan uzak mesleki nitelikli yazılarla muhatap olma gayreti içinde olmuştur. Sütunlarında yazılara yer verirken, karşısında büyük çoğunluğu çeşitli olaylar karşısında karar verme durumunda olan kamu görevlileri bulunduğu gözden uzak tutulmamıştır. Ancak, bu kesime yararlı olabilecek belirli bir ekonomik ve hukuki konjonktür içinde yer alan konuların işlenmesinden de geri kalınmamasına gayret edilmiştir ve edilmektedir.

Geçen 60 yılın, yukarıda değinilen mesleki nitelikli yazı konularını genelde pek değiştirmediğini, belki kullanılan dil ve üslup hariç, ben-

---

* Dr. Tayfur ÖZŞEN, "Türk İdare Dergisi 1928 -1988", İçişleri Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı Yayını, Sevinç Matbaası, Ankara 1988.

zeri konu ve sorunlara değişen zamanların koşulları içinde cevap arayışı ile geçtiğini söyleyebiliriz. Bunu, geçen zaman içinde derginin yerinde saymış olduğu gibi hatalı bir düşünceden ziyade, istikrarlı bir yayın hayatı sürdürmüş olduğunun işareti olarak görmek gerekir. Zira toplumun idareden beklentileri genelde ihtiyaç konuları itibariyle değişmemekte, sadece ihtiyaçların kalitesinde değişmeler ve yükselmeler olmaktadır. Dergide yer alan yazılar da adım adım bu değişiklikleri takip etmişler ve zamanla değişen koşullara göre yeni fikirler üretmişlerdir. Bu da Türk İdare Dergisinin, toplumumuzun büyük dinamizmine geçen zaman içinde ayak uydurmuş olduğunun açık bir göstergesidir.

Türk İdare Dergisinin geçen 60 yıllık yönetiminde peşisıra görev yapmış çok değerli meslek mensupları bulunmuştur. Bunların arasında halen hayatta olanlar bulunduğu gibi, Tanrının rahmetine kavuşanlar da vardır. Aralarında bugün genç kuşakların tanımadıkları da bulunsa, bu saygıdeğer insanlar dergimizi günümüze kadar getiren kuşaklar zincirinin değerli birer halkalarıdır.

Yıllarını mesleğimiz uğruna harcamış bu insanların aynı zamanda dergimizin de yaratıcısı ve devam ettiricisi durumunda olmaları biz bu günkü kuşak insanları için büyük bir mutluluk kaynağıdır. Zira bugün bizler sadece onların izlerini takip ediyor ve onlardan aldığımız manevi güçle dergiyi gelecek kuşaklara, onlara yarasız bir şekilde, devretmeye hazırlanıyoruz. Bu nedenlerle derginin bu özel sayısı onların vardığı aşamanın mutlu bir sonucudur. Dolayısıyla, bu sayı bir yönü ile onların eseridir.

Türk İdare Dergisinin bu sayısı ile idrak ettiği 60 ıncı yılında dergiyi yaratanlara, bugüne kadar sürmesinde emeği geçenlere ve bütün yazarlarına sonsuz saygılarımızla.

60INCI YAYIN YILINDA TÜRK İDARE DERGİSİ

Dr. Tayfur ÖZŞEN

GİRİŞ

Tüm kamu kuruluşları, hizmetlerini amaçları doğrultusunda daha iyi yürütmek ve başarmak için personelin bilgi, anlayış ve kültürünü yeni gelişmelerin ışığı altında sürekli olarak geliştirmek zorundadır. Bu zorunluluğun yerine getirilmemesinin, kamu hizmetlerinin etkinlik ve verimliliğini olumsuz yönde etkilediği herkesçe bilinmektedir.

Bu hedefe ulaşmak için yararlanılan başlıca araçlardan birisi de yayın hizmetleridir. Birçok kamu kuruluşu özellikle meslek personelinin bilgi, anlayış ve kültürlerinin yayın yolu ile yükseltilmesini ve beslenmesini yararlı görmüş, bu nedenle gerekli önlemleri alarak, çeşitli konularda yayınlar üretmişlerdir. Bunlar arasında süreli yayınlar olarak dergi ve bültenler önemli bir yer tutmaktadır.

Aynı şekilde İçişleri Bakanlığı da merkez ve taşra kuruluşu içinde yeralan kendi personelinin yönetimi ilgilendiren iç ve dış gelişme, uygulama, yayın ve diğer konulardan zamanında bilgi edindirilmesi yoluyla yönetsel kültürlerinin ve böylece de başarılarının arttırılmasını ve bu konuda çalışmalar yapılmasını gerekli görmüş, zaman zaman çeşitli yayınlar çıkarmıştır.

Cumhuriyet Döneminde gerçekleştirilen yayınlar içinde Türk İdare Dergisi, yukarda belirtilen gereksinmeleri karşılayabilmek açısından önemli bir yere sahiptir. Çünkü İçişleri Bakanlığının 1928 - 1988 yılları arasında Dergi dışında yaptığı yayınlar 426'ya ulaşmış bulunmakta ve Türk İdare Dergisi ise 378 sayısı ile yaklaşık olarak tüm Bakanlık yayınlarının yarısına yakınını oluşturmaktadır.

Öte yandan içinde yer alan konular, makale inceleme ve çeviriler yukarda belirtilen amacın gerçekleşmesine katkıda bulunacak niteliktedir.

Derginin altmış yıllık gelişimine ilişkin bazı ana bilgilerin ortaya konulması, onun kamu yönetimi, mülki ve yerel yönetimler açısından taşıdığı önemin daha iyi anlaşılmasına olanak verecektir.

TARİHSEL GELİŞİM

Türk İdare Dergisi, ilk kez 1928 yılının Nisan ayında "Dahiliye Vekâletinin Aylık Mecmuası" olarak "İDARE" adı altında, eski yazı ile yayın hayatına başlamış, zaman içinde çeşitli değişiklikler geçirerek, iki kez de kesintiye uğrayarak yaşamını bugüne değin sürdürmüştür.

1968 yılının Mart ayı ile birlikte Türk İdare Dergisinin 378 sayısı yayınlanmış bulunmaktadır. Gerçekte bu sayının 379 olması gerekir. Çünkü 1942 yılının Şubat ayında yayınlanan Dergiye sayı verilmemiş olması nedeniyle yayınlanan dergi sayısı 378 olarak görülmektedir. Ayrıca özellikle 1944 -1975 yılları arasında onbir kez dergilerin dört aylık yayınlanması nedeniyle 378 sayı 368 kitap halinde basılmış bulunmaktadır.

Derginin bu süre içindeki gelişimi dört dönem içinde ele alınarak incelenebilir.

a) 1928-1942 Dönemi

Dergi bu dönemde "îdare" adıyla çıkmış ve 1928 yılının Nisan ayından 1942 yılının Mayıs ayma kadar 169 sayısı yayınlanmıştır.

Gerçekten bu dönemde 170 dergi yayınlanmış, ancak yukarda da değinildiği gibi 1942 yılının Şubat ayında çıkan dergiye sayı verilmemiştir.

Bu dönemde aylık olarak çıkarılan Derginin, 1928 yılının Nisan- Ekim aylarına ilişkin ilk altı sayısı eski, yedinci sayıdan sonrakiler ise yeni yazı ile yayınlanmışlardır.

Yine bu dönemde yayınlanan dergilerden 67, 68 ve 69 uncu sayılarla 161, 162, 163 ve 164 üncü sayılar ayrı ayrı hazırlanmış olmakla birlikte tek kapak altında birleştirilmiş şekilde çıkarılmışlardır.

Bu dönem 1942 yılının Mayıs ayında yayınlanan 169 uncu sayı ile bitmekte ve Derginin yaşamındaki ilk önemli kesinti ortaya çıkmaktadır.

b) 1944-1975 Dönemi

Dergi bu dönemde "İdare Dergisi" adını alarak ve iki aylık olarak yayınlanmaya başlamış, 1944 yılının Eylül - Ekim aylarına ait olan 170 inci sayısının yayınlanmasıyla Derginin yaşamındaki ilk önemli kesinti de sona ermiştir.

Özellikle içeriği açısından köklü bir değişikliğe uğrayan Derginin bu dönemde 1975 yılının sonunda çıkan 355 inci sayıya kadar 186 sayısı daha yayınlanmıştır.

Ancak bu süre içinde de Derginin zaman zaman iki sayı birarada yayınlandığı görülmektedir. Birlikte ve tek dergi halinde yayınlanan sayılar şunlardır : 208-209, 227-228, 231-232, 233-234, 254-255, 257-258, 269-270, 293-294, 345-346, 349-350 ve 351-352.

1963 yılında yayınlanan ve Mart - Nisan aylarına ait olan 281 inci sayıdan başlayarak Dergi yeniden ad değiştirmiş ve Türk İdare Dergisi adıyla çıkmaya başlamıştır.

c) 1976 -1979 Dönemi

1976 yılından itibaren Türk İdare Dergisinin yayınında önemli aksamalarla karşılaşılmaktadır. Örneğin 1976 yılında ve Ağustos ayında yalnız bir sayı, 1977 yılında Şubat ve Ağustos aylarında iki sayı, 1978 ve 1979 yıllarında da Şubat aylarında ancak birer sayı yayınlanabilmişim.

1979 yılı Şubat ayında yayınlanan 360 ıncı sayıdan sonra Derginin yaşamındaki ikinci büyük kesintiyle karşılaşılmış ve bu durum 1982 yılı sonlarına kadar devam etmiştir.

d) 1982 den Sonraki Dönem

Aralık 1982 de yayınlanan 361 inci sayı ile Türk İdare Dergisinin yeniden yayın yaşamına başlandığı görülmektedir. Ancak bu dönemde de yayın aralıklarında bir önceki dönem gibi düzensizlikler izlenmektedir. Örneğin 1982 ve 1983 yıllarında Derginin yalnızca birer sayısı yayınlanabilmiştir. Mayıs 1984 tarihini taşıyan 363 üncü sayıda belirtildiğine göre 1985 yılından itibaren yayın aralığı üç ay olarak saptanmış bulunmaktadır. Ancak 1984 yılında Mayıs, Eylül ve Aralık Sayılarının yayınlanması ile bu ilkenin uygulanması aynı yıl içinde gerçekleştirilmiş ve bu uygulama 1985, 1986 ve 1987 yıllarında da dört sayı yayınlanarak sürdürülmüş, böylelikle Derginin yeniden düzenli bir biçimde yayınlanması sağlanmıştır.

DERGİNİN İÇERİĞİ

a) Ana Konular

1928 -1942 Dönemi

Derginin Nisan 1928 tarihli ilk sayısının başında yeralan "MUKADDİME" de aynen şu ifadeler yer almaktadır:

"Vekâlet Nisandan itibaren aylık olarak neşrine başladığı bu mecmua ile bir boşluğu doldurmak istiyor. İdare mecmuasının her nüshası

neşrine tekaddüm eden ay zarfında Dahiliye Memurları arasında vukubulan tedahülleri, inzibat komisyonu kararlarını, yine aynı ay içinde mevkii meriyete konan ve Dâhiliyeyi alâkadar eden kanunları, tefsirleri Heyeti Vekile kararlarını ve Vekâletten Vilâyetlere vukubulan umumî tebliğ ve emirleri ihtiva edecektir. Ancak ilk nüsha 928 senesinin ilk dört ayma ait mukarreratı muhtevidir.

Mecmua vilâyet, kaza, nahiyelere muntazaman gönderilecektir. İdare rüesası bunları hüsnü muhafaza ve seleften halefe devr ile mükelleftirler. Mecmuaya ayrıca da gayrıresmî bir kısım ilave olunmuştur. Bu kısım da idareciliği alakadar eden mesleki yazıları ihtiva edecek, burada idari ihtiyaçlarımız tetkik olunacak, medeni memleketlerin idare usulleri hakkında ilmi münakaşaları muhtevi bulunacaktır."

Bu ana yaklaşım ışığında 1942 yılı Mayıs ayma kadar yayınlanan 169 sayı iki ana kısımdan oluşacak şekilde düzenlenmiş ve bunlardan birincisi RESMİ, İkincisi ise GAYRİ RESMİ KISIM olarak adlandırılmıştır.

Resmi kısım içinde yeralan konu başlıkları zaman zaman dilimizin gösterdiği gelişime koşut olarak farklı şekilde adlandırılmışsa da, örneğin tamimler, genelgeler gibi genelde bugünkü karşılıkları esas alınarak şu şekilde sınıflandırılabilir:

1. Cumhurbaşkanları, Başbakanlar ve İçişleri Bakanlarınca Meclis açılışları, önemli kanunlar, önemli olaylar, bütçe görüşmeleri, kutlama törenleri ve diğer nedenlerle yapılmış önemli konuşmalar.

2. Personele ilişkin konular (Atamalar, Takdirnameler, Kıdem Düzeltmeleri, Aramızdan Ayrılanlar, Merkez ve İl Disiplin Komisyonlarının Kararları, Tasfiyeler, Terfi edenler, Kıdem Zammı Alanlar, Bakanlık Emrine Almanlar, Emekli, Dul ve Yetim İşlemleri ve Aylıkları, Ödüllendirilen ve Cezalandırılanlar, İstifa Etmiş Sayılanlar.)

3. Mevzuat (Türkiye Büyük Millet Meclisi Karar ve Yorumlan, Kanunlar, Kararnameler, Tüzükler, Yönetmelikler, İçişleri Bakanlığı ile Diğer Bakanlıkların Genelgeleri).

4. İçtihadı Birleştirme ve Danıştay Kararları.

5. Mülki İdare Bölümlerindeki Gelişmeler, Sınır, Fek ve İlhak İşlemleri.

6. Çalışma Raporları (Valiliklerin Çalışma "Hülasa-i İcraat" Raporları, İllerin Genel Durum "Ahvali Umumiye" Raporları, Teftiş Heyetinin Çalışmaları).

7. Yerel Yönetimlere ilişkin konular (İl Özel İdarelerinin Toplantıları, İl Özel İdareleri Bütçeleri, Belediye Bankası gibi.)

8. İç ve Dış yönetime ilişkin haberler.

9. Diğer konular (Bakanın Gezi Notları, Bakan Tarafından Meclise Sunulan Raporlar, Vilâyetlerde Üç Aylık Kaçakçılık Olayları, İskân İşleri, Kaymakamlar Konferansı, Bakanlık Yayınları, Dil Seferberliği, Milletvekili Seçimine İlişkin Bilgi ve Genelgeler, Vatandaşlığa Kabul Edilenler, Vatandaşlıktan Çıkarılanlar.)

10. Fihristler.

1928 -1942 döneminde Gayrıresmî Kısım olarak adlandırılan bölüm içinde büyük çoğunluğu yabancı ülkelerdeki yönetsel yapı ve uygulamalarla, bu alandaki gelişmeler ve çoğunlukla idare hukukuna ilişkin makale, inceleme ve çeviriler yer almaktadır.

Özellikle Cumhuriyetimizin ilk yıllarında yönetsel yapının oluşturulup geliştirilmesi açısından dış ülke uygulamalarına büyük ilgi duyulduğu yayınlanan yazılardan anlaşılmaktadır.

Ancak Derginin bu dönemdeki ana niteliği Resmi Kısmın büyük ağırlığa sahip olmasıdır. Nitekim 1942 yılı Mayıs ayma kadar yayınlanan ve bugüne kadar yayınlanan 378 sayısının yüzde 45'ini oluşturan 169 sayıda ancak 360 makale, inceleme ve çeviri yer almıştır. Bu miktar 378 sayının tümünde yer alan 2330 makale, inceleme ve çevirinin yüzde 16 sını oluşturmaktadır.

1944-1987 Dönemi

Daha önce belirtildiği gibi Türk İdare Dergisinin içeriği 1944 yılında yayınlanan 170 inci sayı ile köklü bir değişikliğe uğramış, bir önceki dönemdeki Resmi ve Gayrıresmî Kısım ayrımı kaldırılmış ve Derginin ana yazı kaynağını makale, inceleme ve çeviriler oluşturmuştur. Örneğin bu tür eserlerin % 84 u bu dönemde yayınlanmıştır.

Bunların yanısıra bir kısmı eskiden Resmi Kısım içinde yer alan konulara da bu dönemde Dergide zaman zaman yer verilmiştir.

Bu dönemde Dergide yer alan konular şu şekilde sınıflandırılabilir:

1. Makaleler, İncelemeler, Araştırmalar, Yorumlar ve Konferanslar,
2. Çeviriler,
3. İdari Coğrafya incelemeleri,

4. Yabancı Mevzuat,

5. Yayınlanan Kanun, Tüzük ve Karar Cetvelleri, Kararnameler, Yönetmelikler, Genelgeler ve Diğer Mevzuat Derlemeleri,

6. Yargı kararları (Uyuşmazlık Mahkemesi, Danıştay Kararları, İçtihadı Birleştirme Kararları),

7. Bibliyografyalar,

8. İç ve Dış Yönetime İlişkin Haberler,

9. Diğer Konular (Mülki İdarede İz Bırakanlar, Gezi Notları, Söylevler, Uluslararası Toplantı Raporları, İçişleri Bakanlığınca Düzenlenen Kurs ve Seminer Çalışmaları gibi),

10. Fihristler.

b) Özel Sayılar

Türk İdare Dergisi, bugüne kadar beş kez "Özel Sayı'' olarak yayınlanmış bulunmaktadır.

İlk özel sayı Cumhuriyetimizin 10 uncu yıldönümü nedeniyle hazırlanmış olan 29 Ekim 1933 tarihli 67 inci sayıdır. Bu sayıda Bakanlığın çeşitli birimlerinde on yıl içinde yapılan işlere ilişkin raporlar yer almaktadır. Bu özel sayı 303 sayfa ile 22 harita ve grafikten oluşmaktadır.

İkinci özel sayı ise Cumhuriyetimizin 15 inci yıldönümü nedeniyle 29 Ekim 1938 tarihinde, 127 nci sayı olarak yayınlanmıştır. 340 sayfadan oluşan bu sayıda da İçişleri Bakanlığının Genel Müdürlük ve Bağımsız Müdürlüklerinden Cumhuriyetimizin ilk onbeş yılı içinde yapılan ve gelecek yıllarda da yapılması planlanan işlere ilişkin raporlara yer verilmiş bulunmaktadır.

Üçüncü Özel Sayı Cumhuriyetimizin 50 nci yıldönümü nedeniyle 344 üncü sayı olarak 29 Ekim 1973 tarihi ile yayınlanmıştır. İçerik olarak ilk iki özel sayıdan farklı olarak hazırlanmış olup, İçişleri Bakanlığıyla ilgili başlıca alanlardaki elli yıllık gelişmeleri ele alan 11 makale ile 1 idari coğrafya incelemesini içermekte ve 256 sayfadan oluşmaktadır.

Dördüncü Özel sayıda Cumhuriyetimizin 60 ıncı yıldönümü nedeniyle Atatürk ve İdare adı altında 362 nci sayı olarak ve Ekim 1983 tarihi ile yayınlanmıştır. Hazırlanmasına Yüce Önderimizin 100 üncü Doğum Yılında başlanılan, başta Merkez Valileri olmak üzere çok sayıda Bakanlık personelinin katkısıyla oluşan bu eser Atatürk ile

Mülki İdare Amirleri arasındaki bağı gerçeklere uygun bir biçimde ortaya koyma amacını gütmekte ve 298 sayfadan oluşmaktadır.

Beşinci ve son özel sayı ise Türk İdare Dergisinin 60 ıncı yıldönümü nedeniyle hazırlanan ve Mart 1988 tarihini taşıyan 378 inci sayıdır. Üçüncü Özel Sayıya benzer biçimde hazırlanan bu sayının ana niteliği Derginin niteliksel gelişmesini simgelemek şeklinde belirlenebilir.

c) Makale, İnceleme ve Çeviriler

Türk İdare Dergisinde 1928 - 1988 yılları arasında yayınlanmış olan makale, inceleme ve çevirilerin sayısal ve konusal açılardan durumu ise şu şekilde özetlenebilir:

Sayısal Durum

Türk İdare Dergisinde bugüne kadar toplam 2330 makale, inceleme ve çeviri yayınlanmıştır. Makale ve incelemelerin sayısı 1735 çevirilerinki ise 595'dir. Yüzde olarak da makale ve incelemelerin payı % 75, çevirilerinki % 25'dir.

Makale ve inceleme açısından en zengin yıllar 1930 (50 adet), 1945 (65 adet), 1946 (53 adet), 1957 (58 adet), 1965 (50 adet), 1966 (60 adet) ve 1970 (51 adet) dir. Dönem olarak ele alındığında da 1928-1934, 1945 - 1950 ve 1965 - 1972 dönemleri makale ve incelemeler açısından diğerlerine oranla daha fazla yoğunluk göstermektedir. Derginin yayınlandığı 60 yılın ve 378 sayının ortalaması alındığında bir yıla ortalama 39 bir sayıya ise ortalama 4,6 makale ve inceleme düşmektedir.

Çeviriler açısından ise en zengin yıllar 1935 (27 adet), 1945 (33 adet), 1946 (28 adet), 1947 (33 adet), 1948 (38 adet), 1949 (35 adet) ve 1950 (29 adet) dir. Çevirilerin en yoğun olduğu dönemler ise 1932- 1935 ile 1945 - 1950 yılları arasında yer almaktadır. Ortalamalar açısından ele alındığında ise bir yıla ortalama 10, bir sayıya da ortalama 1,6 çeviri düşmektedir.

Konusal Durum

Konusal bir değerlendirme açısından yazı sayısının yüksekliğinin yaratabileceği sakıncaları giderebilmek amacıyla birbiriyle içiçe olan ve bir bütünlük taşıyan konuları kümelendirmek yararlı görülmüştür.

Bu kümelendirmenin sonucu Tablo I'de gösterilmiştir. Tablonun oluşturulmasında gözönünde tutulan temel düşünce ana konuların Dergideki ağırlıklarının genel bir göstergesinin ortaya konulabilmesidir. Bu nedenle ağırlık oranı % l'in altında olan ve aşağıdaki 19 konu

içinde gösterilemeyen konular ayrıca belirtilmeyerek Diğer Konular başlığı altında değerlendirilmiştir.

TABLO I

MAKALE, İNCELEME VE ÇEVİRİLERİN ANA KONULARA GÖRE DAĞILIMI

SIRA NO.	ANA KONULAR SAYISI	MAKALE İNCELEME ÇEVİRİ	ORAN %
1.	Yerel Yönetimler	480	20.6
2.	Kamu Yönetimi	203	8.7
3.	Yönetim Bilimi (Genel) Kamu Görevlileri	202	8.7
4.	İdari Coğrafya	158	6.8
5.	Taşra Yönetimi	145	6.2
6.	(Mülki İdare) Anayasa Hukuku (Siyaset Bilimi)	135	5.8
7.	İçgüvenlik / Kolluk	133	5.7
8.	Planlama / Kalkınma	116	5.0
9.	İdare Hukuku (Genel)	111	4.9
10.	İdari Yargı	96	4.1
11.	Kentleşme / İmar / İskân / Konut	82	3.5
12.	Nüfus Hareketleri / Nüfus ve Vatandaşlık İşleri	56	2.4
13.	Sivil Savunma / Afetler / Askerlik İşleri	35	1.5
14.	İş Hukuku / Sosyal Güvenlik / Sosyal Yardım	30	1.3
15.	Ekonomi / Ekonomik Yönetim	28	1.2
16.	İçişleri Bakanlığı	27	1.1
17.	Türk İdare Tarihi	26	1.1
18.	Trafik	23	1.0
19.	Taşınmaz Mal Zilyetliğine Tecavüzün önlenmesi	23	1.0
20.	Diğer Konular	221	9.0

Tablo III'de görüldüğü gibi, Dergide en çok işlenen konular çok büyük ölçüde İdare Hukuku ve Kamu Yönetimi alanına girmektedir. Der-

ginin ana amacı ve işlevi gözönünde tutulduğunda bu sonuç çok doğaldır.

İdari coğrafya incelemeleri, Anayasa Hukuku ve Siyasal Bilimi ile Planlama / Kalkınma konuları; İdare Hukuku ve Kamu Yönetimi konularından sonra ikinci, üçüncü ve dördüncü derecede ağırlık taşımaktadırlar.

Bu genel değerlendirmeden sonra, biraz daha ayrıntıya inildiğinde yayınlanan yazılar içinde Yerel Yönetimlere ilişkin olanların 480 adet ve % 20.6 ile birinci sırada yer aldığı görülmektedir. Bu sayının 111'i Yerel Yönetimlerle ilgili genel konulara, 40'ı İl Özel İdareleri, 178'i Belediyeler, 84 u Köy, 6'sı Mahalle ve 42'si de Anakent Yönetimine ilişkindir.

Kamu Yönetimi ve Yönetim Bilimi ise 203 adet ve % 8,7 ile ikinci, Kamu görevlileri ve personel yönetimi 202 adet ve yine % 8,7 ile üçüncü, sırada yer almaktadır. Bu alanda Yöneticilik 36 İdari Teşkilât 23, Örgüt ve Yöntem 21 ve İdari Reform 20 yazı ile ağırlık taşımaktadır.

Büyük çoğunlukla ilçelerin özet bir şekilde çeşitli yönleriyle tanınmalarına olanak veren İdari Coğrafya incelemeleri bütün içinde % 6,8 ile önemli bir yere sahip bulunmaktadır.

Beşinci sırada yeralan Taşra Yönetimi ve Mülki İdare ana konusu içinde İl Genel Yönetimi 39, İlçe Yönetimi 15, Bucak Yönetimi 8 ve Mülki İdare Amirleri 46 yazı ile ağırlıklı konuları oluşturmaktadır.

Tablo III'den ortaya çıkan bir başka sonuç da İçişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevlerine ilişkin konuların Dergi içinde önemli bir yer tuttuğudur. İçişleri Bakanlığı İç Güvenlik / Kolluk, Nüfus Hareketleri / Nüfus ve Vatandaşlık İşleri, Sivil Savunma / Afetler / Askerlik İşleri ve Trafik konularındaki yazı sayısı bu hususu kanıtlamaktadır.

Dergide özellikle çok partili yaşama geçiş kararı alındıktan sonra Anayasa Hukuku ve Siyaset Bilimi alanındaki yazılarda önemli bir yoğunlaşma görülmektedir. Aynı duruma Planlama / Kalkınma konularında da rastlanılmakta olup, planlı döneme geçişle birlikte bu konulardaki yazılarda artış bulunmaktadır. Kentleşme / İmar / İskân / Konut alanlarında çıkan yazıların çokluğu da, bu ana konunun Derginin temel ilgi alanlarından biri olduğunu ortaya koymaktadır.

Yayınlanmış olan, makale, inceleme ve çevirilerin tümünün konuları ve yayın zamanları incelendiğinde iç ve dış yönetsel gelişmelerin izlenmesi bakımından sürekli bir çabanın var olduğu, ancak bu çaba-

nın yoğunluğunun bazı dönemlerde çok arttığı bazen ise olması gereken düzeyin altına düştüğü görülmektedir. Özellikle dış ülkelere ilişkin makale, inceleme ve çeviriler ele alındığında bu husus daha iyi gözlenmektedir.

Tablo II'de makale, inceleme ve çevirilerin ülkelere göre dağılımı gösterilmiştir. Kuşkusuz dış uygulama ve gelişmelere değinen yazılar yalnız bunlar değildir. Daha genel nitelikli ve belli bir ülkeyi değil de belli bir konuyu işleyen yazılarda da bu tür bilgilere yer verilmiştir.

Ancak araştırmacılara yardımcı olabilmek açısından başlıklarından belli bir ülkeyi doğrudan ilgilendirdiği saptananlar bu değerlendirmeye esas alınmış bulunmaktadır.

TABLO II

MAKALE, İNCELEME VE ÇEVİRİLERİN ÜLKELERE GÖRE DAĞILIMI

ÜLKE	YAZI VE ÇEVİRİ SAYISI
FRANSA	158
AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ	79
İNGİLTERE	69
BELÇİKA	56
ALMANYA	43
İTALYA	38
İSVİÇRE	30
ROMANYA	21
HOLLANDA	11
KANADA	8
BULGARİSTAN, İSVEÇ, İSPANYA, JAPONYA	7
POLONYA	6
AVUSTURYA	5
İSRAİL, YUGOSLAVYA, DANİMARKA	4
MACARİSTAN, MISIR, YUNANİSTAN	3
BREZİLYA, ÇİN, FİNLANDİYA, LÜBNAN,	2
MEKSİKA, PAKİSTAN, PORTEKİZ, SOVYETLER BİRLİĞİ ÇEKOSLAVAKYA, FİLİPİNLER, HİNDİSTAN, IRAK, LİBYA, NORVEÇ, PORTO-RİKO, ŞİLİ	1
TOPLAM	597

Tablo II'de görüldüğü gibi Fransa 158 yazı ile ilk sırada yer almaktadır. Kuşkusuz yönetsel yapımızın oluşmasında 1830 lu yıllardan bu yana Fransa'dan esinlenilmiş olması bu olgunun temel nedenidir. Özellikle 1944'den sonra da Amerika Birleşik Devletleriyle ilgili yazılar yoğunluk kazanmış ve ikinci sırada yer almıştır. İngiltere, Belçika, Alman-

ya, İtalya ve İsviçre de üzerinde ağırlıklı olarak durulan diğer başlıca ülkeleri oluşturmaktadır.

Bazıları hakkında tek yazı yer almış olsa bile Türk İdare Dergisi 38 ülkeye ilişkin bilgi ve mevzuatın aktarılmasını sağlayarak bu işlevini zaman zaman etkin bir şekilde yerine getirebilmiştir.

Yazarlar

Dergide yazısı ya da çevirisi yayınlanan ve isimleri belirtilmiş Türk yazarların sayısı 563'dür.

563 yazar ve çevirmenin büyük çoğunluğunu mülki idare amiri kökenliler oluşturmaktadır. Bunların yanısıra öğretim üyeleri ve diğer bakanlık, kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticileri de Türk îdare Dergisine önemli katkılarda bulunmuşlardır.

Bu yazarlardan 49'u 10, 21'i 20, 12'si de 30 ve daha fazla yazı ile Dergiye katkıda bulunmuşlardır.

Türk İdare Dergisine 15'den fazla yazı ile katkıda bulunmuş olan Yazarlar Tablo III'de belirtilmiştir.

TABLO III

TÜRK İDARE DERGİSİNDE 15 VE DAHA FAZLA YAZISI YER ALAN YAZARLAR

Adı ve Soyadı	Yazı Sayısı
K. Naci KICIMAN	72
Vecihi TÖNÜK	57
İhsanı OLGUN	39
İbrahim Ali ERBERK	38
Hasan Şükrü ADAL	36
Alim Şerif ONARAN	36
Mehmet TARCAN	36
Sadık ARTUKMAÇ	33
Hakkı BERKSUN	32
Fethi AYTAÇ	30
M. Muhtar ÇAĞLAYAN	30
İzzettin ERAYDIN	30
Ragıp ÖGEL	28
Alaattin CEMİL	27
Hüseyin IŞIK	26
Hayri ORHUN	26
AU Kemali AKSÜT	24
Mehmet ALDAN	23

A. Turhan ŞENEL	21
Yusuf YAKUBOĞLU	21
Osman MERİÇ	20
Macit BURHAN	19
M. ATIF	18
Baha KARGIN	17
Nuri TORTOP	17
Ahmet Sezai AYDIN	16
M. Saveci EYÜBOĞLU	16
Fazlı DEMiREL	15
Cevat GERAY	15
Salih TANYERİ	15

d) Haberler

Dergide zaman zaman bu başlık altında bölümler oluşturulmuş gerek yurtiçinde, gerekse yurtdışındaki kamu yönetimi, mülki ve yerel yönetimlere ilişkin gelişmeler, çeşitli personel hareketleri, toplantı, tören, ziyaret gibi konulara yer verilmiştir.

Özellikle, 1944 yılından sonraki Haberler bölümlerinde, bu tarihten önceki sayılarda Resmi Bölümler içinde yer alan, başta Personel hareketleri olmak üzere çeşitli haber niteliği taşıyan konulara yer verilmeye çalışılmıştır.

Dergide bu güne kadar yer almış haber bölümleri ve bu bölümleri hazırlayanlar şunlardır:

1. Cihan Belediye Haberleri, Sayı 21.
2. Cihan İdare Hayatına Ait Bazı Malûmat A. HİDAYET. Sayı 64, 65, 66, 69.
3. Cihan İdare Hayatı Haberleri. A. HİDAYET. Sayı 70.
4. Cihan İdare Hareketleri. A. HİDAYET. Sayı 73, 78.
5. Kronik. K. NACİ. Sayı 89.
6. Kısa İdare Haberleri, Hasan Şükrü ADAL. Sayı 109, 111, 115.
7. İdare Kroniği, Hasan Şükrü ADAL, Sayı 118.
8. Belediyelerimizin Bayındırlık Hareketleri. Sayı 173,174,175,177.
9. Dış Memleketlerde Yeni Olaylar. Sayı 246.
10. Atomik Enerji Komünlerin Emrinde. Sayı 247.
11. Dış Memleketlerde Yeni Olaylar. Sayı 252, 253.

12. Memleket Haberleri, Sayı 262.
13. Dünya Haberleri, Sayı 262.
14. Haberler. Sayı 303, 304, 305, 308, 309.
15. Haberler. Yiğit KIZILCAN, Sayı 306, 307, 310, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337.
16. Haberler, Zerrin ÖZDEMİR. Sayı 378.

e) Bibliyografyalar

Gerek Kamu Yönetimini yakından ilgilendiren, gerekse de toplumsal konularla, toplum bilimlerine ilişkin yeni yayınları, başta Bakanlık ve meslek topluluğu olmak üzere konuyla ilgilenenlere duyurmak üzere Dergide zaman zaman Bibliyografya bölümlerine yer verilmiştir.

Bu bölümlerde, son çıkan kitaplar, dergiler, Bakanlık yayınları, İÇ-DÜZEN yayınları özet olarak tanıtılmaktadır.

Bibliyografya bölümü bulunan sayılar şunlardır : Sayı 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 193, 197, 282, 311, 313, 314, 315, 316, 322, 323, 324, 326, 327, 329, 330.

Bu bibliyografyalardan 311 inci sayıdan sonrakiler Âlim Şerif ONARAN tarafından hazırlanmıştır. Ancak 314, 315, 316 ve 324 üncü sayılarda hazırlayanın ismi belirtilmemiştir.

f) Fihristler

Derginin yayını sırasında zaman zaman belirli aralıklarla zaman zaman da düzensiz olarak, çıkan sayıların içinde yer alan yazıları gösteren fihristler yayınlanmıştır. Bazen bunlar konu ve yazar dizini şeklinde de hazırlanmıştır.

Özellikle 1942 yılına kadar olan fihristlerde o sayılarda yayınlanan mevzuatın isimleri de belirtilmiş bulunmaktadır.

Fihristlerin yer aldığı sayılar şunlardır: Sayı 17, 22, 34, 46, 178, 183, 189, 195, 201, 207, 213, 219, 225, 231, 232, 237, 243, 249, 254, 255, 262, 274, 280, 285, 291, 297, 303, 309, 321, 327, 333, 345, 346, 351, 357, 373 ve 377.

g) Ekler

Türk îdare Dergisinde zaman zaman bazı ekler de yayınlanmıştır. Bunlar içinde aşağıda görüleceği gibi, biraraya getirildiğinde bağımsız

bir kitap oluşturan ve o gün için önemli eksiklikleri gideren eserlerde bulunmaktadır.

1) Hukuku İdare - BERTHELMY. Çeviren M. ATIF. (Sayı 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 79, 81.)

2) Kıdem Tablosu (Sayı 43).

3) İdare Taksimatı (Sayı 44).

4) İskân Tarihçesi (Sayı 47).

5) Hukuku İdare. Gaston JEZE. Çeviren Süheyp NİZAMİ (Sayı 58, 60 ve 61).

6) Alman Hükümeti Vekâletlerinin İş Talimatnamesi. Macit BURHAN. (Sayı 92).

7) Mukaveleler (Les Contrats) Hususunda Devlet Şûrasının Salahiyeti. Jacques SUDRE. Çeviren Hüsnü BERKER. (Sayı 120, 133 ve 143).

8) İngiltere'de Pasif Korunma İşleri. T.C. Dahiliye Vekâleti Seferberlik Müdürlüğü Neşriyatından. İngilizceden Çeviri (Sayı 159).

9) İdare Taksimatı (Şubat 1942).

10) Federal Almanya Nüfus Kılavuzu. Ahmet ÖZER. (Sayı 376).

SONUÇ

Buraya kadar yapılan açıklamalardan da görüldüğü gibi Türk İdare Dergisi, Bakanlık merkez ve taşra hizmetlerinin daha iyi yürütülebilmesi için meslek personelinin bilgi ve yeteneklerinin, genel ve mesleki kültürlerinin arttırılmasına, iç ve dış yönetsel gelişmelerden zamanında bilgi edinmelerinin sağlanmasına önemli katkılarda bulunmuştur.

Ancak Derginin 1928-1942 yılları arasında yayınlanan sayılarında daha çok iç yönetsel gelişmelerden bilgi edinilmesini sağlamak amacı büyük ağırlık taşımış, Derginin içeriği incelenirken de görüldüğü gibi personele ilişkin konularla yeni çıkan mevzuat gibi hususlar bu dönemde önemli yer tutmuşlardır.

Derginin 1944 den sonraki yayın yaşamında ise İçişleri Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarındaki görevlilerin mesleki kültürlerinin yükseltilmesi için yönetimi ilgilendiren gelişme, uygulama ve görüşlerden za-

manında bilgi edinilmesini sağlamak amacı ön plana geçmiş, bu kez Dergide en ağırlıklı yeri, makale, inceleme ve çeviriler almış, diğer konulara zaman zaman ve sınırlı olarak yer verilmiştir.

Türk İdare Dergisi Bakanlık açısından ortaya koyduğumuz bu temel özelliğinin yanısıra, çok uzun bir süre kamu yönetimine ilişkin olarak yalnız İçişleri Bakanlığı görevlileri için değil, kamu yönetimiyle ilgilenen diğer yönetici, kamu görevlisi, öğretim üyesi, araştırıcı ve öğrenciler için de değerli bir kaynak işlevini yerine getirmiş, kamu yönetimi ve kamu hukukuyla ilgili konularda inceleme, araştırma ve çeviri yapanların emeklerinin değerlendirilmesine olanak sağlamıştır.

Özellikle son yıllarda, Derginin günün ve geleceğin gereksinmelerini de gözönünde tutarak daha da gelişmiş bir niteliğe kavuşturulması için yapılan ve bundan sonra da kuşkusuz sürdürülecek olan çalışmalar, kendi amaç ve işlevleri doğrultusunda, toplumumuzdaki hızlı değişime ayak uydurabilen ve aynı zamanda bu değişime katkıda da bulunabilecek bir yayın organı olarak, Derginin giderek gelişen bir çizgide yayın hayatını sürdüreceği inancını güçlendirmektedir.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞINDA YAYIN HİZMETLERİNİN ALTMIŞ YILLIK GELİŞİMİ

Muallâ ERKUL
APK Uzman Yardımcısı

I — YAYIN HİZMETLERİNİN AMACI

Günümüzde gerek özel gerekse kamu örgütlerinde, basılı yayın kaynakları en önemli yönetsel araçlardandır. Örgüt içi ve dışı haberleşmeyi sağlamak, örgüt personelinin bilgi ve kültür düzeyini yükseltmek, eğitmek ve kısacası örgütün faaliyetlerini daha iyi ve etkin bir şekilde gerçekleştirebilmek gibi amaçlarla yürütülen yayın faaliyetlerine, Bakanlığımız tarafından da gereken önem verilmiş; Bakanlık personelinin bilimsel ve mesleki Belgilerinin artırılması, taşra ile merkez teşkilatı arasında bağ kurulması, içte ve dışta yönetimle ilgili her türlü gelişme, uygulama ve görüşlerden zamanında haberdar edilmesi amacıyla bu hizmet gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Kuşkusuz böyle geniş bir amacın yerine getirilmesi için gerçekleştirilmeye çalışılan yayın hizmetlerinin altmış yıllık gelişmesini değerlendirmek, oldukça geniş bir araştırma konusunu kapsadığından bu yazıda yalnızca özet bir değerlendirme yapılmıştır. Bu değerlendirme yapılırken yayın hizmetlerinin kapsamı ortaya konmaya çalışılmış, hizmeti düzenleyen mevzuata değinilmiş, etkinlikler anlatılmaya çalışılmış, örgüt ve personel durumu ile yayınların basımı, dağıtımı ve korunması ilkeleri açıklanmıştır.

II — HİZMETİN KAPSAMI

Yazının kapsamını oluşturan altmış yıllık sürenin başlangıcı olan 1928 yılından bu yana, İçişleri Bakanlığının periyodik yayını olarak yayımlanan Türk İdare Dergisinin yanısıra Bakanlık hizmet alanı ve Mülki İdare Amirlerinin görevleriyle ilgili çeşitli kitaplar, teksir kitaplar, bültenler ve Sivil Savunma Dergileri yayımlanmıştır.

1928 -1988 yılları arasında gerçekleştirilen yayın hizmetlerinin yıllar itibariyle sayısal değerlendirmesi TABLO - l'de yapılmıştır. Kitaplar

ve Türk İdare Dergilerinin yıllara göre sayısal dağılımının gösterildiği bu tabloya, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nce 1957 yılından bu yana yayımlanmakta olan "Sivil Savunma Dergisi"nin sayısal dağılımı da alınmıştır. Zira bu Dergi, Türk İdare Dergisi'nden sonra, Bakanlığımızın en uzun ömürlü periyodik yayınıdır.

TABLO — I

Yayınların Yıllara Göre Sayısal Dağılımı

	YAYIMLANAN			
Yıllar	**Kitap Sayısı**	**TİD Sayısı**	**Siv. Sav. Der. Sayısı**	**TOPLAM**
1928	1	9		10
1929	5	12		17
1930	4	12		16
1931	4	12		16
1932	6	12		18
1933	5	12		17
1934	4	12		16
1935	9	12		21
1936	3	12		15
1937	2	12		14
1938	4	12		16
1939	1	12		13
1940	3	12		15
1941	5	12		17
1942	3	5		8
1943	—	—		—
1944	4	2		6
1945	7	6		13
1946	9	6		15
1947	4	6		10
1948	3	6		9
1949	2	6		8
1950	3	6		9
1951	—	5		5
1952	2	6		8
1953	1	6		7
1954	—	4		4
1955	—	5		5
1956	—	6		6
1957	—	6	1	7
1958	1	5	2	8
1959	—	5	1	6
1960	3	6	3	12
1961	2	5	3	10
1962	2	6	3	11
1963	15	6	3	24

	YAYIMLANAN			
Yıllar	**Kitap Sayısı**	**TİD Sayısı**	**Siv. Sav. Der. Sayısı**	**TOPLAM**
1964	6	6	3	15
1965	4	5	3	12
1966	4	6	4	14
1967	18	6	4	28
1968	19	6	4	29
1969	51	6	4	61
1970	30	6	4	40
1971	19	6	4	29
1972	17	6	4	27
1973	10	5	4	19
1974	7	4	4	15
1975	12	4	4	20
1976	9	1	4	14
1977	21	2	3	26
1978	11	1	4	16
1979	24	1	4	29
1980	3	—	4	7
1981	1	—	5	6
1982	3	1	4	8
1983	6	1	4	11
1984	6	3	4	13
1985	14	4	4	22
1986	7	4	4	15
1987	7	4	4	15
1988	—	1	—	1
60 YIL	**426 Kitap**	**368 Dergi (60 YIL)**	**110 Dergi (32 YIL)**	**904**

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, 1928 yılından bu yana 378 sayılı Türk İdare Dergisi dahil toplam 914 yayın gerçekleştirilmiştir. Altmış yıllık süreç içinde gerçekleştirilen bu yayınların 426 adedi kitaptır. Türk İdare Dergisi'nin 378, Sivil Savunma Dergisi'nin de 110 sayısı yayımlanmıştır. Yayınların sayısal değerlendirmesi yapılırken "Hizmete Özel" ve "Gizli" nitelikteki yayınlar bu değerlendirmenin dışında bırakılmıştır.

Yayın Türleri

Bu başlık altında Bakanlığımızca gerçekleştirilen yayın türleri sayılarına, konularına ve yayımlanış sürelerine değinilmek suretiyle kısaca tanıtılmaya çalışılmıştır.

1 — Kitaplar

1928 yılından bu yana toplam 426 adet kitap yayımlandığına TABLO - I'de işaret edilmişti. Altmış yıllık süre içerisinde 1943, 1951, 1954, 1955, 1956, 1957 ve 1959 yıllarında hiç kitap yayımlanmadığı; en az kitabın (yılda 1 kitap olmak üzere) 1928, 1939, 1953, 1958 ve 1981 yıllarında yayımlandığı belirlenmiştir. En fazla kitap ise 1969 yılında gerçekleştirilmiştir (51 kitap). Bunun nedeni İÇ - DÜZEN PROJESİ çerçevesinde yapılan çalışmaların yayın olarak değerlendirilmesidir. Çoğu teksir olarak yayımlanmış olmakla birlikte, bu Proje dahilinde gerçekleştirilen kitaplar günümüzde dahi hâlâ Bakanlığımızın en önemli yayın faaliyetlerinden sayılmaktadırlar.

Aşağıdaki tabloda (TABLO - II), 1928-1988 yılları arasında gerçekleştirilen 426 adet kitabın konularına göre sayısal dağılımı gösterilmiştir.

T A B L O — II
Kitapların Konularına Göre Sayısal Dağılımı
(1928 -1988)

Konular		Sayısı
1.	Genel İdareye İlişkin Konular	117
2.	Mahalli İdarelerle İlgili Konular	118
3.	Güvenlikle İlgili Konular	36
4.	Sivil Savunmaya İlişkin Konular	82
5.	Personelle İlgili Konular	17
6.	Yabancı Ülkelerle İlgili Araştırmalar	23
7.	Diğerleri	33
	TOPLAM	**426**

Tablonun değerlendirilmesinden de anlaşılacağı gibi, şimdiye dek basımı gerçekleştirilen kitapların çoğu (%55) Genel İdare ve Mahalli İdareler konularındadır. Sivil Savunma konuları ikinci sırayı almakta, Güvenlik ve Yabancı Ülkelerle ilgili araştırma konularını kapsayan kitaplarsa sayısal olarak bunları takip etmektedir. Bugüne dek basılan kitapların 38 adedi çeviri niteliğindedir. 5 adedi yabancı dilde (4 İngilizce, 1 Fransızca), 1 adedi de Arap harfleri ile basılmıştır. Geriye kalan 382 adet kitap Türkçe olarak gerçekleştirilmiştir.

2 — Dergiler

Altmış yıllık süre içerisinde Bakanlığımızca iki süreli yayın gerçekleştirilmiştir. Türk İdare Dergisi ve Sivil Savunma Dergisi.

a. Türk İdare Dergisi

1928 yılının Nisan ayında Dahiliye Vekaletinin aylık mecmuası olarak yayın hayatına başlayan Dergi, 1942 yılına kadar ayda bir yayımlanmış, bu periyodu sonraki yıllarda giderek azalmıştır. 1984 yılından itibaren üç ayda bir olmak üzere yılda 4 sayı yayımlanan Derginin Mart 1988 tarihli 378 inci sayısıyla altmış yılı dolmuş bulunmaktadır. Özel sayı olarak yayımlanan bu sayıda, Dergi ile ilgili ayrı bir inceleme yazısı yer aldığından, konuya ilişkin geniş açıklamalara burada değinilmemiştir. (Bkz. Dr. Tayfur ÖZŞEN, "60'ncı Yayın Yılında Türk İdare Dergisi", Türk İdare Dergisi, Sayı 378, Mart 1988, s. 9-23)

b. Sivil Savunma Dergisi

Sivil Savunma konularında teşkilata yardımcı olmak, halkın bu konuda eğitilmesine katkıda bulunmak, çalışmalardan personeli haberdar etmek, yeni gelişmeleri duyurmak gibi amaçlarla 1957 yılında yayımlanmaya başlanmıştır. Sivil Savunma Genel Müdürlüğünce yayımlanan Dergi, ilk yıllarda yılda 3 kez (4 ayda bir); sonraki yıllarda ise yılda 4 kez (3 ayda bir) yayımlanmıştır.

Yayımlanmaya başlanan 1957 yılından bu yana geçen 32 yıllık süre içerisinde Dergi 110 uncu sayıya ulaşmış bulunmaktadır.

3 — Bültenler

Bakanlığımız bağlı kuruluşlarından Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından (üç, ayda bir) bir bülten yayımlanmaktadır. "İç Hizmet Bülteni" adıyla yayımlanan bu Bülten Hizmete Özel nitelikte olup, yalnızca Bakanlığımız teşkilatı için çıkarılmakta olup, haberleşme işlevini gerçekleştirmektedir.

Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği tarafından da hergün bir bülten yayımlanmaktadır. "Basın Bülteni" adıyla yayımlanan bu Bülten, Bakanlığımızla ilgili basında yer alan önemli haberleri kapsamaktadır.

4 — Teksir Kitaplar

Bakanlığımız personelinin çalışmalarına yardımcı olunması amacıyla zaman zaman teksir yayınlar da yapılmaktadır. Genellikle az sayıda basılması uygun görülen mevzuat, kurs notları, araştırma sonuçları, raporlar vb. konularda gerçekleştirilen bu yayınlar, Bakanlığımız yayınlarına verilmekte olan Genel Yayın Numarası almadıklarından kitaplar arasında değerlendirilmemiştir.

5 — Föy-volant (Mevzuat)

Bakanlığımız Tetkik Kurulu tarafından hazırlanan "İçişleri Bakanlığı İle İlgili Tüzük, Yönetmelik ve Yönergeler" adlı mevzuat derleme-

si, föy-volant şeklinde bastırılmış ve dağıtımı gerçekleştirilmiştir. Emniyet, Jandarma, Mahalli İdareler, Nüfus, Personel, Teftiş ve Tetkik Kurulu başlıkları altında yedi bölümden oluşan bu derleme, Bakanlığımıza ait Tüzük, Yönetmelik ve Yönergeleri birarada bulundurması açısından önemli bir çalışmadır. Ancak bu çalışma sürdürülememiş, yönetmelik, tüzük ve yönergelerdeki değişiklikler sonraki yıllarda işlenmediği için çalışma, halen kullanılabilir bir mevzuat derlemesi olmaktan çıkmış, işlerlik kazanamamıştır.

III — YAYIN HİZMETLERİNİ DÜZENLEYEN MEVZUAT

İçişleri Bakanlığında yayın hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin yasal düzenlemelere kısaca değinmek gerektiğinde, ilk olarak Dahiliye Nezareti Teşkilatı Hakkındaki Aralık 1329 (1913) tarihli Nizamname'den söz edilmelidir. Nizamname'de; "Umuru Mahalliye Vilayet Müdüriyeti; Dâhiliyede mevdu olan ve devairi saireyi nezarete teallûku olmayan bilcümle vezaif ve muamelatı umumiyei idariyenin suveri icraiyesini tetkik ve takip ve icabatını tayin ve takiple mükellef" tutulmuştur. 22 Mayıs 1930 tarih ve 1624 sayılı Dahiliye Vekaleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanunda, Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğü İkinci Şube görevlerini sayan 10 uncu maddenin son fıkrası ile "Vekaletten tevdi edilen diğer müteferrik işleri dahi bu şube tarafından yapılır" denilmiştir. Böylece gerek Nizamname gerekse Kanundaki bu hükümlerden, yayın hizmetlerinin dolaylı olarak bu birimler tarafından yürütüldüğü anlaşılmaktadır.

Yayın hizmetleriyle ilgili ilk açık hükme 12 Haziran 1936 tarih ve 3046 sayılı "Dahiliye Vekaleti Merkez Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 1624 sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Kanuna Bazı Hükümler İlavesine Dair Kanun"da yer verilmiştir. Kanunun 3 üncü maddesi 1624 sayılı Kanunun 10 uncu maddesini değiştirerek; "İkinci Şube; ....neşriyat ve kütüphane işlerine ait vazifelerle mükelleftir." hükmünü getirmiştir.

1939 yılında yürürlüğe giren 3571 sayılı Kanunla, Memurlar Sicil ve Muamelat Umum Müdürlüğü kurulmuş ve Müdürlüğün İkinci Şubesi görevleri arasında "....neşriyat ve kütüphane işlerine ait vazifelerle mükelleftir." hükmü yer almıştır. 3571 sayılı Kanunla kaldırılarak görevleri Memurlar Sicil ve Muamelat Umum Müdürlüğüne verilmiş olan Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğü, Temmuz 1943 tarihli 4445 sayılı Kanunla yeniden kurulmuş; "neşriyat ve kütüphane işleri" Müdürlüğün Üçüncü Şubesi görevleri arasında sayılarak görev tekrar aynı Müdürlüğe devredilmiştir.

Temmuz 1944 de yürürlüğe giren 4618 sayılı Kanunla Dahiliye Vekaletinin merkez teşkilatında bir “Tetkik Heyeti" ve bu “Heyet”e bağlı bir “Neşriyat Müdürlüğü" kurulmuştur. Anılan Kanuna bağlı cetvelde de yer aldığı gibi, bu Müdürlüğe yayın faaliyetlerini yerine getirmek üzere bir “Neşriyat Müdürü" ve bir “Mümeyyiz" kadrosu sağlanmıştır. (4618 sayılı Kanun, Md. 1,2,5)

Müdürlük; İçişleri Bakanlığı personelinin bilimsel ve mesleki kültürlerinin yükseltilmesi için yönetimi ilgilendiren iç ve dış gelişme, uygulama ve görüşlerden zamanında bilgi edinilmesini sağlamak amacıyla görevi üstlenmiştir.

1944 yılına kadar yalnızca kanunla verilmiş görev olarak yürütülen yayın faaliyetleri, 5 Eylül 1944 de yürürlüğe giren “Dahiliye Vekaletince Ödenecek Kitap ve Makale Telif Haklarına Dair Talimatname" ile de ayrıntılandırılmaya çalışılmıştır. Ancak Talimatnamede, yayın hizmetlerinin nasıl ve hangi ilkelere göre yürütüleceği değil, telif haklarının satın alınmasına ilişkin ilkeler belirlenmiştir. Bu nedenle yayın faaliyetlerini ayrıntılarıyla düzenleyen ilk hukuksal metin, 20 Aralık 1967 tarihinde yürürlüğe giren “İçişleri Bakanlığı Yayın Yönetmeliği" dir. İlk kez bu Yönetmelikle yayınların nasıl inceleneceği düzenlenmiş olup (Md. 2), bu amaçla bir “Yayın Komisyonu" kurulmuştur.

1944 tarihli Talimatnameye göre oldukça ileride ve günün koşullarına daha uygun olarak düzenlenen Yönetmelik; 21 Kasım 1968, 25 Ocak 1975 ve 20 Şubat 1976 tarihlerinde olmak üzere üç kez değişikliğe uğramıştır. Yayın Komisyonunun çalışma şekil ve usullerini yeniden düzenlediği ve ayrıntılandırdığı için, bugünkü Yayın Yönetmeliğine zemin hazırlaması nedeniyle 20 Şubat 1976 tarihli Yönetmelik özellikle önemlidir.

6 Ocak 1981 tarihinde Bakanlık Makamının Onayıyla Tetkik Kurulu Başkanlığı ile Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü birleştirilmiş ve yayınla ilgili görevler, 1979 yılında yeniden kurulan APK Genel Müdürlüğünün bünyesinde yer alan “Yayın, Kitaplık ve Dokümantasyon Dairesi'ne bağlı “Yayın Şubesi” tarafından sürdürülmüştür.

1981deki örgütlenme değişikliği nedeniyle 20 Şubat 1976 tarihli Yayın Yönetmeliğinin değiştirilmesi ve yeni örgüt modeline uygun hale getirilmesi amacıyla bir yönetmelik hazırlanmıştır. 19 maddeden oluşan bu yönetmelik eserlerin incelenme yönteminden, yazarlara ödenecek telif ücretlerinin saptanma yöntemine kadar yayın hizmetlerini yeniden düzenlemiş ve 25 Ağustos 1981 de yürürlüğe girmiştir. 1984 yılına ka-

dar yürürlükte kalmış ancak, yayın faaliyetlerinin oldukça azaldığı bir döneme rastlaması nedeniyle fazlaca uygulama şansı bulamamıştır.

27 Şubat 1982 tarihli Bakanlar Kurulu Kararıyla "Tetkik, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı" adını alan birim, 13 Aralık 1983 tarihli, 174 sayılı KHK ile Araştırma, Geliştirme, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı adını almıştır. 176 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmündeki Kararnamenin 16 ncı maddesinin (f) bendi ile "Yayın, kitaplık ve dokümantasyon hizmetlerinin yürütülmesi", görev olarak Başkanlık bünyesinde kalmıştır.

Yapılan düzenlemeler ile Tetkik Kurulunun kaldırılmış olması, 13 Kasım 1981 tarihli Yayın Yönetmeliği hükümleri uyarınca, Bakanlığa satın alınmak veya yayımlanmak talebiyle gönderilen eserlerin incelenmesinde güçlüklere neden olmuş, Yönetmelikte belirtildiği üzere Tetkik Kurulu Üyelerinden oluşan İnceleme Komisyonu Üyeliği görevinin Kurul Başkanlığında görevli olanlara verilmesini zorunlu hale getirmiştir. Teşkilat yapısındaki değişiklikler sonucu, 1982 yılının Aralık ayında Türk İdare Dergisinin 361 inci sayısı ile yeniden başlatılan ve her yıl gerek dergi, gerekse kitap basımı olarak artarak devam eden yayın faaliyetlerinin daha düzenli ve etkin yürütülmesinin sağlanması amacıyla giderek yetersiz hale gelen Yayın Yönetmeliğinin değiştirilmesine karar verilmiştir. Yönetmeliğin değiştirilmesini gerektiren en önemli nedenlerden birisi de, Bakanlar Kurulu'nun 5 Temmuz 1983 tarih ve 83/6806 sayılı Kararıyla yürürlüğe giren "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik"tir. Bu Yönetmelik ile, yayın hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla Yönetmelik kapsamına giren kuruluşlarda "Yayın Kurulu" oluşturulması zorunlu hale getirilmiş, ayrıca eserlere ödenecek telif ve işlenme ücretlerinin hesaplanması standart kriterlere bağlanmıştır.

Bakanlığımız Yayın Yönetmeliği yukarıda açıklanmaya çalışılan nedenlerden dolayı yeniden düzenlenmiş ve 15 Mart 1984 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre, Bakanlığımız yayın faaliyetlerinin yerine getirilmesinin sağlanması amacıyla, Bakanlık Makamının 23 Mart 1984 tarihli onaylarıyla bir "Yayın Kurulu" oluşturulmuştur. 7 nci maddeye göre kurulması öngörülen inceleme Komisyonları, Kurul Başkanlığında görevli Daire Başkanları ile APK Uzman ve Uzman Yardımcılarından oluşturulmuştur. Telif ücretleri hakkında uyulması gereken hükümler ise, Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve işlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik'e göre yerine getirilmiştir.

15 Mart 1984 tarihli Yönetmelik, 1987 yılına kadar uygulanmıştır. Ancak Bakanlıkların teşkilat ve görevlerinin yeniden düzenlenmesinden sonra, APK Kurulu Başkanlıklarından Şube Müdürlüklerinin kaldırılmış olması nedeniyle, Yayın Kurulunda üye olarak görevli bulunan ve Kurulun raportörlüğünü yapan Yayın Şubesi Müdürünün yerine Yayın Grubu Başkanı olan APK Uzman veya Uzman Yardımcısının bu görevi yürütebilmesi için gerekli yasal düzenlemelerin yapılması gerekmiştir. Ayrıca, Daire Başkanları, APK Uzman ve Uzman Yardımcıları tarafından asli görevlerinin yanısıra yürütülmek zorunda kalındığı için aksamalara neden olan İnceleme Komisyonları görevinin de yeniden düzenlenmesi ihtiyaç haline gelmiş ve bu görev, Yayın ve Dokümantasyon Dairesine verilmiştir.

Yayın faaliyetlerinin oldukça yoğun olduğu bu dönemde, aksamaları doğuran nedenlerin ortadan kaldırılması, daha etkin, daha düzenli ve daha verimli bir yayın hizmeti sunulabilmesi amacıyla 1984 tarihli Yayın Yönetmeliği değiştirilerek Bakan Onayı ile yürürlüğe konulmuştur.

Bugün Bakanlığımızca yürütülmekte olan yayın faaliyetleri yukarıda belirtilen 17 Kasım 1987 tarihli Yayın Yönetmeliğine uygun olarak gerçekleştirilmektedir. 19 maddeden oluşan Yönetmeliğin 5 inci maddesi Yayın Kurulu ile ilgili hükümlere yer vermiştir. Madde metni şöyledir :

"Yayın Kurulu

Madde 5 — Bakanlığın yayın faaliyetlerinin bu Yönetmelik hükümlerine göre yerine getirilmesini sağlamak üzere, Bakanlık Onayı ile, Kurul Başkanının Başkanlığında, Yayın ve Dokümantasyon Dairesi Başkanı, bir Mülkiye Müfettişi, bir Hukuk Müşaviri, Eğitim Dairesi Başkanlığından bir görevli ile Kurul Başkanlığınca belirlenecek bir APK Uzman veya Yardımcısından oluşan bir Yayın Kurulu teşkil olunur.

APK Uzmanı veya Yardımcısı bu kurulun raportörüdür.

Yayın Kurulu en az üçte iki çoğunlukla toplanır ve kararlarını üye tam sayısının çoğunluğu ile alır.

Bu kararlar Bakanlık Makamının onayı ile kesinleşir.

Yayın Kurulunun sekreterya hizmetleri Yayın ve Dokümantasyon Dairesi Başkanlığınca yürütülür."

Yayın faaliyetlerinin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak üzere kurulan Yayın Kurulunun görevleri ise şöyle özetlenebilir :

a) Bakanlığın yıllık yayın planı taslağını hazırlamak,

b) Türk İdare Dergisinin şekil ve muhteva bakımından devamlı olarak geliştirilmesini ve düzenli bir şekilde çıkarılmasını sağlayacak tedbirleri tespit etmek, Dergiye girecek eserleri öncelik sırasına koymak,

c) Yayımlanacak kitap ve dergilerin teknik özelliklerini, baskı miktarını ve baskı şartnamesinin esaslarını belirlemek,

d) Yayın ve Dokümantasyon Dairesi Başkanlığınca hakkında görüş bildirilen yayınları inceleyip Bakanlığın hizmetleri açısından önem ve niteliği dikkate alınarak değerlendirmek,

e) Telif ve işlenme ücretleri ile ilgili işlemlerde, 15 Ağustos 1983 tarihli Yönetmeliği yürürlükten kaldırarak 2 Mart 1987 tarih ve 19388 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" esaslarına uygun karar vermek,

f) Bakanlık Kütüphanesi, Merkez Birimleri Kitaplık ve Dokümantasyon Servisleri, Valilik ve Kaymakamlık Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri için satın alınması ya da abone olunması yararlı görülecek yerli ve yabancı yayınları tespit etmek.

Bu Yönetmelikle İnceleme Komisyonları kaldırılmış, satın alınması talebiyle Bakanlığa gönderilen yayınlarla, yayımlanacak telif ve işlenme eserlerin, Kurul Başkanınım göndermesi üzerine Yayın ve Dokümantasyon Dairesi Başkanlığınca incelenmesi ve inceleme sırasında, Bakanlığın hizmet konuları itibariyle personele sağlayacağı yarar bakımından değerlendirilmesi hükme bağlanmıştır. (Md. 7)

Basım ve satın alma işlemlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri uyarınca Bakanlık İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığınca yerine getirileceği, eserlerin dağıtımının ise Yayın ve Dokümantasyon Dairesince sağlanacağı belirtilmiştir. (Md. 12, 13)

Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün giderleri Sivil Savunma Fonundan karşılanmak üzere özel kanunları uyarınca yapacağı sivil savunmayı tanıtıcı ve öğretici çalışmaları ile yayınlarının kendi özel yönetmelik hükümlerine tabi olduğu da 16 ncı madde ile düzenlenmiştir.

Yayın hizmetlerini düzenleyen mevzuat konusuna ilişkin olarak, bugün yürürlükte olan yasal metinler şöyle sıralanabilir :

— 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (16 ncı maddesinin (h) bendi)

— 17 Kasım 1987 tarihli İçişleri Bakanlığı Yayın Yönetmeliği

— 2 Mart 1987 tarihli Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik

— 24 Mart 1984 tarihli Bakan onayıyla yürürlüğe giren Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Tanıtma ve Yayın Yönetmeliği

— Jandarma Genel Komutanlığı'nın "Jandarma Dergisi Yönergesi" (Hizmete Özel)

— Emniyet Genel Müdürlüğü Yayın Yönetmeliği (Hizmete Özel)

IV — ÇALIŞMA DÜZENİ

Yazının bu bölümüne kadar İçişleri Bakanlığının 1928 - 1988 yılları arasında gerçekleştirdiği yayın faaliyetlerinin amacı, kapsamı ve hizmetin yürütülmesini düzenleyen yasal metinlere değinilmiştir. Bundan sonraki açıklamalar ise bugünkü örgütsel durum, personel, yayınların okuyucuya ulaştırılması ve korunması konularını kapsamaktadır.

Daha önce de belirtildiği üzere, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 16 ncı maddesinin (h) bendi, yayın, kitaplık ve dokümantasyon hizmetlerinin yürütülmesi görevini, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığına vermiştir. Kurul Başkanlığında bulunan 6 daireden biri olan Yayıp ve Dokümantasyon Dairesinin görevleri ise, 17 Eylül 1985 tarihli "İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik"in 14 üncü maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre Dairenin görevleri şunlardır :

"a) Bakanlığın yayın hizmetlerinin planlanmasına, birimlerle işbirliği yaparak yardımcı olmak,

b) Türk İdare Dergisinin periyodik olarak yayımlanmasını gerçekleştirmek,

c) Bakanlığın ve mülki idare amirlerinin hizmet alanlarını ilgilendiren konularda yapılan yayınları takip etmek ve bunları bibliyografyalar halinde derlemek,

d) Bakanlığın abone olduğu gazete ve dergilerde Bakanlığın görevlerini ilgilendiren yazı ve haberleri derlemek, belge olarak muhafaza etmek ve gerektiğinde merkez ve taşra teşkilatına duyurmak,

e) Bakanlık Kütüphanesi ve Dokümantasyon Merkezine ilişkin hizmetleri yürütmek,

f) Bakanlık merkez birimleri ile İl ve İlçelerdeki Kitaplık ve Dokümantasyon servis ve merkezlerinin çalışmalarını takip etmek ve yönlendirmek,

g) Dış yayınları takip etmek, gerekli görülenlerin çevirilerini yapmak ve diğer çeviri hizmetlerini yürütmek,

h) Kurul Başkanlığınca yayımlanan veya satın alınan dokümanlarla Bakanlığa gelen yayınların dağıtımını planlamak ve ilgili birim ve kuruluşlara ulaştırılmasını sağlamak,

i) Bakanlık merkez birimlerince yapılan yayınlar için bir genel yayın numarası vermek,

j) Yayın Kurulu ve İnceleme Komisyonlarının sekreterya görevlerini yürütmek,

k) Kurul Başkanlığınca verilecek diğer görevleri yapmak."

Yayın ve Dokümantasyon Dairesi bu görevleri yerine getirmek üzere üç gruptan oluşmuş bulunmaktadır. Bunlar Yayın Grubu, Çeviri Grubu, Kitaplık ve Dokümantasyon Grubudur.

Yayın Grubu; eserlerin incelenmesi, satın alınması, basılması ve telif haklarının belirlenmesi ile görevlidir.

Ayrıca Bakanlığımızın yayın hizmetlerinin mevzuat hükümlerine uygun şekilde yürütülmesinin sağlanması amacıyla kurulan Yayın Kurulu'nun sekreterya görevi Yayın Grubunca yerine getirilmektedir.

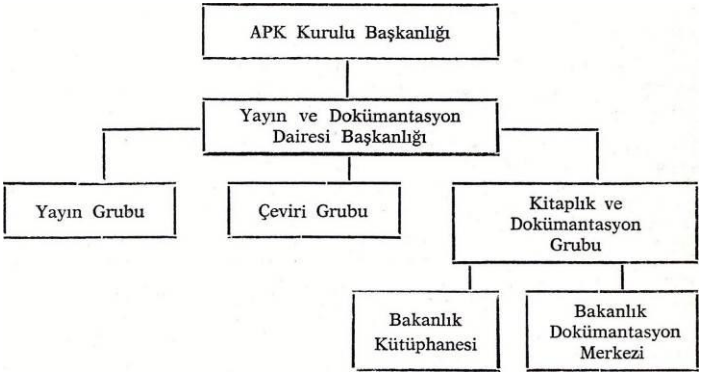
Çeviri Grubu; Bakanlığımız hizmet alanı ile ilgili görülen yabancı eserlerin dilimize kazandırılması ve bunlardan yararlı görülenlerin basılmak üzere Yayın Grubuna verilmesi için basıma hazırlanması ile görevlidir.

Kitaplık ve Dokümantasyon Grubu ise; basılan yayınların dağıtımı ve korunmasına ilişkin işlemlerin yerine getirilmesi ile yükümlüdür. Bu görev yerine getirilirken 1983 un Ocak ayında yürürlüğe giren "İçişleri Bakanlığı Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri Yönetmeliği "ne uygun işlemler yapılmaktadır.

Yukarıda belirtilen görevleri yerine getirmekle yükümlü Yayın ve Dokümantasyon Dairesinin örgütsel yapısı aşağıdaki tabloda gösterilmeye çalışılmıştır.

TABLO III

Yayın ve Dokümantasyon Dairesinin Örgütsel Yapısı



Bu örgütlenme içerisinde yer alan ve yayın ve dokümantasyon hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu olan personel durumu ise şöyledir :

TABLO IV

Personel Durumu

Personel	**Sayısı**
Daire Başkanı	1
APK Uzmanı	1
APK Uzman Yardımcısı	4
Memur	6
Daktilo	1
Müstahdem	1
TOPLAM	**14 Kişi**

Bakanlığın yayın faaliyetleri yukarıda belirtilen personel tarafından yürütülmektedir. Yayın faaliyetinin nasıl gerçekleştirildiği konusunda da kısaca bilgi vermek gerekirse, bir eserin incelenmesinden basımı tamamlandıktan sonra dağıtımı ve korunmasına kadar geçen süreç şöyle özetlenebilir:

Eserler, Yayın ve Dokümantasyon Dairesi Başkanı ile Yayın Grubunun Uzman personeli tarafından değerlendirilir. Eser hakkındaki görüşler Yayın Kurulu'nda tartışılır. Yayının basımı hakkındaki karar Yayın Kurulu'nda kesinleşir ve Bakanlık Makamının onayıyla uygulamaya konulur.

Yayın Grubu tarafından Dergi, kitap vb. eserler basıma hazır hale getirildikten sonra basım gerçekleştirilmek üzere ihale edilmesi için İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığına gönderilir. Matbaayla ilgili işlemler Baskı Şartnamesinin hükümleri çerçevesinde sürdürülür. Eserlerin basımı safhasındaki her türlü teknik işlem Yayın Grubu tarafından yerine getirilir. Basım tamamlandıktan sonra, Kitaplık ve Dokümantasyon Grubu eserlerin dağıtım planına uygun olarak dağıtılmasından, Yayın Grubu da yazarlara ödenecek telif ve işlenme ücretlerinin Yayın Kurulunca "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" hükümlerine göre belirlenen kriterlere göre saptanması ve ödemenin yapılmasının sağlanmasından sorumludur.

Basımı gerçekleştirilen eserler, baskı sayısına göre belirlenecek dağıtım planı çerçevesinde dağıtılmaktadırlar. Ancak günümüzde eserlerin çoğunun aşağıda belirtilen dağıtım yerlerine ulaştırılmasına çalışılmaktadır.

— Bakanlık Merkez Birimleri ve Bağlı Kuruluşları

— Bakanlık Merkezinde görevli üst düzey yöneticileri

— Bakanlık taşra örgütü

— Bakanlığımız Merkez Birimleri Kitaplık ve Dokümantasyon Servisleri ile İL ve İlçe Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri

— Kamu Kurum ve Kuruluşları

— Üniversite Kitaplıkları

— Yargı Kuruluşları

— İl Halk Kütüphaneleri

— Belediyeler

— Kamuya yararlı dernekler

— Süreli yayınlarda aboneler

— Ayrıca Bakanlığımızca açılan kurslara katılan kursiyerler (Kursun konusuna göre değişmektedir)

Basımı gerçekleştirilen yayınların dağıtımı Kitaplık ve Dokümantasyon Grubu tarafından sağlandıktan sonra Bakanlığımız merkez ve taşra teşkilatında korunması yolunda bazı önlemler de alınmıştır. Merkezde Kitaplık ve Dokümantasyon Servisleri ile Bakanlık Kütüphanesine, taşrada Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezlerine giden yayınlar demirbaşa kaydedildiği gibi Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri Yönetmeliği hükümlerine göre korunmaya alınır. Bu yönetmelik hükümlerince personelin ve okuyucuların yararlanması sağlanır ve üç aylık izleme raporları ile Kitaplık ve Dokümantasyon Grubunca izlenir. Ayrıca koruma ve izlemeye ilişkin yönetmelik dışında da bazı önlemler getirilmiştir. Bu konuda çeşitli zamanlarda Genelgeler yayımlanmış, gönderilen yayınlardan en iyi şekilde yararlanılması hükümlere bağlanmıştır.

V — SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türk idare Dergisinin 60 ıncı yayın yılını doldurması nedeniyle, diğer yayın faaliyetlerinin de 60 yıllık bir değerlendirilmesinin yapılması amacıyla hazırlanan bu yazıda, içişleri Bakanlığı yayın faaliyetlerinin amacı, kapsamı, yasal düzenlemeleri, gösterilen etkinlikler, yayın faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi ile yükümlü örgütsel yapı, personel durumu, yayınların hazırlanış], basımı, dağıtımı ve korunması ile ilgili bilgiler verilmeye çalışılmıştır.

Son yıllarda yapılan yasal düzenlemelerle ilkeleri belirlenen, daha nitelikli personelle gerçekleştirilmeye çalışılan ve en iyisinin verilmesi yolunda sürekli çaba harcanan Bakanlığımız yayın faaliyetleri, oldukça iyi bir gelişme göstermiştir. Bu gelişmeyi sağlayan nedenlerden bazıları şöyle sıralanabilir :

1. Eserlerin incelenmesi, basımı, telif ücretleri ve korunması için gerekli yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

2. Daha nitelikli personel alımı yoluna gidilmiş, çalışan personelin yeni personel almalarıyla çoğaltılması sağlanarak daha çok yayının yapılması koşulları yaratılmıştır.

3. Bakanlığımız yayın faaliyetlerinin tek merkezden yürütülmesi yolunda önemli adımlar atılmıştır.

4. Yıllık Yayın Planları hazırlanarak, yıl içerisinde gerçekleştirilecek yayınlar, maliyeti, süreleri ve miktarları belirlenmeye çalışılmış, ayrıca bu planın izlenmesi de yapılarak Birimlerarası koordinasyon sağlanmıştır.

5. Her yıl hazırlanan Baskı Şartnameleri ile, yayın faaliyetinin teknik esasları belirlenmiştir.

6. 1983 yılında hazırlanan Yayın Kataloğu ile, yayınların kronolojik sıralaması yapılmış, her yayma bir Genel Yayın Numarası verilmiş ve bu yıldan sonra basılacak yayınların üzerinde bu numaranın basımı sağlanarak koordinasyon ve izleme işlevi yerine getirilmiştir. Yayın Kataloğu ayrıca Bakanlığımız yayınlarının tanıtılması ve araştırmacılar açısından da önemli bir işlevi daha yerine getirmiştir.

7. Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına uyulduğu için, telif ve işlenme ücretlerine ilişkin sorunlar ortadan kalkmıştır.

8. Kitap ve Dergilerin niteliklerinin artırılması için gerekli çabalar harcanmış, bunun yanısıra teknik kalitenin de yükseltilmesi için bazı önlemler alınmıştır. Bu önlemlere en güzel örnek son yıllarda yayımı gerçekleştirilen kitap ve dergilerin tek tip kapakla okuyucuya sunulması; Bakanlığımıza özgü bir kapak modeli ve renginin benimsenmiş olmasıdır.

9. Dergilerin periyodik sürelerinde yayımlanmasına ve zamanında basım ve dağıtımlarının gerçekleştirilmesine çalışılmıştır.

10. Türk îdare Dergisi hakkında yapılan okuyucu anketi ile kamuoyu araştırması gerçekleştirilmiş, anket sonuçları değerlendirilerek okuyucuya sunulmuş ve okurların Dergiden beklentileri saptanarak süreç içerisinde yerine getirilmesine çaba harcanmıştır.

11. 1983 yılında basımı gerçekleştirilen “İçişleri Bakanlığı Yayın Kataloğu" ile 1988 yılında basılan “Türk İdare Dergisi 1928 - 1988” adlı yayınlarla okuyuculara bibliyografya çalışmaları sunulmuş, böylece yayınlarımızdan en iyi yararlanmanın yolları açılmıştır.

Bakanlığımız yayın faaliyetlerinin bugün oldukça etkin ve verimli bir faaliyet olduğu konusunda kuşku yoktur. Ancak, yapılan çalışmalar daha iyiye ulaşılması yolunda henüz başlangıç olarak değerlendirilmekte ve her zaman en iyiye ulaşılması için çaba harcanmaktadır. Yayın hizmetlerinin yerine getirilmesinde sorunlar vardır, her zaman da olacaktır. Önemli olan bu sorunların en aza indirilmesi için çaba gösterilmesi ve büyük emekler verilerek oluşan yayınların okuyucuya en fazla yararı sunacak doğrultuda adımlar atılmasıdır.

SİYASİ SİSTEM İÇİNDE YARGININ YERİ YARGI MANZUMELERİNİN DOĞUŞU YARGI VE YÖNETİM ARASINDAKİ DENETİM FARKI

Osman MERİÇ

İnsanlık tarihinde benimsenmiş manevi değerler arasında adaletin önemi büyüktür. Adaleti tecelli ettirmek yargı teşkilatının ve hâkimin görevidir.

Yargı görevi insanlık tarihi kadar eskidir. Sosyal bir yaratık olan insanların birarada yaşamaya başlamasıyla beraber yarar çatışmaları ortaya çıkmış ve bunların çözüme bağlanması zarureti belirmiştir.

Bir rivayete göre ilk hâkim Hazreti Ademdir. Oğulları Habil ile Kabil arasında evlenme konusunda çıkan uyuşmazlık üzerine, kendisiyle doğmayan kızla evlenme kuralını ve kararını koymuş fakat müeyyidesi olmayan bu kararı uygulanamamış, Kabil kardeşi Habil'i öldürmüş böylece yeryüzünde ilk cinayet işlenmiş ve ilk kan dökülmüştür.

Günümüzde hele hele içinde bulunduğumuz çağın ikinci yarısından sonra, sosyal ve ekonomik alandaki değişmelerin ve teknik alandaki gelişmenin etkisi ile gittikçe miktarı artan ve mahiyeti değişen uyuşmazlıklar adalete düşen görevlerin önemini kat kat arttırmıştır. Toplum düzeninin tesisi ve devamı ancak kanunların hakkıyla uygulanmasına ve adaletin iyi çalışmasına bağlıdır. Bunun gerçekleşmesi ise nitelikli hâkimle mümkündür. Bütün kanunların uygulanması ve verim kabiliyeti hâkimlerin karakter (seciye) ve yeterliliği ile yakından ilgilidir. Bir ülke adliyesinin hakiki kıymet ve kuvveti hâkimlerinin seviyesi ile ölçülür. Bu sayede, kötü bir organizasyondan bile iyi sonuç almak mümkündür. Karakterleri sağlam bilgi seviyeleri yüksek olan hâkimlerin serbest ve olgun görüşleri organizasyonun aksaklıklarını ıslah ve telafi eder. Buna mukabilen mükemmel müesseseler ehliyetsiz ve tarafgir hâkimlerin elinde felce uğramak suretiyle fertlerin şerefini, hürriyetini ve hukukunu korumaya kâfi gelmeyebilir.

Bunun için hâkimlik kadrosuna alınacakların gerek ehliyet yani bilgi gerekse karakter bakımından ciddi tecrübe ve incelemeye tabi tutulmaları şarttır.

İlmi kudret bir uzmanlık mesleği olan hâkimlik için şüphesiz lüzumludur. Fakat eğilmez ve sağlam bir karakter hâkimliğin en zaruri bir vasfıdır. Kendilerine yurtdaşların hayatını, şerefini ve hukukunu korumak görevi verilenlerde ilmi ehliyetten başka karakterde sağlamlık, nefiste tam bir feragat ve ruhta yükseklilik aranması kadar tabi bir şey olamaz.

İyi bir hâkime bu niteliği veren ne oturduğu koltuk ne de cüppedir. Dürüstlük, bilgi, fazilet aşkı ve adaleti tevzideki gayret ve başarısıdır.

İşte ifa ettikleri bu kutsal görevin gereği olarak hâkimler diğer kamu görevlilerinden farklı bir statüye tabi tutulmuşlardır.

Bunların başında görev ifa edilen mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı gelir.

İkinci farklılık da yükselmede görülür. Hâkimin yükselmesi de diğer kamu personelinden farklı bir ölçüye bağlanmıştır.

Demokratik ülkelerde özellikle Kara Avrupasında memurlara da geleneksel bir teminat tanımakla beraber bu teminatın kapsamı değişmektedir. İki türlü teminat vardır :

Birincisi belirli bir mevkide belirli bir derece ile hizmet görme hakkı, İkincisi de daha genel anlamda belirli bir derece ile memur kalma hakkıdır.

Birinci halde memur işgal ettiği spesifik pozisyondan ancak özel usullerle alınabilir. İkinci halde ise memurun bir mevkiden diğerine nakli mümkün olup hukuki ihtilaf konusu olmaz.

Günümüzde, personel statüsü hakkında genellikle iki sistem uygulanmaktadır. Bunlardan birisi, fikir babası Amerika'nın eski Cumhurbaşkanlarından Jakson'un ortaya attığı Spoil (Yağma) sistemidir. Diğeri de Fransız başbakanlarından Gambetta'nın ortaya atmış bulunduğu Kara Avrupası sistemidir.

1828'lerde Amerika Cumhurbaşkanlığı için adaylığını koyan Jakson kamu hizmetinde ehliyeti reddetmiş, bu hizmetleri herkesin yapabileceğini ileri sürmüş, kendisine rey verenleri abat, vermeyenleri de berbat edeceğini ilan etmiş böylece memur teminatını kökünden sarsan Spoil sisteminin kurucusu olmuştur. Buna mukabil;

Krallık idaresinin yıkılması ile 1870'lerde Fransa'nın başına gelen Gambetta'yı parlamenterler sıkıştırmaya başlamışlar ve üst düzey idarecilerinin Krallık idaresi ruhu ile meşbu kimseler olduklarını bunların

görevden alınmalarını istemişlerdir. Birgün mecliste kürsüye fırlayan Gambetta "Siz Fransa'nın depolarında yedek idareci olduğu kanısında mısınız? Böyle bir şey yoktur. Hepsi yerinde kalacaktır.” diye bu isteğe karşı çıkmış böylece de müstekar sistem dediğimiz Kara Avrupası personel statüsünün kurucusu olmuştur. Ancak bu sistemler de o zamandanberi bir hayli değişikliğe uğramıştır. Müstekar sistemin vatanı olan Fransa'da dahi bugün güven mevkii olarak kabul edilen memuriyetlerin bir listesi kabul edilmiştir. Bu mevkilerde olanları hükümet kolaylıkla alabilmekte ve yerlerine yenilerini atayabilmektedir.

Mesela, Müsteşarlar, bazı genel müdürler, İçişleri Bakanlığı mensuplarından valiler, Dışişleri Bakanlığından elçi seviyesindeki misyon şefleri bu listeye dahildirler.

İsveç ise güven mevkileri için daha geniş bir liste düzenlemiştir. İçinde bulunduğumuz çağın ilk yarısında İsveç önceleri bütün memurları için hâkimler gibi teminat kabul etmiş buna dair Anayasasına hüküm koymuş fakat sonradan bu sistemle devlet idare etmenin imkânsız olduğunu farkına vararak sistemi değiştirmiş hükümetin serbestçe görevden alabileceği ve atama yapabileceği mevkiler için geniş bir liste düzenlemiştir.

Belçika Personel Kanunu’nun birinci maddesi kapsamını tayin etmiş fakat aynı maddenin son fıkrasına Vali ve Kaymakamların devlet memuru sayılmadıklarına dair hüküm konmuştur.

Böylece Fransa, İsveç ve Belçika gibi bazı ülkelerde önemli mevki işgal eden bürokratlara belli mevkide belli derece ile memur kalabilme hakkı tanınmamaktadır.

Memur teminatı konusu böyle olmakla beraber, Kara Avrupasında belli memuriyet mevkileri geleneksel olarak dış müdahalelere karşı korunmuşlardır. Bu mevkileri işgal edenlerin belirli bir mevki üzerinde belirli bir derece ile hizmet görme hakları mevcuttur. İşte bunların başında hâkimler ve üniversite profesörleri gelir.

Hâkimler, her ülkede dikkatle himaye edilmekte ve teminattan yararlanmaktadırlar. Bu arada bazı ülkelerde Savcılar da Hâkimlerle birlikte aynı teminattan yararlanırlar, bir kısımlarında ise hâkimlere tanınan özel teminat hükümleri savcılara uygulanmaz.

Hiç şüphesiz mevki teminatı hiç bir zaman mutlak bir hak değildir. Örneğin bir cürüm işleyen, akıl hastalığına müptela olan veya ülkesini terk eden hâkim görevden af edilir.

Hâkimler için teminat bakımından önemli olan husus göreve son verme veya istifaya zorlama gibi işlemlerin normal kendi mesleklerinin

yüksek seviyedekilerin üye olarak katılmış oldukları kurullarca yapılmasıdır. Bu prosedür ülkelerde değişik olarak uygulanmaktadır. Mesela, Almanya'da Anayasaya aykırı davranışlarından dolayı itham edilen federal hâkimler, önce Bundestag'ın kararı daha sonra da Anayasa Mahkemesinin üçte iki çoğunluğunun tasvibi ile mecburi emekliye sevkedilmektedir.

Fransa'da ise hâkimler kendi meslektaşlarının çoğunluk teşkil ettiği Yüksek Hâkimler Kurulu'nun oyu ile görevden alınabilir. Türkiye' deki sisteme benzemektedir. Hatta bizden farklı olarak Fransa'da Danıştay üyelerini hükümet atamaktadır.

İtalya ve Almanya'da ise teminat bakımından adli ve idari yargı mensupları arasında bir fark bulunmamaktadır.

Teminat Hâkimlerin ayrılmaz bir parçasıdır. Şüphesiz bunun bedelini de ödemek zorunludur. Her ülke adli sistemlerinin verimli işlemesine engel teşkil eden teminatlı yaşlı hâkimlerinden haberdardır. Adli bağımsızlığın bedeli bazan obstruction (tıkanma) ve kötüye kullanma şeklinde olmaktadır. Buna rağmen bütün ülkeler (milletler) bu bedeli ödemeyi göze almışlardır.

Ülkemiz Hâkimlerinin de teminatı vardır. Hizmetten alınmaları mecburi emekliye sevk ve yer değiştirme işlemleri, çoğunluğunu Yargıtay ve Danıştay üyelerinin teşkil ettiği Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca yapılmaktadır. Ancak Anayasa'nın 159 uncu maddesinde bu kurul kararlarına karşı idari yargıya başvurulamayacağına dair bir hüküm konmuştur. Bunu hem Anayasa'nın hak arama yoluna başvurma hürriyeti hem de teminatı ilkesiyle bağdaştırmak mümkün değildir. Şunu da unutmamak gerekir ki, teminat hâkimin şahsına bağlı bir imtiyaz değil, yurttaşlara verilen bir teminattır. Uhdelerine adalet dağıtma gibi kutsal bir görev tevdi edilmiş olan kimselerin hiçbir tesir ve nüfuza tabi olmaksızın bütün ilhamlarım kanundan ve vicdanlarından alarak bu görevi yapmaları gerekir. Böylece vatandaşın da bundan emin olması ve hâkimin kararına karşı tam bir itimat beslemesi iktiza eder.

Hâkimlik statüsünün diğer personelden farklı ikinci yönü de yükselmedir. Hâkimin yükselebilmesi her yıl sonuçlandırdığı dava adedi ile vermiş bulunduğu kararların Yargıtay tarafından bozulması ve onaylanması oranına bağlıdır.

Her siyasi sistemde Devletin yerine getirmesi gereken toplumsal istekler ve bu istekleri karara bağlayacak, gerçekleştirecek çeşitli organlar vardır. İşte Yürütme, Yasama ve Yargı organları bu istekleri

karara bağlama yetkisini paylaşırlar. Kuvvetler ayrılığı prensibi bu organların faaliyet ve karar alanlarını birbirinden ayırır ise de uygulamada bazı isteklerin her hangi birinde veya hepsinde birden ele alınabilmesi yüzünden yetki alanının karıştığı görülür.

Yargı organı, siyasal sistem içinde toplumsal isteklerle karşılaşan çekişmeleri karara bağlayan, anlaşmazlıkları çözümleyen devlet organlarından biridir. Toplumsal yararlar ve istekler çatışma ve anlaşmazlık konusu oldukları zaman yargı organı kararıma ihtiyaç gösterirler.

Genel olarak yargı organları müesseseleşmiş değer ve gelenekleri sonucu günlük siyasetin dışında sayıldıklarından toplumsal sorunların çözümlenmesine elverişli kabul edilirler. Şiddet ve zor kullanma yerine hukuk fikrini ikame ederler. Yargı organlarına intikal eden uyuşmazlıklar farklı siyasi görüşteki kimseleri ilgilendirdiğinden hâkimlerin mutlak tarafsız olmaları zorunludur.

Zaten bir hâkimde aranılacak yetenekler arasında çağdaş olayları temelden kavrayacak ve kanunları en müessir ve adil yorumlayacak seviyede bilgiden sonra aranması gereken en önemli bir husus da çeşitli yarar çatışmaları arasında tarafsız kalabilecek kişiliğe sahip olmasıdır.

Bizim hukuk sistemimizde, Yargı Kavramı, adli ve idari yargı manzumelerini ve Anayasa yargısını kapsamaktadır. Bununla beraber bunlar arasında bazı farklar vardır. Onun için önce bu yargı manzumelerinin ortaya çıkış nedenlerini sonra da aralarındaki farkları izah etmek gerekir.

Bir toplumda beliren uyuşmazlıkların bir kısımlarını fertlerin kendi aralarında meydana gelenler, diğer bir kısmını ise fertle devlet veya diğer kamu kurum ve kuruluşları arasındaki uyuşmazlıklar teşkil ettiği için nitelik itibariyle birbirinden farklı olan bu uyuşmazlıkların çözümü de birbirinden farklı idare ve adli yargı sisteminin ortaya çıkmasını zaruri kılmıştır. Ortaya çıkış ve gelişme nasıl olmuştur?

Bugün genellikle modern kamu yönetiminin her türlü yönünün (yürütme, yasama ve yargı gibi) incelenmesine Romanın hukuku ve kuramlarının incelenmesi ile başlanır. Bu doğaldır. Çünkü bizim de esinlendiğimiz Batı Avrupa'nın hukuku ve kuramları ile Roma müesseseleri arasında bir paralellik vardır. Roma Hukuku Kara Avrupası hukukçuları üzerinde derin etkiler bırakmış ve Avrupa geleneğinin temelini teşkil etmiştir. İşte Kara Avrupasının bazı ülkelerinde olduğu gibi ülkemizde de adli ve idari yargı olarak uygulanan ikili hukuk sistemi, Romanın meşhur hukukçusu ULPİANUS'un ortaya attığı Kamu Hukuku ve Özel Hukuk ayrımına dayanmaktadır.

Bu ayrımdan sonra tedrici bir gelişme ile toplumdaki uyuşmazlıklar da birbirinden farklı iki gurupta toplanmış bunlardan fertler arasındaki uyuşmazlıklara adli yargıda bakılması, incelenmesi ve karara bağlanması, buna mukabil fertle devlet veya fertle kamu kurumlan arasında çıkan ve devletin taraf teşkil ettiği uyuşmazlıkların ise idari yargıda çözümlenmesi esası benimsenmiştir.

Her ne kadar ilk anda bu ayrıma tepki gösterenler olmuş ve bunun yargı birliğini parçalayacağı ve kuvvetler ayrımına aykırı düşeceği tezini savunanlar ortaya çıkmış ise de, idari uyuşmazlıklarda ferdi yararların değil, fertle kamu yararının karşılaşmakta olduğu, bu uyuşmazlıklara neden olan tasarrufların idarece üstün yetkiler kullanılarak ve tek taraflı olarak ittihaz edildiği, bu durumları ile bunların nitelikleri itibariyle özel hukuk uyuşmazlıklarından farklı oldukları gerçeği karşısında, bu tür uyuşmazlıkların idari işleyişe vakıf hâkimlerinden müteşekkil bir özel yargı manzumesinde ele alınmasının hizmetin icaplarına daha uygun düşeceği kabul edilmiş ve böylece adli yargıdan ayrı bir idari yargı manzumesi kendisini kabul ettirmiştir.

Ancak, hemen ifade edeyim ki bu ayrım çok geç vaki olmuştur. Adli yargı insanlık tarihi kadar eskidir. Buna mukabil idari yargının tarihi iki yüz yılı yeni dolduracaktır. Bu gecikmenin nedeni güçlü devletin ortaya çıkmasına bağlıdır. Ayrıca ferdin devlete karşı korunması gereken hak ve hürriyetleri de ancak Fransız İhtilali ile önem kazanmıştır.

Fransa, İdare Hukukunun gelişmeye başladığı ilk ülke, idari yargının da ilk vatanı olmuştur.

İdari uyuşmazlıkların çözümü evvelce adli yargıya ait iken 1789 Fransız İhtilalinden sonra bu yasaklanmış, kısa bir süre idarenin tasarruflarına karşı yine tasarrufu yapandan düzeltilmesini isteme (İstitaf) yolu denenmiş fakat bu tecrübenin beklenen sonucu vermemesi üzerine Fransız Danıştay'ı kurulmak suretiyle idari yargıya ilk adım atılmıştır.

Fransa’da Danıştay’ın güçlü adalet (Justice delegue) esasına geçmesi için yüz yıla yakın bir süre daha geçmiş, önceleri idari yargı organınca verilen kararların icra ve infazı babında bağımlı adalet (justice reteru) yani idarenin tastik, tasvip ve izninin lahik olması esası uygulanmıştır. 1872'ye kadar görülen manzara budur. Ancak bu tarihte Fransız Danıştay’ı bugünkü hüviyetine kavuşmuştur. Bunu müteakip 80 yıla yakın bir zaman Fransız Danıştay’ı idari yargı alanında tek olarak vazife görmüş ancak 1953 yılında Bölge İdare Mahkemesi adı ile alt derece mahkemesini kurmak suretiyle yargı manzumesi tamamlanmıştır.

Ülkemizde ise, Fransız örneğine uygun bir idari yargı organı teşkiline 1868 yılında Devlet Şurasının (Danıştayın) kurulması ile başlanmıştır. Bu tarihte yani Padişah Abdülaziz devrinde Sadrazam Ali Paşa zamanında Mabeyn Başkâtipliğinden (Saray - Riyaseti Cumhur-Genel- sekreterliğinden) Bab-ı Ali'ye (Başbakanlığa) yazılan bir tezkere ile Devlet Şurasının ve Divan-ı Ahkamı - Adliye (Yargıtay) kurulmuş ve aynı tezkerede Devlet Şurası başkanlığına büyük devlet adamı Mithat Paşa, Divan-ı Ahkamı - Adliye'nin başkanlığına da Halep Valisi Cevdet Paşa getirilmiştir. Aynı yıl çıkarılmış bulunan Devlet Şurası Nizamnamei aslisine de, devlet şurasının fertle devlet arasındaki davalara da, bakacağı hükmü konmuştur. Bu davalar tazminat davalarıdır. İşte bu şekilde kurulan devlet şurası Osmanlı İmparatorluğunun mutlakiyet, birinci ve ikinci meşrutiyet dönemlerinde 54 yıl görev yaptıktan sonra 1922 yılında İstanbul'daki bütün merkez dairelerinin Kurtuluş Savaşını yürütmekte olan Türkiye Büyük Millet Meclisi hükümetinin idaresine geçtikten sonra faaliyetini durdurmuş, Cumhuriyetin ilanından sonra 1925 yılında çıkarılan 669 sayılı Kanunla yeniden kurularak 1927 yılında tekrar çalışmaya başlamıştır. Devlet Şurasına kurulmuş olduğu 1868'den 1925 yılına kadar kapsamlı yargı görevi verilmemiş, 669 sayılı Kanunun 19 uncu maddesine, adli mahkemelerin görevi dışında bulunan idari eylem ve işlemlerden dolayı hak ve menfaati haleldar olanların açacakları davalara Devlet Şurasının bakacağı hükmü ile kapsamlı yargı görevi yüklenmiştir.

1927 yılında Paris'te toplanan İdari Bilimler Kongre'sine katılmış bulunan heyetimize ünlü Fransız İdare Hukukçusu DUGUİT tarafından "Türkiye'de Devlet Şurası fertle Devlet arasındaki bütün uyuşmazlıklara bakar mı" şeklinde sorulmuş bulunan suale hey'etimiz başkanı Muslihittin Adil Bey tarafından "Kanuni sarahat dışında fertle devlet arasında kamu hizmetlerinin görülmesinden dolayı çıkan bütün uyuşmazlıklara bakar." şeklinde cevap verilmesi de kapsamlı adalet görevi ifa ettiğini göstermektedir. Fakat Yargı görevi ifa etmesine rağmen Devlet Şurası 1961 Anayasasına kadar mahkeme değildir. İdarenin içindedir. Ancak 1961 Anayasası ile Yüksek Mahkeme niteliğini kazanarak idari yargının en üst organı olmuştur. Fakat 1982'ye kadar tek başına idari yargı alanında görev yapmış ve bu yıl Milli Güvenlik Konseyi'nin 2575 sayılı Danıştay, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri ve İdari Mahkemeler ve Vergi Mahkemeleri ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunlarını çıkarması ile idari yargının alt derece mahkemeleri de kurulmuştur. Bizim idari yargının alt derece mahkemesi olarak kurmuş olduğumuz bu mahkemelerle diğer ülkelerdeki emsalleri arasında birçok bakımdan fark vardır. Bizim alt derece mahkemelerimiz Türk modeli

dir. Fransa'daki Bölge İdare Mahkemeleri ile sadece bir isim benzerliği vardır. Fransa'daki Bölge İdare Mahkemeleri Fransız Danıştayının ufak bir minyatürünü teşkil ederler. Her Bölge İdare Mahkemesi Danıştay gibi dairelere ayrılır. Dava konuları mahiyetlerine göre idare mahkemesi daireleri arasında taksim edildiği için ihtisaslaşma ve sağlıklı karar vermeye daha elverişlidirler. Bizdeki Bölge İdare Mahkemeleri bu ismi taşımakla beraber kurulmuş bulunan alt derece mahkemeleri arasında yargı görevi en az olandır. Yargısal görevleri tek hâkim tarafından karara bağlanan 75 bin liraya kadar tazminat ve o miktara kadar vergi davalarına karşı yapılan itirazları karara bağlamak ve kendi bölgesindeki idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev uyuşmazlıklarını çözmektedir.

ANAYASA YARGISINA gelince;

Bu müessese kanunların Anayasaya uygunluğunu denetlemek ihtiyacından doğmuştur. Bu ihtiyaç 1800'lerde ilk defa Amerika Birleşik Devletlerinde hissedilmiştir. Kabinede Dışişleri Bakanı olan THOMAS JEFFERSON ile Maliye Bakanı HAMİLTON arasındaki görüş farkından doğmuştur.

Amerikan İstiklal mücadelesi sırasında, hükümet subay ve erlerin maaşlarını ödemek için bono çıkararak halka borçlanmıştır. Harpten sonra halka karşı yeni hükümetin itibarını korumak için bu bonoların bedellerini ödemek gerekiyordu. Fakir çiftçiler bono bedellerinin hükümetçe ödenmesinden ümitli değillerdi. Hamilton gizlice bazı tüccar dostlarını harekete geçirerek onlara bedava denilecek bir bedelle bu bonoları halkın elinden toplatmış idi. T. Jefferson çiftçilerin, Hamilton ise tüccarın hamisi idi. Hamilton'un mali planı milli bir banka kurmak ve bankaya para bastırarak bonoları tüccarın elinden satın almaktı. Tabii bu çıkarılacak bir kanunla yapılacaktı. Jefferson Anayasanın kongreye böyle bir yetki vermediğini, ileri sürdü. Anayasanın bunu men eden bir hükmü de yoktu. Hamilton da Anayasanın memleket yararına yapılacak bir şeyi men eden bir maddesi olmadığına göre Jefferson'un haksız olduğunu iddia ediyordu. Anayasa'nın yorumu bakımından Amerikan kabinesinde iki görüş ortaya çıkmış bulunuyordu. Böylece bir kanun çıkınca bunun Anayasaya aykırı olup olmadığını tayin ve tespit edecek bir organ ihtiyacı belirmişti.

1800 yılında Thomas Jefferson Cumhurbaşkanlığına seçildi. Kendinden önceki Cumhurbaşkanı seçimi kaybedince devretmeden önce alelacele parlamentodan bir kanun geçirerek 42 adet Federal Mahkeme kurma yetkisini aldı. Adams adındaki bu zat bu mahkemelere kendi adamlarım hâkim atadı, ayrıca Senatoda Jefferson'la mücadele eden

Federalistlerden JON MARŞAL'ı da yüksek mahkeme başkanlığına tayin etmişti. Maksat Thomas Jefferson'a icrada güçlük çıkarmak idi. Adams Cumhurbaşkanlığından ayrılmadan önce yeni tayin edilmiş olan bu yargıçlardan bir kısımlarına tebligat yapılmış fakat bir kısmının tebligatı ise yetiştirilememişti. Adalet Bakanlığı bunlara tebligat yapmayınca Marburi adında bir hâkim Yüksek Mahkemeye dava açmıştı. Bu dava toplumda büyük heyecan yarattı. Yüksek Mahkeme Başkanı Jon Marşal Adams tarafından tayin edildiği için herkes davanın Marburi nin lehine sonuçlanacağı kanısında idi. Hukuki durum ise şöyle idi;

1787 Anayasa'sı doğrudan doğruya Yüksek Mahkemeye açılacak davaları saymıştı. Fakat 1789'da çıkarılmış bulunan Adli Teşkilat Kanunu alt derece mahkemelere başvurmadan da Yüksek Mahkemeye başvurulabileceğine dair hüküm getirmişti. İşte bu kuralları karşılaştıran Yüksek Mahkeme Başkanı Jon Marşal, Teşkilat Kanununun Anayasanın tespit ettiği dava açma hallerini genişletmesinin mümkün olmadığını, bu kanundaki hükümlerin Anayasaya aykırı olduğunu bu bakımdan Adli Teşkilat Kanunundaki hükümlerin Yüksek Mahkemece uygulanmayacağını belirterek Marburi davasını reddetti. Bu kararın konumuz bakımından en önemli yönü, mahkemelerin Anayasaya aykırı kanunları uygulamayacağını belirtmesidir.

Marburi davasında kendisinden aksi karar beklenen Jon Marşal "Ben hukuki kanaatimi asla siyasi kanaatıma feda etmem" demiş böylece dünya hukukçularına örnek olmuş ve kendi milletinin de sevgisini kazanmıştır. Bugün dahi Jon Marşal adı Amerikan tarihinde ve Amerikan milletinin kalbinde WASHİNGTON ve ABRAHAM LİNKOLN gibi büyük milli kahramanlarla bir hizada yer tutar.

Böylece Amerika kanunların Anayasaya uygunluk denetiminin gerek fikir ve gerekse uygulama bakımından ilk vatanı olmuştur.

Batı Avrupa hukukçuları arasında kanunların Anayasaya uygunluğunun denetlenip denetlenmeyeceği çok tartışılmış hatta kanunun, egemenlik hakkı ile teçhiz edilmiş bulunan genel iradenin değil, parlamento çoğunluğunu teşkil eden kişisel iradenin mahsulü bulunduğunu bu iradenin Anayasa ile tanınan yetkinin sınırları içerisinde kaldıkça hukuken geçerli sonuçlar doğurabileceğini bu nedenle sözü geçen sınırların aşılıp aşılmadıklarının kontrol edilmesi gerektiğini ileri süren Prof. BARTHELEMY'ye mukabil **Jean Jacques ROUSSEAU**, kanunların genel iradenin mahsulü olduğunu, genel irade ise mahiyeti itibariyle egemen bulunduğuna göre denetlenemeyeceği fikrini savunmuştur.

Ferdi hak ve özgürlük esasına dayanan demokratik düzeni benimsemiş uygar toplumlardan bir kısımları denetimi kabul etmişler, fakat

denetim görevinin kime tevdi edileceği hususunu daima tartışmışlardır. Denetimin hakime bırakılması görüşü ağırlık kazanmakla beraber yetkinin alelade mahkemeleri mi, yoksa bağımsızlık ve prestijle mücehhez bir organa mı verilip verilmeyeceği hususunda hepsi için geçerli olacak bir yöntem benimseyememişlerdir. Denetlemenin alelade mahkemeler tarafından yapılması fikrine karşı bununla kuvvetler ayrılığı prensibinin zedeleneceği yolunda itirazlar da vardır.

DUGUÎT ise, bağımsızlık ve prestijle mücehhez bir kurula bırakmanın sakıncalarını ortaya atmıştır. Ona göre sözkonusu yüksek mahkeme, yargı yeri olmaktan ziyade politik bir kurul olmaya yönelecektir. Bunun sonucu olarak parlamento ile yüksek mahkeme arasında bir çatışma meydana gelecektir. Yüksek Mahkeme meclisler üzerinde bir nevi kontrol icra edecek ve hukuki bir problemi çözmek bahanesiyle siyasi iktidarı elinde tutan yüksek bir meclis haline gelme temayülü gösterecektir.

Bu nedenle, denetleme bakımından her biri ayrı bir yöntem benimsediklerinden, kanunların Anayasaya uygunluğu denetimini benimsemiş olan ülkeler arasında sadece amaçta ayniyet vardır. Araç yani denetleme organı bakımından benimsenmiş olan yöntemler ise farklıdırlar.

Şu anda Anayasa Mahkemesi adıyla müstakil bir organ teşkil etmiş ülkeler, Federal Almanya, İtalya, Avusturya, Yugoslavya, Türkiye, İspanya ve Portekiz'den ibarettir.

İsviçre'de Federal Mahkeme, Amerika ve Kuzey Kıbrıs'ta Yüksek Mahkeme, Yunanistan'da Yargıtay, Lüksemburg'ta Danıştay Kanunların Anayasaya uygunluğu denetimini yapmaktadırlar. Fransa'da ise Anayasa Konseyi adı ile kurulmuş bir organ bu görevi yürütmektedir. Dokuz üyesi bulunan bu konseyin üçtebir üyesi her üç yılda bir değişmektedir. Eski Cumhurbaşkanları da bu konseye katılırlar.

Günümüzde Birleşmiş Milletlere kayıtlı üye adedi (159) dur. Kanunların Anayasaya uygunluk denetimi için müstakil bir organ kurmuş olan devletlerin adedi yedi olduğuna, bu görevi diğer organları aracılığı ile yürütenler de çok mahdut bulunduğuna göre Anayasa Yargısı deyimi henüz cihaşumul bir deyim değildir. Bunu kullanmada ihtiyatlı hareket etmek gerekir. Kendi milli sistemimiz için geçerlidir.

Ortaya çıkış nedenlerini arz ve izah ettiğim bu yargı manzumeleri arasında bazı temel farklar vardır.

Her şeyden önce Danıştay ve Yargıtay ve bunların alt derece mahkemeleri başkan ve üyeleri tam anlamı ile hâkim veya Yüksek Hâkim-

dirler. Bu bakımdan önlerine gelen bir uyuşmazlığı ilgili kanun maddelerine, hukukun ilkelerine ve vicdanlarının sesine uyarak çözümlerler. Bu ilkenin dışına ancak Medeni Kanunun birinci maddesinde yer almış bulunan "Hakkında kanuni bir hüküm bulunmayan meselede hâkim örf ve âdete göre, örf ve âdet dahi yoksa kendisi vazıı kanun olsa idi bu meseleye dair nasıl bir kaide vaz edecek idi ise ona göre hükmeder." kuralına dayanarak hukuk yaratma gücü bahse konu olduğunda çıkabilirler. Çünkü bu takdirde uyuşmazlığı kanun koyucu gibi davranmak suretiyle çözümleme zorunluğu bulunduğundan lafzi ve tarihi yorum yanında amaçsal yoruma da önem vermek, toplumdaki gelişmeleri de kaale almak gerekir ki bu cüz'i miktarda da olsa bu gibi hallerde kamu siyasetinin oluşumuna katılma demektir.

Fakat Anayasa Mahkemesinin durumu böyle değildir. Çünkü Anayasa Mahkemesi önüne gelen sorunları siyasilik açısından değil de hukukilik açısından ele alma eğiliminde olsa bile karar konularının niteliği ve kararlarının toplum hayatında yarattığı etkiler bakımından siyasi bir güç olarak belirmektedir. Çünkü her konuda Yasama Organının Anayasa sınırını aşıp aşmadığını tespite çalışmaktadır. Bu sadece hukuki bir mes'ele değildir. Anayasa koyucusu ile kanun koyucusunun gerçek maksadını araştıracaktır. Bunu yaparken siyasi yorum yapacak, sosyal realiteyi gözönünde bulunduracak, ferdin hak ve hürriyet ihtiyacı kadar devletin de nizam kurma görevini gözönünde tutarak bunları bağdaştırma maharetini gösterecek ve sonuçta takdir ve tercihini ortaya koyacaktır. Bununla ratık yargı fonksiyonunun sınırını aşmış ve siyasi alana geçmiş demektir. Bu bakımdan kanunların Anayasaya uygunluğu denetimini hangi organa vermenin daha isabetli olacağı hususu bazı kararlar vesilesiyle kamuoyunca tartışılmakta ve zaman zaman diğer ülkelerde ve bizde Duguit'ye hak verdiren olaylarla da karşılaşılmaktadır.

Çağımızda bunun en tipik örneğine önce Amerika'da rastlanmıştır.

1932'de Roosevelt "Yeni Yol" dediği bir programla Amerikalıların karşısına çıkarak Cumhurbaşkanlığı seçimini kazanmış ve 1933 yılında göreve başlamıştır. Amerika Birleşik Devletleri tarihinin en ağır ekonomik ve mali krizi içindedir. Amerika'dan Avrupa'ya atlayan bu kriz "Büyük Kriz" adıyla bilinir. Roosevelt Yeni Yol programı ile işçilere ve tarım sektörüne satın alma güçlerini artıracağını vaad etmiştir. Programını uygulamak için Kongreyi olağanüstü toplantıya çağırarak gerekli yetkileri almıştır.

Kongreye birisi Tarımı Düzenleme, diğeri de Milli Gelişme Örgütü adı altında iki kanunu kabul ettirmiştir. Birincisi ile tarım ürünleri faz-

lasını eritecek, tarım sektörünün borçlarını hafifletecek, İkincisi ile de büyük yatırımlara girişecek ve çalışanların şartlarını iyileştirecektir.

Roosevelt'ten önce 12 yıl Cumhuriyetçi Parti iktidarda kalmıştı. Amerika'da Federal Kanunların ve Eyaletlerin Kanunlarının Anayasaya uygunluğunu denetlemek Yüksek Mahkemeye ait idi. Yüksek Mahkeme üyelerini Senatonun tastiki ile Cumhurbaşkanı seçiyordu. Görevleri ömür boyu sürerdi, emekliye ayırma ve değiştirme imkânı yoktu. Roosevelt'ten önceki Cumhurbaşkanları ölen ve emekliye ayrılan üyelerin yerine kendi partililerinin eğiliminde olan kimseleri seçerek arzuladıkları çoğunluğu sağlamışlardı. Yüksek Mahkeme Tarımı Düzenleme Kanununu ve Milli Gelişme Örgütü Kanunlarını liberal eğilime aykırı bularak iptal etti. Roosevelt milletine bir program sunmuş ve milleti de bu programı benimseyerek onu seçmiş idi. Programı gerçekleştirmek için bu kanunlar şarttı. Fakat Yüksek Mahkeme Yargıçları bunları iptal ediyor ve Cumhurbaşkanının kendilerine bir şey yapamayacağını düşünüyorlardı. Roosevelt'in beyin takımı Yüksek Mahkemenin statüsünde bir boşluk buldu. Mahkemenin üye sayısını çoğaltabilirdi. Roosevelt Yüksek Mahkeme başkanım çağırarak ona; "Bakınız ben bir programla iktidar oldum. Bunu gerçekleştirmek için bazı kanunlara ve bazı tasarruflara ihtiyacım var. Siz bunları tercihinize uymuyor diye iptal ederseniz benim iktidarlığım iktidar olmaktan çıkar, icra adeta sizin elinize geçer. Bir demokraside bunun anlamı yoktur. Sizlere dokunmayacağımı biliyorsunuz. Amma eğiliminizi unutmazsanız sayınızla oynayacağım ve siyasi tercihi başka eğilimli bir çoğunluk oluşturacağım. Yüksek Mahkeme ile oynamak istemiyorum. Sevmiyorum. Bunun bir yol olmasını arzulamam. Yüksek Mahkemenin kaderi sizin elinizdedir." demiştir.

Yüksek mahkeme icranın başını anlamış, rejimin dejenere edilmesine meydan vermemiş, çekilenler çekilmiş, çekilmeyenlerle çekilenlerin yerine gelenler tekriri müzakere ederek yeni karar almışlar ve böylece Roosevelt de programını uygulama imkânı bulmuştur.

Çok partili hayata girdikten sonra bizim yargı organlarımızdan (Genellikle adli yargı dışındakiler) veya hâkimlerden oluşan organlarımızdan daha ziyade kişisel eğilimin ağır bastığı kararlar çıkmıştır. İlk örneğine 1954 yılında Yüksek Seçim Kurulunda rastlandı. Genel seçimler yapılıyordu ve yapıldı. Yüksek Seçim Kurulu on bir üyeden müteşekkil idi. Seçim münasebeti ile yapılan itirazlar üzerine bütün kararlar dörde karşı yedi çoğunlukla çıkıyordu. İtiraz muhalefetten gelmiş ise dörde karşı yedi ile kabul ediliyor, itiraz iktidardan gelmiş ise dörde karşı yedi ile red ediliyordu. Açıkça üyelerden yedisi

tercihlerini muhalefet eğiliminde, dördü de iktidar eğiliminde yapıyorlardı.

Türkiye Amerika değildi. Rahmetli Başbakan Menderes çileden çıktı. Bunun üzerine parlamentodaki çoğunluğuna dayanarak "görülen lüzum üzerine" emekliliğe sevk kanununu çıkardı. Bir kısım hâkimleri ve yüksek memurları emekliye şevketti. Bu tasarrufların demokrasiyi dejenere ettiği söylenir. Ancak bunu söylerken Yüksek Seçim Kurulu üyelerinin de bunda vebali olduğunu unutmamak gerekir.

Şüphesiz yargıyı benimsemeyen devlet hukuk devleti değildir. Demokratik devletin birinci şartı hukuk devleti olmaktır. Amma hukuk devleti hukukçulara da birinci derecede sorumluluk yükler. Kendi eğilimine göre fetva veren hukukçu olmaz. Yargının verdiği kararları kamuoyu izler. Yargı kararlarının en makbulü kamuoyunu rencide etmeyenlerdir.

Anayasa Mahkememizin de 25 yıllık tarihinde zaman zaman Duguit'yi anmaya vesile olan kararları olmuştur. Kamuoyunda çok tartışılan bu tür kararlar için bir iki örnek zikredebiliriz. Bunlardan birisi, 6/5/1968 tarihinde seçimlerde Engelli D'hont sistemini kabul eden 1036 sayılı Kanunun bununla ilgili maddesinin iptali ile ilgili E. 1968/5, K. 1968/13 sayılı karardır.

Diğeri de 1974 yılında çıkarılmış bulunan 1803 sayılı Af Kanununun 5 inci maddesinin (A) bendinin iptali ile devletin şahsiyetine karşı suç işlemekten ve anarşik olaylardan dolayı mahkûm olmuş kimselerin affına imkân veren 12/7/1974 gün ve 1974/31 sayılı karardır.

En son önseçimle ilgili olarak verilmiş bulunan 9/10/1987 gün ve E. 1987/27 sayılı karar da kamuoyunda geniş tartışmayı mucip olmakla beraber, bununla diğer ikisi arasında mahiyet farkı bulunmaktadır.

1968 ve 1974'de verilmiş bulunan bu iki karar karşısında Duguit'nin, kanunların Anayasaya uygunluk denetiminin bağımsız ve prestijle mücehhez yüksek bir mahkemeye verilmesinin sakıncalı olduğu görüşünü yabana atmamak gerekir. Duguit, bu organın bir yargı yeri olmaktan ziyade yüksek bir kurul olmaya yöneleceğini, bunun sonucu parlamento ile arasında bir çatışma meydana geleceğini, bu mahkemenin meclisler üzerinde bir nevi kontrol icra edeceğini ve hukuki bir problemi çözme bahanesiyle iktidarı elinde tutan yüksek bir meclis haline gelme eğilimi göstereceğini ileri sürmüştür ki, bizim toplumumuz görmek ve yaşamak suretiyle bunun gerçek olduğunu anlamıştır.

Anayasa Mahkemelerine Yasamanın bazı tasarruflarının kanuna uygunluğu denetimi yapmaları yetkisi tanınmıştır. Burada bahse konu

olan sadece denetim yani murakabedir. Fakat Anayasa Mahkemesi bu iki kararını verirken yeni kurallar koymak suretiyle yasamanın yerine geçmek istediği düşüncesini uyandırır gibi olmuştur. Yürütmenin eylem ve işlemlerinin kanuna uygunluğunu denetleyen Danıştay ve kanunların Anayasaya uygunluğunu denetleyen Anayasa Mahkemeleri kararları ile kesin hüküm tesis ettiklerine, bu hususta son sözü söyleyen bu organları denetleyecek başka bir organ bulunmadığına, bu işi başka bir yargı organına havale imkânı da olmadığına göre, toplumun bu yargı organlarından kendi kendilerini denetlemelerini beklemekten başka başvuracağı bir çare yoktur.

Anayasa Mahkemesi'nin ön seçimle ilgili hükmü iptal eden kararına ise etken olan unsurlar yukarıda zikrettiklerimizden farklıdır.

Kuralın Anayasaya uygunluğunu incelerken altı kişilik çoğunluk kuralın mantıki yorumu ile yetinmiş, bunu yaparken fertlerin hürriyet ihtiyacı kadar devletin de nizam kurma görevini, başka bir deyişle kişi yararı ile kamu yararını bağdaştırmayı akımdan geçirmemiştir. Sosyal realiteyi gözönünde bulundurmadan sadece hukuk kuralının yorumu ile çözüme gitmiştir. Nitekim Yüksek Mahkemenin bir üyesinin bir yazarın "Bu maddeyi iptal edersek ortalık karışır, her şey arap saçına döner, bunalıma girilir hususunu düşünmediniz mi?" sorusuna "Mahkeme tartıştığı konunun sonucunu düşünmez, onu düşünürsek hukuk olmaz. Önümüzde bir olay var, bu dosyada yer alıyor. Ona göre karar verilir." şeklinde cevap vermesi bu kanıyı teyit etmektedir. (11/10/1987 günlü Tercüman Gazetesi, Sayfa 3, Yavuz Donat'ın makalesi.) Bu Anayasa'da Yargıtay formasyonunun hâkim olduğu kanısını uyandırmaktadır.

Diğer hata maksat'ın hatalı yorumundan mütevellittir. Anayasa Mahkemesi Anayasa koyucusu ile yasa koyucusunun iradelerini karşılaştırmakta gerçek maksatlarım araştırmaktadır. Maksat tespiti ve denetimi mahiyeti itibariyle güç bir iştir. Hele hele Anayasalarda ve yasalarda manası ve içeriği belirli bir hal almamış, klasikleşmemiş kristalize olmamış deyimlerin yer alması meseleyi bir kat daha güçleştirmektedir. Onun içindir ki BENTHAM, "Les paroles doivent se peser comme des diamants" yani kanunda yer alan deyimler pırlantaların tartıldığı gibi tartılmalıdır, demiştir. Nitekim olayımızda da yüce mahkemenin bir kısım üyesi ön seçimi Anayasanın 69 uncu maddesinin "Siyasi partilerin parti içi çalışmaları ve kararları, demokrasi esaslarına aykırı olamaz" hükmünde yer almış olan "demokrasi esasları" deyiminin halk iradesini yansıtma bakımından uyulması mutlak olan bir şart olarak kabul etmiştir. Halbuki ön seçim şartı demokrasinin mutlak

şartı değildir. Nitekim Anayasa kararından sonra çıkarılmış bulunan 3404 sayılı Kanun, önseçim yapıp yapmamayı, partilerin karar organlarının ihtiyarına bırakmıştır. Böylece maksat denetiminin yorumunda bir kısım üyelerce hataya düşülmüş olduğu kanaati ileri sürülebilir.

Maksat, niyet, eski tabirle deruni bir olaydır. Sübjektif bir haldir. Elle tutulmaz gözle görülmez. Ancak dışa yansıyan yönü yakalanarak mana verilmeye çalışılır. Bundan dolayıdır ki maksat denetiminin güçlüğünü izah etmek için kullanılmış bulunan bir Roma atasözünde "De internis non judicat praetor" yani "İç dünya yargılanmaz" denilmiştir.

Amerikan Yüksek Mahkemesinin bir kararı da "Şeytan bile insanın kafasından geçeni bilemez" diyerek mahkemelerin insanın kafasından geçeni, açıklanmamış zihni işlemleri meydana çıkaracak güçte olmadığını, belirtmiştir.

Anayasa yargısı, beşeriyetle beraber doğmuş olan ve uzun süre zarfında oturmuş bulunan adli yargı gibi değildir. Henüz yeni gelişmektedir. Bu bakımdan kanunların Anayasaya uygunluk denetimi için şimdiye kadar sadece yedi ülkede bağımsız mahkeme kurulmuştur. Demokratik ülkelerden bazıları bu mahkemeleri politik gücün "Kanun tanımazlığına" karşı bir baraj olarak düşünmüşlerdir. Nitekim Anayasa Mahkemesinin ülkemizde kurulmasına da "Görülen Lüzum Üzerine Emekliye Sevk Kanunu", Kırşehir'i ilden ilçe yapan kanun ve olağanüstü yetkilerle kurulan ve yasama üstü bir güç imajı yaratan tahkikat komisyonunun kurulması ile ilgili kanunlar sebep olmuştur. Bu kuruluş "Hukuk Devleti'nin üstünlüğü ilkesini simgeler. Ancak hukukun amacı toplumun ortak yarar ve mutluluğu iken bunu kaale almadan verilen kararlar da toplumu tatmin etmez. Nitekim yukarıda değinilen kararlar tartışmalara konu olmuştur. Tartışmalar, genelde Devletin nizam kurma görevinin gerektiği şekilde değerlendirilmemesi, sosyal realitenin gözönünde tutulmaması ve maksat denetiminin isabetsiz yorumlanması noktalarında düğümlenmiştir.

Danıştayca da 12 Eylül 1980 tarihine kadar geçen 16-17 yıllık dönemde, kamuoyunda hukukiliği tartışılan bir hayli karar verilmesi, hukukun ilkelerinden ayrılarak şahsi eğilime göre uyuşmazlıkları çözüme bağladığı kanaatim yarattığından 1982 yılında çıkarılmış bulunan Danıştay alt derece mahkemeleri ve idari yargılama usulü kanunlarıyla birlikte operasyona tabi tutulmuş ve buna bağlı olarak, kamu idaresi alanında zaman zaman başvurulan tasfiye hareketlerinde her zaman olduğu gibi bu operasyon da İdari Yargı alanında temayüz etmiş güzide bazı hukukçuların Danıştay'dan uzaklaştırılmalarına neden olmuştur. Yani "Kurunun yanında yaşta yanar" atalar sözü burada da

hükmünü icra etmiştir. Bu operasyon Danıştay'ı yılların bilgi birikimi ve tecrübesi ile meşbu olan bazı hukukçulardan yoksun bırakmıştır.

Çok partili hayata girdikten sonra, kamuoyunca hukuka uygun görülmediklerinden dolayı eleştiri konusu yapılmış olan bu olumsuz kararlar karşısında "Niçin?" suali hatıra gelmektedir.

Nedeni ne olursa olsun Yargı organlarının iyi çalışmasının sorumluluğu genellikle hâkimlere atfedilir. Daha doğrusu bunların yeterince yetişmemiş olmalarıdır. Tabii yetişmemezliğin tek suçu kendilerine yüklenemez. Devletin de, adalet hizmetinde görev alan bu kişilerin, çağdaş olayları temelinden kavrayacak ve kanunları en etkili, en adil biçimde yorumlayacak bilgiyi elde etmelerini sağlaması ve çeşitli yarar çatışmaları karşısında tarafsız kalacak kişiliği kazanmaları için gerekli koşulları hazırlaması gerekir. Hiç şüphesiz toplumun yargıya karşı hassasiyetinde insanoğlunun Anayasaya, Kanun ve Mahkeme kavramlarını üstün değerde görmesi de önemli rol oynamaktadır.

Laboratuvarında on yıl deney yapan fizikçi neticeye ulaşamazsa dünya yıkılmaz. Arkadan gelen kuşaklar devam ederler. Fakat hukukçu önüne gelen uyuşmazlığın çözümünü bulacaktır. Hukukçu aynı hukuki uyuşmazlığa başka başka çözümler verirse hukuk sarsılır, hukuk fikri, adalet fikri ve duygusu çöker, sonuçta toplum bozguna uğrar.

Siyasi sistem içinde devletin fonksiyonlarını Yasama, Yürütme ve Yargı organları paylaşmışlardır.

Yukarıda değindiğimiz veçhiyle, bu organlar arasında bazı dengeler kurabilme endişesiyle bunlardan birine veya diğerine öbürünün bazı tasarruflarını murakabe etme yetkisi tanınmıştır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi benimsenmiş te olsa bu murakabe kabul edilir. Ancak müdahale kesinlikle reddedilir. Murakabe bir tespit meselesidir. Müdahale ise, murakabe edilen fonksiyonu üstlenmektir. İşte fonksiyonlar ayrımında buna cevaz yoktur. Bu olmadığı için de devlet fonksiyonları arasında hiyerarşi (astlık üstlük) münasebeti bulunmamaktadır. "Fonksiyon ayrımı" iş bölümü vardır.

Zaman zaman bazı yazarlar yazılarında ve yargı organları da kararlarında "Yargı üstünlüğü" tabirini kullanırlar ki bu hatalıdır. Kullanılacak tabirin "hukuk üstünlüğü" veya Anglosakson deyimi ile "hukuk egemenliği" olması gerekir. Bu hata murakabenin "üstünlük" zannedilmesinden ileri gelmektedir. Halbuki üstünlük, ancak müdahale ile olur.

Bütün devlet fonksiyonlarının tevdi edildiği Yasama, Yürütme ve Yargı organları hukuka bağlıdırlar ve ona riayete mecburdurlar. Aynı

seviyededirler. Hangisi normal seviyenin üstüne çıkar ve buna kalkışırsa, hukuk devleti ilkesini ihlal etmiş, hukukun ve meşruiyetin dışına düşmüş olur. 1961 Anayasasının 4 ve 1982 Anayasasının 6 ncı maddelerinde yer almış olan "Hiç kimse veya organ kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisini kullanamaz." hükmünün anlamı budur. 1960 ihtilaline takaddüm eden günlerde yasamaya, yürütmeye ve yargıya ait yetkilerle mücehhez olarak kurulmuş olan Tahkikat Komisyonunun bu yetkilerinin zikrettiğimiz bu hukuk ölçülerine sığmamasının toplumda yarattığı kuşku ve endişeyi ihtilalcilerin ihtilal hareketini meşru göstermede en etkin bir olay olarak ele almalarının ve değerlendirmelerinin nedeni budur.

Şüphesiz, hukuka riayeti sağlamak için murakabeye ihtiyaç vardır. Nitekim bizde de kanunların, Kanun Hükmündeki Kararnamelerin ve T.B.M.M. İçtüzüğü'nün Anayasaya uygunluğunun denetimini yapmak için Anayasa Mahkemesi kurulmuştur. Fakat bu organ, murakabe aynı zamanda müdahaleyi de tazammun eder (içerir) düşüncesiyle kanun hükümleri derecesinde kurallar koymaya yetkili değildir. Görevini yaparken Yasama Organı ile arasında bir astlık - üstlük ilişkisi bulunmadığını gözönünde tutması gerekir.

Yürütmenin tasarruflarının da kanunlara uygunluk denetimini Danıştay yapar. Fakat bu denetim Danıştay'a doğrudan doğruya veya dolaylı olarak denetlemekte olduğu idari fonksiyonu bizzat yüklenme yetkisini vermez.

Peki, bütün bu denetlemeleri yapacak ve "Kesin Hüküm" tesis ederek Yasama ve Yürütme organlarının hukuka riayet edip etmedikleri hususunda son sözü söyleyecek Yargı Organlarını kim denetleyecektir? İşte bunu yapacak başka bir organ yoktur. Bu bir fasit daire (kısır döngü) yarattığından bir yerde kesilmesi lazımdır. İnsanlık, konuya başka türlü bir çözüm bulmakta aciz kaldığı için, düşünme gücünü bir noktada yitirdiğinden bunda karar kılmıştır. O halde Yargı kendi kendini denetleyecektir. Nazik nokta bunun nasıl sağlanacağıdır. Konunun bir yönü, hâkimi dikkatle seçmek, yetişmeyi, yetiştirmeyi, yükselmeyi son derece sert ve müsamahasız ilkelere bağlamak ve uygulamaktır. Diğer yönü de hâkimin uygulayacağı kuralların konulmasında yani kanun ve nizamın vaz'ında Yasama ve Yürütmenin göstereceği itina ve mükemmeliyettir. Anayasa'da ve Yasalarda, kural ihtiva eden idari mevzuatta içeriği belirli bir hal almamış, klasikleşmemiş, kristalize olmamış deyimlerden kaçınmak, Profesör Bentham'ın deyimi ile hukuki tabirleri pırlantaların tartıldığı gibi tartarak koymakla mümkündür.

Seçmede karakter birinci sırada yer almalıdır. Atatürk'ün çizmiş bulunduğu Adli inkılabımızın ana hatlarından esinlenerek hazırlanmış bulunan mülga 2556 sayılı Hâkimler Kanunu gerekçesinde "İlmi ehliyet, yüksek bir ihtisas mesleği olan hâkimler için şüphesiz lüzumludur. Fakat eğilmez bir karakter (seciye) hâkimliğin en zaruri bir vasfıdır." denmesinin nedeni budur.

Bizde kanunilik (yasallık) ve hukukilik denince sadece yürütmenin tutumu ve tasarrufları akla gelmektedir. 1961 Anayasa'sının hazırlanışında temel görüş bu olmuştur. Halbuki ülkemiz için kanunilik ve hukukilik problemi yargı organları kararları için de aynı derecede önemlidir. Bunun akla gelmemesi çare bulamamaktan ve uzun vadeli bir sistemi gerçekleştirmeyi göze alamamaktan mütevellittir. Hâkim seçiminde ilmi kifayetle birlikte eğilmez bir karakter arayışı ile konu ancak çözüme kavuşur. Geçen yıl zarfında Amerika'da Cumhurbaşkanı tarafından Yüksek Mahkeme Üyeliğine seçilmiş bulunan Douglas H. Ginsburg'un üyeliğini Kongrenin, hakkında bir ilam veya vesika olmamasına rağmen sadece kendisinin çocukluğunda Mariuana kullanmayı tecrübe ettiğini ifade etmesini mesnet yaparak tastik etmemesi olayı karakterin hâkimlikte ön planda tutulması gerektiğine delalet eden en taze olaydır.

Bizde, yetkililerin sık sık tekrarladıkları husus sadece "Hâkim açığı"dır. Kemmiyetteki noksanlık keyfiyet üzerine eğilmeye imkân bırakmamakta ve hâkim tayinlerinde seciyeyi tespit ve tevsik vesikası olarak sadece evrak meyanına Savcılar tarafından verilmiş bulunan "Sabıkası kaydına rastlanmamıştır." şerhi ile yetinilmektedir ki bununla ülkemiz yargı sistemindeki aksaklığı gidermek yargı alanında mevcut olan keyfiyete ait problemi çözmek mümkün değildir.

İçinde bulunduğumuz yüz yılın ikinci yarısına ait yargı alanı ile ilgili olarak genç kuşakların bilgilerine sunulması gereken bir tespitte şudur;

Çok partili hayata girdikten sonra iktidarı kaybeden Parti, yargıyı tahrip pahasına, yargı içinde etkenliğini sürdürme hevesine kapılmış, 1800'lerde Amerika'da yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimini kaybeden Adams zihniyeti benzeri bir tutumu benimsemiş (Adams seçimi kaybedince yeni seçilen Cumhurbaşkanı Thomas Jefferson'a, yargıda güçlük çıkarmak için, görevini devir müddeti esnasında alelacele 42 federal mahkeme kurarak buralara kendi partisinin adamlarını hâkim tayin etmiştir.) beşeri zaaftan yararlanarak bazı yargıçları kendisine bendetmiştir.

Nitekim, 1950 yılında seçimi kaybeden partinin liderine atfedilen ve basına intikal eden bir beyanatta "İktidarı kaybettik, fakat idare bizdedir." denilmektedir ki bunun anlamının bu olması gerekir.

Yakın yargı tarihimizin olumsuz diğer olayları da 1960 askeri hareketinden sonra cereyan etmiştir.

27 Mayısı müteakip Milli Birlikçiler bir kanunla Danıştay'ı lağvetmişler, başka bir kanunla aynı anda yeniden kurmuşlar ve yeniden kurarken genellikle üye olabilme ölçüsü olarak liyakati gözardı ederek askeri harekâtın fikri zeminini hazırlamış olduğu imajını yaratan görüşteki kişilere öncelik vermişlerdir.

O dönemde, bu görüş dışında az sayıda üye Danıştay'a girebilmiştir.

Siyasal sistemin diğer bir organını da Yürütme teşkil etmektedir. Yürütme alanında kamu yönetiminin en etkin grubunu ise (Hükümet denilen siyasi kurul müstesna) idare amirleri teşkil etmektedir. Hazreti Muhammet "ümmetimden iki sınıf düzelirse hepsi düzelir. Bu iki sınıf bozulursa hepsi bozulur. Bunlar amirlerle, alimlerdir." demiştir ki bunun anlamı amirliğin önemini dile getirmektedir. Bu etkinlik ve önem daha ziyade idare amirlerinin de hâkimler gibi kamu gücünü kullanmada en müessir görevliler meyanında bulunmalarındandır. Bir ülkede her türlü faaliyetin rahatlıkla cereyan edebilmesinin ön şartı kamu düzeninin sağlanması ve devamının teminidir. İşte bu iki grup fonksiyonları icabı olarak kamu düzenini sağlamada görev ve yetki bakımından en önemli role sahiptirler. Bazı yönleri itibariyle fonksiyonlarında benzerlik ve yakınlık olmakla beraber (birisi yargısal diğeri idari nitelikli uyuşmazlıkları çözme bakımından) bazı yönleri bakımından hele hele denetim konusunda aralarında büyük fark bulunmaktadır. İdarede denetim, yanlışlıkların düzeltilmesine imkân vermekte, idareyi kanunilik (yasallık) ilkesine uygun hareket etmeye sevk etmekte ve böylece ferdin haklarının tehlikeye düşmesini önlemektedir.

Bu denetim çeşitli yollarla yapılmaktadır.

İdari denetim, yargı denetimi, siyasi denetim ve kamuoyu denetimi gibi. Bunlardan yargı denetimi, daha çok hukuka uygunluğu yani kanuniliği sağlar.

Diğerlerinin amacı ise kanuniliği sağlama yanında, yerindeliği, maslahata uygunluğu gerçekleştirmeye matuftur.

İdari denetimin çeşitli türleri vardır. Bunların başlıcaları;

— HİYERARŞİK DENETİM,
— İDARİ VESAYET DENETİMİ'dir.

Hiyerarşik Denetim

Bu, bir teşkilat içinde çalışanlar arasındaki üstlük - astlık ilişkisidir. Merkezi sistemin hukuksal niteliğini zirvedeki kattan giderek genişleyen en alt katlara kadar emir vermeyi içeren hiyerarşi oluşturur ve bir piramide benzer. Güç merkezde ve zirvede toplanmış, alt katlara doğru azalmıştır.

Mesela, İçişlerinde bu hiyerarşinin katlarını Bakan, Valiler, Kaymakamlar ve Bucak Müdürleri teşkil eder.

Hiyerarşide üst, astın işlemlerini denetimi altına alır. Bu denetim, idari işlemler, kararlar, eylemler üzerinde olur. Çok geniş bir şekilde cereyan eder. Öyle ki denetim; sadece işlemlerin hukuki yapıları hakkında değil, takdire ilişkin unsurlarını da ihtiva eder. İcabı hale uygun olup olmadıklarını da kapsar. Ancak bununla üstün ast tarafından yapılan bütün işlemleri denetleyeceği, bunun istisnalarının bulunmadığı anlamı çıkarılmamalıdır. Üst tarafından denetlenmeyecek, böylece denetim dışında kalan eylem ve işlemler de vardır. Mesela, 3091 sayılı Gayrimenkule Tecavüzün Def'i hakkındaki Kanuna göre men'i müdahale kararı verme yetkisi Valilere ve Kaymakamlara tanınmıştır. İçişleri Bakanı buna ilişkin işlemlerde bir yolsuzluk iddiası varsa soruşturma ve kovuşturma yaptırabilir. Fakat hiyerarşinin zirvesinde bulunmasına rağmen işlemin hukuka aykırılığı iddiasını hiyerarşik denetimden yararlanarak kaldırma, yürütülmesini durdurma, iptal, düzeltme ve değiştirme yoluna gidemez. Bu tür aykırılıklar hakkında ilgililer yargısal denetimden yararlanabilirler. Kaymakamın veya Valinin Men'i-Müdahale kararına karşı usule, şekle ve yetkiye müteallik hususlardan dolayı İdare Mahkemelerine iptal davası açabilirler.

Hiyerarşik denetim, idari denetim türünden olduğu için genellikle üst kendiliğinden harekete geçer. Bir başvurma üzerine de harekete geçme mümkündür. Süreye ve biçime tabi değildir.

Hiyerarşik denetim yetkisi, üstün astı cezalandırabilmesi imkânı ile teminat altına alınmıştır.

İdari Vesayet Denetimi

Hiyerarşik denetim idarenin iç denetimi olmasına mukabil vesayet denetimi bir dış denetimdir.

1982 Anayasasının 127 nci maddesi bu denetimi, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması, maksadına bağlamıştır.

Devlet teşkilatında fonksiyonları gereği bazı birimlere özerklik (muhtariyet) tanınmıştır. Bunun çok geniş tutulmasının doğuracağı sakıncalar İdari Vesayet müessesesini lüzumlu ve zaruri kılmıştır. Bundan dolayıdır ki, en büyük kamu gücünü elinde tutan ve tüzelkişiliği haiz bulunan Devlete, yani merkezi idareye, Mahalli İdarelerin kanuna, umumun menfaatına uymayan tasarruflarına karşı engel olma yetkisi tanınmıştır. Merkezi idare bu yetkisinden büyük bir kısmını taşradaki ajanları aracılığı ile kullanmaktadır.

Hiyerarşik denetim ve idari vesayet denetimi arasında da önemli farklar vardır.

Hiyerarşik denetim şartsızdır. Üst, kanuna aykırılık olmamak kaydiyle astına uygun gördüğü emri verebilir. İdari vesayette ise astlık- üstlük ilişkisi değil, denetleyen - denetlenen bağlantısı vardır. Denetleyenin gücü şartlıdır. Denetim, yasanın öngördüğü durumlarda ve biçimlere göre yapılır. Kısaca idari vesayette, “mevzuat olmadan vesayet olmaz, mevzuat ötesinde vesayet yoktur." kuralı geçerlidir. Nitekim Anayasa'nın 127 nci maddesinde bu husus “Kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir." hükmü ile ifade olunmuştur. Mesela, 1580 sayılı Belediye Kanununun belediye bütçelerinin mahalli mülkiye amirlerince onaylanmasına ilişkin 123 üncü maddesi hangi hususlarda değişiklik yapılabileceğini belirtmiştir. Buna rağmen vesayet makamı, ben nasıl olsa bütçeyi tastike yetkiliyim düşüncesi ile hareket ederek bütçede yer alan belediye başkanı ödeneğini azaltma veya çoğaltma yoluna giderse, idari vesayetin açık bir kanun hükmüne müsteniden kullanılması gerektiği kuralını ihlal etmiş olur. İdari vesayetin amacı yasaya uygunluğu sağlamak iken bu yetkiyi kullanan vesayet makamı kendisi yasanın dışına çıkmış olur. Bu takdirde ikinci iradeye ait işlemin idari yargı yolu ile iptali keyfiyeti ortaya çıkar.

Vesayet denetiminin ilk amacı, kamu otoritelerinin yasallığa uymalarını sağlamaktır. Tüm yasalar, bir örnek yorumlanıp uygulanmalıdır. Bu durumu ile yargısal denetimle bütünleşmektedir. İkinci amacı ise, maslahata uygunluğu sağlamaktır. Mahalli İdare birimlerinin iyi işlemelerini, tarafsız davranmalarını, kamu yararı ile çelişen kararlar almamalarını sağlamaktır. Mahalli halk yönetimin keyfi kararlarından korunmalıdır.

İdari vesayette, onaya sunulan işlemde asıl irade mahalli idare biriminin iradesidir. Bu irade karşısında vesayet denetimi yapan otoritenin iradesi bulunmaktadır. Böylece birbirinden bağımsız iki irade, biri asıl hukuksal işlem, biri de onay işlemi olmak üzere yine bağımsız iki işlem vardır. Vesayet makamının yetkisi genellikle işlemi onaylamak veya onaylamamak şeklinde cereyan eder. Kanunun cevaz verdiği nadir hallerde değiştirmesi de bahse konu olabilir.

Mahalli İdare birimlerinin kararlarının onaya tabi kılınmaması asildir. O yüzden, kanun koyucu idari vesayeti yani onayı önemli gördüğü hususlara inhisar ettirmiş ve bunları kanunda açıkça belirtmiştir. Şunu da unutmamak gerekir ki Mahalli idarelerin vesayet dışında kalan işlemleri üzerinde de merkezi idarenin başka tür denetimi cereyan eder. Belediye ve Özel îdare işlemlerinin İçişleri Bakanı adına Mülkiye Müfettişlerince denetlenmesi gibi.

Yargısal Denetim

İdarenin kanuniliği ilkesini gerçekleştirmede en etkin olanı Yargısal denetimdir. Amaç hukuka bağlılığı sağlamak olup bağımsız yargı organlarınca gerçekleştirilir.

İdari denetim ister hiyerarşik isterse vesayet denetimi şeklinde cereyan etsin, kendi içinde cereyan eder. Bu tarafsız ve nesnel olmayabilir. Siyasal denetimde parlamentonun yapısı nedeni ile yetersiz kalabilir. Nazari olarak tarafsız ve nesnel kararlar verecek bağımsız bir yargı organının bulunması, idarenin keyfi kararlarına karşı en iyi bir güvence kabul edilir. Bu güven vericiliğin nedeni hâkimin karar verirken izlediği yöntem, duruşmaların açıklığı, gerekçe ve karar verme zorunluluğudur. Ayrıca hâkim objektif kural olmasa dahi, Medeni Kanunun Birinci maddesinin gereği olarak hukuk yaratma yöntemi ile önüne gelen uyuşmazlığı çözümlemeye mecburdur.

Anglo-Sakson ülkeleri dışındaki devletlerde ve bizde, Adli Yargıdan ayrı bir İdari Yargı manzumesi vardır.

Esasında temel ilke, idarenin adli otorite karşısında bağımsızlığıdır. İdare ve İdare Hukukunun özellikleri, adli organların dışında bir de idari yargı organının doğumunu zorlamıştır. Ancak bu bütün ülkelerde (yani adli yargı teşkilatı bulunan) tek model olarak uygulanmamaktadır. Mesela Fransa'da idarenin tasarruflarını denetleyen, bizde olduğu gibi Danıştay ve Bölge İdare Mahkemeleridir. Fakat Danıştay mahkeme değildir. Nitekim Fransız Adalet Bakanı Parlamentoda yapmış olduğu bir konuşmada "Le Conseil d'Etat n'est pas exterieur de

L’Administration. İl est L'Administration qui se juge." yani, Danıştay idarenin dışında değildir. O kendi kendini yargılayan idaredir, demiştir ki bu Fransa'da Danıştayın idarenin bir parçası olduğunu göstermektedir.

Buna mukabil Türkiye'de Anayasanın 155 inci maddesi Danıştayı “Mahkeme" olarak nitelemiştir. İdari Yargı tarafından verilen bazı kararların İdari Yargı ile Yürütme arasında sürtüşmeye neden olması bu espriden ileri gelmektedir. Fransa’da Danıştay idarenin tasarruflarını denetlerken, ferdi hak ve hürriyetlerle müessir bir icranın gereğini bağdaştırma maharetini göstermek için çaba sarfetmektedir. Mahkeme niteliğindeki ülkemiz Danıştayının başkan ve üyeleri ise “Biz mahkeme üyeleri kelimenin tam anlamı ile hâkimiz. Kararlarımızı verirken hukuk kurallarına, hukukun ilkelerine ve vicdanımıza göre hareket ederiz.” düşüncesiyle hareket etmekte ve kararlarını verirken toplumda husule gelebilecek tedirginliği ve kamu düzeninde meydana gelebilecek bozukluğu hiç kaale almamaktadırlar. Bu bakımdan hele hele kamu yararı ve kamu hizmeti kavramlarının kapsam ve anlamlarının isabetli tayin edilememesi hallerinde kamuoyu da tatmin olmazsa eleştiriler ortaya çıkmaktadır.

Yürütmede uygulanan diğer bir denetim şekli de Yasal denetimdir. Yasamanın yürütmenin bütün icraatını denetleme şeklinde seyreder. Yürütmenin başında bulunan Hükümetin bütün icraatı merkez ve taşra teşkilatını da kapsamak suretiyle, inceleme, araştırma, soru, gensoru ve genel görüşme yöntemlerinden her hangi birini uygulamak suretiyle denetime tabi tutulur. Siyasal denetim hem hukuka uygunluğu hem de maslahata uygunluğu sağlamayı hedef alabilir.

Her türlü devlet faaliyetlerini denetlemede geniş yetkiyi haiz olan Yasamanın sadece yargı tasarrufları hakkında uygulayabileceği denetim yetkisini Anayasanın 138 inci maddesinde yer almış olan “Görüşülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yasama yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz.” hükmü sınırlamıştır.

Yasamanın yönetime ilişkin denetleme yetkisi ise sınırsızdır.

Görüldüğü üzere, yönetimin eylem ve işlemleri üzerine uygulanan yargısal, idari ve yasal denetim yöntemleriyle hataları giderme, hiç olmazsa asgariye indirme imkânı vardır. Yargı alanında ise denetlenen ve denetleyen kendisidir.

Yukarıda etraflıca değindiğimiz Yargı ve Yürütme organlarının fonksiyonlarının ağırlığını omuzlarında taşıyan hâkimler ve idare amir-

leri arasında görevlerini ifa etme bakımından birçok yönden benzerlik ve fark vardır. Yönetici ile hâkim arasındaki ilk fark birinin hukuki uyuşmazlıklarla, diğerinin ise idari ihtilaflarla meşgul olmalarında görülür.

Benzerlik ise kamu düzenini tesis ve idamedir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 11 inci ve 32 nci maddeleri Vali ve Kaymakamlara;

İl ve İlçe sınırları içinde huzur ve güvenliği, kişi dokunulmazlığını, tasarrufa müteallik emniyeti, kamu esenliğini sağlamayı ve önleyici kolluk yetkisi almayı,

Suç işlemesini önlemeyi, kamu düzenini korumak için gerekli karar ve tedbirleri ittihaz etmeyi,

Ödev ve görev olarak vermiştir.

Yargı fonksiyonu yapan hâkime gelince;

Bir yönü ile adil ve isabetli kararlarıyla kamu düzenini devam ettirmede idare amirine yardımcı olmakta, diğer bir yönü ile de vatandaşın temel hak ve hürriyetlerinin koruyuculuğunu yapmaktadır.

Bununla ilgili olarak meslek hayatımdan bir anıyı aktarıyorum;

Toplumumuzun 1961 - 1980 yılları arasında yaşamış olduğu buhranlı günlerde idi. Valisi bulunduğum ilin bir ilçesindeki Savcı 23 Nisan Bayramından iki gün önce bir öğretmen hakkında Asliye Ceza Mahkemesinden tevkif kararı almıştı. Sebep, güya bu öğretmen birisinin üzerinde yakalanmış olan ateşli silah işini adliyede hal edeceğim diyerek ilgiliden (200) lira para almıştı. Gerçek sebep ise Savcının çok tutucu olan zihniyeti ile öğretmenin Atatürkçü oluşundaki uyumsuzluğa dayanıyordu. Tevkif gerekçesi, her ikisini de yakından tanıyan ilçe halkını tatmin etmediğinden, tevkif olayı heyecan ve huzursuzluk yaratmış, nabız yükselmiş, toplantı ve gösteri yürüyüşleri için hazırlıklar başlamıştı. Milli Eğitim Müdürünü makama çağırdım. Öğretmeni yakından tanıyıp tanımadığını, isnat edilen fiili işleyip işlemeyeceğini sordum. Müdür her haliyle güvendiğim ve takdir ettiğim bir kimse idi.

Öğretmeni yakından tanıdığını, İlçenin köklü bir ailesine mensup olduğunu, olayın zihniyet uyumsuzluğundan ileri geldiğini beyan etti. Bunun üzerine hemen İl Savcısı ile görüştüm. Bu ilçemde kamu düzeninin bozulma tehlikesi başgösterdiğini, Bayramın zehir olacağını bildirdim. Tevkif kararına hemen itiraz edilmesini tavsiye etti. Kaymakama (Halen önemli bir ilin valisi) gerekli talimatı ulaştırdım. İtiraz ya-

pıldı. İl Ağır Ceza Mahkemesi Başkanı itirazı yerinde bulup tevkifi kaldırdı, öğretmen tahliye edildi. Böylece tahliye kararı nabzı düşürmüş, heyecanı yatıştırmış, sükûnetin avdetini sağlamıştı. Bu olay kamu düzeninin sağlanması hususunda İdare ve Adliye arasındaki işbirliğinin unutamadığım güzel bir örneğidir.

Yargı mensupları hele hele Hâkimlerle İdare Amirleri arasında kamu düzeni bakımından farklı durum, sorumluluklarında görülür.

Kamu düzenini sağlama, İl İdaresi Kanunu ile Vali ve Kaymakamlara ödev ve görev olarak verilmiştir. Şu halde bu kanuni görevi yerine getirmeyen idare amiri idari ve cezai sorumluluğa muhataptır.

Hâkimin ise, kamu düzeninin tesis ve idamesine yardımcı olmamadan dolayı sadece vicdani sorumluluğu bahse konu olur.

Hâkimin denetimi sadece kararlarının TEMYİZ merci'ince onanma veya bozulma şeklinde cereyan eder. Her ne kadar Adalet Bakanlığı bünyesinde bir Teftiş Kurulu Teşkilatı mevcut ise de bunların yapmakta oldukları denetim yargının tasarruflarının sadece şekli ve usuli hususlarına inhisar etmekte, hâkimin kararlarının esas bakımından denetimi bunun kapsamı dışında kalmaktadır. Bu, Hukuk Devleti ilkesini benimsemiş ülkeler yargısında yer etmiş temel bir ilkedir. İslam Hukukunun büyük eserlerinden birisini teşkil eden MECELLE'de yer almış bulunan "Takdir Hakkı Taarruzdan Masundur." hükmü de bu ilkeyi dile getirmiştir. Yalnız yolsuzluk isnadı halinde yapılan soruşturma ve kovuşturma dolayısıyla Muhakkikler hâkimin kararını inceleyebilmektedir. Bunun dışında bir denetim cereyan etmez. Anayasanın 138 inci maddesi "Hiç bir organ, makam, merci veya kişi yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz." hükmü de denetimde esasa girmeye manidir.

Çok geniş gibi görünen Yasamaya ait denetim bile yargı alanında kısıtlıdır. Anayasanın 138 inci maddesinin 3 üncü fıkrası bunu da sınırlamıştır.

Yargı ve idare alanının bu görevlilerinin kararlarına, tasarruflarına ve işlemlerine mesnet ittihaz edecekleri unsurlar ve hukuki müesseseler arasında da fark mevcuttur.

Yukarıda da değindiğimiz veçhiyle hâkim önüne gelen uyuşmazlıkları; Anayasaya, kanun hükümlerine, Hukukun ilkelerine ve vicdanının sesine uyarak çözer. Ancak hukuk yaratma gücünün kullanılması zaru-

reti doğarsa bu ilkenin dışına çıkar. Bu da ancak Medeni Kanunun birinci maddesinde yer alan "Hakkında kanuni bir hüküm bulunmayan meselede hâkim örf ve âdete göre, örf ve âdet dahi yoksa kendisi vazıı kanun olsa idi bu meseleye dair nasıl bir kaide vaz edecek idi ise ona göre hükmeder." hükmünü uygulama zarureti ile karşılaşması halinde mümkündür. Bu takdirde tarihi ve lafzi yorumdan başka amaçsal yoruma da başvurur, toplumdaki sosyal gelişmeleri de kaale almak suretiyle uyuşmazlığı çözümler. Bu gibi hallerde az da olsa kamu siyasetinin oluşumuna katılma durumu vardır. Ancak bu, nadir hallere inhisar eder.

İdare amirinin başlıca görevi ise, önüne gelen problemleri objektif olarak tahlil etmek, özel duruma uygun kanunu bulmak ve o kanun hükümleri dairesinde karara varmak suretiyle mevzuatı uygulamaktan ibarettir. Ancak idare Amirlerinin görevlerini yaparken karşılaşacakları her olaya uygulanabilecek bir kural bulamama halleri daha fazladır. Toplum hayatının bütün ayrıntılarını her yönü ile eksiksiz düzenlemeye Yasama kadir değildir. Buna gücü yetmez.

Bazen de kanun kuralı veya hukuk ilkesi mevcut olmasına rağmen kamu yararı bunun dışına çıkmaya idare amirini zorlar, idare amiri bu gibi hallerde idare Hukuku'nun İNSİYATİF müessesesine başvurur.

Meslek hayatımda inisiyatifimle çözümlediğim olaylardan iki tanesini zikrediyorum.

Bir ilde Vali olarak yeni işe başladığım bir sırada 85 yaşlarında bir ihtiyar makama müracaat etmiş, istiklal Savaşı Gazisi olduğunu, göstermiş olduğu yararlık dolayısı ile kendisine bir miktar maaş bağlandığını, şu ana kadar yakından uzaktan akrabaları yanında hayatını sürdürdüğünü, artık hiçbir sihri ve kan hışmının kalmadığını, devlete sığındığını, kendisinin bakıma muhtaç durumda olduğunu, evvelce de makama başvurduğunu, Darülacezeye 450 nci sıraya kayıt edildiğinin bildirildiğini, yaşının bu kadar beklemeye mütehammil olmadığını söyledi ve bakıma alınması için çare bulunmasını istedi.

Sağlık müdürünü çağırdım, ihtiyarın oturduğu ilçede sağlık merkezi olup olmadığını sordum. Var dedi. Şu halde bu ihtiyarı al, arabana bin, bu sağlık merkezine götür yatır dedim. Ona sağ olduğu sürece burada bakacağımızı da ilave ettim. Müdür, bunun mümkün olmadığını, yönetmelik hükmüne göre Sağlık Merkezinde (20) günden fazla kalınamayacağını, aksine hareketin yönetmelik hükmünü ihlal olacağını, hakkımızda soruşturma ve kovuşturma yapılabileceğini söyledi. Onun

sorumluluk endişesini bertaraf etmek için bir kâğıda sorumluluğun bana ait olduğunu yazıp imzalayarak kendisine verdim. Bundan dolayı beni suçlu görecek bir adalet varsa kabulümdür, dedim.

Vali olarak çeşitli illerde bu memlekete güzel hizmetler yapmış bulunan o zaman o ilçede kaymakamlık görevi yapan değerli arkadaşımın, zaman zaman bu ihtiyarın bir kaç günlük kısa sürelerle, çıkışını yaptığını ve bu kısa sürelerde de yakınındaki diğer bir ilçe sağlık merkezinde bakımını sağladığını ve böylece olayı kitabına da uydurduğunu sonradan öğrendim. Bazan bu tür olaylar ayrıca mutlu sonuçlar da doğururlar. Bu ihtiyarın devlet bakımına alınması konusu da bu şehirde bir Yaşlılar ve Güçsüzler Yurdu ihtiyacını ortaya çıkardı. İşte Eskişehir'deki Süleyman Çakır Yaşlılar ve Güçsüzler Yurdu, kendilerini her zaman rahmetle andığım Süleyman Çakır'ın yardımları ile, bu olay üzerine ele alındı ve inşa edildi.

İkinci olay daha farklı bir türden idi.

Bir gün makama gelen bir kaymakamım; ilçesine J.K. vekili olarak tayin ettiğimiz bekâr bir astsubayın, kaymakam evinin etrafında sık sık dolaşmasından kuşkulandığını bildirdi ve müessif bir olay çıkabileceğini ima etti. Hemen J. Alay Komutanını çağırdım. Bu Astsubay'ın münhal bulunan diğer bir ilçeye nakli teklifini yazıp getirmesini söyledim. Biraz sonra gelen teklifi onayladıktan sonra Albaya, hemen arabana binip git, Astsubayı al ve yeni memuriyet mahallinde işe başlar, mutlaka bugün bulunduğu ilçeden ayrılacak talimatını verdim.

Zikrettiğim bu olaylardan birincisi ile ilgili yönetmelik hükmünü, ikinci olaya ait olarak da İdari Yargının, harcırah verilmeden nakil ve tayin emri tebliğ edilemeyeceğine dair ilkesini, biliyordum. Fakat bir Devlet temsilcisi sıfatıyla devlete sığman, başkaca sığınacak yeri olmayan bu 85'lik gaziyi ızdırabı ile başbaşa bırakmanın doğru olmadığım,

İkinci olayda da müessif bir durumun vuku bulması halinde en az manevi sorumluluğa muhatap olmam gerektiğini düşünerek kural ve ilkeyi bir kenara itip, inisiyatifimi kullandım.

SONUÇ

Görülüyor ki, üç temel devlet organından Yargı, Yasama ve Yürütmeyi denetleme yetkisini haiz. Genel amaç hukukiliği sağlama. Denetleme sonunda yargı son sözü söylüyor ve kesin hüküm ihdas ediyor. Fakat son sözü söyleyen bu organı denetleyecek kendi dışında bir organ keşfedilmemiş, başka bir yöntem bulunamamıştır. Bu beşerin bü-

tün tarihi boyunca çözemediği bir konu. Daha fazlasını düşünme gücünden aciz olan insanlık nihayet bir noktada kesip atıyor ve hükmünü bu organ kendi kendini denetleyecek diyerek konuyu kapatıyor.

İşte burada bu denetimin nasıl yapılacağı sorunu ortaya çıkmaktadır. İki husus hatıra geliyor. Birisi hâkimin seçilmesini, yetiştirilmesini ve yükselmesini sert ve müsamahasız kurallara bağlamak. Diğeri de hâkimin görevini yaparken, dayanacağı kuralları koyarken son derece titizlik göstermek ve mükemmeliyeti sağlamaktır.

Kanımca, ülkemizde milletin, memleketin kaderi ile çok yakından ilgili bir yargı sorunu vardır. Halli uzun vadeye mütevakkıf da olsa ele almada daha fazla gecikmemelidir.

Hedef kendi kendini denetleyen bir yargıyı gerçekleştirmedir. Bu da ancak hâkimlik kadrosuna alınacak olanların toplumda yargının bilgili ve yüksek seciyeli kimseler ocağı olduğu imajını yaratmaları ile mümkündür.

Bilgi bakımından artık fakülteler tahsili yeterli değildir. Üniversitelerde eksik bırakılan Genel İdare Hukukunun ayrıntılarına girmek ve Devlet ve Siyaset ilmini iyi kavramak için ilave öğrenim fırsatı verilmelidir. Yüksek yöneticilik kademelerine aday olan hâkim ve idare amirlerini yetiştirmek şarttır. Batı ülkelerinde bu konu ile ilgili yöntemler çok önceleri uygulamaya konmuştur. Bizim yeni yöntem keşfetmemiz için çaba sarf etmemize de lüzum yoktur. Mesela Fransa'da üç yıllık Milli İdarecilik Okulu, Almanya'da pratik eğitim süreci üç-üçbuçuk yıl süren SPEYBR Yöneticilik Koleji, bu tür müesseselerdir. Buralarda yöneticiler ve hâkimler bir süre ortak eğitim yapmakta, sonunda Büyük Devlet Sınavı adı verilen bir sınavdan geçmektedirler. Staj, bundan sonra başlamakta, staj döneminde de idarenin pratik gerçekleri, hukuk mesleği öğretilmekte ayrıca yetenekleri ve çalışkanlıkları saptanmaktadır. Staj esnasında maiyetinde çalışmış oldukları amirler tarafından adayın nitelik, güvenirlilik, ehliyet ve kişisel karakteri hakkında raporlar düzenlenmektedir. Hâkim olacaklar, her derecedeki adli yargı mahkemelerinde 19 ay, idarenin çeşitli kesimlerinde 14 ay, İdare Mahkemelerinde 6 ay, bir avukat veya noter nezdinde 5 ay staj görürler.

Böylece, fakülte öğretiminden sonra ayrıca geniş kapsamlı ve üç-üçbuçuk yıl süreli hizmet öncesi eğitim rejimini müteakip dört yıla yakın sürede staj dönemi sonunda başarılı olanlara, millet adına adalet dağıtma yetkisi mühürü verilebilmektedir.

Görülüyor ki, gelişmiş ülkeler uzun süreli eğitim ve uzun süreli stajlarla yetiştirmiş oldukları üst düzey yönetici kadrosunu gerçekleş-

tirerek Yargı ve idare alanında çıkacak sorunlarını asgariye indirmek için gerekli tedbirleri almışlar, geleneksel memuriyet tipini çoktan terk etmişlerdir.

Ülkemizde konu bu yönü ile ele almada gecikildiğine göre şimdilik hâkim ve üst düzey idareci namzedi olan gençlerimize kendi kendilerini yetiştirmelerini, bunun için de çok okumalarını tavsiye etmekten başka bir çaremiz ve verecek bir öğüdümüz yoktur.

Malumdur ki bilgi, insanoğluna bütün beşeriyet tarihi boyunca müşkillerini halletmede en güçlü araç olmuştur.

Kuran-ı Kerim'in dahi ilk ayeti "İkra Bismi"dir. Yani Tanrı dahi ilk gönderdiği ayeti ile kullarına "Besmele ile Okuyunuz" diye seslenmiştir.

Hazreti Peygamber "Ütlübül ilme Minel Mehdi ilel Lahdi" hadisi ile beşikten mezara kadar okumayı tavsiye etmiştir.

Büyük Önder Atatürk de "Hayatta en hakiki mürşit ilimdir" sözü ile bilginin önemini belirtmiştir.

İhtiras insanın olumsuz bir niteliğidir. Fakat bilgide ihtiras, makbuldür. Olumludur. Bir Atasözünde "Bin bilsen dahi bir bileni dinle, bin bildiğin halde bir bilenin bildiğini bilmeyebilirsin" denilmektedir.

Hukukçularla ilgili diğer bir husus daha vardır. Hukukçuya arız olan bir tehlike mevcuttur. Hukukun niteliği icabı hukukçu genel görüş ve felsefe bakımından tutucu olma tehlikesiyle karşı karşıyadır. Çünkü hukukçu tasarruflarını genellikle alışkanlığa ve evvelce yapıla gelenlere istinat ettirmekte bu bakımdan geriye ve içtihada dönük bulunmaktadır. Hukukçunun kafası içtihatların ve teamüllerin incelenmesi ile meşguldür. Yaptıklarını ekseriya bir önceki kuşağın koymuş olduğu kurallara dayandırmaktadır. "Hukukçunun burnu eskiye o kadar gömülmüştür ki gerçeği görebilmek için kafasını kaldırması güçtür." diyen bilginin sözlerinde gerçek payı vardır. Bu tehlikenin bertaraf edilmesi de ancak çok okumak ve yeni gelişmeleri izlemek, böylece kendini yenilemekle mümkündür. Bu meyanda fırsat buldukça Roma ve İslam Hukukuna ait eserleri okumak ve bunları çağdaş hukukun müesseseleri ile karşılaştırmak şarttır. Çünkü çağdaş hukukta mevcut ilke ve kurallardan birçoklarının kökü bu iki hukuk abidesine dayanır.

Mesela;

Medeni Kanunun birinci maddesinde yer almış olan "hakkında kanuni bir hüküm bulunmayan meselede hâkim, örf ve âdete göre, örf ve

âdette yoksa kendisi Vazı'ı-Kanun olsa idi bu meseleye dair nasıl bir kaide vaz edecek idi ise ona göre hükmeder." kuralının temeli İslam Hukukudur. Hazreti Peygamber, Yemen'e kadı tayin edilen Muaz-Bin Cebel'e "Ya Muaz ne ile hükmedeceksin" diye sormuş, o da "Kitap ile Hükmederim" (Kitap dediği Kur'an-ı Kerimdir) "Kitapta bulamazsan?" cevap "Sünnet ile (Yani Hazreti Peygamberin sözleri, fiilleri ve takrirleri),” "Onda da hüküm bulamazsan?" cevap "Kendi reyim ile hükmederim.” cevabını almıştır ki işte Medeni Kanundaki hükmün dayanağı budur.

Yine bizim hukukumuzda bir Tashihi-Karar (Karar düzeltme) müessesesi vardır. Bu da Hazreti Ömer’in Basra Kadısı Ebu-Mursal-Eş’ariye yazmış bulunduğu bir mektuba dayanmaktadır. Meşhur tarihçi TYAN’ın "Histoire de L’organisation Judiciaire en pays D'islam” (İslam Memleketlerinin Adli Teşkilat Tarihi) isimli kitabında bir örneği mevcut olan bu mektupta Hazreti Ömer Ebu-Mursal-Eş'ariye; "Bir mesele hakkında hükmettikten sonra o hükmün yanlışlığı tebeyyün ederse (anlaşılırsa) hakka rücu et, hakka rücu batılda ısrardan daha hayırlıdır," demektedir ki, işte bu karar düzeltmeden başka bir şey değildir.

Yine peygamberimiz bir Hadisinde "Layakzilkadi ve hüve kadbanu" yani Hâkim, öfkeli, üzüntülü, yorgun, aç ve susuz olduğun zaman karar verme, çünkü bu haller sağlıklı düşünmene manidir, zihnin müşevveştir, yani karma karışıktır, demektedir ki çağdaş hâkim için de bunun aksini düşünemezsiniz.

Unutulmaması gereken diğer bir husus da hukuk kurallarının fonksiyonudur. Hukuk kuralları toplum hayatının değişen sosyal, ekonomik, teknik ve kültürel bütün yönlerini düzenlemeyi hedef alırlar. Bu alanlardaki değişme günümüzde başdöndürücü bir şekilde seyretmektedir. Bu değişmeden dolayı çok defa düzenleyici tasarruflarda kullanılan ifadeler somut şekilleri ile her zaman gerçeği yansıtmazlar. Özellikle zaman ve koşullardaki değişiklik bunları bazan anlamsız hale getirebilir ve böylece uygulama olanakları kalmaz. Bu takdirde yargıda yorum müessesesi önem kazanır. Bunun içindir ki Mecellede "Ezmanın tebeddülü ile ahkama tegayyür eder" (Yani zamanın değişmesiyle hükümler de değişir) ilkesi yer almış, Büyük Önder Atatürk de Adli İnkılabımızı gerçekleştirmeye, zamanın değişmesiyle hükümlerin de değişeceğini ifade ederek başlamış, bundan sonradır ki Medeni Kanun, Borçlar Kanunu, icra ve iflas ve Hâkimler Kanunu gibi külliyatın çıkışı birbirini izlemiştir.

Vermiş bulunduğumuz bu örnekler Mecellenin ve İslam Hukukunun sadece dini kurallar külliyatı olmadığını, bu hukukun çağdaş hu-

kukta da uygulanabilecek temel ilkeleri kapsadığını göstermektedir ki Roma ve İslam Hukukundan yararlanma tavsiyemizin dayanağı budur.

Yargıda ve İdare Amirliği alanında görev alanların hiç unutmamaları gereken diğer bir husus da kendilerinin lâlettayin bir kamu görevlisi olmadıkları hususudur. Devlet adına, hizmet alanlarında kamu gücünü en etkin bir şekilde kullanan kamu personelidirler. Görevlerinin ve yetkilerinin bu özelliği icabı, görev dışında diğer kamu personelinden daha ihtiyatlı, daha vakarlı hareket etmek mecburiyetindedirler. Nefsinden feragat etmek şarttır. Diğer herhangi bir kamu görevlisi tarafından yapılan bir hareketi toplum mubah yani normal sayabilir, fakat aynı hareketi yargı mensuplarından birisi veya bir idare amiri yaparsa bu onlar için meslek vakarım zedeleyici telakki edilir.

İlçelerimizden birisinde, bir yargı mensubunun bir asker ailesi ile ilişki kurduğu şayiasının çıkması kasaba halkının heyecanını artırmış, galeyan haline gelme istidadı gösterince de ilgili aynı gün görev mahallinden uzaklaşmaya mecbur bırakılmıştır. Halkın "……da böyle yaparsa biz kime güveneceğiz?" sorusunu sık sık tekrarlaması dikkati çekmiştir. Yani halk, malı, canı, ırzı ve namusunun korunması ile görevlendirilenlerin bunun aksine tutum ve davranışlarına karşı daha duyarlı davranmaktadır.

Bu iki meslek mensuplarının hizmet verdikleri toplumun manevi değerlerine karşı saygılı davranmaları da şarttır. Bizim toplumumuzun genellikle diğer toplumlardan farklı bazı manevi değerleri vardır. Tarihine ve mazisine bağlıdır. Büyük çoğunluğu ahlak, namus ve fazilet gibi manevi değerlerini muhafaza etmektedir. Bunların fikri ve medeni ilerlemeye engel teşkil edeceğine dair bazı kimselerce ileri sürülen görüşlerin hiçbir ilmi değeri yoktur.

KAMU HİZMETİ, ÖZELLEŞTİRME VE BÜROKRASİNİN AZALTILMASI ÜZERİNE

Prof. Dr. Turgut TAN

GİRİŞ

1970'lerden başlayarak 1980'in başlarında kamu kesiminin genişlemesine karşı çıkıp Devletin küçülmesinden yana görüşlerin yoğunlaştığı ve bunun özellikle ABD ve Batı Avrupa'da liberal - muhafazakâr partilerin oluşturdukları hükümetlerin resmi politikası haline getirildiği de görülmektedir.[1]

Bu politikanın siyasal ve idari boyutları belirlenirken üç temel hedef saptanmaktadır. Kamu kesiminin daralması (repli); Devletin rolünün yeniden tanımlanması ve kamu kesiminin etken hale getirilmesi. Bu hedeflere ulaşmada değişik stratejiler öngörülmektedir. İlk hedef için kamu giderlerini ve kamu personeli sayısını azaltmak, özelleştirme ve mali reform, ikinci hedef için hukuki düzenlemelerin azaltılması (dereglementation), refah devletinin kurumsallaşmaktan çıkarılması; nihayet üçüncü hedef için de bütçe reformları, özel sektörün işletmecilik yöntemlerinin kabulü ve özelleştirme bu cümleden sayılabilir.[2]

Öte yandan uzun yıllar idare hukukunun temel kavramı ve kuramı olmuş olan kamu hizmetinin geçerliği tartışılmaya ve dramatik deyimler kullanılarak bir krizden sözedilmeye başlanmıştır. Özellikle 1960-70 yılları arasında kamu hizmeti zorlama (contrainte), açık verme (deficit), bürokrasi, devletleştirme (etatisation) ile eş anlamlı görülmekte, etkenlik, verimlilik ve dinamizmi simgeleyen özel girişimin karşıtı gibi algılanmaktadır.[3]

Son yılların güncel konularından biri ve belki de birincisi ise "özelleştirme" olarak görünmektedir. Dar ve teknik anlamda kamu iktisadi teşebbüslerinin özel kesime devrinden başlayarak, kamu tekellerinin kaldırılması, kamu hizmetlerin finansmanında verginin yerini harç ve

---

[1] Jorgen Gronnegerd Christensen, le desengagement de l'Etat: etüde critique d'un probleme administatif dans son contexte, Revue Internationale des Sciences Administratives, vol: 54; 1988, No: 1, s. 45-46.

[2] İbid : s. 50.

[3] G. Braibant, le droit Administatif Français, Dalloz, Paris, 1984, s. 131 ve 135.

fiyatın alması, bazı kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi ve nihayet "Deregulation" veya "Dereglementation" gibi deyimlerle anlatılan hukuki düzenleme ve kısıtlamaların azaltılmasına kadar varan çok geniş kapsamlı bir anlam verilmektedir özelleştirmeye.[4]

Konu bir başka açıdan, modern idarede yeni bir rasyonalite arayışı olarak da yorumlanmaktadır. Zira bu çabaların temelinde hukuki rasyonaliteden işletmeci rasyonaliteye (rationalite menageriale) geçişin olduğunu söyleyenler de bulunmaktadır.

Ancak, son yıllarda izlenen bu gelişmelerin, özellikle Devletten beklentilerin çok olduğu ve ayrıca idarenin hukuka bağlılığına bugüne kadar ön planda ağırlık vermiş olan Kıta Avrupası hukuk sistemlerinde yerleşik kavram ve kurumların zorlandığı da bir başka gerçektir. Nitekim, ileride değineceğimiz gibi, özellikle yargı organlarının bu temel kavram ve kurumlara sıkı bağlılığından kaynaklanan bazı engellerin ortaya çıktığı da gözlenmektedir.

Bu kısa yazı çerçevesinde önce 1980 sonrası hızlı, verimli ve etkili bir idare kurulmasına yönelik çabalara değindikten sonra geniş anlamda özelleştirme çerçevesinde düşünülen bazı uygulamalar üzerinde hukuki açıdan duracağız.

I. HIZLI, ETKİLİ VE VERİMLİ İDARENİN KURULMASI

1980 sonrası kurulmuş olan hükümetler ve yürütülen yeniden düzenleme çalışmalarının hızlı, etkili ve verimli bir idarenin kuruluşunu amaçladığı gözlenmektedir. Örneğin, 1983 yılında kurulan hükümetin programında bu amaç, "Devlet müesseselerinin kuruluşunda, işleyişinde temel prensip işlemlerin müessir, süratli ve verimli bir şekilde yürütülmesidir. Bunun için sistemin açık, basit ve kolay anlaşılır olması şarttır" denilerek ifade edilmektedir.[5]

Aynı amacın 1980 sonrası idarenin yeniden düzenlenmesi çalışmalarında da izlendiği dikkat çekmektedir. 1982 yılında çıkarılan 2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi İle İlgili Yetki Kanununda,[6]"Kamu hizmetlerinin dü-

---

[4] C.C. AKTAN, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, İzmir, 1987, s. 80-82; J. Chevallier, Les enjeu de la dereglementation, RDP, 1987, No: 2, 282 vd; Jean-Marie Woehring, l'evolution du role de Droit dans l'action administatif ve, R.F.A.P., No: 26, 1983, s. 138.

[5] Başbakan T. Özal tarafından 19 Aralık 1983 tarihinde TJB.M.M.'nde okunan Hükümet Programı, s. 18.

[6] RG. 19.6.1982, sayı: 17729

zenli, süratli, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesi" amaç olarak belirtilmekte, ilkeler arasında da, "Bakanlıkların kuruluş ve teşkilatlanmasında, kamu hizmetlerinde işbölümü ve koordinasyonun sağlanması, bir hizmetin tek kuruluş veya birim tarafından yürütülmesi ve kaynak israfının önlenmesi esasına uyulacağı" (m. 3/b), "Kamu iktisadi teşebbüslerinin kuruluş ve teşkilatlanmasında., ülke ekonomisine yararlılık, verimlilik ve kârlılık esaslarının gözönünde bulundurulacağı" (m. 3/g) belirtilmektedir.

İdarenin yeniden düzenlenmesine ilişkin olarak son çıkarılan 9.4.1987 tarih ve 3347 sayılı Yetki Kanununda[7] da aynı amaç ve ilkeler benimsenmekte ve kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin konularla memurlar ve diğer kamu görevlilerinin müessiriyetini de arttıracak şekilde idari, mali ve sosyal haklarında iyileştirmeler yapacak kanun hükmünde kararnameler çıkarmaya yetki vermektedir.

Öte yandan, bakanlıkların kuruluş ve görevlerine ilişkin 1984 yılında çıkarılmış olan 3046 sayılı Yasada da[8] "Bakanlıkların kuruluş ve teşkilatlanmalarında etkili bir idare, işbölümü, kontrol ve koordinasyonun sağlanması esastır" (m. 3/b) denilmektedir.

Hızlı, verimli ve etkili bir idarenin kurulmasına yönelik çabalar bir yandan idaredeki aşırı merkezileşmeyi önleyerek görev ve yetkilerin bir bölümünün taşraya kaydırılması veya yerel idarelere devredilmesi, öte yandan da idari usullerde gereksiz formalitelerin kaldırılarak basitleştirilmesi üzerinde yoğunlaştırılmıştır.

İdarede aşırı merkezleşmeyi ve dolayısıyla hizmetlerin görülmesinde ortaya çıkabilecek engelleri ortadan kaldırmak üzere düşünülen çözümlerden biri de yerel idarelerin görev ve yetkilerinin arttırılması olmuştur. Nitekim 1980 sonrası kurulan hükümetlerin bu konuya önem verdikleri gözlenmekte[9] yapılan yasal düzenlemelerde de örneklerine rastlanmaktadır. Bu cümleden olarak Gecekondu Kanununun belediye sınırları ile mücavir alanlardaki tatbikatı için Bayındırlık ve İskân Bakanlığına verilen hak, yetki ve görevlerin ilgili belediyelere devredildiğine ilişkin 2.3.1988 tarih ve 3414 sayılı Yasa[10] örnek verilebilir.

---

[7] RG. 17.4.1987, sayı: 19434.

[8] RG. 9.10.1984, sayı: 18540.

[9] Hizmetlerin tespitini ve harcama yetkisini mahalli idareye vererek idare sistemimiz aşırı merkeziyetçi yapısından kurtarılmıştır". Hükümet Programı, RG. 31.12.1987, sayı: 19681, s. 23.

[10]RG. 11.3.1988, sayı: 19751.

Yerel idarelere bazı hizmetlerin devri şeklindeki çözüm Yıllık Programlarda da yer almaktadır. Bu cümleden olarak bir yandan, "Belediyelere aktarılan ek kaynaklara paralel olarak, hizmetlerin desentralizasyonuna gidilmesi ve merkezi hükümetin yürüttüğü bazı hizmetlerin belediyelere devrinin sağlanması" öngörülürken,[11] öte yandan da belediye hizmetlerinin karşılığının kullananlardan alınması ve tarifelendirme konusunda belediyelere kıstas tespit etme yetkisi verilmesi, hatta yerel idarelerce hizmetlerin özel kesim aracılığı ile yaptırılması uygulamasının yaygınlaştırılması da önerilmektedir.[12]

TÜSİAD tarafından yaptırılmış bir araştırmada da "piyasaya tevdii mümkün kamu hizmetleri süratle özelleştirilmelidir" denilmekte ve bunlar arasında "temizlik, çöp toplama, yangın hizmetleri" de yer almaktadır.[13] Ancak, aynı kuruluşun daha sonra yaptırdığı bir araştırmada işyerlerinin kamu hizmetleri ile ilgili sorunların çözümünde "kamu hizmetlerini gören kuruluşların özelleştirilmesi" önerisinin %20 ile son sırayı aldığı görülmektedir.[14]

Öte yandan, son yıllarda bazı belediyelerde hizmetleri özelleştirme yönünde girişimler de dikkat çekmektedir. Özel sermayenin kamu hizmetlerinde kullanılmasının rasyonel bir planlama ve uygulama olduğu, mutlaka bir isim verilecekse "Rasyonalizm" demenin doğru olacağı ileri sürülmektedir.[15]

"Kamu hizmetlerinin süratli, düzenli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için" Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi veren 2.2.1984 tarih ve 2977 sayılı İdari Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi İle İlgili Yetki Kanunu çıkarılmıştır.[16] Daha sonra verilen yetkisinin süresi biri 30.5.1985 tarih ve 3207 sayılı Yasa[17] diğeri 3.6.1986 tarih ve 3296 sayılı Yasa[18] ile olmak üzere iki kez uzatılmıştır.

İdari usul ve işlemlerin yeniden düzenlenmesi ile izlenen amaç 2977 sayılı Yasanın Tasarı gerekçesinde "Fertlerin Devletle olan münasebetlerinde, doğumdan başlayarak evlenme, ölüm, trafik, ehliyet, pasaport, plaka, tapu, imar ve en önemlilerinden biri olan vergi konularında kar-

---

[11] 1987 Yılı Programı RG. 28.10.1986, sayı: 19265 (mükerrer) s. 393.

[12] İbid,

[13] Kamu Bürokrasisi, TUSİAD, İst., 1983, s. 87.

[14] İş Dünyasının Sorunları, TUSİAD, İst., 1987, s. 56.

[15] M. Ali Dağtaş, Belediyeler Mâliyesi, Adana, 1987, s. 267.

[16] RG. 8.2.1984 tarih, sayı: 1836, s. 4 md.

[17] RG. 4.6.1985, sayı: 18774, s. 15.

[18] RG. 7.6.1986, sayı: 19130.

şılaştığı müşkülleri azaltmak, bu Kanun Tasarısının ana hedefleri arasındadır" denilerek ifade edilmektedir.[19]

Nitekim 2977 sayılı Yasaya dayanılarak çıkarılan KHK'lerle 2644 sayılı Tapu Kanununda, [20] 6085 sayılı Kara Yolları Trafik Kanununda,[21] 1578 sayılı Nüfus Kanununda,[22] 5682 sayılı Pasaport Kanununda,[23] 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununda,[24] 775 sayılı Gecekondu Kanununda,[25] 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda,[26] 625 sayılı Özel Öğretim Kurumu ile 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanununda,[27] 647 sayılı Cezaların İnfazı Hakkında Kanunda,[28] 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç ve Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanunda,[29] Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununda[30] değişiklikler yapılmıştır.

1987 yılında kurulan Hükümet Programında da "bürokrasinin azaltılması ve kamu hizmetlerinde etkinliğin arttırılması için" uygulanmasına devam edilecek tedbirler özetle şöyle ifade edilmektedir.

— Devletle vatandaş ilişkilerinde güven esastır, bunun için de beyana güvenilecek aksi görüldüğünde yaptırım uygulanacak,

— Bürokratik işlemlerin en çok ve gereksiz olduğu alanlardan başlanarak mevzuatta gerekli değişiklikler yapılacak,

— Kararların daima en üst noktalarda teşekkül ettiği bir sevk ve idare sistemi etkili ve verimli olamıyacağı için, Bakanlar Kurulu kararları doğrudan Hükümet sorumluluğunu gerektiren alanlarla sınırlı tutulup, bunun dışında yalnızca sorumlu bakan veya bakanlarla Başbakanın imzalayacağı ikili veya üçlü karar mekanizması geliştirilecektir.[31]

---

[19] Mevzuatın Sadeleştirilmesi, Kırtasiyeciliğin Azaltılması, İdari Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi İle İlgili Yetki Kanunu Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu. (1/447) TBMM S. Sayısı 9, s. 2.

[20] 192 sayılı KHK, RG. 16.3.1984, sayı: 18343.

[21] 196 sayılı KHK, RG. 28.3.1984, sayı: 18355.

[22] 239 sayılı KHK, RG. 5.7.1984, sayı: 18449.

[23] 240 sayılı KHK, RG. 9.8.1984, sayı: 18484 ve 253 sayılı KHK, RG. 28.2.1986, sayı: 19033.

[24] 245 sayılı KHK, RG. 14.3.1985, sayı: 18694.

[25] 247 sayılı KHK, RG. 11.6.1985, sayı: 18781 ve 250 sayılı KHK, RG. 9.9.1985, sayı: 18863.

[26] 249 sayılı KHK, RG. 21.8.1985, sayı: 18849, 251 sayılı KHK, RG. 13.11.1985, sayı: 18927 ve 277 sayılı KHK, RG. 22.5.1987, sayı: 19467.

[27] 254 sayılı KHK, RG. 19.3.1986, sayı: 19052.

[28] 262 sayılı KHK, RG. 15.10.1986, sayı: 19252.

[29] 273 sayılı KHK, RG. 24.3.1987, sayı: 19410.

[30] 278 sayılı KHK, RG. 8.5.1987, sayı: 19454.

[31] RG. 31.12.1987, savı: 19681, s. 25-26.

II. EKONOMİ ÜZERİNDE HUKUKİ DÜZENLEMELERİN AZALTILMASI

Son yıllarda güncellik kazanan bir başka konu, ekonomik hayat üzerinde hukuki düzenlemelerin baskısının azaltılmasıdır. Uzun süredir neo-klasik iktisatçılar tarafından savunulan görüşe göre, çok sıkı düzenlemeler ekonomik gelişmeyi frenlemekte ve bunlar çoğu kez bazı faaliyet sektörlerini rekabete karşı koruyucu tedbirler niteliğine bürünmektedir.[32]

Ancak, neo-liberallerin bireysel davranışların rasyonelliği, bireysel çıkarlarla kamu yararı arasında mevcut doğal uyum gibi bazı varsayımlara dayandığı, buna karşılık, çıkar çatışmalarını, güç ilişkilerini ve piyasanın işleyişini bozan hakim durumları gözden kaçırdığı ileri sürülmektedir.[33]

Piyasa mekanizmalarına ağırlık veren pazar ekonomisi kabul edilse de üreticiler arasındaki anlaşmaları ve hakim durumun kötüye kullanılmasını engelleyecek rekabet kurallarına ihtiyaç olduğu açıktır. Dolayısıyla, hukuki düzenlemelerin kaldırılmasından çok yeni durumlara uydurulması ihtiyacı kendini göstermektedir. J. Chevallier'nin deyimi ile düzenlemelerin ortadan kaldırılmasından çok önceki kuralların yerini daha esnek ve yumuşak kuralların almasından sözedilebilir.[34]

Öte yandan, AET'nin mal, sermaye, hizmet ve işgücünün serbest dolaşımını engelleyen milli düzenlemelerin kaldırılması sonucu yaratmakta, ayrıca üye devletler otonom düzenleme yetkilerinin bir bölümünden vazgeçtikleri ve topluluk hukukunun gelişiminin özellikle bazı sektörlerde (tarım, ulaştırma gibi) milli düzenlemelerin kaldırılması (dereglementation) sonucu yarattığı kabul edilmektedir.[35]

Başta da belirttiğimiz gibi, 80'li yıllarda gözlenen kamu kesiminin daraltılması ve hukuki düzenlemelerin azaltılması şeklinde ortaya çıkan eğilim ülkemizde de gözlenmektedir. 1980 sonrası yıllarda kurulan hükümetlerin programlarında bu politika, "İktisadi kalkınmada devletin esas fonksiyonu, tanzim edici, fertlerin ve kuruluşların iktisadi münasebetlerini düzenleyici, ihtilafların halli, iktisadi istikrarın sağlanmasına matuf sık sık değişmeyen kaideler koyması, engellerin kaldırılarak verimin yükseltilmesidir.

---

[32] Jorgen Gronegard Christensen, loc. cit., s. 61.

[33] Chevallier, loc. cilt., s. 313.

[34] Chevallier, loc. cit., s. 317.

[35] İbid., s. 208 ve 302.

"İktisadi faaliyetlerde devlet, genel seviyede tanzim edici ve yönlendirici olmalı, detaylara müdahale etmemelidir...”

"İktisadi kalkınmada devletin doğrudan doğruya yürüteceği faaliyetler genel olarak bütün millete hizmet veren, esas itibariyle alt yapı mahiyetindeki işlerin yapılmasıdır...”

"Devlet sanayi ve ticarete ana prensip olarak girmemelidir. İstisnai olarak geri kalmış bölgelerde sınai tesisler kurulabilirse de, bu teşebbüsler kısa zamanda millete devredilmelidir” denilmekte, sistem tercihinin de "Ekonominin tabii kanunları içinde gelişmesini sağlamak üzere, ülke menfaatleri doğrultusunda müdahale ve tahditlerin asgariye indirilerek, rekabet şartlarının hakim kılındığı serbest piyasa ekonomisinin uygulanması” olduğu belirtilmektedir.[36]

Ancak, "serbest piyasa ekonomisi'nin tercih edilmesi Devletin ekonomiyi disipline edici, düzenleyici işlevinin reddi anlamına gelmemektedir. Nitekim, piyasa ekonomisinin işleyebilmesinin de kurallara tabi olduğu bizzat özel girişim tarafından kabul edilmekle beraber müdahaleden yakınıldığı da görülmektedir.[37]

Kişilerin ekonomik hayatı düzenlemede Devletten beklentilerinin başka bazı ülkelerde de yüksek olduğu görülmektedir. Nitekim Fransa’ da yapılan bir araştırmada Devletin ekonomiye çok müdahale ettiğini söyleyenlerin oranının %34 olmasına karşılık yeterince müdahale etmediğini söyleyenler %37’dir. Gene aynı ankette Devletin uğraşması gereken konular arasında %84 ile sosyal güvenlik başta gelirken bunu %60 ile fiyat düzenlemeleri ve ekonominin planlanması izlemektedir.[38]

---

[36] “Banker olayının bize demokrasinin de, piyasa ekonomisinin de birer kural ve disiplin sistemi olduğunu kanıtlamış olması gerekir. Yirminci yüzyılın ikinci çeyreğinde liberalizmin bir ‘neo-laissez faire’cilik olarak yorumlanmasının ne kadar tehlikeli bir anarşiye dönüşebileceğini bize bu olay öğretmiş olmalıdır.. 1980'den bu yana geçen dönem bize liberalizmin ‘‘arz - talep' kurallarının engellerle ve ekonomi dışı baskılarla karşılaşmadan işlemesinin sağlanacağı bir sistem olduğunu da öğretmiş olmalıdır. Liberalizmin ölçüsü ‘müdahalesizlik’ değil aksine piyasa ekonomisi kurallarının, yani rekabet altında işleyen ‘arz-talep' kuralının, geçerlik derecesidir. Bu kuralın işlemediği yerde onu işletmek amacı ile dahi ekonomiye müdahale etmemek —yani düzeltici, çalıştırıcı bir müdahale yapmamak, liberalizmin değil, ondan sapmanın bir işaretidir. Öyle zannediyoruz ki, kredi faizleri bize bu dersi ziyadesiyle vermiş olmalıdır”.

Ali Naili Kübalı, 24 Ocak Türkiye'yi Uçurumun İçinden Çıkarmıştır, SABAH GAZETESİ eki, 29.1.1988.

[37] TÜSİAD başkanı “Bu ekonomi piyasa ekonomisi değil olsa olsa yasa ekonomisidir" demektedir. Cumhuriyet, 3.3.1988.

[38] L’Express, 7 -13 octobre 1983, s. 148.

Öte yandan A.B.D.'nde Devletin ekonomik hayatı düzenlemesi konusunu araştıran Prof. Güran, A.B.D. idare ve Anayasa Hukuku konularıyla ilk kez temasa geldiğinde dikkatini çeken hususlardan birinin "Devletin ne denli geniş, yaygın ve etkin yetkiler ve işlemlerle, ekonomik hayatın içinde bulunduğu olgusu" olduğunu belirterek[39] "ekonomik faaliyetler, serbest piyasa mekanizmasının başarısızlıklarını ve aksaklıklarını gidermek düşüncesinin ötesinde kamu yararı, sosyal mülahazalar, çevre doğal kaynaklar gibi faktörler nedeniyle de bir takım düzenlemelere tabi tutulmuştur" diye yazmaktadır.[40]

Prof. Güran'a göre, "düzenleme" olgusu ve düzenleme yetkisi, ekonomik faaliyetlerin, girişim özgürlüğü, serbest rekabet, maliyet kâr - zarar hesabı kadar doğal ve ayrılmaz bir unsuru olmak niteliğini sürdürecektir.[41]

Anayasa Mahkememize göre, "çok partili demokratik rejimi benimseyen Anayasamızda, Anayasa ilkelerine ters düşmemek koşuluyla iktidarların ekonomi alanında müdahaleci veya liberal bir politika izlemelerine bir engel" bulunmamakla,[42] "devletçiliğin sosyal devleti gerçekleştirmenin tek aracı" olmadığı[43] kabul edilmekle beraber, Anayasanın çeşitli maddelerinde yer alan 'kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak, (madde 5)', 'Devlet özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır' (madde 48), 'Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı., planlamak..' (madde 166), 'Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır..' (madde 167), şeklindeki hükümler, Devletin ekonomik hayatın işleyişini düzenlemek, gerektiğinde bu alana müdahale hususunda görevli kılındığını ortaya koymaktadır".[44]

Geniş anlamda özelleştirme kapsamına giren konulardan biri de kamu tekellerinin kaldırılmasıdır.[45] 1980 sonrası bu alanda da yeni dü-

---

[39] S. Güran, ABD'nde Ekonomik Hayatın Düzenlenmesi, İdare Hukuku ve ilimleri Dergisi, V. Versan'a Armağan Özel Sayısı, yıl: 6, sayı: 1-3, Aralık 1985, s. 129.

[40] " İbid., s. 131.

[41] Güran, loc. cit., s. 132.

[42] Anayasa Mahkemesinin 18.2.1985 tarih ve E. 984/9, K. 985/4 sayılı kararı, RG. 26.6.1985, sayı: 18793, s. 23.

[43] Anayasa Mahkemesinin, 27.9.1985 tarih ve E. 985/2, K. 985/16 sayılı kararı, RG. 5.12.1985, sayı: 18949, s. 32.

[44] Anayasa Mahkemesinin, 4.3.1986 tarih ve E. 985/16, K. 986/5 sayılı kararı, RG. 9.5.1986, sayı: 19102, s. 14.

[45] Aktan, op. cit., s. 82.

zenlemelere gidilmiştir. Bu cümleden olarak, 28.5.1986 tarih ve 3291 sayılı Yasa ile 1177 sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanununda değişiklik yapılmış, daha sonra Bakanlar Kurulu kararı [46]ile Yaprak Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimi, Satışı ve İthalatı, Fon Alınması ve Bu Fonun Kullanılmasına Dair Usul ve Esaslar belirlenmiştir. Bu kararnameye göre, yerli ve yabancı gerçek ve tüzelkişilerin, Tekel İdaresi ile ortaklık teşkili suretiyle yurt içinde tütün mamulleri üretmeleri serbesttir.

Bir başka uygulama 4.12.1984 tarih ve 3092 sayılı Çay Kanunudur[47]. Buna göre çay ithali ve satışında Devlet tekeli kaldırılarak, gerçek ve tüzelkişilere yaş çay işleme ve çay paketleme fabrikaları kurup işletebilme ihtiyaçları olan yaş çay yaprağını doğrudan üreticiden satınalabilme imkânı getirilmiştir.

Öte yandan, 4.12.1984 tarih ve 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticaret ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun ile de Türkiye Elektrik Kurumu dışındaki özel hukuk hükümlerine tabi sermaye şirketleri statüsüne sahip yerli ve yabancı şirketlerin elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti ile görevlendirilmesi imkânı düzenlenmiştir. Bu şekilde daha önce kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi ile gerçekleştirilen uygulama bu kez farklı bir statü ile değişik biçimde düzenlenmek yoluna gidilmiştir.[48]

III. KAMU HİZMETİNİN ÖZEL KİŞİLERE GÖRDÜRÜLMESİ

Kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesi veya kamu hizmetlerinin görülmesinde özel kişilerden yararlanma çerçevesinde son yıllarda ülkemizde görülen bazı uygulamalar hukuki açıdan ilginç sorunlara ve tartışmalara neden olmuştur. Biz bunlardan üç ayrı Anayasa Mahkemesi kararına neden olmuş örnekler üzerinde duracağız. Bunlar, sırasıyla, 3194 sayılı İmar Kanunu ile getirilen "yeminli serbest mimarlık ve mühendislik büroları", Maden Kanununda değişiklik yapan 3213 sayılı Yasa ile getirilen "Yeminli teknik büro"lar üçüncü ve sonuncusu da vergi yasalarında değişiklik yapan 3239 sayılı Yasanın getirdiği "yeminli mali müşavirlik" uygulamalarıdır.

---

[46] RG. 20.8.1986, sayı: 19197, s. 2.

[47] RG. 19.12.1984, sayı: 18610.

[48] 28.5.1988 tarih ve 3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun da benzer uygulama getirmektedir.

A) Anayasa Mahkememizin Bazı Kararları

3914 sayılı Yasa (m. 24) yapı ruhsatiyesi ile ilgili görevlerin, gerektiğinde Bakanlıkça belirlenecek belediyelerde ve illerde, belediye ve valiliklerin yanı sıra yürütmek üzere kurulacak yeminli serbest mimarlık ve mühendislik bürolarına verileceği hükme bağlanmaktadır. Gene Yasada yeminli büro kuruluşunda aranacak bazı koşullar ve faaliyetine ilişkin sınırlamalar getirmekte bu arada büro elemanlarının görevlerini yaparken Devlet memuru sayılacaklarını ve işledikleri suçlar dolayısiyle Devlet memuru gibi cezalandırılacaklarını, bu suçları işleyen büro sahiplerinin bürolarının kapatılacağını, bunların bir daha büro açamayacaklarını, suç işleyen büroda çalışan görevlilerin de bürolarda bir daha görev alamayacaklarını öngörmektedir. Yasada büroların denetiminin de bakanlığa ait olduğu söylenmektedir.

Kısaca, Anayasa Mahkemesinin deyimi ile "yeminli büroların kurulduğu yerlerde yapı ruhsatiyesi ile ilgili görevlerin, valilik ve belediyelerin yanı sıra yeminli bürolarca yürütüleceği anlaşılmaktadır."

Yeminli büro uygulaması ile ilgili 3194 sayılı Yasadaki düzenlemelerin Anayasaya uygunluğunu inceleyen Yüksek Mahkeme "Yapı izni verme bir kamu görevidir. Polis örgütünün, özellikle tabanca izni, pasaport gibi kimi görevleri nasıl özel dedektif bürolarına bırakılamazsa kolluk görevi niteliğindeki yapı denetiminin özünü oluşturan yapı ve kullanma izinlerini verme yetkisi de özel kişilere devredilemez."[49]

Öte yandan gene, Anayasa Mahkemesine göre, "Uygulamada ve öğretide de kabul edildiği gibi, ister (bağlı yetki) ister (taktir yetkisi) şeklinde kullanılsın (ruhsat verme) idarenin, kolluk faaliyetleri içinde yer almaktadır. Bu nedenle, ruhsat ve yapı kullanma izni vermenin, asli ve sürekli bir kamu görevi olduğu hususunda duraksamaya yer yoktur. Bu durum karşısında, bu hizmetin ancak memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gerekir. Esasen Anayasa'nın 128 inci maddesi ile benimsenen ilke de bu doğrultudadır."[50]

Yüksek Mahkeme "bir kişinin Devlet memuru sayılabilmesi için herhangi bir kamu kuruluşunda belli bir kadroyu doldurması, ücreti ve benzeri hakları Devletten ya da belediyeden alması zorunludur"[51] dedikten sonra "memur olmadıkları konusunda duraksamaya yer bulunmayan yeminli büro elemanları bakımından önemli olan ve açıklığa ka-

---

[49] Anayasa Mahkemesinin 11.12.1986 tarih ve E. 985/U,K. 986/29 sayılı kararı, RG. 18.4.1987, sayı: 19435, s. 25.

[50] İbid., s. 26.

[51] İbid., s. 25.

vuşturulması gereken husus, Anayasanın 128 inci maddesinde sözü edilen (diğer kamu görevlilerinden sayılıp sayılamayacaklardır."[52]

Yüksek Mahkemeye göre "bürolar esas itibariyle serbest meslek faaliyeti icra etmekte, ancak görevlerini kötüye kullanmaları olasılığına karşı bir önlem olarak bazı cezai yaptırımlarla karşı karşıya bırakılmaktadırlar. Yeminli bürolar bu özellikleri nedeniyle merkezi idarenin gözetim ve denetimi altında onun bir birimi durumunda olan kuruluşlar değildir".[53]

Büro elemanlarının "bu görevlerini ifa ederken Devlet memuru sayılacaklar" ve "işledikleri suçlar dolayısıyla da Devlet memuru gibi cezalandırılacakları" biçimindeki yasal düzenlemelerde de, Yüksek Mahkemeye göre bu elemanlara "memur" veya Anayasanın 128 inci maddesinde nitelikleri belirtilen "kamu görevlisi" sıfatını ve bu bürolara da "kamu kuruluşu niteliğini" kazandıramaz.[54]

Sonuç olarak, Anayasa Mahkemesi, "yapı ruhsatı ve buna bağlı olarak yapı kullanma izni vermenin, belediyelerin ve valiliklerin genel idare esaslarına göre, yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerden olduğu, bu itibarla yeminli büro elemanlarının, Anayasa'nın 128 inci maddesinde nitelikleri belirtilen (kamu görevlileri) deyimi kapsamına girmedikleri gerekçesiyle 3194 sayılı Yasanın yeminli serbest mimarlık ve mühendislik bürolarına ilişkin 24 ve 25 inci maddeleri ile buna bağlı 21 ve 22 nci maddelerini Anayasa'nın 128 inci maddesine aykırı bulmuştur.[55] Anayasa Mahkemesi Maden Kanununda değişiklik yapan 3213 sayılı Yasanın kurulmasını öngördüğü ve yönetmelikle belirlenecek görevleri yerine getirmek üzere oluşturulacak "yeminli teknik bürolar" konusunda da bu büro personelinin "kamu hizmeti göreceğinde" kuşku bulunmadığını belirterek personeli "memur" veya "kamu görevlisi" olmayan bu bürolara ilişkin düzenlemenin "Devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür" hükmünü getiren Anayasa'nın 128 inci maddesine aykırı olduğu sonucuna varmıştır.[56]

Üçüncü ve son örnek ise vergi yasalarında değişiklik yapan 3239 sayılı Yasanın düzenlediği yeminli mali müşavirlik konusudur.

---

[52] İbid., s. 26.

[53] İbid., s. 26-27.

[54] İbid., s. 27,

[55] İbid., s. 27.

[56] Anayasa Mahkemesinin 24.12.1986 tarih ve E. 985/20, K. 986/30 sayılı kararı, RG. 15.3.1987, sayı: 199401, s. 50.

Anayasa Mahkemesi önce yasanın yeminli mali müşavirlere tanıdığı görev ve yetkileri ele alıp "Böyle bir düzenleme Maliye ve Gümrük Bakanlığının mevcut vergi denetim personelinin sahip olduğu görev ve yetkinin, yeminli mali müşavirlere de tanınması demektir. Gerçi yeminli mali müşavirlerin bu görev ve yetki ile donatılmaları, kamu idaresine tanınan teftiş ve inceleme yetkisinin kullanılmasına engel teşkil etmeyecekse de, yeminli mali müşavirler tarafından bir tasdik işlemi, Bakanlıkça lüzum görülmedikçe Bakanlığın yetkili elemanlarınca incelenmiş belge niteliğine sahip olacaktır" diyerek yeminli mali müşavirlerce yapılacak tasdik işleminin "kamu hizmeti" niteliğinde olduğunu kabul etmektedir.[57]

Daha sonra yeminli mali müşavirlerin "memur" veya "kamu görevlisi" şeklinde "bir kamu hizmetlisi" olup olmadıklarını araştırmak gerektiğini söyleyen Yüksek Mahkeme, yeminli mali müşavirlerin "idarenin daimi ve sabit kamu hizmetleri kadrosunda yer almış ve bürokratik hiyerarşi içinde bulunan, devletten maaş alan elemanlar" olmadıkları, aksine müşavirlik yaptıkları "gerçek ve tüzelkişilerle özel hukuk hükümlerine göre sözleşme yapmış ve ücretle çalışan serbest meslek" sahipleri olduklarını belirterek kendilerine tanınmış tasdik yetkisi nedeniyle "bir kamu yetkisi kullandıkları ve yaptıkları hizmetin de bir kamu hizmeti olduğu'nu, devlet ile aralarındaki ilişkinin kendilerine görev verilmesi, özel hukuk sözleşmesi ile değil bir kanunla olması dolayısıyla "bir kamu hukuku ilişkisi" olduğunu kabul etmekte ve yeminli mali müşavirlerin sahip oldukları tasdik yetkisi nedeniyle bir "kamu görevlisi" sayılmaları gerektiği sonucuna varmaktadır.[58]

Dolayısıyla, kamu görevlisi sayılan yeminli mali müşavirlerin, nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işleri Anayasanın 128 inci maddesine göre Yasa ile düzenlenmesi gerektiğinden bu konuların düzenlenmesini yeminli mali müşavirler için Bakanlar Kuruluna bırakan 3239 sayılı Yasanın 13 üncü maddesi Yüksek Mahkemece Anayasaya aykırı bulunmuştur.[59]

Görüldüğü gibi her üç kararda "kanun hizmeti", "kolluk", "kamu görevi" gibi değişik kavramlar kullanılmakta, bunların bağlı oldukları hukuki rejimden hareketle özel kişilerce yerine getirilip getirilemeyeceği veya bunların yerine kişilerin hukuki statülerinin ne olacağı konusunda değişik çözümler getirilmektedir. İmar Kanunundaki "yeminli

---

[57] Anayasa Mahkemesinin 19.3.1987 tarih ve E. 986/5, K. 987/7 sayılı kararı RG. 12.11.1987, sayı: 19632, s. 43.

[58] İbid., s. 43.

[59] İbid., s. 44.

serbest mimarlık ve mühendislik" büroları ile ilgili olarak görülen işin kolluk yetkisinin özel kişilere devri niteliğinden hareketle çözüm bulunmaya çalışılırken Maden Kanunundaki "yeminli teknik bürolar" konusunda yalnızca bunların "kamu hizmeti" göreceklerinin belirtilmesi ile yetinilmektedir.

B. Kamu Hizmeti - Kolluk Ayrımı

Anayasa Mahkemesi bu kararlarında, "kamu hizmeti", "kolluk yetkisi", "kamu görevi" gibi hukuki rejimleri farklı bazı kavramları, hukuki rejim farklılığını gözardı ederek kullandığı izlenimi vermektedir. Zira, İmar Kanunu ile ilgili olarak kolluk yetkisinin özel kişilere devri sorunundan hareket ettiği izlenimini verirken, Maden Kanunu ve yeminli mali müşavirlik ile ilgili kararlarında ise yalnızca kamu hizmeti kavramını kullanarak kamu hizmeti ve kolluk ayrımı yapmadığını göstermektedir.

Aslında, kamu hizmeti - kolluk ayrımının yapılıp yapılamıyacağı konusu idare hukuku öğretisinde de tartışmalıdır. Kolluk faaliyetinin de bir kamu hizmeti olduğu ve onun işleyiş kural ve ilkelerine tabi bulunduğu,[60] ayrımın daha çok pedagojik gereklerden kaynaklandığı kabul edilmekle beraber işlevsel kamu hizmeti anlayışını benimseyenler bu iki faaliyet türüne karşılık iki büyük kamu hizmeti kategorisinin "düzenleme" (reglementation) ve "edimde bulunma" (prestation) varlığını savunmaktadırlar.[61] Buna karşılık hukuki incelemede izlenen amaçtan çok kullanılan araçların dikkate alınması gerektiğini kabul edenler de kamu hizmeti, kolluk ve özel faaliyete yardım türlerinin ayrılması gerektiğini savunmaktadırlar.[62]

Gerçekten kolluk faaliyeti geniş anlamda kamu hizmeti içinde ele alınırsa da hukuki rejimleri bakımından aralarındaki bazı farkların da gözardı edilmesi mümkün değildir ve bu farklılık hukuki rejimlere de yansımaktadır.

Bu farklılıkları, özetle, kolluk faaliyetinin doğrudan idare tarafından yerine getirilmesi ve idarenin kolluk yetkisini kullanmaktan vaz- geçememesi, bu faaliyetin yerine getirilmesinde yalnızca tek yanlı işlemler yapılıp sözleşme yoluna gidilememesi ve nihayet gelir sağlamak

---

[60] A. Demichel, Le Droit Administratif. Essaie de reflexion theorique, L.G.D.J., Paris, 1978, s. 58.

[61] J. - L. Corail, le juge administratif et les qualifications des interventions de l'Etat dans le domaine de l'economie, in Recueil d'Etudes en Hommage â Ch. Eisenmann, Cujas, 1975, s. 318.

[62] J. - P. Negrin, l'intervention des personnes morales de droit prive dans l'action administrative, L.G.D.J., Paris, 1971, s. 94-95.

amacıyla bu yetkinin kullanılamaması biçimlerinde ortaya çıkmaktadır.[63]

Anayasa Mahkememizin de İmar Kanunu ile ilgili kararında "yeminli serbest mühendislik ve mimarlık büroları"na verilen yapı ruhsatı ile ilgili yetkilerin "kolluk faaliyeti içinde yer alması" veya kolluk görevi niteliğindeki yapı denetimi" görüşünden hareket etmesi isabetli olmuştur. Ancak, diğer kararlarından bu farklılığı her zaman uygulamadığı da anlaşılmaktadır.

Kaldı ki, yeminli büro uygulamasına ilişkin öğretideki değerlendirmelerde de bu ayrımın gözden kaçırıldığı ve değerlendirmelerin hep kamu hizmetinin veya kamu görevinin özel kişilere gördürülmesi konusu üzerinde durulduğu gözlenmektedir.

Nitekim, bir görüşe göre, "İdare'ye yardımcı fakat İdare'den soyut bir kimlikle" faaliyetini sürdüren (sui generis) "güven ilkesine dayalı olarak kurulan" bu bürolar üzerinde idarenin denetimi yok denecek kadar az olmakla beraber, "bir kamu hizmeti yapma bilinciyle hareket eden Yeminli Özel Teknik Büroların gördüğü hizmetin önemini tamamiyle yadsımak mümkün değildir".[64]

Kamu hizmeti ve kolluk faaliyeti arasında hukuki rejimlerini dikkate alarak yukarıda yaptığımız ayrımı belirgin biçimde ortaya koyması bakımından "Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında" Bakanlar Kurulu Kararına ilişkin Prof. Duran'ın görüşlerine kısaca değinmek istiyoruz.

Öte yandan Prof. Dr. L. Duran, on büyük ilin merkez ve ilçelerinde yeniden trafiğe çıkacak taksi, dolmuş ve minibüslere verilecek plaka sayısını il trafik komisyonları raporu üzerine, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine Başbakan tarafından belirleneceğine ve bu şekilde belirlenen yeni plakaların il trafik komisyonlarınca ikişer aylık aralarla yılda altı kez kapalı zarf usulü ile arttırmaya çıkarılarak en yüksek bedeli teklif edene ihale edileceğini öngören; ayrıca, ihale ile sağlanan gelirin dağıtımına ilişkin esaslar getiren Bakanlar Kurulu kararının[65] değerlendirilirken Karayolları Trafik Kanununun bu konuda kamu düzenini sağlamaya yönelik, kısacası genel kolluk yetkisi ile Belediye Kanu-

---

[63] Demichel, op. cit., s. 59-60.

[64] N. Kızıl (Erkelli), 2981 sayılı İmar Affi Kanunu ve Bu Kanuna Dayanılarak Kurulan Yeminli Teknik Büroların Faaliyet Süreci, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, yıl: 4, 1983, sayı: 1-3, s. 81.

[65] 86/10553 sayılı "Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar, RG. 3.V.1986, sayı: 19006, s. 41-42.

nunun (m. 19/5) belediyelerin tekeline bıraktığı ve birinciden farklı hukuki nitelikte olan "toplu taşıma kamu hizmeti" arasındaki farklılıktan yola çıkarak bu ayrımı ortaya koymaktadır.

Prof. Duran'a göre Anayasa ve Kamu hukukunun genel ilke ve kurallarına göre "devlet, kolluk (zabıta) yetkisini, sözleşme hukuki aracı ile kamu hizmeti veya kamu mâliyesi yararına bile olsa kullanamaz".[66]

"Zabıta faaliyetleri, genel anlamda kamu düzenini sağlamak ve korumak amacıyla, temel hak ve özgürlüklere yönelik olduğundan, kamu hizmetlerinin kolaylaştırılmasını veya iyileştirilmesini veya devlete mali çıkarlar sağlanmasını gaye edinemez".

"Kolluk etkinliklerinin salt Kamusal yönetim biçimi ile gerçekleştirilmesine karşılık; kamu hizmetleri, özel yönetim usulü ile de görülebilir ve genel olarak bunlardan yararlanma, ilgililerin iradelerine bağlıdır. Bu nedenle, kimi kamu hizmetlerinden yararlanma, sözleşme, yani idare ile ilgilinin anlaşması yoluyla ve çerçevesinde sağlanır. Zabıta tedbir ve kararları ise, devletin tek yanlı işlemleri ile alınır ve ilgililerin rıza ve muvafakati aranmaksızın, bazen dirençlerine karşın uygulanır ve yerine getirilir. Kolluk yetkisinin bu niteliğinden ötürü sözleşme konusu yapılamayacağı ve ilgililerle pazarlık, anlaşma ve uzlaşma yolu ile kullanılamıyacağı mutlak olarak kabul edilmektedir."[67]

Daha önce idare tarafından yerine getirilen bazı hizmetlerin özel kişi ve kuruluşlara bırakılması uygulamasının son yıllarda örneklerinin arttığı görülmektedir. Bu cümleden olarak 1211 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanununda (m. 43) yapılan değişiklikle "Bankalar, mali durumlarının gözetim ve denetiminin sağlanması maksadıyla, Başbakanlıkça belirlenecek, bağımsız denetim kuruluşlarınca hazırlanacak denetim raporlarını Bankaya vermek zorundadırlar" hükmü getirilmiş ve buna dayanılarak da Başbakanlıkça, bankalarda inceleme yapabilecek Bağımsız Denetim Kuruluşlarının belirlenmesiyle ilgili esas ve şartları belirleyen tebliğ yayınlanmıştır.[68] Bu tebliğin uygulanmasına ilişkin diğer esasların Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlıkça, banka denetimlerinin esas ve koşullarının ise T.C. Merkez Bankasınca belirleneceği de öngörülmektedir. Nitekim, T.C. Merkez Bankası bu amaçla tebliğler çıkarmaktadır.[69] Öte yandan "kamunun aydınlatılmasını sağlayacak, sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışması, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korun

---

[66] L. Duran, Peştemallık ve Ulufe ya da Kolluk Yetkisinin Paraya Çevrilmesi, AİD, C. 20, sayı: 1, Mart 1987, s. 3 md.

[67] İbid., s. 12.

[68] RG. 16.1.1987, sayı: 19343, s. 6 md.

[69] RG. 24.12.1987, sayı: 19674, s. 8.

ması maksadıyla", 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununa göre menkul kıymetlerini halka arzetmiş olan veya arzetmiş sayılan ortaklıklar, bankalar dahil aracı kurumlar, yatırım ortaklıkları ve yatırım fonlarınca düzenlenecek mali tablo ve raporların bağımsız denetleme kuruluşlarınca denetlenmesine dair esaslar Sermaye Piyasası Kurulunca çıkarılan Sermaye Piyasasında Bağımsız Dış Denetleme Hakkında Yönetmelik[70] ile düzenlenmiştir.

Bu arada Karayolları Trafik Kanunu uyarınca Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca çıkarılan "Araçların Muayeneleriyle Muayene İstasyonlarının Açılması ve İşletilmesi Hakkında Yönetmelik"[71] ile araç muayenelerinin Karayolları Genel Müdürlüğüne ait muayene istasyonları yanında bu kuruluş tarafından işletme belgesi ile yetki verilen kamu kurum ve kuruluşları ile özel hukuk gerçek ve tüzelkişilerine ait muayene istasyonlarında da yapılabileceğine ilişkin hükümler getirilmiştir.

Gene özelleştirme konusunda ele alınan bir başka konu kamu hizmetlerinin finansmanında verginin yerini harç ve fiyatın alması veya bir başka deyimle kamu hizmetinin finansmanının özelleştirilmesidir. Kamu hizmet anlayışındaki son gelişmeleri ele alırken bu konu ile yakından ilgili olduğunu düşündüğümüz bu soruna da kısaca değinmekte yarar gördük.

C. Kamu Hizmetinin Finansmanının Özelleştirilmesi

Kamu hizmetlerinin hizmetten yararlananlardan alınan karşılıkla finansman konusu da "gelir ortaklığı" uygulamasını başlatan 29.2.1984 tarih ve 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun ve özellikle bu Yasaya ilişkin olarak Anayasa Mahkemesinin verdiği karar[72] ile önemli hukuki tartışmalara yol açmıştır.

Anayasa Mahkemesine göre "vergi ödevinde kişinin belirli bir hizmetinden doğrudan doğruya yararlanması karşılığı olarak bir ödemede bulunması değil, bütün kamu hizmetleri giderlerine karşı anonim bir katılma payını üstüne alması sözkonusudur. Altyapı tesislerinden doğrudan doğruya yararlanma karşılığı alınan para bu nitelikte olmadığından vergi ve benzeri yükümlülük olarak kabul edilemez. Karayollarından, köprülerden alınan geçiş parası, su, elektrik, havagazı, demiryolları, karayolları, kimi hastane ücretleri gibi, iktisadi şartlara göre oluş

---

[70] RG. 12.12.1987, sayı: 19663, s. 9 md.

[71] Anayasa Mahkemesinin 18.2.1985 tarih ve E. 984/9, K. 985/4 sayılı karar. RG.

[72] 26.6.1985, sayı: 18793.

turulan ve hizmetin konusu tesislerin bakım ve idamesini ve yeni yatırımlar yapılmasını sağlamak için belirlenen bir fiyattır ve belirtilen nitelikleri bakımından muayyen kamu hizmetleri karşılığı kişilerden alınan resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerden de sayılmaz. Bu itibarla, bunların Gelir Ortaklığı Senedi yolu ile özel kişilere bırakılmasında Anayasanın 73 üncü maddesine aykırı bir yön bulunmamaktadır".[73]

Anayasa Mahkemesinin söz konusu faaliyetler dolayısiyle alınan paraların sosyal değil iktisadi şartlara göre oluşturulacağına dikkat çeken Prof. Yayla "bu fiyat sayesinde "GELİR" nasıl sağlanacaktır? Eğer, bakım, idame ve yeni yatırımlar yapılması dışında bir imkân verilmeyecekse, kimler hangi gelirin ortağı olacaklardır? Demek ki, sözkonusu FİYAT'ın içinde KÂR da bulunacaktır. Üstelik, dağıtılacak gelirin çekici olabilmesi, sürekli ve güvenli olmasına da bağlıdır" diye yazmaktadır.[74]

Kamu hizmetlerinin karşılıksız olacağı kuralı bulunmamakla, hatta kamu hizmetlerinden yararlananlardan bir ücret alınabileceği kabul edilmekle beraber bu karşılığın niteliğinin ne olduğu ve nasıl belirlendiği önemlidir. Nitekim Yüksek Mahkeme daha önce verdiği bir başka kararında alınan parayı harç olarak nitelendirmiştir.

Prof. Güran'a göre de Anayasa Mahkemesinin "fiyat" adını verdiği paranın yurtdaş açısından, mahkeme harcından, üniversite harcından, hastanelerde ödediği "öteki" paralardan, aydınlatma, temizlik resminden otopark, pazaryeri, hayvan kesimi ve muayene, müze, tören yeri ücretlerinden bir farkı yoktur. Üstelik bu hizmetlerin en kritiklerinin sadece karardaki hizmet kuruluşları tarafından sunulduğu, alternatiflerinin bulunmadığı, rakamlarının belirlenmesi yetkisinin idare gücünün kendisi olduğu hatırlanınca adı değiştirilerek fiyat sözcüğüyle ifade edilen bu paraların, kamu makamlarınca salınan parasal yüküm olmadığını söylemek mümkün değildir".[75]

Anayasa Mahkemesi kararında çoğunluk görüşüne katılmayan üye M. Turan da benzer düşünce ile karşı oyunda "kamu hizmetlerinden ve kanunun orta mallarından yararlanmak ilke olarak meccanidir parasızdır. Bu hizmetlerin ve tesislerin giderleri geniş anlamdaki (kapsamdaki) mercilerden karşılanır. Bazen dar anlamdaki vergilerden (kamu gi-

---

[73] RG. 26.6.1985, sayı: 18793, s. 23-24.

[74] Y. Yayla, Sosyal Devletten İktisadi Devlete (veya Kamu Hizmetinin Sonu), Hukuk Araştırmaları, Marmara Üniversitesi Hukuk Fak. yayını, Ocak-Nisan 1986, s. 37.

[75] S. Güran, Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Malına Bakışı, İHİD, Ocak 1984, sayı: 1-3, s. 82.

derlerini karşılamak üzere mali gücüne göre herkesin ödemekle yükümlü olduğu vergiler) başka, görülen kamu hizmeti dolayısiyle ilgililerden alınan paraları uygulamada ismi ne olursa olsun, serbest piyasa şartlarına ve birçok ekonomik unsurlara göre oluşması gereken (normal, fiyat, emek, sermaye, taşınmaz ve müteşebbis paylarına göre, yani ücret, faiz, kira, rant, amortisman ve kâr unsurlarına göre oluşur) fiyat, bedel ücret saymak doğru olmaz. Bunların geniş anlamdaki (ekonomik ve hukuki mahiyetleri bakımından) vergiler (vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler) kavram ve kapsamına girdiğini kabul etmek gerekir" diye yazmaktadır.[76]

SONUÇ

Kısaca değinmeye çalıştığımız konular bir temel sorunun değişik yönleri veya boyutları olarak kabul edilebilir. Zira, bugün üstlendiği görevleri hızlı, verimli ve etkin şekilde yerine getirebilecek bir idare modelinin arayışı sözkonusudur.

Klasik idarenin katı ve şekilci oluşu, ayrıca yavaş işleyişi nedeniyle yeni görevleri yerine getirmede yetersiz kaldığı, oysa bu yeni görevlerin esneklik ve uyum yeteneği istediği ileri sürülmektedir.[77]

Öte yandan hukuki düzenlemelerin giderek artışı da Batı Avrupa'da genel bir yakınma konusunu oluşturmaktadır. Hukuki rasyonelliğin esas alındığı idare anlayışında temel kaygı hukuka uygunluğun sağlanması bunun yan sonucu olarak da etkinliğin ortaya çıkabileceğidir. Yani etkinliğin bir koşulu olarak hukuka uygunluk ortaya çıkmaktadır. Oysa yakın tarihlerde idari faaliyetin kalitesinin güvencesini hukukta gören anlayış zayıflamıştır.[78] Bu durum hukuk kurallarının ağırlığını azaltmaya yönelik değişik biçimlerde ifade edilen çaba ve görüşlere yol açmıştır.

Devletin ekonomik hayatla ilgilenmemesinden kamunun sorumluluklarını yerinden yönetim usulü ile gerek yerel idarelere gerekse özel kuruluşlara devrine kadar değişik biçimlerde ifade edilmektedir.

Aslında hukuka uygun (legale) idare ile etkili (efficace) idare arasında bir zıtlık olduğu da söylenemez, yeter ki tatmin edici bir hukuki çerçeve oluşturulabilsin.[79] Bu da bazı hukuki kavram ve kurumların yeni ihtiyaçlar karşısında gözden geçirilmesi zorunluğunu yaratmaktadır.

---

[76] RG. 26.6.1986, sayı: 18793, s. 33.

[77] J. Chevallier et D. Loschak, Rationalite juridique et rationalite manageriale dans l'administation française, R.F.A.P. No: 24, oct-dec 1982, s. 681.

[78] Woehling, loc, cit., s. 134.

[79] Woehling, loc. cit., s. 143.

DEVLET
YAPISI VE İŞLEVLERİ

Doç. Dr. Doğu ERGİL
A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi

1. Devletin Tarihsel Kökeni

Ekonomik örgütleniş biçimleri ne olursa olsun, tüm toplumlar, maddi varlıklarını sürdürebilmek için üretim yapmak, en azından, doğanın nimetlerinden yararlanmak için özel bir çaba göstermek zorundadırlar. Fazla ürünün biriktirilemediği ve saklanamadığı toplayıcılık ve avcılık evrelerinde, insan topluluklarının tüm yetişkin bireyleri, ekonomik etkinliklerin şu ya da bu aşamasına katılmak durumundaydılar. Bu açıdan bakıldığında, insanın varlık savaşımında ilk rakibi doğa olmuştur.

İnsanların, tüketebileceklerinden fazla ürün elde etmelerini ve saklamalarını mümkün kılan teknik aşamaya erişmeleri, ilkel komünal örgütlenmeyi aşmalarından sonra olmuştur. Toplumsal tabakalaşma, esaretin kurumlaşıp, savaşlarda yenilenlerin köleleştirilmesiyle başlamıştır.[1] Kölelik kurumuyla "üretenler''le, "üretmeyenler" arasındaki fark yapısallık kazanmıştır.

Tabakalaşmayla birlikte, köleler, çalışmaktan vazgeçen galipleri (sahiplerini) beslemek zorunda bırakıldılar.[2] Kölenin vücuduna sahip olmak, onun emeğine ve ürünlerine de sahip olmak hakkını sağlıyordu. Söz konusu durum, üretimin eskisinden daha verimli örgütlenmesinde, tekniklerin ilerlemesinde ve üretim hacminin artmasında önemli rol oynadı. Bu gelişmelere koşut olarak, doğal kaynaklar ve fazla ürünler, korunmaya, biriktirilmeye başlandı. Bu süreç, köleleştirme (insanın mallaştırılması) eylemiyle başlayan özel mülkiyet olgusunun yaygınlaşmasına yol açtı.

Mülkiyet, kaba bir ayırımla topluluğu "mülk sahipleri" ile "mülk sahibi olmayanlar" ya da "çalışanlar" ve "çalıştıranlar" olarak bölüm-

---

[1] Henri J.M. Claessen ve Peter Skalnik (ed.), The Early State. The Hague: Mouton Publishers, 1978, s. 11-48.

[2] Suzanne Keller, Beyond the Ruling Class. New York : Random House, 1963, s. 39, 41, 43.

lendirdi. Mülk sahibi olmayanlar, olanların buyruğunda ve gözetiminde çalışmak durumunda kaldılar. Sadece köleler değil, mülksüz ve yoksul özgür bireyler de çalıştırılanlar saflarına katıldılar ve zamanla özgürlüklerini yitirdiler. Köleleştiler ya da toprağa zorla bağlanarak son derece sınırlı haklara sahip serfler durumuna geldiler.

Göçebelikten yerleşikliğe geçişi simgeleyen köleci toplum, hatırı sayılır servet birikimlerinin oluşmasına yol açtı. Kölecilik temeline oturan Yunan, Roma, Mısır ve Pers uygarlıkları düşünülünce, uygarlık, köleci toplumla başladı denilebilir.[3]

Refah içinde yaşayan servet sahipleri ile serveti yarattığı halde ondan pay alamayan, bu yüzden potansiyel olarak tehlikeli olan kölelerin sistemde birlikte (karşılıklı) var oluşu, egemen kümenin servetinin ve ayrıcalıklarının korunmasını gerektiriyordu. Kuvvet kullanımının düzenlenmesi yanında, adalet dağıtımı, kültürel ve ideolojik etkinliklerin düzenlenmesi, ticaretin geliştirilmesi, resmi kurallara bağlanması gibi yeni ve uzmanlık isteyen hizmet birimlerinin oluşturulması gereksinimini doğurdu. Kabile örgütlenmesi (işbölümü) içinde bu yeni işlevleri yerine getirecek ayrı birimler, uzmanlaşmış kadrolar yoktu. Onların oluşturulup hizmete sokulması ve işlevlerinin eşgüdülmesi, resmi ve yetkin siyasal bir örgütün varlığını gerekli kıldı. İşte devlet, böyle bir örgütsel zorunluluk ve işbölümü aşamasında doğdu.[4]

Doğduğu günden itibaren, gelişen teknolojiye uygun işbölümünü sağlamak, üretim koşullarını yeniden üretmek, dış güvenliği sağlamak, çatışkın nitelikte statü ve talepleri olan kümeler arasında iç barışı ve toplumsal dayanışmayı sürdürmek açısından, devlet, merkezi önemini hep korudu. Tekil sosyal sistemler kadar, toplumlararası sistemin hiyerarşik varlığı sürdükçe de koruyacaktır.

Eğer siyaset, a) bir eşitsiz ilişkiler sistemi içinde üretim faaliyetlerini sürdürmek; b) elde edilen ekonomik değerleri ve sosyal yararları, çıkarları çelişen kümelerin siyasal gücüne uygun biçimde bölüştürmek işlemi ise, hiyerarşik bütün toplumlarda çatışkın niteliktedir. y

Siyasetin başlıca alanları olan üretim ve bölüşüm işlemlerinin çatışkın karakteri, eşitsiz nimet ve külfet dağılımı olgusundan kaynaklanır. Eşitsiz bölüşüm işlevini ancak, egemenlik ilişkisini toplum çapında

---

[3] İbid., s. 42.

[4] Max Gluckman, "The Origins of Social Organization", Readings in Anthropology, Cilt II, Morton H. Fried (ed.), New York: Crowell, 1959.

Cem Eroğul, An Essay on the Nature of the State. Ankara: S.B.F. Yayım, No. 48, 1981, Bölüm I.

temsil eden çok güçlü bir örgüt ya da (üst-)kurum yüklenebilirdi. Bu (üst-)kurum, tarihte devlet örgütü olarak şekillendi.[5]

Görülüyor ki, devlet, eşit olmayan kümeler arasındaki karşıtlığın başlatıcısı değil, ürünüdür. Belirginleşmiş olan egemenlik-tabiyet ilişkilerinin somutlaşmış ve kurumlaşmış biçimidir. Ancak, kurumsal varlık kazandıktan sonra, toplumun hiyerarşik ilişkilerinin gözetilmesi ve sürdürülmesi yanında, karşılıklı duran toplumsal kesitlerin çıkarları ve amaçları arasında uzlaşma zeminleri oluşturmak, eşitsiz de olsa dengeler kurmak görevlerini üstlenmiştir. Toplumsal düzenin sürmesi, bu işlevlerin yerine getirilmesindeki başarıya bağlıdır.

Çağdaş toplumların karmaşık yapısı içinde devletin görevleri ve temel işlevleri pek değişmemiş, sayıları artmıştır. Bunları kısaca inceliyelim.

2. Devletin Toplumsal Rolü ve İşlevleri

Devlet bir makinaya benzer. Onun işletilmesi gerekir. Bu görevi yerine getirmek için her toplum, gelişme düzeyine uygun olarak hazırladığı ve seçtiği kadroları iş başına getirir. Söz konusu kadronun iki kanadı vardır: Geçici (siyasi) kanadı ve görece kalıcı (idari) kanadı. Geçici kanadı, belirli aralıklarla yapılan seçimler sonucunda belirlenen temsilciler oluştururlar. Parlamento ve kabine üyeliği, Cumhurbaşkanlığı, devletin siyasal organlarına ilişkin görev adlarıdır. Bu görevleri üstlenenler, toplumda var olan ve zaman içinde değişen çeşitli talep ve tercihleri, güç dengelerini temsil ederler. Toplumun (toplumsal kesitlerin) belirli aralıklarla dışa vurduğu istek ve ihtiyaçları, onları karşılayacak organlara ve uzmanlaşmış idari kadrolara yansıtırlar.

Bu değerlendirmenin ışığında bakıldığında, temsili kuruluş ve makamlar (örneğin Hükümet), toplumun değişme süreci içinde anlamlıdırlar. Belirli bir zaman dilimi ve belirli bir yapısal konjonktür içinde işlevsellik kazanırlar. Bu konjonktür, toplumun, verili bir zaman dilimi içinde varmış olduğu ulusal ve uluslararası işbölümü (gelişme düzeyi) tarafından belirlenir. O yüzden, geçici siyasal organlar ve bunların başında gelen Hükümet ile Devleti eş tutmamak gerekir. Hükümet, Devletin işlevsel örgütlerinden sadece biridir. Yerine getirdiği görev (yürütme), yasama ve yargı gibi temel toplumsal işlevlerden yalnızca bir bölümünü oluşturur. Hükümetle devleti eş tutmak, hükümeti, devletin birbirinden bağımsız olması gereken birbirini olduğu kadar hükümeti

[5] Ralph Miliband, Nicos Poulantzas, Ernesto Laclau, Kapitalist Devlet Sorunu.

de denetleyen, dengeleyen devletin diğer organlarının, güçleriyle donatmak demektir. Sonuç, toplumu, denetimden uzak dar bir siyasal kadronun keyfi yönetimine terk etmektir.

Bu yüzden, her toplum, siyasal görevliler yanında, devletin varlıksal işlevlerinin sürekliliğini sağlayacak temel toplumsal hizmetleri gören organları işleten uzmanlaşmış idari ve teknik kadroları (bürokratları) görevlendirir. Hükümetler ve siyasal makamlar, ne kadar toplumsal değişmeyi ve geçici gereksinimleri temsil ediyorlarsa, bürokrasi de o oranda toplumun görece daha kalıcı ve yavaş değişen talep ve kurumlaşmış hizmetlerini temsil eder. Her ikisi birlikte, devletin görevliler kadrosunu oluştururlar; kısa ve uzun vadeli uygulamalar ve tercihler, gereksinimler arasındaki rotayı çizerler.

Bürokratların tarih sahnesine çıktıkları andan itibaren "devlet denklemi"ne yeni bir öge girmiştir : Yönetici ya da idari kümenin, resmi konumlarından kaynaklanan özgül (specific) çıkarları. Bu çıkarların, önce egemen kümenin çıkarlarıyla, daha sonra, yönetilen kümelerin çıkarlarıyla uzlaştırılması gerekir. Bürokratların özgül çıkarları, herşeyden önce devlet makinasının varlık nedeni olan kamu hizmetlerinin genel yarara uygun olarak görülmesi ve toplumsal bütünlüğün korunmasıdır. Başkaca dendiğinde, var olan sosyo-ekonomik sistemin korunması ve sürdürülmesidir. O halde, devlet bürokrasisinin, yapısal ya da varlıksal görevini ifa ederken egemen kesimin alt-kümeleri arasındaki çıkar çatışmalarını hafifletmesi, önlemesi, hatta toplum barışı adına "bastırması" olağandır.

Toplumsal bunalım dönemlerinde, devlet makinası ve onu yönlendiren politikalar üzerinde etkisini yitiren egemen kümelerin* yerine, uygulanacak genel siyasal yönergeleri bürokrasinin saptaması, onun stratejik konumundan ve işlevinden kaynaklanan yapısal bir olgudur.

Sunulan çerçeve içinde, toplumsal birliği yıkmayı göze almadıkça, devlet, daha doğrusu hiç bir yönetici kadro, sosyal sınıfların tekil çıkarlarının, ya da yalnızca tek bir sınıfın/kümenin çıkarlarının savunucusu, gözeticisi olamaz.[6] Tabii ki, sosyo-ekonomik sistemin bütünlüğünün savunulması, bu yapı içinde kurumlaşmış egemenlik (-tabiyet) iliş-

---

* Egemen küme, toplumun genel ekonomik ve siyasal süreçlerini etkileyebilen ve yönlendirebilen bireyler topluluğudur. Kapitalist ülkelerde dolaylı, sosyalist ülkelerde doğrudan devlet örgütünü etkileyerek tercihlerini ve çıkarlarım gerçekleştirmeyi, topluma benimsetmeyi başarırlar.

[6] Hamza Alavi, "The State in Post Colonial Societies: Pakistan and Bangladeşli", Imperialism and Revolution in South Asia, K. Gough ve H. Sharma (eds.). New York : Monthly Review Press, 1973, s. 145-173.

kilerinin, dolayısıyla “güçlü" kümelerin konumlarının ve çıkarlarının da korunmasını içerir. Ancak, bu işlev, sistem adına yapıldığından, özel değil, genel (sistemik) ve dolaylıdır.

Bu açıdan bakıldığında, devlet-öncesi siyasal örgütlenme ile, devletin oluşumundan sonraki siyasal örgütlenmenin arasındaki ana fark, tekil ve çıplak sınıf tahakkümünün, yerini devlet kurumu aracılığı ile sistemin bütünlüğünün korunmasına bırakmış olmasıdır. Bürokrasinin işlevi kadar, çıkarı da bu noktada somutlaşır.[7]

Toplumsal sistemin sürekliliği, devletin temel sosyal gereksinimleri karşılayacak kurum ve kadro donanımına sahip olmasıyla mümkündür. Sözü edilen gereksinimlerin karşılandıkları etkinlik alanlarına verilen bilimsel ad, “işlevsel gerekirlilik" alanlarıdır.[8]

Her toplumsal sistemde devletin düzenleyip yönlendirdiği altı temel “işlevsel gerekirlilik" alanı ya da alt-sistemi vardır. Bunlar şöyle sıralanabilir :

1 — İletişim sistemi
2 — Üretim sistemi
3 — Bölüşüm sistemi
4 — Savunma sistemi
5 — Üye yenileme sistemi
6 — Sosyal denetleme (kontrol) sistemi

Temel sosyal gereksinimleri karşılamak için doğmuş olan bu işlevsel-kurumsal alt-sistemlerin her birinin hayati önemi kısaca belirtilmelidir ;

1 — İletişim sistemi. İletişim, insan ya da hayvan kökenli her sosyal örgütlenmenin vazgeçilmez bilgi edinme gereksinimini karşılar. Üyeler, anlaşmak için aralarında aynı anlama gelen simgelerle bilgi alış - verişinde bulunurlar. İnsan-altı topluluklarda iletişim, sesli ya da bedensel işaretlerle olur. İnsan toplumlarında işaretler ve simgeler birlikte kullanılır. Toplum ne kadar karmaşıklaşırsa (gelişirse) iletişim kanallarının o oranda çoğalması ve açık kalması zorunludur. Simge sistemi de, gerek iletişim araçları, gerek iletilen bilginin niteliği açısın-

---

[7] Devletin göreli özerkliği konusunda başvurulacak bir başka yapıt da, R. Miliband, N. Poulantzas ve E. Laclau'nun çalışmalarından derlenen Kapitalist Devlet Sorunudur (op. cit.).

[8] Doğu Ergil, Toplum ve İnsan. Ankara: Turhan Kitabevi, 1984, s. 22-24.

dan o oranda gelişmek ve karmaşıklaşmak durumundadır. Nitekim, günlük dil yanında, bilimsel (bilgisayar sistemleri), sanatsal (notalar gibi) diller gelişmiştir. Devlet, iletişim alanında zenginleşmenin yanında standartlaşmanın oluşmasına katkıda bulunur. Ayrıca iletişim kanallarının açık kalmasını sağlar. Bu kanalların tıkandığı ya da sınırlandığı toplumlarda haberleşme tekelleri doğar. İletişim alanındaki tekelleşme, otoriter bir siyasal sistemin en belirgin göstergesidir.

Devlet ayrıca, kullanılan simge sistemlerinin ulus çapında öğrenilmesini, yayılmasını üstlenir. Bunu, kültür politikasının temel hedeflerinden biri olarak görür. Aksi halde, "ulusal kültür"ün bireylere ulaştırılması olanaksızlaşırdı.

2 — Üretim sistemi. Toplumlar, varlıklarını sürdürebilmek için üyelerinin hayatta kalmalarına yarayacak asgari maddi olanakları ve bunları sağlayacak teknikleri geliştirmek zorundadırlar. İnsanlar, gereksinmelerinin bir bölümünü bireysel çabalarıyla karşılayabilirler. Ama, toplumsal yaşamın yarattığı pek çok gereksinim türü, ileri bir işbölümünü gerektiren toplu üretim ile karşılanabilir.

Üretimin toplumsallaşmasıyla, ürünlerin ve hizmetlerin kalite ve çeşitliliğinde büyük gelişmeler kaydedilmiştir. Toplu üretim süreci içinde öğrenilen davranış biçimleri, bilgiler, bireysel üretimde de kullanılabilir. Ama bu durum, varılan aşamada, üretim tekniğinin (teknolojinin) toplumsal bir olgu olduğu gerçeğini değiştirmez. Devlet, üretim sürecinin her alanına, özellikle teknoloji yatırımlarına ve nitelikli işgücünün yetiştirilmesine yaptığı katkılarla, toplumun üretkenliğini arttırır, geliştirir.

Teknoloji üretemeyen ve teknoloji üreten insan yetiştiremiyen bir toplum, ekonomik ve kültürel bağımlılık sorunlarını çözemez. Üretkenlik ve teknoloji alanlarında geri olan toplumların devlet örgütleri de, kendilerinden ileri olanların etkisinde kalmak, güdümüne girmek durumundadırlar. Tarih, çağın (uluslararası üretim ve mübadele düzeninin) gerektirdiği teknolojik aşamaya varamamış olan toplumların mezarıdır.

3 — Bölüşüm sistemi. Çağdaş toplumda çok farklı şeyler (mal, hizmet, bilgi) üretildiğinden, üretenler ve tüketenler, genellikle farklı bireylerdir. Şu halde, üretilen nesneler ve hizmetler, onları tüketecek olanların eline ulaşmalıdır. Öte yandan, herkes üretici de değildir. Çocuklar ve yaşlılar, bedensel ve zihinsel özürlüler, hatta işsizler doyurulmalı, bakılmalıdır. Toplumsal işbölümü içinde, malların, hizmetlerin ve bilgilerin akışının gerçekleştirilmesi gibi teknik bir sorunla; kimin neden,

ne kadar pay alacağı gibi siyasal, sosyal bir sorun iç içe geçmiştir. Bu karmaşık sorunlar, ancak otorite ile donatılmış bir siyasal üst-kurum ve otoritesini bu kurumsal kaynaktan alan örgütlü, uzman bir kadroyla çözülebilir.

4 — Savunma sistemi. Her toplum, kendisini dolayısıyla üyelerini, düşman güçlere karşı korumak için örgütlenmek ve savunma teknikleri geliştirmek zorundadır. Bu alanda tümüyle başarı sağlanabilmesi için üyelerin yeterli bir süre oldukça sağlık ve dirlik içinde yaşamaları sağlanmalıdır ki, toplumun işleri görülebilsin ve yeni kuşaklar yetişkinlik evresine ulaştırılabilsin. Bu amaç, askeri hazırlıktan, sağlık hizmetlerine kadar birçok alanda koruyucu önlemlerin alınmasını ve bunları gerçekleştirecek kurumsal ve mesleki örgütlenmenin oluşturulmasını gerektirir.

5 — Üye yenileme sistemi. Ölüm insanın kaçınılmaz kaderi olduğuna göre, göçen üyelerin yerine yenileri konulmalıdır. Bu gereksinim, genellikle biyolojik üretimle (doğumla) karşılanır. Tarihte zorla, yabancı toplulukların ve bireylerin esir edilmesiyle, daha sonra nüfus azlığı çekilen yerlerde göç yoluyla yeni üyeler devşirilmiş; işgücü ve nüfus arttırılmıştır. Ama olağan koşullarda, nitelikli insan gereksinimi, eğitimle ve "toplumsallaştırma" denilen kültür aktarımı yoluyla sağlanır. Böylesine kapsamlı ve sürekli işlemler, ancak kalıcı ve uzman kurumlar ve kadrolar eliyle gerçekleştirilebilir.

6 — Sosyal denetleme sistemi. Toplum içinde yaşasalar bile, insanların sosyal içgüdüleri yoktur. Ama, toplumsal sorumluluk taşımayı öğrenebilirler. Sorumluluklarına uygun biçimde davranmak yetileri vardır. Sosyal denetleme mekanizması, bu potansiyelin gerçekleştirilmesini sağlamaya yöneliktir.

Sosyal denetleme sistemi, ikiye ayrılarak incelenebilir. Her toplumda : A — 1) Doğru davranışın ne olduğunu belirten kural ve değerler, başkaca dendiğinde bir ahlak sistemi olmalıdır. Ahlaki değerler ve ölçüler, bireylerce benimsenmelidir. Devletin çeşitli eğitsel, kültürel ve ideolojik araçları bu amaçla seferber edilirler. 2) Bireyleri, toplumca benimsenmiş biçimde davranmaya yöneltecek bir ceza ve ödül (hukuk) sistemi geliştirilir. Yaptırımlar, bireye yalnızca başkaları tarafından zorlandığı sürece hiçbir toplumsal denetleme sistemi, yeterince etkili olamaz. Her birey, kendi davranışlarını büyük ölçüde denetleme sorumluluğunu üstlenmelidir. Bu da, toplumsallaşma denilen ve doğumdan hemen sonra başlayan bir dizi sosyo-psikolojik öğrenme süreci yoluyla gerçekleşir. Bir değer sistemi, ancak bireylerce benimsenirse "ahlak" olmak niteliğini kazanır.

B — Toplumsallaşma, bireyin, toplumun değer ve inançlarını, yani standartlarını ve ölçülerini özümleyerek, kendi davranışlarını bunlara uydurma sürecidir. Aslında hiçbir toplum, bu işlevi tam olarak başaramamıştır. Yine de elde edilen sonuç, anarşi ve toplumun hızla dağılmasını önleyebildiği oranda yeterli sayılmalıdır.

Toplumların sürekliliği, toplumsal/ulusal kültürün yeni üyelere aşılanmasını sağlayan toplumsallaştırma sürecinin sağlıklı ve kesintisiz işlemesiyle mümkündür. Devlet, işte bu "uygun" davranış biçimlerinin ve onları destekleyen tutumların yeni kuşaklarca özümsenmesi işlemini üstlenir ve gözetir. Böylesine güç ve kapsamlı işlevler ancak üstün bir otorite ve yetkin bir örgüt eliyle gerçekleştirilebilir. Ne var ki, bu otoriteyi temsil eden (üst-)kurumun giderek karmaşıklaşan, büyüyen ve resmileşen yapısı, onun, bireyin sosyal ve siyasal tercihlerine yabancılaşması tehlikesini de içinde taşır. Çünkü artık devlet, dev yapısıyla, bireyin ulaşamayacağı, etkilemeyeceği kadar uzak, genel ve resmi bir nitelik kazanabilir.

Uzmanlaşmanın ve işlevsel farklılaşmanın giderek daha belirgin kalıplara büründüğü günümüz toplumunda, bireylere açık toplumsal etkinlik alanları oldukça sınırlanmıştır. Çalışma koşullarından, günlük yaşama ve toplumu yönetmeye kadar pek çok sosyal etkinlik, bireyi aşan güç ve örgütlülük alanları halini almıştır. Bu durum, beklentileri yanında, insanların bakış açılarını, değerlerini çarpıtan bir toplumsal ortamın doğuşuna neden olmaktadır. Belirtilen toplumsal ortam, bireyin potansiyel yeteneklerini geliştirme doğrultusunda yatan temel çıkarlarıyla çelişebilmektedir. İşte bu çelişki, demokratik olmayan toplumlarda günlük yaşamda, devlet (kurumu) olarak bireyin karşısına çıkabilir.

Bu durumu, Alan Wolfe,[9] "yabancılaşmış siyaset" kavramı ile şöyle dile getirmiştir : Emeğin, artık-değer biçiminde insanlara tekrar empoze edilmesi gibi, artık-siyasal güç de devlet kurumu biçiminde bireyin karşısına çıkabilmektedir. "Artık-siyasal güç", insanların, kendilerini idare etmeleri ve başkalarıyla uzlaşmaları için yeterli olan bireysel siyasal faaliyetlerin dışındaki (dışında kalan) fiili veya potansiyel iradedir, iradeleridir.

Görülüyor ki siyaset, giderek bireyin günlük yaşantılarından kopuk bir uğraşı haline gelmek tehlikesini de içinde taşımaktadır. Bu tür bir siyaset, bir toplum yaratmak faaliyeti olan "asıl" siyasetten çok

[9] Alan Wolfe, "New Directions in the Theory of Politics", Politics and Society, Cilt IV, No. 2 (1974).

farklı olarak, mantığı devlet makinasını ele geçirmek olan, maddi amaçlı bir mücadele tutkusuna dönüşebilir.

Demokrasi felsefesinin temelinde toplumu oluşturan kesitlerin farklı talep ve gereksinmelerini karşılamak amacıyla, kamuyu ve onu temsil eden devlet örgütünü etkilemek için rekabet ve onu dar bir kümesel çıkar aracı olarak görmemek düşüncesi yatar. Ama bunun tersini amaçlayarak, özgül çıkar ve isteklerini toplumun üzerinde gören dar bir siyaset anlayışı, devlet makinasını etkilemek değil, bütünüyle ele geçirmeyi hedefler. Otoriter rejimlerin ve ideolojilerin siyasal mantığı, devlet makinası üzerinde, dolayısıyla toplumun bütünü üzerinde tam (rekabete kapalı) bir denetim kurmaktır. Oysa, devlet, toplumsal örgütlenmeden ve sınıfsal oluşumlardan bir ölçüde özerk olmalıdır ki, sistemin bütününe ve toplumun tamamına daha yetkin olarak hizmet etsin.

C. Devletin Göreli Özerkliği

Sınıflı bir toplumda bile, devletin sistemsel konumu, onun, yalnızca, bir ya da birden fazla sınıfın temsilciliği rolüne indirgenmesine elvermez. Onun, sosyal kümeleri uzlaştırmak ve eşitsiz toplumsal sıralanmadan kaynaklanan karşıtlıkları en aza indirmek doğrultusundaki işlevleri, devletin, tek bir (egemen) sınıfın, kümenin baskı ve denetim aracı olmasını zorlaştırır.

Devlet bürokrasisi, sınıflar arasında olduğu kadar, egemen küme içinde de dengeler kurmak, onun "kanatları'nın özgül çıkarlarını uzlaştırmak; bu yolla, toplumun iç ve dış çevresinden kaynaklanan yeni koşullara, durumlara uyumunu güvenceye almak zorundadır.

Bu noktada devletin, kendisinden beklenen hizmetleri vermesini kolaylaştıran "sistemsel" özelliklerinden birini inceleyelim : Toplumsal tabakalar karşısında "göreli özerkliğini".

Devletin göreli özerkliğinin iki kaynağı vardır : 1) Konjonktürel; 2) Yapısal.

C. a. Konjonktürel Özerklik

Ekonomik sistem ne olursa olsun, devletin, ekonomiye egemen olan sosyal gücün/kümenin denetiminden ve dolaysız etkisinden çıktığı durumlar vardır. Bu durumların başında, toplum içinde çatışan kesitlerin arasındaki güç farkının azalarak, bunlardan birinin diğerleri üzerinde egemenlik kurmasını önleyecek geçici bir denge halinin doğması gelir. Böyle bir durumda devlet, çatışan kesitler önünde göreli bir özerklik kazanır.

Söz konusu durumun tarihte iki tipik örneği vardır. Bunlardan ilki 17. ve 18. yüzyıllarda, zaman zaman geleneksel aristokrasi ile yükselen burjuvazinin karşı karşıya geldikleri Avrupa'nın mutlak monarşileridir. İkincisi ise, Fransız burjuvazisi ile çalışan sosyal kesitleri, göreli bir denge içinde karşı karşıya getiren Birinci ve İkinci İmparatorluk devri Bonapartist devlettir. Modern çağda, devletin göreli özerkliği olgusu, Birinci Dünya Savaşı'ndan yenik çıktıktan sonra fazişme giden yolda ilerleyen Bismarc Almanya'sında ve İtalya'da görülebilir.

"Devletin göreli özerkliği" kavramsallaştırılması, bağımsızlıklarını kazanan sömürge - sonrası gelişmemiş kapitalist ülkeler için de faydalı bir anahtardır. Çoğunlukla, yönetici bir asker ve sivil bürokrat kesitin (orta - sınıf kökenli seçkinlerin) denetimine geçen ulusal-devlet, sömürgecilik yüzünden çok zayıf olan ulusal girişimciler ile, geçici olarak iç-pazardaki nüfuzları kırılmış olan metropol girişimcileri arasında oynadığı arabuluculuk rolünden ötürü, önemli ölçüde özerklik kazanmış olabilir.

C. b. Yapısal Özerklik

Devletin yapısal açıdan göreli özerkliğini, Ralph Miliband şöyle değerlendirmektedir[10] : Devletin egemen kümenin yararına hizmet etmesiyle bu kümenin emrinde hareket etmesi birbirinden çok ayrı şeylerdir. Devletin, egemen kümenin ortak çıkarlarının savunucusu olması, belirli —tüm değil— çıkarları içerir. Ayrıca, egemen kümenin "ortak" çıkarlarından anlaşılan, bu kümede birbirinden farklı, fakat bütünü oluşturan öğelerin bulunduğu anlamına gelir. Durum böyle olunca, bu işlevleri üstlenecek bir üst-kurumun varlığının zorunluğu açıktır. Ancak söz konusu kurum, bu işlevleri, belli bir derecede özerkliğe sahip olmadan yerine getiremez. Bu anlamda özerklik kavramı, devlet kurumunun olduğu kadar, tanımının da içkin bir özelliğidir.

Ancak, şu unutulmamalıdır ki, devletin göreli özerkliği, toplum yapısının (sosyo-ekonomik örgütlenmenin) temelinde yatan üretim ilişkilerinin yarattığı siyasal dengeleri aşan bir niteliğe varamaz.[11] Devletin, sistem adına egemen kümeye yaptığı hizmet ise, bu kümenin alt-birimlerini bir arada tutmak ve aralarındaki çatışmaları hafifleterek, onları, uzun vadeli bir strateji etrafında birleştirmektir.[12] Bu stratejinin iki yö-

---

[10] Ralph Miliband, The State in Capitalist Society. New York : Basic Books, 1969, s. 22.

[11] Nicos Poulantzas, 'JThe Problem of the Capitalist State", New Left Review, No. 58 (1969).

[12] Ralph Miliband, op. dt., s. 23 ff.

nü vardır : 1) Üretim olgusunun kesintisiz devam etmesi (yeniden üretim için gerekli koşulların hazırlanması); 2) yöneten ve egemen küme ile, yönetilen kesitler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi ve barışçı sınırlarda tutulması.[13] Bu sonuncu işlev, yönetilenlere önemli ödünler vermeyi de içine aldığı için, devlet aygıtının, egemen kümenin, herhangi bir kesiminin tam anlamıyla denetimi altında olması olasılığına ters düşer. Bu, onun, daha az sorgulanmasını ve amacına (toplumun mevcut yapısıyla yeniden üretilmesine) daha etken hizmet etmesini sağlar.

D. DEVLETİN İŞLEVSEL MEKANİZMALARI

Devletin iç-yapısını ve hiyerarşik karakterini (ve bu karakteri korumak eğilimini) anlamak için başvurulacak belki en önemli yöntem, onun işleyiş mekanizmalarını ortaya çıkarmaktır. Claus Offe'ye göre, devletin kurumsal yapısını belirleyen, üç ayıklayıcı mekanizma ve ideal durumlarda, bu mekanizmaların üç ana işlevi vardır[14]:

1) Negatif ayıklama; Devletin tasarruflarından, sistem karşıtı olabilecek zararlı unsurları ve eğilimleri sistematik bir biçimde ayıklama işlemidir.

2) Pozitif ayıklama : Negatif ayıklama sürecinden arta kalan alternatiflerin ve stratejilerin içinden, sistemin devamı için en yararlı olanları ortaya çıkarma işlemidir. Bu alternatifler ve stratejiler, egemen kümenin küçük veya yerel bir bölümünün değil, tümünün çıkarlarına hizmet etmek üzere seçilmişlerdir.

3) Gizleyici (kamufle edici) ayıklama: Devlet aygıtını oluşturan kurumlar, sistem karşıtı eğilimleri ayıklarken, aynı zamanda, devletin tarafsızlığını ve sınıflar-üstü niteliğini de vurgularlar. Bu işlev, devletin, bir sınıf aracı olmadığı görüşünü pekiştirmeye yöneliktir.[15]

Devletin negatif ayıklama girişimlerinde üç ana mekanizma etkendir. Bunlar, katmanlı bir filtre sistemi gibi çalışırlar :

a) Yapı
b) İdeoloji
c) Baskı

---

[13] Louis Althusser, L. and Philosophy. New York : Monthly Review Press, 1971, s. 125-128.

[14] Claus Offe, "Political Authority and Class Structures - an Analysis of Late Capitalist Societies", International Journal of Sociology, Cilt 2, No. 1 (1972).

[15] Claus Offe, JJThe Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation" ve aynı yazarın, 'JThe Abolition of Market Control and the Problem of Legitimacy", Kapitalistate, No. 1 ve 2 (1973).

Her aşama, öbür mekanizmaların ayıklayamadıkları sistem karşıtı öge ve eğilimler için, bir filtre işlevini görür.

Yapısal ayıklama mekanizmaları, devletin siyasal kurumlarının girişebilecekleri çok geniş kapsamlı bir dizi eylemi içerirler. Bu eylemlere genel çerçevesini veren, hem varolan rejimi güvence altına alan, hem de, sistem - karşıtı eğilimlerin, devlet politikalarına yansımasını önleyen anayasa hukuku ve kurumlandır.

Anayasal hükümler içinde özel ve kamusal ilişkileri biçimlendiren çeşitli yasalar yanında, bireylerin bunlara uyumunu sağlayan mahkemeler ve onların çalışmalarını düzenleyen kurallar, yapısal ayıklama mekanizmalarının en tipik örnekleridir.

Siyasal kurumların ise, iki ana işlevi vardır : 1) a — Batı demokrasilerinde genel oy mekanizmasına dayanan rekabet sisteminin dışında gelişen ve toplumsal pazarlık kurumlarının ötesinde bir varlık arayan eğilimleri; b — Komünist ülkelerde ise, parti mekanizmasının ve karar organlarının dışında oluşan örgütlenmeleri ve kararları, "anti-demokratik" ya da "sapma" olarak ilan etmek; 2) sistem açısından "makul" eğilimleri, daha büyük çaplı sapmalara, çatışmalara dönüşmeden, uzlaştırmaya çalışmak.

Siyasal kurumların "yapısal filtre" sistemini aşabilmiş olan toplumsal konu ve eğilimlerden hangilerinin, dile getirilip çözümleneceğini, "ideolojik ayıklama mekanizmaları" belirler. Bazı yeni siyasi tercihler ya da politika önerileri, "devletin genel yararına" uygun bulunmadığı için, "gereksiz" veya "tehlikeli" sayılabilirler. Ayrıca, siyasal karar üreten kurumların gündemine getirilen konuların sırasının saptanması da, ideolojik ayıklama mekanizmalarından biridir.

Offe'nin "ideolojik ayıklama mekanizmaları" diye tanımladığı filtrelere, Louis Althusser, Devletin İdeolojik Araçları (DÎA) diyor. Althusser'e göre, DİA'lar, Devletin Baskı Araçları (DBA) ile karıştırılmamalıdır.[16]

DBA'lar, genelde, yönetim organlarını, özelde, silahlı kuvvetleri, polis örgütünü, mahkemeleri ve tutukevlerini kapsar. DBA'lar, zorlama gücüne dayanarak çalışırlar. Fakat, söz konusu güçle yüklü bütün bu organlar, her zaman fiziksel kuvvete başvurmazlar. Fiziksel kuvvet, "gerektiği zaman", yani, sistemi tehdit eden öge ve eğilimlerin karşı etkileri arttığı durumlarda kullanılır.

---

[16] L. Althusser, op. cit., s. 142.

DİA'lar, genellikle şu kurumlardan oluşurlar : 1) Dini DİA'lar (örgütlü din, kilise); 2) eğitsel DİA'lar (okullar, eğitim kurumlan); 3) hukuki DİA'lar (yasalar hem DİA'ların, hem de DBA'ların alanına girerler); 4) siyasal DİA'lar (siyasal sistem, partiler v.b. kurumlardan oluşurlar); 5) sendikal DİA'lar; 6) haberleşme DİA'ları (basın, radyo, TV gibi organlar); 7) kültürel DİA'lar (edebiyat, plastik sanatlar, profesyonel sporlar); 8) aile : Aile pek çok işlevi olan bir sosyal oluşumdur. İdeolojik planda en küçük ve etkili toplumsal - kültürel birim olarak, yeni kuşakları toplumsallaştırma ve onlara yerleşik toplumsal değerleri aşılama görevini yerine getirir. Bunun dışında, ailenin, topluma gerekli iş-gücünü üretmesi, var olan ekonomik sistemin niteliğine göre, birincil (primary) üretim ve/ya da tüketim birimi olması gibi değişik işlevleri vardır.

Bütün bu DİA'lar, DBA'lardan farklı olarak, baskı veya şiddet ile değil, ideolojik etkileme/yönlendirme ile iş görürler. Yalnız, bu ayırım değişmez bir yasa olarak alınmamalıdır. Çünkü, devletin bütün araçları, hem baskı hem de ideolojik etki ile gerçekleştirilen işlevler yüklenmişlerdir. Ama bu, bir derece ve öncelik farkıdır.

Öte yandan, sadece fiziksel baskı ile işleyen bir devlet aracı/kurumu da yoktur. Ordu ve polis örgütleri bile, şiddet kullanmak üzere yaratıldıkları halde, bir toplumsal kurum olarak, iç dayanışmalarını ve üyelerinin hem Örgüte, hem de o örgütün hizmet ettiği temel düzene bağlılıklarını sağlayan birer ideolojik araçtırlar.

Ayrıca, sadece ideolojik etkiyle iş gören DİA da yoktur. Örneğin okullar ve din kurumlan, nitelikleri bakımından birer ideolojik araç olsalar bile, üyelerinin seçimi, uyumu, cezalandırılması ve örgütten çıkarılması konusunda birer disiplin ve baskı aracı olarak da çalışırlar.

DİA'lar, görünüşte ne kadar farklı amaçlara yönelmiş; yapıları ne kadar farklı görünümde olsa da, temelde, egemen ideolojiyi temsil ettikleri ve aşıladıkları için aynı amaca yönelmişlerdir : Var olan sosyo - ekonomik sistemin yeniden üretimi. O halde, hiçbir toplumsal kesit, devletin ideolojik araçları üzerinde egemenliğini kurmadan, devlet gücünü uzun süre elinde tutamaz.[17]

Bu açıklamanın ışığında görülmektedir ki, iktidar mücadelesinin ve toplumsal dönüşümlerin (inkılapların) amacı, sadece DBA'ların, yani devlet aygıtının, ele geçirilmesi değildir. İnkilâbın amacı, aynı zamanda, devletin yeni işlevlerini ve örgütlenmesini haklılaştıracak DİA'ların denetimini ele geçirmek ve onları yeni toplum yapısına hizmet

[17] İbid., s. 146.

edecek biçimde şekillendirmektir. Yüzyıllardır bir toplumun kültürünü, inanç ve değerlerini, hatta altsınıfların protesto kalıplarını etkilemiş olan DİA'ların ortadan kalkıp, yeni sosyal ilişki ve kurumların oluşumuna olanak verecek koşulların yaratılması, köklü toplumsal dönüşümleri bile aşan sancılı bir süreçtir.

Özetle, bir toplumda DBA'ların, başka (yönetilen) kümelerin denetimine girmesi, yerleşik sosyo-ekonomik sistemde köklü değişimlerin ön-koşulu ve ilk aşamasıdır.

DİA'ların bu kümelerin denetimine girmesi ve yeni bir kültür ve hümanizmanın oluşması ise, sosyo-ekonomik dönüşümle başlayan, fakat ondan sonra da devam eden kültürel bir inkilap süreci içinde gerçekleşiyor. Toplumsal ve ekonomik inkilap aşamasını geride bırakmış olan bütün toplumlar, söz konusu olgunun tarihsel örnekleridir. Bu açıdan bakıldığında, kültürel alanın, inkilap sonrasının en sıcak mücadele alanlarından biri olduğu görülür. Bu da olağandır. Çünkü, ideolojik etkenlik, toplumsal sınıfların/tabakaların, devlet aracılığı ile elde ettikleri payları arttırmada büyük rol oynar.

Devletin baskı araçlarına gelince : Bunlar, yerleşik sosyo-ekonomik sistem içinde ortaya çıkan çeşitli alternatifleri (politikaları, eğilimleri ve kadroları) şiddet kullanarak "ayıklamak" ile yükümlüdürler.

Devletin hiyerarşik niteliğini anlamak için, hangi alternatiflerin ayıklanıp, sistemden çıkarıldığını incelemek, hem gerekli hem de çok önemlidir. Bu konunun önemi şu örnekle belirtilebilir : Ulusal sınıflar içinde kısmen (veya belli ölçüde) kapitalist sınıfın yararına işleyen bir devletin zorunlu olarak kapitalist devlet olması gerekmez. Rusya'da, devrimden sonra, N.E.P. "Yeni Ekonomik Politika" döneminde; bugün Tanzanya'da; ya da, radikal asker - sivil (bürokratik) kadroların devlet gücünü ellerinde bulundurdukları Cezayir, Libya, Suriye ve Irak'ta, devletin kapitalist olduğunu (kapitalist bir sınıfın varlığına ve göreli etkinliğine rağmen) kanıtlamak oldukça güçtür.

Fakat, son analizde, devletin ne pozitif ve negatif ayıklama mekanizmaları, ne de kamufle edici mekanizmaları, sistemi değiştirmeye yönelik güç ve eğilimleri durdurmayı başaramazlarsa, başvurulan şiddet ve baskı tedbirlerinin yönü ve kapsamı, devletin hangi kümenin veya kümeler koalisyonunun etkisinde ve denetiminde olduğunu açıkça ortaya koyacaktır. Eğer öteki mekanizmalar değil de, şiddet (kaba kuvvet), sistemi korumanın ana aracı olarak benimsenmişse, bu dönemler, bir toplumun "kriz giderici mekanizmalarının" kriz çağının başladığını gösterir.

Devlet makinası içinde tek bir merkeze bağlanmış olan DBA'lar, bu analizde egemenlik ilişkilerinden başka birşey olmayan, üretim ilişkilerinin yeniden üretimi için siyasal koşulları hazırlamakla yükümlüdürler.

Pozitif Ayıklama Mekanizmaları, daha önce de belirtildiği gibi, sistem-karşıtı (sapkın) öge ve eğilimleri sistemden çıkarmaktan çok, yerleşik sosyo-ekonomik sistem ve egemen küme(ler) yararına "olumlu" politika ve stratejiler yaratmakla yükümlüdürler. Fakat, devlet gücünü elinde tutan küme içinde veya kümeler arasındaki çelişkiler, genellikle devletin, egemen kümelerin tümü için etken bir program ya da stratejinin oluşturulmasını zorlaştırır. Bu zorluk, mevcut politikaların ana karakteri değiştirilmeden, 1) tahsis edici, 2) üretici politikalar aracılığıyla aşılmaya çalışılır. Her iki politika da, toplumdaki güç dengeleri sonucu beliren ekonomik programın uygulanması için en uygun ortamı yaratmaya yöneliktir.[18]

Tahsis edici politikalar çerçevesinde devletin rolü, içerde üretilmiş olan değer ve mallarla, dışardan ithal edilen sermaye ve malların, sistemin işleyişini en iyi gerçekleştirecek şekilde dağıtımını yapmaktır. Bir parantez açarak burada şunu söylemek gerekir : Muhafazakâr kapitalist bir devlet bile, üretim tarzını modernleştirmek ve iç pazarı genişletmek adına "ilerici" bir reform programını, örneğin bir toprak reformu tasarısını gündeme getirebilir, hatta bunu uygular da. Sistemin iç dinamiği (mantığı), onu, bu yönde hareket etmeye yöneltmektedir. Bu programın uygulanması, sistem açısından çelişkili bir durumun giderilmesi amacına yöneliktir. Aynı şekilde, sosyalist ekonomilerde, işletmeler arasında sık sık, dış ekonomik kuruluşlarla ilişkilerde hemen her zaman "kapitalist" kurallar uygulanmaktadır. Son yıllarda sosyalist ekonomilerde yaygınlaşan özel mülkiyet uygulaması, "sistemin bütünlüğü" açısından sağlıklı bile bulunmaktadır.

Devletin, üretici ve kriz giderici politikalar çerçevesindeki temel rolü, sistemin devamı ve gelişmesi için üretim faaliyetlerine doğrudan doğruya katılması biçiminde belirir. Türkiye dahil, pek çok gelişmekte olan, ayrıca azgelişmiş ülkede, ilk aşamada, özel kesim belirli bir çaba ve güce erişmeden önce; ikinci aşamada, bu kesim göreli olarak geliştikten sonra, onun yanında ve onu desteklemek için, kâr oranı düşük veya büyük yatırımlar gerektiren alanlarda, devlet, üretime bizzat katılmıştır, katılmaktadır. Zaten, tarihin hiçbir evresinde, devletin rolü, sadece tahsis edici işleviyle sınırlı kalmamıştır. Bugünün en gelişmiş kapitalist ülkelerinin gelişmelerinin başlangıç evrelerinde, devletin ser-

[18] Claus Offe, loc. cit.

maye birikimine katkısı ve bu süreci destekleyecek koşulların hazırlanmasındaki etkisi son derece yoğun olmuştur. Bugün bile, yerleşmiş liberal kanının tersine, devletin, pazar ekonomilerinde üretime katılması Önemsenecek düzeydedir. Sosyalist ekonomilerde devlet girişimciliği, zaten sistemin mantığının temel öğesidir.

Kapitalist devletin üretim faaliyeti —özellikle gelişmiş ülkelerde— mal üretimi olmaktan çok, hizmet sunma ve pazar koşullarının yeniden üretilmesi biçiminde somutlaşır. Bu yüzden, devletin üretime yönelik politikalarının, sermaye birikimi açısından akılcı olması gerekir.[19] "Akılcı" (sistemin mantığına uygun) niteliğinden ötürü, bu politikalar, rekabet halindeki (hatta çelişkili) girişimci çıkarlarının kaprisine bırakılmak yerine, girişimci sınıfın ya da kümelerin tümüne hizmet edecek şekilde planlanmalıdır.

Bireysel girişimci için pazar ekonomisinin mantığı açıksa da (girişimleri sonunda azami kârı elde etme), bu ekonominin temelleri üzerinde yükselen devlet için, faaliyetlerinin mantığı bu kadar da kapsamlı değildir. Aksi halde, toplumsal barışı gerçekleştirecek kamu yararlarını gözetmek, sistemi bir bütün olarak korumak mümkün olmazdı.

Gelişmiş kapitalist toplumlarda bile devlet, genellikle, pazar için üretim yapmadığından, onun işlevsel amaçları, mal üretiminin mantığı ile özdeş değildir. O halde, devlet üretiminin mantığı, değişim için üretim (mübadele değeri) temeline değil, kullanım değeri temeline, yani büyük ölçüde, toplumsal çelişkileri yumuşatacak hizmetlerin üretimine dayanır.

Eğer devlet, üretimini kullanım değeri üzerine bina edecek gelişme düzeyine varmış, çoğulcu bir yapı üzerine oturuyorsa, salt yerleşik mülkiyet rejimini korumak için oluşturulmuş hukuki ve ideolojik mekanizmalar ve bürokratik nitelikli negatif ayıklama mekanizmaları, onun bu amacını önemli ölçüde aksatırlar. Oysa, devletin kullanım değeri temeline bağlı üretimi, yani her türlü sosyal destek hizmeti, onun, bir sınıf aracı olabileceği ihtimalini ve toplumun eşitsiz yapısını giderici yönde bir mekanizma gibi çalışır. Zira bu mekanizmaların çalışmaması, (devletin "baba", "sınıflar-üstü" ve "yardım edici" görüntüsünün sarsılması), devletin pozitif ayıklama mekanizmalarının ve ideolojik araçlarının etken bir biçimde işlemesini önler; toplumsal çatışmanın şiddetlenmesine yol açabilir.

---

[19] James Weinstein, The Corporate ideal and Liberal State. New York : Beacon Press, 1968.

TÜRKİYE'DE YÖNETİMİN ANAYASAL GELİŞİM SÜRECİ

Tacettin KARAER
TODAİE Asistanı

GİRİŞ

Tarihsel gelişim sürecinin belirli bir evresinde, insanların toplu yaşamlarından kaynaklanan sorunlarının çözümü bağlamında ortaya çıkan devletin, günümüzde artma ve çeşitlenme eğilimi gösteren işlevleri, yasama, yürütme ve yargı biçiminde üç ana başlıkta toplanabilmektedir. Bu üç temel işlevden çalışmanın özgülendiği ve oluşturulan bir kamu yönetimi aygıtıyla yerine getirilen yürütme, ilkece yasamaca yaratılan hukuku gerçekleştirme ve uygulama faaliyetlerinin tümünü anlatmaktadır.

Bir toplumun örgütlenmesini, devletin ana işlevlerini gerçekleyen organların kuruluş ve işleyişini düzenleyen ve bireylerin temel hak ve özgürlüklerini güvenceye bağlayan Anayasa, bu bağlamda yasama, yargı ve yürütmeyi de ayrıca düzenleyerek organlarını tanımlayıp, yapı ve işleyişlerinin sınırlarını belirlemiş; böylece devlet ve toplum yaşamının yönetsel boyutunu da biçimlemiş olmaktadır.

Bu yazıda, anayasadaki anlatımını "yürütme ve idare" başlığıyla bulan yönetimin, Cumhuriyet Anayasalarındaki biçimlenişi ortaya konarak, ayrımları belirlenmeye çalışılacaktır. Hiç kuşkusuz, anayasalarda beliren biçimlenişlerde ortaya çıkan ayrımlar, özünde anayasaların hazırlandığı toplumsal ortamların niteliğinden kaynaklanmaktadır. Başka bir anlatımla, bir anayasada çerçevesi belirli bir biçimde çizilen devlet örgütü, o anayasanın hazırlandığı ortamın koşullarının anayasada yansımasını bulan etkilerinin yönetsel boyutunu simgelemektedir. Somutlamak gerekirse, 1982 Anayasasının güçlü bir yürütme öngördüğü, bundaysa çok büyük ölçüde bu alana ilişkin önceleyen uygulamaların etkili olduğu öne sürülebilir.

Bu yüzden, anayasada düzenlenen yürütmeyi gerçek anlamıyla kavrayabilmek, yürütmenin biçimlendiği dönemin toplumsal koşullarla ilintileri kurularak başarılabilir. Ancak bu çalışmada, anayasalarda anlatı-

mim bulan kuramların yapılandırılış biçimine ilişkin toplumsal örüntülerin çözümlenmesine fazlaca girilmeyecek; ağırlık, anayasalarda biçimlendiği kadarıyla yönetim mekanizması ortaya konarak, anayasadan anayasaya gözlenen ayrımlarına özgülenecektir.

Buna geçmeden önce, Cumhuriyet Anayasalarında yürütmenin konumunu gereğince kavrayabilmek için, yeni Türk devletinin kuruluşuna temel olan gelişmelerin kısaca belirlenmesi anlamlı, anlamlı olduğu kadar da yararlı olacaktır.

CUMHURİYETİ ÖNCELEYEN YÖNETSEL GELİŞMELER

Birinci Dünya Savaşı galiplerinin Osmanlı Devletini paylaşma istemiyle bütünleşen Osmanlı Yönetiminin teslimiyetçi, onun da ötesinde işbirlikçi tutumu, Anadolu halkının vatanını korumak için yer yer örgütlenmeye başlaması sonucunu doğurmuştur. Böylece başlayan Türk Ulusal Kurtuluş Savaşı, Mustafa Kemal'in Amasya Genelgesi ve bunun ardından toplanan Erzurum ve Sivas Kongreleriyle anlamlı bir bütünlük ve örgütlenmeye kavuşmuştur. Kongrelerde alınan kararlar uyarınca ülke savunmasının yönetimi için "Anadolu ve Rumeli Müdafai Hukuk Cemiyeti"nin kurularak "vatanın heyeti umumiyesini temsil etmek" üzere "Heyeti Temsiliye"nin oluşturulup başkanlığına M. Kemal'in getirilmesi, ulusal mücadelenin eşsiz bir önderlikle sürdürülmesini olanaklı kılmış, bu gelişmeler 16 Mart 1920'de İstanbul'un işgali üzerine Meclisi Mebusan'ın dağılmasının ardından Ankara'da olağanüstü bir Meclis'in kurulmasıyla önemli bir aşamaya ulaşmıştır.

İlk Meclis

İstanbul'un işgaliyle son Osmanlı Meclisi'nin dağılmasının ardından, Heyeti Temsiliye Reisi ve Ulusal Kurtuluş Savaşının önderi M. Kemal, tüm valilik ve komutanlıklara gönderdiği genelgeyle Ankara'da olağanüstü yetkiler taşıyacak bir meclisi toplantıya çağırmıştır.

İstanbul'dan kurtulan milletvekilleri ile her livadan seçilen beş temsilciden oluşan Büyük Millet Meclisi, 23 Nisan 1920 Cuma günü Ankara'da iki ayrı genel seçimle gelen temsilcilerle toplanmıştır. Bu seçimlerden ilki, son Osmanlı Meclisi Mebusan üyelerini belirleyen ve 1919 yılının sonlarında yapılanı; İkincisiyse, M. Kemal'in 19 Mart 1920 tarihli "İntihap Hakkındaki Tebliği" sonucunda gerçekleştirilenidir. Hemen belirtmek gerekmektedir ki, "bir meclisin iki seçim sonucunda kurulmuş olması, dünya anayasa tarihinde ender rastlanan bir olaydır ve

bu olay, Türk devriminin organı olan Meclis'e gerçek bir özellik vermiştir.[1]

Meclis tahmini olarak; İstanbul'dan (Meclisi Mebusan'dan) gelen 92, biri Yunanistan'dan olmak üzere diğerleri Malta'dan gelen 14 ve M. Kemal'in "19 Mart 1920 Tebliği"ne göre seçilmiş 232 olmak üzere toplam 337 mebustan oluşmuştur.[2] Meclis üyelerinin %28'i memurluk ve öğretmenlikten gelmiş; askerler %15, hukukçularsa %13 oranında yeralmıştır. Askeri ve sivil bürokrasiden sayılabilecek bu kesime karşılık, üyelerin %17'si din adamı, %12'si tüccar, %9'u serbest meslek sahibi ve %6'sı da çiftçidir.[3]

İleride yeri geldikçe değinileceği gibi bu Meclis, olağan bir yasama meclisi değil, hem yasama, hem yürütme hatta sınırlı da olsa hem de yargı yetkilerini kendinde toplayan ve ulusal iradenin merkezini oluşturan bir meclistir. Başka bir anlatımla Meclis, "tarih sahnesine bütün siyasi (askeri) ve hukuki yetki ve kuvvetleri kendinde toplamış olarak çıkmış"tır.[4] Bu çıkış somut anlatımını, M. Kemal'in temsilciler kurulu adına yayınladığı tamimde bulmuştur:[5]

"Tanrının yardımıyla Nisan'ın 23 üncü günü Büyük Millet Meclisi açılarak çalışmaya başlayacağından o günden sonra bütün sivil ve askeri makamların ve bütün ulusun başvuracağı en yüce kat, adı geçen meclis olacaktır. Bilgilerinize sunulur".

Olağanüstü koşullar içinde ve olağanüstü yetkilerle donatılıp açılan Meclis, ilk toplantısını açıldığı gün yapmış; en yaşlı üye Şerif Bey Meclis Başkanlığına seçilmiş, aynı gün Ankara mebusu M. Kemal'in Meclisin hangi üyelerden oluşacağına ilişkin açıklaması dinlenmiş, ayrıca da "mazbataları tetkik encümenlerinin seçimi" yapılmıştır.[6]

Hükümetin Kurulması

Hükümet kurulması konusu, Meclis gündeminde devletin yönetsel işlemlerinin Meclisçe yerine getirilmesinin doğurduğu güçlükler üzerine, M. Kemal'in 24/25 Nisanda yapılan toplantının ardından Meclis baş

---

[1] Tarık Zafer Tunaya, Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürkçülük, Turan Kitabevi, Ankara, 1981, s. 211.

[2] Tunaya, a.g.e., s. 212.

[3] Mümtaz Soysal, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yayınevi, Ankara, 1979, s. 37. Ayrıca, meclis üyelerinin mesleklerine göre sayısal dağılımı için bkz. Tunaya, a.g.e., s. 212.

[4] Tunaya, a.g.e., s. 210.

[5] Söylev (Nutuk), 1. Cilt, TDK Yayını, Ankara, 1963, s. 314.

[6] Tunaya, a.g.e., s. 210.

kanlığına seçilmesiyle gelmiştir. M. Kemal, Meclis'e hükümet kurulmasına ilişkin bir önerge vermiş, bu önerge hükümetin yapısına ilişkin kimi ilkeleri içermiştir : İlkeleri, M. Kemal Söylev'de şöyle özetlemiştir;[7] (1) Hükümet kurmak zorunludur, (2) Geçici olduğu bildirilecek bir hükümet başkanı tanımak ya da bir padişah vekili ortaya çıkarmak uygun görülmez, (3) Meclis'te beliren ulusal buyrumun yurt yazgısına doğrudan doğruya el koymasını kabul etmek temel ilkedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin üstünde bir güç yoktur ve (4) Türkiye Büyük Millet Meclisi yasama ve yürütme yetkilerini kendinde toplamıştır."[8]

M. Kemal'in bu önergesine ilişkin bir takım karşı görüşler öne sürüldüyse de, kısa bir tartışma sonrasında kabul edilmiş; bunun üzerine geçici bir İcra Encümeni ile İcra Heyeti Teşkili Hakkındaki yasayı hazırlamak amacıyla 15 üyeden oluşan bir "Lâyiha Encümeni" oluşturulmuştur.[9] Encümen beş maddelik tasarısını Meclis'e 1 Mayıs 1920'de sunmuş uzun ve hareketli tartışmalardan sonra 2 Mayıs 1920 tarihli "Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntibahına Dair Kanun" kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Bu arada Meclis aldığı bir kararla, "Erkânı Harbiyeyi Umumiye Reisi"nin (Genel Kurmay Başkanı) "hükümete dahil ve Meclis karşısında sorumlu" sayılmasını kabul etmiştir.[10]

Dört maddeden oluşan anılan yasa, ilk maddesiyle bir İcra Vekilleri Heyetinin[11] kurulmasını öngörürken, aynı zamanda vekillerin seçilme yöntemini de belirlemiştir. Buna göre, Meclis vekilleri kendi içinden, salt çoğunlukla ve serbestçe seçecek, vekillerse sorumlu bulunduk-

---

[7] Söylev (Nutuk), Cilt 2, TDK Yayını, Ankara, 1979, s. 324-325.

[8] İlkelerin ayrıntısı ve değerlendirmesi için Tunaya'nın anılan eserine (s. 214- 216) bakılabilir.

[9] Tartışmalar için bkz. Tarık Zafer Tunaya, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti'nin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri", İ.Ü. Hukuk Fakültesi Mecmuası, Sayı: 34, s. 227, 247.

[10] Tunaya, a.g.e., s. 214.

[11] İcra Vekilleri Heyetine "hükümet" adı verilmemiştir. Çünkü varolan düzende bir hükümet vardır. Hükümet padişaha karşı sorumludur. Oysa Büyük Millet Meclisinin içinden çıkan İcra Vekilleri tek tek ve toplu olarak Meclise karşı sorumludurlar. Meclis de ulusa. Bu yüzden İcra Vekillerine nazır ya da bakan denmemiş, ulusal egemenliği temsil eden Meclis'e vekalet etmeleri gerçeğinden kalkarak vekil denmiştir. Bkz. Doğu Ergil, Milli Mücadelenin Sosyal Tarihi, Turhan Kitabevi, Ankara, 1981, s. 189. Aslında bu durum, M. Kemal'in hükümet kurulmasına ilişkin olarak Meclise verdiği önergede yeralmıştır: "Reissiz bir hükümet vücuda getirmek zarureti içindeyiz, çünkü Padişah-Halife, hem Osmanlıların, hem de Müslümanların başı olmakla beraber, zor ve tehdit altındadır. Bu sebeple geçici olsa dahi, Anadolu'da bir hükümet reisliği veya bir padişah kaymakamlığı (vekilliği) kurmak doğru olmaz..." (aktaran Tunaya, a.g.e., s. 215).

ları işler konusunda bağlı oldukları encümenlere danışabileceklerdir. Yasa ayrıca son maddesiyle bütün yetkilerin Meclis'te bulunduğunu belirlemiş ve vekiller arasında çıkacak anlaşmazlıkların çözümünü de Meclis'e bırakmıştır.

Yasanın yürürlüğe girmesi üzerine 11 kişiden oluşan ilk İcra Vekilleri Heyeti oluşturulmuştur. Yasanın ilk maddesi uyarınca bu ilk oluşumda şu vekillikler (bakanlıklar) yer almıştır : Şer'iye, Dahiliye, Adliye, Hariciye, Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye, İktisat, Müdafaai Milliye, Erkânı Harbiyei Umumiye, Maarif ve Maliye.

İcra Vekilleri Heyetine ilişkin yasada İcra Vekilleri Reisine (başkanına) ilişkin bir hüküm yer almadığından, M. Kemal'in hükümet kurulmasına ilişkin önergesine uygun biçimde Meclis Başkanının bu heyete de başkanlık etmesi Meclis'ce uygun bulunmuş, M. Kemal iki görevi birarada yürütmüştür.

Öte yandan, Vekiller Heyetinin seçim ve oluşumuna ilişkin olarak benimsenen sistem yüzünden, oluşan ilk heyet üyeleri arasında ortak bir anlayıştan, görüş birliğinden söz etmek olanaklı değildir. OKANDAN'ın deyişiyle "bu heyete dahil azalar arasında herhangi bir siyasi tesanüt ve tecanüs ve keza bunlar tarafından takip olunacak müşterek bir siyasi program ve bundan tevellüd edecek müşterek bir siyasi mes'uliyet ve mevzubahis değil"dir.[12]

Gerçekten de icra vekillerinin meclis tarafından ayrı ayrı seçilmeleri kısa zamanda sakıncalarını göstermiş, bu biçimde seçilen kimselerin biraraya gelerek "takım çalışması" yapmaları güç olmuştur.[13] Bu sakıncayı önlemek ve icra vekillerinin "aynı fikir ve kanaat üyelerinden kurulmasını"[14] olanaklı kılmak amacıyla, ilgili yasanın ikinci maddesi değiştirilmiş; 4 Kasım 1920'de kabul edilen bir yasayla, vekillerin Meclis bünyesinden, ancak Meclis Başkanınca yapılacak bir aday listesi içinden ve Meclis üyelerinin salt çoğunluğunun oylarıyla seçilmesi ilkesi benimsenmiştir.

Bu nitelikleriyle İcra Vekilleri Heyetini (Hükümeti), başka bir anlatımla Büyük Millet Meclisi Hükümetini, "Meclis Hükümeti" olarak nitelemek gerekmektedir. Çünkü olağanüstü bir ortamda kurulan bu hükümet, "kuruluş ve işleyiş biçimiyle klasik anlamdaki bir hükümet değildir. Nitekim onu oluşturan Meclis de olağan yöntemlerle kurul-

---

[12] Recai Galip Okandan, Umumi Amme Hukuku Dersleri, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1959, s. 554.

[13] Soysal, a.g.e., s. 39.

[14] Vakur Versan, Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat, Der Yayınları, İstanbul, 1986.

mamıştır; hükümet bu Meclisin yürütme organı sayılmakta ve onun direktifine tabi bulunmaktadır”.[15]

1921 ANAYASASI VE MECLİS HÜKÜMETİ

Büyük Millet Meclisi'nin öncelikle ele aldığı konulardan biri de, bir anayasa hazırlığı olmuştur. Bu amaçla oluşturulan Hukuku Esasiye Encümeni sekiz maddelik bir tasarı hazırlamış, uzun tartışma ve görüşmelere karşılık maddeler üzerinde uzlaşılamayınca M. Kemal ve arkadaşlarının hazırladığı bir tasarıyı temel alan "Teşkilatı Esasiye Kanunu” 20 Ocak 1921 günü kabul edilmiştir.

85 sayılı Yasa olarak yürürlüğe giren bu Anayasa, güçler birliği ilkesini benimsemiş, meclis hükümeti sisteminiyse anayasal bir kuruma dönüştürmüştür. 24 maddeden oluşan Teşkilatı Esasiye Kanunu, egemenliğin "bila kaydü şart” (kayıtsız - şartsız) ulusa ait bulundu ğunu ve ulusun tek ve gerçek temsilcisinin Büyük Millet Meclisi olduğunu hükme bağlamıştır. Anayasaya göre, "Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti Büyük Millet Meclisi Hükümeti ünvanını taşır”. Başka bir anlatımla, 1921 Anayasasında yasama gibi yürütme de Mecliste toplanmıştır.

1921 Anayasasının getirdiği güçler birliği, başlangıçta güçlü bir yürütme organına olanak tanımışken, zamanla Meclise verdiği yakın gözetim ve denetim yetkisiyle hükümeti etkinlikten alakoymuştur.[16] Meclisin "İcra Vekillerini doğrudan doğruya seçmekte ısrar etmesi"yle [17] gündeme gelen güçler birliği ilkesinin yarattığı parlamenter tıkanıklık, bakanlar kurulunu daha özgür davranabilme koşullarını aramaya zorlamıştır.[18] Soysal’ın deyişiyle, "Meclis üyeleri, yalnız yasama işleriyle yetinmeyip yürütme alanlarına da karışmaya, yürütmenin bütün işlerini aşırı titizlikle denetlemeye, hatta yönetmeye” çalışmışlardır. Tüm bunların da etkisiyle, "milli mücadelenin sonlarına doğru ve özellikle Lozan görüşmeleri sırasında, M. Kemal ‘Meclis Hükümeti' sistemine karşı başlangıçta duyduğu bağlılığı yitirmiş ve artık Meclis karşısında daha serbest bir bakanlar kurulu yaratma görüşünü benimsemiş”tir.[19]

Baha'ya göre de, "Meclis Hükümeti şekli aslında ihtiyaca uygun değildi. Saltanat kalkmış ve Milli hükümet yerleşmiş ve benimsenmiş

---

[15] Tahsin Bekir Balta, Türk Hükümet Sistemi, TODAİE Yayını, Ankara, 1959, s. 34.

[16] Muzaffer Sencer, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1986, s. 102.

[17] Soysal, a.g.e., s. 39.

[18] Sencer, a.g.e., s. 102.

[19] Sencer, a.y.

olduğu için Milli Mücadele devrinde bu şekli gerektiren sebepler de ortadan kalkmış"tır.[20] Meclisin "icra Vekilleri Heyetince yürütülen her işe karışması sonucu yasama, yürütme ilişkilerinde saplanılan çıkmazdan kurtulmak, Cumhuriyetin ilanıyla" olanaklı olabilmiş,[21] ancak bundan önce 8 Temmuz 1922'de çıkarılan 244 sayılı "İcra Vekillerinin Sureti İntibahına Dair Kanun" kabul edilerek icra vekilleri gibi, icra vekilleri Reisinin de (Başbakan) Meclisin salt çoğunluğunun oylarıyla ve ayrı ayrı seçilmesi hükme bağlanmış, böylece de 'güçler birliği' ilkesinin yürürlükte kalmasına karşın Bakanlar Kurulu'na işlev ayrımına dayanan bir hukuksal kişilik, kabine sistemine yaklaşan göreli bir bağımsızlık tanımış'tır.[22]

1921 Anayasasının getirdiği hükümet biçimini anlatmaya en uygun deyim, "meclis hükümeti"dir.[23] Meclis hükümeti sisteminin seçilmesinin padişahlıkla hiçbir bağı olmayan, bütünüyle ulusal egemenlik anlayışına dayanan bir rejim kurma amacından ileri geldiğini söylemek olanaklıdır.[24]

Bilindiği gibi "Meclis Hükümeti" olarak adlandırılan sistemin ilk örneğine Fransız devriminin konvansiyon döneminde rastlanmış, ondan sonra yasama ve yürütme, hatta bazen de yargılama yetkilerinin bir mecliste toplandığı sistemlere "Meclis Hükümeti Sistemi" ya da "Konvansiyonel Sistem" denilegelmiştir.[25] Bu sistemin temel özelliklerini aşağıdaki gibi özetlemek olanaklıdır:[26]

"Klasik Anayasa Hukukunda Parlamenter ve Prezidansiyel sistemler arasında yer alan Meclis Hükümeti; bu iki şekilden kuvvetler ayrılığını kabul etmesiyle ayrılır. Bu sistemde, kuvvetlerin karışımı vardır, daha doğrusu seçimle kurulu tek organ olan yasama Meclisi, yürütme ve yargının üstündedir. Onlara hakimdir ve onları bir çeşit 'idari organlar' haline getirir. Kuvvetlerin karışımı zaten yürütmeyi bağlı duruma sokar. Milli hakimiyetin temsilciliği ve kullanımlığı tekelini kurar. Böylece, yasama ve yürütme, ne fiilen ne de hukuken iki eşit otorite olamaz. Yürütme, Meclisin ajanı durumundadır ve O'nun saptadığı politikayı sadece ve yine O'nun direktifleriyle uygular".

---

[20] BALTA, İdare Hukuku, s. 66.

[21] Soysal, a.g.e., s. 40.

[22] Sencer, a.g.e., s. 102.

[23] Okandan, a.g.e., s. 552.

[24] Tahsin Bekir Balta, İdare Hukuku, TODAİE Yayını, Ankara, 1973, s. 25.

[25] Soysal, a.g.e., s. 39.

[26] Tunaya, a.g.e., s. 242-243.

Gerçekten de olağanüstü yetkilerle toplanan Büyük Millet Meclisi, "M. Kemal'in telkinleriyle kuvvetler birliğini, yani yasama ile yürütmeyi hatta yargıyı da Meclise izafe eden bu anlayışı benimseyerek aşırı bir "Meclis Hükümeti" sistemi kurmuştur. Hükümet, "Büyük Millet Meclisi Hükümeti" olarak anılmakta, üyeleri Meclisçe seçilmekte, Meclisin yürütme vasıtası sayılmakta, onun direktifine sadık" bulunmaktadır.[27]

Cumhuriyetin ilanına kadar geçen süre içinde Meclis yeni devlet açısından önemli kimi kararlar almıştır. Örneğin, 30 Ekim 1922 tarihinde aldığı "Osmanlı İmparatorluğu'nun inkıraz bulup, TBMM Hükümeti Teşekkül ettiğine Dair Heyeti Umumiye" kararıyla; Osmanlı İmparatorluğunun çökerek yerini "Türkiye Hükümeti'ne bıraktığını ve Padişahlığın tarihe karışmasıyla da İstanbul'da yasal bir hükümetin bulunmadığını kabul etmiştir. Bu arada, 2 Kasım 1922 tarihinde saltanat kaldırılmış, bunu 29 Ekim 1923'de Cumhuriyetin ilanı ile, 3 Mart 1924 tarihinde de halifeliğin kaldırılması izlemiştir.

Cumhuriyetin ilanı, 1921 Anayasasının kimi maddelerini değiştirerek düzelten 29 Ekim 1923 tarih ve 364 sayılı Yasayla[28] gerçekleştirilmiş; bu değişiklikle, egemenliğin kayıtsız şartsız milletin olduğu hükme bağlanarak, "Türkiye Devletinin Şekli Hükümeti" "Cumhuriyet" olarak belirlenmiş ve Cumhurbaşkanlığı oluşturulmuştur. Anayasada yapılan değişiklikle benimsenen yapılanmaya göre, Cumhurbaşkanı Meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçilecek bu arada kendisi de Meclis üyeleri arasından Başbakanı[29] seçecek ve Başbakanın meclis üyeleri arasından seçtiği Bakanlar Kurulunu Meclisin onayına sunacaktır. Görüldüğü gibi, Cumhurbaşkanı, yürütme organının başı olan Başbakandan ayrı tutulmuştur. Ancak, Devletin başı olarak tanımlanan Cumhurbaşkanına bu sıfatıyla gerek gördükçe Bakanlar Kuruluna başkanlık etme olanağı tanınmıştır : "Türkiye Reisicumhuru Devletin Reisidir. Bu sıfatla lüzum gördükçe Meclise ve Heyeti Vekileye siyaset eder".[30]

---

[27] Balta, Türk Hükümet , s. 34.

[28] Karar metni için bkz. A. Şeref Gözübüyük ve Suna Kili, Türk Anayasa Metinleri, İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1985, s. 95.

[29] Gözübüyük ve Kili, a.g.e., s. 102.

[30] Bilindiği gibi Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk Başbakanı İsmet İnönü'dür. (29 Ekim 1923 - 6 Mart 1924). Değinildiği gibi, icra vekilleri heyetine ilişkin yasada heyetin reisine ilişkin bir hüküm bulunmadığından, Meclis Başkanının İcra Vekilleri Heyeti'ne de başkanlık etmesi uygun görülmüş ve böylelikle M. Kemal 24 Nisan 1920 tarihinden başlayarak 20 Ocak 1921 tarih ve 85 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu (1921 Anayasası) kabul edilinceye kadar iki görevi birarada yürütmüştür. 1921 Anayasasıyla Heyeti Vekile'nin (Bakanlar Kurulu) içlerinden birini reis (Başbakan) seçmesi kabul edildiğinden ilk Başbakan

Yeni düzenlemede, "Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi taralından idare olunur. Meclis, Hükümetin inkısam ettiği şuabatı idareyi icra vekilleri vasıtasıyla idare eder" denilerek yasama ve yürütmenin Mecliste toplanması ilkesi varlığını korumuştur. Bununla birlikte, iki başlı bir yürütmenin oluşumuyla somutlanan bu değişikliği, parlamenter rejime uzanan bir gelişme olarak değerlendirmek gerekmektedir. Başka bir anlatımla, anılan değişiklikle, "parlamenter rejimi kuvvetlendirmeye yönelen bir gelişme olmuş",[31] "Meclis Hükümeti sistemi değişmiş ve parlamenter sisteme doğru bir kayma başlamış "tır.[32]

Aslında, 1921'den sonra ortaya çıkan ve Cumhuriyet'in ilanıyla ayrı bir anlam kazanıp 3 Mart 1924'de hilafetin "ilga"sıyla doruğa ulaşan bu gelişmeler, devletin kuruluşunu değiştirmiş ve yeni bir anayasanın hazırlanmasını gerektirmiştir.

1924 ANAYASASINDA YÜRÜTME VE İDARE

10 Ocak 1945 tarihinde 4695 sayılı Yasayla yapılan değişiklikle "Anayasa" adını alan 20 Nisan 1924 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu (1924 Anayasası), 1876 ve 1909 tarihli Kanuni Esasilerle bir geçiş dönemi anayasası olan 1921 Teşkilatı Esasiye Kanununu resmen yürürlükten kaldırmakla birlikte, gerek biçim, gerekse içerik açısından onlardan önemli izler taşıyan bir Anayasa'dır. [33]

Güçler Birliği - Güçler Ayrılığı

Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni egemenliğini kullanan tek organ olarak gören 1924 Anayasası, güçler birliği ilkesini kabul etmiş görünmekle birlikte, bu ilke 1921 Anayasası'nda olduğu ölçüde katı değildir. Anayasanın güçler birliği ilkesini benimsediği, yasama yetkisiyle yürütme gücünün Mecliste toplandığı hükmünü getiren beşinci madde somutlanırken, bu ilkenin parlamenter sisteme yaklaşan[34] kuvvetler ayrı

(F. Çakmak) 24 Ocak 1921 günü seçilmiştir. Fevzi ÇAKMAK, ilk kez atandığı bu görevden 16 Mayıs 1921'de ayrılmış, 19 Mayıs 1921'de ikinci kez getirilmiş ve 9 Temmuz 1922'ye kadar bu görevde kalmıştır. Başbakanlık görevini 12 Temmuz 1922 - 4 Ağustos 1923 tarihleri arasında Rauf Orbay yürütmüştür. Büyük Millet Meclisi'nin son Başbakanıysa 14 Ağustos 1923 - 27 Ekim 1923 tarihleri arasında görev yapan Fethi Okyar'dır.

[31] Balta, İdare Hukuku, s. 66.

[32] Soysal, a.g.e., s. 40.

[33] Sencer, a.g.e., s. 104.

[34] A. Şeref Gözübüyük, Anayasa Hukuku, S Yayınları, Ankara, 1986, s. 120.

lığına doğru bir eğilimi[35] yine Anayasanın yürütmeyle ilgili maddelerinden anlamak olanaklıdır.[36] Çünkü, Anayasaya göre, yürütme, Cumhurbaşkanı ve onun atayacağı Bakanlar Kurulu eliyle kullanılacaktır. Meclis'ten güven oyu alması gereken Bakanlar Kurulu Meclis'e karşı sorumlu bulunacak ve Meclis, her zaman Bakanlar Kurulu'nu denetleyip düşürebilecektir.

Yürütmenin Organları

Öte yandan, Anayasa'nın Cumhurbaşkanına tanıdığı yetkilerin de, Parlamenter sistemde devlet başkanlarına tanınan yetkiler gibi olduğunu öne sürmek olanaklıdır.[37] Zira, Anayasa uyarınca, "devletin başı olan Cumhurbaşkanı, bu sıfatla törenli oturumlarda Meclis'e ve gerekli gördükçe de Bakanlar Kurulu'na başkanlık eder (md. 32). Meclis tartışma ve oturumlarına katılıp oy veremeyen (md. 32) Cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararlar Başbakan ile birlikte ilgili bakanca imzalanır (md. 40). Cumhurbaşkanının veto yetkisi de vardır; Cumhurbaşkanı Meclisin kabul ettiği kanunları on gün içinde ilan eder, uygun bulmadıklarınıysa bir daha görüşülmek üzere on gün içerisinde gerekçesiyle birlikte Meclise geri verir".

1924 Anayasası yürütmenin ikinci kanadı olan Başbakan ve Bakanlar Kuruluna ilişkin ilkeler de getirmiştir. Buna göre, Başbakan, Cumhurbaşkanınca Meclis üyeleri arasından atanır, öteki bakanlar Başbakanca Meclis Üyeleri arasından seçilip tamamı Cumhurbaşkanı tarafından onandıktan sonra Meclise sunulur (md. 44). Bakanlar, Başbakan reisliği altında Bakanlar Kurulu'nu meydana getirir. Bakanlar Kurulu hükümetin genel politikasından birlikte, bakanların da her biri kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden ve politikasının genel gidişinden tek başına sorumludur (md. 46).

52 nci madde uyarınca Bakanlar Kurulu, kanunların uygulanışını göstermek ya da kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere içinde yeni

---

[35] Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, (t.y.), 2. Cilt, s. 726.

[36] Güçler Birliğini, "bütün güçlerin bir organda toplanması ve güçleri birbirinden ayırarak dengelendirme düşüncesinin reddedilmesi"; güçler ayrılığım da, "Klasik olarak yasama, yürütme ve yargı diye ayrılan güçlerin değişik yollardan işbaşına gelen ayrı ayrı organlara verilmesi ve bunlar arasında bir frenleme ve denge mekanizması kurulması" olarak tanımlayan Soysal'a göre, 1924 sisteminin "güçler birliği"ne, 1961 Anayasasının da "güçler ayrılığını" getirerek "güçler birliği" ilkesini tam anlamıyla bıraktığı yargılarının ikisi de yanlıştır. Bkz. Soysal, a.g.e., s. 42.

[37] Gözübüyük, a.g.e., s. 120.

hükümler bulunmamak ve Danıştay'ın incelemesinden geçirilmek koşuluyla tüzük çıkarabilecek, tüzükler Cumhurbaşkanının imzası ve ilanıyla yürürlüğe girecektir.

Anayasa bakanların görev ve sorumluluklarının kanunla gösterileceğini (md. 47), bakanların sayısının kanunla belirleneceğini de hükme bağlamıştır.

Mülki Yönetim

Altı bölüm ve 105 maddeden oluşan 1924 Anayasası, idareyi türlü maddeler başlıklı altıncı bölümünde düzenlemiştir. Buna göre Türkiye, "coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür, bucaklarsa kasaba ve köylerden meydana gelir (md. 89). İllerle şehir, kasaba ve köyler tüzelkişilik sahibidirler (md. 90); illerin işleri, yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre" yönetilir.[38] Bilindiği gibi, bunlardan, "Türkiye'nin coğrafya durumu ve ekonomik ilişkiler açısından illere (vilayet), illerin ilçelere (kaza) bölüneceği, ilçelerin de bucaklardan (nahiye) oluşacağı 1921 Anayasasıyla benimsenmiş, bu Anayasa ayrıca 10-21 maddelerinde vilayet, kaza ve nahiyeyi tanımlamıştır.

Yürütme ve idareye ilişkin hükümleri aktarılmaya çalışılan 1924 Anayasası, toplumsal gelişmeye koşut olarak kimi önemli değişikliklere uğramıştır. Bunlardan yönetime ilişkin olanı, dolayısıyla da burada anımsanması gerekeni, 48 inci maddede yeralan bakanların sayısının yasayla belirleneceği hükmünün "bakanlıkların kuruluşu özel kanuna bağlıdır" biçimine dönüştürülmesidir. Bu dönüşümü gerçekleyen düzenleme, 5.2.1937 tarih ve 3117 sayılı "Bakanlıklar kurulması hakkında Kanun'dur. Yasayla oluşan düzenlemeye göre, "devlet daireleri Başbakanlık dışında en az 12 en çok 16 bakanlığa ayrılacak, bu sayı devlet bakanlıklarını da kapsayacak"tır. Yasanın öngördüğü uygulamaya geçilmeden, 29.11.1937 tarih ve 3271 sayılı "Devlet Dairelerinin Vekaletlere Ayrılması Hakkında Kanun" çıkarılarak yürürlüğe konmuştur.

Anılan yasaya göre, Bakanlar Kurulu'nun kaç kişiden oluşacağı 3aşbakanm önerisi ve Cumhurbaşkanının onayı ile belirlenecek; devlet daireleri, biri Başbakanlık olmak üzere devlet işlerini gereksiz yere parçalamayacak biçimde Başbakanın önerisi ve Cumhurbaşkanının onayıyla bakanlıklara ayrılacaktır.

---

[38] Bu bölümlemenin değerlendirilmesi için bkz. Yıldızhan Yayla, Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, İstanbul, 1982, s. 131-135.

3271 sayılı Yasayla bakanlıkların kuruluşuna getirilen kolaylık, 1946'da çıkarılan 4951 sayılı "Bakanlıklar Kuruluşu Hakkında Kanun" la, bakanlıksız bakanlıklar için de tanınmıştır. Yasa, devlet dairelerinin Başbakanın önerisi Cumhurbaşkanının onayıyla bakanlıklara ayrılacağı ilkesini korurken yeni olarak "devlet bakanlarının da tayin edilebileceği ve bunlardan birkaçına Başbakan Yardımcılığı görevinin verilebileceği hükmü'nü getirmiştir.[39]

1961 ANAYASASI VE GÜÇLER AYRILIĞI

27 Mayıs 1960 Devriminin ardından Milli Birlik Komitesi döneminde oluşturulan Anayasa Komisyonunca hazırlanan Anayasa Tasarısı, Kurucu Meclis'te 27 Mayıs 1961'de kabul edilmiş, bunun ardından 9 Temmuz'da halkoyuna sunulmuş ve oylamaya katılanların % 61.5'inin oylarıyla Türkiye Cumhuriyetinin Anayasası olmuştur.

1924'e göre oldukça uzun ve ayrıntılı olan 1961 Anayasası, TBMM'yi ulus adına egemenlik hakkını kullanan tek organ olarak değil, ulusun egemenliğini anayasanın koyduğu esaslara göre kullandığı organlardan biri olarak kabul etmiştir. Bu bağlamda, 1924 Anayasası uyarınca Meclis, yasaların Anayasaya uygunluğunu denetlerken, 1961 Anayasası yasaların Anayasaya uygunluğunun denetimini bu amaçla kurulmuş "Anayasa Mahkemesi'ne bırakmıştır.

1961 Anayasası tam bir parlamenter sistem getirmekle birlikte, yürütmeyi yasamanın türevi olma durumundan kurtaramamış; 1961 Anayasası da 1924 Anayasası gibi, yürütmeyi başlı başına bir yetki olarak kabul etmemiştir.[40]

Tüm bunların tartışılmasına geçmeden önce 1961 Anayasasının yürütme ve idareyi düzenleyen hükümlerine gözatmak gerekmektedir.

Yürütme, 1961 Anayasasında bir "görev" olarak nitelenmiş; kanunlar çerçevesinde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür.

Anayasaya göre, Türkiye Büyük Millet Meclisince, 40 yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış kendi üyeleri arasından, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla yedi yıllık bir süre için seçi-

---

[39] Cumhuriyetken günümüze bakanlıkların kuruluşuna ilişkin gelişim için bkz.: Tacettin KARAER, "Cumhuriyet Türkiye'sinde Bakanlıkların Kuruluş ve Gelişimine İlişkin Evrimin Yasal Süreci", Türk İdare Dergisi, Sayı 374, Mart 1987, s. 37-57.

[40] Gözübüyük, a.g.e., s. 133.

len Cumhurbaşkanı devletin başıdır. Bu sıfatla, Türkiye Cumhuriyetini ve Milletin birliğini temsil eder (md. 95 - 97).

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri özünde siyasal nitelikte olup, yasama meclisleri ve Bakanlar Kurulu ile ilişkilidir.[41] Cumhurbaşkanı, gerekli gördükçe Bakanlar Kuruluna başkanlık eder; yabancı devletlere Türk devletinin temsilcilerini gönderir ve Türkiye'ye gönderilen yabancı devlet temsilcilerini kabul eder; milletlerarası andlaşmaları onaylar ve yayınlar; sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişi'erin cezalarım hafifletebilir veya kaldırabilir (md. 97).

Cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlemlerden sorumlu değildir. Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ile ilgili Bakan sorumludur (md. 98).

1961 Anayasasına göre, Cumhurbaşkanının başlıca idari görev ve yetkileri, "Bakanlar Kurulunun, kanun tasarıları dışındaki düzenleyici genel işlevlerine, bireysel ve özgür kararlarına, bakanlıkların yüksek dereceli memurlarının atanmasına, taşra ve mahalli idareler teşkilatı bölüm ve birimlerinin kurulması, değiştirilmesi ve kaldırılmasına ilişkin ortak kararnameleri onaylamak, Genelkurmay Başkanım, elçileri, valileri, kamu kurumlan genel müdürlerini ve bir kısım yöneticilerini, askeri hakimleri atamak"tır.[42]

Yürütmenin ikinci organı olan Bakanlar Kurulu Anayasa uyarınca, "Başbakan ve Bakanlardan" oluşur. Başbakan, Cumhurbaşkanınca, TBMM üyeleri arasından atanır. Başbakan bakanlar kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur. Her bakan kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden ayrıca sorumludur. Bakanlar, TBMM üyeleri ya da Milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır. Bakanlıklarsa kanunun koyduğu esaslara göre kurulur (md. 102- 106).

İdare

Anayasa, "Yürütme" başlıklı İkinci Bölümde idareyi de ayrı bir başlık altında düzenlemiştir. Buna göre, idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak ku-

---

[41] Lütfi Duran, İdare Hukuku (Ders Notları), İstanbul, 1982, s. 100.

[42] Duran, a.g.e., s. 102.

rulur (md. 112). Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır (md. 115).

1961 Anayasası mahalli idareleri tanımlayarak kuruluş ve işleyişlerine ilişkin temel düzenlemeyi de yapmıştır (md. 116). Buna göre de, mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzelkişileri'dir. Mahalli idarelerin seçimleri kanunun gösterdiği zamanlarda ve serbest, eşit, gizli, tek dereceli genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yapılacaktır. Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusunda denetim ancak yargı yolu ile olacak, mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenecektir.

Anayasa, “devletin ve diğer kamu tüzelkişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar eliyle" yürütülmesini öngörmüştür. Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenecektir. Öte yandan, memurlar ve kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim ve denetim işlerinde çalışanlar ve kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış olanların merkez kurullarında görev alanlar, siyasi partilere üye olamayacaklardır (md. 117-119).[43]

Yürütme ve idareye ilişkin böylesi hükümler içeren 1961 Anayasasının getirdiği devlet sistemini şöyle özetlemek olanaklıdır : Güçlü bir yargı denetimiyle sınırlanmış klasik parlamenter sistem. Bunun açık anlamı, yasama yetkisini kullanan bir parlamento, onun içindeki çoğunlukça kurulan ve bu çoğunluğa dayanarak çalışan bir hükümet, sembolik yetkilere sahip bir devlet başkanı ve nihayet normal yargı işleri yanında hem yasamanın hem de yürütmenin davranışlarını denetleyen bir yargı organı[44] bulunduğudur.

Yönetime İlişkin Yenilikler

Gerçekten de, 1961 Anayasası parlamentonun hükümeti, soru, genel görüşme, gensoru, meclis araştırması ve meclis soruşturması yoluy-

---

[43] Anayasada 20.9.1971 ve 1488 sayılı Yasayla yapılan değişiklikle, üye olunamayacak örgütler arasına sendikalar da katılmıştır.

[44] Soysal, a.g.e., s. 231.

la denetlemesini öngörürken, "yürütme görevini yerine getiren yönetim örgütünün yasal yönetim ilkesine uymasını ve yönetimin her türlü eylem ve işlemlerinin yargı denetimi altında olmasını sağlayarak yürütmeyi yargı organına karşı da sorumlu" saymıştır.[45]

1961 Anayasası bir meclis çoğunluğunun kendisini ulusal iradeyle bütünleştirip toplumun bazı kesimlerini ezmeye kalkışmasına bir tepki niteliğini taşımaktadır.[46] Başka bir anlatımla, 1961 Anayasası yürütmeye duyulan kuşkuyla hazırlanmış ve yasama - yürütme dengesini ve işbirliğini öngören parlamenter rejimin standartlarından biraz ayrılarak yasamayı kayırmış, yürütmeyi sıkıca frenlemiştir.[47]

Bu bağlamda Anayasanın yaptığı yasama ile yürütme arasında kesin bir "güçler ayrılığı" değil, bir "görev ayrılığı"dır. Sistemde asıl ayrılık, yasama, yürütme ve yargı organları arasında değil, yasama yürütme İkilisi ile yargı kuruluşları arasındadır.[48] Soysal'a göre de, Anayasanın tam anlamıyla bir "güçler ayrılığı" getirdiği düşünülmemelidir. Anayasada gerçek ayrım, yasama - yürütme İkilisinin meydana getirdiği iktidar sistemi ile yargı yetkisini kullanan mahkemeler arasındadır.[49]

1924 Anayasasından farklı olarak iki Meclisli (Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu) Parlamento sistemini getiren 1961 Anayasasının yürütme organının kimi nitelikleri de onu önceleyen Anayasadan farklıdır. Bunlardan yürütmenin ilk kanadı olan Cumhurbaşkanına ilişkin olanı, Cumhurbaşkanının tarafsızlığının sağlanmasıdır. 1924 sisteminde, Cumhurbaşkanı ile iktidardaki parti arasında çok yakın bir ilişki kurulmuştu : Cumhurbaşkanları, dört yılda bir, yeni Meclis toplandıktan sonra o Meclisin görev süresiyle kayıtlı olmak üzere seçilmişlerdi. Ayrıca, Cumhurbaşkanlarının parti üyeliğinden çekilmeleri geleneği de yerleşmemiş; tersine parti içinde sözlerini en çok dinletebilenler onlardı. Bu nedenlerle, 1924 sistemi parlamenter düzenin temel kurallarından birini ortadan kaldırmış, Cumhurbaşkanının, aynı zamanda yansız olmasını güçleştirmekteydi.[50] Buna bir tepki olarak 1961 Anayasası Cumhurbaşkanını tarafsız kılan düzenlemeler getirmiş; bu bağlamda Cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisince, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış kendi üyeleri arasından, üye tam sayısının

---

[45] Sencer, a.g.e., s. 123.

[46] Mümtaz Soysal, "Temel Nitelikleriyle 1961 ve 1982 Anayasaları (Karşılaştırmalı)", Anayasa Yargısı, Ankara 1984, s. 16.

[47] Bülent Tanör, İki Anayasa, Beta Basım Yayım, İstanbul, 1986, s. 115.

[48] Servet Tanilli, Devlet ve Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş, Say Kitap Pazarlama, İstanbul, s. 385.

[49] Soysal, 100 Soruda , s. 232.

[50] Tanilli, a.g.e., s. 353-354.

üçte iki çoğunluğuyla ve gizli oyla 7 yıl için seçilmesini, böylece de görevi süresi açısından parlamentodan ayrılmasını ve Cumhurbaşkanı seçilenin partisiyle ilişiğinin kesilmesini öngörmüştür. Ayrıca, Cumhurbaşkanının seçiminde "özel çoğunluk koşulunun aranması, arka arkaya iki defa seçilmenin mümkün olmaması, sürenin bitiminde Cumhuriyet Senatosu tabii üyeliğine gelme hakkının Cumhurbaşkanlarına tanınmış olması, hep Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamak, onu partiler üstünde tutmak amacını" gütmüştür.[51]

Öte yandan, yürütmenin ikinci kanadı olan Bakanlar Kurulunun göreve gelişi açısından 1924 Anayasasına göre önemli bir değişiklik olmadığı ve bu konudaki tek yeniliğin "parlamento dışından bakan atanabilmesi" olduğunu söylemek olanaklıdır.

Bu arada 1961 Anayasası yürütme organına güç kullanılabilecek yeni bir yetki de tanımıştır : Millet Meclisi seçimlerinin yenilenme si. Anayasanın 108 inci maddesine göre, "Anayasanın 89 uncu ve 104 üncü maddeleri uyarınca verilen güvensizlik oyu sebebiyle, onsekiz aylık bir süre içinde, Bakanlar Kurulu iki defa düşmüş ve üçüncü defa güvensizlik oyu verilmiş olursa, Başbakan, Cumhurbaşkanından, Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebilir. Bu istek üzerine, Cumhurbaşkanı, Meclislerin Başkanlarına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Yenilenme kararı Resmî Gazete'de yayınlanır ve hemen seçime gidilir.

1961 Anayasasının yürürlük döneminde yürütmenin güçsüz olduğu sık sık öne sürülmüş, bir anlamda bu yakınmaların da sonucu olarak, 1971 yılındaki Anayasa değişiklikleri sırasında, yürütmeyi güçlendirmeye yönelik kimi düzenlemeler yapılmıştır. Bunların en önemlisi, Anayasada 20 Eylül 1971 tarih ve 1488 sayılı Yasayla yapılan değişiklikler arasında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) müessesesinin de bulunmasıdır. Buna göre, "TBMM kanunla, belli konularda Bakanlar Koruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilecek, yetki veren kanunda, çıkarılacak kararnamelerin amacı, kapsamı ve ilkeleriyle bu yetkiyi kullanma süresinin ve yürürlükten kaldırılacak kanun hükmünde kararnamede de yetkinin hangi kanunla verilmiş olduğu belirtilecek"tir.

1961 Anayasasının 64 üncü maddesine kanun hükmünde kararname ile ilgili olarak eklenen yukarıya alınan ve onu izleyen hükümler "yöneldikleri amacı ve istenilen sonucu sağlamakta yetersiz kalmış"tır.[52]

---

[51] Soysal, a.g.e., s. 260.

[52] Lütfi Duran, "Kanun Hükmünde Kararname", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 8, Sayı 2, Haziran 1975, s. 3

Nitekim yürütmenin güçlü olmadığı yolundaki eleştiriler 1971 Anayasa değişikliklerinden sonra da sürmüş; 1971 değişikliğinin yasama yetkisi ve yürütme görevini de bunların karşılıklı ilişkilerini düzenleyen temel ilkelerde değişiklik yapmadığı, yalnızca yürütmenin düzenleme yetkisini bir ölçüde genişlettiği ileri sürülmüştür.[53] 1982 Anayasasında yürütmeye ilişkin tüm bu eleştiriler somut yanıt bulacaktır.

1982ANAYASASI VE GÜÇLÜ YÜRÜTME

Yürürlükte bulunan 1982 Anayasası, siyasal, sosyal ve ekonomik boyutları bulunan bir toplumsal bunalımın ardından yaşanan 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesi sonrasında oluşturulan Danışma Meclisince hazırlanarak halkoyuna sunulmuş, 7 Kasım 1982 tarihinde %91.4 oyla kabul edilerek 2709 sayılı Yasa olarak yürürlüğe girmiştir.

21 yıl yürürlükte kalan 1961 Anayasasının yerini alan 1982 Anayasası, hazırlandığı dönem ve öncesinin toplumsal koşullarının yansımalarını taşıyan kimi önemli değişiklikler getirmiştir. Bu değişikliklerin yönetime ilişkin olanının özü, önceki uygulamalara ve bu arada ortaya çıkan çözümsüzlüklere bir tepki olarak, yürütmenin yasama ve yargı karşısında güçlendirilmesidir. Başka bir anlatımla, "nasıl 1961 Anayasasının belirgin özelliği temel hak ve özgürlükleri güven altına almak olmuşsa, 1982 Anayasasının ki de yürütmeyi güçlü kılma"[54] olmuştur.

Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun da belirttiği gibi gerçekten de, "1982 Anayasasının 1961 ve hatta 1924 Anayasalarına karşı, güçlü devlet ve otoriter idare kavramlarına daha fazla önem verildiği ve özellikle yürütmeyi yasama karşısında daha da güçlendirdiği tartışmasızdır. Anayasanın birçok maddeleri bu temel düşünceye uygun olarak değiştirilmiş ve yeniden düzenlenmiş "tir.[55]

Yürütmenin güçlendirilmesi bir yandan yürütme organının yetkilerinin artırılması, diğer yandan da yasamanın işler duruma getirilmesiyle, başka bir anlatımla yasama sürecinin kısaltılması, tek Meclis sisteminin benimsenmesi, muhalefet engellemelerinin önlenmesi gibi yollarla Meclis çalışmalarının kolaylaştırılmasıyla sağlanmak istenmiştir.[56]

---

[53] 1961 Anayasası ve yürütme görevi konusundaki eleştiriler için bkz. Turgut Tan, ‘T982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme)”, Anayasa Yargısı, Anayasa Mahkemesi Yayını, Ankara, 1984, s. 31.

[54] Gözübüyük, a.g.e., s. 207.

[55] Gözübüyük, a.g.e., s. 207 ve Soysal, a.g.m., s. 16.

[56] Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, Kt. 14.9.1983, Ş. 1980/4-1714, K. 1983/803, Yargıtay Kararları Dergisi, Cilt 9, Sayı 11, Kasım 1983, s. 1591,

Yürütmenin, yürütme organının yetkilerinin artırılarak güçlendirilmesi en somut anlatımını Anayasanın 8 inci maddesinde bulmuştur. Çünkü, yürütme 1961 Anayasasında (md. 9), "kanunlar çerçevesinde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilecek bir görev olarak" nitelenirken, 1982 Anayasasında, "Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılan ve yerine getirilen yetki ve görev olarak" tanımlanmıştır.

Buna göre, 1961 Anayasasından temel ayrım, yürütmenin aynı zamanda "yetki" olarak da tanımlanmasıyla, yürütme görev ve yetkisinin yasaların yanısıra, Anayasaya da uygun olarak kullanılıp yerine getirileceğidir. Buna dayanarak yeni Anayasada yürütmenin doğrudan Anayasa'dan kaynaklanan kimi yetkileri bulunduğunu düşünmek gerekmektedir.[57] 1982 Anayasasındaki olağanüstü hal ve sıkıyönetim sırasında kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisiyle (md. 121 ve 122), Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin kuruluş, teşkilat ve çalışma esasları ile personel atama işlemlerini düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnamesini (md. 107) buna örnek vermek olanaklıdır.

Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'ndan oluşan "Yürütme Organı'nın güçlendirilmiş yapılarının irdelenmesine geçmeden önce, son zamanlarda tüm dünyada da eğilim kazanan yürütmenin güçlenmesinin nedenlerine genelde ve Türkiye bağlamında değinmek yararlı olacaktır.

Yürütmenin Güçlenmesinin Nedenleri

Temel görevi kısaca, "yasama organınca konulan kararların uygulanması ve devlet politikasının yürütülmesi" olarak belirlenebilecek olan yürütme organının, "son yarım yüzyılda batı demokrasilerinde giderek güçlenmesi, anayasa hukukunun gündeminde bulunan ve üzerinde sürekli olarak durulan bir konu olma özelliğini taşımakta"dır.[58]

Yürütmenin güçlendirilmesi "bütün dünya anayasalarında görülen ve devlet görevlerinin artmasıyla birlikte çağımızın zorunlu kıldığı bir yaklaşımadır.[59] Batı demokrasilerinde, örneğin ABD'de artık yönetimde Başkanın egemen olduğundan söz edilirken, parlamenter rejimin anayurdu olan İngiltere ve gene parlamenter rejimin uygulandığı Kuzey Avrupa monarşilerindeki (Belçika, Hollanda, İsveç, Norveç ve Danimarka) gelişim de yürütmenin üstünlüğüne yol açmıştır. II. Dünya Savaşı

---

[57] Tan, a.g.m., s. 37 ve Tanör, a.g.e., s. 37.

[58] Erdoğan Teziç, "Batı Demokrasilerinde Yürütmenin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Yıl: 1, Sayı 2 (Ağustos 1980), s. 191.

[59] Teziç, a.k., s. 193.

sonrası Federal Almanya Anayasası, savaş öncesi uygulamaya tepki olarak, yürütme ile yasama arasında bir denge öngörmekle birlikte, uygulamada bu ülkede de yürütmenin güçlendiği gözlemlenmektedir.[60]

Yürütme organının güçlendirilmesinin nedenlerini, giderek karmaşıklaşan ve yarattığı sorunların çözümü güçleşen toplumsal koşullarda aramak gereklidir. Bu bağlamda devletin niteliği ve işlevleri ile kamu hizmeti kavramındaki gelişmeler; bu çerçevede sosyal devlet ilkesinin benimsenip yaygınlaşması, devletin ekonomik yaşama müdahalesi ve ekonomik ve sosyal kamu hizmetlerinin doğması[61] yürütme organının işlev alanını genişletmiş, buysa yeni yetkileri zorunlu kılmıştır:[62]

"Devletin toplumsal görevlerindeki gelişme ve genişleme ekonomik alanda devlet müdahalesinin artması, yürütmenin hem yetki hem de örgüt olarak büyümesine, yürütmenin yasamaya göre, üstün bir duruma geçmesine neden olmuştur. Yürütme devletin itici ve yönlendiricisi durumuna gelmiştir. Eskiden yasamaya özgü sayılan yetkilerden bir bölümü, belli ölçülerde yürütmeye geçmektedir. Yasalar yürütmeye geniş yetkiler tanımakta, yürütmenin takdir ve düzenleme yetkisi gittikçe genişlemektedir".

TEZİÇ'e göre de,[63] "yürütmenin güçlenmesi nedenleri ile ekonomik krizlerden çıkış gayretleri arasında bir koşutluk ilk planda yer almaktadır. İşsizlikle mücadele ve krizleri giderme açısından parlamentoların yetersiz kalışı ve devletin etkili önlemler almasının zorunluluğu düşüncesinin yığmlarca hissedilmiş olmasının, bunda büyük payı olduğu kuşkusuzdur. Yürütmenin güçlenmesinin bir başka nedeni de, modern insan psikolojisinin, zaman zaman güç durumlarda bir kurtarıcıya bel bağlaması ve böylece iktidarın kişiselleşmesi eğilimine de yol açması"dır.

Türkiye'de de 1982 Anayasasıyla yürütme organının önemli ölçüde güçlendirilmesi özünde toplumsal nedenlerden kaynaklanmaktadır. Değinildiği gibi, 1961 Anayasasının yürütmeyi güçsüz kıldığı görüşü bu Anayasanın yürürlüğünden başlayarak 1971 yılındaki yürütmeyi güçlendirici değişikliğe karşın gündemde kalmıştır. 1980'i önceleyen yılların yönetsel başarısızlıklarını büyük ölçüde yürütmenin güçsüzlüğüne bağlayan 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesinin önderleri, yeni Anayasanın güçlü bir yürütme öngörmesini düşünmüşlerdir. Bu görüşün temel an-

---

[60] Teziç, ak., s. 193.

[61] Tahsin Bekir Balta, Türkiye'de Yürütme Kudreti, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1960, s. 53.

[62] Gözübüyük, a.g.e., s. 206.

[63] Teziç, a.g.m., s. 94.

latımlarından biri kendisini, T.C. Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren'in Anayasanın halkoyuna sunulması öncesinde 1 Kasım 1982'de İzmir'de yaptığı konuşmada bulmuştur:[64]

> "... hele devletin ve günlük hayatın bütün yükünü sırtında taşıyan yürütmenin arzettiği bütün hayati ehemmiyetine rağmen arka plana itilmiş ve işlemez hale gelmiş olması, 1961 Anayasasının belki de en büyük ve tashih kabul etmez zaafını teşkil etmiştir."

Benzer düşünce, 1982 Anayasasının yürütmeyi "Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa ve yasalara uygun olarak kullanılan ve yerine getirilen yetki ve görev olarak" tanımlayan 8 inci maddenin gerekçesinde de yer almaktadır.

Yürütmenin görevin yanısıra yetki olarak da düzenlenmesinin gerekçesinde, "1961 Anayasası ile yaratılan yürütme organının, bütün faaliyetlerinde yasama organına bağlı, yasamaya tabi bir kuvvet olarak düzenlenmiş olduğu, bu nedenle 1961 - 1980 yılları arasındaki devrede karar almak kudretinden yoksun hükümetlerin görüldüğü" açıklandıktan sonra, "işte bu duruma son vermek için yürütme, yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin Devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekçeleriyle uygulamaya konmuştur. Bu nedenle yürütme, 1961 Anayasasında olduğu gibi bir görev olmaktan çıkartılmış, gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir" denmektedir.[65]

Cumhurbaşkanı

Öngördüğü güçlü yürütme böylesi gerekçelenen 1982 Anayasası, yürütmenin sorumsuz kanadı olan Cumhurbaşkanına ilişkin önemli yenilikler getirmiş; bir yandan seçimini kolaylaştırırken, öte yandan Cumhurbaşkanını güçlendirmiş, tek başına kullanacağı yetkileri artırmıştır.

Seçimi: 1924 ve 1961 Anayasaları Cumhurbaşkanının Meclis üyeleri arasından seçilmesini öngörürken 1982 Anayasası, Meclis dışından da

---

[64] T.C. Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren'in Yeni Anayasayı Devlet Adına Resmen Tanıtma Programı Gereğince Yaptıkları Konuşmalar, Ankara, 1982, s. 87.

[65] Tutanak Dergisi, Danıştay Meclisi Sıra Sayısı 1/463, B. 4'den aktaran Muammer OYTAN, "1982 Anayasasında Yasama ve Yargı Erkleri Karşısında Güçlendirilmiş Yürütme Organı ve Nedenleri", Türk İdare Dergisi, Sayı 364 (Eylül 1984), s. 7.

Cumhurbaşkanı seçilebilmesine olanak tanımıştır. Buna göre, Cumhurbaşkanı, TBMM'nin 40 yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış kendi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından yedi yıllık bir süre için seçilecek, Cumhurbaşkanlığına Meclis üyeleri dışından aday gösterilebilmesi, Meclis üye tam sayısının en az beşte birinin yazılı önerisiyle mümkün olacaktır (md. 101).

Anayasa, 1961 Anayasasının "bir kimse **arka arkaya** iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez" hükmünü, "bir kimse iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez" biçimine dönüştürerek bir kimsenin iki kez Cumhurbaşkanı seçilebilmesi yolunu kapamıştır (md. 101/3).

1982 Anayasası Cumhurbaşkanının seçilme yönteminde de değişiklik yaparak, seçimin kısa sürede sonuçlanmasına yönelik düzenlemeler getirmiştir. Böylesi bir düzenlemeye temel etken, 6 Nisan 1980'de görev süresi dolan Cumhurbaşkanının yerine yeni Cumhurbaşkanını seçmek üzere 22.3.1980'de başlayan oylamalardan 12 Eylül 1980'e kadar bir sonuç alınamaması olmuştur. Kolaylaştırılmış yeni düzenlemeye göre, "en az üçer gün arayla yapılacak oylamaların ilk ikisinde üye tam sayısının üçte iki çoğunluk oyu sağlanamazsa üçüncü oylamaya geçilecek, üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğunu sağlayan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olacaktır. Bu oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğunun sağlanmadığı takdirde üçüncü oylamada en çok oy almış bulunan iki aday arasından dördüncü oylama yapılacak, bu oylamada da üye tam sayısının salt çoğunluğu ile Cumhurbaşkanı seçilememesi durumunda derhal TBMM seçimleri yenilenecektir" (md. 132).

Görev ve Yetkileri: Anayasa 104 üncü maddesiyle 1961 Anayasasındaki, "Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder" ifadesini korurken, Cumhurbaşkanının devletin başı sıfatıyla "Anayasanın Uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir" hükmünü de benimsemiş, görev ve yetkilerini de bu yeni çerçevede sistematik bir biçimde yeniden düzenlemiştir.

Buna göre Cumhurbaşkanının Anayasanın ilgili maddelerinde gösterilen şartlara uyarak yapacağı görev ve kullanacağı yetkiler şunlardır :

Yasamayla ilgili olanlar : Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü TBMM'nin açılış konuşmasını yapmak,[66] TBMM'yi gerektiğin-

[66] Bu 1982 Anayasasıyla getirilen bir yenilik olup ve ilk uygulaması 7 Aralık 1983'de gerçekleşmiştir.

de toplantıya çağırmak, kanunları yayımlamak, kanunları tekrar görüşülmek üzere Meclise geri göndermek, Anayasa değişikliğine ilişkin kanunları gerekli gördüğünde halkoyuna sunmak, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi içtüzüğünün, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil ve esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek.

Yürütme alanına ilişkin olanlar: Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek, gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek[67] veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmak, yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek, Milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayımlamak, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek, Genel Kurmay Başkanım atamak, Milli Güvenlik Kuruluna Başkanlık etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak, kararnameleri imzalamak, sürekli hastalık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak, Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve başkanım atamak, Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araş-

---

[67] 1982 Anayasası, 1961 Anayasasının Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenlediği 97 nci maddeyle, öngördüğü ve uygulamada pek başvurulmayan "Cumhurbaşkanı gerekli gördükçe Bakanlar Kuruluna başkanlık eder" hükmünü gerek duyuldukça başvurulabilecek "bir mekanizma olmaktan çıkarmış ve olağanüstü hal ilanı (Md. 110 ve 120), sıkıyönetim ilanı (Md. 122) kararları ile her iki halde kanun hükmünde kararname çıkarma (Md. 121 ve 122) gibi önemli kararların alınmasını zorunlu kılmış"tır. (Tan, a.g.e., s. 38-39). Buna göre tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilecektir (Md. 119). Öte yandan, Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması hallerinde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulu'nun da görüşünü aldıktan sonra yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilecektir (Md. 120). Olağanüstü hal ve sıkıyönetim süresince, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü hal ve sıkıyönetimin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararnameler çıkarabilecektir (Md. 121 ve 122).

tırma ve denetleme yaptırmak, Yüksek Öğretim Kurulu üyelerini seçmek ve üniversite rektörlerini seçmek.

Yargı ile ilgili olanlar : Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcıvekilini, Askeri Yargıtay üyelerini, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek.

Görüldüğü gibi, 1982 Anayasası 1961 Anayasasından farklı, olarak Cumhurbaşkanına tek başına kullanabileceği bazı seçme ve atama yetkileri vermiştir. Cumhurbaşkanı ayrıca Anayasanın aynı maddesinin (md. 104) son bendi uyarınca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır. Bunlardan Anayasada yer alanına örnek olarak "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" çıkarma yetkisi verilebilir. Anayasanın Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğini düzenleyen 107 nci maddesi uyarınca bu yetki sadece, "Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri için" kullanılabilir. Cumhurbaşkanına başka yasalarla verilen görev ve yetkileri somutlaştırmak içinse örnek olarak Türkiye Radyo - Televizyon Kurumu Kanunu verilebilir. Bu yasa TRT Yönetim Kurulu üyelerinin bir bölümünün atanması ya da gösterilen adaylar arasından seçilmesi görevini Cumhurbaşkanına vermiştir. Bu türden yasalar arasında Atatürk, Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu ile Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununu da saymak olanaklıdır.

1982 Anayasasının Cumhurbaşkanına ilişkin olarak getirdiği önemli değişikliklerden biri de, 105 inci maddede düzenlenen "Cumhurbaşkanının sorumluluk ve sorumsuzluk hali" ile ilgilidir. Buna göre, "Cumhurbaşkanının Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve bütün bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur. "Cumhurbaşkanının resmen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz".

Görüldüğü gibi 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanının tek başına kullanacağı yetkileri artırmakla kalmamış, "Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz" kuralını da getirmiş;[68] Cumhurbaşkanının

---

[68] 1961 Anayasasının Cumhurbaşkanının sorumsuzluğunu düzenleyen 98 inci maddesi bütünüyle şöyledir: "Cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlemlerden sorumlu değildir. Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ile ilgili Bakanlar sorumludur".

bazı atama ve seçme işlemlerini tek başına yapabilmesi ile hükümetin sorumsuz kanadını oluşturması ilkesini bağdaştırmadaki güçlük, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerin yargı denetimi dışında tutulması ile sağlanmıştır.[69] Bu durum, 1982 Anayasasının "eleştiriye açık bir yönünü oluşturmakta"[70] ve "Anayasanın temelini oluşturan hukuk devleti anlayışı ile bağdaşmamakta"dır.[71]

Öte yandan Anayasada yeralan düzenleniş biçimiyle, Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işleri anlamak; başka bir anlatımla, Anayasada hangi yetkilerin Cumhurbaşkanınca hangilerininse ortaklaşa sorumlulukla kullanılacağını saptayabilmek olanaklı değildir. Bu durum uygulamada kimi karışıklıklara[72] yol açacak, dolayısıyla da sorun doğuracak nitelikte görünmektedir.[73] Çünkü, sözkonusu yetkilerden bazıları ister istemez hükümet sorumluluğuna giren alanlara doğru kayma eğilimini gösterecek, o zaman da Cumhurbaşkanlığı makamıyla hükümet arasında belirli bir gerilim çıkması da kaçınılmaz olacaktır.[74]

1982 Anayasası, Cumhurbaşkanının vatana ihanetten dolayı suçlandırılması konusuna ilişkin de değişiklik yapmıştır. Buna göre, 1961 Anayasasının suçlandırmanın TBMM üye tam sayısının en az üçte birinin teklifi ile olacağı ifadesini korurken buna ilişkin kararın Meclis üye tamsayısının en az üçte ikisinin oylarıyla verileceği anlatımı üye tamsayısının en az dörtte üçü olarak değiştirmiştir. Böylece de Cumhurbaşkanının vatana ihanetten dolayı Meclisçe suçlandırılmasında teklifin karara bağlanması aşamasında daha fazla oyun gerekliliğini hükme bağlamış, teklifin karara bağlanmasını güçleştirmiştir.

Başbakanın Yeni Konumu

1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı gibi Başbakan da yeni yetkilerle donatılarak güçlendirilmiştir. Anayasaya göre, yürütme organının ikinci kanadını oluşturan Bakanlar Kurulu, "Başbakan ve bakanlardan kurulur. Başbakan, Cumhurbaşkanınca, TBMM üyeleri arasından ata

---

[69] Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, Sevinç Matbaası, Ankara, 1983, s. 53.

[70] Tan, a.g.m., s. 42.

[71] Gözübüyük, a.g.e., s. 53.

[72] Gözübüyük Anayasa Hukuku adlı eserinde (s. 214) buna örnek olarak Cumhurbaşkanının 'sürekli hastalık, sakatlık ve kocama nedeniyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak' yetkisini Başbakan ve Adalet Bakanının imzalarını da içeren üçlü kararname ile kullanmakta, buna karşın 'Devlet Denetleme Kurulu'nun üyelerini ve Başkanım atamak' ya da 'kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek" gibi kimi yetkileriyse tek başına kullanmakta oluşunu vermektedir.

[73] Soysal, a.g.m., s. 17 ve Gözübüyük, Anayasa s. 214.

[74] Soysal, a.g.m., s. 17.

nır. Bakanlar(sa) TBMM üyeleri veya Milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır; gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevlerine son verilir" (md. 109).

Başbakan, "Bakanlar Kurulu'nun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu bu siyasetin yürütülmesinden sorumludur. Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur. Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür" (md. 112).

Görüldüğü gibi, 1982 Anayasasının getirdiği düzenlemeyle Başbakanın yürütme içindeki konumu güçlenmiş, etkinleşmiştir. Çünkü Anayasa, 1961 düzenlemesinden ayrı olarak her bakanı Meclis'e olduğu gibi Başbakan a karşı da sorumlu kılmış, Başbakanı "bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlü" kılarken, "bakanların Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevlerine son verileceğini" hükme bağlamıştır. Bunlara ayrıca, Bakanlar Kurulu yanında Başbakanın da yasa tasarıları hakkında Danıştay'dan görüş isteyebileceği (md. 155) eklenebilir.

Bu durumda Başbakan artık Oytan'ın belirttiği gibi, "sadece bakanlıklar arasında işbirliğini sağlayan, bunun için de bakanlara telkin ve tavsiyede bulunan, anlaşmazlık belirdiğinde fazla bir etkinlik göstermeyen bir orkestra şefi değil, bakanların görevlerinin Anayasa ve yasalara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlü olan; bakanlara direktif ve talimat verebilen; bakanların işlem ve eylemlerinden dolayı kendilerine hesap sorabilen, sonuçta sorumlu tutup Cumhurbaşkanına önermek suretiyle görevlerine son verdirebilen bir lider durumuna yükselmiştir. Artık bir bakanın kabinede Başbakanla anlaşmazlık ve sürtüşmeye düşmesine rağmen, kendiliğinden çekilinceye kadar ya da gensoru önergesi ile düşürülünceye kadar görevde kalması ve bakanlar kurulunun uyum içinde çalışmasını aksatması mümkün değildir. Bu da yürütme organına küçümsenemeyecek bir güç katmış"tır.[75]

---

[75] Burnun ilk somut örneği 1984 yılı içinde yaşanmış, Başbakanla anlaşmazlığı olan Maliye ve Gümrük Bakanı, Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevden alınmıştır. Bkz : Resmî Gazete, Tarih : 26.10.1934, Sayı: 18557

Gözübüyük'e göre de, yeni düzenlemelerle Başbakan klasik anayasa hukukunda olduğu gibi, 'eşitler arasında birinci olmaktan çıkmış' olmasına karşın, "Anayasa ile getirilen tüm bu düzenlemeleri, kabine ve ortak sorumluluk sistemini kaldıran, Başbakan ile bakanlar arasındaki ilişkiyi, yönetsel ast-üst durumuna getiren bir düzenleme" olarak görmemek gerekir.[76] Başbakanı güçlendirici bu düzenlemeler, Bakanlar Kurulunca saptanmış olan politikaların bir uyum içinde, hukuka uygun olarak yürütülmesine yönelik düzenlemelerdir. Ülkenin iç ve dış politikasından bir bütün olarak yine Bakanlar Kurulu sorumludur. Bu, ortak sorumluluğu ortadan kaldıran bir düzenleme değildir.[77]

Başbakanlığın da, Başbakanın bu yeni konumuna koşut biçimde, uygulayıcı bir büyük bakanlık görünümü kazandığını, başka bir anlatımla belli konularda uygulayıcı bir bakanlık gibi yetkili ve etkin kılındığını söylemek olanaklı görünmektedir. Çünkü yeni Anayasal ve yasal düzenlemeye göre, Başbakanlık kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelik çıkarabilecek, kanun veya tüzük tasarılarını Danıştay'a gönderip düşüncesini isteyebilecektir. Başbakanlığın kuruluş ve görev esaslarını düzenleyen 10.10.1984 tarih ve 3056 sayılı "Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" yakından incelendiğinde, Başbakanlığın işlevlerindeki artış ve buna paralel olarak örgütsel yapıdaki klasik bakanlık örgütlenmesini andıran büyük çaplı yapılanma kolaylıkla görülebilecektir.

Bakanlar Kurulu

1982 Anayasası Cumhurbaşkanı ve Başbakan gibi Bakanlar Kurulunu da etkinleştirici kimi yeni düzenlemeler getirmiştir. Başka bir anlatımla Anayasa, yürütme organının düzenleme yetkisini genişleten ve kullanılmasını kolaylaştıran hükümler içermektedir. Bu bağlamdaki en önemli değişiklik, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin yeniden düzenlenmesidir.

Anayasanın 91 inci maddesine göre, TBMM, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilecek; yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını gösterecektir. Ayrıca, Bakanlar Kurulunun istifa-

---

[76] Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 223, Başbakanın yeni konumu için ayrıca bkz; Tanör, a.g.e., s. 126, Tan, a.g.m., s. 44.

[77] Sencer, a.g.e., s. 185; Versan, a.g.e., s. 181.

sı, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi, belli bir süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine neden olmayacaktır.

Tüm bunlara göre 1982 Anayasasının bu konuda getirdiği yenilik, kanun hükmünde kararname uygulama alanının genişletilmiş olması, yetki yasasında yürürlükten kaldırılacak yasa hükümlerinin belirtilmesi zorunluluğunun kaldırılmasıyla, tartışma götürecek bir düzenleme[78] niteliği taşıyan yasama döneminin sona ermesi üzerine seçilen yeni Meclisin, eski Meclisçe verilen yetkiyle bağlı sayılmasıdır.

Anayasa olağan dönemde kanun hükmünde kararname çıkarılmasına ilişkin bu değişikliklerin yanısıra, önemli bir yenilik de getirmiş; olağanüstü dönemlerde çıkarılabilecek bir kanun hükmünde kararname türü yaratmıştır. Bununla yürütme organına istisna ve geniş bir düzenleme yetkisi tanındığını söylemek olanaklıdır. Anılan yetkiye göre, olağanüstü hal ve sıkıyönetim durumlarında Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanacak olan Bakanlar Kurulu, Meclisten yetki kanunu çıkarmadan olağanüstü durumun gerekli kıldığı kanun hükmünde kararname çıkarabilecektir.

1982 Anayasası, Bakanlar Kurulunun olağan dönemlerdeki düzenleme yetkisini de kimi ekonomik ve mali konularda genişletmiştir. "Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak" (m. 73/4) yetkisiyle, "dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacı ile ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koyma ve kaldırma" yetkisinin yasa ile Bakanlar Kuruluna verileceğine ilişkin hükmü buna örnek olarak vermek olanaklı görünmektedir.

İdarenin Düzenlenişi

Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatının kanunla düzenlenmesini öngören (113. madde) 1982 Anayasası, yürütme bölümünün dördüncü alt başlığı altında düzenlediği "idare" konusunda temel olarak 1961 Anayasasının hükümlerini benimsemiştir. Buna göre, "kuruluş ve görevleri ile bir bütün olan ve kanunla düzenlenen idare, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanmakladır.

Anayasa, "idarenin kuruluşu" çerçevesinde merkezi idare konusunda kendisini önceleyen Anayasanın düzenlemesini benimsemiş, merkezi

[78] Bk:z. Gözübüyük, a.g.e., s. 222 ve Tan, a.g.m., s. 44.

idarenin kuruluşu bakımından ülkenin "coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre" illere ayrılacağını öngörmüş, buna ek olarak da, "kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilmesine izin vermiştir.

Tüm bunlara göre, 1961 ile 1982 Anayasasında idareye ilişkin ayırımın 1961 Anayasasında "bakanlıklar, kanunun koyduğu esaslara göre kurulur" hükmünün 1982 Anayasasında, "bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir" biçimine, "belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir" hükmünün de, "kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir" biçimine dönüşmesidir. Ancak, Anayasanın başka maddeleri yakından incelendiğinde idareye tanınan yetkilerde de bir artış olduğu görülecektir.

> "Bazı temel hak ve hürriyetlerin kullanılması sırasında, bir tedbir niteliğinde de olsa, idareye müdahale olanağı veren kurallar dikkati çekmektedir. Örneğin, basın hürriyeti ile ilgili olarak, maddede belirtilen nedenlere, tedbir yoluyla, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde, dağıtımın yasanın yetkili kıldığı merciin emriyle önlenebilmesi (m. 28/5); toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı ile ilgili olarak, yetkili merciin, şehir düzeninin bozulmasını önlemek amacıyla, yürüyüşün yapılacağı yer ve güzergâhı tespit yetkisi gene toplantı ve gösteri yürüyüşünü yasaklayabilmesi veya iki ayı aşmamak üzere erteleyebilmesi (md. 34/2, 3) bu niteliktedir".[79]

1982 Anayasası mahalli idareleri, getirdiği değişikliklerle 127 nci maddesinde düzenlemiştir. Mahalli idareleri, "kuruluş ve görevleriyle yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceğini" öngören Anayasa, mahalli idareleri, "il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzelkişilikleri" olarak tanımlamıştır. Anayasa, mahalli idare seçimlerinin genel seçimler gibi beş yılda bir yapılmasını öngörmüş ve "büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceğini" hükme bağlamıştır.

---

[79] Tan, a.g.m., s. 45.

1982 Anayasası, idarenin mahalli idare üzerinde "kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde"ki "idari vesayet" yetkisinin, "mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesini, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının sağlanması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla" kullanılmasını öngörmüştür.

Mahalli idarelere ilişkin olarak 1982 Anayasasının getirdiği önemli bir değişiklik, "mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatlarını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusunda yargı organlarının yetkili olması" ilkesine istisna getirmiş olmasıdır. Buna göre, "görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilecek" tir (md. 127).

Anayasada paralel bir düzenleme, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organlarının görevden uzaklaştırılması konusunda da yer almıştır. Buna göre de, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının organlarını, maddede gösterilen hallerde, geçici olarak görevden uzaklaştırabilme yetkisi de mahallin en büyük mülki amirine tanınmıştır (md. 135/7).

SONUÇ

Cumhuriyet Türkiye'sinde yönetimin anayasalarda biçimlenişi, toplumsal devinimlere koşutluk göstermiş; anayasaların hazırlanmasında egemen olan çevrelerin yönetimin biçimlendirilmesine ilişkin görüşleri anayasada anlatımını bulmuş; bunların değişimi de toplumdaki güçler dengesinin değişmesine bağlı kalmıştır.

Olağanüstü koşullarda toplanan ve olağanüstü yetkilerle donatılan Büyük Millet Meclisi'nce hazırlanan 1921 Anayasası, yasama yetkisi ve yürütme gücünü ulusun biricik (yegâne) temsilcisi olan BMM'nde toplamış; böylece de güçler birliği ilkesine dayanmıştır. 1924 Anayasasıysa yine güçler birliği ilkesini temel almakla birlikte yönetime ilişkin hükümleriyle parlamenter sisteme yaklaşan daha yumuşak bir düzenleme getirmiştir. 1961 Anayasasının bu açıdan özüyse, "güçler ayrılığı'dır. Aslında 1961 Anayasasında "güçler ayrılığından daha çok görevler ayrılığa olarak nitelenebilecek biçimde beliren bu ilke 1982 Anayasasında da aynen korunmuş, bu Anayasanın başlangıç bölümünde, güçler ayrımının devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelme-

yip, belli devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak anayasa ve yasalarda bulunduğu belirtilmiştir.

Bununla birlikte, 1982 Anayasası, getirdiği ve büyük ölçüde hazırlandığı dönemi önceleyen toplumsal koşullardan kaynaklanan yeni hükümlerle yürütmeyi ve yürütme içinde de özellikle Cumhurbaşkanını büyük ölçüde güçlendirmiş, bunun yanısıra özgürlükler alanındaki yetkilerin bir bölümünü de yasamadan yürütmeye kaydırmıştır.

Anayasalarda yürütme içinde "idare'nin biçimlenişi de aynı doğrultuda olmuş, anayasakoyucu idareyi yürütme organına verdiği görev ve yetkilerle uyumlu biçimde düzenlemek istemiştir. Bu bağlamda, temelleri Osmanlı yönetim sistemine giden Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim ilkeleri ilk yansımalarını Cumhuriyetin ilk anayasasında (1924) bulurken, 1961 Anayasası kuruluş ve görevleriyle bir bütün olarak nitelediği "idare'yi açık bir biçimde merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandırmış; 1982 Anayasası ise bunu olduğu biçimiyle benimsemiştir.

Öte yandan, mahalli idareler ilk ayrıntılı tanımını 1961 Anayasasında bulmuş; 1982 Anayasasında bu tanımı koruyabilmiş, ancak 1982 Anayasası ayrıca 1961 Anayasasının mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yoluyla olacağı ilkesine istisna getirmiş, ek olarak da merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkisini hükme bağlayarak düzenlemiştir.

Bu çerçevede, Anayasa'da yönetime ilişkin olarak yapılacak değişiklikler gündeme geldiğinde, gündemin en önemli konularından birinin anılan istisna ve yetkinin olması gerektiğini öne sürmek olanaklı görünmektedir.

TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL REJİMİNDE İYİLEŞTİRME ÇALIŞMALARI VE SON GELİŞMELER

Doç. Dr. Doğan CANMAN
TODAİE Öğretim Üyesi

Kamu personel rejimi, devletin üstlendiği görevleri yerine getiren kamu görevlilerinin bağlı oldukları temel politikaların, kuralların, tekniklerin ve uygulamaların bütünüdür. Personel rejimi, kişi ile hizmet arasındaki ilişkileri düzenlemektedir.

Personel rejimi, kamu yönetimi sistemi içinde yer almakta ve sistemin odak noktasını oluşturmaktadır. Yönetim sistemi ise, içinde yer aldığı toplumsal, ekonomik, siyasal ve kültürel yapı ile yakın ve sürekli bir etkileşim (interaction) içindedir. Yönetim sistemi, açık bir alt sistem olarak, kendini çevreleyen daha üst sistemlerdeki (toplumsal - ekonomik yapı) olguların doğrudan etkisi altındadır. Yönetim sistemi ve onun bir parçası olan personel rejimi, çevrede meydana gelen değişikliklere uyum sağlıyabileceği ölçüde etkililik ve verimlilik kazanır.[1]

Türkiye'de personel rejimi konusundaki güçlüklerin, aksaklıkların, tıkanıklıkların ve darboğazların kaynağı, yönetim sisteminin, ülkenin sosyo - ekonomik yapısında meydana gelen değişim ve gelişmelerin gerisinde kalmış olmasıdır. Yönetim sistemi, ekonomik ve siyasal modernleşmenin, yani endüstrileşmenin ve demokratikleşmenin gerektirdiği yapıya ve işlerliğe kavuşamamıştır.

Kamu yönetimi sistemi ve onun içinde yer alan personel rejimi, 1950'lerde başlayan ve 1960'lardan sonra giderek hızlanan dört önemli değişimin ve gelişmenin etkisi altında kalmıştır. Bunlar, kısaca, hızlı nüfus artışı, endüstrileşme olgusu, enflasyon ve demokratikleşme olgusudur.

Türkiye'de yönetim ve personel reformu çalışmaları, bu yapısal değişimin getirdiği, ortaya koyduğu sorunlara çözüm bulabildiği ölçüde başarılı olma şansına sahiptir.[2]

---

[1] Doğan Canman, "Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları", Amme İdaresi Dergisi C.,18, Sayı 1, Mart 1985'ten Ayrı Bası, Ankara: Sevinç Matbaası, 1985, s. 3.

[2] Doğan Canman, "Türkiye'de Kamu Çalışanlarının Yasal Statüsünün Evrimi 1961-85" Kamu Çalışanları Sorunları Sempozyumu, Ankara: TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, 1985, s. 8.

Türkiye'de son 40 yıl içinde sosyo - ekonomik yapı değişikliğinin ortaya koyduğu sorunlar şöyle özetlenebilir :

Hızlı nüfus artışı, bir yandan kamu hizmetlerinin geniş bir alana yayılmasına yol açmış, bunun sonucunda kamu görevlilerinin sayısı artmıştır. Öte yandan, hızlı nüfus artışı sonucunda sağlıksız bir kentleşme olgusu ve işsizlik baskısı kendini göstermiştir. İş imkânlarının nüfus artışının çok gerisinde kalması, devlet memurluğu kadrolarının işsizliği hafifletme aracı olarak kullanılması sonucunu doğurmuş, bu da kamu personeli sayısında önemli artışlara neden olmuştur.

1950'lerde girişilen endüstrileşme çabaları, iki önemli sonuç doğurmuştur. (1) Kamu kesimi - özel kesim yarışması; (2) Toplu sözleşme düzeni. Nitelikli eleman istihdamı konusundaki yarışma, özel kesimin mesleki ve teknik personeli kamu kesiminden sağlaması sonucunu vermiştir.

1963'te başlayan toplu sözleşme düzeni, işçilerin mali statüsünde nispeten önemli iyileşmeler sağlamıştır. Devlet memurları ise, böyle bir haktan yoksun olduklarından memurluk statüsü ikinci planda kalmıştır. Memurların işçi statüsüne geçmeleri 1980 yılına kadar sürmüştür.

Enflasyon, 1939'da İkinci Dünya Savaşı ile birlikte başlamış ve sürekli olarak ekonomiyi baskısı altında tutmuştur. Memurların mali haklarına ilişkin yasal düzenlemelerle enflasyon arasında yakın ilişki vardır. Yasal düzenlemeler enflasyonu daima geriden izlemiştir.

Enflasyonun etkisi iki noktada kendisini göstermiştir : (1) Ana ücret rejiminden kopmalar olmuştur; (2) Kariyer sistemini geliştirme düşüncesi ikinci planda kalmıştır.

Tüm çabalar, personel rejimini geliştirmekten çok, fiyatlar genel seviyesindeki artışları geriden izleme doğrultusunda olmuştur.

İşsizliğe çare olarak memur kadrolarının kullanılması sonucunda liyakat ve kariyer ilkeleri zorlanmıştır.

Demokratikleşme olgusunun zorunlu bir sonucu olarak, çok partili siyasal sistem içinde siyasal iktidarlar, yönetimin kendi programlarına karşı daha duyarlı olmasını beklemiş ve istemişlerdir. Bu beklenti ve istek, bir yandan, plan ve programları başarıya ulaştıracak genç ve yetenekli kadroların önemli yöneticilik yerlerine gelmelerini kolaylaştıracak yasal önlemler, öte yandan, bu mevkilere "siyasal yatkınlık" ölçütüne göre serbestçe tasarruf etme eğilimi şeklinde kendini göstermiştir. Bunun sonucu olarak, geleneksel kariyer sistemi ciddi surette zorlanmıştır.

İşte, toplumsal - ekonomik yapıda görülen bu değişikliklerin ortaya koyduğu sorunlara çözüm bulmak üzere Türkiye'de personel reformu çalışmaları yapılmıştır.

Şimdi bunları kısaca inceleyelim :

1. 1960'îarda ve 1970'lerde Yapılan Personel Reformu Çalışmaları

1960'larda yeni bir Devlet Memurları Kanunu hazırlamak için personel reformu çalışmaları başlatılmıştır. O sırada yürürlükte bulunan 3656 ve 3659 sayılı Barem Kanunları, çeşitli tarihlerde geçirdikleri muhtelif değişiklikler sonucunda, farklı ödeme rejimleri ve farklı üstünlükler ortaya koymuşlar, insicamsız, dağınık, adaletsiz ve verimsiz bir duruma gelmişlerdi. Bunların yerine geçmek üzere bir "reform kanunu" niteliğinde yeni bir kanun hazırlanması gerekli görülmüştür. Böylece, hazırlanarak yürürlüğe konacak yeni bir kanunun, çağdaş (modern) bir personel rejiminin temelini oluşturması amaçlanmıştır.[3]

Ne var ki, konuya sistemsiz yaklaşılmış; yani personel reformunun hedefi, stratejisi, öncelikleri ve gelişme temposu önceden planlanmamış, bu yüzden de amaç gerçekleşmemiştir.

Reform, amacı, doğrultusu ve aşamaları önceden bilinen ve sonuçları tahmin edilebilen sistemli ve sürekli değiştirme ve düzeltme faaliyetleridir.[4] Reformun amacı, bir sistemi geliştirmek ve iyileştirmektir.

1960'larda girişilen personel reformu çalışmalarında görülen ilk eksiklik, reformun, bir yapısal değişim sorunu olarak ele alınmamış olmasıdır. Ülkenin sosyo - ekonomik yapısında meydana gelen değişikliklerin ortaya koyduğu sorunlar ile düzenlenecek konuların kapsam ve niteliği hakkında etraflı ve yeterli bilgi toplanmamıştır. Bu çalışmalarda görülen bir başka eksiklik de, reformun sorumluluğunu üstlenen kuruluş ve kadroların bu konuda yetişmemiş ve tecrübesiz oluşlarıdır.

Sorunun ele almışı sistemsiz olmuştur. Personel sorunlarının, organizasyon ve yönetim sorunlarını da içerecek şekilde ele alınması gerekirken, bu nokta tamamen ihmal edilmiştir. Personel reformu çalışmaları, teşkilat düzenlemesi çalışmalarından ayrı tutulmuştur. Oysa, teşkilat, bir hizmet hiyerarşisidir. Personel hiyerarşisinin hizmet hiyerarşisi ile uyumlu olması gerekir. Bir personel reformunun nihaî amacı, hizmetle personel arasındaki ilişkinin kurulması olmalıdır. Oysa, per-

---

[3] Doğan Canman, "Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları", Amme İdaresi Dergisi, C. 18, Sayı 1 (Mart 1985), Ankara: Sevinç Matb. 1985, s. 1.

[4] C ahit Tutum, "Gerçekleştirilemeyen Reform : Personel Reformu" Amme İdaresi Dergisi, C. 6, Sayı 3, (Eylül 1983), s. 3.

sonel reformu sadece bir "ücret" sorunu olarak düşünülmüştür. Personel reforma çalışmaları sırasında personelin statüsüne ilişkin düzenlemeler yapılırken organizasyon ve yönetim sorunlarına çözüm aranmamıştır. Yani, teşkilat içindeki kademelerin, hizmet ve personel hiyerarşisi ile aralarındaki ilişkinin düzenlenmesi üzerinde durulmamıştır.

Reform çabaları açısından olumsuz sonuçlar doğuran bir başka önemli eksiklik de, bir yandan memur kamuoyunun, öte yandan siyasal çevrelerin ve halkoyunun kazanılması doğrultusunda kayda değer bir çaba gösterilmemiş olmasıdır.

1960'lardaki çalışmalar sonucunda ortaya konan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 1970'te 1327 sayılı Kanunla %55'i değişikliğe uğradıktan ve böylece uygulamaya konduktan sonra, muhtelif tarihlerde çıkarılan çok sayıda kanunla ve kanun hükmünde kararnamelerle büyük ölçüde değişiklikler görmüş, Kanunun orijinal metni hemen hemen ortadan kalkmış ve onun yerini yepyeni hükümler almıştır.

1960'larda ve 1970'lerdeki personel rejimine ilişkin, çalışmalar, istenen ve özlenen personel reformunu, sayılan nedenlerden dolayı gerçekleştirmekte başarısız olmuştur. Bu çalışmaların başlıca ürünü olarak, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, Kanunda ek ve değişiklikler yapan 1327 sayılı Kanun, 1971 yılında Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan kanun hükmünde kararnameler ve 1897 sayılı Kanun örnek olarak gösterilebilir. Bu yasal düzenlemeler, personel reformu sorununa genellikle "mali hakların düzenlenmesi" gözüyle bakmıştır. Hepsinde güdülen ortak amaç, aylıkların, ek göstergelerin ve yan ödemelerin, fiyatlar genel seviyesi karşısında yetersizliğini bir ölçüde gidermektir. Ne var ki, enflasyon nedeniyle bu amaca ulaşmakta da başarılı olunamamıştır.

2. 1980 -1983 Döneminde Personel Reformu Çalışmaları ve Yasal Düzenlemeler

1980'li yıllara gelindiğinde 1982 yılında çıkarılan 2595 sayılı Kanun da, bir yandan, memur aylıklarını, gösterge tablosundaki rakamları yeniden düzenleyerek yükseltirken, öte yandan, ek göstergeli memuriyetlerin kapsamını genişletmiş, Devletin nitelikli eleman bulmakta ve elinde tutmakta güçlük çektiği görevler için Özel Hizmet Tazminatı adı altında yeni bir ödeme türü getirmiştir. Bu yeni düzenleme de, Devletin nitelikli elemanları elinde tutmakta sıkıntı çekmekte olduğunun ve kamu kesiminde ödenen ücretlerin yetersizliğinin devam ettiğinin bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

1982 tarihli ve 2670 sayılı Kanun ise, Devlet memurlarının mali ve sosyal hakları dışında, memurluk statüsüne ilişkin olarak, özellikle, Devlet memurluğuna giriş şartlarını, adaylık süresini ve adayların yetiştirilme sistemini, aslî memurluğa atanma esaslarını, yer değiştirme suretiyle atanma usul ve esaslarını, disiplin hükümlerini yeniden düzenlemiştir. Kanun, bu konularda belirttiği süreler içinde yönetmelikler çıkarılmasını öngörmüştür.

2670 sayılı Kanun, aday memurların adaylık süresini en az 1 yıl, en çok 2 yıl olarak belirlemiş, aday memurların eğitimleri ile ilgili olarak, tüm memurların ortak nitelikleri konusunda, önce temel eğitime, daha sonra sınıfları ile ilgili hazırlayıcı eğitime ve staja tabi tutulmalarını hüküm altına almıştır. Aday memurların aslî memurluğa atanabilmeleri için olumlu sicil almaları yanında her aşamadaki eğitim sonucunda yapılacak sınavda başarılı olmalarını da şart koşmuştur. Aday memurların yetiştirilmelerini düzenleyen yönetmelik de, 21.2.1983 tarihinde Bakanlar Kurulu'nca kabul edilip yürürlüğe konmuştur.

Kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili, verimli (ekonomik) şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla, kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetkilerinin yeniden düzenlenmesi konusunda Bakanlar Kuruluna, Haziran 1982'de 2680 sayılı Kanunla Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Bunun üzerine kararname taslakları hazırlamak ve Bakanlar Kuruluna sunmak üzere Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Komisyonu kurulmuş ve çalışmalarına başlamıştır. Yeniden düzenlemeler konusunda "araştırma raporları" istemek yerine, kamu yönetiminin, derhal yürürlüğe konacak kararnamelerle düzenlenmesi gibi daha pratik ve kesin bir yol izlenmesi tercih edilmiştir.

Kamu yönetimini tümüyle kapsayan bu "idarenin yeniden düzenlenmesi" çalışmalarının bir parçası olarak, Devlet Memurları Kanunu ve diğer personel mevzuatının ele alınıp yeniden düzenlenmesi de düşünülmüştür. Böylece, 1960'larda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hazırlama çalışmalarında ihmal edilen çok önemli bir nokta bu defa gözönünde bulundurulmuştur. Başka bir deyişle, personel ve teşkilat düzenlemelerinin birlikte ele alınması sözkonusu olmuştur.

Personel rejimini iyileştirmeye yönelik pratik çözüm biçimleri geliştirmek üzere 26 Ağustos 1982 günlü Bakanlar Kurulu kararıyla Personel Rejimi Komisyonu kurulmuştur. Komisyonun gerçekleştirmesi gerekli olan amaç, Devlet memurluğunu sağlam ve sağlıklı bir statüye kavuşturmak, ücret rejimini basitleştirmek ve iyileştirmek, terfi ve kadro sistemini objektif ve adil esaslara bağlamak şeklinde belirlenmiştir. Komisyon, Eylül 1982'den Nisan 1983'e kadar altı ay süreyle çalışmış-

tır. Bu süre içinde, ücret rejimine ilişkin ödeme kalemlerini "aylık", "ek gösterge" ve "görev tazminatı" olmak üzere üçe indirerek basitleştirmeye, her kamu hizmeti görevi için güçlük, sorumluluk ve önem derecesine göre değişen bir görev tazminatı belirlemeye, böylece "eşit işe eşit ücret" kuralını gerçekleştirmeye, aylıkları objektif esaslara bağlamaya, ek göstergelerdeki dengesizliklerin giderilmesine, görev unvanlarını standart hale getirmeye ve unvanların sayısını azaltmaya, kamu kesimindeki aylık ve ücret rejimini konjonktür dalgalanmalarını yakından izleyecek esnek bir sisteme bağlamaya (bir tür hareketli merdiven sistemi) çalışmış, ayrıca, kendisinden istenen Genel Kadro ve Usulü halikındaki Kanun taslağını da hazırlamıştır.

Komisyon, bu çalışmaları sonucunda, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ek ve değişikliklerini yürürlükten kaldıracak ve onların yerine geçecek yeni bir Devlet Memurları Kanunu Tasarısı hazırlamış ve 1 Nisan 1983'te Hükümete sunmuştur. Tasarı kapsamına 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kuruluş Kanunu'nun 4 üncü maddesinde belirtilen kurum ve kuruluşlarda çalışan kamu hizmeti görevlileri alınmıştır. 1983' te Komisyonun hazırladığı bu Tasarıda önerilen yeni aylık ve ücret rejiminin mali portesi 714 milyar TL. olarak hesaplanmıştır.

Bu kanun tasarısında kamu personel rejimine ilişkin çeşitli sorunlar için önerilen çözüm yollarının, makro düzeyle siyasî nitelikte temel stratejik tercihlere bağlı olarak gerçekleşmesi sözkonusu idi. Tasarı üzerinde hükümet düzeyinde yapılan incelemeler 6 Kasım 1983'te yapılan Milletvekili Genel Seçimlerine kadar sonuçlanmamış, bu sebepten tasarı kanunlaşmamıştır.

Personel rejimi çalışmaları sürerken, Aralık 1982'de çıkarılan 2771 sayılı Kanun, "mali doyum" aracı haline gelmiş bulunan ek göstergeleri yeniden düzenlemiştir.

3. 1983 Yılı Sonrasında Personel Rejimine İlişkin Çalışmalar ve Yasal Düzenlemeler

Kamu Kurum ve kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin mevzuat düzenlemeleri, 6 Kasım 1983 Milletvekili Genel Seçimlerinden sonra kurulan yeni hükümet tarafından Kanun Hükmünde Kararnameler çıkarılarak gerçekleştirilmiştir.

Bakanlıkların kurulmasına, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları düzenleyen 3046 sayılı Kanun, 27.9.1984 tarihinde çıkarılmış, Bakanlıkları görev ve hizmet esasına göre birleştirmiş ve sayılarını azaltarak Başbakanlıkla birlikte Bakanlık sayısını 15 olarak tespit etmiştir.

Başbakanlık teşkilatı hakkındaki 3056 sayılı Kanun da 10 Ekim 1984'te çıkarılmıştır.

Kamu yönetimi böylece yeniden düzenlenirken, personel rejimi ile ilgili düzenlemeler de 2999 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak kanun hükmünde kararnamelerle hükümetçe yapılmıştır.

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkililiği artırmak, mali ve sosyal haklarında ekonomik şartlara uygun iyileştirmeler yapmak amacıyla hükümete Kanun Hükmünde Kararnameler çıkarma yetkisi veren 2999 sayılı Kanun 1 Mayıs 1984'te yürürlüğe girmiştir.

Yetkinin kapsamına şu konular alınmıştır :

Sınıflandırma, Devlet memurluğuna alınma, hizmet şartları ve şekilleri, mali haklar, sosyal haklar ve yardımlar, Devlet Memurları Kanununun geçici hükümleri. Yapılacak düzenlemelerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri ile ilgili bu sayılan konular üzerinde gerçekleştirilmesi sözkonusudur.

Kanunda, çıkarılacak kararnamelerin belli ilkeleri gözönünde bulundurması öngörülmüştür. Bu ilkeler, kamu hizmetlerinde etkililiği sağlamak, yeterli ve adil bir ücret rejimini gerçekleştirmek, mali ve sosyal haklarda, hizmetin özelliğine ve gereklerine uygun iyileştirmeler yapmaktır.

Kanunun hükümete verdiği yetki, 1984 mali yılı sonuna kadar geçerlidir. Bu yetki süresi içinde dört adet kanun hükmünde kararname (199, 241, 243 ve 244 sayılı KHK'ler) çıkarılmıştır.

21 Mayıs 1984 tarihinde yürürlüğe konan 199 sayılı KHK, "Olağandışı yükselme yöntemi" denebilecek yönteme ilişkin Devlet Memurları Kanunu'nun 2595 sayılı Kanunla değişik 68'inci maddesinin (B) bendinde değişiklik yapmıştır. Yeni düzenlemeye göre, öğretim ve eğitim hizmetleri sınıfı hariç, diğer sınıfların ilk dört derecesindeki kadrolarına, derece yükselmesindeki süre kaydı (üç yılda bir derece yükselmesi) aranmaksızın, atanmasındaki usule göre daha aşağı derecelerden atama yapılması mümkün olmaktadır. Böylece "iki alt derece aylığını kazanılmış hak olarak alma" şartı kaldırılmış, hizmet süresi esas alınmıştır. Buna göre, 1. dereceli ve ek göstergesi 500 ve daha yukarı olan görevlere atanabilmek için en az 12 yıl, 1. dereceli ve ek göstergesi 500'den az olan görevlere atanabilmek için en az 10 yıl, 3. ve 4. dereceli görevlere atanabilmek için en az 8 yıl fiilen 160 sayılı Kanun kapsamındaki kurumlarda çalışmış ve yükseköğrenim görmüş olmak gereklidir. Böylece, 2595 sayılı Kanunda öngörülen 15 yıl, 12 yıl ve 9 yıllık süreler kısal-

tılmıştır. Yükseköğrenimden sonra özel kurumlarda veya serbest çalışılan sürelerin 3/4'ünürı (6 yılı geçmemek üzere) değerlendirilmesi de hükme bağlanmıştır. Bu yeni hüküm, sadece Devletin nitelikli eleman bulmakta sıkıntı ve güçlük çektiği hizmet sınıflarını değil, bunlar dışındaki hizmet sınıflarını da kapsamaktadır. Bu bakımdan, kariyerlerin gelişmesini engelleyici nitelikte bir hükümdür.

26 Haziran 1984 tarihli ve 241 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Devlet Memurları Kanununda yapılan değişiklikler ise şöyle özetlenebilir :

a. Bakanlar Kuruluna, mali yılın ikinci yarısı için aylıklara ilişkin olarak Katsayı'yı değiştirme yetkisi vermiştir.

b. Kademe ilerlemesi, olumlu sicil almış memurlar için otomatik hale getirilmiştir, olumsuz sicil almış personel dışında toplu onay alınması usulü kaldırılmıştır.

c. Ödülün hangi durumlarda verileceği belirtilmiş, mali yıl içinde verilecek ödül miktarı belirlenmiştir.

d. "Aile yardımı ödeneği" ve "doğum yardımı ödeneği" ile ilgili yapılan değişikliklerle "her yıl Bütçe Kanunları ile belirlenmek" yerine "gösterge rakamlarının katsayı ile çarpılarak hesaplanması" esasını getirmiştir.

e. Sürekli işçi statüsünden veya sözleşmeli personel statüsünden Devlet Memurluğuna geçişi kolaylaştırıcı nitelikte bir hüküm, Devlet Memurları Kanununa ek geçici madde olarak eklenmiştir.

f. Ek göstergelere ve özel görev tazminatına ilişkin yeni düzenleme ile miktarları yükseltilerek yeniden belirlenmiştir. Ayrıca, ek gösterge uygulanacak memuriyetlerin sayısı da artırılmıştır.

g. Ek göstergelerde gelecek yıllarda yapılacak yükseltmeler hükme bağlanmıştır.

h. Özel hizmet tazminatı verilecek devlet denetim elemanları arasına yenileri eklenmiştir.

i. Diğer Kamu Görevlileri ile ilgili mali haklarla ilgili olarak —özellikle ek gösterge rakamlarıyla ilgili— iyileştirmeler yapılmıştır. Bunlar, Sayıştay mensupları, Türk Silahlı Kuvvetleri personeli, Askeri hâkimler, mülki idare amirleri, hâkimler ve savcılar, yüksek yargı organları başkan ve üyeleri ve üniversite öğretim elemanlarıdır.

j. Askeri ve sivil bazı yüksek görev unvanları belirtilerek bunlara Makam Tazminatı ödenmesi hükme bağlanmıştır.

k. İlgili kanunlarında gerekli düzenlemeler yapılıncaya kadar Başbakanlık merkez teşkilâtında Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Başbakan Müşaviri ve Başbakanlık Müşavirleri, Teftiş Kurulu Başkanı, Hukuk Müşaviri, Basın Müşaviri, Genel Müdür, Başbakanlık Başkanı, Uzman ve Uzman Yardımcısı kadroları karşılık gösterilmek kaydıyla sözleşmeli personel çalıştırılabilmesine imkân kazandırılmıştır.

l. Kadrosuzluk nedeniyle derece yükselmesi yapamayan memurların, kadro sağlandığında her derecede üç yıl beklemelerine gerek kalmadan iki veya daha üst dereceye yükseltilmelerine imkân kazandırılmıştır.

Böylece, 241 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, memurlar ve diğer kamu görevlileriyle ilgili kanunlarda değişiklikler yaparak özellikle mali hükümler konusunda bir ölçüde iyileştirici düzenlemeler yapmıştır.

29 Kasım 1984 tarihinde kabul edilen 243 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ise, bir yandan, memurlar ve diğer kamu görevlileriyle ilgili olarak mali ve sosyal haklarda yeni düzenlemeler yaparken, Devlet Memurları Kanunu kapsamında yer alan memurların özlük haklarıyla ilgili yeni hükümler de getirmiştir. Bu itibarla, 243 sayılı Kanun Hükmünde Kararname son yıllarda yapılan en geniş yasal düzenleme olmaktadır. Nitekim Kararname, Devlet Memurları Kanununun daha önce değişiklik geçiren 25, değişiklik geçirmemiş 9 maddesini değiştirmiş, daha Önce yürürlükten kaldırılan 3 maddesini de eskisinden farklı düzenlemiştir.

Kararname, diğer kamu görevlileriyle ilgili olarak, Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununda, Türk Silahlı Kuvvetleri îç Hizmet Kanununda, Yargıtay Kanununda, Hâkimler ve Savcılar Kanununda, Mülki îdare Amirliği Hizmetleri Tazminat Kanununda, Yükseköğretim Personel Kanununda, Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanunda, mali ve sosyal haklara ilişkin iyileştirici yeni düzenlemeler yapmıştır. Bunlar, Türk Silahlı Kuvvetlerindeki subay ve astsubaylardan T.C. Emekli Sandığı Kanununa tabi hizmetleri 10 yıl ve daha fazla olanlara Konut Kredisi verilmesi, Makam Tazminatı, çocuk bakımevleri ve sosyal tesisler, Yüksek yargı organlarının Başkan ve üyelerinden mesleklerinde 30 fiili hizmet yılını doldurmaları kaydıyla son görevlerinde 6 fiili hizmet yılını tamamlamış olanlara 900 ek gösterge uygulanması, hakim ve savcılara ödenen yargı ödeneğinin %95'e çıkarılması, Mülki îdare Amirliği hizmetleri sınıfında yer alan kamu görevlilerine ödenen tazminat oranının yükseltilmesi konusundadır.

Kararname, daha önce yürürlükten kaldırılmış maddelerin yerine Devlet Memurları için yeni hükümler ihdas etmiştir. Bunlar, üstün ba-

şanlı personel için yükselebileceği derecenin üstünde bir dereceye yükselme, çok iyi sicil almış olan memurlara bir kademe ilerlemesi uygulanması, çocuk bakımevleri ve sosyal tesisler kurulması, fiili hizmeti 10 yıl ve daha çok olan memurlara konut kredisi verilmesi konularındadır.

243 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, memurların mali hakları ile ilgili olarak ek göstergeleri artırmış, özel hizmet tazminatının kapsamını genişletmiş ve denetim elemanlarının tazminat oranını yükseltmiş, yarışma sınavı ile mesleğe giren kariyer elemanlarına yenilerini eklemiş ve bunlardan yeterlik sınavında başarı gösterenlere ayrıca bir defaya mahsus bir derece yükselmesi uygulanmasını hükme bağlamış, kadrosuzluk sebebiyle derece yükselmesi yapamayanların bir üst dereceye yükseltilmelerini sağlamıştır. Sosyal haklarla ilgili olarak, 10 yıla kadar hizmeti olanlara 6 aya kadar hastalık izni verilmesi, hükme bağlanmıştır.

Özlük hakları ile ilgili olarak Kararname, Devlet memurluğuna girişte merkezi sınav sistemi yerine, sınavların kurumlarca yapılmasını, sınavlarla ilgili usul ve esasların bir Genel Yönetmelikle düzenlenmesini, sınıf ve görev değiştirmede kanunlarda belirtilen niteliklerin yeterli görülmemesini, yer değiştirmelerle ilgili bir yönetmelik hazırlanmasını, kurumların bir personel ve atama planı yapmalarını, milletlerarası) memurlara on yıla kadar ücretsiz izin verilebilmesini, istifalarla ve müstafi sayılmakla ilgili olarak geçirilmesi gerekli sürelerin yeniden belirlenmesini, disiplin amirlerinin kimler olduğunu, Valilerin kademe ilerlemesi cezası verilebilmesini, sadece 1. derecedeki üst kademe yöneticilerine fazla mesai ücreti ödenmemesini, genel bir sicil (personel değerlendirmesi) yönetmeliği hazırlanmasını, iki defa üst üste olumsuz sicil alma durumunda yapılacak işlemleri, sicil amirlerinin kurumlarınca özel yönetmeliklerle belirlenebilmesini, Değerlendirme Kurullarının kaldırılarak olumsuz sicillere karşı itirazın atamaya yetkili amirlere yapılmasını hükme bağlamıştır.

Böylece, 243 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, sınıflandırma dışında, 2999 sayılı Yetki Kanunu kapsamındaki bütün konulara ilişkin düzenlemeler yapmıştır.

Yetki Kanununun tanıdığı süre içinde çıkarılan 244 sayılı Kanun Hükmünde Kararname de mali hükümlere ilişkin düzenlemeler yapmış, bir yandan memurlarla ilgili olarak genel idare hizmetleri sınıfındaki unvanlı memuriyetlere uygulanan ek gösterge miktarlarını yükseltmiş, öte yandan, yükseköğretim kurulularındaki öğretim elemanlarının (öğ-

retim üyeleri ve yardımcıları) ek ders ücretinin ve üniversite ödeneklerini artırmıştır. Mali haklara ilişkin olarak 1985 yılı başında 5,5 olacak aylık yelpazesi 7'ye çıkarılmıştır.

Personel rejimine ilişkin olarak, 1984 yılı sonuna kadar yukarda açıklanan yasal düzenlemeler yapılmıştır.

1985 yılında ise gözlenen en önemli düzenleme ve uygulama, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Kamu İktisadi Teşebbüslerinde geniş ölçüde görülen sözleşmeli personel istihdamıdır. Kamu İktisadi Teşebbüsleri, asli ve sürekli kamu hizmeti görevlerinde de, sözleşmeli personel istihdam etmeye başlamıştır.

233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye dayanılarak Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulunca 26 Nisan 1985 tarihinde alınan kararla İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları ile bunların müessese ve bağlı ortaklıklarında da daha önce ihdas edilmiş her sınıf ve derecedeki kadrolardan Genel Müdürler ve Yardımcıları, Müessese Müdürleri ve Yardımcıları kadroları dışında kalan ve boş bulunan kadrolar iptal edilmiş, yeni personel ihtiyacının "memur ve işçi statüsünde olmayan sözleşmeli personel" ile karşılanacağı belirtilmiştir. Sözleşme ile istihdam edilecek yeni elemanlar için mesleki konularda yeterlik sınavı konmuştur.

Halen kadrolu personel olarak çalışanlardan isteyenlerin de sözleşmeli statüye geçirilmelerine imkân kazandırılmıştır. Sözleşmeye geçmeyenlerin kadroları ise "şahsa bağlı kadrolar" olup, bunların bulundukları derecenin son kademesine kadar ilerleme yapabilmeleri mümkündür. Üst derecelere yükselmeleri ise mümkün olmamaktadır. Sözleşmeli statüye geçenler ile yeni istihdam edilecek personelin sözleşme ücretlerini karşılamak amacıyla, kurumlar, kadrolu olarak istihdam edilen personele yapılan tüm fiili ödemelerin yıllık tutarının % 10'una kadar ek harcama yapmaya yetkili kılınmışlardır. Bu ek harcama miktarı, gerekli sayıda, personel alımına yetmediği takdirde, sayı, ücret ve pozisyonları, ilgili bakanlık tespit ederek Ekonomik işler Yüksek Koordinasyon Kurulu'na yeniden değerlendirmesi için teklifte bulunabilecektir.

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yönetim Kurullarının, görev tanımlarına ve nitelik tablolarına dayanarak, sözleşmeli personelin gireceği ücret grubunu, öğrenim durumu, hizmet yılı, başarı durumu ve diğer faktörleri gözönünde bulundurarak belirlemeleri öngörülmüştür. Sözleşmeli personel istihdamında örnek alınacak 10 dereceli bir "brüt ücret tablosu" da, iş değerlendirmesi ile ortaya konan iş değer puanlarına göre 0 - 1000 skala esasıyla hazırlanarak karara eklenmiştir. Buna göre,

10. derecedeki en az aylık ücret brüt 25.000, en yüksek aylık ücret ise brüt 600.000 TL.'dır.*

İlk defa yapılacak sözleşmelerin, deneme döneminde olduğu için altı aylık yapılması, deneme sonucunda başarılı olanların sözleşmelerinin ise, her seferinde en çok bir yıllık olması öngörülmüştür. Başarılı olmayanların sözleşmesinin yenilenmemesi esastır. Değerlendirme ölçütleri, kuruluşun verimlilik, üretim, kârlılık, kalite, satış, ihracat vb. durumları olmaktadır. Değerlendirmenin her yıl yapılması ve buna göre sözleşmenin tekrar bir yıl için yenilenmesi öngörülmektedir. Sözleşmelere, sözleşmenin yönetimce yenilenmemesi veya feshedilmesi durumlarında tazminat ödenmesine ilişkin herhangi bir hüküm konmaması kararlaştırılmıştır.

Sözleşmelerde, personelin görev unvanı, çalışma saatleri, süreleri ve yerleri, sözleşme süresi, ücreti, ödeme şartları, personelin sağlık ve sosyal hizmetlerden yararlanma şartları, sözleşmenin taraflarca feshedilme şartları, görevin sona ereceği durumlar, yolluklar, yönetimce sözleşmeye konması gerekli görülen hükümler, yönetimin, her ne sebeple olursa olsun, sözleşmeyi yenileyip yenilememekte serbest olduğuna dair bir hüküm de yer almaktadır.

Sözleşmeli personele, sözleşme ücreti dışında (yolluk hariç) hiçbir ödeme yapılmaması kural olarak kararlaştırılmıştır.

Sözleşmeli personel ile yapılacak sözleşmeleri,

a. Genel Müdürler için ilgili Bakan,

b. Genel Müdür Yardımcıları, Daire Başkanları, Müessese Müdürleri, Fabrika ve İşletmelerin Müdürleri için Genel Müdürün teklifi ve Yönetim Kurulu Kararı üzerine ilgili Genel Müdür,

c. Diğer görevliler için Genel Müdür imzalamaktadır.

Sözleşmeli statüde personel istihdamı, rütbe sisteminin karşıtı olan pozisyon sistemi içinde yer alan bir uygulamadır. Bu statüde istihdam edilebilmenin ilk şartı, görevin gerektirdiği nitelikleri önceden kazanmış olmaktır. Görevlerde uzmanlaşmanın doğal bir sonucu olarak bu tür bir istihdam, özellikle uzmanlık gerektiren görevlerde kârlılık ve verimlilik amacını gerçekleştirebilmek için en uygun istihdam şekli olmaktadır.

---

* Ekonomik İşler Yüksek Koodinasyon Kurulu'nun 5.8.1986 tarihli ve 86/20 sayılı Kararı ile sözleşmeli personel tavan ücreti ayda brüt 800.000.— TL'ya yükseltilmiştir. En az aylık brüt ücret ise 45.000.— TL. olarak belirlenmiştir.

Bugün birçok ekonomik ve teknik hizmetin klasik memurluk statüsü içinde yürütülmesi gerçekçi olamaz. İşin niteliği gözönünde bulundurularak kariyer sistemi ile pozisyon sistemi arasında bir tercih yapılması gereklidir.

Sözleşmeli statüde istihdamda, kadrolu memur statüsüne oranla daha az hizmet teminatı vardır. Bu nokta, kadrolu personelin sözleşmeli statüye geçmek konusundaki isteksizliğinin başlıca nedenini teşkil etmektedir. Ne var ki, bu personel de şahsa bağlı kadroda yükselme imkânından yoksun olduğundan sözleşmeli personel statüsüne geçmek zorunda kalmaktadır. Sözleşmeli statünün uygulamada başarılı olabilmesinin ilk şartı, görevlerin, yetkilerin ve sorumlulukların açıklığa kavuşturulması, niteliklerin ortaya konması, görevlerin göreli güçlük, önem ve sorumluluk derecesinin iş değerlendirmesi (iş analizi) ile bilimsel ve gerçekçi olarak belirlenmesidir. Şahsi ve siyasal kayırmanın da en az düzeye indirilmesi, sözleşmeli statünün yerleştirilmesi için gerekli şartlardan biridir.

Bugün, liyakat gösteren kamu görevlilerinin meslekte yükselmeleri ve ücretlerinin tatminkâr bir düzeye getirilmesi, personel rejiminde gerçekleştirilmesi gereken en Önemli husus olmaktadır.

1986'da ve 1987'de yasama organından alınan yetki üzerine hükümet düzeyinde personel rejimine ilişkin çalışmalar devam etmektedir.

Bu çalışmalar arasında en güncel olanı ise, kamu iktisadi teşebbüslerinde sözleşmeli personel istihdamına ilişkin olmak üzere 3268 ve 3347 sayılı Yetki Kanunlarına dayanarak, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin (KHK) KİT personel rejimine dair hükümlerini değiştiren ve 18 Ocak 1988 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 308 sayılı KHK'dir. Kararname, 1 Şubat 1988'de yürürlüğe girmiştir.

308 sayılı KHK, getirdiği yeni düzenleme ile KİT personelini, çalıştırılma biçimlerine göre "sözleşmeli personel" ve "işçi" olmak üzere belirlemiştir. Böylece, kararname, özelleştirilmesi düşünülen KİT'lerdeki memur kadrolarının kademeli olarak tasfiyesini öngörmektedir. Daha önce, 31 Aralık 1987 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki 223 sayılı KHK’de Değişiklik Yapılmasına Dair 304 sayılı KHK, Yüksek Planlama Kurulu ile ilgili olarak yaptığı yeni düzenlemede, Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulunun yetkilerini Yüksek Planlama Kurulu'na vermiştir. KİT’lerde sözleşmeli personel statüsü ile ilgili bütün yetkiler de, böylece ekonomik politikaya yön verme yetkisi taşıyan bu yüksek kurula bırakılmıştır. Nitekim, sözleşme ücretlerinin belirlenmesinde gözönünde

bulundurulacak usul ve esasları gösterecek bir kılavuzun, 308 sayılı KHK'nin yayımı tarihinden itibaren 2 ay içinde Yüksek Planlama Kurulunca uygulamaya konması Kararnamede öngörülmüştür. Bu kılavuzu esas alarak KİT'ler ve bağlı ortaklıkları, iş değerlendirmelerine göre sözleşmeli personel istihdamı esaslarını en geç 4 ay içinde (18 Temmuz 1988'e kadar) belirleyip Yüksek Planlama Kurulu'nun onayına sunacaklardır. Nitekim, son günlerde basında yer alan haberlere göre, söz- konusu kılavuz hazırlanarak Yüksek Kurul'a sunulmuştur. Buna göre, KİT'lerin ekonomi içindeki yeri ve verimlilikleri gözönünde bulundurularak KİT'ler 5 kategoriye ayrılmış, sözleşmeli personelin aylık ücretleri için 10 ücret gruplu bir ücret skalası geliştirilmiştir. Buna göre, 1. grupta tavan ücret 1.200.000.— TL., 10. gruptaki taban ücret "asgari ücret" olarak teklif edilmektedir.

308 sayılı KHK, sözleşmeli personelin ücretinde tavan belirlemesini Yüksek Planlama) Kurulu'na bırakmıştır. KİT'ler ve bağlı ortaklıklarındaki memurların sözleşmeli statüye geçirilmeleri, emeklilik, istifa, ölüm vb. nedenlerle kadroların boşalması durumunda bu kadroların iptali hükme bağlanmıştır. Kararname ile kısmî zaman (part-time) esasına göre sözleşmeli personel çalıştırılmasına da imkân kazandırılmıştır. KİT'lerde ve bağlı ortaklıklarındaki sözleşmeli personelin görev, sayı ve yerlerinin Yönetim Kurulu kararı ile belirlenmesi hüküm altına alınmıştır.

308 sayılı KHK'ye göre, personelin aylık sözleşme ücreti, iş değerlendirme esasına göre belirlenecek temel ücret ile başarı, liyakat ve kıdeme göre hesaplanacak ücret toplamından oluşmaktadır. Kararname, hizmete yeni alınacak sözleşmeli personelin 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa tabi olduğunu belirtmektedir. Sözleşmeli personelin toplu sözleşme hükümlerinden yararlanamayacağı da hüküm altına alınmaktadır. Sözleşmeli personelin bir yıl içinde toplam izin süresi, hizmet süresine bağlanmakta, bu suretle verilecek ücretli izin süresinin 301 iş gününü geçemeyeceği belirtilmektedir. Sözleşmeli personele yılda toplam 30 gün ücretli hastalık izni verilebilecektir.

Kararname, sözleşmenin, yaşlılık, malüllük aylığı bağlanması, ölüm ya da taraflardan birinin isteği ile feshedilmesi durumunda, ilgiliye veya kanuni mirasçılarına sözleşmeli olarak çalışılmış olan her yıl için aylık ücretinin dörtte biri kadar "iş sonu tazminatı" ödenmesini öngörmektedir. Kararnameye göre, Yüksek Planlama Kurulu, verimli çalışmanın özendirilmesini sağlayacak prim sistemini de belirleyecektir.

Kararname, KİT'ler ve bağlı ortaklıklarında çalışan sözleşmeli personelin siyasi faaliyetlerde bulunmasını ve siyasi partilere üye olmasın: yasaklamıştır.

Kararname, ilk defa olmak üzere her teşebbüste bir başkan ve beş üyeden oluşan bir Danışma Kurulu oluşturulmasını öngörmektedir. Bu kurullar, iş programları, yatırımlar, üretim, verimlilik, kârlılık, ihracat, satış vb. konularda görüş ve mütalaa bildirmekle görevlendirilmiştir. KİT'lerdeki sözleşmeli personel uygulamasının, kadro şişkinliğini gidermek amacını da güttüğü düşünülecek olursa, danışma kurulları ihdasını bu amaçla bağdaştırmak mümkün gözükmemektedir.

308 sayılı KHK, sözleşmelerin uygulanmasından doğacak her türlü anlaşmazlıkların çözüme bağlanması için adli yargı mercilerini yetkili kılmıştır.

Görüldüğü gibi, 308 sayılı KHK, KİT'lerde ve bağlı ortaklıklarında "sözleşmeli personel" ve "işçilerden" oluşan yeni bir çalışanlar düzeni getirmiştir. Bu yeni çalışanlar düzeninde memur kadrolarının kademeli olarak tasfiyesi sözkonusudur. Her ne kadar, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine göre çalışmakta olan personelin bulundukları kadrolarda, ikramiye dahil her türlü mali ve sosyal hakları saklı tutulmakta ise de, bu kadrolar, "şahsa bağlı kadrolar" olduğu sebeple derece yükselmesi yapılması mümkün olmadığından ve sözleşme ücretleri de çok daha yüksek olduğundan, ilgililer, sözleşmeli personel statüsüne geçtikçe memur kadrolarının boşaldıkları tarihten geçerli olarak iptal edilmiş sayılması sözkonusudur. Diğer taraftan, emeklilik, istifa, ölüm vb. sebeplerle memur kadrolarının boşalması halinde de, yine kadroların iptal edilmesi kararname hükmü gereğidir. Teşebbüs ve bağlı ortaklıkların genel müdür, genel müdür yardımcısı, daire başkanı, müessese müdürü kadroları ile kamu bankalarının 1. derece şube müdürü kadrolarından boş bulunanlar ile boşalmış veya boşalacak olan kadroların ise, 31 Aralık 1988'den itibaren iptal edilmiş sayılması Kararname'de öngörülmektedir.

Sözleşmeli personel statüsü, özellikle yönetici kademelerde ve uzmanlık bilgisi gerektiren görevlerde yüksek ücretle az sayıda nitelikli eleman çalıştırılmasını amaçlamaktadır. Sözleşmeli personel statüsünde istihdamda, kadrolu memur statüsüne oranla daha az hizmet güvencesi olduğundan, bu statüde çalışanların daha aktif bir çalışma içine girmeleri düşünülebilir. Bu statü ile sağlanan mali hakların özel kesime geçişleri bir ölçüde azaltması da mümkün gözükmektedir.

308 sayılı KHK'nin getirdiği yeni çalışanlar düzeninde, işçiler, bu Kararname hükümleri dışında kalmaktadır. KİT'lerin ve bağlı ortaklıklarının genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, yeni düzenlemeye göre sözleşmeli personel eliyle görülecektir. Kararname, sözleşmeli perso-

neli, "bir hizmet sözleşmesi ile çalışan ve işçi statüsünde olmayan personeldir" şeklinde tanımlamaktadır. Kararname, sözleşmeli personeli, 1982 Anayasası'nın 128 inci maddesinde yer alan "diğer kamu görevlileri" arasında görmektedir. Anayasa, getirdiği yeni düzenleme ile, kamu hizmeti görevlilerinin çalıştırılma biçimlerine göre kendi içinde ayrılmasını kanun koyucuya bırakmış bulunmaktadır. Esasen, 1982 Anayasası, kamu görevlileri için genel bir düzenleme yapmış, "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür" kuralını getirmiştir. Bu kural, 1961 Anayasasındaki kuraldan farklıdır; zira, 1961 Anayasasında sadece memurlardan söz edilirken, 1982 Anayasasında memurlar yanında "diğer kamu görevlilerinden" de söz edilmektedir. KİT'lerde ve bağlı ortaklıklarda genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler bulunduğuna ve bu görevler de memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütüleceğine göre, asli unsur olan "memurların", Kararnamedeki yeni çalışanlar düzeninde yer almamasının, Anayasanın 128 inci maddesi hükmü ile ne ölçüde bağdaştığı güncelliğini koruyan bir tartışma konusudur.

Bir başka tartışma konusu da, Yüksek Planlama Kurulu'nun 308 sayılı Kararname'de yer alan yetkileri ile ilgilidir. Anayasa Mahkemesi' nin bir kararına göre** yönetim yetkisi, statü belirleme, disiplin suç ve cezaları koymak, görevden çıkarma şartlarını belirleme gibi öze ilişkin hususları kapsamaz. Öze ilişkin hususlar, kamu hizmetinin istikrarı ve kamu görevlilerinin güvencesi olarak ancak yasayla düzenlenebilir. Oysa, 308 sayılı KHK, sözleşmeli personelle ilgili birtakım öze ilişkin önemli hususları düzenleme yetkisini Yüksek Planlama Kurulu'na bırakmıştır.[5] Bu yetkiler şunlardır :

Sözleşmeli statüye alınacaklarda aranacak şartlar, tavan ücretleri, yurt dışı ücretleri.. Yüksek Planlama Kuruluna ayrıca, sözleşmeli personelle ilgili konularda esas ve usulleri belirleme gibi genel bir yetki de verilmiştir (308 sayılı KHK, Md. 44, 53). Yüksek Planlama Kurulu'na verilen bir başka önemli yetki de, göreve son vermede tazminat ödenip ödenmemesi ile ilgilidir. Görevine "ahlak ve iyi niyet kurallarına aykırı davranma" nedeniyle son verilen sözleşmeli personele "iş sonu tazmi-

---

* T.C. Anayasası Komisyon Raporları ve Madde Gerekçeleri, Ankara: Millet Meclisi Vakfı Ofset Tesisi, 1983, s. 192.

** Anayasa Mahkemesi'nin 25.5.1976 gün ve E. 1976/1; K. 1976/28 sayılı Kararı.

[5] Bülent Serim, "233 ve 308 sayılı KHK'lerin Getirdiği Yeni Statü Karşısında KİT Sözleşmeli Personelinin Durumu" Milliyet, 8.2.1988, s. 11.

natı" ödenmeyecektir (md. 45). "Ahlak ve iyi niyet kurallarını" belirleme yetkisi ise Yüksek Planlama Kurulu'na verilmiştir (md. 53).

Diğer bir tartışma konusu da, uyuşmazlıkların çözüm yeri ile ilgili Kararname'deki hükümdür. Sözleşmelerin uygulanmasından doğacak her türlü ihtilafların adli yargı mercilerince karara bağlanacağı 308 sayılı KHK ile hüküm altına alınmıştır. Bu tür bir düzenleme, sonucunda sözleşmeli personelle ilgili idari yargı ve işlemler "idari yargı" denetimi dışında kalmaktadır. Ne var ki, idari yargının görev alanına giren uyuşmazlıkların çözümünün, yasalarla da olsa, adli yargı mercilerine bırakılamayacağı, Anayasa Mahkemesi kararı gereğidir.***

KİT'lerde ve bağlı ortaklıklarında genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin sözleşmeli personele gördürülüp gördürülemeyeceği hususu günümüzde tartışmalı ve henüz açıklığa kavuşmamış bir konudur. Bu konuda Anayasa Mahkemesinde görülmekte olan bir "iptal davası" vardır.

GENEL ÖNERİLER

Türkiye'de mevcut personel rejiminin, ülkemizin gelişen ekonomik, teknolojik, toplumsal ve siyasal şartlarına uyumlu kılınması, aynı zamanda yeni bir içerik kazanan uluslararası ilişkilerin gerektirdiği bir yapı ve işleyişe kavuşturulması, güncelliğini koruyan ve gerçekleştirilmesi gereken başlıca hedeflerden biridir. Bunun için, kamu hizmeti görevlilerini sağlam ve sağlıklı bir statüye kavuşturmak, aylık ve ücret rejimini basitleştirmek ve iyileştirmek, yükselme ve kadro sistemini objektif ve adil esaslara bağlamak, personel rejimini iyileştirme çalışmalarının esasını oluşturmaktadır.

Günümüzde de bu konuda bazı çalışmalar yapılmaktadır. Hatta, Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Projesi çerçevesinde personel sorunlarının da ele alınıp incelenmesi, bunların çözümlenmesi (tahlili) ve bu sorunlara bir çözüm aranması sözkonusudur.

Personel rejimini iyileştirmek için kanımızca üzerinde durulması gerekli noktalar şunlardır :

1. Devlet Memurları Kanunundaki "Sınıf" ve "Derece" kavramlarına açıklık getirilmelidir.

2. Sınıflandırma yapısı üzerinde durularak, dar kapsamlı hizmet sınıfları sistemi ile geniş kapsamlı hizmet sınıfları sistemi arasında ke

*** Anayasa Makhemesi, a.g.k.

sin bir tercih belirlenmelidir. Geniş kapsamlı hizmet sınıfları sistemi benimsendiği takdirde, bugünkü sistemdeki hizmet sınıfları tekrar gözden geçirilmeli, hizmetlerin özellikleri ortaya konmalı, görevlerin güçlük, sorumluluk ve önem dereceleri belirtilerek, sınıf tanımlarına dayalı gerçeğe uygun bilimsel bir sınıflandırma yapısı ortaya konmalıdır.

3. Devlet Memurları Kanununda öğrenim durumuna göre tespit edilen giriş dereceleri ile yükselme süreleri, daha az öğrenim görenlerin aleyhine ölçüsüz bir fark yaratmıştır. Örneğin, lise mezunu ile beş yıllık yüksek öğrenim görmüş üniversite mezunları arasında beş yıllık öğrenim, farkına karşılık meslekte 14 yıllık bir fark bulunmaktadır. Bu gibi farklılıkları normal düzeye indirgemek için Gösterge Tablosu'nda gerekli değişiklikler yapılmalıdır.

4. Hizmetle personelin niteliği arasında bir bağlantı kurulmalıdır. Fiilen yapılan görevle görevi yapanın niteliği arasındaki ilişki açıklığa kavuşturulmalıdır.

5. Genel İdare Hizmetleri sınıfındaki bir kamu hizmeti görevlisine, yönetici olmadan da öğrenim durumuna göre yükselebileceği dereceye kadar yükselme imkânı sağlanmalıdır.

6. Aylık ve ücret sisteminde basitleştirme imkânları araştırılmalı, her kamu hizmeti görevi için güçlük, sorumluluk ve devlet için ifade ettiği önem derecelerine göre değişen bir "görev tazminatı" belirlenmeli, ücretlerde "eşit işe eşit ücret" böylece gerçekleştirilmelidir.

7. Her derece yükselmesi, özel bir eğitime, bunun sonucunda yapılacak yeterlik veya yarışma sınavına bağlanmalı; böylece, personel rejiminde liyakat (yeterlik, yetenek) ilkesinin gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır.

8. Ek göstergeler aylık göstergeleri ile birleştirilerek mali doyum aracı haline gelmiş bulunan dengesiz durumdaki ek göstergeler kaldırılmalıdır.

9. Görev unvanlarında standartlaştırma konusunda çalışmalar yapılmalıdır.

10. Kamu kesimindeki aylık ve ücret rejimi, konjonktür dalgalanmalarını yakından izleyebilecek esnek bir sisteme kavuşturulmalıdır.

11. Hangi görevlere hangi nitelikleri olan elemanların hangi yöntemlerle alınacağını gösteren bir "sınıflandırma ve kadro planı" ortaya konmalıdır.

12. Merkezi sınav sisteminin kamu kurum ve kuruluşlarındaki ortak görevler için uygulanması, kuruluşları büyük bir külfetten kurtaracağı için gerçekleştirilmelidir.

13. Yönetimde istikrarı ve tarafsızlık ilkesini gerçekleştirmek amacıyla "Profesyonel Yönetici Sınıf" kurulması imkânları üzerinde durulmalıdır. Böylece, yönetimin istikrar ve etkililiğinin sağlanması mümkündür.

14. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmesindeki usul ve esaslar hakkındaki Kanun taslağı, Anayasa'nın öngördüğü zorunlulukları karşılayacak şekilde hazırlanmalıdır. Böylece, üst kademe yönetim görevlerine atanmadan önce görülmesi zorunlu eğitim ile günümüzde görevde bulunanların geliştirilmesi amacıyla yapılması gereken eğitim, yasal bir yaptırıma bağlanmış olacaktır.

Sonuç olarak, personel rejimini iyileştirmek üzere yapılacak çalışmaların, bu önerilerimiz de dikkate alınarak, yönetimin gelişmesini engellemeyecek esnek bir yapıda, ücret açısından piyasadaki gelişmeleri sistemli ve sürekli izleyebilen, uzmanlaşmayı özendirici, yapılan işin niteliğini, önemini, güçlük ve sorumluluk derecesini ön planda tutan, güvenceli bir personel rejiminin oluşturulmasını gerçekleştirmesi başlıca dileğimizdir.

HUKUK REFORMU
MEVZUATIN RESMEN AYIKLANMASI VE YÜRÜRLÜKTE OLANLARIN "TEK METİN" HALİNDE DERLENMESİ ÇALIŞMALARI VE SONUÇLARI

Doç. Dr. Muammer OYTAN
Başbakanlık
Mevzuatı Geliştirme ve Yayın
Genel Müdürü

GİRİŞ

"Bilindiği gibi hukuk kuralları, muhtevaları ve amaçları ile toplumsal kurallardır; anlaşılır, açık, net, işlemleri azaltıcı, sadeleştirici, bürokrasiyi hafifletici kurallar ile karmaşık ve şekilci kuralların farklı toplumsal etkiler ve sonuçlar doğurduğu şüphesizdir.

İdarenin ve vatandaşların uymaya mecbur oldukları kanun hükümlerinin ve bunlara dayanılarak konulmuş hukuk kurallarının ne olduğunun bilinmesi; açık, düzenli ve güvenli mevzuat metinlerinin kolayca bulunabilecek bir sistem içinde vatandaşa ulaştırılabilmesi hukuk devleti olmanın ilk şartıdır.

Plânlı kalkınma dönemine girilmesiyle birlikte Türk Toplumunun yapısında meydana gelen ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmeler ve bunların meydana getirdiği meseleler karşısında mevzuat; emredici, güven verici, denge sağlayıcı ve çabuklaştırıcı fonksiyonu ile kalkınmaya olumlu ve yeni bir güç kazandırmalıdır.

Ekonomik kalkınmanın sağlanması, plân ve programlarla tesbit edilen toplumsal hedeflere ulaşılabilmesi için alınan iktisadi ve sosyal tedbirlerin uygulanmasında gerekli ve zorunlu bir araç olan hukuk kurallarının bir ayıklamaya tabi tutulması ve mer'i olanların güvenilir bir şekilde tesbit edilmesi günümüzde acil ve zorunlu hale gelmişti."[1]

Herkesin üzerinde birleştiği bu zorunlu çalışma bugün yapılmış; başarılı bir şekilde sonuçlandırılmıştır.

---

[1] Turgut ÖZAL, Önsöz, Yürürlükteki Kanunlar Külliyatı, Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü Yayım, Cilt: 1, S. III.

Bu yazımızda, 1949 senesinden beri Devletimizin birinci öncelikle önem vermesine rağmen kırk seneye yakın bir süredir bütün çalışmaların nazari planda kaldığı bir konuda, mütevazi şartlar içinde mütevazi bir hukukçular ekibince üç senedir sessiz ve derinden sürdürülen bu çalışmadan; reform niteliğindeki bu büyük işten söz etmeyi görev telakki ediyorum.

BİRİNCİ BÖLÜM

I — MEVZUATIMIZIN DURUMUNA GENEL BİR BAKIŞ

Gün geçtikçe gelişen ve büyüyen kamu hizmetlerinin, düzenli, etkili, verimli ve süratli bir biçimde yürütülebilmesi, yeni yeni düzenlemelere ihtiyaç göstermiş, bu da eskiye oranla daha çok kanun, tüzük ve yönetmelik çıkarılmasına neden olmuştur.

Bazı yıllar bu ihtiyacın giderilmesi, kanunlara üst üste ek ve değişiklik getirilmek suretiyle karşılanmaya çalışıldığından ve bu değişiklikler çoğunlukla mevzuat tekniğine uyulmadan yapıldığından kanunlarımızın kendi metinleri içindeki ve birbirleri arasındaki insicam bozulmuştur.

Buna bir çözüm olmak üzere bir taraftan bazı kamu kurum ve kuruluşlarımızın büyük masraflarla kendi ihtiyaçlarını karşılamak için tek metin haline getirebildikleri kanunları bastırarak kuruluşlarına dağıttıkları; ancak, sık sık yapılan değişiklikler nedeniyle bunların da yetersiz ve geçersiz kaldıkları; diğer taraftan halen en büyük müşterisini kamu kuruluşlarının teşkil ettiği özel teşebbüs eliyle çıkarılan sabit ciltli olarak veya föy-volant şeklinde yayımlanan kitap ve külliyatlara itibar etmek durumuna düşüldüğü müşahade edilmiştir.

Yeni çıkarılan mevzuat metinleri, bilhassa altmışlı yıllardan sonra acil ihtiyaçların baskısı altında süratle ve eski büyük ana kanunlara ek ve değişiklik getiren hükümler şeklinde tesis olunmuşlar; böylece esasen karmaşık bir vaziyette bulunan mevzuatımız, daha da karışık, dağınık, birleştirilmesi güç, mevzu ve mahiyet itibariyle insicam temin edilemeyecek bir duruma düşmüştür. Hangi hükmün yürürlükte bulunduğu, hangisinin ilga veya iptal edilmiş veyahut değişikliğe uğramış olduğu; hangi kanunun hükmünü icra edip uygulanma imkanını kaybetmiş, böylece hükümsüz hale gelmiş bulunduğu, uzun ve ciddi araştırma ve inceleme yapılmadan uzman hukukçular tarafından dahi bilinememektedir.

Muhteva ve kanun yapma tekniği yönünden de mevzuatımız son derece karmaşık bir vaziyettedir :

— Bir maddeye, hatta fıkraya ek kanun getirilmiş;

— Yürürlükten kaldırılmış bir kanuna ek kanun çıkarılmış,

— Büyük bir kanun ilga edilmiş, fakat bir tek maddesi hariç tutulmuş,

— Ek ve değişiklik getiren kanunlarla ana kanuna eklenen, geçici ve ek maddelere teselsül eden numaralar vermek gerekirken, bu yapılmamış, her seferinde yeniden l'den başlayan numaralar verilmiş veya numarasız yazılmış; böylece bir kanun metninde aynı numarayı taşıyan birden çok ek ve geçici madde hasıl olmuştur.

— Her bir kanun 10 defa, 20 defa, 30 defa, 40 defa; Emekli Sandığı Kanunu, Devlet Memurları Kanunu, S.S.K. Kanunu, Sıkıyönetim Kanunu, Askerlik Kanunu gibi bazı kanunlar da 50 - 124 defa değiştirilmiştir.

— Her değiştirilişte, yeni hükümlerle eski hükümler arasındaki tezatlıklar açıkça tespit edilip yürürlükten kaldırılması gereken kanunlar, maddeler, bentler ve fıkralar açıkça sayılmak suretiyle yürürlükten kaldırılmaları gerekirken kolay, fakat hiç bir hukuki değer taşımayan bir formül ile "Diğer Kanunlardaki, bu kanuna aykırı hükümler yürürlükten kaldırılmıştır" ifadesi yazılmakla yetinilmiştir.

— Yine kanun yapma tekniğine uygun davranılmadığı için bugün 1654 adet kanun, açıkça yürürlükten kaldırılmış olmaları gerekirken bu yapılmamış ve hükümsüz duruma düşmüştür.

Bu hususta görülen en büyük noksanlık da fihrist yokluğudur. Düstur ciltlerinin her birindeki fihristler basit ve tatmin edici olmaktan uzaktır. Tatbikatçının ve araştırmacının istediği kanunu, bunun mahiyetinin ne olduğunu; mer'i olup olmadığını; mer'i ise nerede yayımlandığını; mülga ise hangi kanunun hangi maddesiyle yürürlükten kaldırılmış bulunduğunu kolayca ve süratle bulabileceği alfabetik ve nümerik fihristlerin yapılması kesin bir ihtiyaçtır.

II — REFORM ZARURETİ

Hukuk kurallarının, ekonomik kalkınmanın sağlanmasında, plan ve programlarla tespit edilen toplumsal hedeflere ulaşılmasında, alınan tedbirlerin uygulanmasında gerekli ve zorunlu bir araç olduğu inancı ile, İkinci Dünya Savaşı ertesinde, ekonomik, sosyal ve kültürel çöküntüden süratle kurtulmak ve savaşın yaralarını tezelden sarmak amacıyla bütün ileri ülkelerde daha o senelerde elde edilen "tek metin" kanun-

ların yayımlanması ve sürekli olarak geliştirilmesi ile sonuçlanan hareket, Ülkemizi de etkilemiş, çeşitli bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarında kurulan komisyonlar eli ile geniş raporlar hazırlanmıştır, Devletin, mevzuatına sahip çıkarak resmen ayıklaması, yürürlükte olanlarını "tek metin" halinde derlemesi ve yayımlaması ve bunu zaman geçirmeden yapması zarureti üzerinde birleşilmiştir.

1949'lardan itibaren bütün ağırlığı ve gerçekliğiyle hissedilmiş olan bu probleme bir çözüm bulmak için Başbakanlık, Adalet Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, TODAİE ve Üniversiteler bünyesinde komisyonlar kurulmuş, uzmanlar görevlendirilmiş, geniş raporlar hazırlanmış, öneriler yapılmış; fakat ne yazık ki otuzbeş senedir tek bir aktif çalışma yapılmamış; nazariyeden fiiliyata geçilememiştir.

Hukuk Devleti olmanın gereği olarak mevzuatın açık, düzenli, güvenilir bir şekilde; kolayca bulunabilmelerini ve yeni çıkarılacak metinlerin Külliyata süratle intikalini sağlayacak bir sistemle vatandaşa sunulması; ayrıca münferit faaliyetlerle yapılan israfın önlenmesi amacıyla 10.10.1984 tarih ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilat Kanununun 10 uncu maddesi ile Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğüne "Hukuki metinleri toplamak, ayıklamak, yürürlükte olanlarını tespit etmek" ve "mer'i mevzuatı, ek ve değişiklikleri ile birlikte tek metin haline getirerek yayımlamak" görevleri verilmiştir.

Bu Genel Müdürlük bünyesinde, bakanlıklardan ve kamu kumrularından göreve çağrılan bir grup hukukçu tarafından; Osmanlı Devletinden zamanımıza intikal eden kanun ve bu nitelikteki nizamnameler, Cumhuriyetimizin kuruluşundan bu yana çıkarılan ve sayıları onbirbin- ikiyüzü çoktan aşmış bulunan kanunlar, yine Cumhuriyet döneminde çıkarılan tüzükler ve Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulan yönetmelikler teker teker incelenip süzgeçten geçirilerek mahiyet ve mevzularına göre tasnif edilmişler; uygulanma imkanı kalmamış, hükümsüz duruma düşmüş olanları ayıklanmış; hükümleri yürürlükte bulunanlar tespit edilerek bütün ek ve değişiklikleri ilgili yerlerine işlenmiş ve böylece "tek metin" kanun, KHK, tüzük ve yönetmelikler elde edilmiş ve föy-volant sistemi ile yayımlanmışlardır.

İKİNCİ BÖLÜM

I — ÇALIŞMALARDA İZLENEN METOD

1949 senesinden beri kurulan komisyonlar tarafından hazırlanan raporlarda bu işin iki yoldan yapılabileceği belirtilmiştir :

Birincisi, yürürlükte olan kanunlar tespit edilip bir külliyat halinde yayımlanıp, TBMM'den de "bu külliyatta yer alan kanunlar yürürlüktedir; yer almayanlar yürürlükten kaldırılmıştır" şeklinde bir kanun çıkarıp işi halletmek...

İkincisi ise, her kanunun teker teker incelenmesini, mevzu ve mahiyetlerine göre tasnif edilmelerini, hükümsüz duruma düşmüş olanlarını ayıklayıp ilga edilmek üzere TBMM'ne sevkedilmelerini, yürürlükte olan genel, sürekli ve işlek kanunların tespit edilerek "tek metin" haline getirilmelerini amaçlayan zor, fakat güvenli yoldur.

Biz, esasen TBMM'nin kabulüne mazhar olan ve yürürlükte bulunan kanunların yeniden yasalaştırılma işlemine, hukuken imkân göremediğimiz; bütün külliyatın, blok olarak onaylanması da bizim yasama sistemimizde mevcut olmadığı için ikinci yolu tercih ettik.

Elde edilen bütün "tek metin" kanunları, yoğun yasama çalışmaları içinde TBMM'den geçirmenin zorluğunu düşünerek ve gerçekçi davranarak, kanunların diline, ifadesine ve anlamına dokunmadan, idare olarak yapılabilecek en iyi çalışmanın gerçekleştirilmesini amaçladık.

Çalışmalarda nasıl bir yol izlenmiştir?

Mevzuatın ayıklanması ve yürürlükte olanların tek metin halinde derlenmesi amacıyla Cumhuriyet Döneminde çıkarılan ve Külliyatın yayımlandığı tarihte sayıları 11258'i bulan kanunlarımız, ilkönce 23 Nisan 1920 tarihinden bugüne doğru, 1 numaralı kanundan başlanarak teker teker ve sıra ile incelenmişler; rastlanan her ana kanun için bir zarf açılmış, üzerine adı ve numarası yazılmış; içine düsturdan koparılan metni konulmuş; tarama devam ederken ek ve değişiklik getiren tali kanunlara rastladıkça bunların metinleri de düsturdan koparılarak ilgili ana kanunun veya kanunların zarflarına konulmuştur. Tarama sırasında kanunlar bir taraftan da mevzu ve mahiyetlerine göre gruplara ayrılmışlardır.

İkinci safhada, ana kanun ile ek ve değişiklik getiren kanunların düsturdan koparılmış metinleri ile Anayasa Mahkemesinin iptal kararlarının metinlerini ihtiva eden zarflar açılmış; bütün metinler nümerik sıraya sokulmuş; ana kanunun her hükmünün teker teker kaç defa değişmiş olduğu irdelenmiş, en son değişiklik tespit edilerek yürürlükte bulunan metin olarak ana kanunun üzerindeki yerine yapıştırılmış; değiştiren hüküm ekleyen veya ilga eden kanunun tarihi, sayısı ve maddesi de şerh verilmiştir.

“Her olaya, vuku bulduğu tarihte yürürlükte olan hükümler uygulanır" ilkesi gereğince, bir taraftan da, yürürlükten kaldırılmış olan hükümler belli bir sistemle derlenmişlerdir.

Üçüncü safhada, bugünden 23 Nisan 1920 tarihine doğru, en son çıkan kanundan ilk çıkan 1 numaralı kanuna doğru bir tarama yapılmış; her kanunun kendisinden önceki hangi kanunları veya bunların hangi hükümlerini ilga ediyorlar ise veya hangi hükümler Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş ise bunlar tespit edilmiş ve gerekli şerh verilmiştir.

Dördüncü safhada, hükmünü icra etmiş, devri geçmiş, hiç bir kamu hizmetine ve ihtiyacına cevap vermez, kısaca hükümsüz duruma düşmüş olan kanunlar ayıklanmış; her kanun hakkında bütün bakanlıkların görüşü resmen alınarak değerlendirilmiş ve 1660 civarındaki kanun yürürlükten kaldırılmaları için bir tasarı ekinde TBMM'ne sevkedilmişlerdir.

Beşinci safhada her bir kanunla ilgili tüzük veya Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan yönetmelik bulunup bulunmadığı araştırılarak kanunun başlığı altına şerh verilmiş; kanunlardaki atıflar ile Bakanlar Kurulu kararları değerlendirilip asıl maddelerle ek maddelerin irtibatı kurularak dipnot halinde gerekli açıklamalar yapılmıştır.

Altıncı safhada muntazam ve müteselsil bir sıra takip etmeyen ek ve geçici maddelerin numaraları değiştirilerek, teselsül eden bir düzene sokulmuşlardır. Ana kanunların belirli hükümlerinin değiştirilmesi amacıyla çıkarılan bazı tali kanunlarla, kanun yapma tekniğine aykırı olarak bir takım müstakil maddeler de getirilmiştir. “Tek metin" haline getirme sırasında ana kanun üzerinde hiçbir yere İşlenemeyen bu maddeler de ek maddeye çevrilmiş ve teselsül eden madde numarası verilmiştir.

II — ÜÇ SENELİK ÇALIŞMA SONUCUNDA ELDE EDİLEN “TEK METİN" MEVZUAT KÜLLİYATININ HAZIRLANIŞ ESASLARI VE ÖZELLİKLERİ

Çalışma metodunun açıklanmasıyla ilgili olarak yukarıda kısmen belirtildiği üzere :

I — Osmanlı Devletinden zamanımıza intikal eden kanun ve bu nitelikteki nizamnameler, Cumhuriyetimizin kuruluştan bu yana çıkarılan ve sayıları 11.200 u çoktan aşmış bulunan kanunlar, yine Cumhu-

riyet döneminde çıkarılan 1.060 civarında tüzük ve 1230 civarında Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulmuş olan yönetmelik teker teker incelenerek mahiyet ve mevzularına göre tasnif edilmişler; uygulanma imkânı kalmamış, hükümsüz duruma düşmüş olanları ayıklanmış; hükümleri yürürlükte bulunanlar tespit edilerek bütün ek ve değişiklikleri ilgili yerlerine işlenmiş ve böylece 700 civarında "tek metin'' işlek kanun; 220 civarında "tek metin" tüzük; 210 civarında "tek metin" yönetmelik elde edilmiştir.

"Tek metin" haline getirme sırasında her maddenin, fıkranın, bendin veya cümlenin hangi tarih ve sayılı mevzuatın hangi maddesi ile değiştirildiği, eklendiği, yürürlükten kaldırıldığı veya Anayasa Mahkemesinin hangi kararı ile iptal edildiği hükmün hemen önüne şerh verilmiş; dipnotlarda gerekli açıklamalar yapılmıştır.

II — Reform niteliğindeki bu büyük çalışma sırasında ayrıca halen mer'i olan bazı önemli kanunların yürürlükten kaldırılmış olan metinleri de derlenmiş ve "her olaya, vuku bulduğu tarihte yürürlükte bulunan kanun hükmü uygulanır" prensibi gereğince, mahkemelerin elindeki davalarda, eski ihtilafların hallinde uygulanmak üzere ayrı bir ciltte neşredilmişlerdir.

Bu hizmet, yukarıda açıklandığı üzere daha çok eski ihtilafların çözümünde kolaylık sağlamayı amaçladığı için kriterimiz mülga hükümlerin eskiden vuku bulan olaylarda ve ihtilaflarda uygulanma niteliği taşıyıp taşımadığı hususu olmuştur. Bu ölçüye göre, ceza kanunlarının ve müeyyide uygulanmasına dair hüküm ihtiva eden kanunların; vergi kanunlarının; temel hak, hürriyet ve yükümlülükleri, seçme ve seçilme hakkını düzenleyen kanunların; personel hukuku ve sosyal güvenlikle VC kamu düzeninin korunması ile ilgili kanunların ve bu kabil diğer geniş uygulanma sahası olan kanunların mülga hükümleri tespit ve neşredilmiştir.

Külliyat föy-volant sistemiyle yayımlandığından ve bundan sonra yürürlükten kaldırılacak veya değiştirilecek olan hükümler de, ilave edilmek üzere abonelere ek olarak gönderileceğinden bu uygulamayı kolaylaştıracak bir sistem tatbik edilmiştir.

III — Kanunlarımızdaki karışık ve düzensiz olan ek, geçici ve ek geçici madde numaraları düzen ve teselsüle sokulmuş; tali kanunlarla getirilmiş olan "müstakil" hükümler, ek maddeye çevrilerek ana kanunun bünyesi içine alınmışlardır.

ÖRNEK:

Ek ve geçici madde numaralarındaki düzensizlik :			**Teselsül ettirilmiş şekli :**		
Ek	Madde	1 —	Ek	Madde	1 —
Ek	Madde	2 —	Ek	Madde	2 —
Ek	Madde	3 —	Ek	Madde	3 —
Ek	Madde	—	Ek	Madde	4 —
Ek	Madde	1 —	Ek	Madde	5 —
Ek	Madde	2 —	Ek	Madde	6 —
Ek	Madde	3 —	Ek	Madde	7 —
Ek	Madde	4 —	Ek	Madde	8 —
Ek	Madde	5 —	Ek	Madde	9 —
Ek	Madde	4 —	Ek	Madde	10 —
Ek	Madde	5 —	Ek	Madde	11 —
Ek	Madde	6 —	Ek	Madde	12 —
Ek	Madde	1 —	Ek	Madde	13 —

Bilindiği gibi, asıl mevzuatta değişiklik yapmak üzere çıkarılan tali bir kanun veya KHK'de, sadece ek veya değişiklik getiren hüküm konulması, “tek metin ana kanuna” işlenemeyecek ve onun dışında kalarak “tek metin” olma hüviyetini bozacak müstakil ve artık hükümler konulmaması kanun yapma tekniğinin en önemli kuralıdır. Ne yazık ki mevzuatımız bu tür hükümlerle doludur. Bu safhada ayrıca, ana kanunların belirli hükümlerinin değiştirilmesi amacıyla çıkarılan bazı tali kanunlarla, kanun yapma tekniğine aykırı olarak getirilen ve müstakil hüküm olmaları sebebiyle ana kanuna İşlenemeyen, onun bünyesine sokulamayan bu tür maddeler, “tek metin” haline getirme sırasında ek maddeye çevrilmişler ve müteselsil olarak numaralandırılmışlardır. Fakat gerek ek ve geçici maddelerin, gerekse müstakil maddelerin bu çalışmadan önceki hukuki durumları ile irtibatlarını sürdürmek ve kopukluğu önlemek için yeni verilen madde numarasının karşısına parantez içinde gerekli açıklama yapılmış, orijinal halinde hangi tarih ve sayılı kanunun hangi maddesi olduğu belirtilmiştir.

2.12.1987 tarih ve 19652 sayılı Resmî Gazete’de ve “Kanun Hükmünde Kararnameler Külliyatının” 355 inci sayfasında yayımlanmış olan 11.9.1987 tarih ve 291 sayılı KHK ile, teselsül ve düzene kavuşturmak amacıyla madde numaralarında yapılan değişikliklere hukukilik ve resmiyet kazandırılmıştır. Ancak mezkûr KHK çıkarılmadan önce Külliyat basılmış olduğu için yeni madde numaralarının karşısındaki şerhte değişikliğin bu KHK ile yapıldığı zikredilememiştir.

IV — Kanunlarımızın veya belirli maddelerinin yürürlüğe giriş tarihlerini tespit etmek özel bir araştırmayı gerektirdiğinden her ana kanunun sonuna ek ve değişiklik getiren bütün kanunların ve bunların maddelerinin yürürlüğe giriş tarihlerini gösteren bir liste eklenmiştir.

ÖRNEK:

657 SAYILI KANUNA EK VE DEĞİŞİKLİK GETİREN MEVZUATIN YÜRÜRLÜĞE GİRİŞ TARİHİNİ GÖSTERİR ÇİZELGE

Kanun No:	Farklı Tarihte Yürürlüğe Giren Maddeler	Yürürlüğe Giriş Tarihi
1327	—	14.8.1970
KHK. 2	87, 88, 89	1.6.1973
	Diğer hükümleri	30.12.1972
KHK. 7	—	15.3.1973
1897	59, 74, 77, 68/B	26.5.1975
	Diğer hükümleri	1.3.1975
2261	—	23.2.1980
2595	—	1.3.1982
2670	16	1.1.1985
	30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 39 ve 40	16.8.1982
	Diğer hükümleri	16.5.1982

V — Ayrıca her ana kanuna ek ve değişiklik getiren kanunlar tarafından yürürlükten kaldırılmış olan kanunların, maddelerin veya hükümlerin neler olduğunu gösteren bir çizelge daha düzenlenmiş ve ilgili ana kanunun sonunda yayınlanmıştır.

Bugün mevzuatımızda hangi kanunun ve hükmün hangi kanunla yürürlükten kaldırılmış olduğu konusu da son derece karışıktır. Bu çizelgeler sayesinde bu hususa da bir açıklık, netlik ve düzen getirilmiş olmaktadır.

ÖRNEK:

657 SAYILI KANUNA EK VE DEĞİŞİKLİK GETİREN MEVZUATIN YÜRÜRLÜKTEN KALDIRDIĞI HÜKÜMLERİ GÖSTERİR ÇİZELGE

Yürürlükten Kaldırılan Hüküm	Yürürlükten Kaldıran Mevzuatın		
	Tarihi	Sayısı	Maddesi
1286 sayılı Kanunun 53 üncü maddesi	31.7.1970	1327	2
657 sayılı Kanunun değişik 32, 228, 239 ve 230 uncu maddeleri ve 7 sayılı KHK'nin geçici maddesi	15.5.1975	1897	7

VI — Kanunlarımıza çok sayıda ek madde eklenmiştir. Herhangi bir konu hem asıl maddelerde hem de sonradan getirilen ek maddelerde düzenlenmiştir. Asıl maddelerle ek maddeler arasında bir irtibat bulunmadığı için uygulamada, ek maddelerin farkına varılmayabiliyordu. Bu sebeple asıl maddelerin altına, o konuda bir ek madde bulunduğunu ve uygulama yapılırken onun da değerlendirilmesi gerektiğini belirten bir dipnot koyarak iki hüküm arasında ilgi ve irtibat kurulmuştur.

VII — Her ana kanunun başlığının hemen altına, o kanunla ilgili bir tüzüğün veya Bakanlar Kurulu yönetmeliğinin mevcut olup olmadığı belirtilmiş ve mevcut ise nasıl ve nerede bulunabileceği açıklanmıştır.

VIII — Eserin temin edeceği büyük kolaylıklardan birisi de nümerik ve alfabetik olarak hazırlanmış bulunan fihristlerdir : Tatbikatçı, bu fihristlerde aradığı kanunun mahiyet ve mevzuunun ne olduğunu; Resmî Gazete'nin hangi sayısında yayımlandığını; halen mer'i olup olmadığını; mer'i ise "tek metin" halindeki şeklinin Külliyatın hangi cilt ve sayfasında yayımlandığını; mülga ise hangi kanunun hangi maddesi ile yürürlükten kaldırılmış olduğunu açık bir şekilde görebilecektir. Ayrıca bir de alfabetik fihrist düzenlenmiştir.

IX — Halen yürürlükte görünmelerine, hiçbir Kanunla açık bir şekilde ilga edilmemiş olmalarına rağmen, devri geçmiş, önemini kaybetmiş, bugünün hiçbir kamu hizmetine ve ihtiyacına cevap vermeyen, uygulanmayan, işlek olmayan kanunlar da ayıklanmışlar ve "Uygulanma imkanı Kalmamış Olan Kanunların Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun Tasarısı" ekinde liste halinde TBMM'ne sevkedilmişlerdir.

Bu kanunların mezkûr listeye alınmalarından önce bütün bakanlıklara resmen sorulmuş ve görüşleri alınmıştır.

Bu listede yer alan 1600 civarındaki Kanunu 14 grupta toplamak mümkündür :

1 — Kadro İhdas, İptal ve Değişikliklerine Dair Kanunlar

Bilindiği üzere, ilk barem kanunlarımızdan 18 Mayıs 1929 tarih ve 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhid ve Teadülü Hakkındaki Kanun veya Hudut ve Sahiller Sıhhat Umum Müdürlüğü Memurları Maaşlarının Tevhid ve Teadülü Hakkındaki 1587 sayılı Kanun gibi bazı kurumların özel barem kanunlarında olduğu gibi bazı kanunların eklerinde kadro cetvelleri yer almış; zaman içerisinde bu cetvellerde çok sayıda kanun ile ekler ve tadiller yapılmıştır.

30.6.1939 tarih ve 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Barem Kanununun ekinde bu kanuna tabi bütün kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili olarak kadrolar ihdas edilmiş ve 25 inci maddesi ile kendisinden önce çıkarılmış bulunan bütün kanunların eklerindeki kadro cetvelleri ilga edilmiş, ancak bu kanunların yürürlükten kaldırıldığı açıkça belirtilmemiştir.

Daha sonra 31.7.1970 tarih ve 1322 sayılı Genel Kadro Kanununun 9 uncu maddesinde "Bu kanunda intibakların yapılması için kendilerine kadro verilmiş bulunan kurumların evvelce ihdas edilen kadroları kaldırılmış" olduğu hükme bağlanmış, ancak ilgili kanunların ilga edilmesi ile ilgili bir hüküm konulmamıştır.

Nihayet 13.12.1983 tarih ve 190 sayılı Genel Kadro Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşları için ihdas edilen yeni kadrolar bu KHK'nin ekinde yer almış; 13 üncü maddesi ile mezkûr kurum ve kuruluşlar için daha önce ihdas edilmiş bütün kadrolar iptal edilmiş, ancak yine bu kanunların kendilerinin yürürlükten kaldırılmış olduğu açıkça hükme bağlanmamıştır.

Böylece mevzuatımızda sadece kadro ihdas etmek amacıyla çıkarılmış bulunan kanunların ekindeki kadro cetvelleri bu konudaki müteakip bir kanunla iptal edilmiş olmasına rağmen, kanunların kendisi açıkça ilga edilmemiş ve bu sebeple hiç bir uygulanma imkânı kalmamıştır. Dolayısıyla bunlar hükümsüz duruma düşmüş olduklarından bu listeye alınmaları gerekli görülmüştür.

2 — Kamu Görevlilerinin Özlük Haklarına İlişkin Kanunlar

Bu gruba giren TBMM Üyelerinin aylıkları ve ödenekleri ile bazı okul veya talimgahtan mezun olacak askeri - sivil "efendilere", donanım karşılığı veya avans şeklinde verilecek ücretleri; "Berrî, bahrî, havaî ve jandarma erkan, ümera ve zabitan ile askeri memurların" maaşlarına; bunlardan kadrosuzluk nedeniyle açıkta kalanlara belirli bir süre için maaşlarının tam olarak ödenmesine ve yine bu sınıfa girenlerin iaşelerine; ilkokul öğretmenliği ve yardımcılığının kazanılma şartlarına ve bunların özlük haklarına; orta ziraat mektepleri muallimlerinin özlük haklarına; askeri lise mezunlarının iaşe, ilbas ve maaşlarına; Temyiz Komisyonu Başkan ve üyelerinin ödeneklerine; veznedarların aylık kaza tazminatlarına; Kurucu Meclis üyelerinin özlük haklarına; Yassıada'da çalışanların yevmiye ve munzam ücretlerine; bazı iktisadi devlet teşekkülleri memurlarına bir defaya mahsus olmak üzere verilen ikramiyelere; döner sermayelerden ödenek ve prim verilmesine ve genel olarak

kamu görevlilerinin aylık, ödenek, ikramiye, avans, giyecek, yiyecek, yakacak yardımlarına; çocuk zammı, ders ücreti, tedavi gideri, fazla mesai ücreti ödenmesine; bunlara fevkalade zam verilmesine; tayin, terfi, kıdem, intibak, yabancı ülkelere gönderilmeleri, emeklilik hakları, disiplin cezaları, görevden uzaklaştırma ve bulundukları teşkilat emrine alınma gibi her türlü özlük hakları ile ilgili kanunların getirdikleri hükümler, sonradan tekrar değiştirilmiş, yürürlükten kaldırılmış veya yeniden düzenlenmiş oldukları için uygulanma imkanlarım kaybetmişler; ancak bu hükümlerin bağlı olduğu kanunlar açık bir şekilde yürürlükten kaldırılmamışlardır. Örneğin 14.7.1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 237 nci maddesinin, 31.7.1970 tarih ve 1327 sayılı Kanunun 91 inci maddesi ile değişik (b) bendi ile "Devlet Memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yer değiştirmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını, ödeneklerini ve diğer özlük işlerini düzenleyen HÜKÜMLER" yürürlükten kaldırılmış, ancak bu konuları düzenleyen kanunlar ilga edilmemiştir.

Bu duruma göre bu tür kanunların gerek hükümlerinin yürürlükten kaldırılması gerekse 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu gibi personel hukuku ile ilgili ana kanunlarla yukarıda sayılan özlük hakları ile ilgili konuların tekrar düzenlenmesi sebebiyle bu gruba bağlı listede yer alan kanunların hükmü ve uygulanma imkanı kalmamış ve yürürlükten kaldırılmaları gerekli görülmüştür.

3 — Bakanlar Kurulu Kararlarının Onanmasına Dair Kanunlar

Bu grupta, İstanbul, İzmir, Ankara, Adana, Bursa, Mersin telefon, elektrik, havagazı, tramvay ve tünel tesisatlarının satın alınmasına dair Hükümetle ilgili şirketler arasındaki mukavelelerin tasdiki; Şark Demiryolları imtiyazıyla ilgili şirkete ait malların satın alınmasına dair sözleşmenin onanması; belirli mal ve eşyaların gümrük resimlerinin tespiti, bunlarda tenzilat veya değişiklik yapılmasına dair Hükümet kararının tasdiki; yine bazı kimyevi müstahzarlarına uygulanacak tarife pozisyonlarını gösteren cetvellerin yürürlükten kaldırılması hakkındaki Bakanlar Kurulu kararının onanması; bir takım bankaların imtiyaz müddetlerinin uzatılması ile ilgili hükümet kararlarının onanması; bazı eşyaların ithaline dair Hükümet kararının tasdiki; bazı mamüllerin fiyatlarında vergi, resim, harç gibi mükellefiyetleri bertaraf etmeyi amaçlayan usul ve şartların ihdası hakkındaki Bakanlar Kurulu karar-

larının onanması ve buna benzer konularla ilgili kanunlar yer almaktadır.

Bu konulardaki Hükümet kararları icrai nitelik taşıyan bir idari işlem olmaları hasebiyle alındıkları tarihten itibaren yürürlüğe girmiş ve uygulanmaya başlanmış kararlardır ve TBMM tarafından bu listede yer alan kanunlarla tasdik edilmek suretiyle uygun bulunmuşlardır. Dolayısıyla bu kanunlar çıkarılmış oldukları anda hükmünü icra etmiş, amaçladığı sonucu doğurmuş; başka bir ifade ile mezkûr hükümet kararları, bu kanunların kabul edilmesi ile onanmışlardır.

Sözü edilen kanunların yürürlükten kaldırılmaları sonucunda mezkûr hükümet kararlarının onanmış olması hukuki vakıasının ortadan kalkmayacağı; bunların hukuki durum ve niteliklerinde herhangi bir değişikliğin husule gelmiyeceği ve bu tür kanunları yürürlükten kaldırılmakla birlikte doğurmuş oldukları hukuki durum ve sonuçların mahfuz kalacağı açıktır.

Esasen bu kanunlarla onanmış bulunan hükümet kararları; ithalat, ihracat, gümrük tarife cetvelleri ve gümrük resimlerinin düzenlenmesi, Cumhuriyetin ilk dönemlerinde, daha önce kurulmuş olan bazı şirketlerin mal, imtiyaz ve tesisatlarının satın alınması gibi konularda alınmış kararlar olduklarından, bunların da devri geçmiş, hükmünü icra etmiş ve uygulanma imkânı kalmamış oldukları anlaşılmaktadır.

4 — Hazine Alacaklarının Terkini Veya Taksitlendirilmesi Hakkında Kanunlar

Bu tür kanunlar ile; çiftçilere dağıtılmış veya satılmış olan araziye, topraklara ait satış veya kira bedeli olarak tahakkuk ettirilen paranın affina; emvali metruke bağları kiracılarından dolu sebebiyle zarar görenlerin borçlarının affedilmesine; itilaf devletleri tarafından işgal edilen bina ve arazilerin tahakkuk eden vergilerinin affedilmesi ile yine 1929 senesine ait bazı Hazine alacaklarının mahsup ve terkinine; 1931 senesine dair bazı zirai alacakların T.C. Ziraat Bankasınca takside bağlanmasına; bazı şekerli maddelerden tahsil edilememiş vergilerin terkinine; gayrimübadillere tahsis edilen yerlerin vergilerinin kaldırılmasına; muayyen yıllardan önceki zimmetlerin tasfiye edilmesine; Hazine ile diğer kamu kurum ve kuruluşları arasındaki borç ve alacakların karşılıklı olarak ibra ve terkinine; varlık vergisi ile toprak mahsulleri vergisinin bakayalarının terkinine; Devlete ait 1.6.1945 tarihine kadar kira ve ecrimisil alacaklarının affına; Hâzinece bazı belediyelere verilmiş olan borçların terkinine; 1961 yılında bazı illerde muhtaç durumdaki halka dağıtılan yemeklik ve yemlik bedellerinin terkinine; 1050

sayılı Muhasebei Umumiye Kanununun 133 üncü maddesine göre tahsil imkânı kalmadığı için terkinine karar verilen bazı alacakların silinmesine ilişkin hükümler getirilmiştir.

Bu tür kanunlar gereğince yukarıda belirtilen konularda gerekli olan terkin, mahsup, silinme, ibra, af gibi işlemler yapılmış ve hükmünü icra etmiş bulunmaktadır.

Diğer taraftan bu kanunların ilga edilmesiyle doğurmuş oldukları hukuki durum ve sonuçların ortadan kalkmayacağı; meydana getirmiş oldukları hukuki durumun ve kazanılmış hakların mahfuz kalacağı hususunda hiç bir tereddüt yoktur.

Bu sebeplerle hükmünü icra etmiş bu tür kanunların da mevzuatımızdan ayıklanması gerekli ve uygun görülmüştür.

5 — Münhasıran İlga Hükmü Taşıyan Kanunlar

Bu gruba giren kanunlar münhasıran başka bir kanunu veya hükmü yürürlükten kaldırmak amacıyla çıkarılmış olup, bunun dışında başkaca hükümler taşımamaktadırlar.

Anayasa Mahkemesinin 11.11.1963 tarih, E. 963/106, K. 1963/270 sayılı kararıyla; daha önce herhangi bir kanunu ilga eden bir kanunun Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi halinde yürürlükten kaldırılmış olan kanunun kendiliğinden ve yeniden yürürlüğe girmesine imkân ve cevaz bulunmadığı karara bağlanmıştır.

Aynı şekilde doktrinde de kabul edildiği üzere herhangi bir kanunu veya hükmü yürürlükten kaldıran bir kanunun ilga edilmesi halinde de önceki kanun veya hükmün kendiliğinden ve yeniden yürürlük ve hayatiyet kazanamayacağı şüphesizdir.

Örnek vermek gerekirse 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun, kendinden önce uygulamada bulunan 1452 sayılı "Devlet Memurlarının Maaşatının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun'u yürürlükten kaldırmış; 3656 sayılı Kanun da 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ilga edilmiştir.

Bu durumda 1452 sayılı Kanunun yeniden ve kendiliğinden yürürlüğe girmesi kabul edilirse mevzuat ve hukuk düzeni tam anlamıyla alt, üst olur ve içinden çıkılmaz bir duruma düşer.

Bu nedenle münhasıran bazı kanunları veya hükümleri yürürlükten kaldırmak amacıyla çıkarılmış olan ve ilgili listede yer alan kanunların da yürürlükten kaldırılması hiç bir sakınca teşkil etmeyecektir.

6 — Vergi, Resim, Harçlarla İlgili Kanunlar

Bu gruptaki kanunlar ile, temettü ve akarat vergileri ile emlak ve arazi vergilerinin ek küsuratlarının tahsiline; harp kazançları vergisinin tahsiline; musakkafaat vergisine; ağnam resmine; aşar muamelatına; ithal edilecek bazı malların gümrük ve istihlak resmine; bazı kurum ve şirketlerin gümrük resminden muafiyetine; belirli bir takım mal ve malzemelerin muamele vergisinden ve gümrük resminden muafiyetine; Afyon ve Ankara Zafer abidelerinin ithal edilen kısımlarının gümrük resminden muafiyetine; ihraç edilecek bazı mallardan muayene resmi alınmamasına; kömür havzalarından kömür alacak gemilerin rüsumdan muafiyetine; fevkalade vaziyet dolayısıyla bazı vergi ve resimlere zam icrasına; buğdayı koruma karşılığı vergisinin kaldırılmasına; şeker ve glikozdan alınan istihlak vergisinin arttırılmasına; varlık vergisine; toprak mahsûlleri vergisine; çakmak ve sun'i çakmak taşı gümrük resimlerinde değişiklik yapılmasına ve av vergisinin kaldırılmasına; 6 - 7 Eylül hadiselerinde zarar görenlere yapılacak yardımların vergiden muaf tutulmasına; bir kısım vergi cezalarının tecil ve tasfiyesine; bazı vergi alacaklarının taksitlendirilmesine; bazılarının ise bir defaya mahsus olmak üzere affedilmesine dair hükümler getirilmiş olup bunlardan bir kısmı belli bir süre için uygulanmak üzere çıkarılmış, bu sürenin dolmasıyla hükümsüz duruma düşmüşler; bir kısmı esasen ilga edilmiş vergilere dair hükümler getirmişler; bir kısmının bütün hükümleri zaman içinde yeniden ve tamamen değiştirilmiş veya yeniden düzenlenmiş; bir kısmı da esasen bazı vergilerin uygulamadan çıkarılmasına ilişkin hükümler getirmiştir. Sonuç olarak hiçbirisine bütçe kanunlarında, örneğin 1987 Mali Yılı Bütçe Kanununun, Devlet gelirlerinin dayanağını teşkil eden kanunların dökümünü veren (c) cetvelinde yer verilmemiştir.

Böylece esasen devri geçmiş, hükmü ve uygulanma imkânı kalmamış olan bu kanunların da ilga edilerek mevzuatımıza açıklık kazandırılması uygun görülmüştür.

7 — Tarımla İlgili Kanunlar

Bu tür kanunlar ile; Rize Vilayeti Borçka kazasında mevcut arazideki çalılık ve kızıl ağaçların kaldırılarak yerlerine fındık, portakal, limon ve mandalina benzeri faydalı fidanların yetiştirilmesine; damızlık merinos, koç ve koyunlarının yetiştirici sürü sahiplerine dağıtılmasına, 1937 - 1941 senelerinde bazı bakanlık bütçelerinden ziraatı takviye için çiftçilere yapılacak yardımlardan doğan devlet alacaklarının faizsiz olarak ve 1 Ekim 1937 tarihinden başlamak üzere 15 taksitle alınacağına;

muhtaç çiftçilere ödünç tohumluk verilmesi hakkındaki kanuna göre T.C. Ziraat Bankasının Tarım Bakanlığına açtığı kredinin arttırılmasına; Kıbrıs'taki kuraklık sebebi ile yapılacak tohumluk buğday ve arpa yardımına; muhtaç çiftçilere yardım olarak verilen tohumluk ve yemeklik bedellerinin teciline ilişkin hükümler getirilmiştir.

Bu tür kanunlar gereğince, ülkedeki ziraatin gelişmesi için yapılacak işler, teknik ve parasal yardımlar zaman içinde yapılmış ve hükmünü icra etmiş bulunmaktadır.

Diğer taraftan bu kanunların ilga edilmesi ile doğurmuş oldukları hukuki durum ve sonuçların ortadan kalkmıyacağı hususunda hiçbir tereddüt yoktur. Bu sebeplerle hükmünü icra etmiş olan bu tür kanunların da mevzuatımızdan ayıklanması gerekli ve uygun görülmüştür.

8 — Teşkilatlanmaya Dair Kanunlar

Bu gruptaki kanunlar; Matbuat ve istihbarat müdüriyeti heyeti umumiyesi teşkiline; tahlisiye idaresinin teşkilat ve vezaifine; Türk Gemi Anonim Şirketine; Van Gölü İşletme İdaresinin kurulmasına; su süzgeci istasyonunun işletilmesine ve süzgeçten baraja kadar olan hattın idare ve muhafazası ve masraflarına; Devlet Demir Yolları İdaresince Trabzon - İran yolu üzerinde otobüs, kamyon ve otomobil işletilmesine; İstanbul Elektrik İşleri Umum Müdürlüğünün teşkilat ve işletmesine; Ankara Dil, Tarih ve Coğrafya Fakültesi Enstitüsü kurulmasına; Mesleki ve Teknik Yüksek Okullar açılmasına; Tarım Satış Kooperatifleri ile Tarım Satış Kooperatif Birlikleri organlarının feshine; ilk umumi heyet toplantılarında görev yapacak namzetlerin seçimine; İnkılap Mahkemeleri Kurulmasına; Temsilciler Meclisi Seçimine; Kamu Kurumu niteliğindeki bazı derneklerin organlarının feshi ile seçimlerinin yeniden yapılmasına ve bu organlar faaliyete geçinceye kadar kurum muamelelerinin yürütülmesine; Kurucu Meclisin kurulmasına dair kanunda değişiklik yapılmasına; Yüksek Askeri Şura Kuruluş ve görevlerine ilişkin, hükümler getirmektedir.

Bu tür kanunlar gereğince kurulan teşkilatların bazıları kuruluşlarını tamamlamış ve daha sonraki kanunlarla yeniden düzenlenmiş, bazıları ise 1961 ve 1982 Anayasalarının yürürlüğe girmesi ile hukuki varlığını kaybetmiştir. Tarım Satış Kooperatifleri, kamu kurumu niteliğindeki bazı derneklerin organlarının feshi ve yeni seçimler yapılıncaya kadar -getirilen düzenlemelere ait kanunlar ise bu süre içinde hükmünü icra etmiş ve işlerliği kalmamıştır.

9 — Para Basılmasına ve Tedavülden Kaldırılmasına Dair Kanunlar

Bu gruba giren kanunlar; 28.2.1336 tarihli kanuna göre tedavülden kaldırılacak olan madeni paraların 1921 yılı sonuna kadar tedavülde kalacağına; meskûkat darbına; mevcut evrakı nakdiyenin yenileri ile istipdaline; 1929 yılı içinde tedavülde bulunan para miktarı ile imha edilecek para miktarının tespitine; tedavülüne son verilmiş olmakla Hâzineye intikal eden banknotların muadili altının Amortisman Sandığına devrine, değişik yıllarda belli bir miktara kadar madeni ufaklık para basılmasına; 27 Mayıs İnkılabı dolayısıyla belli bir miktar madeni hatıra para basılmasına; Hâzineye ve Amortisman ve Kredi Sandığına ait altınlardan bir kısmının T.C. Merkez Bankasına satılmasına ilişkin hükümler getirmektedirler.

Bu tür kanunların bazılarının belirli yıllar için çıkarılmış olması; bazıları ile basılması öngörülen para miktarının daha sonraki kanunlarla arttırılmış ve para basılmasına ilişkin esas ve usullerin yeniden düzenlenmiş olması; bazılarının bir defaya mahsus olarak hatıra para basılmasına ilişkin bulunması; bir kısmı ile öngörülen devir işlemlerinin de tamamlanmış olması sebebi ile uygulanma imkânı ve işlerliği kalmadığı anlaşılmıştır.

Diğer taraftan bu kanunların ilga edilmesi ile meydana getirmiş oldukları hukuki durum ve sonuçların ortadan kalkmıyacağı konusunda hiçbir tereddüt de bulunmadığından hükmünü icra etmiş olan bu gruptaki kanunların da mevzuatımızdan ayıklanması gerekli ve uygun görülmüştür.

10 — Bina, Karayolu, Demiryolu ve Liman Yapımı Hakkında Kanunlar

Bu gruptaki kanunlar; bazı okul, yüksekokul, akademi ve üniversite binalarının yapımına; çeşitli bölgelerdeki demiryollarının tesisine; şose ve köprülerin inşa ve tamirlerine; karayolu yapımına; deprem ve su baskını gibi nedenlerle meskenleri zarar gören kazazedelere mesken yapımına; İstanbul'da Gazi Mustafa Kemal (Unkapanı) Köprüsü ile Devrim Anıtının inşa edilmesine; Atatürk Anıt-Kabir inşaatına; TBMM Bina ve Tesislerinin yapımına; Çubuk Barajının inşaatının tamamlanması ve çevresinin düzeltilmesine; Harp gemilerinin tamiri için Gölcük'te bir tamir liman ve tersanenin yapılmasına; Görden kasabasının nakledileceği Kocamutluk mevkiinde gerekli meskenlerin inşaasına; 42 sayılı Kanun gereğince emekli olan subaylara mesken yaptırılmasına; Dumlupınar Zafer Abidesi ile müze ve tesislerinin inşaasına dair hükümler taşımaktadırlar.

Bu tür kanunlarda yapılması öngörülen yapı ve tesislerin tamam lanmış olması sebebi ile hükümlerini icra etmiş ve işlerliklerini kaybetmiş oldukları anlaşıldığından mevzuatımızdan ayıklanmaları ve ilga edilmeleri uygun görülmüştür.

11 — İmtiyazların Kaldırılmasına, Muayyen Tesisat veya Gayrimenkullerin Devrine ve Hisse Senetlerinin Satın Alınmasına Dair Kanunlar

Bu gruptaki kanunlar; özel şirketlere ait çeşitli demiryolu hat, tesis ve gayrimenkulleri ile işletmelerinin Devlete devrine ve imtiyazlarının kaldırılmasına; bazı elektrik idare, şirket veya müesseselerinin imtiyazlarının kaldırılarak mahalli belediyelere devrine; İstanbul Türk Anonim Su Şirketi İmtiyazı ile tesisatının satın alınmasına; Vakıflar Genel Müdürlüğünün Bursa Kaplıcaları Türk Anonim Şirketine katılmasına; İtibari Milli Bankasının imtiyaz ve muafiyetlerinin Türkiye İş Bankasına devrine; Devlete ait hisse senetlerinin Türkiye İş Bankası Senetleri ile değiştirilmesine; Adapazarı Türk Ticaret Bankasının arttırılan sermayesine Hâzinenin katılmasına; bazı arsa, arazi ve binaların bulundukları yer belediyelerine devrine; Merzifon Havza - Çalatlı gibi bazı özel yolların umumi yollara katılarak vilayet özel idarelerine devrine; ermeni suikast komiteleri tarafından şehit edilen veya bu uğurda ölenlerin ailelerine emlak ve arazi verilmesine; seyrüsefain idaresi altında bulunan iki geminin Milli Müdafaa Vekaletine devrine; İstanbul rıhtım dog ve antrepo şirketinden satın alınan rıhtım ve antrepolarla vasıtaların ve imtiyaz haklarının Maliye Bakanlığına bağlı idareye geçmesine; Doyçe Bank elinde bulunan Ergani Bakır T.A.Ş. hisse senetlerinin satın alınmasına; Fenerler İdaresine verilecek tazminat karşılığının ödenme şekli ve hâzinenin ortaklığı bulunan şirketlere ait hisse senetlerinin Maliye Bakanlığınca satın alınmasına; Haliç vapurları İşletme inhisarının Devlet Demiryollarının İşletme İdaresine devrine; Vakıflar Umum Müdürlüğünün Üsküdar Kadıköy Halk Tramvayları şirketindeki hissesinin İstanbul Belediyesine devrine; yeniden kurulacak Erzincan şehir yerinin istimlakine; bazı zeytinliklerin Evkaf Umum Müdürlüğünce satın alınmasına; Hâzineye ait bazı gayrimenkullerin kamu kurum ve kuruluşlarına, dernek veya şirketlere satılmasına, hibe edilmesine, karşılıklı değiştirilmesine dair hükümler getirmektedirler.

Bu tür kanunlar gereğince; yukarıda belirtilen konularda gerekli olan imtiyazın kaldırılması, tesis veya gayrimenkullerin ve idarelerin devir, kamulaştırma, hisse senedi satın alınması, terkin, tasfiye gibi işlemler yapılmış ve hükmünü icra etmiş bulunmaktadır.

Diğer taraftan bu kanunların ilga edilmesi ile doğurmuş oldukları hukuki durum ve sonuçların ortadan kalkmıyacağı ve meydana getir-

iniş oldukları hukuki durumun, kazanılmış hakların mahfuz kalacağı hususunda hiç bir tereddüt yoktur.

Bu sebeple hükmünü icra etmiş bu tür kanunların da ilga edilmesi gerekli ve uygun görülmüştür.

12 — Süre Veren veya Belli Bir Süre İçin Geçerli Olan Kanunlar

Bu gruba giren kanunlar; 1335 (1919) senesi sonuna kadar olan senelere ait aşar ihale bedelinden borcu bulunan vergi memurlarının devlet malından olan borçlarını 1337 (1921) senesi Şubat ayma kadar ödemeleri halinden faizden doğan borçlarının affına; senei haliye ağnam resmine, 1336 (1920) yılına mahsus olmak üzere bir misli zam yapılmasına nüfus vukuatının altı ay müddetle cezayı nakdiden muafiyetine; Garp cephesinde bilfiil askeri saha olan bölgede 1921 yılına mahsus olarak alınacak aşarın tahsil usulüne, ferağ ve intikal harçlarının değiştirilmesi hakkındaki muvakkat kanuna ek olan kararnamenin müddetinin 1922 mali yılı Şubat ayı sonuna kadar uzatılmasına; Beyazıt livasına ithal olunacak zahireye; mükellefiyeti nakliyei askeriyeye; duyunatı sabıkanın sureti tediyesine; hariçten ithal edilecek hayvanatın iki sene müddetle gümrük resminden muafiyetine; Sakarya Meydan Muharebesi sonuna kadar orduya katılmış olanlara (4) aylık maaş tutarı kadar ek ödeme yapılmasına; ahali mübadelesi anlaşmasına dayanılarak yapılacak mübadele işleri ile düşman tarafından tahrip edilmiş yerlerin imar işleri ve göçmenlerin iskânına; Mondros Mütarekesinin aktinden 23.8.1339 (1923) tarihine geçen müddet içinde memleketi savunmak için yapılmış olan fiil ve hareketlerin cürüm addolunmayacağına; Ergani Bakır Madeninin İşletilmesinin temini için 1924 mali yılı Ticaret Bakanlığı bütçesinin özel faslında tahsisat ayrılmasına; bazı yıllarda Türkiye Cumhuriyetinde genel bir nüfus sayımı yapılacağına; bazı kanunlarla getirilen sürelerin uzatılmasına; bazı kişilerin 1920 yılı Ağustos ayı sonuna kadar doğu bölgesinden bazı vilayetlerine nakillerine; mühendis mektebi mezunlarının askerlik hizmetlerinin belirli tarihlere kadar teciline; bir buçuk yıl süre içinde görevini tamamlamak üzere ali karar heyeti kurulmasına; belli süreler içinde yabancı devletlerle geçici ticari anlaşmalar yapması için Hükümete yetki verilmesine; bir yabancı mütehassıs doktorun 1930 yılından itibaren dört yıl müddetle askeri tıp konularında öğretmenlik yapmasına; otomatik oyuncak makineleri gibi bazı makineleri belirli bir süre içerisinde ithal etmek ve işletmek hakkının belli bir derneğe verilmesine; 1931 yılı Ekim ayında İstanbul'da toplanacak olan II. Balkan Konferansı gibi uluslararası toplantı ve konferanslar için hatıra pulu basılmasına; Yunan işgaline uğrayan bazı mahallerde gayrimenkullere ilişkin tasarruf muamelelerinin muayyen bir süre için

harç alınmaksızın yapılmasına; muhtelif kanunlar mucibince çıkarılan bonoların vadelerinin 1945 senesine kadar teciline; Cumhuriyetin ilanının 10. yıldönümünün kutlanmasına; 3-4/12/1933 tarihinde İstanbul adliye binasının yanması üzerine alınacak tedbirlere; kütüğe kaydedilmemiş olan doğumların - ölümlerin ve evlenme akitlerinin muayyen süreler içersinde cezasız olarak kaydedilmesine; Temyiz Mahkemesinin 1935 bütçe yılında Ankara'ya nakline dair hükümler getirmektedirler.

Bu tür kanunların; yürürlük maddelerinde açıkça belirlenmiş sürenin sona ermesi; belli bir süre içinde yapılması öngörülen takas, mahsup, borçların veya cezaların affı, tasfiye gibi iş ve işlemlerin süresi içinde tamamlanması; nüfus sayımı, Cumhuriyetin yıl dönümü kutlaması, hatıra pulu çıkarılması gibi belli bir yıla ve bir defaya mahsus olmak üzere çıkarılmış kanunların hükmünü icra etmiş bulunması; kanunla getirilmiş ana kuralların belli bir süre ile geçerli olması ve bu sürelerin sona ermiş bulunması; yürürlük süreleri, seferberliğin sona ermesi gibi belli bir olay ve karara bağlanmış olan kanunlarda bu olayın ve şartın tahakkuku ve kararın alınması ile geçerliliğini kaybetmesi; mübadele, göçmen yerleştirilmesi gibi Kurtuluş Savaşı devamı süresince veya hemen savaş sonrası yapılacak iş ve işlemlere ilişkin kanunların bu yıllar içinde hükmünü icra etmiş, işlerliğini ve geçerliliğini kaybetmiş olmaları sebebiyle mevzuatımızdan ayıklanması ve yürürlükten kaldırılması uygun ve gerekli görülmüştür.

13 — Hükümleri Yeniden Düzenlenmiş veya Değiştirilmiş Olan Kanunlar

Bu gruptaki kanunlar; Siirt sancağının müstakil olmasına; sigara kağıdı istihlak resminin tezyidine; Aksaray kazasının müstakil liva haline ifrağına; muallim ve talebenin askerlikten tecillerinde; Edirne Teşkilatı Adliye Kanununun tadiline; Şurayı Devletin memurin muhakematına müteallik vezaifinin sureti ifasına; Şeriye ve Evkaf Vekaletine bağlı bir şuray-ı efkaf tesisine; Temyiz Mahkemesinin Eskişehir'e nakline ve teşkilatının genişletilmesine; İdarei Umumiye-i Vilayet Kanunu ile Tedrisatı iptidai kararnamesinin tadiline; Mektep Vergisine; Kadastroya; seferberlikte ve harekatı askeriye esnasında nakliyatı askeriye ücüratının düzenlenmesine; etibbanın sıtma enstitülerinde staj mecburiyetlerine; Emlak ve Eytam Bankasının kuruluşuna; Şurayı Askerinin teşkilat ve vazifelerine; dini ve milli bayram günlerinde istimal edilecek Hilâl-i Ahmer pullarına; Hükümetle Estern Kumpanyası arasında mukavele akdine izin verilmesine; muhtelif tarihlerde C.U.M.K., T.C.K., H.U.M.K., gibi ana kanunlarda yapılan değişikliklere; çay, şeker ve kahve ithalinin tek elden idaresine; çeşitli kuruluşların mütedavil sermaye-

lerinin artırılmasına; Ankara'da bir Tıp Fakültesi kurulmasına; çeşitli kamu kuramlarının ihtiyaçları için bu kuramlara verilen gelecek yıllara geçici yüklenme yetkisinin miktarlarının artırılmasına; 491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanununun tekrar mer'iyete konulmasına; gayrimenkul kiraları hakkındaki 6570 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin değiştirilmesine; değişik yıllarda Gümrük Kanununa ekli, gümrük giriş tarife cetvellerinde değişiklik yapılmasına; Devlet personeli sendikalarına; Anayasa Mahkemesine yasama meclislerinden seçilecek asil ve yedek üyelikler için adaylığa başvurma, seçim esas ve usulüne dair hükümleri taşımaktadırlar.

Bu tür kanunların büyük bir kısmının getirmiş oldukları hükümlerin daha sonra bir başka kanunla açıkça değiştirilmiş olması, tali kanunların bağlı olduğu ana kanunların bir başka kanunla açıkça ilga edilmiş olması veya hükümsüz kalmış bulunması, bir kısım kanunların bazı hükümlerinin ilga edilmiş, bazı hükümlerinin değiştirilmiş, geçici maddelerinin ise hükmünü icra etmiş olması adli ve idari teşkilatlar, milli eğitim teşkilat ve sistemleri yüksek öğretim kuramlarına ilişkin kanunlar gibi bazı kanunların herhangi bir değişikliğe uğramamasına veya ilga edilmemesine rağmen düzenledikleri konuların daha sonra çıkan genel veya özel nitelikteki kanunlarla yeniden düzenlenmiş olması, bir kısım kanunların getirmiş oldukları ana bükümlerin Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş bulunması, bazı kanunların ise yeni anayasal düzenlemeler karşısında hükmünü yitirmiş bulunması sebebiyle geçerliliği ve uygulanma imkanı kalmamıştır.

Bilindiği gibi sonra çıkarılmış genel veya özel bir kanunun daha önce mevcut olan kanunların kendisine aykırı hükümlerini yürürlükten kaldırması (zımnî ilga), hukukun genel prensiplerindendir. Bu grupta, bu şekilde bütün hükümleri daha sonraki bir kanuna aykırı düşmeleri sebebiyle zimnen ilga edilmiş olsa bile numarası, adı, yürürlük ve yürütme maddeleriyle varlığını koruyan kanunlar da vardır.

Ayrıca yine bütün hüküm maddelerinin daha sonraki kanunlarla değiştirilmiş olmaları sebebiyle uygulanacak hiçbir kuralı kalmamış olsa bile numarası, adı, yürürlük ve yürütme müddetleriyle varlığını koruyan kanunlar da mevcuttur.

Bu sebeplerle bu gruba giren kanunların da açıkça ilga edilmeleri yoluyla mevzuatımızdan ayıklanmaları uygun ve gerekli görülmektedir.

14 — Bono Çıkarmaya, İstikraz Akdine, Geçici Yüklenimde Bulunmaya Yetki Veren Kanunlar

Bu gruba giren kanunlar; demiryolları, limanlar, karayolları, bina inşaatı ile yeniden yapılacak su işlerine sarfolunmak üzere veya arsa

satın alınması amacıyla, gelecek yıllarda veya belirli yıllarda harcanmak üzere geçici yüklenmelere girişilmesine; verilen yüklenme yetkilerinin miktar olarak arttırılmasına; çeşitli yıllara ait devlet iç borçlanmalarına; sınır kıyı ve karasularının muhafaza ve emniyeti ile kaçakçılığın men ve takibinde kullanılacak deniz vasıtalarının satın alınması için senelik miktarları belli olan ve belirli senelere ait (1958 - 1961) geçici yüklenimlere girişilmek üzere bono çıkarmaya yetki verilmesine; sağlanacak geliri Hazinenin ve İktisadi Devlet Teşekküllerinin yatırımlarında kullanılmak üzere 500 milyon liraya kadar Hürriyet İstikrazı adı ile uzun vadeli iç istikraz aktine Maliye Bakanlığının yetkili kılınmasına ve borçlanma esaslarına; memleket içi ve dışında hava ulaşımının temininde gerekli makina, teçhizat, tesisat ve taşıtların satın alınması veya yaptırılması için geçici yüklenme yetkisi verilmesine; belli yıllar için çıkarılmış tahvillerden temin edilen belli bir miktar gelirin bütçe açığını kapatmak üzere devralınmasına; Gaziantep'te ve bir kazasında iade yoluyla yerleştirilecek halka yapılacak yardım için 1921 mali yılı bütçesine tahsisat konulmasına, bu tahsisatın harcanmayan miktarının 1922 mali senesi içinde harcanmasına; linyit kömürü ihracı için 1920 yılı Nafia Vekaleti bütçesinde yeniden açılacak fasla bu maksatla 60.000.— TL. tahsisat konulmasına; Birleşmiş Milletler Teşkilatı tarafından çıkarılan 200.000.000 dolarlık bonodan 100.000 dolarlık kısmının satın alınması hususunda Hükümete yetki verilmesine; Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine, Avrupa Fonundan temin olunan kredinin Türk lirası karşılıklarını Hazine, ihtiyaçlarında kullanılmak üzere gelir kaydedilmesine dair hükümler taşımaktadırlar.

Bu tür kanunların; belli bütçe yıllarını ilgilendirmeleri, 1964 yılına kadar çıkarılmış Devlet iç borçlanmalarının ana para ve faizlerinin tamamen ödenmiş olması, geçici yüklenimlerde bulunmak suretiyle yapılması öngörülen demiryolları, karayolları, limanlar ve binaların yapımının tamamlanmış bulunması, alınacak dış kredinin Hazine ihtiyaçlarında kullanılmak üzere gelir kaydı gibi hizmet ve görevlerin yerine getirilmiş olması; belli amaçlar için tahsisat ayrımına ilişkin kuralların hükmünü icra etmiş bulunması sebebiyle işlerlikleri ve uygulanma imkânları kalmamıştır.

Diğer taraftan, bu kanunların ilga edilmesi ile doğurmuş oldukları hukuki durum ve sonuçların ortadan kalkmayacağı ve meydana getirmiş oldukları hukuki durumun, kazanılmış hakların mahfuz kalacağı hususunda da hiç bir tereddüt yoktur.

Bu sebeplerle hükmünü icra etmiş bu tür kanunların da ilga edilmesi gerekli ve uygun görülmüştür.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

I — TÜZÜKLER VE YÖNETMELİKLERLE İLGİLİ ÇALIŞMALAR

Yukarıda kanunlar için yapılan açıklamalar genelde tüzükler ve Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe giren yönetmelikler için de geçerlidir.

Cumhuriyet döneminde çıkarılmış bulunan 1060 civarında tüzük ile 1230 civarında yönetmelik ayıklanmış; bütün ek ve değişiklikleri ana metinler üzerine işlenmiştir.

Böylece 220 civarında “tek metin tüzük" ile 210 civarında "tek metin yönetmelik" elde edilmiş ve tüzükler 3 cilt, yönetmelikler de 2 cilt halinde, 1 inci hamur kağıda, beş ciltli kapak içinde ve föy-volant sistemiyle yayımlanmışlardır.

II — KHK’LERLE İLGİLİ ÇALIŞMALAR

KHK’ler ya belirli bir kanunda değişiklik yapmak için ya da müstakil bir metin halinde çıkarılmaktadırlar.

Değişiklik yapanlar, kanunlar tek metin haline getirilirken ilgili ana kanunundaki yerlerine işlenmişler; müstakil olanlar ise ayrı bir cilt halinde ve yukarıda belirtilen vasıflarda yayımlanmışlardır. Bu cildin baş kısmında yer alan fihristte bütün KHK'ler nümerik sıra ile alınmışlar; hangi tarihte, hangi yetki kanununa dayanarak çıkarıldıkları; halen kanunlaşmış olup olmadıkları; en son durumlarının ne olduğu ve metninin hangi cilt ve sayfada yayımlandığı belirtilmiştir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KÜLLİYATA ABONE OLMA VE SATIŞ ŞARTLARI

Devletin mevzuatına sahip çıkıp, yürürlükte olan işlek hükümleri "tek metin" kanun, tüzük, KHK, yönetmelik şeklinde derlemek ve böylece vatandaşa açık, net ve güvenilir bir mevzuat külliyatı sunmak amacının yanında her zaman canlı ve aktüel bir mevzuata sahip olunması bakımından bundan sonra çıkarılacak olan hükümlerin aynı sistemle ve süratle Külliyatlara intikal ettirilmesi de amaçlandığından dağıtımda "abone olma" usulü uygulanacaktır.

Abonman ve satış işlemleri Başbakanlık Basımevi Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğünce yürütülecek ve sırasıyla (İşletmenin hesabına

bedelin yatırılması, banka dekontunun ibrazı, abone kaydının yapılması ve Külliyatın gönderilmesi) işlemlerinin yapılması şeklinde bir çalışma düzeni izlenecektir.

Belirli periyotlarla senede iki - üç kez gönderilecek olan eklerin, her seferinde parası ödenip alınması aboneye büyük güçlük verip alınmayan metinlerin de geri gelmesine ve yıpranmasına ve ayrıca kırtasiyeciliğe sebep olduğundan Külliyatın basımından sonra 1987 senesinde çıkarılmış ve 1988 senesinde çıkarılacak olan EKLER'in bedeli satış fiyatına ilave edilmiştir; müteakip senelerin eklerinin bedeli de sene başında tahsil edilecektir.

Birinci hamur, 75 gram kağıda basılmış; bez ciltli kapaklar içinde metal çubuklara takılı föy-volant sistemi ile yayımlanmış olan Külliyatların cilt miktarları ve fiyatları şöyledir :

A — YÜRÜRLÜKTEKİ KANUNLAR

— 6 cilt metin, 1 cilt fihrist olmak üzere 7 cilttir.

— 7 cildin fiyatı + KDV + Külliyatın basımından sonra 1987 senesi içinde çıkarılmış olan ve 1988 senesi sonuna kadar çıkarılacak olan "EKLERİN" bedeli dahil 120.000.— TL.'dir.

B — MÜLGA KANUNLAR KÜLLİYATI

— 1 cilttir, fihristi içindedir.

— Fiyatı + KDV + 1987 ve 1988 EKLERİ dahil 15.000.— TL.'dir.

C — KHK'LER KÜLLİYATI

— 1 cilttir, fihristi içindedir : (Cilt yarımdır.)

— Fiyatı + KDV + 1987 ve 1988 EKLERİ dahil 8.000.— TL.'dir.

D — TÜZÜKLER KÜLLİYATI

— 3 cilttir, fihristi birinci cildin içindedir.

— Fiyatı + KDV + 1987 ve 1988 EKLERİ dahil 43.000.— TL.'dir.

E— YÖNETMELİKLER KÜLLİYATI

— 2 cilttir, fihristi birinci cildin içindedir.

— Fiyatı + KDV + 1987 ve 1988 EKLERİ dahil 30.000.— TL.'dir.

SONUÇ

Her dönemde Devletin önemle üzerinde durmasına, nazari alanda geniş araştırma ve incelemelerin yapılmasına ve raporların hazırlanmasına rağmen fiiliyatta 35 senedenberi el atılmamış bir konunun resmen ilk defa ele alınmış olması ve Devletin mevzuatına ilk defa sahip çıkmış bulunması sebebiyle en ufak bir hatanın bile hoş görülmeyeceğinin bilinci içinde ve hata yapma endişesinin tedirginliği ve baskısı altında, elde ettiğimiz "tek metin" mer'i kanunları, bugüne kadar yayımlanmış bulunan resmi - özel bütün derlemelerle karşılaştırmış, birbirini tutmayan durumlarda hangisinin doğru olduğunu orijinal metinlerden araştırmış ve sonuçta "güvenilir" bir külliyat ortaya koyabilmiş olduğumuzu görmenin kıvancını hissetmiş bulunuyoruz.

Ancak "hatasız kul olmaz". Bütün iyi niyetimize ve insanüstü gayretimize rağmen, eksiklik ve hatalarımız olmuş ise, Külliyatın föy-volant şeklinde yayımlanmış olması sebebiyle bunların düzeltilmesi ve tamamlanması hiç de zor olmayacağından, ikazları ile buna vesile olacaklara müteşekkir kalırız.

Bu vesile ile eserin hazırlanmasında emeği geçen hukukçu arkadaşlarıma teşekkür etmeyi bir borç biliyorum.

İDAREDE VERİM

Özden TENİK
Bayındırlık ve İskân Bakanlığı
A.P.K. Kurulu Başkanı

Kamu sektöründe çalışanlardan amaçlanan ölçüde verim alınamadığı yıllardır bilinen bir gerçektir. Çeşitli hükümetler döneminde verimi arttıran önlemlere başvurulmakla birlikte bu soruna bir çözüm getirilememiştir. Personel reformunu gerçekleştirmek amacıyla 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu çıkarılmış; Bakanlıkların teşkilatları çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerle ve 27.9.1984 tarihli 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun'la yeniden düzenlenmiş; 29.11.1984 tarih ve 243 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Devlet Memurları Kanunu'nun çeşitli maddelerine işlerlik getirilmeye çalışılmış ve buna benzer çeşitli iyileştirme önlemlerinin alınmasına rağmen kamu personelinin verimli çalışmaya yöneltilmesi tam olarak mümkün olamamıştır.

Genel olarak, kamu yönetiminde çalışanların moralini yükseltmeye yönelik çalışmalara, verimliliği etkileyecek teşvik vasıtalarının kullanılmasına, yeterince önem verilmemektedir. Çalışanın özendirilmesi konusu yönetime düşen temel görevlerden biri olması gerekir. Bilindiği gibi, en verimli çalışan kuruluşlar, çalışanlarına en fazla doyum sağlayan kuruluşlardır. Çalışanlarda, güven duygusunun uyandırılarak, çalıştıkları ve randımanlı oldukları takdirde ödüllendirileceklerine inandırılmaları, yönetimin teşvik vasıtalarını kullanmalarıyla mümkün olabilecektir. Doyum; başarı, tanınma, yükselme, sorumluluk, çalışma koşullarındaki iyileştirme, prestij ve itibar, sevgi ve kabul edilme duyguları, gibi çeşitli teşvik faktörlerini kapsamaktadır.

Verimli çalışmayı gerçekleştirmek için ceza ya da ceza sistemi uygulanmaktadır. Çalışanı verimli çalışmaya yöneltmek amacıyla kullanılan teşvik vasıtaları ile ilgili olarak bilim adamları tarafından yıllardır önemli araştırmalar yapılmaktadır.

Fredrick Herzberg, başarıyı özendiren faktörleri iş ve iş çevresi ile ilgili olarak iki grupta toplamıştır. Doğrudan doğruya işle ilgili olanlar; başarı, yükselme, tanınma, işin kendisi ve sorumluluk gibi faktörlerdir.

İkinci gruptakiler ise; ücret, iş arkadaşlarıyla ilişkiler, güvenlik, kuruluşun izlediği politika ve çalışma koşullarıyla ilgili çevresel faktörlerdir.

Mc. Gregor, x ve y kuramları ile çalışanı iki açıdan incelemiştir. Bunları kısaca şöyle özetleyebiliriz :

X (Geleneksel) Kuramı;

1 — Normal olarak insanoğlu işi sevmez ve elinden geldiği kadar işden kaçar.

2 — İnsanın bu isi sevmeme özelliği nedeniyle insanların çoğu amaçların elde edilmesinde yeterli çabayı göstermeleri için zorlanmalı, denetlenmeli, yönetilmeli ve ceza ile korkutulmalıdır.

3 — Normal bir insan yönetilmeyi tercih eder, sorumluluktan kaçmak ister, hırsı azdır, her şeyin üstünde de güvenlik arar.

Bu kurama uygun olarak "Havuç ve Sopa" atasözü gösterilebilir. Buna göre "Hayvan ancak önünde havuç ve arkasında sopa olduğu zaman çalışır" denilmektedir. Yani; insanları bir taraftan ödüllendirmek ve bir taraftan da cezalandırmak suretiyle yönetmek mümkündür sonucuna varılmaktadır.

Y (Modern) Kuramına Göre;

1 — İşde fiziki ve zihni çabanın harcanması oyun ya da dinlenme kadar doğaldır.

2 — Dışardan denetim ve ceza ile korkutma, çabayı kuruluş amaçlarına yöneltecek tek yol değildir. Bağlanmış olduğu amaçlara hizmet ederken insanlar kendi kendini yönetme ve kendi kendini denetim yollarını kullanırlar.

3 — Amaçlara bağlılık onların elde edilmeleriyle ilgili ödüllere bağlıdır. (Benliğini doyurma ve gerçekleştirme, gibi)

4 — Uygun şartlar altında sıradan bir kişi sadece kabul etmeyi değil, fakat aramayı da öğrenir.

Bu kurama göre insan doğuştan tembel değildir, aksine boş durmaktan hoşlanmaz.

Sonuç olarak, çalışanlara ceza ve tehdit yoluyla iş yaptırılması durumunda asgari bir performans gösterecekleri ve psikolojik bakımdan olumsuz bir etki altında kalacakları muhakkaktır. Sadece Y Kuramı uygulamasının da yeterli olmadığı zamanla görülmüştür. Bu nedenle son bir görüş ileri sürülmüştür. Buna göre sorun son derece karmaşık olup,

çalışanın işle ilgili davranışlarını etkileyen faktörleri araştırmak suretiyle durumuna uygun teşvik tedbiri alınması önerilmektedir. Teşvik tedbirinin uygulamada etkili olabilmesi için doyurulmamış bir gereksinmeyi karşılamasının gerektiği ileri sürülerek insan daima isteyen bir hayvana benzetilmiştir.

Maslow; ihtiyaçları beş katlı bir piramitte göstermiştir.

Teşvik vasıtasını seçerken, teşvik edilecek kişinin ihtiyacının, piramidin alt basamağından başlayarak yukarıya doğru doyum sağlanmamış olana cevap verecek nitelikte olması dikkate alınmalıdır. Örneğin, fizyolojik gereksinmeler yeterince doyurulduğunda, güvenlik gereksinmeleri kişinin davranışlarını etkilemeye başlayacaktır.

Fizyolojik gereksinmeler; kişinin yemek yemesi, içmesi, uyuması, dinlenmesi, barınması, gezinmesi gibi, temel gereksinmelerdir.

Korunma gereksinmeleri; kişiyi tehdit ve tehlikeye ve yoksunluğa karşı korumaya yönelik gereksinmelerdir. İş güç sahibi olma gibi, gereksinmeler bu gruba girer.

Toplumsal gereksinmeler; iş yerine ait olma, iş birliği yapma, arkadaşlık ve sevgi kazanma, etrafındakiler tarafından kabul edilme gibi gereksinmeleri kapsar.

Bencil gereksinmeler; kişinin kendini yükseltmesiyle ilgili olanlar (kendine saygı ve güven, özerklik, başarı, bilgi gereksinmeleri, gibi) ile kişinin ünüyle ilgili olanlar (tanınma, beğenilme, arkadaşlarının saygısını kazanma, gibi) olmak üzere iki çeşittir.

Piramidin en üst basamağını, kişinin kendini yenileme ve geliştirme, yaratıcı olma gereksinmesi teşkil eder.

Toplumsal gereksinmelerin üstünde kalan gereksinmeler çok zor doyurulmakta olup kişi, bunların doyumunu durmadan artan bir şekilde ister. Toplumsal gereksinmelerin altında kalan gereksinmeleri doyurulan bir kişi ise artık bunlara karşı bir istek duymamaktadır. Örneğin, iyi ücretin ödenmesine ve iyi çalışma koşullarının sağlanmasına rağmen, çalışanın normalin üstünde bir çaba göstermemesi, gibi.

Yöneticinin kişiliğinin astlarını yönlendirmede önemli bir faktör olduğu muhakkaktır. Liderlik yeteneğine sahip, kişiliği güçlü ve yöneticilik konusunda eğitim görmüş, işinde bilgili ve tecrübeli bir yönetici, etrafında birlik ve düzen içindeki bir çalışma grubunun oluşmasına sebep olarak astlarının daha verimli çalışmalarını sağlayabilir. Ancak, verimlilik için bu da bazen yeterli olmayabilir. Astlarının cinsiyeti, yaşı,

psikolojik durumları, çeşitli inançları, mali durumları, eğitim durumları, iş tecrübeleri, gibi farklılıkları yönetici tarafından dikkatle izlenmelidir. Kullanılacak teşvik vasıtalarının seçimi, teşvik edilecek kişiye göre farklılık gösterir. Teşvik vasıtasının etkili olabilmesi için teşvik edilenin gereksinmesini karşılaması, buna cevap vermesi gerekir.

Maslow'a göre ideal insan, psikolojik bakımdan sağlıklı olan insandır. Nitekim, psikolojik bakımdan sorunlu olan kişinin işinde doyuma ulaşması kolay olamayacaktır. Yönetici tarafından bu gibi kişilere en uygun teşvik araçlarının kullanılması onun verimini sağlamaya yetmeyebilir. Bunlar, verilen her işi küçümser, kusuru hep kendilerinde değil de etraflarında arar, çalışma koşullarından şikayet eder, yöneticileri ile veya çalışma arkadaşlarıyla ters düşer, çevreleri ile uyum sağlayamazlar. Daima durumlarından şikayetçidirler. Bu gibi kişiler devamsızlığa da meyyal olup sorunları psikolojiktir.

Yönetim görevinin giderek zorlaştığı bir gerçektir. İnsan gibi kompleks varlıkları verimli çalışmaya yöneltebilmek için yönetici olarak görevlendirileceklerin yönetim konusunda ciddi bir eğitimden geçirilmesi zorunlu görülmektedir.

Kamu yönetiminde, verimi arttırmaya yönelik teşvik vasıtaları olarak takdirname, ödül ve disiplin cezaları uygulanmaktadır.

Takdirname; görevinde olağanüstü çalışması ile başarı sağlayan memurlara merkezde atamaya yetkili amirler, illerde valiler ve kaymakamlar tarafından verilebilir. Takdirname aynı zamanda memurun siciline geçer.

Ödül ise; kurumlarda olağanüstü gayret ve çalışmaları sonunda emsallerine göre başarılı görev yaptıkları devlet memurlarına bağlı veya ilgili Bakanın uygun görmesi üzerine bir mali yıl içinde bir aylıkları tutarını, Emniyet Hizmetleri Sınıfına dahil memurlarla Maliye ve Gümrük Bakanlığında gümrük işlerinde görevli memurlara iki aylıkları tutarını aşmamak üzere verilebilmektedir. Bunlardan uygun görülenlere ilgili Bakanın teklifi ve Başbakanın teşviki ile bir aylıkları tutarında daha ödeme yapılması mümkündür. Ancak, bir mali yıl içinde ödüllendirileceklerin sayısının kurumun yıl başındaki serbest kadro mevcudunun binde onundan, Maliye ve Gümrük Bakanlığına tahsis edilmiş serbest kadrolar ile Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı ve Emniyet Hizmetleri Sınıfına dahil kadrolar için binde yirmisinden fazla olamayacağı şeklinde bir tahdit getirilmiştir.

Bunlara ilaveten, cezai teşvik vasıtası niteliğinde; Uyarma, Kınama, Aylıktan Kesme, Kademe İlerlemesinin Durdurulması, Devlet Memurluğundan Çıkarma şeklinde disiplin cezaları uygulanmaktadır.

Sonuç olarak;

İdarede verimliliğin sağlanabilmesi için şu tedbirlerin alınması gerekmektedir.

1 — Yöneticiler, yönetim konusunda gerekli eğitime tabi tutulmalıdırlar. Böyle bir eğitim görmemiş yöneticiler için zorunlu kurslar açılmalıdır.

2 — Yöneticilerin ellerinde bulunan tüm maddi ve manevi teşvik vasıtalarını kullanmaları görevlerinin bir gereğidir. Ancak, yöneticiler teşvik vasıtalarının kullanılmasında çok büyük hassasiyet göstermelidirler. Hatalı bir şekilde kullanılan teşvik vasıtaları umulanı veremez. Gerçeklerden uzak, taraflı ve duygusalca uygulanan takdirname ve ödüller, kuruluşta moral çöküntüsüne ve dolayısıyla verimin artması yerine azalmasına neden olabilirler.

Örneğin; testiyi kıranın taşıyan yerine, testiyi taşıyanın da kıran yerine konulması halinde, hem yönetici olarak adaletsiz bir durum yaratmış ve hem de teşvik vasıtalarını hatalı bir şekilde uygulamak suretiyle amaçtan uzaklaşmış oluruz.

3 — Takdirname ve ödülün bir arada kullanılmasında yarar görülmektedir. Bunların, başarılı personele kuruluşun en üst yöneticisi tarafından bizzat verilmesi özendiriciliğini büyük ölçüde arttıracaktır.

4 — Ödüllendirilecek kişinin tesbitinde etkinlikleri olan Müsteşar, Müsteşar Yardımcıları pozisyonlarında çalışan yöneticilerin ödüllendirilmesinden önce işi fiilen yürütmekte olan personele öncelik tanınmalıdır. Bu 3mneticilerin başarıları, daha alt kademede çalışanların başarıları ile mümkün olabilmektedir.

İşimizi sevelim ve sevdirelim.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

1 — Douglas Mc. GREGOR : Örgütün İnsan İlişkileri Yönü. Çeviren : Prof. Dr. Doğan ENERGİN, 1970.

2 — Dr. Cahit TUTUM : Personeli Verimli Çalışmaya Yöneltme. Ders Notları, 1971, TODAİE.

PROTOKOL

Fikri GÖKÇEER
Türk İdareciler Derneği
Genel Sekreteri

GİRİŞ

29 yıl mensubu olmaktan gurur duyduğum İçişleri Bakanlığının yayın organı Türk İdare Dergisinde, emekliye ayrıldıktan iki yıl sonra meslekdaşlarıma bir konu hakkında görüş ve düşüncelerimi açıklama olanağı sağlandığı için kendimi mutlu sayıyorum. Bu olanaktan yararlanarak güncelliğini mesleğimiz açısından hiçbir zaman kaybetmeyen "Protokol" konusuna değineceğim. Mülki İdare Amirleri protokol konularını çok iyi bilmek zorundadırlar. Protokol konuları ile çok yakından ilgilenmek durumunda olan değerli arkadaşlarım kendi inisiyatifleri dışında bile olsa, her protokol hatası sonucu istenmeyen olaylarla karşılaşmaktadırlar.

Bayramlar, resmi ve özel toplantılar, değişik nedenlerle düzenlenen törenler, karşılama ve uğurlamalardan tutun da, makam odalarına konan bayraklar, arabalara çekilen forslar, tanıtıcı bayraklar, hatta resmi dairelere asılan levhalar bile sorun olmakta, stadyumlardaki şeref tribünlerinde kimlerin oturacağı, VİP salonlarına kimlerin kabul edileceği konuları bir Valiyi, bir Kaymakamı saatlerce işgal eden konular olmaya devam etmektedir.

12 Eylül 1980'den sonra kurulan ULUSU HÜKÜMETİ zamanında yasalaşan "Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun" buna ilişkin Yönetmelik, "Mahalli Kurtuluş Günleri, Atatürk Günleri ve Tarihi Günlerde Yapılacak Törenler Yönetmeliği" hazırlık çalışmalarım mesai arkadaşlarımla birlikte veya ilgili bakanlık temsilcilerinden oluşan komisyonlara başkanlık ederek yürütmüş olmam, Türk Bayrağı Kanunu, Tüzüğü ve Yönetmelikleri çalışmalarına Bakanlık temsilcisi olarak katılmam bir ölçüde protokol konusunun acı tatlı izleri ile belleğimde iz bırakmasına neden olmuştur.

1981 - 1986 yılları arasında, mülki protokolü düzenleme görevi yasa ile verilen İller İdaresi Genel Müdürlüğünün, yöneticisi olarak bu

konuda mülki idare amirlerinin sıkıntılarını yakından öğrendim. Devlet protokolünün bugüne kadar düzenlenememiş olmasından kaynaklanan, bazı Bakanlıkların Valilerin ve İçişleri Bakanlığının görev alanlarına girerek hatalı protokol düzenlemelerine ilişkin emirlerinden doğan sorun ve sıkıntılar, Vali ve Kaymakamları devamlı meşgul eden üzücü konular olmuştur.

Bu yazımda protokolü sadece mülki protokol açısından ele almaya çaba sarfettim. Ancak bunda başarı sağlayamadığımı peşinen kabul ediyorum. Bu konuda İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğünün 1987 yılında yayınladığı "Bayrak ve Törenler El Kitabı" yeterli kaynak niteliğindedir. Bu kitapta yer alan yasal düzenlemelere, bakanlık genelgelerine değinmeyecek, zorunluluk olmadıkça kanun, tüzük ve yönetmeliklerin gün, tarih ve maddelerini tekrar etmeyeceğim.

Yazının hazırlanmasında, Bakanlık onayı ile oluşturulan bir komisyonda görev alan, merkezde vali Mehmet ALDAN, Necdet UÇAN, Aydın Zeki TUĞ ve Şükrü ER'in Protokol konusunda hazırladıkları ve 9.5.1985 günü Bakanlık makamına sundukları rapordan geniş ölçüde yararlandım. Bu raporda yer alan mülki protokole ilişkin öneriler resmi görgü kuralları bir kitap halinde yayınlanabilir ve Bakanlık emrine bağlı olarak uygulamaya konulabilir kanaatindeyim. Bu yapıldığı takdirde büyük kolaylıklar sağlanacaktır.

PROTOKOL KAVRAMI VE TARİHÇESİ

Protokolün kelime anlamı üzerinde durmak istemiyorum. Bildiğim kadarıyla protokol resmi törenlerde uyulması gereken kurallar bütünüdür. Başka bir deyişle resmi saygı kurallarıdır. Protokol kavramı aynı zamanda bir makam sıralamasını da beraberinde getirmektedir. Protokolü geniş anlamda düşünürsek yapılan resmi toplantılarda, hitap tarzından, oturma düzenine kadar aklınıza getirebileceğiniz resmi saygı kurallarını da kapsadığını görürsünüz.

Önce kelimenin veya deyimin etimolojik kökenine bakalım. Bu deyimin aslı eski Yunancadaki "Protokolloı" sözcüğünden gelmektedir. Tarihin ilk dönemlerinde mektuplar papirüslere yazılmakta ve bunlar birbirine eklenerek muhatabına ulaşmakta idi. Bu mektupların ilk sayfasına "Protokollon" deniyordu. Fransızcada "Protocole" olarak yazılan bu deyim Latincedeki "protes-birinci" ve "colla-zamk" kelimelerinden oluşmuştur. Orta çağda arşivler ve eski kayıtlar üzerine yapıştırılan etiketlere isim olarak verilen bu kelime daha sonra anlam değiştirerek önce resmi anlaşmaları yapmak için uyulması gereken formülle-

ri, daha sonra da diplomatik konferans tutanaklarını ifade etmek için kullanılmıştır. Son olarak diplomatik ilişkilerde ve hükümdar kabullerinde uyulması gereken kuralların bütününü kapsayan bir deyim haline gelmiştir.

Zamanla bu deyim değişerek Protokol adını almış ve uluslararası sorunların tartışıldığı diplomatlar toplantısında alınan kararlara "Protokol" denmeye başlanmıştır.

Bugün protokol bazen dar, bazen geniş bir kavram olarak kullanılmaktadır. Resmi toplantılar, tören ve ziyafetlerde uyulması gereken davranış biçimleri, karşılama ve uğurlamalar, temel atma ve açılışlarda konuşma sırası, tribünlerde oturuş biçimi, VİP salonlarından kimlerin yararlanacağı ve benzeri konular protokolün uğraş alanı içine girmişlerdir.

Protokolün tarihi, diplomasi tarihi kadar eskidir. Diplomasi tarihi ise Millattan 2500 yıl öncesine kadar uzanır. Çinliler Milattan 2500 yıl önce bugün "Büyük Elçi" dediğimiz nitelikteki temsilcileri tam yetki ile donatarak, diğer devletlere yolluyorlar ve bu yetkililer Çin hükümeti adına görüşmeler yapıyorlardı. M.Ö. 1280 yılında Mısır'da IV. Ramses ile Hititler arasında imzalanan anlaşmanın arabuluculuğunu üst düzeyde bir elçi yapmıştır. Bugünkü diplomasinin ilk temelleri eski Yunanda atılmıştır, denilebilir. Bugün uygulanmakta olan bazı diplomasi kuralları eski zamanlarda da vardı ve uygulanıyordu. Örneğin, diplomatların dokunulmazlığı eski çağlardan günümüze kadar titizlikle korunmuştur.

Yunanlılar elçilerim yazılı ve sözlü talimatla başka memleketlere gönderiyorlardı. Romalılar başlangıçta elçi göndermiyorlar ve sadece elçi kabul ediyorlardı. Daha sonra eski Yunanda konan diplomasi kuralları Romalılar tarafından benimsendi. Bayram, tören, festivallerde elçilerine, senatörler düzeyinde öncelik verildi ve her türlü giderleri Devlet tarafından karşılandı. Tam ve ileri anlamda diplomasi kuralları 13 ve 14 üncü yüzyıllarda İtalyanlar tarafından bir sanat olarak benimsenmiştir. İlk diplomasi okulu Venedik'te açılmıştır. 14. Lui'nin diplomasiye önem vermesi ve mesleği çekici hale getirmesi, Fransa'yı mesleğin merkezi haline getirmiştir ve bunun sonucu Fransızca diplomasi lisanı olmuştur.

Bugünkü anlamda protokolde önceliği, düzenlemeyi ilk defa 16. yüzyılda Papalık başlatmıştır. Ancak düzenlenen öncelikler yalnız taç giyme törenlerinde uygulandığından, uygulamalar için uzun sürelerin geçmesi gerekmiştir. 1814'de toplanan Viyana Kongresinde Rusya, Avus-

turya, Prusya, İngiltere ve Fransa ilk resmi protokol kurallarını ortaya koymuşlardır. Ancak önceliği, kendi memleketlerinde tanıma eğiliminde olan bu devletlerin ortaya koyduğu kurallar, uzun ömürlü olmamıştır. O tarihlerde yapılan öncelik belirlenmesindeki ünvanlar ve sınıflandırmalar bugün bile kıta Avrupasında ve Anglo-Sakson ülkelerinde geçerliliğini korumaktadır.

Protokol kurallarına uyulmaması ve yapılan hatalar zaman zaman Devletlerarası ilişkilerin bozulmasına neden olmuş, bazen çatışmalar meydana gelmiştir.

Protokol işleri Osmanlı İmparatorluğu'nda oldukça ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Her türlü ilişkiyi belli kalıplar içinde yürütmeye önem vermiş olan İmparatorluk idaresi özellikle XVI. asırdan itibaren, Devlet büyüklerinin ünvanlarını ve onlara gösterilmesi gereken saygı kurallarını çeşitli metinler halinde düzenlemiş ve uygulamıştır. Örneğin 1870 tarihli "Taşra Meclisleri Azalarının Yekdiğerlerine Takaddümleri Hakkındaki Nizamname", 1909 tarihli "Vükela ve Diğer Bilumum Rüesayı Memurinin Makamlarına Mahsus Üniformalar Hakkındaki İradeyi Seniye", 1911 tarihli "Büyük ve Orta Elçilerin Huzuru Şahaneye Kabullerine ve Mevaddı Teşrifatiyeye Dair Talimatlar" bu belgelerin bazılarıdır.

CUMHURİYET DÖNEMİ

Bugün ülkemizde Devlet Protokolü, Mülki Protokol ve Askeri Protokol düzenlemelerinden söz edilmekte, Devlet protokolü ile birlikte Dışişleri Bakanlığının yabancı diplomatlar ve davetlilere uyguladığı esaslar da zaman zaman gündeme gelmektedir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında içinde bulunduğumuz önemli sorunlar, protokol konularında, çalışma yapılmasına olanak vermemiştir.

Tören işleriyle ilgili ilk yasal düzenleme 1943 yılında yapılmıştır ve iller İdaresi Genel Müdürlüğüne Mülki Protokol ve tören hizmetlerini düzenleme görevi verilmiştir. 1985 yılında yürürlüğe giren 3152 sayılı Kanunla bu görev yinelenmiştir. Devlet protokolü düzenleme görevi ise önceleri yasal bir dayanak olmamasına rağmen Dışişleri Bakanlığı bünyesinde yürütülmüş, son olarak çıkarılan 206 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bu görev Dışişleri Bakanlığına verilmiştir. Bu Kararname çıkarılmadan önce ve çıkarıldıktan sonra İçişleri Bakanlığı, Başbakanlığa ve Dışişleri Bakanlığına müteaddit yazılar yazarak Devlet Protokol Yönetmeliğinin bir an önce açıklanmasını istemiş ve buna bağlı

olarak çıkarılması gereken mülki protokolün düzenlenemediğini belirtmiştir. Başbakanlıkça verilen talimatlar üzerine Dışişleri Bakanlığı koordinatörlüğünde ilgili bakanlık temsilcilerinden oluşan bir komisyon çalışmalara başlamış, 1973 yılında bu çalışmalara hız verilmiş, ancak olumlu bir sonuç alınamamıştır. Cumhuriyetin 50 nci kuruluş yılı kutlama törenlerine Devlet protokolünden yoksun olarak girilmiş ve bazı istenmeyen sürtüşmeler meydana gelmiştir.

17 Mart 1981 gün ve 2429 sayılı "Ulusal Bayram ve Tatiller Hakkında Kanun"a dayanılarak çıkarılan törenler Yönetmeliğine eklenen ve bugüne kadar 5 kez değişen bir liste ile mülki protokol sırası belirlenmiş, fakat bu listenin altına konan notla bu listenin Devlet Protokolüne ilişkin esaslar belirleninceye kadar uygulanacağı özellikle açıklanmıştır. Neden Devlet Protokolü çıkarılamamaktadır? Bu sualin cevabını vermek hiçte zor değildir. Ancak verilecek cevap, bunu yapmakla görevli olanları üzebilir. Bugüne kadar geciken bu düzenleme bir an önce yapılmalı ve her yıl değişen listelerle kamu görevlileri üzülmemelidir. Her yıl değişen listelerde yerlerini makamları ile bağdaştırmayan bazı görevliler mazeret ileri sürerek katılmamaktadırlar. Genel Müdürlük yaptığım 5 yıl içinde Cumhurbaşkanımızın huzurlarında yapılan törenlere katıldım. Her seferinde sıramda değişiklik oldu. Vali kadrolu Emniyet Genel Müdürünün bizimle birlikte kutlamalara kabulünü bir türlü anlayamadım. Bu hatayı bu incelememde ayrıntılı olarak açıklamaya çalışacağım.

Şimdi protokol düzenlemeleri ile ilgili bazı hususları ana başlıklar halinde açıklamak istiyorum.

EMNİYET GENEL MÜDÜRÜNÜN PROTOKOLDEKİ YERİ

Dışişleri Bakanlığınca hazırlanan Devlet Protokolünde Emniyet Genel Müdürlüğüne yer verilmemiştir. Listede Emniyet Genel Müdürünün adı yoktur. Sorulduğunda "Emniyet Genel Müdürü diğer genel müdürler içinde düşünülmüştür." cevabı verilmektedir. Bu uygulama, düşünce tarzı nereden bakarsanız yanlış ve hatalıdır. Hatanın nedenleri aşağıda gösterilmiştir.

1 — Emniyet Genel Müdürü kadro ünvanı Vali - Genel Müdürdür. En azından Ankara Valisinden sonra listede yer almalı veya Merkezdeki Valilerle tebrikata katılmalıdır.

2 — Emniyet Genel Müdürü İçişleri Bakanlığında Müsteşardan sonra protokolde yer almakta, müsteşar yardımcılarından önce gelmekte-

dir. Mülki protokoldeki yeri belirgin olan Emniyet Genel Müdürünün Pozisyonunu Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığından sorarak öğrenmelidir.

3 — Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı gibi İçişleri Bakanlığına bağlı, fakat müstakil bütçeli bir kuruluştur. Jandarma Genel Komutanının, kuvvet komutanı olduğundan Bakandan sonra, Müsteşardan önce protokolde yer alması nasıl doğal karşılanıyorsa, Emniyet Genel Müdürünün de Müsteşar Yardımcılarından önce yer alması o kadar doğal karşılanmalıdır.

4 — Makam tazminatı Genel Müdürlere ve Müsteşar Yardımcılarına ödenmemektedir. (Bu makam sahipleri de makam tazminatı almalıdırlar) Emniyet Genel Müdürü almaktadır. Bu düzenleme bile protokolü düzenleyenlere ışık tutmalıdır.

1950'li yıllardan önce Emniyet Genel Müdürü, Diyanet İşleri Bakanı ile birlikte protokol listesinde yer almakta idi.

Çok basit bir inceleme ile bunu tespit etmek mümkündür. O halde bu uygulamaya son verilmelidir.

KARŞILAMA VE UĞURLAMADA VALİNİN YERİ

Sayın Cumhurbaşkanının Başkent dışında karşılanma ve uğurlanmasında, İlde T.B.M.M. Başkanı, Başbakan, Cumhurbaşkanlığı Konsey Üyeleri, Ana Muhalefet Partisi Genel Başkanı, Genelkurmay Başkanı, Bakanlar Kurulu Üyeleri, Kuvvet Komutanları (Orgeneraller ve Amiraller) bulunması halinde kendilerine bu sıraya göre öncelik verileceği ve İl Valisinin daha sonra yer alacağı, Başbakanlığın yazısı üzerine İçişleri Bakanlığınca 21.11.1984 tarihinde illere duyurulmuştur.

Cumhurbaşkanının gezilerine yukarıdaki zevattan çoğunun katılması olasıdır. Bu durumda İl Valisinin yeri çok geride kalmaktadır. İlin her konusunda sorumlu olan Valinin Cumhurbaşkanının kendi iline gelişlerinde konuk gibi sıraya girmesi, il yönetiminde hiçbir sorumluluğu olmayan konuklardan sonra gelmesini, Valilik sorumluluğu ve Devlet temsilciliği ile bağdaştırmaya olanak yoktur.

Bu emre rağmen, TV'den izliyoruz. Vali ilindeki Orgeneralin (Ordu Komutanının) önünde yer almaktadır. Doğrusu da budur.

Karşılama ve uğurlamalarda yukarıda sayılan zevat ilde varsa Valiyi sıra dışı tutmak ve protokolde 1. sırayı işgal eden zatın yanında bulundurmak uygun bir çözüm olarak düşünülmelidir.

Öte yandan devlet temsilcisi olan bir Valinin önünde o ilde görevli bir komutan, rütbesi ne olursa olsun yer almamalıdır. İlçede Kaymakam için de bu söylediklerim geçerlidir.

Silahlı Kuvvetler personelinin toplu olarak tebrikata girmesi halinde Askeri erkânın, Sivil erkânın önüne geçmesi normaldir, ancak mülki idare amirinin önüne geçiş söz konusu olamaz.

BAKANLARIN TÖRENLERDE BULUNMASI

Başbakan dahil, bakanların ulusal bayramlarda veya kurtuluş günlerinde, Ankara dışında bir ilde yapılan törenlere katılmaları değişik ve yanlış uygulamalara neden olmaktadır. Burada bir olayı yer ve isim belirtmeden açıklamayı, aynı hataya düşülmemesi bakımından yararlı görüyorum.

Genel Müdürlük yaptığım dönemde, bir ilde Valiler toplantısına katılmıştım. Toplantıya İçişleri Bakanı, 14 İl Valisi, Emniyet Genel Müdürü ile bakanlık yetkilileri de iştirak etmişlerdi. Toplantıda protokol konusunda ben bir konuşma yapacak ve önemli protokol konularında Valilerin tartışmasına olanak sağlayacak, sonuçta ortak görüşleri uygulamaya koyacaktık. Bir rastlantı sonucu, o gün o ilin kurtuluş günü idi ve toplantımızdan önce hep birlikte törenlere katılacaktık. Tören mahalline gittik. Tören geçişi yapılırken İçişleri Bakanı ve orada bulunan bir Devlet Bakanı, İl Valisi, 2 General (Biri Garnizon, biri Jandarma Bölge Komutanı) Belediye Başkanı, yani 6 kişi, tören geçişini ayakta kabul ettiler. Bu büyük bir protokol hatası idi. Öğleden sonraki konuşmama, Bakanların şeref tribününde ayağa kalkmaları dahil, o gün yapılan protokol hatalarından söz ederek başladım. Bu ortamda bir genel müdürün protokol konusunda konuşmasının zorluğuna değindim. Bakamımız sinirlendi. "Hataların hepsini söyle" dedi. Zaten söyleyecektim. Hepsini tek tek sıraladım. "Tribünde ayağa kalkma hakkı üç kişiye aittir. Vali, Garnizon Komutanı ve Belediye Başkanından başka kimse ayağa kalkamaz,” dedim. "Başbakan bile buna uymak mecburiyetindedir, bu bir protokol kaidesidir" diyerek esas sunuşuma geçtim.

Akşam Bakan yemeğe inmedi, beni yanma çağırttı. Gittim. Sinirliydi. Konuşmasına "Bana Vali, Buyurun Bakanım diye davette bulundu, ben de ayağa kalktım. Bunları Vali bilmiyor mu?" dedi. Ben "Bilmesi gerekir" diye cevap verdim. Kızgınlığı geçmişti. "Rica ediyorum. Ziyaretlerimizdeki bu tür yanlışları yaz, Ankara'da bana ver,” dediler. Bakan olgunluk göstermişti. Bir başkası hatasını kabul etmeyebilir,

beni “kendisini küçük düşürdüğüm” için kınama, hatta tecziye yoluna da gidebilirdi.

KUTLAMA HEYETLERİ

“Ulusal ve Resmi Bayramlarda Yapılacak Törenler Yönetmeliği” ile “Mahalli Kurtuluş Günleri, Atatürk Günleri ve Tarihi Günlerde Yapılacak Törenler Yönetmeliği”dir.

Tören kutlama heyetine Mahalli Mülki İdare Amiri yanında Garnizon Komutanı veya temsilcisi ile Belediye Başkanının katılacağı belirtilmiştir.

Neden Garnizon Komutanı veya temsilcisi denmiştir de Mülki İdare Amiri ve Belediye Başkanının temsilcilerinden söz edilmemiştir. Bu düzenleme başkanlığım altındaki komisyonlarda yapıldı. Öneriyi Genelkurmay ve Milli Savunma Bakanlığından temsilciler getirmişlerdi. Bizim kabule şayan görmediğimiz, fakat kendilerine göre haklı gerekçeleri vardı. Onlara göre “İllerde bir sorun yoktu” ancak İlçelerde Kolordu Düzeyinde askeri birlikler bulunuyordu. O ilçede Kaymakam Vekilliği Jandarma Komutanınca üstlenilmişse durum askeri açıdan sakıncalı idi. Bunun çözümü daha başka yöntemle mümkündü. Töreni yönetmek için bu gibi ilçelere, ilden bir Vali Yardımcısı Kaymakam Vekili olarak gönderilebilirdi.

MİLLETVEKİLLERİNİN PROTOKOLDEKİ YERİ

Kasım 1984 tarihinde İçişleri Bakanlığınca bir genelge yayınlanana kadar Milletvekillerinin protokoldeki yerleri bir sorun olmuş ve özellikle Valilerimizi üzen olaylar meydana gelmiştir. Bu genelge kısmen sorunu çözümlemişse de bütün sıkıntılar ortadan kalkmamıştır.

Bu konuyla ilgili bir olayı açıklamak yararlı olacaktır. Yine bir Valiler toplantısında idik. Valinin verdiği bir akşam yemeği sırasında, Bakanımızı yemek salonundan dışarı çağırdılar. Sayın Bakan çağrıya icabet etti, İlin Valisi de ona refakat ettiler. Salona döndüklerinde canlarının sıkıldığı belli oluyordu. Valiye, “Sorun nedir?” diye sorduğumda “İlimiz milletvekili.... eşiyle beraber yemeğe gelmiş, masadaki yerini beğenmemiş, durumu Bakana bildirdi” diye yanıt aldım. Emniyet Genel Müdürü de bu konuşmayı duydular. Ben ve Emniyet Genel Müdürü hemen kalkarak yerlerimizi çok değerli Milletvekili ve saygıdeğer eşine bıraktık.. Ve bizler onlara ayrılan yerlere oturduk. O akşam İlin Valisi

enfaktüs geçirdi. Hastanede olay kahramanı milletvekiline "Dün akşamki stress sonucu Valiniz hastalandı" dedim ve ilave ettim. "Ben bakan olsam, o çağrınıza uymaz ve masadan kalkmazdım" dedim ve ilave ettim. "İlinizde konuk olan Bakanın bulunduğu davete, Bakandan çok geç gelen bir milletvekilinin bu davranışa hakkı yoktur. Siz de bir ev sahibi sayılırsınız. Ev sahiplerinin böyle davranması misafiri üzer." Milletvekili özür diledi.

Konu buraya gelmişken, belki de görgü kuralları içinde yer alması gereken bir hususu burada açıklamak istiyorum.

Resmi yemeklerde kim nereye oturacaktır?

DAVETLERDE OTURUŞ SIRASI

Yemek davetlerinde masada oturuşlar da sorun olmaktadır. Sadece oturuş düzenine değinmek istiyorum.

Konukların masadaki yerleri, mevkilerine göre tayin olunur. Ev sahibi masanın ortasına veya bir ucuna oturur. Eşi de onun karşısında yer alır.

Masada onur yerleri, ev sahiplerinin sağ taraflarıdır. Yani şeref konuğu ev sahibesinin sağma, onun eşi de ev sahibinin yanma oturtulur. Mevki itibariyle ondan sonra gelen konuk da ev sahibesinin soluna ve eşi de ev sahibinin soluna oturur. Konukların yerleştirilmesine bu esasa göre devam edilir. Konuklar, bu düzende bir erkek ve bir bayan şeklinde sıralanır.

Konukların protokole uygun şekilde bir masa etrafında oturtulabilmeleri için önceden bütün konukların rütbe ve mevkilerine göre bir listesi yapılır. Yukarıdan aşağıya doğru 1, 2, 3, 4, 5, 6... şeklinde numaralanır. Ondan sonra yukarıda açıklandığı gibi ev sahiplerinin sağma soluna gelecek şekilde yerleştirilerek bir masa planı yapılır. Büyük ve resmi davetlerde gerekli olan bu plan yemek salonuna girmeden önce uygun bir yerde sergilenir. Plana göre hazırlanacak İsim Kartları da ayrıca masadaki yerlere konur.

Çeşitli ihtimallere göre masada oturma durumunu gösteren şekiller tablo halinde gösterilmiştir :

Şekil : 1 Altı çiftin normal oturuşunu göstermektedir. Ev sahipleri masanın ortasında karşılıklı yer almışlardır.

Şekil 2 : Ev sahipleri masanın uçlarında yer almışlardır.

Şekil 3 : Yalnız erkeklerin bulunduğu bir davette ev sahibi onur konuğunun karşısına oturmuştur.

Şekil 4 : Bazı durumlarda ev sahibi, özellikle onurlandırmak istediği bir konuğa yerini bırakarak onu eşinin karşısına oturtabilir.

Böyle bir masanın düzenlenmesinde ev sahibi, birinci bayan konuğun sağma oturur. Fakat en yüksek rütbeli konukların bulunduğu bir yemekte en son yere de oturabilir.

Şekil 5 : Bir yemekte çok sayıda saygın ve yüksek rütbeli konukların çağrılmamasına özen gösterilir. Fakat bazen buna zorunluluk olabilir. Bu durumda iki yerine dört merkezli masalar düzenlenerek muhtemel kırgınlıklar önlenebilir.

Şekil 6 : Çok sayıda davetli bulunan yemeklerde at nah şeklinde masa düzenlenebilir. Masa düzeni (T) şeklinde de olabilir. Daha çok konuğun çağrılması halinde masa (E) şeklinde düzenlenebilir.

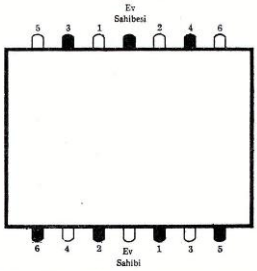
BAKANLARIN KARŞILANMA VE UĞURLANMALARI

Burada beni bir hayli düşündüren bir konuya değinmek istiyorum. Başbakan ve Bakanların hava ve kara yoluyla yaptıkları seyahatlerde Vali ve Kaymakamların İl ve İlçe hududunda karşılanıp, uğurlanmaları sorun olmakta, yol güzergahında görev yapan mülki idare amirlerinin zamanlarının büyük bir kısmı yolda geçmektedir. Başbakanlık ve İçişleri Bakanlığı transit geçişlerde talimat verilmediği takdirde sadece yol güvenliğinin sağlanmasını istemektedir. Böyle bir talimat verilmediği takdirde, sayın Bakanlar İl hududunda karşılanıp, uğurlanacaklardır. Değişik istikametlerden aynı anda gelen bakanların, özel bir talimat yoksa birisi karşılanmakta, diğeri gönül koymakta, kırılmaktadır. Bir de İstanbul, Ankara ve İzmir Valilerini düşünün. Bu meslekdaşlarımızın ömürlerinin yarısı, hava alanlarında, yol boylarında geçmekte, refakat etmek zorunda kaldıkları yerli ve yabancı Devlet Büyükleri ile saatlerce inceleme ve tetkik gezilerine katılmakta ve toplantılar izlemektedirler.

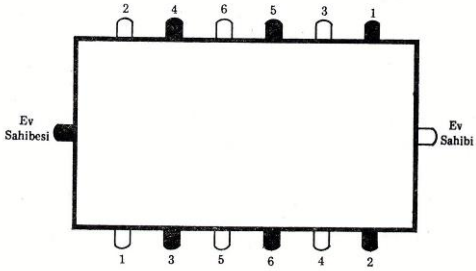
Çok merak ediyorum, Sayın Nevzat AYAZ 8 yıllık İstanbul Valiliği döneminde kaç kez Sultanahmet Camiini veya Ayasofya Müzesini gezmiş, kaç kez ilgi duymadığı toplantılarda konuşmaları dinlemek zorunda kalmıştır?

Bu gibi İllerde bir Vali Muavinine protokol görevi verilmeli ve Sayın Valilere biraz nefes alabilme olanağı sağlanmalıdır.

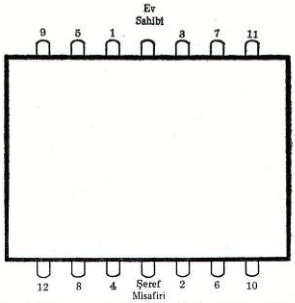
TABLO I. YEMEK MASASINDA OTURMA DÜZENLERİ



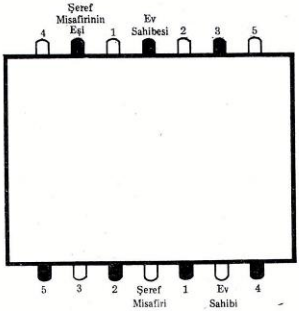
Şekil 1 : Ev sahipleri masanın ortasında.



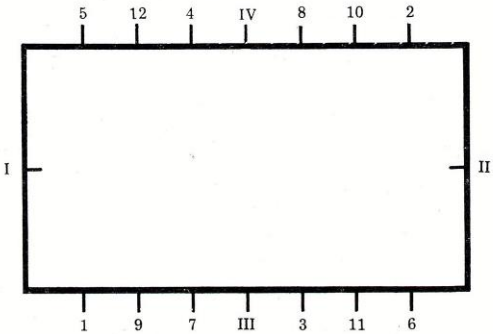
Şekil 2 : Ev sahipleri masanın uçlarında.



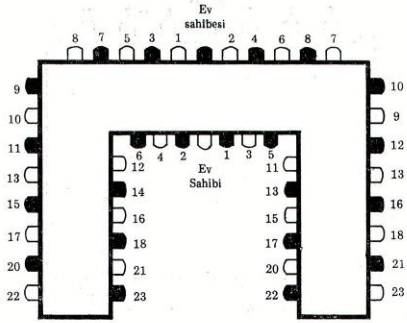
Şekil 3 : Yalnız erkeklerin bulunduğu bir davette.



Şekil 4: Onur konuğu ev sahibesinin karşısında.



Şekil 5: Dört merkezli bir yemek masası.



Şekil 6: Kalabalık davetlerde uygulanan masa düzenlerinden biri.

ŞEREF TRİBÜNLERİ VE VİP SALONLARI

Bir bakanlığın stadyumlarda şeref tribünlerinde oturacak kişileri merkezden belirlemeye kalkması, içinden çıkılmayacak durumlar yaratmıştır. Bu konuya bu nedenle yer vermek istiyorum. Törenlerde varsa, oturma düzeni İçişleri Bakanlığının 21.11.1984 günlü genelgesi ile belirlenmiştir. Ancak stadyumlarda düzenleme, başka bir bakanlıkça yapılmaya kalkılmış, mülki protokol ve ilde görevli makam sahiplerinin özelliğine dikkat ve özen gösterilmemiştir. Bir il valisi bu düzenlemeye itiraz etmiş ve Bakanla aralarında istenmeyen konuşmalar olmuştur. Halen bu bakan kabinede değildir, Vali de merkezde görevlidir.

Bu tür olaylara neden olmaması için İçişleri Bakanlığının belirleyici esaslar içinde bu düzenleme Vali ve Kaymakamlara bırakılmalıdır.

VİP Salonlarından kimlerin faydalanacağı yabancı konuklar ve Devlet Ricali açısından, Devlet Protokolünü ve dolayısı ile Dışişleri Bakanlığını ilgilendirmektedir. Dışişleri Bakanlığı bir liste düzenleyerek VİP salonlarından kimlerin faydalanacağını belirlemiştir. O listede İl Valisine de yer verilmiştir. Bir ilin valisi, bu listeye dahil edilmezse, VİP salonuna giremeyecek inidir? Eğer amaç diğer İl valileri ise, listeye bunu açıkça gösteren bir açıklama konmalıdır.

OLAĞANÜSTÜ HAL BÖLGE VALİSİNİN DURUMU

Diyarbakır Valiliğine bir valinin atanması, Bölge Valisinin Protokoldeki durumuna açıklık getirme gereğini gündeme getirmiştir. Halen yasaya göre Bölge Valisi arabasına Bayrak asabilecek midir? Bu duraksama Türk Bayrağı Kanunu ve Tüzüğünde gereken değişiklik yapılarak ortadan kaldırılmalı ve Bölge Valisine de bayrak takma olanağı sağlanmalıdır. Bu yapılmadan Bakanlık Genelgesi ile sorunun çözümlenebileceği kanısında değilim.

İkinci ve en önemli husus, Bayramlarda tebrikleri kabul edecek Diyarbakır Valisini, Bölge Valisi hangi sırada yer alarak tebrik edecektir. Garnizon Komutam ve Belediye başkanından önce mi sonra mı listeye dahil edilecektir. Kanımca bu bir Bakanlık emri ile düzenlenmeli ve Bölge Valisine ilk sıra verilmeli, diğer sıralar aynen kalmalıdır.

SONUÇ

Yazımda Askeri Protokole hiç değinmedim. Bu yerleşmiştir. Zafer Bayramında sadece komutanın tören geçişini kabul etmesi yolundaki

düşünceden vazgeçildiğini sanıyorum. Askeri Protokolde Mülki İdare Amirlerini ilgilendiren ziyaret, iadei ziyaret, karşılanış ve uğurlanış konularında bazı düzenlemeler vardır. Uygulanmaktadır.

İncelememi bitirirken Protokol konusunun nazik bir konu olduğunu tekrar belirtmek istiyorum.

Bu konudaki sorunlar:

1. Devlet Protokolünün derhal çıkarılması,
2. Buna bağlı olarak Mülki Protokol Yönetmeliğinin çıkarılması,
3. Emniyet Genel Müdürlüğünün sırasının doğru belirlenmesi,
4. İçişleri Bakanlığının resmi dairelerde asılacak levhalara ilişkin hazırlıklarının sonuçlandırılması,
5. Herkesin protokol kaidelerine uyması, halinde kısmen çözümlenecektir.

KORUNMAYA MUHTAÇ ÇOCUKLARA YÖNELİK SOSYAL HİZMETLER VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİNE DÜŞEN BAŞLICA GÖREVLER *

Dr. Ethem ÇENGELCİ **

1. GİRİŞ

Korunmaya muhtaç çocuklara yönelik hizmetler, Dünyada ve Türkiye'de "Sosyal Hizmetler" kavramı, kapsamı, teşkilatı ve uygulamaları içinde yer almaktadır. Bu sebeple, "sosyal hizmetler" kavramının anlamı üzerinde durmak uygun ve gereklidir.

Bu satırların yazarına göre; sosyal hizmetler, yoksulluklarından kaynaklansın veya kaynaklanmasın, toplumdaki mevcut ortalama yaşayış ve algılayış seviyesine, ellerinde olmayan sebeplerle süreli veya süresiz olarak ulaşamayıp sosyal ve/veya ekonomik yönlerden desteklenme ihtiyacı duyan kişilere, karşılıklı ve/veya karşılıksız şekilde sunulan parasal ve/veya nesnel mahiyetteki (mal, malzeme yardımı, rehberlik, yönlendirme, psikolojik destekleme gibi) hizmetlerdir. Bu tanımın en belirgin özelliği, sosyal hizmetlerden faydalanabilecek kişileri "yoksul olma veya olmama" kriterine tabi tutmasıdır. Böyle bir kriter kullanılmasının başlıca sebebi de kuşkusuz ki, Türkiye'nin sosyo-ekonomik yapısı ile ilgilidir. Bilindiği gibi Türkiye gelişme çabası içinde olan bir ülkedir ve her gelişmekte olan ülkede olduğu gibi, Türkiye'de de işsizliğin yüksek oranlı oluşu [1] ücret seviyelerinin genel olarak düşük bir seviyede bulunuşu[2] ve servet ve gelir dağılımında dengesizliklerle karşıla-

---

* Bu metin, "73. Dönem Kaymakamlık Kursu'na katılan kaymakam adaylarına 14.4.1988 tarihinde, İçişleri Bakanlığı Eğitim Merkezi'nde sunulmuş olan konferans için eğitim materyali olarak hazırlanmıştır.

** Sosyal Hizmet Uzmanı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Araştırma ve Geliştirme Şubesi Müdürü.

[1] İşsizlik konusundaki değerlendirmeler ve genel olarak sosyal güvenlik, sosyal yardım ve sigorta uygulamaları ile ilgili konularda ayrıntılı bilgi için bknz.: Turan YAZGAN, Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi, İktisadî Araştırmalar Vakfı, Sayı: 21, İstanbul, 1969.

[2] Türkiye'deki ücretler ile ilgili olarak bknz.: Cahit TALAS, Sosyal Ekonomi, İkinci Kitap, Dördüncü Bası, Sevinç Matbaası, Ankara, 1976, ss. 85-104.

şılması [3] gibi bünyesel özellikler yüzünden nüfusun önemli bir kesimi ekonomik içerikli dar boğazlar ve sorunlarla karşılaşmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'de yaşamakta olan insanların, resmi veya gönüllü kuruluşlar tarafından sunulan değişik amaçlı hizmetlerden nasıl ve hangi kriterler çerçevesinde faydalanabileceğinin tespit edilmesi en başta gelen konu olmaktadır. Bu durum, kuşkusuz ki sosyal hizmetler açısından da böyledir ve sosyal amaçlı kuruluşların planlamalarını yaparken yoksul durumdaki kişileri öncelikle hedefleyen bir stratejiyi dikkatle hazırlamaları gerekmektedir. Ne var ki, sosyal hizmetlerin sadece yoksulluktan kaynaklanan sorunların giderilmesini amaçlayan hizmetler olmadığı da bilinmektedir. Her toplumda olduğu ve olabileceği gibi, Türkiye' de de yoksul olmadıkları halde, "toplumdaki mevcut ortalama yaşayış ve algılayış seviyesine" ulaşamayan ve uyumsuzluk içinde bunalan kişiler bulunmaktadır. Akıl ve ruh sağlığı yönünden güçlükleri olanlar, maddi durumu yerinde olan özürlüler, yeterli gelire sahip yalnız kalmış yaşlılar ve çocukları için gündüzlü bakım kuruluşları talep eden çalışan anneler ve babalar gibi kişiler veya gruplar sosyal hizmetlerin diğer kategorideki hizmet alanları içine girmektedir. Bu durumda, sosyal hizmetler açısından ortaya iki temel kategorinin çıktığı söylenebilir. Bir başka deyişle, sosyal hizmetler :

1. Ekonomik yetersizlikleri sebebiyle geçinme imkânı bulamayan yoksul kişilere,
2. Kişisel sebeplerle değişik türlerde ihtisas hizmetlerine ihtiyaç duyan fakat ekonomik yönden yetersizlikleri bulunmayan kişilere yönelen karşılıklı veya karşılıksız hizmetlerdir.

Korunmaya muhtaç çocuklara yönelik hizmetler ise sosyal hizmetlerin en önde gelen faaliyet sahası durumundadır. Muhtaçlık sebebi ister ekonomik isterse sosyal kökenli olsun; her çocuğun, durumuna en uygun hizmet modelinden faydalanmaya ve kendi kendine yeterli hale gelinceye kadar korunmaya hakkı vardır. Bu hak, 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve benzeri pekçok uluslararası belgede açık ve kesin şekilde güvence altına alınmış durumdadır. 1982 tarihli T.C. Anayasası da, 60 ve 61 inci maddeleri ile bu konuları hüküm altına almış bulunmaktadır. Esasen, bu anlayışa uygun hizmetler, Türkiye' de uzunca bir süreden beri yürütülmekte olup korunmaya muhtaç ço-

---

[3] Bu konudaki geniş değerlendirmeler ve tartışmalar için bknz.: Sait DİLİK, "Endüstrileşmenin Doğurduğu Servet Dağılımı ile İlgili Sorunlar ve Türkiye'de Tartışılabilecek Çözüm Yolları", Cumhuriyet'in 50 nci Yılında Türkiye'de Sanayileşme ve Sorunları Semineri, SBF Yayınları, Sayı: 382, Sevinç Matbaası, Ankara, 1975, ss. 353-397.

cuklara yönelik hizmetler konusunda Türkiye köklü bir geçmişe sahip bulunmaktadır.

Osmanlı İmparatorluğu döneminden başlayarak sürüp gelen bu hizmet anlayışı, modern Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşu safhasında da aynı önem ve benimsenme ile günümüze kadar gelmiştir.

Bugün, Türkiye'de, korunmaya muhtaç çocuklara yönelik hizmetler, "Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü" tarafından yürütülmektedir. Bu Kurum, 24.5.1983 tarihli ve 2828 sayılı Kanun ile kurulmuştur. 27.5.1983 tarihli Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu, bu alanda geniş kapsamlı idari ve mali değişiklikler yapmış ve yeni bir sistem tesis etmiş bulunmaktadır.

Ancak, bu yeni sistemin hangi şartlar içinde doğduğunu ve önceki işleyişe kıyasla ne gibi farklılıklara sahip bulunduğunu daha iyi tespit edebilmek bakımından, yakın geçmişteki tedbirlere ve gelişmelere kısaca göz atmak faydalı olacaktır.

2. TARİHSEL GELİŞİM

2.1. Himayei Etfal Cemiyeti

Bilindiği gibi, bu tedbirler arasında ilk sayılabilecek olanı, daha 1921 yılında Himayei Etfal Cemiyetinin kuruluşu ile ilgili tedbirdir. Faaliyetlerini, "Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu" adı ile ve dernek statüsünde bir gönüllü kuruluş olarak 1983 yılına kadar sürdüren bu "sosyal" kuruluş, bilhassa Kurtuluş Savaşı sırasında şehit düşen askerlerin geride bıraktıkları çocuklarının korunması, yetiştirilmesi ve topluma kazandırılması yönünde başarılı çalışmalar yapmıştır. (Bu kuruluş, 24.5.1983 tarihli ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ile dernek statüsünden çıkarılmış ve sosyal hizmetler alanında faaliyet göstermekte olan diğer kamu kuruluşları ile birlikte yeniden düzenlenmiş ve katma bütçeli bir kamu kuruluşu haline getirilmiştir.)

2.2. Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun

1949 yılında 5387 sayılı "Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun" kabul edilmiştir. Bu Kanun, Türkiye'nin, korunmaya muhtaç çocuklarla ilgili ilk "özel" nitelikteki Kanunu olmuş ve bugünkü gelişmelerin bir basamağını teşkil etmiştir.

2.3. Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun

5387 sayılı Kanun, daha sonra, 1957 yılında 6972 sayılı "Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun" ile yürürlükten kaldırılmıştır. Çocukların korunmasına yönelik sosyal hizmetlerin biraz daha farklı bir anlayış ile ele alındığı bu ikinci "Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun" 1983 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. 1949 tarihli Kanun, hizmeti, merkezi idareye ait kamu kuruluşları arasında bölüştürmüş iken, 1957 tarihli ikinci Kanun, bu bölünmeye ayrıca, her ilde veya ortaklaşa olarak birkaç ilde kurulacak olan "Korunmaya Muhtaç Çocukları Koruma Birlikleri"ni de eklemiştir. Böylece, korunmaya muhtaç çocuklara yönelik sosyal hizmetler; mahalli idare birimleri olan Koruma Birliklerinin direkt sorumluluğu ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı ile Milli Eğitim Bakanlığı'nın da dolaylı sorumluluğu altında yürütülmeye başlanmıştır. Bu durum, 26 sene bu şekilde devam etmiş ve her geçen yıl, yemlenen ve artan problemlerle dolu bir hizmet modeli doğmuştur. (6972 sayılı Kanun, en sonunda, 27 Mayıs 1983 tarihli Resmî Gazete'de yayınlanan 2828 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır.)

2.4. Sosyal Hizmetler Enstitüsü

Cumhuriyet döneminde, korunmaya muhtaç çocuklarla ilgili sosyal hizmetleri doğrudan etkileyen bir gelişme 1959 yılında olmuş ve 12.6.1959 tarihli ve 7355 sayılı "Sosyal Hizmetler Enstitüsü Kurulmasına Dair Kanun" kabul edilmiştir. Bu Kanun ile, ilk kez dünya ülkelerindeki modern eğilimlere paralel bir anlayışın ülkemizde de geliştirilmesine imkân tanınmıştır. Kanun gereği, "Sosyal Hizmetler Enstitüsü", sosyal hizmetler alanlarıyla ilgili ilmi araştırmalar yapmak ve "Sosyal Hizmetler Akademisi" de, "devlet adına sosyal yardım sağlayacak" olan profesyonel elemanları, yani sosyal hizmet uzmanlarını yetiştirmek üzere organize olmuşlardır. (7355 sayılı Kanunun Sosyal Hizmetler Akademisine ilişkin hükümleri, 41 sayılı "Yükseköğretim Kurumlan Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile yürürlükten kaldırılmıştır. Sosyal Hizmetler Akademisi, halen Hacettepe Üniversitesi Rektörlüğü'ne bağlı olarak ve "Sosyal Hizmetler Yüksekokulu" adıyla faaliyetlerine devam etmektedir. 7355 sayılı Kanunun bütünü ise, 2828 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır.)

2.5. Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü

1963 yılında da, 225 sayılı Kanun ile Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı merkez teşkilatı bünyesinde "Sosyal Hizmetler Genel Müdürlü-

ğü" kurulmuştur. Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü, 6972 sayılı Kanun ile Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na verilmiş sorumlulukları, bu Bakanlık adına yerine getirmiş ve 0 - 6 yaşları arasındaki korunmaya muhtaç çocuklara yönelik hizmetler açısından Koruma Birliklerine destek olmuştur. (Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğünün kurulmasına imkân tanıyan 225 sayılı Kanun, 2828 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır.)

2.6. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu

Ve, nihayet; 24 Mayıs 1983 tarihli ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ile Cumhuriyet döneminin en etkili ve önemli düzenlemesi yapılmış ve korunmaya muhtaç çocuklara yönelik hizmetlerin tamamen Devlet'in yönetimi ve kontrolü altına alınması mümkün olmuştur. 2828 sayılı Kanun ile Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na bağlı, katma bütçeli ve tüzelkişilikli bir kamu sosyal yardım kuruluşu olarak Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü kurulmuş ve hizmetin yürütülmesine ilişkin konular yeniden ve modern usuller dahilinde gözden geçirilmiştir.

2.7. Korunma Kararı Kalkan Çocukların İşe Yerleştirilmesine Yönelik Kanun

Bu tedbirlere ek olarak 2.3.1988 tarihli ve 19742 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 25.2.1988 tarihli ve 3413 sayılı yeni bir Kanun ile korunmaya muhtaç çocuk hizmetleri alanında yeni bir gelişme daha kaydedilmiş ve ve konuya yönelik hizmetlere, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının da katılması imkânı yaratılmıştır. Kanun, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun sorumluluğuna tevdi edilmiş çocuklardan, reşit olduktan sonra ayrılanlar için, kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde belirli oranlar dahilinde (her yılbaşındaki serbest kadro mevcutlarının binde biri oranında) kadro ayrılmasını öngörmektedir. Korunma kararı kalkmış çocukların, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu aracılığıyla, ilgili kurum ve kuruluşlara başvurması ve kendi aralarında yapılacak giriş sınavlarına dayalı olarak işe alınmaları da Kanun ile belirlenmiş hükümler arasındadır.

Bu çerçeveye dayalı olarak Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nu ve 2828 sayılı Kanun ile oluşturulan yeni modeli incelemek faydalı olacaktır.

3. SOSYAL HİZMETLER VE ÇOCUK ESİRGEME KURUMU KANUNU İLE GETİRİLEN YENİ SİSTEM

2828 sayılı Kanun; korunmaya, bakıma veya yardıma muhtaç aile çocuk, sakat, yaşlı ve diğer kişilere götürülen sosyal yardım ve sosyal refah hizmeti mahiyetindeki uygulamaları, yeni ve modern esaslara bağlamıştır.[4] Kanun, esas olarak bir teşkilatın kuruluşu ve görevleriyle ilgili hususları düzenlemekle birlikte, "hizmet kanunu" niteliğini de taşı makta ve bu özelliğinden dolayı, faaliyetlerin şeklini, kapsamını ve standartlarını etkileyebilecek bir özellik göstermektedir.

2828 sayılı Kanunun kabul edilmesi ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na bağlı katma bütçeli ve tüzelkişilikli bir kamu kuruluşu statüsünü taşıyan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun kurulması ile sosyal hizmetler alanında, Sosyal Hizmetler Enstitüsü'nün kurulmasından sonraki ikinci büyük gelişme kaydedilmiştir.

3.1. Başlıca Yenilikler

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanununun sosyal hizmetler alanına kazandırdığı yeniliklerden en karakteristik nitelikte olanlarını şu şekilde belirtmek mümkündür :

. Korunmaya muhtaç çocuklara yönelik hizmetlerin yürütülmesin den sorumlu mahalli idare birimleri olan Korunmaya Muhtaç Çocukları Koruma Birlikleri devreden çıkarılmıştır. Böylece, çocuk hizmetleri nin tek elden ve merkezden planlanması ve denetlenmesi mümkün ha le gelmiştir.

. Korunmaya muhtaç çocukların belirlenmesinde ve incelenmesin de Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu yetkili kılınmıştır Böylece, daha önce yeterince yapılma imkânı bulunamayan sosyal incelemelerin (muhtaçlık tespitlerinin) bu alanda yetişmiş profesyonel elemanlar olan sosyal hizmet uzmanları eliyle yapılması ve gerçekten korunması gereken çocukların daha sağlıklı şekilde belirlenmesi için gerekli hukuki dayanak sağlanmıştır.

. Ekonomik yönden muhtaçlık içinde bulunan kişilerin ve ailelerin parasal ve nesnel hizmetlerden (mal ve malzeme yardımı, rehberlik, yönlendirme, çocuk yuvaları, yetiştirme yurtları, huzurevleri, reha-

---

[4] 2828 sayılı Kanun ile getirilen yeni sistem hakkında ayrıntılı bilgi için; Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Öğretim Görevlisi (Kanunun çıktığı dönemde SSYB Sosyal Hizmetler Genel Müdür Vekili Ertan KAHRAMANOĞLU'na müracaat etmek mümkündür.)

bilitasyon merkezleri gibi kuruluşlarda bakım, koruma, yetiştirme gibi) faydalanmasını sağlayabilecek bir sosyal yardım sisteminin oluşturulabilmesi için gerekli hukuki, idari ve mali yapı kurulmuştur. Böylece, bilhassa korunmaya muhtaç çocukların, sosyal hizmet kuruluşları yerine, kendi evlerinde ve kendi aileleri yanında bakılmaları ve korunmaları imkânlar dahiline girmiştir.

. Sosyal hizmetlere ayrılabilecek mali kaynaklar, eskiye kıyasla, çok daha geniş ve sağlam gelir alanlarına yayılmış ve devamlılık temin edilmiştir.

. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'na geniş bir mevzuat hazırlama yetkisi tanınmış ve böylece sosyal hizmetlerin, değişen ve gelişen ihtiyaçlarla bağlantılı şekilde organize edilmesi imkânı yaratılmıştır.

. Sosyal hizmetlerin, illerde, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nu temsil etmeye yetkili İL Sosyal Hizmetler Müdürlükleri tarafından eskiye kıyasla daha aktif ve profesyonelce tanıtılması ve yaygınlaştırılması mümkün hale gelmiştir.

3.2. Sosyal Hizmetlerin Yürütülmesinde Uyulacak Temel Prensipler

2828 sayılı Kanun, hizmetlerin yürütülmesinde uyulacak temel prensipleri de tespit etmiştir. Buna göre, "sosyal hizmetlere ait faaliyetlerin, Devlet'in denetim ve gözetiminde, halkın gönüllü katkı ve katılımı da sağlanarak bir bütünlük içinde yürütülmesi", "kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar arasında koordinasyon ve işbirliği tesis edilerek güç birliği sağlanması ve mevcut kaynaklara en verimli şekilde işlerlik kazandırılması", "korunmaya muhtaç çocuklara, sakatlara ve yaşlılara öncelik tanınması", "hizmet talebinin hizmet arzından fazla olması halinde, önceliklerin, muhtaç olma derecesi ve başvuru veya tespit sırası esas alınmak suretiyle belirlenmesi", "korunmaya muhtaç çocuk hizmetlerinin sadece Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu tarafından yürütülmesi", "muhtaç sakatların toplum içinde kendi kendilerini idare edebilecek ve üretken hale gelebilecek şekilde bakım ve rehabilitasyonlarının yapılması ve bunlardan tedavisi mümkün olmayanların sürekli bakım altına alınması" ve "korunmaya muhtaç çocukların Türk örf, âdet, inanç ve milli ahlakına sahip, kendisine güvenen, insan sevgi ve saygısıyla dolu, Atatürk'çü düşünce ve Atatürk ilke ve inkılaplarına uygun olarak yetiştirilmeleri, bir iş veya meslek sahibi yapılmaları, koruma kararı kalktıktan sonra da toplum içinde izlenmeleri ve imkânlar ölçüsünde desteklenmeleri" gerekmektedir.[5]

---

[5] SHÇEK Kanunu, Md.: 4/a/b/c/d/e/k/l.

3.3. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun Görevleri

Kurumun temel görevleri şu şekilde tespit edilmiştir:[6]

a) Sosyal hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili esasları belirlemek,

b) Öncelikle korunmaya, bakıma ve yardıma muhtaç çocuk, sakat ve yaşlıların tespiti, incelenmesi ve bunların korunması, bakımı, yetiştirilmesi ve rehabilitasyonlarını sağlamak üzere çocuk yuvaları, yetiştirme yurtları, huzurevleri, bakım ve rehabilitasyon merkezleri gibi sosyal hizmet kuruluşlarını kurmak ve işletmek ve bu konularda gerekli diğer hizmetleri yürütmek,

c) Çalışan ana ve babalar ile yurt dışındaki işçilerin çocuklarının bakımını ve korunmasını sağlamak amacıyla imkânları ölçüsünde kreş ve gündüz bakımevleri gibi gündüzlü veya benzer amaçlı yatılı sosyal hizmet kuruluşları kurmak ve işletmek,

ç) Yoksulluk içinde olup da temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve yaşamlarını en düşük düzeyde dahi sürdürmekte güçlük çeken kişi ve ailelere kaynakların yeterliliği ölçüsünde ayni ve nakdi yardımlarda bulunmak.

3.4. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun Teşkilat Yapısı

Kurum, Genel Müdürün yönetiminde, üç Genel Müdür Yardımcısı ve merkezde ana hizmet, danışma - denetim ve yardımcı birimler ile taşrada İL Sosyal Hizmetler Kurulları ve Müdürlükleri, ilçe Sosyal Hizmetler Şubeleri ve Sosyal Hizmet Kuruluşlarından oluşmaktadır. Merkez teşkilatında ise "Aile ve Çocuk Hizmetleri", "Yetiştirme Yurtları", "Yaşlı Hizmetleri", "Sakatların ve Felçlilerin Rehabilitasyonu", "Genel Sosyal Hizmetler" Daire Başkanlıkları "anahizmet"; Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, "danışma ve denetim"; "Personel", "idari ve Mali işler" ve "Yapı işleri" Daire Başkanlıkları ile Sosyal Hizmetler Eğitim ve Araştırma Merkezi (Eğitim Merkezi) Müdürlüğü, Döner Sermaye Merkez Müdürlüğü, Bilgi işlem Merkezi Müdürlüğü ve Savunma Uzmanlığı "yardımcı birimler" olarak görev yapmaktadır.[7]

---

[6] SHÇEK Kanunu, Md.: 9/a/b/c/d, 3/e ve 21.

[7] SHÇEK Kanunu, Md.: 10, 12; 18.7.1984 tarihli ve 84/8360 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Resmî Gazete'de, 13.8.1984, Sayı: 18488 (Mükerrer), s. 515-527 ve Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kayıtları, 1987

3.5. Gelir Kaynakları

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'na 2828 sayılı Kanunla tahsis edilen gelir kaynakları şunlardır.[8]

a) Genel bütçeden yapılacak hazine yardımı,

b) Döner sermaye gelirleri,

c) Kuruma ait taşınır veya taşınmaz mallardan elde edilecek her çeşit gelirler,

ç) Kurum tarafından veya Kurum yararına başka kuruluşlar ya da gerçek ve tüzelkişilerce düzenlenecek sosyal faaliyetler ile her türlü teşebbüs gelirleri,

d) Gerçek ve tüzelkişilerle uluslararası resmi ve özel kuruluşlar ve yabancı benzer kuruluşlar tarafından Kuruma yapılacak ayni ve nakdi taşınır ve taşınmaz her çeşit bağışlar ve bunların gelirleri,

e) Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarınca toplanacak kurban derisi, fitre, zekât gelirlerinden Kurum'a ayrılan paylar, (Bu paylar daha önce Türk Hava Kurumu tarafından ayrılmakta iken 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile bu yetki il ve ilçe vakıflarına bırakılmıştır.)

f) Belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde düzenlenen fuar, festival, sergi ve benzeri yerlere giriş biletlerine, Bakanlar Kurulunca tespit edilen miktarda yapıştırılacak sosyal yardım pulu gelirleri,

g) Kanunla kurulmuş olan Spor-Toto, Milli Piyango gibi şans oyunları tertip eden kuruluşların aylık hasılatlarının %1'inin Kuruma aktarılması ile elde edilecek gelirler,

h) 26.5.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 103 üncü maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca belediyelerce yapılacak yardımlar,

ı) İl özel idareleri bütçelerine bir önceki yıl ödeneklerinin %5'inden az olmamak üzere konulacak yardımlar,

i) Kanunla kurulan döner sermaye işletmelerinin (Vakıflar Genel Müdürlüğüne ait olanlar hariç) yıllık brüt hasılatlarının %1'inin Kurum'a aktarılmasıyla elde edilecek gelirler.

3.6. Korunmaya Muhtaç Çocuklara Yönelik Yeni Düzenlemeler

2828 sayılı Kanun ile 6972 sayılı Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanunun yürürlükten kaldırılmış olması sebebiyle, korunmaya

---

[8] SHÇEK Kanunu, Md.: 18.

muhtaç çocuklara yönelik hizmetlerin yürütülmesine ait konular da yeniden düzenlenmiş bulunmaktadır. Bunların başlıcalarını şu şekilde özetlemek mümkündür :

. Kanun, yeni bir korunmaya muhtaç çocuk tanımı getirmiştir. “Korunmaya muhtaç çocuk; beden, ruh ve ahlak gelişimleri veya şahsi güvenlikleri tehlikede olup; 1 — Ana veya babasız, ana ve babasız, 2 — Ana veya babasız veya her ikisi de belli olmayan, 3 — Ana veya babası veya her ikisi tarafından terkedilen, 4 — Ana veya babası tarafından ihmal edilip fuhuş, dilencilik, alkollü içkileri veya uyuşturucu maddeleri kullanma gibi her türlü sosyal tehlikelere ve kötü alışkanlıklara karşı savunmasız bırakılan ve başıboşluğa sürüklenen çocuk" olarak tanımlanmaktadır.[9]

. Çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları da yaş sınırlarında değişiklik yapılmak suretiyle yeniden tanımlanmış ve yuvalar için 0 - 6, yetiştirme yurtları için 7 -18 olan yaş aralıkları, “altı yaşında yetiştirme yurtlarına nakledilen çocukların ortam değiştirmekten duydukları psikolojik rahatsızlık ve ileri yaşlardaki çocuklar arasında kendilerini koruma imkânının olmaması" gibi sebeplerle yuvalar için 0-12 ve yurtlar için 13 -18 olacak şekilde değiştirilmiştir.

. Çocuk yuvaları tanımındaki bir istisna ile, 12 yaşını doldurmuş olduğu halde gerektiğinde kız çocuklarının kuruluşlar bünyesinde korunmalarına devam edilmesi imkânı tanınmıştır.[10] Yetiştirme yurtları kapsamına giren çocuklarla ilgili bazı istisnalar da bulunmaktadır. Kanun, kural olarak, mahkemece haklarında korunma kararı alınan çocukların “reşit oluncaya kadar" Kurum tarafından bakılmaları, yetiştirilmeleri ve bir iş ve meslek sahibi yapılmalarını hüküm altına almıştır. Ancak, koruma kararı, çocukların korunmasını gerektiren şartların ortadan kalkması halinde, Kurum'un teklifi üzerine mahkemece çocuk reşit olmadan önce kaldırılabildiği gibi, “çocuğun rızası alınmak şartıyla" devam ettirilmesi de mümkündür. Ancak reşit olan çocukların korunma kararlarının devam ettirilebilmesi için rıza şartı yanında bazı ek şartlar da gerekli olmaktadır. Bu şartlar, ya “eğitim" ya da “bir iş veya meslek sahibi olma" yönündeki çalışmasını sürdürüyor olmaktır. Eğitimlerini sürdüren çocuklardan ortaöğretime devam edenler 20; yükseköğretime devam edenler 25 yaşına kadar; bir iş veya meslek sahibi olma yönündeki çalışmalarını sürdürenler ise 20 yaşına kadar Kurum'un sorumluluğu altında kalabilmektedir. Bu istisnalar dışında, “beden, zihinsel ve ruhsal sakatlıkları nedeniyle sürekli bakıma muhtaç du-

---

[9] SHÇEK Kanunu, Md.: 3/b.

[10] SHÇEK Kanunu, Md.: 3/e-l ve 2.

rumda bulunan ve çalışmaktan aciz olan çocuklar" için de bir istisna getirilmiş ve süre belirtilmeksizin bu durumdaki çocukların korunma kararlarının uzatılacağı hüküm altına alınmıştır.[11]

. Kanun, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları bünyesindeki bakım ve yetiştirme ile birlikte 6972 sayılı Kanunda da yer alan "koruyucu aileler" yanında bakım ve koruma tekniğini muhafaza etmiştir. Çocukların bakımını ve yetiştirilmesini, Kurumun denetim ve gözetiminde yerine getirecek olan koruyucu ailelerin, bu fonksiyonu, gönüllü veya ücretli olarak yerine getirmeleri mümkün kılınmıştır.[12]

Korunmaya muhtaç çocuk olup da; kör, sağır, konuşma özürlü, ortopedik ve diğer bedensel veya zihinsel ve ruhsal yönlerden özürlü olmaları sebebiyle özel eğitime ihtiyaç gösteren çocukların Milli Eğitim, Gençlik ve Spor Bakanlığı'na ait okullarda eğitilmeleri gerekmektedir.[13]

2828 sayılı Kanun, korunmaya muhtaç çocukların "korunma kararları kalktıktan sonra Kurum'la ilişkilerinin sağlanması ve kendilerine imkânlar ölçüsünde yardımcı olunması"[14] ve "evlenen, kız çocuklarına çeyiz ihtiyaçlarını karşılamak üzere belli bir tutarda evlenme yardımı yapılması"[15] gibi düzenlemelerle, önceki mevzuatda yer almayan ve kamu vicdanını rahatsız eden bazı eksikliklerin giderilmesini de mümkün kılmıştır.

Böylece, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ile, Türkiye'nin 1959 yılında Sosyal Hizmetler Enstitüsü ve 1961 yılında da Sosyal Hizmetler Akademisinin kurulmasından sonra oluşturmaya başladığı bilimsel bilgi ve mesleki birikim değerlendirilmiş ve "sosyal reform" karakteri taşıyan bir hukuki düzenleme yapılmıştır.

4. 2828 SAYILI SOSYAL HİZMETLER VE ÇOCUK ESİRGEME KURUMU KANUNU NUN MÜLKİ İDARE AMİRLERİNE VERDİĞİ BAŞLICA GÖREVLER

2828 sayılı Kanun, sosyal hizmetlerin ve bilhassa da korunmaya muhtaç çocuklara yönelik sosyal hizmetlerin kendine özgü özellikleri

---

[11] SHÇEK Kanunu, Md.: 22 ve 24.

[12] SHÇEK Kanunu, Md.: 23.

[13] SHÇEK Kanunu, Md.: 25/son fıkra. Millî Eğitim, Gençlik ve Spor Bakanlığı, bu yöndeki görevlerini, 15.10.1983 tarihli ve 18192 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan, 12.10.1983 tarihli ve 2916 sayılı "Özel Eğitime Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun" hükümlerine göre yürütmektedir.

[14] SHÇEK Kanunu, Md.: 24/son fıkra,

[15] SHÇEK Kanunu, Md.: 32.

sebebiyle, mülki idare amirlerine son derece önemli rol, görev ve sorumluluklar vermiştir. Bu yükümlülükler; İl Sosyal Hizmetler Kurulları, İl Sosyal Hizmetler Müdürlükleri, İlçe Sosyal Hizmetler Şubeleri ve sosyal hizmetlerden faydalanacak kişilerin tespit edilmesi ve incelenmesiyle ilgilidir.

4.1. İl Sosyal Hizmetler Kurulları[16]

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun taşra teşkilatı arasında yer alan İl Sosyal Hizmetler Kurulları, "ilde sosyal hizmetlerle ilgili uygulamaları değerlendirmek, karşılaşılan güçlüklere çözüm yolları araştırmak, bu alandaki koordinasyon ve işbirliğini geliştirmek, halkın katkı ve katılımının Kurum hizmetleri çerçevesinde devamlılığını sağlayıcı tedbirleri almak ve bu konularda görüş oluşturmakla görevli" kılınmışlardır. 17.11.1983 tarihli ve 18234 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren "İl Sosyal Hizmetler Kurulu'nun Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik" hükümleri doğrultusunda, Kanun ile verilmiş görevleri yürüten Kurulların başkanlığını valilerin yapması gerekmektedir.

4.2. İl Sosyal Hizmetler Müdürlükleri[17]

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nu, ilde, Sosyal Hizmetler Müdürü temsil etmekte ve uygulamalar ise İl Sosyal Hizmetler Müdürlükleri eliyle yürütülmektedir.

İl Sosyal Hizmetler Müdürü, il idare şube başkanı statüsünde olup il sınırları içindeki ilçe sosyal hizmetler şubelerinin ve sosyal hizmet kuruluşlarının (çocuk yuvaları, yetiştirme yurtları, huzurevleri, rehabilitasyon merkezleri, kreş ve gündüz bakımevlerinin) amiridir.

İl Sosyal Hizmetler Müdürü, il sınırları içindeki sosyal hizmet uygulama ve işlemleri açısından, Valiye ve Genel Müdüre karşı sorumludur.

2828 sayılı Kanun, İl Sosyal Hizmetler Müdürlüklerinin kuruluşlarının ve kadrolarının, hizmet alanlarına ve yoğunluklarına göre tespit edilmesini hükme bağlamıştır.

İl Sosyal Hizmetler Müdürlüklerinin kuruluş işlemlerinin, beş yıllık bir geçiş süresi içinde tamamlanması gerekmektedir. (Bu süre, 27.5.1988 tarihinde sona ermektedir.)[18]

---

[16] SHÇEK Kanunu, Md.: 13.

[17] SHÇEK Kanunu, Md.: 12/b ve 14.

[18] SHÇEK Kanunu, Geçici Madde: 6.

4.3. İlçe Sosyal Hizmetler Şubeleri[19]

2828 sayılı Kanun, Kurum un taşra teşkilatı içinde İlçe Sosyal Hizmetler Şubelerine de yer vermiş olmakla birlikte, bu birimlerin "ihtiyaç duyulan ilçelerde kurulması" yönünde bir sınırlayıcı hükme de yer vermiş bulunmaktadır. Bu statü içinde kurulacak olan İlçe Sosyal Hizmetler Şubelerinin, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu hükümleri doğrultusunda Kaymakamlara ve İl Sosyal Hizmetler Müdürlerine karşı sorumluluk taşıyarak görev yapmaları gerekecektir.[20]

4.4. Muhtaç Kişilerin Tespiti ve İncelenmesi[21]

2828 sayılı Kanun; korunmaya, bakıma ve yardıma muhtaç ailelerin, çocukların, özürlülerin, yaşlıların ve sosyal hizmetlere ihtiyaç duyan diğer kişilerin tespit edilmesi ve incelenmesi konusunda Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu nu yetkili ve görevli kılmış bulunmaktadır. Ancak, bu kişilerin Kurum'a duyurulmasında ve incelemeye ilişkin olarak Kurum ile işbirliğinde bulunulmasında, mahalli mülki amirler, sağlık kuruluşları, köy muhtarları, genel kolluk kuvvetleri ve belediye zabıta memurları da sorumluluk taşımaktadır.

Korunmaya muhtaç kişilerin ve bilhassa da korunmaya muhtaç çocukların tespit edilmesi ve bu tespitin yapılması amacıyla yürütülen inceleme çalışmaları, büyük bir önem taşımaktadır. Kamu kaynaklarının gerçekten ihtiyacı olana aktarılması anlamındaki bu çalışmaların ehil personel eliyle yürütülmesi konusunda mülki idare amirlerine büyük görevler düşmektedir. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun henüz taşra teşkilatı kuramadığı ilçeler açısından konu daha büyük bir önem taşımakta ve kaymakamlarca ilçelerdeki diğer ilgili kuruluşlarda (sağlık teşkilatı, milli eğitim, gençlik ve spor teşkilatı gibi) mevcut vasıflı personelin, tespit ve inceleme işlerine yöneltilmesi şart olmaktadır. 2828 sayılı Kanunun korunmaya muhtaç çocuklarla ilgili tespit ve inceleme görevleri, 28.11.1983 tarihli ve 18235 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren "Korunmaya Muhtaç Çocukların Tespit, inceleme, Korunma Kararlarının Alınması ve Kaldırılmasına İlişkin Yönetmelik" hükümleri doğrultusunda yürütülmektedir.

---

[19] SHÇEK Kanunu, Md.: 12/c ve 14.

[20] Halen, "Sosyal Hizmetler Şubesi" kurulmuş ilçe yoktur. Ancak, çoğunluğu büyük şehirlerde olmak üzere, bazı ilçelerde sosyal hizmet kuruluşları vardır.

[21] SHÇEK Kanunu, Md.: 21.

5. KORUNMAYA MUHTAÇ ÇOCUKLARA YÖNELİK HİZMETLERİN BUGÜNKÜ DURUMU VE TARTIŞILABİLECEK BAŞLICA KONULAR

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun çocuklara yönelik sosyal hizmetleri; halihazırda büyük ölçüde kuruluşlar bünyesinde bir ölçüde de koruyucu aileler yanında sürdürülmektedir. Kimsesiz ve korumasız kalmış çocukların sosyal hizmetlerin kapsamına dahil edilmeleri için kural olarak kuruluş bakımından başka bir model kullanılmasının mümkün olamayacağı düşünülebilir. Bununla birlikte, belirli şartlar çerçevesinde, başka modeller kullanılması da mümkündür. Bu tür modellerin gerçekleştirilebilmesi ise; ancak, çocuğun tamamen kimsesiz olmaması, kendisine destek olma imkânına sahip anne, baba, kardeş, büyükbaba, büyükanne, dayı, teyze, hala gibi yakın akrabalarından en az birinin bulunması ve bu kişilerin de sosyal ve psikolojik yönden konuya asgari bir yatkınlıklarının olması gibi bazı özel şartların biraraya gelmesi hallerinde imkânlar dahilindedir. Bu şartlar bulunduğu veya sosyal hizmet mesleğinin insanlarla çalışma teknikleri kullanılarak yaratılabildiği veya yaratılabileceği kanaati elde edildiği takdirde, muhtaç çocukların muhtaç aile kategorisi içinde mütalaa edilmesi mümkündür. Bu durumda, ailelerin parasal sosyal gelirlerle desteklenmesi ve sosyal rehberlik altında kendi kendilerine yeterli hale gelmeleri temin edilinceye kadar sosyal yardım karakterli, kuruluş dışında bakım esasına dayalı bir başka modelin uygulanmasına geçilebilmektedir. Ancak 2828 sayılı Kanunda yer almış ve temel esasları belirlenmiş olmakla birlikte, Kurum'un kişilere kendi evlerinde sosyal hizmet sağlamaya yönelik fonksiyonu henüz yaygınlık kazanmış değildir. Dolayısıyla, çocuklara yönelik hizmetler, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtlarından oluşan "kuruluş bakımı" ve "koruyucu aile bakımı" modelleri esas alınarak yürütülmektedir.

Kurum tarafından bakım altına alınabilmek için muhtaçlık tespitinin yapılmış ve bu tespitin mahkeme tarafından da uygun bulunmuş olması gerekmektedir. Çocuğun muhtaçlık tespitinin mahkemece kabulü, "koruma kararı" alınması şeklinde gerçekleşmektedir. Muhtaçlık tespitleri, Kurum görevlisinin; "çocuğun öz geçmişi, anne ve babasının olup olmadığı, ailesinin ve çevresinin sosyo-ekonomik durumu, o ana kadar yaşadığı yer, yakın akrabalık ve komşuluk ilişkileri gibi konuları açıklığa çıkaracak derinlemesine incelemesine" ve "çocuğun buluntu olduğuna dair Karakol Zabıt Varakası", "anne ve baba ayrılmış ise ilgili mahkeme kararı", "terkedilmiş ise ilgili tutanak", "çocuğun korunmaya muhtaç olduğu hakkındaki ihbarla ilgili tutanak" ve "tapu,

vergi ve nüfus dairelerinden alınacak mal, mülk, gelir durumu, velayet - vesayet gibi konuları ihtiva eden belgelere" dayalı olarak gerçekleştirilmektedir.

Haklarında korunma kararı alınmış muhtaç çocuklar, yaş durumlarına, ikâmet şartlarına ve kişisel özelliklerine uygun şekilde çocuk yuvalarına, yetiştirme yurtlarına veya koruyucu aileler yanma yerleştirilmektedir.[22]

2828 sayılı Kanuna göre, Çocuk Yuvaları, 0 - 12 yaşları arasındaki korunmaya muhtaç çocuklarla gerektiğinde 12 yaşını dolduran kız çocuklarının, bedensel, eğitsel, psiko-sosyal gelişimlerini, sağlıklı bir kişilik ve iyi alışkanlıklar kazanmalarını; Yetiştirme Yurtları ise "13-18 yaşları arasındaki korunmaya muhtaç çocukları korumak, bakmak ve bir iş veya meslek sahibi edilmeleri ve topluma yararlı kişiler olarak yetiştirilmelerini" sağlamakla görevli ve yükümlü olan yatılı sosyal hizmet kuruluşlarıdır.[23]

Çocuk Yuvaları[24] ile Yetiştirme Yurtlarında[25] çocukların yatırılmaları, yedirilmeleri, giydirilmeleri, eğitim, öğretim ve sağlık hizmetlerinden faydalandırılmaları, misafirlerinin ağırlanması, ulaştırma ve tatil ihtiyaçlarının karşılanması, diğer özel kişisel mal ve malzemenin ve sosyal faaliyetlerle ilgili ihtiyaçlarının temini ve harçlıklarının verilmesi gibi aile ortamındaki her çocuk için gerekli olan temel ihtiyaçlar Kurum bütçesine bu amaçlar için konulmuş ödenekler kullanılarak karşılıksız şekilde sağlanmaktadır.

Koruyucu aileler, "mahkemece haklarında korunma kararı alınan korunmaya muhtaç çocukların öz anne - baba yerini tutabilecek şekilde geçici veya sürekli, ücretli veya gönüllü bakımını gerçekleştirebilecek durumdaki aileler olarak tanımlanmaktadır.[26] Koruyucu aileler, "çocukların yeteneklerinin ve becerilerinin elverdiği noktaya kadar eğitimlerini, bakımlarını ve meslek sahibi olmalarını, sağlıklarını korumalarını kendi öz çocuklarından hiç bir ayrımda bulunmadan temin etmekle" yükümlü kılınmışlardır.[27] Bu sebeple, koruyucu aile olabilecek kişilerde tutarlı, dengeli, çocuğa sevgi verebilecek kişilik yapısında olması, ço-

---

[22] Bknz.: Korunmaya Muhtaç Çocukların Tespiti, İncelenmesi, Korunma Kararlarının Alınması ve Kaldırılmasına İlişkin Yönetmelik, Md.: 7-16.

[23] SHÇEK Kanunu, Md.: 3/e-l ve 2.

[24] SHÇEK Çocuk Yuvaları Yönetmeliği, Md.: 43, 46, 47, 51, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 62 ve 63.

[25] SHÇEK Yetiştirme Yurtları Yönetmeliği, Md.: 11, 14, 18, 19, 20, 21, 22, 23 ve 24.

[26] SHÇEK Koruyucu Aile Yönetmeliği, Md.: 5/h.

[27] SHÇEK Koruyucu Aile Yönetmeliği, Md.: 20.

cuksuz veya az çocuklu olması, orta yaşlı olması,; fizik ve ruh sağlığı açısından çocuğa bakabilecek durumda olması ve çocuğun bakımını ve yetiştirilmesini sağlayacak asgari gelir seviyesinde bulunması" şartları aranmaktadır.[28]

Koruyucu ailelere, baktıkları çocuk için ücret verilmesi, "ailenin ekonomik durumuna, isteğine ve Kurumun taktirine" bağlıdır. Ücret bağlanması uygun görülen ailelere, "her yıl Bütçe Kanunları ile tespit edilen memur maaş katsayısının 250 gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktar kadar aylık net ödeme" yapılmaktadır.[29] Çocukların, "hastalanmaları halinde sağlık hizmetlerinden faydalanmaları ve gerekli diğer sağlık mal ve malzemesi ile ilgili harcamaların karşılanması" Kurum'un sorumluluğu altındadır.[30]

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu; halen, 7578 kapasiteli 57 Çocuk Yuvası ve 11.132 kapasiteli 84 Yetiştirme Yurdu'nda korunmaya muhtaç çocuklara yönelik kuruluş bakımı türündeki hizmetlerini sürdürmektedir. Sosyal hizmet kuruluşları dışındaki bakım modelleri arasında yer alan koruyucu aileler yanındaki 457 çocuk da eklendiğinde, mevcut toplam kapasite 19.167 olmaktadır. Değişik sebeplerle haklarında korunma kararı alınmış 5000 civarında çocuk da Çocuk Yuvalarına veya Yetiştirme Yurtlarına alınmak için sırada beklemektedir.

Bu verilerin akla getirdiği ilk sonuç, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun, çocuklara yönelik sosyal hizmetlerini büyük ölçüde yatılı sosyal bakım kuruluşları bünyesinde gerçekleştirmekte olduğudur. Çocukların aile ortamına yakın bir atmosferde korunmaları amacını taşıyan koruyucu aile uygulamaları son derece düşük bir seviye teşkil etmektedir.

Oysa, çocuklara yönelik bakım ve koruma hizmetlerinin bazı istisnai haller dışında yatılı sosyal hizmet kuruluşları bünyesinde yürütülmesinin uygun olup olmadığı tartışmalıdır.[31]

Bu satırların yazarı tarafından, 1984 yılı içinde Türkiye sathında yapılan bir araştırmada; sosyal hizmet teşkilatlarında görevli ihtisas

---

[28] SHÇEK Koruyucu Aile Yönetmeliği, Md.: 10.

[29] SHÇEK Koruyucu Aile Yönetmeliği, Md.: 31 (15.5.1987 tarihli ve 19553 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan bir değişiklik yönetmeliği ile gösterge rakamı 60'dan 250'ye yükseltilmiştir.)

[30] SHÇEK Koruyucu Aile Yönetmeliği, Md.: 27.

[31] Bu konuda ayrıntılı bilgi için bknz.: Zuhal ARNAZ, "Koruyucu Aile Bakımındaki Çocuğun Gelişim Özellikleri" Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 2-3, Ankara, Mayıs-Eylül 1983, s. 111-155.

personelin %80.00'inin, korunmaya muhtaç çocukların kuruluşlarda bakılmasını sakıncalı buldukları tespit edilmiştir.[32]

Bununla birlikte, çocuklara yönelik sosyal hizmetlerin yatılı sosyal hizmet kuruluşları bünyesinde sürdürülmesini; kimsesiz, terkedilmiş, öksüz kalmış çocuklar için, mevcut şartlarda daha uygun bir bakım ve koruma tekniği olamayacağı varsayımı ile normal kabul etmek mümkündür. Ancak, gerek daha önceki ve gerekse de 2828 sayılı Kanundaki "korunmaya muhtaç çocuk" tanımı, tamamen kimsesiz kalmışların dışındaki çocukları da kapsayabilmektedir. Gerçekten de sadece annesi veya babası veya akrabalarından biri veya bazıları olduğu halde, bir kısım çocuklar da "muhtaçlık" kavramı içine girebilecek özellikler göstermektedir. Ne var ki koruyucu aile programının yaygın olmayışı, ücretsiz gündüzlü bakım hizmeti sağlamada bazı hukuki güçlükler olması ve çocukları ebeveynlerinden veya akrabalarından birisinin yanında korumaya yönelik parasal sosyal gelir sağlayıcı sosyal yardım programının yaygınlık kazanmamış olması gibi sebeplerle, kuruluş bakımı dışında korunma imkânı bulunan çocukların da yatılı bakım altına alınması mecburiyetinde kalınmaktadır. Kuruluş bakımına alınması şart olan çocuklar ve başka bir sosyal yardım programı olmadığı için mecburen bu tür bakımdan faydalandırılan çocuklar yanında, bilhassa Yetiştirme Yurtlarının yatılı okul gibi görülmesinden kaynaklanan bir düşünce tarzı ile ve çocukların okutulması saiki ile haklarında koruma kararı alınma fırsatı bulunmuş çocukların azımsanamayan ölçülere ulaştığı yönünde ciddi sayılabilecek belirtiler vardır.[33]

Bu durumu, a) gereksiz yere kuruluşlara alınan çocuklar açısından, hem çocuğun psikolojik açıdan tahrip edilmesi ve hem de kıt ve kısıtlı kaynakları israf etmek olarak, b) mevcut şartlarda başka çare bulunamadığı için kuruluşlara yerleştirilen çocuklar açısından ise yine çocuğu olumsuz şekilde etkilemek ve kaynakları kısmen israf etmek olarak yorumlamak mümkündür. Bu sebeple Tülay'ın "müteredd bir ana-babanın veya kalpsiz bir vasinin sokağa, kaldırımlara fırlattığı terk edilmiş küçükler ile avare ve aylak olarak işsiz güçsüz dolaşan, yersiz yurtsuz görünen, üstsüz başsız gezinen, Anadolu'nun ücra bir köşesinden kopa-

---

[32] Bknz.: Ethem ÇENGELCİ, Türkiye'de Sosyal Yardımlar - Bir Model Geliştirme Denemesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 1985, ss. 134-136.

[33] Bu konularda bknz.: Şükrü Tülay, "Korunmaya Muhtaç Çocukların Müesseselerde Bakımı", Sosyal Hizmet, Cilt: 3, Sayı: 12, Ankara, Eylül 1969; Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü, Müesseselerde Bulunan Korunmaya Muhtaç Çocukların Durumları İle İlgili Araştırma, Sayı: 56, Ankara, 1970.

rak şehirlere düşen, arayıp soranı bulunmayan kimsesiz çocuklar”[34] şeklinde tarif ettiği çocukları, kuruluş bakımının potansiyel hedef grupları kabul etmek ve sosyal hizmet kaynaklarını öncelikle bu durumdaki "muhtaç” çocuklar için pahalıya malolsa ve psikolojik sakınca ihtiva etse dahi kararlılıkla kullanmak gerekmektedir.

Kuruluşlarda bakılmalarından başka çare bulunmayan çocuklar için mevcut sosyal hizmet kaynaklarının yeterli olduğu söylenebilir. Bu satırların yazarının kanaati, değişik kaynaklarda milyonlar veya yüzbinlerle ifade edilen korunmaya muhtaç çocuk sayısının, "tamamen terkedilmiş ve kimsesiz kalmış çocuklar kategorisi açısından” ileri sürdürüldüğü kadar yüksek olmadığı yönündedir.[35] Bu konuda, geniş kapsamlı çalışmalar yapılmış olmamakla birlikte, bilhassa düşük yaş gruplarındaki talep azlığı dikkate alınması gereken bir konudur.[36] Nitekim, Tülay da, "ailedeki yoksulluk, fukaralık gibi sebeplerle veya çocuğu okutmak için aranan çareler arasında bir müesseseye yerleştirilmesi istenilen çocuklarla,” kuruluşlarda bakılmaları şart olan çocukları karıştırmamak gerektiğine işaret etmektedir.[37]

Bu konuda değişik dönemlerde yapılan çeşitli çalışmalarda da, söz konusu eğilimi kuvvetlendirecek veriler tespit edilmiştir. Örneğin Ünsalan ve arkadaşları tarafından yapılan ve Aralık 1967 - Nisan 1971 tarihleri arasında İstanbul Sosyal Hizmetler Merkezi'ne korunma kararı alınmak üzere başvuran çocukları kapsayan incelemede, çocukların %98'inin aileleri tarafından getirildiği tespit edilmiştir. Akrabaları tarafından getirilen % 1.5 oranındaki çocuk ile doğumevleri tarafından havale edilen %0.5 oranındaki çocuğun toplamı olan %2 oranındaki çocuk tamamen annesiz - babasız ve öncelikle ve daha uygun bir teknik

---

[34] Şükrü Tülay, "Kimsesiz Çocuklar Davasının Çıkar Yolu,” Sosyal Hizmet, Cilt: 2, Sayı: 8, Ankara, 1968, s. 5.

[35] Bu konulardaki sayılar için örneğin bknz.: Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, (1979- 1983), T.C. Resmî Gazete, Sayı: 16487, 12.12.1978, s. 93.

[36] Örneğin 6972 sayılı Kanunun yürürlükte bulunduğu dönem içinde, 1977 yılında 0 - 6 yaş grubu çocukların bakıldığı çocuk yuvalarının kapasite altı çalıştığı, ihtiyacın bütünüyle karşılandığı ve sırada bekleyen çocuk bulunmadığı; bu satırların yazarı tarafından bizzat tespit edilmiştir. Oysa ileri yaş gruplarında, talep fazlalığından çocuklar sıraya alınmışlardır. Yetiştirme Yurtlarının yatılı okul gibi görülmesi kanaatini kuvvetlendiren bu durum, kuruluşlarda bakılmaktan başka çare bulunmayan çocukların ihtiyaçlarının karşılanabildiği tezini de kuvvetlendirmektedir.. Kuruluşa alınmadan korunabilecek çocukların muhtaçlıkları ve uygulanacak programlar ise ayrı bir konudur.

[37] Şükrü Tülay, "Kimsesiz Çocuklar Davasının Çıkar Yolu”, ön. ver., s. 5.

bulunmadığı zaman kuruluşlarda bakım altına alınması gereken çocuklar kategorisini oluşturmaktadır.[38]

Aradan geçen süre İçinde, bu oranda yükselme olduğu yönünde bazı bulgular elde edilebilmektedir. Örneğin, 1988 yılı içinde Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından korunma kararlı bir kısım çocuk üzerinde yapılan bir değerlendirmede, "ne annesi ne de babası olan" çocukların oranı %12 civarında tespit edilmiştir. Annesi ve babası olmayan (veya bilinemeyen) bu grubun yanında, %78 oranındaki çocuk kendisine bakmak yükümlülüğünü taşıyan ebeveynlerinden birine veya ikisine de sahip bulunmaktadır. Bu veriler çerçevesinde de birinci derecede önemle, korunması gereken çocukların oranının, had safhada bir tehlike oluşturmadığını ve acil nitelikteki durumlar için Türkiye Cumhuriyeti Devletinin kaynaklarının yeterli olduğunu vurgulamak mümkündür. Kaldı ki, tamamen kimsesiz ve terkedilmiş korunmaya muhtaç çocukların, kuruluş bakımı türündeki hizmetlerin öncelikli hedef grubu olmasını önleyen önemli bir sosyal faktör bulunmaktadır. Türkiye'de, pekçok aile evlat edinmek için büyük özlem duymakta ve çaba harcamaktadır. Tamamen terkedilmiş çocuklar, teorik olarak nesnel mahiyetteki sosyal hizmet programlarının öncelikli hedefi olmakla birlikte, gerçekte daha çok evlat edinmek isteyen ailelerin hedefi olma özelliğini taşımaktadır. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun, evlatlık almak üzere müracaat eden aileleri sıraya almak mecburiyetinde kaldığı kayıtlardan tespit edilebilmektedir. Tamamen terk çocuklar, neredeyse otomatik olarak durumları uygun ailelere evlatlık olarak sevkedilmektedir. Bununla birlikte, söz konusu uygulamanın bebeklik ve küçük yaş grupları için geçerli olduğunu, ileri yaşlarda çeşitli sebeplerle tamamen kimsesiz kalan çocukların, yine kuruluşlar tarafından sağlanacak sosyal hizmetlerin potansiyel grubu olmaya devam ettiklerini belirtmek gerekir.

Açıklanması gereken bir diğer konu da anneleri veya babaları olsa dahi bir grup çocuğun, kuruluş bakımı dışındaki sosyal hizmetlerden, pratikte, faydalanmak hakkından yoksun kalması ile ilgilidir. Bu grubu; anneli ve babalı görünmekle birlikte, psiko-sosyal sebeplerle çocuklarına bakabilecek normal aile şartlarını taşımayan kişilerin çocukları oluşturmaktadır. Bu gruptaki çocukların, koruyucu aile ve evlatlık olarak verilmelerinde de gerek hukuki gerekse de psikolojik sebepler olum-

---

[38] Bknz.: Ülker Ünsalan ve arkadaşları, "Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Bir İnceleme Raporu", İstanbul İl Sosyal Hizmetler Merkezi Müdürlüğü, İstanbul, 1971'den aktaran Şükrü Tülay, Sosyal Hizmet, Cilt: 5, Sayı: 11, Ankara, 1972, s. 4.

suz rol oynadığı için, anneleri ve babaları veya sadece anneleri veya babaları olsa dahi, ne ebeveynlerinin yanına döndürülmeleri ne de koruyucu aileye veya evlat edinmek isteyen ailelere verilmeleri mümkün olmaktadır. Bu sebeple bu gruptaki çocukları, ebeveynleri olsa dahi, kuruluş bakımına alınıp kendi kendilerine yeterli ve topluma faydalı hale getirici sosyal hizmet programlarının gerçek potansiyel grubu olan korunmaya muhtaç çocuklar kategorisi içinde düşünmek mümkündür.

Bu kategori içindeki çocukların ihtiyaçlarını da bakım ve yetiştirme kuruluşlarının şartlarında iyileştirmeler ve geliştirmeler yaparak ve gerçek anlamda kuruluşa alınması gerekmeyen halihazırdaki çocukları, belirli bir süre içinde, muhtaçlık tespitlerinde eleyecek şekilde kapasite ayarlamaları yapmak yoluyla, eldeki imkânlarla önemli ölçüde karşılamak mümkündür.

Bu düşünüş tarzının tabii sonucu olarak da kuruluşlarda bu şekildeki bir kapasite ayarlamasının muhtemel hedefinin hangi gruplar olması gerektiği gündeme gelmektedir.

Böyle bir düzenlemenin başlıca hedef grubu, yoksullukları sebebiyle, çocuklarını yatılı okul olarak düşündükleri Yetiştirme Yurtlarına gönderen ve genellikle kırsal kesimde yer alan ailelerin çocuklarıdır. Korunmaya muhtaç çocukların sosyal hizmet kuruluşlarına veriliş sebepleri arasında, yoksulluğa dayalı okutmak gerekçesi yüksek bir oran tutmaktadır.

1971 yılında, Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü tarafından yapılan araştırmadaki bulgulara göre, %26 oranındaki çocuk için "ailesinin çocuğuna bakamayacak derecede fakir olması" ve %15 oranındaki çocuk için babalarının evi terk etmesi ve annesinin hastalığı yüzünden çalışamaması ve fakirlik çekiyor olması" sebepleriyle korunma kararı alınmış olduğu tespit edilmiştir.[39] Böylece söz konusu araştırma çerçevesinde "yoksulluk" gerekçesiyle haklarında korunma kararı alınmış çocukların oranı %41'i bulmaktadır.

Yoksulluk gerekçesiyle böylesine yüksek bir oranda çocuğun kuruluş bakımı türündeki sosyal hizmet programlarından faydalandırılması tartışmaya son derece açıktır. Yoksulluğa dayalı sosyal yardım taleplerinin karşılanmasında uygulanabilecek değişik sosyal güvenlik sistemleri bulunmaktadır. Yoksulluk kökenli sebeplerle çocukların yatılı kuruluşlarda zedelenmesini önleyici ve Türkiye'nin sosyal hizmet alanındaki kıt kaynaklarının daha rasyonel kullanılmasını temin edici bir sisteme geçilmesi imkânlar dahilindedir. Örneğin, Sosyal Hizmetler ve

[39] Bknz.: Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü, ön. ver., s. 14.

Çocuk Esirgeme Kurumu Kanununun 9 uncu maddesinin (d) fıkrasına dayanılarak çıkarılmış "SHÇEK Aynî ve Nakdî Yardım Yönetmeliği" ve 3294 sayılı ''Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu" ile gerçekleştirilen düzenlemeleri, bu imkânlar arasında saymak mümkündür.

Esasen, bu mevzuat mülki idare amirlerinin; idari, mali ve teknik yetkilerini arttırmakta ve korunmaya muhtaç çocuklar alanı başta olmak üzere, bütün sosyal hizmet alanlarında yeni ve modern programların başlatılmasına dayanak teşkil etmektedir.

Bu sebeple, her iki modeli de incelemek ve korunmaya muhtaç çocuk hizmetlerine yönelik perspektiflerini belirlemeye çalışmak faydalı olacaktır.

6. KORUNMAYA MUHTAÇ ÇOCUKLARIN SOSYAL HİZMET KURULUŞLARI DIŞINDAKİ BAKIM VE KORUMA İMKÂNLARINDAN FAYDALANDIRILMALARINDA DAYANAK TEŞKİL EDEBİLECEK YENİ GELİŞMELER

Korunmaya muhtaç çocuklara yönelik hizmetlerin, geleneksel metodların dışına çıkılarak yürütülmesine imkân tanıyan ilk kanun, 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu'dur. 2828 sayılı Kanun, sosyal veya ekonomik yönlerden muhtaçlık içinde bulunan kişilerin kendi evlerinde ve ortamlarında da korunmalarını sağlayacak yeni bir hizmet modelinin oluşturulmasına hukuki dayanak sağlamıştır. Bu modelin hayata aktarılması amacıyla hazırlanan ve 28.9.1986 tarihli Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren ''Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Aynî ve Nakdî Yardım Yönetmeliği" oldukça önemli hükümler içermektedir.

Diğer önemli gelişme ise, her ilde ve ilçede ''Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı" kurulmasına imkân tanıyan ''Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'nun kabul edilmesiyle olmuştur.

Her iki sistem de, korunmaya muhtaç çocuklara yöneltilebilir bir karakter taşımaktadır.

6.1. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Aynî ve Nakdî Yardım Yönetmeliği

Bu Yönetmelik ile Türk sosyal hizmet ve sosyal güvenlik (sosyal yardım) sistemlerine dahil edilen konuları şu şekilde özetlemek mümkündür.

— Yönetmelik yoksulluk içinde bulunup da temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve hayatlarını en düşük seviyede dahi sürdürmekte güçlük çeken "kişileri" ve "aileleri", Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu tarafından sunulacak sosyal yardımların kapsamı içine almaktadır. Böylece, bir bütün olarak "aile", açık ve seçik bir şekilde, Türk sosyal yardım programlarının hedefi içine girmiş olmaktadır.[40]

— SHÇEK Aynî ve Nakdî Yardım Yönetmeliği, yardım miktarlarıyla ilgili bazı ölçütler getirmiş ve sosyal yardımlardan faydalanabilecek kişileri tanımlama yoluna gitmiştir. Buna göre, "kendisini, eşini ve bakmakla yükümlü olduğu çocuklarını, anne ve babasını, bulundukları mahallin hayat şartlarına göre asgari seviyede geçindirmeye yetecek geliri, malı veya kazancı bulunmayan kişilerin", muhtaçlık içinde oldukları kabul edilebilecek ve bu durumdaki kişilere "200 gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunan miktar" şeklinde belirlenmiş bir “emsal yardım miktarı" esas alınarak belirli derecelerde ve sürelerde, parasal veya nesnel yardımlar sağlanabilecektir.[41] Ancak, kişilerin muhtaçlık durumlarının, sosyal yardım işlerinde görevli veya diğer sosyal hizmet kuruluşlarında görev yapmakla birlikte, bu alanda görevlendirilebilecek sosyal hizmet uzmanları tarafından tespit edilmesi gerekmektedir. Bu amaçla, kişilerle bir ön görüşme yapılması ve bu görüşme sonunda, sosyal hizmet uzmanı tarafından gerekli görülürse, araştırmanın derinleştirilmesi ve yapılacak sosyal inceleme sonucu, ayrıntılı bilgiler içeren bir sosyal inceleme raporu hazırlanması hükme bağlanmıştır.[42] Sosyal yardımlardan faydalandırılabilecek durumdaki kişiler hakkında basında yer alan haberlerin ihbar kabul edilmesi de Yönetmelik ile düzenlenen konular arasında yer almaktadır.[43]

— Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu’nun sosyal yardım fonksiyonuna yeni bir boyut kazandırmış olan Yönetmelik; hedef grupları da geniş bir perspektif içinde belirlemiş bulunmaktadır. Buna göre; "sosyal hizmet kuruluşları bünyesinde bakılmakta olan korunmaya muhtaç çocukların yakınları ve aileleri"; "korunmaya muhtaç çocuk oldukları tespit edilerek 2828 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda haklarında korunma kararı alınmış ancak henüz ilgili kuruluşlara yerleştirilme imkânı bulunamamış çocuklar”; "doğal afetler sebebiyle muhtaç duruma düşen aileler veya yakınlarını kaybederek kimsesiz ve ko-

---

[40] Bknz.: Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Aynî ve Nakdî Yardım Yönetmeliği, Resmî Gazete, 28.9.1986, Sayı: 19235, Md.: 1 ve 2.

[41] Bknz.: SHÇEK Aynî ve Nakdî Yardım Yönetmeliği, Md.: 4/d, h, ı, i, j, k.

[42] Bknz.: SHÇEK Aynî ve Nakdî Yardım Yönetmeliği, Md.: 9, 10, 11 ve 12.

[43] Bknz.: SHÇEK Aynî ve Nakdî Yardım Yönetmeliği, Md.: 8.

runmasız kalmış kişiler"; "olağanüstü bir felaket, hastalık veya kaza geçirerek belirli bir süre kendisinin ve geçindirmekle yükümlü bulunduğu aile fertlerinin temel ihtiyaçlarını karşılayamayacak durumda olanlar ile hayatî tehlike arz eden ve ameliyat gerektiren durumlarla karşılaşan kişiler"; "yetiştirme yurtlarından ayrılmış olan çocuklar" ve "yükseköğrenimlerini sürdürmekte güçlük çeken öğrenciler"; 2828 sayılı Kanun anlamında sosyal yardımların potansiyel hedef grupları içinde yer almaktadır.[44]

— Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu tarafından yapılan incelemeler sonucu, "muhtaçlık" içinde oldukları tespit edilen kişilere, belirli oranlar dahilinde, dört ayrı makam tarafından yardım sağlanması (mümkün kılınmıştır. Bunlar, Kurumu, ilde Valiye ve Genel Müdüre karşı sorumluluk taşıyarak temsil etmeye yetkili olan İl Sosyal Hizmetler Müdürü; Vali; SHÇEK Genel Müdürü ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakamıdır.[45] İl Sosyal Hizmetler Müdürü emsal miktarına kadar (1988 yılı için 84X200=16.800 TL.) geçici parasal veya nesnel; Vali, emsal yardım miktarının beş katma (1988 yılı için 16.800x5 = 84.000 TL.) kadar geçici parasal veya nesnel veya altı aya kadar emsal yardım miktarı oranında sürekli parasal; Genel Müdür, emsal yardım miktarının on katma (1988 yılı için 16.800X10=168.000 TL.) kadar geçici parasal veya nesnel veya bir yıla kadar emsal yardım miktarı oranında sürekli parasal sosyal yardım sağlamaya yetkili kılınmıştır. Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanı ise emsal yardım miktarının on katının üzerindeki geçici parasal veya nesnel veya bir yıldan daha uzun süreli emsal yardım miktarı oranında sürekli parasal sosyal yardımlar sağlayabilmektedir.[46] SHÇEK Aynî ve Nakdî Yardım Yönetmeliği anlamında; "geçici yardım, sosyal ve ekonomik bir sorunun çözümünde yardımcı olabilmek amacıyla, (bir), en çok (iki) defaya mahsus olmak üzere yapılacak yardımlar", "sürekli yardım, muhtaç kişilere karşılaştıkları hayat güçlüklerini gidermek amacıyla Kurumun bütçe imkânları ölçüsünde yapılacak yardımlar" olarak düşünülmelidir.[47]

— (Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu tarafından sağlanacak sosyal yardımlarda, yardım edilecek kişiye rehberlik edilebilmesi açısından, yardımların mahallinde yapılması kuralı getirilmiştir. Ancak, bu kural, bağlayıcılık taşımamakta ve ikamet edilen il dışında da mücbir bazı sebeplerle yardım alma statüsü içine giren kişilere yardım

---

[44] Bknz.: SHÇEK Aynî ve Nakdî Yardım Yönetmeliği, Md.: 6.

[45] Bknz.: SHÇEK Aynî ve Nakdî Yardım Yönetmeliği, Md.: 13.

[46] 46 Bknz.: SHÇEK Aynî ve Nakdî Yardım Yönetmeliği, Md.: 14, 15, 16 ve 17.

[47] 47 Bknz.: SHÇEK Aynî ve Nakdî Yardım Yönetmeliği, Md.: 4/j ve k.

edilmesine engel bir hal bulunmamaktadır.[48] Mahallinde yardım sağlanılan kişilere, sosyal hizmet uzmanları tarafından, sosyal hizmet mesleğinin bilgisine ve becerisine dayalı olarak "kişisel çalışma" yöntemi çerçevesinde rehberlik edilmesi ve yardımlardan faydalanan kişilerin en kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirilmesi hüküm altına alınan konular arasında yer almaktadır.[49]

— Yönetmelik; sosyal yardım programlarının sosyal güvenlik sisteminin boşluklarını dolduracak şekilde planlanmasını ve geliştirilmesini de hüküm altına almıştır.[50]

— Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu tarafından sunulacak sosyal yardımlar için, sosyal hizmet uzmanlarının görüşleri ve kanaatleri ağırlık taşımaktadır. Bununla birlikte, sosyal hizmet uzmanlarınca yapılan sosyal incelemeler sonucu yeterli kanaat hasıl olmadığı takdirde; Kurum, ihtiyaç duyulan her türlü belgeyi isteme veya yazışma yoluyla getirme yetkisine sahiptir.[51]

— Uygulama, İl Sosyal Hizmetler Müdürlüklerinin sorumluluğuna bırakılmıştır.[52]

— Kurum'a uygun görülen illerde aşevleri açma konusunda yetki verilmiştir. Doğal afetlerle karşılaşmış bölgelerde de seyyar aşevleri kurulabilmesi mümkün kılınmıştır. Aşevlerindeki diyet rejiminin, imkânlar ölçüsünde SHÇEK Huzurevlerine paralel şekilde düzenlenmesi hükme bağlanmış bulunmaktadır.[53]

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Aynî ve Nakdî Yardım Yönetmeliği nin getirdiği sistem ile ilgili olarak şu tespitleri yapmak mümkündür.

. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Türkiye'deki bütün potansiyel sosyal yardım gruplarına hizmet götürmeye yetkili kılınmıştır. Ancak, bu görevi yerine getirirken, Türk sosyal güvenlik sisteminin boşluklarını doldurucu bir politika içinde olunması gerekmektedir. Bu durumda, Kurum'un sosyal sigorta programlarının kapsamı içine girmeyen kişileri hedeflemesi ve bunların içinde de sosyal yardım programlarından faydalanmayanlara öncelik vermesinin gerekli olduğu-

---

[48] Bknz.: SHÇEK Aynî ve Nakdî Yardım Yönetmeliği, Md.: 22.

[49] Bknz.: SHÇEK Aynî ve Nakdî Yardım Yönetmeliği, Md.: 25.

[50] Bknz.: SHÇEK Aynî ve Nakdî Yardım Yönetmeliği, Md.: 5/d

[51] Bknz.: SHÇEK Aynî ve Nakdî Yardım Yönetmeliği, Md.: 23.

[52] Bknz.: SHÇEK Aynî ve Nakdî Yardım Yönetmeliği, Md.: 16, 20, 21, 22, 23, 26 ve Geçici Madde 1.

[53] Bknz.: SHÇEK Aynî ve Nakdî Yardım Yönetmeliği, Md.: 21.

nu vurgulamak mümkündür. Yönetmelik, bu konuda esnek ve pratik bir sistem getirmiş ve nihai kararı Kurumun inisiyatifine bırakmıştır. Yönetmeliğin çizdiği çerçeve içinde, Kurumun; çocuklara, özürlülere, yaşlılara ve orta yaş grubunda yer alan bütün kişilere sosyal yardım sağlamaya hukuken yetkisi vardır. Bunun sınırlarını, müracaatçıların sayısı ve özellikleri, diğer sosyal yardım kuruluşlarının hizmetleri, Kurum'un mali kaynakları ve organizasyon anlayışı gibi konular belirleyecektir.

SHÇEK Aynî ve Nakdî Yardım Yönetmeliği ile Türkiye'de ilk kez sosyal yardım mevzuatına, sosyal yardımlar kavramına ve kapsamına uygun bir çerçeve içinde "muhtaçlık" tanımı girmiştir. Böylece sosyal yardımların sunulmasında dikkate alınması gereken temel ölçütlerden biri olan muhtaçlık durumunun araştırılması ve kanıtlanması olgusu da hukuki bir zemine yerleşmiştir.[54]

Yönetmelik sosyal yardım hizmetlerinin asli uygulayıcısının sosyal hizmet uzmanları olduğunu ve sosyal hizmet mesleği (ve bilhassa sosyal kişisel çalışma yöntemi) ile sosyal yardım uygulamaları arasında direkt bir bağlantı ve ilişki olduğu hususunu belirgin bir şekilde vurgulamaktadır.

Yönetmelik, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu nu, sosyal veya ekonomik yoksunluk içindeki kişilere, mutlaka sosyal hizmet kuruluşları bünyesinde hizmet verme bağlayıcılığından kurtarmakta ve sosyal hizmetlerin kitlesel bir yaygınlığa kavuşmasına imkân tanımaktadır.

Yönetmelik ile bilhassa korunmaya muhtaç çocuk hizmetlerinin yeni bir çerçeve içine oturtulması ve çocuk yuvaları ile yetiştirme yurtlarının salt ekonomik yoksunluktan kaynaklanan sebeplerle yatılı okul olarak görülmesini önleyici tedbirler alınması hukuken mümkün kılınmaktadır.

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, gerekli mesleki ve teknik tespitler yapıldıktan sonra bürokratik iş ve işlemleri en aza indirerek sosyal yardım sağlayabilecek dinamik bir sisteme sahip kılınmıştır. (Bu çerçeve içinde, örneğin, gerekli görüldüğünde, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmayan kişiler de, Türkiye'de ikamet ediyor olmaları halinde, SHÇEK sosyal yardımlarının kapsamı içine girebilecek-

---

[54] Türk mevzuatına ilk kez giren "muhtaçlık" tanımı ile ilgili değerlendirme ve eleştiriler için bknz.: Sait DİLİK, "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu", Çimento işveren, Çimento Müstahsilleri işverenleri Sendikası Yayın Organı, Cilt: 1, Sayı: 2, Ankara, Mart 1987, s. 12.

tir. Aynı şekilde, oturduğu il dışında iken herhangi bir olağanüstü hal sebebiyle, muhtaçlık içine düşecek olan kişilerin de SHÇEK yardımlarından faydalandırılması hukuken mümkündür.)

Bütün bu verilere dayanarak Aynî ve Nakdî Yardım Yönetmeliği ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun geniş bir hareket esnekliğine kavuştuğunu ve Türk sosyal güvenlik ve sosyal yardım sisteminin bazı boşluklarını doldurma imkânını elde ettiğini belirtmek yanlış olmayacaktır.

6.2. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ve Mülki İdare Amirlerinin Başkanlığı Altındaki Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma İl ve İlçe Vakıfları

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, 3294 sayılı Kanun ile kurulmaya başlanmış sosyal yardım kuruluşlarıdır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu, 14.6.1986 tarihli ve 19134 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiş ve daha sonra da, 17.7.1986 tarihli ve 19167 sayılı Resmî Gazete'de, "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Yönetmeliği", "Yardım Toplama Kanunu'nun Uygulama Esasları Hakkında Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik" ve 1986/11 sayılı Başbakanlık Genelgesi ve bu Genelge ekinde "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Resmî Senedi" yayınlanmıştır.

29.5.1986 tarihli ve 3294 sayılı "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu" başlıca şu temel özellikleri taşımaktadır.

1 — Kanun "fakrü zarüret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlara yardım etmek ve sosyal adaleti pekiştirici tedbirler alarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek" amacını taşımaktadır.[55]

2 — Kanun kapsamına girecek kişiler şu şekilde tespit edilmiştir.[56]

a — Fakrü zarüret içinde ve muhtaç durumda bulunan,

b — Kanunla kurulan sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan (2022 sayılı Kanundan faydalananlar dahil) vatandaşlar,

c — Geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim - öğretim imkânı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişiler.

---

[55] 3294 sayılı Kanun, Md.: 1.

[56] 3294 sayılı Kanun, Md.: 2.

3 — Kanun, Başbakanlığa bağlı ve T.C. Merkez Bankası nezdinde bir 'Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu" kurmuştur.[57]

4 — Kanun, Fon'da toplanacak olan kaynağın muhtaç kişilere dağıtımını yapmak üzere her ilde ve ilçede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları kurulmasını hükme bağlamaktadır. Bu Vakıflar, illerde Valilerin başkanlığında, Belediye Başkanları, Emniyet Müdürleri, Defterdarlar, Milli Eğitim, Gençlik ve Spor İl Müdürleri, Sağlık ve Sosyal Yardım İl Müdürleri ve Müftülerden oluşacak Mütevelli Heyetleri tarafından idare edilecektir. Benzer sistem ilçeler için de geçerlidir.[58]

3294 sayılı Kanun, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Yönetmeliği" ile şu özellikleri kazanmıştır:

1 — 3294 sayılı Kanunun 3 üncü maddesi ile kurulmuş bulunan "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu"nda toplanan kaynakların vakıflara dağıtımı ile ilgili kararları almak üzere "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu" teşkil edilmiştir.[59]

2 — Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu; Başbakan tarafından görevlendirilecek bir Devlet Bakanının başkanlığında Başbakanlık Müsteşarı, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Müsteşarı ve Vakıflar Genel Müdüründen oluşmaktadır.[60]

3 — Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu'nun kararları, Başbakanın onayı ile yürürlüğe girmektedir.[61]

4 — Fonda toplanan kaynakların Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına aktarılmasında illerin ve ilçelerin gelişmişlik durumları gözönüne alınarak dağıtım yapılması öngörülmüş ve şu kriter tespit edilmiştir.[62]

a — Fakrü zaruret içinde ve muhtaç durumda olan kişilere dağıtılmak üzere il ve ilçelerde kurulu vakıflara yapılacak aktarmalarda; o yerin nüfusu,

b — Mahalli halkın vakıflara yaptığı bağış ve teberruların miktarı,

c — Geçici olarak küçük bir yardım ve eğitim ve öğretim imkânı sağlanması halinde topluma faydalı hale gelebilecek, üretken

---

[57] 3294 sayılı Kanun, Md.: 3.

[58] 3294 sayılı Kanun, Md.: 7.

[59] Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Yönetmeliği, Md.: 3.

[60] SYDTF Yönetmeliği, Md.: 3.

[61] SYDTF Yönetmeliği, Md.: 3.

[62] SYDTF Yönetmeliği, Md.: 8.

duruma geçebilecek kişilere dağıtılmak üzere il ve ilçelerde kurulu vakıflara yapılacak aktarmalarda işsizlik durumu, d — Kanunun amacına uygun olarak vakıflar tarafından hazırlanacak ve sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik edecek mahiyetteki projeler.

5 — Fon'un ve Kurulun sekreterya hizmetlerinin Başbakanlıkça yerine getirilmesi öngörülmüştür. Sekreterya, Fonla ilgili evrak ve defterleri tutmak, gelirin zamanında toplanmasını temin etmek, Fon bütçesini hazırlamak ve muhasebesini tutmak, evrak ve yazışma işlerini yürütmek, toplanan gelirin vakıflara dağıtımını zamanında yerine getirmek ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna denetim konusunda yardımcı olmakla görevli kılınmıştır.[63]

6 — Fon'da toplanan kaynakların, Kurulun kararı üzerine T.C. Merkez Bankası vasıtası ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı tarafından çıkartılan gelir ortaklığı ve hisse senedi ile Devlet tahvili ve hazine bonoları satın alınması ve bankalarda hesap açtırılması suretiyle değerlendirilebilmesi hüküm altına alınmıştır.[64]

7 — Fonun gelirleri, 3294 sayılı Kanuna dayalı olarak aşağıdaki şekilde tespit edilmiştir.[65]

a — Kanun ve kararnamelerle kurulu bulunan ve kurulacak olan fonlardan Bakanlar Kurulu kararıyla %10'a kadar aktarılacak miktarlardan,

b — Bütçeye konacak ödeneklerden,

c — Orman emvali satış hasılatından aktarılacak %5'lik miktardan, ç — Trafik para cezası hasılatının yarısından,

d — Yıllık beyanname veren gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin, hesaplanan gelir ve kurumlar vergisine ilave olarak ödeyecekleri yüzde birlik miktardan, e — TRT reklam gelirlerinden aktarılacak %30'luk miktardan, f — Petrol ürünlerinin satışlarından her kilogram için kesilecekler liradan,

g — Her nevi bağış ve yardımlardan, h — Diğer gelirlerden.

Yardım Toplama Kanunu'nun Uygulama Esasları Hakkında Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik ile ortaya çıkan durum ise şöyledir :

---

[63] SYDTF Yönetmeliği, Md.: 4.

[64] SYDTF Yönetmeliği, Md.: 7.

[65] SYDTF Yönetmeliği, Md.: 5.

1 — Kurban derisi ve bağırsak toplama ile fitre ve zekât zarfı dağıtmak suretiyle yardım toplama yetkisi, Türk Hava Kurumu'ndan alınarak illerde ve ilçelerde kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına verilmiştir. Türk Hava Kurumu, Türkiye Kızılay Derneği, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ve Türkiye Diyanet Vakfı, bu faaliyetlerin her safhasında ilgili vakıflara yardımcı olmakla yükümlü kılınmıştır.[66]

2 — Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından kurban derisi ve bağırsak toplama ile fitre ve zekât zarfı dağıtmak suretiyle elde edilen gelirlerin kesin hesabının çıkarılmasından ve gerekli masrafların düşülmesinden sonra kalan gelirlerin yüzde kırkının Türk Hava Kurumu'na, yüzde onbeşinin Türkiye Kızılay Derneği'ne, yüzde on- beşinin Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'na ve yüzde beşinin Türkiye Diyanet Vakfı'na verilmesi ve geriye kalan yüzde yirmibeşlik miktarın Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına irat kaydedilmesi hüküm altına alınmıştır.[67]

Türkiye sathında örnek uygulamayı sağlamak amacıyla Başbakanlık Genelgesi ekinde yayınlanan Vakıflar Resmî Senedi örneği ile de illerde ve ilçelerde görev yapacak vakıfların statülerine açıklık getirilmiştir. Örnek senet ile tespit edilen başlıca hususlar şunlardır :

1 — Vakıflar faaliyetlerini a) Vakıf Başkanı ve b) Mütevelli Heyetten oluşan iki organ eliyle yürütmeye yetkili kılınmışlardır.[68]

2 — Vakfın gelirleri, 3294 sayılı Kanun ile toplanacak kaynaklardan vakıflara yapılacak aktarmalardan ve ayni ve nakdi, menkul ve gayrimenkul her türlü iktisadi değere sahip halk katkılarından oluşmaktadır.[69]

3 — Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, “Türk Medenî Kanunu Hükümlerine Göre Kurulan Vakıflar hakkında Tüzük" hükümleri çerçevesinde Vakıflar Genel Müdürlüğünün denetimine tabi kılınmıştır.[70]

4 — Vakıfları yönetime ve temsile yetkili organ olarak tespit edilen Mütevelli Heyetlere ayrıca şu görevler de verilmiştir.[71]

---

[66] Yardım Toplama Kanununun Uygulama Esasları Hakkında Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik, Md.: 2.

[67] YTKU Yönetmeliği, Md.: 5.

[68] SYDV Resmî Senedi örneği, Md.: 7.

[69] SYDV Resmî Senedi örneği, Md.: 5.

[70] SYDV Resmî Senedi örneği, Md.: 14

[71] SYDV Resmî Senedi örneği, Md.: 10.

a) Görev alanı içerisinde fakrü zarurete düşmüş ve muhtaç durumda olan kişileri tespit etmek,
b) Bu kişilerin sağlık ve tedavi giderlerini karşılamak ve bunun için sağlık kuruluşları ile işbirliği yapmak,
c) Geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkânı sağlanması halinde, topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişilerin müracaatlarını değerlendirmek, onlara gerekli yardımı yapmak ve yardım sonrasında takip etmek,
ç) Mahalli şartlara uygun olarak vakıf gelirlerinin dağıtımının usul ve esasları ile yardım miktarlarını tespit etmek,
d) Bilanço, gelir - gider hesabı, çalışma raporu, bütçe ve yıllık programları hazırlamak,
e) Vakıf işlerinde uygulanacak prensipleri tespit etmek ve vakfın amacına ulaşabilmesi için gerekli kararları almak,
f) Vakfın amacına ulaşabilmesini sağlamak üzere teberru yapılmasını teşvik etmek ve bunları kabul etmek, vakfa menkul ve gayrimenkul mal almak ve satmak, bunları işletmek ve mevcut gelirin artması hususunda her nevi kararları almak,
g) Vakıf personel ihtiyacı ve kadrosunu tespit ve tayin etmek, bunlara ödenecek ücretleri belirlemek ve gerektiğinde mevzuattaki sebeplere binaen görevlerine son vermek,
h) Vakfın amacının gerçekleşebilmesi için sağlık ve sosyal yardım tesisleri kurmak, işletmek ve işlettirmek.

5 — Vakıfların amacının gerçekleştirilmesi imkânsız hale geldiğinde : "Türk Medenî Kanununa Göre Kurulan Vakıflar Hakkında Tüzük" hükümlerine göre infisah etmesinin ve tasfiyesinin yapılması ve tasfiye edilen vakfa ait malların ve nakit varlığın Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna intikal etmesi öngörülmüştür.[72]

3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile getirilen sistemin, korunmaya muhtaç çocuklar açısından taşıdığı önem şu şekilde özetlenebilir.

1 — Kırsal kesim insanının problemlerini aktarmada en uygun idari kademe olan Kaymakamlıklar, sosyal yardım alanında kanunla düzenlenmiş yeni bir yetkiye sahip kılınmışlardır.

2 — Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığıyla; korunmaya muhtaç olma potansiyeline sahip bir kısım çocukların, korunma kararı alınmadan ve dolayısıyla Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirge-

[72] SYDV Resmî Senedi örneği, Md.: 17.

me Kurumu'na bağlı Çocuk Yuvaları ile Yetiştirme Yurtlarına yerleştirilme işlemine gerek kalmadan da korunması ve böylece problemin mahallinde çözülmesi mümkün hale gelmiştir.

3 — Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun ilçe teşkilatı statüsündeki Sosyal Hizmetler Şubelerinin kurulmamış olmasından kaynaklanan bazı idari, mali ve teknik boşlukların; merkezi idarenin taşradaki ajanı durumunda bulunan Kaymakamların denetimi altında yarı-resmi bir hukuki statü içinde faaliyet gösteren Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının kaynaklarından faydalanılarak doldurulması imkânı doğmuştur.

4 — Mülki idare amirlerinin, mali yönden güçlü bir teşkilat eliyle sosyal sorunları mahallinde çözücü bir sistem oluşturulmasını temin etmeleri imkânlar dahiline girmiştir.

7. SONUÇ VE ÖNERİLER

Korunmaya muhtaç çocuklara yönelik sosyal hizmetlerin Türkiye' deki durumuyla ilgili olarak şu tespitleri yapmak mümkündür.

1 — Korunmaya muhtaç çocuklara götürülecek hizmetleri planlamak ve gerekli tedbirleri almak üzere "SOSYAL HİZMETLER VE ÇOCUK ESİRGEME KURUMU" yetkili ve görevli kılınmıştır.[73]

2 — Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, merkezde ve illerdeki teşkilatlanmasını büyük ölçüde tamamlamış ancak bu durum ilçelerde yaygınlık kazanmamıştır.

3 — Sosyal Hizmetler ve Çocuk. Esirgeme Kurumu, tamamen kimsesiz kalmış çocuklarla ilgili hizmetleri yürütmekte etkili sonuçlar almakta ancak bilhassa Yetiştirme Yurtlarının okul olduğu yönündeki yanlış kanaatten kaynaklanan ve genellikle aciliyetleri olmayan bazı talepleri karşılamakta güçlük çekmektedir.

4 — Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile haklarında "korunma kararı" çıkarılmadan da korunabilecek özelliklere sahip çocuklar açısından yeni imkânlar doğmuş bulunmaktadır. (Ancak, illerdeki Vakıflar, ile İL Sosyal Hizmetler Müdürlükleri arasında korunmaya muhtaç çocuklar konusunda koordinasyonu sağlayıcı yeterli hukuki tedbir olmadığı müşahade edilmektedir.)

5 — İlçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının, yoksulluk içinde bulunan ailelerin başarılı çocuklarının desteklenmesini sağlayacak eğitim amaçlı sosyal yardım programları geliştirmesi mümkün hale gelmiştir. (Böylece, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'-

---

[73] SHÇEK Kanunu, Md.: 4/e.

nun kıt ve kısıtlı kaynaklarını salt yoksulluk sebebiyle zorlayan çocukların ihtiyaçları karşılanacak ve Kurum hizmetlerinin gerçek önceliklere yöneltilmesini sağlayıcı yeni düzenlemeler yapılabilecektir.)

Bu veriler çerçevesinde şu tedbirleri önermek mümkündür.

1 — Korunmaya muhtaç oldukları varsayılan çocukların, gerçekten muhtaç olup olmadıkları ve öncelik ve aciliyet durumları titizlikle incelenmelidir.

2 — Bu incelemelerde, sadece yoksul oldukları gerekçesiyle, çocuklarını Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'na bağlı Çocuk Yuvaları ile Yetiştirme Yurtlarına yerleştirmek isteyen ailelere, bu Kurum'a bağlı kuruluşların yatılı okul olmadığı yönünde gerekli rehberliğin yapılması temin edilmelidir. Aynı zamanda, yoksul fakat yetenekli çocukların, eğitim - öğretim hizmetlerinden faydalanmasını sağlayıcı sosyal yardım hizmetlerinin il ve ilçe vakıflarınca organize edilmesine ağırlık verilmelidir.

3 — Korunmaya muhtaç çocuklara yönelik hizmetleri yürütmekten sorumlu Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun ildeki temsilcisi olan İl Sosyal Hizmetler Müdürlüklerinin ve dolayısıyla İl Sosyal Hizmetler Müdürlerinin, İl Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları ve mütevelli heyetleri ile işbirliği ve koordinasyon içinde çalışması sağlanmalıdır.

4 — Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun henüz teşkilat kurmadığı ilçelerde korunmaya muhtaç çocuklara yönelik hizmetler ilçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından özel bir önemle ele alınmalı ve bu hizmetleri ehliyetle yürütecek vasıfdaki ihtisas sahibi kişiler olan sosyal hizmet uzmanlarının istihdam edilmesi yoluna gidilmelidir.[74]

Türkiye, gerek korunmaya muhtaç çocuklar alanında gerekse de özürlülere, yaşlılara ve diğer sosyal veya ekonomik muhtaçlık içindeki kişilere yönelik sosyal hizmet alanlarında büyük gelişmeler kaydetmiş bir ülkedir. Mülki idare amirlerinin Türkiye'nin sosyal hizmet alanındaki ihtisas kuruluşları olan "Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü" ve "H.Ü. Sosyal Hizmetler Yüksekokulu" ile yapacakları mesleki, teknik ve akademik işbirliği sayesinde, daha da faydalı sonuçlar elde etmek mümkün olabilecektir.

---

[74] Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu merkez ve taşra teşkilâtı arasında koordinasyon tesis edilmesinin ve vakıflarda sosyal hizmet mesleği temsilcilerinden faydalanılmasının gerekliliği konusundaki görüş ve öneriler için bknz.: Sait DİLÎK, "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu", ön. ver., s. 19.

BELÇİKA'DA MÜLKÎ İDARE, EKONOMİK GELİŞME VE PLANLAMA

Kutluay ÖKTEM
Mülkiye Başmüfettişi

GİRİŞ

Türkiye'de "mülki idare" denildiğinde hemen akla Valilik, Kaymakamlık ve bucak kurumlan gelmektedir. Bu kurumlar ise İl İdaresi Kanunu ile düzenlenmiştir. Günümüzde bucak kurumu uygulama kabiliyetini fiilen yitirmiştir.

İl yönetiminin başı olan Vali ile İlçe yönetiminin başı olan Kaymakamların görevleri genel olarak bu kanunda gösterilmiştir. Bu görevlerin çok az bir bölümü ekonomik gelişmeye ilişkindir.

Bunların yanında Vali ve Kaymakamlara 5 Yıllık Kalkınma Planları çeşitli kanun, tüzük, yönetmelik ve emirlerle de ekonomik gelişmeye ilişkin olarak değişik nitelikte bir takım görevler verilmiştir.

Ancak kanun, tüzük, yönetmelik ve emirlerle Vali ve Kaymakamlara verilen ekonomik nitelikli görevler azdır. Örneğin İçişleri Bakanlığınca yapılmış olan "İç Düzen Araştırmasına göre Vali ve Kaymakamlara, kanun, tüzük ve yönetmeliklerle verilen görev sayısı 821 olup bunun sadece 45 adedi ekonomik niteliklidir.[1] Bunlarda sanayi su - enerji - ve tabii kaynaklar ve tarımla ilgilidir. Planlama ile ilgili görev sayısı ise 8 dir.

Bunun dışında ekonomik alanda; Vali ve Kaymakamlar çeşitli konularda ve büyüklükte yatırımların gerçekleşmesine rehberlik ve öncülük etmekte ve bazen bunların sonuçlandırılmasını bizzat sağlamaya çalışmaktadırlar. Bu tür çalışmalar ise doğaldır ki hiçbir kanuni zorunluluk ve görevden kaynaklanmamaktadır.

Kalkınma Plan ve Programlarıyla ilgili olarak Vali ve Kaymakamların herhangi bir görevi bulunup bulunmadığı incelendiğinde ise şu durum görülmektedir.

Uzun vadeli kalkınma planları hazırlanması konusu 1961 Anayasasının 129. maddesinde ve 1982 Anayasasının da 166. maddesinde yer almıştır. Kalkınma planlarının nasıl ve kim tarafından hazırlanacağı ve

yürürlüğe konulacağı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki 223 sayılı Kanun hükmünde Kararname'nin 28 - 35. maddelerinde belirtilmiştir. Buna göre kalkınma planı Başbakanlığın direktifi üzerine Devlet Planlama Teşkilatınca hazırlanmaktadır. Plan Başbakanlığa sunuluşundan itibaren bir hafta içinde toplanan Yüksek Planlama Kurulunda İncelenmekte ve sonucu bir rapora bağlanarak Bakanlar Kuruluna bildirilmektedir. Bakanlar Kurulunca kabul edilen plan yasama organının onayına sunulmakta onayı takiben uygulamaya konulmaktadır.

Proje aşamasında Valiler ve Kaymakamlar kalkınma planlarının hazırlanmasına katılmamaktadırlar. Ancak, uygulama aşamasında sadece Valilere planların uygulanmasının izlenmesi konusunda bir ödev verilmiştir. Bu ödev kalkınma planlarından kaynaklanmakta olup şu anda halen yürürlükte olan Beşinci Beş Yıllık Planda şu şekilde ifade edilmiştir:

“Valiler yasal denetim ve gözetim görevlerini yerine getirirken Plan ve Program uygulamalarını da izleyerek değerlendirecektir. Valiler bu konuda İl Koordinasyon Kurullarından yararlanacaktır.."

f

Ülkemiz gelişmekte olan bir ülkedir. Bu nedenle ülkemizdeki ekonomik sistem ve uygulama dikkate alınarak Vali ve Kaymakamların ekonomik gelişme ve kalkınmaya ne ölçüde ve nasıl katkıda bulunmalarının ve katılmalarının etkin ve olumlu sonuçlara varılmasını sağlayacağını belirlemek gereklidir. Bunun için de geniş boyutlu inceleme ve araştırmalar yapılması zorunludur. Ülkemizde uygulanmakta olan liberal ekonomik sistem çerçevesinde Vali ve Kaymakamlara bu alanda kazandırılacak ekonomik boyutlu fonksiyonların araştırılmasında Batıdaki çeşitli liberal ekonomik modellerden yararlanılması da bir yerde gereklidir.

İşte bu amaçla liberal bir ekonomik yapıya sahip Belçika'da; kalkınma planları ve ekonomik gelişme ile mülki idare arasındaki ilişkiler incelenip ortaya konulmaya çalışılmıştır. Belçika'daki uygulama ve model üzerinde araştırmalar yaparak elde edilecek verilerin değerlendirilmesi, farklılık, benzerlik ve bunların nedenlerinin saptanması; Türkiye'deki mülki idare ile kalkınma planları arasındaki bağların daha iyi anlaşılmasına yardımcı olacak ve aynı zamanda bu konuda yapılması düşünülen veya ilerde yapılacak yeni düzenlemelere de değişik bir açıdan ışık tutacak ve malzeme oluşturacaktır.

“Belçika'da mülkî idare, ekonomik gelişme ve planlama" konusunun inceleme ve araştırması iki aşamada gerçekleştirilmiştir.

A — Konuyla ilgili olarak Belçika Dışişleri Bakanlığınca belirlenmiş olan makamlarla görüşme,

B — Konuyla ilgili metinlerin incelenmesi,

Görüşme yapmak üzere Belçika Dışişleri Bakanlığınca Brabant Valiliği nezdinde, randevu temin edilmiştir. Görüşmeye katılan heyete, önceden hazırlanan çeşitli sorular yöneltilmiş, alınan cevaplara göre gerektiğinde ek sorular sorulmuştur.

Ayrıca konuyla ilgili çeşitli mevzuat hükümleri müştereken gözden geçirilmiş ve değerlendirilmiştir.

1 — Genel Bilgiler

İnceleme ve araştırma konusuyla ilgili metinlerden görüşmelerden elde edilen bilgilerin değerlendirilmesine geçmeden önce Belçika yönetim biçimi hakkında genel bir bilgi verilmesi uygun olacaktır.

Belçika, nüfusu 9,9 milyon, yüzölçümü ise 30.513 km^2 olan bir ülkedir. Nüfus yoğunluğu 323/km^2 olup bu haliyle Avrupa ve dünyada nüfus yoğunluğu en yüksek olan sayılı ülkeler arasında yer almaktadır.

Belçika monarşik bir krallıktır ve halkı üç ayrı toplumdan oluşmaktadır.

Kuzeyde Flamanlar, doğuda çok az sayıda Almanlar, güneyde ise Valonlar yaşamaktadırlar.

Flamanlar Hollanda, Valonlar ise Fransız, Almanlar da adından da anlaşılacağı üzere Alman kökenli topluluklardır. Belçika başkenti Brüksel ise Flaman bölgesinde kalmakla beraber özel statülü bir şehir olarak kabul edilmiştir ve nüfusunun çoğunluğunu Valonlar oluşturmaktadır. Flaman bölgesinde Flamanca (neerlandais), Valon bölgesinde Fransızca, Alman bölgesinde Almanca konuşulmakta olup bu üç dil de resmi dil olarak kabul edilmiştir. Brüksel'de ise Flamanca ve Fransızca müştereken konuşulmaktadır.

Belçika nüfusunun % 56.77'si Flamanlardan, % 32.11'i Valonlardan % 0.66'sı Almanlardan oluşmaktadır. Kalan % 10.46 ise Brüksellilerdir. Brüksellilerin ayrı bir yüzde olarak hesaplanmasının nedeni bu kent halkının ne Flamanlığı ne de Valonluğu kabul etmekte oluşları ve kendilerini Brükselli olarak (Brüxelloise) ayrı bir grup olarak görmeleridir.

Belçika devleti yönetim biçimi olarak Anglosakson sistemi benimsemiştir.

Belçika monarşik bir krallık olmakla beraber devlet yönetiminin esası parlamenter düzene dayanmaktadır. Halkın üç ayrı toplumdan oluşması, üç resmi dilin bulunması devlet yönetimini de etkilemiştir ve tüm yönetimsel oluşumlar ve biçimlenmeler buna paralel olarak gelişmiştir.

Parlamento iki meclisten oluşmaktadır. Bunlardan biri Temsilciler Meclisi (La Chambre des Representants) diğeri ise Senato (Le Senat) dur. Yasama erki kral ve parlamento tarafından ortaklaşa kullanılmaktadır. Yürütme erki Kral ve Bakanlarına aittir. Ancak kral hükümet etmez, yönetmez ancak Bakanları atar veya azleder. Kralın kişiliği dokunulmazdır. Asıl sorumluluk onun adına bakanlara aittir ve ilgili bakanın imzasını taşımıyan kralın hiçbir işlemi hukuki sonuç doğurmaz.

Kral aynı zamanda başkomutandır ve orduda rütbeleri tevcih eder. Bazı memurlar ile en yüksek mülki ve adli memurları ve diplomatik temsilcileri atamak da yine kralın yetki ve görevleri arasındadır.

Parlamentoyu oluşturan iki meclisten biri olan Temsilciler Meclisi (La Chambre des Representants) 212 üyeden oluşmaktadır. Ve halk tarafından seçilmektedir. Seçmen yaşı 21 dir.

Senato ise 182 üyeye sahiptir. Bu üyelerin 2/3 u halk tarafından seçilmektedir. Ancak üyelerin 1/3'ü ise Türkiye'deki İl Genel Meclislerine tekabül eden il meclislerinin (Conseils Provinciaux) üyeleri arasından seçilir.

Meclislerdeki parlamenterler Valonlar ve Flamanlar olarak iki ayrı grup "Le Conseil Culturel de la Communaute Française" ve "Le Conseil Culturel de la Communaute Neerlandaise" oluştururlar. Bunlar kendi topluluklarının kültürel işlerinin düzenlenmesini yaparlar ve bu konularda kararlar alırlar.

Belçika'nın taşra yönetimi illerden (Provinces) ve belediyelerden (Communes) meydana gelmektedir. İL sayısı 9 dur. Bunlar; Anvers, Brabant (merkez Brüksel), Hainaut, Flandre, Occidentale, Flandre Orientale, Liege, Limbourg, Luxembourg, Namur olarak anılmaktadır.

Belediye sayısı ise 596 dır.

Her il yönetiminin başında şu, organlar mevcuttur :

A — İl Meclisi (Conseil Provincial)

B — İl Daimi Encümeni (Deputation Permanente)

C — Vali (Gouverneur)

Her il ayrıca idari yönden ilçelere (Arrondissement) bölünmüştür.

Bu ilçelerin başında "İlçe komiseri" (Le Commisaire d'Arrondissement) diye adlandırılan görevliler bulunmaktadır. Ancak bunları bizdeki kaymakamlara benzetmek veya eşdeğerde görevliler saymak mümkün değildir. Bizdeki gibi bir kaymakamlık müessesesi Belçika'da mevcut bulunmamaktadır. Bu görevliler I'Arrondissement diye anılan ilçelerde tüm görevlerini Valinin ve Daimi Encümenin yönetimi altında yerine getirirler. İllerin idaresi 30 Nisan 1836 tarihli ve (Loi Provinciale) adını taşıyan bir kanunla düzenlenmiştir. Bu kanun yürürlükte bulunduğu süre içinde çeşitli defalar günün ihtiyaçlarına göre değişikliklere uğramıştır. İllerin yönetimi halen bu kanuna göre sürdürülmektedir.

2 — Yasal Düzenlemeler

Belçika mülki idaresinin temel yapısı Anayasasının 1 inci maddesinde belirtilmiştir. Buna göre Belçika 9 İl'e bölünmektedir. Ayrıca her il de ilçelere (Arrondissement) ve belediyelere (Commune) ayrılmaktadır.

İllerin yönetimine ilişkin olan ve "Loi Provinciale" adını taşıyan Kanunun 1 ve 3 üncü maddelerine göre her ilde;

İl meclisi, vali ve il daimi encümeni, ilçede ise bir ilçe komiseri bulunacaktır. Bu organlar ilin yönetimine ilişkin görevleri yerine getireceklerdir.

İl yönetimi ve belediyeler, Belçika Anayasasında dördüncü bir "erk" olarak ele alınmış ve böyle düzenlenmiştir. Nitekim 30 Aralık 1830 da anayasayı hazırlamakla görevli komisyon raportörlerinden M. Raikem, anayasayı takdim ederken;

"Size sunulan tasarı üç erk'in varlığım tesis etmiştir. Merkezi Yönetim ise, yasama erki, yargı erki ve yürütme erkinin yanında "yönetim erki" olarak beliren iller ve belediyeler erkinin dördüncü bir erk olarak gerekliliğine inanmaktadır," demek suretiyle bu noktayı vurgulamıştır.

Bu ifadeler, Belçika'da iller ve belediyeler yönetimine Anayasanın verdiği önemi çok açık olarak göstermektedir.

Bu konumu içerisinde il yönetimi organlarını belirleyen ve yetkilerini düzenleyen il Kanunu'nun, 64 - 85 maddeleri II Meclisinin, 104 - 118 maddeleri il daimi encümeninin, 122- 131 inci maddeleri Valinin ve 132- 140 ıncı maddeleri de ilçe komiserinin görev ve yetkilerini belirlemiştir.

İl meclisi, başkanını bu Kanunun 49 uncu maddesine göre kendi üyeleri arasından seçer. İl daimi encümeninin başkanı ise bu Kanunun 104 üncü maddesine göre Validir.

Kanunun ilgili maddelerine göre Vali genel olarak;

— İl Meclisinde görüşülecek işleri belirlemek ve ön hazırlıklarını yapmak,

— "İl Meclisi" toplantılarına katılmak,

— Kanunları ve yönetimle ilgili kararları uygulamak,

— "İl Meclisi" ve "daimi encümen" kararlarını uygulamak,

— İl'de huzur ve düzeni sağlamak ve korumak,

— Yılda en az bir defa gerektiğinde il veznesini kontrol etmek,

İle görevli ve yükümlüdür.

Ancak bu görevler arasında Valiye doğrudan verilmiş ekonomik kalkınmayla ilgili bir görev bulunmamaktadır.

"İl Meclisi" kendisine kanunla verilmiş olan yetki ve görevler çerçevesinde ekonomik gelişmeyle ilgili çeşitli kararlar alabilmektedir. Bu kararların uygulanması ve yerine getirilmesi Valiye ait bir görevdir. Bu çerçevede Vali'nin ekonomik nitelikli görevler yaptığı söylenebilirse de bizim araştırdığımız konu çerçevesinde bu mülki idareye doğrudan verilmiş bir yetki niteliğinde değildir.

B — Belçika'da ekonomik alanda düzenlemeler yapan ve ülke ekonomisiyle yakından ilgili çeşitli kurum ve kuruluşların varlığına ve bunların işleyişine temel teşkil eden kanun "Lois Arretes Et Actes Du Gouvernement, Ministere Des Affaires Economiques" adım taşıyan 15 Temmuz 1970 tarihli kanundur.

Bu kanun Belçika'da beş yıllık kalkınma planları hazırlanmasını, bir merkezi plan bürosu ile ekonomik alanda önemli roller üstlenmiş olan bölgesel ekonomi meclisleri ve bölgesel kalkınma örgütleri oluşturulmasını öngörmektedir.

Bu kanunu incelemeye geçmeden önce Belçika'da "Planlama" olgusuna nasıl varıldığına kısaca bir gözatmak gerekir.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'da Belçika'nın komşusu olan bazı ülkeler (Fransa ve Hollanda gibi) farklı etkilerle "Planlama" denemelerine girmişlerdir. Ancak Belçika kuruluşundan bu yana "Planlama" olgusuna karşı çıkmıştır. Bu tavrı liberalizmin temel felsefesine atfet-

mek mümkündür. 1959 da bir "Ekonomik Programlama Bürosu" kurulmuştur. Bu büro başlangıçta bir danışma organı gibi, genel ekonomik gelişimle ilgili verileri hükümetin faaliyetleri arasındaki uyumu inceleyen ve kamusal ve özel girişimlere tavsiye ve önerilerde bulunan bir nitelik taşımıştır. Belçika'da tek devlet yapısından birden çok toplumlu ve bölgeci bir devlet yapısına doğru gelişen değişim beraberinde programlamadan planlama olgusuna geçişi de getirmiştir. 1970 yılında "Planlama" artık korkutucu ve ekonomiyi tehdit edici bir olay olarak görülmüyordu ve devletten her alanda müdahalesi ve yardımı isteniliyordu. 15 Temmuz 1970 tarihli Kanun planlamacı bir sisteme geçişte ekonominin bölgeselleştirilmesinin başlangıcı olmuştur. Bu yasal düzenleme, devletin bir kısım yetkilerinin bölgelere aktarılmasında bölgesel organ ve meclislerin yapısal ve biçimsel oluşumlarını yeniden düzenleyen Anayasanın değişik 107. maddesinin uygulanmasında bölgesel sistemin yerleştirilmesi sürecinde yöneticilerin çalışmalarını denetlemek işlevini yerine getirecektir. Fakat bu düzenleme planlama olgusunu zedelemeyecektir.

Planlamanın temel kuralları 15 Temmuz 1970 tarihli bu kanunda yer almıştır ve ekonomik desantralizasyonun ve planlama örgütlenmesinin dayanaklarım belirlemektedir.

Bu kanun incelendiğinde şu hususları belirtmek mümkündür.

Kanunun 1. bölümü planlama konusunu, 2. bölümü "bölgesel ekonomi meclisleri'ni, 3. bölümü "bölgesel kalkınma örgütleri'ni düzenlemektedir.

1. Bölüm, 1 inci maddede planlamanın amacı;

"Ekonomi politikası çerçevesinde, bütün ülkede ve bölgelerin herbirinde, en yüksek düzeyde dengeli bir ekonomik gelişmeyi, bu çerçevede, iş ve istihdam, çalışma ücretleri, satınalma gücü, konut, alt yapı alanlarında sürekli bir düzelmeyi sağlamak"

Şeklinde belirtilmiştir.

2, 3 ve 4 üncü maddelerde;

Planın kamu ve özel sektörleri kapsayacağı, planın beş yıllık hazırlanacağı, yıllık uygulama planlarım da içereceği,

Planın, genel eğilim ve tahminlerle birlikte, mali, bütçesel, bölgesel ve sektörel tahmin ile 1 inci maddede belirtilen amaçlar doğrultusunda ve ihtiyaçların öncelik sıralarına göre hazırlanacağı,

hükümleri yer almaktadır.

5 inci madde planın belirlemesi gereken konuları kapsamaktadır. Bu maddenin 3 üncü fıkrası bizler açısından değişik bir hüküm taşımaktadır. Buna göre plan "ekonomik bölgeler düzeyinde yatırım planları'nı da belirleyecektir.

Maddenin diğer fıkraları, "izlenen genel hedefleri, özellikle enerji, ulaşım, malzeme, altyapı, ücret, iş, tasarruf ve yatırım alanlarındaki politik kararları, bu çerçevede özel yatırımlara ilişkin değerlendirmeleri, mali ve bütçesel alanlardaki tahminleri çeşitli kurum ve kuruluşlar (bakanlıklar dahil) itibariyle kalkınma programlarını, hedef ve direktifler ile bunların gerçekleştirilmesi için tanınan yetkileri" planın belirlemesi gerektiğini hüküm altına almıştır.

6 ncı madde, bir "Plan Bürosu" kurulmasını öngörmüştür ki bu bizdeki Devlet Planlama Müsteşarlığı kuruluşunun bir anlamda karşıtı olmaktadır. Bu büro "Plan"ı hazırlamak ve bunu bölgesel ve sektörel planlarla kaynaştırmak ve her kademede uygulanmasını sağlamakla yükümlüdür.

Plan bürosu 3 idari bölümden oluşmaktadır. Bunlar "genel yönetim", "sektörel yönetim" ve "bölgesel yönetim" bölümleridir.

7 nci madde "Plan Bürosu'nun çalışmalarını düzenlemektedir. Bu madde de öncelikle, temel tercihlerin envanterinin çıkarılacağını, ancak bunun bölgesel tercihlerin dikkate alınması suretiyle olacağını belirtmiştir.

Bu maddenin taşıdığı bir özellik vardır. Bu da planın hazırlanması aşamasında "Merkezi Ekonomik Konsey", "Milli Çalışma Konseyi", "Ekonomik Gelişme Ulusal Konseyi" yanında "Bölgesel Ekonomi Meclisleri'nin görüşlerinin alınması zorunluluğudur. Bu husus planın sadece merkezde değil, bölgelerin görüş ve tavsiyelerinden de etkilenebileceğini ve hatta buna göre şekillenebileceğini göstermektedir.

Yine aynı maddede hazırlanan planın ulusal meclislerin onayından sonra uygulamaya konulacağı, yıllık uygulama planları hazırlanacağı, planın kamu kuruluşları için emredici, diğerleri için yolgösterici olduğu, yine devlet teşviki alan özel teşebbüsler içinde planın emredici nitelik taşıdığı belirtilmiştir.

Uygulamada idari ve bölgesel alanların ekonomik konularda etkinlik kazanmalarına olanak kazandıran düzenlemeler 9 uncu ve 15 inci maddelerle getirilmiştir.

A — Bölgesel Ekonomi Meclisleri :

9 uncu madde, üç ayrı bölgede (Valon, Flaman ve Brabant) “Bölgesel Ekonomi Meclisi" kurulmasını öngörmektedir. (Des Conseil Economiques Regionaux)

Bu meclisler, siyasi partiler tarafından belirlenen 18 yasama meclisi üyesi ile il meclislerinin kendi arasından seçtiği 12 üye ile, endüstri kuruluşu olmayan diğer büyük teşebbüsler, orta sınıf ve tarımı temsil eden kuruluşlarca belirlenen 15 üye ve işçileri temsil eden kuruluşlarca belirlenen 15 üyeden oluşur.

Bu meclislerin toplantılarına “il valileri" katılmakta ancak oy hakları bulunmamaktadır.

“Bölgesel Ekonomi Meclislerinin" (Conseils Economiques Regionaux) görev ve yetkileri genel olarak 13 üncü maddede belirlenmiştir. Buna göre bu meclisler;

a) Ekonomik problemleri incelemek,

b) Aşağıdaki konularda bir görüş vermek;

aa — Plan Bürosunun “Bölgesel Yönetim" birimi üyelerinin atanması,

bb — “Bölgesel Kalkınma Örgütleri’nin yetkilerinin coğrafik sınırları,

cc — Bölgenin ekonomik ilerlemesi, sosyal alt ve üst yapılarıyla ilgili bütçe ödeneklerinin dağılımı,

dd — Kanun tasarıları veya bölge kalkınmasına ilişkin genel nitelikli tüzük ve yönetmelikle ve (öncelikli) kalkınma yörelerinin belirlenmesi,

ee — Gerek kendiliğinden gerekse hükümet isteği üzerine ekonomik kalkınmayla ilgili tüm problemler,

c) Bölgesel “Plan tasarılarını" oylayarak kabul etmek,

d) Bunları “Plan Bürosu’na intikal ettirmek,

e) Planın kendilerini ilgilendiren bölümüne ait bütün bilgi ve görüşleri toplamak.

Bu görevleri yerine getirebilmesi için kamu tüzelkişiliğine sahip olan bu meclislere her yıl Ekonomik İşler Bakanlığı bütçesinde yer alan bir ödenek ayrılır.

B — Bölgesel Kalkınma Örgütleri :

Kanunun 15 inci maddesi "Bölgesel Kalkınma Örgütü" (Societes de developpment regional) olarak adlandırılabilecek tüzelkişiliğe sahip bir kamu hukuku kurumu kurulmasını öngörmüştür. Bunlar illerde kurulmakta ve kurulmalarına genel prensip olarak "İl Meclisleri" karar vermektedirler. Brüksel'in bazı ilçelerinde de bu örgütlerin kurulabilmesi madde hükmüne göre olanaklıdır.

Bu örgütlerin yetki alanları bir il'i içine alabileceği gibi birden çok il'i de kapsayabilir. Ancak bunun için "Bölge Ekonomi Meclislerinin uygun görüşü üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ve Kraliyet onayı gereklidir.

Her "Bölgesel Kalkınma Örgütü" kendi iç tüzüğünü hazırlayarak Kraliyet onayına sunmak durumundadır.

Bu örgütlerin görev ve yetkileri şunlardır :

a) Kendi bölgesinde genel incelemelerde bulunmak, ekonomik kalkınmanın ilerletilmesiyle meşgul olmak,

b) Kendi bölgesinde ihtiyaçların envanterini hazırlamak, yapılmakta olan işlerin seyrini izlemek, yetkili "Bölgesel Ekonomi Meclisi"ne bölgesel plan tasarısını hazırlaması için gerekli verileri sunmak,

c) Planı gerçekleştirmek açısından, bölgesel altyapı, sosyal üstyapı, toprak düzenlemeleri, üretici faaliyetlerinin geliştirilmesi ve koordinasyonu konularında genel önerilerde bulunmak,

d) Kendi parasal olanaklarıyla, kamulaştırma yapmak, malzeme ve donatım sağlamak, kiralamak, satmak, bina edinmek, planda öngörülen hızlandırmaya ve geliştirmeye ihtiyaç duyulan tüm önemli işlere girişmek,

e) Yetkililer, devlet, il veya belediye gelirleriyle tüm kamulaştırma, teknik nitelikli tüm resmî veya gayrıresmî işleri yapmak veya yaptırmak,

f) Özel sektörün yetersiz kaldığı alanlarda, "Endüstriyel Gelişim Dairesi"nin tavsiyesi ve "Ulusal Yatırım Örgütü"nün parasal ve teknik yardımı ile veya tamamen "Bölgesel Yatırım Örgütü'nü ilgilendiren konularda, doğrudan endüstriyel projelerin uygulamaya konulmasını sağlamak.

Bu görevleri yerine getirebilmesi için "Bölgesel Yatırım Örgütü"ne her yıl Ekonomik İşler Bakanlığı bütçesinde yeralan bir ödenek verilir.

Yukarda kısaltılarak yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı gibi "Planlamanın organizasyonu ve ekonominin desantralizasyonu'nu düzenleyen 15 Temmuz 1970 tarihli Kanun da mülkî idareye planlama ve ekonomik gelişme alanında herhangi bir görev veya yetki verilmemiştir.

3 — İlgililerle Görüşme

İnceleme ve araştırma çerçevesinde gerekli görüşmelerde bulunmak üzere merkezi Brüksel olan Brabant Valiliği nezdinde bir randevu sağlanmıştır. Görüşmeye katılmak üzere Valilikçe :

Brabant Valiliği Özel Kalem Müdürü,

Bölge Ekonomik İşler Şefi,

Bölge Ekonomi Müfettişi,

Görevlendirilmiştir. Görüşmede sorulan somlar ve alınan cevaplar özet olarak şöyledir :

Soru : Belçika'da bir ulusal kalkınma planı mevcut ise bu plan hangi kuruluş tarafından hazırlanmaktadır, valilere bu planın gerek hazırlanması ve gerekse uygulanması aşamalarında herhangi bir görev varilmiş midir?

Cevap : Ülke düzeyinde bir planlama yapılmaktadır. Bu konu 15 Temmuz 1970 tarihli Kanunla düzenlenmiştir. "Plan Bürosu" planı hazırlar ve aşamada uygulanmasını sağlar.

Anayasaya göre valiler "kanunların uygulanmasını sağlama" ile ödevli ve yetkilidirler. Bu çerçevede herşeyle ilgilenebilirler. Ancak plan da valilere verilen bir yetki ve görev bulunmamaktadır. Zaten ekonomik konuları ve mekanizmayı düzenleyen ve yukarda anılan kanun da bu yolda bir hüküm taşımamaktadır.

Soru : Belçika'da ekonomik gelişmeyle ilgili olarak valilere ne gibi görevler verilmiştir, görevlerin içerik ve nitelikleri nedir, uygulamadaki başarı veya güçlükler nelerdir, böyle bir görev verilmemişse buna ihtiyaç duyulmakta mıdır?

Cevap : Belçika'da tüm ekonomik mekanizma az önce de belirtildiği üzere 15 Temmuz 1970 tarihli kanunla düzenlenmiştir. Bu kanuna göre ekonomik alanda bazı kurullar ihdas edilmiştir. Ekonomik bazı faaliyetler, yönlendirme ve yatırımlar bu kurullar aracılığıyla yapılmaktadır. Bunlardan "Bölgesel Ekonomi Meclisi" Valon, Flaman, ve Brabant belgelerinde olmak üzere üç yerde bulunmaktadır. Bunların kendi bölgele-

rindeki ekonomik problemleri incelemek, çeşitli ekonomik konularda görüş vermek, bölgesel planları görüşüp kabul etmek ve “Plan Bürosuna" bildirmek ve ekonomik konularla ilgili bilgi toplamak gibi görevleri vardır.

Diğer bir kurul da Bölgesel Kalkınma Örgütü’dür. Bu örgüt Valon bölgesinde 1, Brabant bölgesinde 3 adet (1 adedi sadece Brüksel ile ilgili) ve Flaman bölgesinde de her ilde 1 adet kurulmuştur.

Bu kurulların bir bütçesi olup gelirini devlet sağlamaktadır. Bu gelirin %50 civarındaki bölümü belediye yatırımlarına ayrılmaktadır. Kalanı ise illere verilmekte ve il meclisleri aracılığıyla çeşitli işlere harcanmaktadır. Valinin, “Bölgesel Kalkınma Örgütü” ile doğrudan bir ilişkisi bulunmamaktadır. Genel olarak Belçika'da Valilerin ekonomik alanda bir yetkileri bulunmamaktadır. Sadece “kanunların uygulanmasını sağlama" ve “denetleme" fonksiyonları çerçevesinde ekonomik konularla ilgilenebilmektedirler.

“İl Meclislerinin ekonomik gelişme konusunda fazla bir önemi bulunmamaktadır. Ancak “Bölgesel Kalkınma Örgütü” bütçesinin %50 sinin il’lere ayrılması nedeniyle ekonomik gelişmede önemli bir yeri olan bu kurulla yakın bir ilişki içerisinde bulunmaktadır. Vali ise "il meclisi" üyesi ve “il daimi encümeni” başkanıdır. İl meclisinin bir bütçesi bulunmaktadır. Bütçe gelirinin büyük bir bölümü vergilerden sağlanmaktadır. Önemsiz bir bölümü ise devlet yardımı olarak gelmektedir. Brabant Vilayeti il meclisi bütçesi 1986 yılında 8,5 milyar Belçika Frangıdır. Ayrıca gerektiğinde yine kullanılmak üzere bütçede 6 milyar Belçika Frangı yedek akçe mevcuttur.

Bütçeyi hazırlayan ve kabul eden il meclisidir. Bütçedeki ödenekler il daimi encümeni kararına dayalı olarak harcanır. Vali bu encümenin başkanıdır. İl daimi encümeni kararlarının uygulamaya konulabilmesi için hiçbir makamın onayı gerekmemektedir. Kararlarda kanunlara aykırı bir yön bulunması durumunda Vali bunu İçişleri Bakanlığına bildirmektedir.

4 — Genel Değerlendirme

Yukarıda detayları ile değinildiği üzere Belçika'da gerek siyasal gerek mülkî ve gerekse ekonomik alandaki yapılaşmalar geniş ölçüde yerel ve bölgesel nitelik taşımaktadır. Başka bir deyişle merkezi yönetim, yetkilerin taşraya aktarılması şeklinde oluşan “yerinden yönetim" diye tanımlayabileceğimiz "desantralizasyon” sistemini uygulamaya koymuştur.

Bu oluşum içerisinde mülkî idareye verilen yetki ve görevlerin daha da artmasını beklemek doğaldır. Ancak aksine bir gelişimle yerel yönetimlerin ve bunların bir kısım üyeleri ile yasama meclisinin bir bölüm üyelerinin de katıldıkları ve çoğunluğunu oluşturdukları bölgesel ve yerel nitelikteki kurulların fonksiyonlarının arttığı gözlenmektedir.

Bu uygulama, önce ters bir gelişim gibi algılanmakta ise de gerçekte Belçika yönetim sisteminin doğal bir sonucu ve hatta sistemin işlerliği açısından gereklidir. İşte bunun içindir ki ekonomik boyutlu görev ve yetkilerin gerekli görülen bir bölümü yerel yönetim ve kurullara aktarılmıştır. Bu düzenleme yukarda incelediğimiz gibi 15 Temmuz 1970 tarihli kanunla uygulama alanına aktarılmıştır.

Belçika yönetim sisteminde, taşra idaresinde merkezi idarenin temsilcisi ve ajanı durumunda olan tek görevli vardır. Bu da validir. Vali ise bir yürütme organı olarak ekonomik nitelik taşıyan veya planlamayla ilgili görev üstlenmiş değildir. Bu tür görevlerin ve yetkilerin tamamı "İl Meclisleri", "İl Daimi Encümeni", "Bölgesel Ekonomi Meclisleri" ve "Bölgesel Kalkınma Örgütleri'ne verilmiştir.

Merkezî idarenin, siyasal ve yönetsel görev ve yetkilerinin bir bölümünü yerel yönetimlere bırakmasına paralel olarak ekonomik işlevleriyle planlama konusundaki yetkilerinin bir bölümünü de yerel kurul ve yönetimlere aktarması devlet yönetim yapısına uyumlu bir işlerlik kazandırmıştır. Ayrıca bu uygulamanın diğer önemli bir sonucu da yerel kurul ve yönetimlerin, devlet yönetimine daha etkin bir biçimde katılma olanağına kavuşmuş olmalarıdır. Bu suretle devlet yönetiminde halk daha aktif olarak yer almakta ve devlet yapısına daha demokrat bir işlerlik kazandırılmaktadır.

SONUÇ

Belçika'da "Mülki İdare, Ekonomik Gelişme ve Planlama" konusunun incelenmesi sonucunda;

Belçika'nın 9 Valilikten oluşan mülkî bir bölünmeye sahip olduğu, ilçe mevcut olmakla beraber kaymakamlık kurumunun bulunmadığı,

Ekonomik gelişme ve planlama ile ilgili olarak valilere herhangi bir görev verilmediği, ancak valilerin sahip olduğu "kanunların uygulanmasını sağlama" ve "genel gözetim ve denetim" yetkisi çerçevesinde ekonomik konularla ilgilendiği, ekonomik gelişme ve planlama ile ilgili görev ve yetkilerin merkezdeki "Plan Bürosu" ile bölgesel ve yerel nite-

lik taşıyan "Bölgesel Ekonomi Meclisleri" ve "Bölgesel Kalkınma Örgütleri" arasında paylaşıldığı,

anlaşılmıştır.

BİBLİYOGRAFYA

1 — Neuf Provinces Un Pays, editee par l'Association des Provinces Belges, 1986.

2 — L'Administration de la Belgique, Andre Molitor, Professeur â l'Universite de Louvain, 1974.

3 — Lois Arretees Et Actes Du Gouvemement du 21 Juillet.1970, Ministere Des Affaires Economiques, Loi cadre portant organisation de la planification et de la decentralisation economique, Moniteur Belge.

4 — Loi Provinciale du 30Avril.l836, Bulletin Officiel XXIV no: 209.

5 — La Belgique Au Coeur De l'Europe, Un Edution D'İnstitut Belge d'İnformation et de Documentation â Bruxelles, 1980.

6 — İç-Düzen Genel Raporu, İçişleri Bakanlığı Kitap: 5, Cilt: 12, İl Genel Yönetimi.

7— Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 23.7.1984 gün ve 18647 sayılı Resmî Gazete.

8— Türkiyede Mülkî İdare Amirliği, TİD Bilimsel Araştırma Dizisi, "Ekonomik Gelişme ve Planlı Kalkınma Karşısında Mülkî İdare Amirliği Sistemi", Prof. Dr. Mümtaz Soysal.

DANİMARKA, HOLLANDA VE BELÇİKA'DA MAHALLİ İDARE SİSTEMLERİ VE TÜRKİYE İLE KARŞILAŞTIRILMASI

Ziya ÇÖKER
Emekli Vali

GİRİŞ

1987 yılı Mayıs ayında, Danimarka, Hollanda ve Belçika'da, Mahalli îdare kredi kuruluşlarıyla bu ülkelerin Mahalli İdareleri üzerinde birer haftalık inceleme gezisi yapma fırsatı doğmuştu. Bu inceleme gezisinde yakından tanımaya çalıştığım bu üç ülkenin mahalli idareleri hakkında özet bir bilgi vermenin ve bunları kısmen de olsa Türkiye'deki benzerleriyle karşılaştırmanın, Türk Mahalli İdare Sisteminin yeniden düzenlenmesinde ve geliştirilmesinde yararlı olabileceği düşünülerek bu yazı hazırlanmıştır.

Bu yazı hazırlanırken, bu üç ülkedeki Mahalli İdarelere yapılan ziyaretlerde elde edilen dokümanlardan ve ilgililerle yapılan konuşmalardan yararlanılmıştır.

Yararlanılan diğer basılı kaynaklar yazı içindeki dipnotlarda ayrıca belirtilmiştir.

*

**

Mahalli İdareler, tüm ülkelerde kendi sorumluluk alanında yaşayan insanlar için en gerekli, en vazgeçilmez hizmetleri sunan çok önemli yönetim birimleridir.

Mahalli Yönetim birimleri tarihin çok eski dönemlerine kadar uzanmaktadır. Her ülkenin kendi şartları içinde birbirinden farklı biçimde oluşmuş ve gelişmiş olan mahalli idareler, yönetim biçimi ve çalışma usulleri yönünden birbirlerinden farklı bile olsalar, hemen her ülkede belli bir alanda yaşayan insanları çok yakından ilgilendiren, ortak bir yaşam biçiminin gerektirdiği ortak ihtiyaçların giderilmesinde birbirlerine çok benzer fonksiyonlara sahip olmuşlar ve ülkelerinin sosyal, ekonomik ve kültürel kalkınmalarında önemli rol oynamışlardır.

DANİMARKA'DA MAHALLİ İDARELERE GENEL BİR BAKIŞ [1]

Danimarka'da mahalli idareler Fransız ihtilalinin etkisiyle 1837 ile 1841 yılları arasında ilk defa teşekkül etmeye başladı. İlk uygulamada 1000 kadar kırsal bölge ve 22 tane de county-il mevcut idi. İL Meclisleri halk oyu ile seçiliyordu. Ancak bu meclislere kralın temsilcisi bir memur başkanlık etmekteydi.

1970 yılında Danimarka mahalli idare sisteminde önemli bir reform yapıldı. Bu reform içinde belediye sayısı 275'e, il sayısı da 14'e indirildi. Kopenhag dışında şehir ve il arasındaki ayrım kaldırıldı. Genel oyla seçim tam olarak uygulanmaya başlandı. Ve birçok önemli sosyal görevler Devlet sorumluluğundan çıkarak belediyelere ve il idaresine geçti.

Danimarka'nın 1849 tarihli ilk anayasası yasama, icra ve yargı yetkilerini birbirinden ayırdı.

Yasalara uygun olarak alınması gereken idari kararlar aleyhine mahkemelere müracaat hakkı tanındı.

1953 Anayasası "Belediyelerin kendi işlerini Devletin vesayeti altında bağımsız bir biçimde yürütmesi hakkı Parlamentonun çıkaracağı bir kanunla sağlanır" hükmünü getirdi.

Böylece Danimarka'da 3 seviyeli bir yönetim biçimi oluşmuştur. Devlet idaresi, İl idaresi ve belediye idaresi.

Aslında bu ayırım Danimarka'nın çok eskilere giden yönetim geleneğinin tabi bir icabıdır. Bir idari ünite olarak il (county) 1662 yılından bu yana mevcuttur.

İdari Bölümler[2]

Bugün Danimarka idari bölüm olarak 14 county (İl'e) ayrılmıştır. Bu 14 il de, tümü ülkenin tamamını kapsar biçimde 275 belediyeye ayrılmış bulunmaktadır. Bir county alanının tümü county'nin büyüklüğüne göre, çeşitli adette belediyelerden oluşmaktadır.

Bunun iki istisnası Kopenhag ve Frederiksberg metropol idareleridir..

---

[1] Local Government in Denmark - Published by the National Association of Local Authorities in Denmark - Copenhagen, 1983.

[2] Regional Self - Government - Denmark, March 1986, Association of County Councils in Denmark.

Aslında görevler il ile belediye arasında paylaşılmıştır. Ancak iki metropol idaresinde il ve belediye görevleri tek idare içinde birleşmiştir. Yani Metropol idaresi kendi hudutları içinde hem il, hem belediye görevlerinden sorumludur.

Bu ayrım 1970 reformu ile uygulamaya konulmuştur. Bu reformla merkezi hükümetin sorumlu olduğu birçok görevler, halkın daha yakından ilgilenmesini sağlamak üzere mahalli meclislerin sorumluluğuna verilmiş, bu meclis üyelerinin de genel oyla seçilmesi kabul edilmiştir. Bu reformun diğer bir sonucu da, ekonomik ve coğrafi yönden pratik hiçbir faydası kalmayan şehir ve kırsal bölge arasındaki ayrımın kaldırılması olmuştur. Şehirler il idaresi içine girmiştir. İl idaresi artık şehirleri de kapsamaktadır. İl hudutları belediye hudutlariyle sınırlanmıştır. İl ve belediye sınırları bir idari terim olarak birbirleri içine girmiş bulunmaktadır.

Diğer hükümet fonksiyonları için de mahalli ve bölgesel yönetim sınırları uygulanmaktadır. Örneğin polis ve mahkemelerin görev alanı county (il) sınırlarına göre oluşmaktadır. Ayrıca hükümet komiseri tarafından yürütülen bazı işler için idari alan yine county (il) sınırları olmaktadır.

İki metropoliten belediye ve bunlara en yakın üç county (il) bazı özel ekonomik ve idari sorunlara sahiptir. Bu sebeple özel bir Teşkilatlanma yapılmıştır. Kopenhag büyükşehir belediyesi (Greater Kopenhagen Council) bazı önemli görevleri (Hastane, sağlık, çevre sağlığı, planlama, trafik, su sağlanması v.s.) üstlenmiştir. Kopenhag Büyükşehir Belediye Meclisinin üyeleri, bölgedeki il ve belediye meclisleri arasından seçilmektedir.

Danimarka'da illerin nüfusları 200.000 ile 620.000 arasında değişmektedir. Yalnız Bornholm adası müstakil bir il olarak kabul edilmekte ve nüfusu 48.000 kişiden oluşmaktadır.

İl idaresi ile belediyelerin daha ayrıntılı tanıtımı Kopenhag ili ile Gladsaxe belediyesi hakkında aşağıda verilen bilgiler içinde yapılmaktadır.

Copenhagen County - Kopenhag İl İdaresi[3]

Danimarka'da mevcut 14 İl'den biri olan Kopenhag il idaresi, il idarelerinin bir örneği olarak ele alınmış ve bu idarede yapılan incelemeye ve elde edilen dokümanlara göre özellikleri aşağıda belirtilmiştir.

---

3 The Copenhagen County Authority - Ağustos 1986.

Kopenhag ili 609.500 nüfus ve 520 Km^2 lik bir alanı kapsamaktadır. İl nüfusu Danimarka'nın toplam nüfusunun % 12 sidir. Nüfus yoğunluğu Km^2 de 1170 olmaktadır.

İl nüfusunda son 10 yıldır devamlı bir azalma görülmektedir. 1976 yılında 631.000 olan nüfus 1986 da 609.000'e düşmüştür.

İl idaresinin en önemli yönetim organı (County Council) il Meclisidir. Meclis 31 kişiden oluşmaktadır. Meclis üyeleri her dört yılda bir orantılı temsil sistemine göre halk oylaması ile seçilmektedir. Bugünkü Kopenhag il meclisinde (1985 yılı seçimlerine göre) 7 parti temsil edilmektedir. İl Meclisine il başkanı (County Mayor) başkanlık etmektedir. İl Meclisi bir yıl içinde 8 defa normal toplantı yapmaktadır. Ayrıca gerekirse olağanüstü toplantılar da yapılabilmektedir.

İl İdaresinin günlük faaliyetlerinin denetimi meclis üyelerinden oluşan komiteler tarafından yapılmaktadır. Böylece meclis üyeleri, il idaresiyle yalnızca Meclis toplantılarında değil, komitelerde yaptıkları görevlerle devamlı olarak ilgilenmekte ve etkili olabilmektedirler.

Kopenhag il idaresinde idarenin fonksiyonlarına göre şu komiteler görev yapmaktadırlar.

Hastaneler Komitesi

Eğitim ve Kültür Komitesi

Sosyal Refah ve Halk Sağlığı Komitesi

Bayındırlık Komitesi

İnşaat İşleri ve Binalar Komitesi

Maliye Komitesi

İstihdam Komitesi

Komite başkanları İl Meclisince üyeler arasından seçilmektedir. Her komiteye paralel olarak çalışan ve maaşlı memurlardan oluşan yönetim birimleri ve bunların başında bir müdür bulunmaktadır. Ayrıca bütün idari birimlerin başında da, yine maaşlı bir memur olan il yöneticisi (County Manager) vardır.

İl idaresinde 21.000 kadar personel görev yapmaktadır. Bunların 14.000 kadarı tam zamanlı olarak idarede çalışmaktadır. Geri kalanlar sayıları zaman zaman değişen geçici personeldir.

Devamlı personel sayısı 1976 da 8.300 iken 1985 de bu sayı 14.250 ye çıkmıştır. Bu artış merkezî hükümetten il idarelerine ilave sorumlulukların transfer edilmesinden ileri gelmektedir. Son yıllarda ile transfer edilen başlıca sorumluluklar şunlardır. Bir genel hastane, psikiyatrik

hastaneler, kreşler, fiziksel ve zihinsel özürlülerin bakımı ve yetişkinlerin eğitimi.

Kopenhag ili, Kopenhag ve Frederiksberg şehirleri ile Roskilde ve Frederiksberg illerinin oluşturduğu Metropoliten alan içinde bulunmaktadır. 1986 yılı başında Metropoliten alan içinde 1.718.000 nüfus bulunmakta idi.

Metropoliten alan içindeki idarelerin hepsi bağımsız yasal birimler olmalarına rağmen, bu il ve belediyeler, birbirlerine çok yakın olmalarından dolayı, birbirleriyle tam bir işbirliği sağlamaktadırlar.

Metropoliten Meclis 37 kişiden oluşmakta ve üyeleri belediye ve il meclisleri tarafından ve bu meclislerin üyeleri arasından seçilmektedir.

Metropoliten meclisin görevleri arasında, ana yollar trafiğin akışı, arazi kullanımı, ulaştırma hizmetleri ve planlama görevleri bulunmaktadır.

İl idaresi gelirlerinin %70 kadarını gelir vergisi ile arazi vergisinden sağlamaktadır.

İl idaresi, il sınırları içinde mevcut 18 belediye ve merkezi idare, ilde yaşayan herkesten gelir vergisi almaktadırlar.

1986yılı içinde il sınırları içinde ikamet eden her bir gelir vergisi yükümlüsünden, kişi başına ortalama 117.000 DK. (14.040.000 TL.) alınmıştır. Bu değer, 1984 yılında 106.310 DK. (12.757.200 TL.) idi. Buna karşılık ülke ortalaması, yine 1984 yılında 85.212 DK. (10.225.440 TL.) dır.[4]

609.500 nüfuslu Kopenhag ilinde yaklaşık 525.000 kişisel gelir vergisi yükümlüsü bulunmaktadır.

İl Meclisi her yıl, kişisel gelir vergisinin yüzde kaçını il vergisi olarak alacağını tespit etmektedir. Kendisine tevdi edilen yasal sorumlulukları yerine getirmek üzere, il idaresinin alacağı vergi oranında herhangi bir sınır konmamıştır. İl idaresinin yapacağı küçük bir artış, vergi mükelleflerine fazla bir yük getirmeden oldukça yüksek bir gelir getirebilmektedir.

Kişisel gelir vergisine İl Meclisi tarafından il geliri olarak tespit edilen yüzdeler son yıllarda şu seyri izlemiştir.

---

[4] 1 Danimarka kronu = 120 TL. olarak hesap yapılmıştır. Burada önemli olan, kesinlik değil, Türk lirası olarak yaklaşık bir fikir vermektir. (İncelemenin yapıldığı Mayıs 1987 tarihindeki kur.)

Yıl	Oran
1983	7,9
1984	8,7
1985	8,7
1986	9
1987	9,46

1983yılında kişisel gelir vergisinden il payı 3,063 milyar DK. (367 milyar TL.) olmuştur.

Kişisel gelir vergisi merkezi idare tarafından toplanmakta ve aylık olarak ilgili idarelere gönderilmektedir.

İl'lerin diğer bir gelir kaynağı arazi vergisidir. 1986 yılında arazi değerinin %01'i oranında vergi alınmıştır. 1983 yılına kadar bu oran %02 idi.

1984yılında ilde mevcut arazilerin değeri 33.500 milyon DK. (4.020.000 milyon TL.) dır. İl idaresi arazi vergisi olarak 380 milyon DK. (45.600 milyon TL.) pay almıştır.

1985yılında Kopenhag ilinin geliri 6.113 milyon DK. (733.560 milyon TL.) olmuştur.[5]

Bütçede en büyük masraf kalemleri sırasıyla hastaneler, sosyal refah ve halk sağlığı ve eğitim ve kültür kalemleridir.

1985 yılında hastaneler için 2.739 milyon DK. (328.680 milyon TL.), sosyal refah ve halk sağlığı için 1.601 milyon DK. (192.120 milyon TL.) ve eğitim ve kültür işleri için de 815 milyon DK. (97.800 milyon TL.) harcama yapılmıştır.

1985 yılında gelirin %97.2'si cari harcamalara %2,8'i de yatırım harcamalarına gitmiştir.

Gladsaxe Belediyesi

Gladsaxe, Kopenhag ili içindeki 18 belediyeden bir tanesidir. Nüfusu 62.000'dir.

---

[5] Türkiyedeki tüm belediyelerin 1984 yılı gelir toplamı, kesin hesaplarına göre 242.587 milyon TL.dır.

1980 yılı nüfusu 574.515, 1985 yılı nüfusu 777.554 olan Adana belediyesinin kesin hesabına göre 1984 yılı geliri 5754 milyon TL.dır. Buna 2.020 milyon TL. olan il özel idare geliri de eklenirse toplam 7.774 milyon TL. olmaktadır.

En önemli yönetim organı 25 üyeli şehir meclisidir. (City Council)

Şehir Meclisi üyeleri 4 yılda bir halk tarafından seçilir. Meclis genel olarak ayda bir toplantı yapar. Belediye Başkanı şehir meclisi tarafından seçilmektedir.

Belediyenin sorumlu olduğu görevler şunlardır :

Teknik hizmetler (İkinci derece yollar, kanalizasyon, su, çöp toplama, merkezi ısıtma v.s.)

Eğitim ve kültür hizmetleri (ilkokullar, kitaplıklar vd.)

Sosyal hizmetler (Bakımevleri, kreşler, gençlik merkezleri, yaşlıların bakımı vd.)

Spor hizmetleri (Oyun sahaları, spor merkezleri vd.)

Bütün bu hizmetlerin yürütülmesi 4400 tam zamanlı maaşlı personel tarafından sağlanmaktadır.

Bu personelin 220'si teknik hizmetlerde, 1170'i okul ve kitaplıklarda, 2420'si sosyal hizmetlerde çalışmaktadır. Hizmet alanlarında çalışan bu personelin genel yönetim hizmetleri de 590 idareci personelle sağlanmaktadır. Bu idareci personelin 100 kadarı da teknik vasıflı personeldir. Böylece bu belediyede teknik personel sayısı 320 civarında olmaktadır.

Belediyenin yaptıracağı işlerin projeleri, ihale evrakının tanzimi, yapılan işlerin kontrol ve kabulü bu personel tarafından yürütülmektedir.

62.000 nüfuslu bu belediyenin iş yapma kapasitesini daha iyi anlamak için gelir ve giderlerine de bir göz atmak yararlı görülmektedir.

1987yılı bütçesine göre Gladsaxe belediyesinin yıllık gelir toplamı 2.282,2 milyon DK. (273.864 milyon TL.) dır. Bu gelirin %41'ni kişisel gelir vergisinden belediye payı oluşturmaktadır. Bunun miktarı 940 milyon DK. (112.800 milyon TL.) dır. Toplam gelirin %4'ü, 90 milyon DK. (10.884 milyon TL.) genel devlet yardımlarıdır. Bu devlet yardımı, belediye tarafından, istediği hizmete harcanabilir. Devlet bu genel yardım dışında belediyenin sosyal hizmetleri için 723 milyon DK. (86.784 milyon TL.), eğitim ve kitaplık hizmetleri için de 1,9 milyon DK. (228 milyon TL.) tahsisli yardım yapmaktadır. Böylece Devletin belediyeye, tah-

sisli ya da genel yardımlarının toplamı tüm gelirin %35,8'ini bulmaktadır.[6]

Belediye bu yıl içinde 18.1 milyon DK. (2.172 milyon TL.) borç almayı planlamıştır. Alacağı bu borç yıllık gelirin %0,8'i kadardır. Gelirin geri kalan kısmı, belediyenin yaptığı hizmetler karşılığında alınan ücretlerle diğer vergi ve resimlerden oluşmaktadır.

Belediyenin 1987 yılı içinde yapacağı harcamalar da şu kalemlerden oluşmaktadır.

Harcama Konusu	**Danimarka Kronu (Milyon)**	**TL. (Milyon)**
Teknik hizmetler	123,1	14.760
Okul ve kitaplık hizmetleri	318,4	38.208
Sosyal hizmetler	1.485,0	178.200
Yönetim	173,1	20.772
İnşa ve gayrimenkul harcamaları	35,9	4.308
Borç ödemeleri ve faizleri	25,8	3.096
Diğer faizler	0,4	48
Diğer ödemeler	1,0	120
Mali harcamalar	61,7	7.404
Bütçe fazlası	57,8	6.936
	2.2822	**273.864**

Bu rakamlardan da anlaşılacağı gibi belediyenin aldığı kredi tüm gelirinin % 1 'inden az olmakta, daha evvelki yıllarda aldığı kredilerin ana para taksidi ve faizi toplamı da %l'in biraz üstünde bulunmaktadır. Şu halde belediye hizmetlerini yürütmede çok büyük ölçüde kendi öz kaynaklarına dayanmaktadır. Belediyenin uymak zorunda olduğu kurallar şöylece özetlenebilir:

1 — Belediye Meclisi belediye ile ilgili olmayan, örneğin ticari, faaliyetlerle ilgilenemez.

2 — Belediye faaliyetlerinin çok büyük kısmı yasalarla belirlenmiştir. Belediyeler bunlar için yapılacak harcamaları serbestçe tayin edebilirler.

---

[6] Kesin hesaplarına göre, Gladsaxe belediyesine yakın nüfusu olan aşağıda yazılı belediyelerde 1984 yılı geliri şunlardır:

	Nüfusu		
Belediye Adı	1980	1985	1984 Yılı Kesin Geliri
Tokat	60.855	73.008	476 milyon TL.
Van	92.801	110.653	737 » »
Nazilli	60.003	77.627	688 » »
Aksaray	62.927	81.056	403 » »
Kilis	58.335	59.876	372 » »

3 — Eğer yıllık bütçede yazılı değilse, belediye ne bir harcama yapabilir ne de gelir toplayabilir.

4 — Yıllık bütçe mutlaka dengeli olmalıdır.

5 — Belediyenin borç alma yetkisi belli amaçlarla sınırlanmıştır. Belediye örneğin merkezi ısıtma ya da şehirleşmenin gerektirdiği arazi satınalmaları için borç para alabilir.

6 — İçişleri Bakanlığı belediyelere genel talimatlar verebilir. Bakanlık örneğin bu yıl için vergi yükünün artırılmamasını istemiştir.

HOLLANDA'DA MAHALLİ İDARELERE GENEL BİR BAKIŞ

Hollanda'da da, tıpkı Danimarka'da olduğu gibi iki türlü mahalli idare birimi bulunmaktadır. Bunlardan birisi il idaresi, diğeri de belediyelerdir.

Hollanda idari bölüm olarak 12 il'e ayrılmıştır. Bu 12 il içinde dağılmış olarak 775 belediye bulunmaktadır.

İl meclisi il idaresinin en yetkili organıdır. Üyeleri doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir. İlin başında kral tarafından atanan bir yönetici bulunmaktadır. İl idaresinin, ilin tümünü ilgilendiren —şehirlerarası yol inşaatı gibi— bazı genel görevleri olmakla birlikte, sınırları içindeki belediyelerle de yakın ilişki içinde bulunmaktadır. İl'ler bir yandan belediyeleri kontrol altında bulundurmakta ve kanunların uygulanışını izlemekte, diğer yandan da, kendi bütçelerinden belediyelere yardım etmektedir. Belediyelerin, Bankadan kredi alabilmesi için İl'in onayı gerekmektedir.

İllerin diğer görevleri şunlardır :

Eğitim (Lise seviyesinde okullar)

Kültür ve eğlence

Spor

Parklar

Endüstri alanları sağlamak

Sosyal hizmetler - (Belediyelerin kurduğu yaşlılar evleri için belediyelere mali yardım yapılması.)

Özel inceleme yapılan Papendrecht belediyesinin bağlı olduğu Nuid - Holland ilinin 1987 yılı bütçesi 1 milyar dolar (Takriben 800 milyar TL.) civarındadır.[7]

---

[7] Kesin hesaplara göre Türkiye'de 67 il özel idaresinin toplam 1934 yılı geliri 68.591 milyon TL. Ankara İl Özel İdaresinin 3.052 milyon TL, İstanbul İl Özel İdaresinin 4.505 milyon TL.dır.

Hollanda'da mahalli idare görevlerinin ağırlığı daha çok belediyeler üzerinde bulunmaktadır.

Hollanda küçük, fakat nüfus yoğunluğu çok yüksek bir ülkedir. 14 milyon nüfus, 34.000 Km^2 gibi küçük bir alan üzerinde yaşamaktadır. Arazinin bu kadar sınırlı olması, üzerinde yaşayan insanların en iyi tarzda yaşamasını sağlayacak biçimde kullanımının bir takım kesin kurallara bağlanmasını gerektirmektedir. Bu, merkezi idarenin belediyeler üzerindeki, özellikle mali yetkilerinin fazlalığının bir sebebi olmaktadır.

Hollanda'da 2000 den az nüfuslu belediye de, 400.000 den fazla nüfuslu belediye de bulunmaktadır. Teorik olarak tüm belediyeler aynı kanuna tabi olarak aynı görev ve yetkilerle donatılmışsa da pratikte belediyeler arasındaki farklılıklar çok büyüktür.

Hollanda belediyeleri beldenin genel yönetiminden sorumludurlar. Bunlardan önemli bazılarını ana başlıklar halinde şöylece özetleyebiliriz :

Polis - Güvenlik

Yangınla mücadele

Yolların aydınlatılması

Halk sağlığı

Konut yapımı

Eğitim

Su, elektrik, gaz sağlamak

Belde hizmetleri için belediyelerin yaptığı harcamalar Hollanda ekonomisinde önemli bir yer tutmaktadır. Bu harcamalar gayri safi milli hasılanın % 15 kadarına eşit bulunmaktadır.

Hemen her ülkede olduğu gibi Hollanda'da da belediye harcamaları cari ve yatırım harcamaları olarak ikiye ayrılmaktadır. Cari harcamaların belediyelerin yıllık bütçe gelirleriyle karşılanmaları zorunludur. Kredi (borç) ancak yatırım harcamaları için alınabilir. Alınan kredilerin yıllık faizleri ve borç ödemeleri de yine cari bütçe içinde karşılanabilmelidir. İL otoriteleri ancak bu şartlarla belediyelerin kredi almalarına izin vermektedirler.

Hollanda belediyelerinde gelirlerin önemli kısmı merkezi idareden gelmektedir. 1982 yılı hesaplarına göre tüm belediye gelirlerinin %29'u genel bağış, %63'ü de özel amaçlı bağış olarak merkezi hükümetten gelmiştir. Belediyelerin kendi gelirleri yalnızca %8'i oluşturmaktadır.

Yatırım harcamalarında durum biraz daha değişiktir. Belediyeler, 1978 - 1982 yılları ortalamasına göre, yatırım harcamalarının, (%7'si ge-

nel bağış, % 32'si de konut yardımı olmak üzere) % 39 unu hükümetten almış, % 41 ini de kendi öz gelirlerinden karşılamıştır. Geri kalan %19 da kredi ile sağlanmış bulunmaktadır.

Belediyelerin en önemli yönetim organı Belediye Meclisidir. Üyeleri dört yılda bir halk tarafından seçilmektedir. Belediye hizmetleri bu meclisin denetiminde ve aldığı kararlara göre yürütülmektedir.

Belediye hizmetlerini yürütmeden sorumlu belediye başkanı kral tarafından tayin edilmekte ve meclise de başkanlık yapmaktadır.

Papendrecht Belediyesi[8]

Hollanda'da belediye yönetiminin bir örneği olarak Papendrecht Belediyesi incelenmiştir.

Papendrecht, Nuid-Holland ili sınırları içinde, 30.000 nüfuslu bir şehirdir.

Belediye 4 yılda bir seçilen 21 kişilik şehir meclisi tarafından yönetilmektedir. Şehir Meclisi, üyeleri arasından dört kişi seçmekte ve bunlar daimi komiteyi oluşturmaktadır. Bu komite, Belediye Başkanı ile birlikte, beldenin günlük işlerini yönetmekte ve haftada bir toplanmaktadır.

Belediye Başkanı 6 yıllık bir süre için kraliçe tarafından atanmaktadır.

Ayda bir toplanan Şehir Meclisine Belediye Başkanı başkanlık etmektedir.

Belde hizmetleri, belediyenin yürütmekten sorumlu olduğu görevlere paralel olarak kurulan ve üyeleri meclis üyeleri arasından oluşan komiteler eliyle yürütülmektedir. Bu komitelere daimi komite üyeleri başkanlık etmektedir. Komiteler, daimi komiteden gelen konular üzerinde çalışmakta ve kararların oluşmasına yardım etmektedirler.

Elektrik ve su temini ve bunların işletilmesi gibi bazı belde hizmetleri, ilgili belediyeler arasında kurulan birlikler kanalıyla yürütülmektedir. Belediyeler Birliği kurulması, Hollanda Belediyeleri arasında çok yaygın olarak kullanılan bir uygulamadır. Her belediye kurulan birliğin ortağı olmakta, gider ve gelirlerini paylaşmaktadır.

Belediyenin başlıca sorumlu olduğu konular şunlardır :

Polis - kamu güvenliği

İtfaiye

---

[8] Een Portret van Papendrecht.

Trafik, ulaştırma
Eğitim, kültür
Sosyal güvenlik
Kamu sağlığı
Planlama ve konut
Spor
Polis ve itfaiye hizmetleri doğrudan doğruya Belediye Başkanına bağlıdır.

Belediye bütün bu hizmetleri 250 personel ile yürütmektedir. Bunların 100 u genel yönetimde, 150'si de alanda çalışmaktadır. Ayrıca 50 polis memuru vardır. Birliklerde çalışan personel bu rakamlara dahil değildir. Örneğin Su Birliğinde 250 personel çalışmaktadır.

Belediyenin ve Su Birliğinin personelinin yarıya yakın kısmı teknik personeldir. Teknik hizmetlerle ilgili görevler, ihale işlerinin hazırlık çalışmaları, istihkak tanzimi, kontrol ve kabul işlemleri bu personel tarafından yürütülmektedir.

İl yetkililerinin belediye üzerinde denetim yetkileri bulunmaktadır. Özellikle belediyenin yatırım harcamalarında ilin onayı gerekmektedir.

Belediyeler, kendilerini denetlemek için, Birlik halinde bir denetleme kurulu kurmuşlardır. Denetim işinin özel bir firmaya yaptırılmasına göre bu yolun daha ucuz ve daha iyi olduğu ifade edilmiştir.

Papendrecht belediyesinin 1987 yılı bütçesi şu harcama kalemlerini içermektedir.

Harcama Konulan	**Hollanda Florini**	**Türk Lirası (1000 TL)[1]**
Personel	9.353.963	3.741.200
Kamu Güvenliği - Polis	4.260.871	1.704.000
Trafik Ulaştırma	4.788.184	1.915.200
Ekonomik İşler	130.751	52.000
Eğitim	16.310.524	6.524.000
Kültür - Eğlence	7.873.790	3.149.200
Sosyal Güvenlik	11.044.463	4.417.600
Kamu Sağlığı	3.933.901	1.573.200
Konut ve Şehir Planlaması	4.619.192	1.847.600
Maliye ve Faizler	414.562	165.600
	62.729.201	**25.091.600[2]**

[1] Bu incelemede 1 Hollanda Florini = 400 TL. olarak kabul edilmiştir.

[2] Yakın nüfusa sahip Türk belediyelerinden Muğla'nın 390, Çankırı'nın 418, Muş'un 341, Zile'nin 357 milyon TL.lık geliri bulunmaktadır. (1984 yılı kesin hesabına göre).

Bu harcamaların %80'den fazlası Devlet yatırımlarından, %20'ye yakın kısmı da Belediyenin kendi öz kaynaklarından karşılanmaktadır.

Personel harcamaları Papendrecht belediyesinde tüm harcamaların %15'i civarındadır.

BELÇİKA MAHALLİ İDARELERİNE GENEL BİR BAKIŞ [3]

Belçika'da iki türlü mahalli idare birimi bulunmaktadır. Ülke 9 il'e bölünmüştür ve her il, halk tarafından seçilen meclisi ve belirli mahalli fonksiyonları ile özerk bir mahalli idare birimidir. Ayrıca her il alanı arada bir boşluk kalmayacak şekilde belediyelere bölünmüştür.

Mahalli idareler, il ve belde seviyesindeki sorunlarla ilgilenmek üzere, temel kanunlarına göre kurulmuş birer anayasal kurumdur. Bu yönüyle kuşkusuz genel idareden tümüyle soyutlanamaz. Ancak illeri ve belediyeleri merkezi idarenin alt idari bölümleri gibi düşünmek de mümkün değildir.

Belediyenin ya da ilin görevleri mahalli meclisin sorumluluğuna verilmiş ya da herhangi bir kanunla başka bir birim ya da kuruluşa bırakılmamış olan mahalli iş ve işlemlerdir.

Mahalli idareler, yasalarla belirlenmiş şu temel kural ve ilkeler içinde kurulmakta ve uygulama yapmaktadırlar.

1 — İl ve Belediye Meclisleri üyeleri doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir.

2 — Belediye ve il meclisleri, il ve belde menfaatleriyle ilgili konularda, bir ön izne gerek duymadan, yasaların belirlediği biçimde karar vermektedirler.

3 — İdari yetkiler yerinden yönetim esaslarına göre il ve belediyelere bırakılmıştır.

4 — İl ve belde meclislerinin oturumları, yasaların belirlediği sınırlar içinde kamuya açıktır.

5 — Bütçe ve hesaplarda da herkese karşı açıklık esastır.

6 — Genel kamu yararının bozulmasını önlemek için yargının ya da vesayet otoritelerinin müdahalesi olabilir.

Belçika'da, bazı hizmetlerin tek başına bir belediye tarafından yürütülmesinin zor olduğu ya da rasyonel olmadığı durumlarda o hizmet-

[3] The Municipal Sector in Belgium - Claude Preudhomme - Brussels.

le ilgili birden çok belediye bir birlik kurmakta ve o hizmet bu birlik kanalıyla yürütülmektedir.

Bir il ya da beldede ücret ya da vergi salma konusunda tek yetkili makam o il ya da beldenin kendi meclisidir. Bu konuda bir başka idareden telkin ya da baskı söz konusu olamaz.

Bütün bu açıklamalardan da anlaşılacağı gibi il ve belediye idareleri (Meclisleri) tam bir otonomiye sahiptir. Kendi sorumluluk alanlarında mahalli menfaatlerle ilgili konularda tek karar organları mahalli meclislerdir. Bu idareler kuşkusuz mahalli yararlar yanında milli ve genel yararları da düşünmek ve gözetmek zorundadırlar. Bu zorunluluk anayasadan ve kanunlardan gelmektedir. Bu sebeple de genel yararlar açısından mahalli idareler üzerinde idari vesayet ve yargı kontrolü bulunmaktadır.

Mahalli idareler il ve belde yönetimi dışında, milli yararlar ve benzeri konularda merkezi idareye yardımcı da olmaktadırlar. Böyle durumlarda il ve belediye idaresi, merkezi idare adına görev yapmaktadırlar.

Belçika'da 9 il, 589 belediye vardır. İllerin başında, kral tarafından atanan bir yönetici (Vali) vardır. İl Meclisine Vali başkanlık eder.

Belçika'da Belediyeler

Konumuz açısından önemi dolayısiyle belediyelerle ilgili esaslar biraz daha ayrıntılı açıklanacaktır.

Belediyeler, özellikle mali açıdan, en önemli mahalli idare birimidir. Ayrıca vatandaşa en yakın ve onun en önemli ihtiyacıyla ilgili olması da belediye yönetiminin önemini arttırmaktadır.

Belediyelerin yönetim organları şunlardır :

Belediye Meclisi (Municipal Council), daimi encümen (The court of mayor and Aldermen) ve Belediye Başkanı (Mayor) dır.

Belediye ile ilgili politik sorumluluk bu organlarda bulunmaktadır. Ayrıca belediyeyi bu organlar temsil etmektedir.

Belediyenin karar organı belediye meclisidir. Meclisin üye adedi, nüfusla orantılı olarak 7 ilâ 55 arasında değişmektedir. Üyeler 6 yıllık bir süre için seçilmektedirler. Seçimler nisbi temsil usulüne göre uygulanmaktadır. Seçmen yaşı 18, aday olma yaşı 21 dir.

Meclise Belediye Başkanı başkanlık eder. Meclis ihtiyaç duyulduğunda ya da daimi encümenin gerekli gördüğü hallerde toplanır. (Genellikle ayda bir) Belediye ile ya da belde yararı ile ilgili konularda en

yetkili organ Meclisdir. Meclis kararlarından bazıları, örneğin polis yönetmelikleri bir üst mercie ve diğer ilgililere gönderilmektedir.

Kural olarak, kanuna saygıyı sağlamak ve genel yararları korumak için idari denetim yapılmaktadır.

Daimi encümene Belediye Başkanı başkanlık etmektedir. Diğer üyeleri (Aldermen) belediye meclisi tarafından kendi üyeleri arasından 6 yıllık bir süre için seçilmektedir. Daimi encümenin üye adedi, belde nüfusuna göre 2-10 arasında değişmektedir.

Daimi encümen üyeleri gerektiğinde, fevkalade durumlarda Vali tarafından görevden alınabilmektedir.

Daimi encümen, belediye meclisi kararlarının uygulanmasından ve belediyenin günlük yönetiminden sorumludur.

Belediye başkanı, belediye yönetiminin başı ve merkezi hükümetin o beldedeki temsilcisidir.

Belediye başkanı hükümet tarafından atanmaktadır. Ancak Hükümet, belediye başkanını, belediye meclisinde çoğunluk partisinin tavsiyesine göre, Meclis üyeleri arasından atamaktadır.

Yasalarda, belediye başkanının, çoğunluk partisinin önerisine göre atanması gerektiği konusunda hiçbir hüküm yoktur. Ancak uygulama son yıllarda kesinlikle bu şekilde yapılmaktadır.

Belediye başkanı, merkezi hükümetin bir memuru olarak yasaların ve hükümet kararlarının uygulanmasından, belediye temsilcisi olarak da belediye işlerinin tüm yönetiminden sorumludur.

Politik sorumluluk taşıyan ve halkın seçtiği kişilerden oluşan bu organların yasalara uygun karar ve emirleri doğrultusunda belediye işleri belediyelerin maaşlı personeli tarafından yürütülmektedir.

Bütün Belçika Belediye'lerinde, (maaşları Devlet tarafından ödenen 500.000 öğretmen dışında) 1984 yılı sonu itibariyle 92.507 personel çalışmaktadır. Bunun 75.469'u daimi, 17.038'i geçici personel statüsündedir. Her bir belediyeye ortalama 128 daimi, 29 geçici personel düşmektedir.

1983yılı itibariyle Belçika Belediye'sinin toplam gideri 207.800 milyon BF. (4.363.800 milyon TL.) olmuştur. 589 belediyeden her birine 352,8 milyon BF. (7.408 milyon TL.) harcama düşmektedir. Bunun %29'u borç ve faiz ödemeleridir.

Belçika Belediye'lerinin aynı yıl içindeki toplam gelirleri de şunlardır.[4]

---

[4] Bir Belçika Frangı 4.50 Türk lirası olarak hesaplanmıştır. (1983 yılı kuru).

Gelirler	**Belçika Frangı (Milyon)**	**Türk Lirası (Milyon)**
Mülk ve Teşebbüs geliri	20.600	92.700
Vergiler	83.600	376.200
Gelir Vergisinden transfer	103.600	466.200
	207.800	**935.100** [5]

Belçika Belediye'lerinin toplam harcamalarının %22'si yatırım harcamasına gitmektedir.

Wanze Belediyesi[6]

Belediyede inceleme yapmak üzere gidilen Wanze 12.000 nüfuslu küçük bir şehirdir. Belediye sınırları içinde 7 yerleşim yeri vardır. Evvelce bunların herbirisi ayrı bir belediye iken bugün hepsi Wanze Belediyesi adı altında birleşmiştir. Alanı 43 Km2 dir. (Belçika'da herbir belediyenin ortalama alanı 57 Km2 dir)

Belediyenin başlıca sorumlulukları şu alanları kapsamaktadır.

1 — Mali ve ekonomik görevler
2 — Çevre sağlığı
3 — Eğitim
4 — Kültür, turizm ve spor
5 — Sosyal yardım
6 — Bayındırlık işleri
7 — İmar ve planlama
8 — Güvenlik (Polis)

Bu hizmetler 150 görevli memur tarafından yürütülmektedir. Ayrıca 50 öğretmen, 8 polis ve 35 - 40 geçici işçi bulunmaktadır.

Belediye meclisi halk tarafından seçilen 21 kişiden oluşmakta ve ayda bir toplantı yapmaktadır.

Günlük işlerin yürütülmesinden sorumlu olan Daimi Encümen Belediye Başkanı ile Meclisçe kendi içinden seçilen 4 üyeden (Aldermen) oluşmaktadır.

Belediye Başkanına karşı sorumlu olan Şehir Sekreteri (Town Clerk) idarenin başındadır. Meclis ve encümen kararlarına ve Belediye Başkanının emirlerine göre memurları idare etmektedir.

---

[5] 1983 yılı kesin hesabına göre Türkiye'deki, tüm belediyelerin toplam geliri 150.649 milyon TL.dır. Türkiye'nin beşte bir nüfusuna sahip Belçika'da belediye gelirleri Türkiyeden 6 kat daha fazla olmaktadır.

[6] Bulletin Communal Wanze, 1985, 1986.

Daimi encümen, belediye başkanının başkanlığında haftada bir toplanmaktadır.

Belediyede mühendis bulunmamakla beraber teknisyen seviyesinde elemanlar vardır. Mühendislik hizmetleri özel firmalara ihale suretiyle yaptırılmaktadır. İdarenin teknisyenleri yapılmakta olan işlerin kontrolünü ve hizmetlerin teknik yürütümünü sağlamaktadır.

Küçük belediyelerin ortaklaşa teknik eleman - mühendis tutması da mümkün olabilmektedir.

Hizmetlerin ihalesi genellikle 5 - 6 firmadan teklif alınmak suretiyle bunlardan en düşük fiyat verene yapılmaktadır.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Danimarka, Hollanda ve Belçika'daki mahalli idareler ve Türkiye' deki benzerleri karşılaştırılırken ilk gözönünde tutulması gereken faktör bu ülkelerle Türkiye arasındaki refah seviyesi farkıdır.

Her üç ülkede de milli gelirden kişi başına düşen pay 10.000 US. dolar civarındadır. Buna karşılık Türkiye'de milli gelirden kişi başına 1000 doları biraz aşan bir pay düşmektedir. Şu halde, inceleme yapılan bu ülkeler Türkiye'den 8 - 9 kat daha zengin durumdadır. Kişi başına düşen tüketim harcamaları bakımından yapılan bir karşılaştırma da aynı sonucu vermektedir. 1986 yılı rakamlarına göre Türkiye'de kişi başına düşen tüketim harcaması 800 dolar civarında iken bu üç ülke ortalaması 7000 dolar civarındadır. Türkiye ile bu ülkeler arasındaki fark tüketim harcamaları yönünden de aynı oranı korumaktadır.

Bu zenginlik farkının, inceleme yaptığımız konu bakımından, başlıca iki sonucu olmaktadır.

1 — Her üç ülkede de mahalli idare harcamaları Türkiye'den çok daha fazladır.

2 — Mahalli idarelere kredi veren kuruluşlar bu idarelere Türkiye'ye nazaran çok daha fazla kredi verebilmektedirler.

Bu iki noktada rakamları ele aldığımız zaman çıkan tablo şudur :

1 — Danimarka'da mahalli idare harcamalarının GSMH'ya oranı 1982 yılında %28 olmuştur. Toplam kamu harcamalarının %61'i mahalli idarelere ait bulunmaktadır.

Hollanda'da mahalli idarelerin cari giderleri, 1979 - 1983 döneminde yılda ortalama 43,5 milyar HF. (3.906 milyar TL.) dır. Bu rakam GSMH'nın %12,5'dur. (90 TL. = 1 HF.)

Belçika’da 1983 yılında toplam belediye harcamaları 207.800 milyon BF. (1.039.000 milyon TL.) olmuştur. Bu, kamu yatırımlarının %40’ına ve GSMH'nın %15'ine eşittir (5 TL. = 1 BF.)

Türkiye’de 1983 yılı kesin hesaplarına göre, tüm mahalli idare harcamaları (%75'i belediyelere ait olmak üzere) 217.155 milyon TL.'dır. Bu miktar harcama Hollanda mahalli idare harcamalarının ondörtte biridir. 10 milyon nüfuslu Belçika'da toplam mahalli idare harcamaları 50 milyonluk Türkiye'den altı kat fazladır.

Türkiye'de bir belediyeye düşen ortalama nüfus 14.000 ve 1983 yılında bir belediyenin yıllık geliri de ortalama 163 milyon TL. civarındadır. Yani nüfus başına 11 bin TL. civarında bir para düşmektedir. (1983 yılında). Buna karşılık nüfus başına Belçika’da 103.000, Hollanda’da 260.000 TL. düşmektedir.

Danimarka’da 62.000 nüfuslu Gladsaxe belediyesinin 1986 yıllık geliri 273.864 milyon TL., Belçika'da 30.000 nüfuslu Papendrecht belediyesinin yıllık geliri 25.091 milyar TL.'dır.

Türkiye’de mahalli idare yatırımlarının GSMH’ya oranı %1,4 olmaktadır. Yine 1983 yılı rakamlarına göre mahalli idare harcamaları Devletin genel bütçesi içindeki harcamalarının %7,8’i olmaktadır.

Bütün bu göstergeler Türkiye ile diğer ülkeler arasındaki refah farkının mahalli idare harcamalarına yansıma biçimini göstermektedir.

2 — Ülkeler arasındaki refah farkı, mahalli idarelere kredi veren kuruluşların faaliyet hacimlerinde de kendini göstermektedir.

Danimarka mahalli idare kredi kurumunun 1986 yılı sonu itibariyle verdiği henüz geri dönmemiş kredilerin toplamı 1.150 milyon TL.'dır. 1986 yılı içinde verilen kredi toplamı da 178.600 milyon TL.'dır.

Hollanda'da Belediyeler Bankasının 1985 yılında verdiği kredi 3.368.400 milyon TL.'dır. Bunun yarıdan fazlası belediyelere verilmiştir.

Belçika’da kredi kurumunun 1986 yılı sonu itibariyle verdiği kredilerin toplamı 13.374 milyar TL.'dır. Yine 1986 yılı içinde sadece kısa vadeli avans kredisi olarak 395 kuruluşa 2.347 milyar TL. kredi verilmiştir.

İller Bankası ise 1985 yılında 78 milyon TL.’lık uzun vadeli yatırım kredisi, 34 milyon TL.’lık kısa vadeli avans kredisi, 3 milyar TL.’lık orta vadeli acil yardım kredisi ve 19 milyar TL.Tık da kefalet kredisi olmak üzere 134 milyar TL.Tık kredi verebilmiştir.

Görülüyor ki, kişi başına düşen gelir, tüketim harcamaları, mahalli idare harcamaları ve kredi kuruluşlarının verdiği kredi miktarları bakımından gelişmişlik farkı hemen hemen hep aynı oranı korumaktadır.

Ülkeler arasındaki refah seviyesi ve bunun harcama ve kredilere yansıyan biçimi dışında Türkiye ile diğer ülkeler arasındaki karşılaştırmada yine gözönünde tutulması gereken ikinci önemli faktör beldelerin ihtiyaçlarıyla ilgilidir.

Bugün Türkiye'nin gündeminde en önemli sorunlar yol, içme suyu, kanalizasyon, konut ve planlama gibi alt yapı sorunlarıdır. Ayrıca Türkiye'deki hızlı nüfus artış ve yoğun şehirleşme oranı da, bu sorunların her geçen gün katlanarak büyümesine yol açmaktadır.

Batı bu sorunları çözmeye 100- 150 yıl evvel başlamıştır. En az 50 yıl evvel de şehirlerin bu ihtiyacı tamamlanmıştır. Ayrıca Avrupa'da nüfus artışı da hemen hemen hiç yoktur. Hatta bazı yerlerde nüfus gerilemesi vardır. Meselâ Kopenhag gibi çok önemli bir ticari merkez ve başkentte, son on yılda nüfus devamlı bir azalış göstermektedir. 1976 nüfusu 631.000 olan Kopenhag bugün 609 bin nüfusa sahiptir.

Ayrıca bir müşahedemizi de özellikle belirtmek isteriz. İnceleme gezimiz sırasında Avrupa'nın 5 ülkesini bir baştan bir başa otomobille geçtik. Hemen hiç birisinde yeni konut inşaatı göremedik. Avrupa'da şehirler, 50 - 100 yıl evvel nasılsa hemen hemen aynı durumunu muhafaza etmekte, bu da yeni alt yapı ihtiyacı ile onları karşı karşıya bırakmamaktadır.

Türkiye'de ise çok büyük konut ihtiyacı olması ve artan nüfusun şehirlerde toplanma arzusu hemen hemen bütün şehir ve kasabalarımızı bir şantiye görünümüne sokmuştur. Kuşkusuz bu da, başta planlama olmak üzere, yol, su, kanalizasyon ve konut ihtiyacının her geçen gün artması ve büyümesi demektir.

Görülüyor ki Türkiye'nin hem beldesel ihtiyaçları büyük hem de bunların karşılanması için ayırabildiği özkaynak ve krediler azdır.

Konumuz açısından ülkeler arasındaki tüm karşılaştırmalarda yukarda belirtilen faktörlerin gözönünde tutulması gerekmektedir.

Yapılan incelemeler sırasında mahalli idareler yönünden tespit edilen ilginç noktalar şunlardır:

1 — Mahalli idarelerin karar organları mutlaka doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir. Ancak il ya da belediyelerde yürütme organları bazı ülkelerde hükümetin ataması yoluyla da gelebilmektedir.

Örneğin Hollanda'da hem il yöneticisi (Vali) hem de belediye başkanı hükümet tarafından atanmaktadır. Bu atama Belçika'daki gibi seçilmiş üyeler arasından da yapılmamakta, dışardan yapılan atamalarla gelen belediye başkanı başka şehirlere de yine hükümet tarafından nakledilebilmektedir.

Belçika'da hükümet belediye başkanım meclis içinden ve çoğunluk partisinin önerisine göre seçmektedir. Ancak hükümet yasal yönden buna uymak zorunda değildir. Belediye Başkanı hükümet tarafından atanmak suretiyle beldede hükümetin bir temsilcisi gibi de görev yapmaktadır.

Bu örnekler Türkiye'de seçilmiş üyelerden kurulu il genel meclisine hükümetin ataması yoluyla gelen Valilerin Başkanlık etmesinin eleştirilmesinde haklılık olup olmadığını akla getirmektedir.

2 — Her üç ülkede de mahalli idare görevleri, aynı alan üzerinde görev yapan iki mahalli idare birimi, il ve belediye arasında tam bir ayrımla bölüşülmüştür. İller belde sınırlarını aşan, bir kaç belde halkına hizmet veren görevlerle belediyelere destek olan görevlerden sorumlu tutulmuş, diğer görevler bütün kırsal alanı da kapsayacak biçimde kurulan belediyelere bırakılmıştır. Köy yönetimi hiçbirinde yoktur.

Mahalli idareler yönünden Türkiye'nin en büyük eksikliği bu görev ayrımını yapamamış olmasıdır.

3 — Yönetimde genel eğilim merkezi idarenin, gittikçe artan bir ölçüde, mahalli idarelere daha büyük yetki ve sorumluluklar tanıması yolundadır.

4 — Her üç ülkede de, zaman içinde mahalli idare birimlerinin sayısı azaltılmış, özellikle belde sınırları genişletilmiştir. Her belediye sınırı içinde kırsal bölgeyi de kapsar biçimde 5 - 6 yerleşim yeri bulunmaktadır. Meselâ Danimarka'da 1000 belediye 275'e, Belçika'da 2000 belediye 589'a indirilmiştir.

5 — Devlet yardımları her üç ülkede de mahalli idarelerin en önemli gelir kaynağıdır. Devlet yardımları Hollanda'da tüm belediye gelirinin %80 - 90ları, Danimarka'da da %35 - 40'ları bulmaktadır.

6 — Kamu parası harcayan mahalli idareler her üç ülkede de genel kamu yararları açısından Devletin kontrolü altındadır.

7 — Belediyeler ödeyebilecekleri kadar borç almakta, daha çok öz kaynaklarına dayanmaktadır, örneğin Gladsaxe (Danimarka) belediyesi 1987 yılı bütçesinde toplam gelirin %0,8'i kadar bir borçlanma yapma-

yı planlamıştır. Daha evvel aldığı borçların ana para ve faiz ödemesi de % 1,2 kadardır.

8 — Belediyeler, altyapı ihtiyaçları fazla olmadığı halde çok kuvvetli bir teknik kadroya sahiptir. Örneğin 62.000 nüfuslu Gladsaxe (Danimarka) belediyesinin toplam 4400 personeli içinde 320 teknik personeli bulunmaktadır. Projelerin yapılması ya da yaptırılması, ihale dosyalarının hazırlanması ve işlerin kontrolü belediyelerin kendi teknik kadrosuyla yürütülmektedir.

Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz.

Artık bütün dünya ülkeleri birbirine çok yakındır ve çok çeşitli bakımlardan birbirlerini etkilememesi mümkün değildir.

Bu bakımdan herhangi bir organizasyon ve yeniden düzenleme çalışmasında ya da yeni bir hizmetin uygulamaya konuluşunda dış ülkelerdeki uygulama ve geçirilmiş deneyimlerden mutlaka yararlanılması ve bu amaçla da bu ülkelerde iyi düzenlenmiş inceleme gezileri yapılması gereklidir.

Ancak özellikle sosyal konularda bir başka ülkedeki herhangi bir uygulamayı aynen kopya etmek mümkün ve doğru değildir. Yapılan uygulama ile ülkenin ve kurumun içinde bulunduğu şartlar çok iyi etüt edilmeli ve karşılaştırılmalı uygulama, kendi şartlarımızın ağırlığı istikametinde yapılmalıdır.

Yalnız, genel olarak Avrupa standardını temsil eden bu üç ülke mahalli idareleri ile Türk mahalli idareleri arasında, hemşeriye uygar bir yaşam ortamı sağlamak ve bunun için gerekli hizmet üretimini yapmak açısından çok büyük bir fark olduğu da kesin bir gerçektir.

Bu farkı, somut bir biçimde açıklamak istersek, tüm rakamsal verilere göre arada ortalama 10 katlık bir fark olduğunu söyliyebiliriz. Bu da aramızdaki gelişmişlik farkının bir sonucu olmaktadır. Şu halde ülkemiz geliştikçe mahalli idarelere daha büyük bir pay ayrılması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin gelişimi ile ilgili Türk Belediyecilik Derneğinin Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği'ne (IULA - La Haye, Hollanda), birliğin kuruluşunun 50. yılında (1963) sunduğu rapor, 1913- 1963 yıllarını kapsayan 50 yıllık bir dönemde Türkiye'deki gelişimi özetlemesi yönünden değinilmeye değerdir. Sözü edilen rapor,[4] "toplumsal yapının ve hükümetin bir organı olarak ele alındığında, Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşundan 1963 yılına dek yerel yönetimlerde hiçbir değişiklik olmadığını ve yerel özerkliğin yalnızca dar sınırlar içerisinde bulunduğunu" belirtmektedir. Yönetsel örgütlenmenin "yerinden yönetim" ve "yetki genişliği" ilkelerine dayalı olmasının yanısıra, yasalar çerçevesinde, merkezi yönetimin, yerinden yönetim kuruluşlarının "seçimler, toplantılar, yürütsel organlar, bütçe ve mali konular (kredileri de içeren)" alanlarındaki işlemlerini denetleme yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca, belediyeler ve köylerin işlevlerinde çok önemli artışlar olmadığı ifade edilmektedir. Fakat, yine de özellikle yasal düzenlemeler açısından, görevlerde bazı artışlar olmuştur. Son 10-30 yılda personel sayısında ve bütçe rakamlarında (para değerindeki düşüşe karşın) artış söz konusudur. Belediye görevlileri sayısındaki artış, 1950 yılında 17.870'ten 1960 yılında 41.943'e ulaşmıştır (%135 oranında). Tüm kamu harcamalarında belediye ve köylerin payı ile yerel yönetimlerin harcamalarında belediye ve köylerin payının 1926 - 56 döneminde on yıllık aralarla artış eğilimi tablosu da bu gelişimi yansıtmaktadır.

Çizelge 1

Kamu Harcamalarında Belediye ve Köylerin Harcamalarının Payı

Yıl*	Belediye Harcamaları (%)	Köy Harcamaları (°/o)
1926	7,8	—
1936	6,1	—
1946	4,6	4,5
1956	8,8	1,8

Kaynak: International Union of Local Authorities, Local Government in the xxth Century, Martinus Nijhoff, The Hague, Netherlands; 1963, s. 392-393.

[4] International Union of Local Authorities, Local Government in the xxth Century : The development of local government in the past fifty years, Municipal tasks of today; cultural activities, social welfare activities, economic activities, 35 National Reports and a general report for the IULA Jubilee Congress 1963, Martinus Nijhoft, The Hague, Netherlands, 1963, s. 391-399.

Çizelge 2

Yerel Yönetimlerin Harcamalarında Belediye ve Köylerin Harcamalarının Payı

Yıl *	Belediye ve Köy Harcamaları (%)
1926	36.2
1936	41.5
1946	59.0
1956	80.2

Kaynak : **Ibid.**, s. 393.

Belediye ve köylerin artan görevleri, özellikle, bayındırlık ve kamu sağlığı alanlarında yoğunlaşmıştır. Belediye harcamalarının büyük bölümü, personel ve genel yönetim giderleri olmaktadır. Yasal düzenlemede, konut üretimi için belediyeler yetkili kılınmışlardır. Ancak, birkaç büyük belediye dışında bu konuda gelişmeye rastlanmamaktadır. Kültür ve eğlenceye yönelik çalışmalar çok sınırlı kalmıştır ve yalnızca bazı büyük şehirlerde gelişmektedir.

Türkiye'de belediye ve köylerin sayısı artmakta, bu artış, belediye sayısında daha belirgin göze çarpmaktadır. Bunların oluşumu bir plan uyarınca olmaktan çok, siyasal nedenlere (özellikle 1963 öncesi on yılda) dayanmaktadır.

Çizelge 3

Türkiye'de Belediye ve Köy Sayısı

Yıl**	Belediye Sayısı	Köy Sayısı
1935	—	34.876
1950	675	34.252
1960	998	35.408
1962	1004	—

Kaynak: **Ibid.,** s. 394.

Küçük belediye ve köylerin gelecekte büyük rol oynayacaklarına ilişkin bir belirti olmadığı bildirilmekle birlikte, DPT'nin belediye ve köy geliştirme çalışmalarının bazı seçilmiş kırsal belediye ve köy merkezlerine gerekli araç ve sosyal hizmetleri sağlamakla onları geliştireceği beklenmektedir.

---

* Yıllar konumuz açısından on yıllık dönemlerde toplanmıştır.

** Bazı yıllar aktarılmıştır.

Küçük belediye ve köylerin yönetsel güçlerini arttıracak herhangi bir önlem alınmamıştır. Ancak, İller Bankası'nın yardım ve kredilerden yararlanmaktadırlar.

Belediye ve köy yönetimleri arasında işbirliği yapılması toplanıp, tartışıp ortak sorun ve hizmetlerle ilgilenmek üzere birlik kurulmasına ilişkin yasal izine karşın, birlik kurma pek yaygın olamamaktadır. 1956'da sayıları 13 olan birlikler, çoğunlukla enerji üretimi, telefon hizmeti, köy okulları, yoksul çocukların korunması konularında görev yapmaktaydı.

II— TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN BUGÜNKÜ DURUMU

A. İl Özel İdareleri

Devletin yönetsel bir bölümü olan il, aynı zamanda bir yerel yönetim birimidir. Başında bulunan Vali, hem il genel meclisi kararlarını yerine getirir hem de merkezi hükümeti genelde ve bireysel olarak da her Bakanı temsil etmektedir

Türkiye'nin yönetsel yapısında il (vilayet) iki boyutlu bir özelliktedir. İlki, yetki genişliği ilkesine göre yönetilen mülki idare kademe İl Genel Yönetimidir. İkincisi ise, yerinden yönetim ilkesine göre yönetilen İl Özel İdaresidir. Mülki idare kademesi olarak il, 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu'na; yerel yönetim birimi —İl özel idaresi— olarak ise, 1913 tarihli İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatına ve bu yasanın adının, bazı maddelerinin değiştirilmesine, bazı maddeler eklenmesine ilişkin 1987 tarihli ve 3360 sayılı Yasaya bağlıdır.

1 — İl Özel İdarelerinin Görevleri

İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkati, il özel idarelerine, günümüzde mali, yönetsel ve teknik olanaklarını aşan görevler vermiştir. Zaman içinde bunlar merkezi yönetim tarafından yerine getirilmeye başlamış, böylece "ikili bir durum" oluşmuştur. Örneğin, TMO, TZDK, DSİ Genel Müdürlükleri, Bayındırlık ve İskân ile Tarım Orman ve Köy- işleri Bakanlıkları kurulmuş, bu kurumlar, İl özel idarelerinin görevlerini yapmaya başlamıştır.

İl Özel İdarelerinin bayındırlık, eğitim ve öğretim, tarım, sağlık ve sosyal yardım, ekonomik ve ticari alanlar ile diğer konulardaki görevleri merkezi yönetimin bu işleri yürüten birimlerince üstlenilmiştir.[5]

---

[5] Şeref Gözübüyük, Türkiye'de Mahalli İdareler, Ankara, TODAİE, 1967, s. 8-11. İl Özel İdarelerinin organları vali, ilk genel meclisi ve il daimi encümenidir.

İl Özel İdaresinin genel karar organı İl Genel Meclisidir. İl'e bağlı ilçeler adına seçilen üyeler İl Genel Meclisini oluşturur. Tek dereceli ve beş yılda bir yapılan seçimlerde, siyasi partiler aday gösterebilirler.[6]

1921 Anayasasında, İl Genel Meclisinin kendi Başkanını ve İdare Heyetini seçmesi hükmü yeralmıştır. Yürütmeye ilişkin yetkilerin bu seçilmiş organlarda toplanması belirtilmiştir. 1924 Anayasasında, yalnızca illerin tüzelkişiliği bulunduğuna değinilmiştir. 1961 Anayasası yapılarının düzenlenmesini kanuna bırakmıştır. 1982 Anayasası ise, genel olarak Mahalli İdareler deyimini kullanmış, karar organlarının halk tarafından seçileceğini öngörmüştür. Ancak, İl Genel Meclisi Başkanı Validir. Merkezi hükümetin atadığı Vali, aynı zamanda İl genel yönetimini temsil etmektedir.

2 — İl Özel İdaresi Yapısında Yenilikler

Görevlerinin çoğu Merkezi Yönetimin taşra kuruluşları tarafından üstlenilen ve varlık sebebi tartışma konusu yapılan İl Özel İdareleri yeniden düzenlenebilir mi? Bu soruya cevap vermeden önce, merkezi yönetimin taşra kuruluşları olan İl ve Bölge Teşkilatının yeniden düzenlenmesini öneren bir model üzerinde durmak yararlı olacaktır.

Aynı coğrafi alanda görevlerini yerine getiren il (çok fonksiyonlu) ve bölge (tek fonksiyonlu) kuruluşları doğrudan merkezi yönetimin denetimi altındadır. Ancak, ortak bir otoritenin denetim ve gözetimi altında değillerdir. Bu nedenle eşgüdüm sorunları ortaya çıkmaktadır. Bölge Valiliği kurulması girişiminden vazgeçilmiştir. Bölge kuruluşlarının Valilerin emri altında çalışma önerisi de uygun değildir. Bölge örgütleri coğrafi sınırlar bakımından bir kaç ili kapsayan bir faaliyet alanına sahiptir. Sınırları içinde kaldığı ilin Valisine bağlı olarak çalışmaları "komuta birliği" ilkesine ters düşer, yetki ve otorite çatışmalarına yol açar. Bölge kuruluşlarının il düzeyinde örgütlendirilmesi, teknik ve ekonomik (en uygun ölçek: optimum size) koşullara ters düşer.

İl yönetiminde eşgüdüm (koordinasyon) sorunlarını çözmek amacıyla önerilen model,[7] illerin kümeleştirilip standart bölgeler kurulmasını, merkezde Başbakanlığa bağlı Koordinasyon Müsteşarlığı ve onun altında her bölgede Bölge Koordinasyon Birimleri oluşturulmasını öngörmektedir. Bölge Koordinasyon biriminin başında Bölge Koordinatörü ve onun denetiminde uzmanlar yer alacaktır.

---

[6] İçişleri Bakanlığı, İl Özel İdareleri, İç-Düzen Genel Rapor Kitap: 3, İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi, Ankara 1972.

[7] Aykut Polatoğlu, "İl Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu ve Yeni Bir Yönetim Modeli", Amme İdaresi Dergisi, C. 18. S. 4, Aralık 1985, s. 27-40.

Bölge Koordinasyon Kurulu da oluşturulacak, Bölge Koordinatörünün yönetiminde İl Valileri ve Bölge Müdürleri toplantılar yaparak eşgüdüm sağlayacaklardır.

Bu modelin olumlu yanları olarak,

— Yeni hiyerarşik kademe oluşturmaması,

— Mülki İdare kademelerinde değişiklik gerektirmemesi,

— Yasal düzenlemeye ihtiyaç duymaması,

— Eşgüdüm sorunlarını çözmeyi amaçlaması gösterilmektedir.

Ancak, bu modelde İl Valilerinin Bölge Koordinatörünün yönetimi altına girmesi söz konusudur. Hem yeni hiyerarşik kademe ortaya çıkacak hem de Vali, merkezi yönetimin ve bölge koordinatörünün emirlerini uygulamak durumunda kalacağından, komuta birliği ilkesi zedelenecektir. Bölge Koordinasyon Birimi adı altında yeni bir yapılanmaya gidilecek, bu da mülki idare kademeleri arasında mı, yoksa yanında mı olduğu uygulamayla belli olacak olan bir değişiklik gündeme getirecektir. Eşgüdüm sorunlarının çözümünün bu yolla sağlanabilip sağlanamayacağı, uygulama sonucu ortaya çıkacaktır. Sorunların artma ihtimali de vardır.

Öncelikle, illerin ve bölgelerin en uygun teknik ve ekonomik ölçek boyutuna göre sınırlarının belirlenmesi, bu yönde bir araştırma yapılması gerekmektedir. İdari teşkilatlanmanın yapısı ve coğrafi sınırları, gerekli verilere sahip olunduktan sonra daha gerçekçi biçimde kararlaştırılabilir.

İl Özel İdarelerinin görev alanı da diğer mahalli idare birimleri olan Belediyeler ve Köyleri kapsamaktadır. Yeniden düzenleme girişimi söz konusu üç birimi bir arada dikkate almalıdır.

İl Özel İdaresi teşkilatının kaldırılması düşünülürse, Belediye ve Köylere bazı ek görevler ve yeterli gelir kaynakları verilmesi gerekecektir. İl sınırları içerisinde, Belediyeler ve Köylerin görev alanı dışındaki yerlerde kamu hizmeti ve koordinasyonu, merkezi yönetimin taşra örgütlerinin il düzeyinde yöneticisi olan Vali tarafından denetlenir.

"Mahalli İdare ruhu"nun yaşatılması ve tüzelkişiliği bulunan İl Özel İdaresi yapısının tam anlamıyla mahalli özerkliğe sahip kılınması tercih edildiğinde;

— İl Genel Meclisinin Başkanlığına seçimle iş başına gelen bir yetkilinin getirilmesi, Validen bu görevin devralınması,

— İl Genel Meclisi ve Daimi Encümeninin seçilmiş üyelerden oluşması, uzmanlardan danışman sıfatıyla yararlanılması gerekmektedir.

İl Özel' İdareleri ile ilgili yeni yasal düzenlemede[8] "Merkeziyetçi tutumda gerileme yoktur''.[9] Merkeziyetçi yaklaşım güçlenmiştir. "Genel Meclisin bütün kararları Valinin onayından geçer" hükmüne ilaveten, bütçenin İçişleri Bakanlığınca onaylanması kuralı da getirilmiştir. Hangi mahalli ve müşterek ihtiyaçları karşılamakla görevli olduğu da Bakanlar Kurulunca belirlenecektir.

Bunun yerine, köyler, ilçe özel idareleri, iller, bölgeler düzeyinde halk katılımı, karar alma, hizmet götürme işlevlerinin yerine getirilip, daha rasyonel yerel birimler oluşturulması önerilmektedir.[10] Köylerden bölgelere yükselen yerel birimlerde, halk katılımının sağlanmasının, vatandaşlık bilincini de geliştireceği belirtilmektedir.

B. Belediyeler

Batılılaşma çabalarıyla 19 uncu yüzyıl sonlarında merkezi hükümet tarafından belirli birkaç yerde kurulan Belediyeler, Cumhuriyet döneminde 1930 yılında çıkarılan ve Fransız sisteminden esinlenen Belediye Kanunu ile yasal dayanağa kavuşmuşlardır.

1930 tarihli Belediye Kanununa göre, Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin yerel nitelikli ortak ve çağdaş gereksinimlerini düzenlemek ve karşılamakla yükümlü tüzelkişiliği olan bir kuruluştur.

Belediyelerin görevleri, yasanın öngördüğü bütçe ölçütü dikkate alınarak "zorunlu" ve "isteğe bağlı olarak" iki grupta sıralanmaktadır.

Genel olarak belediyelerin görevlerini:

Koruyucu ve önleyici, tedavi edici sağlık hizmetleri, bayındırlık, kültür ve spor, sosyal yardım hizmetleri, beldenin düzen ve esenliği, ekonomik ve ticari alandaki ilgili görevler olarak sıralayabiliriz.[11]

Değişen toplumsal ve siyasal koşulların yansıtılması için yasada değişiklikler yapılmıştır. Belediye sayısı, 10.000'den fazla nüfuslu şehirler

---

[8] 13 Mart 1913 tarihli İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun (Kabul .tarihi: 16.5.1987, Sayı: 3360).

[9] Osman Meriç, "il Mahalli idaresiyle ilgili Yeni Düzenlemenin Değerlendirilmesi" Türk İdare Dergisi, s. 376, Eylül 1987. s. 1-16. Ayrıca bkz. Nuri Tortop, "il Özel idarelerinin Durumu ve Yeni Getirilen Değişiklikler", Ziya Çöker, "İl Özel İdareleri Nasıl Geliştirilir", Amme İdaresi Dergisi, C. 20, S. 3, Eylül 1987, s. 3-11 ve 13 -18

[10] Mümtaz Soysal, "Vatandaşlığın Yerel Yolları, Milliyet Gazetesi, 3.3.1987.

[11] Gözübüyük, op.cit., s. 36 da aktarıyor: Selçuk Yalçındağ, "Belediyelerin Görevleri ve Yetkileri", Belediyecilik El Kitabı, TODAİE, s. 15.

ve şehir nüfusunun genel nüfus içindeki yeri ile ilgili son durum çizelgelerde gösterilmiştir.

Çizelge 4

Belediye Sayısındaki Artışlar

Yıllar	Belediye Sayısı
Cumhuriyetten Önce	421
1927	460
1935	505
1940	549
1945	583
1950	628
1955	809
1960	995
1965	1.062
1970	1.303
1975	1.654
1980	1.725 *
1985	1.703
1986	1.719
1987	1.800

Kaynak: Sabri Yaşayan, Belediyelerimiz (1985 Genel Nüfus Sayımı Kesin Sonuçlarına Göre), Türk Belediyecilik Derneği, Ankara 1987, s. 7.

* Not: Belediye sayısının 1980'de 1725 iken 1985'de 1703'e düşmesi, Millî Güvenlik Konseyince bazı belediyelerin, belediye şubesi veya mahalle olarak başka belediyelere bağlanmalarından ileri gelmektedir.

Çizelge 5

Sayım Yıllarına Göre 10.000'den Fazla Nüfuslu Şehirlerimiz

Sayım Yılları	10.000 - 50.000 Nüfuslu	50.000 - 100.000 Nüfuslu	100.000 - 500.000 Nüfuslu	5.000.000 den Fazla Nüfuslu
1927	61	3	1	1
1935	72	4	2	1
1940	83	6	2	1
1945	89	6	3	1
1950	94	6	4	1
1955	108	11	5	1
1960	128	18	7	2
1965	162	18	12	2
1970	221	21	19	3
1975	261	30	24	3
1980	274	43	28	4
1985	298	45	30	5

Kaynak : **İbid**., s. 8.

Çizelge 6

Sayım Yıllarına Göre Şehir Nüfusunun Genel Nüfus içindeki Yeri

Sayım Yılları	Genel Nüfus	Belediye Nüfusu	Şehir Nüfusunun Genel Nüfusa Oranı (%)
1927	13.648.270	3.282.940	24.0
1935	16.158.018	4.175.542	25.8
1940	17.820.950	4.753.304	26.7
1945	18.790.188	5.145.020	27.0
1950	20.947.188	5.768.665	27.5
1955	24.064.763	7.804.354	32.4
1960	27.754.820	9.994.644	35.8
1965	31.391.421	12.787.663	40.7
1970	35.605.176	16.753.979	46.8
1975	40.347.719	20.500.442	50.8
1980	44.736.957	25.523.604	57.1
1985	50.664.458	31.223.447	61.5

Kaynak : **İbid**., s. 9.

1981, 1984, 1985 yıllarında çıkarılan yasalarla Belediyelerin gelirlerinde artış sağlanmıştır. Genel Bütçe gelirlerinin % 9,25'i Belediyelere ayrılmıştır. Genel bütçede aylık vergi gelirlerinin % 8'i Belediyelere nüfusları oranında dağıtılmaktadır. Genel Bütçenin toplam vergi gelirlerinin % 3'ü Bayındırlık ve İskan Bakanlığının kullanımı için, İller Bankasındaki Belediyeler fonu hesabına yatırılmaktadır. Yerel vergi sistemi yeniden düzenlenmiş, meslek vergisi gibi bazı yeni vergiler eklenmiş, gelir getirmeyen vergiler azaltılmıştır. Emlak Vergisinin konması ve toplanması yetkisinin belediyelere verilmesi gelirleri daha da artırmış. Ulusal Vergi gelirlerinde yerel yönetimlerin payı % 10,3 olurken, kendi gelir kaynakları da geliştirilmiştir. Ayrıca tiler Bankasından kredi alma olanakları da vardır.

1 — Belediyelerin Sınıflandırılması

Belediyeler, olanaklar, ekonomik, kültürel ve toplumsal çevre koşulları yönünden çok değişik koşullara sahiptirler. Buna karşılık, 1580 sayılı Belediye Kanunu, bütün belediyeleri aynı hükümlere tabi kılmıştır. Yalnızca görevler verme konusunda gelirlerine göre bir ayırım yapmıştır.

Köy Kanunu, yerleşim yerlerini nüfus ölçüsüne göre ayırmıştır : Nüfusu 2.000'den az olanlar köy, 2.000 - 20.000 arasındakiler kasaba, 20.000'den fazla olanlar şehir olarak tanımlanmıştır. Bu ayırımda belediyeler, kasaba ve şehir belediyeleri olmak üzere gruplandırılmıştır.

Ancak görev, yetki ve idari vesayet denetimi açısından bir özellik belirtilmemiştir. Çeşitli Belediye yasa tasarılarında, bu özellikler dikkate alınarak, nüfus kıstasına göre sınıflandırma yapılmıştır. Son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre Belediyeler, kasaba, şehir ve büyük şehir olarak ayrılmışlardır. Ülkemizde nüfus artmakta, sınıflandırmaya temel olan nüfus limitlerinin değiştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, yalnız nüfus kıstası gerçekçi bir sınıflandırma için yeterli olamamaktadır. Yasal gelişmenin sonucu, günümüzde de geçerliliğini koruyan 26.5.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun yaptığı sınıflandırma, bu eksikleri gidermeye çalışmıştır. Madde 95'te Belediyelerin nüfusları, ekonomik ve toplumsal gelişme durumları dikkate alınarak Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatının görüşü üzerine İçişleri Bakanlığınca 5 gruba ayrılması öngörülmüştür. Bu sınıflandırma 3 yılda bir gözden geçirilip yemlenmektedir.

Bu gruplandırma, Bakanlar Kurulunca Yasada alt ve üst sınırı gösterilen vergi ve harçların tarifelerinin belirlenmesinde temel oluşturur. Belediyeler bu tarifelere göre, örneğin kaynak suları harcı, meslek vergisi, vb. gelirleri tahsil etmektedir. Bu nedenle gruplandırmanın önemi artmaktadır.

Sözü edilen 95 inci madde gereğince, Maliye ve Gümrük Bakanlığı ve DPT'nin görüşü alınarak İçişleri Bakanlığınca hazırlanan Belediye Grupları, Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği adı ile yayımlanmıştır.*

Belediyeler; nüfusları, toplumsal ve ekonomik gelişme durumları gözönüne alınarak şöyle gruplandırılmıştır:

1. Grup — Nüfusu 100.001 ve yukarı olanlar.

2. Grup — Nüfusu 50.001 - 100.000 arasında olanlar ve nüfusu 50.000'den az da olsa İl Merkezi Belediyeler.

3. Grup — Nüfusu 20.001 - 50.000 arasında olanlar.

4. Grup — Nüfusu 5.001 -20.000 arasında olanlar ve nüfusu 5.000' den az da olsa İlçe Merkezi Belediyeler.

Gruplandırma nüfus kıstasının yanısıra, İl ve İlçe Merkezi olmak, turistik, ekonomik, ticari etkinliğin bulunması, ticaret veya hizmet merkezi olma durumlarıyla, ticaret veya hizmet merkezi olmama, başka bir

---

* (R.G. 22.1.1988 / 19702) 13 Seri Nolu bu Genel Tebliğ ile bu konuda daha önce RG.: 16.9.1981 / 17640, Seri No. 7 ve R.G.: 29.6.1982 / 17739 Seri No. 10 adlarıyla yayınlanan Genel Tebliğler yürürlükten kalkmıştır. Nüfusu 5.000'den az olan belediyeleri kapsayan 5. Gruptan söz edilmemiştir.

yerleşim birimini etkilemeyen bir merkez olma kriterleri değerlendirilerek yapılmıştır.

Sanayi ve turizm yönünden önem taşıyan yerlerin belediyeleri, nüfus temeline göre ayrılmaları gereken gruptan daha üst gruplara alınmışlardır.

Gruplandırmanın bir yararı da, belediye personelinin kadro sayı, unvan ve niteliklerinin belirlenmesinde temel oluşturabilmesidir. Böylece, yeterli sayı ve nitelikte personel kadro standartları düzenlenebilir. Personel ihtiyacının saptanması ve giderilmesinde, belediyeler, İçişleri Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı, Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğünün birlikte yürüttükleri çalışmalara hız ve kolaylık getirilebilir.

2 — Küçük Belediyelerin Sorunları

Nüfusu onbinin altında bulunan küçük kasaba ve köy belediyeleri küçük belediye olarak nitelendirilmekte, onbinden fazla nüfuslu belediyelerden farklı özellik ve sorunlara sahip oldukları belirtilmektedir.[12]

Aynı kaynak, küçük belediyelerin sorunlarını şöyle sıralamaktadır.

1 — Küçük belediyeler, kendilerine verilen görevleri yerine getirecek yeterli kaynak ve olanaklardan yoksundur.

2 — Gelir yetersizliği, devlet yardımına ihtiyaç doğurmaktadır. Bazı hizmetler ise devlete ya da il özel idarelerine devredilmek istenmektedir.

3 — İller Bankasından alınan kredilerin faiz oranlarının yüksekliği yakınmalara neden olmaktadır.

4 — Bütçe hazırlanması, belediye saymanı için güç bir iş olmaktadır. Ayrı bir bütçe formülüyle, bölüm ve madde sayısının azaltılması, memur ve hizmetli ödenek ve keseneğinin bir araya toplanması, ilgili personelin bu konuda eğitilmesi önerilmektedir.

5 — Bütçedeki gelir ve gider tahminleriyle, kesinleşen gelir ve giderleri önemli ölçüde farklıdır. Zorunlu giderleri karşılamak için gelirler fazla gösterilebilmekte, bazı nedenlerle bir takım tahsilat yapılamamaktadır. Gelir yetersizliği ve tahminlerin gerçekçi ölçülerle yapılmaması, gider tahminlerini tutmamasına neden olabilmektedir.

---

[12] Cevat Geray ve Ruşen Keleş, Personelinin Gözüyle Küçük Belediyelerin Sorunları, Ankara: TODAİE, 1969,' s. 76-81.

6 — Personelin eğitimi yetersizdir; belediyecilikle ilgili eğitim görmeleri çok yararlı olacaktır.

7 — Belediye yönetiminde karar organı olarak yetki ve sorumluluk taşıyan encümen üyeleri, çiftçi, küçük esnaf gibi, belediyecilik öğrenimi ve deneyimi yetersiz olanlardan oluşmaktadır. Encümende teknik eleman bulunması bu nedenle önerilmektedir. Belediye Başkanları, personeli ve encümen üyeleri için Belediyecilik eğitimine gerek vardır.

8 — Personel eğitimi yanısıra, mali ve hukuksal statüleri teminat altına alınmalıdır.

9 — Belediye, İl Özel İdaresi ve Köylerin, ortak işleri görmek amacıyla birlik kurmaları ender olmaktadır. Verimli çalışmayı mümkün kılacak idari ve hukuksal düzenlemeye gidilmelidir.

10 — Belediye kurulması için gereken en az nüfus ölçüsünün (2.000) genellikle uygun düşmediği bildirilmektedir. Bunun 3 ya da 5 bine çıkarılması, belediye kurulması kararlarının nüfus sayımı yıllarında alınması önerilmektedir.

11 — Halkın belediye hizmetlerine katılması genelde sınırlı kalmaktadır. İmece uygulaması, yöresel kaynakların harekete geçirilmesi, Belediye ve Devlet desteği ile ihtiyaçların karşılanarak sorunların çözülmesi mümkündür. Belediye ve halkın gönüllü işbirliği ile toplum kalkınması gerçekleştirilmelidir. İlçelerin toplum kalkınması birimi olarak seçilmesi, köylerle birlikte kasabaların da toplum kalkınması çalışmalarına katılması yararlı olacaktır.

Sonuçta, küçük ve büyük belediyelerin yapısal farklılığı, değişik yönetim modellerini getirmektedir. Köy Muhtarlığından Belediyeleşmeye geçen yöreler için; görev, yetki organları, kaynaklar, çalışma yöntemlerini yeniden düzenleyen yasalara ihtiyaç vardır.

3 — Kentleşme ve Belediyeler

Türkiye, hızla sanayileşmekte olan bir ülkedir. Sanayi kesiminde yaratılan iş sayısı tarımdakinden fazladır. Sanayi, hizmet, ulaştırma, konut sektörleri; tarımdan iki kat hızla gelişmektedir. Bu gelişme kentlerde yeni olanaklar yaratmaktadır. Nüfusun yarısından çoğu kentlerde yaşamaktadır ve kentli nüfus artışı süregelmektedir. Bu geçiş sürecinin düzenli ve verimli olabilmesi ülkenin siyasal ve yönetsel becerisine bağlı olacaktır.[13]

---

[13] Douglas E. Ashford, "Turkey", International Handbook on Local Government Reorganization: Comtemporary Developments, Ed. Donald C. Rowat, Connetticut: Greenwood Press, 1980, s. 516.

Köyden kasabalaşmaya geçiş sürecindeki küçük belediyeler merkezi hükümetin desteğine daha çok gerek duymaktadır.[14] Tarımsal üretim ve hafif sanayi ürünleri arasındaki ilişkide de benzer bir durum söz konusudur. Tüketimin iyi örgütlendirilmiş olması, kırsal kesimde ticari tarım yapılmasını, çiftçilerin kent hizmetlerinden yararlanmasını, kentteki talebi karşılamasını sağlarken; 5.000'den az nüfuslu —gelişmiş köy durumundaki— belediyelerde durum böyle değildir. Küçük toplulukların belediyeye dönüşmesi ile, bütçeleri iki katma çıkmakta, bu artışın çoğu merkezden karşılanmaktadır. Ayrıca, İller Bankasının gelişme kredileri ve İçişleri Bakanlığının uzun vadeli faizsiz kredileri küçük belediyelere yardım için kullandırılmaktadır.[15]

20. Yüzyıldaki hızlı kentleşme olgusu, arsa, iş kamu hizmetleri, kaynaklar üzerinde yoğun rekabeti kaçınılmaz olarak beraberinde getirmiştir. Bu Türkiye'nin olduğu kadar birçok ülkenin de sorunudur.

Gelir düzeyi, konut, eğitim, sağlık, mal ve hizmetlerin arzı yönünden büyük kent merkezlerinde yaşayanlar, ülkenin diğer yörelerinde yaşayanlara göre daha iyi durumdadırlar.[16]

Başlıca kentsel merkezlerde nüfus artışı desteklenmiştir. Ankara, İstanbul ve İzmir modern sanayi ekonomisinin yapılandığı merkezlerdir.

Bununla birlikte, hızlı kentleşmenin getirdiği sorunlar da yine bu merkezlerde görülmektedir. Belediye hizmetleri karmaşıklaşmış ve maliyeti artmıştır. İçme suyu ve kanalizasyon için boru şebekeleri, pompalama istasyonları, bakım yerleri düzenlenmektedir. Ulaştırma hattının uzaması ve trafik yoğunluğu sorunu bu alanda büyük yatırımlar gerektirmektedir. Yollar, trafik ışıkları, park yeri tesisleri, otobüs ve hızlı ulaşım sistemleri bunlardan bazılarıdır. Arsa fiyatları çok hızlı tırmanmakta, konut sayısı ihtiyaca cevap verememekte, gecekondu sayısı artmaktadır.

Sanayileşme, modern teknoloji kullanımı, nüfus artışı ve şehirlerin büyümesi insan sağlığına zarar verecek şekilde hava kirliliği, su kirli-

---

[14] İbid, s. 523 de Cevat Geray, "Basic Problems of Small Municipalities in Turkey: A Case Stundy," Siyasal Bilgiler Dergisi 23, no. 2 (Haziran 1968), s. 117-135.

[15] İbid. s. 523.

[16] Michael N. Danielson ve Ruşen Keleş, The Politics of Rapid Urbanization: Government and Growth in Modem Turkey, Ne w York : Holmes and Meier Publishers, ine. 1985, s. 68; Ruşen Keleş, Kentleşme ve Konut Politikası, Kent- bilim İlkeleri, Ankara: SBF. 1984.

liği, katı atıklar, arazilerin zarar görmesi, gürültü, yenilerinin yapımı için eski yapıların yıkılması gibi çevre sorunlarına yol açmakta, bu durum büyük şehirlerde yaşayanları mutsuz kılabilmektedir. Bu sorunlar da kamu yönetiminin görev alanına yeni boyutlar getirmiştir.[17]

Kentsel yoğunlaşmanın daha büyük maliyeti, değişik kalkınma amaçları olan Türkiye'nin bu amaçlarının gerçekleşmesini engellemesidir. Büyük kentlerdeki hizmetlerin yüksek maliyeti, kaynakların diğer alanlardan bu yöne kaydırılmasını gerektirmektedir. Bölgesel farklılıkların giderilmesinde kullanılacak kamu harcamaları azalmaktadır. Büyük kent merkezlerinde gerekli kamu yatırımları da ihmal edilmektedir.

Sonuçta, büyük şehir merkezlerinin gelişimi desteklenmiş, ancak artan gereksinimler yeterince karşılanmamış, aşırı büyük ölçeğin ekonomik olmayışı ve büyük hacimin kent yaşamının kalitesine olan ters etkisi dikkate alınmamıştır.[18]

Kent nüfusunun hızlı artışı; sanayileşme ve kentleşme içerisindeki Türkiye’nin büyük kentlerine ikili bir yapı getirmiştir. Çok sayıda insana iş bulunması için ileri teknoloji kullanan sanayi kuruluşlarının yanısıra, emek - yoğun yatırımlara ağırlık kazandırılmış, geleneksel küçük ölçekli işletmeler, kırdan kente akan işgücüne iş sağlar olmuştur. Düzenli konutların sayıca yetmemesi, özel kesimin ucuz konut sağlamasının güçlüğü, "gecekondu'ların çözüm olarak seçilmesini zorlamıştır. Toplu Konut Yasası çerçevesinde sosyal konutların yapılması ve bir de kaçak gecekonduların inşaası bir arada gözlemlenmektedir. Yine, ulaşım konusunda, düzenli çabaların, Belediye hizmetlerinin ve özel kesimin yetersizliği "dolmuşçuluk'u yaratmış, trafik sıkışıklığı ve hava kirliliği de buna paralel olarak artmıştır.

Büyük belediyelerde birçok görev isteğe bağlı olmaktan çıkıp zorunlu hale gelmiştir. Belediyelerin ekonomik alanlarda işletmeler kurması da gerekmiştir. Böylece hem gereksinimler karşılanabilecek, hem de gelir elde edilebilecektir. Bu amaçla kurulan belediye işletmelerini bir çizelgede şöyle göstermek mümkündür.

---

[17] Nuri Tortop, op.cit., s. 199 - 204.

[18] Danielson, op.cit., s. 68-70.

Çize1ge 7

Belediye İşletmeleri : 1980

İşletmenin Türü	Toplam Sayı
Elektrik Üretimi *	450
Su	410
Pazarlar	360
Oteller, Moteller, Hamamlar, Plajlar İşhanları, belediye tesisleri, sanayi	294
mülkleri, kiralık dükkanlar	272
Buzhaneler	210
Mezbahalar	195
Tiyatrolar, konservatuvarlar, sinemalar, sosyal ve kültürel merkezler	138
Un fabrikaları, fırınlar	96
Kaynak suyu şişeleme tesisleri	22
Mandıralar	7
Diğer	72
TOPLAM:	**2970**

Kaynak : İbid., s. 78'de Ayşe Trak, "Belediyeler ve İşsizlik Sorunu" Union of Mediterranean Towns, Papers of the Conference, İstanbul, Mayıs, 12-15, 1980.

* 1982'de Belediyelerin denetiminden TEK'e devredilmiştir.

Sözü edilen ekonomik kesim gecekondu evleri ve dolmuşla ulaşım sistemi, çevresinde yeni ve güçlü siyasal çıkar örgütlenmeleri oluşmuştur. Bu ikili yapılar kentlerde iç içe bulunmaktadır.[19]

Gelecekte büyük kentlerin nüfusu ve sayısı artacaktır. En hızlı gelişme nüfusu 100.000-1.000.000 olan şehirlerde gerçekleşecektir. Yine de, üç büyük kent merkezi Ankara, İstanbul, İzmir gelişimini sürdürecektir. DPT'ye göre[20] 1995 yılında nüfusun 2/3'nün şehirlerde yaşaması beklenmektedir. Kentleşme; kalkınma, konut, kamu hizmetleri alanında sorunlar çıkaracak, bu sorunların çözülmemesi durumunda gecekonduların artışı, içme suyu, kanalizasyon şebekeleri gibi altyapı için günden güne daha çok yatırıma gerek duyulacaktır. Çözümler, daha dengeli kalkınma, arazi kullanımının daha etkin denetimi, kentsel alt yapıda, kent hizmetlerinde, toplumsal konutta daha çok kamu yatırımı yapmaya yetkili merkezi yönetimin tutumuna bağlı olacaktır.[21]

---

[19] İbid., s. 40-41.

[20] İbid., s. 228 de State Planning Organization, Urban Public Finance Policies, Country Report II, SPO. Pub. no. 1760, Social Planning Deportment Pub. no. 333 (Ankara April 1981), s. 35.

[21] İbid., s. 228-229.

4, — Büyükşehir Belediye Yönetimi

1984yılında yapılan yasal düzenleme ile büyük yerleşim merkezlerindeki belediyelerin yapılarında yeni bir sistem benimsenmiştir. Uygulama ilk olarak İstanbul, Ankara, İzmir'de başlatılmış, daha sonra Adana, Bursa, Gaziantep, Konya kapsama alınmıştır. Bu büyük kentsel alanlarda, iki kademeli bir yapıyla Büyük Şehir Belediyesi ve onu oluşturan İlçe Belediyeleri kurulmuştur. Yerel hizmetlerin ilçe belediyelerinde yürütülmesi, Büyük Şehirin bütününü kapsayan işlerle eşgüdüm görevinin Büyük Şehir Belediyesi tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür.

Büyükşehir Yönetiminin organları, Büyük Şehir Meclisi, Büyük Şehir Encümeni ve Büyük Şehir Belediye Başkanıdır. Meclis ve Başkan seçimle işbaşına gelir. Belediye Başkanına yardım etmek üzere İçişleri Bakanı tarafından atanan bir Genel Sekreter bulunmaktadır.

Büyükşehir Belediye Başkanları, eşgüdüm merkezlerine (Alt yapı programları çalışmalarının Ulusal Kalkınma Planları çerçevesinde yürütülmesi : AYKOME, toplu taşıma : UKOME gibi işler için kurulan) ve alt yapı hizmetleri için oluşturulan alt yapı yatırım fonuna başkanlık etmektedirler.

Büyükşehir Belediyelerinin yapısına ilişkin yasal düzenlemeye ilişkin hükümler 18.1.1984 tarih ve 18.285 sayılı (mükerrer) Resmî Gazete'de yayınlanmıştır. 2972 sayılı ve Ocak 1984 tarihli Yerel Seçimlerle ilgili yasada ise, bir ildeki belediye sınırları içinde birden çok ilçe bulunması durumunda, ilde büyük şehir meclisi ve ilçelerde ilçe belediye meclisi oluşturulması öngörülmüştür. Büyük Şehir Belediye yönetimine ilişkin Mart 1984 tarih ve 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameden sonra konu, Temmuz 1984'te 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Yönetimine Dair Yasayla düzenlenmiştir. Aralık 1984'te de uygulamaya ilişkin yönetmelik yürürlüğe girmiştir.[22]

Büyükşehir Belediyelerinin gelirlerine ilişkin yasal düzenlemeler ise şöyledir :

1 — Genel bütçe vergi gelirlerinden anakent içindeki ilçe belediyelerine yasa gereği verilecek paylardan Bakanlar Kurulunca belirlenen kesintiler 1984'te saptanmıştır. 1984 ve 1985 için %30, 1986 ve 1987 için %35 oranında pay Büyük Şehir Belediyelerine verilmektedir.

---

[22] Ruşen Keleş, Türkiye'de Anakent Yönetimi, Amme İdaresi Dergisi, C. 18, S. 2, Haziran 1985, s. 67 - 82.

2 — İl sınırları içerisinde toplanan vergi gelirleri tahsilat toplamının %5'lik payı (85/9382 sayılı Büyük Şehir Belediyelerine Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamı Üzerinden Yatırılacak Pay Oranının Arttırılmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı, Resmî Gazete : 27.4.1985, sayı: 18737).

3 — Hizmetlerin Büyük Şehir Belediyesince yapılması koşuluyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasasının belirttiği oranda, toplanan Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Temizleme ve Aydınlatma Harcının %50'si ile yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları.

C. Köyler

1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu halen yürürlüktedir. Küçük kırsal yerleşim birimi olan köyler, geleneksel yerel yönetim birimleridir, tüzelkişiliği vardır, nüfusu 2.000'den aşağıdır. Köy yönetiminde muhtar, ihtiyar meclisi üyelerinin yanısıra köy imamı, köy korucusu ve köy katibi bulunmaktadır. İhtiyar meclisi ve muhtar tarafından hazırlanan köy bütçesi, köyün bağlı olduğu kaymakam veya valinin onayından geçer.

Köylerin sayısı 36.000 kadardır. Genel nüfus içinde köylerin toplam nüfusu, kentleşmenin bir göstergesi olarak azalmaktadır. 1927'de %75 olan köyde yaşayanların nüfusu 1965'de %65,5 olmuştur.

Köy tüzelkişiliğini, seçimle iş başına gelen muhtar temsil eder. Köydeki kalkınma çalışmalarının yürütülmesinde muhtar önemli bir role sahiptir. 1924'te iki yıllık bir dönem için yapılan muhtarlık seçimleri 1934'te 4 yıla çıkarıldı.[23] 1950'de iki yıla indirildi. 1963'de yine 4 yıla çıkarıldı. Tek partili dönemde muhtar hükümetin emirlerini yerine getirmekle yükümlü idi. Görev süresinin 2 yıl olması, hizmetin sürekliliğini engellemekte idi. 1950-1960 döneminde siyasal partilerin muhtarları aday göstermesi mümkündü. Ancak politik kayırma gibi sakıncaları görülen bu durum 1960 sonrası değiştirildi. Muhtarlar siyasi partilerce aday gösterilmezler. Hükümetin maaşlı memuru ve köydeki temsilcisi durumundadır.

1 — Toplum Kalkınması

Köylerin bir önemi de, Kalkınma Planlarında toplum kalkınmasının köy kalkınması olarak görülmesidir. Toplum Kalkınmasına temel

[23] Richard B. Scott, The Village Headman in Turkey A Case Study, Ankara: TODAİE, 1968, s. 14-29.

olan başlangıç noktası, yerel gereksinimlerin karşılanmasıdır. Coğrafi, ekonomik, toplumsal koşullara göre değişik yerlerde, farklı gereksinimler öncelik kazanmaktadır. Halkın katılma payının artırılması, kendisine ve hükümetine güven duyması sağlandıktan sonra, gereksinimlerin karşılanması gündeme gelmelidir. Bunun gerçekleşebilmesi, yerel yönetimlerin görevlerinin yasal düzenlemede "liste" biçiminde sıralanmasıyla ve yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde genel yetki tanınmasıyla mümkündür.[24]

2 — Bucak İdaresi

Toplum kalkınmasında köylerin koordine edilmesinde görev alabilecek bir yönetim kademesi olarak bucak idaresi düşünülmüş olmasına karşın, bucak idaresi günümüzde etkililiğini kaybetmiştir.

1858'de Türk İdare yapısı içinde yeralan bucakların, müdürü, müdür muavini, meclisi seçimle iş başına gelmekteyken, 1929'da bu durum değişmiştir. Bucak idaresinin tüm yetki ve sorumluluğu merkezi hükümet tarafından tayin olunan bucak müdürüne verilmiştir. Bucak merkezi yönetimin taşra teşkilatında il ve ilçeden sonra gelmektedir.

Bucakların, coğrafya, ekonomi, güvenlik ve mahalli hizmet bakımından aralarında ilişki bulunan köy ve kasabalarda kamu hizmetlerini verimli, etkili, hızlı, sade ve emin bir şekilde halka götürmek, bu hizmetlerden eşit yararlanmayı sağlamak, bazı görevleri yerinde yürütmek, koordine etmek, yönetmek ve denetlemek olan kuruluş amaçları gerçekleştirilememektedir.

Bucakların kaldırılması, durumları belirli koşullara uyan gelişmiş bucakların ise ilçe yapılması önerilmektedir.[25]

D. Mahalli İdareler Mâliyesi

Merkezi yönetimin tamamlayıcısı ve onun "ayrılmaz parçası" yerel yönetimler, Anayasa'da da yer aldığı gibi, kendilerine özgü hizmet konularına ve bu görevleri yerine getirmede gerek duyacakları gelir kaynaklarına sahiptirler. 1980 yılı sonrası gündeme gelen yeniden düzenleme çalışmalarında, planlı kalkınma ilkesini benimsemiş bulunan ülkemizde, önceliği olan kurumsal hizmetlere kamu gelirlerinden program çerçevesinde pay ayrılması, her hizmet için ayrılan mali kaynağın o hiz-

---

[24] Gözübüyük, op.cit., s. 100'de Fehmi Yavuz, Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi, Ankara: TODAİE ve DPT, 1966, s. 13.

[25] M. Necat Eldem, Bucak İdaresi Üzerinde Bir Araştırma, İç - Düzen, Ankara: Nisan 1969, s. 79.

metten sorumlu yönetime bırakılması önerilmiştir.[26] Yerel yönetim hizmetleri için, genel bütçeden pay ayrılması yerine bazı gelir kaynaklarının yerel yönetimlere bırakılmasının uygun olacağı yine aynı çalışmada belirtilmiştir. "Bölgesel Gelir Dengesizlikleri" ve "Hizmet Açıkları"nın giderilmesi için geri kalmış yörelerdeki yerel yönetimlere ayrıca mali yardım yapılmalıdır. Mali yardımlar, yerel yönetimleri "Ulusal Kalkınma Planında Öncelik Tanınan Hizmetlere" özendirecek ve yöneltecek biçimde yapılmalı, koşullu veya proje kredisi biçiminde düzenlenmelidir. Yerel yönetimlere yardım için oluşturulan fonlar, yetkili bir tek merkezi örgütçe yönetilmelidir. Söz konusu çalışmada, bu nedenle "İller Bankasının yalnızca belediyelere değil, tüm yerel yönetim birimlerine kredi veren, yerel yönetimler için ortak bir hizmet kuruluşu olmalıdır" görüşü hakimdir.

1981 yılından sonra Mahalli İdarelerin gelirlerinde yenilikler yapılmıştır. Gelir kaynakları oldukça artırılmıştır. Yerel Yönetimin gelir kaynaklarının %12,60'ı (1/8'i) yerel yönetimlere bırakılmıştır.[27] Bu durumun alışılmış devlet görevlerini aksatmaması için bütün devlet gelirleri geliştirilmelidir. "Sorumsuzca kaynak israfı" yapılmaması yönünde çaba gösterilmesi, ve gelir artışının yerel yönetimlerin asıl gelir kaynaklarını geliştirme çalışmalarını aksatmaması gerekmektedir. Belediyeler "Hizmet karşılığı harçlar" ile hizmetten yararlananların harcamalara katılmasını sağlamalıdır.

Enflasyonla gerileyen "sabit vergi" oranları yerine (örneğin belediyeye bir konuda belirli oranda vergi alma yetkisi tanımaktansa), bunu önleyecek oran belirleme yöntemleri benimsenmelidir.

Sözü edilen yasal düzenlemelerde gelirin "nüfus" ölçütüne göre dağıtımı usulünün yanısıra, "bölgeden elde edilen gelir" ölçütünün de dikkate alınması yerinde olacaktır.

Yerel yönetim ve Genel yönetim arasında mali ilişkilerin düzenlenmesi; "Kamu düzeninin korunması, kaynak israfının önlenmesi, kaynak sapmalarının ve özellikle göçlerin önlenmesi, aynı kaynaktan gelir sağlama zorunluluğu, bölgeler arasındaki eşitsizliklerin giderilmesi ve yerel yönetimlerin genel yönetime karşı korunması"nın sağlanması için gereklidir. Ancak "ekonomik ve siyasal farklılıklar, bölgeler arası aşırı eşitsizliklerin varlığı, geleneklerin etkisi, ekonomide dışsallık sorunu, gider ve gelirlerin gittikçe merkezileştirilmesi eğilimi, savunma giderle-

---

[26] Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, Başbakanlık Basımevi, Ankara: 1982, s. 123 -128.

[27] İlhan Özer, "Türkiye'de Mahalli İdarelerin Mali Kaynakları ile İlgili Son Gelişmeler", İller ve Belediyeler, Mayıs - Haziran 1985, Sayı: 475-476, s. 217-218.

rindeki sürekli artış, müdahaleci sosyal devlet anlayışının etkisiyle yerel yönetimler mâliyesinin görece öneminin azalması", yönetimlerarası mali ilişkilerin düzenlenmesi sorununun çözümüne olumsuz etki yapmaktadır.[28]

Belediye Mâliyesi

Belediye gelirleri 1981 yılına kadar 5237 sayılı (1948 tarihli) Belediye Gelirleri Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu kanuna göre belediye gelirleri :

— Devlet vergilerinden alınan belediye payları,

— Belediye özgelirleri,

— Devlet yatırımları,

— Olağanüstü gelirler toplamından oluşmaktadır.

Büyüyen hizmet hacmine paralel olarak artan mali kaynaklara sahip olamayan belediyeler, Genel Bütçe kaynaklarından aktarma talebinde bulunarak temel görevlerini yürütmeye çalışmışlardır.[29]

1981 yılından sonra yapılan yasal düzenlemelerle, belediyelerin mali yapısı geliştirilmiştir. Bu düzenlemeler :

1 — Mahalli idarelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi,

2 — Belediye gelirleri kanununda değişiklikler,

3 — Belediye gelirleri ile ilgili diğer mevzuat düzenlemeleridir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ise "Mahalli İdarelerin Fonksiyonlarının artırılması" amacı doğrultusunda ilke ve politikalar getirilmiştir. Hizmet ve yatırımların plan dahilinde yürütülmesi için mali yapıların geliştirilmesi ilkesini gerçekleştirecek tedbirler sıralanmıştır; fakat belediyelerin ellerindeki kaynakları etkili kullanmalarını ve yatırıma dönüştürmelerini sağlayacak önlemler uygulamaya konulmamıştır.

Kaynakların rasyonel kullanımı için yapılan önerileri şöyle sıralayabiliriz.[30]

1 — Genel bütçe vergi gelirlerinden mahalli idarelere ayrılan payların dağıtımında belediye nüfusu kriteri yeterli değildir. Nüfus artış/

---

[28] Halil Nadaroğlu, Mahalli İdareler, 3. B., İstanbul: Beta Yayın, 1986, s. 59-77.

[29] Belma Üstünışık, Belediyelerin Mali Yapısında Düzenlemeler, Ankara: DPT, Şubat 1987. İbid., s. 66-68.

[30] İbid., s. 66-68.

azalış hızı, nüfusa düşen yerleşme alanı, yerleşme düzeni, belediyenin öz geliri, belediye nüfusuna düşen yerleşme alanı, yerleşme düzeni, belediye nüfusu başına gider tutarı, konut durumu, arazi yapısı, belediye sınırları içinde üretilen katma değer, belediye nüfusunun vergi verimliliği, belediye alanlarında düşük gelirli nüfus, özel fonksiyonlu (Üniversite, Turizm vb.) şehir nitelikleri gibi kıstasların hepsi ya da bir bölümü de duruma göre göz önünde bulundurulmalıdır.[31]

2 — Fonlardan yapılan kaynak aktarmalarında da sözü edilen kıstaslara uyulmalıdır. Orta ve uzun vadede planlanmış projeler öncelikli olmalıdır.

3 — Sınırlı imkânları olan küçük belediyelere, alt yapı tesisleri gibi büyük yatırım projeleri için merkezi yönetimce yardım yapılmalıdır.

4 — Bölgelerarası dengesizlikleri giderebilmek için alt yapı yatırımlarında standartlar belirlenmelidir (Nüfus başına getirilecek en az su miktarı vb.).

5 — İşletmelerin ürettiği mal veya hizmet karşılığı kullanıcıdan alınan ücret, yatırım miktarı ve yatırımın sosyal faydası dikkate alınarak dengeli biçimde saptanmalıdır. İşletme geliri ile karşılanabilen yatırımlar, borçlanma ve gelir ortaklığı senedi yoluyla karşılanabilir.

6 — Gelir getirmeyen yatırımlar (yol, park, ...) borçlanarak değil, belediye bütçesinden ve devlet bütçesinin yardımlarıyla karşılanmalıdır.

7 — Faydasının dağılımı belde düzeyinden taşan, maliyeti çok yüksek olan ölçek ekonomisinin büyük tutulmayı gerektirdiği yatırımlar, belediye birlikleri aracılığıyla yapılmalıdır. Maliyetten tasarruf ile küçük belediyelerin bütçelerinin yetersiz kaldığı zorunlu yatırımların bu sayede gerçekleştirilmesi sağlanabilir.

8 — Belediye hizmetlerini plan ve programa uygun yürütülmesini sağlamak üzere, Belediye Kanununda düzenleme yapılmalıdır.

Son Düzenlemeler

Mahalli idareler genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi ile ilgili düzenlemeler arasında, Belediye ve İl Özel idarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden pay verilmesi hakkında 2.2.1981 tarih, 2380 sayılı Kanun, bu kanunda değişiklik yapılmasına dair 9.5.1984 tarih, 3004 sayılı Kanun, 2380 sayılı Kanun da diğer değişiklikler öngören 4.12.1985 tarih ve 3239 sayılı Kanun sayılabilir.

---

[31] İbid., içinde s. 66 da İsmail Karaman ve Güngör Erdumlu, Belediye Gelirleri Harcamaları Araştırması. Ankara: DPT, Mart 1986, s. 195.

Nüfus artışı ve hızlı kentleşme, belediyelerden beklenen hizmetlere talebi artırmaktadır. 2380 sayılı Kanunun sağladığı ek kaynaklar da bu nedenle 3003 sayılı Kanunla artırılmıştır. Mahalli idareler yatırımlarında artış sağlamak için belediye fon oranı yükseltilmiştir. Ayrıca Mahalli İdare Fonu kurulmuştur. Daha sonra genel bütçe dengesizliğinin önlenmesi için bu paylar azaltılmıştır (3239 sayılı Kn.). Bu arada, Belediye Gelirleri Kanunu 2464 sayılı Yasayla yeniden düzenlenmiş ve emlak gelirleri mahalli idarelere bırakılmıştır. Söz konusu gelişmeleri çizelgelerde de görmek mümkündür :

Çize1ge 8

Mahalli İdarelere Genel Bütçeden Dağıtılan Kaynaklar

	1981	1982	1983	1984	1985	Cari Fiyatlarla (Milyon TL.) Yıllık Ortalama °/o Artış
Belediyelere Dağıtılan	52.970	70.723	91.080	117.333	226.283	43.77
Özel İdarelere Dağıtılan	6.654	11.097	14.320	18.514	30.438	54.60
Belediyeler Fonu	10.506	13.876	17.900	33.975	71.529	61.53
Özel İdareler Fonu	1.666	2.774	3.580	4.628	7.609	46.19
Boğaziçi İmar Müdürlüğü Payı				1.176	4.863	313.52
Mahalli İdareler Fonu	—	—	—	2.940	12.166	313.81
TOPLAM	**71.796**	**98.470**	**126.880**	**178.566**	**352.888**	**48.90**

Kaynak : DPT.

Çizelge 9

Belediye Gelir ve Harcamaları *

(Milyar TL.)

	1981	1982	1983	1984	1985	Yıllık Artış % 1981 - 85
Toplam Gelirler	95.8	131.4	178.3	211.3	422.1	44.88
Toplam Harcamalar	95.8	131.4	178.3	223.6	445.5	47.58
Yatırım Harcamaları	12.3	25.3	32.0	26.5	42.6	36.41
Cari Harcamalar	70.6	85.3	120.0	144.3	256.9	38.11
Sermaye Teşkili ve Transfer Harcamaları	12.9	20.8	26.3	52.8	155.0	86.18

Kaynak : DPT.

* Fonlar dahil değildir.

Çizelge 10
Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Mahalli İdarelere 2380 - 3004 ve 3239 Sayılı Kanunlarla Aktarılan Payların Karşılaştırması

(Yüzde olarak)

	3380 Sayılı Kanun Gereği[1]	3004 Sayılı Kanun Gereği[2]				3239 Sayılı Kanun Gereği[3]		
	1981	1984	1985	1986	1987	1985	1986	1987
Belediye Payı	5	7.15	8.15	9.30	10.30	8.15	8.55	9.25
Belediyeye Dağıtılan	4	5	6	7	8	9	6	6
Belediye Fonu	1	1.88	1.88	1.88	1.88	1.96	2.254	2.94
Boğaziçi İmar Md. Payı	—	0.12 (2)	0.12 (2)	0.12 (2)	0.12 (2)	0.04 (2)	0.046 (2.30)	0.06 (3)
Mahalli İdare Fonu (Belediye Payı)	—	0.15	0.30	0.30	0.15	0.25	0.25	0.25
Özel İdare Payı	1	1.15	1.55	1.30	2.30	1.15	1.20	1.70
Özel İdarelere Dağıtılan	0.08	0.80	0.80	0.80	1.60	0.80	0.80	1.12
Özel İdare Fonu	0.2	0.20	0.20	0.20	0.40	0.20	0.20	0.28
Mahalli İdareler Fonu (Özel İdare Payı)	—	0.15	0.15	0.30	0.30	0.15	0.20	0.30
Toplam Mahalli İdare Payı	6	8.30	9.30	10.60	12.60	9.30	9.75	10.95
Mahalli İdareler Fonu Toplamı	—	0.30	0.30	0.60	0.60	0.30	0.45	0.55

1 1.3.1981 tarihinden 1.6.1981 tarihine kadar uygulanmıştır.
2 1.6.1981 tarihinden 1.2.1983 tarihine kadar uygulanmıştır.
3 11.12.1985 tarihinden itibaren uygulanacaktır.
Kaynak: Belma Üstünışık, **Belediyelerin Mali Yapısında Düzenlemeler** Ankara: DPT, 1987, s. 9.

E. Yerel Yönetim Seçimleri

Cumhuriyetten sonra belediyelerin demokratikleştirilmesi yönünde bir girişim olan 29.3.1946 tarihli Belediye Seçimleri Usulünü Değiştiren Kanun çıkarılmıştır. Seçimlerin bir günde tamamlanması koşulu getirilerek seçim sisteminin güvenliği artırılmıştır. Daha önce bu süre on gündü.

18.7.1963 gün ve 286 sayılı Köy Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ise, köy muhtarlarının siyasi partilerce aday gösterilemiyeceği ve dört yıllık bir dönem için seçileceğini karara bağlamıştır.

19.7.1963'te 306 sayılı İdare-i Umumiyeyi Vilayet Kanununda Değişiklikler Yapılmasına ve İlgili Bazı Kanunların Kaldırılmasına Dair Kanun kabul edilmiştir.

19.7.1963 tarihli 307 sayılı Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, belediye başkanlarının seçiminde tek dereceli çoğunluk usulünü getirmiştir. Böylelikle, Belediye başkanları, belediye meclisine karşı güçlü bir duruma getirilmiştir. Belediye meclislerine ise, başkanları gensoru yoluyla düşürebilme yetkisi verilmiştir. Belediye başkan seçiminin merkezi yönetimince onaylanması kuralı kaldırılmıştır. Belediye başkanlarının görevleri süresince siyasi partilerde görev almaması öngörülmüştür.

Aynı yasayla belediye meclislerinin seçiminin "Nispi Temsil" usulüyle yapılması kabul edilmiştir. Bunun sonucunda, belediye meclislerinde değişik parti üyelerinin yer alması mümkün olmuştur.

Siyasal parti listelerine baraj lı nispi temsil esasıyla seçilen belediye meclisi üyeleri, belediye ile ilgili temel politikaları oluşturmaktadırlar.

1950'ye kadar, değişik siyasal güçlerin belediye yönetim ve hizmetinde bulunmaları mümkün değilken, 1950'den sonraki yıllarda tek partili dönemden çok partili sisteme geçilmiştir. Fakat 1959-60 yıllarında hükümetler ve belediye başkanlarının aynı partiden gelmesi genellik arz etmektedir. Bu durum 1970'li yıllara dek sürmüştür. Büyük ve orta ölçekli şehirlerde belediye yönetimleriyle merkezi hükümetlerin ayrı parti temsilcilerinden seçilmesinin çıkarabileceği muhtemel yetki çatışmalarına karşı günümüzde de aynı partiden seçilme eğilimi sürmektedir.

18.1.1984 tarih ve 2972 sayılı Yasa* ise, Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi konusunda en son düzenlemedir.

---

* Bkz. Resmi Gazete tarih: 18.1.1984 sayı: 18285 (Mükerrer).

İl, belediye, köy yerel yönetim birimleriyle mahalle teşkilatlarının seçim sistemi, usulü, seçim çevreleri, seçilme yeterliği, seçim günü oy kullanma ile ilgili işler, seçilenlerin belirlenmesi ve ilanı vb. hükümler bu Kanunda yer almaktadır.

Mahalli İdareler seçimleri serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır.

İl Genel Meclisi ve Belediye Meclisi üyelikleri için yapılan seçimlerde, ondabirlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemi, belediye başkanlığı seçiminde ise çoğunluk sistemi uygulanır (Madde 2).

İl Genel Meclisi üyeleri seçimi için her ilçe, belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri seçimi için her belde bir seçim çevresidir (Madde 3).

Büyük şehirlerde, belediye sınırları içinde birden çok ilçe bulunuyorsa, büyük şehir belediye başkanı, şehir belediye sınırları içi seçim çevresinden seçilmektedir.[32]

Büyük şehir belediye sınırları içindeki ilçelerin belediye başkanı ve belediye meclisi üyeleri, her bir ilçenin seçim bölgesinden seçilir (Madde 4).

Örneğin, Ankara'nın Çankaya, Altındağ, Yenimahalle, Keçiören, Mamak ve Sincan ilçelerinin ayrı belediye başkanı ve belediye meclisi bulunmaktadır. Bunun gerekçesi, büyük şehirlerde yalnızca bir belediye başkanı olursa belediye başkanı ve meclisi üyelerinin halktan uzaklaşacağı düşüncesidir.[33] Yönetimi yönetilenlere yaklaştırabilmek, belde halkının kendileri ile ilgili mahalli hizmetlerin yönetimine etkin katılımlarını sağlayabilmek için bu usul benimsenmiştir. Büyük şehirlerin geniş bir alanı kapsaması, farklı özellikte değişik çevrelerden gelen insanlardan meydana gelen şehrin sorunları, uzak bir merkezi yönetimin işini güçleştirmektedir.

Büyük şehirlerde yaşayan seçmenler, hem kendi ilçe başkanının, hem des büyük şehir belediye başkanını seçmektedirler. Büyük şehir belediye meclisi üye sayısı, her ilçenin çıkaracağı üye sayısının beşte biri alınarak ulaşılacak toplam üye sayısı kadardır.

Büyük şehir belediye başkan adayları, 25 Mart 1984'teki mahalli seçimlerde siyasi partilerin genel merkez karar ve yönetim kurulların-

---

[32] Nuri Tortop, op.cit, s. 178 - 180.

[33] İbid.

ca belirlenmiştir (Geçici 3 üncü maddeye göre). İl ve ilçelerde parti mahalli organları adayları belirleyip genel merkezlerinin onayına sunarlar.

Seçilecek üye sayısında, belediyelerde eski hükümlere göre azalma olmuştur. Eski kanunda belediye meclisi üye sayısı üç bin nüfusa on- ikiydi. Onbin nüfusa kadar dokuz üye olacaktır. Belediye meclisi üye sayısı elli beş asli üye sayısı ile sınırlandırılmıştır.

İl genel meclisi üyeliklerinde 25.000 nüfusa kadarki ilçeler 2, 25.001 - 50.000 olan ilçelerde 3, 50.001 - 75.000 olanlarda 4, 75.001 - 100.000 olanlarda 5 üye, 100.000'i aşan nüfuslu ilçelerde her 100.000 için bir asil bir yedek üye bulunacaktır.

Köy ihtiyar meclislerinde nüfusu 1.000'den az, 1.000-2.000 arası, 2.000'den çok olan köylerde sırasıyla 8, 10, 12 üye (yarısı asıl, yarısı yedek) seçilmektedir.

III — PLANLI KALKINMADA YEREL YÖNETİMLER

A. Planlı Kalkınmada Yerel Yönetimlerin Yeri

Merkezi planlamanın yapıldığı ülkelerde, kamu görevlerinin yerel düzeyde verimli olarak yapılabilmesi, ulusal planın başarısı için şarttır.[34] Sosyal ve ekonomik kalkınma, verimliliğin yanısıra, halk katılımıyla çeşitli coğrafi alanlar ve hükümet görevlerindeki çalışmaların bütünleşmesini gerektirir. Özellikle, gelişmekte olan ülkelerde sosyal ve ekonomik kalkınmaya çok önem verilmektedir. Bu amaca ulaşmak için halk katılımını sağlamak yönünden yerel birimler etkilidir. “Yerel liderliği geliştirmek, yöresel beğeniyi artırmak, halk ve yönetim arasındaki uzaklığı gidermek, halkın kendi sorunları üzerinde düşünmelerini sağlamak, birlikte hareket ederek kendi sorunlarını çözmelerini teşvik etmek, ülke kalkınmasında kullanılmayan işgücü ve yaratıcı enerjiyi harekete geçirmek” için yerel yönetimler uygun birer araç olarak görülmektedirler.[35]

Son yıllarda toplumsal, ekonomik, teknolojik, siyasal değişiklikler, kamu yönetimini ve devlet yapılarını etkilemiş, alışılmış yerel yönetim anlayışı da değişmek zorunda kalmıştır.

Ulaşım ve haberleşmedeki teknik gelişmeler, dünyanın değişik ülkelerinde olup bitenlerin daha hızlı izlenmesini, yenilik ve değişikliklerin hemen algılanmasını ve daha çabuk yayılmasını kolaylaştırmıştır.

---

[34] A.F. Leemans, Changing Patterns of Local Government, International Union of Local Authorities, Hague (Netherlands), 1970, s. 24.

[35] İbid., s. 24.

Hızlı kentleşme toplumsal yapıyı etkilemiş, geleneksel ilişkilerin çözülmesine yol açmıştır. Gelişmekte olan ülkemizde, aşırı büyüyen kentlerin altyapı, konut, ulaşım vb. sorunlarının çözümü güçleşmektedir.

Devletin amaçları değişmiş, insanların maddi, manevi başarısı ve mutluluğunun sağlanması gündeme gelmiştir. Bu gelişme, "devletin amacı hızlı ve dengeli bir kalkınma sağlamaktır"[36] biçiminde özetlenmektedir. Böylece devletin "yerel yönetimlere yardımcı olması, gözetim ve denetimini" sürdürmesi gerekmektedir.

Kalkınma sürecinin belirli bir plana göre yapılması, özellikle gelişmekte olan ülkeler için büyük önem taşımaktadır. Planlı kalkınmanın gerçekleştirilmesinde kamu yönetimine görevler düşmektedir. Hem genel yönetim hem de yerel yönetimlerin bu konuda üzerlerine düşeni yapmaları beklenmekte, karşılıklı ilişkiler artmaktadır. İyi bir işbirliği ve işbölümü, kaynakların yerinde kullanılmasını ve istenen gelişme düzeyine ulaşmanın hızlandırılmasını sağlayabilecektir. Ülke çapında büyük yatırımlar, planlı ve uyumlu olarak yerine getirilme, sınırlı olanakları iyi kullanma yönünden yerel yönetimlere bırakılmamakta, genel yönetimlerce gerçekleştirilmektedir.

Ancak, yerinden yönetim biçiminin de yararları vardır ve yerel yönetimlerin kalkınma çalışmalarında görev üstlenmesine gerekçe olarak şu yararlar gösterilebilir :

1. Her işin merkezde çözülmesinin yaratacağı yığılma, yerel ayrıntı ve eşgüdüm güçlükleriyle uğraşmanın önlenmesi,

2. Yerel çalışmaların çabuklaştırılması,

3. Halkın, yönetime katılmanın anlam ve önemini kavrayıp, zorlama yerine istekle destek sağlanarak kalkınma çabalarına katkıda bulunması.

Bu yararların gerçekleşmesi için öncelikle yerel yönetimlerin görevlerini eksiksiz yerine getirmesi gerekmektedir. Çeşitli ülkelerde ulusal kalkınma, toplumsal düzensizlik ve siyasal istikrarsızlığa neden olmuştur. Bu nokta gözönüne alınmalı, yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve kalkınmaya katkıda bulunmasının, devletin toplumsal düzen ve siyasal istikrar sorunlarını çözmesi ön koşuluna bağlı olduğu unutulmamalıdır.[37]

---

[36] Ruşen Keleş ve Fehmi Yavuz, Yerel Yönetimler, Ankara: Turhan Kitabevi, 1983, s. 302.

[37] Tahir Aktan, "Mahalli İdarelerin Bazı Sorunları Üzerine", Amme İdaresi Dergisi, C. 7, S. 2, Haziran 1974, s. 107'de aktarıyor: Albert Gorvine, "A New Role and A National Responsibility", Cento (ed.), Symposium on the Role of Local Government in National Development, Ankara, 1965, s. 234-240

Etkili ve başarılı bir yerel yönetim sistemi, ekonomik ve toplumsal kalkınmaya katkıda bulunur. Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülkede ise, yerel yönetimler olanaksızlık ve yetersizlikler içerisindedir. Bunlar şöyle gruplandırılabilir. [38]

1. Kırsal topluluklar başta olmak üzere, "kendi kendilerine yardım" yöntemi ile ulusal kalkınmaya yardım etmeleri çok güçtür.

2. Genel ve yerel yönetimlerin görev ve çalışma alanlarını kesin olarak ayırmak olanaklı değildir.

3. Başlangıçtaki gelişme aşamasında, yerel yönetimler yararlı hizmet verip ağır sorumlulukları yerine getirememekte, yapabileceklerinden fazlasını beklemek onları başarısız duruma düşürmekte, özerk yerel yönetim anlayışını zayıflatmaktadır.

4. Nitelikli personel ve mali kaynak sıkıntısı yerel yönetimlerin zayıf yönleri olmaktadır.

5. İnsan unsuru yönünden ise özellikle kırsal kesimde halkın kendine ve yerel işlere yardım etme isteğinin gelişmemişliği, geleneksellik, devlet zoru, herşeyi başkasından bekleme ve hareketsizlik, yöre halkının kalkınma ve gelişmesini olumsuz etkilemektedir.

Yerel yönetimlerin görevlerini daha yeterli olarak yerine getirmeleri için :

1. Genel yönetimle görev bölümü yapılması,

2. Zorunluluk olmadıkça, görevin hizmeti götürecek en yakın yerel yönetim birimine bırakılması,

3. Yerel ya da merkezi yönetimin yurt düzeyinde sorumluluğun TBMM'ne karşı olması nedeniyle, yerel yönetim görevlerinin de ilgili bakanlıklar tarafından izlenmesi, özellikle;

a — Hizmetin yurt ölçüsünde genel planlamasını yapmak, plan amaçlarını yerel yönetimlere bildirmek, amaçların gerçekleşmesi üzere gerekli olanakları sağlamak,

b — Hizmet standartlarına ve planlanan amaçlara uyulma durumunu denetlemek, uyulmuyorsa nedenlerini araştırmak, hizmetin yerine getirilmesini engelleyici etmenleri azaltacak önlemler almak önemlidir.

---

[38] İbid., s. 108'de aktarıyor: William G. Golman, "Local Government and National Development; Possibilities and Pitfalls", (Cento ed.), Symposium on the Role of Local Government in National Development, Ankara 1965, s. 25-27.

4. Daha önce belirtildiği gibi, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması,

5. Yine değinildiği üzere, bölgesel dengesizlikleri gidermek için nispeten geri kalmış yörelerdeki yerel yönetimlere ek yardım yapılması önlemler arasında sayılmaktadır.[39] Bu tür genel önerilerin uygulanıp yerel yönetimlerin yeterli düzeye getirilmesinden sonra, eğitim görevlerine ilişkin önerilere sıra gelmektedir. Kalkınmada en iyi ve önemli yatırım olan insan unsurunun eğitimi konusunda, yerel yönetimlerin görevleri şöyle belirlenebilir :

1. Büyük belediyeler ve onun dışında kalan beldelerde il özel idareleri, okul öncesi eğitim kurumlarının açılması ve yönetilmesinde görev almalıdır.

2. İlköğretim gereksinimlerinin yurt düzeyinde ilgili Bakanlıkça belirlenmesinden sonra, il özel idareleri kendi planlarını bu doğrultuda hazırlamalıdır.

İlköğretim tesisleri il özel idarelerince; köy, kasaba ve şehirlerde sağlanmalıdır. Yoksul öğrencilere belediye ve il özel idarelerince yardım yapılmalıdır. Öğrencilerin sağlık denetimi ve tedavisi sağlanmalıdır.

Yetiştirici, tamamlayıcı sınıflar ve kurslar da belediye ve il özel idarelerince düzenlenmelidir.

Genel yönetimce planlanan yetişkinler eğitimi ile kültür - sanat çalışmalarında görev almalıdırlar. Sahne sanatları, müzik kültürü vd. sanat dallarında destek vermeli, özendirilmelidir. Tören, festival, şenlikler, kutlamalar yapılmalıdır. Yayın çalışmaları yürütülmelidir.

B. Kamu Yönetiminde Gelişmeler

Modern devlet, klasik devlet yönetim ve politikasından farklı olarak, “vatandaşın maddi ve manevi alandaki başarısına, mutluluğuna" yönelmiştir. Devlet, “hızlı ve dengeli kalkınma sağlamayı" amaçlamaktadır. Bu sorumluluğun devletçe yerine getirilmesi, yerel yönetimlere yardımcı olmayı, onlara yol göstermeyi, yerel yönetimlerin gözetim ve denetimini de gerektirmektedir.

Kalkınmanın planlı olarak gerçekleştirilmesi, yerel yönetim ve genel yönetimin ilişkilerini sıklaştırmaktadır. “Yol, baraj, termik ve hid-

---

[39] Ziya Çöker ve A. Nazif Demiröz, Eğitim Hizmetleri Açısından Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi, Ankara, İçişleri Bakanlığı İç-Düzen Yayını, Kasım 1970, s. 308-313.

ro elektrik santrallar, liman, tünel, köprü gibi büyük yatırım gerektiren işlerin ülke düzeyinde uyumlu yürütülmesi" ve diğer nedenler hizmet bölüşümünün gerekliliğini ortaya koymaktadır.[40]

Hizmet yararının yayılma alanı, bölgesel değerlendirilmiş mallar konusu, hizmetlere olan ihtiyacın en uygun (optimum) düzeyde belirlenmesi, ekonomik dışsallıkların giderilmesi ve verim düşüklüğü gibi ekonomik, geleneksel ve deneysel ölçütler, hizmet bölüşümünü etkilemektedir.

Gelirlerin merkezileştirilmesi, teknik ve ulaştırma alanındaki gelişmeler, göçlerin neden olduğu değişiklikler, hizmetlerin alışılmamış boyutlara ulaşması, yönetim ve işletmenin rasyonel olarak düzenlenmesi zorunluluğu gibi nedenlerle, hizmetler giderek merkezileştirilmektedir. Bunun sonucunda, yerel yönetimlerin önemi azalacakken, uygulamada yerel yönetimlerin toplumda önem kazandığı görülmektedir. 20. yüzyılda ekonomik refahın artışı, artan milli gelirin kişi başına düşen geliri yükseltmesi, "sosyal refah devleti" anlayışıyla minumum standartta bir yaşam sağlanması, yerel yönetimlerin öneminin artışında etken olmuştur. Çünkü bireyler "kültür, eğlence, dinlenme, temizlik, vb." çağdaş gereksinimlerin karşılanmasını daha çok ister olmuşlar, bu görevleri yerine getirmekle yükümlü yerel yönetimlerden beklentileri artmıştır. İkinci bir neden ise, toplumsal yapıdaki değişikliklerdir. Toplum yapısının hızla değişmesi, hızlı kentleşmeyi de yanında getirmekte, yoğunlaşan ve büyüyen kentlerde yerel hizmetlere önem verilmektedir. "Çocuk bahçeleri, oto parklar, kanalizasyon, itfaiye, park" gibi hizmetlerin talebi artmaktadır. Kentleşmenin toplumsal kurumlan değiştirmesi, aile, komşuluk ilişkileri, toplumsal anlayış ve davranış değişiklikleri, boş zamanlarını evlerinin dışında eğlence ve dinlenme yerlerinde geçirmek isteyen ailelere bu alanda çağdaş hizmet sunacak tesisleri oluşturmak görevini de belediyelere vermektedir.[41]

Yerel yönetimler; bayındırlık ve imar, sağlık, eğitim ve sosyal yardım hizmetlerini genel yönetimle ortaklaşa yürütmektedir. Beldede yaşayanların günlük hizmetleri ise yalnızca yerel yönetimlerce yürütülmektedir. Toplum yaşamında huzuru gerçekleştiren bu hizmetleri şöyle sıralayabiliriz[42] : Çöp toplama, itfaiye, lağım ve kanalizasyon, mezbaha ve balıkhane, modern hal kurulması, kent içi ulaştırma, eğlence ve dinlenme yerlerinin temizlik, kalite ve fiyatlarının denetimi, bahçe ve parkların düzenlenmesi, müzeler açılması, yiyecek - içecek maddelerinin temiz-

---

[40] R. Keleş ve F. Yavuz, op.cit., s. 302.
[41] H. Nadaroğlu, op.cit., s. 79-87.
[42] İbid., s. 89 - 92.

lik ve fiyatlarının denetlenmesi, bayındırlık çalışmalarında yapı denetimi, kentin tarihsel ve kültürel çevresinin korunması, kent içi su, havagazı, elektrik sağlanması, gürültüyü önleme, oto park, ölülerin gömülmesi ve mezarlık hizmetleri vb..

Böylesi hizmetlerin yerine getirilmesi, bir yandan kentte yaşayanların günlük yaşamlarının kolaylaşmasını sağlayıp, konforu ve rahatlığı artırmakta; bir yandan da stres, gürültü, trafik sıkışıklığı, hava kirliliği gibi olumsuzluklar kentte yaşamı güçleştirmektedir. Köyden kente göç, refah durumu gelişen kesimlerde yerini kentten uzaklaşmaya bırakmaktadır.

C. Yerel Yönetimlerin Kalkınmaya Yönelik Düzenlenmesi

Türkiye'de şehirde sağlanan eğitim, sağlık, altyapı vb. hizmetlerin köylere oranla daha gelişmiş olması ve bu tür hizmetlerin köylerdeki yetersizliği, ayrıca köydeki yaşam - geçim koşullarının ağırlığı köyden kente göçe neden olmaktadır. Böylelikle hızlı kentleşme olgusu yaşanmaktadır. Kent nüfusunun siyasal yaşam ve yönetime katılması konusunda yerel yönetimler uygun birer araç durumundadırlar. Fakat bunun ne derece gerçekleşebilmekte olduğu sorusu, halkın bu aracı kullanabilme başarısına ve yerel yönetimlerin katılıma olanak tanıma düzeyine bağlıdır.

Özellikle 1960'lı yıllardan sonra ülkemizde Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuş, yıllık, beş yıllık kalkınma planları yapılmaya başlanmıştır. Sınırlı kaynaklarla sayısız gereksinimlerin karşılanabilmesi için merkezi planlamanın amacına ulaşması gerekmektedir. Eldeki kaynakların bilimsel, rasyonel ve ulusal öncelikler dikkate alınarak kullanılması bir zorunluluktur.

Yerel yönetimlerin kalkınmaya tutarlı bir katkıda bulunması, mali ve teknik eksikliklerin tamamlanmasına ve yeterli yatırım yapabilmelerine bağlıdır. Kalkınma sürecinin sürekliliği şarttır. Yerel yönetimlerin hizmetleri kurumsallaşmalıdır. Hizmet yerlerinin çekici olmaması, siyasal baskı gibi nedenlerle görevlilerin yer değiştirme, ayrılma veya değişmesi, yerel yönetimlerde kalkınmayı gerçekleştirecek kadrolaşmayı önleyebilmektedir.

Yerel yönetimlerin planlı kalkınmada yararlı olabilmeleri, merkezi planın hazırlanmasında, kaynak araştırması, envanter çalışması, durum analizleri konularında görev almalarıyla sağlanabilir.

Yerel nitelikli yatırım projelerinde yer seçim ve projenin uygulanmasında eksik, hatalı yönleri belirleme, tamamlama ve düzeltmede, pro-

je önerileri oluşturmada yerel yönetimler etkili olabilirler. Planların uygulamadaki başarısını değerlendirmede yerel yönetimlerin inceleme ve raporlarından yararlanılabilir.

Kaynakların iyi kullanılması yönünden, belediyelerle sanayi kesiminin işbirliği gereği de ortaya çıkmaktadır. Hizmet üreten belediyeler ile mal üreten sanayi kesiminin, kaynakların verimli kullanımı amacıyla uyum içinde çalışmaları, toplumsal refahın artmasına daha çok katkıda bulunacaktır.[43]

Bu tür katkılarda bulunabilmek, yerel yönetimlerin kendilerinin yeterli düzeye getirilmelerini gerektirmektedir. Ancak ondan sonra, planlı kalkınma amaçlarında etkili bir görev almaları, kalkınma ve gelişme atılımlarına uyum sağlamalarını destekleyecek nitelik kazanmaları gündeme gelmelidir. Yerel yönetim karar ve yürütme organları yeterli meslek bilgisi yanısıra, planlı kalkınma düşüncesine de sahip olmalıdır. Planın uygulamasının gelişmesi düzenli biçimde rapor edilmeli, il ve ilçe düzeyinde koordinasyon toplantıları yapılmalıdır.

Kalkınma çabası, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesine, yeni örgütlenme ve işleyiş biçimlerinin benimsenmesine yol açmaktadır. Planlı kalkınma programında yerel yönetimlerin önemli görevler almaları, onların plan amaçları doğrultusunda yönlenmeleri, sorumluluk almaları anlamına gelmektedir. Genel yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin niteliğinde de değişiklik olabilecektir. Yerel yönetimlerin özerkliği azalıp, işbirliği ve ortaklık ilişkileri artacaktır.[44]

Türkiye'de yerel yönetimlerin kalkınmada başarılı olmalarında gerekli niteliklerin geliştirilmesi için şu önlemlerin alınması yararlı olabilir :

1 — Yerel yönetim sistemlerinden hangisinin ülke koşullarına uygun olacağı belirtilmelidir. Güçlü merkeziyetçilik, güçlü yerinden yönetim, ikili veya ortaklık sistemlerinden toplumsal yapıya uyum gösteren model belirlenip, genel politika üzerinde karar kılınmalı, o yönde önlem alınmalıdır.

2 — Yerel yönetimler mevzuatı, gelecekteki koşul ve olasılıkların şimdiden belirlenmesinin güçlüğü, yasaların değiştirilme ve geliştirilmesinin uzun zaman alabileceği düşünülerek, genel ilkeleri içermeli, esnek olmalı, ayrıntılar tüzük ve yönetmeliklerle düzenlenmelidir.

---

[43] Oktay Duran, "Sanayi ve Belediye, Güneş Gazetesi, 2.1.1988.

[44] Bu bölüm için Bkz.: Tahir Aktan, Türkiye'de Mahalli İdareler ve Planlı Kalkınma, Ankara: Eroğlu Matbaası, 1970, s. 95-98.

3 — Yerel yönetimlerin her canlı organizma gibi gelişim içinde olduğu unutulmamalıdır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi konusunda araştırma yapılmalı, gelişmeler izlenmelidir. Ülkedeki değişik özellikteki bölgelerde örnek yerel yönetim birimleri seçilip laboratuvar çalışmaları yapılmalıdır. Çalışma ve araştırma sonuçlarına göre başarılı olan yönetim modelleri diğer yönetimlere de yayılmalıdır. Yerel yönetimlere böylelikle dinamizm kazandırılmalıdır.

Türkiye'de yerel yönetimlerin gelişmesi için uygun ortam vardır. Kurum olarak Anayasa'da yer almışlar, görevlerini yapabilmeleri için yeterli düzeye getirilmeleri sağlanmıştır.

Yeniden düzenleme çalışmaları, araştırmaları, mevzuat değişiklikleri yapılmakta; yerel yönetimlerin yetkilerinin genişletilmesi amaçlanmaktadır.[45]

1. Yerel Yönetim Birlikleri

Yerel yönetim birlikleri, 1960 yılından sonra planlı kalkınma dönemine girilmesiyle önem kazanmaktadır. Ulusal kalkınmada plan amaçlarının öngördüğü ilke, önlem ve sürede hızlı ve dengeli gelişmenin sağlanabilmesi için ülke kaynaklarının tümünün harekete geçirilmesi gerekmektedir.

Anayasa'da yer alan yönetimin bütünlüğü ilkesine uygunluk korunarak, yerel yönetimlerin kendi gereksinimlerini kendi kaynaklarıyla karşılamaları benimsenmektedir. Gittikçe bu kaynakları geliştirip ulusal kalkınma çabalarına yük olmamaları beklenmektedir. Varolan kurumlardan daha çok ve etkili biçimde yararlanabilmenin bir yolu da, yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yardımcı olacak bir örgütlenme türü[46] olan yerel yönetim birlikleri kurulmasıdır. Yerel yönetimlerin kalkınmalarını sağlayıcı bir araç olan yerel yönetim birliklerinin eksikleri giderilmelidir. Böylece, yerel yönetim birimlerinin kendi başlarına verimli ve etkili biçimde sağlayamadıkları hizmet ve tesisler, daha az maliyetle yapılabilir. Ayrıca hizmet alanlarının artırılması gerçekleştirilebilir.

Bunların yanısıra, yerel halkın demokratik alışkanlıklarının geliştirilmesi, yönetime katılma eğilim ve isteklerinin güçlendirilmesi sağla-

---

[45] Bu konuda bkz. Arslan Başarır, ‘‘Türkiye'de Kalkınma Amaçlarına Uygun bir Mahalli îdare Sisteminin Nitelikleri”, Mahalli İdareler ve Ulusal Kalkınma: TODAİE tarafından 24-27 Nisan 1967'de Ankara’da Düzenlenen RCD (Kalkınma İçin Bölgesel İşbirliği) Teşkilatı Seminerine Sunulan Raporlar ve Tartışmaların Özeti, Ankara: TODAİE, 1971, s. 127- 128.

[46] Mustafa Gönül, Yerel Yönetim Birlikleri, Ankara: TODAİE, 1977, s. 186-187.

nabilir. Halk, kendi sorunlarına ussal ve etkin çözüm getirebilme düzeyine ulaştırılabilir.

İstenen amaçlara ulaşılmasında, yerel yönetim birliklerinin şu sorunlarının çözülmesi gerekir :

Parasal kaynak, araç - gereç, personel yetersizliği, idari sorunlar, hizmet gerekleriyle uyumsuz birlik alanı seçilmesi, birliğe katılan kuruluşlara yerel yönetimler, halkın veya kamu kuruluşlarının yeterince ilgi göstermemesi, siyasal çıkar çatışmalarının halkın konuya ilgisini azaltması sorunları çözüldüğü ölçüde başarılı olabilecektir.

2. İlçe Özel Yönetimi

İlçenin, toplum kalkınması birimi olarak yeniden düzenlenmesi ve bu konuda gerekli mali olanaklar ile tüzelkişiliğin sağlanması, yerinde bir uygulama olabilir: İl özel idarelerinin yanında, ilçelerde il özel idarelerine bağlı, tüzelkişilikli, toplum kalkınması çalışmaları yapacak "ilçe özel yönetimi" veya "ilçe toplum kalkınması kurulu" oluşturulabilir.[47] Bu kuruluşlara ödenek ayrılabilir. Bu konu güncel gelişmeleri dikkate alan araştırmalarla açıklığa kavuşturulabilir.

Kırsal kesime götürülen hizmetlerde yönetsel etkinliğin gerçekleştirilmesi, taşradaki yönetim biçiminin toplumsal, siyasal ve ekonomik olarak günümüz koşullarına uyarlanması, demokratik yerinden yönetim ilkesi yönünde yeniden düzenleme yapılacaksa, ilçe özel yönetimleri modeli kullanılabilir. Böylesi bir yapının, kırsal yöreye hizmet götürmede temel birim işlevi göreceği ve demokratik yerel yönetim kuruluşu olma özelliğini taşıyacağı, yapılan bir araştırmada öne sürülmüştür.[48]

SONUÇ

Mahalli İdarelerin 1930'lardan 1980'li yıllara kadarki tarihsel gelişimde görevlerinde nitelik farkı belirmiş, görev alanları, konuları artmış ve çeşitlenmiştir. Bazı görevler de merkezi yönetimce devralınmıştır. Teknik nedenler ve ekonomik ölçek zorunlulukları dışında genel eğilim, yerel yönetimlerin daha çok görev üstlenmesi yönündedir. Konut sorunu, çevre sorunları, kültür, sanat, dinlenme vb. konularda hizmet verilmesi, Avrupa Topluluğuna katılmanın gündeme gelmesiyle, önemi artan demokratik süreç kavramının oluşturulup eğitiminin verilmesi,

---

[47] Şeref Gözübüyük, Türkiye'de Mahalli İdareler, Ankara: TODAİE, 1967, s. 101.

[48] Selçuk Yalçındağ, İlçe Özel Yönetimi: Kırsal Yöreler İçin Yeni Bir Demokratik Yerel Yönetim Birimi Denemesi, Ankara: TODAİE, 1977, s. 147.

yerel yönetimlerin görevleri arasındadır. Hızlı nüfus artışı ve şehirleşme de, belediyelerin görevlerini çoğaltmaktadır. Hatta, büyüyen şehirlerde yeni bir yönetim biçimine gerek duyulmuş, Büyük Şehir Belediye yönetimi oluşturulmuştur.

Yerel Yönetimler, 1960'lardan sonra kalkınmadaki rol ve sorumluluklarının artmasıyla, ulusal kalkınmaya kendilerini uyarlamanın yanısıra, demokratik kalkınmanın bir aracı olma görevini de üstlenmişlerdir. 1980 sonrası yapılan düzenlemelerle, yerel yönetimlerin, özellikle de belediyelerin gelirleri artmıştır. Gelir artışı, faaliyetlerinin ve bu faaliyetler için yapılan harcamaların artışını da birlikte getirmiştir. Doğaldır ki, büyük miktarlardaki harcamalar, kamuoyunun ilgisini çekmekte, konuya karşı duyarlı olunmasına yol açmaktadır. Yapılan harcamalar üzerinde denetim yoğunlaşmış ve kamuoyu denetimi gündeme gelmiştir.

Yerel yönetimlerin 1980 sonrası artan gelirleri, bu konudaki ciddi problemlerin çözümü yolunda olumlu bir adım olmuştur. Yerel yönetim birlikleri kurulması, geliştirilmesi, artan görev yükünün altından kalkmayı kolaylaştıracak ikinci bir adım olabilecektir.

Mahalli idarelerin gelişen ve değişen koşullara ayak uydurması, daha etkili ve verimli çalışmaları için gerekmektedir. Yeniden düzenlemeler sayesinde çağdaş, verimli, hizmet kapasitesi yüksek ve planlı kalkınma amaçlarına ulaşabilen yerel yönetimler haline gelmeleri mümkündür.

MAHALLİ İDARELERDE HİZMET İÇİ EĞİTİMİN ÖNEMİ VE ETKİNLİĞİ

Doç. Dr. İsmail BİRCAN

I. Tanım, Önem ve Amaç

Toplumların değişen ve gelişen ihtiyaçları çerçevesinde, bireylerinin de içinde bulundukları topluma uyma, kişiliklerini geliştirme, mesleki bilgi ve yeterliliklerini artırma, morallerini yükseltme ve daha iyi üretme gibi değişik türden beceri ve alışkanlıklar kazanmaları gerekmektedir. Bunların kazanılması ise çalışma sırasında, özel ve tüzelkişilere ait işyerlerinde, belli bir görev yapmakta olan bireylere bu görevleri ile ilgili, bilgi, beceri ve tutumları kazandırmak üzere yapılacak hizmet-içi eğitimler gerçekleştirilmektedir.[1] Hizmet-içi eğitim başka bir anlatımla, bireylerin hizmetteki verim ve etkinliklerinin artırılmasını, gelişmeye yol açan bilgi, beceri ve alışkanlıkların kazanılmasını ve geliştirilmesini amaç edinen ve kuruluşun çalışma düzenini sürekli olarak etkileyen eğitimdir. O halde ekonomik açıdan eğitim sürecini, büyük bir kısmı üretken olan beşerî ve fiziki kıt kaynakları insan ihtiyaçları doğrultusunda üretim sürecinde devreye sokabilmek amacıyla yapılan faaliyetler bütünü olarak tanımladığımızda, hizmet-içi eğitim, üretilen çeşitli mal ve hizmetlerde emek faktörüne düşen payın verimliliğini artırmak üzere bu kişilerin gerekli bilgi ve becerilerinin geliştirilmesini içermekte ve aynı zamanda ömür boyu sürebilen bir üretim unsurunun belli bir dönemini oluşturmaktadır.

Bir toplumda kıt kaynakların en iyi şekilde dağılımını amaçlayan, ekonomik herhangi bir konuda sonsuz ihtiyaçlarla, sınırlı araçlar arasındaki dengeyi sağlayan ve oldukça pahalıya mal olan çevre düzenlenmesinde insan tabiatının aldığı şekli inceleyen, kısaca "kıt kaynakların yönetimi" bilimi olarak tanımlanan ekonomide, üretim faktörleri;

Q = f (L, K, N, Tk, E) olarak belirmektedir.

---

[1] Haydar TAYMAZ. Doç. Dr. Hizmet-İçi Eğitim A.Ü.E.F. Yay. 1981, s. 14.

Q = Ekonominin üretim kapasitesi,
L = İşgücü,
K = Sermaye,
N = Doğal kaynaklar,
Tk = Teknoloji düzeyi,
E = Eğitim unsuru olmaktadır.

O halde günümüz ekonomistleri, klâsik üretim faktörleri arasına artık, ülkenin teknoloji düzeyi ile işgücünün eğitimini de dahil etmektedirler. Zira eğitim sayesinde bireyin daha verimli kılındığı, böylece daha üretken olduğu konusundaki araştırmaların sayısı giderek artmaktadır.[2] Hizmet-içi eğitimin firma, kurum ya da kuruluş bazında ortaya çıkması, temelde, daha önce alınan mesleki eğitimin yetersizliği, hizmette değişme ve yeni gelişmelere uyma zorunluluğu, bireysel gelişme ve terfi arzusu, ayrıca bazı bilgi ve becerilerin görev başında kazanılmasının gerekli olmasından kaynaklanmaktadır.[3]

Hizmet-içi eğitim; üretilen mal veya hizmette nitelik ve verimlilik artışı, kurumun kendisini kolaylıkla yenilemesi, iş güvenliği sağlanması, kurumun saygınlığının artması, birimler arasında iletişim ve ilişkilerin sağlanmasının kolaylaşması, üst kademeye daha iyi personel hazırlanması, personel arası çatışma ve anlaşmazlıkların en aza indirilmesinin sağlanması, iş yöntemlerinin geliştirilmesi gibi çeşitli kurumsal faydaları bulunmaktadır. Zaten hizmet-içi eğitimin ortaya çıkabilmesi için, hizmetin aksaması, niteliğinin düşmesi, hizmetin daha fazla zamanda gerçekleşmesi, daha fazla malzeme v.b. kullanılması, kurumda işbirliği, iletişim ve koordinasyon aksaklıklarının ortaya çıkması ve hizmeti etkilemesi, kuruma olan saygınlığın azalması, yeni elemanların işe ve ortama uyum sağlamada güçlüklerinin bulunması, kurumun etkinlik alanı ile ilgili değişiklik ve yenilikleri yürütecek eleman bulunamaması gibi kurum-personel-hizmet üretimi ilişkilerine dayanan çok çeşitli sebeplerin olması gerekmektedir. Bu bakımdan, hizmet-içi eğitim de temelde amaç, kurumun yürütmek ve yapmak zorunda olduğu çeşitli faaliyetlerin daha iyi gerçekleşmesini sağlamak olmaktadır.

Hizmet-içi eğitim kuruma kazandırdıkları yanında, o kurumda görev yapan personele de bireysel faydalar sağlamaktadır. Böylece per-

---

[2] Jean - Claude. EİCHER - Economique de l'Education, PUF, Paris 1981.

[3] Haydar TAYMAZ - Ön. Ver. s. 9.

sonelin, güven duygusu gelişmekte, morali yükselmekte, huzurlu bir çalışma ortamı sağlanmakta, yükselme olasılığı artmakta, iletişim sağlamada zorlanmamakta, kurum içinde ve dışında saygınlık kazanmakta, işinde güdülenmekte, görevlerinin daha iyi yürütülmesi ve verimlilik artışı sağlanmaktadır.

Günümüzün hızlı gelişen teknoloji çağında, özellikle hızlı sanayileşme ve kentleşme sonucu toplumun mahalli hizmetlerinin zamanında ve etkin olarak gerçekleştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Kamu hizmetlerinin yapılmasında, yürütücü kararlar alma yetkisinin merkez teşkilatı içerisinde olmayan bağımsız yönetimlere tanınması olarak tanımlanan mahalli idarelerde, yukarıda özetlenen görüşler çerçevesinde hizmetlerin daha süratle yapılması ve niteliğinin yükseltilmesinde onu üretenlere verilecek hizmet-içi eğitim bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

II. Mahalli İdareler ve Hizmet-İçi Eğitim

Herhangi bir bölgede oturan sakinlere o bölgedeki topluluğun ortak ve genel yararlarını gereğince koruyabilmek için bu yararları kendi organları vasıtası ile saptamak ve gereğini yerine getirmek hususunda özerklik verilmesi olan mahalli idareler[4] artan ihtiyaçlar karşısında, daha geniş kitlelere hizmet sunmak durumunda kalmaktadırlar. Merkezi idare ile ortaklaşa görülen, bayındırlık ve imar, sağlık, eğitim, kültür gibi hizmetler yanında, sadece mahalli idareler tarafından görülen hizmetler de bulunmaktadır. Bunlar belde sakinlerinin yararlandıkları, temizlik, itfaiye, lağım ve kanalizasyon, içme suyu, hal, pazar kurulması, toplu ulaşım, yeşil alan, yol, imar faaliyetleri, otopark, mezarlık, eğlence yerlerinin denetimi gıda maddelerinin kontrolü, kalite ve fiyat kontrolleri, evlendirme, iskân izni, v.b. gibi çok çeşitli hizmetlerdir. Tüm bu hizmetlerin eksiksiz görülebilmesi ve hizmetin niteliğinin artırılabilmesi, işgörenlerin, bu tür işlerin özelliklerine göre yetiştirilmelerine bağlı bulunmaktadır. Yeterli nitelikte personelle desteklenmemiş bir mahalli idarenin (belediye, il özel idaresi, köyler) yöre halkına yeterince hizmet götürebileceği söylenemez. Bu bakımdan, mahalli idarelerin hizmet-içi eğitim programları ile çalıştırdıkları personelini yetiştirmeleri, bu tür hizmetlerin daha iyi üretilmesini sağlamada önemli bir unsur olmaktadır.

---

[4] Belma ÜSTÜNIŞIK - Belediyelerde Yatırım Planlaması ve Finansman Modeli DPT., 1986. s. 3.

Ülkemizde mahalli idarelere yönelik olarak hizmet veren kuruluşların başında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) gelmektedir. 1987 yılı verilerine göre 1987 yılına kadarki dönemde nüfusu 10 binin üstünde ve 10 binin altında olmak üzere iki ayrı kademede 399 belediye başkanı, 41 belediye başkan yardımcısı ve 237 belediye muhasibi TODAİE tarafından hizmet-içi eğitimden geçirilmişlerdir. 1987 yılı itibariyle 1810 belediye olduğu ve belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun ise 34 milyona ulaştığı (toplam nüfusun % 65,3 ü) düşünüldüğünde bu tür hizmet-içi eğitim faaliyetlerinin artırılması gereği ortadadır. Diğer yandan, İçişleri Bakanlığı ve TODAİE tarafından kaymakamlık öncesi, eğitim kursları dışında, kaymakamlara ve özellikle muhtarlara yönelik hizmet-içi eğitim kursları il ölçeğinde bazı istisnalar dışında yok denecek kadar az seviyededir. Oysa, 1980 li yıllar tüm belediyeler ve mahalli idarelerin mâli yapılarının güçlendirildiği, yeni finans kaynaklarının sağlandığı yıllar olmuştur.[5] Günümüzde mahalli idarelerin gelirleri, vergiler, bağışlar, şerefiyeler, harçlar, harcamalara iştirakler, ticari ve sınaî işletmelerin ürünlerinin satış bedelleri, borçlanmalar (krediler) ve emlâk gelirleri olmak üzere çeşitlendirilmiştir.

TABLO: I

MAHALLİ İDARELERE GENEL BÜTÇEDEN AKTARILAN KAYNAKLAR

(Carî Fiyatlarla)

(Milyon TL.)

	1982	1983	1984	1985	Yıllık Ort. Artış (%)
Belediyelere Ayrılan	70.723	91.080	117.333	226.283	43,7
Özel İdarelere Ayrılan	11.320	14.320	18.514	30.438	54,6
Belediyeler Fonu	13.876	17.900	33.975	71.529	61,5
Özel İdarelere Ayrılan	11.092	14.320	18.514	30.438	54,6
Boğaziçi İmar Md. Payı	—	—	1.176	4.863	313,5
Mahalli İdareler Fonu	—	—	2.940	12.166	313,8
Toplam	93.470	126.880	178.566	352.888	48,9

Kaynak: B. ÜSTÜNIŞIK - Belediyelerin Mali Yapısında Düzenlemeler DPT, 1987, s. 21.

[5] Dr. G. ERDUNLU - B. ÜSTÜNIŞIK, G. TANTEKİN, N. SORGUÇ - Belediye Gelirleri ve Harcamaları Araştırması, DPT, 1987, s. 1.

TABLO: II

TOPLAM KAMU KAYNAKLARINDAN 1987 YILINDA MAHALLİ İDARELERE AKTARILAN ÇEŞİTLİ FONLARIN TUTARLARI

(Cari Fiyatlarla) (Milyar TL.)

Fon Adı	1987 Ödeneği (1)
Belediyeler Fonu	176,0
Özel İdare Fonu	17,0
Mahalli İdareler Fonu	34,0
Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonu	0,3
Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu	0,3
Mali Transferler Fonu	1,5
Akaryakıt Tüketim Fonu	8,1
Geliştirme ve Destekleme Fonu	24,5
Toplam	261,9

Kaynak: DPT, 1988 Yılı Programı, s. 408.

(1) 1987 Yılı Tahmini.

ÜSTÜNIŞIK'ın araştırmasında (1987), 1981 - 1984 döneminde sabit fiyatlarla belediyeler kişi başına 5031,8 TL'lik cari harcama yapmışlardır. Söz konusu dönemde, kişi başına harcamaların, yıllık ortalama olarak, % 59,1 'i cari harcamalara ayrılmıştır. Ancak nüfus grupları bazında cari harcamaların toplam harcamaya oranı değişiklikler göstermektedir. Nüfusu 500 binden küçük belediyelerde bu oran % 60'ın üzerinde iken, büyük belediyelerde daha düşüktür. 1976- 1984 yılları arasını kapsayan bir başka araştırmada ise[6] tüm nüfus gruplan için (2000+) belediye harcamaları içinde en büyük payı cari harcamaların aldığı ve bu payın % 57 ile % 73 arasında değiştiği, en yüksek cari harcama oranının 5.000 - 10.000 nüfus grubunda, en düşük cari harcama oranının ise 500.000 - 1.000.000 nüfus grubundaki belediyelere ait olduğu görülmüştür. O halde belediye gelirleri ve harcamaları sürekli artarken, bu harcamalardan cari bütçe içinde hizmet-içi eğitime ayrılan pay yok denecek kadar azdır. (1988 yılına kadar mahalli idarelere ait sadece 1336 personel (belediye başkanları dahil) hizmet-içi eğitimden geçirilmiştir. Personel başına TODAİE tarafından ortalama 20 bin TL ücret alındığı dikkate alınırsa, cari fiyatlarla sadece 26,7 milyon gibi çok az bir harcama yapıldığı görülecektir).

Yeni kurulan belediyelerle, kentleşmenin yoğun olduğu yerleşim birimlerindeki belediyelerde, hizmet-içi eğitim, bu tür belediyelere yeni eleman alınması, personelin daha üst kadrolara hazırlanması, kurumda

[6] Dr. G. ERDUMLU ve Diğerleri, ön. ver. s. 29.

hizmet üretimi unsurunun değişmesi ve genişlemesi, gibi sebeplerle daha öncelikli olarak gerekli olmaktadır. Diğer yandan, diğer mahalli idareler, il özel idareleri, köyler, valilikler personelinin de, ortaya çıkan yeni gelişmeler ve hızlı değişmeler karşısında çeşitli kurslarla hizmet-içi eğitimden geçirilmeleri gereği sınırlı kaynakların daha rasyonel kullanımı açısından zorunlu olmaktadır. Ancak tüm mahalli idare personelini kapsayan kurslar, merkezde olabildiği gibi (TODAİE), mahalli düzeyde, ya da bölge seviyesinde de yapılması gerekmektedir. Böylece, bir üretim unsuru olan işgücünün ya da mahalli idare personelinin daha etkin, daha verimli ve daha iyi hizmet üreten hale getirilmesi sağlanacaktır.

Günümüzde ülke düzeyinde, verimli çalışan ve geniş halk kitlelerinin takdirini kazanan belediyeler, il özel idareleri, kaymakamlıklar ve köyler görülmekte, buna karşılık, etkin hizmet götüremeyen vatandaşın şikayet ettiği, kaynaklarını iyi kullanamayan, iyi değerlendiremeyen birimlerin de olduğu görülmektedir. Bu bir bakıma, yöneticilik bilgi ve becerisi, organizasyon planlama ve değerlendirme süreçlerinin, o birimde iyi işlememesinden, mevcut personelin yetersizliğinden ya da iyi değerlendirilememesin den kaynaklanmaktadır.

Özellikle büyük şehir belediyelerinde, diğer belediyelerde olduğu gibi toplam harcamalarda ve alt kalemlerde istikrarlı bir trend gözlenmediği, bu durumun ise belediyelerin bütçe hazırlarken koydukları ödenekler ile gerçekleşmelerdeki farklılaşmalardan, başka ifade ile belediyelerin harcamalarını iyi tahmin edememelerinden ve en önemlisi harcamalarını belirli bir plan çerçevesinde yapmamalarından kaynaklandığı görülmektedir.[7] Konuya personel açısından baktığımızda mahalli idarelerden özellikle bazı belediyelerin yeterli teknik ve İdarî kadrolarla desteklenemedikleri, bu yüzden, bütçe ve iş planlaması yapılmasında yetersiz kalındığı böylelikle de, beldede yaşayan halka yeterli ve etkin hizmet verilemediği görülmektedir. Bu ise, hizmet-içi eğitiminin etkinleştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Nitekim, bazı il özel idareleri kendi öz kaynakları ile yeni yatırımlar gerçekleştirip, il'de yeni iş sahaları açar, yeni hizmet alanları getirirken, bazısı bunu gerçekleştirememekte, bundan ise kaynak olsa dahi bu kaynağı kullanacak, İdarî ve teknik kadro yetersizliği ve eksikliği önemli rol oynamaktadır. Aynı durum, metropoliten alanlardaki ilçe belediyeleri arasında da gözlenmektedir. Bazı ilçe belediyelerin yaptıkları hizmetler takdirle karşılanırken, bazılarında ise, yollarda açılan çukurlar aylarca kalmakta, asfalt çalışmaları zamanında tamamlanamamakta, kısaca hizmet üretiminde yetersiz kalı-

[7] Dr. G. ERDUMLU ve Diğerleri, ön. ver. s. 53.

nabilmektedir. O halde mahalli idarelerin nitelikli personelle desteklenmesi, personele periyodik hizmet-içi programları uygulanması ve bunların da ücret-terfi sistemleri ile ilişkilendirilmeleri, bu tür hizmetlerin verimini ve etkinliğini artırması bakımından önemli olmaktadır. Bu, özellikle eğitim, sağlık gibi sosyal hizmetlerin yaygınlaştırılması, halkın ayağına götürülmesi ve mahalli idarelere ileride daha da fazla yetki devredilmesi halinde (ademi merkeziyet) bu yetkinin etkin kullanılması açısından da gereklidir. Zira bu yetkiyi kullanacak, iyi yetişmiş, kendisini yenileyen, verimli personel olacaktır. Bunun sağlanması ise, o kişinin yetenekleri yanında, ona verilecek, iş öncesi ve hizmet-içi eğitim sayesinde gerçekleştirilecektir.

III. Sonuç ve Öneriler

1980 li yıllardan beri oldukça büyük malî kaynaklara kavuşan mahalli idarelerin daha etkin hizmet verebilmeleri, nitelikli personel istihdam etmelerine ve belirli aralıklarla da olsa tüm personelini değişen şartlar çerçevesinde hizmet-içi eğitimden geçirmeleri ile orantılıdır. Böylece, halkla ilişkiler, kaynak dağılımı, yatırım planlaması, çevrenin değişen ihtiyaçları, hizmetin zamanında yapılması ve yeni hizmet türlerinin bölge veya yöre halkına sunulması, hizmetin etkinliğinin artırılması, birim maliyetinin düşürülmesi, yörenin fiziki ve estetik yapısının güzelleştirilmesi, kültür ve sanat faaliyetlerinin artırılarak daha geniş halk kitlelerinin katılımının sağlanması, ileriye dönük faaliyetlerde daha rasyonel kararlar alınması gibi mahalli idarelerin ilgi alanlarına giren tüm konularda ihtiyaç-kaynak dengesi de dikkate alınarak hizmet gerçekleştirilebilecektir. Bu aynı zamanda, birer mahalli idare birimi olarak belediyelerin son yıllarda eleştirilere sebep olan plansız harcamalarının da önüne geçilmesini kolaylaştıracak ve nitelikli, bilgi ve beceri kazandırılmış personelle, daha iyi bir kaynak dağılımı gerçekleştirilmesini, yatırımların gereksiz alanlara değil, ihtiyaçlar çerçevesinde dağıtılması sağlanacaktır.

Öneriler:

1. Genel Bütçe vergi gelirlerinden ayrıca % 5 ilâve pay alan büyük şehir belediyeleri ile ilçe belediyeler arasında görev ve kaynak paylaşımındaki dengesizliklerin giderilmesi, kaynakların daha rasyonel dağıtılması, altyapı ve ulaşım hizmetlerinin koordinasyon içinde düzenlenmesi, planlanması ve çalışmaların uyum içinde gerçekleştirilmesi bakımından bu hizmetleri gerçekleştirecek büyük şehir ve ilçe belediye personeli, ortaya çıkacak ihtiyaçlar çerçevesinde hizmet-içi eğitimden geçirilmelidir.

2. Mahalli idarelerde (belediye, il özel idaresi, köyler) görev yapan personel (yöneticiler dahil) gelişen ve değişen şartlar çerçevesinde daha etkin ve verimli hizmet üretebilmeleri için belirli aralıklarla peyderpey hizmet-içi eğitim hizmetlerinden yararlandırılmalıdırlar.

3. Kaynak, yetki ve görevleri artırılan mahalli idarelerin bu kaynakları yerinde kullanabilmeleri ve hizmetlerin Kalkınma Planı ilke ve hedeflerine uygun, yörenin imkân ve ihtiyaçları göz önünde bulundurularak gerçekleştirilmeleri bakımından, hizmet-içi eğitimin gerekliliği konusunda mahalli tüm üst düzey yöneticilerinin konuya duyarlılığı sağlanmalıdır.

4. Mahalli idare personeline verilecek periyodik hizmet-içi eğitim faaliyetlerinde, ilgi alanlarına giren konularda, TODAİE, SEGEM, TÜSSİDE, MEGSB gibi kurum ve kuruluşlardan yararlanılmak, bunun için ortak bir koordinasyona gidilerek Mahalli İdareler Eğitim Merkezi kurulmalıdır.

5. Mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kurulan mahalli idarelerin (belediye, il özel idaresi, köy) bütçelerine personel eğitimi giderleri için mutlaka yeterli ödenek konulmalıdır.

6. Hizmet-içi eğitimden geçirilen personel, terfi ve ücret sistemi ile ilişkilendirilerek, hizmet-içi eğitim teşvik edilmelidir.

BİBLİYOGRAFYA

BİRCAN, İsmail - YURT, İbrahim. - Eğitim Sektöründe Proje Değerlendirme, DPT, Ocak 1988 (sınırlı çoğaltma).

BİRCAN, İsmail Doç. Dr. - Eğitimde Maliyet ve Harcamalar DPT, Ocak 1988, (sınırlı dağıtım).

EICHER, Jean Claude - Economique de I'Education, PUF, Paris, 1981.

ERDUMLU, Güngör Dr. ve diğer. Belediye Gelirleri ve Harcamaları Araştırması, DPT, 1987.

ÜSTÜNIŞIK, Belma. - Belediyelerde Yatırım Planlaması ve Finansmanı Modeli DPT, 1986.

TAYMAZ, Haydar Doç. Dr. - Hizmet İçi Eğitim. A.Ü.E.F. Yayını Ankara 1981.

İL ÖZEL İDARELERİNİN ORGANLARI – GÖREVLERİ VE MERKEZÎ İDARE İLE İLİŞKİLERİ

Ahmet ÖZER
Vali

GİRİŞ

Türk İdare Dergisinde (Eylül - 1986, Sayı 372) "İl Özel İdaresi ve Mülki İdare Amirleri" başlıklı bir inceleme yazım yayımlanmıştı.

Bilindiği gibi, 16.5.1987 tarihli ve 3360 sayılı Kanunla 13 Mart 1329 (1913) tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanunu Muvakkatinin 75 inci maddesinden başlayan "İdare-i Hususiye-i Vilâyat" kısmında önemli değişiklikler yapılmış ve Kanunun adı "İl Özel İdaresi Kanunu" halini almıştır. Bu yeni düzenlemeden sonra, İl Özel İdaresi anılan kanunla birlikte iki önemli yönetmeliğin de yürürlüğe girmesi ile[1] hukukî yönden geniş ölçüde bünye değişikliğine uğramış ve yeni baştan bir incelemeye konu teşkil edecek hale gelmiştir.

Bu incelememizin amacı, son düzenlemeler çerçevesinde, İl Özel İdaresinin organlarını, birbirleriyle bağlantılarını, görev ve yetkilerini ve merkezî idare ile ilişkilerini gözden geçirmek, 75 yıldan beri varlığını sürdüren bu kuruluşun aldığı son şekli ve çağdaş yönetim gereklerine daha uygun hale getirmek için bazı önerileri kamuoyunun değerlendirmesine sunmaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM
İL ÖZEL İDARESİNİN ORGANLARI

Özel İdarenin Kuruluşu

Bir İl Özel İdaresinin kurulması hakkında özel bir hüküm, özel bir usûl yoktur. Mülki İdare kademesi olarak yeni bir il kurulduğu takdirde, İl Özel İdaresi de kendiliğinden fiilen kurulmuş olur. Bir ilin

---

[1] 1 — İl Genel Meclisinin Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik.

— İl Özel İdaresi Bütçesinin hazırlanması, kabulü ve onaylanması Hakkında Yönetmelik.

kurulması, kaldırılması, adının değiştirilmesi ise 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümleri gereğince ancak bir kanun ile mümkündür.

İlin sınırları, aynı zamanda il özel idaresinin de sınırlarıdır.

İl özel idaresinin organlarına gelince, başlıca üç organı mevcuttur : İl Genel Meclisi, İl Daimi Encümeni ve Vali.

Bunları sırası ile inceliyelim.

A — İL GENEL MECLİSİ

a — Kuruluşu

18.1.1984 gün ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun 5 inci maddesine göre, her seçim çevresinde, il genel meclisi üyelikleri için son genel

nüfus sayımı sonuçlarına göre :

Nüfusu 25.000'e kadar olan ilçelerde		2
Nüfusu 25.001 'den	50.000'e kadar olan ilçelerde	3
Nüfusu 50.001'den	75.000'e kadar olanilçelerde	4
Nüfusu 75.001'den	100.000 e kadar olan ilçelerde	5

Asıl üyelik ve aynı miktarda yedek üyelik hesaplanır.

Nüfusu 100.000'den yukarı olan ilçelerde fazla her 100.000 nüfus için bir asıl, bir yedek üye ilave edilir. Nüfusun 100.000'e bölünmesi hesabında artık sayı 50.000'den az olursa hesaba katılmaz. 50.000 (dahil)'den fazla olursa, artık sayıya da bir asıl, bir yedek üyelik hesap edilir.

b — Hukukî Durumu

İl kamu tüzelkişiliğinin müzakere ve karar vermek yetkisini haiz olan en yüksek ve kudretli organı, il genel meclisidir.

İl genel meclisi tamamiyle mahalli bir organdır. Mahalli halkın seçtiği kimselerden teşekkül eder. İl genel meclisi seçimi tek derecelidir ve nispi temsil usulüne göre yapılır. İl genel meclisi seçimlerinde her ilçe ayrı bir seçim çevresidir. İl genel meclisi seçimleri 5 yılda bir yapılır.

İl genel meclisi seçimlerinde oy kullanabilmek için 21 yaşım bitirmiş olmak, kısıtlı veya kamu hizmetlerinden yasaklı olmamak gerekir. Seçilebilmek için 25 yaşını bitirmiş olmak, en az 6 aydan beri il sınır-

ları içinde ikamet etmiş olmak, Türkçe okuyup yazma bilmek, askerliğini yapmış olmak veya yapmış sayılmak, bazı suçlardan veya bazı cezalar ile mahkûm olmamış bulunmak gibi şartları haiz olmak gerekmektedir.

İl genel meclisi üyeliği, milletvekilliği, belediye başkanlığı ve belediye meclisi üyeliği ile bağdaşamaz.

c — İl Genel Meclisinin Çalışma Esas ve Usulleri

1918 tarihinde çıkarılan "Genel Meclis İç Tüzüğü'' son derece yetersiz hükümler taşımasına rağmen, 70 seneden beri uygulanagelmiş ve nihayet yerine yeni düzenlenen ve yürürlüğe giren "İl Genel Meclisinin Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik''e bırakmıştır.

İl Özel İdaresi Kanununun 16.5.1987 günlü ve 3360 sayılı Kanunla değişik 19 uncu maddesine göre çıkarılan yönetmeliğin bazı hükümleri aşağıda açıklanmıştır.

— Seçim sonuçları alınınca, Vali genel meclisi 15 gün içinde toplantıya çağırır. İlk toplantıda iki asil ve iki yedek kâtip ile meclisin birinci ve ikinci başkan vekilleri seçimi gizli oyla yapılır. Görev süreleri dönem başında sona erer. (Yönetmelik Md. 4)

— İl Genel Meclisi her yıl Mayıs ve Kasım aylarının ilk haftasında olağan olarak toplanır. Bu toplantıların süresi en çok 30'ar gündür.

Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır.

Gerekirse toplantılar 10 günü geçmemek üzere uzatılabilir ve Vali sebebini İçişleri Bakanlığına bildirir. Görüşülecek konu kalmamışsa, toplantı süresinden önce de meclis kararı ile sona erdirilebilir. (Yönetmelik Md. 5)

— İçişleri Bakanlığı veya Valilikçe lüzum görüldüğü takdirde, il genel meclisi olağanüstü toplantıya çağrılabilir.

Ayrıca, il genel meclisi üyelerinin üçte ikisi gerekçeli olarak Vali' den il genel meclisinin olağanüstü olarak toplanmasını isterlerse, Vali bu isteği görüşü ile birlikte İçişleri Bakanlığına bildirir. Uygun görülmesi halinde il genel meclisi olağanüstü toplanır.

Bu toplantıda çağrıda belirtilen konulardan başka birşey görüşülemez. (Yön. Md. 6) (Kanun Md. 114, 115)

— Toplantıların günü ve gündemi vali tarafından tespit edilir. (Yön. Md. 7)

— Meclis, toplantısını daha önce tespit edilen il genel meclisi salonunda yapar. Toplantı yeri değişikliği olursa, bu husus mutad vasıtalarla ilan edilir ve üyelere duyurulur. (Yön. Md. 8)

— Meclise Vali başkanlık eder. Başkanlık divanı bir başkan ve iki kâtipten oluşur. İlin Vali Vekili tarafından yönetilmesi halinde, il genel meclisine Vali Vekili başkanlık eder.

Vali veya Vali Vekilinin zorunlu nedenlerle toplantılara başkanlık edememesi halinde, meclise birinci başkan vekili, bulunmadığı takdirde ikinci başkan vekili başkanlık eder. (Yön. Md. 9)

— İl genel meclisi, üye tam sayısının yarısından bir fazlası bulunmadıkça görüşmelere başlayamaz. Üye tam sayısına Vali dahildir. Çoğunluk sağlanamazsa Vali tarafından toplantı ertesi güne ertelenir. Ertesi günde toplantı yeter sayısı sağlanamadığı takdirde tekrar üç gün sonraya tehir edilir ve üç gün sonraki toplantının günü, saati üyelere tebliğ edilir ve mutad vasıtalarla ilan edilir.

Yarısından bir fazlasının hesabında üye tam sayısının yarısı kesirli ise bu kesirli sayıya bir ilave etmek suretiyle bulunacak kesirli sayı tama yükseltilir. (Yön. Md. 10)

— Yönetmeliğin 11 inci maddesinde görüşmeler ve meclisin yönetim tarzı çok ayrıntılı olarak düzenlemeye tâbi tutulmuştur. Bu maddenin kısaca özeti şudur :

Meclisin birleşimi başkan tarafından açılır. Gündeme geçilmeden önce başkan tarafından görevlendirilen kâtip, bir önceki birleşimde mecliste görüşmelere katılan üyelerin adları ile konuşmaların, okunan belgelerin ve alınan kararların özetlerini kapsayan tutanağı okur. Tutanak meclisçe kabul edildikten sonra, başkanlık divanınca imzalanır. Tutanakta meclisçe değişiklik yapılırsa söz konusu tutanağa eklenerek aynı şekilde imza edilir.

Vali tarafından havale edilmeyen konular mecliste görüşülemez.

Meclis üyelerinden her biri il özel idaresini ilgilendiren konularda öneride bulunmaya yetkilidir. Bu öneri mutlak çoğunlukla kabul edilirse gündeme alınır.

İhtisas Komisyonu ve siyasî parti grupları adına yapılacak konuşmalar ençok 20'şer dakikadır. Üyelerin konuşmalarıysa 10 dakika ile sınırlıdır.

Bütçe ve Program görüşmelerinde bu süreler iki kat olarak uygulanır. Meclis sürelerin uzatılmasına karar verebilir.

Programlar meclisin Mayıs toplantısında görüşülür ve karara bağlanır. Görüşmeler halka açıktır.

İl genel meclisi gizli oturum yapılmasına mutlak çoğunlukla karar verebilir. Gizli oturumda yalnız başkan ve üyeler bulunur. Gizli oturumda yapılan görüşmeler ve alınan kararlar İçişleri Bakanlığına bildirilir.

— Yönetmeliğin 12 nci maddesinde meclisin çalışma düzeni ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

— Yönetmeliğin 13 üncü maddesinde oylama usulleri çok ayrıntılı olarak düzenlemeye tabi tutulmuştur.

— İl genel meclisi kararları aksine hüküm bulunmadıkça toplantıda hazır bulunan üyelerin çoğunluğuyla alınır. Bir konu hakkında hazır bulunan üyelerin çoğunluğunun oyu sağlanamazsa, o konunun görüşülmesi ertesi güne bırakılır. Yine çoğunluk sağlanamazsa, hazır bulunan üyelerin kabul veya red oylarından fazlasına (nispî çoğunluğa) itibar edilir. Oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu taraf tercih edilir. (Yön. Md. 14)

— Birleşime son verme yetkisi başkana aittir. Birleşime son verilirken, gelecek birleşimin günü ve saati başkan tarafından üyelere duyurulur ve meclis salonunun uygun bir yerine asılır. (Yön. Md. 15)

— İl genel meclisi görüşmeleri açılıştan bitinceye kadar kâtipler veya divanın sorumluluğunda görevliler tarafından tutanağa geçirilir. Tutanak düzenlenmesinde teknik araçlardan da faydalanmak mümkündür. Tutanaklar görüşmelerin sonunda başkan ve kâtiplerce imzalanır. Tutanaklara göre karar özetleri kâtipler tarafından yazılır. Başkan ve kâtiplerden en az biri tarafından imzalanır. (Yön. Md. 16)

— Yönetmeliğin 17 nci maddesine göre, il genel meclisinin her dönem başı toplantısının ilk birleşiminde, meclis üyeleri arasından, birinci ve ikinci başkan vekili ile ikisi asıl, ikisi yedek olmak üzere dört kâtip üye gizli oyla seçilir. Bunların görevi yeni seçim sonuçlarının alınmasına kadar devam eder. Önce birinci başkan vekili, sonra ikinci başkan vekili, daha sonra asıl kâtipler, sonra da yedek kâtip üyeler için ayrı ayrı seçim yapılır. Başkan vekillikleri seçiminde birden fazla, kâtip seçiminde ise ikiden fazla isim yazılmış olması halinde oy pusulası geçersiz sayılır. (Yön. Md. 17)

İl genel meclisi toplantılarının başlama ve bitiş tarihleri İçişleri Bakanlığına bildirilir. (Kanun Md. Değişik 111)

d — Özlük Hakları

Kanunun değişik 116 ncı maddesi gereğince, il genel meclisinin başkan ve üyelerine toplantının devamı süresince her gün için 400 gösterge rakamının bütçe kanunlarında devlet memurları maaşı için her yıl belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı aşmamak üzere ödenek verilir. Bu ödeneğin miktarı, İçişleri Bakanının teklifi ve Bakanlar Kurulunun kararı ile tespit edilir.

İl genel meclisi başkan ve üyelerinin günlük ödenekleri toplantıların devamı süresince ve komisyonda görev alma şartına bağlı olmaksızın toplantıların bitiminden sonra ödenmelidir. Ayrıca özürlü veya izinli olmaları ve bu durumu il genel meclisinin onayına sunulması şartıyla ödenekleri kesilmemelidir.

İl genel meclisi üyelerine il özel idaresinin görevleriyle ilgili olarak ve toplantıların devamı sırasında meclis kararıyla görevlendirilmeleri halinde kendilerine 6245 sayılı Harcırah Kanununun 8 inci maddesi uyarınca yolluk ödenir.

e — Vali İle İl Genel Meclisi Arasındaki İlişkiler

1 — Seçimden sonra ilk toplantı gününü kararlaştırmak. (16.5.1987 gün ve 3360 sayılı Kanunla değişik 111 inci madde)

2 — İl genel meclisi gündemini hazırlamak. (Md. 123)

3 — İl genel meclisinin toplantılarına başkanlık etmek, toplantıları açmak ve müzakereler sonunda toplantıyı kapamak. (Md. 117)

4 — İl genel meclisinde yapılacak seçimler üzerinde tereddüt bulunan hallerde seçim tutanakları hakkında gizli oylama yaptırmak, gizli oylamada oyların eşitliği halinde oylamaya bir kez daha başvurmak ve yine eşitlik olursa kuraya başvurmak. (3360 sayılı Kanunla değişik 121 inci madde)

5 — İl genel meclisi müzakerelerinin özetini gazete ile ilan ettirmek. (Md. 122)

6 — İl genel meclisinde toplantıların düzen içinde yapılmasını sağlamak. (Md. 12 - Yönetmelik)

7 — İl genel meclisinin dönem sonundan önce herhangi bir sebeple boşalması veya meclis üye sayısının yarısına düşmesi hallerinde durumu ilçe seçim kuruluna bildirmek.

8 — Genel meclisin yıllık olağan toplantısında birinci ve ikinci başkan vekilleriyle 2 asil, 2 yedek 4 kâtibin gizli oyla seçimini gerçekleştirmek. (Yön. Md. 4, 17)

9 — Genel meclis kararlarını onaylamak (Kanun Md. 135)

10 — Genel meclis, toplanma süresi içinde gündemindeki konuları görüşüp karara bağlayamazsa toplantıyı 10 gün uzatıp nedenlerini İçişleri Bakanlığına bildirmek (Kanun değişik 111 inci Md.)

11 — Genel meclis, üyelerinin üçte ikisi gerekçeli olarak genel meclisin olağanüstü toplanmasını isterken, bu isteği kendi görüşü ile birlikte İçişleri Bakanlığına bildirmek, Bakanlıkça da uygun görülmesi halinde toplantıyı yapmak. (Kanun Md. 115)

12 — İl genel meclisi:

a.a — Yasa ile belirli olağan veya olağanüstü toplantılar dışında veya yasa ile belirli yerden başka yerde toplanırsa,

b.b — Yasa ile kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal il genel meclisine ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa,

c.c — Genel meclis siyasi sorunları görüşür veya siyasi temennilerde bulunursa,

Durumu gerekçeleriyle birlikte derhal İçişleri Bakanlığına bildirmek ve bu toplantıları dağıtmak (Kanun Md. 124, 125, 127)

(Yeri gelmişken hemen belirtelim ki il genel meclisi yukarıdaki hallerde İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştay kararı ile fesh olunur. Yeniden seçilen meclis kalan süreyi tamamlar. İçişleri Bakanlığı lüzum gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirimi ile birlikte Danıştayca karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de talep edebilir. Danıştay tarafından bu iki husus hakkında iki ay içinde bir karar verilir. İL genel meclisi bütçenin tasdikinden önce fesh olunursa, geçen senenin bütçesi yeni meclisin toplanmasıyla yeni bir bütçenin kabul ve tasdikine kadar yürürlükte kalır.)

13 — İl genel meclisine sunulan raporu (İzahnameyi) genel meclis üyeleri üçte iki çoğunlukla yeter görmezse, görüşmeleri aynen kapsayacak biçimde bir tutanak düzenleyip İçişleri Bakanlığına sunmak. (Md. 128)

14 — Genel meclisçe alınmış, fakat gerek hukuka, gerekse hizmetin gereklerine aykırılık düşüncesi için de onaylamadığı genel meclis kararları hakkında Danıştaya itirazda bulunmak. (Md. 135)

(İtiraz süresi 20 gün olup Danıştay 2 ay zarfında bir karar vermeye mecburdur.)

Yukarıda belirtilen Vali - İl Genel Meclisi ilişkileri nedeniyle belirtilen görevler dışında, il genel meclisinin en önemli görevi bütçe ile ilgili olanlarıdır. Bunları ayrı bir bölüm dahilinde inceleyeceğiz.

B — İL DAİMİ ENCÜMENİ

İl Genel Meclisinin Çalışma Esas ve Usulleri Hakkındaki Yönetmeliğin 18 inci maddesinde il daimi encümeninin kuruluşu ve seçimleri ve ayrıca 19 uncu maddede ihtisas komisyonu üyelerinin belirlenmesi, usulleri ayrıntılı olarak düzenlemeye tabi tutulmuştur. Aşağıda İçişleri Bakanlığının Valiliklere gönderdiği 17.7.1987 günlü ve Mahallî İdareler Genel Müdürlüğünün 3360 sayılı Kanunu açıklayan 90533 sayılı genelgesinde il daimi encümeni hakkında yapılan açıklamaya yer vermiştir.

Kanunun değişik 136 ncı maddesiyle, il daimi encümeninin teşekkülü değiştirilmiş, çalışma esasları ile kararları üzerindeki Valinin itiraz yetkisi arttırılmıştır. Ayrıca il daimi encümeninin başkan ve üyelerinin aylık ödenekleri yeniden düzenlenmiş, encümene yeni görevler verilmiştir.

— İl daimi encümeni Valinin başkanlığında, beş seçilmiş ve üç tabii üyeden teşekkül edecektir.

İl genel meclisinin her yıl dönem başı toplantısında üyeleri arasından gizli oyla encümene 5 asıl, 5 yedek üye ayrı ayrı seçilecektir. Önce, 5 asıl üye için seçim yapılacak, arkasından da 5 yedek üye seçimi sonuçlandırılacaktır. Oy pusulasına 5 kişiden fazla üye adı yazılması oyun geçersiz sayılması nedeni olacaktır. Oy pusulasına 5'ten az üye yazılması durumunda oy pusulası geçerli sayılacaktır.

— 5 yedek üyenin aldıkları oy adedine göre kendi aralarında sıralaması yapılacaktır. (1 inci yedek üye, 2 nci yedek üye, 3 üncü yedek üye, 4 üncü yedek üye, 5 inci yedek üye şeklinde) 2 veya daha çok sayıda yedek üyenin eşit oy alması halinde kura usulü ile yedek üyelik sıraları belirlenecektir. Yedek üyelerin kendi aralarında sıralama işleminin seçim sonuçlarının alınmasını müteakip hemen yapılması ve seçim tutanaklarına geçirilmesi gerekmektedir. Böyle bir sıralama ileri tarihlerde asıl üyeliklerin boşalması halinde yedek üyelerin asıl üyeliğe davetlerinde kolaylık sağlayacaktır.

— İl daimi encümenine seçilecek üyelerin ayrı ayrı ilçelerden olması kanun gereğidir. Merkez ilçe dahil ilçe sayısı beşten az olan illerde il daimî encümenine nüfusu en çok olan ilçeden iki üye seçilecektir. Asıl üyeliklerin seçimi sırasında iki veya daha çok sayıda üyenin

eşit oy alması veya aynı ilçeden birden çok üyenin eşit oy alması (ilçe sayısı beş'ten az olup, nüfusu en çok ilçeden iki üye seçilmesi hali hariç) hallerinde ad çekmeye başvurulacaktır.

— İl daimi encümeninin seçilmiş üyelerinin görev süresi bir yıldır. Süreleri dolan üyelerin yeniden seçilmeleri mümkündür.

İl daimi encümeninin seçilmiş üyeliklerinin herhangi bir nedenle boşalması halinde yedek üyeler yukarıda açıklanan sıralamaya göre ve en üst sıradan başlanmak suretiyle göreve davet olunacaktır. Sıralamaya göre asıl üyeliğe davet edilecek yedek üyenin mensup olduğu ilçenin il daimi encümeninde temsil edilmesi (o ilçeden seçilen asıl üyenin encümende var olması) halinde bir alt sıradaki yedek üye davet olunacak; sıra atlama uygulaması, il daimi encümeninde temsil edilmeyen ilçeden seçilmiş yedek üyeye sıra gelinceye kadar sürdürülecektir.

Yedek üyelerin tümünün de asıl üyeliğe getirilmesinden sonra seçilmiş üyeliklerin boşalması halinde meclis olağanüstü toplantıya çağrılarak noksan, asıl ve yedek üyeler için seçim yapılacaktır. Yeni seçilen asıl ve yedek üyelerin görevi meclisin dönem başı toplantısına kadar devam edecektir.

— Kanun değişik 136 ncı maddesi ile il daimi encümeninin seçilmiş üye sayısı dört'ten beş'e çıkartılmıştır. Beş'inci seçilmiş üye yine Kanunun geçici 4 üncü maddesi gereğince yedek üyelerden en çok oy almış ve il daimi encümeninde temsil edilmeyen ilçeden seçilmiş olanı göreve davet edilecektir. Beş'inci seçilmiş üyenin görevi diğer üyeler gibi İl Genel Meclisinin dönembaşı toplantısına kadar sürecektir.

— İl daimi encümenin üye sayısı beş'ten dokuz'a çıkartılmak suretiyle; Vali dışında il özel idare müdürü, köy hizmetleri il müdürü ile bayındırlık ve iskân müdürünün encümene tabii üye olarak katılmaları sağlanmıştır. Yeni düzenleme ile il daimi encümeni, belediye encümenine benzer bir yapıya kavuşturulmuş olup; tabii üyeler teknik ve uzmanlık bilgisini gerektiren konularda il daimi encümeninin çalışmalarına güç katacaktır.

İl daimi encümeninin tabii üyelerinin görev, izin veya raporlu olmaları hallerinde (asli görevlerinin resmi bir onaya dayalı olarak vekille yürütülmesi şartıyla) toplantılara vekillerinin katılmaları sağlanacaktır. Encümenin tabii üyelerine vekâlet etmek suretiyle toplantılara katılacak vekillerine de asıl tabii üyeler gibi ödenek verilecektir.

— İl daimi encümeninin başkan ve seçilmiş üyelerine, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda gösterilen 1 inci derecenin son kademesi gösterge rakamının, Bütçe Kanunlarında Devlet memurları maaşı için

belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktar, aylık ödenek olarak verilecektir. İl genel meclisi toplantılarının devamı süresince, il daimi encümeninin başkan ve seçilmiş üyelerine yalnız il genel meclisi üyeleri için Kanunun 116 ncı maddesinde öngörülen ödenek ödenecektir.

Ayrıca Kanunun 140 inci maddesinin son fıkrası ile il daimi encümeninin tabii üyelerine ve Vali yardımcılarına; seçilmiş üyelere ödenen aylık ödeneğin yarısı kadar ödenek verilmesi hükme bağlanmıştır.

İl genel meclisinin başkan ve üyelerine, il daimi encümeninin başkan ve üyelerine, Vali yardımcıları ile Kaymakamlara verilecek ödeneklerden yalnız gelir vergisi ile binde 4 damga vergisi kesilecektir. Vali yardımcıları ile Kaymakamların kadro ünvanları esas alınmak suretiyle ödenekleri verilecek, istihdam yerlerinin farklı olması (havalimanı, gümrük kapıları veya başka yerlerde görevlendirilmiş olmaları) ödemeye engel sayılmayacaktır. Ayrıca Vali yardımcıları ile Kaymakamlara resmi onayla vekâlet edenlere de aynı ödenek verilecektir.

Encümenin başkan ve üyelerinin, görevli olarak il dışında bulundukları veya yılda toplam 60 günü geçmemek kaydıyla yıllık, mazeret ve hastalık izinlerini kullandıkları sürece ödenekleri kesilmeyecektir.

— İl daimi encümeninin seçilmiş üyelerine görevli olarak il merkezi dışına çıkmaları halinde 6245 sayılı Harcırah Kanununun 8 inci maddesine göre meclis üyeleri gibi yolluk verilecektir.

Encümenin başkanı olan Vali ile diğer tabii üyelere ise 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerine ve kadro durumlarına göre her yıl Bütçe Kanunlarında gösterilen miktarlarda yolluk ödenmesi gerekmektedir.

— İl daimi encümeninin tabii başkanı Vali'dir. Ancak gerektiğinde Vali yardımcılarından birini encümene başkanlık etmek için görevlendirebilir. Valinin görevlendirdiği Vali yardımcısının önceden belirlenerek il özel idaresine ve ilgili diğer kuruluşlara yazılı olarak bildirilmesinde yarar vardır.

— İl daimi encümeni, kendisinin kararlaştırdığı günlerde olağan olarak toplanır. Ayrıca gerek görüldüğünde Vali tarafından olağanüstü olarak her zaman toplantıya çağrılabilir.

— İl daimi encümeni toplantılarında görüşülecek konular başkan tarafından belirlenir.

Önceden başkan tarafından belirlenerek gündemde yeralan konular dışında başka bir konu görüşülemez.

— Kanunun değişik 141 inci maddesinde, Valinin encümen kararları üzerindeki veto yetkisi düzenlenmiştir. Vali; il daimi encümeni kararlarını, Kanun, tüzük ve yönetmeliklere; meclis kararlarına veya kamu yararına aykırı gördüğü takdirde kararın alındığı toplantıyı takip eden ilk toplantıda bir defa daha görüşülmesini isteyebilir. Vali tarafından ikinci kez görüşülmesi talep edilen konu encümen tarafından yeniden görüşülerek üçte iki çoğunlukla tekrar kabul edildiğinde, (ilk toplantıda alınan kararda ısrar edilirse) encümen kararı kesinleşmiş olacaktır.

Vali gerektiğinde kesinleşmiş encümen kararlarının uygulanmasını durdurarak iptali için idari yargı mercilerine başvurabilir. (Kararın alındığı tarihten itibaren 60 gün içinde Danıştay'a) ilgili idari yargı merciince verilen karara göre uygulama yapılacaktır.

— Kanunun 144 üncü maddesine altı bent eklenmek suretiyle il daimi encümenine yeni görevler verilmiş bulunmaktadır.

İl özel idaresinin yıllık programlarında yeralan yatırımların müşavirlik, mühendislik, mimarlık ve benzeri proje ve kontrollük hizmetlerinin gerek kendi teşkilatı, gerekse il'de bulunan kamu kurum ve kuruluşları vasıtasıyla yürütülmesinin mümkün olmadığı durumlarda; bu hizmetlerin başka yabancı ve yerli, özel ve kamu kurum ve kuruluşlarına yaptırılmasına imkân yaratılmıştır. Bu tip hizmet alımlarında, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uyulacaktır.

Sözü geçen hizmetlerin yürütülmesine ilişkin esaslar Bakanlar Kurulunca belirlenecektir.

. Genelgenin Gelirler bölümünün 3 üncü maddesinde açıklandığı gibi, il özel idaresinin, kanunlarda vergi, harç veya bedel konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edeceği her türlü hizmet karşılığı alacağı ücret tarifeleri il daimi encümeni tarafından düzenlenerek il genel meclisinin onayına sunulacaktır.

. İl özel idaresine, kanunlarla verilen görevlerin yerine getirilmesinde kullanılmak üzere il'de bir takım tedbirler almak, uyarıcı ve yasaklayıcı kararlar alarak uygulamak yetkisi tanınmıştır. Tedbirlerle, uyarıcı ve yasaklayıcı kararlar il daimi encümeni tarafından alınacaktır.

Ayrıca sözü edilen uyarıcı ve yasaklayıcı kararlar bir yönetmelik şeklinde de düzenlenip il genel meclisinin onayı alındıktan sonra yürürlüğe konulabilir. Alınan kararlara, tedbirlere veya yürürlüğe konulan idari düzenlemelere aykırı davrananlar hakkında kanunda gösteri-

len esas ve usullere uyulmak suretiyle ceza kararı vermek, müeyyide uygulanmasını kararlaştırmak encümene verilen görev ve yetkilerdir.

Kanunun 144 üncü maddesinin 14 üncü fıkrası ile belediye sınırları dışında kalan kırsal alanda il özel idaresi hizmetlerinin etkinliğini artıracak, başıboşluğu ve disiplinsiz iş hayatını düzene sokacak yeni düzenlemeler getirilmiştir. Buna göre il daimi encümeni, belediye sınırları dışında; umumun eğlenmesine, dinlenmesine, yiyip içmesine mahsus yerlerle, benzerlerinin ücret tarifelerini, mesleki teşekküllerin görüşlerini de alarak düzenlemek ve sınıflarını tespit etmek; bu gibi yerlerle diğer iş yerlerinin açılma, kapanma ve öğle dinlenme saatlerini belirlemek ve ilan etmek konularında görevli ve yetkilidir.

İşyerlerinin ücret tarifelerinin hazırlanması ve uygulanması ile sınıflarının belirlenmesi konularında belediyelerdeki uygulamalardan yararlanılmalıdır.

İl daimi encümeni, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 13 üncü maddesi gereğince il özel idaresine ait ihalelerin yürütülmesinde "İhale Komisyonu" olarak görevlendirilmiştir.

Kanunun 144 üncü maddesine eklenen 15 inci bent ile il daimî encümeni ihaleleri bizzat yapabileceği gibi ilgili dairesi eliyle yapılmasına yetki verilebilecektir.

C — VALİ

Yukarıda sözü edilen genelgede Valinin yürütme görevi hakkında şu açıklamalara yer verilmiştir :

Vali, il özel idaresinin görevlerini yürütürken öncelikle özel idare müdürü ve il özel idare teşkilatından yararlanacaktır. Kendi teşkilatı'nın yeterli olmaması veya yeni hizmet birimlerinin kurulmasının gerekli görülmemesi durumunda il'deki merkezi idare teşkilatı vasıtasıyla bu görevler yürütülecektir. Merkezi idarenin taşra teşkilatı eliyle il özel idare hizmetlerinin yürütülmesinde, hizmet konusunun görevi yürütecek kuruluşun görev alanına girmesi, ayrıca teşkilatın, araç, gereç, tesis, personel ve diğer teknik imkânları bakımlarından da kendi yükümlülüğündeki görevlerden ayrı olarak özel idare görevlerini de başarı ile yürütebilecek bir düzeyde olması şartı aranmalıdır.

İl özel idaresinin yıllık programının kesinleşmiş ve uygulama dönemine girilmiş olmasından sonra (uygulama yılı içinde) Bakanlıklar tarafından yeni ek ödenek aktarılması durumlarında, Valinin teklifi ve ilgili Bakanın onayı ile yıllık program dışında işler yapılabilecektir.

İl özel idaresinin kendi kaynakları ile gerçekleştireceği yıllık programın birinci bölümünde yeralan yatırımlar dışında program dışı işler yapılmasına imkan yoktur. Ancak il özel idaresine kanunlarla yeni kaynak yaratılması, önceki yıl kesin hesabına göre safi nakit artığı bulunması hallerinde il genel meclisinin kabulü suretiyle yılı içerisinde ek program ve ek bütçe yapılması ve uygulanması mümkün olabilecektir.

Valinin il özel idaresinin yürütme organı olarak görevlerini kısaca şöylece toparlamak mümkündür :

— Çeşitli yasa, tüzük ve yönetmeliklere ve genel meclis kararlarına uygun olarak özel idareye ait hizmetleri yürütmek,

— İl genel meclisinin ve daimi encümeninin kararlarını uygulamak, sonuçlarını izlemek,

— İl özel idaresinin hak ve çıkarlarını koruyacak önlemleri almak,

— İl özel idare bütçesinin, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ek ve olağanüstü ödenekleri, bütçe kesin hesabını, yatırım plan ve yıllık programlarını yıl sonu çalışma raporunu (İzahnameyi) hazırlamak, ilgili organlara sunmak ve uygulamak,

— Bütçeye göre her ay yapılan harcamaların cetvellerini ekleriyle birlikte il daimi encümenine vermek,

— İl Özel İdare Müdürü dışındaki bütün idare memurlarının atamalarını ve il içindeki nakillerini yapmak, çalışmalarını denetlemek, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerini sağlamak,

— İl özel idaresinin görevleri arasında olup da, il genel meclisi veya daimi encümenince görüşüleceği belirtilmemiş görevleri yerine getirmek,

Valinin il özel idaresi tüzelkişiliğinin temsilcisi olarak görevleri şunlardır :

— İL özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarım yönetmek,

— İl özel idaresinin gelir, alacak, hak ve çıkarlarını izlemek ve tahsil etmek,

— İta amiri sıfatıyla ödeme emirlerini imza etmek veya yetki devriyle bu görevi uygun göreceği kimseye devretmek,

— İl özel idaresine yapılacak bağışları kabul etmek,

— Üçüncü kişilere karşı davalı veya davacı sıfatıyla il özel idaresinin yargı mercileri önünde temsil etmek veya yetki vereceği kimseyle temsil ettirmek,

Yukarıda Valinin il genel meclisi ile ilişkilerine geniş ölçüde temas olunmuştu. Burada Vali ile il daimi encümeni arasındaki ilişkilere kısaca değinmek istiyoruz.

İl daimi encümeni kısmen yürütme organı, kısmen de karar organıdır. Bu nedenle, il genel meclisinin başkanı olduğu gibi, il daimi encümeninin de başkanı olan vali, il özel idaresinin kararlarının alınmasında ve bunların yürütülüp uygulanmasında etkili bir güce sahiptir.

İl daimi encümeni başkanı olarak valinin hukuki durumu 16.5.1987 günlü ve 3360 sayılı Kanunla değiştirilen 141 inci maddede şu şekli almıştır :

İl daimi encümenine Vali veya yerine görevlendireceği Vali yardımcısı başkanlık eder. Olağan toplantılar dışında encümen gerek gördükçe Vali tarafından toplantıya çağrılabilir. İl Daimi Encümeni başkanı tarafından havale edilmeyen konuları görüşemez.

Vali il daimi encümen kararlarını, veto yetkisine sahiptir. Bunun usul ve esasları yukarıda açıklanmıştır.

143 üncü maddeye göre sırasıyla üç defa yapılan encümen toplantısına mazeretsiz olarak katılmayan üye müstafi addolunur.

Kanunun 144 üncü maddesinde il daimi encümeninin görevleri ayrıntılı olarak sıralanmıştır. Bunları 3360 sayılı Kanunla getirilen ek maddeleri de dikkate alarak şöylece özetleyebiliriz :

1 — Vali tarafından tevdi olunacak il bütçesini incelemek ve mütalaasını bir tutanakla beyan etmek,

2 — Vali tarafından her ay sonunda tevdi olunacak harcama cetvellerinin bütçeye uygun olup olmadığını inceleyerek, uygunluğu halinde bu cetvelleri tasdik etmek,

3 — İl bütçesi ve genel meclis kararları gereğince gerekli görüşmeleri yapmak ve bu konuda görüşünü belirtmek,

4 — Umulmayan giderler hakkında il bütçesinde yeralan ödeneğin sarf yerini belirtmek ve aynı bölüm içinde maddeler arasında ödenek aktarmasına karar vermek,

5 — Mahalli hizmetler hakkında il genel meclisine tevdi olunacak projeler konusunda karar almak,

6 — Acele hallerde il genel meclisince alınacak kararları doğrudan doğruya almak ve bu kararları il genel meclisinin ilk toplantısında meclise bildirmek,

7 — İl genel meclisinin yıllık ilk toplantısında yapılan hizmetler ve alınan kararlar hakkında meclise bir mütalaaname takdim etmek,

8 — Valinin encümene havale edeceği her türlü konu hakkında karar almak,

9 — Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenen esaslar dahilinde yıllık programlar gereğince yapılacak yatırımların müşavirlik, mühendislik, mimarlık vb. proje ve kontrollük hizmetlerinin yapılmasına karar vermek,

10 — Özel idare tarafından yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücret tarifelerini düzenleyerek meclise sunmak,

11 — İl özel idaresinin görevleriyle ilgili konularda yasaklayıcı tedbirler ve kararlar almak,

12 — Yönetmeliklere, yasaklayıcı tedbirlerle alınan kararlara uymayanlar hakkında ceza kararı vermek, müeyyideler uygulanmasını kararlaştırmak,

13 — Belediye sınırları dışında; umumun eğlenmesine, dinlenmesine, yiyip içmesine mahsus yerlerle, benzerlerinin ücret tarifelerini, mesleki teşekküllerinin görüşlerini de alarak düzenlemek ve sınıflarını tespit etmek; bu gibi yerlerde diğer iş yerlerinin açılma, kapanma ve öğle dinlenme saatlerini belirtmek ve ilan etmek,

14 — İhaleleri bizzat veya ilgili dairesi marifetiyle yapmak veya yaptırmak,

İl daimi encümeni İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idaresine verilmeyen konuları kesinlikle müzakere edemez. (Md. 144/9)

Özel İdare Personeli

— 16.5.1987 günlü ve 3360 sayılı Kanunla değişik 99 uncu maddeye göre il özel idare müdürünün durumu şöyle düzenlenmiştir :

İl özel idare müdürü; il özel idaresinin Validen sonra en üst düzeyde yetkili ve görevli memuru olup, il özel idaresi hizmetlerinin yürütülmesinden Valiye karşı sorumludur.[2]

İl Özel İdare Müdürünün görevleri bu maddede şöyle sıralanmıştır :

[2] Kaymakam - Özel İdare Müdürü ilişkilerinde bu düzenleme uygulamada sıkıntılar yaratabilir. Valilerin bu konuda çok duyarlı davranmaları gerekir.

1 — Özel İdare Teşkilatını Vali adına yönetmek,

2 — İlin yıllık programı, bütçe tasarısı ve kesin hesabını hazırlamak,

3 — Mevzuatla verilen görevleri yerine getirmek ve Vali tarafından verilecek diğer işleri yapmak,

Bu cümleden olarak il özel idare müdürü, görevli personelin atama, disiplin, sicil ve diğer özlük haklarıyla ilgili iş ve işlemlerini yürütmek, il özel idaresinin saymanlık işlemlerini yürütmek, durumundadır.

İl özel idaresi memurları, görevleri ile ilgili kötü hareketlerinden dolayı Devlet memurlarının tabi oldukları usul ve hükümlere tabidirler. (Md. 77/2)

İl özel idaresinin tüm memurlarının atanması ve görevden uzaklaştırılması yetkisi Valiye aittir. (Md. 102)

Kanunun değişik 87 nci maddesine göre Vali, il özel idaresinin görevlerini, özel idare müdürlüğü ve merkezi idarenin ildeki teşkilatı vasıtasıyla yürütür.

Yıllık program dışında yapılacak işler Valinin teklifi ve ilgili Bakanın onayı ile yürürlüğe girer.

D — İL ÖZEL İDARE ORGANLARI İLE BU ORGANLARIN SEÇİLMİŞ ÜYELERİ HAKKINDA SORUŞTURMA VE KOVUŞTURMA AÇILMASI VE BUNLARIN GÖREVDEN UZAKLAŞTIRILMASI

Anayasanın 127 nci maddesinde yazılı bulunan "görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir." hükmü nedeniyle kanunda yeni düzenleme yapma gereği doğmuştur.

Kanunun 3 üncü ek maddesine göre;

— Görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idare organları veya bu organların seçilmiş üyelerine Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat hükümleri uygulanacaktır.

— Görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idare organları veya bu organların üye-

leri (seçilmiş üyeleri), İçişleri Bakanı tarafından geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilecektir.

İl daimi encümeninin yalnız tabii üyelerinin görevden uzaklaştırılmaları halinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanacaktır.

— Kanunun bu hükmüne göre, il genel meclisi ile il daimi encümeninin (tabii üyeleri ile beraber) birlikte görevden uzaklaştırılması halinde bu organların görevleri Valilik Makamı tarafından encümenin tabii üyeleri yerine kaim olmak üzere ve bu sayıda seçilecek il müdürleri vasıtasıyla yürütülecektir.

İl genel meclisinin görevden uzaklaştırılması veya il daimi encümeninin yalnız seçilmiş üyelerinin görevden uzaklaştırılması durumlarında; il genel meclisi ve il daimi encümeninin görevleri, encümenin tabii üyeleri tarafından yürütülecektir.

— Görevden uzaklaştırılmış bulunan il özel idaresi organları veya bu organların üyeleri (seçilmiş üyeleri) haklarında yürütülen soruşturma veya kovuşturma sonunda yetkili mercilerce;

Haklarında men'i muhakeme veya beraat kararı verilenler,

Üyelik sıfatlarının sona erdirilmesini gerektirmeyecek bir ceza ile hükümlü olup cezası ertelenenler,

Haklarındaki görevden uzaklaştırma tedbiri bu kararların kesinleşmesi üzerine derhal kaldırılarak, kesilmiş ödenekleri kendilerine iade edilecektir.

E — KAYMAKAMLARIN GÖREV VE YETKİLERİ

İlçelerde, il özel idare hizmetlerinin yürütülmesinde Kaymakamların bugüne kadar devam eden görevleri kanunun değişik 100 üncü maddesi ile hukuki bir esasa bağlanmıştır. Kaymakamların ilçede yürütecekleri görevler Valiliklerce belirlenecektir. Kaymakam, il özel idare hizmetlerinin yürütülmesinden Valiye karşı sorumlu olacaktır.

Kaymakama, ilçe düzeyinde il özel idare hizmetlerinden, özellikle yıllık programların ilçelerle ilgili bölümlerinin hazırlanışında teklif ve görüşlerini bildirmek, bütçenin çeşitli bölüm ve maddelerinde ilçeye ayrılan ödenekleri kullanmak, özel idare gelir ve giderlerini usulüne uygun şekilde tahsil, takip ve ödenmesini sağlamak, yetkili organlarca alınan yasaklayıcı tedbir ve kararları uygulamak, özel idarenin hak ve menfaatlerini koruyacak tedbirleri almak; Kanun, tüzük ve yönetmelik

hükümlerine, genel meclis ve il daimi encümeni kararlarına ve Valinin emirlerine uygun şekilde verilen özel idarenin diğer görevlerini yapmak gibi konularda görevler verilebilecektir.

Kaymakamların, il özel idaresi hizmetleri ile ilgili sayılan görevleri dışında Kanunun ceza hükümleri ile ilgili 1 inci ve 2 nci ek maddelerinde gösterilen yetki ve görevlerinin de bulunduğu bilinmelidir.

Kaymakamlara, yaptıkları hizmetlerin karşılığı olarak Kanunun değişik 100 üncü maddesine göre, 657 sayılı Kanunda yer alan 1 inci derecenin son kademesi gösterge rakamının, Bütçe Kanunlarında Devlet memurları maaşı için belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yarısını aşmamak üzere her yıl İçişleri Bakanlığınca tespit edilecek miktarda aylık ödenek verilecektir.

İKİNCİ BÖLÜM
İL ÖZEL İDARE BÜTÇESİ VE YILLIK PROGRAMLAR

A — İL ÖZEL İDARE BÜTÇESİ

4 Aralık 1987 günlü ve 19654 sayılı Resmî Gazete'de "İl Özel İdaresi Bütçesinin Hazırlanması, Kabulü ve Onaylanması Hakkında Yönetmelik" yayınlanmış ve yürürlüğe konulmuştur.

Yönetmelik hükümleri esas alınarak bu bölümde bütçeyle ilgili hususları şöylece özetlemek mümkündür :

İl Özel İdaresi Bütçesi; il özel idaresinin her yılın Ocak ayı başından o yılın Aralık ayı sonuna kadar bir yıla ait gelir ve gider tahminlerini gösteren, il özel idaresi gelirlerinin toplanmasına, hizmetlerin yapılmasına ve harcamalara izin veren bir meclis kararıdır.

Bütçe; yıllık programların gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları gözönünde tutularak, verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre hazırlanır ve uygulanır. (Yön. Md. 4)

a — Bütçe Çağrısı

Vali, her yıl Haziran ayının ilk haftasında il özel idare birimleri ve il özel idare hizmetlerini de gören merkezi idarenin taşra kurum ve kuruluşlarına kendi dairelerinin il özel idare ile ilgili gider bütçelerini hazırlamak üzere bütçe çağrısı yapar. Bu çağrıda, bütçenin hazırlanmasında uyulacak ilke ve hedefler gösterilir.

İl özel idare birimleri ve ilgili kurum ve kuruluşlar, kendilerine ait gider bütçesiyle ilgili cetvelleri hazırlayarak, gerekçesiyle birlikte 15 Temmuz tarihine kadar valiliğe vermek zorundadırlar. (Md. 5)

b — Gider Bütçe Tekliflerinin İlk Görüşülmesi

İl özel idare müdürü; dairelerin gider bütçe tekliflerini mevzuat ve bütçe tekniği ile bütçe çağrısında gösterilen ilke ve hedefler yönünden incelemek suretiyle, gerekli düzeltmeleri yapar, uygun olmayan ödenek taleplerini çıkartır ve aşırı ödenek taleplerini uygun hale getirir.

İlk inceleme sırasında ilgili daire yetkilisi de hazır bulundurulabilir. (Md. 6)

c — Gelir Tahmini

Bütçenin uygulanacağı yıl için kanunlarla vergi, resim ve harç oranlarında değişiklik meydana gelmiş veya mahalli şartlarda değişmeler olmuşsa, gelirlerin tahmininde bu değişiklikler de gözönünde tutularak bütçeye, kesin sonucu alınmış son üç yılın tahsilat artış oranlarına göre gelir tahmini yapılır.

Kesin sonucu alınmış son üç yılın tahsilat mukayese cetveli bütçeye eklenir. (Md. 7)

d — Hazırlık Bütçesi

İl özel idare müdürü, ilk incelemeleri tamamlayıp diğer dairelerin ödenek teklifleriyle kendi dairesine ait teklifleri birleştirerek "gider bütçesi'ni meydana getirir. "Gelir bütçesi" ise il özel idare müdürü tarafından hazırlanarak, gider bütçesi ile denkleştirilmek suretiyle "hazırlık bütçesi" oluşturulur. (Md. 8)

e — Bütçe Denkliğinin Sağlanması

Bütçe denkliğinin sağlanmasında, bütçe gelirleri esas alınır. Gider bütçesi toplamı, gelir bütçesinden fazla olduğu takdirde; zaruri giderlere öncelik tanınmak suretiyle, diğer ödeneklerden indirim yapılarak gelir bütçesiyle denklik sağlanır. (Md. 9)

f — Hazırlık Bütçesinin Valiye Sunulması

Hazırlık Bütçesi; gerekçesi, dayandığı kanuni hükümler ve ayrıntılı cetveller ile birlikte il özel idare müdürü tarafından 1 Eylül tarihine kadar Valilik Makamına sunulur.

Hazırlık bütçesi Vali tarafından uygun görüldükten sonra, incelenmek üzere Eylül ayının ilk haftası içinde il daimi encümenine havale edilir. (Md. 10)

g — Hazırlık Bütçesinin İl Daimi Encümeninde Görüşülmesi

İl daimi encümeni, hazırlık bütçesini kendisine havale edildiği tarihten itibaren 30 gün içinde inceleyerek, raporu ile birlikte valilik makamına sunar. Vali, hazırlık bütçesini en geç 1 Kasım tarihine kadar il genel meclisine havale eder. (Md. 11)

Yönetmeliğin 12, 13 ve 14 üncü maddelerinde hazırlık bütçesinin bütçe komisyonunda ne şekilde görüşüleceği ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Bu üç maddeyi incelediğimizde şu önemli hususları tespit etmiş bulunuyoruz :

— Bütçe Komisyonu, il genel meclisinin dönem başı toplantısında üyeleri arasından, bir yıllık süre için seçeceği, en az 5 ve en çok 11 üyeden meydana gelir.

Bütçe Komisyonu üyeleri her siyasi parti grubunun il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlaması suretiyle belirlenir. Siyasi parti gruplarının bütçe komisyonunda temsil edilecekleri üye sayısı, Vali tarafından belirlenip, grup başkanlıklarına önceden yazılı olarak bildirilir. Bütçe Komisyonu, siyasi parti gruplarının vali tarafından bildirilen sayıda gösterecekleri adaylardan oluşan listenin meclisçe iş'arî oyla kabulü suretiyle teşkil olunur.

Bütçe Komisyonu, ilk toplantısında üyeleri arasından bir başkan, bir başkan vekili ve sözcü seçer. Başkanın bulunmadığı zamanlarda komisyona başkan vekili başkanlık eder.

İl Genel Meclisi, bütçe komisyonunun teşkilinden sonra hazırlık bütçesini incelemek üzere komisyona gönderir. Komisyon 15 günü geçmemek üzere çalışmalarını tamamlayarak bütçeyi düzenleyeceği raporla birlikte meclise geri vermek zorundadır.

Bütçe Komisyonu, bütçe çalışmalarında hizmet birimlerinin bütçelerinin görüşülmesinde, ilgili kurum ve kuruluş yetkililerinin hazır bulundurularak gerekli açıklama ve bilgiler vermesini Validen isteyebilir. Vali uygun gördüğü yetkilileri ve diğer kamu görevlilerini komisyon çalışmalarıyla görevlendirebilir.

Komisyon üyeleri il genel meclisince daha önce kabul edilen program dışı ödenek konulmasını ve programlı işlere ait ödeneğin başka işlere aktarılmasını teklif edemezler.

h — Hazırlık Bütçesinin İl Genel Meclisinde Görüşülmesi

İl genel meclisi bütçe kararnamesinin madde madde, bütçeye bağlı cetvelleri ise bölüm bölüm inceler ve gerekli gördüğü hususları değiştirerek kabul eder. Ayrıca bütçenin tümü üzerinde herhangi bir oylama yapılmaz.

İl İdare Şube Başkanlığını ve diğer birim amirleri, il özel idare hizmetlerinde kendi dairelerine ait işlerin ve daireleriyle ilgili bütçe kısımlarının görüşülmesi sırasında, il genel meclisinde bulunarak gerekli açıklamayı yaparlar.

İl genel meclisi üyeleri, meclisçe daha önce kabul edilen program dışı ödenek konulmasını ve programlı işlere ait ödeneğin başka işlere aktarılmasını teklif edemezler.

Bütçe görüşmelerinde ad okunmak suretiyle oy kullanılır. Adı okunan üye yerinden kalkarak "kabul", "red" veya "çekimser" demek suretiyle oyunu açıklar. Açıklanan oylar kâtiplerce tutanağa geçirilir. Sonuç başkan tarafından meclise duyurulur.

ı — Bütçe Kararnamesi

Bütçe Kararnamesinde gider ve gelir toplamları, il daimi encümenine verilen yetkiler, kanunlara göre toplanacak vergi ve harçların taksit süreleri ve tahsil tarihleri ve bütçe uygulaması ile ilgili diğer hususlar, maddeler halinde açıklanır. Kararnameye kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine aykırı madde konulamaz.

j — Bütçenin Onaylanması

İl genel meclisince görüşülüp, kabul edilen bütçenin (3) örneği o yıla ait program da eklenerek toplantının sona ermesinden itibaren en geç 15 gün içinde Vali tarafından İçişleri Bakanlığına gönderilir.

Bütçe, İçişleri Bakanlığına geldiği tarihten itibaren, (30) gün içinde onaylanır. Bu süre içinde onaylanmayan bütçe kendiliğinden onaylanmış sayılır.

Bakanlıkça onaylanan bütçenin bir örneği il'ine, bir örneği Devlet İstatistik Enstitüsü başkanlığına gönderilir ve bir örneği de Bakanlıkta kalır. (Md. 18)

k — Onay Makamının Yetkileri

Bütçenin onaylanması safhasında yapılan inceleme sırasında İçişleri Bakanlığı:

1 — Bütçedeki mevzuata aykırı madde ve deyimleri düzeltmeye,

2 — İl özel idaresinin tahsile yetkili olduğu halde bütçeye konmamış gelirlerini koymaya ve noksan konulanları kanuni hadde çıkarmaya,

3 — İl özel idaresinin tahsile yetkili olmadığı gelirleri tahakkuk etmemiş taşınır ve taşınmaz malların satış gelirleriyle gerçekleşmemiş borçlanma gelirlerini çıkarmaya, kanuni yetki ve tarife üstündeki gelir tahminini kanuni hadde indirmeye,

4 — Yapılması özel idare görevlerinden olmayan hizmetler için konulmuş ödenekleri çıkarmaya,

5 — Bütçeye konulması kanunen zorunlu iken konulmamış ödenekleri koymaya veya kanuni hadde indirmeye,

6 — Kesinleşmemiş ilam, istikraz, tahvil, kredi, anlaşma, ve sözleşme hükümlerine göre, ana para ve faiz ödemelerini karşılamaya yetecek kadar ödenek koymaya, mevcutları bu amaçla yeteri kadar artırmaya yetkilidir.

Bu sebepler dışında İçişleri Bakanlığınca bütçede değişiklik yapılamaz.

1 — Geçen Yıl Bütçesinin Uygulanacağı Haller

— İl genel meclisi, bütçeyi kabul etmeden önce fesh olunmuşsa, il genel meclisinin toplanıp yeni bütçeyi kabul etmesine ve bu bütçenin usulünce onaylanmasına kadar,

— İl genel meclisi tarafından kabul olunan ve onay için İçişleri Bakanlığına gönderilen bütçe, 18 inci maddede belirtilen süreler içinde onaylanmakla beraber, onay yeni mali yıl içerisinde yapıldığı takdirde, Bakanlıkça, il'ine bildirim yapılıncaya kadar,

— Herhangi bir sebeple mali yıl girdiği halde, bütçe kesinleşmemiş olursa kesinleşinceye kadar, geçen yıl bütçesinin yeni yılda da uygulanmasına devam olunur.

Bütçe kesinleştikten sonra, geçen yıl bütçesine dayanılarak toplanan gelirler ve yapılan harcamalar yeni yıl bütçesinin ilgili bölüm ve maddelerine kaydedilir.

m — Aktarma

Bütçenin herhangi bir bölüm veya maddesindeki mevcut ödenek o hizmetin yapılması için yeterli değilse, ödeneği fazla olan diğer bölüm veya maddelerden alınarak bu bölüm veya maddeye ödenek eklenmesine aktarma denilir.

Bölümden bölüme aktarmalar il genel meclisi kararı ve bakanlık onayı ile, bir bölüm içindeki maddeler arasındaki aktarmalar ise il daimi encümeni kararı ile yapılır.

Ancak;

a) Aylık ve ücret ödeneklerinden diğer gider bölümlerine,

b) Programa bağlı yatırım ödeneklerinden diğer bölüm ve maddelere,

c) Daha önce aktarma yapılan bölüm ve maddelerden diğer bölüm ve maddelere, aktarma yapılamaz. (Md. 21)

n — Ek Bütçe

Ek bütçe; yeni gelir kaynakları elde edildiği takdirde, gider bütçesinde mevcut olup ihtiyaç duyulan bölüm ve maddelere "ek ödenek", bütçenin hazırlanması ve kabulü sırasında hiç tertip açılmamış bölüm ve maddelere "olağanüstü ödenek" verilmek suretiyle yapılır.

Bütçede mevcut olup da ödeneği yeterli olmayan bölüm ve maddelere, bütçenin diğer bölüm ve maddelerindeki ödeneklere dokunulmadan, eksiği tamamlamak için ilave olarak verilen ödeneğe "ek ödenek" bütçenin hazırlanması sırasında düşünülmeyen ve ortaya çıkmayan bazı yeni ve zorunlu ihtiyacın karşılanması için verilen ödeneğe de "olağanüstü ödenek" denilir.

Ek ve olağanüstü ödenek vermek suretiyle ek bütçe ancak bütçe yılı içinde yapılabilir. Mali yıl sona erdikten sonra, geçmiş yıl bütçesi hesabına ek ve olağanüstü ödenek verilemez.

Ek bütçe, bütçede gösterilmeyen yeni gelir kaynakları veya bir önceki yıldan devreden ve kesin hesapla ortaya çıkan safi nakit artığı ile yapılabilir.

Mevcut nakit ve yıl içerisinde herhangi bir gelir maddesinde görülen gelir fazlalığı karşılık gösterilerek ek bütçe yapılamaz.

Ek bütçe, bu Yönetmelikte bütçe yapılmasındaki esas ve usullere uyulmak suretiyle il genel meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapılır. (Md. 22)

B — GELİRLER

İl Özel İdaresi Kanununun 16.5.1987 gün ve 3360 sayılı Kanunla değişik 80 inci maddesine göre özel idare gelirleri şunlardır :

1 — Özel kanunlarla tanınmış vergi, resim ve harç gelirleri,

2 — Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılacak paylar,

3 — Genel, katma ve özel bütçeli idarelerden aktarılacak ödenekler,

4 — Her çeşit teşebbüs ve faaliyetler karşılığında sağlanacak gelirler,

5 — Taşınır ve taşınmaz mallarının kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden doğacak gelirler,

6 — 3194 sayılı İmar Kanununun 42 nci maddesine göre tahsil edilecek para cezaları ile diğer para cezaları,

7 — 3194 sayılı İmar Kanunu gereğince verilecek inşaat ruhsatı ile yapı kullanma izninden alınacak harçlar,

8 — Tahvil ve hisse senetlerinin faiz ve temettüleri ile bunların itfasından veya satışından elde edilecek gelirler ve bankadaki paraların faiz ve diğer gelirleri,

9 — Hizmet karşılığında alınacak ücretler,

10 — Her türlü bağışlar,

11 — Milli park statüsünde bulunmayan, doğal güzellikleri taşıyan veya tarihi harabe niteliğinde olup Kültür ve Turizm Bakanlığınca ücretli girişe tabi tutulmayan yöreler için valilerin teklifi, Kültür ve Turizm Bakanlığının onayı ile alınacak giriş - gezi ücretleri,

12 — Diğer gelirler.

Bu suretle temin edilen gelirlerin mevduat olarak yatırılacağı kamu banka veya bankaları, Bakanlar Kurulunca tespit edilir.

Başka kurumlarca tahsil edilen kanuni paylar veya vergi gelirleri paylarından özel idarelere düşen kısım tahsil edildikleri ayı takip eden, ayın sonuna kadar özel idareler adına yatırılır. Yatıramayanlar hakkında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanun hükümleri uygulanır.

C — GİDERLER

İl Özel İdaresi Kanununun 16.5.1987 tarih ve 3360 sayılı Kanunla değişik 82 nci maddesine göre il özel idaresinin giderleri şunlardır :

1 — Bu Kanun ve diğer kanunlarla verilen mahalli görevlerin ifası için yapılan harcamalar,

2 — Yönetim ve personel giderleri,

3 — İl genel meclisi ve il daimi encümeni başkan ve üyelerinin ödenekleri ve yollukları ile diğer görevlilerin yollukları,

4 — Özel kanun, karar, ilam ve sözleşmelere dayanan harcamalar, paylar, ödemeler ve borçlar,

5 — Kanunlar gereğince başka kurum, kuruluş ve teşebbüslere yapılacak yardımlar ve özel idare teşebbüslerine verilecek sermayeler ile özel idarenin katılmayı uygun bulduğu, şirket, kooperatif, birlik, kamu yararına hizmet yapan dernekler ve benzeri ortaklığa katılma payları ve yardımlar,

6 — Özel idare gelirlerinin tahsil giderleri,

7 — Özel idare mallarının vergi, resim, harç ve sigorta giderleri,

8 — içişleri Bakanlığınca çıkartılacak bir yönetmelikle esas ve usulleri belirlenecek temsil, ağırlama ve tören giderleri,

9 — 1136 sayılı Avukatlık Kanununun 180 inci maddesi gereğince kesinleşmiş öz gelirin binde biri nispetinde konulacak ve mahkeme kararına dayanan belge karşılığı olarak bürolara yapılacak yardım giderleri,

10 — 3194 sayılı imar Kanunu ile valiliklere verilen görevlerin ifası için yapılan harcamalar,

11 — Özel idare hizmetleri ile ilgili diğer giderler.

D — CEZA HÜKÜMLERİ

Kanuna 3360 sayılı Kanunla eklenen 1 inci ve 2 nci ek maddelerle, il özel idaresinin yetki ve görev alanı içinde idari nitelikte ceza uygulaması düzenlenmektedir. Belediye sınırları dışında kalan kırsal alanda mahalli nitelikteki hizmetlerin etkinliğini arttıracak, başıboşluğu ve disiplinsiz iş hayatını düzene sokacak olan bu hükümler aynı zamanda Merkezi idarenin güvenlik ve esenlik görevlerini de destekleyecektir.

Belediye suçlarına ilişkin cezalar örnek alınmak ve kırsal alanın coğrafi, ekonomik ve sosyal yapısına adapte edilerek il özel idaresinin uygulayacağı cezalar ve müeyyideler getirilmiştir.

Bu düzenlemeye göre;

1. İl özel idaresinin ceza vermede yetki ve görev alanı belediye sınırları dışıdır. (Özel idarenin belediye mücavir alanı içinde de ceza verme yetkisi vardır.)

2. Yasaklayıcı ve uyarıcı tedbir ve kararlar yetkili il genel meclisi veya il daimi encümenince alınmalıdır.

3. Cezayı gerektiren fiillerin, önceden belirlenip yönetmelik, yönerge, uyarı emirleri veya kararlarla il halkına duyurulması gereklidir.

4. Cezalar;

a) Para cezaları; alınan kararlara veya tedbirlere aykırı davranışta bulunanlar il daimi encümenince beş bin liradan, elli bin liraya kadar para cezası ile cezalandırabilecektir.

b) İş yerinin kapatılması cezası: Alınan kararlara ve tedbirlere aykırı davranışta bulunan, ücret tarifelerine uymayan, yetkili makamlardan ruhsat almadan çalışan işyerleri il daimi encümenince üç günden otuz güne kadar kapatılabilecektir.

c) Sanat ve meslekten men cezası: Niteliği itibariyle işyerinin kapatılması cezasına benzemektedir. Bu cezada hedef işyeri değil fakat işyerinde çalışan kişilerdir. Bu kişilerden çalışmayı sürdürmesinde sakınca görülenler çalışmaktan alıkonulabilecektir. İşyeri kapatılması cezasının verilmesini gerekli kılan kıstaslar bu ceza çeşidi için de geçerlidir. İki ceza çeşidi arasındaki fark suçun ağırlık derecesidir. Suçun ağırlık derecesi itibariyle daha az ağırlıklı olması veya suçun niteliğinin, işyerinin kapatılmasını gerektirmemesi durumlarında il daimi encümeni kararı ile üç günden otuz güne kadar ticaret, sanat ve meslekten men cezası verilebilecektir.

Suç teşkil eden fiillerin tekrarı halinde bu cezalardan iki ceza da birlikte uygulanabilir.

5. Müeyyideler :

a) Muhafaza altına alma : Yukarıda açıklanan cezaların uygulanmasını gerektiren suçlarda suç konusu olan madde, araç ve gereçlerin kaldırılması, toplanması ve taşınması gibi işlerden ilgililerce yapılması mümkün olanların yerine getirilmesi il özel idaresince kendilerine tebliğ olunacaktır. Yapılan tebligata rağmen ilgililerce verilen süre içinde tebligat gereği yerine getirilmezse, bu işler il özel idaresi tarafından yapılacak ve bunun için yapılan harcamalar ilgililerden tahsil edilecektir.

Bu işlem sonucunda il özel idaresine bir gelir sağlanmışsa, ilgililerden tahsil edilecek miktarın hesabından bu gelir düşülecektir.

b) Eski hale getirme : İl özel idaresinin yetki ve görev alanı içinde mevzuatla verilen görevlere istinaden alınan karar ve tedbirlere aykırı davrananlara gerekli ceza verilmekle birlikte, cezaya konu fiiller-

den bir zarar meydana gelmişse ilgili kişiler, idarece tanınan belirli süre içinde zararın tüm sonuçlarım ortadan kaldırmakla yükümlüdür. Şayet zararın sonuçlarını ortadan kaldırma ve eski hale getirme işi il özel idaresi tarafından yapılmışsa bu takdirde yapılan harcamalar ilgiliden tahsil edilecektir.

6. Vali ve Kaymakamlar, cezayı gerektiren suçların işlendiğini bizzat gördüklerinde binbeşyüz liradan otuzbin liraya kadar para cezası veya yedi güne kadar işyeri kapatma cezası veya ticaret, sanat ve meslekten men cezası verebilecektir.

Vali ve Kaymakamlar verdikleri cezaları "bir ceza kararı" şeklinde düzenleyip ilgilisine tebliğ ettireceklerdir.

Vali ve Kaymakamlarca verilen cezalar kesindir.

Bu cezalara karşı mahalli Sulh Ceza Mahkemesine itiraz edilemez. Ancak, Anayasa'nın 125 inci maddesi gereğince ilgililer idari yargı mercilerine her zaman başvurabilirler.

7. İl daimi encümeni tarafından verilen ceza kararları ilgililerine tebliğ edilecektir. Kararlara karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili Sulh Ceza Mahkemesine itiraz edilebilecektir. İtiraz, mahkemece evrak üzerinde inceleme yapılarak en kısa sürede sonuçlandırılır. Mahkemece verilen kararlar kesin olup; kesinleşen para cezaları 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre il özel idaresince tahsil edilecektir.

8. Bu Kanunda yazılı ceza uygulaması, aynı fiil Türk Ceza Kanunu ile diğer kanunlara göre suç sayılıyorsa, ayrıca ceza soruşturması veya kovuşturması yapılmasına engel teşkil etmez.

Yine 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununa göre belge alınış ve bu Kanun hükümlerine tabi olan işyerleri hakkında da İl Özel İdaresi Kanununun ceza hükümleri uygulanmayacaktır.

9. İl Özel İdaresi Kanununa 3360 sayılı Kanunla eklenen ceza hükümleri ile ilgili uygulamada, "Belediye Zabıta Yönetmeliği", "Belediye Sağlık Zabıtası Yönetmeliği" ile belediyelerin kullandıkları tutanak, karar, tebliğ ve diğer yazılı belgeler örnek alınmak suretiyle yararlanma yoluna gidilmelidir.

E — YILLIK PROGRAMLAR

İUVK Muvakkatinin 78 inci maddesinin ek fıkrasında yer alan yıllık program hazırlanması ve uygulanması konusu 3360 sayılı Kanunla

daha geniş ve açık bir şekilde 14 üncü bent olarak yeniden düzenlenmiştir.

İl özel idaresi, ilin mahalli ve müşterek ihtiyaçlarım imkânlarına göre hazırlayacağı yıllık programlara göre karşılayacaktır. Yıllık programlar, Devletin beş yıllık kalkınma planlarında öngörülen ilke ve hedeflere uygun olacaktır. Bu uyumluluk, sektörler itibariyle yatırımların Ülke düzeyine dağılımında öngörülen hedeflerde, uygulanan ekonomik politikalarda ve diğer Devlet politikalarında da gözönünde bulundurulacaktır.

Yıllık programların hazırlanmasına, İl Genel Meclisinin Mayıs ayı (1988 Yılı için Temmuz ayı) toplantısından önce Valiliklerce İl Planlama Müdürlüklerinin destek ve yardımı ile İl Özel İdare Müdürlükleri vasıtasıyla Bakanlıklar, bölge ve il kuruluşları ve kaymakamlardan program tekliflerinin toplanması ve bu kuruluşlarla koordine edilmek suretiyle başlanılmalıdır.

Hazırlanan program taslakları "İl Koordinasyon Kurulu'nda görüşüldükten sonra il daimi encümeninin incelemesine sunulmalıdır. İl daimi encümeninin incelemesinden sonra il özel idaresinin gelecek yıla ait programı il genel meclisinde görüşülecektir.

Yıllık programların düzenleniş biçiminde birlik ve beraberliğin sağlanması için Bakanlığımızca geliştirilen "Program Formu" Ek - l'de gösterilmiştir.

Yıllık programlar, Kanunun değişik 78 inci maddesinin 14 üncü bendinde öngörüldüğü gibi iki bölümden oluşacaktır.

Yıllık programın birinci bölümünde, il özel idaresi kendi kaynakları ile (mahalli katkı dahil) gerçekleştireceği yatırımlar yer alacaktır. Bu bölüm il genel meclisi tarafından görüşülüp kabul edildikten sonra kesinleşeceğinden önceliklerin iyi bir şekilde tespiti ve gelecek yıla ait bütçe gelir tahminlerinin de sağlıklı ve gerçekçi olması gerekmektedir. Yıllık programın birinci bölümü il genel meclisinin Mayıs ayı (1988 Yılı için Temmuz ayı) toplantısında görüşülüp kabul edildikten sonra kesinleşecektir. Onaylanmak üzere Bakanlıklara gönderilmeyecektir. Ancak Bütçenin yıl sonunda onay için İçişleri Bakanlığına gönderilmesinde Bütçenin incelenmesine yardımcı olması bakımından Bütçeye eklenecektir.

Yıllık programın ikinci bölümü aynı birinci bölümün hazırlanışında izlenen usule göre hazırlanacaktır. Program taslakları ilin mahalli ve müşterek nitelikli yatırımlarını kapsayacak şekilde ve il özel idare-

sine; genel, katma ve özel bütçeli idarelerde ve diğer kaynaklardan aktarılacak veya aktarılması umulan ödenekler gözönünde bulundurulmak suretiyle hazırlanacaktır. Hazırlanan yıllık programın ikinci bölümü il genel meclisinin Mayıs ayı (1988 Yılı için Temmuz ayı) toplantısında görüşülüp kabul edildikten sonra ilgili Bakanlıklara gönderilecektir. İlgili Bakanlık, yıllık program üzerinde gerekli incelemeyi yaptıktan sonra aynen veya tadilen onaylamak suretiyle yıllık programın ikinci bölümü kesinleşmiş olacaktır.

İlgili Bakanlık, genelde yatırımların konusu itibariyle Bakanlıkların görev alanına giren ve ödeneğini il özel idaresine aktaracak olan Bakanlıktır. Ancak bazı yatırımlar, ödeneği bütçesinde yeraldığı Bakanlık tarafından değil de; Bayındırlık ve iskân Bakanlığına ödeneği aktarılmak suretiyle yürütülmektedir. Bu gibi hallerde yıllık programın ikinci bölümünün onay yetkisi, ödeneği gönderecek Bakanlık yerine Bayındırlık ve İskân Bakanlığına ait olacaktır.

Yıllık programın ikinci bölümü il genel meclisinde görüşülüp kabul edildikten sonra ilgili Bakanlığa gönderilirken; programın kesinleşmiş olan birinci bölümünde, karşılaştırmaların yapılması ve tekrarların önlenmesi bakımından ve sadece bilgi olarak eklenmesinde yarar vardır.

İlgili Bakanlıkça aynen veya tadilen onaylanan yıllık programın ikinci bölümü de böylece kesinleşmiş olacaktır. Onaylanan yıllık programın ikinci bölümünde yeralan yatırımlar, ödenekleri ilgili Bakanlıkça il özel idaresine aktarıldıktan sonra gerçekleştirilecektir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
İL ÖZEL İDARESİNİN GÖREVLERİ

GÖREVLERİ

İl Özel idaresi Kanununun 78 inci maddesinde yer alan görevlere

16.5.1987 gün ve 3360 sayılı Kanunla eklenen görevler de dikkate alınarak aşağıda fıkralar halinde temas olunmuştur.

1 — (Osmanlı Ülkesinde) Devlet dairelerince görülecek lüzum üzerine yapım, bakım ve onarımı Bayındırlık Bakanlığına ait olan yollar dışında, il içindeki ilçe ve bucakları birbirine bağlayan yollar ile bunlara bağlı geçitlerin yapımı ve sürekli onarımı,

(Gerek Devlet yollarının gerek il yollarının, şehir ve kasabalar içinde kalan kısımlarının yapım ve onarımı da türüne göre Bayındırlık Bakanlığı veya il özel idarelerine aittir.)

2 — Özel idare olağan veya olağanüstü gelirlerinin elvermesi ölçüsünde göl ve bataklıkların iyileştirilmesi ve kurutulması için gerekli işlerin yapılması veya bu işlerin bayındırlık özel teknik şartnamesi uyarınca isteklisine yaptırılması,

(Yukarıdaki işlere ait fenni "Teknik" belgeler Bayındırlık Bakanlığınca incelenerek iki ay içinde aynen veya değiştirilerek kabul ve onaylanacaktır.)

3 —ı Şehir ve kasabalarda yararı belediyelere ait ve şartları Devletçe saptanacak kurallara uygun olmak ve süresi 40 seneyi geçmemek üzere hayvan, buhar veya elektrikle işliyen tramvaylar çalıştırmaya, elektrikle yahut havagazı ile aydınlatma yapmağa, elektrik dağıtımına ve içmeye elverişli su getirilmesine imtiyaz tanınması ve il içinde otomobil, otobüs, minibüs işletilmesi ve çeşitli sanayie ilişkin fabrikalar kurulması için ruhsat - izin verilmesi,

(Süresi 40 seneyi geçen bütün imtiyazlar ile hareket gücü suyun düşmesi ile ilde edilecek çekmeye ve aydınlatmaya ait elektrik imtiyazları Bayındırlık Bakanlığınca verilir.)

4 — Örnek ve deneme çiftlikleri, tarlaları, fidanlıkları ile tarım okulları, ve damızlık hayvan ve tarım araçları depoları kurulması, tarımsal ürün ve ehli hayvan sergi ve yarışmaları, at yarışları düzenlenmesi ve parasal ödül verilmesi, ürünlerin cinsleri iyileştirmek ve il'in iklimine uygun yeni ürünler yetiştirmek için parasız fidan ve tohum dağıtılması, tarım merkezi olan yerlerde herkesin yararlanabileceği biçme, harman ve kalbur=eleme makineleri ve tarım yardımlaşma ortaklıkları (=kooperatifler) kurulması, hasılı tarımın gelişmesini sağlıyacak herşeyin yapılması ve uygulanması,

5 — Orman yetiştirmeye elverişli yerlerde orman yetiştirilmesi ve yabani ağaçların aşılanarak verimli hale getirilmesi,

6 — İle ait yerli tasarruf ve kredi sandıkları (banka) kurulması ve kurulmasına izin verilmesi,

7 — Uygun yerlerde sanayi odaları, sanayi okulları açılması ve bunlarda yerel gereksinmelere cevap verecek sanatların öğretilmesi, yerel sanayi ürünlerinin özendirilmesi için yarışmalar düzenlenmesi, sergiler açılması ve parasal ödül verilmesi, yerel sanayie ait müzeler kurulması,

8 — Gereken yerlerde ticaret odaları ve ticaret borsaları açılması, sergi, pazar ve panayırlar düzenlenmesi, hasılı ticarete dönük işlerin geliştirilmesi ve yerel servetin çoğaltılması için gereken önlemlerin alınması,

9 — İlköğretimin sağlanması için genel ve gerektiğinde gezici ilkokullar, ilköğretim okulları, işçi ve fakirler için gece okulları ve ilçelerde orta dereceli okullar açılması veya yapılması ve bunların eğitimle ilgili yasalar uyarınca yönetilmesi ve gözetilmesi,

10 — İl içinde yetimevleri, hastane, akıl hastanesi, güçsüzler yurdu gibi hayır ve sağlık kurumlan kurulması,

11 — İle ait bütün emlak, akar ve malların yönetimi,

12 — İl yararına kurulacak bayındırlık ve hayır kurumlarının yönetim ve gözetimi,

13 — (Ek; 16.5.1987-3360) İl Özel İdaresi, mahalli müşterek nitelikte olan imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, çevre sağlığı ve korunması, eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi, ekonomi ve ticaret, haberleşme, kültür, turizmle ilgili görevler ve bu Kanun dışında çeşitli mevzuatla verilen görevleri imkânları ve tespit edeceği öncelik sırasına göre yürütür. İl Özel İdarelerinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulunca tespit olunur.

14 — (Ek : 16.5.1987 - 3360) İl Özel İdaresi, il'in mahalli hizmetlerini kalkınma planı ilke ve hedeflerine uygun olarak ve il'in imkân ve ihtiyaçlarım da gözönünde bulundurarak yıllık program hazırlamak ve uygulamakla görevlidir.

Yıllık programlar; genel, katma ve özel bütçeli idarelerden ve diğer kaynaklardan mahalli idarelere aktarılacak ödenekler de dikkate alınmak suretiyle bakanlıklar, bölge ve il kuruluşları ile koordineli bir şekilde hazırlanır. Söz konusu programların il genel meclisince kabulünden sonra bakanlıklarca aktarılan ödeneklere ait olan kısmı ilgili bakanlığın aynen veya tadilen onayı ile yürürlüğe girer. Bayındırlık ve İskân Bakanlığına ödeneği aktarılarak yürütülen işlerde onay makamı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığıdır.

15 — (Ek: 16.5.1987-3360) Genel, katma ve özel bütçeli idareler bu maddenin 13 üncü bendindeki esaslar dahilinde kendi bütçelerinde yer alan ödenekleri il özel idarelerine aktarırlar.

UYGULAMA

İl özel idarelerinin varlığını artık gerek kalmadığını ileri sürenler, bu idarelere geçmişte verilen görevlerin zamanla merkezi idare kuruluşlarına geçtiğini ve bu idarelerin artık tarihi ömürlerini tamamladık-

larını iddia etmektedirler. Ancak, özel idareler her şeye rağmen mali imkânları ölçüsünde ve mahallinden de kaynak yaratarak azımsanamayacak hizmetler ifa etmişlerdir ve etmektedirler. Bunları kısaca özetleyelim :

a) Tarım ve hayvancılık alanında :

1 — Köy yolları yapımında, Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığına yardımcı olmak ve katkıda bulunmak,

2 — Köy içme suları yapımında aynı Bakanlığa yardımcı olmak ve katkıda bulunmak,

3 — Köylerin elektriklendirme çalışmalarına yardımcı olmak,

4 — İlin tarımsal gelişmesini sağlamak için üreticilere parasız veya ucuz fidan ve tohumluk dağıtmak,

5 — Sergiler açmak ve yarışlar düzenlemek,

6 — Sıvat ve Selektör evi yapımına katkıda bulunmak,

7 — Yabani ağaçların aşılanması için katkıda bulunmak,

8 — Şehir, kasaba ve köylere yakın yerlerde halkın temiz hava ve gezinme ihtiyacı için koruluklar ve fidanlıklar kurmak,

9 — Ehli hayvan sergileri ve yarışmaları düzenlemek,

10 — Damızlık hayvan depoları kurmak ve ortak depolar için damızlık sağlamak,

11 — Bulaşıcı hayvan hastalıklarıyla savaş için ödenek sağlamak,

12 — Arıcılık, hindicilik ve tavukçuluk gibi girişimleri desteklemek, bunun için gerekli tesisleri kurmak.

b) Ekonomi ve ticaret alanında :

1 — ilin ihtiyaçlarına göre tuğla, kireç ve benzeri fabrikaları kurmak,

2 — Soğukhava tesisleri yapmak,

3 — Meyve, sebze ve konserveciliği özendirmek ve bunlarla ilgili tesisleri yapmak,

4 — Turistik otel, motel ve gazinolar yapmak,

5 — Arıcılık, el sanatları kursları ve atölyeleri açmak,

6 — Süt toplama merkezleri ve tesisleri oluşturmak,

7 — Mahallinde kurulan sınai ve ticari şirketlere hisse senedi alarak sermaye sağlamak ve bu kuruluşlara ortak olmak.

c) Kültür ve eğitim alanında :

1 — İlkokulların yapılması, bakımı, onanını ve donatılması,

2 — Okullara arsa ve arazi sağlanması,

3 — Yetiştirici ve tamamlayıcı kurs ve sınıflar açılması,

4 — İlkokul öğrencilerine sosyal yardımlar yapılması,

5 — Orta dereceli okul öğrencileri için pansiyonlar ve yüksek öğrenim öğrencileri için yurtlar açılması,

6 — Kültür ve sanat alanındaki faaliyetlerin desteklenmesi.

d) Sağlık ve sosyal yardım hizmetleri alanında :

1 — Sosyal hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumuna bütçe gelirlerinin en az yüzde beşi oranında yardım yapılması,

2 — Muhtaç asker ailelerine yardım yapılması,

3 — Kuduz tedavisi için fakir hastalara yardım yapılması,

4 — Dispanserler açılması,

5 — Güçsüzler yurdu kurulması,

6 — Sıtma savaşma yardım edilmesi.

e) Trafik hizmetleri alanında :

1 — Trafik işaret ve levhaları yaptırılması ve trafik düzeninin sağlanmasına yardımcı olunması.

f) İmar hizmetleri alanında :

1 — 3.5.1985 gün ve 3194 sayılı İmar Kanunu hükümleri uyarınca valiliğe verilen görevlerin yerine getirilmesi.

g) Çeşitli konularda:

1 — Çeltik ekiminin düzenlenmesi ve bununla ilgili mali işlemlerin yapılması,

2 — Köy, şehir, kasaba muhtarlıklarına gelen bütçede yapılan yardımların ödenmesine aracılık edilmesi,

3 — Vali binek aracı satın alınması,

4 — İşletme giderlerinin satın alınması,

5 — Vali konaklarının yapım, bakım ve onarım giderlerinin karşılanması,

6 — Belediye kurulmasında görüş bildirilmesi,

7 — Sınır uyuşmazlıklarında görüş bildirilmesi,

8 — İl, ilçe ve bucakların kurulmasında ve kaldırılmasında görüş bildirilmesi,

9 — Belediye bütçeleri ve köy bütçeleri üzerinde valilik vesayet yetkisinin kullanılmasına ait iş ve işlemlerin yürütülmesi,

10 — Köy ve belediyelerle ilgili diğer iş ve işlemlerin yürütülmesi.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
MERKEZİ İDAREYLE İLİŞKİLER

GÖREVLİ KURULUŞLAR

A — Devlet Denetleme Kurulu :

Anayasanın 108 inci ve 1.4.1984 gün ve 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanunun ikinci maddesi uyarınca özel idareler her zaman bu kurulun denetimine tabidirler.

B — Başbakanlık Teftiş Kurulu :

10.10.1984 gün ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkındaki Kanunun 20 nci maddesinin (a) bendine göre özel idareler gerektiğinde bu kurulun denetimine tabidirler.

C — Başbakanlık Sosyal ve Kültürel İşler Başkanlığı :

Yukarıda anılan kanunun 15 inci maddesinin (b) bendi uyarınca mahalli idare hizmetleri alanındaki gelişmeler ve karşılaşılan problemler hakkında inceleme ve araştırmalar yapmak, yaptırmak, bunları değerlendirmek, teklifler hazırlamak, kamu kuruluşları hakkında bu alanlarda koordinasyon sağlamak, Başbakanlık Sosyal ve Kültürel İşler Başkanlığının görevleri arasındadır.

D — Sayıştay :

832 sayılı Sayıştay Kanununun geçici 8 inci maddesi gözönünde bulundurularak 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanununun 14 üncü ve 68 inci maddeleri ile Sayıştay Genel Kurulunun 20.1.1958 gün ve 2380 sayılı kararına göre, kesin hesaplarla Sayman idare hesapları İl Genel Meclisinin inceleme ve onayı tarihinden itibaren en çok 2 ay içinde bunlarla ilgili encümen ve meclis kararları ile birlikte Sayıştaya gönderecektir.

E — İçişleri Bakanlığı:

1 — İçişleri Bakanlığı teşkilat ve görevleri hakkındaki 23.2.1985 gün ve 3152 sayılı Kanunun 2 nci maddesinin (g) bendine göre mahalli

idarelerin merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek İçişleri Bakanlığının görevidir.

2 — Aynı kanunun 11 inci maddesinde Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün görevleri sayılmıştır. Buna göre :

a) Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair çeşitli kanun, tüzük ve yönetmeliklerle Bakanlığa verilmiş olan görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek,

b) Bakanlığın mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisini mevzuat hükümleri gereğince uygulamasını sağlamak,

c) Mahalli idare yatırımları ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek,

d) Mahalli idarelerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak, istatistiki bilgileri toplamak, değerlendirmek, yayımlamak,

e) Mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini ve uygulanmasını takip etmek, Eğitim Daire Başkanlığı ile işbirliği yaparak planlamak,

f) Mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek,

g) Mahalli idare kontrolörlerinin çalışma programlarını Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının görüşünü almak suretiyle uygulanmasını sağlamak,

ı) Mahalli idare fonlarının ilgili mevzuatın öngördüğü şekilde ve Bakanlığın yetki sınırları içinde dağıtılmasını ve idaresini sağlamak, takip ve kontrol etmek.

3 — Yukarıda anılan kanunun 15 inci maddesinin (c) bendine göre İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, Mahalli İdarelerin seçilmiş ve tayin edilmiş organları ve bunların üyeleriyle diğer kurum görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmakla görevlidir.

4 — Aynı kanunun 27 nci maddesine göre İçişleri Bakanlığı Bakanlık Encümeni, İl Özel İdare Müdürlerinin seçimi, atanması, nakli, terfii ve değerlendirilmeleri konularında inceleme yapmak ve karara bağlamakla yetkilidir.

5 — Aynı kanunun 32 nci maddesine göre İçişleri Bakanlığı hizmet alanına giren konularda mahalli idarelerle koordinasyonu sağlamaktan sorumludur.

F — Maliye ve Gümrük Bakanlığı :

1 — Maliye ve Gümrük Bakanlığının teşkilat ve görevleri hakkında Resmî Gazete'nin 14.12.1983 gün ve 18251 mükerrer sayısında yayınlanan kanun hükmünde kararnameye göre :

a) Özel bütçeli dairelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların, Devlet sermayesiyle kurulmuş işletmeleri ve fonların muhasebe sistemlerini ve fonların gerektiğinde ilgili dairelerle birlikte muhasebe usullerini belirtmek ve bu konudaki mevzuat düzenlemeleri ile ilgili hazırlıkları yapmak Muhasebat Genel Müdürlüğünün görevleri arasındadır. (Md. 11-b)

b) Mahalli idarelerin vergi sisteminin Devlet vergi sistemi ile uyumunu sağlamak Gelirler Genel Müdürlüğünün görevidir. (Md. 12-d)

c) Özel bütçeli daireleri teftiş etmek Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığının görevleri arasındadır. (Md. 20/a-l)

d) Bakanlık hizmet alanına giren konularda mahalli idarelerle koordinasyon sağlamakla sorumludur. (Md. 38)

G — Diğer Bakanlıklar ve Bazı Genel Müdürlükler Teşkilatlar ve görevleri hakkındaki kanunlarda aynen: "....hizmet alanına giren konularda mahalli idarelerle koordinasyonu sağlamaktan bu Bakanlık veya Genel Müdürlüklerin sorumlu oldukları" yer almış bulunmaktadır.

Bunları aşağıdaki şekilde tespit etmiş bulunuyoruz :

1 — 6.3.1985 gün ve 3161 sayılı Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun. (Md. 30)

2 — 31.10.1985 gün ve 3234 sayılı Orman Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun. (Md. 28)

3 — Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında 179 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 55 inci maddesi.

4 — Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında 181 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 42 nci maddesi.

5 — Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 38 inci maddesi.

6 — Ulaştırma Bakanlığı Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında 182 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 34 üncü maddesi.

7 — Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında 187 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 41 inci maddesi.

8 — 29.3.1984 gün ve 2992 sayılı Adalet Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 29 uncu maddesi.

9 — 8.1.1985 gün ve 3143 sayılı Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanunin 32 nci maddesi.

10 — 19.2.1985 gün ve 3154 sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 27 nci maddesi.

11 — 9.1.1985 gün ve 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanunun 33 üncü maddesi.

12 — 9.5.1985 gün ve 3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 30 uncu maddesi.

BEŞİNCİ BÖLÜM
DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

A — DEĞERLENDİRME

16.5.1987 günlü ve 3360 sayılı Kanunla il özel idarelerine sağlanan yenilikler şöyle özetlenebilir:

1 — Vali'nin genel meclis ve encümen karşısında, güçsüz kalmasından kaçınılmıştır. Merkezî idarenin ajanı olarak, genel meclis ve daimi encümen kararları Valinin iradesi ile uyumlu olmak durumundadır. Nitekim, genel meclis kararlarının Vali'nin onayı ile kesinleşmesini öngören 135 inci maddenin aynen muhafaza edilmesi, İl daimi encümen kararlarının, kanun, tüzük ve yönetmeliklere ve meclis kararlarına veya kamu yararına aykırı bulunması halinde, Vali'nin kararın müteakip toplantıda bir kere daha görüşülmesini isteyebilmesi ve encümenin üçte iki çoğunlukla kararında ısrar etmesi halinde, bu karar aleyhine Vali'nin Danıştaya iptal için başvurabilmesi bu hale örnektir. (Md. 141)

Uygulamada bu yasal düzenlemelerin, Vali - Genel Meclis, Vali - İl Daimi Encümeni ilişkilerinde sürtüşmeye sebebiyet vermesi ve hizmetlerin uyum ve ahenk içinde yürütülmesi bakımından tarafların çok duyarlı hareket etmeleri gerekmektedir. Aksi halde bu düzenleme, ilişkileri olumsuz yönde etkiler ve hizmet bundan zarar görebilir.

2 — İl özel idaresi bütçesi daha önce Bakanlar Kurulu kararıyla onanırken, bu defa tasdik yetkisi sadece İçişleri Bakanlığına verilmiştir. İçişleri Bakanının bu alandaki vesayet yetkisi bu düzenlemeyle Ana-

yasamızın 127 nci maddesindeki vesayet düzenlemesine paralel hale getirilmiştir. (Md. 86 Değişik : 3360)

3 — Yeni düzenlemeyle, il genel meclisi ve il daimi encümeni üyeliklerine önemli mali haklar sağlanmış ve bu cazibeyle adı geçen organlara daha yetenekli ve nitelikli kimselerin arzu duymaları ve seçilmeleri yolu açılmıştır. (Md. Değişik 116 ve 140)

4 — İl daimi encümenine Valinin veya görevlendireceği Vali yardımcısının başkanlık edebileceği ve encümene başkanlık ettiği için de Vali yardımcısına ödenek verilmesi hususu kanunun değişik 140 ve 141 inci maddeleri ile açıklığa kavuşturulmuş ve öteden beri süregelen farklı uygulamalar ve huzursuzluklar böylece önlenmiş bulunmaktadır.

5 — Kaymakamlar, kanunun değişik 100 üncü maddesi ile özel idare hizmetlerinin yürütülmesinde Valiye karşı sorumlu hale getirilmişler ve bu hizmetlerine karşılık önemli ölçüde mali haklara kavuşturulmuşlardır.

6 — İl özel idare müdürü, bu kuruluşun hizmetlerinin yürütülmesinde Vali'den sonra en üst düzeyde yetkili memur durumuna getirilmiştir. (Md. Değişik 87 ve 99)

7 — İl daimi encümeninin seçimle gelen üye sayısı 4'ten 5 e çıkarılmış ve encümenin tabii üyeliklerine il özel idare müdürü ile köy hizmetleri il müdürü ve bayındırlık ve iskân müdürü getirilmiştir.

Tabii üyelerin doğrudan doğruya kanunla değil de hizmetlerin durumuna göre il idare şube başkanları arasından Valinin takdiri ile seçilmesi yoluna gidilse daha isabetli olurdu. Zira yukarıda anılan şube müdürlerinden daha öncelikle ve liyakatla encümende görev alabilecek başka tabii üyeleri bulmak ve değerlendirmek her zaman mümkün olurdu. (Md. Değişik 136)

8 — Kanunun değişik 140 ıncı maddesine göre, il daimi encümeninin tabi üyelerine ve bütün Vali yardımcılarına, seçilmiş üyelere ödenen aylık ödeneğin yarısı kadar ödenek verilmesi sağlanmıştır.

9 — Yeni düzenlemenin en ilginç yönlerinden biri de belediye hudutları dışında kırsal alandaki yerleşme alanlarında il özel idaresinin bir bakıma "Belediye rolü'nü üstlenmiş olmasıdır.

3194 sayılı îmar Kanunundaki görevlerin yanında 78 inci maddeye eklenen 14 üncü bentteki düzenleme ile kırsal alanda sorumlu organlar belediye meclisi yerine il genel meclisi ve belediye encümeni yerine il daimi encümeni olmuştur. Bu duruma göre Vali ve Kaymakamlar da kırsal alanda bu yeni uygulamada belediye başkanı gibi yetki ve so-

rumluluk sahibi olmuşlardır. Nitekim, ek madde 1 ile il genel meclisi ve encümenince alınarak ilan edilen karar veya tedbirlere aykırı davranışta bulunanlara il daimi encümenince 5000 liradan 50.000 liraya kadar para cezası ve 3 günden 30 güne kadar işyerinin kapatılması veya ticaret, sanat ve meslekten men cezası verilebilecek, tekerrürü halinde iki ceza birden uygulanacak, cezaya konu olan eşya gerektiğinde muhafaza altına alınarak eski hale getirilmesi icap eden hususlarda verilecek uygun süre içinde mahzurun giderilmemesi halinde, idarece eski hale getirilerek bu sebeple yapılan harcamalar ilgiliden tahsil edilecektir.

Vali ve Kaymakamlar, cezayı gerektiren suçların işlendiğini bizzat gördüklerinde 1500 liradan 30.000 liraya kadar para cezası veya 7 güne kadar iş yeri kapatma cezası veya ticaret, sanat ve meslekten men cezası verebileceklerdir. Vali ve Kaymakamlar tarafından verilen cezaların kesin olduğu aynı maddede belirtilmiştir.

10 — İl özel idarelerine verilen görevleri düzenleyen 78 inci maddenin esası muhafaza edilmiş ve çevre sağlığı ve korunması gibi yeni bazı hizmetler dışında bu maddede zaten yer alan hizmetler 14 üncü bentte konu başlığı halinde bir arada sayılmış ve il özel idarelerinin görevli olduğu mahalli müşterek hizmetlerin kapsam ve sınırının Bakanlar Kurulunca tespit olunacağı hükme bağlanmıştır. Ancak bu güne kadar bu konu hakkında Bakanlar Kurulunca bir karar alınmadığı için görevlerdeki belirsizlik devam etmektedir. Kanun gereği olarak (Md. 78/13 Ek 16.5.1987 -3360) bu görevlerin kapsam ve sınırlarının bir an önce açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Aksi halde kanun amacına ulaşmamış olacak ve yeni görevlerin ifası da bir temenniden ibaret kalacaktır.

11 — 78 inci maddeye 16.5.1987 günlü ve 3360 sayılı Kanunla eklenen 14 üncü bente göre, il özel idarelerine kalkınma planı ilke ve hedeflerine uygun olarak ve ilin imkân ve ihtiyaçları da göz önünde bulundurularak, yıllık program hazırlama ve uygulama görevi verilmiştir. Yıllık programlar, genel, katma ve özel bütçeli idarelerden ve diğer kaynaklardan mahalli idarelere aktarılacak ödenekler de dikkate alınmak suretiyle Bakanlıklar, bölge ve il kuruluşları ile koordineli bir şekilde hazırlanacaktır. Kanun, bu konuda sözkonusu programların il genel meclisince kabulünden sonra Bakanlıklarca aktarılan ödeneklere ait olan kısmı ilgili bakanlığın aynen veya tadilen onayı ile yürürlüğe gireceğini öngörmektedir.

Uygulamada bu düzenleme zamanlama açısından önemli güçlükler yaratacaktır. İl genel meclisinin Kasım ayı toplantısı yapılırken, Bakan-

lıkların bütçelerinde ödeneklerin ne olacağı ve miktarı daha belli değildir. Zira bütçe çalışmaları Büyük Millet Meclisinde o sırada devam etmektedir. İl genel meclisinin Mayıs ayı toplantısında bu program kabul edileceğinden ve bu programların ilgili bakanlıklarca onayına kadar hayli zaman geçeceğinden inşaat mevsiminin büyük ölçüde yitirilmiş olması çok muhtemeldir. Bu durumda il genel meclisinin bu programları görüşmek üzere, genel bütçenin Ocak ayı başında yürürlüğe girmesinden sonra ve Ocak veya Şubat ayı içerisinde olağanüstü toplantıya daveti gibi bir mecburiyetle karşı karşıya kalınacaktır. Bu nedenle sorunun yeni bir yasal düzenlemeye muhtaç olduğunu kabul etmek gerekir.

12 — Yeni düzenleme ile özel idarelerin önemli sıkıntılarından bazılarına çare bulunmuştur :

a — Kanunun değişik 119 uncu maddesi ile il genel meclisinin çalışma esas ve usullerinin İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceği hükme bağlanmış ve bu madde gereği yerine getirilerek söz konusu yönetmelik Bakanlıkça düzenlenmiş ve uygulamaya konulmuştur. Bazı eksikliklerine rağmen (özellikle siyasi parti grupları belirlenirken bağımsız üyelerin dikkate alınmaması gibi) yönetmelik önemli bir boşluğu doldurmuştur.

b — Kanunun değişik 84 üncü maddesine göre, il özel idare bütçesinin hazırlanması, il daimi encümenince incelenmesi, il genel meclisince görüşülmesi ve bütçenin kabulüne dair esas, usul ve süreler İçişleri Bakanlığınca bir yönetmelikle düzenlenecektir. Söz konusu yönetmelik düzenlenmiş ve uygulamaya konulmuştur. Bu suretle, bu alanda uygulamada şimdiye kadar ortaya çıkan güçlükler, hatalar ve tereddütler geniş ölçüde bertaraf edilmiştir.

c — Özel idarenin gelirleri değişik 81 inci madde ile giderleri de değişik 82 nci madde ile yeniden düzenlenmiş ve özellikle 82 nci maddenin 8 inci bendine göre, şimdiye kadar özel idarede çeşitli sıkıntılara yol açan temsil, ağırlama ve tören giderlerinin bir yönetmelikle düzenleneceğinin hükme bağlanması çok isabetli olmuştur. Sözü edilen yönetmelik henüz Bakanlık onayına sunulmamıştır. Yakın bir gelecekte yürürlüğe gireceği anlaşılmıştır.

B — ÖNERİLER

1 — İl özel idaresinin 16.5.1987 günlü ve 3360 sayılı Kanunla önemli ölçüde bünye değişikliğine uğradığını kabul etmek gerekir. Ancak, gönül arzu ederdi ki, kanun bu vesileyle birinci maddeden başlayarak,

bugünkü dille yeniden ve bir bütün halinde düzenlensin. Bilindiği gibi, 1913 yılından beri çeşitli kanunlarla değişikliğe uğrayan kanun, maddeleri arasında tutarlığını ve dil birliğini geniş ölçüde kaybetmiştir. Kanunun derli toplu hale getirilmesi ve muhafaza edilen maddelerin kanunun bütünlüğü içinde birbirleriyle bağlantılı olarak yerli yerine oturtulması ve sade ve anlaşılır bir dille yeniden kaleme alınması bundan sonraki genç nesiller için büyük bir kolaylık olacak ve kanunun daha etkili ve isabetli biçimde uygulanmasına imkân sağlanmış olacaktı. Bu ihtiyaç ortadan kalkmış değildir. Er geç bu yola başvurulacaktır.

2 — İl özel idarelerine verilen görevlerin açık ve seçik bir biçimde kanunla düzenlenmesi en büyük ihtiyaç idi. 78 inci madde eski hali ile muhafaza edilmiş ve ek maddelerle görev ikilemeleri ve tekrarları ortaya çıkmış ve görevlerin kapsam ve sınırlarını tespit görevi Bakanlar Kuruluna bırakılmıştır. Kabul etmek gerekir ki Bakanlıklar, çeşitli nedenlerle görev paylaşılmasında ve ellerindeki görev, yetki ve kaynaklarının il özel idaresine bırakılmasında pek istekli ve arzulu bulunmamaktadırlar. Nitekim, şimdiki gecikme de bu kanıyı doğrular niteliktedir. Bu nedenle, 78 inci maddenin yeni baştan düzenlenmesi ve mevcut kargaşanın kanunla kesin olarak çözüme kavuşturulması yerinde olacaktır.

3 — İl özel idaresine verilen görevlerin ifasında kanunun değişik 87 nci maddesindeki düzenleme uygulamada çeşitli sorunlar yaratacaktır. Bu maddeye göre, Vali il özel idaresinin görevlerini, il özel idare müdürlüğü ve merkezi idarenin ildeki teşkilatı vasıtasıyla yürütecektir.

İlde görevli ve yatırımlarda rol sahibi pek çok memur halen sicil, atama ve yer değiştirme gibi personel rejimi uygulamalarında Valinin kontrolü dışındadır. Bu kamu görevlileri ile il hizmetlerini etkili ve düzenli bir şekilde sürdürmek için Valinin bu personel üzerinde etkinliğini sağlamak gerekecektir. Aksi halde hizmet olumsuz yönde etkilenecektir. Nitekim uygulamada, Valilerin çok defa (özellikle bölgesel kuruluşlarla) çatışma ve sürtüşmelere girdikleri, bazen de karşılıklı iyi niyet veya sempati ile hizmeti sürdürmeye çalıştıkları görülmektedir.

Bu nedenle merkezi idareye bağlı personelin il özel idare hizmetlerinde ne suretle görevlendirileceği belli normlara ve kurallara bağlanmalı ve Valilerin bu alandaki görev, yetki ve sorumluluklarını paylaşmada il personeli bir disiplin altına alınmalıdır.

4 — Özetle yeni düzenleme ile bir yandan il özel idaresinin bir Anayasa kuruluşu olarak varlığı yeni görev ve kaynaklarla güçlendirilirken ve seçimle gelen organların daha etkin biçimde bu idarede görev alma-

lan sağlanırken, Vali'nin de gücü korunmak istenmiş ve bir denge sağlanmaya çalışılmıştır. Zaman içinde mahalli idarelerin seçilmiş organlarının daha ağırlıklı olarak devreye girmeleri beklenmektedir. Ancak, şimdilik Vali'lerin il özel idaresi dahil, ikili rolü devam edecektir. Bu rolün, altyapısı henüz tam anlamıyla kurulamamış bir ülkede, daha uzunca bir süre devam edeceği gözönünde bulundurularak, Vali'nin özellikle il daimi encümeni üzerinde tabii üyelerin seçiminde takdir hakkına sahip olması en büyük temennimizdir. Halen encümende tabii üye olarak İl Özel İdare Müdürünü, Bayındırlık ve İskân Müdürünü ve Köy Hizmetleri İl Müdürünü görmekteyiz. Oysa, şu anda, ülkemizin en çetin iki sorunu ve bunca yıllık mücadeleye rağmen bir türlü çözemediğimiz en hayati iki sorunu, sağlık ve eğitim hizmetleridir. Merkezi idare bu alanda maalesef yetersiz kalmıştır. Şimdi Vali'lerin il özel idare kaynaklarını yoğun bir biçimde kanalize edebilecekleri en önemli hizmet alanları, sağlık, öğretim ve eğitimle ilgili olanlarıdır. Sınai ve ticari tesisler, çeşitli şirketlere katılımlar, ekonomik kalkınmada yararlıdır ve istihdamı kolaylaştırmada isabetlidir ama, 21. asra insanını hazırlama durumundaki bir ülkede, sosyal ve kültürel hizmetlere öncelik verilmesi, ondan daha fazla hayatidir ve vazgeçilmez görevlerdir. Bu itibarla beden ve ruh sağlığı yerinde, insan gücü kaynakları geliştirilmiş güçlü bir Türkiye'nin yaratılmasında, il özel idareleri çok büyük sorumluluk altındadırlar. Hal böyle iken, ilde görevli Sağlık ve Sosyal Yardım Müdürünün ve Milli Eğitim Gençlik ve Spor Müdürünün encümen dışında kalması hiç isabetli olmamıştır.

Bu önemli eksikliğin en kısa zamanda yeni bir düzenlemeyle giderilmesi, bu düzenleme yapılıncaya kadar, Vali'lerimizin bu iki alanda örnek programlar hazırlayarak, bu iki görevle ilgili il idare şube müdürlerini, il özel idaresi hizmetlerinde en etkili biçimde kullanacak tedbirleri almaları gönülden dileğimizdir.

..... **İL ÖZEL İDARESİ**

1988 YILI PROGRAMI

SEKTÖRÜ :
PROJE SAHİBİ :

EK — 1
(Milyon TL.)

PROJE NO :	P R O J E A D I	YER İLÇE - KÖY	İŞİN BAŞLAMA VE BİTİŞ TARİHİ	PROJE TUTARI	1987 YILI SONUNA KADAR TAHMİNİ HARCAMA	1988 YILI YATIRIMI

KAYNAKÇA

1— Anayasa
2— İl Özel İdaresi Kanunu (16.5.1987 - 3360 la değişik).
3— Milli Güvenlik Konseyince kabul edilen kanunlar (1-8 cilt).
4— Başbakanlık Mevzuat Yıllıkları (1984 - 1985 - 1986).
5— Fethi Aykaç - Açıklamalı özel İdare Mevzuatı - Aralık 1978.
6— İç - Düzen Projesi - 1971 Özel İdare Raporu.
7—İl Genel Meclisi Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik.
8—İl özel idare Bütçesinin Hazırlanması, Kabulü ve Onaylanması Hakkında Yönetmelik.
9— İçişleri Bakanlığının (Mah. İd. Gn. Md.) Valiliklere gönderdiği 17.7.1987 gün ve 90533 Nolu Genelgesi.
10—İl özel İdareleri ve Mülki İdare Amirleri - Ahmet Özer, Türk İdare Dergisi, Eylül - 1986, Sayı: 372.
11 — Özel Notlarım.

BÜYÜK KENT BELEDİYESİ YÖNETİM SİSTEMİ — LONDRA KENTİ UYGULAMASI VE İZMİR İÇİN BİR YAKLAŞIM

Yrd. Doç. Dr. Zerrin TOPRAK*

GİRİŞ

Büyük kent bölgeleri (metropolitan), sürekliliği ve geriye dönüşü olmayan gelişme özelliğiyle, kentleşme sürecinin sonucu olarak görülmektedir. Günümüzde büyük kent bölgeleri, gerek yapısal ve gerekse büyüklük olarak geçmişteki kentsel 3'erleşimlerden tamamen farklı özelliklere sahiptir.

Ülkemizde büyük kent bölgeleri aşamasına batı ülkelerindeki gelişmelere göre, çok değişik şartlar altında ve oldukça geç bir süre sonunda ulaşılabilmiştir. Ayrıca ülkemizin hemen hemen bütün sosyo-ekonomik gelişmelerinde olduğu gibi kentleşmede de büyük kent aşamasına geçiş sosyal, ekonomik ve özellikle hukuki düzenleme açılarından hazırlıksız bir döneme rastlamıştır. Böylece büyük kent aşamasında karşılaşılan sorunlar da çok yönlü ve farklı olmaktadır.

Günümüzde İstanbul, Ankara ve İzmir'den başlamak üzere gittikçe büyüyen kentsel yerleşimler büyük kent alanlarının düzenlenmesini gerektirmiştir. Ülke gerçeklerine uygun planlar yönetime yardımcı olabilir. Ancak ne derece iyi ve başarılı bir plan yapılırsa yapılsın, o bölgenin şartlarına uyan bir büyük kent yönetimi kurulmadan, en başarılı planları dahi uygulamak mümkün değildir. Bunun için yönetimi kolaylaştıracak hukuki düzenlemelere gidilmiştir. Nitekim 1982 Anayasası md. 127/3 de, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin gerekli olduğu açıkça belirtilmiştir. Bu gereklilik gözönünde tutularak önce İstanbul, Ankara ve İzmir'de uygulanan Büyük Kent Belediye Sistemi, Adana, Gaziantep ve Bursa kentlerimizde de gerçekleştirilmiştir.

Hazırlıksız bir şekilde büyük kent aşamasının getirdiği sorunların çözümünde ülkemiz, bazı batı ülkelerindeki gelişmeleri izleme yöntemini seçmiş bulunmaktadır. Bu uygulamalardan örnek olarak alınanı daha çok Londra Büyük Kent bölgesi düzenlemeleridir. Büyük Kent yö-

* Dokuz Eylül Üniversitesi, İk. İd. Bil. Fak. Öğretim Üyesi.

netimine geçişte karşılaşılan sorunların İzmir uygulaması esas alınarak değerlendirilmesinin yapılabilmesi için, önce örnek olarak izlenen Londra denemesinin genel hatlarıyla incelenmesi yerinde görülmüştür.

I — BÜYÜK KENT YÖNETİMİNDE LONDRA KENTİ UYGULAMASI

Ülkelerin sosyo-ekonomik yapısına ve hukuki düzenlemelerine bağlı olarak merkez - yerel yönetim ilişkileri yoğunlaşmakta veya gevşemektedir. Günümüzde, bazı Batı ülkelerinde ve özellikle İngiltere'de merkezi yönetimle ilişkiler büyük kent yönetiminin bağımsızlığını zedelemeden yoğunlaşmaktadır. İncelediğimiz Londra Büyük Kent yönetimi, yönetim yapısı itibariyle İngiltere'nin diğer kentlerinden bazı önemli farklılıklar göstermektedir.[1] Bu farklılıkları ortaya koyabilmek için, önce İngiltere'deki bütün kentleri ilgilendiren temel yerel yönetim ilkeleri üzerinde kısaca durmak yerinde olacaktır.

Ülkede yürütülen kamusal hizmetler genel olarak değerlendirildiğinde, büyük ölçekli sosyal hizmetler çeşitli şekillerde merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmektedir. Buna en iyi örnek, Sağlık ve Elektrik hizmetleridir. Merkezden yönetilen hizmetlerin yanında kamu hizmetlerinin bazıları da, sadece bir kamu hizmetine yönelik tek amaçlı (single purpose) veya özel amaçlı (ad hoc) kuruluşlarca yerine getirilmektedir. 1945 yılından sonra ülkenin birçok yerlerinde kurulan "su işleri" ile 1963 Kanunu ile kurulan özel amaçlı İç Londra Eğitim Kuruluşu (Inner London Education Authority) nun yürüttüğü eğitim hizmetleri bu tür hizmetlerdir.[2]

Özel amaçlı kuruluşları kapsamı içine almayan ve kamu hizmetlerinin birçoğunu yürüten diğer kuruluşlar yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimlerce temin edilen hizmetler okullar, aydınlatma, trafik kontrolü, konut, çevre planlaması ve çocukların bakımı gibi bazı sosyal refah hizmetleridir.[3]

---

[1] Birleşik Krallık (United Kingdom), yüzölçümü 243.986 km^2 olup İngiltere (England), Galler (Wales), İskoçya (Scotland) ve Kuzey İrlanda (Northern Ireland) ve onların kara sularını kapsayan uniter bir devlettir. Bunlardan İskoçya ve Kuzey İrlanda'nın yerel yönetim sistemleri bazı değişikliklerle farklılık göstermektedir. Bu bakımdan bu çalışmada incelenen İngiltere anlatımı İngiltere ve Galler'i kapsamaktadır.

[2] Stanley de Smith; Constitutional and Administrative Law de Smith, (edit) Harry Street ve Rodney Brazier, Dördüncü Baskı, Penguin Books Ltd. Middle-sex-1981, s. 32-33.

[3] age., s. 221-225.

Yerel yönetim sistemi incelendiğinde, Büyük Londra Kenti yönetimi dışında, İngiltere ve Galler'deki yeni yerel yönetim sisteminin XIX. yüzyıldan itibaren büyük değişikliğe uğramadığı ancak bugünkü yönetim sistemlerinin 1972 - 1974 dönemindeki düzenlemelerle oluşturulduğu görülmektedir. Londra'nın yönetiminde de 1963 yılından önce, hizmetler oldukça karışık biçimde düzenlenmişken bu yıldan sonra yeni düzenlemeler yapılmıştır. İngiltere'de yerel yönetim sistemi, yeni düzenlemeler dikkate alınarak geleneksel ve çağdaş yerel yönetim olarak iki ana başlık altında incelenebilir.

A— GELENEKSEL SİSTEMDE İNGİLTERE - GALLER VE LONDRA'DA YEREL YÖNETİM YAPISI

Yerel yönetimin geleneksel sisteminde, 1963 Reform Kanununa (London Government Act) kadar Londra içinde fonksiyonların dağılımı Londra dışındaki kentlerden (İdari İller - Administrative Counties) farklı bir görünümdeydi. Tablo l'de (sf. 364) geleneksel sistemde yerel yönetim yapısı gösterilmektedir.

İdari İller (Administrative Counties) de hizmetler çeşitli yerel yönetimler tarafından paylaşılmaktaydı. İl Meclisi (County Council); polis, itfaiye, motor ehliyetleri gibi hizmetleri yüklenmişti. Ayrıca eğitim, otoban, belirli sağlık hizmetleri, kır ve kent planlaması, ağırlık ve ölçüler ve refah hizmetleri yine İl Meclisi'nin sorumluluğundaydı. İkinci kademelenmede Bölge (district); eğlence, konut, pazar yerleri, su temini, defin, belde restoranları, kamu sağlığı, fabrikalar, atölyeler ve sivil savunma hizmetlerinin bazılarını üstlenmişti. Havaalanları, aydınlatma, yüzme havuzları, parklar, kütüphaneler, müzeler ve sanat galerileri, kırsal alanlarda sınıflandırılmamış yollar, yiyecek - içecek dükkânlarının kontrolü gibi hizmetler ise belirli bir yönetimin sorumluluğunda değildi. Başka bir anlatımla bu hizmetlerin dağıtımı değişebilirdi ve oldukça karmaşık bir nitelik göstermekteydi. Kırsal bölgelerde de hizmetlerin dağıtımı oldukça belirsizdi. Üçüncü bir kademelenme olarak görülen mahalle yönetimleri (parish government); aydınlatma, kamu otlakları, konut, sağlık, haberleşme, defin ve sportif faaliyetler gibi dağınık hizmetlerle gücün çoğuna sahiptiler.[4] Diğer taraftan Büyük Kent Belediyesi (County Borough), kendilerinden daha alt düzeydeki Bölge Meclisi (District Council) ile karşılaştırıldığında çok daha büyük yönetim alanına sahip olmasına rağmen daha az yetkiyle donatılmıştı. Londra'-

[4] Jeffrey Stanyer; Understanding Local Government, İkinci Baskı, Billing and Sons Limited, Oxford- 1980, s. 45-46.

TABLO: 1

1961 NİSAN'INDA İNGİLTERE - GALLER VE LONDRA'DA YEREL YÖNETİM YAPISI

KADEME (Level)	**İDARİ İLLER. 1888 (Administrative Counties) Yüzde 63.4**			**BÜYÜK KENT BELEDİYESİ 1888 (County Boroughs, 29.7)**	**LONDRA (London) Yüzde 6.9**
Birinci	İl Meclisi (61) (County Council)			Büyük Kent Belediye Meclisi (83) (County Borough Council)	Londra İl Meclisi (the London County Council)
İkinci	Belediye (317) (non-county boroughs)	Kentsel Bölge (564) (urban district)	Kırsal Bölge (474) (rural district)	Y O K	Metropoliten belediyeler (28+1) (boroughs)
Üçüncü	Y O K	Y O K	Köyler (10.000) parish	Y O K	Y O K

Kaynak : Knowles; s. 2-3, Şekil 1 ve Stanyer; s. 42'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

* Parantez içindeki rakamlar idari alanları belirtmektedir.

nın yönetiminde de benzer şekilde hizmetlerin paylaşımında düzensizlik görülmekteydi.

Londra İl Meclisi (the London County Council); belediyeye ait restoranlar, eğlence, konut, parklar, kamu sağlığı, başlıca kanalizasyon şebekelerinin yönetimi gibi tüm metropoliten alanı ilgilendiren çok sayıda görevi üstlenirken, 28 “borough" ile Londra Özel Yönetimi; vergileme, konut, yerel yollar ve parklar gibi daha küçük ölçekli görevlerle donatılmışlardı. Ayrıca belirtilen 28 "borough” görevlerin bir kısmını da Londra İl Meclisi ile paylaşmaktaydı.[5] Bu düzensizliği ortadan kaldırabilmek için 1963 yılında Londra'dan başlamak üzere yerel yönetim sistemini yeniden gözden geçirmek gereği benimsenmiştir.

B— GÜNÜMÜZDE İNGİLTERE - GALLER VE LONDRA'DA YEREL YÖNETİM YAPISI

İngiltere ve Galler bölgesinde yeni yerel yönetim yapısı 1972 Yerel Yönetim Kanunu ile belirlenmiştir. Bundan ayrı olarak 1963 Kanunu ile kurulan yeni Büyük Londra (Greater London) yönetim sistemi 1965 yılında yürürlüğe girmiştir. Eski Londra iline bütün Middlesex, Croydon Büyük Kent Belediyesi, Doğu Ham ve Batı Ham, diğer taraftan Hertfordshire, Essex, Kent ve Surrey'in bir kısmı da içine alınarak, Londra merkeziyle birlikte 1.607 km2 ve 8 milyon nüfusa sahip bu alanda Yeni Büyük Londra Yönetimi kurulmuştur.[6] İncelememize esas olan bu alan birçoğunun nüfusu 200 - 300 bin arasında değişen 32 belediyeye (London Borough) bölünmüştür. Bu alanda : Büyük Londra Meclisi (the Greater London Council) ve ikili yönetsel yapıya (two-tier) sahip 32 yeni Londra Belediye Meclisi (London Borough Council) bulunmaktadır. Londra Belediyeleri (London Boroughs), Londra kentinin yönetim alanında iç Londra belediyeleri (12) ve Londra dışındaki belediyeler (20) olmak üzere ikiye bölünmüştür.

Aslında bu ayırım eğitim açısından önemlidir.[7] Eğitim hizmetleri, Londra dışı belediye meclislerinin sorumluluğunda değildir. Bir başka anlatımla, eğitim hizmetleri Londra içi belediyeleri (Inner London Borough) ve kent merkezindeki yetkili kuruluş olan İç Londra Eğitim Kuruluşunun (Inner London Education Authority) görevidir.

Büyük Londra Bölgesi dışında İngiltere (Scilly adası dahil), iller (counties) ve metropoliten olmayan illere (non-metropolitan counties)

---

[5] a.g.e., s. 4647.

[6] Raymond S.B. Knowles; Modem Management in Local Government, İkinci Baskı, Bary Rose Publishers Ltd. Surrey-1977, s. 6-7.

[7] a.g.e., s. 4.

ve kendi içinde de metropoliten bölge (metropolitan district) ve metropoliten olmayan bölgeye (non-metropoliten district) ayrılmıştır. Metropoliten olmayan iller ise, kendi içinde köylere (rural parish) sahiptir. Birçok sayıda bölge (district) de belediyenin (borough) statüsü kabul edilmiştir. Galler'de benzer şekilde illere (counties) ve bölgelere (district) ayrılmıştır. Her bölge bir veya birden fazla topluluk (cornmunities) ihtiva etmektedir. Metropoliten alanlar; Büyük Londra dışındaki büyük yerleşim alanlarını (conurbation) kapsayan altı metropoliten ilden ibarettir. Ülkenin diğer bölgeleri de zaman içinde yeni hukuki düzenlemelere konu olmuşlardır.[8]

Günümüzde İngiltere'de yapılan düzenlemeye göre, metropoliten alanlar Tyne ve Wear, Batı Midlands, Merseyside, Büyük Manchester, Batı Yorkshire ve Güney Yorkshire'ı kapsamaktadır. Bu alanda nüfus, Tyne ve Wear'da 1.2 milyon buna karşılık Batı Midland'da 2.8 milyonu bulmaktadır. Bazı bölgelerde ise nüfus çok yoğunlaşmakta örneğin Birmingham'da 11 milyona ulaşmaktadır. Bölgelerin düzenlemesini Tablo 2'den (sf. 367) incelemek mümkündür.

Tabloda da görüldüğü gibi, metropoliten olmayan alanda 38 il (county) ve Wight adası da dahil olmak üzere 39 il bulunmaktadır. Bu alanda nüfus yoğunluğu Northumberland'da 238 bin iken, buna karşılık Kent'te 1.43 milyona kadar değişebilmektedir. Metropoliten olmayan 296 bölgenin nüfusu ise, 60 - 100 bin arasında değişmektedir. Kırsal alanlarda ise 10 bin civarında köy mevcuttur.

Gallerde, İngiltere'nin metropoliten olmayan alanlarını andıran bir yönetim sistemi mevcuttur. Sekiz il; Chvyd, Dyfed, Mid Glamorgan, Batı Glamorgan, Güney Glamorgan, Gwent, Gwynedd ve Powys'dur. Nüfus Powys'de 99 bin Mid Glamorgan'da ise 536 bin'dir. Galler'de 37 bölge olup, bunların nüfusları fazla yoğun değildir. Örneğin Radnor'un nüfusu 18 bin, Cardiff'in ise 258 bini geçmektedir. Topluluklar ise

---

[8] İskoçya'da 1975 yılında yapılan bir reform ile yerel yönetimler, region (9) ve district (53) şeklinde iki düzeyli yönetsel yapı olarak yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca ada alanları sayısı ise 3'tür. İskoçya'daki fonksiyonları dağılımı esas itibariyle İngiltere'nin metropoliten olmayan illeri (non-metropolitan counties) gibidir. Önemli bir istisna olarak su ve kanalizasyon işleri İskoçya'da bölgesel otoritenin sorumluluğundadır. Region; stratejik planlama, eğitim, sosyal hizmetler, polis, itfaiye ve tüketicinin korunması hizmetlerinden sorumludur. District ise; yerel düzenleme, konut ve kamu sağlığı hizmetlerini üstlenmiştir. İskoçya'daki ada alanlarında yerel yönetimler tek kademeli sisteme göre kurulmuşlardır. Kuzey İrlanda; 26 bölge (district) ayrılmıştır ve tek kademeli sisteme göre kurulmuştur. Tony Byrne; Local Government in Britain, Penguin Books, Middlesex-1981, s. 63; Halil Nadaroğlu; Mahalli İdareler, Sermet Matbaası, İstanbul - 1978, s. 197.

TABLO: 2

GÜNÜMÜZDE İNGİLTERE - GALLER VE LONDRA'DA YEREL YÖNETİM YAPISI

Kademelenme (level)	**İNGİLTERE METROPOLİTEN OLMAYAN alanlar (non-metropolitan areas) (yüzde 55.7)**	**İNGİLTERE METROPOLİTEN alanlar (metropolitan areas) (yüzde 23.8)**	**BÜYÜK LONDRA (Greater London) (yüzde 15.0)**	**GALLER (Wales) (yüzde 5.5)**
Birinci	Metropoliten Olmayan İl Meclisi (39) non-metropolitan County Council	Metropoliten İl Meclisi (6) metropolitan County Council	Büyük Londra Meclisi (1) Greater London Council	İl Meclisleri (8) (County Council)
İkinci	Metropoliten Olmayan Bölge Meclisleri (296) non-metropolitan District Council	Metropoliten Bölge Meclisi (36) metropolitan (District Council)	Büyük Londra Belediye Meclisleri (32+1) Borough Council	Bölge Meclisleri (37) (District Council)
Üçüncü	Köylerin Yönetimi (bazı sahalarda) parish	Y O K (kısa mesafeli alanlar hariç)	Y O K	Topluluk Yönetimi

Kaynak: Stanyer; s. 52 ve Tablo 2'den alınmıştır.

kırsal alanın tümü için ifade edilmektedir. Bu yerleşimler köy olarak tanımlanırlarsa da İngiltere'deki köylere benzememektedirler.[9] Bu alanlar, bazı köy ve topluluklar hariç olmak üzere büyüme yolunda devamlı gelişmektedir.

İngiltere'de geleneksel yerel yönetim sistemi ile günümüzde uygulanan yerel yönetim sistemi birbiriyle karşılaştırıldığında en önemli fark, bugünkü sistemde büyüklüklerine göre birbirlerinden ayrılması ve Londra'nın farklı bir düzenlemeye konu edilmiş olmasıdır. Böylece hizmetlerin yerel yönetimler arasında belirgin bir şekilde bölümlenmesi sağlanabilmiş ve buna bağlı olarak yerel yönetimin faaliyetlerinin etkinliği artırılmaya çalışılmıştır.

1. YEREL YÖNETİM HİZMETLERİ

İngiltere'de yerel hizmetlerin yürütülmesi Londra, büyük kent ve büyük olmayan kent bölgelerinde farklılık göstermektedir. Büyük Londra Yönetimi ilke olarak; planlama, trafik kontrolü, ana yollar (yol güvenliği, toplu taşımacılık), itfaiye ve ambulans ve kanalizasyon hizmetlerini, tamamıyla kendi yürütür. Buna karşılık parklar, eğitim, konut, planlama gibi kentin temel konuları ve belirli diğer kültür, dinlenme ve turizm gibi hizmetleri Londra Belediye Meclisleri (London Borough Council) ile paylaşmaktadır. Londra Belediye Meclisleri, beldenin yerel yolları, planlama, sosyal hizmetler, çevre sağlığı (hava kirliliği, temizlik, mezarlıklar ve defin gibi) ve kütüphaneleriyle ayrıca ilgilenmektedir.[10]

1974yılındaki düzenlemeyle yerel yönetimler, su temini gibi bazı fonksiyonlarını kaybetmelerine rağmen, bugün de 1974 yılı öncesi yürüttükleri işlevlerle bazı yakınlıkları bulunmaktadır. Bundan farklı olarak, metropoliten alanlarda bölge meclisi (district council), il'den (country) daha ağır görevlere sahiptir. İl Meclisi (County Council), polis ve itfaiye görevleri dahil olmak üzere, park yerleri, kültür, turizm, ulaştırma politikası, tüketicinin korunması ve toprağın kullanımına ilişkin stratejik planlar ile ilgili görevleri üstlenmiştir. Metropoliten alanlarda Bölge Meclisi (District Council) ise, esas olarak eğitim, kütüphane, konut, çevre ve yerel plan, gelişmenin kontrolü kamu sağlığı ve toplumsal hizmetlerden sorumludur. Bölge Meclisi, ulusal parklar, müze ve dinlenme çalışmalarını üstlenmemiştir.[11]

---

[9] Knowles; Modem Management in Local Government, s. 5.

[10] Micheal Goldsmith; Politics, Planning and the City, Hutchinson Publishers London - 1980, s. 29; Knowles, Modem Management in Local Government, s.

[11] Knowles; Modem Management in Local Government, s. 4.

Metropoliten olmayan alanlarda ise; metropoliten olmayan İl Meclisi (non-metropolitan County Council), eğitim, sosyal hizmetler, kütüphane, müze ve sanat galerileri, ulaşımın bazı yönleri (otoban, park, ışıklandırma), planlar ve parklar ile ilgili hizmetleri yürütür. Buna karşılık meclis, tüketiciyi koruma hizmetleriyle (ağırlık ve ölçüler, yiyecek ve içecek gibi) polis ve itfaiye hizmetlerini üstlenmemiştir. Metropoliten olmayan bölgenin (non-metropoliten district) yürüttüğü hizmetler ise; konut, kamu sağlığı, pazarlar, yerel planlar ve gelişmenin kontrolü, parklar, kültür, dinlenme ve eğlence, turizm, mezarlıklar, defin ve kaldırım gibi hizmetlerdir.[12]

İngiltere'de köyün üstlendiği hizmetler, geleneksel sisteme nazaran sınırlandırılmıştır. Günümüzde köylerin üstlendiği hizmetler; küçük arazilerin kontrolü, mezarlıklar, meydan saatleri, patikalar, durak ve benzeri yerlerin düzenlenmesi gibi hizmetlerdir.

İngiltere'de yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi kabul edilmiş olmakla beraber, yerel yönetimlerin bağımsızlığı, özel yetki ilkesi (ultra vires) ile sınırlandırılmıştır. Yerel yönetimler, özel yetki ilkesi gereğince, sadece kanunların kendilerine verdiği görevlerle ilgili yetkilerini kullanabilirler. Aksi takdirde yetkisiz bir işlem yapılmış olur ve bu da hukuki olarak geçersizdir.[13] Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi, hizmetlerin yerel yönetimlerce yapılması dolayısıyla gereken mali yardımlarla başlamıştır denilebilir. Aslında yerel yönetimlere yapılan mali yardım, yerel hizmetlerin belirli standartların altına düşmemesini sağlamak amacıyla gerçekleştirilmektedir.[14]

1973 yılında yürürlüğe giren Yerel Yönetim Kanunu (Local Government Act) gereğince, yerel yönetimlerin herhangi bir hizmeti yerine getirmede isteksiz davranması halinde, bu tutumunda haklı olduğunu göstermesi gerekir. Buna göre, Mahkeme (Law Court) kuruluşun hizmeti yerine getiremediği veya kaçındığı konusunda karar verir. Görevi başkasına yükleyebileceği gibi yaptırmaya da zorlayabilir.[15] Ancak bu yol siyasal kaygılardan ötürü kullanılmamaktadır. Bunun yanında yerel yönetimler devletin yardımlarından ancak hizmetleri belirli standartlarda yerine getirdiklerinde yararlanmaktadırlar. Bu nedenle yardımın veril-

---

[12] De Smith; Constitutional and Administrative Law de Smith, s. 393-394.

[13] Goldsmith; Politics, Planning and the City, s. 28; Uğur Mumcu, "İngiliz Hukukunda Ultra Vires Kavramı" Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 27, S. 1-2, Ankara-1970, s. 46; Esin Örücü, 'İngiltere'de İdare'nin Sorumluluğu ve Yargısal Denetiminde Uygulanan Başlıca İdare Hukuku İlkeleri" Onar Armağanı, İ.Ü.H.F. Yayını 530, İstanbul - 1977, s. 660-667.

[14] Tahir Aktan; "Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi" A.İ.D., C. 9, S. 3, Eylül-1976, s. 20.

[15] Knowles; Modem Management in Local Government, s. 8.

memesi, artırılmaması veya kesilmesi, yerel yönetimler için bir başarısızlık işareti olacağından hizmetleri etkinlikle yerine getirmeye gayret etmektedirler.

İngiltere'de yerel yönetim birimlerinin hizmetleri yerine getirirken, özel yetki ilkesi nedeniyle takdir yetkilerine mani olunduğu, bunun da gerçek bir özerklik eksikliği şeklinde belirtilebileceği ifade edilmektedir.[16] Bu konuda, yerel yönetimlerin merkezi yönetime mali açıdan bağımlı olmasının büyük rolü vardır. Buna karşılık yerinden yönetime ağırlık verilmiş Amerika Birleşik Devletlerinde, özerkliğin uygulanışında yerel yönetimler üst düzeyde kanunla belirlenmiş haklara sahiptirler. Ancak belirli bazı hizmetlerin yerine getirilmeleri istendiğinde yerel yönetimin bu isteğe uymadıkları belirtilmektedir.[17] Ayrıca yine geniş özerkliğe sahip olan yerel yönetimler geniş alanları içeren temel kentsel sorunlara ilgisiz kalabilmekte ve işbirliğinden kaçınabilmektedir.[18] Bu nedenle de, Amerika'da merkez kentler ve çevreleri arasındaki sürekli çoğalan yerleşimlerin ortaya çıkardığı kent sorunlarının İngiltere'den daha şiddetli olduğu belirtilmektedir.[19] Süper özerklik olarak da adlandırılan Amerikan sistemi bu nedenle eleştirilmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, İngiltere'de yerel yönetim sisteminde yapılan değişikliğin başlıca nedeni, eski geleneksel sistemde, hizmetlerin yerel yönetimin farklı kademeleri arasında oldukça karmaşık paylaşılmasıdır. Eski sistemde, alt kademedeki yönetimlerin büyük öneme sahip görevlerle donatılmasına karşılık, daha fazla kapasitedeki yönetsel örgütler önemi az ve çok sayıda konuyla sorumlu tutulmuşlardır. Yerinden yönetim sistemi bu şartlar altında tekrar gözden geçirilmiştir.

Yapılan yeni hukuki düzenlemelerle görevlerin çeşitli yönetsel kademeler arasındaki dağılımı belirli esaslara oturtulmuştur. Buna göre, gerek metropoliten gerekse metropoliten olmayan alanlarda etkin seviyede hizmetlerin görülmesi için iki kademeli yönetsel yapı görüşü hâkimdir. Konut, eğitim ve refah hizmetleri gibi yerel nitelikli hizmetler, bölge (district) fonksiyonu, buna karşılık planlama, polis ve itfaiye gibi daha genel nitelikli hizmetlerde metropoliten alanlara ait görülmektedir. Ancak, kentin politik sorunları ve politika tespitinde (make policy), fonksiyonların öneminin, yönetsel paylaşımı etkilediğini burada belirtmek yerinde olacaktır. Nitekim hangi kuruluşun farklı önem ver-

---

[16] Goldsmith; Politics, Planning and the City, s. 82.

[17] a.g.e., s. 29.

[18] Norman I. Fainstein - Susan S. Fainstein; Urban Policy Under Capitalism, Sage Publications Ltd., London - 1982, s. 28-30

[19] a.g.e., s. 40.

me nedeniyle güce sahip olacağı ve çeşitli kademeler arasındaki ilişkiyi nasıl etkileyeceği konusu, önem kazanmıştır.

2. YEREL YÖNETİM GELİRLERİ

Yerel yönetimlerin başlıca gelir kaynaklarını; vergiler, devletin yardımları ve diğer gelir kaynakları oluşturmaktadır. Taşınmaz mallar vergi gelirlerini; tarımsal olmayan arazilerin ve yerel yönetim alanındaki yapıların sahiplerince yapılan ödemeler, bazı hizmet karşılıkları ve kiralar oluşturmaktadır. Bu vergilerin toplanması sorumluluğu Bölge Meclislerinindir. Londra'da, Londra Belediye Meclisleri ve Londra Kent Birliği (the Corporation of the City) bu sorumluluğu üstlenmiştir.[20]

Yerel yönetimler, genelde kendi kaynaklarıyla faaliyetlerini sürdürememekte ve dolayısıyla sürekli merkezden borç, bağış gibi yollarla mali destek ve yardım görmektedirler. Öte yandan, merkezi yönetimin mali yardımları, merkezi yönetimlere, yerel yönetim faaliyetlerini denetlemek hakkını vermekte; böylece merkez-yerel yönetim ilişkilerinde, yerel yönetimler yönünden merkezi yönetime "bağlılık" ve merkezi yönetim açısından ise yerel yönetim üzerinde denetim yetkisi doğmaktadır.[21] Bu gelişimi aşağıdaki tabloda da incelemek mümkündür.

TABLO: 3
İNGİLTERE VE GALLERDE YEREL YÖNETİMLERİN GELİR KAYNAKLARI (1923 -1978)

(Yüzde)

Yıllar	Vergiler (Rates)	Devlet Yardımları (Government Grants)	Çeşitli Gelirler (Miscellaneous)
1923 - 1924	42.0	22.0	36.0
1933 - 1934	33.3	27.2	39.5
1943 - 1944	27.6	30.9	41.5
1953 - 1954	33.4	35.2	31.4
1963 -1964	33.3	36.9	29.8
1973 -1974	24.6	39.6	35.8
1974 -1975	24.7	47.7	27.6
1975-1976	24.5	49.6	25.9
1976-1977	23.8	49.6	26.6
1977 - 1978	24.6	48.0	27.3

Kaynak : D.N. KING, "Local Government Finance and Authonomy", Town Hail Power or White Hail Pawn? The Institute of Economic Affairs, London- 1980, s. 8; Local Government Financial Statistic 1973-1974, HMSO, 1975, s 8 Tablo 3 ve Annual Abstract of Statistics 1980, HMSO, 1980 Tablo 16'dan alınmıştır.

[20] Byrne; Local Government in Britain, s. 220.
[21] Aktan; "Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi", s. 19-20.

Tabloda da görüldüğü gibi, vergilerin yıllar itibariyle toplam gelirler içindeki payı giderek azalmaktadır. 1973 yılından sonra vergi gelirleri yüzde istikrarını korumaktadır. Bunun nedeni, gelirlerin emlak gibi tek tip vergi kaynağına dayandırılmasıdır. Buna karşılık devletin yardımları ise yıllar itibariyle artmaktadır. Gerçekten yerel yönetimler devlet yardımlarının yüzde 80'ini almaktadırlar[22] ve bu yardımlar görevleri kapsamına giren hizmetler için kullanılmaktadır.[23] Devletin yardımlarının artması merkezi yönetimin yoğun denetimini getirecek düşüncesiyle eleştirilmektedir.[24] Aslında bu yardımlara bağlı olarak gerçekleşen denetimin, genel olarak, yerel yönetimlerin hizmet ve faaliyetlerini engelleyici bir yönde kullanılmadığı belirtilmektedir.[25] Bununla beraber, yerel yönetimlerin kanun ile belirlenmiş görevlerin yerine getirilmesinde, muhtemel keyfi bir davranışın ortaya çıkması halinde, yerel yönetimler merkezin baskısını doğal olarak hissedecektir.

İngiltere'de yerel yönetimler merkezin denetimi altında olmakla beraber düzenleyici yetkileri ve harcamaları bakımından güçlü kuruluşlardır. Aşağıdaki tabloda yerel yönetim harcamalarının gelişimi görülmektedir.

TABLO: 4

BİRLEŞİK KRALLIKTA YEREL YÖNETİM HARCAMALARININ GSMH İÇİNDEKİ PAYI (1923 - 1977)

(Faktör Fiyatlarıyla S m)

YILLAR	YEREL YÖNETİM HARCAMALARI		GSMH	Toplam Harc./GSMH
	İngiltere y Galler	Birleşik Krallık Toplam		
1923 -1924	343	390	4.201	9.3
1933 -1934	433	491	4.105	12.0
1943 -1944	698	785	8.530	9.2
1953 - 1954	1.128	1.270	15.280	8.3
1963 - 1964	2.668	2.976	27.692	10.7
1973 - 1974	9.733	10.734	67.935	15.8
1974 - 1975	11.734	13.068	80.188	16.3
1975 - 1976	14.961	16.480	98.590	16.7
1976 - 1977	17.133	19.050	115.028	16.6

Kaynak: D.N. KING, "Local Government Finance and Autonomy", S. 9 ve Tablo 11'den alınmıştır.

[22] D.N. KING; "Local Government Finance and Authonomy" s. 10.

[23] Committee on the Management of Local Government, Management of Local Government, Volume 1, Report of the Committee, HMSO, 1967, s. 11.

[24] Stanyer; Understanding Local Government, s. 226.

[25] Süleyman, Arslan; Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, A.İ.T.İ.A. Yayını 109, s. 346.

Tabloda da görüldüğü gibi yerel yönetim harcamaları yıllar itibariyle artış göstermektedir. Birleşik Krallıkta toplam yerel yönetim harcamaları içinde İngiltere ve Galler'in payı önemli bir yer tutmaktadır. 1973 yılına kadar GSMH içinde değişik değerler alan toplam yerel yönetim harcamaları bu yıldan sonra istikrarlı olarak artışına devam etmiştir.

Yerel yönetim harcamaları, hizmetler ve personel harcamalarındaki artışlardan etkilenmişlerdir. Nitekim, çok sayıda öğrencinin yüksek tahsile başlaması ve burs istekleri, eğitim bütçesini kabartmaktadır. Bunun yanında araba sahipliğinin artması, yol ve polis gibi hizmetleri de artırmıştır.[26] Aslında İngiliz yerel yönetimleri sürekli görev kaybetmelerine rağmen, yerel harcamaların toplam kamu harcamaları içindeki payı azalmamaktadır. Bu gelişmeye göre yerel yönetimlerin mali ve yönetsel bağımlılıklarını güçsüzlük olarak değerlendirmek mümkün değildir.[27]

Seçimleri üçüncü defa kazanarak iktidara gelen Muhafazakâr Partinin (Conservative) değiştirmeksizin uyguladığı politikaya göre; yerel yönetimler kendi kaynaklarını en iyi bir şekilde yöneterek ve merkezi yönetimden de mümkün olduğu kadar az yardım alarak, kamu hizmetlerini yürütmektedirler.

II— TÜRKİYE'DE BÜYÜK KENT YÖNETİMİNE GEÇİŞ ÇALIŞMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Ülkemizde kentsel alanları içine alan planlama çalışmaları, sosyo - ekonomik gelişmeleri, büyük ölçüde dikkate almadığı nedeniyle yetersiz bulunmuş ve bu nedenle de 1965 yılından sonra yapılan çalışmalar, kent arazilerinin en uygun kullanımım sağlamaya yönelmiştir. Bu bir anlamda büyük kent alanlarının düzenlenmesi yönetim çalışmalarının başlangıcı görünümündedir. Ancak yapılan çalışmalar, daha çok imar planları çerçevesinde kalmış ve sorunlar imar yönüyle ele alınarak değerlendirilmiştir.

A — BÜYÜK KENT YÖNETİM KANUN TASARILARI

Kentleşme hareketlerine bağlı olarak gittikçe büyüyen metropoliten alanlar içinde çok sayıda belediye ve uygulayıcı kurumun bulun-

---

[26] Tony Byrne; Local Government in Britain, s. 180.

[27] Ali Erkan Eke; Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler, A.Ü. SBF. Yayını 505, Ankara-1982, s. 150.

ması nedeniyle, hizmetleri yerine getirmede güçlükler ortaya çıkmıştır. Olayın farkına varılarak müdahalenin gerekliliğinin anlaşılmasına rağmen, bir önlem planlaması yapılamamıştır. Nitekim, konuya ilişkin olarak 1969 yılı programında, "koordinasyon ve davranış bütünlüğünün sağlanması, metropoliten idarelerin kurulmasına bağlı olacaktır, içişleri Bakanlığınca başlatılmış olan Metropoliten idare Araştırması Temmuz 1969'a kadar tamamlanacak, derhal uygulamaya geçilecektir''[28] görüşüne yer verilmekle beraber, sözü edilen metropoliten yönetimlere ilişkin 1981 yılına kadar bir gelişme olmamıştır. Metropoliten yönetimle ilgili çalışmaların sonuçlanmadığı [29]konusuna zaman zaman değinilmiştir.

Büyük Kent (metropoliten) yönetimlerin kurulması ile ilgili çalışmaların sonuçlanmadığı bu dönemde, yerel yönetimler hizmetleri gerçekleştirmek için birlik kurma yoluna gitmişlerdir. Ancak daha önce de belirtildiği gibi birlik kurma, kentsel sorunları büyük ölçüde ortadan kaldıramamıştır.

Geçtiğimiz yıllarda, İçişleri Bakanlığı ile imar ve İskân Bakanlığınca hazırlanan kanun tasarıları, hizmet birlikleri modeline dayandırılmıştır. 1972 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından "Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı" hazırlanmıştır. Belirtilen tasarıda, nüfusu 100 bini aşan yerleşim yerleriyle bunları çevreleyen birimlerin, zorunlu olarak katılacakları hizmet birliklerine dayalı bir büyük kent yönetimi öngörülmüştür.[30]

1975yılında yine İçişleri Bakanlığınca hazırlanmış "İstanbul Hizmet Birliği Kanun Tasarısı" da benzer bir yapı göstermektedir.[31] Her iki tasarıda birlik başkanı "Vali"dir. Kent yönetiminin teknik yönlerinde bilgi ve deneyim sahibi bir genel sekreterin valiye yardımcı olması da benimsenen ilkeler arasındadır. Bu konudaki çalışmalardan bir diğeri de aynı yılda Büyük İstanbul Nazım Plan Bürosunca "Büyük Şehir Birliği Kanun Tasarısı'nın hazırlanmasıdır.[32] Bu tasarının diğerlerinden farkı, "Birlik Başkanı'nın "Vali" değil; "Birlik Meclisi" tarafından kendi üyeleri arasından seçilmesidir. "Birlik Genel Sekreterine", "Başkana" yardımcı olarak önemli bir fonksiyon verilmiştir. Ayrıca yük

---

[28] 1969 Yılı Programı, D.P.T. Yayını 748, s. 377.

[29] 1971Yılı Programı, D.P.T. Yayım 1004, s. 696.

[30] İçişleri Bakanlığı, "Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı", Ankara-1972, (Teksir).

[31] İçişleri Bakanlığı, "İstanbul Hizmet Birliği Kanun Tasarısı", Ankara-1975 (Teksir).

[32] İmar ve İskân Bakanlığı, "Büyük Şehir Birliği Kanun Tasarısı", Ankara - 1975, (Teksir).

sek öğrenim görmüş planlama, sevk ve yönetim gibi konularda bilgi sahibi olma özellikleri aranmıştır.

Yerel hizmetlerin etkinliğini sağlamayı amaçlayan tasarıların hepsi birlik modeline dayandırılmıştır. Ayrıca son yıllardaki yoğun nüfus artışının ve sanayileşme çalışmalarının ülkemizde, özellikle İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük merkezlerde hızlı kentleşmeye yol açtığı belirtilerek, bu kentlerin metropoliten özelliklerine dikkat çekilmiştir.

1976yılında Şerif Tüten tarafından Birlik modeline dayanmakla birlikte, birlik başkanlığının "Vali" yerine, birlik merkezinin bulunduğu kentin "Belediye Başkanı'na verildiği bir kanun önerisi hazırlanmıştır. Bu öneride, büyük kent alanları İstanbul, Ankara ve İzmir olarak belirlenmiş ve benzeri birliklerin kurulması için Bakanlar Kuruluna yetki verilmesi öngörülmektedir.[33]

Birlikler, kuruluş aşamasında politik sürtüşmelere az yer veren, kolayca ihtiyaçlara ayak uydurabilen ve kendi kendilerini finanse edebilen kuruluşlar olmakla birlikte, bazı istenmeyen gelişmeler de görülmektedir.[34] Birliklerde yöneticiler, genellikle, atamayla geldikleri için, siyasal olarak yerel halka karşı sorumlu değildirler. Ayrıca diğer ilgili kuruluş ve faaliyetlerden kopuk işlemekte ve en önemlisi yerel yönetimin genel yapısını, belirli sorumluluk ve yetkilerini ellerinden almak suretiyle zedelemektedirler.

İmar ve İskân Bakanlığı 1978 yılında, İçişleri ve İmar ve İskân Bakanlığı ise ortaklaşa olarak 1980 yılında "Büyük Kent Birliği Yasa Tasarısı" adım taşıyan tasarılar hazırlamışlardır. Bu tasarılarda belirtilen teşkilat yapısı, bazı ayrıntılar dışında yerel yönetim birlikleri benzeri olarak değerlendirilebilir.[35] Aslında tüm birlik tasarılarında bazı sakıncalar görülmektedir. Yöneticilerinin atama yoluyla gelmesi, birliğin esaslı gelir kaynakları bulunmaması gibi ilkeler, yerel yönetimlerin özerkliği ilkesini zedeler niteliktedir.

Büyük kent yönetiminde etkinliği sağlamak amacıyla kurulması düşünülen hizmet birliklerinin yanısıra, "İstanbul'un İdari Sorunları"nı konu alan seminerde yönetime ilişkin bazı öneriler ortaya konulmuştur.[36]Önerilerden ilki, merkezi yönetime bağlı metropoliten yönetim

---

[33] Ruşen Keleş ve Fehmi Yavuz; Yerel Yönetimler, Erk Matbaası, Ankara- 1983, s. 272.

[34] 2000 yılında İstanbul, İ.T.Ü. Mimarlık Fakültesi Şehircilik Enstitüsü, 6. Danışma Kurulu, 25-26 Aralık 1975 toplantısı bildirileri, s. 191.

[35] Keleş; Yavuz; Yerel Yönetimler, s. 273.

[36] Cumhuriyetin Ellinci Yılında İstanbul'un İdari Sorunları Semineri, İstanbul Üniversitesi Yayını 1885, (14- 15 Mayıs 1973), İstanbul -1973.

teşkilatı kurulmasına ilişkindir. Bu teşkilat, 1961 Anayasa'sının 116 ncı maddesinde belirtilen sınırlar içinde,[37] yerel yönetim birimlerinden birinin, yeni yetkilerle donatılarak, güçlendirilmesi esasına dayanmaktadır. Öngörülen birim "İl Özel İdaresi"dir.

İl düzeyinde tasarlanan teşkilatın yürütücüsü "Vali" veya merkezi yönetim tarafından atanacak bir "kamu ajanı" olacaktır. Yürütme organları seçimle işbaşına getirilecektir. Bu teşkilat yapısı, esas itibariyle belediyeyi andırmaktadır. Teşkilatın Nazım Plan Bürosu, İl İmar Müdürlüğü gibi teknik kurulları; Anıtlar Yüksek Kurulu gibi danışma kurulları; kamu ulaşımı, sular ve kanal işletmesi gibi hizmet kuruluşları bulunacaktır.

Merkezle bağlantıyı, teşkilatın başkanı "Vali" ya da merkezce atanmış "Devlet görevlisi" temin edecektir. Kendisine, merkezi yönetim ve hizmet kuruluşlarının çalışmalarını ve uygulamalarını, yürürlükteki İl İdaresi Kanununa göre daha etkili biçimde denetleme yetkisi sağlanacaktır.

Kentsel planlama görevlerinin kolluk denetiminin ise bugünkü gibi, belediyelere bırakılması öngörülmektedir. Ancak, bu yetkinin köylerde kullanımı il düzeyindeki örgütün sorumluluğu ve yetkisi içerisine alınmaktadır. Teşkilatın mali yapısına ilişkin belirli bir öneri getirilmemiştir. Ancak alanın tümünü ilgilendiren büyük yatırımların merkezin imkânlarıyla karşılanmasının düşünüldüğü[38] anlaşılmaktadır.

İstanbul için metropoliten yönetim formülüne karşı iki teklif ortaya atılmıştır. Bunlardan ilki, metropoliten yönetim kurmak yerine, yerel yönetim birimlerinden olan belediyelerin güçlendirilmesidir. Diğeri ise, "Federatif Yerel Yönetim" biçimidir. Güçlendirme, belediyenin yerel gelir kaynak ve imkânlarının artırılması ve gerektiğinde devletin yardımlarıyla sağlanacaktır. Belediyelerin güçlendirilmesi teklifi, "genişleyen alan ve kuruluşun yönetimi güçleşir" esasına dayanmaktadır.[39] Buna göre teşkilatın yapısı şöyledir.

Belediye Kanunu kapsamı içinde çalışacak teşkilatın "Birlik Başkanı" bulunmaktadır. Yürütme organları ise "Birlik Meclisi" ve "Birlik Encümeni"dir. "Birlik Meclisi", "Vali" veya "Valiler", "Özel idare"

---

[37] 1961 Anayasa'sının yerel yönetimlerin birlik kurmalarına ilişkin 116 ncı maddesinin 4 üncü fıkrasına göre; "Mahalli idarelerin kuruluşları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynaklan sağlanır".

[38] Büyük İstanbul Bölgesi, "Uluslararası Kent Yönetim Sorunları Seminerinin Değerlendirilmesi", imar ve iskân Bakanlığı, Ankara- 1973, (Teksir), s. 9.

[39] Cumhuriyetin Ellinci Yılında İstanbul'un idari Sorunları, (seminer) s. 307.

veya "Özel İdareler"; "İl Genel Meclisi" ve "Belediye Meclisleri" bünyesinden seçilecek üyeler ile "Belediye Başkanları" ve "Köy Muhtarları"ndan oluşacaktır. Birlik başkanı, birlik merkezinin bulunduğu İl'in "Vali"si veya birlik meclisinin kendi içinden seçeceği bir üye olabilecektir., Diğer bir olasılık, birlik başkanının halk tarafından seçilmesidir.

Birliğe katılacak yerel yönetim birimleri, kanunlarla kendilerine verilmiş olan görev ve yetkileri birliğin tüzelkişiliğine devredeceklerdir. Örgütün mali kaynakları, birliği oluşturan yerel yönetimlerin gelirlerinin belirli bir bölümünün birlik bütçesine aktarılmasıyla ve genel bütçeden yapılacak yardımlarla sağlanacaktır.

Önerilen "Federatif Yerel Yönetim" biçimi ise, bugünkü belediyelerin yapısını olduğu gibi koruyarak değil, bir anlamda değiştirerek iki düzeyli bir örgütleşmeyi sağlamaktadır. Bu yönüyle belediyeler birliğinden ayrılmaktadır. Büyük kent bölgelerinde yer alan çok yoğun bir nüfusa ve oldukça geniş bir alana hizmet eden merkez belediyelerinin nüfus sınırı belirlenmemiş küçük birimlere bölünmesi ilk adımdır. Bu parçalanmadan sonraki düzenleme ise, merkez belediyesinin alanı içerisindeki küçük belediyeleri, merkez belediyesi dışındaki diğer küçük belediyelerle birlikte bir "üst belediye" bütünlüğünde yanyana getirmektir.[40] Federalist çözüm olarak adlandırılan bu yöntem çevredeki küçük belediyeleri merkez belediyesine katmak yerine, tüm belediyelerden ibaret ortak bir yönetim düzeni yaratacaktır. Böyle bir sistem, kurulmuş belediyelerin varlığına saygı göstermek anlamına geleceği için de uygun görülmektedir.

Federatif yerel yönetimin başlıca organı "Büyük Kent Belediye Meclisi"dir. Bu meclisin tek dereceli seçim veya küçük belediye birimlerinin seçecekleri temsilcilerden meydana gelen, ortak bir hüviyete sahip olması düşünülmektedir. Üst belediyenin veya Büyük Kent Belediyesinin yürütme kuruluşlarının bu meclis önünde sorumlu tutulması öngörülmektedir. Planlama, plan hazırlık ve uygulamasının denetlenmesi, Büyük Kent Belediyesine verilecektir. Alt belediyeler üzerinde yetkiye sahip üst belediyece hazırlanmış ve üst belediyenin organlarınca uygulanarak denetlenmiş bir planın, bağlayıcı nitelik taşıyacağı düşünülmektedir.

Belediye Başkanının, "Büyük Kent Belediye Meclisi"nin göstereceği belli sayıdaki adaylar arasından, Bakanlar Kurulunca atanması uy-

---

[40] Güngör Erdumlu; Türkiye'de Metropoliten Yönetim Sorunları - Bir Sistem Önerisi, DPT, SBD. Ankara -1973 (Teksir), s. 7.

gun görülmektedir. Bu görüş ve öneriler, mevcut hukuki sisteme bağlı kalan ve köklü değişiklikleri içeren olmak üzere iki grupta değerlendirilebilir.

İlk gruplamaya giren öneriler, genellikle yürürlükteki hukuki düzenlemenin belirlediği sınırlar içinde kalmaktadır. Büyük kentin temel hizmetlerini karşılamak üzere, büyük kent alanındaki yerel yönetimleri, belirli hizmetlerin tek elden görülmesi amacıyla birlik kurmaya yöneltmektedir. Aynı sınıflamada yer almakla birlikte "Vali"nin birlik başkanı olarak önerilmesi, birliğe katılmayı herhangi bir önşarta bağlı tutmaksızın zorunlu kılmak gibi "merkeziyetçi" ve birlik başkanının seçimle gelmesi, birliğe katılmanın halk oylaması önşartına bağlanması gibi "yerel yönetime" dayanan farklı iki çözüm yolu gösterilmiştir.

Yürürlükteki hukuki sisteme bağlı kalan öneriler, yönetim yapısını muhafaza ederek, 1961 Anayasa'sının 115 ve 116 ncı maddelerinden yararlanılarak hizmet birliği kurmaya yönelmişlerdir. Ancak Birliğin kuruluşu, amacı ve görevli organlarının teşkilinde 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun öngördüğü teşkilat yapısına benzer bir düzenleme görülmektedir. Ayrıca, mali bakımdan da birliğe esaslı gelir kaynakları bulunamamış, yine merkezi yönetimin yardımlarına gerek duyulmuştur. Belediyeler, merkezi yönetimin yardımlarıyla kentsel hizmetlerini az çok yerine getirmektedirler. Bu anlamda "belediye" teşkilatının adı "birliğe" dönüşmekte ve sorunları temelde çözümleyici bir düzenleme görülmemektedir.

Köklü değişiklik getiren hukuki düzenlemelere gelince, bunlar genel olarak gerçekleşmesi uzun süre isteyen önerilerdir. Amacı gerçekleştirecek sonuçlar için, uzun süreli çalışmalardan aslında kaçınılmamalıdır. Ancak, Anayasa ve diğer kanunlarla düzenlenmiş olan mülki ve yerel yönetim birimlerinden bazılarını[41] veya tümünü değiştirecek,[42] yeni yönetsel birimler kurmaya yönelik çalışmalar düşündürücüdür. Bu görüşlerde ileri sürülen sadece hukuki engellerin olabileceği, Anayasa ve kanun değişiklikleriyle bunların aşılabileceğidir. Kanımızca mevcut düzeni ortadan kaldırmak belirsizlikten doğan kararsızlıklara ve zararlı sonuçlara sebep olabilir. Aslında geleneksel Osmanlı kent düzeninden modern belediye sistemine geçişin sarsıntıları son yıllara kadar sürmüştür. Bu nedenle alışılmış bir sistem üzerinde çalışarak, aksayan yönlerini bulup, düzenlemeye gitmek daha uygun görülmektedir.

---

[41] İstanbul Bölge Kalkınma Kongresi Tebliğler ve Kararlar, Türkiye Basımevi, İstanbul - 1967, s. 10-11

[42] Esat Turak; T.MMOB I. Fizikî Plan Semineri (22-24 Ocak 1968), s. 304-313.

B — BÜYÜK KENT YÖNETİMİNDE ETKİNLİK SORUNU

Kentsel hizmetlerin yerine getirilmesinde verimliliğin sağlanması ve bunun kent büyüklüğü ile ilişkisi konusunda çeşitli görüşler ileri sürülmektedir. Tartışmalar illerin kapsayacağı alanlara ilişkindir. Nitekim, illerin geniş bölgeleri kapsaması gereğini ileri sürenler, geniş bir bölgede yaşayan halkın kendi kendisini yönetmek hususunda daha başarılı olduğunu savunmaktadırlar. Ayrıca kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmesi için, idari bölgelerin suni, nazari değil; doğal, ekonomi ve coğrafi esaslara dayanması gerekmektedir. İdari taksimatı doğal ve iktisadi bir bütünü parçalayarak gerçekleştirmek, bir bakıma ortaya suni bir bölge çıkarmak anlamında[43] değerlendirilmektedir.

Metropoliten yönetime karşı ileri sürülen görüşler genel olarak genişleyen alan ve kuruluşun yönetimi güçleşir esasına dayanmaktadır. Buna göre, eyaletçiliğin yerel hizmetlerin görülmesinde etkin olduğu söylenemez.[44] Aksine eyaletçiliğin bir nevi merkeziyetçilik meydana getireceği belirtilerek, bu şekildeki bir uygulamada, yönetenler ve yönetilenler birbirlerinden uzaklaştıklarında, halkın daha çok mali yük altına gireceği ve zaman kaybedeceği savunulmaktadır.

Genellikle yerel yönetimlerin etkinliklerinin sağlanması konusunda, bu yönetimlerin gelirleri ve görevleri çalışmaların önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Ancak bu çalışmalarda özerklik ile büyüklük arasındaki ilişki değerlendirilmemektedir. Kent yönetimlerinin etkinlikte bulunacakları alanın sınırlarının belirlenmesi hem ekonomik bakımdan hem de hukuk ve yönetim yönünden büyük önem taşımaktadır. Gerçekten Türkiye'de gerek Anayasa ve gerekse Belediye Kanununda yerel yönetimlere ilişkin hükümlere bakıldığında, işlevsel etkinlik ve yönetimde kolaylık ilkelerinin gözönüne alınmakla beraber, büyüklüğün demokrasi ile olan ilişkisinin kısmen ihmal edildiği görülmektedir. Bunda büyüklük sorununun son zamanlarda gündeme gelmesinin payı küçümsenemez.

Dahi ve Tufte, yerel yönetimler için düşünülen en uygun büyüklüğün, işlevsel etkinlik ve demokrasi ile olan ilişkilerinde, "Küçük ve Büyük Ünitelerde" yönetime katılma, vatandaşın elde ettiği fırsatlar ve alanın kontrolü konusundaki çalışmalarında, küçük ünitelere daha fazla şans tanımışlardır.[45] Newton'a göre ise, "küçük ünitelerin demokra-

---

[43] Vakur Versan; Amme İdaresi, İ.İ.T.İ.A. Yayını 150, İstanbul - 1960, s. 303.

[44] a.g.e., s. 304.

[45] Robert A. Dahi ve Edward R. Tufte; Size and Democracy, Stanford University Press, Stanford California - 1973, s. 110-117.

tik özellikleri, kendi demokratik durumlarındaki eksiklikler dikkate alındığında, abartılmakta ve romantize edilmektedir. Büyük üniteler, küçükler kadar ekonomik olarak etkili ve daha büyük fonksiyonel kapasiteye sahiptir. Ayrıca büyük ünitelerde demokratik özelliklerinde yetersizlik görülmemektedir ve hatta birçok konularda küçük ünitelerden çok daha demokratiktirler".[46] Aslında bu husus, sorunun temelini oluşturmaktadır. Büyük üniteli yönetimin, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik için gerektiği ve küçük ünitelerin ise demokrasinin devamlılığı için bireysel katılımı büyük oranda sağladığı bilinmektedir. Siyasi sınıf, liderler ve normal vatandaş arasındaki ilişkilerin yakınlaşması konuları, modern hükümet reformlarında izlenilecek politika konusunda kararsızlıklara sebep olmaktadır.

Belirtilen görüşlerden hareketle, demokrasi ve işlevsel etkinlik için istenen büyüklük arasında uyuşmazlığın önemli olmadığı söylenebilir. Hangi büyüklüğün "büyük" olduğu ve yerel yönetimin büyüklüğüne göre "iyi" ve "kötü" olarak tanımlanmasının, ayrıca en uygun büyüklük için araştırma yapılmasının da büyük ölçüde önemi yoktur. Maksat, yerel yönetimin yöntemi ve büyüklüğe göre etkilerinin belli edilmesi olmalıdır. Büyümenin artmasıyla Demokratik yönetim ve işlevsel etkinlik bazı konularda istenilene uygun gelişebilir. Aslında günümüzde büyüklük konusu nüfus hacmi ve buna ilişkin olarak değerlendirilmesi gereken coğrafi büyüklük, nüfus yoğunluğu, endüstri ve ticaret olmak üzere, değişken bazı durumlarla, kentsel alanlardaki hayatın çok yönlü bütün özelliklerine bağlanmıştır.

Sonuçta, dünyada büyüklüğün etkileri ve onun bahsedilen diğer faktörlerle ilişkileri arasındaki ayırım çok büyük öneme sahip değildir. Daha önemli sorun, büyük kent alanlarında yönetimin nasıl organize edileceğidir. Büyük kent yönetimi bu nedenle önem taşımaktadır. Bu anlatımdan yerel yönetim mümkün olduğu kadar büyük olmalıdır sonucu çıkarılmamalıdır. Küçük gibi büyüğün de kutsallaştırılması gülünçtür. Bunun yanında nüfusun yönetimin şeklini belirlediği görüşü [47]yaygınlaşmaktadır.

Aslında sistemin kapasitesi ve vatandaşın hedeflerinin gerçekleştirilmesi için en uygun olarak düşünülebilecek tek tip veya hacımda ünite yoktur, görüşü günümüzde ve hatta gelecek için de geçerliliğini koruyabilecek güçtedir. Buna bağlı olarak yer, nüfus ve imkânlar yöneti-

---

[46] K. Newton; Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, Effectiveness and Democracy in Local Government, Cilt XXX, S. 2, Political Studies'den ayrı bası, Oxford Claredon Press, 1982, s. 191.

[47] a.g.e., s. 205-206.

mi belirleyecektir. Bunun yanında, yönetimde büyük ünitelerin verimlilik ve küçük ünitelerin de demokratik özelliklerinden yararlanabilmek için kademeli yönetsel yapı uygulaması, genellikle, tercih edilmektedir.

III—İZMİR BÜYÜK KENT BELEDİYE YÖNETİMİNDE HUKUKİ DÜZENLEME ÇALIŞMALARI

Kentleşme hareketlerinin yoğunluk kazandığı 1950'den sonraki yıllarda sanayi kentine geçiş dönemini yaşayan İzmir kenti de, diğer büyük yerleşim merkezleri gibi bu gelişmelerden etkilenmiştir. Bu arada plansız büyüme şartlarının hakim olduğu çevreyle, merkez yerleşimleri arasındaki fonksiyonel farklılaşma giderek önem kazanmıştır. İzmir kentinde çevre yerleşmelerinin nüfusunun, merkeze oranla daha hızlı bir gelişme kaydetmesi ve merkezle yoğun ilişkiler, merkez ve çevrenin bir bütün olarak ele alınıp değerlendirilmesi gereğini ortaya koymuştur. Çalışmanın bu kısmında metropoliten özellik kazanmış İzmir' in büyük kent yönetimine geçişini hazırlayan başlıca nedenler kısaca incelenerek, yönetsel yapısı üzerinde durulmuştur.

A —İZMİR BÜYÜK KENT BELEDİYE YÖNETİMİNE GEÇİŞİ HAZIRLAYAN TEMEL NEDENLER

İzmir, oldukça eski bir yerleşim tarihine sahiptir ve geniş sayılabilecek bir körfezin nihayetinde kurulmuştur. Çok kesin bir zaman verilememekle beraber Menemen, Karaburun ve Bayraklı yörelerinde rastlanan eski eser kalıntıları bize, tahminen M.Ö. 3000 yıllarında buralarda "göçebe" hayatın oldukça erken bitip "yerleşik" hayatın başladığını belirlemektedir.[48] Kentin coğrafi konumu, Anadolu ve İran'la ticari bağı ve ilişkileri olan Batı Avrupa ülkeleri için çok uygun bir özellik taşımıştır. XIX. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ticaretin çağdaş anlamda gelişmesine paralel olarak büyümeye ve değişmeye başlayan kentin gelişimi, büyük ölçüde dış güçlerin baskısıyla gerçekleşmiştir. Nitekim, İzmir'de kentin tüccarları ve ileri gelenleri Bab-ı Âli'ye başvurarak 1864 yılında belediye yönetiminin kurulmasını sağlamışlardır.[49] Bugün, İzmir Türkiye'nin üçüncü büyük ili durumunda olup hızla gelişmektedir.

---

[48] M. Çınar Atay, Tarih İçinde İzmir, Yaşar Eğitim Kültür Vakfı Yayım 3, İzmir-1978, s. 9.

[49] İlber Ortaylı; Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler, (1840-1878), Fakülteler Matbaası, İstanbul - 1974, s. 174.

İzmir, önemli bir ticaret ve sanayi merkezi durumunda olmakla birlikte, Birinci Dünya Savaşma kadar kente ilişkin önemli hukuki düzenlemelerden bahsetmek mümkün görülmemektedir. Nitekim bu döneme kadar, kentin tümünü ya da bir kısmını kapsayan bir planın hazırlandığına ilişkin elimizde bir belge yoktur. Ancak 1922 yılında, İzmir Belediyesince Fransız Mimarı Rene Danger'e Alsancak semti için yaptırılan mevzii imar planı[50] bu konuda girişilen çabaların başlangıcı sayılabilir.

İzmir kenti bütününe yönelik planlama çalışmaları, 1950'den sonraki yıllarda gelişme göstermiştir. Ancak kent planlarının başarısızlığını bu dönemde başlıca iki nedene bağlamak mümkündür. Bunlardan ilki, kentleşme hareketlerinin, İzmir'in gelecekteki nüfus tahminlerinde dikkate alınamamasıdır. Dolayısıyla hazırlanan planlar kısa sürede kentsel gelişmenin gerisinde kalmışlardır. Buna 1950 yılında İzmir kent planı için açılan yarışmada 2000 yılı için önerilen nüfusun 500 bin olduğu örnek verilebilir. Oysa, aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi 1970 yılında belediye sınırları dahilinde kent merkezindeki nüfus bu rakamı aşmıştır. Diğer neden ise, hukuki düzenlemelerdeki gecikme ve yetersizliktir. Gecikme için daha 1950'lerde kentin tümünü kapsayan bir kent planının yapılamamış olmasını söylemek yeterlidir. Bunun yanında imar Kanununun, 1972 yılında 1605 sayılı Kanunun 47 nci madde ile getirdiği değişiklikten önce, sadece belediye sınırları içinde veya belediyelerin mücavir alanlarında uygulanabilmesi, kırsal alanlardaki gelişmeleri denetleyici bir yaptırımdan uzak oluşu yüzünden kent planları, düzensiz yerleşimleri engelleyememiştir. Kentin merkezini ve çevresini birlikte değerlendiren metropoliten planlama çalışmalarına ise, tanı gecikmesi nedeniyle ancak 10 yıl sonra başlanabilmiştir.

Yukarıda kısaca değinildiği gibi, İzmir'in nüfusunun tahminlerin üstünde gelişme göstermesi, kentsel hizmetlerin aksamasını büyük ölçüde etkilemiştir. Aşağıdaki tablo yıllar itibariyle merkez ve çevre yerleşimlerinde nüfusun gelişimi hakkında bilgi vermektedir.

Tablodan da izlenebileceği gibi, 1935 - 1940 yıllarında gerek kent merkezinde ve gerekse çevre yerleşimlerde nüfus artışı olmuştur. Bu nüfus artışında kırsal kesimden kente göçlerin yanısıra, kısmen yurda dönen göçmenlerin İzmir civarında yerleştirilmelerinin rolü büyüktür.[51] 1940- 1945 yılları arasında ise, merkez kentte yüzde 3.34 lük bir

---

[50] İmar ve İskân Bakanlığı, 50 Yılda İmar ve Yerleşme, (1923-1973), Ankara- 1973, s. 50.

[51] Mehmet Ali Göktaş; Türkiye'de Konut Sorunları ve Sosyal Konut Politikası, E.Ü.İ.T.B.F. Yayını 64/42, İzmir- 1974, s. 77-78.

TABLO: 5

İZMİR METROPOLİTEN ALANI BÜYÜK KENT BÜTÜNÜNDE NÜFUSUN GELİŞİMİ (1935- 1985)

1935 = 100

Yıl	Kent Merkezi	Değişme Yüzdesi	Çevre	Değişme Yüzdesi	Toplam	Değişme Yüzdesi
1935	189.808	—	32.268	—	222.076	—
1940	206.739	8.92	35.301	9.39	242.040	8.98
1945	199.822	— 3.34	37.628	6.58	237.448	— 1.89
1950	230.143	15.17	52.346	39.12	282.489	18.96
1955	341.479	48.37	84.711	61.82	426.190	50.86
1960	425.043	24.47	142.983	68.78	568.026	33.27
1965	494.200	16.27	200.284	40.07	694.484	22.26
1970	520.832	5.38	255.889	27.76	776.721	11.84
1975	636.834	22.27	335.874	31.25	972.708	25.23
1980	757.854	19.00	468.206	39.39	1.226.060	26.04
1985*	—	—	—	—	1.489.817	21.51

Kaynak : D.İ.E. 1935 - 1985 Genel Nüfus Sayımları Sonuçlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

* 1981 yılında Büyük Kent Belediye sistemine geçildiği için belediye idari alan içindeki nüfus alınmıştır.

** 1985 yılı İzmir İl Nüfusu, 2.316.843; toplam nüfus artışı oram yüzde 31.75; İl ve İlçe merkezi için yüzde 40.52 ve Bucak ve Köy için yüzde 2.60 dır.

azalış ortaya çıkmıştır. Çevre yerleşimlerde aynı dönemde yüzde 6.5 lik bir artış görülmektedir. Daha sonraki yıllarda 1970 yılına kadar hızlı bir artış gerçekleşmiştir. 1980 yılında merkezde nüfus artışı yüzde 19 iken, buna karşılık çevre yerleşimlerde yüzde 39.39'dur. Toplam nüfus, incelenen dönemde devamlı olarak artmış, fakat özellikle çevre, kırsal kesimden gelen göçlerden büyük ölçüde etkilenmiştir.

Hukuki düzenlemelerin bir sonucu olarak, Buca ve Bornova gibi yerleşim birimleri, İzmir merkezinden oldukça bağımsız olarak kent planlarını hazırlatmışlardır. Örneğin, İzmir'in Bornova ilçesinin 1965 yılında sahip olduğu yüzde 70'in üzerindeki tarım alanlarının çok kısa bir zaman aralığının geçmesine karşın, düzensiz ve plansız yapısal değişme sonucu yüzde 20'nin altına düştüğü belirtilmektedir.[52] Yine Çamdibi, Gültepe, Altındağ ve Yeşilyurt gibi yerleşmeler ise belediye sınırları dışında kalmanın rahatlığı içinde ortaya çıkmış ve gecekondu mahalleleri hüviyetinde gelişmiş yerleşimlerdir. Nüfuslarının artması ile bu

[52] Ümit Erdem; Yanlış Kaynak Kullanımında Yapısal Değişimin Etkileri İle İlgili Bir Örnekleme, "Çevre 82" Sempozyumu, Tebliğ, s. 7.

merkezler ancak 1960'dan sonraki yıllarda belediye statüsüne kavuşmuş, bu arada da kent bütününün düzensiz gelişmesini önemli ölçüde etkilemişlerdir. Diğer yerleşim birimleri de artan oranda mal ve hizmet akımlarına bağlı olarak İzmir Büyük Kent Bütününe dahil olmuşlardır.

Belediyelerin yeterli gelir kaynaklarına sahip olamamaları, kentsel hizmetlerin yerine getirilememesinde gözönünde tutulması gereken nedenlerdendir. Daha önceki bölümlerde incelendiği gibi genelde yerel yönetimlerin güçsüzlüğü olayını İzmir için de tekrarlamak mümkündür. Nitekim, çevre belediyelerine göre daha iyi durumda olan İzmir Belediyesinde, 1975 - 1980 dönemi itibariyle belediyenin önemli mali sıkıntı içinde olduğu ve personel aylıklarının dahi ödenmediği belirtilmektedir.[53] Bu dönemde belediyelerin kendi öz kaynaklarına dayanarak personel harcamalarını yapamamasının diğer sebeplerinin yanısıra, bu koşullar altında yatırımların da büyük ölçüde yerine getirilmediği açıktır.

Kentsel hizmetlerin yerine getirilememesi ile İzmir kanalizasyon, yol, su ve temizlik gibi hemen her konuda kentsel sorunlarına çözüm bulamamış bir kent görünümünü uzun süre sürdürmüş bugün de kısmen devam ettirmektedir.

Aslında bu tür gelişmeler, ülkemizde hemen her büyük kent için rastlanılan bir durumdur. Ülkemizdeki hızlı nüfus artışı ve kırsal kesimden kente göçler sonucunda büyük kentlerin çevresinde kurulan belediyelerin, beldeye ve belde halkına ilişkin görevlerini iyi yapamadıkları, bu nedenle çevre belediyelerinin sıkıyönetim komutanlıklarının yönetiminde, onların emredecekleri şekilde bir plan dahilinde en kısa zamanda merkez belediyeye bağlanacaklarına dair Milli Güvenlik Konseyince 11 Aralık 1980 tarihli ve 34 nolu karar alınmıştır. Ancak merkez belediyeye bağlanacak çevre belediyelerinin merkezle olan mal ve hizmet ilişkilerini dikkate alan araştırmalar yapılmaması gereksiz birleşmelere sebep olmuştur. Birbirinden bağımsız ve dağınık alanlara hizmet götürmek zorunda kalan belediyenin hizmetlerindeki etkinlik de azalmıştır.

Kentlerin yakın çevrelerindeki yerleşim yerlerinin, merkez belediyeye bağlanması uygulamalarını kontrol altına alabilmek için, 1981 tarihli ve 2561 sayılı "Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana belediyelere Bağlanması Hakkında Kanun" bazı ölçütler getirmiştir. Adı geçen Kanunun 1 inci maddesinde, enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbiriyle uyumlu, yeterli ve verimli olarak temini

---

[53] Fahri Akkurt, "İzmir Belediyesi ve Bağlı Kuruluşların 1981 Bütçelerindeki Temel Prensipler, Ege Birlik Dergisi, Yıl: 1, Sayı: 2, İzmir-1981, s. 16-17.

gereği belirtilmiştir. Bu amaçla, son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre, belediye nüfusu 300.000'i aşan büyük kentlerin çevresinde bulunan yerleşimler, merkez belediyeye bağlanabilecektir. Bu bağlantıda, bağlanacak belediye ve köylerin merkez belediyeye olan uzaklıkları, merkez belediyelerin hizmetlerini götürme ve birleştirme imkânları gözönünde tutulacaktır. Bunun yanında, hangi belediyelerin büyük kent belediyesine bağlanacağı, ilgili belediyelerin yetkili organları ile varsa sıkıyönetim komutanlığının görüşü de alınarak, valilikçe tespit ve İçişleri Bakanlığına teklif edilmektedir (md. 2/1). Ayrıca Bakanlığın ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığının görüşü de alınarak bu teklif Bakanlar Kuruluna intikal ettirilmektedir. Bakanlar Kurulu uygun gördüğü takdirde sözkonusu belediyeler, büyük kent belediyesine bağlanmaktadır (md. 2/3). Bu şekilde kanun faydasız ve gereksiz birleştirmelerin önüne geçmeyi amaçlamıştır.

Büyük kentlere ilişkin hukuki düzenlemeler gereğince, İzmir kenti, Merkez, Bornova ve Karşıyaka İlçelerine bağlı Altındağ, Balçova, Buca, Büyükçiğli, Çamdibi, Gaziemir, Güzelbahçe, Gültepe, Işıkkent, Narlıdere, Pınarbaşı ve Yeşilyurt Belediyeleri ile Balatçık, Doğançay, Doğanlar, Küçükçiğli, Örnekköy, Naldöken ve Uzundere köylerinin kamu tüzelkişiliklerinin kaldırılmasına ve bu yerel yönetim birimlerinin ve bağlı işletmelerin, bütün hak ve borçları ile İzmir Belediyesine bağlanmasına karar verilmiştir.

1 Ocak 1981 tarihinden itibaren İzmir'de "Büyük Kent Belediye''si uygulaması başlamıştır. Belirtilen belediye ve köylerin katılması ile oluşan yeni sınır, "İzmir Metropoliten Alan Büyük Kent Bütünü" adıyla anılan İzmir Belediyesinin yeni sınırıdır. Çalışmamızda dikkate alınan bu alanın yüzölçümü 43.000 hektar olup km2'ye düşen nüfus yaklaşık 324 kişidir.

B— BÜYÜK KENT BELEDİYESİ YÖNETİM YAPISI VE HİZMETLERİN PAYLAŞIMI

Büyük Kent Belediye yönetimine 1981 yılında geçen İzmir Belediyesinde yönetsel yapı yeniden düzenlenmiştir. Ancak yeni bir uygulamanın getirdiği belirsizlik ve yönetim aksaklıkları hizmetleri etkilemiş, 25 Mart 1984 tarihinde yapılan Yerel Yönetim Seçimlerine kadar önemli gelişmeler kaydedilmemiştir. Bu yönüyle uygulama gecikmelerinden bahsetmek mümkündür. Bunun yanında, büyük kent belediyelerinin gelirleri ve görevleriyle ilgili 25 Mart 1984 tarihinde yürürlüğe giren 195 sayılı "Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında" KHK, 9 Temmuz 1984 tarihinde yürürlüğe giren 3030 sayılı "Büyük Şehir Belediye-

lerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" ile yürürlükten kaldırılmış ve yeni hükümler getirilmiştir. Bu nedenle yönetim gecikmelerinin hakim olduğu 1981 - 1984 yılları arası büyük kent yönetimine geçiş dönemi olarak değerlendirilebilir .

1. İZMİR BÜYÜK KENT BELEDİYESİ YÖNETİM YAPISI

Çevre belediyelerin birleştirilerek merkez belediyeye bağlanmasına ilişkin hukuki düzenlemeler gecikmeyle gerçekleştirildiği için kararsızlıktan doğan hizmet aksaklıklarına yol açmıştır denilebilir. Getirilen hukuki düzenlemeyle belediyeler, belediye şubelerine, köyler de mahallelere dönüştürülerek kaynak ve imkânları merkez belediyeye aktarılmıştır. Daha sonra 3030 sayılı Kanun hükümlerine göre ilçe belediyesi hudutları içinde bulunan ve ilçe belediyesi merkezi dışında kalan mevcut belediye şubeleri hiç bir işleme gerek kalmaksızın ilçe belediyesine bağlı şube müdürlüklerine dönüştürülmüş (Geçici md. 7) ve gerekli olmayanları da kaldırılmıştır.

Aslında birleşmede amaç, büyük belediyelerin kendi kaynak ve imkânlarından çevre belediyelerini de yararlandırmak olarak belirlenmekle beraber, 1984 yılına kadar büyük kent alanındaki yönetim biçimi bir sisteme oturmadığından yönetim gecikmeleri nedeniyle, hizmetler zamanında ve eşit olarak, İzmir Büyük Kent Belediyesi yönetim alanında yerine getirilememiştir.

Büyük kent yönetimine geçişte ortaya çıkan hizmet yetersizlikleri sorunu, kanımızca en kısa zamanda hizmetlerin paylaşımı ve gelirler konusunda hukuki düzenlemelere gidilememesinden kaynaklanmaktadır. Buna bağlı olarak hizmet sorunları da büyük ölçüde yönetim alanının büyümesine bağlı değildir. Aslında her belediyenin sahip olduğu sorunlar ve imkânsızlıklar başarısızlığı etkilemektedir. Böylece 1984 yılında büyük belediyelerin yönetsel ve mali yapıları konusundaki düzenlemelere gidilinceye kadar 1580 sayılı Belediye Kanunu çerçevesinde hizmetlerin bütünü "İzmir Büyük Kent Belediyesi" tarafından yürütülmeye çalışılmıştır.

1984 tarih ve 2972 sayılı "Mahalli idareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun" da, büyük belediyelerin kuruluşuna ilişkin hükümler belirlenmiştir.

2972 sayılı Kanunda, Belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan büyük kentlerde, büyük kent belediye başkanı seçimi için, o kent belediye hudutları içinin bir seçim çevresi (md. 4/1) olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, büyük kent belediye hudutları içinde kalan ilçelerin belediye başkanı ve belediye meclisi üyeleri seçiminde, her ilçenin bir seçim

çevresi olduğu belirtilmiştir (md. 4/2). Bu düzenlemenin yanısıra büyük- kent belediye yönetiminin hukuki statüsü, hizmetlerin planlanarak etkin ve uyumlu bir şekilde yürütülmesini sağlayacak 1984 tarihli ve 3030 sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir.

3030 sayılı büyük kent belediyelerinin yönetimine ilişkin Kanun gereğince, büyük kentlerde, o kentin adıyla bir "Büyük Kent Belediyesi", büyük kent dahilindeki ilçelerde ise, ilçelerin adını taşıyan "İlçe Belediyeleri" kurulmuştur (md. 4/1). Merkez ilçeler bu Kanunun uygulanması bakımından ayrı bir ilçe sayılmaktadır. Ayrıca bu ilçenin büyük kent belediyesi içinde kalan kısmında "Merkez İlçe Belediyesi" adı ile belediye teşkilatı kurulacaktır (md. 4/2).

Büyük kent yönetimine geçişte ortaya çıkan hizmet yetersizlikleri sorunu, kanımızca hizmetlerin paylaşımı ve gelirler konusundaki hukuki düzenlemelere zamanında gidilememesinden kaynaklanmaktadır. Buna bağlı olarak hizmet sorunları da büyük ölçüde yönetim alanının büyümesine bağlı değildir. Aslında her belediyenin sahip olduğu sorun ve imkânsızlıklar başarısızlığı etkilemektedir. Böylece 1984 yılında büyük belediyelerin yönetsel ve mali yapıları konusundaki düzenlemelere gidilinceye kadar 1580 sayılı Belediye Kanunu çerçevesinde hizmetlerin bütünü "İzmir Büyük Kent Belediyesi" tarafından yürütülmeye çalışılmıştır.

1984 tarih ve 2972 sayılı "Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun" da, büyük belediyelerin kuruluşu ve genel karar organlarının seçimine ilişkin hükümler belirlenmiştir. Adı geçen kanunda, "Belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan büyük kentlerde, büyük kent belediye başkanı seçimi için o kent belediye hudutları içinin bir seçim çevresi (md. 4/1) ve büyük kent belediye hudutları içinde kalan ilçelerin belediye başkanı ve belediye meclisi üyeleri seçiminde her ilçenin bir seçim çevresi olduğu belirtilmiştir (md. 4/2). Ancak 2972 sayılı Kanun, 1987 tarihli ve 3394 sayılı Kanunun 3 üncü maddesiyle değişikliğe uğramıştır. Yapılan yeni düzenlemeye göre; Belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan büyük kentlerde, büyük kent belediye başkanı ve büyük kent belediye başkanları seçimi için, büyük kent belediye hudutları içinin bir seçim çevresi (md. 4/1) ve büyük kent belediye hudutları içinde kalan ilçelerin belediye meclisi üyeleri seçimlerinde her ilçenin bir seçim çevresi (md. 4/2) olduğu hükme bağlanmıştır.

Kanımızca 2972 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinde değişiklik yapan bu tasarruf, gerek yerel yönetimlerin demokratikliği gerekse hizmet etkinliği açısından, büyük kent sisteminin ruhuna da aykırı görülmektedir. Nitekim ilçe belediye başkanları büyük ölçüde hizmet verdi-

ği belde içinde tanınacağından, esasen ilçe belediye hizmetlerinin belde içinde sınırlı konumu nedeniyle de uygulamada büyük kent belediyesi yönetim alanı içindeki tüm belde halkının aynı zamanda ilçe belediye başkanlarım da seçmesi, siyasi liderliği ön plana çıkarabilecektir. Başka bir ifadeyle ilçe belde halkına hizmet ikinci derecede öneme sahip olacaktır.

Belirtilen bu düzenlemelerin yanısıra büyük kent yönetiminin hukuki statüsü 1984 tarihli ve 3030 sayılı Kanunda yer almıştır. 3030 sayılı büyük kent belediyelerinin yönetimine ilişkin kanun gereğince, büyük kentlerde o kentin adıyla bir "Büyük Kent Belediyesi" büyük kent dahilindeki ilçelerde ise, ilçelerin adını taşıyan "İlçe Belediyeleri" kurulmuştur (md. 4/1). Merkez ilçeler bu kanunun uygulanması bakımından ayrı bir ilçe sayılmaktadır. Ayrıca bu ilçenin büyük kent belediyesi içinde kalan kısmında "Merkez İlçe Belediyesi" adıyla belediye teşkilatı kurulacaktır.

2. İZMİR BÜYÜK KENT BELEDİYE HİZMETLERİNİN PAYLAŞIMI

Büyük kent belediyelerinde iki düzeyli yönetim yapısını başlatan 3030 sayılı Kanun, büyük kent ve ilçe belediyelerine ait görevleri belirlemiştir.

Aşağıdaki tabloda "Büyük Kent Belediyelerinde" temel görevlerin "Büyük Kent" ve "İlçe Belediyeleri" arasındaki dağılımı belirtilen hukuki düzenlemelere göre gösterilmiştir.

İzmir Büyük Kent Bütününde, 1984 yılında idari bölünüşte ilçe olarak görülen Merkez, Bornova ve Karşıyaka yerleşimleri, belediye başkanı ve meclisini seçerek, belediye teşkilatını kurmuştur.[54]Ayrıca, bü-

[54] Büyük kent belediyesinin organları; Büyük Kent Belediye Meclisi, Büyük Kent Belediye Encümeni ve Büyük Kent Belediye Başkanı'dır. Büyük Kent Belediye Meclisleri 1984 tarihli ve 2972 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi gereğince, belediye hudutları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden teşekkül etmektedir. Buna göre tespit olunan büyük kent meclisi üyeleri her ilçe için seçilmiş olan asıl üyelerin seçiliş sıralarına göre baştan başlayarak yeter sayıya kadar inilmek suretiyle bulunur. İlçe belediye başkanları, büyük kent belediye meclisinin tabu üyesidir. Büyük kent belediye encümeni, büyük kent belediye başkanı veya vekil tayin edeceği şahsın başkanlığında, Genel Sekreter, büyük kent belediyesinin imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ve personel işlerini yürüten birim başkanlarından oluşmaktadır. Büyük kent belediye başkanı ise, belediye başkanına verilen kanuni görevlerin yanında, ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberliği sağlar. Bu teşkilatta ayrıca belediye başkan yardımcısı yer almamaktadır.

TABLO: 6

BÜYÜK KENT BELEDİYELERİNDE BAZI TEMEL HİZMETLERİN DAĞILIMI

	BELEDİYELER	
GÖREVLER	**BÜYÜK KENT**	**İLÇE**
TEMEL KENTSEL ALTYAPI		
Yollar ve meydanlar	X	
Meydan, yol, sokak adları	X	
Kanalizasyon	X	
Yeşil alan, parklar	X	X
Mezarlar	X	
Su	X	
Havagazı ve merkezi ısıtma	X	
TEMEL KENTSEL HİZMETLER		
Yolcu ve yük terminal kurma	X	
Çöp ve sanayi atıklarının değerlendirilmesi	X	
Çöp toplama		X
İtfaiye	X	
Trafik	X	
Kamu ulaşımı	X	
Temizlik ve kontrolü		X
Çevre sağlığı ve koruma	X	
İMAR HİZMETLERİ Nazım İmar Planı	X	
Tatbikat İmar Planı		X
İmar ruhsat ve inşaat kontrol		X
SOSYAL HİZMETLER Sağlık (hastane)	X	
EKONOMİK NİTELİKLİ HİZMETLER		
Yiyecek ve içecek maddeleri için laboratuvar	X	
Hal, pazar yerleri	X	X
Mezbaha	X	X
Sanayi Bölgesi Çarşısı	X	
Otel, dükkân yapmak, kiralamak	X	
Ticaret odaları organizesi	X	
DİĞER SOSYAL VE KÜLTÜREL HİZMETLER		
Eğlence ve benzeri yerler	X	X
Eski eserleri korumak		X
Kütüphane, kültür merkezi	X	X
Mesleki kurslar	X	X
Spor alanları	X	X
İhtiyarlara, çocuklara bakım ve yardım	X	X

Kaynak: 1580 sayılı Belediye Kanunu md. 15, 3030 sayılı Kanun md. 6'dan yararlanılarak hazırlanmıştır.

yük kentin adı ile ilçe belediyelerinin üstünde bir "Büyük Kent Belediyesi" kurulmuş, böylece Büyük Kent Belediyesi yönetiminde, iki düzeyli yönetsel yapı uygulamasına geçilmiştir. Buna göre ilçe belediyelerine bağlı belediye müdürlükleri belirlenmiştir. İzmir Merkez İlçesi şube müdürlükleri; Buca, Gaziemir, Balçova, Güzelbahçe, Narlıdere; Karşıyaka İlçesinin Büyükçiğli ve Bayraklı; Bornova'nın ise Çamdibi, Altındağ, Pınarbaşı ve Işıkkent'tir.[55]

İzmir büyük kent bütününde yer alan Çamdibi merkez kente olan uzaklığı 3 km, Yeşilyurt 4.5 km ve Gültepe 5.5 km ile kente çok yakın olmakla birlikte kırsal ve dağınık görünümünü koruyan gelişme alanlarıdır. Ayrıca, Buca 9 km, Karşıyaka 14 km ve Bornova 11 km ile hızla büyüyen yerleşimlerdir. Ancak büyük kent belediyesine bağlı belediyelerin kuruluşunda beldenin büyüklüğü ve gelişim potansiyeli değil, ilçe olması ölçüt alınmıştır. Bu durumda, gelişme potansiyeli fazla olan Buca kendine özgü belediye teşkilatına uzun süre sahip olamamış, ancak şube müdürlüğü uygulaması ile merkez ilçenin yerel kararlarını yürütmekle yetinilmiştir. Ortaya çıkan hizmet aksaklıkları nedeniyle Buca ilçe statüsüne 1987 yılında kavuşturulmuştur.* Bu idari düzenlemeye bağlı olarak İzmir Büyük Kent Belediyesi yönetim alanında Konak (merkez ilçe), Bornova, Karşıyaka ve Buca dahil, dört ilçe belediyesi yer alacaktır.

Tabloda da görüldüğü gibi, beldeye ilişkin görevler, büyük kent ve ilçe belediyeleri arasında dağıtılmış bulunmaktadır. Büyük Kent Belediyeleri, imarla ilgili görevlerinde; Büyük kentin nazım imar planlarının yapılması, yaptırılması ve uygulanmasını sağlamakta, ayrıca ilçe belediyelerinin nazım plana uygun hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylayıp, uygulanmasını denetlemektedir (3030, md. 6/A-b).

Büyük kent belediyelerinin temel kentsel altyapıya ilişkin görevleri ise, büyük kent dahilindeki meydan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu gibi yerlerin isimlendirilmesi ve numaralandırılmasını sağlamak olarak belirlenmiştir (3030, md. 6/A-c). Ayrıca, su kanalizasyon ve her nevi gaz, merkezi ısıtma ve bu maksatla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlet-

---

[55] Kaynak, İzmir Büyük Kent Belediyesi, 1984.

* Buca bucağı, 1987 tarih ve 3392 sayılı Kanunla ilçe statüsüne kavuşmuştur (4 Temmuz 1987 tarih ve 15509 sayılı R.G.); yapılacak ilk yerel seçimlerde belediye örgütü kurulacak beldenin hizmetleri, Büyük Kent Belediyesi tarafından yürütülmektedir.

tirmek (3030, md. 6/A-g) ve mezarlık alanlarının tespit ve tesisi ile işletilmesi de bu kanuna göre belediyelerin görevleri arasındadır.

Büyük kent belediyelerinin kentsel görevlerinde ise, kamu ulaşımının sağlanması için yolcu ve yük terminalleri kurma, çöp ve sanayi atıklarının değerlendirilmesi ve imhası için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek ve çevre sağlığı gibi hizmetler yer almıştır. Bunun yanında, kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek zabıta, itfaiye gibi belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamayı üstlenmiştir. Genelde, büyük kent belediyeleri, büyük kent alanında ortak finansman ve yatırımı gerektiren hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamaktadır.

Büyük kent belediyelerinin, ilçe belediyeleri ile paylaştığı görevler ise; yeşil sahalar, parklar ve bahçeler yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri (3030, md. 6/A-f) ve toptancı halleri ve mezbahalar (md. 6/A-l) yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek olarak belirlenmektedir.

İlçe belediyelerinin görevleri ise 3030 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi A fıkrası dışında kalan ve 1580 sayılı Belediye Kanunuyla belediyelere verilen tüm görevleri kapsamaktadır. Bu görevler, esas itibariyle temizlik, çöp toplama, mesleki kurslar ve kültürel faaliyetlerdir.

Büyük kent belediyeleri, üstlendikleri görevleri, belediyenin mali ve teknik imkânları ile nüfus ve hizmet alanını dikkate alarak, bu hizmetlerden yararlanacak ilçe belediyeleri arasında dengeli olarak yürütecektir (3030, md. 7/1). Ayrıca ilçe belediyesine ait görevlerden, ilgili belediyenin isteğiyle ve mali yükümlülüğü de kendisine ait olmak üzere, büyük kent belediyesince veya ortaklaşa bir veya birkaç hizmetin görülebileceği de belirtilmektedir (3030, md. 7/2). Bu durumda, büyük kent belediyesi, mali yükümlülük dışında kalan teknik ve personel yardımında bulunabilecek ve yol gösterici olabilecektir.

Hizmetlerin yerine getirilmesinde en büyük zorluk mali güçlüklere ilişkindir.[56] İlçe belediyesine ait ve yerine getirilemeyecek ölçüde yatırı-

[56] Belediyelerin mali imkânları, hizmetlerin yerine getirilebilmesinde önemli rol oynamaktadır. 1981 yılından bu yana belediye gelirlerinin artırılması yolundaki hukuki düzenlemeler ve merkezi yönetimin yardımları, özellikle büyük kent belediyelerini altyapı yatırımları başta olmak üzere çeşitli bayındırlık faaliyetlerine yönlendirmiştir. Bu konuda bkz. Zerrin Toprak, Kent Yönetimi ve Politikası, Akevler Akdeniz Bilimsel Araştırma Merkezi Ders Kitapları Seri 2, İzmir-1987, s. 129-132.

mı gerektiren bir hizmetin varlığı halinde, "Büyük Kent Belediyesi", mali yükü kendisine ait olmamak koşuluyla sadece hizmeti yürütecektir. Mali yükünü karşılayamadığında ilçe belediyesi, hizmeti yapmaktan vazgeçebilecektir. Bununla beraber, ilçe belediyesinin mali gücünün yetersizliğini ileri sürerek, hizmeti yerine getirmeden kaçınma halini, ilgili Kanunun "mali durumu yetersiz ilçe belediyelerine büyük şehir belediyesince mali yardımda bulunulabilir" (md. 7/10) hükmü ortadan kaldırmaktadır.

Kentsel hizmetler konusunda yapılan düzenlemelerin bir kısmı da, büyük kent içindeki altyapı hizmetleri ile kara ve deniz taşımacılığına ilişkin bulunmaktadır. Hizmetlerin bir koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyük kent belediye başkanının başkanlığında, yönetmelik ile belirlenecek kurum ve kuruluşların temsilcilerinin katılacağı bir "Alt Yapı Koordinasyon Merkezi" ile bir "Ulaşım Koordinasyon Merkezi" kurulacaktır (md. 7/3). Altyapı Koordinasyon Merkezi, kamu kurum ve kuruluşlarınca, büyük kent içinde yapılacak altyapı yatırımları için Kalkınma Planı ve Yıllık Programlara uygun olarak yapılacak taslak programlarda birden fazla kurum ve kuruluşça aynı anda yapılması gereken hizmetler belediyeler ve diğer kamu kuruluşlarının bütçelerine konan ödeneklerce karşılanacaktır. Böylece, hizmetlerin yerine getirilmesinde devlet yardımlarından yararlanılmaktadır.

Ortak programa alınmayan yatırımlar için, her Bakanlık ile, ilgili büyük kent ve ilçe belediyeleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, "Altyapı Koordinasyon Merkezi" tarafından belirtilen programa göre harcamalarını kendi bütçelerinden yapacaklardır (md. 7/5). Bu şekildeki bir uygulama ile hizmetlerde etkinlik ve verimlilik sağlanmaya çalışılmaktadır.

Hizmet verimliliğini sağlamak amacıyla "birlikte hareket" esasına dayandırılan bu sistem genelde diğer büyük belediyelerin çoğunda olduğu gibi, İzmir Büyük Kent Belediye Yönetiminde de çok başarılı uygulanamamıştır. Başka bir ifadeyle yeni bir yerleşim alanı olan Buca - Evka projelerinde başarısı görülmüş ancak diğer yerleşimlerde, sistemde birlik sağlanamamıştır. Buna bağlı olarak kentin bütününde mükerrer kazım ve yapımlar devam etmektedir.

Hizmet yetersizlikleri aslında büyük ölçüde Büyük Kent Belediye hizmet paylaşımının rasyonel esaslara oturtulamamasından kaynaklanmaktadır. 1580 sayılı Belediye Kanununun getirdiği dağınık hizmet konularından da etkilenen Büyük Kent belediyelerinin hemen her görevi yapar duruma gelmeleri ve ilçe belediyelerinin atıl kapasiteyle çalışması hizmet verimliliğini azaltmaktadır. Aslında belediye yönetiminde uy-

gulanan iki kademeli yönetsel yapı, paylaşım yoluyla verimliliği yükseltme düşüncesine dayanmaktadır. Örnek alınan modellerin hiçbirinde büyük kent belediyesi Türkiye örneğindeki gibi dağınık ve fazla görev paylaşımı yer almamaktadır. Nitekim ülkemizde büyük iktisadi projeler, büyük kent belediyelerinin ilgi alanını kamusal nitelikli ancak küçük ölçekte görülen (!) diğer hizmetlerden uzaklaştırabilmekte veya kent için marş beste yarışmaları gibi düşüncelere yaklaştırabilmektedir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türkiye'de kentsel nüfusun gelişmesi, birbirinden bağımsız uygulanan sosyo-ekonomik politikalar sonucu olumsuz yönde etkilenmiş ve kentleşme yalnızca bir nüfus artışı şeklinde anlam kazanmıştır. Başka bir ifadeyle kentleşme, batı ülkelerinde görüldüğü gibi, sanayileşmenin bir işlevi olarak gelişmemiş ancak sanayileşme için gerekli ortamı hazırlamıştır. Buna bağlı olarak, düzensiz ve aldatıcı bir kentleşme meydana gelmiştir. Kentleşme olayındaki hazırlıksızlık sosyal, iktisadi ve hukuki bakımdan açıkça görülmektedir. Kentleşme hizmet sorunlarına yol açan bir değişiklik gibi yorumlanmaya başlanmıştır. Bu olumsuz gelişmeyi ortadan kaldırmak için, özellikle büyük yerleşimlerde, kentsel fonksiyonların düzenlenmesi ve büyük kent yönetiminin daha geniş bir perspektif içinde ele alınması gerekmektedir.

Kentlerin büyümesiyle kentsel hizmetlerin yerine getirilmesinde verimliliğin sağlanması ve bunun kent büyüklüğüyle olan ilişkisi konusu günümüzde giderek önem kazanmaktadır. Böylece büyük bölge kentleri şeklinde bir Örgütlenme aşamasına ulaşılmış bulunmaktadır. Bölgenin idareyi yeniden düzenleme aracı olarak büyük yararı, kamu hizmetlerinin hepsi ya da çoğu için ortak bir alan oluşudur. Nitekim, arazinin düzenlenmesi, teknik olmadan önce idari mekanizma içinde yerini bulan yerel yönetimlerin görevlerinin gözden geçirilmesini gerektirmektedir. Bununla beraber, büyüklüğün demokrasi ile olan ilişkisi de gözden uzak tutulmamalıdır.

Ülkemizdeki yerel yönetimlerin demokratik kurumlar olmaları dikkate alındığında bunların bazı benzer nitelik göstermeleri nedeniyle, İngiliz yerel yönetimlerindeki gelişmeyle birlikte incelenmesi ve mukayese edilmeleri şu şekildeki değerlendirmelerin yapılmasına imkân sağlamaktadır.

İngiltere'de yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinin merkezi yönetim lehine değiştiği, yönetsel ve mali bağımlılığın arttığı görülmektedir.

Bu açıdan bakıldığında, İngiltere'deki uygulama ülkemizdeki gelişme ile benzerlik göstermektedir. Ancak, ülkemizde merkezileşmeye paralel olarak, yerel yönetimlerin etkinliği azalma eğilimi göstermektedir. İngiltere örneğinde, merkezin güçlenmesinin yerel yönetimlerin zayıflaması anlamına gelmediği gözlemlenmektedir. Merkezi yönetim, bu ülkede planlayıcı ve yönlendirici olup, yerel birimlerin hizmet üretiminde etkinliğini artırıcı yönde rol oynamaktadır.

Yönetsel açıdan da, İngiliz yerel yönetimleri üzerinde, merkezi yönetimin denetim yetkisi, yerel özerkliği zedelemeyecek bir gelişim göstermektedir. Bunun yanısıra, İngiliz yerel yönetimleri seçimle işbaşına geldiğinden, aynı zamanda halkın da doğrudan denetimi alanına girmiş bulunmaktadır. Böylece, yerel topluluklar hizmetini beğenmedikleri bir yönetime son verebilmektedirler. Bu şekilde halk yerel yönetimler üzerinde denetimini etkin bir şekilde yürütebilmekte ve yönetimi belli bir ölçüde yönlendirebilmektedir. Buna karşılık, Türkiye'de yerel yönetimler demokratik kuruluşlar oldukları halde, merkezin yoğun denetimine bağımlı kalmışlar ve halkta da kendi seçtikleri bu kurumlara son yıllara kadar sahip çıkma duygusu gelişmemiş bulunmaktadır. Böyle bir gelişim, ülkemizde, özellikle belediye başkanlarının atama yoluyla gelmesine imkân veren Belediye Kanunu hükmü uygulandığı sürece daha belirgin bir nitelik kazanabilmektedir.

Kent yönetiminde kademeli yönetsel yapı biçimini küçük yerleşimlerin demokratikliği ile büyük yerleşimlerin hizmetlerdeki etkinliği sağlamadaki önceliklerinin birlikte değerlendirilmesi açısından olumlu bir gelişme olarak kabul etmek mümkündür. Ancak kent alanının genişlemesine bağlı olarak hizmetlerin de boyutlarının büyümesi, yasal düzenleme gereği hemen her görevin Büyük Kent Belediyesi tarafından yerine getirilmesi sonucunu doğurmuş ve hizmetlerin yönetimlerce paylaşılarak etkinliğinin artırılması esası ortadan kalkmıştır.

Kanımızca, kentsel hizmetlerin paylaşımında diğer yerel yönetim birimlerinin —il özel idareleri ve ilçe belediyeleri— dikkate alınmaması bu sonucu yaratmıştır. Öte yandan bazı büyük ölçekli hizmetler özel kuruluşlara da yaptırılabilir. Bu durumda büyük kentlerle ilgili hukuki düzenleme hizmet paylaşımını gerçek anlamda gerçekleştirememiş ancak ilçe belediyelerini büyük kent belediyesine bağımlı duruma getirmiştir. Bu bağımlılık özellikle mali açıdan söz konusu olmaktadır. Öte yandan büyük hizmetlerin yerine getirilmesinde büyük kent belediyesi, zaten merkezi yönetime büyük ölçüde bağlı bulunmaktadır. Bununla birlikte böyle bir gelişme içinde yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanması ve korunması yolunda yeni düzenlemelerin yapılması da bir ge-

reklilik olarak ortaya çıkmaktadır. Bu tarz bir düzenleme gerçekleştirmeden, "yapma veya yapmama", "baskı altında tutma" veya "yerine getirme" arasında kararsızlık ve hizmetlerde yetersizlikle karşılaşılacağı doğaldır.

BİBLİYOGRAFYA

AKKURT Fahri; "İzmir Belediyesi ve Bağlı Kuruluşların 1981 Bütçelerindeki Temel Prensipler", Ege Birlik Dergisi, Yıl: 1, S. 2, Haziran-1981.

AKTAN Tahir; "Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi" A.İ.D. C. 9, S. 3, Eylül - 1976.

ARSLAN Süleyman; **Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, A.İ.T.İ.A. Yayını 109, Ankara- 1978.

AT AY M. Çınar; **Tarih İçinde İzmir**, Yaşar Eğitim Kültür Vakfı Yayını 3, İzmir- 1978.

BYRNE Tony; **Local Government in Britain**, Penguin Books, Middlesex-1981.

Cumhuriyetin Ellinci Yılında İstanbul'un İdari Sorunları Semineri, İstanbul Üniversitesi Yayını 1885, (14-17 Mayıs 1973) İstanbul - 1973.

DAHL Robert A. ve Edward R. Tufte; **Size and Democracy**, Stanford Üniversity Press, Stanford Califomia-1973.

EKE Ali Erkan; **Anakent Yönetimi ve Yönetimler arası İlişkiler**, A.Ü. SBF. Yayını 505, Ankara - 1982.

ERDUMLU Güngör; **Türkiye'de Metropoliten Yönetim Sorunları ve Bir Sistem Önerisi**, DPT, SPD, Ankara -1975 (Teksir)

ERDEM Ümit; **Yanlış Kaynak Kullanımında Yapısal Değişim'in Etkileri ile İlgili Bir Örnekleme** (Der.) Orhan Uslu ve Ayşe Türkman, Atatürk Kültür Merkezi (3-5 Haziran 1982) tarihinde yapılan "Çevre 82" Sempozyumu, E.Ü. İnşaat Fakültesi Matbaası, İzmir- 1982.

FAINSTEIN Norman. I ve Susan S. Fainstein, **Urban Policy Under Capitalism**, Sage Pumlications Ltd. London-1982.

GOLDSMITH Micheal; **Politics, Planning and the City**, Hutchinson Publishers, London - 1980.

GÖKTAŞ Mehmet Ali; **Türkiye'de Konut Sorunları ve Sosyal Konut Politikası,**
A.Ü.İ.T.B.F. Yayını 64/42, İzmir- 1974.

İMAR VE İSKÂN BAKANLIĞI, "Büyük Şehir Birliği Kanun Tasarısı" Ankara- 1975.

İMAR VE İSKÂN BAKANLIĞI, "Büyük İstanbul Bölgesi", Uluslararası Kent Yönetim Sorunları Seminerinin Değerlendirilmesi, Ankara- 1973 (Teksir).

İMAR VE İSKÂN BAKANLIĞI, 50 yılda İmar ve Yerleşme (1923- 1973), Ankara- 1973.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, "Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı", Ankara- 1972 (Teksir).

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, "İstanbul Hizmet Birliği Kanun Tasarısı", Ankara-1975 (Teksir).

İstanbul Bölge Kalkınması Kongresi Tebliğler ve Kararlar, Türkiye Basımevi, İstanbul-1967.

2000 yılında İstanbul, İ.T.Ü.M.F. Şehircilik Enstitüsü, 6. Danışma Kurulu. 25 - 26 Aralık 1975 Toplantısı Bildirileri.

KELEŞ Ruşen ve Fehmi Yavuz; **Yerel Yönetimler**, Erk Matbaası, Ankara-1983.

KING. D.N.; "Local Government Finance and Authonomy", **Town Hail Power or White Hail Pawn?** The Institute Economic Affairs, London - 1980.

KNOWLES Raymond S.B.; **Modem Management in Local Government,** İkinci Baskı, Barry Rose Publishers Ltd. Surrey-1977.

MUMCU Uğur; "İngiliz Hukukunda Ultra Vires Kavramı" **Ankara H.F. Dergisi**, C. 27, S. 1-2, Ankara - 1970.

NADAROĞLU **Halil; Mahalli İdareler**, Sermet Matbaası, İstanbul - 1978.

NEWTON K.; "Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness and Democracy in Local Government" C. XXX, S. 2, Political Studies' den ayrı bası, Claredon Press, Oxford-1982.

ORTAYLI İlber; **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler** (1840-1878), Fakülteler Matbaası, İstanbul -1974.

ÖRÜCÜ Esin; İngiltere'de İdare'nin Sorumluluğu ve Yargısal Denetiminde Uygulanan Başlıca İdare Hukuku İlkeleri", **Onar Armağanı**, İ.Ü.H.F. Yayım 530, İstanbul -1977.

STANLEY de Smith; **Constitutional and Administrative Law de Smith**, (Edit.) Harry Street ve Rodney Brazier, Dördüncü Baskı, Penguin Books Ltd. Middlesex-1981.

STANYER Jeffrey; **Understanding Local Government**, İkinci Baskı, Billing and Sons Limited, Oxford - 1980.

T. C. Başbakanlık D.P.T.; 1969 yılı Programı, Yayın No: 748.

T.C. Başbakanlık D.P.T.; 1971 yılı Programı, Yayın No: 1004.

TOPRAK Zerrin; **Kent Yönetimi ve Politikası**, Akevler Akdeniz Bilimsel Araştırma Merkezi Ders Kitapları Seri 2, İzmir - 1987.

TURAK Esat; T.M.M.O. I. Fizikî Plan Semineri (22-24 Ocak 1968).

VERSAN Vakur; **Amme İdaresi**, İ.İ.T.İ.A. Yayını 150/1960, İstanbul -1960.

PLANLAMA İŞLEVİ ÖRNEĞİNDE BÜYÜK KENT İLE İLÇE BELEDİYELERİNİN İLİŞKİLERİ

Birgül GÜLER
TODAİE Asistanı

Türkiye'de büyük kentlerin sorunlarına çözüm bulmak üzere çeyrek yüzyıla yakın bir süre boyunca gösterilen çabalar, 1984 yılında 3030 sayılı yasanın yürürlüğe konmasıyla belli bir sonuca ulaştırılmıştır.[1] 3030 sayılı yasayla büyük kentlerde "hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak" bir yapı oluşturulmak istenmiştir. Bu yapının kapsayıcı parçası, "büyük şehir belediyesi" olarak adlandırılan ve kurulduğu büyük kentin sınırları içinde hizmet veren birimdir. İkinci kademeyi oluşturan diğer parçalar, büyük kent sınırları içinde bulunan ilçelerde, ilçelerin büyük kent sınırları içinde kalan parçasında etkinlik göstermekte ve kuruldukları ilçenin adı ile anılmaktadırlar. İkili yapının içerisinde, örgütsel oluşum bakımından farklı bir statüde olmakla birlikte üçüncü bir basamaktan söz edilebilir: Belediye şubeleri. Büyük kent belediyelerince değil, ancak ilçe belediyelerince kurulabilen belediye şubeleri, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen işlemler uyarınca oluşturulmaktadır.[2] Dünyada, anakent/ metropolis olgusunun gereklerini karşılamak üzere geliştirilmiş bulunan iki kademeli yönetim modeli, ülkemizde ilk uygulama dönemini tamamlamak üzeredir. Model Türkiye için bütünüyle değilse bile önemli ölçüde yenidir. Bütünüyle yeni değildir, çünkü her bir kademenin kendi içinde işleyişi, merkezi yönetimle ve kamuoyu ile ilişkileri geleneksel sistemde olduğundan daha değişik değildir. Modelin yeniliği ve önemi, kademeler arası ilişkilerin kendisinde saklıdır. Burada, birisi bir bütünün kapsayıcı parçasını, öbürleri aynı bütünün tamamlayıcı

---

[1] Birgül Güler, "Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları", Türk İdare Dergisi, Yıl 59, Sayı 374 (Mart 1987), s. 117-143.

[2] 1580'e göre belediye şubesi kurabilmek için, orada oturan seçmenlerin en az yarıdan çoğunun ya da belediye meclisinin o yerin mülki 'amirine başvurması, mülki amirin ilçe yönetim kurulunun kararım alması, sonucun vali aracılığı ile il yönetim kurulunun kararına sunulması, Danıştay'ın görüşü, Bakanlar Kurulu'nun uygun görmesi, Cumhurbaşkanı'nın onayı gerekmektedir. Görüldüğü gibi, şube kurmaya ilişkin karar sürecinde büyük kent belediyesi yer almamaktadır. Ayrıca yerel karar ve İçişleri Bakanlığı onayı ile gerçekleşebilecek bir işlem gereksiz sayıda onaya bağlı tutulmuş bulunmaktadır.

parçalarını oluşturan, aynı zamanda herbiri seçilmiş organlarca ayakta duran yerel yönetimler arasındaki işbölümü ve işbirliği sözkonusudur. Ülkemizde belediyeler, 1984 yılına kadar, birbirleriyle "eşitler arası ilişki" dışında başka hiçbir ilişki türü tanımamışken, yeni uygulama, belli bir coğrafi mekanda etkinlikte bulunan yerel yönetimler arasında değişik bir ilişki türü getirmiş bulunmaktadır.

Bu yazıda, büyük kent belediyesi modelinin varlık nedenlerinden biri olan "planlama" işlevi örnek alınarak, hem bu işlevin yasal düzeydeki özellikleri, hem yürütülmesindeki etkinlik düzeyi, hem de her iki düzeyde büyük kent ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler irdelenmektedir. İşlev, iki ayrı alana ilişkindir. Bunların birisi kent planlaması, öbürü yatırım ve hizmet planlamasıdır. Büyük kentlerde kent ve yatırım - hizmet planlaması hangi yasal dayanaklara göre, nasıl bir örgütsel yapı içerisinde gerçekleştirilmektedir? İlgili yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkilerin niteliği nedir? Bir bütün olarak büyük kent yönetimi ile merkezi yönetim ilişkilerinin ana özellikleri nelerdir?... Bu ve benzeri soruların karşılıkları, Ankara ile İzmir kentlerindeki uygulamalar izlenerek bulunmaya çalışılmıştır. Burada konu, önce genel olarak, görevlerin ilgili yerel yönetimler arasında nasıl paylaştırıldığı, sonra kent ve yatırım - hizmet planlaması örneklerinde sürecin ve ilişkilerin nasıl yapılaştığı anlatılarak İncelenmektedir.

GÖREVLERİN DAĞILIMI

Büyük kent belediyesinin tanımlayıcı işlevleri planlama, eşgüdüm ve denetimdir. Kent bütününe yönelik imar, ulaşım, toplu taşıma, altyapı yatırımları, çevre sağlığı, esenlik hizmetleri tek elden büyük kent belediyesince yerine getirilmektedir. İlçe belediyeleri ise asıl olarak hizmet birimleridir. Bunların temel nitelikteki kararları büyük kent belediyesinin denetimine açık kimi zaman da onayına bağlı tutulmuştur. İlgili yasal metinler, büyük kent bütününde hangi görevlerin hangi birimlerce yerine getirileceğini saptamış, ayrıca uygulamada ilişkilerin yönünü belirleyen kimi ölçütler getirmiştir. Bununla birlikte yerel yönetimler, temel nitelikteki kararların alınması ve uygulanmasında bütünüyle kendi başlarına hareket etmemektedirler. Özellikle büyük kentlerde merkezi yönetim, etkin bir biçimde devrededir. Beşinci Beş Yıllık Plan, kentsel hizmetlerin tümünün belediyelerce yerine getirilmesini öngörmektedir. Ancak bu ilke beraberinde, büyük ölçüde devletten ayrılan paylar ile ayakta duran yerel yönetimler için yeni bir denetim anlayışını da getirmiştir. Plan'a göre, belediyelerin gelirlerini harcama biçimleri ile hizmetlerde öncelik sıralaması merkezi yönetimce belirle-

necek, belli büyüklüklerdeki yatırım harcamaları Devlet Planlama Teşkilatı'nca onaylanacak, yatırımlar üzerindeki genel denetim, yatırım programları, programa alınan yatırımların projelendirilmesi, kaynakların belirlenmesi çalışmaları üzerine oturtulacak "Belediye Hizmetleri Master Planı" aracılığıyla sağlanacaktır.[3] Türkiye'de büyük kent yönetimi modeli, merkezi yönetimin kent planlamasına ilişkin yetkilerde gerilediği, yatırım planlaması konusunda ise yerel yönetimlere aktarılan paylar oranında etkin bir rol üstlendiği bir dönemde doğmuştur. Bu nedenle büyük kent ile ilçe belediyeleri arasındaki görev dağılımından söz ederken merkezi yönetimi atlamak önemli bir yanlış olacaktır.

Büyük kent belediyelerinin görevleri, 3030 sayılı Yasada on altı madde halinde sıralanmıştır. Aşağıya alınmış bulunan görevlerden ilk ikisi planlama, sonraki on ikisi hizmetler, son ikisi ise eşgüdüme ilişkindir :

a. Büyük kent yatırım plan ve programlarını yapmak,

b. Büyük kent nazım imar planları yapmak, yaptırmak, onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek,

c. Büyük kent içindeki alan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onaranını sağlamak ve yasaların verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek,

d. Yolcu, yük terminalleri, katlı otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek (2.11.1985 gün ve 18916/Mükerrer sayılı Resmi Gazete'de de yayımlanan Otopark Yönetmeliği, onaylı imar planı ya da otopark yerlerini gösteren planlarda bulunan otoparkların, belediyelerin beş yıllık imar programlarına alınmasını zorunlu saymış, programda bulunmayan ancak Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca gerekli görülen durumlarda otopark yapımı için belediyelere ek beş yıllık imar programı yaptırılabileceği hükmü getirilmiştir. Md. 7, 8-b),

e. Çevre sağlığının korunmasını sağlamak, 1., 2., 3. sınıf gayrı sıhhi kuruluşlara açılış ve çalışma ruhsatı vermek (Yasanın uygulama yönetmeliği, gerektiğinde hizmette kolaylık, sürat ve etkinliği sağlamak amacı ile 2. ve 3. sınıfa giren kuruluşlarla ilgili görevlerin tamamı ya da bir kısmının ilçe belediyelere devredilebileceği hükmünü getirmiştir. Md. 19/2. Bilindiği gibi önceden ruhsatlar mülki idare amirlikleri ile Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı nca verilmekteydi.),

---

[3] Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Beşinci Beş Yıllık Plan, s. 169; 1986 Yılı Programı, s. 330 - 332.

f. Yeşil alanlar, park ve bahçeler yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerler yapmak, işletmek, işlettirmek (Bu görevler, ilçe belediyelerince de yerine getirilebilecektir.),

g. Büyük kentte su, kanalizasyon, gaz, merkezi ısıtma ve toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek,

h. Yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek,

i. Mezarlık alanlarını saptamak, kurmak, işlettirmek,

j. Çöplerin ve sanayi atıklarının toplama yerlerini belirtmek, değerlendirilmesi ve yok edilmesi için gerekli tesisleri kurmak, işletmek,

k. Meydan, bulvar, cadde, yol, sokak ismi ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek,

l. Toptancı halleri ve mezbahalar yapmak, işletmek (Yasa, (f) maddesinde sayılan görevin yanısıra bu görevin de ilçe belediyelerce yerine getirilebileceğini belirtmektedir.),

m. İtfaiye hizmetlerini yürütmek, patlayıcı ve yanıcı maddeler üreten ve depolayan yerleri saptayarak, fabrikalar ve sanayi kuruluşlarının bulundurmaları zorunlu olan yangın söndürme ve çevre sağlığına ilişkin araç, gereç ve tesisleri saptamak, bu kuruluşları denetlemek,

n. Büyük kent belediyesince işletilen alanlarda zabıta hizmeti ile diğer belediye hizmetleri ve ruhsat verme işlemlerini yürütmek,

o. Büyük kent çapında ortak finansman ve yatırım gerektiren hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak,

p. İlçe belediyeleri arasındaki uyuşmazlıklarda zabıta veya diğer belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak.

Sayılan görevlerin önemli bir bölümü, geleneksel belediye hizmetlerini içermektedir. Sağlığa aykırı kuruluşlara ruhsat verme, laboratuvar kurma, işletme, numaralandırma, sınırlı da olsa zabıta hizmetleri, yanıcı madde depolarının denetlenmesi gibi işlemler, büyük kent belediyesini ağırlıklı olarak bir "hizmet" belediyesi konumuna getirmektedir. Gerçekte geleneksel belediye hizmetlerini yerine getirme görevi, ilçe belediyelerinindir. Görev dağılımında büyük kent belediyesi formülünün taşıdığı espri gözardı edilmekte, bu nedenle iki kademe arasında görev ve yetki geçişmeleri ile çatışmaları önlemek güçleşmektedir. Görev dağılımına üçüncü bir kademe olarak merkezi yönetimi eklersek, görev ve yetki geçişmesinin boyutları ile önemi kendiliğinden açı-

ÇİZELGE : I

BÜYÜKKENT VE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDA GÖREVLERİN BÖLÜŞÜMÜ

M Merkez / A Büyük Kent / B İlçe Belediye

PLANLAMA	AB	TÜZEL METİN YAPMA	AB	İZİN/DENETL.	BA
Nazım İmar Planı	A	Büyük Kent İmar Y.	A	Kanal Ruh.	A
Uygulama Planı	B	İlçe İmar Yön.	B	İnşaat Ruh.	B
Parselasy. Planı	B	Zabıta Yönetmeliği	B	Oturma İz.	B
Yatırım Pl. Prog.	A	Gayrisıhhi Mü.Yön.	A	Defin Ruh.	B
İlçe Yat. Pl. Prog.	B			Gayris.Mü.R.	BA
ULAŞIM / YOL	**MAB**	**TRAFİK DÜZENLEME1**	**MA**	**SAĞLIK-ESEN.**	**AB**
Ekspres Yol,		Trafik Düzenleme	A	Zabıta	B
Köprüler	M	Park Yeri Yapımı	A	İtfaiye	A
Ana yol, meydan	A	Alt-Üst Geçit,		Mezarlık	A
Ara yollar	B	Sinyalizasyon	A	Çevre Sağ.	A
Toplu Taşıma	A	Karayolu kenarın-		Laboratuvar	A
Sokak Temizleme	B	daki yapı tesis yapımı	A	Çöp. top.yoket.	B
		Sokak, kaldırımlar	B		
SU	**MA**	**KONUT**	**A**	**EĞLENCE YERİ**	**AB**
Saflaştırma,		Toplu Konut	A	Bölgesel Park	A
pompalama, hat				Yerel Parklar	B
dağıtım sistemi	M				
Kent içi dağıtım	A				
Fiş toplama	A				

KANAL	MA	HAL ve MEZBAHA	AB
Ana hatlar,		Toptancı hali,	
boşaltma sistemi	MA	mezbaha	A
Bağlama sistemi	AB	Semt hali	B

1. Trafik düzenleme işlevi, Emniyet Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, İl Trafik Komisyonu, Trafik Fen Heyeti gibi merkezi yönetim kuruluşları ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi ile işbirliği yapılarak yerine getirilir.

2. Kanalizasyon hizmeti, büyük kent belediyesinin görevi olarak kabul edilmiş bulunmaktadır. Bu hizmet büyük kent belediyelerine bağlı olarak kurulan Su ve Kanalizasyon Yönetimi Genel Müdürlükleri tarafından yerine getirilecektir.

ğa çıkacaktır. Aşağıdaki çizelge, görevlerin bu üç birim arasında nasıl

dağıtıldığını göstermektedir. Buraya kadar söylenenler ile çizelgede yer alan bilgiler, görev dağılımında statik boyutu anlatmaktadır. Konumuz bakımından daha önemli olan dinamik boyuttur. 3030 sayılı yasanın uygulama yönetmeliği (R.G. 12.12.1984, 18603), uygulamaya yön vermek üzere dört kural getirmiştir. Birincisi, büyük kent belediyesi büyük kent bütününe yönelik hizmetleri yerine getirirken, hem kent bütününde hem ilçe belediyeleri arasında "dengeli" hizmet dağıtımıyla yükümlüdür. Dengeyi sağlamada ölçüt, ilçe belediyelerin "mali, teknik imkânları ile nüfus ve hizmet alanı"dır (3030/Md. 7). İkincisi, büyük kent bütününde ortak finansman ve yatırım gerektiren hizmetler büyük kent belediyesince yerine getirilecektir. Ancak belediye, bu tür hizmetler için ilçe belediyelerinin ayrı ayrı ya da ortaklaşa katkıda bulunmalarını isteyebilecektir. İlçe belediyelerin katılma koşulları ile yönetime ilişkin esaslar, katılanlar arasında yapılacak protokoller ile saptanacaktır. Üçüncüsü, asıl olarak ilçe belediyelerin kendilerine ait olan kimi görevler, büyük kent belediyesi ile ortaklaşa ya da devretme yoluyla doğrudan büyük kent belediyesince yapılabilecektir. Bu uygulama, ilki ilçe belediyesince talepte bulunulması, İkincisi talebin büyük kent belediye meclisince kabul edilmesi olmak üzere iki koşulun birlikte var olmasına bağlanmıştır.[4] Son olarak büyük kent belediyesi, akçal yetersizlik ile karşı karşıya bulunan ilçe belediyelere yardım yapabilecektir. Yardım, hibe ya da kredi verme biçiminde yapılabilmekte, yardım yapılması, yardımın biçimi ve koşulları büyük kent belediye meclisince karara bağlanmaktadır. Meclis bu yetkiyi, bazı "hal ve şartlar" varsa kullanabilecektir : 1. İlçe belediye nüfusunun az olması, belli mevsimlere göre değişkenlik göstermesi, 2. sosyo-ekonomik gelişme düzeyinin düşük olması, 3. bütçe ve mal varlığının yetersiz olması, 4. bütçede öngörülen gelirlerin gerçekleşmesinin herhangi bir nedenle mümkün olmaması. Meclis'in yardımda bulunma kararı alabilmesi için, bu koşullardan en az birisinin bulunması gerekmektedir. (Yönetmelik/Md. 29, 30, 31). Uygulamada büyük kent ile ilçe belediyeler arasındaki ilişkiler, sözü edilen ilkeler çerçevesinde kurulmaktadır.

KENT PLANLAMASI

Büyük kentlerde kent planlaması, özel olarak 3030 sayılı yasa, genel olarak 3194 sayılı İmar Kanunu (R.G. 9.5.1985, 18749) ile düzenlen-

mistir. Bilindiği gibi yürürlüğe koyulan 3194 sayılı yasa, öncekilerden değişik

[4] 3030 sayılı yasa bu tür uygulamalarda akçal yükün tamamının ilgili ilçe belediyesince karşılanmasını öngörmekte (Md. 7), yönetmelik ise hizmetin ortak yapılması durumunda akçal yükün hizmetin bölüşülmesi esas alınarak paylaşılmasını karara bağlamış bulunmaktadır (Md. 29).

olarak imar kurumunun planlama ağırlıklı olması ve planlama sürecinde görev ve yetki paylaşımında yerel yönetimleri ön plana çıkarmasıyla dikkati çekmektedir. Yasa, kapsadıkları alan ve amaçları açısından planları, bölge planı, nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak belirlemiş,[5] bu zincire revizyon imar planı, ilave imar planı ve mevzii imar planı adlarıyla anılan üç dar amaçlı plan türü daha eklenmiştir. (İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik, R.G. 2.11.1985, 18916)

Yasal Durum

İmar Yasası, plan yapma, yaptırma, onama yetkilerini belediyelere bırakmış, valilikleri belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan yerler için aynı yetkilerle donatmıştır. Bölge planı kavramının getirilmesiyle planlayıcı kuruluşlar zincirine DPT'ın da katmıştır. Yasayla birlikte gelen bir yenilik de yapı izni verme yetkisinin belediye ve valiliklere ek olarak yeminli serbest mimarlık ve mühendislik bürolarına vermesi olmuş, ancak bu düzenleme bilindiği gibi Anayasa Mahkemesince iptal edilerek yürürlükten kaldırılmıştır. Kent planlamasıyla görevli birimler imar planlarını ya doğrudan kendileri ya ihale yoluyla özel kişi ve kuruluşlara ya da İller Bankası'na yetki vermek yoluyla yaptırabileceklerdir. Belediyeler planlarını kendileri yapacaklarsa, planlama gru-

bunun o yerleşmenin planlarının yapılmasında aranan yeterliğe sahip olması

[5] Bölge planı, belirlenen bir bölgenin "sosyoekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve altyapıların dağılımını belirlemek" amacıyla, gerekli görüldüğü taktirde DPT'nca hazırlanacaktır. Nazım imar planı, "varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadostral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının genel kullanılış biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilişkilerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporuyla beraber bir bütün olan plandır. Uygulama imar planı ise, tasdikli halihazır haritalar üzerine, varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama planlarına esas olarak uygulama etaplarını gösteren plan" dır. (3194 / Md. 8-a, Md. 5) Yasa'da plan kademeleri arasında sayılmamakla birlikte adı geçen "çevre düzeni planı", "ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plan" olarak tanımlanmakta, kim tarafından yapılacağı konusunda ise hüküm bulunmamaktadır. Ancak uygulamada bu tür planlar, öteden beri nazım planı yapanlarca hazırlanmaktadır. (3194 / Md. 5)

gerekir. Ayrıca görev alanlar, Bayındırlık ve İskan Bakanlığına bildirilir. Planlar ihale yoluyla yaptırılacaksa, yüklenicinin o yerleşme için en az yeterlilik belgesine sahip olması gerekmektedir. Yeterlilik belgesi Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca verilmekte, yüklenicilerin sicilleri yine bu bakanlıkça tutulmaktadır. (İmar Planlarının Yapımını Yüklenecek Müellif ve Müellif Kuruluşlarının Yeterlilik Yönetmeliği, R.G. 2.11.1985, 18916) Hazırlanan planlar belediye (ya da valilik) tarafından onaylanmakta, askı sonunda gelen itirazlar belediye meclisinde görüşülerek karara bağlanmakta ve bu karara karşı itiraz yolu bulunmamaktadır.[6]

Merkezi yönetim kent planlama sürecine temel olarak üç konuda karışmaktadır. Birincisi, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı gerek gördüğü durumlarda ilgili yönetime bilgi vererek, gerektiğinde işbirliği sağlayarak planların tamamını ya da bir kısmını yapmaya, değiştirmeye ve onaylamaya yetkilidir. Bakanlık bu yetkisini, a. genel yaşamı etkileyen afetler, toplu konut uygulamaları ya da Gecekondu Yasası'nın uygulanması amacıyla plan ya da plan değişikliği yapılmasına gerek görmesi, birden çok belediyeyi kapsayan büyük kent alanları için planlamaya gereksinme duyulması, c. içinden ya da çevresinden demiryolu, karayolu geçen, havaalanı, denizyolu bağlantısı bulunan yerlerde planlama yapılmasını gerekli görmesi durumlarında kullanabilecektir. (3194/Md. 9) İkinci olarak Bakanlık, bir kamu hizmeti için imar planında yer alması ya da planda değişiklik yapılması durumunda valilik

kanalı ile belediyeye talimat vermeye, gerekirse imar olanının gerekli kısmını

---

[6] Planlama işlevinin yapısı gereği yerelleşmeyi zorunlu kıldığı açıktır. İşlevin yerel yönetimlere bırakılması bu nedenle olumludur. Bununla birlikte, belediyelerde önceki yapının vesayetçi yapısından kaynaklanan örgütlenme ve yeterli nitelikle sayıda teknik eleman yokluğu, belediyelerin bu görevi yerine getirip getiremeyecekleri yolunda kuşkulara yol açmıştır. Belediyelerin % 95'inden fazlası, kent planlamasıyla görevlendirilecek elemana sahip değildir. İhale yoluyla plan yaptırmak yolu açıksa da istemi karşılayacak sayıda yüklenici yoktur. İller Bankası'na gelince, Banka kuruluşundan bu yana toplam harcamaları arasında imar planlarına yalnızca %0.38 oranında bir pay ayırmış, 1957 - 1979 yılları arasında yetkisini aldığı toplam 2150 işin 230'unu emaneten, geri kalan % 89'luk kısmı ise ihale yoluyla yaptırmıştır. Gerçekten de plan yapma/yaptırma olanakları oldukça kısıtlıdır. Ancak bu durum planlama yetkisinin belediyelere verilmesinden değil, belediyeler dışında bir dizi başka faktörden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla yaşanan darboğazı, işlevin uzun yıllar merkezi yönetimce sahiplenilmesi ve planlama çalışmalarının ağır, aksak temso nedeniyle birikerek sorunların üstüste yığılmasına bağlamak gerekmektedir. Dumrul Yavaş, "İmar Planlarının Elde Ediliş Yöntemlerine Karşılaştırmalı Bir Bakış", İmar Planlan Yapım ve Uygulama Süreci Semineri, SPMMO, Ankara 1981, s. 11, Ziya Çöker, İller Bankası ve Mahalli İdareler, İller Bankası Yayını, Ankara 1986, s. 270-271.

yapmaya ve onaylamaya yetkili kılınmıştır. (3194/Md. 9 - Üçüncü paragraf) Üçüncüsü Bakanlık, birden fazla belediyeyi ilgilendiren imar planlarının hazırlanmasında, kabul ve onaylanması sırasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkları çözmek ve gerekirse —ilgili meclislerin üzerine çıkarak— planları onaylamak yetkisine sahiptir. Bu maddelere, yasanın ardından yürürlüğe giren dokuz yönetmeliğin, ayrıntı niteliğindeki düzenlemelerle çok sayıda yetkiyi yine merkezi yönetimin eline verme eğilimi eklenirse, merkez-yerel yönetim dengesinde geleneklerin ve mevcut yapının merkeziyetçi karakterinin oldukça etkin olduğu ortaya çıkmaktadır. Kent planlamasında Bakanlığa tanınmış bulunan yetkiler, küçük belediyelerden çok büyük kent belediyelerini ilgilendirmektedir.

Büyük kentlerde kent planlaması, 3030 sayılı yasa ile iki kademeli yapıya koşut olarak, büyük kent ile ilçe belediyeleri arasında paylaştırılmıştır. Nazım imar planı büyük kent belediyesince uygulama imar planı ise ilçe belediyelerce yapılacaktır. Uygulama imar planları, ilçe belediyesince kabul edildikten sonra onaylanmak üzere büyük kent belediyesine gönderilecektir. Büyük kent belediyesi bu planları inceleyerek aynen ya da değiştirerek onaylama ve uygulamaları denetleme yetkisine sahiptir. Herhangi bir uyuşmazlık durumunda devreye Bayındırlık ve iskân Bakanlığı girmekte, uzlaşmaya gidilememesi sözkonusu olduğunda Bakanlık planı düzenleyerek onaylamakta ve karar kesin olmaktadır. Planlama işlevinin birimler arasında paylaştırılmasında açık olmayan bir nokta, mücavir alanlarda planlama yetkisinin büyük kent belediyesine mi yoksa ilçe belediyelere mi ait olduğudur. İzmir'de mücavir alanlar büyük kent, Ankara'da ise ilgili ilçe belediyelerince üstlenilmiş bulunmaktadır. Hazırlanan planların uygulanması, büyük kent belediyesince hazırlanan "Büyük Kent İmar Yönetmeliği" ile bu yönetmeliğe uygun olarak hazırlanan "ilçe belediyesi imar yönetmeliği" çerçevesinde gerçekleştirilmekte, ilçe imar yönetmelikleri meclisçe kabul edildikten sonra büyük kent belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girmektedir. İlçe belediyelerin imar uygulamaları —bina, inşaat ve onaranları ile ilgili ruhsat verme, proje onaylama, değiştirme, imar ve yapılaşma ile ilgili tüm iş ve işlemler ile imar birimleri— büyük kent belediyesinin denetimine açıktır. Denetleme, büyük kent belediye başkanınca görevlendirilecek personel aracılığıyla yapılabileceği gibi büyük kent belediyesinde görevli bir denetim birimi eliyle de gerçekleştirilebilir. Büyük kent belediyesi, bu denetleme sonucunda usulsüzlükleri düzeltme, düzelttirme, gerektiğinde ilgililer hakkında yasal işlem yapma yetkisine sahip kılınmıştır. Görüldüğü gibi büyük kent - ilçe belediye

ilişkisi, bakanlık - belediye ilişkisindeki "hiyerarşik" yapıya yakın bir vesayet kuralı üzerine kurulmuştur. Bu yapı istendiğinde "üstün mutlak güçlülüğü" doğrultusunda kullanılabilecek özellikler taşımaktadır denebilir.

Uygulama : İzmir Örneği

Türkiye'de günümüze dek, kent planlaması örgütlenmesinde üç değişik model denenmiştir. Bunlardan birisi başkent Ankara'yı planlamak üzere kurulan ve Türkiye'de imar kurumunun temelini atan, kendine, Türkiye'ye özgü olduğu rahatlıkla ileri sürülebilecek "Ankara Şehri İmar Müdürlüğü" modeli,[7] İkincisi, kent planlamasının merkezi yönetimce üstlenilmesinden doğan "Nazım Plan Büroları" modeli ve üçüncüsü, her büyüklükteki belediye için geçerli örgütlenme biçimi olarak "belediye meclisine yardımcı planlama birimi" modelidir.[8] Bunlardan ilk ikisi 1984 yılında uygulamadan kaldırılmış, büyük kentlerde öbür belediyelerde olduğu gibi belediye bünyesindeki planlama birimi tek ve tam olarak yetkili kılınmıştır. İzmir örneği, son iki model çerçevesinde sürdürülen planlama etkinlikleri ile büyük kent ve ilçe belediye ilişkilerinin niteliğini açığa çıkarma çabasında çok yararlı ve ilginç bir araçtır.[9]

İzmir'de planlama örgütünün kuruluşu 1957 yılına rastlar. 1956 yılında K. Ahmet ARU'ca hazırlanan planın uygulanması amacıyla belediye bünyesinde kurulan birimin adı "Şehircilik Şefliği"dir. Şeflik gerçekte tam anlamıyla bir planlama birimi değildir, çünkü varolan planın düzeltimi ve mevzii imar planı yapımı ötesine geçmemektedir. Planı gözden geçirmek üzere İzmir'e çağrılan İtalyan Profesör Luigi PICCINATO'nun hazırladığı raporda merkezi yönetimin, "yerinde bir planlama bürosu" kurması önerisi üzerine Şeflik gerçek bir planlama birimi olan şansını uzunca bir zaman için kaybetmiştir. Piccinato'nun önerisi üzerine İmar ve İskan Bakanlığı 1959 yılında çalışmaları tamamlamış, Büro İsviçreli uzman BODMER'in danışmanlığında bir başka plan hazırlayarak, uygulamalar 1961'den sonra bu plan çerçevesinde yü-

---

[7] Fehmi Yavuz, Ankara'nın İmarı ve Şehirciliğimiz, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayım, Ankara 1952; Şerafettin Tarhan, "İmar Tarihimizde Önemli Bir Müessese : Ankara Şehri İmar Müdürlüğü ve İmar Heyeti", İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 473, s. 70 -76; İhsan Tekeli, Türkiye'de Kentleşme Yazıları, Turhan Kitabevi, Ankara 19'32.

[8] Bu model ve belediye başkanına yardımcı planlama birimi hakkında bilgi için, Edward C. Banfield and James Q. Wilson, City Politics, Harvard University Press, Cambridge, Massachusettes 1986, s. 190 ve devamı

[9] Aktarılan kimi bilgiler, İzmir Büyükkent Belediyesi'nden alınmıştır.

rütülmüştür.[10] Hemen dört yıl sonra, 1965 yılında İzmir'de yerleşme ve ulaşım sorunlarına çözüm getirici, doğal ve yapısal değerleri koruyucu planlamanın gerçekleştirilmesi için İmar ve İskân Bakanlığı yetkili kılınmış, 20.7.1965 gün ve 6/4950 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Bakanlığın yönetiminde "İzmir Metropoliten Alan Nazım Plan Bürosu" kurulmuştur. Büyük kent bütünü ile anakentsel alanın planlanması işlevi, Bakanlık ile İzmir Belediyesi ve öbür 12 belediye arasında yapılan protokolle Büro'ya devredilmiştir. Bu arada İzmir Belediyesi'nde Şehircilik Şefliği ile Planlama Bürosu birleştirilmiş, bir "Planlama Müdürlüğü" kurulmuştur.

Nazım Plan Bürosu ilk ürününü, 1972 yılında tamamlayarak "geçiş dönemi nazım planı'nı hazırlamış, ancak bununla yetinmeyerek, aralarında İzmir Belediyesinin de bulunduğu protokole taraf olan belediyelerin değişik ölçeklerdeki ayrıntı planlarını hazırlamayı da üstlenmiştir. Bu planlar 1977 yılında Büro tarafından İller Bankası aracılığıyla ihale edilmiştir. Böylece Büro, kısa zamanda ilgili yönetim birimlerinin planlama işlevini tümüyle bünyesinde toplar duruma gelmiş, yerel yönetimlerin kendi bünyelerindeki planlama birimleri çökerken, planlama birimi bulunmayan belediyeler ise böyle bir örgüt kurma gereksinmesi duymamışlardır. Ancak Büronun bir türlü plan üretememesi İzmir Belediyesi'ni harekete geçirmiş, yerel yönetimin öz işlevlerini merkezi yönetimin, elinden çekip alma girişimine örnek olan ilginç bir olay yaşanmıştır.

1977yılı sonlarında İzmir Belediyesi'nin İmar ve İskan Bakanlığı'na bir planlama modeli önerdiğini görüyoruz. "Uygulamayı amaç edinecek bir planlamanın yerel teknisyenlerce süratle gerçekleştirilebileceği varsayımından hareketle" önerilen bu modele göre, Belediye Planlama Müdürlüğü yakın geçmişte Nazım Plan Bürosunun İller Bankası aracılığıyla ihale ettirdiği planları geri alarak hazırlayacaktır. Bu planlar, İmar ve İskan Bakanlığı, İller Bankası, İzmir Nazım Plan Bürosu, üniversiteden bir temsilci, İzmir Belediyesinden katılacak bir yetkiliden oluşacak "Danışma Kurulu"nda görüşülerek karara bağlanacak, Bakan onayına sunulacaktır. Belediye böylece küçük bir yerleşim bölgesindeki plan için bile altı yıllık gecikmelere neden olan onama sürecinin uzama tehlikesini ortadan kaldırmakta, planlamanın birbirinden ayrılmaz aşamaları olan plan yapma ve uygulama süreçlerini yeniden bütünleştirmektedir.[11] Merkezi yönetim öneriyi kabul etmiş, 10.4.1978

---

[10] İmar ve İskân Bakanlığı, Elli Yılda İmar ve Kentleşme, Ankara 1973, s. 52.

[11] Benal Gencol ve Engin Gürel, "İzmir Belediyesi İçinde Yerleşme Alanları ve Gelişme Sorunları", Türkiye'de Yerleşmeler ve Konut Sorunları Kollokyumu, İzmir 1982, s. 292-294.

günü imzalanan yeni bir protokol ile belediye gerçekte yasaların kendisine verdiği görevi geri almıştır. Model işe yaramış, uzun süre sonuçlanamayan planlar kısa bir sürede hazırlanarak bir yıl içinde uygulamaya geçilmiştir. Kısaca 1970'li yılların ikinci yarısı, 80'li yıllara oldukça güçlü bir planlama örgütü bırakmıştır.

Planlama Müdürlüğü, 1981 yılında Plan, Program, Proje, Koordinasyon, 1985 yılı ortalarında Plan, Program Daire Başkanlığı adıyla çalışmalarını sürdürmüş, 1986 yılı başında yapılan düzenlemeyle, şube müdürlüğü olarak örgütlendirilmiştir. Planlama işlevi, Araştırma, Planlama, Koordinasyon (APK) Daire Başkanlığı bünyesinde Plan ve Program Şube Müdürlüğü'nce yürütülmektedir. Müdürlük, büyük kent belediyesi olmanın gereklerine uygun olarak yeniden düzenlenmiş, dört alt birim oluşturulmuştur. Bunlar, Merkez İlçe Plan, Proje, Koordinasyon; Karşıyaka İlçesi Plan, Proje, Koordinasyon; Bornova İlçesi Plan, Proje, Koordinasyon; dördüncü olarak Proje Birimi'dir. Müdürlüğün iç yapısı önce, her ilçe belediyesinden gelecek uygulama imar planlarının incelenmesi ve onaylama sürecine sokulması amacına göre düzenlenmiş, sonra bu yapı önceki yıllarda merkezin yerel yönetimin planlama işlevini tekeline almasına benzer olarak, büyük kent belediyesinin ilçelerden plan üretme işini çekip alma niyeti doğrultusunda daha da geliştirilmiştir.

Yukarıda belirtildiği gibi ilçe belediyeleri, sınırları içerisinde kalan alanın uygulama imar planlarını yapmak, imar yönetmeliğini düzenlemek ve imar uygulamalarını gerçekleştirmekle yükümlüdür. Dolayısıyla ilçe belediyeleri bu görevleri yerine getirebilecekleri örgütlenmeyi gerçekleştirmek durumundadırlar.

İzmir'de, yerel planlama hizmetini sürükleyebilecek bir güce eriştiğini gördüğümüz büyük kent belediyesi planlama örgütü, 3030 ve 3194 sayılı yasalar uyarınca önce Nazım Plan Bürosu elemanlarının kendisine katılmasıyla genişlemiş, daha sonra elemanlar ilçe belediyelerle paylaşılmıştır. Ancak bu aşamada büyük kent belediyesi oldukça ilginç bir tavır geliştirerek, bünyesindeki planlama örgütünün dağıtılmaması ve ilçe belediyelerin yapmakla görevli oldukları uygulama planlarının büyük kent belediyesince yapılması düşüncesini ortaya atmış, bu düşüncede ısrar etmiştir. Israr, ilçe belediyelerine planlama yetkilerini büyük kente devretmelerini öngören bir protokol düzenlenmesi önerisinde somutlanmıştır. Yetki devrine ilişkin öneri, ilçe belediyelerince değişik tepkilerle karşılanmış, Karşıyaka ilçe belediyesi öneriyi kabul ederken Bornova suskun kalmış, Merkez ilçe ise şiddetle reddetmiştir. Bornova ilçe belediyesinin "tepkisizliği", sınırları içinde kalan alanın uy-

gulama imar planının halihazırda var olmasından kaynaklanmaktadır. Merkez İlçenin karşı çıkışında ise politik sürece dayalı bir dizi nedene ek olarak, bu birimin büyük kent bütününde yaşayan nüfusun % 67'sini içeren, 45 üyeli Meclisiyle karar üreten ve 2500 u aşkın personel ile hizmet veren büyük ölçekli yapısından aldığı güç söz konusudur. Merkez İlçe, 1984 yılı başında kaplamakta olduğu 25.500 hektarlık alanın yalnızca 9000 hektarlık bir kısmı için nazım plana sahiptir. Nüfus yoğunluğunun ve sosyo-ekonomik etkinliklerin oldukça yüksek oranlara ulaştığı bu bölgenin planlanması güç ama ivedi bir iştir. Merkez İlçe bu işin, kendi kadroları ve olanakları ile yürütülebileceğini söyleyerek yetki devrine yanaşmamıştır.

Büyük kent belediyesi, planlama işlevinin plan hazırlama aşamasında takındığı tavrı uygulama aşamasında da sürdürmüş, 2981 sayılı (R.G. 8.3.1984, 18335) İmar Affı Kanunu uygulamalarını tek elden yürütmüştür. Ayrıca mücavir alanlarda planlama işleri büyük kent belediyesince üstlenilmiş, uygulama ise ilgili ilçe belediyelere bırakılmıştır. Böylece 1977 yılında merkezi yönetimi planlama sürecinin hazırlık ve uygulama aşamalarını birbirinden kopardığı için eleştiren İzmir Belediyesi, bu kez başka bir ölçekte aynı durumu kendisi yaratmıştır.

Ankara'da ise büyük kent ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerde, ilgili yasanın görev bölüşümünü düzenleyen hükümlerine tam uygunluk görülmektedir. Büyük kent belediyesi kendisine verilmiş bulunan görevleri yerine getirmekle yetinmekte, ilçe belediyelerin yetki alanına uzanmamaktadır. Ancak bu tutum, ne yasaya uygun davranma kaygısından ne de planlama işlevinin mevcut durumda en uygun ölçeklerde paylaşılmış olmasından kaynaklanmaktadır. Gerçekte büyük kent belediyesi henüz planlamanın gerektirdiği düzeyde bir ekipleşme ve çalışma düzenine kavuşmuş değildir. Ankara'nın içinde bulunduğu durum, büyük ölçüde örgütsel düzenleme çalışmaları sırasında 60 yıllık Ankara Şehri İmar Müdürlüğü'nün ve 20 yıllık Nazım Plan Bürosu'nun dağıtılması, uzun bir geçmişe sahip olan bu iki örgütün yeni yapıya alışmakta güçlük çekmelerinden doğmuştur. Oysa İzmir'de planlama birimi 1977 yılından bu yana kesintisiz bir gelişme sürecinde olan yerleşmiş bir örgüttür. Son düzenleme ile İzmir planlama birimi özlediği ve zorladığı konuma otururken, Ankara korumak ve sürdürmek istediği konumdan alınarak planlama biriminin tercihlerine rağmen başka bir çizgiye oturtulmuştur. Ankara büyük kent belediyesinde İzmir örneğindeki gibi oturmuş bir planlama birimi oluşması durumunda benzer taleplerin ortaya çıkması beklenebilir. Üstelik bu beklentinin gerçekleşme olasılığı hiç de düşük değildir. Çünkü öbür görevlerin paylaştırılmasında olduğu gibi, planlama işlevinin bölüştürülmesinde de gözönün-

de tutulan şey işlevin gerekleri olmamış, organik ya da örgütsel ölçüt benimsenmiştir. İkincisi, kademeli yönetim modeli, dünyada metropolitanleşme/anakentleşme sürecinin gereklerini karşılamak üzere geliştirilmiş ve uygulamaya konmuştur. Çevresiyle bir bütün oluşturan anakent, yalnızca bir "büyük kent" değildir. Varlığı, anakentsel alanla birlikte anlamlıdır. Dolayısıyla bu yönetim modeli, anakent sınırları içinde değil, anakentsel alan sınırları içinde düşünülmelidir. Türkiye'deki uygulamada model, kentin kendisiyle sınırlandırılmış, özellikle bu kesimde bölünmeye elverişli olmayan planlama işlevi çok sayıda yönetim arasında paylaştırılmıştır. Dolayısıyla İzmir büyük kent belediyesinin planlama işlevinde tekçi ve karışmacı tutumunu olumsuzlamak mümkün değildir. Ancak iki yerel yönetim birimi arasındaki ilişkilerde "üst- ast" ilişkisini haklı görmek de olanaksızdır. Seçilmiş iki ve daha fazla sayıdaki yerel yönetim birimi arasında kurulması gereken tek ilişki türü "karşılıklı işbirliği ve denge" ilişkisidir.[12] Bu ise, görevlerin anakentsel ölçeğin gereklerine en uygun biçimde ve en uygun alanda uygulanmak üzere bölüştürülmesine bağlıdır. Aksaklıkların giderilmesi, özellikle, modelin gün geçtikçe daha çok sayıda yerleşme biriminde uygulamaya konması nedeniyle büyük önem taşımaktadır.

YATIRIM VE HİZMET PLANLAMASI

Bilindiği gibi Türkiye'de yedi kentin yönetimi büyük kent belediyesi modeline göre biçimlendirilmiştir. Yedi büyük kent belediyesinin toplam nüfusu 11.5 milyon sınırını geçmiş bulunmaktadır. Başka bir anlatımla Türkiye kent nüfusunun yüzde 42.9'u, toplam nüfusun ise yüzde 22.7'si bu model uyarınca üretilecek hizmetleri beklemektedir. Bu ölçüde bir nüfus ile binde 42 oranında oldukça yüksek bir yıllık nüfus artışı bir arada düşünülürse, kaynakların planlı kullanımının taşıdığı önem kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Oysa yatırım ve hizmet planlaması, yasal düzenlemelerde ve uygulamada üzerinde en az durulan konulardan biridir. Bugünkü durumu önce büyük kent belediyeleri, sonra hiç de "genç" olmayan ve bugün ASKİ kısa adıyla daha değişik bir statüye kavuşturulmuş bulunan Ankara Sular İdaresi (ASU) ni örnek alarak özetlemek bu yazının amacını yerine getirecektir.

Büyük Kent Belediyesi

Planlama işlevinin yatırım ve hizmetleri içeren boyutu, 3030 sayılı yasaya göre, kalkınma planları ve yıllık programların hedef, ilke ve

---

[12] Ali Erkan Eke, Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkileri, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No: 505, Ankara 1982.

sürelerine uygun olarak beş yıllık plan ile yıllık program esasına göre gerçekleştirilir. 1986 Yılı Programında sözü edilen "Belediye Hizmetleri Master Planı", bu beş yıllık planın adı olsa gerektir.[13] Aynı yılın İcra Planında metnin hazırlanma biçimi de gösterilmiştir. "Büyük kent belediyeleri, modern şehircilik hizmetlerinin ifası için yapmaları gereken yatırım programlarını belirli dönemler için tespit ederek, ortaya çıkacak yatırım ihtiyaçlarının projeye bağlanması, finansman imkânlarının açıklıkla belirlenmesi sonucunda Belediye Hizmetleri Master Planı çalışmalarına başlayacaktır."[14]

Bu çalışmalardan sorumlu kuruluşlar belediyelerle birlikte İçişleri Bakanlığı'dır. Aynı metin, büyük kentlerin ulaşım gereksinmesini karşılayacak biçimde toplu taşıma sistemlerinin yapılabilirlik çalışmalarına hız kazandırılmasını öngörmekte, bu çalışmalardan da yine belediyeleri ve Devlet Planlama Teşkilatı'nı sorumlu tutmaktadır.[15] DPT, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, "Çukurova Metropoliten Bölgesi Kentsel Gelişme Planlaması İçin Yönetim Hizmetleri" konulu proje anlaşması çerçevesinde, Adananın ulaşım ana planı etüdlerini ele almış bulunmaktadır.[16]

Planlama işlevinin yerine getirilmesine ilişkin olarak getirilen ilkelerin tümü bu kadardır. İşlevi sürdürecek örgüte gelince, bu konuda herhangi bir düzenlemeye gidilmemiştir. 3030 sayılı yasa çerçevesinde planlama örgütlenmesinde tek aday, Altyapı ve Ulaşım Koordinasyon Merkezleri için oluşturulması öngörülmüş bulunan yürütme birimleridir. Bununla birlikte bu birimler, büyük kent belediyelerinin her türlü yatırım ve hizmetlerini planlamakla değil, belediye sınırları içinde etkinlikte bulunan yatırımcı kamu kuruluşlarının eylemlerinde eşgüdüm sağlamakla görevlidirler. Bu nitelik, birimlerin kuruluş gerekçesinde açıkça dile getirilmiştir : "Devlet, kamu kurum ve kuruluşları, belediyelerce yapılan altyapı hizmetlerinin bir koordinasyon içinde yürütülmemesi nedeniyle büyük israf meydana gelmektedir. Bir yol beş yıl içinde beş defa kazılmakta, tekrar asfaltlanmaktadır. Bunu önlemek için bir altyapı koordinasyon merkezi kurulmuştur. Ulaşım hizmetleri güzergâh, zaman ve bilet bakımından dağınıklık içindedir. Bunları koordine etmek, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi tek kart veya bilet sistemi ile vatandaşların hem vapur, hem banliyö, hem de otobüsten yararlan-

---

[13] Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 1986 Yılı Programı, 330.

[14] Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 1986 Yılı İcra Planı, s 187, Tedbir : 530.

[15] Üstteki kaynak, s. 187, Tedbir: 529.

[16] Bakanlar Kurulu Kararı, S: 85/10082, R.G. 3.11.1936, 18979.

malarını sağlamak için bir ulaşım koordinasyon kurulu kurulmuştur."[17] Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) olarak adlandırılan birimler, büyük kent belediye başkanının başkanlığında kurul halinde çalışacak,[18] kurulun kararları ilgili kurumlar için bağlayıcı nitelikte olacak, kararlara uyulmaması durumunda "uygulanacak müeyyidelere ilişkin olarak konu ile ilgili mevzuat hükümleri" devreye sokulacaktır.[19] Örneğin AYKOME, büyük kent sınırları içinde etkinlikte bulunan kuramların hazırlayacakları taslak programları birleştirerek "kesin program" haline getirecek, kesin programda birden çok kurumca aynı anda yapılması gereken yatırımları "ortak programa" alacak, ortak programa alınan yatırımlar için bir fon oluşturacak, ortak programa alınmayan, kuruluşların kendi bütçelerinden yapılacak harcamalara dayanan yatırımları ayrıca bir "programa" alacak ve kuramların bu programa uygun hareket edip etmediklerini denetleyecektir. Kurul işlerinin yürütülmesi büyük kent belediyesi içinde kurulacak "Altyapı Koordinasyon Birimi"nin görevidir. Birim, kurulun sekreterya hizmetinden, programlama, projelendirme, ihaleye çıkarma gibi teknik ve denetleme, yaptırım uygulama gibi zorlayıcı işlevlerin yerine getirilmesini sağlayacak bir yürütme organı olacaktır.[20]

Görüldüğü gibi büyük kent belediyelerinde yatırım ve hizmet planlamasını üstlenebilecek tek aday birim olan AYKOME (UKOME), yapısı gereği bu işlevi yürütme gücünden yoksundur. Daha da ileri giderek, bu merkezlerin, aslında kuruluş amaçlarına da ulaşamadıkları, soranların çözümüne katkıda bulunamadıkları söylenebilir. Nitekim, 1987 Yılı Programı bu konuda, "büyük şehir ve ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlamak maksadıyla yapılan bu düzenleme çözüm getirmemiş, belediyelerin ellerinde yeterli proje stoku olmadığından, yatırım

---

[17] TBMM, Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Yasa Gücünde Kararname ve içişleri; Plan ve Bütçe Komisyonu Raporları, 1/469, Sayısı: 87, Dönem 17, Yasama yılı 1, s. 7-8.

[18] İzmir örneğinde Altyapı Koordinasyon Kurulu'nda şu kurumlar temsil edilmektedir : Büyükkent Belediyesi, DSİ 2. Bölge Müdürlüğü, TCDD 3. işit. Baş. Md., TEK Ege Elektrik Dağıtım Mües. Md., İller Bankası 3. Böl. Md., Demiryolları, Limanlar Hava Meydanları İnşaat 6. Böl. Md. ile 7. Böl. Md., Telefon Baş. Md., Ulaştırma Bakanlığı - Ege Bölge Liman Deniz İşit. Md., ilçe Belediye Başkanları.

[19] İlgili mevzuat hükümleri'nin neler olduğunu saptamak oldukça güçtür. Bu nedenle kurulan yaptırım gücünün ne olduğu sorusu doyurucu bir cevap bulamamakta, dolayısıyla kurulan kalıcı ve başarılı olma şansı oldukça düşmektedir.

[20] "Büyük Şehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri ve Fon Yönetmeliği", R.G.: 15.4.1985, 18726.

artışına paralel verim artışı sağlanamamıştır" demektedir.[21] Gerçekten de uzun zamanlı plan bir yana orta zamanlı planları bulunmayan birimler arasında sağlanacak eşgüdüm, günlük ve dar etkili olmanın ötesine geçemez. Bu nedenle yatırım ve hizmet kuruluşlarının çağdaş planlama teknikleriyle harekete geçmeleri, bunun gerçekleştirilmesi için gerekli donanımın sağlanması gerekmektedir.

Toparlarsak, günümüzde büyük kent belediyeleri geleneksel yönetime özgü yöntemle, yıllık bütçe yöntemi ile çalışmaktadırlar. Başka bir anlatımla, bir önceki yılın gerçekleşen değerleri temel alınmakta, bu veriler temelinde yalnızca bir akçal yıl için kaynaklar ve hedefler belirlenmektedir. Bu yöntemin, uzun dönemli istemleri karşılama yetisinden ve anakentsel alanın fiziksel ve ekonomik gelişimini denetim altına alma gücünden yoksun olduğu açıktır. Büyük kent belediyelerinde ana gövde, kapsayıcı bir planlamadan ve bu işle görevli bir planlama örgütünden yoksundur. Acaba, bu gövdenin temel altyapı ve kamu hizmetlerini gören teknik kolları olan bağlı kuruluşlarda durum nasıldır? Yerel yönetimlerde, teknik hizmetleri yürüten kuruluşlar planlama sürecini nasıl ve hangi anlamda yaşamaktadırlar? Bu tür örgütlerde planlama nasıl algılanmaktadır?

Bağlı Kuruluşlarda Planlama : Ankara Sular İdaresi (ASU) Örneği

Büyük kentlerde bağlı kuruluşların oluşumu 19. yüzyılın ikinci yarısına dek uzanmaktadır. İzmir'de havagazı hizmeti 1859, elektrik ve tramvay 1885, su hizmeti 1895 yılında yabancı şirketlere verilen ayrıcalıklar ile görülmeye başlamış, bu üç kuruluş sırasıyla 1935, 1943 ve 1944 yıllarında satın alınarak İzmir Belediyesine devredilmiştir.[22] Ankara'da ise kentin elektrik ve havagazı hizmeti 1928'de yabancı sermayeli iki anonim şirket eliyle görülmüş, şirketlerin 1939'da hükümetçe satın alınarak Ankara Belediyesine devredilmesiyle hizmet belediyece yürütülmeye başlanmıştır.[23] Kentin su hizmeti, 1931 yılına kadar İçişleri, bu tarihten 1949 yılına kadar Bayındırlık Bakanlığınca, 1949'dan 1986 yılına kadar Ankara Belediyesi'ne bağlı Ankara Sular İdaresi Genel Müdürlüğü'nce sürdürülmüştür. Ülke genelindeki tüm bağlı kuruluşlar, aynı modele göre oluşturulmuşlardır. Buna göre belediye başkanının önerisi üzerine il valisince atanan genel müdür kuruluşun başı, birim başkanları ile belediye meclisinin kendi içinden seçeceği meclis

---

[21] Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 1987 Yılı Programı, s. 391.

[22] Ergun Türkcan (Ed), Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi, Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi, Ankara 1978, s. 66-73.

[23] Gündüz Ökçün, 1920 -1930 Yılları Arasında Kurulan Türk Anonim Şirketlerinde Yabancı Sermaye, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay. 324, Ankara 1971, s. 36-41.

üyelerinden oluşan yönetim kurulu, karar organıdır. Kuruluşlar, etkinlikleri planlamakla görevli özel bir planlama birimine sahip değildirler.

Bunlardan, Haziran 1986 tarihinde su ve kanal hizmetlerini bünyesinde toplayarak yeni bir yapı ve Ankara Su ve Kanal İşleri (ASKİ) adını alan Ankara Sular İdaresi, kurulduğu günden 1986 yılına kadar köklü bir statü değişikliğine uğramamıştır. İç yapısını düzenleyen 1981 tarihli yönetmelikte,[24] planlama işlevinin, Yönetim Kurulundan en küçük birime kadar tüm kademelerin sorumluluğu olduğu belirtilmiştir. Yönetim Kurulu "Kuruluşun planlama, program, örgütlenme ve mali yönden en yüksek karar organıdır". Genel Müdür, "planlama, organize, koordine, yönetme ve denetlemeyi yapan yüksek yönetim kademesi" olarak tanımlanmaktadır. Yönetim ve yürütme kademelerinde bulunanlar, hizmeti planlama, örgütleme, nezaret, işbirliği yapma, disiplini sağlama ve koruma ile görevli ve sorumludurlar. Böylece ASU, faaliyette bulunduğu 36 yıl boyunca ayrı bir planlama birimine gerek duymamış görünmektedir. Kuruluş çalışmalarını her yıl bütçe ile birlikte "Yıllık İş Programı" hazırlayarak sürdürmüştür. En alttaki birimden üste doğru ve her üst kademede birleştirilerek oluşturulan programlar, Yönetim Kurulu tarafından karara bağlanmıştır. Ayrıca, iş programlarının hazırlandığı dönemde ve aynı yöntemle bir de "Yıllık Yatırım Programı" hazırlanarak, gelecek yılda işletme donanımının hacmi ve niteliği belirlenmekte, bu metin iş programlarından değişik olarak büyük kent belediye meclisince onanmaktaydı. Su hizmetinin görülmesini gerçekleştiren araç ise, "Büyük Ankara Su Projesi" ve bu projenin beşer yıllık uygulama programları olmuştur.

Büyük Ankara Projesi, büyük kentlerde su hizmeti konusunda gelecek yıllara uzanan işlere girişme yetkisini Devlet Su İşlerine veren 1053 sayılı (R.G. 16.7.1968, 12951) Yasanın çıkmasından hemen sonra yaptırılmıştır. Hizmet merkezi yönetim örgütü ile belediye arasında paylaştırılmış, baraj, isale hatları, arıtma tesislerinin DSÎ, depo ve dağıtım şebekelerinin belediyelerce yapılması öngörülmüştür. Belediyelere bırakılan işler için her yıl DSİ'nin bütçesine ödenek konacak, buradan ilgili belediyeye ödenek miktarınca yardım yapılacaktır. Yasa bu kentlerde su tarifelerinin belirlenmesinde Enerji Bakanlığı'nın onayının alınması koşulunu getirerek, merkez - yerel yönetim ilişkilerine yeni bir yönetsel vesayet halkası eklemiştir. 1972 yılında uygulamaya koyulan Su Projesi, Ankara'nın 1970 yılındaki belediye sınırları esas alınarak

[24] "Ankara Sular idaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş, Görev ve Yönetimine İlişkin Teşkilat Yönetmeliği", Mayıs 1981.

hazırlandığı için kısa zamanda yetersiz kalmıştır. Nitekim 1970'de 18.500 hektar olan belediye sınırları Bakanlar Kurulu'nca 1984 yılında 65.000 hektarlık mücavir alan ile birlikte toplam 108.170 hektara çıkarılmıştır. Bu açık, 2805 ve 2981 sayılı yasalarla belediyeye katılan 12 köy ve gecekondu alanlarına su verilmesi zorunluluğu ile alabildiğine büyümüştür.[25]

Yukarıdaki rakamlar, sorumlu yerel yönetimle birlikte, su hizmetini yerine getirmekle yükümlü kuruluşunun kentsel gelişmenin nabzını elinde tutamadığını anlatmaktadır. Bunda, etkin ve gerçekçi bir planlama anlayışı ile uygulanmasından yoksun olmanın payı büyük olsa gerektir. 1981 tarihli ASU yönetmeliği, yönetim biliminin, planlamayı örgütte görevli herkesin doğal işlevlerinden sayan ilkesini tekrarlamaktadır. Bu anlatımın uygulamaya katkısını anlamak oldukça güç görünmektedir. Bir kentsel bütünün çok yönlü gereksinmelerini karşılamakla yükümlü olan yerel yönetimler için planlama, bu bilimsel ilkenin ötesinde daha geniş kapsamlı ve bir dizi teknik iş ve işlemleri anlatır. Yerel yönetimler, özellikle büyük kent belediyeleri, görevlerini yerine getirebilmek için sağlıklı ve uzun dönemli nüfus projeksiyonlarına, kente ilişkin sosyo-ekonomik verilere, kentsel büyüme hızıyla yönünü, ortaya çıkaran sayısal verilere sahip olmak, etkinliklerini bu temele göre planlamak ve programlamak durumundadırlar.

SONUÇ

Türkiye'de 1980'li yılları, merkezi yönetimin kent planlaması görevini hemen tümüyle yerel yönetimlere bıraktığı, devlet gelirlerinden ayrılan payların arttırılmasına koşut olarak yatırım ve hizmetler konusunda etki alanını genişletmeyi amaçladığı dönem olarak özetleyebiliriz. Büyük kentlerin iki kademeli yönetim yapısı bu dönemde ve dönemin özellikleri doğrultusunda oluşturulmuştur. Yeni modelde ilgili yerel yönetimler görevlere göre değil, mevcut mülki sınırlar ile belediye sınırlarına göre belirlenmişlerdir. Görevler ikinci adımda ve bu yapı temelinde, "kent bütününe yönelik olan ve olmayan görev" ölçütü kullanılarak ayrıştırılmıştır.

Her görevin tek tek kendi mantığı ve gerekleri çerçevesinde değerlendirilmesini önleyen bu yaklaşım, kent planlamasında, büyük kent bütününün bölünemezliği nedeniyle modelin kapsayıcı parçasıyla tamamlayıcı unsurları arasında sorunlar çıkmasına yol açmıştır. Söz ko-

[25] Ankara Sular İdaresi Genel Müdürlüğü, 1986 Yılı Gelir-Gider Bütçeleri ve Yatırım Cetvelleri, Sebat Matbaası, Ankara 1986, s. 12.

nusu alanın planlama işlevi bakımından bölünmeye yatkın olmaması, yasakoyucuyu da zorlamış görünmektedir. İlgili düzenleme, büyük kent belediyesini açık bir biçimde ilçe belediyeler karşısında "üst" konumuna yerleştirmiş, ilçe belediye meclisinin kararlarını büyük kent meclisiyle başkanının onayına bağlı kılmış, bununla da yetinmeyerek ilçe belediyelerin uygulamalarını büyük kent belediyesinin denetimine açık tutmuştur. İki seçilmiş yönetim arasındaki ilişkiden çok, 1984 yılı öncesinde büyük kentlerde uygulanmış ve ilçe belediyeleri düzeyinde halen uygulanmakta olan belediye - belediye şubeleri ilişkisini andıran bu yapı, mevcut ilişkinin "ast - üst" ya da "üstün güçlülüğü" ilkesine dayalı olduğunu göstermektedir. Bu çelişkinin çözümü, söz konusu işlevin ilgili yerel yönetimler arasında teknik gerekler doğrultusunda yeniden dağıtılmasına bağlı görünmektedir.

Büyük kent yönetimleri, yatırım ve hizmet planlaması konusunda kent planlamasının tersine görevlendirilmiş, etkili bir birime sahip değildirler. Ankara ve İzmir kent yönetimleri dayanak alınarak ileri sürülen, bu yargıya ek olarak, bu alanda etki alanını genişletmeyi amaçladığını söylediğimiz merkezi yönetim de konuyu yönlendirici bir rol üstlenecek biçimde ele almamıştır. Planlamanın boşluğu, yıllık bütçe yöntemi ile doldurulmaya çalışılmaktadır. Büyük kentlerde kent yönetimini ortaklaşa yürüten ikiden fazla sayıdaki yerel yönetim arasında etkin bir eşgüdüm sağlanması gerekir. Bunun, etkinliklerini belli planlara bağlamamış, bu çerçevede yeter sayıda proje oluşturmamış olan birimler arasında mümkün olamayacak açık bir gerçektir. Büyük kent yönetimi modelinde ilgili otoriteler arasında eşgüdümsüzlüğün toplumsal ve yerel maliyeti üzerinde durmaya ise gerek yoktur. Yeni yönetim modeli ikinci seçim dönemine girerken, her iki kademede, birbirleriyle işbirliği içinde çalışacak planlama birimlerinin oluşturulması, bu alanda bir çalışma "geleneği'nin yaratılması gerekli görünmektedir.

BELEDİYELERDE YENİ HİZMET BİRİMLERİ

Ahmet KARARİLGİN

Sanayileşme, köyden kentlere göç ve kentlerde yaşam düzeyinin ve standartlarının yükselmesi sonucu belediyelerin hizmet ihtiyaçları sürekli artmıştır. Büyük kentlerin ve yakın çevrelerinin iyi birer kuruluş yeri niteliğinde olması yüzünden sanayi tesisleri hep büyük kentlerde veya onların yakın çevresinde kurulmuştur. Bu tesisler kırsal alanda yaşayan işsiz kitleler için yeni istihdam olanakları yaratmış ve böylece büyük kentlerimizin nüfusu son 30 yılda hızlı bir şekilde artmıştır.

1927 yılında toplam nüfusumuzun %25'i şehirlerde yaşarken, bu oran 1950 yılına kadar pek değişmemiştir. Hızlı kentleşme yüzünden şehir nüfusu oranı; 1960'da %32'ye, 1970'de %38'e, 1980'de %57'ye ve 1985 yılında da %61,2'ye ulaşmıştır. Şehirli nüfusumuzun da yarıdan fazlası, nüfusu 100.000'in üzerindeki 53 şehrimizde, bunun da %68'i yedi büyük şehirde (İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Konya, Gaziantep) yaşamaktadır.

Şehirli nüfusun hızla artması, diğer hizmet ihtiyaçları yanında artan ölçüde konut ihtiyacını, dolayısıyla, yol, su, kanalizasyon, elektrik gibi "fiziki altyapı"; sağlık ve sosyal yardım tesisleri, oyun ve spor alanları, park, bahçe, dinlenme alanları gibi "sosyal altyapı" hizmet ihtiyaçlarını doğurmuştur.

Sayılan nedenlerle belediyelerin kamu yatırımları içindeki payı önemli ölçüde artmış, bu ihtiyaçların karşılanması için de belediyelerin işlev ve görevlerinde gelişme ve değişmeler meydana gelmiştir.

1930 tarihli Belediye Kanununda gösterilen klasik "daire başamirlikleri'ne dayalı teşkilat yapısının günümüzün gelişme ve değişmelerini karşılayamayacağı ve yetersiz kalacağı kuşkusuzdur.

Belediyelerce halka sunulan yeni hizmet çeşitlerine göre klasik teşkilat yapısında yeralan hizmet birimleri iyileştirilmekte; bunların yetersiz kalması halinde de yeniden ana, danışma ve denetim, yardımcı hizmet birimleri ile işletme ve ortaklıklar kurulmaktadır.

Bugün belediyelerimizde yaygın bir biçimde yeniden kurulan hizmet birimlerinden bazılarını ve işlevlerini şöylece sıralayabiliriz :

I — SU VE KANALİZASYON HİZMET BİRİMİ

Su ve kanalizasyon hizmetlerinin belde halkına bir bütün halinde verilmesi gerekmektedir. Birbirinden kopuk birimler modelinden vazgeçerek yeni bir teşkilat modeli oluşturulmuş ve hizmet bir bütün olarak yeni birim aracılığı ile yerine getirilmektedir.

İSKİ işletme modeli ile belediyelerdeki su ve kanalizasyon hizmetleri, otonom, bağımsız nitelikli, katma bütçeye sahip ve modern muhasebe tekniklerini uygulayan bir yapıya kavuşturulmuştur.

Belediyelerce halka sunulmakta olan su ve kanalizasyon (çevre sağlığı koşullarına uygun arıtım ve boşaltım dahil) hizmet biriminin ana işlevi; beldenin içme, kullanma ve endüstri suyu ihtiyacını karşılamak üzere su temin etmek, gerekli bulunan durumlarda arıtma tesisleri kurarak suyu kullanım amacına uygun standartlara eriştirmek, dağıtım şebekeleri kurmak, işletmek, bakım, onarım ve yenilenmelerini sağlamak, tüketici ünitelere bağlantılarını gerçekleştirmek, kullanılmış pis suyu, kanalizasyon ve yağmur sularını toplayacak drenaj şebekeleri kurmak, işletmek, bakım, onarım ve yenilenmelerini sağlamak, kalite kontrolleri yapmak ve hizmetlerden yararlananlardan alınacak bedelleri belirlemek ve ödenmelerini sağlamaktır.

II — KONUT VE KENTSEL GELİŞME HİZMET BİRİMİ

Hızla artmakta olan kent nüfusunun en önemli ihtiyacı olan konut sorununa etkili ve kalıcı bir çözüm getirmek ve giderek çözümü zorlaşan gecekondu sorununun yarattığı sağlıksız kentleşme olgusunu durdurmak ve tersine çevirmek için belde halkına ekonomik, ana hizmet altyapıları (sosyal ve fiziki) geliştirilmiş ve planlanmış arsalar üretmek ve bu arsalar üzerine gerek belediye ve gerekse öteki kurum ve kuruluşlar aracılığıyla halkın konut ihtiyacını gidermek, kentlerin büyümesi ve genişlemesi hizmetleri açısından belediye yönetimlerinin ana hedefi olmaktadır.

III — KENTSEL PLANLAMA, GELİŞME VE DENETLEME HİZMET BİRİMİ

Belediyelerce halka sunulmakta olan kentsel planlama ve kentsel gelişmelerin izlenmesi ve denetlenmesi hizmet biriminin ana işlevi; kentin gelişmesi ile ilgili stratejileri belirlemek, bu stratejileri nazım ve uygulama imar planları haline dönüştürmek, beş yıllık imar programları hazırlamak, ıslahı ve yeniden düzenlenmesi gereken kent alanları

(gecekondu, yeni yerleşim, konut, küçük sanayi, ticaret ve benzeri alanlar) ile ilgili özel ve ayrıntılı planlama çalışmalarını yürütmek, belediyelere ait altyapıların planlanmasını ve projelendirilmesini sağlamak, belde içi ulaşım ve trafiğin planlanmasını ve projelendirilmesini sağlamak, cadde ve sokakları isimlendirmek ve binaları numaralandırmak, kentsel arsa/arazileri yönetmek, yapılaşmaların ve kentsel gelişmenin imar planlarına ve mevzuatına uygunluğunu sağlamak, çevresel etki değerlendirmesi yapmak ve çevre yönetiminin güçlendirilmesi için önlem almak, kentsel gelişmenin ve kentsel çevrenin düzenlenmesi ve korunması ile ilgili olarak yatırımlar geliştirmek ve yatırımların uygulanmasını sağlamak, planlama hizmeti yürüten belediye müteahhitlerinin teknik kontrollük çalışmalarını yapmak olmalıdır.

IV — ARAŞTIRMA, PLANLAMA VE KOORDİNASYON HİZMET BİRİMİ

Belediyelerin yürütme görevleri yanında kurmay hizmeti üretecek bir birimin kurulması açık bir zorunluluk olarak görülmektedir. Belediyelerimizde halihazırda bu amaçla kurulmuş bir birim olmaması, görevi yerine getirecek yeni bir birim kurulmasını gerekli kılmaktadır. Belediye Araştırma, Planlama ve Koordinasyon birimi uzman ve yöneticilerden oluşan bir Koordinatörlük ile genel bir tartışma ortamı yaratmayı amaçlayan bir APK Kurulundan oluşmaktadır. Koordinatör doğrudan Belediye Başkanına karşı sorumlu olmalı ve APK Kurulu ise Belediye Başkanlığı, Meclis ve Encümen çalışmaları için tavsiye edici ve belediye teşkilatı ve işletmeleri için bağlayıcı kararlar alabilen bir "kurul" olarak düşünülmelidir. Çalışmaların kolaylaştırılması için APK Birimi istatistikçi, ekonomist, kamu yöneticisi ve iş idarecisi gibi uzmanlardan oluşan bir "teknik kadro" ile desteklenmelidir. APK Kurulu, belediye başkanının başkanlığında ve başkan yardımcıları ile koordinatör, ana hizmet birim âmirleri, işletme ve şirket müdürleri, teftiş kurulu başkanı ve seçilmiş encümen üyelerinden oluşmalıdır.

Belediye teşkilatınca yerine getirilmesi gereken araştırma, planlama ve koordinasyon hizmet biriminin ana işlevleri;

1. Araştırma ve İnceleme Yapmak

a) Belediye hizmetleri ile ilgili olarak bilgi toplamak,

b) Bilgileri belde envanteri haline getirmek,

c) Toplanan bilgi ve verileri değerlendirmek,

d) Yatırım ve harcamalara ilişkin fizibilite araştırmaları yapmak ve değerlendirmek.

2. Kaynak Planlaması ve Tahsisi Yapmak

a) Belediyenin beş yıllık uzun ve bir yıllık kısa dönemler için sahip olduğu insangücü ve finansal kaynakların tahminlerini yapmak,

b) Belirlenen yatırım ve cari harcama ihtiyaçlarına ve kararlaştırılan önceliklere göre kaynaklardan tahsis yapmak,

c) Yıllık belediye bütçesi ile ilgili ilke ve önceliklerin belirlenmesine ve bütçe taslağının hazırlanmasına katkıda bulunmak,

d) Beş yıllık belediye kalkınma planı ve yıllık programları hazırlamak,

e) Ulusal Beş Yıllık Kalkınma Planları ile belediye plan ve programları arasındaki gerekli bağ ve ilişkilerin kurulmasına ve Ulusal Plan ve Programların belediyeye ilişkin yükümlülüklerinin yerine getirilmesine yardımcı olmak,

f) Belediye yatırımlarının izlenmesine ilişkin çalışmaları yürütmek.

3. Eşgüdüm (Koordinasyon) Sağlamak

a) Belediyeye bağlı birimlerin hizmet ve görevleri arasında eşgüdüm sağlamak,

b) Belediye hizmetleri ile belde sınırları içinde hizmet veren öteki kamu kurum ve kuruluşlarının hizmetleri arasında eşgüdüm sağlamak.

4. Altyapı yatırım önerilerinin (imar programı ve uygulamaları dahil) incelenmesini ve değerlendirilmesini yapmak ve tavsiye kararları almak

a) İlgili yatırımcı dairelerce yapımı tasarlanan belediye altyapı yatırım projelerinin incelenmesini ve değerlendirilmesini yapmak,

b) Yatırım önerilerinin fizibilite araştırmalarını yapmak,

c) Bütçe ve borçlanma olanakları karşısındaki gerçekleşebilme durumunu tespit etmek,

d) İmar programlarını incelemek,

e) Sayılan konularla ilgili olarak ilgili makamlara tavsiyelerde bulunmak.

5. APK Hizmetine İlişkin Öteki Görevleri Yerine Getirmek

a) Belediye arşivini kurmak ve yönetmek,

b) Önemli belge ve kayıtları saklamak,

c) Belediye kitaplığını yönetmek,

d) Belediyece yapılması düşünülen her türlü tanıtıcı ve bilgilendirici yazımı hazırlamak ve bastırmak,

e) Belediyece yürürlüğe konulmak istenen yönetmelik, yönerge ve uyarı emri (tembihname) gibi idari metinlerin ilgili uygulayıcı birimlerle birlikte taslak olarak hazırlamak ve ilgili makamlara sunmak, mülki idare amirlerinin belediye çalışmaları ile ilgili olarak isteyebileceği görüşleri hazırlamak,

f) Belediye başkanının her yıl belediye meclisine sunmak zorunda olduğu "yıllık çalışma raporu'nu hazırlamak,

g) Belediye başkanına meclis üyeleri tarafından yöneltilebilecek soru ve gensoruların başkan tarafından cevaplandırılmasına yardımcı olmak.

V — ÇEVRE SAĞLIĞI VE KORUNMASI HİZMET BİRİMİ

Çevre kirliliğinin önlenmesinde ve çevrenin korunmasına yönelik hizmetlerde, ilgili bütün özel ve kamu kuruluşlarının işbirliği şart olmakla birlikte, en önemli görev, sorunu yerinde yaşayan halkla birlikte belediyelere düşmektedir. Nitekim, başta Belediye Kanunu ve Umumi Hıfzıssıhha Kanunu olmak üzere çevre sorunları ile ilgili yürürlükteki çok sayıda kanun, tüzük ve yönetmelik belediyelere çeşitli görevler vermiştir. Bu görevlerin başında ise; planlı ve sağlıklı yerleşmeyi sağlamak; yol, su, kanal gibi fiziki altyapı hizmetlerini sunmak; oyun alanları, spor ve dinlenme alanları, yeşil alanlar gibi sosyal altyapı hizmetlerini sunmak, kentiçi toplu taşıma hizmetlerini sağlamak, gürültü ve hava kirliliği ile mücadele etmek; kıyıları, içmesuyu ve kaynaklarını kirlenmeye karşı korumak, plansız yapılanmayı denetlemek, belediye sınırları içindeki bütün yapılara ruhsat vermek; çevresine zarar veren sanayi tesislerinin bu zararlarını önlemek, tarihi değerleri korumak, parlayıcı, patlayıcı ve zehirli maddelerin kullanımını ve depolanmasını kontrol etmek, görevleri gelmektedir.

Belediye Kanunu yukarıda belli başlıları sayılan görevler yanında belediyelere, belde halkının sıhhat, refah ve huzurunu sağlamak; belde halkının sağlık ve huzurunu bozanlara engel olmak görevini vermiştir. Belediyelerimizin bu görevlerine ve yetkilerine titizlikle sahip çıkmaları halinde, çevre sorunlarının çözümü büyük ölçüde kolaylaşacaktır.

Belediyelerde, "çevre sağlığı ve korunması" hizmetleri için teşekkül ettirilecek Birimlerin işlevleri şunlar olmalıdır :

1. Kıyıların, Su Kaynaklarının, Doğal Güzelliklerin Korunması İçin Alınabilecek Önlemler

a) 3086 sayılı Kıyı Kanunu ve "Kıyı Yönetmeliği" hükümlerine göre, kıyılardan her vatandaşın eşitlikle yararlanmasını sağlamak için gerekli düzenlemelerin yapılması, kıyılardaki tel örgü, kazık, çit, duvar gibi engellerin kaldırılması,

b) Belediye Kanununun 15/25 inci maddesi, 831 sayılı Sular Hakkında Kanunun 2 nci maddesi ve Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 237, 238, 242 nci maddeleri ve diğer ilgili mevzuat hükümlerine göre suların ve su kaynaklarının korunması, kirletilmesinin önlenmesi, su kaynak ve havzaları etrafında koruma alanları (himaye mıntıkası) teşkil edilmesi,

e) Su Ürünleri Kanunu ve Tüzüğü hükümlerine göre, su ürünlerine ve bunları tüketenlere, kullananlara zarar verecek maddelerin iç sulara ve denizlere dökülmesi veya dökülecek şekilde tesisat yapılmasının önlenmesi,

d) Doğal güzellikleri bozan taşocağı, kum ocağı gibi faaliyetlerin kontrol edilmesi, izinsiz olanların önlenmesi,

e) İçme suyu kaynaklarının sürekli kalite kontrolünün yapılması, bu konuda Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlığı ve TÜBİTAK ile işbirliği yapılması.

2. Çevre Sağlığı ve Çevre Kirliliğine Engel Olmak için Alınabilecek Önlemler

a) Fabrikaların, işyeri ve konutların çevreye verdikleri zararların önlenmesi,

b) Plajların sağlık yönünden sürekli denetlenmesi,

c) Deniz, göl ve nehirlere akan derelerin, kirliliğinin kontrol edilmesi, sonuçtan Başbakanlık Çevre Genel Müdürlüğü ve ilgili Bakanlıkların haberdar edilmesi, belediye olarak alınabilecek önlemlerin alınması,

d) Kirletici atıklarını arıtmadan doğrudan denize ve su yollarına veren sanayi kuruluşlarının gerekli önlemleri alarak ve gerekli tesisleri yaparak atıklarının kaynağında arıtılmasının sağlanması,

e) Deniz araçlarının denizi kirletmelerinin önlenmesi için Liman idareleri ile işbirliği yapılması, yapılacak tarifelere göre çöplerinin ücret karşılığı alınması,

f) Hava kirliliği ve gürültü ile devamlı mücadele edilmesi,

g) Şehrin kanalizasyonunun yapılması için gerekli çalışmaların öncelikle ele alınması, birden çok belediyeyi ilgilendiren kanalizasyon projelerinin uygulanması için ilgili belediyelerce ortak tesisat ve işletme kurulması,

h) Teknik usullerle çöp ve katı artıkların toplanması ve bunların çevreye zarar vermeyecek şekilde değerlendirilmesi ve yok edilmesi, alt bölge ölçeğinde birden çok belediyenin ortak çöp değerlendirme ve yok etme tesisi kurması.

3. Diğer İlgili Kuruluşlarla İşbirliği Yapılarak Alınabilecek Önlemler

a) DPT, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ve diğer belediyelerle işbirliği yapılarak sanayi ve kentsel yerleşmelerin planlaması yapılmalıdır.

b) İmar planı kapsamı dışında kalan alanlar için Çevre Genel Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, il özel idareleri ile işbirliği yapılarak çevre düzeni planları yapılmalıdır.

c) Isınma için güneş enerjisinden yararlanma, merkezi ısıtma sistemleri geliştirme çalışmaları yapılmalıdır.

d) Demiryolu ve denizyolu ulaşımına ağırlık verilmelidir.

e) Belirli büyüklükteki sanayi kuruluşları için bünyelerinde, çevre kirliliğini önleyici çalışma yapacak üniteler kurma, zorunluluğu getirilmelidir.

f) Limanlarda gemilerin ve tankerlerin sintine sularını boşaltmalarını sağlayacak tesisler yapılmalı, bu depolara sintine sularını boşaltmayan gemilere ağır para cezaları konmalıdır.

g) Gemilerin sintine sularım boşaltmalarını önlemek için, havadan ve denizden sürekli kontrol yapılmalıdır.

h) Trafiğe çıkan araçların kullandıkları yakıtlar ve egzos sistemleri sürekli teknik olarak kontrol edilmeli, teknik standartlara uymayanlar trafikten menedilmelidir.

ı) Basın - yayın organları ve televizyon çevre sorunlarına önem vermeli, hemen her gün sorunun bir yönü ile ilgili, halkı aydınlatacak yayın yapılmalıdır.

i) İlkokullardan itibaren çevre sağlığı, çevre sorunları ve şehircilikle ilgili dersler okutulmalıdır.

j) Şehir ve çevre sorunları konusunda mahalli seviyede yetişkinlere yönelik kurslar, seminerler düzenlenmelidir.

k) Çevre sağlığı, temizliği, ağaçlandırma, yeşili koruma konularında halkı teşvik edici ve ödüllendirici yarışmalar düzenlenmeli, takdir belgeleri verilmelidir.

l) Bilgisizce gereksiz olarak fazla kullanılan ve çevreyi kirleten maddelerin (deterjan gibi) kullanımı konusunda televizyon tarafından aydınlatıcı bilgiler verilmelidir.

m) Şehirde yaşayanlar, belediyelerce çevresini yeşillendirme ve ağaçlandırma konusunda teşvik edilmelidir.

VI — BELEDİYE TRAFİK HİZMETİ BİRİMİ

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu ile bu Kanun'a göre çıkarılmış olan Karayolları Trafik Yönetmeliği belediyelere bir takım yeni görevler vermiş, bu görevlerin yürütülmesi için de yeni hizmet birimleri kurulmasını hükme bağlamıştır.

Bu birimler, belediyelerin iş kapasitesine göre "Belediye Trafik Şube Müdürlüğü", "Belediye Trafik Şefliği" veya "Belediye Trafik Memurluğu" olarak adlandırılmaktadır.

Ayrıca Büyük İllerde Belediye Trafik Şube Müdürlüklerine bağlı Belediye Trafik Büro Amirlikleri de oluşturulabilir.

Belediye trafik birimlerinin görev, yetki ve sorumlulukları yönetmeliğin 16 ncı maddesinde gösterilmiştir.

Bunlar belediyelerin yapım ve bakımından sorumlu olduğu karayollarında;

a) Yolun yapısını, trafik düzeni ve güvenliğini sağlayacak durumda bulundurmak,

b) Yol ve kavşak düzenlemeleri yapmak,

c) Trafiği düzenleme amacı ile;

(1) Trafik işaret levhaları,

(2) Işıklı ve sesli trafik işaretleri,

(3) Yer işaretlemeleri,

Temin ve tesis etmek, bunların devamlılığını ve işlerliğini sağlamak,

d) Trafiğin akışını kolaylaştırma, gereksiz durma ve duraklamaları önleme bakımından; trafik akımı programları ile toplu taşıma araçlarının kalkış, varış ve ara durakları için zaman tarifeli programlar yapmak ve uygulamaya koymak,

e) Karayolu yapısı üzerinde ve kenarında yapılan çalışmalarda Karayolları Trafik Kanununun 16 ncı maddesi ve bu maddeye göre çıkarılan Yönetmelik hükümleri uyarınca trafik düzen ve güvenliği için gereken tedbirleri almak, aldırmak ve çalışmaları denetlemek,

f) Açık ve kapalı parkyerleri (otopark), alt ve üst geçitler yapmak, yaptırmak, işletmek ve işletilmesine izin vermek,

g) Karayolları Trafik Kanununun 17 nci maddesinde sayılan ve belediye sınırları içindeki karayolları kenarında yapılacak veya açılacak olan tesisler için Yönetmeliğinde belirlenen şartlara göre izin vermek,

h) Halkın trafik eğitimine katkıda bulunmak üzere; "Çocuk Trafik Eğitim Parkları" yapmak ve yapılmasına izin vermek,

ı) Taşıt yollarında yayaların ve araçların hareketlerini zorlaştıran ve trafiği tehlikeye düşüren, motorlu araçlar dışındaki her türlü engeli ortadan kaldırmak,

Yaya yollarında, yayaların hareketlerini zorlaştıran veya tehlikeye düşüren her türlü engeli ortadan kaldırmak, gerektiği takdirde bu yollara park eden motorlu ve motorsuz araçların kaldırılmasını sağlamak,

Trafik için tehlike teşkil eden ancak, kaldırılması mümkün olmayan engelleri gece ve gündüze göre kolayca görülebilecek şekilde işaretlemek, (yol işgaline ilişkin belediye mevzuatı hükümleri saklıdır.)

i) Yol yapısı veya işaretleme yetersizliği yüzünden trafik kazalarının vukubulduğu yerlerde, yetkililerce teklif edilen tedbirleri almak,

j) Karayolları Trafik Kanununun 22 nci maddesi (d) fıkrasına göre tarım kesiminde kullanılanlar hariç İL Trafik Komisyonlarından karar almak şartıyla motorsuz taşıtlardan gerekli görülenlerin tescillerini yapmak,

k) Karayolları Trafik Kanunu ve bu Kanuna göre çıkarılan Yönetmeliklerle verilen diğer görevleri yapmak,

Belediyeler bu hizmetlerini; il ve ilçe trafik komisyonlarınca alınan kararlara da uyulmak suretiyle mahalli zabıtası ile işbirliği ve koordinasyon halinde yürütürler.

Belediyeler kendilerine görev olarak verilen hizmetlerin denetimi dışında, trafiği denetleyemez ve hiç bir halde trafik suç ve ceza tutanağı düzenleyemezler.

Bu birimlerde hizmet gören personelden resmi kıyafetli olanlar özel işaret taşır.

VII —BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ KOORDİNASYON MERKEZLERİ

Büyükşehirde altyapı hizmetleri ile kara ve deniz taşımacılığı hizmetlerinin bir koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediyesi bünyesinde, büyükşehir belediye başkanının başkanlığında ve O'na bağlı olarak 3030 sayılı Kanunun 7 nci maddesine göre "Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri ve Fon Yönetmeliği" ile belirlenen kamu kurum ve kuruluşları temsilcilerinin katıldığı bir "Alt Yapı Koordinasyon Merkezi" ile bir "Ulaşım Koordinasyon Merkezi" kurulmuştur.

ALTYAPI KOORDİNASYON MERKEZİ (AYKOME)

1 — Kuruluşu, Niteliği ve Yapısı

Altyapı Koordinasyon Merkezi;

1. Büyükşehir belediyelerinin altyapı ve yatırımla ilgili idare ve işletmeleriyle bağlı kuruluşların genel müdür veya müdürlerinin,

2. Altyapı hizmet ve yatırımları ile ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının büyükşehirdeki genel müdür veya bölge müdürlerinin,

3. Görev alanlarına giren konuların görüşülmesi sırasında ilçe belediye başkanlarının, asli ve sürekli üye olarak katılmaları ile kurulur.

Başkan hariç Büyükşehir Belediyesinden katılacak üye sayısı ilçe belediyeleri dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarından katılan üye sayısını geçemez.

Büyükşehir Belediyesinin öteki birim başkanları ile diğer ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının yetkili üst düzey temsilcileri de görev alanlarına giren konuların görüşülmesinde istişari mahiyette görüşleri alınmak üzere AYKOME toplantılarına katılabilirler.

Kurul halinde çalışan AYKOME'nin başkan ve yürütme organı Büyükşehir Belediye Başkanıdır.

Başkan, yürütme görevini AYKOME'nin işlerliğini sağlamak üzere mevzuata göre kuracağı veya görevlendireceği bir birim eliyle yerine getirir.

AYKOME, görev alanına giren konularda karar alma, uygulama, uygulattırma, mevzuattaki usulüne göre gereken tesisleri kurma, kurdurma, işletme veya işlettirme hak ve yetkisine sahiptir.

2 — Görev ve Yetkileri

AYKOME, büyükşehir dahilindeki altyapı hizmetlerini etkili bir koordinasyon içinde ve süratle verimli sonuca ulaştırmak amacı ile;

a) Yatırımcı kamu kurum ve kuruluşlarınca büyükşehir dahilinde yapılacak altyapı yatırımları için kalkınma planı ve yıllık programlarına uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program haline getirir.

b) Altyapı programlarının hazırlanmasında, taslakların birleştirilip kesinleştirilmesinde üstyapı program ve çalışmaları ile koordine sağlar. Kesin programlarda birden fazla kurum ve kuruluşça aynı anda yapılması gerekenleri "ortak program”a alır.

c) Ortak programa alınan altyapı hizmetlerini amaca uygun bir şekilde yerine getirmek üzere "Altyapı Yatırım Fon"u adı ile bir fon teşekkül ettirilir.

d) Ortak programa alınmayan yatırımların her bakanlık ile ilgili büyükşehir ve ilçe belediyeleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca kendi bütçelerinden yapacakları harcamalarla yerine getirilmesini sağlamak üzere bir program tespit eder ve bu programa uygun hareket edilip edilmediğini kontrol eder.

e) Gerekli görülen konularda Ulaşım Koordinasyon Merkezi ile işbirliği yapar.

ALTYAPI KOORDİNASYON BİRİMİ

AYKOME’nin yürütme organı olan "Altyapı Koordinasyon Birimi’’ büyükşehir belediye başkanlığı bünyesinde çalışır.

"Altyapı Koordinasyon Birimi" bünyesinde büyükşehir belediye başkanlığınca hizmette etkinliği ve verimi arttırmak amacıyla gerekli görülen alt birimler kurulabilir.

1 — Görevleri

Altyapı Koordinasyon Birimi, yürütme organı olarak;

a) AYKOME toplantılarında sekreterlik ve yazı işleri görevini yürütür.

(1) Başkanlığın emir ve talimatı doğrultusunda gündemleri düzenler, tebliğ ve tebellüğ işlemlerini yapar.

(2) Görüşme tutanaklarını ve oylama işlerini düzenler.

(3) Alınan kararları yazar, imzaları tamamlattırır ve ilgili mercilere gönderir.

(4) AYKOME toplantılarına üye gönderen kamu kurum ve kuruluşları arasında irtibatı sağlar.

b) Altyapı yatırımı yapan kamu kurum ve kuruluşlarına ait taslak programları birleştirerek kesin program taslağı hazırlar ve AYKOME'nin onayına sunar,

c) Birden fazla kuramca aynı yer ve aynı anda yapılması gereken altyapı yatırımlarını ortak program taslağına alır; AYKOME'nin onayına sunar.

Kamu kurum ve kuruluşlarının ortak programa alınmayan altyapı yatırımları için hazırlanan programlara uygun olarak ruhsat verilmesini teklif eder ve arıza halleri hariç, ruhsatsız kazı yapılmamasını sağlar ve gerektiğinde AYKOME'nin karara bağladığı ve mevzuatla tespit olunan yaptırımları uygular.

d) AYKOME'nin onayını almak suretiyle, ortak programa alınan altyapı yatırımları için inşaat tipini (tranşe, galeri vs. gibi) belirler, projesini ve ihale dosyasını hazırlar, gerektiğinde yatırımın kuramlardan herhangi biri tarafından yapılmasını kararlaştırır.

Yatırım ihale edildiği takdirde ihale komisyonunun da sekreterya görevini yapar.

e) İhale edilen altyapı yatırımlarının inşası sırasında inşaatın ihale dosyası ve eklerine uygun olarak yapılıp yapılmadığını denetler, hakediş ve kesin hesap işlemlerini yürütür. İnşaatın geçici ve kesin kabulünü yapar.

f) Ortak programa girmediği için kuramların kendilerince yapılan altyapı yatırımlarının program ve ruhsat şubesince hazırlanan programa uygun olarak yapılıp yapılmadığını izler, programa aykırılık gör-

düğünde AYKOME'nin karara bağladığı ve mevzuatla tespit olunan müeyyideleri uygular.

2 — Çalışma Esas ve Usulleri

AYKOME'nin görev konuları ile ilgili olarak;

a) Altyapı yatırımı yapan kurumlarca, belli ise beş yıllık, değilse kalkınma planı yıllık programlarına uygun olarak yapılacak taslak programlar ve öngörülen işin yeri, işe başlama ve bitme tarihleri ile yatırım metrajını da kapsayacak bir liste halinde eylül ayı sonuna kadar "Altyapı Koordinasyon Birimi'ne iletilir.

b) Altyapı Koordinasyon Birimi, taslak programları öngörülen başlama ve bitirme tarihlerini, tranşelerin uzunluğunu, işin önem ve gereğini, anayol veya ikincil yol durumlarını, yolun kaplama tipini ve diğer faktörleri gözönüne alarak kesin program taslağı haline dönüştürür ve AYKOME'nin onayına sunar.

c) Birden fazla kurumun aynı yerde altyapı yatırımı yapacağı anlaşılırsa, ortak programa alınan altyapı yatırımları, teknik bir engel yoksa ortak tranşe içine yerleştirilmesi ve ortak tranşe ile ilgili bütün iş ve işlemler, bu arada ilk keşif ihale dosyası hazırlanması, kuramların paylarına düşen masraf miktarının belirlenmesi, ortak ruhsatın verilmesi hususları AYKOME'nin onayına sunularak Altyapı Koordinasyon Birimince yapılır.

Ortak yatırıma girmeyen altyapı tranşelerini Altyapı Koordinasyon Biriminin hazırladığı AYKOME'nin onayladığı programa ve verilen ruhsata uygun olarak kurumlar kendileri yaparlar.

d) Altyapı programlarının hazırlanmasında, taslakların birleştirilip kesinleştirilmesinde üstyapı program ve çalışmaları ile koordine sağlar.

ULAŞIM KOORDİNASYON MERKEZİ (UKOME)

1 — Kuruluşu, Niteliği ve Yapısı

Ulaşım Koordinasyon Merkezi, büyükşehir belediye başkanının başkanlığında;

a) Büyükşehir belediyelerinin ulaşım ve yatırımla ilgili idare ve işletmeleriyle bağlı kuruluşların genel müdür veya müdürlerinin,

b) Ulaşım hizmet ve yatırımları ile ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının büyükşehirdeki genel müdür veya bölge müdürlerinin,

c) Görev alanlarına giren konuların görüşülmesi sırasında ilçe belediye başkanlarının,

Asli ve sürekli üye olarak katılmaları ile kurulur.

Başkan hariç büyükşehir belediyesinden katılacak üye sayısı, ilçe belediyeleri dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarından katılan üye sayısını geçemez.

Büyükşehir belediyesinin öteki birim başkanları ile diğer ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının yetkili üst düzey temsilcileri de görev alanlarına giren konuların görüşülmesinde danışma niteliğinde görüşleri alınmak üzere UKOME toplantılarına katılabilirler.

Kurul halinde çalışan UKOME;

a) Ulaşım, trafik ve toplu taşıma konularında üst düzeyde yönlendirici karar alma, uygulama, uygulattırma ve ilgili mevzuattaki usulüne göre gereken tesisleri kurma, kurdurma, işletme veya işlettirme hak ve yetkilerine sahiptir.

b) Başkanı ve yürütme organı büyükşehir belediye başkanıdır. Başkan bu görevi, UKOME'nin işlerliğini sağlamak üzere hizmetle ilgili birim bünyesinde kendisine bağlı olarak mevzuatına göre kuracağı bir müdürlük veya şeflik eliyle yürütür.

2 — Görev ve Yetkileri

UKOME, büyükşehir dahilindeki raylı - raysız her türlü kara ve deniz taşımacılığı hizmetlerini etkili bir koordinasyon içinde ve süratle verimli sonuca ulaştırma amacı ile;

a) Metropoliten alan nazım planı çerçevesinde, arazi kullanım ve ulaşım planlama çalışmalarıyla büyükşehir belediyesince hazırlanan ve hazırlatılan etüd ve planları da inceleyerek "Büyükşehir Ulaşım Planı”nı yapar, yaptırır, uygular ve uygulattırır. Bu amaçla da gereken karar ve önlemleri alır.

b) İlgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşlerini almak suretiyle; "Şehrin Ulaşım Planı'na göre toplu taşıma araçlarının güzergâh, zaman ve bilet tarifelerini yapar ve tarifeleri uygular, uygulattırır.

Zaman tarifelerinin yapılmasında Devlet Demir Yollarının büyükşehir belediyeleri dışındaki genel zaman tarifelerine uygunluk sağlanması ve bilet tarifelerinde maliyetin altında ücret tespit edilmemesi esası gözönünde tutulur.

c) Ulaşım, toplu taşıma ve trafik mevzuatının belediyelere verdiği görev ve yetkilerin metropol alan içinde büyükşehir belediyesince kullanılması gereğini gözönünde bulundurmak suretiyle uygulamaya dair görüş tespit eder ve yönlendirici kararlar da alabilir.

d) Belediyelerce düzenlenen yol ve kavşaklar ile büyükşehir belediyesince yapılan sinyalizasyon tesislerinin aksaklıklarını tespit ettiği takdirde uyarıda bulunur ve düzeltilmesini sağlar.

e) Görev ve yetki konusu olan hizmetler ve bu hizmetlerle ilgili iş ve işlemler yapılırken il trafik komisyonları ile gerekli koordinasyonu sağlar ve bu amaçla gereken karar ve önlemleri alır.

VIII — BİLGİ - İŞLEM MERKEZİ

Bilgi - işlem merkezinin işlevlerini şu şekilde sıralayabiliriz :

1. Belediye yönetimi için şehrin demografik, sosyal ve ekonomik yapısının çok iyi bilinmesi ve bunlara ait bilgilerin anında ulaşması,

2. Şehrin ihtiyaçlarının tespiti için zaman zaman yaptırılan araştırmalar iş bitirildiğinde eskimekte ve işin bedelinin boşa harcanmasına neden olmaktadır. Yönetim için, karar için gerekli bilgilerin günlük hale getirilmesi,

3. Bilgilerin günlük olmaması nedeniyle yöneticinin aldığı kararlarda hatalar ve kıt kaynakların zaman zaman gereksiz kullanılması nedeniyle maddi, manevi ve zaman kaybının önlenmesi,

4. Büyük projelerde veri yokluğundan kararların kısa zamanda alınmaması, gecikme nedeniyle hizmet aksamalarının getireceği zararların önlenmesi,

5. Kamu kuruluşlarının aynı bilgilerden faydalanılması sonucu bürokrasinin azaltılması, yönetimde eşgüdüm sağlanması,

6. îmar durumlarının günlük kontrol altında tutulması ile şehrin düzensiz ve kaçak yapılaşmasının önlenmesi, bunun sonucunda fiili durumlar karşısında çıkarılan ve uygulamasında güçlükler doğuran yasaların çıkarılmasına meydan verilmemesi,

7. Bilgilere erişme hızlı, kolay, doğru olacağından vatandaşın iş başvurusunun anında hiç bir ek ilişkiye ihtiyaç duyulmadan çözüme kavuşturulması,

8. Sistem oturtulduğunda işbaşına geçen yöneticilerin şehir hakkında kendi düşüncelerine göre değişik kararlar almalarının önlenmesi ve dengeli bir yönetim sağlanması,

Bilgisayarlar çağımızın en önemli teknolojik buluşlarıdır. Başta pahalı bir yatırım gibi görünse de kente ve halka yararının yanında zamandan ve personel gücünden tasarruf sağlamakta, statik bilgilerin dinamik hale gelmesinde yardımcı olmakta, vatandaşa daha çabuk ve doğru bilgi verme olanağı yaratmaktadır.

Zamanımızda, modern şehircilik kurallarına uygun olarak hizmet üretilebilmesi için mevcut şehircilik bilgilerinin bilgisayarda işlenerek karar aracı olarak kullanılması kaçınılmaz bir olgudur. Aksi halde hizmet birimleri arasında doğan iletişim bozuklukları nedeniyle bir tesis diğerine zarar verecek duruma gelmekte ve kaynak savurganlığına neden olmaktadır.

Belediyelerde bilgisayar aracılığı ile saklanabilecek grafik olmayan bilgiler:

— Nüfus sayımı sonuçları ve bireysel bilgiler,
— Kadastrol bilgiler,
— İmar bilgileri,
— Altyapı bilgileri,
— Yol ve ulaşım bilgileri,
— Dahili ve harici haberleşme,
— Su ve kanalizasyon bilgileri,
— Elektrifikasyon bilgileri,
— Gaz bilgileri,
— Vergilendirme,
— Yatırım bilgileri,
— İstatistiki bilgiler,
— Konut ve gecekondu bilgileri,
— Kiralık emlak bilgileri (Emlak İstimlak)
— Bireysel bilgiler,
— Müzeler ve tarihi eserlerle ilgili bilgiler,
— Serbest meslek sahipleri ile ilgili bilgiler,
— Trafik bilgileri,
— Temizlik bilgileri,
— Beslenme bilgileri,
— Ana gıda maddeleri temini ve kontrol bilgileri,
— Harita alımı ve revizyon bilgileri,
— Taşıt ruhsatları bilgileri,

— Gayri sıhhi müesseselerle ilgili bilgiler,

— Güvenlikle ilgili bilgiler.

Ancak, yukardaki başlıklardan da anlaşılacağı gibi bunlar belediyelerin şehircilikle ilgili olarak elinde bulundurduğu bilgiler ve uygulamalardır. Halbuki belediyelerin bünyesinde "Büro Otomasyonu'nu kaçınılmaz kılan pek çok uygulama mevcuttur.

Bu uygulamaları;

— Ücret bordroları,

— Personel özlük işleri,

— Stok kontrolü,

— Araç ve gereç kontrolü,

— Sabit kıymetler,

— Genel muhasebe,

— Bütçe planlama,

— Gelen ve giden evrak uygulaması,

— Dahili haberleşme,

— Tanzim satışları uygulaması,

— Pazar araştırma uygulaması,

— Satınalma uygulaması,

— Hukuk işleri uygulaması,

— Taşıt ruhsatları uygulaması,

— Yatırım planlama uygulaması,

— İmar ruhsatları uygulaması,

— Vergi, harç ve harcamalara katılma payları uygulaması, şeklinde sıralayabiliriz.

KAYNAK

Çukurova Metropoliten Bölgesi Kentsel Gelişme Projesi.

ÇUKUROVA PROJESİ DENEYİMLERİ IŞIĞINDA BELEDİYELERDE REORGANİZASYON VE ÖRGÜTSEL GELİŞME

Firuz Demir YAŞAMIŞ

Türk yerel yönetim yapısının temel çerçevesini oluşturan idari, mali ve hukuki sistemlerin genellikle eski ve zamanı geçmiş olmasından kaynaklanan yeni belediyecilik sistem ve yaklaşımlarına duyulan ihtiyaç ve daha kaliteli ve fazla miktarda belediye hizmetlerine karşı giderek artan bekleyişler ülkede yerel ölçekte hizmet üretme usul ve süreçlerinde radikal reformlar yapılması konusunda devamlı olarak üzerinde durulan konular olmuşlardır.

Bunun da ötesinde, yüksek doğurganlık hızı ile bütünlenen kırsal kesimden kentsel bölgelere göç olgusu da denetimsiz ve plansız kentsel büyüme nedeniyle daha çok kentin dış mahallelerinde yoğunlaşmakta ve böylelikle de olumsuz, karşıt sonuçlar doğuran ve birçok durumda da zararlı etkileri sonradan giderilemeyecek sonuçlara yol açmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti tarihinde ilk kez olmak üzere, 1985 sayımı sonuçları kentsel bölgelerde yaşayan nüfusun kırsal bölgelerde yaşayanlardan daha fazla olduğunu göstermiştir. Bu çıplak gerçek kuşkusuz çeşitli siyasal, hukuki ve idari dalgalanmalara yol açacak ve belde sakinlerinin ihtiyaç duyduğu hizmetlere daha etkili ve verimli karşılık verilmesi ihtiyacını ortaya çıkaracaktır.

Bu çerçeve içinde Çukurova Bölgesi sahip olduğu kentsel büyüme hızının büyüklüğü ve belirli bir büyümeye erişmiş kentsel alanlarının sayıca fazlalığı nedeniyle ülke genelinde oldukça özel ve dikkat çekici bir konuma sahip bulunmaktadır.

Nedenler ve Hedefler

Yukarıda çok genel çizgileriyle belirtildiği üzere, kentsel büyüme etmenine bağlı bir dizi neden ve hızlı kentsel büyüme ile ilgili endişelere cevap verecek mevcut idari mekanizmaların içinde bulunduğu koşullar kent sorunlarına karşı bütüncü bir yaklaşım getirilmesi şeklinde bir ihtiyacın ortaya çıkmasına yol açmış ve uygulanabilir ve ülkenin

başka bölgelerinde tekrar edilebilir çözüm modellerinin geliştirilmesi amacı ilgililerce benimsenmiştir.

Belediyelerin teşkilat ve yönetiminin geliştirilmesi zorunluluğu ile ilgili nedenler aşağıda sınıflandırılmış ve açıklanmıştır : Ulusal düzeyde, merkezi idare ile mahalli idareler arasında kamu hizmeti sorumluluklarının paylaşılması sorununa açıklık getirmek; belediyelerin planlama ve programlama yeterliklerini geliştirmek; belediye hizmetleri için yeni hedefler belirlemek; bölgesel düzeyde, bölge ihtiyaçları için uygun yeni idari yapılanma biçimlerini araştırmak ve yerel düzeyde, belediye örgütlerini iyileştirmek; yeni belediye örgütleri kurmak; belediyelerin yatırım planlaması kapasitelerini artırmak ve mali yapılarını geliştirmek.

Belirtilen bu ulusal, bölgesel ve yerel baskıların yarattığı genel ihtiyaçlar altında temel hedef olarak esas itibarıyla kentsel politikaların geliştirilmesi, kentsel süreçlerin ve kentsel yönetimin iyileştirilmesi ve kentsel büyümenin denetlenmesi ile ilgili kapasitelerin artırılması ve böylelikle de yerinden yönetimin geliştirilmesine katkıda bulunulması seçilmiş bulunmaktadır.

Yukarıda belirtilen temel hedef, belediyelerin, hızlı kentsel büyüme çerçevesinde, kaynaklarını planlayabilmeleri, yapılan planları uygulayabilmeleri ve hizmet üretme kapasitelerini geliştirebilmeleri için sahip oldukları örgütsel ve yönetsel yeterliliklerinin artırılması yolunda çok açık bir ihtiyaç ortaya çıkarmaktadır.

Tespit Edilen Kurumsal Eksiklikler

Yukarıda açıklanan ihtiyaçların gerektirdiği unsurların yerine getirilebilmesi için örgütsel gelişme teknikleri kullanılmıştır. Bu çerçeve içinde, "belediyelerin örgütsel sorunlarının tüm veçheleri tanımlanmış, bu tanımlamaya uygun olarak bilgiler toplanmış ve analiz edilmiştir. Analizlerden elde olunan sonuçlara göre, çeşitli müdahale ve geliştirme programları hazırlanmış ve teşkilat yapısının değiştirilmesi amacıyla uygulama alanına konulmuştur. Buna ek olarak, örgütsel gelişme çalışmalarının tamamlanabilmesini temin bakımından, belediyelerin yeniden teşkilatlandırılan bölümleri ile ilgili olarak süreçler, politikalar ve normlar geliştirilmiştir.

Elde edilen verilerin analizi sırasında bir dizi önemli kurumsal yetersizlik ve eksiklikle karşılaşılmıştır. Söz konusu eksiklikler çeşitli raporlarda ayrıntıları ile tartışılmış bulunmaktadır. Burada, söz konusu eksikliklerin en önemli görülenlerinin özetlenmesine çalışılacaktır.

Belediyeler öylesine yanlış teşkilatlandırılmıştır ki kamu hizmeti üretme sorumluluğunun belediye birimleri arasında dağılımı için akılcı ve anlaşılabilir ölçütlerin izlerini bulabilmek mümkün olamamıştır. Yapılan gözlemlerden belediye örgütlerinin daha anlamlı bir idari yapıya kavuşturulmaları için bilinçli ve yapılandırılmış bir yaklaşım olmaksızın daha önceki rastgele düzenlemelerin bir sonucu olarak ortaya çıktığı anlaşılmaktadır.

Bazı durumlarda, aynı hizmetin çeşitli bölümleriyle ilgili olan ancak farklı kimseler tarafından yönetilen ve denetlenen bir dizi örgütsel birimle karşılaşılmıştır. Örneğin Adana'da su ve kanalizasyon hizmeti ile ilgili olarak belediye içinde yaklaşık on ayrı birim sorumlu bulunmaktadır.

Hizmet üretimi ile ilgili olarak hedefler ve amaçlar hiçbir zaman tanımlanmamış ve geliştirilmemiştir. Bu eksikliğin en önemli etkisi ise hizmetin bir bütünlük içinde üretilememesi ve ilgili birimler arasında eşgüdümün ortadan kalkması olmuştur.

Hizmet üretimi ile ilgili amaç ve hedeflerin eksikliği nedeniyle hizmet üreten birimlerin performansının ölçülmesi ve izlenmesi konusunda bir çaba harcanmamış ve bu nedenle de belediyelerde sorumluluk yönetimi uygulaması genişlik kazanamamıştır.

Bazı durumlarda, belediye yapısı yetersiz bir biçimde örgütlendirilmiş ve bazı önemli alanlarda hizmet üretimi için örgütsel bir çözüm yolu geliştirilmemiştir. Sonuç olarak da belediyeler halkın ihtiyaç duyduğu yeni hizmet türlerine yeterli ölçüde cevap verememişlerdir.

Personel ise yeterlikleri itibarıyla kabul edilebilir bir ölçünün altında bulunmuş ve esas itibarıyla mevcut olmayan hizmet-içi eğitimin de katkısıyla üretilen hizmetin kalitesi olumsuz yönde etkilenmiştir.

Günlük uygulamalarda kaynak planlaması ve yönetimi kavramına hiç rastlanılmamış ve karar alma sürecinin ani ve o andaki koşullara bağlı olduğu gözlenmiştir.

Ayrıca, iş planlaması açısından, belediye birimlerinde işin planlaması ve programlanmasında sarfedilen bir çabaya rastlanılmamıştır.

Hizmet maliyet merkezleri oluşturulmamış ve hizmet maliyeti hemen hiçbir zaman hesaplanmamıştır. Sonuç olarak, hizmetle ilgili olarak alınan kararlarda hizmet üretiminin maliyeti dikkate alınmamakta ve hizmet yönetiminin maliyet boyutu sıklıkla ihmal edilmektedir. Öte yandan, varolduğu saptanan kalifiye olmayan işçi sayısındaki fazlalık hizmet maliyetinin önemli ölçüde artmasına neden olmaktadır.

Görev tanımlaması, sınıflandırması, iş-yükü analizi ve personel yönetimi gibi modern yönetim teknikleri ise uygulamada yer almamaktadır.

Araştırma ve geliştirme türü etkinlikler oldukça sınırlandırılmış ve stratejik yönetim planlaması süreçlerinin oluşturulması yönünde bir çabaya rastlanılmamıştır. Bu açıdan, program planlaması, bilgi ve veri toplanması ve depolanması ve tahsis edilecek kaynaklar arasında önceliklerin belirlenmesi gibi süreçlerin geliştirilmemiş olduğu görülmüştür.

Çalışma alanının konusunu oluşturan bilgileri ve temel teknolojik kavramları kapsayan teknik süreçler geliştirilmemiş ve elkitabı geliştirme ve kullanma ihtiyacı henüz ortaya çıkmamıştır.

Mali yönetim performansı kavramı henüz uygulama alanı bulamamış ve bütçe bir mali kontrol aracı olarak kullanılmamıştır. Ayrıca, belediye muhasebe sisteminin geniş kapsamlı bir belediye sermaye yatırımı programını desteklemesine de imkân bulunmamaktadır.

İşçi ve memur devir hızı oldukça yüksek olup bazı birimlerde yıllık yüzde elli oranına kadar yükselebilmektedir.

Belediye üst kademe yöneticilerinin rol ve sorumlulukları açıklıkla belirlenmemiştir. Belediye başkan yardımcıları arasındaki işbölümü denetim alanının iyileştirilmesine ve denetim süreçlerindeki etkililik ve verimliliğin artırılmasına bir katkıda bulunmamaktadır. Sonuç olarak da belediye başkanları kendilerini sıklıkla zaman israfına yolaçan günlük rutin işlerin içinde bulmaktadırlar.

Memur ve işçi kadrolarının kayıt, muhafaza ve kullanılması ile ilgili koşullar insan kaynaklarının kullanımı konusunda önemli bir engel yaratmaktadır.

Yukarıda da açıklandığı üzere, belediyelerde karşılaşılan kurumsal sorunlar nitelik itibarıyla oldukça büyük olup örgütsel ve yönetsel koşulların iyileştirilmesi açısından daha önce herhangibir çaba gösterilmemiş olması katı ve tutucu bir idari yapının ortaya çıkmasına yolaçmış bulunmaktadır.

Kolaylıklar ve Zorluklar

Daha önce belirtilen kurumsal eksiklikler belediyelerde girişilebilecek bir reorganizasyon programı için varolan kolaylıkların ve zorlukların analiz edilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Bu analiz sonucunda ortaya çıkan zorluklar aşağıda başlıklar halinde özetlenmiştir :

— Yeterli insangücünün sayıca azlığı
— Değişime karşı direnme ve davranış değişikliğindeki katılık
— Yapısal değişiklik üzerinde gereğinden fazla durmak ve sorumluluk yönetiminin öneminin anlaşılmaması
— Doğal gruplar arasında işbirliği
— Yetersiz mevzuat
— Kamu sektöründe ücret azlığı
— Belediyelerin kadro tespitinde yetkilerinin azlığı
— Kıt insan kaynaklarının yetersiz kullanımı
— Örgütsel sınırlılıklar
— Kâr saikinin ve verimlilik, anlayışının yetersizliği
— Kalifiye olmayan işlerde işçi fazlalığı
— Görev boşluğu, tekrarı ve çelişkileri
— Kaynak planlaması ve yönetimi kavramlarının yokluğu
— Kıt kaynakların yetersiz kullanımı
— Maliyetin geri kazanılmasında sınırlı uygulama
— Yetersiz hizmet-içi eğitim
— Siyasal etkiler
— Etkili ve verimli yönetim uygulamasının yokluğu
— Verim düşüklüğü
— İşten elde olunan tatminin yetersizliği
— Motivasyon eksikliği
— Mali yönden cazip ücret politikalarının yokluğu
— Yetki - sorumluluk dengesizliği

Ancak, bu sınırlılıklara rağmen, bazı kolaylıkların da var olduğu gözlemlenmiştir. Bu kolaylıklar da aşağıda başlıklar halinde özetlenmiştir :

— Mevcut idari yapı ve personel
— Mahalli idare geleneği
— Son zamanlarda belediye mali koşullarında meydana gelen iyileştirmeler
— Merkezi hükümet yaklaşımında tespit edilen destekleyici yaklaşımlar
— Daha iyi ve daha fazla hizmet beklentilerinin artması
— Sınırlı da olsa deneyimli yöneticilerin varlığı

— Belediye yönetimlerinde özel sektörün daha fazla rol alması olanaklarının varlığı

Yukarıda belirlenen kolaylık ve zorlukların değerlendirilmesinden elde olunan sonuçlar aşağıda belirtilmiştir:

1. Belediyelerde örgütsel iyileşme mümkündür.

2. Belediyelerde örgütsel gelişme çalışmalarının başarısı daha iyi, verimli ve etkili bir teşkilat yapısının kurulmasına ve yönetim yeterliklerinin geliştirilmesine bağlıdır.

3. Belediye reorganizasyonunda başarı elde edilmesi tüm belediye hizmetlerinin iyileştirilmesi için hayati öneme sahiptir.

Örgütsel Gelişme Yaklaşımının İlkeleri

Çukurova Metropoliten Bölgesi Kentsel Gelişme Projesinde uygulanan örneğinde olduğu gibi örgütsel gelişme yaklaşımının iki temel ilkesi vardır : yeni belediyecilik anlayışı için "hedeflerin tespit edilmesi" ve kurulacak yeni model için "stratejinin belirlenmesi".

Örgütsel Gelişmenin Hedefleri

Birinci ilke olan "hedeflerin tespit edilmesi" ilkesi esas itibarıyla merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki kamu hizmeti paylaşımının etkisiz bir biçimde olmasından kaynaklanan belediyelerin görev, ilişki ve sorumlulukları üzerindeki kaotik durum nedeniyle önem kazanmaktadır.

Bu genel çerçeve içerisinde yeni belediyecilik yaklaşımının temel hedefinin yöre sakinleri için üretilmekte olan hizmetlerinin geliştirilmesi olduğu anlaşılmıştır. Bu temel hedefin aşağıda belirlenen üç ana yardımcı hedef ile bütünleştirilmesi gerektiğine de inanılmaktadır :

— Hızlı kentsel büyümenin denetlenmesi

— Kentsel altyapı sistemlerinin ıslahı

— Hizmet üretme kapasitelerinin artırılması

Örgütsel Gelişmenin Stratejisi

Kurulacak yeni model için "stratejinin belirlenmesi" aşağıda belirlenen aşamalardan oluşmaktadır :

— Belediye hizmetlerinin tanımlanması

— Belediyelerin yetki ve sorumluluklarının artırılması

— Etkili bir organizasyonel yapı
— Verimli bir yönetim biçimi
— İnsangücü yetiştirilmesi
— Kaynakların daha iyi kullanımı

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki görev paylaşımının sağlanması ve belediye hizmetlerinin tanımlanmasına yardımcı olunması amacıyla bir ölçüt geliştirilmiştir. Bu ölçüte göre, belediyeler esas olarak kent toplumunun ortak ihtiyaçlarından sorumlu olacaklar ve merkezi hükümet ise ülke genelinde yerleşim birimleri arasındaki büyüklük, yerleşim merkezi ve öteki farklılaşmaları gözönüne almaksızın standart bir biçimde üretilmesi gereken hizmetlerden sorumlu olacaklardır.

Bunun da ötesinde, belediye hizmetlerinin "zorunlu", "koşullara bağlı" ve "seçimlik" olmak üzere üç gruba ayrılması önerilmektedir. "Zorunlu hizmetler" tüm belediyelerce etkili ve verimli bir biçimde yerine getirilmesi gerekli olan hizmetlerdir. "Koşullara bağlı hizmetler" kaynakların yeterli olması durumunda gerçekleştirilebilecek hizmetlerdir. "Seçimlik hizmetler" ise ancak yeterli talep olduğu takdirde üretilebilecek hizmetlerdir.

Öte yandan, aşağıda da açıklandığı üzere, belediyelerin yetki ve sorumluluklarının artırılabilmesi için üç temel çalışma alanı belirlenmiştir. Bir kere, belediyelerin, uzun dönemde yapacakları sermaye yatırımları ile ilgili olarak planlama ve programlama kapasitelerinin artırılması gerekmektedir. İkincisi, yalnızca merkezi hükümet tarafından verilen "karşılıksız bağışlar" ile "nüfus başına dağıtılan gelirler" olarak değil fakat aynı zamanda yerel vergi bazının da iyileştirilmesini de kapsayacak şekilde daha fazla mali kendi kendine yeterlilik ihtiyacı vardır. Son olarak, teşkilat yapısının belirlenebilmesinde, yönetim sistemlerinin tespitinde ve insangücü ihtiyacının tespitinde belediyelere daha fazla özgürlük tanınmalıdır.

Doğal olarak tüm bu gereklilikler belediyeler ile İçişleri Bakanlığı, öteki bakanlıklar, İller Bankası ve valilik ve kaymakamlıklar arasındaki ilişkilerin radikal bir biçimde değiştirilmesi anlamına gelmektedir.

Öte yandan, yine doğal olarak, belediyelerde örgütsel gelişme çalışmalarının en önemlisi daha önce sözü edilen eksiklikleri giderecek ve daha verimli ve etkili bir belediye sistemi için yollar açacak yeni belediye idari yapısının gerçekleştirilmesidir.

Etkili ve verimli bir organizasyon yapısının gerçekleştirilmesi sorumluluğu yeni birimlerin oluşturulması, mevcutlardan bazılarının kaldırılması ve mevcut yapıların, statülerin, normların ve rollerin değiştirilmesini de kapsamaktadır.

Yeni yapıda yeralan önde gelen öncelikler iki temel ilkeye dayanmaktadır : yeni yapı temel belediye hizmetlerine uygun olarak kurulmalı ve ortak kabiliyetlere ihtiyaç duyan belediye hizmetleri birlikte gruplandırılmalıdır. Ayrıca, kontrol alanı yönetsel denetimin daha etkili ve verimli bir biçimde yapılabilmesi için daha iyi belirlenmeli ve anlamlı bir haberleşme için emir - komuta zinciri olabildiği kadar akılcı koşullara uydurulmalıdır.

Bunun ötesinde, yeni yapı maliyet - merkezlerinin çalışmasına imkân vermeli ve böylelikle de fonksiyonel hiyerarşik yapı kaçınılmaz bir zorunluluk olmalıdır.

Son olarak yeni yapı sorumluluk yönetimine, hedefe uygun yönetimin gerçekleştirilmesine ve birimler arasında sorumluluğun daha açık ve anlaşılabilir bir biçimde dağıtılmasına imkân vermelidir.

Daha önce de belirtildiği üzere, yönetsel uygulamalardaki verimlilik düzeyinin artırılması belediyelerde daha çok gelişmiş organizasyonel kalıplara ulaşılmasında temel aşamalardan birisi olmak durumundadır. Yönetim biçiminin geliştirilmesi belediye sistemlerini yeniden yapılandırma çabalarının ayrılmaz bir parçası olmalıdır.

Bu açıdan önemli köşetaşlarının "verimlilik", "etkililik", "hedefe yönelik yönetim", "performans göstergesi", "performans izlenmesi", "program planlaması" ve "yönetim bilgi sistemleri" gibi çeşitli yeni kavramların belediye yönetimine sokulması olduğu tespit edilmiştir. Bu kavramların belediye yönetim çevresine dahil edilmesiyle, "sorumluluk yönetiminin" temel unsurlarının belediyelerde gerçekleştirilmiş olabileceği varsayılmıştır.

Tüm bu çabalar, insangücü kaynaklarının iyileştirilmesi sorununa oldukça fazla önem verilmesini gerektirmektedir. İnsangücü iyileştirmesi hizmete daha yeterli elemanların alınması ve eğitim programları yoluyla teknik yeterlilik düzeyinin artırılması anlamına gelmektedir. Bu açıdan, eğitim programlarının belediye reorganizasyonunda değişimi kolaylaştırıcı unsur olan üst-düzey belediye yöneticileri üzerinde yoğunlaştırılması gerekir.

Belediye reorganizasyon programının son aşaması kıt kaynakların daha iyi kullanımına ve aynı zamanda belediye hizmetleri için daha

fazla kaynak yaratılmasına imkân verecek kaynak planlaması, kaynak tahsisi ve kaynak yönetimi tekniklerinin geliştirilmesidir. Ancak, kaynak yönetimi ile ilgili çalışmaların yeni belediye yapısının gerçekleştirilmesi ve personelin yeni yapıya yönlendirilmesinden sonraki aşamalarda ele alınması gerekmektedir.

Örgütsel Gelişme Stratejisinin Uygulanma Biçimi

Örgütsel müdahale ve geliştirme programları esas olarak daha önce sözü edilen kurumsal eksiklikleri ve bu eksikliklerin yarattığı olumsuz etkileri giderecek çözüm yollarından oluşmaktadır. Örgütsel gelişme için geliştirilen strateji dört bileşenden meydana gelmektedir :

— Örgütsel yapının geliştirilmesi
— Yönetim etkinliğinin artırılması
— İnsangücü yetiştirme
— Teknik süreçlerin iyileştirilmesi

Bu bileşenler aşağıda kısaca açıklanmıştır.

Belediye hizmetlerinin ilgili yetenekler itibariyle gruplandırılması ilkesi dört önemli hizmet grubunun ortaya çıkmasına neden olmuştur; ortak paydanın şehir planlaması ve mimari yeteneklerin olduğu "planlama" hizmetleri; karar verici unsurun mühendislik yetenekleri olduğu "teknik" hizmetler; belediyenin ana sorumluluklarının önemli bir parçası olan "sosyal" hizmetler ve tüm büyük organizasyonlarda önemli bir işlev olan "idari ve mali" hizmetler.

Buna uygun olarak, yeniden teşkilatlandırılanlarla birlikte yeni kurulan Belediye birimleri bu gruplara bölünmüş ve örneğin, planlama hizmetleri iki ana müdürlük olan İmar ve Gecekondu Müdürlüklerine ayrılmıştır.

Ayrıca, çok önemli bir işlev olan program planlamasının da belediye örgütü içine alınması kararlaştırılmıştır. Zira, belediyelerde "kurmay" nitelikli bir "stratejik planlama" işlevinin olmaması kaynak planlaması, tahsisi, programlama ve eşgüdümleştirme etkinlikleri açısından önemli olumsuz etkilere yol açmaktadır. Belirtilen bu nedenle de, uzun dönemde sermaye yatırımlarını eşgüdümleştirecek Program Planlama ve Bütçeleme Müdürlüğü ile Kurulu oluşturulmuştur.

Bir başka çok önemli müdahale de "uzmanlaşmış başkan yardımcılığı" kavramının sistem içine sokulmasıdır. Yeni sistem eğitimi itibariyle sorumlu olduğu alanda uzmanlık bilgisine sahip başkan yardımcıları tarafından yönetilmektedir. Bu ilkenin uygulamasıyla belediye

içindeki günlük çalışmaların denetlenmesinin ve eşgüdümlenmesinin daha çok geliştirilebileceği beklenmektedir.

Bunlardan daha önemli olarak, hizmet fonksiyonlarının analizi yoluyla "fonksiyonel örgütlenme" gerçekleştirilmiştir. Her bir hizmet alanı alt-hizmet gruplarına ayrılmış ve en küçük idari birimler buna göre teşkilatlandırılmıştır.

Ana belediye teşkilatı yukarıdaki ilkelere paralel olarak kurulmuş ve sistemin tamamlanması için iki ayrı kuruluş daha oluşturulmuştur. Bu kuruluşlar Konut ve Kentsel Gelişme (İmar Limited) Şirketleri (KKGŞ) Su ve Sanitasyon İşletmeleridir (SSİ).

KKG şirketleri esas itibariyle gecekondulaşmanın temel nedeni olduğu belirlenen kentlerde planlanmış ve altyapısı getirilmiş konut arsalarının arz ve talebi arasındaki olumsuz farkın giderilmesi amacıyla kurulmuşlardır. Olayın çözümünün daha çok finansal ağırlıklı olması ve özel sermaye için cazip bir iş alanı yaratılabilmesi gibi nedenler kuruluşun bir özel şirket statüsünde olmasını gerektirmiştir.

SSÎ ise kamu kanunları çerçevesinde hizmet üreten belediye işletmeleri olarak düzenlenmiş ve birbirini tamamlayan iki hizmet alanı olan su ve kanalizasyon hizmetlerinin çözümleyicisi olarak düşünülmüştür. Kanalizasyon ile toplanan pis suların çevre sağlığı koşullarına uygun olarak deşarj edilmesinin önde gelen bir belediye hizmeti olması nedeniyle de işletmenin adının Su ve Sanitasyon olarak benimsenmesi kararlaştırılmıştır.

Bu genel çerçeve içinde organizasyonel yapının iyileştirilmesi aşağıdaki şekilleri almıştır :

— Yeni yapı içinde sorumlulukların yeniden düzenlenmesi

— Emir-komuta sisteminin ve denetim alanının yeniden belirlenmesi

— Haberleşme kanallarının iyileştirilmesi.

Belediyelerde sorumluluk yönetiminin geliştirilebilmesi için ana unsur olarak teşkilat yapısının uygun bir şekilde düzenlenmesine ek olarak "görev tanımları" ve "müdürlük yönetmelikleri" gibi temel araçlar da belediye yönetim sistemi içine alınmışlardır.

Emir - komuta zincirinin ve denetim alanlarının rasyonelleştirilebilmesi bakımından belediyenin mevcut hiyerarşik yapısı esaslı değişikliğe uğratılmış ve yeni bir standart yapı geliştirilmiştir. Sonuç olarak da belediye başkan yardımcıları, genel müdürleri ve PPB Müdürün-

den oluşan üst düzey belediye yöneticileri grubu meydana gelmiş ve belediye müdürlükleri fonksiyonel alt gruplara ayrılmıştır. Aynı şekilde, fonksiyonel birimler de alt fonksiyonel birimlere ayrılmıştır.

Böylesine bir düzenlemenin, görevlilerin aldıkları emirlerle ilgili olarak amirlerine sonuç bildirmeleri düzenini ve denetleme alanını daha rasyonelleştirebileceği düşünülmüştür.

Bu açıdan ikinci aşamanın belediye yöneticilerinin yöneticilik kapasitelerinin geliştirilmesi olduğu kararlaştırılmıştır. Uzun vadeli hedeflerin belirlenmesi ve kıt kaynakların bu yönde tahsisi bakımlarından belediyelerde yönetim düzeyi oldukça az gelişmiş bulunmaktadır.

Yönetim kapasitesini artırma gibi bir istek oldukça zor, sorunlu ve zaman alıcı olmasına rağmen modern yönetimin temel ilkelerinin basitleştirilmiş ve kolay anlaşılabilir bir şekilde belediyelere aktarılmasına karar verilmiştir.

Yeni geliştirilen model "hedefe yönelik yönetim" yaklaşımına dayanmaktadır. Çeşitli eğitim programlarıyla bu model belediye yöneticilerine anlatılmıştır. Ayrıca, yeni belediye hedeflerinin geliştirilebilmesi bakımından, yöneticiler hedef geliştirme teknikleri konusunda eğitilmiş ve performans göstergelerinin önemi anlatılmıştır. Örnek bir set olarak, su ve sanitasyon hizmetleri için performans göstergeleri geliştirilmiş ve mümkün olabilen öteki alanlarda da göstergeler geliştirilmesi tavsiye edilmiştir.

Bu çalışmaların performans izlenmesi tekniklerinin ve yönetim bilgi sistemlerinin geliştirilmesi ve uygulama alanına konulması ile tamamlanması gerekmektedir. Bu etkinlikler teknik yardım aşamasında ele alınmalıdır.

Doğal olarak, "hedefe yönelik yönetimin son aşaması performansın değerlendirilmesi ve genel performans düzeyinin artırılması yol ve araçlarının araştırılmasıdır. Kuşkusuz, sınırlı zaman dilimleri içinde böylesine bir amacın tümüyle gerçekleştirilebilmesi oldukça zor olup ısrarlı ve devamlı çabaların, belediyelerde yönetimin güçlendirilmesi açısından, sarfedilmesi gerekmektedir.

Örgütsel gelişme çalışmalarının üçüncü aşaması insangücü geliştirme çalışmalarıdır. Belediye çalışanlarının eğitsel durumu ortalama olarak oldukça yetersiz bulunmuştur. Dolayısıyla da daha yetişkin personele duyulan ihtiyaç oldukça açıktır. Bu sorunun daha iyi eğitilmiş personelin belediye kadrolarında işe alınması, mevcut değerlendirilemeyen personelin daha fazla katkıda bulunabilecekleri öteki ilgili görevlere

naklen atanması, belediyelerde hizmet-içi eğitimin geliştirilmesi ve kurulmuş olan eğitim merkezlerinin daha yeterli duruma getirilmesi yolları ile çözümlenmesi planlanmaktadır.

Stratejinin son ve en zor olan kesimi ise yeniden teşkilatlandırmada öncelik taşıyan birimlerin teknik yeterliklerinin artırılmasıdır. Bu açıdan en önemli araç işletme el kitaplarıdır. El kitapları teknik prosedürlerin daha iyi ve verimli yapılabilmesi için bir 'teknoloji transferi' anlamına gelmektedir.

Yukarda belirtilen tüm müdahale programlarının uygulanmasında gözönünde tutulan ilkeler aşağıda belirtilmiştir :

— Örgütsel gelişme çalışmaları nitelikleri itibarıyla 'yukarıdan aşağıya' doğru etkinliklerdir.

— Belediyeler yönetilebilir bir büyüklüğe eriştirilmelidir, ve

— Belediye karar verme organlarında örgütsel gelişme ihtiyacı ve önemi konusunda olumlu bir "irade" oluşturulmalıdır.

SONUÇ

Türkiye Cumhuriyeti tarihinde ilk kez olmak üzere, kentte yaşayan nüfus kırda yaşayan nüfusu geçerek önemli bir siyasal oy potansiyeli oluşturmuştur. Bu nedenle tüm siyasal partiler ve hükümetler bu gerçeği dikkate almak ve kentli nüfusun hizmet talebini tatmin ederek oy kazanmak durumundadırlar. Oysa, bu sorunun olumlu bir şekilde çözümlenmesinde temel unsur olan belediyeler yapısal zayıflıkları ve yönetim süreçlerinin yetersizliği nedeniyle önemli handikaplara sahiptir. Bu handikapların giderilme yolu yalnızca belediyelerin maddi olanaklarının artırılması değildir. Örgütsel gelişme ve yönetim skeçlerinin iyileştirilmesi maddi iyileşmeden daha çok umut ve güven vaad etmektedir. Örgütsel ve yönetsel gelişme ise mümkün olan bir çözüm yoludur.

YENİ BELEDİYELER

Orhan PİRLER

BELEDİYELER, BELDE HALKININ ESENLİĞİ VE REFAHI İÇİN KURULUR

Mahalli idareler ademi-merkeziyet idareleridir. Anayasanın 127 nci maddesi, mahalli idareler il, belediye veya köy halkının mahalli mahiyetteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, kuruluş esasları kanunla düzenlenen, karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri şeklinde tarif etmiştir.

Mahalli idareler üçtür; Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Köyler.

Belediyeler, mahalli idarelerin önemli bir kolunu oluşturur.

Belediyeler beldenin ve belde halkının müşterek mahiyetteki mahalli ve medeni ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuşlardır.

Belediyeler temel hizmet birimleridir. Yerleşim yerlerinin su, kanalizasyon, yol, kaldırım, hal binası, çöp toplama, ulaşım, temizlik, genel tuvalet, mezbaha yapma ve yaptırma, yiyecek, içecek madde satan yerleri, otel, lokanta ve plajları denetleme gibi ana hizmetleri yaparlar. Bu hizmetler, belde halkının esenliği ve refahı içindir.

Belediyelerde halk, kendi işleriyle uğraşacak ve menfaatlerini koruyacak, isteklerini yerine getirecek organları seçer.

Belediyeler halkın kendi kendini idare etmeğe başlamasının ilk deneme yerleridir. Bu husus demokrasi esaslarına da uygun düşer.

Kısaca, halk idaresinin gerçekleştiği, halkın kendi kendini idareye başladığı yerler belediyelerdir.

Belediyeler, kendilerine düşen hizmetleri yapmak, belde halkına faydalı olmak için birçok yetkilerle donatılmışlardır.

BELEDİYE KURULMASI

Belediyelerin ne şekilde kurulacağı, 1580 sayılı Belediye Kanununun 7 nci maddesinde gösterilmiştir.

Belediyeler ya kanunla ya da idari bir tasarrufla kurulur.

Bilindiği gibi il veya ilçeler kanunla kurulur. Kanunla kurulan il veya ilçe merkezlerinde, "nüfus", "istek" gibi hiçbir kıstas aranmaksızın belediye teşkilatı kurulması zorunludur.

İdari tasarrufla belediye teşkilatı kurulabilmesi için bazı şartların bir araya gelmesi ve usulü işlemlerinin tamamlanması lazımdır.

İdari tasarrufla belediye kurulmasında "nüfus", "istek" ve "mesafe" gibi faktörler nazarı itibare alınır.

Bir köyün veya birkaç köyün veya köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için, son nüfus sayımına göre nüfus tutarlarının 2000 den fazla olması, ayrıca bu yerlerdeki seçmenlerin belediye kurulması yolunda iradelerinin tezahür etmesi gerekir. Belediye kurulmasında "nüfus" kadar önemli bir unsur da "köylünün isteğidir". Danıştay bir kararında, köylerin birleşerek belediye kurmalarında köy seçmenlerinin istekli olmalarını, idari işlemin tesisinde önemli bir unsur olarak kabul etmektedir.*

Birkaç köyün veya köy kısımlarının birleştirilerek belediye kurabilmeleri için merkez ittihaz edilecek yere, diğer yerleşim yerlerinin 500 metreden uzak olmaması icabeder.

Bir yerde belediye kurulabilmesi için, köy ihtiyar meclisinin veya seçmenlerinin en az yarısının yazılı olarak mahallin en büyük mülkiye amirine müracaat etmesi veya Valinin resen bu işe lüzum göstermesi lazımdır.

Böyle bir durumun meydana gelmesi halinde vali, ilgili seçmenlerin oylarının alınması hususunda seçim kurullarını oluşturarak, en az 15 gün içinde tayin ve ilan olunacak gün ve mahalde seçmenleri oy vermeye davet eder. Köy ve kısımlarının ayrı ayrı oyları alınır ve sonuç bir tutanakla tespit olunur.

Ancak, bir beldenin bazı kısımlarının ayrılarak ayrı bir belde haline gelmesi veya bir beldenin bazı kısımlarının komşu bir beldenin içine girmesi hallerinde esas belde nüfusunun 2000 den aşağı düşmemesi şarttır.

Bu işlemler valilikçe İl Genel Meclisine intikal ettirilir. İl Genel Meclisi o yerde belediye kurulmasının faydalı olup olmayacağına dair karar verir. Bu karar valiliğin mütalaasıyla birlikte İçişleri Bakanlığı-

---

* D.1.D. 24.9.1986 gün E. 1986/317, K. 1986/333.

na gönderilir. Danıştayın kararı ve Cumhurbaşkanının tastikiyle o yerde belediye kurulur.

İstisnai olmakla beraber bazan, İçişleri Bakanlığının doğrudan doğruya teklifi üzerine bir yerde belediye kurulmasına imkân verilmişti.

"Muayyen bir arazi üzerinde Hükümetçe yeniden kurulan ve nüfusları 2000 den fazla olan yerlerde hudutları gösterilmek suretiyle Dahiliye Vekaletinin teklifi ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile belediye kurulur."

Kısaca belediye kurulmasında, nüfus yoğunluğu, bu yoğunluğun doğurduğu müşterek ihtiyaçlar, seçmenlerin isteği önemli rol oynar.

YENİ BELEDİYE KURULMASI ZORLAŞTIRILMALI MIDIR?

1987 yılında 96 adet belediyenin kurulduğu görülmektedir.

Yeni belediye kurulmasının, politik yanını bir tarafa bırakarak, belediye kurulmasının faydalı ve mahzurlu taraflarını özetlemek istiyoruz.

Belediye kurulmasının zorlaştırılmasını isteyenler, gelişi güzel yerlerde belediye kurulmamasını, belediye kurulacak yerlerde nüfus sayısının en az 5000 olması gerektiğini, belediyelerin çoğalmasıyla belediyelere gönderilen devlet yardımının azalacağını, hizmetlerin aksayacağını, belediye kurulacak yerlerdeki gelir düzeyinin bazı hizmetleri karşılayacak miktarda olmasını ileri sürmektedirler.

Diğer görüş sahipleri, belediye kurulmasını halkın müşterek ve medeni ihtiyaçlarının karşılanması bakımından yaygınlaştırmak lazım geldiğini, yeni belediye kurmakla o yerde hem iş alanlarının açılmış olacağını, hem de o yerdeki insanların müşterek ve medeni ihtiyaçlarının karşılanacağını, bu durumun köyden şehre akını kısmen de olsa önleyeceğini, bazı yerleşim yerlerinin köy statüsünde kaldığı sürece merkezi idarenin iş çokluğu nedeniyle, hizmetlerin buralara geç gideceğini, mahalli mahiyetteki hizmetlere halkın maddi ve manevi katkılarının daha fazla olacağını, belediye olan yerlerin devlet yardımından yararlanıp diğerlerinin yararlanmamasının adil olmayacağını belirtmektedirler.

Bizim görüşümüz, belediye kurulmasının halkın mahalli müşterek ve medeni ihtiyaçlarını karşılaması ve beldenin imarı bakımlarından yaygınlaştırmak lazımdır. Belediye kurulması için bugün uygulanan 2000 nüfus sayısını 5000'e çıkarmak büyük hata olur. Aksi halde bele-

diye kurulabilecek aşamaya gelmiş yerleşim yerleri "köy" statüsünde kalacaktır.

Belediyeler mahalli hizmet birimleridir. Buralarda hizmetler, halkın isteklerine ve işin icaplarına uygun olarak yapılır.

Halk tarafından halkın içinden seçilmiş organlar, mahalli ihtiyaçları daha iyi takdir ederler. Hizmetler ve işler merkezi idarelere nazaran daha çabuk görülür.

Belediye kurulması zorlaştırılırsa, devlet gelirlerinden belediyelere verilen paylardan belirli bir kesim yararlanmış olur. Yararlanma aşamasına gelmiş belde halkı, bundan istifade edemez. Bu bir kısım belde halkını müşterek ve medeni hizmetlerden mahrum etmek olur.

Bucak teşkilatlarının yerini belediye teşkilatları almalıdır. Bilindiği gibi Bucak teşkilatları güvenliği sağlama amacına yöneliktir. Belediye teşkilatları mahalli halka hizmet etme gayesi taşırlar. Bu nedenlerle, belediye kuruluşlarının memleket sathına yaygınlaştırılması faydalı olur.

1987 yılında yeni kurulan belediyelerimiz şunlardır :

A) 3392 sayılı İlçe Kurulması Hakkındaki Kanunla kurulanlar :

S. No. Yeni belediyenin adı	**Bağlı olduğu il**
1 — Asarcık	Samsun
2 — Bahçesaray	Van
3 — Harran	Şanlıurfa
4 — Pınarbaşı	Kastamonu
5 — Yenipazar	Bilecik

B) İdari tasarrufla kurulan belediyeler :

	Bağlı olduğu	
S. No. Yeni belediyenin adı	**İlçe**	**İl**
1 — Kılıçarslan	Sincanlı	Afyon
2 — Salar	Merkez	Afyon
3 — Kayıhan	İhsaniye	Afyon
4 — Ahırhisar	Sandıklı	Afyon
5 — Çayırbağ	Merkez	Afyon
6 — Ezinepazar	Merkez	Amasya
7 — Uygur	Merkez	Amasya

8 — Dağhalilinceli	Sulakyurt	Ankara
9 — Side	Manavgat	Antalya
10 — Kemalpaşa	Hopa	Artvin
11 — Karaçomak	Mudurnu	Bolu
12 — Sölöz	Orhangazi	Bursa
13 — Pamukkale	Merkez	Denizli
14 — Koçabaş	Merkez	Denizli
15 — Gümüşler	Merkez	Denizli
16 — Yavi	Çat	Erzurum
17 — Hacıpaşa	Altınözü	Hatay
18 — Gözcüler	İskenderun	Hatay
19 — Atakent	Silifke	İçel
20 — Atayurt	Silifke	İçel
21 — Tekmen	Anamur	İçel
22 — Köseçobanlı	Gülnar	İçel
23 — Kumkuyu	Erdemli	İçel
24 — Durusu	Çatalca	İstanbul
25 — Gürpınar	Çatalca	İstanbul
26 — Sultanbeyli	Kartal	İstanbul
27 — Esenyurt	Çatalca	İstanbul
28 — Gümüşyaka	Silivri	İstanbul
29 — Karakaya	Bünyan	Kayseri
30 — Hamit	Kaman	Kırşehir
31 — Boğazevci	Çiçekdağı	Kırşehir
32 — Köseli	Çiçekdağı	Kırşehir
33 — Karahıdır	Merkez	Kırşehir
34 — Toklümen	Merkez	Kırşehir
35 — Yelek	Kaman	Kırşehir
36 — Ulupınar	Merkez	Kırşehir
37 — Tavşancıl	Gebze	Kocaeli
38 — Eşme	Merkez	Kocaeli
39 — Kaytazdere	Karamürsel	Kocaeli
40 — Güney	Simav	Kütahya
41 — Karamanca	Gediz	Kütahya
42 — Tepecik	Tavşanlı	Kütahya
43 — Kurucaova	Doğanşehir	Malatya

44 — Yenice	Darende	Malatya
45 — İcikler	Demirci	Manisa
46 — Hacıhalilller	Merkez	Manisa
47 — Sancaklı Bozköy	Merkez	Manisa
48 — Gümülceli	Saruhanlı	Manisa
49 — Yılmaz	Salihli	Manisa
50 — Derbent	Turgutlu	Manisa
51 — Kılılı	Türkoğlu	K. Maraş
52 — Ilıca	Merkez	K. Maraş
53 — Yeşilyöre	Türkoğlu	K. Maraş
54 — Acırlı	Midyat	Mardin
55 — Kayapınar	Gercüş	Mardin
56 — Duruca	Nusaybin	Mardin
57 — Söğütlü	Midyat	Mardin
58 — Göcek	Fethiye	Muğla
59 — Rüstemgedik	Bulanık	Muş
60 — Erentepe	Bulanık	Muş
61 — Sungu	Merkez	Muş
62 — Gülkoru	Malazgirt	Muş
63 — Yoncalı	Bulanık	Muş
64 — Elmalı	Merkez	Niğde
65 — Değirmenli	Merkez	Niğde
66 — Ilısu	Aksaray	Niğde
67 — Orhanlı	Merkez	Niğde
68 — Bekarlar	Merkez	Niğde
69 — Alay	Merkez	Niğde
70 — Divarlı	Merkez	Niğde
71 — Kayırlı	Merkez	Niğde
72 — Sarıkaraman	Ortaköy	Niğde
73 — Keçikalesi	Bor	Niğde
74 — Bozköy	Merkez	Niğde
75 — Aktoprak (Klan)	Ulukışla	Niğde
76 — Bağlıkaya	Aksaray	Niğde
77 — Güzelyurt	Gölköy	Ordu
78 — Kabadüz	Merkez	Ordu
79 — Kırlı	Perşembe	Ordu

80 —	Salman	Akkuş	Ordu
81 —	Yürükler	Ondokuzmayıs	Samsun
82 —	Bazlamaç	Terme	Samsun
83 —	Aşağıçinik	Tekkeköy	Samsun
84 —	Büyükyoncalı	Saray	Tekirdağ
85 —	Kat	Turhal	Tokat
86 —	Dereköy	Turhal	Tokat
87 —	Ormandibi	Almus	Tokat
88 —	Çat	Merkez	Tokat
89 —	Akoluk	Merkez	Trabzon
90 —	Onbirnisan	Suruç	Ş. Urfa
91 —	Kumluca	Ulus	Zonguldak

Yeni kurulan belediyelere çalışmaları konusunda birçok öneriler yapılabilir. Ancak biz önemli gördüğümüz iki konu üzerinde duracağız.

Yeni kurulan belediyeler ilk iş olarak beldelerinin imar planlarını yaptırmalıdırlar. Beldenin güzel yapılaşmasını, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun olarak teşekkülünü sağlamak için imar planı şarttır.

Yeni kurulan belediyeler, beldelerine ve belde halkına faydalı olmak için, ikinci iş olarak, mali güçlerine göre, önemli ve zorunlu işleri öne alarak, bir çalışma programı hazırlamalıdırlar. Programsız olarak gelişi güzel her işe başlamak, her işin yarım kalması sonucunu doğurur.

Yeni kurulan belediyelere çalışma hayatlarında başarılar dileriz.

ÇEVRE SORUNLARI VE BELEDİYELERİMİZ

Prof. Dr. Tahir AKTAN
Hacettepe Üniversitesi

Çevre sorunları ile belediyeler arasında sıkı bir ilişki vardır. Halkın zarurî ve günlük ihtiyaçlarıyla ilgili olmakla sorumlu ve onlara en yakın kamu kuruluşu olan belediyelere, gerek çevre sorunlarının çözümlenmesinde gerekse yeni çevre sorunlarının ortaya çıkmasını önlemede, pek çok görevler düşmektedir.

Her ne kadar 1930 yılında çıkarılmış bulunan Belediye Kanunu ile Umumî Hıfzıssıhha Kanunu, halkın temizlik, sağlık, huzur ve selameti ile ilgili sorunları düzenlemiş ise de, aradan geçen 60 yıla yakın bir sürede çevre sorunları kapsam ve boyutları itibariyle çok değişmiştir.

Bu makalede, çevre sorunları, bu sorunlar ile belediye idareleri arasındaki ilişkiler ve değişen koşullarda belediyelere düşen yeni görev ve sorumluluklar üzerinde durulacaktır.

Çevre Sorunları

Günümüzde devletlerin ve insanların en büyük dertlerinden birisi, çevre sorunlarıdır. Özellikle, başta sanayileşme olmak üzere şehirlerin büyümesi, teknolojik gelişmeler ve nüfus artışı yüzünden dünyada tabii denge bozulmakta ve bir sürü problem merkezî ve mahallî idareleri, uluslararası kuruluşları ve gönüllü dernek ve vakıf gibi kurumlan, bu sorunlar üzerinde durmaya ve gereken tedbirleri almaya zorlamaktadır.

Dar anlamda çevre bozulması sanayi, üretim ve tüketim süreçleri sonucu olarak, gelişen ülkelerde, bolluk ve zenginlikten dolayı ortaya çıkmıştır. (Pollution of affluence).

Çevreyi etkisi altında tutan oluşumlar, geniş anlamda yeteri derecede besin alamamak, hastalık ve yokluklar sebebiyle meydana gelmişlerdir. Az gelişmiş veya gelişmekte olan; mesken, ulaşım, alt-yapı, temizlik, sağlık ve eğitim gibi olanaklardan yoksun ülkelerde ise fakirlikten gelen bir çevre bozulması söz konusudur (pollution of poverty).[1]

---

[1] Ruşen Keleş, 100 Soruda Türkiye'de Şehirleşme, Konut ve Gecekondu, İstanbul 1983, ss.45-46.

Çevre kavramı ise, zamanla hava, su ve tabiat varlıklarına ilişkin sorunların çerçevesini aşarak, çok daha geniş kapsamlı bir hale gelmiştir; co-habitat olarak kabul edilmektedir. "Suyun, toprağın, havanın kirlenmesi, yeşil örtü, katı atıklar, enerji, trafik ve hatta gürültü gibi sorunlar giderek genişleyen çevre kavramının öğeleri durumuna gelmişlerdir. Çevresine olan ilgisi en geç uyanan ülkemizde bile, bugün insan yerleşmelerinin sağlık, eğitim, konut, temizlik, beslenme, çalışma ve düzenli bir gelir gibi tüm sorunlarıyla ilgili, "yaşanabilir çevre'yi en geniş anlamda görme eğiliminde bulunan bir çevre anlayışının ağırlık kazandığı görülmektedir."[2]

İnsan ekolojisi, teknoloji toplumunun ortaya çıkmasıyla beraber, bir problem alanı haline gelmiştir. Böylece, insanoğlu ilk defa çevresinden büyük ölçüde sorumlu tutulmak gibi garip ve zor bir duruma düşmüştür. Hattâ bu durumunu hazırlayan üstün teknolojik başarılan dolayısıyla nerede ise insanoğlu suçlanacaktır. Eskiden yaygın olmayan bolluk ve rahatlık, bilim ve teknoloji alanlarındaki gelişmelerin beklenmedik tatsız sonuçları yüzünden yok olmak tehlikesindedir.

Teknolojinin sebep olduğu çevre krizi, genellikle, şehir ile özdeşleştirilmektedir. Aslında bu durum bir şehir krizi değildir. Fakat kirlenme ve bozulmanın olumsuz ve çirkin sonuçlarını, en geniş ölçüde ve açık bir şekilde, şehirler yansıtmaktadır. Şehirlerde görülen bu kirlenme ve bozulma, geniş kapsamlı (total) ve ekolojiktir : yani hem insanların sebep oldukları kirlenme hem de tabiattan oluşan kirlenme birarada yaşanmaktadır.[3]

Şehirlerde görülen bozulma ve yaşanan kriz, toplumdaki devamlı değişme ve büyümenin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu kriz ekolojik (eco-crisis) niteliktedir.[4]

Çevre sorunlarını oluşturan kirlilik, bozulma veya yok olma alanları, başlıca, şunlardır :

1) Hava kirliliği;
2) Su kirliliği, (kanalizasyon atıkları, ev ve sanayi atığı olan sular, içme suları);
3) Deniz kirliliği (liman ve iskele kirlenmesi, petrol ve gemi atıkları, sintine suları);

---

[2] Fehmi Yavuz - Ruşen Keleş, Çevre Sorunları, Ankara: 1983, s. 256.

[3] Serge Chermayeff and Alexander Izonis, Shape of Community, Penguin Books, London: 1971, ss.7-8.

[4] Ibid., s. 4.

4) Gürültü ve titreşim (motorlu araç; fabrika; inşaat; uçak, tren veya metro; gece belli saatten sonraki gürültü);
5) Kötü koku (deniz, balık ve diğer deniz ürünleri, kanalizasyon ve çöp kokusu);
6) Atıklar (ev veya sanayi atıkları, kanalizasyon, pis su, çöp, plastik ve kimyasal maddeler);
7) Zirai mücadele ilaçlan;
8) Toprak kirliliği (maden ve sanayi, yer çökmesi ve kaymalar);
9) Radyoaktif kirlilik (nükleer enerji santralleri);
10) Asit yağmuru;
11) Tabiî ve tarihî çevrenin bozulması ve tahribi (doğa güzellikleri, kültür eserleri ve bu arada köy, kent ve şehirlerin yapısal dokuları).

Çevre sorunlarında yalnız çevrenin kirlenmesi değil, diğer sorunlar da sözkonusudur. Örneğin, yerleşim alanlarının düzenlenmesi ve ağaçlandırma gibi. Kirlenmede yoğunluk sanayi bölgeleri, liman ve körfezler, geniş yerleşim merkezleri, yani metropol alanlardadır. Turistik bölgeler de, tarihi ve doğal güzellikleri de bünyelerinde topladıkları için, kirlenmenin yoğun olduğu yerlerdir.[5]

Önceleri, temizlik ve sağlık endişeleriyle değinilen, fakat 1970'li yıllara gelinceye kadar adı geçmeyen "çevre sorunları" ülkemizde, şehirlerin ısıtılmasından doğan hava kirliliği ile, birdenbire dikkatleri çekmeye başlamıştır. Yeni yeni gelişen sanayiler ile birlikte, sanayileşmenin sebep olduğu çevre kirlenmesi ortaya çıkmaktadır. Büyük endüstriler kurmuş ülkelerin bu konuda çekmiş oldukları acı ve masraflı tecrübeyi yaşamadan, süratle önleyici ve koruyucu tedbirler almamız fırsatı henüz vardır. Bu şansı iyi kullanmamız gerekir.

İlk ortaya atıldığı dönemde "çevre sorunları" denildiği zaman akla, başta hava kirliliği olmak üzere toprak ve suyun da katılmasıyla "tabiat çevresi" geliyordu. Günümüzde ise insan ve topluluk faktörleri ağır basmaktadır. 1982 Anayasası'nın "Herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamak hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir." (mad. 56) hükmü, soruna işte bu geniş çerçeveden bakılması gereğini açıkça göstermektedir.

---

[5] Ruşen Keleş, Kentleşme ve Konut Politikası, Ankara: 1984, s. 441.

Türkiye'de çevre sorunlarının önemi ile çevre - kalkınma ilişkisi, ilk olarak III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yeralmıştır. Bu planda, özellikle son on yıl içerisinde hava, su ve kıyıların kirlenmesi gibi sanayi ve kentleşme hareketlerinin görüldüğü yerlerde çevre sorunlarının ortaya çıktığı ancak erozyon ve çevre sağlığı gibi doğal kaynakların, gelir ve eğitim gibi sosyo-ekonomik imkânların yetersizliğinden kaynaklanan çevre sorunlarının öteden beri Türkiye'de mevcut olduğu belirtilmiştir.

IV. Beş Yıllık Kalkınma Planında özellikle çevre sorunlarının ortaya çıkmadan önlenmesine ve çevre temizliği ve arıtım projelerine öncelik verilmesi gereğine işaret edilmiştir.

Temel Hedef ve Stratejiler'de ise şu ilkeler ve amaçlar üzerinde durulmuştur.

1. Çevre sorunlarının kapsamı ve boyutları;
2. Çevre sorunları ile yatırım alanlarının tercihi arasındaki uyum;
3. Çevre sağlığı ve mühendisliği;
4. Bölgesel gelişme ve yerleşme;
5. Tarihî ve tabiî zenginliklerin toplum yararına ve turizme katkıda bulunmak amacıyla korunması.

V. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise, sadece mevcut kirliliğin ortadan kaldırılması, muhtemel bir kirliliğin engellenmesi değil, kaynakların gelecek nesillerin de yararlanabileceği en iyi şekilde kullanılması, korunması ve geliştirilmesi temel yaklaşım olarak benimsenmiştir. Ayrıca çevre alanında sürdürülmesi gerekli olan araştırma ve geliştirme faaliyetlerine öncelik tanınarak, ilgili üniversite ve kuruluşların destekleneceği ifade edilmiştir.

Belediye Görevleri

Türkiye'de belediyelerin görevleri genel bir ifade ile, belde halkının sağlık ve huzurunu sağlamaktır. Bu amaçla, temizlik kontrolü, kanalizasyon ve lağım inşaası, patlayıcı ve parlayıcı maddeleri depolamak ve zararsız halde korumak, halkın dinlenme ve eğlenmesine yardımcı tesisler (rekreasyon merkezleri) kurmak, şehir imar planlarını yapmak, taşımacılığı ve beslenmeyi sağlayıcı ve geliştirici Tedbirleri almaktır. Çağdaş yaklaşıma göre ise, turistik tesisler yapılması, başta hava kirlenmesi olmak üzere, çevre kirlenme ve bozulmalarına karşı savaşmak gibi yeni sorumluluklar da belediyelere yüklenmektedir.

Bu görevlerle ilgili olarak, Belediyeler Kanunu (Kanun No. 1580 Tarih: 1930) ile Umumi Hıfzıssıhha Kanunu çeşitli maddeler ihtiva et-

mektedir. (Belediye K. Md. 15 ve 19, UHK Bölüm 11 : Şehir ve Kasabalıların Hıfzıssıhhası ve Bölüm : 12 Gayri Sıhhî Müesseseler).

Belediyelerin çevre sağlığı alanındaki görevleri, başlıca şu noktalarda toplanabilir :

1) Salgın ve bulaşıcı hastalıklara karşı savaşta, merkezî idare kuruluşu ile belediyeler ortak hareket ederler. Aşı, dezenfeksiyon, zararlı böcek ve bitkileri yok etme gibi önleyici tedbirler genellikle mahallî düzeyde alınabilir, fakat Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının, bu tür hastalıkların ortadan kaldırılması ve iyileştirilmesinde birinci derecede sorumluluğu vardır.

2) Sağlık denetimleri : Başta Belediye ve Umumî Hıfzıssıhha Kanunları olmak üzere çeşitli kanun, tüzük ve yönetmelikler, belediyelere : halka açık yerleri, yenilecek, içilecek ve kullanılacak şeyleri ve bunların bulundukları yerleri, hizmet erbabını, içme ve kaynak sularını, konutları, fabrika ve işyerlerini, soğuk hava tesislerini, süthaneleri, helaları, ılıca ve havuz, hamam gibi yıkanma yerlerini, çamaşırhaneleri, kanalizasyon, lağım ve çukurları, sağlık açısından denetleme görevi verilmiştir. Ayrıca, çevre sağlığı için olduğu kadar toplumun huzuru, rahatı ve menfaati açısından sanayi kuruluşlarını denetlemek, umumî yerlerin açılmasına izin vermek, bu yerlerde çocukların çalıştırılması, yazılı ve basılı kağıtların kese kağıdı olarak kullanılmasını önlemek de belediyelerin görev ve yetkileri arasındadır.[6]

Umumî yerlerin temizliği, süprüntü ve pis maddelerin toplanma ve imhası da, Belediye Kanunu ve Umumî Hıfzıssıhha Kanunu ile beledi yelere verilmiştir. Gürültü ile mücadelede hem genel zabıta hem de belediye zabıtası görevlidir.

Çevre Kirlenmesi ve Belediyeler

Herşeyden önce, şehrin kuruluş yeri ve imar planı, trafik ve en başta ısınma için kullanılacak yakıt, hava kirliliği üzerinde birinci derecede rol oynar. Ayrıca, yeşil alan ve peyzaj gibi sosyal altyapı, günümüzde büyük önem kazanmıştır.

Halkın sağlık ve selametine aykırı, şehircilik estetiği ve trafik açısından mahzurlu olan enkaz ve birikinti ile, gürültü ve duman çıkaran tesisler, su mecraları, lağım, çukur, kuyu, mağara ve bu gibi tehlikeli yerlerin düzeltilmesi, çukurların doldurulması, enkazın kaldırılması kanun hükmüdür, ilgilinin bu hükmü yerine getirmemesi halinde, beledi-

[6] Mevzuatla ilgili ayrıntılar için bakınız: Belediyeler, İç-düzen Genel Rapor, Kitap: 2, Ankara: 1972, ss. 11-21.

ye veya valilikçe gereken tedbir alınacaktır. Böylece, pis sular, lağım veya fosseptiğe bağlanır. Aksi halde belediyenin koyacağı esaslara göre ilgililer tesisat yapmaya zorlanır; olmazsa bu işi belediye veya valilik üstlenir. (Kanun No. 3194, madde 40)

Çevre halkının sağlık ve huzurunu bozan sınaî tesis ve atölyelerin açılışı izne tabidir. 1. sınıf sağlığa aykırı olanlar ise, sağlık sorumlularının vereceği rapor üzerine, Yönetim Kurulu Kararı ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'nın onayı ile uygun bir yere taşınır.

a) Tarihi çevrenin ve tabiî varlıkların korunması, 3386 sayı ve 1987 tarihli Kanunla düzenlenmiştir.

Kentsel, tabiî ve tarihî sit alanları koruma altına alınınca inşaî ve fizikî müdahale durur. İnşaat, onarım, tesis kurma, yıkma, sondaj veya kazı yapılması kanunen yasaktır.

Koruma altına alınan doğa veya kültür varlığının çevresinde koruma amacıyla bir alan ayrılır. K. 3386, M. 6'ya göre "Koruma alanında imar planına göre yola, yeşil alana veya otoparka tahsis sözkonusu ise, o zaman, koruma alanı Belediye tarafından kamulaştırılabilir. Sit olarak koruma altına alınan alan imar planı uygulamasını durdurur." Kanuna göre, sit alanını koruma amacıyla, "koruma amaçlı imar planı", ilgili Valilik veya Belediye tarafından bir yıl içerisinde hazırlanmalı ve ilgili Koruma Kurulu'na verilmelidir. Koruma Kurulu, lüzum görürse planda değişiklik yapabilir; Bu teklifin Belediye Meclisi tarafından 1 ayda karara bağlanması gerekir. (Kanun No: 3386, Madde: 6)

Belediyeler ve Çevrenin Korunması

Belediyeler arasında gelişme derecesi ve büyüklüğüne göre bir sınıflandırma yapılmamış olunca, hizmetlerin eksiksiz yerine getirilmesi mümkün değildir. Nitekim bir takım sorunlar ortaya çıkmaktadır. Gelişme dengesizlikleri oluşur ve hattâ büyür. Küçük beldelerde gelir kaynakları çok sınırlıdır; hizmetler gereğince yerine getirilemez. Büyük şehirler ise daha büyük olan metropoliten alanlara hizmet götürmek durumunda kalmaktadır.[7]

Yerleşim ve konut eksikliği veya düzensiz bir yapılaşma, çevreyi olumsuz yönde etkilemektedir.

Mevcut düzensizliğe ilâve olarak bir yandan, gökdelenler ve yoğun iş merkezlerinin kurulması, diğer yandan gecekondu yapımı ve kaçak inşaat şehirlere istenmeyen bir görünüm getirmektedir. Böylece, şehirlerin dışında uydukentler oluşmakta, toplu konut ve organize sanayi

[7] R. Keleş, 100 Soruda..., ss. 114-115.

bölgeleri hem ana şehirlerde hem de bu şehirlerin dışında, halka geniş boyutta belediye hizmetleri sunabilmeleri için belediyelerini zorlamaktadır.

Tarihî çevrenin ve kültür mirasının korunmasında, pek çok konuda olduğu gibi, Batı dünyasının yaklaşım ve arayışlarına da her zaman ayak uyduramamış olmamız, uzmanlar tarafından eleştiri konusu yapılmıştır. Şehirleşmemize modern ve çağdaş bir görünüm verelim derken, "yeniye özlem sık sık gelenekseli arka plana itmiş pek çok şehirlerimizin fizikî görüntüsü büyük ölçüde Batı şehirlerini taklit eden bir mimarî niteliğe bürünmüştür. Dünyanın tarihle yoğrulmuş bir bölgesinde yer alan zengin bir mimarlık mirasına sahip ülkemizde toplumun geleneksel çevresine karşı ilgisizliği, üzerinde dikkatle durulması gereken bir konu" olmuştur.[8]

İstanbul'da, eski semtlerin bozulması ve harabiyete yüz tutması sonucu, bunların yıkılması büyük değer kazanan arsaların da yerlerine yenilerinin yapılması, yapılaşmada yoğunlaşmayı artırmış ve gabariyi anormal derece yükseltmiştir.[9] Tarihi dokunun ve görüntünün korunması konusunda gereken ilgi ve duyarlıktan yoksun kalınmış; ne başta belediyeler ne de kamuoyu gereken basireti ve tepkiyi göstermiştir. Şehirler geliştirilirken, sadece korunma, tamir ve restorasyonla kalınmamalı, yenileşmede çevreye de uyum sağlanmalıdır.

Devletin koruması altında olan taşınmaz kültür varlıkları, ülkedeki örneklerinin zenginliği karşısında devleti bu sorumluluğu yerine getirmede âciz bir halde bırakmaktadır. Bu bakımdan devletten herşeyi beklemek yerine, belediyelerimizin, anıtları ve geleneksel yerleşim dokularını restore etmek, gereğinde yeni fonksiyonlar vererek onları değerlendirmek, yeni yapılaşmalarda çevreye uyum endişesinden uzak kalmaksızın yenileşme ile beraber yozlaşmamaya dikkat ve itina göstermek suretiyle mevcut zenginliklere yenilerini katmakta birinci derecede rolleri vardır.

Bütün ülke çapında tarih ve kültür mirasının korunması, herşeyden evvel bir "tarih ve sanat şuuru"nun verilmesiyle mümkündür.

Tarihî yapıların imar, onarım ve kat yükselmelerinde, çevrenin tabiî görünümünün bozulmaması arzu edilir. Bu sebeple, Boğaziçi için özel bir kanunla, belirli bir düzenleme getirilmiştir. Tarih, kültür ve tabiat varlık ve değerlerinin korunması 1982 Anayasası ile (M. 63) te-

---

8 Abdullah Kuran, "Kültürel Mirasın Korunması Açısından Hızlı Şehirleşmenin Sonuçlan", Hızlı Şehirleşmenin Yarattığı Ekonomik ve Sosyal Sorunlar İçinde, İstanbul: 1986, s. 125.

9 Ibid., s. 126.

minat altına alınmış, korumayı destekleyici ve özendirici tedbirlerin alınmasını devletin görevi saymıştır. Çevre Kanunu, Millî Parklar Kanunu ve Boğaziçi Kanunu bu dönemde çıkarılmışlardır.

Şehirleşmenin olumsuz etkilerinden çevrenin korunması belediyeler için güncel ve kaynak ihtiyacı duyulan belediye görevlerinin belki de en başında gelmektedir.

Kültür ve tabiat varlıklarının korunması ile sorumlu bulunan Yüksek Kurul ve Koruma Kurulları ile Belediyeler arasında görüş ayrılıkları, hattâ çatışmalar olağan hale gelmiştir. Koruma altına alınacak eser ve alanların pek çok yerde belediyeler sınırları içinde olması ve belediyelerle belediyeleri yönlendiren imar mevzuatı ve faaliyetleri belediyelerle ilgili bulunması dolayısiyle her zaman koruma - imar fonksiyonları karşı karşıya gelmektedir.

Belediyelerden Beklentiler

Belediyelerin, sonuç olarak, halkın katkısı ve devlet desteği ile, çevre sorunlarına yaklaşması ve başlıca şu alanlarda etkili hizmetler vermesi beklenmelidir :

1. Şehir ve bölge planları ile kirlenmeyi önlemeyi de hedef alarak alt-yapı tesislerinin birarada yapılması. Bu amaçla şehir bölge ve peysaj planları ile ekolog, meteoroloji ve şehir sağlığı uzmanlarının birarada çalışmaları;
2. Çevre sorunları alanında araştırma ve eğitim planları uygulanması; bu amaçla araştırma enstitü ve laboratuvarlarımn, personel ve halkın eğitimi için eğitim ve tanıtım faaliyetlerine girişmesi. Halkın ilgi ve desteğinin kazanılması ve maddî katılımının sağlanması bu konuda yararlı olabilir;
3. Taşıt sayısının azaltılması, elektrikli toplu taşımacılık veya metro uygulamasına geçilmesi;
4. Ağır endüstri tesislerinin, koku yayan ve gürültü çıkaran imalâthanelerin centrum dışına alınması;
5. Şehir ısıtmasının doğalgaz, elektrik veya arınmış kömürle sağlanması;
6. Arsa spekülasyonu ile mücadele edilmesi, yeşil alan ve kuşaklar oluşturulması;
7. Tarih, arkeoloji ve tabiat varlıklarına karşı koruyucu yaklaşım.[10]

---

[10] Bakınız : Ercüment Orçun, İnsan - Doğa İlişkileri ve Büyük Kentlerde Çevre Sorunları, İzmir: 1977, ss. 20-25.

Bu son alanda, zenginlik, belediye büyüklüğüyle paralel şekilde gitmeyebilir. Bir kervansaray, hamam veya arastanın varlığı küçük bir belediye için bir zenginlik kaynağıdır, ona önem kazandırır. Bu bakımdan büyük belediyelerin bugün başlattıkları koruyucu projelerin desteklenmesi; fakat küçük komşu belediyelere de büyük belediyelerin öncülük etmesi ve yol gösterici olması beklenmelidir. Bunların ortak faaliyete girişmesinden de fayda umulabilir.

Şehir ve imar planlarının meydan ve yol açılması endişesiyle yıkıcı olmaları gerekmez; istenirse planlama sağlıklı ve yapıcı da olabilir. Şehirlerin imarı, menfaat çatışmaları dolayısiyle, hassas bir konudur. Şimdiye kadar örnekleri görüldüğü gibi, altyapı sorunu düşünülmeden şehirlerin üstünde yıkıp yapmalardan sonra, trafik tıkanması, elektrik, havagazı, su ve taşıma yetersizliklerinden yakınmakla bir yere varılamamıştır.

"……gökdelenleri çoğaltma ve yeşillikleri betonlaştırma özlemlerinde anlatımını bulan kronik bir estetik kirlenmeyle karşı karşıya bulunduğumuz da dikkatlerden kaçmıyor."[11]

Günümüzde belediye sayısı 1800 u geçmiştir. Belediyelerin görev ve yetkilerini düzenleyen Belediye Kanunu ise yarım yüzyıldan fazla bir süre önce çıkarılmıştır ve bu haliyle de değişen şartlara ve gelişmelere uyum gösterebilecek halde değildir.

Zamanla hizmetler çeşitlilik kazandı, çevre bozuldu. Şehirleşme, ulaşım, su, elektrik, kanalizasyon, temizlik, imar ve yeşil alanlar düzenlenmesi... vb. gibi faaliyetler yeni bir görüşle ele alınması gereken görev alanları haline geldi. Büyük sanayi ve yerleşim merkezlerinin oluşması, eski ve yerleşik düzeni radikal bir şekilde değiştirdi. Nüfus yığılmaları, metropolleri ortaya çıkardı. Ticaret ve iş merkezleri, şehirlere yeni bir görünüm verdi. Uydu - kentlerin, organize sanayi bölgelerinin, merkezî ısıtma ve toplu konut uygulamalarının ortaya çıkmasıyla alt yapı hizmetleri, toplu taşımacılık ve çevre ile ilgili yeni yeni sorumlulukları belediyelere yükledi.

Bu durum karşısında belediyeleri düzenleyen mevzuatın baştan başa yeniden gözden geçirilerek, değişen şartlara uydurulması gerekli bir hale geldi. Yeniden teşkilâtlanma ve görevlendirme, belediyeler için yeni kaynakların yaratılmasını da zorunlu kıldı.

Günümüzde şehirlerimizin alt-yapıdan noksan, çevre sorunları karşısında şaşkın veya duyarsız bir duruma gelecekleri, yıllardır belli değil mi idi?

---

[11] Ruşen Keleş, "Kentleşme ve Çevre Politikaları'', Şehirleşme ve Çevre Konferansı içinde, Ankara: 1987, s. 75.

Bakınız, bundan 20 yıl önce bir sayın bürokratımız, şehirleşme sorunları üzerinde tertiplenen bir konferansta şunları demiştir :

"Bugün Ankara ve İstanbul şehirleri için üzerinde durulmakta olan havanın kirlenmesi konusu hiç şüphesiz yarın Eskişehir'in, Konya'nın, Adana ve Gaziantep'in konusu olacaktır. Bunun için plan stratejisinin Türkiye şehirciliğine yapacağı etki ile ortaya çıkacak konuları hesaba katmak ve bunları planlamak gerekir. Havanın kirlenmesi Ankara'da bir problem olarak ortaya çıktığına ve bunun sebepleri de malûm bulunduğuna göre büyük şehirler belediye idarelerimizin tabiî gazla veya havagazı ile ısıtma, kükürt oranı %2 den az fuel-oil kullanma, ihdas edilecek banliyö trenlerini elektrikle çalıştırma, sanayi tesislerini rüzgâr durumuna göre meskûn sahanın masun olacağı bir yere toplama, şehir ve çevresini ağaçlandırma, merkezî ısıtma tesisleri kurma, sanayi tesislerinin bacalarını filtre tesisatı ile teçhiz etme gibi konularda planlı ve programlı hareket etmeleri ve şimdiden gerekli tedbirleri almaları şarttır".[12]

İmar mevzuatımız da çevre sorununu yansıtmamaktadır; çevre başlığı yer almamaktadır. Boğaziçi Kanunu dahi önce bir imar sorunu olarak birinci plana geçmiş, sonradan Anayasa, Çevre Kanunu ve ilgili mevzuat dolayısiyle, çevrenin tarihî ve tabiî değerinin korunması amacı ağırlık kazanmaya başlamıştır. Son imar kanununda dahi tarihî çevre koruması ve bayındırlık fonksiyonu arasındaki ilişkiye yer veren bir yaklaşımı bulmak mümkün değildir.

Kentsel, tarihî ve tabiî çevrenin korunması konusunda birinci derecede ilgili olması gereken Belediyelerin, Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıkları Yüksek Kurulu ile Koruma Kurullarına Başkanlarıyla katılmaları, ancak Ekim 1987'de yeni çıkan kanunla sağlanabilmiştir.

Aslında, büyük şehirlerin belediyeleri bir yana, büyük çoğunluğu itibariyle belediyelerin çevreye bakış açısı gelişmiş olmaktan çok uzaktır. Bu durumu kanıtlayacak pek çok örnekleri hergün gazetelerde okumaktayız.

Esasında, imarı ve genel olarak şehirciliği eskiyi yıkmak, yeni yol ve meydan açmaktan ibaret gören bir belediyecilik geleneği yeni yeni kırılmaya çalışılırken, siyasî tesirler ve kayırmalar, korumacılığa büyük bir engel oluşturmakta ve çevre olgusunu çok yönlü bir riske sokmaktadır.

---

[12] O dönemde İçişleri Bakanlığı Müsteşarı olan Sayın Osman Meriç. Büyük Belediyelerde Şehirleşme Sorunları Konferansı, Ankara: 1968, s. 125.

TÜRKİYE'DE KÖY VE MAHALLE MUHTARLIKLARININ ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ

Yrd. Doç. Dr. Bilâl ERYILMAZ *

GİRİŞ

Ülkemizde, "il özel idaresi", "belediye" ve "köy" olmak üzere üç mahalli idare birimi bulunmaktadır. Bunlardan, il özel idaresi ve belediye sistemi, Tanzimat'tan sonraki reform hareketleri içinde Fransa'dan alındığı halde, köy ve mahalle muhtarlıkları ise, Türk toplununum siyasi, sosyal ve idari ihtiyaçlarının tabii bir sonucu olarak ortaya çıkmış ilk mahalli yönetimlerdir. Bu bakımdan, köy ve mahalle muhtarlığı sistemi, ülkemizde mahalli yönetimin çekirdeğini oluşturmaktadır. Bugünkü köy ve mahalle muhtarlığı, Türk Yönetim hayatına Tanzimat' tan önce girmiştir. Bu yönetim birimleri, Tanzimat'tan sonra, diğer mahalli idare kuruluşlarının oluşturulması esnasında tekrar ele alınmış ve Cumhuriyetle yeni bir anlam kazanmıştır.

A — Tanzimattan Önce Köy ve Mahalle Yönetimi

Tanzimat, Osmanlı Devletinin yapısında ve toplum hayatında, iki yüzyıldan fazla bir süreden beri beliren reform ihtiyaç ve eğilimlerinin tatbikata intikal etmiş önemli bir merhalesini oluşturmaktadır. Tanzimat, Türk Yönetim hayatındaki değişme sürecinde, geleneksel Osmanlı kurum ve sistemleriyle, Batılı düşünce ve kurumların karşılaşarak uzlaşmaya çalıştığı ve zaman zaman mücadele ettiği bir dönemin adıdır. Tanzimattan önceki idari kuramlarla, sonrakiler arasında bu bakımdan önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılığı gösterebilmek için, köy ve mahalle yönetiminin Tanzimattan önceki durumunu anlatmak gere-

1— Osmanlı Şehir İdaresinde Mahalle ve Yöneticileri

Osmanlı şehir idaresinde mahalle; mektebi, medresesi, mescidi, meydanı, çeşmesi, kahvehanesi, pazarı ve hatta hamamı ile sosyal bir bütündü. Kasaba ve şehirler, kendine has özellikleri taşıyan mahalle-

* Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü.

lerden oluşmaktaydı. Mahallelerin çoğu, isimlerini, içinde yürütülen iktisadi faaliyetlerden (Kâğıthane ve Tophane gibi) ya da bir devlet büyüğünün (Mahmut Paşa ve Atik Ali gibi) oradaki eserinden alıyordu Mahalleler, genellikle dini bakımdan mütecanis insanların oturdukları mekânlardı. Bunun yanında, farklı dinlere ve mezheplere bağlı insanların birlikte yaşadıkları mahalleler de bulunmaktaydı. Osmanlı mahallesinin merkezi ve sembolü, müslümanlar için "cami", gayrimüslim cemaatlar için ise "kilise" ya da "havra" idi. Bu mabedler, günlük hayatın kültürel yönünde nasıl belirleyici bir rol oynamışlarsa, siyasi ve idari yönünde de etkili olmuşlardır. Bu bakımdan, Osmanlı Devletinde 19, yüzyılın ilk yarısına kadar mahallelerin yönetimini imamlar ya da papazlar yürütmüşlerdir.

Şehir ve kasabaların başındaki "kadı" ve "naip'lere karşılık, mahallelerin yönetiminden de imamlar sorumlu idi. İmamlar, dini hizmetlerin yanında önemli bazı idari yetki ve görevlere sahip kılınmışlardı, Doğum, ölüm, evlenme, boşanma ve yer değiştirme gibi nüfus olaylarını izleyen imamlar, bir bakıma nüfus ve evlendirme memurluğu vazifesini görüyorlardı. Mahallenin zabıta işleriyle halk arasındaki anlaşmazlıkların çözümü, hep imamlara bırakılmıştı. Bu yönü ile imamlar, ahlak zabıtası ve sulh hâkimi görevini yapıyorlardı. Mahalleye girip çıkanlar ve mahallede yerleşmek isteyenler, imamın denetimine tâbi idiler. Mahalle sakinlerine isabet eden verginin tevzi ve tahsilini de imamlar yürütmekte idi.[1] İmamların bu yetki ve görevleri, mülki ve beledî bir amir olan kadı'nın, mahalle düzeyinde temsilcisi olmalarından kaynaklanmaktadır.

Gayrimüslim tebaanın oturdukları mahallelerin yönetimi, "kocabaşılara" ve "papazlara" bırakılmıştı. Kocabaşılar ve papazlar, Fatih devrinden beri, kendi cemaatları üzerinde, imamlarınkine benzer yetki ve görevlere sahiptiler. Osmanlı Devleti, gayrimüslim tebaanın dini ve idari işlerine karışmamıştır. Her cemaat, dini ve idari işlerini, kendi teşkilatları vasıtasıyla yürütmekteydi.

2 — Muhtarlık Teşkilatının Ortaya Çıkışı

II. Mahmut döneminde, kadıların fonksiyonlarındaki azalmaya paralel olarak, imamların da yetki ve sorumlulukları, yeni kurulmakta olan muhtarlık müessesesine geçmeye başlamıştır. II. Mahmut'un saltanatının 1826- 1839 yılları, Osmanlı Devletinin yönetim yapısı ve anlayışında köklü değişikliklerin yapılmaya başlandığı bir dönemdir. Bu dö-

---

[1] Osman Ergin, Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkişâfı, İ.Ü. Hukuk Fakültesi, İktisat ve İctimâiyât Enstitüsü Neşriyatı, No: 3, İstanbul - 1936, s. 120.

nemde siyasi otorite, halkla olan ilişkilerini geliştirmek; iç ve dış çevrelerin reel desteğini kazanmak için bir takım reformlar yapmıştır. İşte, hükümetle halk arasındaki ilişkilerde önemli bir yere sahip olan muhtarlık teşkilatı bu dönemde ortaya çıkmıştır.

a) İstanbul'da Muhtarlık Teşkilatının Kuruluşu

Türkiye'de muhtarlık adı altında ilk teşkilat, 1829 yılında İstanbul'da kurulmuştur. Muhtarlık teşkilatının ilk olarak İstanbul'da kurulmasının bazı sebepleri bulunmaktadır. Yeniçeri Ocağının 1826 yılında ortadan kaldırılmasıyla, şehrin asayiş ve güvenliğinin sağlanmasında bir otorite boşluğu meydana çıkmıştır. Çünkü, önceleri, İstanbul'un genel ve beledî kolluk hizmetleri, Yeniçeri Ocağına bağlı kuvvetler tarafından yürütülmekteydi. Ayrıca, malî ve mülkî görevlerin daha iyi yerine getirilmesi için de yeni bir düzenlemeye ihtiyaç vardı. Bunun yanında, bu dönemde, İstanbul'a taşradan gelen nüfus artmış, bu da işsizliğe ve düzensizliğe yol açmıştır. İmamlar, taşradan gelenlerin ''mürûr tezkereleri' 'ni (ülke içinde seyahat edenlere verilen vesika ya da pasaport) kontrolde başarısız olmuşlardı. Bu nedenle, halkın Hükümetle olan münasebetlerini iyi bir esasa bağlamak maksadıyla ilkin İstanbul' da müslüman mahallelerde "evvel" ve "sâni" olmak üzere iki mahalle muhtarı seçilmiştir.[2] Reaya mahallelerinde ise, kocabaşılar ve papazlar, önceden olduğu gibi görevlerini yürütmeye devam etmişlerdir. Papaz ve kocabaşıların bu statüsü, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesine kadar değiştirilmeden kalmıştır.

b) Anadolu'da Muhtarlık Teşkilatının Kuruluşu

İstanbul'da ortaya çıkan muhtarlık teşkilatı, taşrada ilk olarak 1833 yılında Kastamonu Sancağında kurulmuştur. Muhtarlığın Kastomonu Sancağında kurulmasına şu olay sebep olmuştur: Kastamonu Sancağına bağlı Taşköprü ayanı[3] Hacı Ömer, çeşitli isimler altında vergi toplayarak halka zulmetmiştir. Halk da ayanı, Kastamonu müteselli-

---

[2] Lütfi Paşa, Tarih-i Lütfi 5. cilt, Mahmut Bey Matbaası, Dersaadet - 1302, s. 35.

[3] Ayan, Osmanlı Devletinde, her şehir ve kasabada halk tarafından seçilerek hükümetle vatandaş arasındaki ilişkilerde aracı rolünü oynayan kişiye verilen addır. Ayanlar, halkın vekili olup, vergilerin ve devlet giderlerinin tevzi ve tahsilinde, vali ve kadılarla münasebetleri yürütmekteydi. Vali ve kadılar, vergilerin ve devlet masraflarının tevzi ve tahsilinde, doğrudan hakla değil ayanlarla ilişki kurarlardı. Ayanlar, o bölgenin zengin ve nüfuz sahibi kişilerinden oldukları için, zamanla yetkilerini kötüye kullanmışlar; vali ve mutasarrıflara menfa atlar temin ederek mütesellindik ve voyvodalık gibi makamları elde etmeye başlamışlardır. Ayanlık, Sultan II. Mahmut'un çabaları sonucunda ortadan kaldırılmıştır.

mi Dede Mustafa Ağaya şikâyet etmiştir. Mütesellim de, ayan'ı yanma çağırmış, ancak ayan davete uymayarak etrafına topladığı kuvvetlerle isyan etmiştir. Mütesellim Dede Mustafa Ağa, ayan Hacı Ömer'in üzerine kuvvet göndererek isyanı bastırmış ve böylece halk, ayanın zulmünden kurtulmuştur. Mütesellim, bu olaydan sonra, yeni bir ayan seçtirme yoluna gitmemiş, bunun yerine İstanbul mahallelerinde uygulanmakta olan muhtarlık sistemini, Kastamonu Sancağında tatbik etmiştir. Dede Mustafa Ağa, her mahallede halkın takdirini kazanmış kişilerden "muhtar-ı evvel" ve "muhtar-ı sâni" adı ile iki muhtar seçtirmiştir. Bütün mahalle halkını toplayarak, muhtarlara mahalle imamım kefil etmiş, mahalle halkına da muhtarlar kefil olmuşlardır. Ayrıca, mahallenin ileri gelenleri de biribirlerine kefil edilmiştir. Mütesellim Dede Mustafa Ağa, seçtirdiği muhtarların isimlerini deftere kaydettirmiştir. Bu defteri ve beraberinde halkın yeni nizamdan memnun olduğunu ve asayişin sağlandığını bildiren ilam'ı da İstanbul'a göndermiştir.[4]

II. Mahmut, durumdan haberdar edilince çok memnun olmuş; bu nizamın Rumeli ve Anadolu'daki diğer vilayet ve kaza, mahalle ve köylerinde de uygulanması için emir ve ferman çıkarmıştır. Böylece muhtarlık teşkilatı, 1833 tarihinden itibaren diğer vilayet ve sancaklarda kurulmaya başlanmıştır.[5] Bu olaydan anlaşılıyor ki, muhtarlık teşkilatı, önceleri halkla hükümet arasındaki ilişkileri yürüten ayanlık müessesesinin bozulmasıyla o'nun yerine kurulmuştur. Muhtarlık teşkilatının kurulmasıyla imamların mahalle yönetimindeki görevlerinde bir azalma olduysa da, bu durum, imamları büsbütün etkisiz hale getirmemiştir. Hatta, muhtarlara imamların kefil ettirilmesiyle, imamların itibarı bir bakıma artırılmıştır.

Tanzimattan önce, muhtarların yanında danışma ve karar organı olarak ihtiyar meclislerinin varlığına dair herhangi bir kayda rastlanılmamaktadır. Bu dönemde, muhtar-ı evvel ve muhtar-ı sâni adıyla iki muhtarın seçilmesi ve muhtarlara imamların kefil olması yöntemiyle, yönetimin tek kişinin eline geçmesine mani olunmaya çalışılmıştır.

Bu dönemde muhtar seçilenlerin isimleri, kadı tarafından şer'iyye siciline kaydedildikten sonra, ayrıca Defter Nazırına ve Ceride Nezaretine[6] de bildiriliyordu. Nezarete bildirilen isimler, usul gereğince padi-

---

[4] Musa Çadırcı, "Türkiye'de Muhtarlık Teşkilatının Kurulması Üzerine Bir İnceleme", Belleten, cilt: 34, sayı 135, Temmuz 1970, s. 410-411.

[5] Musa Çadırcı, a.g.m., s. 412.

[6] Defter Nazırı, şimdiki Tapu Genel Müdürünün eski ünvanıdır. Halk tarafından defterhane nâzırı suretinde kullanılırdı.- Osmanlı saltanatının ilk zamanlarındaki adı, "defteremini", son zamanlarda ise "defter-i hakanî emini" olmuştur.

şah'a arzediliyor ve mühürlerin Darphane'de hakkedilip gönderilmesi için izin isteniyordu. Padişah'ın uygun görmesiyle Darphane'de mühürler hazırlanıp ilgili muhtarlara gönderiliyordu. Papazlara ve kocabaşılara da muhtarlar gibi mühür verilmekteydi.

Muhtarların görevleri ise, mahalle veya köyün asayişini sağlamak; mahalleden veya köyden, başka bir yere gitmek isteyenlere "mühürlü pusula" vermek; yönetimleri altındaki yerlere girip çıkanları kontrol etmek; yerleşmek için gelenlerin kimliğini tespit etmek ve kendisine kefil olanlarla birlikte deftere kaydetmek; veraset işleriyle ilgilenmek; bulunduğu yörenin gelir ve giderlerini gösteren hesap defterini tutmak ve mahalle payına düşen vergilerin tevziinde imamla birlikte Meclis'i şer'e[7] katılmak; mahalle ve köy halkı haksızlığa uğradığında halkı adına gerekli yerlere başvurmaktır.[8]

Tanzimattan önce muhtarların en önemli görevlerinin, halkla hükümet arasındaki ilişkilerde aracılık yapmak ve bölgedeki asayişi sağlamak olduğu anlaşılmaktadır. Ancak, muhtarlar, asayişin sağlanmasında başarılı olamamışlar ve işsiz halkın İstanbul'a göç etmesini önleyememişlerdir.

Mahalle ve köy muhtarları, 1831 nüfus sayımından sonra sancaklarda kurulan Defter Nâzırlarına, Defter Nâzırları da, yine bu tarihlerde İstanbul'da ihdas edilmiş bulunan Ceride Nezaretine bağlı idi. Ancak, muhtarların denetimi, defter nâzırları değil, sancağın başında bulunan mütesellimler tarafından yürütülüyordu. Halk muhtarlarından memnun değilse, imamları ve ileri gelenleri vasıtasıyla mütesellime şikâyette bulunma imkânına sahipti.

B — Tanzimattan Sonra Köy ve Mahalle Yönetimi

1839 Gülhane Hatt-ı Hümayunundan sonra, Osmanlı kamu yönetimi teşkilatı ve usulü, yeniden düzenlenmeye başlandı. Halkla hükümet arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi amacıyla yeni bazı kanunlar (Ceza Kanunu gibi) çıkarıldı; danışma meclisleri kuruldu; rüşvet, yolsuzluk, adam kayırma ve vergi konularında idari tedbirler alındı. Bunlarla

---

Ceride Nezareti, Devletin günlük gelir ve gider hesaplarının tutulduğu dairenin adıdır. Bu daire, Evkaf Nezaretinin kurulmasından önce, vakıfların idare ve hesaplarına bakmakla da yükümlü idi. Osmanlı Devletinde bu vazifeyi daha önce "Ceride Muhasebeciliği" yapmaktaydı. Ceride Nezareti, Tanzimattan sonra, "Varidat Muhasebeciliği" adıyla faaliyetlerine devam etmiştir.

[7] Meclis-i Şer'i, kadının huzurunda yapılan yargılama işlemi veya bir hükümet emrinin açıklanması için yapılan oturuma verilen addır.

[8] Musa Çadırcı, a.g.m., s. 413-414.

amaç, halkın mal, can ve namus güvenliğini sağlamak, reayanın şikâyetlerini hafifletmek ve yönetime dinamizm kazandırmaktı. 1858 (13 Safer 1275 H.) yılında hükümet, bütün memurların yapmakla mükellef bulundukları vazifeleri belirten ve bir nevi devlet memurları kanunu niteliğinde, "Vali, Mutasarrıf ve Kaymakamların Vazifelerini Şamil Talimat" yürürlüğe koydu. İlk memur kanunu niteliğindeki bu talimat, bir mukaddime ile birlikte 46 maddeden ibaret olup, vali, mutasarrıf, kaymakam ve kaza müdürlerinin yapmakla görevli bulundukları işleri ve diğer memurların vazifelerini düzenlemektedir. Ayrıca bu talimatın birinci maddesi, Osmanlı Devletindeki idari birimleri (kademeleri) belirtmekte ve köyleri de, ilk defa olarak bu idari birimler içinde saymaktadır. Buna göre memleket, "eyalet", "liva" veya "sancak", "kaza" ve "karye"lere (köylere) taksim edilmektedir.[9]

1 — 1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesi ve Muhtarlık Teşkilatı

Osmanlı Devletinde II. Mahmut'la birlikte mali ve idari alanda güçlü bir merkeziyetçilik ortaya çıkmıştı. Bunun sonucu olarak valiler, basit işlerde bile merkezi idareye müracaat eder olmuşlardı. Merkezi idare de, valilere cevap vermek için Devletin önemli işlerine vakit ve fırsat bulamaz hale gelmişlerdi. Merkezi idareyi basit işlerle uğraşmaktan kurtarmak ve kırtasiyeciliği önlemek için, eyalet ve sancakların büyütülerek birleştirilmesi ve valiliklerine, yetki genişliğine sahip tecrübeli ve muktedir yöneticilerin getirilmesi gerekiyordu. İşte bu amaçla, .1864 yılında "Vilayet Nizamnamesi" adıyla yasal bir düzenleme yapıldı.[10] Vilayet Nizamnamesi, ilkin bir tecrübe niteliğinde, Rusçuk, Vidin ve Niş eyaletlerinin birleştirilmesiyle oluşan Tuna Vilayetinde uygulanmaya başlandı[11] Vilayet Nizamnamesi, ülkenin idari taksimatını, "vilayet", "sancak", "kaza" ve "karye" (köy) şeklinde tespit etmiştir. Buna göre, vilayetin başında bulunan yöneticiye "vali", sancağın "mutasarrıf" ve kazanınkine ise "kaymakam" denilmiştir.[12]

---

[9] Nizamname için bkz. Talat Mümtaz Yaman, Osmanlı İmparatorluğu Mülki idaresinde Avrupalılaşma Hakkında Bir Kalem Tecrübesi, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul 1940, s. 137- 139.

[10] Düstur, Tertib-i evvel, I. cilt, s. 608-624.

[11] . Tuna vilayetinin başına Mithat Paşa getirilmişti. Mithat Paşanın Tuna vilayetinde yaptığı çalışmalar içinde, köylüler için kurduğu "Menafi Sandıkları"nın önemi büyüktür. Her kaza merkezinde kurulan bu sandıkların amacı, köylüye ziraî sahada ihtiyaç duyduğu krediyi düşük faizle sağlamaktır. Bugünkü Ziraat Bankasının çekirdeğini oluşturan menafi sandıklarının sermayesi, üç yıl içinde 300 bin liraya ulaşmıştır. Ayrıca, tarımın gelişmesi için nümune çiftlikleri meydana getirilmiş ve Avrupa'dan ziraat aletleri ithal edilmiştir.

[12] Vilâyet Nizamnamesiyle ülke yönetiminde "eyalet" sisteminden "vilâyet" usulüne geçilmiştir. Bu yeni sistem, esas itibariyle küçük eyaletlerin birleştirile-

Vilayet Nizamnamesine göre,, kasaba ve şehirlerdeki en az elli hane bir mahalle; her bir mahalle de bir karye hükmünde kabul edilmiştir (md. 5). Buna göre, her köyde ya da mahallede, her sınıf ahali için iki muhtar seçilecektir. Eğer bir cemaat, yirmi haneden az ise, bu sınıfın yalnız bir muhtarı bulunacaktır. Seçimden sonra muhtarlar, kazaya bildirilecek ve kaymakamın tasdikiyle göreve başlayacaklardır. Her köyde, her sınıf ahali için en az üç, en çok oniki kişiden oluşan bir ihtiyar meclisi bulunacak; imamlar ve diğer cemaatların ruhani reisleri, kendi meclislerinin tabii üyesi olacaktır (md. 58). Muhtarlar ve ihtiyar meclislerinin üyeleri, bir yıl için seçileceklerdir. Tekrar seçilmeleri de mümkündür. Muhtarlar kusurları üzerine Devlet tarafından azledilebilecekleri gibi ihtiyar meclisleri tarafından, talep üzerine görevden alınabilmektedirler (md. 12). 18 yaşım doldurmuş ve Osmanlı tebaasından olup, yılda en az 50 kuruş vergi veren erkekler, kendi cemaatlarının muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerini seçeceklerdir. Muhtar ve ihtiyar meclisi üyesi olabilmek için ise, Osmanlı tebaası olmak yanında 30 yaşını doldurmuş bulunmak ve yıllık en az 100 kuruş vergi vermek gerekmektedir (md. 63-64).

Muhtarlar, köylerde asayiş ve vergi tahsil işlerinde, hükümetin icra organı olarak vazife görecekler; su yolu, çeşme, mektep ve cami gibi binaların onanım ve bakımı hizmetlerini yürüteceklerdir. Ayrıca bekçi ve korucu gibi köy zabıtası işlerinde çalışanların yönetimi de muhtarlara aittir (md. 56-57).

İhtiyar meclislerinin görevleri de, ait oldukları cemaatının vergi hisselerinin usulü üzere tevziine nezaret etmek; köylerin temizliğine ve ziraatın gelişmesine ilişkin konuları müzakere etmek; kanunun tayin ettiği derecede sulhen çözümlenebilecek davalara bakmaktır (md. 59).

2—1871 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ve Muhtarlık Teşkilatı

Merkezi idarenin taşra teşkilatı, 19 Ocak 1871 tarihli (29 Şevval 1287) İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesiyle yeniden düzenlenmiştir.[13] Bu Nizamnameye göre vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar

---

rek vilâyet şeklinde yeniden örgütlenmesini ortaya çıkarmıştır. Âli Paşaya göre bu yeni örgütlenmenin gayesi, "halkın memleket işlerine iştiraki kâidesinin tatbik edilmesi ve merkeziyet usulünde câri olan mutlâkiyet idaresinin hafifletilmesi ve izâle edilmesi" idi : Engelhardt, Türkiye ve Tanzimat, (çev., Ali Reşat), İstanbul - 1328, s. 169.

[13] Nizamname için bkz. Düstur, Tertib-i evvel, I. cilt, s. 625 - 651; İdare-i Umumi* ye-i Vilâyet Nizamnamesi, 1864 tarihli Vilâyet Nizamnamesini ortadan kaldırmamış, ancak onun eksik kısımlarını tamamlamıştır.

nahiyelere ve nahiyeler de köylere taksim edilmiştir (md. 1). Böylece köylerin ilk kademe mercii kaza yerine nahiyeler olmuştur. Muhtarlarla ihtiyar meclislerinin yetki ve görevleri genişletilmiştir. Buna göre muhtarlar, nahiye müdürü tarafından kendilerine verilen kanun ve nizamları, hükümet emirlerini köylerde ilan; köy halkı için tarh olunan vergilerin, ihtiyar meclisinin kararı ve nahiye müdürünün göndereceği tevzi pusulaları gereğince tahsil; hükümet tarafından celb ve izhar olunan kimseler hakkında gönderilen pusulaları tebliğ etmek; mürur tezkeresi alacak olanlara usulü dairesinde ilmühaber vermek; köy ve çiftliklerdeki ölüm ve doğum vak'alarını belirli zamanlarda nahiye müdürüne bildirmek; suçluların hükümete teslimine imkân dairesinde yardımcı olmakla yükümlü tutulmuşlardır (md. 60).

İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, köy ihtiyar meclisinin görevlerini iki grupta toplamıştır : a) Köy halkı arasında zuhur eden davaları sulhen görmek, b) Köyün hususi ihtiyaçlarına ait işleri müzakere etmek (md. 107). İhtiyar meclisinin, ceza davalarına bakmak yetkisi bulunmamaktadır. Ancak ihtiyar meclisi, hükümete teslimi icap eden mücrimlerin fiil ve hareketleri hakkında köyde ilk tahkikatı yapmakla yetkilidir.

İhtiyar meclisinin köyün hususi ihtiyaçlarına ait işlerle ilgili yetki ve görevleri ise şöyle belirtilmiştir : Köy ihtiyar meclisi, köyün temizliğine ve güzelleştirilmesine ait işleri mütalaa eder; bekçi ve korucu gibi köyün zabıta işinde çalışacak olan kişileri seçer; köyde ziraat ve ticaretin geliştirilmesine çalışır; köye ait her türlü devlet vergilerini tarh ve tevzi eder; vefat edenlerin emval ve emlakini muhafaza eder; köyde bulunan hayır kurumlarının imarına ve mekteplerin idaresine nezaret eder; muhtarların fena hareketleri ve kabahatleri halinde nahiye müdürlüğü vasıtasıyla kaza kaymakamına haber verir (md. 109).

Bu yasal düzenlemelerle, Tanzimattan önce büyük ölçüde imamlar tarafından yürütülen mahalle ve köylerin işleri, muhtarlara ve ihtiyar meclislerine aktarılmıştır. Bu düzenlemeler, köylerin tüzelkişiliğe kavuşturulması yönünde atılmış Önemli adımlar olarak değerlendirilebilir. Çünkü Tanzimattan önce köylerin yönetimi, imamlara ve muhtarlara bırakıldığı halde, Tanzimattan sonra ise, muhtarların yanma, danışma ve karar organı olarak ihtiyar meclisleri getirilmiştir. Böylece köylünün, seçtiği kişiler vasıtasıyla daha geniş ölçüde yönetime katılması imkânı sağlanmıştır.

1864 ve 1871 tarihli nizamnamelerde, köy muhtarları ve ihtiyar meclisleri için belirtilen görev ve yetkiler, büyük ölçüde mahalle muhtar ve ihtiyar heyetleri için de geçerlidir. Mahalle muhtarları, Devlet

alacaklarını tahsil; kanun, tüzük ve hükümet emirlerini ilan etmek, yaralama ve ölüm olaylarını hükümete haber vermek ve suçluların yakalanmasına yardımcı olmak gibi işlerde, hükümetin bir icra vasıtası olmalarının yanında, her sınıf ahalinin beldeye ilişkin işlerinden de sorumlu idiler. Ancak mahalle muhtarlarının devlete ilişkin görevleri daha fazla idi. Bu bakımdan mahalle muhtarlarının temel fonksiyonu, hükümetle halk arasındaki ilişkilerde aracılık yapmaktı.

Köy ve mahalle muhtarlıklarının yukarıda belirtilen yetki ve görevleri, 1913 tarihine kadar bu şekilde devam etmiştir. Bu tarihte yürürlüğe giren "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Mavakkatı"nın 148 inci maddesi, 1864 tarihli Vilayet ve 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamelerini yürürlükten kaldırmıştır. Böylece köy ve mahalle muhtarlıkları yasal dayanaktan yoksun hale gelmişlerdir. Ancak, hükümetin izniyle yine faaliyetlerine devam etmişlerdir.

C — Cumhuriyet Döneminde Köy ve Mahalle Yönetimi - Genel Değerlendirme

Cumhuriyetin ilanından sonra, milli kalkınmanın köyden ve köylüden başlatılması politikası kabul edilmişti. Çünkü, milli mücadelenin başlatılması ve yürütülmesinde köylünün katkısı büyüktü. Bu nedenle Atatürk ve arkadaşları, Türk Millleti'nin temel yapısını teşkil eden köylüye önem vererek, O'nun idari teşkilatına, cemaat ruhunun özüne dokunmadan yeni bir biçim vermek istemişlerdi. Bu amaçla Türkiye Büyük Millet Meclisi, 18 Mart 1924 tarihinde "Köy Kanunu"nu kabul etmiştir. 442 sayılı olan bu Kanun, 20 Nisan 1924 tarihli Anayasa'dan önce kabul edilmiştir. Büyük Millet Meclisi, Anayasa'dan önce Köy Kanununu kabul etmekle, köye ve köylüye ne kadar önem verdiğini göstermiştir. Köy Kanunu, muhtelif zamanlarda yirmiden fazla değişiklik geçirmiştir. Bu Kanun, köy idarelerinin faaliyetlerini düzenleyen tek yasal düzenlemedir. O günlerin şartlarına göre oldukça ileri ve demokratik bir nitelik taşıyan Köy Kanununun, sosyo-ekonomik gelişmelere paralel olarak yeniden ele alınması gerekmektedir. Köyler, mali imkânlarının yetersizliği nedeniyle gerçek bir mahalli idare birimi haline gelememişler ve merkezi idarenin adeta bir şubesi gibi görülmüşlerdir. Köy idarelerinin en önemli gelir kaynağı olan salma, bugüne kadarki uygulamalarda istenilen sonucu verememiştir. Köy idareleri, mali imkânsızlıklardan dolayı, alt-yapıya ilişkin hizmetleri düşünecek ve konuşacak noktaya ulaşamamışlardır. Böylece bütün hizmetler Devletten beklenmektedir. Şüphesiz köylerin, kendi kendine yeten birimler olması mümkün değildir. Köyler, önemli alt-yapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde, daima devletin ya da belediyelerin desteğine ihtiyaç duyacaklardır.

Avrupa ülkelerindeki köy idareleri de, ya belediyelerle ya da merkezi idarenin taşra kuruluşlarıyla işbirliği içinde faaliyetlerini yürütmektedirler. Ancak ilk safhada, ülkemizdeki köy idarelerini, mahalli sorunlarını ve hizmetlerini tartışmaya ve program yapmaya sevkedecek belirli bir gelir düzeyine ulaştırmak gerekmektedir. Bunun için, genel bütçe vergi gelirlerinden, il özel idareleri ve belediyelere sağlanan gelirler gibi, köy idarelerine de belirli bir payın verilmesi düşünülebilir.

Mahalle muhtarlıkları, 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati ile hukuken kaldırılmış ve fakat, hükümetin izniyle faaliyetlerini 1934 yılına kadar sürdürebilmişlerdir. Ancak, 1.1.1934 tarihinde çıkarılan 2295 sayılı Kanunla, belediye teşkilatı olan yerlerde, mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar meclislerinin faaliyetlerine de fiilen son verilmiştir. Bu Kanunla, mahalle muhtarlıklarının görmekte oldukları işler, belediyelere ve devlet dairelerine devredilmiştir. Ne var ki, belediyeler ve devlet daireleri, kendilerine verilen bu yeni görevleri yerine getirememişlerdir. Bunun sonucu olarak kamu kumullarıyla halk arasındaki ilişkilerde bir kopukluk meydana gelmiştir. Bunun üzerine İçişleri Bakanlığı, konuyla ilgili bir inceleme yapmak zorunda kalmış, sonuçta, mahalle muhtar ve ihtiyar meclislerinin yeniden kurulması kararına varmıştır. 10 Nisan 1944 tarih ve 4541 sayılı "Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun'la, mahalle teşkilatı tekrar kurulmuştur. Bu Kanun, bazı değişikliklerle birlikte halen yürürlükte bulunmaktadır.

Mahalle muhtarlıklarının tüzelkişiliği bulunmamaktadır. Bu kuruluş, sorumluluk ve hizmetler bakımından, mahalli mülki makamlara bağlıdır. Mahalli mülki makamların mahalle muhtarlıkları üzerindeki yetkisi, hiyerarşik denetim kapsamına girmektedir. Bu hiyerarşik denetim sonucu, seçimle işbaşına gelen muhtar ve ihtiyar meclisinin üyeleri, merkezi idarenin bir memuru niteliğinde görülmektedir.

Yürütmekte olduğu hizmetler bakımından, mahalle muhtarlığının temel misyonu, merkezi idareye ya da belediyeye yardımcı olmaktır. Aslında, mahalle muhtar ve ihtiyar meclisinin yapmakla yükümlü oldukları işler, aynı zamanda merkezi idarenin ya da belediyelerin asli görevleri arasında da yer almıştır. Öte yandan, mahalle muhtarlığına verilen görevler, kendi kuruluş kanununda değil, muhtelif zamanlarda kabul edilmiş çeşitli kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilmiştir. Zamanla, merkezi idare ve belediyeler, kendi görevlerine sahip çıkacak bir örgütlenmeye ve çalışma düzeyine eriştiklerinde, mahalle muhtarlığı teşkilatının boşlukta kalma ihtimali büyüktür. Bu bakımdan, geleneksel bir yönetim birimi olan mahalle muhtarlığının fonksiyonsuz kal-

masını önlemek için, onu belediye ile ilişkilendirmek gerekir. Mahalle muhtarlarının, belediye meclisinin tabii üyesi olmaları sağlanabilir. Bu statü ile, mahalle muhtarlarının birçok sorunu, kendiliğinden çözüme kavuşabileceği gibi, belediyelerin mahalle düzeyindeki hizmetleri bakımından da bir iyileşme ortaya çıkacaktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

1 — Ahmet Cevdet Paşa; **Marûzât,** Çağrı Yayınları, İstanbul, 1980.

2 — Çadırcı, Musa; "Muhtarlık Teşkilatının Kurulması Üzerine Bir İnceleme",**Belleten**, XXXIV. cilt, Türk Tarih Kurumu, Temmuz-1970, Ankara.

3 — Engelhardt; **Türkiye ve Tanzimat** (çev: Ali Reşat), İstanbul - 1328.

4 — Ergin, Osman; **Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkişâfı**, İ.Ü. Hukuk Fakültesi İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü Neşriyatı, İstanbul -1936.

5 — Gökçeer, Fikri - Heper, Vahit Rüştü; **Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri**, Ankara - 1977.

6 — Gözübüyük, Şeref; Türkiye'de Mahallî İdareler, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara - 1967.

7 — Gül, Kemâl Vehbi; **Köy ve Mahalle İdaresi**, cilt; 1, Samsun-1980.

8 — Ortaylı, İlber; **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler** (1840- 1878) Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara - 1974.

9 — Yaman, Talat Mümtaz; **Osmanlı İmparatorluğu Mülkî İdaresinde Avrupalılaşma Hakkında Bir Kalem Denemesi**, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul- 1940.

10 — Lütfi Paşa; **Tarih-i Lütfi**, 5. cilt, Mahmut Bey Matbaası, Dersaadet - 1302.

TÜRKİYE'DE PLANLAMA MEKANİZMASININ İŞLEYİŞİ ÜZERİNE (1960- 1980 DENEYİMİ) *

Dr. Nejla GONCA
DPT Uzmanı

GİRİŞ

1960'ıı yıllarda başlayan planlama deneyimi, Türkiye'de "yeni" bir yönetimin yeni bir anlayışla çalışmasını sağlamak üzere, anayasal düzenin bir parçası olarak doğmuştur. 1961 Anayasası, planlı kalkınmayı ve Planlama Örgülünü de doğrudan düzenleme yoluna gitmiş, anayasa koyucusu, planlamaya, özel bir önem vermiştir. Ülkenin gelişmesinde olduğu kadar, ekonominin yönetiminde de planlamanın "beyin" görevi yapacağı düşünülmüştür. Böylece başlayan ve bugün yirmiyedinci yaşını tamamlayan planlama deneyiminin sürekliliği içinde, planlama sürecine katılma ve katkıda bulunma kadar, planlamadan vazgeçme eğilimlerinin de değerlendirmesini yapmak mümkün olabilmektedir.

Türkiye'de planlama deneyiminin değerlendirilmesinde, genellikle, planlamaya salt bir iktisat tekniği olarak bakılmış, plan amaçları ile gerçekleşmeleri karşılaştırılıp planların başarısız olduğu sonucuna varılmıştır. Yine, planlamanın ekonomiyi plan önceliklerine göre yönlendirme gücü başarı ölçütü olarak kullanılarak, planların ekonominin normal olarak yapabileceğinin üstünde bir katkısı olmadığı ileri sürülmüştür. Kuşkusuz, bu başarısızlığın, bir dereceye kadar planlamada kullanılan tekniklerin yetersizliğinden kaynaklandığını ileri sürmek veya plancıların yetersizliği ile planlama anlayışının yanlışlığım neden olarak göstermek mümkündür. Ancak, 1960 sonrası planlama deneyimini değerlendirirken öncelikle, Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) kuruluşu ile işe başlamak gerekir. Planlı ekonomiye geçiş hazırlıkları 27 Mayıs öncesinde başlamış, iş çevreleri tarafından da desteklenmiş ise de, 27 Mayıs sonrasında ortaya çıkan planlama anlayışının önemli bir farklılığı vardır. DPT, politik krizin sürdüğü ve 1960 öncesinde siyasal iktidar üzerindeki etkisi giderek azalan bürokrasinin, toplumsal bir güç

---

* Bu yazı, Temmuz 1987'de A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesine sunulan ve kabul edilen "Türkiye'de Planlama Mekanizması (1960-1980 Deneyimi)" başlıklı Doktora Tezi'nin; belli bölümleri ihmal edilmiş olmakla beraber bir özetidir.

olarak öneminin artmış olduğu bir dönemde kurulmuştur. Bunun sonucu olarak, DPT, her ne kadar "istişari" bir Teşkilat olarak teşkil edilmişse de, Planlama Örgütü ve onun hazırlayacağı planlar, siyasal iktidar üzerinde teknokratik ve bürokratik denetim aracı olarak görülmüştür. Nitekim, Örgüt içerisinde oluşturulan Yüksek Planlama Kurulu (YPK) bu özlemin en somut göstergesidir. Böylece, plan hazırlığında "siyasi bir mekanizma" olarak görev yapmak üzere, YPK içerisinde teknisyen ve siyasetçiler biraraya getirilmiş, "yarı-siyasi" "yarı-idari ve teknik" bir karar organı oluşturulmuştur.

Ne var ki, politik çalkantıların durulup yeni dengelerin oluşması sonucunda, DPT da siyasal yapı içerisindeki yerini bulmuştur. Bu bakımdan, henüz 1962 Eylülünde, İkinci İnönü Koalisyon Hükümeti döneminde ilk plancı yönetici kadronun, siyasetçilerin plan fikrini yıprattıklarını ileri sürerek topluca istifa etmesi önemli bir olaydır. Öte yandan, gerek 91 sayılı Teşkilat Yasasının ve Anayasanın Planlama Örgütüyle ilgili maddesinin görüşülmesi sırasında, gerekse Birinci Koalisyon Hükümetinin dağılmasının ardından İkincisinin kurulması esnasında, ana tartışma konusunun, planlamanın yeri ve işlevi olması da yukarıdaki görüşü doğrulamaktadır.

Böylece, 1962 ortalarında başlayan, özellikle 1965'e kadar hiçbir partinin mutlak çoğunluk kazanamadığı ve ülkenin koalisyon hükümetleriyle yönetildiği dönemin ardından, DPT'nı "statüko" ile uyumlu bir kurum haline getirme sürecinin yoğunluk kazandığı görülmektedir.

O halde, 1960 sonrası planlama deneyiminin değerlendirilmesinde, DPT'nın kuruluşu ve buna ilişkin gelişmeler yanında, plan önceliklerinin "kimlerin öncelikleri" olduğunun belirlenmesi de önemlidir. Zira, planda tespit edilen hedef ve politikaların gerek tespit edildikleri, gerekse kabul edilerek yürürlüğe konuldukları dönemlerdeki siyasal ve toplumsal yapıdan bağımsız olarak değerlendirilmesi mümkün değildir. Bu noktada, plan hazırlığında, Planlama Teşkilatı dışında parlamentoda işleyen siyasi mekanizmanın izlenebilmesi açısından, parlamentodaki plan görüşmeleri özel bir önem taşımaktadır.

İşte bu çalışma, Türkiye'deki planlı kalkınma deneyiminin 1960 - 1980 dönemi içerisinde değerlendirilmesinde; planlarda yeralan ekonomik ve toplumsal politikaların oluşturuldukları plan dönemlerindeki siyasal yapı esas alınarak, siyasi mekanizmanın gerek Planlama Örgütü içinde, gerekse Parlamentoda, plan mekanizmasını nasıl etkilediğini görüp, mekanizmanın işleyişini daha "etkili" kılmak amacıyla "öneriler" geliştirmek üzere hazırlanmıştır. Yine bu amaçla, plan hazırlığında işleyen mekanizmaya ilişkin olarak, hedef ve stratejinin saptanması aşa-

masında YPK'daki planlama hükümet ilişkileri ile planların parlamentoda görüşülerek yürürlüğe konulması aşamasında Yasama - Yürütme ilişkileri ele alınmış ve değerlendirilmiştir.

1. PLANLAMANIN ÖRGÜTLENMESİ VE KALKINMA PLANLARININ HAZIRLANMASI

A) PLANLAMA ÖRGÜTÜNÜN ANAYASAL DAYANAKLARI İLE ÖRGÜTÜN İDARE İÇİNDEKİ YERİ VE HÜKÜMET İLE İLİŞKİLERİ

1. 1961 ANAYASASI VE PLANLAMA ÖRGÜTÜ

Türkiye'de planlama ile görevli kuruluş, Devlet Planlama Teşkilatıdır. 30 Eylül 1960 tarihinde kurulan Planlama Örgütü hukuki temelini Anayasadan (m. 129/2) ve 91 sayılı Kanundan almaktadır. Anayasa, (m. 129/1) ve (m. 129/2) ile DPT'nı bir anayasal kurum olarak düzenlemiştir.

Temsilciler Meclisinde kabul edildiği şekliyle Anayasa (m. 129) DPT'ndan söz etmiyordu. DPT'na ilişkin hüküm Anayasaya Milli Birlik Komitesindeki görüşmelerde, Sami Küçük un önerisi ile girmiştir.[1] Küçük'ün; Anayasa'nın yürürlüğe girişinden 10 ay önce kurulmuş olan, "DPT'nın baskısından kurtulmak için ilerideki iktidarlar bunun kaldırılması cihetine gidebilirler" yolundaki açıklaması, değişikliğin benimsenmesinde esas neden olmuştur. Ancak Temsilciler Meclisindeki görüşmede, madde, Milli Birlik Komitesinde değiştirildiği şekliyle kabul edilmemiştir. Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu adına konuşan Coşkun Kırca, Örgütün Anayasa'da düzenlenmesinin, Anayasa tekniği açısından doğru olmadığını, ayrıca bu düzenlemeden planlamanın yalnızca DPT tarafından yapılabileceği gibi bir anlam çıktığını ifade ederek, değişikliğe itiraz etmiş[2] ise de, sözü edilen bu değişiklik daha son-

---

[1] Kazım Öztürk, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, T. İş Bankası yay., C. III, Ankara, 1966, s. 3418-3420.

[2] C. Kırca'ya göre, "sanki planın gerçekleştirilmesi sadece Devlet Planlama Teşkilatının vazifesiymiş gibi yanlış bir intiba uyandırabilecek olan bu ifade tarzı, bir kere ilmi bakımdan yanlıştır. Yine ilmi bakımdan, 'kalkınma planının gerçekleştirilmesi maksadıyla gerekli olan teşkilat kurulur' ibaresi... bazı yanlış mütalaalara, iltibaslara sebebiyet verebilir. Halbuki, bir planın asıl tatbikçisi Hükümettir; Devlet Planlama Teşkilatı planın hazırlanması ve tatbikinde ancak bir vasıtadır... İkincisi; Anayasa tekniği bakımından, icra için-

ra Kurucu Mecliste, 1961 Anayasasında yer aldığı şekliyle oy birliği ile kabul edilmiştir.[3]

DPT'na ilişkin hüküm, Anayasaya, Milli Birlik Komitesindeki görüşmede girerken, değişikliğin benimsenmesinde asıl neden, Teşkilatı gelecek iktidarlara karşı güvence altına almaktı... Temsilciler Meclisindeki görüşmede ise, ilgili hükmün Anayasa'da yer almasına karşı çıkılırken, doğmasından endişe edilen bazı sakıncalar[4] özellikle planlama örgütünün siyasal iktidarla ilişkileri konusunda kendini hissettirmiştir. Kamu hukuku doktrininde, DPT'nın, "gerçek teminatı tarafsız bir teknokratik kuruluş" durumuna getirilemediğinden söz edilmiştir.[5] Yine, "1961 Anayasası, 41 ve 129 uncu maddelerinde, hükümet programları ile Kanunlar yanında, iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı gerçekleştirme aracı olarak, 'plan'ı görmekte ve bunun yapılmasını ve uygulanmasını Devletin başlıca ödevlerinden saymakta iken; ne Anayasa ne diğer mevzuat hükümleri planlama belgelerinin hukuki niteliğini belirleyip saptamaktadır."[6] Gerçekten Anayasanın 41 ve 129 uncu maddelerinin aksine, DPT'nın "hükümetlerin değişmesiyle personeli ve hazırladığı esasları kolayca değiştirebilen, hükümetin hatta devlet bakanlarının görüşüne tabi bir teknik büro"[7] haline geldiği savunulmuştur.

Öte yandan, DPT'nın Anayasa'da belirtilmiş olması kurum açısından bir teminat olarak görülse dahi, Memduh Aytür, "Planlama Teşkilatına bağışlanmış bulunan bu teminat, plancı teknisyenlere ve yöneticilerine verilmemiştir. Plancıların Sayıştay, Danıştay gibi kurumların teminatlarından mahrum olmalarını tezatlı bulmak doğru olmaz sanırız" demektedir.[8]

---

de yer alacak devlet dairelerinin Anayasa metninde zikredilmesi için çok lüzum olmadıkça sebep mevcut değildir. Bu bakımdan, Anayasayı, anayasa tekniğine aykırı düşecek ilavelerle doldurmak doğru değildir." İbid., s. 3422.

[3] İbid., s. 3423.

[4] Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu raporunda, Anayasa'nın 129'ncu maddesinin 2'nci fıkrasında eklenen ibare ile ilgili olarak, "planlama teşkilatı, Hükümetin genel siyasi sorumluluğu içinde, teknik zaruretlere göre çalışması gereken bir teşkilattır. Mezkûr değişiklik Devlet Planlama Teşkilatını, genel Hükümet kuruluşu dışında sayma yolunda yorumlara imkan verebileceği için; bilhassa bu ilavenin maddedeki yeri ve ifade tarzı bakımından, elverişli görülmemiştir" denilmektedir. İbid., s. 3421.

[5] Tarık Z. Tunaya, Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku, İstanbul, 1969, s. 754.

[6] Lütfi Duran, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1972-1973, s. 484.

[7] Sıddık S. Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. II, İstanbul, 1966, s. 741.

[8] Memduh Aytür, "Türk Kalkınma Hukuku", TODAİE yay., 1967- 1968 (çoğaltma), s. 125.

2. PLANLAMANIN İDARE İÇİNDEKİ YERİ

Planlama Örgütünün, genel idare içindeki yerinin örgüte kazandırılan nitelik ile doğrudan ilişkili olduğu düşünülürse, bu konunun gerçekten önemli olduğu anlaşılır. Henüz Birinci Kalkınma Plan Stratejisinin Bakanlar Kurulu'nca kabul edilmesinden 7 ay sonra, 19 Ocak 1962'de, dönemin Başbakanı İsmet İnönü yaptığı radyo konuşmasında, "inkılap idaresi bize bir mühim eser devretmiştir. Bu idare, fikir ve resmi teşekkül olarak Planlama Teşkilatını siyasi ve idari hayatımıza getirmiştir" diyerek, Örgütün hem bürokratik hem siyasal bir nitelik taşıdığını ifade etmiştir. Nitekim DPT kurulurken 91 sayılı Kanunun hazırlanması sırasında, Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkındaki Kanun Tasarısının Milli Birlik Komitesindeki görüşmelerinde, Teşkilatın bağlanacağı birimi saptamak, tartışmalara yol açmıştır.[9] Bakanlar Kurulunca, Milli Birlik Komitesine sunulması 17.8.1960 tarihinde kararlaştırılan "Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı'nm gerekçesinde, bu konuyu düzenleyen (m. 1) ile ilgili olarak, Teşkilatın herhangi bir bakanlığa bağlanmasından kaçınıldığı ve Başbakanlığa bağlı Merkezi Planlama Teşkilatı kurulduğu açıklanmıştır.[10]

Neticede, Planlama Örgütünün Başbakanlığa bağlanması; ayrı bir bakanlık olarak kurulmasına tercih edilmiş böylece en uygun çözüm olarak bulunmuştur.[11] Esasen, planlama biriminin Başbakanlığa bağlı olmasını; gerek Başbakanın; Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlar arasında işbirliğini sağlaması ile hükümetin genel siyasetinin yü

---

[9] Bu konuda yapılan tartışmalar için bkz. "Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun" (Kanun Tasarısı, Milli Birlik Komitesinde Görüşmeler, iktisat Komisyonunun Değiştirisi ve Gerekçe), 1960, s. 12.

[10] Gerekçe metninde, "bunun sebebi, bir yandan bahis konusu münasebetleri düzenleyip koordine ederek bakanlıkların kendi sahalarında daha gayretli olmalarını sağlamak, diğer yandan planın özel sektörle olan münasebetlerini ayarlamak ihtiyacıdır. Diğer taraftan kalkınma planı bir bakıma, hükümetin ekonomik ve sosyal politikası olacaktır. Bu politikayı adım adım takibe ise, bir bütün halinde, Bakanlar Kurulu ve bunun başkanı olan Başbakan memurdur. Bununla beraber, diğer meşgalelerden uzak ve salim bir şekilde çalışmayı sağlamak üzere, sadece bir konu ile görevlendirilecek bir Başbakan Yardımcılığı ihdası uygun düşecektir" denilmektedir. İbid., s. 93.

[11] Bu konudaki görüşler için bkz. Memduh Aytür, Kalkınma Yarışı ve Türkiye, Ankara, 1970, s. 275; Memduh Aytür, "Türkiye'de Plan, Planlı Siyaset ve idare", DPT yay., Mayıs 1966, s. 27; Planlama ve Türkiye'de Uygulanması, TODAİE yay., 1961, s. 25; Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, TODAİE yay., Ankara, 1966, s. 67; "Merkezi idare Araştırma Grubu Raporu", Ankara, 1971 (çoğaltma), s. 27.

rütülmesini gözetmesi görevi, gerekse, DPT'ının, genel olarak hedef ve politikaların saptanması ve yürütülmesinde Hükümete danışmanlık etme fonksiyonu nedeniyle yerinde bulmak mümkün ise de, planlamanın bu şekilde örgütlenmesinin bütün sorunlara çözüm getirdiği görüşüne katılmak pek mümkün değildir.[12]

3. PLANLAMA ÖRGÜTÜNÜN SİYASAL İKTİDARLA İLİŞKİLERİ

Teşkilatın 91 sayılı Kuruluş Kanununda ve Anayasa içinde düzenlenmesinde, "üst düzeyde bir danışma ve kurmay birim" özelliği kazandırılmaya çalışılan DPT ile siyasal iktidar arasında sorun olmaması gerekirdi. Ancak, uygulamada, plancı teknisyenlerle iktidardaki siyaset adamlarının ilişkilerinde ciddi sorunlar ortaya çıktığını biliyoruz.

91 sayılı Kanuna baktığımızda; Teşkilat yapısını gösterir (m. 3) ve (m. 4) ile planların hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin bölümlerde yer alan hükümlerden, plancı teknisyenlerin siyaset adamlarıyla karşılıklı ilişki içinde bulunmaları gerektiğini anlamak mümkündür. Bu ilişki esas itibariyle iki aşamada cereyan etmektedir. Plan hazırlığının ilk ve önemli safhası olan hedef ve stratejinin tespitinde, plancılar, teknik bilgileri ile katkıda bulunarak siyasi otoritenin bu konudaki noksanlıklarını giderecekler, buna karşılık siyasi otorite plancıların önerdiği tasarıya son şeklini verecektir. Siyasi otorite, plancıların tasarısını tümüyle kabul etme durumunda olmadığı gibi, siyasi otoritenin de kalkınma ile ilgili gerekleri kendi siyasi yararları uğrana feda etmemesi gerekecektir. Aynı şekilde, planların hazırlanması da plancıların sorumluluk taşıdığı bir faaliyettir. Bununla beraber, plan dokümanı siyasi otoritenin onayından sonra geçerli ve uygulanabilir bir doküman olacaktır.[13]

Türk Planlamasında, planlama ve siyasi iktidar arasında kurulması gereken bu ilişki kurulabilmiş midir? Bu konu, Anayasanın, planlama ile ilgili maddesinin, Temsilciler Meclisindeki birinci görüşmesinde konu olmuş, plancı ve siyasilerin bu konudaki sorumluluğu ve ağırlığı tartışılmıştır.[14]

---

[12] T. Tan'a göre, "örneğin, öteki bakanlık ve kuruluşlarla işbirliği sorununun uygulamada ciddi aksamalara sebep olması da bunu kanıtlamaktadır." Turgut Tan, Planlamanın Hukuki Düzeni, Ankara, TODAİE yay, No. 154, 1976, s. 36.

[13] Alev Damalı ve Coşkun Ürünlü, "Demokratik Planlı Kalkınmanın Siyasal ve Teknik Önşartları", DPT yay., Ocak 1974 (çoğaltma), s.4-5.

[14] Öztürk, op.cit., s. 3401, 3408.

Aslında son sözü hükümetlerin söylemesi, "parlamenter sistemlerde, ekonomi politikası dahil bütün milli politikaların yönetiminin sorumluluğu ve yetkisi, halk hâkimiyetinin temsilcileri olan parlamento önünde sorumlu bulunan Hükümete düşmektedir."[15]

Türk plan uygulamasında plan ve planlamaya nasıl bakıldığının ve teknisyen ile siyasetçi arasındaki çatışmanın örneklerini görmek mümkündür. Birinci Plan Stratejisi ile ilgili olarak yapılan 10-11 Haziran 1961 tarihli Danışma Kurulu Toplantısı ile; 12 Haziran 1961'de, plan çalışmalarını yakından izleyen Milli Birlik Komitesi'ne TBMM'nde verilen brifinge ilişkin zabıtlar, planlamaya ve kalkınmaya nasıl bakıldığını göstermesi bakımından ilginçtir.[16]

Yine, 1962 Eylülünde İkinci İnönü Koalisyon Hükümeti döneminde ilk plancı yönetici kadronun, siyasetçilerin plan fikrini yıprattıklarını ileri sürerek topluca istifa etmesi, Türkiye'de planlama deneyiminin değerlendirilmesinde üzerinde durulması gerekli bir olaydır. 26 Eylül 1962' de, DPT Müsteşarı Osman Nuri Torun dört istifa dilekçesini (A. Karaosmanoğlu, N. Erder, A. Çilingiroğlu) Başbakan İ. İnönü'ye takdim etmiştir.[17] Başbakan, "Planın iç finansmanı konusunda çıkan bu görüş ayrılığının Hükümet tarafından halledileceğini, esasen Yüksek Planlama Kurulundaki görüşmelerde de plancılar tarafından planın iç finans

---

[15] Giuseppino Traves, "Ekonomik Kalkınma Aracı Olarak Dünyada Planlama ve Programlama", (çev. Selahattin Özmen), Planlama Dergisi, sayı. 11, 1971, s.22.

[16] Bkz. "Birinci Plan Stratejisiyle İlgili Danışma Kurulu Toplantısı ile Devlet Planlama Teşkilatı ve T.C. Milli Birlik Komitesi Müşterek Toplantısı Tutanakları", (10-12 Haziran 1961). (DPT Dokümantasyon Şubesinde 3011 ve 3010.10 no'lu dosyalar içinde mevcuttur)

[17] "Planlamacılar İstifa Etti" başlıklı haberde, Başbakan'ın, DPT müsteşarı O.N. Torun'un istifasını kabul ettiği ancak daire başkanı olan diğer planlamacıların istifasının geri aldırılmasına çalışıldığına yer verilmektedir. Ancak, 28 Eylül 1962'de Başbakan İnönü, istifaları kabul etmiştir. Milliyet Gazetesi, 27,29 Eylül 1962. Sorun, CHP - YTP - CKMP ve AP'den ayrılan bağımsızlardan oluşan İkinci İnönü koalisyon hükümetinde Maliye Bakanlığı ile Planlama arasında "planın iç finansmanı" konusunda kaynaklanmaktadır. DPT Uzun Vadeli Planlar Şubesi eski uzmanlarından Dr. Sevil Korum, Birinci Planda mali planlama modeli olmamasına karşın, planın mali gereklerini karşılayacak politikaların "olsa olsa" yöntemi ile gündeme geldiğini belirtmiş, "plancılar, sayısal verilerin olmamasına karşın kaynağın, tarım kesiminde yaratılmasını ve vergi yolu ile kamu kesimine aktarılmasını önermişlerdir. Plancılar, bilemiyoruz belki sayısal olarak bu gereği kanıtlayamadıkları için geri çekilme durumunda kalmışlardır" diyerek, ilk plancı-politikacı çekişmesini farklı bir şekilde değerlendirmektedir. Sevil Korum, "Planlı Dönemde Gelişmenin Finansmanı", 1981, Ankara (13-15 Mayıs 1981'de, ODTÜ'de düzenlenen "Türkiye'de Planlı Gelişmenin Yirmi Yılı: 1960-1980" konulu seminerde sunulan yayınlanmamış bildiri).

manı için teklif edilen tarım vergisinin tatbik imkânının kabul edilemediğini söyleyerek" yönetici ekibin istifa etmemesi için O.N. Torun'a ısrar etmiştir.[18] Başbakan, DPT Müsteşarı ve üç daire başkanının "iç finansman" anlaşmazlığı olarak gösterdiği istifa nedenini[19] asıl neden olarak görmemektedir. Diğer bir neden ise, dış kamuoyunda iyi bir izlenim bırakmaktır.[20] Hükümet de, planlamanın bir danışma organı olduğu, nihai sorumluluğun Parlamento ve Kabinede toplandığı, Planlamanın sorumluluğunun ise bu kadar geniş olmadığı düşüncesindedir. Nitekim, Başbakan Yardımcısı Ekrem Alican, istifaların ardından 1 Ekim 1962'de yaptığı basın toplantısında, "bu planda asıl mesuliyet, tatbike koyacâk hükümete aittir... Planın finansmanı meselesi ve teferruatı, hükümeti ilgilendiren bir konudur" diyecektir.[21]

Planlama - siyasal iktidar ilişkilerinde 1962 ortalarında başlayan, özellikle 1965'e kadar hiçbir partinin mutlak çoğunluk kazanamadığı ve ülkenin koalisyon hükümetleriyle yönetildiği dönemin ardından, DPT'nı "statüko" ile uyumlu bir kurum haline getirme süresinin yoğunluk kazandığı görülmektedir. Sözü edilen bu uyum ikinci MC hükümeti döneminde planlama mekanizmasının işleyişini kilitleyebilecek, planlama - siyasal iktidar ilişkilerini de bambaşka bir noktaya getirebilecektir. Nitekim 1977 yılının sonuna gelindiğinde, AP - MSP -MHP koalisyon hükümetinin, Dördüncü Beş Yıllık Planın hazırlıklarını artık tamamlamış olması ve planı meclislerden geçirmesi gerektiği halde, bu yapılamamıştır. Anayasa hükmü gereğince programa ve dolayısıyla kalkınma planına dayalı olarak hazırlanması gereken bütçenin meclislere 30 Kasım günü teslim edilmesi zorunlu olduğu halde, henüz ne Kalkınma Planı ne de 1978 Yılı Programı hazırdır. DPT Müsteşar Vekili Mustafa Er-

---

[18] Milliyet Gazetesi, 28 Eylül 1962.

[19] İstifa eden üç daire Başkanından Sosyal Planlama Dairesi Başkanı Necat Erder, istifa etmelerinin asıl nedeninin iç finansman konusu olmadığını belirtmiştir. N. Erder, YPK'nıda Planın amaçları belirlendiği halde, "araçlar" için hiç bir karar alınmadığını dolayısıyle teknik tutarsızlığı bilinen siyasal kararlara (amaçlar) tutarlılık sağlayacak bir teknik çerçeve oluşturulmadığını söylemiş; planlama mekanizmasının teknisyenin görevinin de belli olduğu bir ortamda işlediği düşünülürse, istifaların asıl nedeninin, "teknokrat etiği savunması" olduğu ifade etmiştir. Necat Erder ile Görüşme, 7 Aralık 1916, Ankara.

[20] Profesör J. Tinbergen, uzmanlar olarak plancıların görevinin hükümete tavsiyelerde bulunmak olduğunu, Hükümetin sorumlu organ olarak kendi davranış yönünü seçeceğini, bununla beraber, plancıların da mesleki bir dürüstlük içinde hareket etmeleri gerektiğini ifade etmiştir. "Profesör Tinbergen'in Başbakanla Yaptığı Görüşme ile İlgili Not", 13 Kasım 1962, s. 3.

[21] Milliyet Gazetesi, 2 Ekim 1962, s. 17.

nam, "biz plan için özel bir formül bulacağız"[22] demektedir. Nitekim formül de bulunmuştur. Plan Stratejisinin 28 Kasım 1977 tarihli Resmî Gazete'de yayınlanması ile plan hazırlığında temel alınacak ilke ve hedefleri bir "direktif" olarak alan Planlama Teşkilatı, Plan Taslağının iç tutarlılığını sağlamaya yönelik çalışmaları gerçekleştiremeden, Planla ilgili olarak o tarihe kadar yapılan müsvedde niteliğindeki çalışmalar derlenip, Dördüncü Plan Taslağı olarak Bakanlar Kuruluna iletilmiş ve 29 Kasım 1977 tarihinde Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı olarak kabul edilerek Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmuştur.[23] Ülkedeki planlama sürecindeki bu "gelişme" hükümet - planlama ilişkilerini tekrar tartışmaya açmıştır.[24] Plan konusunda ortaya çıkan anlaşmazlıkların yanısıra, Bakanlar Kurulunun, Yüksek Planlama Kurulundan geçmiş yıllık program üzerinde değişiklik yaptığı da görülmüştür. Yüksek Planlama Kurulu'nda kabul edilen 1976 Programı, daha sonra hükümetçe değiştirilerek yayınlandığı halde, Programın yayınlandığı Resmî Gazete'de, "YPK Raporu ile sunulan 1976 Yılı Programının kabulü Bakanlar Kurulunca kararlaştırılmıştır" denilmektedir.[25]

Aslında, "teknik çalışmaları yapanlar eğer politik çerçeve içinde düşünmesini biliyorlarsa, hangi çoğunluk içinde çalıştıklarını hatırlayarak çalışmışlardır."[26] Nihai kararı alan ve sorumluluğu taşıyan hükümetler karşısında, plancıların "danışman" olarak kabulü, plancı - siyasetçi çatışmasında bir çözüm olarak görülmektedir.[27]Böyle olunca, "salt danışma organı olarak kaldığı sürece planlama biriminin ve plancıların siyasal iktidara tabi olmaları veya onun görüşleri doğrultusunda ça-

---

[22] "Hükümet - Planlama İlişkileri", Milliyet Gazetesi, 27 Kasım 1977, s. 9.

[23] Alev Damalı, "Türkiye'de Plan Hazırlama Yöntemi ve Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı," DPT yay., Aralık 1977 (çoğaltma), s. 8

[24] Ahmet Kılıçbay, "Dördüncü Plan ve Bütçe," Son Havadis Gazetesi, 6 Aralık 1977.

[25] Bu konuyla ilgili B. Tuncer, M. Özyörük, İ. Türk, R. Aktan ve M. Soysal'ın görüşleri için bkz. Milliyet Gazetesi, 21 Şubat 1976, s. 2.

[26] Mümtaz Soysal, Dış Politika ve Parlamento, SBF yay., Ankara, 1964, s. 25.

[27] Nitekim kalkınma planlarının parlamento görüşmelerinde de, siyasal tercihin hükümet tarafından belirlenmesi gerektiği ısrarla ifade edilmiştir. Mesela, II. Beş Yıllık Planın Millet Meclisi görüşmelerinde CHP grubu adına konuşan Nihat Erim, iktidarın; DPT'na sunulan plan modelleri arasında sadece politik tercihini kullanacağı yerde, "planı politik maksatlarına göre konuşturmaya gittiğinden" sözederek, bu durumun, DPT'nda son yıllarda yapılan üst ve alt seviyedeki değişikliklerin, istifaların gerçek anlamını ortaya koyduğunu ileri sürmüştür. Bkz. MMTD., C. 19, 26.6.1967, s. 270. Başbakan Süleyman Demirel ise, bu konudaki eleştirileri cevaplandırırken, iktidar partisinin siyasi taahhütlerini içine almayan bir plan düşünülemeyeceğini belirtmiştir. Bkz. MMTD, C. 20, 30.6.1967s s. 5-7.

lışmaları da gerekli değildir... Asıl sorun, planlama biriminin bu niteliğini kaybedip, uygulamada bazı görev ve yetkiler üstlenmesi durumunda ortaya çıkmaktadır."[28]

B) ÖRGÜTÜN YAPISI VE SORUNLARI

1. YÜKSEK PLANLAMA KURULU (YPK)

a) 91 Sayılı Kanuna Göre Kurulun Yapısı ve Bununla İlgili Problemler

91 sayılı Kanun ile Kurula, "iktisadi ve sosyal politika hedeflerinin tayininde Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak ve hazırlanacak planları Bakanlar Kuruluna sunulmadan önce, tayin edilen hedeflere uygunluk ve kifayet derecesi bakımından incelemek" görev ve yetkisi verilmiştir (m. 4/2). Kanuna göre, YPK, Başbakan (ya da Başbakan Yardımcısı), Bakanlar Kurulunca seçilecek üç bakan ile DPT Müsteşarı, İktisadi Planlama Dairesi, Sosyal Planlama Dairesi ve Koordinasyon Daireresi Başkanlarından oluşmaktadır. DPT Müsteşarlığının düzenlediği "istişari mahiyette"ki 6 Ocak 1961 tarihli bir toplantıda, toplantıya başkanlık eden Teşkilat Müsteşarı Şinasi Orel; Yüksek Planlama Kurulunun yapısıyla ilgili olarak, siyasi gücü temsil eden bakan sayısı ile teknik temsilci sayısının aynı olduğunu, böylece siyasi kararların "teknik zaruretlere" dayanmasının sağlanacağını belirtmiştir. Nitekim 16 Temmuz 1962 tarih ve 6/721 sayılı Yüksek Planlama Kurulunun kuruluş kararnamesinin yayınlanmasından önce Şinasi Orel'in, Kurulun 16 Haziran 1961 tarihli, Başbakan Yardımcısı Org. Fahri Özdilek başkanlığındaki 3 üncü birleşiminde okuduğu, "Kurulun yetki, görev ve çalışma usulleri hakkında DPT'nın görüşü" başlıklı raporunda, Yüksek Planlama Kurulunun, "adeta küçük bir kabine" şeklinde çalışmasını istemektedir.[29] "Yarı-siyasi", "yarı-idari ve teknik" olan böyle bir kurul, DPT ile Bakanlar Kurulu arasındaki koordinasyon görevini rahatlıkla yerine getirebilecektir.[30]

Ancak, Kurulun; 91 sayılı Kanundaki haliyle, söz konusu bileşimi ve statüsü ile kendisinden beklenilen işlevleri yerine getirmekte başa-

---

[28] Turgut Tan, Planlamanın Hukuki Düzeni, s. 39.

[29] Yüksek Planlama Kurulu Toplantıları Gündem ve Tutanakları, Ocak 1961 - 1964 (sayfalama muhtelif). (DPT Dokümantasyon Şubesinde, 6.1/2 No.lu klasör içinde muhafaza edilmektedir).

[30] A. Dutheillet De Lamothe, "Fransa'da Planlama Komiserliği Müşavirlerinden Dutheillet de Lamothe ün Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş Kanunu Hakkındaki Düşünceleri", (t.y.), s. 2.

rıh olamadığı ileri sürülmüştür.[31] Nitekim, Kurulun temel görevinin, ekonomik ve sosyal politika hedeflerinin saptanmasında Bakanlar Kuruluna danışmanlık yapmak olduğu, dolayısıyla son sözün iktidarca söylendiği düşünülerek, plancıların, eşit sayı ve oy ile Kurula katılmalarının fazla bir anlamı olup olmadığı sorusu gündeme getirilmiştir.[32] Gerçekten, siyasi üyeler ile planlama uzmanlarının görüş birliğine varamamaları halinde ne olacaktır? Bu durumda, "siyasal iktidarca atanmış olan plan teknisyenlerinin, sürekli uyuşmazlık halinde değiştirilmeleri mümkündür. Farklı görüşteki teknisyenlerin görevlerini kendiliklerinden bıraktıkları da olmuştur."[33] Ancak bütün bu tartışmaların ötesinde önemli olan ve üzerinde durulması gereken esas konu, Kurul içinde teknisyen ve siyaset adamlarının belli konuları tartışmak ve temel kararları almak üzere, biraraya gelmesi, tartışma ortamının sağlanmış olmasıdır. Bu anlamda Yüksek Planlama Kurulu, "tepki" için bir "fırsat" bir "ortam"dır.

Yüksek Planlama Kurulu'nun, bu "karma" yapısı nedeniyle, Kurul ile beraber, Türk siyasal hayatında, ülkenin ekonomik ve sosyal problemleri üzerindeki tartışmaların farklı şekilde yapıldığı, karar alma sürecindeki "siyasetçi tekeli"nin bir anlamda kırıldığını biliyoruz. Kurul, "yeni siyasetçi tipi'nin oluşmasında önemli bir rol oynamış,[34] yeni bürokrat tipine (tekno-bürokrat) karar sürecinde yer vermiştir.

Dolayısıyla, Kurulun zayıf yanı, ileri sürüldüğü gibi, Kurul içerisinde görüş birliğine varılamaması veya bu durumda ne olacağı değildir. Esasen 91 sayılı Yasa ile Kurula kazandırılmak istenen "yapı" da bu amacı gütmemektedir.[35] Nitekim iki kesimin ağırlığı her plan döneminde iktidarlara göre değişmiş ve farklılık göstermiştir. Mesela I. Plan dö-

---

[31] Deha Sezer, "Türkiye'de Planlamanın Hukuki Çerçevesine ilişkin Sorunlar ve Seçenekler Üzerine Bazı Gözlemler," ODTÜ Gelişme Dergisi, 1981 özel sayı: Türkiye'de Planlı Gelişmenin Yirmi Yılı 1960- 1980, s. 167.

[32] Ahmet Kılıçbay, "Planın Kabul Şekli," Cumhuriyet Gazetesi, 17 Kasım 1972, s. 2.

[33] Oya Turunçoğlu, "Türk Plancılığının Pozitif Hukuk Açısından Görünümü ve Değerlendirilmesi," DPT yay., 1977, s. 4748.

[34] "Planın Nazik Safhası," Forum, 15 Ağustos 1962, s. 3.

[35] Ş. Orel bu amacı şöyle açıklamıştır: "Planlamanın istişari bir organ olduğunu daha bidayette kabul etmiştik. YPK eşit sayıda politikacı ve plancıyı kapsar, biri siyasi tercihleri diğeri ekonomik ve sosyal maliyetleri dile getirir. Buradaki oylamanın mahiyeti, mevzuu bahis olan hükmün planda kalması veya çıkarılması değil, menfi olanların, gerekçelerini derkenar edebilmeleri içindir. Kuruldaki siyasi üyeler planı Bakanlar Kuruluna götürdükleri zaman itiraz şerhlerinin planda görülmüş olmasının, konunun Bakanlar Kurulu'nda tekrar tezekkürüne imkan vereceği için lüzumludur." Şinasi Orel ile Görüşme, 27 Ocak 1987, İstanbul.

neminde, teknisyenlerin eşit sayı ve oy ile Kurula katılması Hükümet Başkanı (İ. İnönü) tarafından "destek" görmüş ise de, gerek Planlamanın yeni bir kuruluş olması, gerekse Bakanlıkların özellikle belli konularda aldıkları kararlara Kurul içinde "ortak çıkılması" nedeniyle, iki kesim arasındaki ilişkiye gerilimli bir hava egemen olmuştur. II. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde ise, teknisyen "danışman" statüsünü benimsemiştir. III. Plan döneminde, siyasal koşulların da farklılığı nedeniyle, N. Erim kabinesinin yapısından ileri gelen ve yine bundan güç alan, dönemin DPT Müsteşarı (Memduh Aytür)'nın da ağırlığından doğan bir "eşitlik" kaygısı gözlenmektedir. IV. Plan dönemine gelince, iktidar partisi içindeki "11'ler"in varlığı, Kurul'da bambaşka sorunlar yaratmıştır.

Esasen, Kurul'da teknisyen ve siyasetçi sayısının eşit tutulması esası (pariter esas) da önemli değildir.[36] Kaldı ki YPK toplantılarında, her iki kesimden katılanlar (4 + 4) ile sınırlı kalınmamış, "eşit sayı" esası, işlememiştir. O halde, eşit sayı ve oy ile Kurul'a katılım yerine, iki kesimin, böyle bir Kurul içerisinde biraraya gelmesinin nasıl daha yararlı ve tamamlayıcı olarak değerlendirilebileceği ve bu amaçla Kurul un nasıl bir yapıya kavuşturulması gerektiği üzerinde durmak gerekir.

Öte yandan, teknisyen - siyaset adamı "ilişkisi"nin diğer bir görünümünün de, Planlama Örgütünün temel yönetim pozisyonlarının başlangıçtan beri siyasallaştırılmış olduğu, Örgüt teknisyenlerinin siyasallaştığı yolundaki görüştür.[37] Bu görüşe katılmak da pek mümkün değildir. Planlama teknisyeninin, özellikle yukarıda sözü edilen konumu nedeniyle, ne kadar siyasallaştığı tartışmalıdır. Teknisyen, siyasal tercihin (nihai sorumluluk hükümete ait olduğuna göre), hükümetten gelmesi gerektiğinin bilincindedir. Siyasal tercih, plancının kullanacağı "veri" dir.

b) Kurulun Geçirdiği Değişim ve Yeniden Düzenlenmesi

91 sayılı Kanunun düzenlediği çerçeve içinde yeri ve görevi oldukça sınırlı görünen Yüksek Planlama Kurulu, uygulamada giderek önem

---

[36] Orel, 91 sayılı Teşkilat Yasası Hazırlanırken, YPK'nun terkip tarzının çok daha geniş tutulması yolunda eğilimleri olduğunu, mesela, Devlet istatistik Enstitüsü Başkanı ile Merkez Bankası Genel Müdürünün de Kurul üyesi olmasının düşünüldüğünü söylemiş, ancak bu durumun YPK'nu çok fazla güçlendireceğinin Kurul üyelerince ileri sürülmesi üzerine, 91 sayılı Yasa ile getirilen yapı ile yetinildiğini ifade etmiştir. Şinasi Orel İle Görüşme, 15 Sasım 1986, İstanbul.

[37] Gencay Şayian, "Planlama ve Bürokrasi," ODTÜ Gelişme Dergisi, 1981 ezel sayı, s. 191.

kazanmıştır.[38] Özellikle 70'li yıllara kadar Kurul'ca alınan kararların ağırlığında bunu görmek mümkündür.[39] Uygulamada Kurulun görev ve yetki alanındaki genişlemesi, daha çok, planlama konusunda bakanlıklar düzeyinde koordinasyon sağlama amacına yönelmiştir.[40] Ancak Kurulun, 91 sayılı Kanunla getirilen bileşimi ile buna yeterince elverişli olmadığını da biliyoruz. Böyle olunca, Tan'ın da belirttiği gibi, Yüksek Planlama Kurulunun, planlama konusunda üst düzeyde koordinasyon sağlayıcı bir kuruluş haline getirilmek amacıyla düzenlenmesi önerisini[41] Kurulun, teknisyenlerle siyaset adamları arasında pariter esaslara dayanan bir ünite olmaktan çıkarılarak, çalışmaları planla yakından ilgili bakanlık temsilcilerini biraraya getiren bir teknik karar hazırlama organı haline dönüştürülmesi yolundaki öneri[42] ile birlikte düşünmek gerekir.

Kurulun yeniden düzenlenmesinde; teknisyen ve siyaset adamlarının — pariter esasa dayanmadan— biraraya gelmesi, teknisyenin karar alma sürecine iştirak etmesi, bu arada ele aldığı konuların daha zenginleştirilmesi[43] ve yetkilerinin arttırılması yanında, Kurulun, hem planlamanın koordinasyon ünitesi olarak düşünülmesi, hem de Türk plan uygulamasında eksikliği duyulan, ekonomik organizasyon görevini yerine getirmek üzere, bakanlıklar düzeyinde veya bakanlıklararası bir koordinasyon ünitesi gibi çalışması esas alınmalıdır. Bunun için, Kurulun, geniş bir sekretaryası olacak biçimde yeniden örgütlenmesi gerekecektir.

Yüksek Planlama Kurulunun yeniden düzenlenmesi, Kurulun plan hazırlığındaki rolü nedeniyle de büyük önem taşımaktadır. Yazının "girişende de belirttiğimiz gibi, plan hazırlığında siyasi mekanizma, 1. safhada, DPT içerisinde Kurul'da, hedef ve stratejinin saptanması ile, DPT'

---

[38] Tan, op.cit., s. 41.

[39] Yüksek Planlama Kurulunca Kabul Edilen İktisadi Politika Kararları," DPT yay., Ankara, 1969, passim.

[40] Turgut Tan, Ekonomik Kamu Hukuku, TODAİE yay., No. 210, Ankara, 1984, s. 66.

[41] Turgut Tan, Planlamanın Hukuki Düzeni, s. 42.

[42] Merkezi İdare Araştırma Grubu Raporu," TODAİE yay., 1971 (çoğaltma), s. 30. Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, TODAİE yay., Ankara, 1966, s. 67.

[43]

43 DPT eski Müsteşarlarından Doç. Dr. Bilsay Kuruç, YPK'nun, uzun vadeli politikalar yanında kısa vadeli politikaların da ele alınacağı bir yapıya kavuşturulmasını dolayısiyle, planlama metodolojisinde değişiklik yapılmasının zorunlu olduğunu ifade etmektedir. Aynı şekilde, sosyal göstergelerin de YPK'nda konuşulması, sosyal problemlerin '(istihdam, insangücü, eğitim v.d.) de YPK'na getirilmesi gerektiğini ilave etmiş, hatta Kurulun, kamu ile olduğu gibi, özel sektör ile bir konuşma sistemi yaratması lüzumundan söz etmiştir. Bilsay Kuruç ile Görüşme, 15 Ocak 1987, Ankara.

ye verilen direktif doğrultusunda planın hazırlanması, 2. safhada ise, planların parlamentoda görüşülmesi safhasında işlemektedir. Burada, 1. safhada, Kurulun plan görüşmelerinde taşıdığı önemden söz etmek gerekir. Bir anlamda planın asıl şekil aldığı yer burasıdır... Teknik tartışmalar burada yapılır. Yine bu anlamda plan üzerinde siyasilerin (sayıca sınırlı da olsalar) asıl etkili olduğu yer yine Yüksek Planlama Kurulu'dur. Bu itibarla, YPK'nun güçlendirilmesi gereği ortadadır. Nitekim ilerde, "Plan Hedefleri ve Stratejisi ve Parlamento" başlığı altında, parlamentoda; plan gibi teknik bir belge üzerinde tartışılmasından önce stratejinin tartışılmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur.

Öte yandan, YPK'nun zayıf düşmesiyle birlikte, "kurullar" teşkil olunmuş ve ekonomik organizasyonun sağlanması görevi bu kurullara verilmiştir. Nitekim 1980 sonrası, "istikrar programı" çerçevesinde, ekonomik organizasyonu temin etmek için kurullar teşkil edilmiştir. Esasen, bu koordinasyon görevini sağlamak amacıyla 1980 öncesinde de bazı girişimlerde bulunulmuştur.[44]

Yüksek Planlama Kurulunun yeniden düzenlenmesi konusunda, EkonomikİşlerYüksek Koordinasyon Kurulunun 25 Ekim 1983 tarihli toplantısında karar alınmıştır. "DPT'nın yeniden düzenlenmesi sebebiyle Yüksek Planlama Kurulu'nun teşekkül tarzı bir defa daha gözden geçirilmiş ve Kurulun Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu gibi teşkil etmesine karar verilmiş" denilmektedir. Yüksek Planlama Kurulunda ilk değişiklik 8 Haziran 1984 tarihli ve 223 sayılı, "Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"[45] ile yapılmıştır. Bu Kararname, Kurulun görevlerini aynen muhafaza etmiş (m. 5), sadece hazırlanacak planlar yanında yıllık programların da, "Bakanlar Kuruluna sunulmadan önce, tayin edilen hedeflere uygunluk ve yeterlik bakımından" incelenmesini ilave etmiştir. Kurulun, DPT'ndan tek üyesi Teşkilat Müsteşarıdır, (m. 4/1) Teşkilatın planlama, koordinasyon ve uygulamadan sorumlu müsteşar yardımcıları, Kurul toplantılarına sadece katılabileceklerdir, (m. 4/2)

Yüksek Planlama Kurulu nihai halini, 31 Aralık 1987 tarihli, 3C4 sayılı, "Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 223 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname"[46]le almıştır. Bu Kararname ile Kurulun gerek bileşiminde gerek ise yetkilerinde kökten değişiklik yapılmıştır.

---

[44] Bu yazınını sınırları içinde, 1980 öncesi ve sonrasında teşkil olunan "kurullar" dan burada söz etmiyeceğiz.

[45] RG.; 19 Haziran 1984, sayı: 18435.

[46] RG.; 31 Aralık 1987, sayı: 19681.

Kararnameye (m. 2) göre, "Yüksek Planlama Kurulu Başbakan'ın başkanlığında Devlet Bakam ve Başbakan Yardımcısı, Başbakan'ın belirleyeceği en çok üç Devlet Bakanı ile Maliye ve Gümrük, Tarım Orman ve Köyişleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Bayındırlık ve İskan, Ulaştırma Bakanlarından meydana gelir. Kurulun görüşeceği konuların mahiyet ve özelliğinin gerektirdiği hallerde Kurula, Başbakan tarafından diğer bakanlar ve kamu görevlileri de çağrılabilir." Yine, Kurulun görevleri (m. 3) büyük ölçüde genişletilmiş, (m. 5) ile 29.2.1984 tarihli ve 2983 sayılı, 2.3.1984 tarihli ve 2985 sayılı Kanunlar ile 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve sair mevzuatta geçen "Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu", "Koordinasyon Kurulu" ve "Kamu Ortaklığı Kurulu" ibareleri, "Yüksek Planlama Kurulu" olarak değiştirilmiştir. Kurulun sekreterya hizmetlerini ise, daha önce olduğu gibi, DPT yürütecektir.

2. DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (DPT)

a) Örgütün Yapısı ve Görevleri

30 Eylül 1960'da 91 sayılı Kanunla kurulan DPT veya Kanundaki ifadesi ile "Planlama Merkez Teşkilatı" Başbakanlığa bağlı bir Müsteşarlıktır. 91 sayılı Kanuna (m. 5) göre, "DPT Müsteşarı Başbakan Yardımcısına bağlı olup Planlama Merkez Teşkilatının faaliyetlerini sevk ve idare ile görevlidir." Planlama Merkez Teşkilatı, iktisadi planlama, sosyal planlama ve koordinasyon dairelerinden oluşmaktadır (m. 6). Ayrıca, Örgütün idari işlerinden sorumlu genel sekreterliği vardır. Ancak, 91 sayılı Kanun ile ek ve değişiklikleri 8 Haziran 1984 tarihli ve 223 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yürürlükten kaldırılmıştır.[47]

223 sayılı KHK'ye (m. 1) göre, "DPT Başbakana bağlı olup Başbakan bu Teşkilatın yönetimi ile ilgili yetkilerini gerekli gördüğü takdirde Devlet Bakanı - Başbakan Yardımcısı vasıtasıyla kullanabilir." (m. 8)

---

[47] Aslında, 27 Şubat 1982 tarihli ve 8/4334 sayılı, "Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı" idari reorganizasyon yolundaki değişikliklere esas teşkil etmektedir. Bkz. RG.; 28 Şubat 1982, sayı: 17619 (mükerrer). DPT Müsteşarlığı bünyesinde Avrupa Ekonomik Topluluğu Dairesi'nin kurulması ve çalışmaları hakkındaki 8/3967 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın ardından 16 Ağustos 1982 tarihli ve 44 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname ile, 30 Eylül 1960 tarihli ve 91 sayılı Kanun'un 1 nci ve 5 nci maddeleri değiştirilmiştir. Bkz. R.G.; 9 Nisan 1982, sayı: 17659; R.G.; 31 Ağustos 1982, sayı: 17798. Ayrıca 14 Ekim 1983 tarihli ve 151 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Serbest Bölgeler Teşkilatı Kurulmuştur. Bkz. R.G.; 3 Kasım 1983, sayı: 18210.

ile, "Müsteşara planlama, koordinasyon ve uygulama ile ilgili ana hizmet birimlerinin yönetiminde yardımcı olmak üzere üç Müsteşar Yardımcısı görevlendirilir." "Müsteşarlık Teşkilatı; ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı birimleri ile yurtdışı teşkilatından meydana gelir" (m. 6). DPT Müsteşarlığındaki ana hizmet birimleri sekiz başkanlıktan oluşmaktadır : İktisadi Planlama, Sosyal Planlama, Koordinasyon, Kalkınmada Öncelikli Yöreler, Avrupa Ekonomik Topluluğu, Teşvik ve Uygulama, Yabancı Sermaye ve Serbest Bölgeler Başkanlığı (m. 9). Danışma Birimleri (m. 19), Hukuk Müşavirliği ve Planlama Müşavirliğinden meydana gelmektedir. DPT'nın yardımcı birimleri ise Genel Sekreterin yönetiminde (m. 22)'de gösterilen hizmet birimlerinden ibarettir. Ayrıca, (m. 18)'de belirtildiği üzere, "DPT, görevi ile ilgili olarak uluslararası ekonomik kuruluşlar ile ekonomik açıdan önemli dış merkezlerde daimi temsilcilikler ihdas edebilir."[48]

91 sayılı Kanunda Teşkilatın amacı bir madde olarak kayıtlı değil ise de Kanun (m. 2) DPT'nın görevlerini genel olarak belirttiği gibi, dairelerin görevlerini de ayrıca ayrıntılı olarak düzenlemiştir.[49] 223 sayılı KHK de, 91 sayılı Kanun'da yer alan görevleri muhafaza etmiş (m. 2), sadece (f) fıkrasında, "yabancı sermaye faaliyetlerini" "özel sektör faaliyetleri" yanında göstermiştir. Ayrıca (g) ve (h) fıkraları da, "görev" başlığı altında, ilave edilmiştir.

b) Örgüt ile İlgili Temel Sorunlar

91 sayılı Kanun; planların hazırlanması ve uygulanmasının izlenmesinde özellikle Bakanlıklar ve kamu kuruluşlarıyla işbirliği yapılmasını, planlamanın bu konuda koordinasyonu sağlayıcı bir rol oynamasını sağlamak amacıyla (m. 10) ve (m. 11) hükümler getirmiştir. Bununla beraber Planlama, uygulamada çeşitli nedenlerle bu fonksiyonlarını yerine getirememiştir.

---

[48] Teşkilatın İslam Ülkeleri Ekonomik İşbirliği Başkanlığı ise, daha sonra Başbakanlığın 2.4.1985 tarih ve 1985/7 sayılı Genelgesiyle kurulmuştur.

[49] Aytürk'e göre, "bu görevler planlı siyaset sisteminin gereklerine uygun olarak tertiplenmiş bulunmaktadır." Memduh Aytür, "Türk Kalkınma Hukuku", s. 124. Ancak DPT'nın bu görevleri yerine getirebilmesi için yeterli yetkiye sahip olmadığı savunulmaktadır. Bkz. Lütfi Duran, "İdare Hukuku Ders Notları," s. 105. Yine kanun koyucunun, ülkenin sosyo-ekonomik yapısını dikkate alarak gerçekçi bir yaklaşımla DPT'na çok yönlü görevler yüklerken, aynı davranışı Teşkilat yapısının saptanmasında gösteremediği ifade edilmiştir. Ayrıca, iktisadi ve sosyal planlama sürecini birbirinden ayrı ve farklı iki planlama süreci olarak gören bir organ ayırımının kabul edilmiş olmasının çelişkili görüldüğü söylenmektedir. Bkz. Erdoğan Soral, "Türk Plancılığı ve Teşkilat Yapısı Üzerine Bir Değerlendirme," DPT yay., Ankara, 1973 (çoğaltma), s. 3-10.

Planlama sorunu, Türk kamu yönetimi içinde, aslında, iki yönlü bir süreç olarak ortaya çıkmıştır. Bunlardan birinde, planlama, şekli bir sistem olarak merkezi bir organdan kurumlara yönelirken, diğerinde, yönetim içinde doğal olarak varolan planlama faaliyetlerinden meydana gelmektedir. Ancak planlama süreci, kamu kurumlarında gerektiği şekilde işlememekte, kurumlardaki plancılarla, DPT uzmanları arasındaki ilişki düzeni, çatışma ve sürtüşmelere yol açmaktadır. G. Şaylan'a göre, bunun esas nedeni, "planlama birimlerinin kuruluşundaki sakat felsefedir... planlama birimlerinin çoğu DPT'nm öngörmesi ve özellikle DPT'nm görevlerini daha iyi yürütmesi amacı ile kurulmuştur. Bu bakımdan kurumlardaki planlama birimleri, gerçek planlama görevini yerine getirme konusu üzerinde pek fazla durmamakta ve bütün gayretlerini DPT ile olan ilişkileri üzerinde toplamış görünmektedir."[50]

Öte yandan, DPT, kuruluşlarla işbirliği yapılarak sağlayabileceği bilgileri dahi, Teşkilat içinde hazırlamaktan yana görünmektedir. Aslında, idarede, planlama için gerekli olacak bilgilerin zamanında toplanarak derlenmesi bir sistem dahilinde olmamaktadır.[51] Öyle ki Devlet İstatistik Enstitüsünün ekonomik verilerinin yetersizliği, DPT'nı kendi bünyesi içinde kurduğu istatistik birimi ile rakkam üretmeye zorunlu kılmıştır. Teşkilatın bu yaklaşımı eleştirilmiştir.[52] Esasen, Planlamanın kurulmasıyla ilgili gelişmelerden başlayarak, DPT ile Devlet İstatistik Enstitüsünün, plan tekniği bakımından gerekli işbirliğini sağlayabilmeleri için aynı Başbakan Yardımcısına bağlanması teklif edilmiştir.[53]

DPT ile ilgili sorunlardan bir diğeri ise, Teşkilatın kaynak dağıtımındaki etkin rolü nedeniyle, Planlama ile ilgili bakanlık ve kuruluşlar arasındaki sürtüşme ve çekişmelerden kaynaklanmaktadır. Sözü edilen bu karışıklık, DPT gibi merkezi kontrol konumunda bulunan kuruluşlar ile oluşan çekişme biçiminde kendini göstermiştir ki bunun en belirgin örneğini DPT - Maliye Bakanlığı ilişkileri vermektedir. Maliye Bakanlığı ile olan sürtüşmeler özellikle bütçenin hazırlanması dönemlerinde ortaya çıkmaktadır. Oysa Planlamanın Maliye Bakanlığı ile işbirliği bütçe konusunda özel bir değer taşımaktadır.[54] Tan'a göre, plan -

---

50 Gencay Şayian, ''Türk Kamu Yönetiminde Planlama Birimleri ve Sorunları,'' TODAİE Dergisi, C.2, Sayı. 3, 1969, s. 60-81.

51 Leyla S. Elbruz, ' Devlet Planlama, Teşkilatı Yapısı ve Faaliyetleri ile İlgili Bazı Görüşler,'' Ankara, Ocak 1983, s. 40.

52 Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, s. 66.

53 İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler, DPT yay., No. 448, Mayıs 1966.

54 Turgut Tan, "Planlama Örgütü ve Yeniden Düzenleme," Cumhuriyet Gazetesi, 8 Aralık 1971, s. 2.

bütçe ilişkilerinin geleceği, hukuki düzenlemelerden çok, gelirlerle cari harcamalar üzerinde söz sahibi Maliye Bakanlığı ile yatırım harcamaları konusunda yetkili DPT arasındaki pazarlıklara bağlı görünmektedir.[55]

Bu sorunların çözümü, bir ölçüde, plan anlayışının sadece, merkezi yönetimin en yüksek ekonomik danışma ve eşgüdüm organı olarak düşünülen Planlama Örgütüne değil de, tüm kamu idaresine maledilmesinde görünmektedir.

II. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANLARININ HAZIRLANMASI

A) PLANIN HAZIRLANMASINDA İLK ÖNEMLİ AŞAMA : "PLAN HEDEFLERİ VE STRATEJİSİ NİN SAPTANMASI"

1. SİYASAL NİTELİĞİ AĞIR BASAN BİR BELGE

Türk planlama sisteminde, planlama sürecini üç aşamada göstermek mümkündür. Planların hazırlanması, kabul edilmesi ve yürürlüğe girmesi ile uygulanması. Burada, kalkınma planının hazırlanmasında ilk önemli aşama, ekonomik ve sosyal politikalarla hedeflerin saptanmasıdır. 91 sayılı Kanun, "Planların hazırlanması" başlığı altında (m. 12) ile "iktisadi ve sosyal hedeflerle politikaların tespitinde düzenlemiş (m. 12/a) iktisadi ve sosyal hedeflerle politikaların tayininde esas teşkil edecek hususlar Yüksek Planlama Kurulunda görüşülerek tespit edilir" diye belirtmiştir. Kanuna göre, "bu suretle tespit edilen esas, Bakanlar Kurulu'nda öncelikle müzakere edilerek karara bağlanır" (m. 12/b). Bu belge, Hükümetin DPT'na (m. 13) gereğince vermekle yükümlü olduğu plan hazırlığı ile ilgili direktifler topluluğunu içeren bir belgedir. DPT, uzun dönemli kalkınma plan taslağını, bu belgeye dayalı olarak hazırlamakla görevlidir.

---

[55] Turgut Tan, "Planlamamız Ciddi Hukuki ve İdari Sorunlar İçinde Bulunuyor," Ekonomi Politika Gazetesi, 16 Şubat 1973, s. 2; Ekonomi ve Maliye Ens- tüsii Konferansları 1970, Mualla Öncel, "Türk Uygulamasına Atıfla Plan, Program ve Bütçe İlişkileri," A.Ü. Hukuk Fakültesi yay., Ankara, 1970. s. 65-66. 1963 yılından bu yana süregelen uygulamadaki trendler için bkz. İbid., passim. Yukarıda sözü edilen bu çatışma ve çekişmenin nedenleri üzerine Şaylan'ın değerlendirmesi için bkz. Gencay Şayian, "Planlama ve Bürokrasi," ODTÜ Gelişme Dergisi, 1981 özel sayı, s. 197. Ayrıca bkz. Turgut Tan, "— 20 yılık planlama deneyimi ışığında— Türkiye'de Planlamanın İdari ve Hukuki Sorunları," ODTÜ Gelişme Dergisi, 1981 özel sayı, s. 154; Memduh Aytür, 'Direktif ve Düşünceler," Ocak 1966, s. 70.

Gerçekten "Planlama Merkez Teşkilatı" ayrıntılı çalışmalar sonunda, hükümetten alınacak tercih direktifleri ve anayasal kurallar gözönünde tutularak bir "strateji tasarısı" hazırlar.[56]

Yüksek Planlama Kurulunda görüşülen de bu tasarıdır. "Saptanacak hedeflerin, özellikle kalkınma hızının topluma bir maliyeti vardır. Bu nedenle bu konudaki karar, bir siyasi tercih sorunudur." [57]

Öte yandan stratejideki ana kararların siyasi tercih sorunu olduğu kadar, teknik bilgi ve çalışmaları gerektirdiği de açıktır.[58]

Aytür'e göre Kurulun, stratejiyi sadece kendi eğilimlerine ve baskı gruplarının isteklerine göre oluşturmayıp Teşkilatın tahlil ve hesaplarla vardığı sonuçlardan tercihler yaparak tayin etmesi, "planlı siyaset'ın kabul edildiği ülkelerde, plancı teknisyenlerin geliştirip getirdiği alternatifler dışında tercihler yapılamayacağı anlamına gelmektedir.[59]

O halde, strateji, teknik bilgi ve tahliller ışığında ortaya konulan bir "siyaset belgesi"dir.[60] Plan hedefleri ve stratejisi bir takım siyasal tercihleri de kapsadığına göre, siyasal iktidarların bu tercihleri programları doğrultusunda yapmaları normaldir.[61] Plan ve hükümetlerin genel siyasetleri arasındaki "organik bağ"dan söz edilmektedir.[62]

Nitekim, Birinci Plan'ın hedefleri ve stratejisi, Milli Birlik Hükümeti tarafından kabul edilerek Resmî Gazete'de yayınlandığı halde, seçimlerden sonra iktidara gelen CHP - AP koalisyonuna dayalı hükümet Stratejiyi yeniden görüşüp kabul etmiştir. Strateji, daha sonra CHP - YTP - CKMP koalisyon hükümetinin kuruluş çalışmalarında tartışılmış ve kurulacak hükümetin ekonomik ve sosyal politikasının Plan Hedefleri ve Stratejisi ile sınırlı olacağı, koalisyonun kuruluş protokolüne geçirilmiştir.[63]

İkinci Beş Yıllık Planın Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesi sırasında Başbakan S. Demirel, plan dokümanlarının; Hükümet Programına Seçim Kararnamesine, Hedef ve Stratejiye aykırı hükümler ihti

---

[56] Memduh Aytür, "Türk Kalkınma Hukuku," s. 122.

[57] Hikmet Çetin, "Plan Kavramı ve İktisadi Kalkınmada Planlamanın Lüzumu ve Önemi," DPT yay., Ocak 1974 (çoğaltma), s.25.

[58] Memduh Aytür, "Planlama," DPT yay., Ocak 1972 (çoğaltma), s. 33.

[59] Memduh Aytür, Kalkınma Yarışı ve Türkiye, Ankara, 1970, s. 23.

[60] Hikmet Çetin, "Uzun Dönemli Plan Stratejileri," "Uzun Dönemli Plan Stratejileri ve III. Beş Yıllık Plan," Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, İstanbul, 11-18 Aralık 1972, s. 3,14.

[61] Tunaya, op.cit., s. 719.

[62] Mehduh Aytür, "Planlama," s. 42.

[63] Turgut Tan, Planlamanın Hukuki Düzeni, s. 57

va etmemesi direktifini vermekle, siyasi program ile stratejinin paralelliğini kastetmektedir.[64]

Yine Üçüncü Plan Stratejisi de 12 Mart sonrasının geçiş döneminde hazırlandığı halde, daha sonra kurulan Melen Hükümeti döneminde tekrar görüşülerek 26 Ekim 1972'de kabul edilmiş, ancak, 1973 seçimlerinin ertesinde kurulan CHP - MSP hükümetinin programı açıklandıktan sonra, hükümet programı ile Üçüncü Plan politikalarındaki karşıtlıklar, uygulamada çözümlenmesi gereken bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. [65]Zira Üçüncü Plan, bir siyasal boşluk içinde hazırlanmıştır ve bu nedenle, bürokrasinin bir kesimi bu planın şekillenmesinde etkili bir rol oynayabilmiştir. Esasen geçiş dönemi sonrasında hangi parti iktidara gelirse gelsin bu plana uymayacağı daha başlangıçta bilinmekteydi... Partiler bu hususu planın TBMM'ndeki görüşmelerinde açıklamışlardır.[66]

Öte yandan, AP - MHP - MSP koalisyonu tarafından hazırlanan, 16 Kasım 1977 tarihinde Yüksek Planlama Kurulunda görüşülen ve Bakanlar Kurulunda kabul edildikten sonra yürürlüğe giren66 Dördüncü Plan Stratejisi de, CHP Hükümeti tarafından yürürlükten kaldırılmış ve yeni bir plan stratejisi hazırlanıp 23 Ağustos 1978'de Bakanlar Kurulunda kabul edilmiştir. Yine, 12 Eylül 1980'den sonra kurulan "Ulusu Kabinesi" döneminde hazırlanan ve kabul edilen Beşinci Plan Stratejisi, daha sonra seçimle işbaşına gelen ANAP hükümeti tarafından itibara alınmamış yeni bir plan stratejisi hazırlanarak görüşülmüş ve yürürlüğe konulmuştur.[67]

Türk plan uygulamasında, bir önceki hükümetin, farklı siyasal tercihini yansıtan planın iktidardaki hükümet tarafından uygulanmasında belirli bir tepki ile karşılaşılması doğaldır. Bu esneklik bir ölçüde, yıllık programlarla sağlansa[68] bile, bu defa plan - program çelişkisi ortaya çıkmaktadır. Bu noktada, Bütçe Komisyonunun, ekonomik ve mali ko

---

[64] İBYKP'nın Yüksek Planlama Kurulu'nda Görüşülmesi Sırasında Planın Ana Hatları ve Muhtevası Hakkında Başbakan'ın Verdiği Direktifler, "DPT yay., Mayıs 1967 (çoğaltma), s. 9.

[65] İlhan Tekeli, "Hükümet Programı ve III. BYKP," "Hükümet Programının Getirdiği Yeni Planlama Sorunları'' Semineri 5-6-7 Haziran 1974, Eskişehir İktisadi ve Ticari ilimler Akademisi yay., Kitap I - Bildiriler, 1974, s. 235.

[66] RG.; 28 Kasım 1977, sayı: 16123.

[67] RG.; 16 Haziran 1984, sayı: 18433 (mükerrer).

[68] Ayrıntılı bilgi için bkz. Günal Kansu, "Techniques of Annual Programming with Special Reference to the Turkish Experience," First Inter-regional Seminar on Development Planning, Planning the External Sector: Techniqtes Problems and Policies, Ankara, Turkey: 6-17 September 1965, Ankara, 1965

nulardaki yasa teklif ve tasarılarının planlara uygunluğunu inceleme görevine de değinilmesi gerektiği, zira böyle bir incelemenin gösterişte kaldığından söz edilmektedir[69]

2. 91 SAYILI KANUNA GÖRE HEDEFLER VE STRATEJİ

Plan hedefleri ve stratejisi, gerek 91 sayılı Kanuna (m. 12) gerekse 223 sayılı KHK hükümlerine (m. 31) göre, DPT tarafından hazırlanmakta ve Yüksek Planlama Kurulu'nda görüşüldükten sonra, müzakere edilip karara bağlanmak üzere Bakanlar Kuruluna sunulmaktadır. Ancak, Yüksek Planlama Kurulu'nun, ekonomik ve sosyal politikalarla hedefleri saptayacağı öngörülmekle beraber, bunun "biçimi" konusunda bir açıklama getirilmemiştir.

Öte yanda, hedef ve stratejinin dönemleri de, planlara göre farklılıklar göstermektedir. Birinci ve İkinci Kalkınma Planları, 1963 - 1977 yıllarını kapsayan 15 yıllık bir perspektifin beşer yıllık ilk iki dilimi olarak hazırlanmıştır. Yeni Strateji ve Üçüncü Beş Yıllık Plan'da ise hem uzun vadeli (1995) hem de orta vadeli (1977) hedefler saptanmıştır. Mart 1977 - Kasım 1977 döneminde iktidarda olan AP - MSP -MHP koalisyon hükümeti tarafından hazırlanan Dördüncü Beş Yıllık Plan taslağı ise, 2000 yılına kadar, 22 yıllık yeni bir perspektif gözetilerek hazırlanmıştır. Yine bu Plan ve Stratejisinin hazırlanmasında Kanunla belirlenen süreç ve zamanlamadan sapıldığı görülmüştür. Bilindiği gibi, Üçüncü Planın bitiş tarihi 31 Aralık 1977 olduğu halde, ikinci MC hükümeti döneminde hazırlanan Dördüncü Planın Stratejisi 28.11.1977'de yayınlanmış olduğuna göre, "plancı teknisyenlerin bu kısa zaman içinde teknik tutarlılığı olan bir plan hazırlamaları da olanaksızdır. Geçmiş üç plan uygulamasında resmi strateji belgesi ile Devlet Planlama Teşkilatının Uzun Vadeli Plan Taslağını hazırlama süresi bitimi tarihleri arasında bir yıl ile 4 ay arasında değişen, teknik tutarlılık sağlamaya olanak veren bir süre bulunmaktadır."[70] Parlamentoya

---

[69] S. Kofum, "komisyonda konu ile ilgili DPT yetkilisinin, kendisine söz hakkı verildiğinde görüşünü bildirmesi mümkün ise de, DPT görüşü hemen hiç dikkate alınmamakta ve çoğu kez plana aykırı olabilecek yasa tasarısı komisyondan çıkıp TBMM'sinde yasalaşmaktadır. Genel Kurulda bu aykırılığa DPT'nın dikkati çekmesi ise olanaksızdır" diye ifade etmektedir. Sevil Korum ile Görüşme, 1986.

[70] (İcen Börtücene) İ. Arel, "Türk Plancılık Deneyimi ve MC iktidarının 1978 Program Bütçesi," Ülke Dergisi, Sayı: 2 (Ocak - Şubat - Mart 1978), Ankara, s. 80,81

sunulan Dördüncü Plan Taslağı, Stratejisinin belirlenmesinden önce yapılmış çalışmalardan oluşmuştur. "Bu arada dikkati çeken bir konu da bugüne kadar gelen onyedi yıllık planlama deneyinden, strateji taslağının Planlama Merkez Teşkilatınca hazırlanması geleneğinden ve gereğinden sapılmasıdır."[71] İkinci MC döneminde hazırlanan Plan Stratejisiyle ilgili, sözü edilen bu gelişmelerin dışında, 1978 yılı bütçesi de yasal dayanaktan yoksun olarak Meclise sunulmuştur. Bütçenin; uzun vadeli planların uygulama aracı olan yıllık programlara dayanma zorunluluğu yanında, en geç 30 Kasım'ın bitimine kadar yasama meclislerine sunulması da bir anayasal zorunluluktur. Oysa 1978 yılı bütçesi, "30 Kasımdan önce Dördüncü Plan çıkartılmadığı için bu anayasal dayanaktan yoksundur."[72]

Planın hazırlanmasında uyulması gereken bir "direktif olarak önem taşıyan strateji belgesi, kesin olarak Bakanlar Kurulu tarafından karara bağlanmaktadır. O halde, ister "rapor" veya "karar" isterse "öneri" olarak nitelensin, hedefler ve strateji dokümanına Yüksek Planlama Kurulunca kabul edildiği biçimi ile bir hukuki nitelik ve kuvvet tanımak mümkün değildir. Bu ancak, Bakanlar Kurulunun kararına bir hazırlık niteliğindedir. Eğer plan hedefleri ve stratejisi dokümanının hukuki bir niteliği olduğu söylenebilirse, ona bu hukuki niteliği kazandıran da Bakanlar Kurulunun kararı olacaktır... Strateji belgesi Bakanlar Kurulu kararı ile kabul edilmekle beraber yürütme organının düzenleyici işlemleri ile aynı sayılamaz. Bu karar, belgeye, siyasal işlem niteliğini kazandırmaktadır.[73] Öte yandan, hedefler ve stratejinin hukuki durumlar yaratan bir işlem olduğunu söylemek de mümkün değildir. Bu açıdan da yürütme organının düzenleyici işlemleri ile aynı hukuki rejime sokulamaz. Bununla beraber, "planlama işlemlerine veya belgelerine tanıyacağımız 'referans-norm' niteliğinin hedefler ve strateji belgesine de tanınmasında bir engel yoktur."[74]

Öte yandan 91 sayılı Kanunun, 12 nci maddesi, "planların hazırlanması" başlığı altında yer almakla beraber uygulamada, plan hazırlığı ile doğrudan ilgili olmayan düzenlemelere kanuni dayanak olarak gösterilebilmiştir. Böyle bir uygulama ile Kanunun (m. 12) düzenlediği ko-

---

[71] "30.11.1977 tarihli Resmi Gazete'de neşredilen 7/14297 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında her ne kadar Dördüncü Plan Taslağının Yüksek Planlama Kurulunda görüşülerek kabul edildiği yazılı ise de, Dördüncü Planın Yüksek Planlama Kurulunda görüşüldüğü DPT'nca bilinmemektedir." Damalı, op.cit., s. 8.

[72] (İ. Börtücene) î. Arel, "Türk Plancılık Deneyimi ve MC İktidarının 1978 Program Bütçesi," loc.cit., s. 81.

[73] Tan, op.cit., s. 59.

[74] Tan, op.cit., s. 62. Ayrıca bkz. Duran, op.cit., s. 486.

nunun dışına çıkılmaktadır. Ayrıca temel politikaların saptanması ile ilgili olmayan bazı uygulamalar da bunu kanıtlamaktadır.[75]

3. "PLAN HEDEFLERİ VE STRATEJİSİ" VE PARLAMENTO

Plan hedefleri ve stratejisi DPT tarafından hazırlanmakta ve Yüksek Planlama Kurulunda görüşüldükten sonra, Bakanlar Kurulu tarafından karara bağlanmaktadır. Daha sonra, DPT, Bakanlar Kurulu'nun yaptığı temel tercihlere göre planı hazırlamakta, plan taslağı Bakanlar Kurulunda incelenerek kabul edildikten sonra onanmak üzere TBMM Başkanlığına sevkedilmektedir. Planın onama biçimini düzenleyen 77 sayılı Kanuna göre, Cumhuriyet Senatosunda görüşülüp karara bağlanan plan, daha sonra Millet Meclisinde görüşülüp karara bağlanmakta ve bu karar "nihai" olmaktadır. Görülüyor ki parlamento hükümetin yaptığı tercihlere göre hazırlanmış plan ile karşı karşıya gelmekte, hedef ve stratejinin belirlenmesi konusunda herhangi bir yetkiye sahip bulunmamaktadır. Ancak, planlama mekanizmasında parlamentolara tanınmak. istenen rol, Türk plan uygulamasında da görüldüğü gibi yeterli olamadığı için parlamentonun plan hazırlığına katılımı sınırlı kalmaktadır. Bunun esas nedeni ise, Tan'ın da belirttiği gibi, kendi içinde bir bütünlük ve tutarlılık taşıması gereken ve teknik bir belge görünümünde olan planın parlamentodaki tartışmalara elverişli olmaması yanında, parlamentonun bu konudaki müdahalesinin de kanunlarla sınırlandırılmış olmasıdır.[76]

Gerçekten, doğrudan kalkınma planı ile karşılaşan parlamentonun, verilecek "değiştirge önergeleri" ile planın bütünlüğünü ve dengesini bozma tehlikesi gözardı edilemez. Öte yandan, 77 sayılı, "Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konulması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun" (m. 6/b), (77 sayılı Kanunu yürürlükten kaldıran 30.10.1984 tarihli, 3067 savdı Kanun m. 4/b) plan görüşmelerinin, planın tümü üzerinde bölümler itibariyle yapılacağını öngörmekte ise de, "tümü" tanımı yeterince açık görünmemektedir. Yine, parlamentonun, ayrıntılı ve teknik nitelikli kalkınma planları üzerinde tasarrufta bulunmasının güçlüğü, parlamentonun katkısını ciddi ölçüde engellemektedir. Ayrıca, "plan konusundaki parlamento tartışmalarının, belirli sektör ve bölgeler için bir şeyler koparabilme çabasından ileri gidemediğinden"[77] de söz etmek gerekir.

---

[75] Tan, op.cit., s. 63. Ayrıca bkz. Süleyman Arslan, Bakanlar Kurulu'nun İktisadi ve Mali Alandaki Görev ve Yetkileri, AİTİA yay., No. 204, 1982, s. 91.

[76] Turgut Tan, "Planlamamız Ciddi Hukuki ve idari Sorunlar içinde Bulunuyor," Ekonomi Politika Gazetesi, 16 Şubat 1973, s. 2.

[77] Tan, loc.cit

O halde, gerek plan hazırlığında parlamentonun kalkınma planları üzerinde daha etkili olmasını sağlamak, gerek plan uygulamasında karşılaşılan sorunlara çözüm getirebilmek açısından, "Planların hazırlanmasında DPT, Hükümet ve Parlamento ilişkilerine bir devamlılık kazandırmak ve siyasal karar ve tercihlerin, plan yapımından evvel Parlamento ve Hükümetler tarafından açıklanmasını sağlamak gereklidir.[78] Bu amaçla, planın hazırlanmasından önce temel hedefleri ve stratejisinin parlamentolara sunulması bir çözüm olarak kabul edilmiştir. [79] Kalkınma planlarının parlamento görüşmelerinde de, sözü edilen bu eksiklik eleştirilere konu olmuştur.[80]

Nitekim Fransa'da bunun uygulaması görülmektedir. Dördüncü Planı onaylayan Kanun, hükümetin, Plan Komiserliğine direktif vermeden önce, plan hazırlığına esas olacak "temel tercihler" konusunda bir raporu onaylayan kanun tasarısının parlamentoya sunulmasını öngörmektedir. Bu usul ilk kez Beşinci Planın hazırlığı sırasında uygulanmıştır. "Ancak, parlamentonun onayına sunulacak temel tercihlerin kapsamının ne olacağı tartışmalara yol açmıştır. Uygulamada varılan çözüm, onanacak raporun hükümetin temel tercihlerini esas alması, fakat bu arada başka çözümlere de yer vermesi yönünde olmuştur."[81] Fransa'ca, 1962 yılında, "demokratikleşme" adı altında gerçekleştirilen ve parlamentonun yetkilerini arttıran bu reformdan önce, "fiiliyatta, Fransa'da birçok plan Parlamentoya sunulmadan kabul edilmiş ve yürürlüğe konmuştur. Mesela 1 inci ve 3 üncü Modernleşme ve Donatım Planları beyledir."[82] Fransız Sosyalist Partisi (P.S.F.), 1981 yılında iktidar olduktan sonra gerçekleştirdiği "Planlama Reformu" ile bu konuda iki önemli yenilik getirmiştir. Birincisi, "Temel Hedefler ve Strateji" yerine, planın yine kanunla onanan ilk safhasının, genel amaçları daha detaylı bir şekilde ortaya koymasıdır. İkinci safhada ise, bu genel amaçları elde etmek için gerekli araçlar gösterilmiştir. Parlamento onayından sonra, bu da kanunla onanmaktadır. Fransa'da, bizde olduğu gibi plan - program-bütçe bağının zorlayıcı olmaması nedeniyle, Sosyalistlerin getirdiği bu yenilik, plan uygulanmasına daha "zorlayıcı" bir nitelik kazandır

---

[78] Ahmet Kılıçbay, "Planın Kabul Şekli,'' Cumhuriyet Gazetesi, 17 Kasım 19"2, s. 2.

[79] Mümtaz Soysal, Demokratik İktisadi Planlama İçin Siyasi Mekanizma, SBF - TODAİE müşterek yay., Ankara, 1958, s. 143.

[80] Örnek olarak bkz. MMTD., 16.11.1962, s. 175; CSTD., e. 6, 7.11.1962, s. 60.

[81] P. Delvolve, la Parlament et la Preparation de V. Plan, RDP., 1985, No: 4, s. 667, 670 ve 692, Zikr: Tan, Planlamanın Hukuki Düzeni, s. 65, 66. Ayrıca İtalya ve Portekiz plan uygulaması için bkz. Tan, op.cit., s. 65; Giuseppino Traves, loc.cit., s. 27.

[82] Andre de Laubadere, op.cit., s. 12.

maktadır. Parlamentoyu ilgilendiren ikinci yenilik ise, her iki mecliste de 15'er kişilik bir planlama komisyonunun (delegasyon) kurulmasıdır ki, komisyonun görevi, üyelerini, gerek plan hazırlığı gerekse uygulanması sırasında ortaya çıkan sorunlardan haberdar etmektir.[83]

Türkiye'de, henüz planlı kalkınma dönemine girilmeden plan hedefleri ve stratejisinin parlamentoca onanması konusu gündeme getirilmiş ve tartışılmıştır. Anayasa'nın 129 uncu maddesinin Temsilciler Meclisindeki birinci görüşmesinde, "plan bir kanunla yürürlüğe konur" yerine, "plan esasları, bir kanunla yürürlüğe konur" ibaresinin kabulüne ilişkin bir değişiklik önergesi verilmişse de kabul edilmemiştir.[84]

Gerçekten, plan hazırlığında esas olacak temel tercihlerin, plan hedefleri ve stratejisinin, plan hazırlanmadan önce parlamentoya sunulup tartışılmasında büyük yarar olduğunu söyleyebiliriz. Parlamentonun görüş ve onayına sunulacak hedef ve stratejinin kapsamı ve görüşme usulü üzerinde çözüm önerileri geliştirilebilir. Mesela, parlamentoya sunulacak stratejinin, hükümetin temel tercihlerini esas alması, ancak bunun yanı sıra her alternatif için bir strateji hazırlanmak suretiyle başka çözümlere de yer verilmesi yönünde bir uygulamaya gidilebilir. Böylece, tespit edilen her kalkınma hızı ve diğer ekonomik gelişmelerin gerektireceği "özveriler" de görülüp tartışılabilir. Bu durumda, sunulan alternatifler içinden seçim, en son aşamada Parlamentoda yapılırsa veya strateji parlamentoda tartışılır ve onaylanırsa, plan tasarısı parlamentoda, salt stratejiye uygunluk açısından ele alınabilir... Dolayısıyla, plan tartışmaları belli konularda odaklaşır ve etkili olur.

Bu konuda varılabilecek bir diğer çözüm, stratejinin; (planın girişi niteliğinde alınarak) önceden parlamentoda görüşülmesi yerine Bakanlar Kurulunda kabul edildikten sonra, parlamentoda, plan ile birlikte görüşülmesi olabilir.[85]

---

[83] Bkz. "Commission de Reforme De la Planification, La Documentation Francaise," Paris, 1982, Zikr: Vedat Milor, "The Failure of Transition to Socialism in Western Societies : A C'ase Study of France in the Light of Recent Developments Concerning Economic Planning," University of Califomia, Berkeley, 1986 (unprinted article).

[84] Bkz. Öztürk, op.cit., C. 3, s. 3417. Ayrıca bkz. Soysal, op.cit., s. 143; Planlama ve Türkiye'de Uygulanması, TODAİE yay., İdari Reform Serisi: 5, Ankara, 1961, s. 25-26.

[85] DPT eski Müsteşarlarından Doç. Dr. Bilsay Kuruç, stratejinin önceden belirlenmesinin 1960'lara özgü bir çözüm olduğunu, ancak, hedef ve politikalarda artık süreklilik bulunduğunu ifade etmiştir. Bizce de, temel seçmeler, her planlı dönemde, dönemin iktidarı tarafından farklılık göstererek belirleniyor ise de esasda, plan tercihlerindeki "süreklilik" gözardı edilememektedir.

B) BEŞ YILLIK KALKINMA PLANININ HAZIRLANMASI

1. PLANIN HAZIRLANMASINA İLİŞKİN HUKUKİ USUL

Kalkınma Planının hazırlanmasına ilişkin usul 91 sayılı Kanunda, "planların hazırlanması" başlığı altında (m. 12) ve (m. 13) ile saptanmıştır. Buna göre plan hazırlığına temel teşkil edecek ekonomik ve sosyal amaçlar hedefler ve politika ilkeleri; Yüksek Planlama Kurulunda Planlama Merkez Teşkilatı tarafından yapılan teknik çalışmalarla, Yüksek Planlama Kurulu'nun bu teknik çalışmalara kattığı siyasi tercihler sonucunda saptandıktan sonra, Bakanlar Kurulu'nda görüşülüp karara bağlanmaktadır. Daha sonra planın bu esaslar çerçevesinde hazırlanması için DPT'na "direktif" verilmektedir.

Planlama Merkez Teşkilatı, her plan hazırlığında, hükümetin seçtiği kalkınma alternatifi içinde yer alan makro hedeflerin büyüklüklerini daha önceden hazırladığı makro model içinde değerlendirip özel ihtisas komisyonlarınca hazırlanan sektör raporlarının bulgularını da dikkate alarak, strateji belgesindeki kalkınma ile ilgili politikalara uygun bir plan taslağı hazırlar. Böyle olunca, strateji ile planının hazırlanması aşamaları 91 sayılı Kanunda düzenlendiği gibi birbirinden ayrı olmayıp hedefler ve stratejinin saptanması ile planın hazırlık çalışmaları birlikte yürütülmektedir. Plan taslağı hazırlandıktan sonra (m. 14)'de belirtildiği gibi, Yüksek Planlama Kurulu'nda ele alınmakta ve Bakanlar Kurulu'na sunulmaktadır. Plan Bakanlar Kurulu'nda incelenerek kabul edildikten sonra, "teşrii organının tasvibine arz olunur."

Planın hazırlanmasına ilişkin olarak Kanunla saptanmış olan usulün, uygulamada, özel ihtisas komisyonları çalışmalarından başka bir diğer görünümü de, ulusal ve uluslararası kollokyumlardır.

2. PLANIN HAZIRLANMASINA İLİŞKİN USULÜN UYGULAMADAKİ GÖRÜNÜMÜ

a) Özel İhtisas Komisyonları

Kalkınma planlarının hazırlanmasında, planın amaç ve hedefleri belli olduğunda, bu hedeflere ulaşmayı sağlayacak araç ve usullerin tespiti bakımından daha derinlemesine yapılacak incelemelere ihtiyaç olduğunu biliyoruz. Bu amacı sağlamak için ekonomik ve toplumsal faaliyetler "sektör"lere ayrılmış, özel ihtisas komisyonları bu sektörlerin her birinde gerekli incelemeleri yapmak üzere kurulmuştur.[86]

---

[86] Özel İhtisas Komisyonlarının amaç ve görevleri için bkz. Haydar Aytekin, "Özel İhtisas Komisyonları Kuruluşu ve Çalışma Düzeni," DPT yay., No. 219,

29 Eylül 1961 tarih ve 5/1722 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren, "Devlet Planlama Teşkilatı Özel İhtisas Komisyonları ile Koordinasyon Komisyonlarının Kuruluş ve Çalışmaları Hakkındaki Tüzük "ün, "uygulama alanı"m gösterir 1 inci maddesinde, 91 sayılı Kanunun (m. 7, 8, 9/b) gereğince teşkil olunacak komisyonların kuruluş ve çalışmalarının bu Tüzük hükümlerine tabi olduğu belirtilmiştir.[87] Komisyon çalışmalarının ise, Tüzük un 4 üncü maddesi esasları içinde yürütüleceği ve DPT tarafından koordine edileceği ifade edilmiştir. Tüzük un gerekçe metninden de[88] anlaşılacağı üzere, özel ihtisas komisyonlarına, "planın, çeşitli devlet daire ve teşekkülleriyle bunlar dışında kalan ihtisas sahibi kimselerin müşterek malı olarak hazırlanmasını sağlayan bir mekanizma" [89]gözüyle bakılmakta, ayrıca bu komisyonlar, planlamanın üst seviyede koordinasyonu ve işbirliğini sağlama araçlarından biri olarak kabul edilmektedir.[90]

Komisyonların, ekonomik ve sosyal sektörlerde derinlemesine incelemeler yapmak amacı ile kurulduğundan söz edilmişti... Sektörlerin belli bir bölünmeye tabi tutulmasında, bu konuda uygulanan milletlerarası standart tasnif şekilleri esas alınmıştır.[91] Özel ihtisas komisyonları tarafından incelenen konular başlıca üç nokta etrafında toplanmış olup bunlar envanter, koordinasyon ve gelişme imkânları ile proje öncesi çalışmalarıdır.[92] Nitekim, şimdiye kadar hazırlanan her beş yıllık kalkınma planı özel ihtisas komisyonları çalışma modeli, genelde bu ayırım üzerine kurulmuştur.[93]

Birinci Beş Yıllık Plan döneminde, 21 sektörde çeşitli daire ve kurumların temsilci ve yetkilileri biraraya getirilerek komisyon raporları hazırlanmıştır. Bu dönemde komisyonların çalışmalarında karşılaşılan

---

Ankara, 1%5 (çoğaltma); "Özel İhtisas Komisyonları ve Sektör Çalışmaları," DPT yay., No. 508, Ankara, Eylül 1966; "Planlama - Hukuk İlişkileri Sürekli Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporu," DPT yay., Mart 1979.

[87] RG.; 23 Ekim 1961, sayı: 10939.

[88] Tüzük'ün gerekçesi için bkz. Arif Payaslıoğlu, "Devlet Planlama Teşkilatı Özel İhtisas Komisyonları ile Koordinasyon Komisyonlarının Kuruluşu ve Çalışmaları Hakkında Gerekçe, Tüzük Tasarısı, Tüzük ve İlgili Bakanlar Kurulu Kararı," DPT yay., 1961 (çoğaltma).

[89] Planlama, DPT yay., No. 3, 5.B., 1973, s. 24.

[90] Elbruz, op.cit., s. 43.

[91] Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Bütün Ekonomik Faaliyetlerin Uluslararası Standart Sanayi Tasnifi ve İndeksleri, (çev. Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği), Ankara, 1960

[92] Özel İhtisas Komisyonları ve Sektör Çalışmaları, DPT yay., No. 5, Ankara, Eylül 1961, s. 7.

[93] Bu konuda örnek olarak bkz. "Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonları Çalışma Modeli," DPT yay., Ankara, Nisan 1976 (çoğaltma)

güçlükler üzerinde titizlikle durulmuş, bununla ilgili olarak düzenlenen toplantılarda komisyon çalışmaları; süre, çalışmalara katılma ve alınan sonuçlar bakımından değerlendirilmiştir.[94]

İkinci Beş Yıllık Planın hazırlığında kurulan özel ihtisas komisyonları, 22 Mart 1965'de çalışmalarına başlamıştır. DPT sektör incelemelerinin yapılması için, başlangıçta 67 adet ile sınırlanmış komisyon sayısı ihtiyaca göre arttırılarak, 84 özel ihtisas komisyonu teşkil olunmuştur.[95]

Üçüncü Beş Yıllık Plan hazırlığı için de 73 adet özel ihtisas komisyonu kurulmuştur.[96] Dördüncü Plan döneminde, toplam 77 adet komisyon planın hazırlık çalışmalarına katılmış ise de, komisyonların çalışmaları sırasında kurulan yeni bazı komisyonlarla toplam komisyon ve alt komisyon sayısı 121 e ulaşmıştır.

Özetle, Birinci Plan hazırlıkları sırasında faaliyette bulunan komisyonlarda, konu itibariyle ekonomik sektörler sayısal üstünlüğe sahiptir. Genelde, ekonomik sektörlerdeki kapasite belirleme çalışmalarına öncelik verildiği, böylece sanayinin net bir görüntüsünün sağlanmasına çalışıldığı anlaşılmaktadır. İkinci Planın komisyonları, daha net ve kesin sınırlarla belirlenmiş bir çalışma ortamına kavuşmuştur. Bu komisyonların kuruluş ve çalışmalarında getirilen prensipler, Üçüncü ve Dördüncü Plan özel ihtisas komisyonlarının işleyişinde esas alınmış, ancak bazı konularda yeni komisyonların kurulması yoluna gidilmiştir.[97]

Sonuç olarak baktığımızda, Kalkınma Planlarının hazırlıkları safhasında faaliyet gösteren bu özel ihtisas komisyonlarının, beklenen katılmayı sağlayamadıkları görülmektedir. Komisyonların kuruluş ve çalışmalarına ilişkin Tüzük'de yer alan düzenlemelerden de anlaşılacağı gibi, özel ihtisas komisyonlarının hangi konularda ve kimlerden oluşacağına karar verme yetkisi yürütme organına bırakılmıştır. Ayrıca, ko

---

[94] Bkz. Arif Payaslıoğlu, "Özel İhtisas Komisyonları Çalışmaları Hakkında Not," DPT yay., Ankara, Temmuz 1961; Arif Payaslıoğlu, "Özel İhtisas Komisyonları Çalışmalarının Son Durumu Hakkında Rapor," DPT yay., Ankara, Kasım 1961.

[95] "Özel İhtisas Komisyonları ve Sektör Çalışmaları," DPT yay., No. 508, Ankara, Eylül 1966, s. 22. Ayrıca İkinci Beş Yıllık Plan hazırlıkları çerçevesinde kurulan Özel İhtisas Komisyonları başkan ve üyelerine ait listeler için bkz. s. 39-109.

[96] "Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973 - 1977) Hazırlığı İçin Kurulacak Özel İhtisas Komisyonları ve Komisyonlara Katılacak Kuruluş ve Üyeler Listesi," DPT özel seri yay., No. 1, Ankara, Ocak 1971.

[97] "Özellikle sosyal konularda özel ihtisas komisyon sayısında artış görülmüş, III. Plan için kurulanların sayısı, II. Plan için kurutanların iki katma ulaşmıştır." Özden Tolunay, "Özel İhtisas Komisyonları Çalışma Düzeninin Kurulması," DPT yay., Ağustos 1981 (çoğaltma), s. 20-26.

misyonlara kamu kesimi dışından çağrılanlar belirli menfaat gruplarının temsilcileri olmayıp ihtisas sahibi uzman kişilerdir. Bu bakımdan özel ihtisas komisyonlarının gerçek bir katılmayı sağladıkları söylenemez.[98] Öte yandan, komisyonların, "işbirliği ve koordinasyon sağlama aracı olarak da pek başarılı olamadıkları ileri sürülmektedir. Bu başarısızlığın nedeni; komisyonların, hariçten gelen kişileri de ihtiva etmekle beraber, bunların daha çok durum tespiti ve bazı temenni ve hedefleri belirten raporlar sunmakla görevli olmaları şeklinde ifade edilmektedir." [99]

Netice itibariyle, plan belgelerinin hazırlığına DPT ile ilgili bakanlıklar ve kamu kuruluşlarının katılmalarını sağlayacak usuller geliştirilmelidir... Bu amaçla, "Planlama - Hukuk İlişkileri Sürekli Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporu"nda da belirtildiği gibi, yeni bir yasal düzenlemeye gidilmesi kanımızca yararlı görülmektedir.

b) Ulusal ve Uluslararası Toplantılar

Türk plan uygulamasında, plan hazırlığına ilişkin katılma sorununun, özel ihtisas komisyonlarıyla çözülmesi yanında, ayrıca toplumun çeşitli kesimlerinden temsilcilerin biraraya getirilip ulusal ve uluslararası toplantılar düzenlenerek ele alındığından söz edilmişti. Bu toplantılar, plan modellerine ilişkin olduğu kadar, hedef ve ilkelerin tespitinde gözönünde bulundurulması gerekli konuların çok yönlü bir şekilde tartışılmasını ve temsilcilere danışılmasını sağlamak amacıyla da düzenlenmektedir. Sözü edilen bu toplantılar, plan modelinin yerli ve yabancı temsilcilere tanıtılması ve tartışmaya açılması yanında, plan ve planlamaya nasıl bakıldığını göstermesi bakımından da özel bir önem taşımaktadır.

Birinci Beş Yıllık Plan döneminde, diğer plan dönemlerindeki uygulamadan farklı olarak, Plan Taslağından önce, Plan Hedefleri ve Stratejisi tartışmaya açılmış ve Stratejinin 5 Temmuz 1961 tarihinde yürürlüğe girmesinden önce 10-11 Haziran 1961'de "Danışma Kurulu Toplantıları" düzenlenmiştir. Strateji 12 Haziran 1961'de Milli Birlik Komitesinde görüşülmüş, 14, 15, 16 Haziran'da Yüksek Planlama Kurulunda müzakere edilerek Bakanlar Kurulunun onayına sunulmuş, 29.6.1961 tarihinde kabul edildikten sonra 5 Temmuz 1961'de Resmî Gazete'de yayınlanmıştır. DPT Müsteşarı Şinasi Orel'in başkanlığındaki Plan Stratejisiyle ilgili Danışma Kurulu Toplantılarında, Strateji Taslağı, bilim adamları ile tartışılmıştır. Orel, toplantıyı açış konuşmasında, tartışma-

---

[98] Tan, op.cit., s. 53.

[99] Elbruz, op.cit., s. 48.

ların sadece teknik düzeyde olacağını ifade etmiş ise de, planlarla ilgili olarak düzenlenen diğer danışma toplantılarından farklı olarak, Planlama Teşkilatının görevleri, siyasi ve idari yapı içindeki yeri, Yüksek Planlama Kurulunun yapısı gibi, pek çok sorun gündeme getirilmiştir.[100]

Birinci Plan Taslağının 16 Temmuz 1962'de Yüksek Planlama Kurulu'nda görüşülmesinden önce, Planın teknik hedefleri üzerinde 18-22 Mayıs 1962 tarihlerinde Uluslararası Kollokyum düzenlenmiştir. Daha sonra 17-18 Eylül 1962'de düzenlenen Danışma Kurulu Toplantılarına bilim adamları ile meslek örgütleri ve sendikalardan temsilciler iştirak etmiştir.[101]

İkinci Beş Yıllık Planın 29-30 Haziran ve 4 Ağustos 1966 tarihlerinde Yüksek Planlama Kurulu'nda görüşülmesinden ve TBMM'nde 3 Temmuz 1967'de 132. birleşiminde nihai olarak karara bağlanıp 21 Ağustos 1967 tarihinde Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmesinden önce, farklı amaçları olan iki toplantı düzenlenmiştir. İkinci Planın modeli konusunda 20-21 Aralık 1965 tarihlerinde düzenlenen Ulusal Kollokyuma üniversiteler ile çeşitli bakanlık ve kuruluş temsilcileri katılmışlardır.[102] Teknik konuların tartışıldığı bu toplantıdan sonraki ikinci toplantı ise; Planın Hedef ve Stratejisinin tespitinde gözönünde bulundurulması gerekli, önemli bazı konuların geniş ve çok yönlü bir şekilde tartışılmasını sağlamak üzere, 27-29 Ocak 1966 tarihlerinde düzenlenen Hedef ve Strateji Toplantısıdır. Toplantıya üniversiteler, bakanlıklar, iktisadi devlet teşekkülleri, işçi ve meslek örgütlerinden 250'nin üstünde temsilci katılmıştır. Strateji toplantısında DPT, herhangi bir görüş ve açıklamada bulunmamış, bir belge dağıtmamıştır.[103] Daha sonra, 21-23 Kasım 1966 tarihlerinde uluslararası kollokyum düzenlenmiştir.

Üçüncü Beş Yıllık Plan döneminde, Plan Stratejisinin, 30 Mart 1972 tarihinde Yüksek Planlama Kurulunda kabul edilmesinden önce 28-29

---

[100] Bkz. "Milli Birlik Komitesi ve Planlama Danışma Kurulu Toplantısı Zabıtları." "Kalkınma Stratejisi ile ilgili Danışma Kurulu Toplantısı," 10.6.1961. (Toplantı Zabıtları DPT Dokümantasyon Şubesine ait depoda 6042 no.lu dosya içinde muhafaza edilmektedir).

[101] Bkz. "17 ve 18 Eylül 1962 Günleri Yapılan Danışma Kurulu Toplantı Özeti,' DPT yay., Ankara, Eylül 1962.

[102] Ulusal Kollokyum Hedef ve Strateji Toplantı Notları, Planlama Dergisi, özel sayı, DPT yay., No. 650, Ankara, Kasım 1967.

[103] Bkz. İbid.

Şubat 1972 tarihlerinde plan ve makro modeli konusunda, 72 yerli ve yabancı temsilcinin katıldığı uluslararası kollokyum düzenlenmiştir.[104]

Dördüncü Beş Yıllık Plan Stratejisinin 21 Ağustos 1978'de Yüksek Planlama Kurulu'nda görüşülmesi ve 23 Ağustos 1978 tarihinde Bakanlar Kurulunda kabul edilmesinden sonra, Plan Taslağı 15-18 Eylül 1978 tarihlerinde düzenlenen "Tanıtma ve Danışma Toplantıları'nda tartışılmıştır. Böylece, daha önceki plan dönemlerinde, plan stratejisinin Yüksek Planlama Kurulu'nda görüşülmesinden önce toplantılarda tartışılan strateji taslağı bu dönemde tartışmaya açılmamış, daha sonra, hazırlanan Plan Taslağı kamuoyuna açılmıştır. Dördüncü Plan Taslağının görüşülmesi için düzenlenen bu toplantılara sendikalar (Türk-İş ve DİSK), işveren örgütleri ve meslek örgütleri ile üniversitelerden temsilciler davet edilmiştir.[105] Ayrıca, kamu kuruluşlarıyla da 13-18 Eylül 1978 tarihlerinde, yine Plan Taslağının tartışılmasını sağlamak amacıyla toplantılar düzenlenmiştir.[106]

Beşinci Beş Yıllık Plan ile ilgili olarak bu tür toplantılar düzenlenmesi yoluna gidilmemiştir.

Görülüyor ki, Türk plan uygulamasında, planın tartışılmasını sağlamak amacıyla düzenlenen ulusal ve uluslararası toplantıların, her plan için, iktidardaki hükümet tarafından düzenlendiği de gözönüne alınırsa, toplantılar sürekli olmayan bir nitelik taşımaktadır. Öte yandan, sözkonusu toplantıların plan taslağının kabul edilmesinden —Yüksek Planlama Kurulu'nda görüşülüp Hükümetin karar vermesinden— sonra düzenlenmesi de, toplantılara iştirak eden kesimlerin öneri ve dilek belirtmesinin ötesinde fazla bir anlam taşımamakta, böyle olunca toplantıların, katılımım sağlanması yolundaki etkenliği azalmaktadır. Esasen, sözü edilen bu usulün uygulamada, toplantılara iştirak eden menfaat gruplarını dal tatmin etmediğini biliyoruz. O halde, bu toplantıların; sürekliliğini sağlayacak bir düzenlemeye kavuşturulması, bunun yanında, plan taslağımın henüz kesinlik kazanmadan tartışmaya açılması ve çeşitli grupların plan hazırlığına aktif biçimde katılmalarını sağlayacak bir mekanizmanın kurulması zorunlu görülmektedir.

Plan hazırlığının uygulamadaki görünümünde planın tanıtılması ve plana katılımın sağlanması önemli bir yer tutmaktadır. Aslında bu ko-

---

[104] Bkz. Üçüncü Plan Modeli Uluslararası Kollokyomu (28-29 Şubat 1972), DPT yay., No. 1221, Ankara, Mart 1972.

[105] Bkz. "IV. BYKP ile İlgili Olarak Çeşitli Meslek Kuruluşları ve Bilim Adamları ile Yapılan Toplantıların Tutanakları" (15-18 Eylül 1978).

[106] Bkz. "IV. BYKP ile İlgili Olarak Kamu Kuruluşlarıyla Yapılan Toplantıların Tutanakları" (13-18 Eylül 1978).

nuyu sadece uygulama içinde değerlendirmek de eksiktir. Zira, Dördüncü Plan Stratejisinde "katılma" konusu, gerekli kurumsal değişmelerin yapılması amacını gerçekleştirecek araçlardan biri olarak, "plan ve programların hazırlanışmda ve uygulanışında, toplumun değişik kesimlerine danışılacak" şeklinde ifade edilerek yer almıştır. Esasen, planın etkin bir şekilde uygulanması esasını taşıyan "kurumsal ve yönetsel politikalar," MC hükümetinin yürürlükten kaldırılan (1978 - 1982) Stratejisi hariç diğer Stratejilerde, sadece "kaynak artırmak ve kaynakları değerlendirmek" aracı olarak yer almış, ancak Dördüncü Plan Stratejisinde, aynı zamanda "toplumsal amaçlar" bölümünde ayrı bir politika olarak önemle üzerinde durulmuştur.[107]

III. TÜRKİYE'DE PLANLAMA VE PARLAMENTO: KALKINMA PLANININ YASAMA ORGANINCA ONANMASI VE TBMM GÖRÜŞMELERİ

A) TÜRK HUKUK DÜZENİNDE KALKINMA PLANININ YASAMA ORGANINCA ONANMASI

1. PLANIN HUKUKİ BELGE OLARAK NİTELİĞİ

1961 Anayasasının hazırlamşı sırasında, (m. 128) üzerinde planın yasama organınca onanması biçimine ilişkin önemli tartışmalar olmuş, Temsilciler Meclisindeki birinci görüşmede, kanun ile onama biçimi önerildiği halde, daha sonra bu değiştirilerek, ikinci görüşmede, maddenin hazırlanan yeni metninde, onama biçiminin saptanması yasama organına bırakılmıştır. Anayasa Tasarısının ilk şeklinde, 128 inci madde üzerinde söz alan üyelerin bir kısmı, kalkınma planının bir kanunla yürürlüğe koymanın uygun olmayacağını savunurken, Komisyon sözcüsü T. Güneş'in de içinde bulunduğu diğer bir kısım üyeler ise, planın kanunla yürürlüğe konulmasından yana görünmüşlerdir.

Temsilciler Meclisindeki birinci görüşmeye konu olan 128 inci madde üzerinde, ilk sözü alan üye Daniş Koper, 2 nci fıkranın, "kalkınma bu plana göre gerçekleştirilir" şeklinin, "kalkınma, bu esaslara göre planlaştırılır ve gerçekleştirilir" şeklinde tadilini teklif etmiş; 3 üncü fıkra başında, "plan kanununun hazırlanmasında" tabirinin yerine, "planların hazırlanmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde göze

---

[107] (Nejla Gonca), "Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Strateji ve Hedefler (I-IV): (Amaçlar, Hedefler, Araçlar ve Politika İlkeleri)," DPT yay. (çoğaltma), Haziran 1983, s. 33 (tablo 7), s. 49 (tablo 8).

tilecek esaslar" şeklini teklif ederek, planı kanunla yürürlüğe koyarak sert hale getirmenin uygun olmayacağını ifade etmiştir.[108]

Daha sonra söz alan Ferit Melen ise, kalkınma planının kanunla yürürlüğe konulması halinde plan kanununun, iktidar değişikliğinde, daha sonraki iktidarları bağlamak gibi bir sonuç doğurabileceğini ileri sürmüştür.[109] Cahit Zamangil, konuyla ilgili endişesini, "iktisadi, sosyal, kültürel kalkınmanın tamamını plan içine almak istiyen hüküm çok geniştir. Çok geniş planların hükümetleri kıskıvrak bağlaması bizi muvaffakiyetsizliğe götürebilir"[110] diye ifade etmiştir.

Madde metnine yönelik eleştirilerinde, diğer bir grup üye ise, planın kanunla yürürlüğe konulmasından yana görünmektedir. Planlama kurumunun Anayasa hükümleri arasında yer almasının isabetli olduğunun öncelikle tespit edilmesi gerektiğini vurgulayan Ziya Müezzinoğlu, "planın kanunlaşması lüzumuna inanıyorum. Daha bir müddet planın kanunla tatbik mevkiine konmasında ve yapılacak değişikliklerin de yine bir kanunla düzenlenmesinde ve bunların teşrii organın murakabesi altında olmasında fayda vardır"[111] demektedir.

Temsilciler Meclisindeki birinci görüşme sonunda, 128 inci madde ile ilgili olarak değişiklik önergeleri verilmiştir. Daniş Koper, Esat Çağa ve Bedrettin Tuncel'in ortak değişiklik önergesine göre, maddenin ilk iki fıkrasının şu şekilde ele alınması istenilmektedir : "İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma plana bağlanır. Plan esasları, Bakanlar Kurulunca hazırlanan ve Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen bir kanunla yürürlüğe konulur.

---

[108] D. Koper'e göre, "biz eğer Plan Kanununu kabul edersek bu kanunu rijit bir hale, hareketsiz hale getirmiş oluruz. Plan organik bir şeydir. Zamanın şartlarına göre zamanla tadil edilmesi lazım gelen bir şeydir. Bu itibarla bu hareket kabiliyetini sağlamak için ve daimi bir şekilde değişiklikleri teknik ve ihtisas seviyesinde kontrol ederek her seferinde bir plan kanunu tedvin etmemek için, planlaşmanının ihtisas dairesinde tahakkuk ettirilmesini arz ve teklif ediyorum." İbid., s. 3397.

[109] F. Melen, "planlamanın kanunla sert esaslara bağlanmaması lazımdır. İktidarlara göre planlar değişebilir. Her iktidarın kendine göre planı olur. İktidarların, bir kanunla kendilerinden sonra gelecek iktidarları bağlamaması lazımdır. Daha sonra gelecek iktidarların önüne setler çekilmemelidir." İbid., s. 3398.

[110] İbid., s. 3405.

[111] Z. Müezzinoğlu, ayrıca F. Melen'in, ülkenin iktisadi, sosyal ve kültürel bütün faaliyetlerini bir tek plana bağlanması, üstelik bunun kanunla yürütülmesinin sorunlar yaratacağı yolundaki eleştirisiyle de ilgili olarak, "yalnız iktisadi planlamadan ve bunun yanında sosyal planlamadan bahsetmek, maksadı ifade edecektir. Zira kültürel kalkınma bu ikisinin içinde mündemiçtir" diye belirtmiştir. İbid., s. 3400.

Kalkınma, bu esaslara göre planlaştırılır ve gerçekleştirilir." [112]

Ancak, Komisyona teklif edilen bu değişiklik önergeleri reddedilmiş ve Komisyonun teklif ettiği yeni madde metni[113] kabul edilmiştir. "Plan esasları"nın kanunla yürürlüğe konulacağı öngörülen maddenin, Temsilciler Meclisindeki ikinci görüşmesine Anayasa Komisyonu yeni bir madde metni ile gelmiştir.[114]

1961 Anayasasının hazırlanması sırasında, planın bir kanunla onanması şekli başlangıçta önerildiği halde, daha sonra Anayasa Komisyonunun, açıkça anlaşılmayan nedenlerle, bu önerisinden vazgeçerek onama biçiminin saptanmasını yasama organına bırakması konusunda, T. Tan şu sonuca varmaktadır : "Konu, özellikle Anayasa Komisyonu üyelerine yeni ve çetin bir sorun olarak görünmüş; Temsilciler Meclisi üyelerinden bazılarının tereddüt ve eleştiriler öne sürmesi üzerine de Anayasa'da düzenlemekten vazgeçilmiştir. Onama biçimleri arasında yasama organına seçim olanağı sağlamak ise, sorunun çözümlemesi sorumluluğunu almaktan kaçınmaya bir gerekçe olarak bulunmuştur.[115]

Anayasanın hazırlanması sırasında planın onama biçimi konusunda beliren tereddütler, 77 sayılı Kanunun hazırlanması sırasında da görülmektedir. Anayasa (m. 129) planın onama biçiminin saptanmasını bizzat düzenlememiş, çıkarılacak bir özel kanuna bırakmıştır.

77 sayılı Kanunun ilk teklif edildiği şeklinde, planın Anayasanın 92 nci maddesindeki usule uygun olarak kabul edilecek bir kanun tasarısına ek olarak onanacağı öngörülüyordu.[116] Teklifi inceleyen geçici komisyon, plan kanunu tasarısının Bakanlar Kurulu için bütçe kanunundan daha çok bir güven sorunu olduğu gerekçesiyle, söz konusu kanun tasarısının Anayasanın 94 üncü maddesinde bütçe kanunu için öngörülen usule göre görüşüleceğini kabul etmiştir. Ancak daha sonra teklifin Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesi sırasında üç parti grubu adına verilen ortak değişiklik önergesinin [117] kabul edilmesi neticesinde, kanunla onama yolu reddedilmiş, fakat görüşme usulünü dü

---

[112] Bkz. ibid., s. 3412.

[113] Bkz. İbid., s. 3414.

[114] “MADDE 129. — İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma plana bağlanır.

Kalkınma bir plana göre gerçekleştirilir.

Planın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve planın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir.” Bkz. İbid.

[115] Tan, op.cit., s. 80.

[116] Bkz. Kalkınma Planı ve Devlet Planlama Teşkilatı ile İlgili Kanunlar ve Anayasa Mahkemesi Kararları, DPT yay., Haziran 1980, s. 54.

[117] Bkz. MMTD., C. 7, 3.10.1962, s. 298. Zikr. Tan, op.cit, s. 81.

zenleyen diğer kurallarda değişiklik yapılmayışı sonucu, 77 sayılı Kanunun getirdiği sistem ortaya çıkmıştır. Tan, "söz konusu değişikliğin öneminin gereğince değerlendirilemediği veya değerlendirilmek istenmediği'[118] düşüncesindedir.

77 sayılı Kanunun getirdiği ve bugün yürürlükte olan onama sistemine göre Bakanlar Kurulu'nca kabul edildikten sonra onanmak üzere Millet Meclisi Başkanlığına sunulan plan, önce TBMM Plan Karma Komisyonunda görüşülerek karara bağlanmaktadır. Daha sonra Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunda görüşülerek karara bağlanan plan, yeniden TBMM Plan Karma Komisyonuna gönderilmektedir. Cumhuriyet Senatosu kararını görüşüp karara bağlayan Plan Karma Komisyonu, planı Millet Meclisi Genel Kuruluna göndermekte ve Millet Meclisi Genel Kurulunun vereceği karar 'nihai' olmaktadır.

2. KALKINMA PLANININ MİLLET MECLİSİ KARARI İLE ONANMASININ TÜRK ANAYASA VE HUKUK SİSTEMİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Planın onama biçimini düzenleyen 77 sayılı Kanuna göre, planı onaylayıp yürürlüğe koyan Millet Meclisinin kararıdır. "Millet Meclisi Kararı'' başlığı altında özel bir numara alarak yayınlanan bu kararların; planın hukuk düzeni içindeki yerini belirlemesi yanında kararın gösterdiği özellikler de, söz konusu kararın Türk Anayasa ve hukuk sistemi açısından değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır.[119]

Tan'ın da ifade ettiği gibi, "planı onaylayıp yürürlüğe koyan Millet Meclisi Kararı gerçekte Cumhuriyet Senatosu ile Plan Karma Komisyonunun da katıldığı bir usul sonucunda oluşmaktadır... Demek ki, Millet Meclisi Kararı olarak ortaya çıkan . karar aslında yasama organının öteki dalının da katkısı ile oluşmuştur. Yani, kanunların yapılmasında izlenen mekik sistemine benzer bir usul izlenmesine rağmen, sonuç olarak ortaya çıkan Millet Meclisi Kararı olmaktadır. Bu bakımdan Türk Anayasa ve hukuk sisteminde kabul edilen 'Parlamento Kararı' tipine yabancı bir karar türü ile karşı karşıyayız demektir''.[120]

Tan, öte yandan, planın tam bir yasama işlemi olduğundan da şüphe edilebileceğini ileri sürmüştür.[121]

---

[118] İbid., s. 82.

[119] İibid., s. 85.

[120] Bkz. İbid., s. 85-88

[121] Bkz. İbid., s. 90. Nitekim L. Dudran'a göre de, 91 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde yer alan bu yasal hükmün, "yeni Anayasa sisteminde gözden ge-

77 sayılı Kanunun getirdiği, plan onay kararını “organik" ve ' 'şekli” açıdan bu şekilde inceleyen T. Tan, kararı “maddi” açıdan da ele alıp değerlendirmiştir.[122]

Planlama - Hukuk İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Raporuna göre, “hukuki işlemler arasındaki hiyerarşi kuralı da kalkınma planının bir yasa ile onaylanması gereğini ortaya çıkarmaktadır.[123]

Konunun bu yönü ile ilgili olarak Tan, bazı düşünürlerin, kalkınma planına, kanuna eşit hatta daha da üstün bir kuvvet tanımalarına ve bunu destekler yönde bazı pozitif hukuk kuralları da bulunmasına rağmen, planın, en azından şeklen kanun olmadığı gereğinden söz etmiş, Anayasa Mahkemesinin de, 933 sayılı Yasa ile ilgili olarak verdiği iptal kararında, Kalkınma Planının yasa niteliğinde bulunmadığını açıkça belirttiğini ifade etmiştir.[124] Yine, planların “kamu kesimi için emredici, özel kesim için de yol gösterici” olmasının uygulamada fazla bir anlam taşımadığına da değinen Tan, “kamu kesimi için emredicilik, siyasal denetim yolları dışında gerçek hukuki denetim araç ve yöntemleri bulunmadıkça sözde kalmaya mahkumdur. Kalkınma Planlarında öngörülen tedbirlerin gerçekleşme oranları bu karamsarlığı sürdüren nedenler arasındadır”[125] diye belirtmiştir.

Sonuç olarak, Tan'ın ifade ettiği gibi, “kaldı ki, söz konusu Millet Meclisi kararının hukuk sistemimize ters düşmediğini kabul etsek bile; bu kararın plana Anayasamızın ve 77 sayılı Kanunun hukuk düzeninde vermeyi amaçladığı yeri ve kuvveti sağlaması esasen mümkün değildir.[126]

çirilmesi zorunluluğu bir yana, kalkınma planının alelade bir yasama işlemi ile tamamlanmasını öngördüğü söylenemez. Kaldı ki bu kanun, kalkınma planım onaylama yetkisini, bir bütün olarak yasama organına vermiş bulunmaktadır. Oysa, 77 sayılı kanun, plan hakkındaki Devlet iradesini, yasama meclislerinden yalnız birine, yani Millet Meclisine tanımaktadır. Bu bakımdan planın tam bir yasama işlemi olduğundan da şüphe edilebilir.” Lütfi Duran, “Türkiye’de Planlamanın Hukuki Rejimi,” Amme İdaresi Dergisi, C. VIII, Sayı 3, Eylül 1973, s. 4.

[122] Bkz. Tan, op.cit., s. 92-93. Ayrıca bkz. Güneş op.cit.; Erdoğan Teziç, Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, İÜHF yay., İstanbul 1972; Servet Armağan, Dilekçe Hakkı ve 1961 Anayasası, İÜHF yay., İstanbul, 1972; Servet Armağan, 1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu, İÜ. yay., No. 2455, İstanbul 1978.

[123] Planlama-Hukuk İlişkileri Sürekli Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporu, s. 16-17.

[124] Turgut Tan, “Planlamamız Ciddi Hukuki ve İdari Sorunlar İçinde Bulunuyor,” Ekonomi Politika Gazetesi, 16 Şubat 1973, s. 2.

[125] İbid., s. 2.

[126] Tan, op.cit., s. 96.

Konunun, planlamanın geleceği ve uygulamadaki başarısı ile yakından ilgili olduğu gerçeğine III. Beş Yıllık Kalkınma Planında değinilmiş, 77 sayılı Yasada (m. 1) öngörülen "onay" müessesesinin işlenerek geliştirilmesi için bir "Hukuk İhtisas Komisyonuna" araştırmalar yaptırılması önerilmiştir.[127] Nitekim, 1978 Yılı Programında öngörülen tedbir[128] doğrultusunda ve 91 sayılı Kanun ile ilgili tüzük hükümleri çerçevesinde kurulan "Planlama - Hukuk İlişkileri Sürekli Özel İhtisas Komisyonu", yukarıda da sözü edilen "Ön Rapor"u hazırlamıştır.

77 sayılı, "Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun", 30.10.1984 tarihli 3067 sayılı "Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun"[129] ile yürürlükten kaldırılmıştır. 3067 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik, 1982 Anayasası ile getirilen tek meclisli parlamenter sisteme ayak uydurmaktan ibarettir. Bunun ötesinde Kanun, 77 sayılı Kanunda olduğu gibi, planın TBMM'nde görüşülmesinde izlenecek usulü yine ayrıntılı biçimde düzenlemektedir. Artık yasama organının öteki dalının da katkısından bahsetmek, bu Anayasal sistem içinde ve tabii 3067 sayılı Yasanın da getirdiği usul içerisinde söz konusu değildir. Öte yandan, gerek, 223 sayılı KHK'de (m. 33) gerekse 3067 sayılı Kanundaki (m. 1) düzenlemenin mantığı, daha önce, 91 sayılı Kanun ile 77 sayılı Kanunda da öngörüldüğü gibi, yine, kalkınma planının TBMM'nce onaylanmasını gerektirmektedir. Halen yürürlükte olan onama biçiminde, plan TBMM kararı olarak ortaya çıktığına göre bu gereğin yerine getirilip getirilmediğini tartışmak artık zorunlu görünmemektedir. Ancak hemen belirtmek gerekir. Bugün yürürlükte olan onama biçiminin; 77 sayılı Kanun ile getirilen onama biçiminin doğurduğu hukuki sorunları tamamen ortadan kaldırdığını ifade etmek pek mümkün olmadığı gibi, plana hukuk düzeninde tanınmak istenen yeri ve gücü sağladığını da ifade etmek mümkün değildir. Dolayısıyla yeni bir onama biçimi üzerinde düşünülmesi gerekmektedir.

Planlama - Hukuk İlişkileri Sürekli Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporunda, halen yürürlükteki sistemin eksikliklerini giderecek ve Anayasa sistemimize uygun düşecek onama biçiminin, tam bir yasama işlemi olan "kanun" olduğu söylenmektedir. Bu konudaki seçenekler, Ön Rapor'da ifade edilmiştir.[130] Ön Rapor'da yeralan seçenekler içerisinde,

---

[127] Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), DPT yay., No. 1272, s. 1082.

[128] 1978 Yılı Programı, DPT vay., No. 1643, s. 830-831.

[129] RG.; 6 Kasım 1984, savı: 18567.

[130] Planlama-Hukuk İlişkileri Sürekli Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporu, s. 17-18

kalkınma planını tümüyle yasa haline dönüştürmeyen seçeneğin[131] kabulü, mevcut sistemin eksikliklerini bir ölçüde giderebilecek ise de kanımızca, planın kanun olarak onanması bir çözüm olarak görünmemektedir. Bu konuya çözüm getirebilecek diğer bir öneri, beş yıllık kalkınma planları yerine, yıllık programların bütçe kanunu ile birlikte onanmasıdır.[132] Böylece, plan programının (yıllık uygulamanın) yaptırım gücü olabilecek, planlar da gerçek bir hukuki baza kavuşabilecektir. Ayrıca, yıllık program ile bütçe birbirine bağlanabilecektir. Bunun için, yıllık programın da, Karma Komisyon ve Meclis Genel Kurulunda görüşülmesi, DPT Müsteşarının Maliye Bakanından önce, program yani hükümetin ekonomik politikasını parlamentoya sunması gerekecektir. Ancak, yıllık programın kanun ile onanmasının (programın; özel kesim için de tedbirler öngördüğü, teşvik tedbirlerine de yer verdiği düşünülürse) sorunun çözümünde bir yol olamayacağı bunun yanında, bütçenin TBMM'nde görüşülmesinin aynı zamanda hükümet programının da tartışılması anlamına geldiği ileri sürülmektedir.[133] Böyle olunca, bütçede yer almayan kamu kesimi (KİT) için emredici olan hususların eylem programı haline getirilmesi yani icra planının kamu kesimi için yaptırım niteliğini taşıyan maddelerinin kanunlaşması daha uygun bir çözüm olarak düşünülmektedir.

B) KALKINMA PLANLARININ TBMM GÖRÜŞMELERİ

1. BİRİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1963 - 1967) DÖNEMİ

a) Dönemin Siyasal ve Ekonomik Gelişme Yönü

Türkiye'nin planlı kalkınma ve karma ekonomi düzenine girdiği bu dönemde, 1961 Anayasasıyla siyasal solun da meşru yerini aldığı Türk demokrasisi, 1960'ların ortalarından itibaren dış politikadaki "çok yönlü"lüğe uygun olarak çoğulcu bir görünüş almaya başlamıştır. 1960'lı yılların siyasal gelişmeleri içinde, siyasal ortamdaki "belirsizlik" nedeniyle, 1961 - 1965 döneminde Türk parlamentosunda ilk defa bir koalisyonlar dönemi başlamış ve tek başına hiçbir siyasal partinin iktidar olamadığı böyle bir ortamda, "yürütme" parlamento iradesi karşısında

---

[131] "İzin kanunu yolu kabul edilirse, bu takdirde yürütme organına kalkınma planının uygulanması için izin verme söz konusu olacaktır... İzin kanımı yoluyla onaylamada yıllık programların başında yer alan 'uygulama kararı'nda olduğu gibi, plan uygulamasına ilişkin bazı kurallar konulabilmesi olanağı vardır. Bu son seçenek uygulama açısından daha pratik ve yararlı bazı özellikler göstermektedir." İbid., s. 18.

[132] Bilsay Kuruç ile Görüşme, 1987, Ankara.

[133] Oktar Türel ile Görüşme, 1987, Ankara.

tam bağımsız olamamıştır. Türkiye Cumhuriyetinin ilk karma hükümeti, İ. İnönü'nün başkanlığında CHP-AP koalisyonuna dayalı hükümet, Milli Birlik Hükümeti tarafından kabul edilen (5 Haziran 1961) Birinci Plan Stratejisini yeniden görüşüp kabul etmiştir. Strateji, üçüncü kez, 1962 yılı Haziran'ında CHP - YTP - CKMP ve AP'den ayrılan bağımsızlardan oluşan İkinci İnönü koalisyon hükümetinin kuruluş çalışmalarında partiler arasında müzakere konusu yapılmış ve kurulacak hükümetin ekonomik ve sosyal politikasının, Birinci Plan Hedefleri ve Stratejisi ile sınırlı olacağı koalisyonun kuruluş protokolüne geçirilmiştir. İkinci koalisyon hükümeti kurulduğu zaman, incelenmek üzere Yüksek Planlama Kurulu'na gönderilmiş olan Birinci Beş Yıllık Plan kesin biçimini alırken, 28 Eylül 1962'de, Planlama Örgütü'nün yönetici kadrosu, siyasetçilerin plan fikrini yıprattıkları gerekçesiyle, topluca istifa etmiştir. Daha sonra yapılan değişikliklerle, iki ay sonra bu plan TBMM'de kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur.

Görüldüğü üzere, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, bir ekonomik ve siyasal bunalım sonrasında hazırlanmış, bu nedenle, temelde kararlı ve dengeli bir gelişme yaklaşımını benimsemiştir. Plan, ayrıca, toplumsal ve ekonomik gelişmeyi onbeş yıllık bir çerçevede düzenlemeyi amaçlamış, kısa ve orta dönemli gelişmeyle uzun dönemli gelişmeyi birlikte düzenlemiştir.

Koalisyon döneminde (1961 - 1965) uygulanan siyaset, 1960 öncesi on yıla göre farklıdır. Türkiye ticari kapitalizmden ithal ikamesi üzerine kurulu sanayi kapitalizmine geçiyordu ve bu durum devletin —planlı ekonomi gibi— yeni siyasetler uygulamasını gerektirmiştir. Nitekim, Birinci Plan, uzun dönemde ulaşılması istenen amaçlar içinde gösterdiği, dış ödemelerde dengeye ulaşılmasının temel aracını, ithal ikamesinin gerçekleştirilmesi olarak göstermiştir. Birinci Plan Stratejisinde, ekonomik büyümenin sektörel görünümü için hedef verilmemiş, sınırlı kaynakların en çok gelir sağlayacakları alanlara yöneltilmesi öngörülmüştür. Kaynak dağılımı konusunda getirilen ve sayıca az olan politikalardan en önemlisi, sanayi sektörü içinde yatırım malları üreten sanayilere öncelik verilmesidir.[134] Yoğun bir ithal ikamesi demek olan bu eğilim, gerek Stratejide gerekse Planda ifade edilmiştir.[135]

1960 sonrası bu ilk dönemin siyasal gelişmelerindeki diğer değişik taraf ise, kuramsal değişikliklerin siyasal ortamı tümüyle değiştirmiş,

---

[134] Bkz. "Beş Yıllık Kalkınma Planlarının Hedefleri ve Stratejileri (I.,II.,III.,IV a;V)," "BBYKP Hedefleri ve Stratejisi," DPT yay., 1982, Ankara, s. 6, parag. 8.

[135] Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1962 -1968), s. 42. Ayrıca bkz. op.cit., "BBYKP Hedefleri ve Stratejisi," s. 16-17

partileri, seçmenlerin artan beklentileri karşısında daha dikkatli davranmaya zorlamış olmasıydı. Geniş yorumuyla sosyal adalet, bu beklentilerden biri olmuştur. 1965 sonrasında, statükoya bağlı partilerin birbirleriyle mücadelesi, düzenin değişmesini de içeren bir biçimde gelişecek ve refah dağılımını değiştirmeyi amaçlayan partilerin mücadelesi haline dönüşecektir. Birinci Planda uzun dönemli gelişme amaçlarının "sosyal adalet" ilkelerine uygun bir biçimde gerçekleştirilmesi istenmektedir. Gerçekten, Plan Stratejisinde amaç, "Genel Esaslar" başlığı altında, "demokrasi düzeni içinde en yüksek kalkınma hızım sağlayacak, devam ettirecek ve sosyal adaleti gerçekleştirecek bir kalkınma planı yapılması" [136] olarak belirtilmektedir. Sosyal adaleti gerçekleştirme amacı, İkinci Plan Stratejisinde, "kalkınmanın nimet ve külfetlerinin sosyal adalet ilkelerine göre bölüşülmesi" olarak yeralmış, ayrıca, söz konusu amacı gerçekleştirecek "araçlar" da gösterilmiştir.

Ülkedeki bu gelişmeler yanında, 1960'lara girildiğinde, uluslararası konjonktür de yeni bir yükselme çizgisine girmiştir. Bu dönemde (mesela) — gelecekte Türkiye için bir "endojen" değişken olarak alınması gerekecek olan— IBRD, gelişme sorunun uluslararası boyutlarım ve karmaşıklığını kavramış, salt proje kredisi dağıtan bir kurum olmaktan uzaklaşmıştır. Bu yeni yaklaşımın dışa vuran belirtilerinden biri de, proje finansmanı yanında, program finansmanına da yönelmektir. Nitekim, henüz Birinci Plan döneminde IBRD ile ilişkilerin sınırlı kalışı, Planda, program finansmanı sorununa, proje finansmanına göre daha fazla ağırlık verilmesinden etkilenmiş görünmektedir.

b) Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı TBMM Görüşmeleri

Planın, önce Plan Karma Komisyonunda (20.10.1962 - 31.10.1962) daha sonra Cumhuriyet Senatosu (7.11.1962 - 10.11.1962) ve Millet Meclisi Genel Kurulu'nda (16.11.1962 - 21.11.1962) sürdürülen görüşmelerinde, eleştiriler; Planın dayandığı iktisadi görüşlerin açıkça ortaya konulmaması, parlamentonun plan görüşmelerindeki rolü, nüfus artışının önlenmesi yolunda bir "nüfus politikasının izlenmesi ile sosyal adalet ilkesi üzerinde yoğunlaşmıştır.

Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi Genel Kurullarındaki görüşmelerde, kalkınmaya, uzun dönemli bir perspektif içinde bakılamadığı ve kısa dönemli çözümler üzerinde durulduğunu görüyoruz. Yine, bu Plan görüşmelerinde, Plandaki karma ekonomi tanımının yeterince açıklığa kavuşturulmadığı ileri sürülmüştür. Ayrıca, plancıların tavrı eleştirilmiş, kendilerini, "bu eserin rakipsiz mucidi ve siyasi iktidarın

[136] İbid., "BBYKP Hedefleri ve Stratejisi," s. 3, parag. 1.

da, yalnızca vücuda getirileni tescil ile mükellef bir siyasi teşekkül farz ettikleri" [137] savunulmuştur. Öte yandan, halkın planı benimsemesinde, plancıya, "muhtelif sınıflar arasında mevcut olabilecek menfaat ayrılıklarını bağdaştırma yönünde önemli görevler düştüğünden"[138] söz edilmiştir. Bunun yanında, "nüfus politikası" ile ilgili olarak, "doğum tahdit" kısmının Plandan çıkarılması üzerinde özellikle durulmuş, Plandaki sosyal adalet ilkesi, eleştirilerin yoğunlaştığı diğer bir konu olmuştur. Bütün bu eleştirilerin yanında, diğer plan görüşmelerinde de izleneceği gibi, "planlı kalkınma" üzerinde "müttefik" kalınmıştır.

Millet Meclisi Genel Kurul görüşmelerinde de devletin ve özel teşebbüsün ekonomimiz içindeki yeri ve birinin diğerine tercih edilip edilmediği söz konusu edilmiş, yine "karma ekonomi" tanımı üzerine gidilmiştir. Senato Genel Kurulundaki görüşmelerde olduğu üzere, parlamentonun rolünün "basit bir tescil organı" gibi ele alındığı ileri sürülmüş ve siyasal mekanizmanın daha iyi işleyebilmesi bakımından önemli bir konu olan, stratejinin parlamento önüne getirilmemesi ve sadece teknik bir metin olan plan taslağının görüşmeye açılması eleştirilmiştir. Yine, nüfus artışının önlenmesi yolunda bir "nüfus politikasının izlenmesi amacıyla, Planda yer alan ilkeler şiddetle eleştirilmiş, sosyal adalet[139] ve toplum kalkınması[140] konuları üzerinde ideolojik boyutlu tartışmalara girilmiştir. Ayrıca, toprak reformu, Planın iç finansmanı, vergi reformu, dış kaynaklara bağlılık ve İktisadi Devlet Teşekkülleri üzerinde, teknik detayda olmayan eleştirilerde bulunulmuştur. Ancak sözü edilen bu eleştiri ve tartışmaların ötesinde, bütün siyasi parti gruplarının birleştiği nokta, planın ve planlı kalkınma ilkesinin memnuniyetle karşılanmasıdır.

Sonuç olarak, Birinci Planın Meclis görüşmeleriyle ilgili olarak, görüşmelerin Plana sahip bulma gayreti içinde geçtiğinden söz etmek mümkündür. Nitekim, Plan Karma Komisyonu'nda, Cumhuriyet Senatosu'nda ve Millet Meclisi'nde yapılan müzakerelerde en çok dikkati çeken nokta, AP'nin, Planın hazırlanışındaki sorumluluğa katılmayı reddetmesi, CHP ile YTP'nin ise, AP'ni bu sorumluluğa katabilmek için çaba göstermesi olmuştur.

---

[137] CSTD., C. 4, 8.11.1962, s. 124.

[138] İbid., 7.11.1962, s. 92.

[139] AP'li üye İhsan Ataöv, sosyal adalet konusundaki tutumunu, "sosyal adalet, net anlamı ve memleket gerçekleri karşısında bazı zümrelerin hüsnüniyetle kullandığı bir kelime değildir. Ben gelir eşitliğinin nasıl sağlanacağında sarahat isteyeceğim. Yarın geliri çok olanlardan alıp az olanlara mı vereceksiniz, yoksa az olanları çok olanlara mı yetiştireceksiniz?" diye ortaya koymuştur. MMTD., C. 9, 18.11.1962, s. 267-268.

[140] İbid., 17.11.1962, s. 254-255.

2. İKİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1968 - 1972) DÖNEMİ

a) Dönemin Siyasal ve Ekonomik Gelişme Yönü

10 Ekim 1965'te yapılan seçimlerde AP, tek basma iktidar olmuş, ancak, özellikle sanayideki gelişmeler sonucunda, 1970'lere kadar AP iktidarı içinde koalisyon halinde bulunan çeşitli zümrelerin ittifakları çelişmeye dönüşmüştür. 1965'ten sonra, giderek gelişen kapitalistleşme süreci içinde, küçük işletmeler hükümet desteği alan yeni sektörlerle rekabet edemez hale gelmişlerdir. Siyasal olarak, bu kesimin tepkisi, sağ'ın ana partisi olan hükümetteki AP'den desteklerini çekmek ve bu kesimin çıkarlarını daha dolaysız olarak temsil etmeye söz veren sağ içindeki küçük partilere yönelmek olmuştur. Demokratik Parti, Milli Nizam Partisi (sonra MSP) ve MHP, siyaset alanında böylece önem kazanmaya başlayacaklardır. Öte yandan koalisyon döneminden (1961- 1965) ana muhalefet partisi olarak çıkan CHP, 1965'te "Ortanın Solu" programını benimsemiş, toplumda yeni gelişen sosyal güçlere dayanma gereğini duymuştur. Böylece, CHP, bir anlamda eski siyasi müttefikleri ile bağlarını çözüyor ve gelişen kitlelerin çıkarları doğrultusunda az çok sosyal demokrat bir dünya görüşünü benimsiyordu... Nitekim, CHP içinde, İnönü'den sonra Ecevit'in egemen oluşu, Turhan Feyzioğlu ve arkadaşlarının bir muhalefet oluşturmalarına yol açmış, bu grup partiden koparak xMayıs 1967'de Güven Partisi kurulmuştur.

1965 seçimlerinde, kitlelere DP'nin devamı olduğu izlenimi veren, böylece DP'nin tabanını toparlayabildi AP, 1969'da aynı başarıyı oyunu azaltarak da olsa sürdürmüş, 1971 müdahalesine kadar, iktidarını, paylaşmadan ve güçlü parlamento grubuna dayanarak sürdürmüştür.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 3 Temmuz 1967'de, parlamentodaki geniş ve güçlü bir muhalefete rağmen kabul edilmiştir. 1965 seçimlerinde TİP ile sol un temsilcilerinin parlamentoya girmeleri yanında, CHP'de "ortanın solu'' siyasetinin benimsenmesine yol açan gelişmeler, bu isteklerin parlamento görüşmelerine yansımasında etken olmuştur. İç ve dış gelişmelerle de güçlenen toplumsal muhalefet, bir ölçüde de olsa etkisini göstermiştir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı da, ekonomik gelişmenin öğelerini büyüme hızına bağımlı olarak ele almakta, bunun yanında Birinci Plandan daha aşırı bir biçimde büyüme hızını temel belirleyici amaç saymaktadır. Ancak, bu plan, gelişme sorununa bakış açısı yönünden birincisinden esaslı bir farklılık göstermiş, tarım ve sanayi sektörlerinin dengeli büyümesi ilkesi terkedilerek, sanayi sektörünün, ekonomi-

nin "sürükleyici" sektörü olması öngörülmüştür.[141] 1965'te iktidar olan AP programında, sanayileşmenin, iktisat politikasının temellerinden biri olacağı belirtilmektedir.[142]

İkinci Plan Stratejisinde, sınai gelişmede kaynak tahsisi kararlarına yön verecek ilkeler getirilmiş, esas itibariyle karşılaştırmalı üstünlükler ilkesine dayanılarak, rekabet gücü olan sanayiler kurulabileceği ifade edilirken, sanayileşmede, "yatırım ve ara mallar üreten temel, stratejik endüstrilere" öncelik verileceği belirtilmiştir.[143] Sanayi yatırımlarının, verimliliğini artırmak, öncelik verilen ve üretimi ihracata yönelmiş sahalara yapılmasını sağlamak için, gerekli politikalar ve araçlar belirtilmiştir. Sanayi yatırımlarının verimliliğini arttırmak üzere; sanayiin gerektirdiği altyapı yatırımlarının yapılması, sanayie ucuz girdiler sağlanması, sanayi için gerekli kredi ve faiz konusunun yeniden ele alınması, küçük sanayiin büyük sanayi ile işbirliği içinde ve büyük sanayii destekleyici bir şekilde çalışmasının teşvik edilmesi ile ihracatın arttırılması ve ithalat ikamesine önem verilmesi, belirtilen araçlar içinde dikkat çekmektedir.[144]

Anlaşılacağı üzere, planların özel kesim için "yol gösterici" olması tercihi, özel girişimin, Planda öngörülen alanlara yatırım yapmasının sağlanması için özendirme tedbirleri alınmasını da kaçınılmaz kılmaktadır. Gerçekten, karma ekonomi düzeni, bu dönemde, özel kesime ağırlık veren bir biçime kayacak, planlamadan bu doğrultuda yararlanılacaktır.

b) İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı TBMM Görüşmeleri

İkinci Beş Yıllık Planın görüşüldüğü dönemde Parlamentonun siyasi dokusu; muhalefet partilerinin kimliği ve sayısı (CHP, YTP, GP, TİP, MP) düşünülürse, son derece renkli ve dinamik bir özellik göstermektedir ki bunun İkinci Plan üzerinde olumlu bir etkisi olmuştur.

Plan Karma Komisyonu (29.5.1967-9.6.1967), Senato (16.6.1967-22.6.1967) ve Meclis Genel Kurulunda (26.6.1967-3.7.1967) sürdürülen İkinci Plan görüşmelerinde, eleştiriler, özellikle, daha önceleri plan fikri karşısında olan AP Hükümetinin plan lehindeki zihniyet değişikliği üzerinde toplanmış, bu konudan, "1962'de 'plan değil, pilav isteriz, plan çelik çemberdir' zihniyetinde olan bir partinin hükümetinin, planı

---

[141] Bkz. op.cit., "İBYKP Hedefleri ve Stratejisi," s. 22, parag. 10. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1973), s. 3,67.

[142] Bkz. Kazım Öztürk, Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri ve Programlan, s. 628.

[143] Op.cit., "İBYKP Hedefleri ve Stratejisi," s. 28, parag. 33.

[144] Op.cit., "İBYKP Hedefleri ve Stratejisi," s. 22, parag. 10 ve s. 38-39.

kabul etmesi mesut bir hadisedir”[145] diye sözedilmiştir. Tartışmaların yoğunlaştığı diğer bir konu "karma ekonomi” ile “karma teşebbüsler” konusu olmuş, “karma ekonomi düzeni, Türkiye'nin şartlarından doğmuş bir düzendir. Doktriner bir görüşün neticesi olarak doğmamıştır”[146] diye ifade edilmiştir. Ayrıca, demokratik plan ve merkeziyetçi planlama, toprak reformu, sosyal adalet, kentleşme ve yabancı sermaye konusu, gerek Plan Komisyonunda gerekse Senato ve Meclis Kurullarında özellikle ele alınmıştır.

Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulundaki görüşmelerde, AP Hükümeti plan fikrinden yana olduklarını ısrarla savunmuştur. Böyle olmasında, muhalefet parti gruplarının, AP'ni geçmişte plan düşüncesinden yana olmamakla suçlamalarının payı büyüktür. Öte yandan, Birinci Plan görüşmelerinde de üzerinde durulan “karma ekonomik düzen” konusu, yine ele alınmış, ancak bu konudaki tartışmaların ağırlığı “karma teşebbüsler” üzerinde yoğunlaşmıştır. Ayrıca, yine Millet Meclisi Genel Kurulundaki görüşmelerde olduğu gibi, plan ile hükümet programı arasındaki “paralellik” üzerinde durulmuş, planın, “siyasi otoritenin emrinde” hazırlandığı ifade edilmiştir.

Millet Meclisi Kurulundaki Plan görüşmelerinde, iktidarda plan fikri lehindeki değişiklik ile ilgili olarak, GP Grubu adına söz alan Coşkun Kırca, “planda yer yer hakikaten biraz eskimiş bazı doktrinlerin kalıntısı intibaını veren cümleler yok değildir. Fakat bu plan vesikasının bu şekliyle huzurumuza gelmiş olması dahi, memleket gerçeklerinin, hayli modası geçmiş, bazı doktriner prensipleri yıllarca tekrarlamış bir iktidar üzerinde de baskısını açıkça hissettirdiğini göstermektedir... Bu baskının hissedilmiş olması da demokratik rejim bakımından ümit vericidir”[147] diyerek iktidarın tavrındaki olumlu değişikliği, “memleket gerçeklerinin baskısı” ile ilişkilendirecektir. Ancak, Millet Meclisinin 28.6.1967 tarihli 127’nci birleşiminde konuşan Coşkun Kırca, Meclisde müzakere edilen Plan taslağının Karma Komisyona gönderilen tasarıdan; karma teşebbüsler konusunu örnek vererek, epeyce farklı olduğunu söyleyecek. GP Grubunca, Senatoda konuyla ilgili olarak verilen ve kabul edilen önergeden bahsederek, “nasıl oluyor da Adalet Partisi iktidarı bunu Karma Komisyona böyle getiriyor ve sonra Senatoda radikal bir değişiklik yapıyor”[148] diye soracaktır. Turhan Feyzioğlu, AP'nin Meclisde parti çoğunluğuna sahip olma şansından söz ederken, Bülent Ecevit de, iktidarın ilerici bir CHP muhalefeti ile karşı

---

[145] İL BYKP Plan ve Karma Komisyonu Görüşmeleri Tutanakları, 1967.

[146] İbid.

[147] MMTD., C. 19, 28.6.1967, s. 509.

[148] İbid., s. 512.

karşıya olma şansına sahip bulunduğunu, ancak AP'nin böyle bir şansı değerlendiremediğini ileri sürmüştür.[149] Bu konuda yapılan tespit doğru ise de varılan sonuç doğru değildir... Zira iktidar bu "şansını" pekala kullanmıştır. Daha doğrusu, iktidar şansını sadece ana muhalefet partisinin değil, parlamentoda siyasal renkliliği sağlayan diğer muhalefet partilerinin siyasal dinamizmi sayesinde kullanmak zorunda kalmıştır. Bunun neticesinde ikinci Planının Meclisde görüşülmesi, Meclisin, (hep eleştirildiği üzere) sadece bir tescil organı gibi görev yapmasının çok ötesinde bir anlam taşımaktadır.

Meclis Genel Kurulundaki görüşmelerde, planlı döneme geçişle beraber, planın, siyasi tartışmaya yön veren ve herşeyden önce eğitici rolü olan önemli bir belge olmak görevini üstlendiği de belirtilmiş, plan sayesinde çelişmeli, perakende ve sistemsiz olarak iktisadi ve sosyal hayata gelişigüzel müdahalelerin önlendiğinin bir "vakıa" olduğundan söz edilmiştir.[150] Bu konuyla ilgili olarak yayınlanan bir haberde, "Demirel Başbakanlığa gelişinden bu yana ilk defa muhalefet kulisinde, muhalefete mensup senatör ve milletvekilleri ile sohbette bulunmaktadır. Sohbetlerde 2. Plan üzerinde durulmuş, Demirel, parlamentonun fikri seviyesinin çok yükseldiğini, parlamenterlerin kürsüye hazırlanarak geldiklerini söylemiştir"[151] denilmektedir. Nitekim İkinci Plan görüşmelerinde karma ekonomi, sosyal adalet ve toprak reformu gibi tartışmalı konuların ele alınışı daha farklı ve bir disiplin içerisinde sürdürülmüş, tanımlar "ucuz" ve "politik" yanlarından ayıklanmıştır. Sözgelimi toprak reformu dendiği zaman, bunun, "fazla arazisi olanlardan fazlasının istimlak edilerek, topraksızlara verilmesinden ibaret bir iş" olmadığı, ayrıca bunun yanında toprakla ilgili başka tedbir ve reformlara da ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiştir.[152]

Sonuç olarak, İkinci Planın niteliği ile Parlamentonun yapısı arasındaki ilişkiden söz etmek mümkündür. Plan ile hükümet programları arasındaki paralelliğe rağmen, parlamentonun dinamik karakteri, sözü edilen bu paralelliği İkinci Planda olduğu gibi ciddi şekilde etkilemektedir.

---

[149] İbid., 26.6.1967, s. 283.

[150] İbid., 26.6.1967, s. 282, 301.

[151] "Başbakan Muhalefet Kulisinde," Milliyet Gazetesi, 28 Haziran 1967, s. 7.

[152] MMTD., 26.6.1967, s. 270.

3. ÜÇÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1973 - 1977) DÖNEMİ

a) Dönemin Siyasal ve Ekonomik Gelişme Yönü

12 Mart sonrasının geçiş döneminde, teknokrat ve siyasetçilerden oluşan Birinci Nihat Erim kabinesi kurulmuştur. Kamuoyuna "Beyin Takımı" diye sunulan bu hükümet, kamu kesimine ağırlık veren karma ekonomi politikasını uygulamaya çalışmıştır. Aralık 1972'de sona eren Birinci Erim Kabinesinin ardından kurulan İkinci Erim kabinesi de, ancak dört ay dayanabilmiş, ülkedeki ekonomik iktidarın gücü doğrultusunda, özel kesime ağırlık veren karma ekonomi tertibini uygulamıştır. Mayıs 1972'de kurulan Melen hükümeti, geniş ölçüde İkinci Erim hükümetinin üyelerinden oluşmuştur. Reform özlemlerini boş yere canlı tatmaya çalışan hükümet, çok geçmeden gelecek yıl içinde seçimlere gidileceğini açıklamak zorunda kalmıştır. Bu dönemde, CHP'den ayrılan Cumhuriyetçi partililerin MGP ile birleşerek AP'ne destek sağlamaları, çok sınırlı bir muhalefet karşısında, parlamentoyu "teslimiyetçi" bir görünüme sokmuştur.

12 Mart döneminden siyasete dönüş aslında Talu hükümetiyle başlamış ise de, bu sürecin doruk noktası, Ekim 1973 seçimleridir. Hiçbir partiye tek başına hükümeti kurma olanağı vermeyen seçim sonuçları karsısında, Ocak 1974'te, CHP ile MSP bir karma hükümet kurmuşlardır. Bu koalisyon dönemi, genellikle kamusal kesimin önem kazandığı ve özellikle, halk sektörünün düşünce düzeyinde ortaya çıktığı bir dönemdir, Eylül'de hükümetin istifası üzerine, Kasım 1974'te Sadi Irmak, hükümeti kurmakla görevlendirilmiş, nihayet, Mart 1975'te, Demirel başkanlığındaki AP - MSP - CGP - MHP dörtlüsünden oluşan Birinci MC hükümeti kurulmuştur. 1977 seçimleri neticesinde, kendisine koalisyon ortağı bulamayarak bir azınlık hükümeti kurmayı deneyen CHP'nin Temmuz'da güvenoyu alamaması sonucunda, AP - MSP - MHP'den oluşan İkinci MC hükümeti kurulmuştur. İkinci MC tarafından hazırlanan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 29 Kasım 1977'de kabul edilmiştir.

Bu dönemde, 1973 seçimlerinin parlamentoya yansıması çok boyutlu olmuş, hükümetler uzun süre kurulamamış, kurulduğu zaman da kısa ömürlü olmuştur. MC hükümetleri, yine bu dönemde oluşturulmuştur. Yürütme ise, iktidar tabanını oluşturan çeşitli partilerin ve bağımsızların talepleri karşısında, zaman zaman siyasal çaresizliğe düşmüştür. 1977'de AP, sağ'ı biraz toparlayabilmişse de, bu toparlanmayı, temel felsefesinden taviz vererek sağladığı için, grubunda disiplin kuramamıştır.

Öte yandan, 1970'lerin ortalarından başlayarak, yoğun bir toplumsal ve ekonomik bunalım yaşanmaya başlanmıştır. 1974 yılında petrol fiyatlarının olağanüstü düzeyde artması, ülkenin dış ödemeler dengesinin bozulması ile dışa bağımlı ekonominin geçirdiği sarsıntı yanında, 1975'te Türkiye'deki ulusal birliğin "cepheleşme" ile zedelenmesi, Türk dış politikasında yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur.

1972- 1977 dönemi, siyasi karar organlarının özünde benimsemedikleri bir planın uygulanması, daha doğrusu uygulanmaması ile geçmiştir. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Birinci Erim hükümeti tarafından, bir toplumsal ve siyasal bunalım (12 Mart 1971) döneminde, 22 yıllık bir perspektif içinde ve daha ziyade uzun vadeli tercihler ön plana alınarak hazırlanmış, daha sonra kurulan Melen hükümeti döneminde tekrar görüşülerek 26 Ekim 1972'de kabul edilmiştir. Ancak, 1973 seçimlerinin ertesinde kurulan CHP - MSP hükümetinin programı açıklandıktan sonra, hükümet programı ile Üçüncü Beş Yıllık Plan politikalarındaki karşıtlıklar, uygulamada çözümlenmesi gereken bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Zira, Üçüncü Plan, özel bir siyasal ortamda hazırlanmıştır ve bu ortamın özelliklerini yansıtmaktadır. Planın seçmelerini, Plana olumlu oy veren siyasal partiler bile benimsememiştir. Bu geçiş döneminde, siyasal seçmeler berrak olmadığı gibi, bürokratik mekanizma üzerindeki siyasal kontroller de yüksek değildir. Netice itibariyle, Üçüncü Plan bir siyasal boşluk içinde hazırlanmıştır. Bu nedenle, bürokrasinin bir kesimi bu Planın şekillenmesinde etkili bir rol oynayabilmiştir. Esasen, geçiş dönemi sonrasında hangi parti iktidara gelirse gelsin bu Plana uymayacağı açıkça bellidir. Nitekim, partiler, bu hususu henüz Planın TBMM'deki görüşmelerinde ifade etmişlerdir. Türk planlama deneyiminde, bürokratik kesimin, hazırlayacağı planla uzun vadeli politik seçmelere bazı sınırlar koyabileceği düşüncesi, aslında, Birinci Beş Yıllık Plan döneminde, plan kavramı üzerinde yaratılan havanın doğurduğu ciddi bir yanılgıdır.

Sözü edilen bu nedenlerle, Üçüncü Beş Yıllık Plan, birçok yönüyle ilk iki Plandan farklıdır. Planda, yeni bir uzun dönemli gelişme stratejisi saptanmıştır. Üçüncü Kalkınma Planı; 15 yıllık bir perspektifin son beş yıllık dilimini oluşturması gerekirken, 22 yıllık bir perspektifin ilk beş yıllık dilimi olarak hazırlanmak zorunda kalmıştır. Bunun nedeni, Plan Stratejisinin "giriş" bölümünde şöyle ifade edilir. "Birinci ve İkinci Beş Yıllık Planlar ile ulaşılan sonuçlar, kazanılan tecrübeler, karşılaşılan sorunlar ve ortaya çıkan yeni durumlar, Üçüncü Beş Yıllık Planın yeni bir perspektif içinde hazırlanmasını gerektirmiştir. Özellikle, Ankara Antlaşması çerçevesinde Avrupa Ekonomik Topluluğuna katılmaya geçişi düzenleyen Katma Protokol, kalkınma politika-

sının yeniden gözden geçirilmesini zorunlu kılmıştır."[153] Üçüncü Planın; AET'ye tam üyeliği sağlamaya yönelik bir uzun dönem stratejisi geliştirirken, içsel etmenleri aynı amaç doğrultusunda harekete geçirmek üzere, bir kısım "reform" önerilerine, köklü değişiklik istemlerine yer verdiği görülmektedir.

Uzun dönem yaklaşımı, sınai üretim yapısını değiştirerek hızlı büyümenin sağlanmasında kamu kesiminin öncülüğünü vurgulamaktadır. Özel kesim ise, daha çok özendirilecektir. Uzun dönemde gelişmenin yürütücü gücünün kamu kesimi olması, kesinlikle, özel kesime karşı bir nitelik taşımamaktadır. Bunun yanında, Plan, amaçlarının gerçekleştirilmesi için, "kısa dönemde bazı iktisadi ve sosyal haklarda özüne dokunulmaksızın ciddi ve disiplinli fedakârlıkların benimsenmesini zorunlu" görmektedir.[154] Denilebilir ki, planlı dönemin başında işçi kesiminin elde ettiği toplu iş sözleşmesi ve grev haklarının özel sermaye birikimini sınırlandırdığı yönündeki şikâyetler, on yıllık bir uygulamadan sonra Plana yansımaktadır.

b) Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı TBMM Görüşmeleri

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının, Plan Karma Komisyonu (21.9.1972-4.10.1972), Cumhuriyet Senatosu (9.10.1972- 14.10.1972) ve Millet Meclisi Genel Kurul görüşmelerinde (18.10.1972-26.10.1972) esas olarak Planın; bürokratik bir zihniyetle hazırlandığı, sanayileşme için her türlü, fedakârlığı göze aldığı ileri sürülmüş ve 22 yıllık bir perspektif gözetilerek hazırlanması eleştiri konusu olmuştur.

Bunun yanında AET ile olan ilişkiler ve Katma Protokol hükümleri üzerinde durulmuş,[155] gelir dağılımı ile ilgili olarak getirilen ilke ve önerilerin "katlanılabilir olmadığı" ifade edilerek, karma ekonomi içerisinde kamu ve özel sektörün payı eleştirilmiştir.[156] Ayrıca, toprak reformu konusu ile petrol ve diğer stratejik madenlerin aranması konusu üzerinde durulmuştur. Yine, daha önceki plan görüşmelerinde olduğu gibi,

---

[153] Op.cit., "ÜBYKP Hedefleri ve Stratejisi," s. 39, Bkz. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), s. 128.

[154] İbid., s. 980

[155] Millet Meclisindeki görüşmelerde, Planın öngördüğü yatırım ve sınaileşme hedeflerine ulaşılabilmesinde, AET ile kurulan yeni ilişkilerin ve bu konuda üstlenilen yükümlülüklerin engel teşkil ettiği belirtilmiştir. MMTD., C. 27, 19.10.1972, s. 573.

[156] Plan Stratejisinde ekonomi sisteminin etraflı bir şekilde ortaya konmadığı, devlet ve özel sektörün girişim alanının belli ölçüler ile ayrılmamış olduğu ileri sürülmüştür. İbid., 18.10.1972, s. 431

Planın incelenmesi için parlamenterlere yeterli sürenin tanınmadığı ve Plan taslağının yeterince ele alınamadığı ileri sürülmüştür.

Planın, Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi Genel Kurul görüşmelerinde, ayrıca, "plan" ve "kalkınma" kavramları ele alınarak kalkınmanın tek göstergesinin GSMH'daki artış olamayacağı ifade edilerek Planda tespit edilen kalkınma hızı eleştirilmiş, ülkenin, daha büyük bir kalkınma hızını gerçekleştirebilecek potansiyele sahip olduğu belirtilmiştir.

Üçüncü Beş Yıllık Plan görüşmelerinde, bu Plan döneminin "siyasal gelişme yönü" kısmında da söz edildiği gibi, Plana sahip çıkılmadığım biliyoruz. Öte yandan, politikacıların plan kavramından yana görünseler de, aslında "planlama"ya pek taraftar olmadıklarını burada belirtmek gerekir. Nitekim her üç planın parlamento görüşmelerinde tartışma konusu yapılan, karma ekonomi sistemi içerisinde kamu ve özel sektörün payı üzerinde yürütülen; özel sektör faaliyetlerine sınır getirildiği veya kamu kesiminin yatırım payının fazla yüksek tutulduğuna yönelik eleştiriler, esas olarak, siyaset adamlarının planlama konusundaki bu yaklaşımından kaynaklanmaktadır.

Plan üzerine yapılan eleştirilerde Demokratik Parti'nin eleştirisi önemli olmakla beraber, en sert eleştiri, CHP'den gelmiştir.

4. DÖRDÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1978-1982) DÖNEMİ

a) Dönemin Siyasal ve Ekonomik Gelişme Yönü

Ocak 1978 - Ekim 1979 dönemi, Aralık 1977'de yapılan seçimlerin ertesinde, CHP'nin; CGP, Demokratik Parti ve AP'den istifa eden onbir milletvekili ile kurduğu koalisyonun özelliklerini taşımaktadır. Nitekim, bu kıl payı iktidar, yoğun ekonomik ve sosyal çalkantılarla dolu iki yıl boyunca CHP'ne yürütme açısından hiç rahatlık sağlamamış, bağımsız bakanların talepleri, kendi parlamento grubu hiziplerinin politikaları açısından oldukça sınırlı bir yönetim uygulaması yaşanmıştır.

Öte yandan, ekonomik bunalım; dış ödeme güçlüğü enflasyon ve işsizlik gibi geleneksel göstergeleriyle, fakat önceki bunalımlardan daha ağır bir nitelik taşımaktadır. Bununla birlikte, ekonominin bunalıma sürüklenmesinin ana nedenlerini üretim yapısında aramak gerekir. Sınai üretim yapısı, sınai ürünlerin dışsatımına olanak vermemiş, buna karşılık, sanayi üretimi için, giderek artan oranda dışalım gerek-

miştir. Bu durum, fiyat artış hızının giderek yükselmesine neden olmuştur.

CHP iktidarı döneminde, İkinci MC hükümetinin yürürlüğe koyduğu ilk Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı iptal edilmiş, 29 Kasım 1978'de kabul edilen ikinci Dördüncü Beş Yıllık Plan, bu nedenle bir yıl gecikme ile ve bir ekonomik ve siyasal bunalım döneminde yürürlüğe konulmuştur. Genel nitelikleriyle ve amaçlarıyla Dördüncü Plan, doğal olarak ilk üç planın bir uzantısıdır. Bununla birlikte, Planda dışsatımın artırılması somut bir amaç niteliği kazanmış, ayrıca, Üçüncü Plandan farklı olarak, AET'ye üyelik kaygısıyla hazırlanmamıştır. Dördüncü Plan, dış ticarette çoklu ilişkilere yönelmeyi, gelişmekte olan ülkelerle ekonomik ilişkilerin artırılmasını, buna karşılık AET ile ilişkilerin "bir süre" dondurulmasını öngörmüştür.[157] Ancak, Planın, daha ikinci uygulama yılının başında, 1980'de AP hükümeti o yıl içinde AET' ye tam üyelik için başvuracağını açıklayacaktır.

Planın amaçlanan sektörel büyüme hızları içerisinde tarım kesiminin büyüme hızı daha yüksek tutulmuş, sanayiin büyüme oranı ise azaltılmıştır. Bunun nedenleri arasında, o yıllarda tarım kesiminin nispeten daha hızlı bir dönüşüm göstermesi ve ekonomik bunalımın daha çok sanayi kesimini etkilemesi sayılabilir. Bunun yanında, Dördüncü Plan, sanayide, "yapısal değişimi ve dönüşümü gerçekleştirmeyi"[158] amaçlamaktadır. Dolayısıyla, İkinci Planda başlatılan ve Üçüncü Planda somutlaştırılan üretim yapısının değiştirilmesi amacı, Dördüncü Planda da sürdürülmektedir. Planın önemli amaçlarından biri de, ekonomik büyümenin, daha eşitlikçi bir gelir bölüşümüyle birlikte sağlanmasıdır. Bu amaçla çeşitli politikalar geliştirilmiştir.

Sonuç itibariyle, ekonomik bunalımdan çıkışı ve bunun siyasal bunalıma dönüşmeden aşılmasını, bir yandan hızlı ekonomik gelişmeye ve sınai üretimde yapısal değişmeye, diğer yandan da giderek demokratikleşmeye bağlayan Dördüncü Plan, bu nedenle, çok yönlü bir nitelik taşımaktadır. Planın en önemli ve olumlu yönü demokratikleşme sürecini, ekonomik gelişmeyle eşanlamlı bir biçimde yürütmeyi öngörmesidir.

Ekim 1979'da yapılan ara seçimlerde halk desteğini kaybeden Üçüncü Ecevit hükümeti istifa etmiş, MSP - MHP desteğiyle, Altıncı Demirel kabinesi kurulmuştur. Türk siyasal tarihinde ilk kez kurulan AP azınlık hükümeti de, belirsiz parlamento iradesi karşısında, 22 Ay-

---

[157] Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1978-1982), s. 206.

[158] İbid., s. 206.

ilk CHP iktidarı döneminde olduğu gibi, "yürütme" açısından büyük tahditlerle karşılaşmıştır.

1960 sonrası planlı kalkınma döneminde, ekonomi, planlarda öngörülen politikaların, 1970'li yılların sonuna dek uygulanmasına tanıklık etmiş, ilk üç planın uygulanması, belli ölçüler içinde sağlanmıştır. Daha sonraki yıllarda giderek ağırlaşan ekonomik ve siyasal bunalımın etkisiyle, plan uygulaması bir tarafa bırakılmıştır. Bu olgu, Dördüncü Plan için tümüyle geçerlidir. Dördüncü Plan döneminde, 24 Ocak 1980 "Ekonomik İstikrar Tedbirleri" ile "İstikrar Programı" uygulamasına geçilmiştir.

b) Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı TBMM Görüşmeleri

Dördüncü Beş Yıllık Plan görüşmelerinde, Planın, Yüksek Planlama Kurulu ile Bakanlar Kurulu'nda yeterince tartışılmadığı, görüşmelerin ise kamuoyuna yansıtılmadığı ileri sürülerek, Dördüncü Planda, kamu sektörüne büyük ağırlık verildiği belirtilmiş, kalkınma hızı eleştirilmiştir. Bunun yanında, Planın, sloganlara dayandığı görüşü, muhalefet partilerinin sözcüleri tarafından savunulmuştur. Yine, beş yıllık kalkınma planlarının belirlenen hedeflere ulaşamamasında (hep söylendiği gibi) uygulamadaki başarısızlığın payı bulunduğu ileri sürülmüş, esas nedenin, "siyasi istikrarsızlık" olduğu ortaya konulmuştur.

Dördüncü Planın, Plan Karma Komisyonunda (3.11.1978-8.11.1978), Cumhuriyet Senatosu (15.11.1978-19.11.1978) ve Millet Meclisindeki (22.11.1978-29.11.1978) görüşmelerinde, Türkiye'deki planlı kalkınma deneyiminin vardığı noktayı göstermesi bakımından ilginç bir soru gündeme getirilmiş, "plansız, bir ekonomi izlenseydi, ekonomi mevcut durumdan daha iyi mi olurdu veya bugünkü durumdan daha kötü bir noktaya da gidebilir miydi" sorusu tartışılmıştır... Ancak plan fikrini terketmemenin esas olduğu, sonuç olarak teslim edilmiştir.

Cumhuriyet Senatosu Genel Kurlundaki görüşmelerin, gerek plan uygulamalarının değerlendirilmesi, gerek Plan - Anayasa ilişkisi ve gerekse Dördüncü Plandaki teknik detayların ele almışı bakımından, Millet Meclisindeki görüşmelere oranla daha yapıcı ve seviyeli geçtiğini belirtmek gerekir. Senatoda sürdürülen görüşmelerde plan uygulaması üzerinde önemle durulmuş, planlı dönemde öngörülen hedeflerin gerçekleşememesi uygulamadaki başarısızlıkla ilişkilendirilmiştir.

Senato Genel Kurul görüşmelerinde, ayrıca, muhalefet parti sözcüleri, ısrarla, 1978 yılının plansız ve programsız geçirildiğini, Planın aşırı "devletleştirmeci" olduğunu ve özel teşebbüsü hiçe sayan bir dev-

letçiliği öngördüğünü ileri sürmüşler, “Anayasaya aykırılık" iddiasını tekrarlamışlardır. Aslında eleştirilerin yapısında, dört plan dönemi boyunca pek birşey değişmemiştir. Nitekim CHP adına söz alan Besim Üstünel, plan konusundaki eleştirilerde, hâlâ, 1962 yılında Birinci Plan üzerine yöneltilmiş olan eleştirilerin yanlışlığı ve haksızlığı seviyesinde kalındığını hatırlatmıştır.[159] Yine, tabii üye Suphi Karaman’ın, Dördüncü Plan görüşmelerinin takvimi konusunda yaptığı eleştiri önemlidir.

S. Karaman'a göre, Plan görüşmelerinin Kasım ayı içerisinde Meclis gündemine alınması, görüşme takvimi açısından oldukça geç kalmış bir olaydır. Karaman, Kasım ayı sonunda bütçelerin Yasama Meclisine verilmesi, bütçelerin programlara, programların planlara dayalı bulunması ilkesi karşısında, plan müzakerelerinin en az üç - beş ay geç kalmış bir durumda bulunduğunu hatırlatmış, bu uygulamanın, parlamentoyu, bir ölçüde “yasak savma" durumuna soktuğunu haklı olarak ileri sürmüştür.[160]

Millet Meclisinde, 22.11.1978'de başlayan Genel Kurul görüşmelerinde Plan üzerine yöneltilen eleştiriler, yukarda da söz edildiği üzere, yapıcı olmaktan hayli uzak ve plan konusunun dışında kalmıştır. Görüşmelerde, özellikle, parti grupları adına söz alan konuşmacılar, partilerinin görüşlerini ifade etmek için, plan görüşmelerini kullanıyor eğilimindedirler. Nitekim yapılan eleştiriler de, Plan metni ile ilgili olmayıp, iktidar partisine (CHP) yönelik “sataşmalar"dır... Plan üzerine yapılan konuşmalar, plan konusunun dışına taşmıştır. Kuşkusuz, bu bir ölçüde, planın nihai olarak bir siyasi belge olduğu gözönüne alındığında, doğaldır. Ancak, muhalefet partileri grup sözcülerinin yönelttiği eleştiriler, bu amacın oldukça ötesine geçmiştir.

Millet Meclisi Genel Kurulunda sürdürülen Plan görüşmelerinin muhalefet tarafından türlü şekilde engellenmesi ve bunun sonucunda, görüşmelerin, hukukça tanınan süreyi aşması (görüşmeler, 29 Kasım'da bitmemiş, gece yarısı da devam etmiştir) üzerine Meclis Başkanlığına önerge verilmiş ve önerge üzerinde tartışılmıştır. Konuyla ilgili olarak, MHP Genel Sekreter Yardımcısı Yaşar Okuyan, Cumhuriyet Gazetesinin muhabirinin, “engelleme mi yapıyorsunuz” sorusunu şöyle cevaplandırmıştır : “MHP olarak Planı engellemekten şeref duyarız. Böylece
4. Planı geciktirip 30 Kasım’da Meclise sunulacak olan Bütçenin Plana dayanmamasını sağlayacağız."[161]

Türkiye Büyük Millet Meclisindeki plan görüşmelerinin (I - IV) tümünden elde ettiğimiz sonuç, parlamentodaki siyasal renklilik ve di-

---

[159] CSTD., 18.11.1978, s. 389.

[160] İbid, 17.11.1978, s. 310.

[161] Cumhuriyet Gazetesi, 29.11.1978.

namizmin plan görüşmeleri ve dolayısıyla kalkınma planları üzerinde, parlamentonun sadece bir tescil organı gibi davranmayıp, etkili olduğudur. Sözü edilen bu etki, İkinci Plan görüşmelerinde açıkça izlediğimiz gibi, plandaki politikaların daha da rasyonelleştirilmesi ve geliştirilmesi yönünde olabilmektedir. Bunun yanında, plan görüşmelerinde (Dördüncü Plan görüşmelerinde olduğu gibi) planlara pek bir katkının sağlanamaması ve planların sahipsiz bırakılması da (Üçüncü Plan bunun örneğidir) mümkün olabilmektedir. O halde önemli olan, parlamentoda, iktidar karşısındaki muhalefet partilerinin, bu güçlerini iyi kullanabilmeleri ve plan üzerinde (plan nihai olarak siyasi bir belge olsa da), en az iktidar kadar sorumlu ve söz sahibi olmaları gerektiğini gözardı etmemelidir.

Bu kısa değerlendirme de, 1963 - 1983 döneminde hazırlanan dört kalkınma planının, dönemin siyasal ve toplumsal yapısından bağımsız olarak ele alınıp değerlendirilemeyeceğini göstermektedir. Bu bakımdan, kalkınma planlarının parlamento görüşmeleri; planlamanın siyasal çerçevesi ortaya konulurken, dönemin siyasal ve ekonomik gelişme yönü içerisinde anlam kazanmakta ve sözü edilen çerçeveyi böylece tamamlamaktadır.

SONUÇ

Planlama mekanizmasının; 1960 - 1980 deneyimi içerisinde değerlendirilmesinden, plan mekanizmasının Planlama Örgütü ve Parlamentoda işleyen siyasi mekanizmadan etkilendiği görülmektedir. Bu noktada plan hazırlığında, hedef ve stratejinin saptanması aşamasında Örgüt içerisinde işleyen siyasi mekanizmayı daha etkili kılmak açısından, YPK üzerinde özellikle durulmuş, Kurul'a yeni bir “yapı" kazandırmanın gerekliliği ifade edilmiştir.

Planların parlamentoda görüşülerek yürürlüğe konulması aşamasında işleyen siyasi mekanizmayla ilgili olarak, parlamentonun kalkınma planları üzerinde etkili bir denetim yapabilmesi, siyasi mekanizmanın daha etkili işleyebilmesi amacıyla, plan hazırlığında uyulması gereken bir “direktif" olarak önem taşıyan hedef ve strateji belgesinin, planın hazırlanmasından önce, parlamentoya sunulması, bir “çözüm" olarak gösterilmiştir. Parlamentonun görüş ve onayına sunulacak belgenin, kapsamı ve görüşme usulü üzerinde öneriler getirilmiştir.

Yine, planların yasama organında görüşülerek yürürlüğe konulması aşamasında işleyen siyasi mekanizmaya ilişkin olarak, "onama’nın, parlamentonun plan görüşmelerine katılmasını düzenlemek için bir

"yol" olduğu, bu görüşmelerde yasama - yürütme ilişkilerini düzenlediği gözönüne alınarak, 77 sayılı Kanunun getirdiği onama biçimi üzerinde durulmuştur. Parlamentodaki görüşmelerin daha yapıcı geçebilmesi amacıyla, plandan önce stratejinin parlamentoya sunulması yanında, yürürlükteki onamanın eksikliklerini giderecek yeni bir onama biçimi üzerinde durulması gerektiğine dikkat çekilmiştir.

Kalkınma planlarının (I., II., III., IV.) TBMM'de ele alınması sırasında, plan üzerinde yapılan görüşmeler dolayısıyla, iktidar ve muhalefete mensup parlamenterlerin ilişkileri üzerinde durulması, planların hazırlandığı ve yürürlüğe konuldukları dönemin siyasal yapısı içerisinde değerlendirilmesi açısından yararlı olmuştur. TBMM'deki plan görüşmelerinin tümünden elde edilen ve konumuz açısından önemli olan sonuç, parlamentodaki "çoğulcu" yapının plan görüşmeleri ve dolayısıyla kalkınma planları üzerindeki etkisidir.

Biliyoruz ki, siyasal mekanizmanın belli bir iktisadi yöntem (planlama mekanizması) dolayısıyla gireceği durumları incelemek, plan deneyiminin değerlendirilmesinde araç olarak önem taşıdığı gibi, Türk plan uygulamasının sonrası için de büyük önem taşımaktadır.

KALKINMADA ÖNCELİKLİ YÖRELERİN BELİRLENMESİ VE YATIRIMLARLA TEŞVİKLERİN BU YÖRELER AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

İsmail SARICA
DPT Uzmanı

A. Kavram Olarak Kalkınmada Öncelikli Yöreler

Bir ülkenin çeşitli bölgeleri arasındaki gelişmişlik farkları sadece ekonomik yapıda değil, önemli ölçüde ekonomik göstergelere bağlı olmak üzere toplumsal ve kültürel alanlarda ve değişmeye uğrayacak diğer boyutlarda da belirlenmektedir. Gelişmişlik kavramının çok boyutlu oluşu, olayı tek bir değişkenle açıklamak yerine, pek çok değişkenin ortak bir sonucuna göre açıklamayı gerektirmektedir.

Cumhuriyet hükümetlerinin programlan gözden geçirildiğinde, ülkenin geri kalmış yörelerinin ve bu arada Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin kalkındırılmasına yönelik çabaların vurgulanarak dile getirildiği görülür. Ne var ki, imparatorluktan Cumhuriyet e İstanbul ve İzmir gibi büyük kentlerde veya bunlara çok yakın yerlerde kurulu sınırlı sayıda sınai tesis kalmıştır. Ve denilebilir ki Anadolu, ancak Ankara'nın Başkent seçilmesiyle gelişme sürecine girebilmiştir. Kısacası Cumhuriyet hükümetlerinin yapacakları o kadar çok iş vardır ki, ülke baştan başa o kadar çok gelişme özlemi içindedir ki, bölgeler arası gelişme farkı diye bir sorun, özel bir sorun olarak söz konusu değildir.

Bir ülkede ulaşım ağı iyi değilse, o ülkede pazara açılmak zordur. Tarımsal üretimin tarımsal sanayiye aktarılması ve sanayileşme sürecinin hızlanması, tüm kesimlerde kalkınmanın gerçekleşebilmesi, öncelikle ulaşım ağının yeterli olmasıyla ilgilidir. "Anayurdu demir ağlarla dört yandan örmek" ve ülkenin doğusuyla batısı, kuzeyi ile güneyi arasında karayollarını yapmak, Cumhuriyet hükümetlerinin programlarında temel hedefler olarak yer alır. Bu temel hedeflere belli ölçüde ulaşılabildikten sonradır ki "Doğu illeri ile bu iller kadar geri kalmış diğer illerin ihtiyaçlarının ön planda tutulması" gündeme gelmiştir.

Planlı kalkınma döneminin ilk yıllarından başlayarak, belli ölçülere göre geri kalmış yörelere özel bir önem verilmekle birlikte, illere göre ilk belirleme 1968 yılında olmuştur.

1968 Yılı Program Kararnamesinde Adıyaman, Ağrı, Artvin, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Gaziantep, Gümüşhane, Hakkâri, Kars, Malatya, Kahramanmaraş, Mardin, Muş, Siirt, Sivas, Tunceli, Şanlıurfa ve Van illerinden oluşan 22 il, Doğu Anadolu Bölgesi olarak tanımlanıp belirlenmiştir.

Bu belirlemeden amaç, bu yörede Kalkınma Planı ve Yıllık Programlara uygun olarak yapılacak her türlü yatırımlarda, yatırım indirimi uygulamasını etkili bir araç olarak kullanmaktır.

Kalkınma Planlarında, çeşitli gelir grupları ve yöreler arasında dengeli bir gelişme sağlamak temel amaç olarak dile getirilmiştir. Kalkınmada Öncelikli Yörelerin bu amaç doğrultusunda gelişmelerini sağlamak, gerekli araştırmaları yapmak, ihtiyaçlarını belirlemek, bölgeye götürülecek yatırım projelerinin yer seçimine esas olacak görüşü vermek, götürülecek hizmetlerin programlanmasına ait koordinasyonu sağlamak ve değerlendirmekle görevli olmak üzere, Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde, 1971 yılında Bakanlar Kurulu Kararıyla "Kalkınmada Öncelikli Yöreler Dairesi" kurulmuştur. Bu birimin adı şimdi "Kalkınmada Öncelikli Yöreler Başkanlığı" dır.

Başkanlığın (Dairenin) ilk işi, kalkınmada öncelikli yöreleri bilimsel ölçüler içinde belirlemeye yardımcı olacak çalışmaları yapmak olmuştur.

B. Kalkınmada Öncelikli Yörelerin Belirlenmesinde Kullanılan Göstergeler

Kalkınmada Öncelikli Yörelerin bilimsel yöntemlerle belirlenmesi, konu ile ilgili Başkanlığın temel görevleri arasındadır. Ayrıca, bir yörenin gelişmişlik düzeyinin diğer yörelere göre zaman içinde göstereceği değişme bu göreve süreklilik kazandırmaktadır. Örnek olarak, ilk araştırmada kalkınmada öncelikli yöreler kapsamına giren bazı iller, sonraki araştırmalarda bu yöreler kapsamı dışında kalmışlardır. Bu yüzden, belli aralıklarla kalkınmada öncelikli yörelerin yeniden belirlenmesi gerekmektedir.

Devlet Planlama Teşkilatı Kalkınmada Öncelikli Yöreler Başkanlığınca yapılan ilk araştırmada 8 gösterge kapsamında 53 değişken kullanılmıştır.

Göstergeler öncelikle belirlenerek, bunların sosyo-ekonomik gelişmeyi tam olarak yansıtmasına dikkat edilmiştir. Çeşitli kaynaklardan elde edilen değişkenlerin, göstergelerin anlamlılığını tam olarak yansıtmasına dikkat edilmiştir.

Toplanan bilgiler birbirlerine oranlanarak değişken haline getirilmiş ve oranlama işlerinde ana bilgilerin değerinin kaybolmamasına da ayrıca dikkat edilmiştir. Bu amaçla bilgilerin birbiriyle uyuşur nitelikte olmasına ve oranlamadan elde edilecek sonuçların anlamlılığına önem verilmiştir. Örnek olarak, ilkokul öğrenci sayısı, tüm nüfusa değil çağ nüfusuna oranlanarak daha anlamlı bir duruma getirilmiştir.

8 ana grup altında toplanan göstergeler şunlardır :

a) Sanayileşme ve Madencilik Göstergesi,

b) Ticaret ve Mali Göstergeler,

c) Tarımda Gelişme ve Modernleşme Göstergesi,

d) Sosyal ve Kültürel Gösterge,

e) Sağlık Göstergesi,

f) Eğitim Göstergesi,

g) Demografi Göstergesi,

h) Haberleşme ve Ulaşım Göstergesi.

Bu göstergeler kapsamındaki 53 değişken ise şunlardır:

(a) Sanayileşme ve Madencilik Göstergesi

(1) Maden + İmalat Sanayii Yatırımları / Toplam Yatırımlar (Program Yatırımları)

(2) Program Yatırımları / İl Nüfusu

(3) Sanayide Kullanılan Elektrik Enerjisi

(4) Input / Output Ratio

(5) Katma Değer / Toplam Çalışanlar

(6) Düz İşçiler / Toplam Çalışanlar

(7) Katma Değer / İşletme Sayısı

(b) Ticarî ve Malî Gösterge

(1) Banka ve Sigorta Muamele Vergileri / Banka Şube ve Ajan Sayısı

(2) Banka Hesap Sayısı / Toplam Nüfus

(3) Banka Mevduat Hacmi / Banka Hesap Sayısı

(4) Ticari Krediler / Toplam Nüfus

(5) Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Transferler / Toplam

(6) Gelir Vergileri / Sanayi + Hizmetler Toplam Nüfus
(7) Banka ve Banker Gider Vergisi

(c) Tarımda Gelişme ve Modernleşme Göstergesi

(1) Tarımsal Hasıla / Toplam Nüfus
(2) Sulanan Arazi / Ekili Arazi
(3) Ekili Arazi / Gübre Tüketimi
(4) Et + Süt Üretimi / Toplam Nüfus
(5) Tarım Kredi Kooperatiflerinin Dağıttığı Kredi / Üye Sayısı
(6) Tarım Kredileri / Toplam Tarım Nüfusu
(7) Tarımda Ortalama İşletme Büyüklüğü
(8) Gross Output / Aile Sayısı
(9) Hasıla / Toprak
(10) Gini Concentration Ratio
(11) Ekili Arazi / Traktör Kapasitesi

(d) Sosyal ve Kültürel Gösterge

(1) İl Nüfusu / Toplam Radyo Alıcısı
(2) Aydınlatmada Kullanılan Elektrik / İl Belediye Nüfusları
(3) Adli Bildirim Sayısı / Toplam Nüfus
(4) Toplam Nüfus / Sosyal Sigortalı Sayısı
(5) Okunan Gazete Sayısı
(6) Park, Otel, Lokanta Adedi
(7) İnşaat m^2 (alınan ruhsatlara göre)

(e) Sağlık Göstergesi

(1) İl Nüfusu / Görülen Bulaşıcı Hastalıklar
(2) Doktor Başına Nüfus
(3) Hasta Yatak İşgal Oranı
(4) Tedavi Kurumlarına Müracaat / Toplam Nüfus
(5) Sağlık Yatırımları (program) / Toplam Nüfus
(6) Eczane Sayısı / Toplam Nüfus
(7) Toplam Nüfus / Aşılanan Kişi Adedi

(f) Eğitim Göstergesi

(1) Okur Yazar Nüfus / 6 ve Daha Yukarı Yaştaki Nüfus
(2) 7-11 Yaş Nüfusu / İlkokul Öğretmen Sayısı
(3) Eğitim Yatırımları (program) / Toplam Nüfus

(g) Demografi Göstergesi

(1) Hektar Başına Düşen Nüfus
(2) (10.000+) Yerler Nüfusu / Toplam Nüfus
(3) Toplam Nüfus / Konut Olarak Kullanılan Yer Sayısı
(4) Toplam Nüfus / Ölü Sayısı
Nüfus Artış Hızları

(h) Haberleşme Ulaşım Göstergesi

(1) Bir Taşıta Düşen Nüfus
(2) Bir Km. Yola Düşen Arazi
(3) İl İçi Haberleşme Maddeleri / Toplam Nüfus
(4) Toplam İl Nüfusu / Telefon Abone Sayısı
(5) (Ton x Km) Taşman Yük

Bu 53 değişkenin kullanılmasında bazı noktalara dikkat edilmiştir. Görüldüğü gibi değişkenlerin tümünün gelişmeye olumlu etkisi yoktur. Olumlu etkisi olanlar (+), olumsuz etkisi olanlar (—) işaretle kullanılmışlardır.

Eksi işaretli değişkenleri oluşturan "oran" ya da "mutlak sayılar"m A ilinde B iline göre yüksek olması durumunda, A ilinin B ilinden daha az gelişmiş olduğu varsayılmıştır. Artı işaretli olan değişkenlerde ise aksine bir durum sözkonusudur.

İllerin gelişmişlik sıralamasına temel oluşturan ilk araştırmadan sonra 1979, 1981 ve 1985 yıllarında yeni araştırmalar yapılmıştır. Bu araştırmalarda illerin gelişmişlik sıralamasını daha sağlıklı bir biçimde ortaya koymak için yöntem, gösterge ve değişkenler itibariyle değişik çalışma ve uygulamalar yapılmıştır.

Bu çalışmaların sonuçlarına göre kalkınmada öncelikli yörelerin kapsamına giren illerde de değişiklikler olmuştur.

C. Kapsam Olarak Kalkınmada Öncelikli Yöreler

Daha önce de belirtildiği gibi, Kalkınmada Öncelikli Yöreler 28 Şubat 1963 tarih ve 202 sayılı Kanun gereğince ilk olarak 1968 Yılı Program Kararnamesi ile Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerini kapsayan 22 il olarak belirlenmiştir. 1969 yılında bu illere Edirne'nin katılması ile il sayısı 23'e çıkmıştır. 1972 yılında ise, Ülkenin diğer bölgele

rinde 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 İli'nin girmesiyle 41 il ve 48 ilçe olan kapsam, 1978'de Edirne'nin çıkışı ile tekrar 40 il ve 48 ilçeye inmiştir. 1979'da ise Nevşehir İlinin katılmasıyla 41 'e çıkan il sayısına karşı, Kalkınmada Öncelikli Yöreler kapsamına alınmış olan ilçeler bu kapsamdan çıkartılmıştır. 1980 Yılı Program Kararnamesinde ise Denizli İli'nin çıkartılmasıyla Kalkınmada Öncelikli Yöreler 40 il olarak ilan edilmiştir. Bu duruma göre, Kalkınmada Öncelikli Yöreler Ülke coğrafi alanının % 57.16 sını (442.890 Km^2) toplam ülke nüfusunun ise % 38.97 sini (17.620.154) kapsamaktadır. 1981 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 km^2), toplam ülke nüfusunun ise % 25.4 ünü (11.355.167) kapsamaktadır.

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

1981'de birinci derecede öncelikli 20, ikinci derecede öncelikli 5 olmak üzere toplam 25 il olan Kalkınmada Öncelikli Yöreler, 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 belirlenmiştir. 1984'te kapsama katılan iller Artvin ve Tokat'tır.

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

Kalkınmada Öncelikli tiler 1985'te 28'dir. 13 u birinci derecede 15'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.

Son duruma göre Kalkınmada Öncelikli Yöreler Türkiye nüfusunun % 27,4'ünü ve toplam coğrafi alanın % 44,6'sını oluşturmaktadır.

D . Kalkınmada Öncelikli Yörelerin Önemli Bir Bölümü olarak Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri 20 il olarak düşünüldüğünde, bu bölgeler ülke coğrafi alanının % 34.6'smı, ülke nüfusunun ise % 20.8'ini oluşturmaktadırlar. Bu kapsamın, coğrafi bölgeler anlamındaki kapsamdan az da olsa ayrıcalığı vardır.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri Kalkınmada Öncelikli yöreler açısından özel bir önem taşımaktadır. Öncelikle şu belirtilebilir ki, birinci derecede öncelikli illerin tümü bu bölgededir. Bu bölgelerden Doğu Anadolu; bir başka deyişle Elazığ, Muş ve Van gölü ekseni kuzeyinde kalan bölüm, ortalama yüksekliği 1750-2000 m. arasında olan bir bölgedir. Yükseklik ortalaması Güney'de 750- 1000 m. arasındadır. Hakkâri ve Van'ın doğusunda ise yükseklik 2000 - 2500 metreyi bulur.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri genel olarak karasal iklimin hüküm sürdüğü yörelerdir. Yurdumuzun batı kesimlerinde yerleşme alanları ve yoğun ekonomik etkinlik 1000 metrenin üstüne çıkmadığı halde, bu bölgede, özellikle doğu ve kuzey kesiminde 1.500 metreden başlar.

Bu özellikler toplumsal ve ekonomik yapıyı dolaylı veya dolaysız yollarla etkilemektedir. Konuya tarihsel açıdan yaklaşıldığında, zaman içindeki gelişmelerin de yöre aleyhine geliştiği görülmektedir. Afrika ve Önasyayı İçasya'ya bağlayan yollarla, Doğu Asya'yı Avrupa'ya ve Akdeniz'e bağlayan ipek yolu'nun bir çizgisinin bu bölgelerden geçtiği yıllarda, yörede ekonomik ve toplumsal hayatın göreli bir canlılık içinde olduğu bilinmektedir. Ancak bu yollar bir tarihten sonra dünyadaki gelişmelerle önemini kaybetmiştir.

Bölgenin görece azgelişmişliğiyle ilgili çeşitli nedenler sıralanabilir. Ayrıca günümüzdeki sorunlar da değişik başlıklar altında dile getirilebilir. Gerçekte bunların çoğu bilinenlerin tekrarından başka bir şey olmayacaktır. Öyleyse konuya nelerin yapıldığı ve nelerin yapılacağı biçiminde yaklaşmak daha sağlıklı bir yol olacaktır.

E. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinin Geliştirilmesine Yönelik Uygulamalar, Tedbirler ve Özel Projeler

Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da yer alan tüm illerimiz birinci derecede kalkınmada öncelikli olmamakla birlikte, birinci derecede kalkınmada öncelikli illerin tamamı Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerindedir. Bir başka değişle teşvik tedbirleriyle sağlanan ayrıcalıklar en çok bu bölgeler için sözkonusudur.

Genel teşvik tablosunda yer almayan ancak büyük ölçüde kamu desteğiyle kurulan küçük sanayi siteleri için de birinci derecede öncelikli illerden başlamak üzere, kuruluş ve kredi kolaylık ve ayrıcalıkları sağ anmış bulunmaktadır.

Çeşitli fonlardan ve bu arada DPT Bütçesinde yer alan fonlardan kalkınmada öncelikli illerde gerçekleştirilen projelere destekler sağlanmaktadır.

Elektrik, içmesuyu, köy yolu ve telefon hizmetlerinde son yıllarda önemli gelişmeler olmuştur. Bu gelişmeler Tablo 1,2,3 ve 4'ten izlenebilir.

Devletimizin bu bölgelerin geliştirilmesine yönelik hizmetlerine örnek olmak üzere bazı projelerden ayrıca sözetmek yararlı olacaktır.

(a) Hayvancılık Projeleri

Özellikle Doğu Anadolu Bölgesi hayvancılık potansiyeli bakımından önem taşıyan bir bölgemizdir. Hayvancılık konusunda ülke genelinde yürütülen projelerden Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yer alan illerimiz de yararlanmaktadır. Ayrıca bölgede hayvancılığın geliştirilmesi için özel bazı projeler de uygulanmaktadır. Bölgedeki Akkaraman ve Morkaraman cinsi yerli koyanların yapay tohumlama ile Merinos, çevrilmesi halen sürdürülen bir çalışmadır. Sürdürülen önemli bir proje de montafon cinsi sığırcılığın geliştirilmesi ile ilgilidir. Kuzeydoğu Anadolu Sığırcılığını Geliştirme Projesi ile, bu bölgelerdeki koyun çiçek hastalığı ile mücadele projesi, bölge için anılmaya değer projelerdir. Ayrıca uygulaması devam eden Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi ile, çalışmaları sürdürülen Bingöl, Muş İlleri Kırsal Kalkınma Projesi kapsamında da; hayvancılığın doğrudan veya dolaylı olarak geliştirilmesine yönelik alt projeler yer almaktadır.

Bölgede hayvancılığın geliştirilip iyileştirilmesi çalışmaları sadece konuyla ilgili projeler yoluyla değil, dolaylı yollarla da destek gör-

mektedir. Bölgede kurulmuş ve kurulacak olan şeker fabrikalarının bu konuda önemli bir destek oluşturduğu gözlenmektedir. Yanlış otlatma sonucu tahrip olan meraların iyileştirilmesi, yem bitkilerinin geliştirilmesi, kurulu yem fabrikalarının atıl kapasiteden kurtulmaları, sun'i tohumlamaya karşı üretici tepkilerinin azalması, ulaşım ağının iyileştirilmesi ve bölgedeki önemli pazarlarla ilişkilerin kolaylaşması hayvancılıktaki olumlu gelişmelere örnek olarak sıralanabilir.

(b) Kırsal Kalkınma Projeleri

Kırsal kalkınma projelerinin bölgesel gelişmenin hızlandırılması amacına yönelik olarak ele alınması Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın ilke ve politikaları arasında yer almaktadır. Planda yer alan diğer bir ilkeye göre, hizmet bütünlüğünü gerçekleştirerek kırsal alanda yaşayanların gelirini artırmak, sosyal ve kültürel gelişmelerine katkıda bulunarak, kalkınmalarına hız kazandırmak üzere "Entegre Kırsal Kalkınma Projeleri Uygulanacaktır".

Ülkemizde ilk uygulanan kırsal kalkınma projesi, Çorum - Çankırı Kırsal Kalkınma Projesidir. Bu proje 1975 yılında Türkiye Cumhuriyeti Hükümetinin Dünya Bankasından sağladığı kredi ile gerçekleştirilmiştir. Projenin başlangıç ve bitiş tarihi 1976- 1981 olarak belirlenmiş ise de, daha sonra 1984 yılı Haziran ayma kadar uzatılmıştır.

Çorum ve Çankırı illerinde ekonomik ve sosyal kalkınmayı hızlandırmak projenin temel hedefidir. Bunun için sözkonusu illerde geliri artırıp daha iyi yaşam koşullarını sağlamak amaçlanmıştır. Projenin temel hedefi doğrultusunda "Tarımsal ve Hayvansal Üretimin Artırılması" ile "Kırsal Altyapının Geliştirilmesi" konusunda sekiz ayrı Kamu Kuruluşu görev yapmıştır.

Bu proje ilk uygulama olması bakımından önemli bir deneyim olmuştur. Olumlu ve olumsuz yan etkileri daha sonra uygulanacak projelerde gözönünde bulundurulmuştur.

Diğer bir kırsal kalkınma projesi de Erzurum ilinin 1050 köyüne hizmet götürmeyi, bu köylerde ekonomik ve sosyal gelişmeyi hedef akın Erzurum Kırsal Kalkınma Projesidir.

Proje tutarı 157 milyon dolardır. Dünya Bankası ve IFAD tarafından desteklenen bir projedir.

TABLO : 1

1986 YILI KÖY YOLLARI

Birinci Derecede Öncelikli İller	Toplam (1) Yerleşim Sayısı			Yolu Asfalt, Stabilize ve Tesviye Olan Yerleşim Sayısı (2)					Ham Yol Yerleşim Sayısı (Yapılmamış Yol)				
	Köy	Ünite	Toplam	Köy	%	Ünite	%	(KM)	Köy	%	Ünite	%	(KM)
Adıyaman	349	644	993	347	99.4	468	72.7	3088	2	0.6	176	27.3	434
Ağrı	558	362	920	558	100.0	264	72.9	3682	0	0.0	78	27.1	342
Bingöl	314	854	1168	309	98.4	386	45.2	2403	5	1.6	468	54.8	827
Bitlis	281	379	660	273	97.2	274	72.3	2383	8	2.8	105	27.7	283
Diyarbakır	693	1205	1898	655	94.5	772	64.1	5200	38	5.5	433	35.9	768
Gümüşhane	507	399	906	497	98.0	312	78.2	3694	10	2.0	87	21.8	269
Hakkâri	144	561	705	131	91.0	372	66.3	1959	13	9.0	189	33.7	338
Kars	785	180	965	783	99.7	169	93.9	4391	2	0.3	11	6.1	143
Mardin	717	441	1158	693	96.7	300	68.0	4254	24	3.3	141	32.0	321
Muş	368	223	591	368	100.0	205	91.9	2763	0	0.0	18	8.1	217
Siirt	498	597	1095	394	79.1	256	42.9	2919	104	20.9	341	57.1	1134
Tunceli	422	955	1377	409	96.9	215	22.5	2612	13	3.1	740	77.5	795
Van	569	451	1020	564	99.1	328	72.7	4706	5	0.9	123	27.3	408
Toplam 13 İl	6205	7251	13456	5981	96.4	4321	59.6	44054	224	3.6	2930	40.4	6699

İkinci Derecede Öncelikli İller

Amasya	353	230	583	351	99.4	136	59.1	2422	2	0.6	94	40.9	418
Artvin	301	1021	1322	292	97.0	528	51.7	2234	9	3.0	493	48,3	462
Çankırı	473	340	813	472	99.3	319	93.8	3172	1	0.2	21	6.2	364
Çorum	751	393	1144	749	99.7	353	89.8	5061	2	0.3	40	10.2	362
Elazığ	565	681	1246	559	98.9	546	80.2	4394	6	1.1	135	19.8	303
Erzincan	630	254	884	628	99.7	245	96.5	3762	2	0.3	9	3.5	98
Erzurum	1039	470	1509	1025	98.7	228	48.5	6397	14	1.3	242	51.3	1257
Kastamonu	1074	2540	3614	1010	94.0	1891	74.4	7947	64	6.0	648	25.6	1777
Malatya	514	1498	2012	505	98.2	415	27.7	3572	9	1.8	1083	72.3	1676
Kahramanmaraş	502	1086	1588	502	100.0	708	65.2	4134	0	0.0	378	34.8	1476
Sinop	428	1545	1973	428	100.0	1294	83.1	4309	0	0.0	261	16.9	1476
Sivas	1270	717	1987	1240	97.6	467	65.1	8284	30	2.4	250	34.9	1131
Tokat	674	405	1079	670	99.4	292	72.1	4017	4	0.6	113	27.9	499
Şanlıurfa	695	1882	2577	663	95.4	1265	67.2	5729	32	4.6	617	32.8	1600
Yozgat	632	41	673	631	99.8	35	85.4	4252	1	0.2	6	14.6	600
Toplam 15 İl	9901	13103	23004	9725	98.2	8712	66.5	69686	176	1.8	4391	33.5	13499
Köy.Top. 28 İl	16106	20354	36460	15706	97.5	13033	64.0	113740	400	2.5	7321	36.0	20198
Diğer 39 İl	19539	24885	44424	18819	96.3	17254	69.3	154913	206	1.1	6133	24.6	24114
Toplam 67 İl	35645	45239	80884	34525	96.9	30287	66.9	268653	606	1.7	13454	29.7	44312
Köy/Türkiye %	45.2	45.0	45.1	45.5		43.0		42.3	66.0		54.4		45.6

(1) Köy Hizmetleri Gn. Md.nün Hizmet Götürmekle Yükümlü Olduğu Yerleşme Sayılarını Göstermektedir.
(2) Köy Hizmetleri Gn. Md. 217.253, Karayolları Gn. Md. ise 57.802 Km. Köy Yolu yapmıştır.

KAYNAK : DPT Kalkınmada Öncelikli Yöreler Raporu No: 6.

TABLO : 2

1986 YILI KÖY İÇME SUYU

Birinci Derecede Öncelikli İller	Toplam (1) Yerleşim Sayısı			Suyu Yeterli Yerleşim Sayısı				Suyu Yetersiz Yerleşim Sayısı				Susuz Yerleşim Sayısı			
	Köy	Ünite	Toplam	Köy	%	Ünite	%	Köy	%	Ünite	%	Köy	%	Ünite	%
Adıyaman	348	638	986	225	64.7	253	39.7	67	19.3	56	8.8	56	16.1	329	51.6
Ağrı	558	362	920	229	41.0	114	31.5	220	39.4	51	14.1	109	19.3	197	54.4
Bingöl	314	854	1168	263	83.8	431	50.5	35	11.1	52	6.1	16	5.1	371	43.4
Bitlis	281	379	660	164	58.4	153	40.4	94	33.3	63	16.6	23	8.2	163	43.0
Diyarbakır	692	1192	1884	322	46.5	264	22.1	166	24.0	161	13.5	204	29.5	767	64.3
Gümüşhane	501	392	893	347	69.3	111	28.3	53	10.6	46	11.7	101	20.2	235	59.9
Hakkâri	142	561	703	89	62.7	233	41.5	25	17.6	55	9.8	28	19.7	273	48.7
Kars	778	178	956	456	58.6	43	24.2	202	26.0	21	11.8	120	15.4	114	64.0
Mardin	715	441	1156	218	30.5	78	17.7	302	42.2	170	38.5	195	27.3	193	43.8
Muş	367	223	590	294	80.1	105	47.1	45	12.3	10	4.5	28	7.6	108	48.4
Siirt	497	597	1094	253	50.9	185	31.0	79	15.9	46	7.7	165	33.2	366	61.3
Tunceli	422	955	1377	352	83.4	533	55.8	28	6.6	24	2.3	42	10.0	398	41.7
Van	568	451	1019	295	51.9	186	41.2	206	36.3	75	16.6	67	11.8	190	42.1
Toplam 13 İl	6183	7223	13406	3507	56.7	2689	37.2	1522	24.6	830	11.5	1154	18.7	3704	51.3

İkinci Derecede Öncelikli İller

Amasya	344	220	564	270	78.5	118	53.6	47	13.7	7	3.2	27	7.8	95	43.2
Artvin	300	1019	1319	242	80.7	761	74.7	29	9.7	92	9.0	27	9.7	166	16.3
Çankırı	467	334	801	349	74.7	230	68.9	56	12.0	21	6.3	62	13.3	83	24.9
Çorum	746	392	1138	555	74.4	221	56.4	59	7.9	7	1.8	132	17.7	164	41.8
Elazığ	560	674	1234	465	83.0	390	57.9	68	12.1	39	5.8	27	4.8	245	36.4
Erzincan	562	244	806	426	75.8	122	50.0	60	10.7	15	6.1	76	13.5	107	43.9
Erzurum	1035	465	1500	568	54.9	148	31.8	303	29.3	40	8.6	164	15.8	277	59.6
Kastamonu	1074	2540	3614	416	38.7	864	34.0	291	27.1	476	18.7	367	34.2	1200	47.2
Malatya	501	1487	1988	413	82.4	641	43.1	78	15.6	133	8.9	10	2.0	713	47.9
Kahramanmaraş	489	1016	1505	248	50.7	366	36.0	180	36.8	129	12.7	16	12.5	521	51.3
Sinop	428	1545	1973	303	70.8	912	59.0	73	17.1	180	11.7	52	12.1	453	29.3
Sivas	1263	709	1972	874	69.2	294	41.5	98	7.8	17	2.4	291	23.0	398	56.1
Tokat	657	386	1043	467	71.1	203	52.6	105	16.0	12	3.1	85	12.9	171	44.3
Şanlıurfa	693	1878	2571	315	45.5	487	25.9	236	34.1	526	28.0	142	20.5	865	46.1
Yozgat	613	41	654	326	53.2	10	24.4	105	17.1	5	12.2	182	29.7	26	63.4
Toplam 15 İl	9732	12950	22682	6237	64.1	5767	44.5	1788	18.4	1699	13.1	1707	17.5	5484	42.3
Köy Top. 29 İl	15915	20173	36088	9744	61.2	8456	41.9	3310	20.8	2529	12.5	2861	18.0	9108	45.5
Diğer 39 İl	19020	23632	42652	12933	68.0	10109	42.8	3158	16.6	3096	13.1	2428	12.8	8940	37.8
Toplam 67 İl	34935	43805	78740	22677	64.9	18565	42.4	6468	18.5	5625	12.8	5289	15.1	18128	41.4
Köy/Türkiye %	45.6	46.1	45.8	43.0		45.5		51.2		45.0		54.1		50.7	

(1) Köy Hizmetleri Gn. Md.nün Hizmet Götürmekle Yükümlü Olduğu Yerleşme Sayılarını Göstermektedir.

KAYNAK : DPT Kalkınmada Öncelikli Yöreler Raporu No: 6.

TABLO: 3
KÖY ELEKTRİFİKASYONU

Birinci Derecede Öncelikli İller	Köy Sayısı (1985)	Elektrikli Köyler (1987 Sonu) Adet	%
Adıyaman	349	327	93.7
Ağrı	558	476	85.3
Bingöl	317	306	96.6
Bitlis	277	266	96.0
Diyarbakır	693	517	74.6
Gümüşhane	511	456	89.2
Hakkâri	144	105	72.9
Kars	787	736	93.5
Mardin	721	642	89.0
Muş	368	368	100.0
Siirt	499	344	68.9
Tunceli	423	378	89.4
Van	570	563	98.8
Toplam 13 İl	6217	5484	88.2
İkinci Derecede Öncelikli İller			
Amasya	360	360	100
Artvin	303	303	100
Çankırı	478	476	99.6
Çorum	754	752	99.7
Elazığ	576	558	96.9
Erzincan	570	558	97.9
Erzurum	1045	931	89.1
Kastamonu	1078	1065	98.8
Malatya	520	500	96.1
Kahramanmaraş	505	473	93.7
Sinop	427	426	99.8
Sivas	1277	1263	98.9
Tokat	680	674	99.1
Şanlıurfa	690	661	95.8
Yozgat	639	638	99.8
Toplam 15 İl	9902	9639	97.3
Köy. Top. 28 İl	16119	15123	93.3
Diğer 39 İl	19912	19677	98.8
Toplam 67 İl	36022	34800	96.6
Köy / Türkiye %	44.7	43.4	

TABLO : 4

TELEFON İRTİBATLI KÖYLER

Birinci Derecede Öncelikli İller	Köy Sayısı (1980)	Telefonlu Köyler 1983 Sonu Adet	%	1984 Sonu Adet	%	1985 Sonu Adet	%	Köy Sayısı (1985)	1986 Sonu Adet	%
Adıyaman	349	73	20.9	90	25.8	134	38.4	349	155	44.4
Ağrı	558	184	33.0	220	39.4	450	80.6	558	496	88.9
Bingöl	316	51	16.1	53	16.7	139	43.8	317	296	93.4
Bitlis	273	81	29.2	90	32.5	142	51.3	277	143	51.6
Diyarbakır	693	41	5.9	44	6.3	113	16.3	693	273	39.4
Gümüşhane	511	113	22.1	158	30.9	218	42.7	511	324	63.4
Hakkâri	143	33	22.9	50	34.7	60	41.7	144	62	43.1
Kars	787	263	33.4	287	36.5	490	62.3	787	645	82.0
Mardin	720	75	10.4	151	20.9	231	32.0	721	262	36.3
Muş	372	45	12.2	56	15.2	140	38.0	368	192	52.2
Siirt	499	37	7.4	37	7.4	98	19.6	499	140	28.1
Tunceli	425	44	10.4	51	12.1	103	24.3	423	104	24.6
Van	570	177	31.1	188	33.0	295	51.8	570	339	89.5
Toplam 13 İl	6216	1217	19.6	1475	23.7	2613	42.0	6217	3431	55.2

İkinci Derecede Öncelikli İller

Amasya	346	85	24.6	89	24.7	89	24.7	360	199	55.3
Artvin	304	109	35.9	128	42.2	151	49.8	303	188	62.0
Çankırı	476	127	26.7	144	30.1	171	35.8	478	295	61.7
Çorum	757	149	19.7	162	21.5	176	23.3	754	358	47.5
Elazığ	589	85	14.4	90	15.6	168	29.2	576	280	48.6
Erzincan	567	120	21.2	148	26.0	201	35.3	570	266	46.7
Erzurum	1043	448	43.0	486	46.5	627	60.0	1045	802	76.7
Kastamonu	1079	100	9.3	117	10.9	149	13.8	1078	348	32.3
Malatya	520	133	25.6	142	27.3	178	34.2	520	224	43.1
Kahramanmaraş	506	66	13.0	78	15.4	99	19.6	505	233	46.1
Sinop	426	92	21.6	104	24.4	105	24.6	427	183	42.9
Sivas	1282	207	16.1	247	19.3	263	20.6	1277	473	37.0
Tokat	769	173	22.5	208	30.6	340	50.0	680	381	56.0
Şanlıurfa	692	61	8.8	71	10.3	172	24.9	690	229	33.2
Yozgat	641	170	26.5	197	30.8	229	35.8	639	363	56.8
Toplam 15 İl	9997	2125	21.3	2411	24.3	3118	31.5	9902	4822	48.7
Köy. Top. 28 İl	16213	3342	20.6	3886	24.1	5731	35.6	16119	8253	51.2
Diğer 39 İl	19942	6930	34.8	8212	41.3	10269	51.6	19912	14985	75.3
Toplam 67 İl	36155	10272	28.4	12098	33.6	16000	44.4	36022	23238	64.5
Köy / Türkiye %	44.7	32.1		35.8		35.8		44.7	35.3	

KAYNAK : DPT Kalkınmada Öncelikli Yöreler Raporu No: 6.

Çalışmaları sürdürülen Bingöl, Muş İlleri Kırsal Kalkınma Projesi kapsamında da, bu illerin gelişmesine hizmet edecek çeşitli alt projeler bulunmaktadır.

Dış Kredi ihtiyacının IFAD ve İslâm Kalkınma Bankasınca karşılanması öngörülen bu projenin 1989 yılından başlayarak uygulamaya konulması beklenmektedir.

(c) Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)

Ülkemizde bugüne kadar uygulanmış ve uygulanmakta olan en büyük proje GAP'tır. Proje kapsamında sulama ve/veya enerji amaçlı olmak üzere 13 alt proje yer almaktadır. Bu projeler gerçekleştirildiğinde ülkemizde halen sulanabilen araziye yakın miktarda arazinin daha sulamaya açılabileceği öngörülmektedir. Diğer yandan enerji üretimi bakımından da, bu proje kapsamında yer alan barajlardan, mevcut üretimimize yaklaşan ölçüde elektrik enerjisi elde edilebileceği hesaplanmaktadır.

Ülkemizin bu büyük potansiyeli tüm kuruluşlara konuya kendi açılarından yaklaşmalarını gerekli kılmaktadır. Çünkü gelişmelerden bölge ekonomisi ve sosyal yaşantı tüm sektörlerde etkilenecektir. Yapılacak işler sektörler arası işbirliğini de gerekli kılmaktadır.

Proje kapsamındaki Atatürk Barajı, Şanlıurfa Tüneli, Dicle - Kralkızı Barajı ve Sulaması, Urfa - Harran Sulaması gibi büyük projeler devam etmekte olup, 1992 yılından başlayarak Şanlıurfa ve Harran Ovalarında sulamaya başlanabileceği öngörülmektedir.

Bilindiği üzere ülkemizde Çukurova ve Antalya bölgesel planları yapılmıştır. Planlı dönemin ilk yıllarında yaşanan bu tür deneyimlerden, plan bütününü zedelediği düşüncesiyle sonradan vazgeçilmiştir. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ise, bölgesel planlama yer almaktadır. Güneydoğu Anadolu Projesi, ülkemizdeki en büyük bölgesel planlama örneği olacaktır.

Böylesine büyük boyutları olan bir konuda oluşacak gelişmelerin, ancak yaklaşık rakamlarla anlatılabileceği açıktır. Konuyla ilgili değerlendirmelerde rakamlar arasında yer yer ayrılık olması yadırganmamalıdır. Çünkü kuruluşlar bazı hesaplamalarını yeni gelişmeler üzerinden yapmak durumunda kalmaktadırlar.

Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamında yer alan 13 alt proje ve bu projeler çerçevesinde gerçekleştirilecek enerji ve sulama amaçlı yatırımlar şunlardır:

(a) Aşağı Fırat Projesi

(1) Atatürk Barajı ve HES
(2) Şanlıurfa Tüneli
(3) Şanlıurfa HES
(4) Şanlıurfa - Harran Sulaması
(5) Mardin - Ceylanpınar Ovaları Sulaması
(6) Siverek - Hilvan Pompaj Sulaması
(7) Bozova Pompaj Sulaması

(b) Karakaya Projesi

(c) Sınır Fırat Projesi

(1) Birecik Barajı ve HES
(2) Karkamış Barajı ve HES

(d) Suruç Baziki Projesi

(e) Adıyaman - Kahta Projesi (Enerji ve Sulaması)

(f) Adıyaman - Göksu Araban Projesi

(g) Gaziantep Projesi

(1) Hancağız Barajı ve Sulaması
(2) Kayacık Barajı - Kemlik Barajı ve Sulamaları, Pompaj Sulamaları

(h) Dicle - Kralkızı Projesi

(1) Kralkızı Barajı ve HES
(2) Dicle Barajı ve HES

(i) Batman Projesi

(1) Batman Barajı ve HES
(2) Batman Sağ Sahil Sulaması
(3) Batman Sol Sahil Sulaması

(j) Batman - Silvan Projesi

(k) Garzan Projesi

(l) Ilusu Projesi

(m) Cizre Projesi

(1) Cizre Barajı ve HES
(2) Silopi Ovası Sulaması
(3) Nusaybin - Cizre İdil Pompaj Sulaması

Projelerden de anlaşılacağı gibi Şanlıurfa, Mardin, Gaziantep, Adıyaman, Diyarbakır ve Siirt illerinin bütünü veya bir bölümü GAP kapsamında yer almaktadır. Türkiyede halen üretilen bazı ürünlerde GAP sonucu doğabilecek artışları dile getirerek, projenin yöre için ve ülke için taşıdığı önemi vurgulamak istiyoruz:

Ürün	Mevcut Yıllık Üretim (Ton)	GAP İle Meydana Gelecek Artış
Pancar	14.308.375	4.098.895
Yağlı Tohum	1.807.904	1.327.820
Mısır	1.500.000	117.869
Sebze - Bostan	12.393.950	3.513.842
Hayvan Yemi	4.836.454	1.092.898
Bağ	3.300.000	47.922
Pamuk	600.000	685.402
Tütün	117.529	18.288
Pirinç	168.000	141.838
Antepfıstığı	23.000	66.458
Meyve	1.303,900	660.019

Bugün GAP olarak adlandırılan proje, önceleri Aşağı Fırat Projesi etüdleriyle başlamıştır. Fırat havzasının diğer projeleri ve Dicle havzasının da eklenmesiyle büyük proje oluşmuştur. Sulama ve enerji amaçlı 13 projenin 6'sı Dicle, 7'si Fırat üzerindedir.

F. Teşvik Tedbirleri

Kalkınmada Öncelikli Yörelerin diğer yörelerle olan göreli gelişmişlik açığı, planlı kalkınma döneminin ilk yıllarından başlayarak kapatılmaya çalışılmıştır. Ancak kaynaklardan en iyi biçimde yararlanma eğilimleri, altyapının daha iyi olduğu, batı illerinde sınai yatırımlara öncelik sağlamıştır.

Yatırımların Batı illerinden İç Anadolu'ya ve ardından Doğu Anadolu'ya kaymağa başlaması daha sonraki yıllarda gerçekleşmiştir. Bu gelişmelerde ayrıcalıklı teşvik tedbirleri uygulamasının etkisi olmuştur.

Gerçekte ülkemizde teşvik konusunun İkinci Meşrutiyete kadar uzanan bir geçmişi vardır. Avrupa mallarına karşı rekabet gücü olan bir sanayi yaratma çabaları, ilk teşvik uygulamalarında kalkış noktalarından biridir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında da teşvik konusuyla ilgili yasal düzenlemeler yapılmış olmakla beraber, teşvik tedbirleri daha çok planlı dönemde etkisini gösterebilmiştir.

Yatırımların ve ihracatın etkin bir biçimde teşviki planlı kalkınma döneminde gerçekleşmiştir.

Halen ülkemizde uygulanmakta olan "Mali Teşvikler'' iki ana grupta yer almaktadır.

— Sınai Yatırımların ve Üretimin Teşvikine Yönelik Tedbirler,

— İhracatın Teşvikine Yönelik Tedbirler.

İhracatın teşvikine yönelik tedbirlerin Kalkınmada Öncelikli Yöreler açısından özel bir önemi olmadığından, konuyu yatırımların teşviki açısından değerlendireceğiz.

Sanayi yatırımlarını teşvik etmeye yönelik olarak 1963'de "'Yatırım İndirimi" tedbiri getirilmiştir. Yatırım İndirimi tedbiri ilke olarak, yatırımlar için kullanılan öz sermayenin belirli bir oram tutarına eşit tutardaki kârının vergi dışı bırakılmasını sağlamaktadır.

Teşvik tedbirlerinde zamanla değişiklikler olmuştur. İlgili mevzuata göre yatırım projelerine uygulanabilecek teşvik tedbirleri halen şunlardır :

(a) Bölgesel Fark Gözetmeksizin Uygulanan Teşvik Tedbirleri

(1) Gümrük Muafiyeti:

Teşvik Belgeli yatırımlarda ithal edilmesi gereken makina ve teçhizat, gümrükten muaf olarak ithal edilebilmektedir.

(2) Özel Önem Taşıyan Sektörler :

Özel önem taşıyan sektörler enerji, elektronik (haberleşme) tıbbi cihazlar üretimi, sağlık, tarım ve hayvancılık ile bunlara bağlı entegre tesisler, her türlü turizm ve eğitim yatırımlarıdır.

(3) Yatırım Finansman Fonundan Faydalanma :

Yatırım indiriminden yararlanacak kurumlar yatırım finansman fonundan yararlanabilirler. Bu tedbir vergi ertelemesi kolaylığı getirmektedir.

(4) Bina İnşaat Harcı İstisnası :

Teşvik Belgesine bağlanmış hertürlü fabrika, değirmen, sanayi niteliğindeki imalathaneler, bina inşaat harcı istisnasından yararlanırlar.

(5) Döviz Tahsisi:

Teşvik Belgesine bağlanan yatırımlara bölge üzerinde yazılan miktara kadar makina - teçhizat ithali için bankalarca bu miktarın yüzde 30 fazlasına kadar döviz tahsisi yapılabilmektedir.

(6) Katma Değer Vergisi Ertelemesi:

Yatırım malı makina teçhizatın gümrük muafiyetli ithalatında tahakkuk eden katma değer vergisi, yatırımın işletmeye geçişine kadar ertelenmektedir.

(7) Yatırım Malı İmalatçısı Teşvik Kredisi:

Yatırım malı imal eden yatırımcılar, Devlet Planlama Teşkilatından "Yatırım Malı İmalatçısı Yeterlik Belgesi" almaları halinde, üretim girdilerinin yüzde 25'ine kadar gümrük muafiyetli döviz tahsisinden, ayrıca bankalarından müşteri kredisinden (alıcı kredisi) yararlanmaktadırlar.

(8) Teşvik Primi:

Yatırım teşvik belgesi kapsamında yerli piyasadan temin edilecek yatırım malı makina teçhizat bedeli üzerinden yüzde 20 oranında ihracatı Teşvik Fonu'ndan prim iadesi yapılır. İthal edilen makina teçhizatın CİF bedeli üzerinden yüzde 5 oranında fon kesintisi yapılır.

(b) Bölgelere Göre Farklı Uygulanan Teşvik Tedbirleri

(1) Yatırım Kredileri:

Yatırım projelerinin finansmanında uygulanabilecek asgari özkaynak oranları aşağıda belirtilmiştir.

Yatırımın Özelliği	Uygulanabilecek Asgari Özkaynak Oranı (36)
(a) Kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlar (19.7.1984 tarih ve 84/8306 sayılı Kararname gereğince)	30
(b) Normal yörelerde yapılacak yatırımlar	40
Normal yörelerde toplam sabit yatırım tutarı 5 milyar TL. den büyük ise	30
(c) Gelişmiş yörelerde yapılacak yatırımlar	40
İstanbul, Kocaeli illeri ile Ankara, İzmir, Bursa Belediye hudutları dahilinde yapılacak yatırımlar. Gelişmiş yörelerdeki organize sanayi bölgelerindeki yatırımlar "b" maddesi gibi işlem görür.	

(d) Tarım, hayvancılık ve ilgili entegre yatırımlar ile su ürünleri ve turizm yatırımları	25
(e) Her türlü gemi yatırımları	20
(f) İnşa edilecek gemiler	15
(g) RO/RO gemisi, tren ferisi, feribot yatırımları	10

(Toplam Yatırım Tutarı 1 milyar TL'nın üzerinde olmak kaydıyla).

(2) Yatırım İndirimi:

Yatırımlara uygulanacak yatırım indirimi oranı, indirimden yararlanacak yatırımın yüzde 30'udur. Bu oran tarımsal yatırımlar ile Devlet Planlama Teşkilâtınca bölge kalkınması ile ilgili olduğu belirtilen yatırımlarda yüzde 40, İkinci Derecede Kalkınmada Öncelikli Yörelerde yüzde 60, Birinci Derecede Kalkınmada Öncelikli Yörelerde yapılacak yatırımlarda yüzde 100'dür.

(3) Kaynak Kullanımı Destekleme Pirimi:

13 Aralık 1984 tarih ve 84/8860 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulan "Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu" ile sabit yatırımın gerçekleşen kısmı üzerinden verilecek teşvik primi normal bölgelerde yüzde 7, İkinci Derecede Kalkınmada Öncelikli Yörelerde yüzde 20 olarak uygulanmaktadır.

(4) Vergi, Resim ve Harç İstisnası:

Belirli miktarlarda ihracat yapılmasının garanti edildiği yatırımlarda kullanılması öngörülen krediler için yatırımcılara vergi, resim ve harç istisnası tanınmaktadır.

Bu istisna, tam kapasite ile üretime geçtikten sonra 5 yıl müddetle, aşağıdaki oranlarda ihracat yapmayı taahhüt eden yatırım projelerine ve dış kredilere uygulanmaktadır:

a) Gelişmiş bölgelerde yapılacak yatırımlarda yıllık üretimin asgari % 20'si,

b) Normal bölgelerde yapılacak yatırımlarda yıllık üretimin asgari % 10'u,

c) Kalkınmada Öncelikli Yörelerde yapılacak yatırımlarda yıllık üretimin asgari % 5'i.

Yatırımlara uygulanan ihracat taahhütleri, azami olarak, gelişmiş yörelerde yılda 600.000.— $, normal yörelerde 400.000,— $, Kalkınmada Öncelikli Yörelerde ise 200.000,— $ olarak tespit edilmiştir.

(5) Yatırım Teşviklerinde Değer Olarak Alt Limitler :

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından Teşvik Belgesine bağlanabilecek yatırım projelerinde, toplam yatırım tutarının diğer yörelerde 120 milyon TL. üzerinde olması aranırken, Kalkınmada Öncelikli Yörelerde 50 milyon TL. yeterli bulunmaktadır,

(6) Özel Önem Taşıyan Sektörlerde Alt Limit:

Özel önem taşıyan sektörlerde uygulanacak krediler için toplam sabit yatırım tutarının 5 milyar TL.nin üzerinde olması aranırken, bu miktarın Kalkınmada Öncelikli Yörelerde 2 milyar TL.nin üzerinde olması yeterli bulunmaktadır.

(c) Sadece Kalkınmada Öncelikli Yörelerde Yapılacak Yatırımlara Uygulanacak Teşvikler

(1) Bazı üretim ve yatırım konuları teşvik edilmezken, Kalkınmada Öncelikli Yörelerdeki her türlü yatırımlar teşvik, tedbirlerinden yararlanabilmektedir.

(2) Kamu Ortaklığı Fonu'nun asgari yüzde 10'u Kalkınmada Öncelikli Yörelerde istihdamı artırıcı ve Kamu Kuruluşlarının asgari yüzde 10 iştirak ettiği her nevi yatırımlarda ve bunların işletme finansmanında kullanılmaktadır.

(3) Kalkınmada Öncelikli Yörelerde yapılacak yatırımlar için arazi veya arsa tedariki ile ilgili işlemler veraset ve intikal vergisi, damga vergisi, banka ve sigorta muameleleri vergisi, emlâk vergisi, harçlar ve resimler ile Belediye Gelirleri Kanunu gereğince alınan vergi, resim ve harçlardan müstesnadır. Bu istisna herhangi bir merciden müsaade alınmaksızın uygulanmaktadır.

(4) Çalışanların ücretlerinin vergilendirilmesinde özel indirim oranı diğer yörelere göre 3, 4 ve 5 kat fazla tutularak ve Kalkınmada Öncelikli İlçeler kendi içinde farklılaştırılarak uygulanmaktadır. Ayrıca Teşvik Belgesi almış yatırımlarda fiilen çalışanlar için bu miktarlar daha da artırılmaktadır.

(5) 21 Temmuz 1984 tarih ve 18465 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Bakanlar Kurulu Kararı'nın 8. maddesine göre; Yüksek Planlama

Kurulu Kalkınmada Öncelikli Yöreler dışında kalan yerlerde yapılacak yatırımlarda, yatırımın sektörel ve bölgesel özelliklerini ve istihdama katkısını dikkate alarak, bu gibi yatırımları Kalkınmada 2. Derecede Öncelikli Yöre Yatırımlarının şartları ile teşvik edebilmektedir.

(6) Yatırım sonrası dönemde yatırımcı kuruluşların karşılaştıkları başlıca sorun işletme sermayesi yetersizliğidir. Kuruluşların işletme kredisi ihtiyacı, Teşvik Belgesi almış olan yatırımlarda DPT'nin uygun görüşü ile karşılanabilmektedir. Bu durumda toplam yatırımda kullanılan kredi oranı bu yörelerde yüzde 80'e kadar varmaktadır.

Birinci Derecede Öncelikli Yöreler Doğu ve Güneydoğu Anadolu illerinden oluştuğuna göre, mali teşviklerden sınai yatırımların ve üretimin teşvikine yönelik olanlar, en çok Doğu ve Güneydoğu Anadolu illerine tanınmış bulunmaktadır. Ancak bu yöredeki bazı iller ikinci derecede önceliklidir.

Mevzuatın ayrıntılarına girmeden teşvik uygulamalarında son yıllarda oluşan gelişmeler, Tablo: 5, 6 ve 7'den izlenebilir.*

Toplam sabit yatırım tutarı 2 milyar TL'nın altındaki yatırımlar için istenilen "Teşvik Formu" ve bu formla birlikte düzenlenecek ekler EK : I'de yer almaktadır.

2 Milyar TL'nın üstündeki yatırımlar için ise EK : H'deki yapılabilirlik raporu esasları dahilinde bir raporu ve diğer eklenecek evrak istenmektedir.

G Devlet Planlama Teşkilatı Bütçesinde Yer Alan Mali ve İktisadi Transferler Fonlan

Devlet Planlama Teşkilatı Bütçesinde yer alan fonların kullanımına ilişkin esaslar yıllık programların uygulanmasına, koordinasyonu ve izlenmesine dair Bakanlar Kurulu Kararında yer almaktadır. 1988 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar 18 Şubat 1988 tarih ve 19729 sayılı Resmi Gazetede yer almaktadır, Karar'da yer alan 21. madde şöyledir:

* Sözkonusu tablolar sayfa 555, 556 ve 557'de yer almaktadır.

TABLO: 5

1984 YILINDA VERİLEN YATIRIM TEŞVİK BELGELERİ

Birinci Derecede Öncelikli İller	**Verilen Belge Adedi**	**Yatırım Tutarı (Milyon TL.)**	**İstihdam (Kişi)**
Adıyaman	0	0	0
Ağrı	3	388	30
Bingöl	2	151	12
Bitlis	5	295	46
Diyarbakır	5	764	75
Gümüşhane	2	116	15
Hakkâri	2	687	66
Kars	4	3.367	134
Mardin	3	653	56
Muş	1	400	40
Siirt	4	890	92
Tunceli	1	2.740	27
Van	8	4.030	307
Toplam 13 İl	40	14.481	901
İkinci Derecede Öncelikli İller			
Amasya	2	711	59
Artvin	2	15.726	180
Çankırı	4	1.230	149
Çorum	5	1.510	149
Elazığ	11	12.178	267
Erzincan	6	3.877	227
Erzurum	8	2.444	289
Kastamonu	4	1.002	152
Malatya	17	25.422	521
Kahramanmaraş	8	27.898	1.074
Sinop	3	582	80
Sivas	5	3.966	421
Tokat	15	7.121	1.754
Şanlıurfa	5	6.470	295
Yozgat	5	4.447	229
Toplam 15 İl	100	114.534	5.853
Toplam 28 İl	140	129.065	6.753
Diğer 39 İl	1.076	976.159	52.144
Toplam 67 İl	1.176	1.105.224	58.997
Köy / 67 İl %	11.9	11.7	11.5

TABLO: 6

1985 YILINDA VERİLEN YATIRIM TEŞVİK BELGELERİ

Birinci Derecede Öncelikli İller	**Verilen Belge Adedi**	**Ya tır un Tutarı (Milyon TL.)**	**İstihdam (Kişi)**
Adıyaman	6	131.331	388
Ağrı	7	1.358	84
Bingöl	3	1.085	62
Bitlis	3	690	28
Diyarbakır	15	18.660	3.761
Gümüşhane	8	3.171	224
Hakkâri	5	3.161	349
Kars	6	22.925	1.077
Mardin	17	38.216	1.409
Muş	2	2.900	70
Siirt	3	1.086	42
Tunceli	2	1.963	260
Van	7	4.070	189
Toplam 13 İl	84	230.616	7.943
İkinci Derecede Öncelikli İller			
Amasya	8	3.124	187
Artvin	1	306	24
Çankırı	10	6.317	521
Çorum	19	9.362	1.257
Elazığ	14	7.404	628
Erzincan	7	3.842	197
Erzurum	17	9.711	2.429
Kastamonu	10	4.003	95
Malatya	12	2.701	342
Kahramanmaraş	22	13.455	553
Sinop	6	2.686	123
Sivas	15	164.010	615
Tokat	23	7.128	387
Şanlıurfa	7	4.024	279
Yozgat	10	3.382	704
Toplam 15 İl	181	241,455	8.341
Toplam 28 İl	265	472.071	16.284
Diğer 39 İl	1.556	3.059.347	90.320
Toplam 67 İl	1.821	3.531.418	106.604
Köy / 67 İl %	14.6	13.4	15.3

KAYNAK: DPT

TABLO: 7

1986 YILINDA VERİLEN YATIRIM TEŞVİK BELGELERİ

Birinci Derecede Öncelikli İller	**Verilen Belge Adedi**	**Yatırımı Tutarı (Milyon TL.)**	**İstihdam (Kişi)**
Adıyaman	10	5.454	187
Ağrı	5	2.907	405
Bingöl	6	11.731	307
Bitlis	4	2.135	134
Diyarbakır	21	37.208	2.141
Gümüşhane	4	1.627	170
Hakkâri	6	4.077	457
Kars	19	9.659	623
Mardin	14	10.842	1.870
Muş	7	2.078	557
Siirt	14	18.440	573
Tunceli	2	2.035	29
Van	16	30.042	1.709
Toplam 13 İl	128	132.235	9.162
İkinci Derecede Öncelikli İller			
Amasya	19	12.556	792
Artvin	5	3.356	665
Çankırı	14	8.319	585
Çorum	53	119.590	3.776
Elazığ	4	5.363	194
Erzincan	12	2.537	571
Erzurum	23	32.771	950
Kastamonu	10	3.479	600
Malatya	21	51.250	1.172
Kahramanmaraş	24	20.648	955
Sinop	7	2.622	237
Sivas	15	68.607	952
Tokat	32	16.335	706
Şanlıurfa (1)	17	260.550	912
Yozgat	18	9.992	682
Toplam 15 İl	274	622.975	13.829
Toplam 28 İl	402	761.210	22.991
Diğer 39 İl	2.057	4.368.243	134.315
Toplam 67 İl	2.459	5.129.453	157.306
Köy / 67 İl %	18.3	14.8	14.6

(1) 260,5 Milyar TL.nin 249.0 Milyar TL.lık Kısmı Boru Hattı ile Petrol Taşıma İçin Verilen Teşvik Belgesine Aittir.

KAYNAK: DPT

Madde 21 — Kalkınmada öncelikli illerdeki tanın, imalat sanayii ve turizm projelerinin desteklenmesi amacıyla İl Özel İdareleri, Belediyeler, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Bağlı Ortaklıklara Devlet Planlama Teşkilatı bütçesinde yer alan Mali ve İktisadi Transferler fonlarından yararlanarak mahalli teşebbüslerle yapacağı ortaklıklara ait taleplerin değerlendirilmesinde;

a) Projelerin program hedefleri doğrultusunda, onları destekleyici ve gerçekleşmelerine yardım edici nitelikte olması,

b) Ekonomik, mali ve teknik yönlerden değerlendirmeye imkân verecek şekilde proje etüdlerinin yapılmış olması,

c) Projenin yürütülmesine ve işletilmesine dair hukuki statünün belli olması,

d) Kalkınmada birinci derecede öncelikli illerde yatırımın kredi ve özkaynak ihtiyacının en az yüzde 20'sinin, ikinci derecede öncelikli illerde ise en az yüzde 30'unun karşılanmış olması,

e) Daha önce desteklenmiş projelerin yeniden desteklenebilmesi için, yeni projelerin seçiminde aranan destekleme kriterlerinin mevcut olması veya yerine getirilmesi,

f) Turizm sektörü projeleri için Kültür ve Turizm Bakanlığından Turizm Yatırım Belgesinin alınmış olması esas alınacaktır,

g) Özel İdareler, Belediyeler, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Bağlı ortaklıkları, birinci derecede kalkınmada öncelikli illerdeki çok ortaklı anonim şirketlere sermayesinin en çok yüzde 40'ı, ikinci derecede öncelikli illerde ise sermayesinin en çok yüzde 30'u oranında söz konusu fonlardan sağlanacak imkanlarla ortak olacaklardır.

Bu fonların kullanımında :

1 — Kısa sürede üretime geçebilecek,

2 — Sabit sermaye yatırımı tamamlanmış, ancak işletme sermayesi yetersizliği sebebiyle faaliyetine devam edemeyen,

3 — Yarım kalmış,

4 — Döviz kazandırıcı ve/veya tasarrufu sağlayan,

5 — Kamu finansman kuruluşlarının iştiraki olan projelere öncelik verilecektir.

Bu fonlardan yapılan tahsisler hiç bir şekilde maksadı dışında kullanılamaz.

H. Planlı Dönem Yatırımlarına Toplu Bir Bakış

Daha önce de belirtildiği gibi Kalkınmada Öncelikli Yöreler kapsamına giren iller zaman içinde değişmiştir. Kuşkusuz yatırımlar, yıllara göre o yıl kapsamda olan iller esas alınarak da yapılabilir. Bu tür değerlendirme ve çalışmalar da olmuştur. Bununla birlikte, son yıllarda yaklaşık olarak aynı kalan 28 il esasını tüm planlı dönem için kabul ederek bir değerlendirme yapmak daha anlamlı olacaktır.

Tablo 8'de açıklandığı gibi, 1978 yılı Üçüncü ve Dördüncü Plan arasında bir geçiş yılıdır. İki plana da dahil değildir. Ancak hesaplamalarda bir boşluk yaratmamak bakımından sözkonusu yıl yatırımları Dördüncü Beş Yıllık Plan dönemine dahil edilmiştir.

Benzeri bir durum 1984 yılı için de sözkonusudur ve bu yıl yatırımları Beşinci Plan dönemine dahil edilmiştir. Beşinci Plan için verilen rakamlar 1984, 1985 ve 1986 yılları ortalamasıdır.

1963 - 1986 yılları arasında 28 ile program ödeneklerinin yüzde 27.5'i tahsis edilmiştir. Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde Birinci, İkinci, Üçüncü, Dördüncü ve Beşinci Plan dönemlerinde, Kalkınmada Öncelikli Yöreler program ödenekleri sırasıyla yüzde 27.2, 21.8, 25.3, 28.7 ve 27.1'dir.

Tablo 8'de kamu yatırımları öncelik gruplarına göre de yer almaktadır. Buna göre Birinci Derecede Öncelikli İllerin yatırımlardan plan dönemlerine göre payları yüzde 9.9, 7.0, 6.9, 8.1 ve 8.7'dir.

TABLO : 8

PLAN DÖNEMLERİ İTİBARİYLE KAMU YATIRIMLARININ DAĞILIMI

CARİ FİYATLARLA (MİLYON TL.)

Plan Dönemleri	Birinci Derecede Öncelikli İller (13 İl)		İkinci Derecede Öncelikli İller (15 İl)		Kalkınmada Öncelikli İller Toplamı (28 İl)		Diğer İller Toplamı (39 İl)		Toplam (67 İl)		Birden Fazla İli Kapsayan Yatırımlar	Genel Toplam
	Program Ödeneği	%	Program Ödeneği	%	Program Ödeneği	%	Program Ödeneği	%	Program Ödeneği	%	Program Ödeneği	Program Ödeneği
I. Plan (1963 - 67)	2 258	9.9	3 927	17.2	6 185	27.2	16 587	72.8	22 774	100	13 806	36 580
II. Plan (1968 - 72)	3 641	7.0	7 690	14.3	11 331	21.8	40 703	78.2	52 034	100	18 475	70 509
III. Plan (1973 - 77)	13 803	6.9	36 761	19.4	50 564	25.3	149 475	74.7	200 039	100	142 502	342 541
IV. Plan (1978 - 83) (1)	178 524	3.1	453 176	20.6	631 700	28.7	1 572 675	71.3	2 207 315	100	1 309 922	3 514 237
V. Plan (1984 - 86) (2)	373 436	8.7	793 561	18.4	1 166 197	27.1	3 133 433	72.9	4 365 430	100	3 157 537	7 462 967
Toplam (1963 - 1986)	571 662	8.4	295 115	19.1	1 866 777	27.5	4 917 915	72.5	6 784 592	100	4 642 242	11 426 834

(1) 1978 Yılı Üçüncü ve Dördüncü Plan arasında bir geçiş yılı olmaktadır. Her iki plan dönemine de dahil değildir. Ancak yukarıdaki hesaplamalarda bir boşluk yaratmamak için 1978 yılı yatırım ödenekleri Dördüncü Plan içine alınmıştır. Böylece Dördüncü Plan dönemi altı yıllık bir dönemi kapsamaktadır.

(2) Beşinci Plan döneminde ilk üç yılın (1984, 1985, 1986) rakamları kullanılmıştır. 1984 Yılı Beşinci Plan dönemine dahil edilmiştir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

1 — Hasan DİNÇ, Kalkınmada Öncelikli Yörelere İlişkin Yatırım ve Teşvik Politika ve Uygulamaları, DPT, Ocak 1985.

2 — Timuçin SANALAN, Kalkınmada Öncelikli Yörelerin Tesbiti ve Bu Yörelerdeki Teşvik Tedbirleri, DPT: 1304, KÖYD: 4 Haziran 1973, Ankara.

3 — Kalkınma Planları.

4 — İsmail SARICA, Planlı Dönemde Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri. DPT:1387. KÖYD: 12 Eylül 1974, Ankara.

5 — İsmail SARICA, Kaymakamlık Kursu Konferans Notları.

6 — Kalkınmada Öncelikli Yöreler Raporu No: 6.

7 — GAP - Güneydoğu Anadolu Projesi Tarımsal Kalkınma Sempozyumu 18-21 Kasım 1986, A.Ü. Ziraat Fakültesi, TÜBİTAK, T.C. Ziraat Bankası, Ankara 1986.

8 — Yatırımlarda ve İhracatta Teşvik Politikaları ve Uygulamaları – Marmara Üniversitesi Ortadoğu ve İslam Ülkeleri Ekonomik Araştırmalar Merkezi Yayın No: 4, İstanbul, 1986.

EK: I

TEŞVİK FORMU

Bu form Toplam Sabit Yatırım Tutarı 2 Milyar TL'nın altındaki yatırım konuları için tanzim edilecek ve Teşvik Belgesi değerlerine esas teşkil edecektir.

I. YATIRIMCI HAKKINDA BİLGİ

a) Şirketin İsmi :
b) Şirketin Adresi :
c) Şirketin Sermayesi :

II. YATIRIM HAKKINDA BİLGİ

a) Yatırınım Konusu :
b) Yatırımın Cinsi :
c) Yatırımın Yeri :
d) Yatırımın Kapasitesi :
e) Yatırım Süresi :
f) Kurulu Güç :
g) İstihdam :
h) Yatırıma Yapılacak :
Döviz Tahsisi :

III. YATIRIMIN TUTARI (Milyon TL.)

1. Sabit Yatırım :
a) Arazi - Arsa :
b) Bina İnşaat :
c) Makina ve Teçhizat :
— İthal :
— Yerli :
2. Diğer Harcamalar :
3. Gümrük Vergi ve Res. :
4. İşletme Sermayesi :
TOPLAM YATIRIM :

IV. YATIRIM FİNANSMANI
(Milyon TL).

1. Özkaynaklar :
a) Sermaye :
b) Şirket Fonları :
2. Yabancı Kaynaklar :
a) Orta ve Uzun Vadeli
İç Krediler :

b) Dış Kredi veya Döviz Kredisi
c) İşletme Kredisi
TOPLAM FİNANSMAN

V. YATIRIMIN FAYDALANACAĞI TEŞVİK TEDBİRLERİ

EKLER

1. Dilekçe.
2. 2 Adet Teşvik Formu.
3. Gümrüklü Toplam Yatırım Tutarının Binde biri (% 01) oranındaki teminatın T.C. Merkez Bankası "İhracatı Teşvik Fonu'na yatırıldığım gösterir makbuzun ikinci nüshası.
4. Yatırım mevcut şirket tarafından yapılacaksa;

a) Son üç yıla ait vergi dairesince tasdik edilmiş analize elverişli bilançolar,
b) Tesis varsa kapasite raporu,
c) Ticaret Sicili Gazetesi,
d) Mevcut kapasite ile yatırım sonrası kapasitenin formda belirtilmesi.

5. İlgili vergi dairesinin adı ve vergi hesap numarası.
6. Kurulacak şirket adına müracaatlarda Anonim Şirketlerde en az 5, Limited Şirketlerde en az 2 kurucu ortak ismi.
7. Proforma fatura ve kataloglar.
8. İthal ve yerli makinaları ihtiva eden 2 nüsha global liste. (Firma kaşeli, imzalı ve 15 TL.'lık pul yapıştırılmış olarak.)

GLOBAL LİSTE

Sıra No.	Makina Teçhizatın Cinsi	Adedi	Ülke Menşe Döviz (FOB)	FOB ($)	CIF TL.	Gümrük Vergi ve Resimleri (TL.)

EK: II

Yatırımları Teşvik Tedbirlerinden Yararlanmak İçin Düzenlenecek Yapılabilirlik Raporu Esasları

GENEL AÇIKLAMA:

Müracaatlarda teklif edilen yatırım konusunun incelenebilmesi için aşağıda kısaca izah edilen bilgilerin aynı düzen içinde proje olarak verilmesi gereklidir. Yatırımın karakteri icabı bunlardan bazıları hariç tutulabilir. Aşağıda bulunmayan hususlar da gerektiği takdirde, ilgili kısımlarda gösterilmek üzere projeye ilâve edilmelidir.

Projelerin sağlamlığı her şeyden evvel aşağıdaki bilgilerin yatırımcı tarafından etraflıca incelenerek tutarlı değerlerin projeye konmasına bağlıdır. Bu değerlerin elde edilmesinde gerekli çaba gösterilmelidir.

Bilgilerin projede mümkün olduğu kadar tamam olması gerek yatırımcının gerek projeyi değerlendirenin en uygun yatırım tercihini yapmalarını sağlayacaktır.

. Ön proje hazırlanmasında aşağıdaki hususlar hakkında hasıl olabilecek tereddütler DPT Teşvik ve Uygulama Başkanlığı ilgililerince cevaplandırılacaktır.

I. YATIRIMCI HAKKINDA GENEL BİLGİLER:

A. Şahsi teşebbüslerde:

Yatırımcının:

1. Adı, soyadı
2. Ticaret ünvanı
3. Esas işi
4. Bağlı olduğu vergi dairesi
5. Hesap numarası

B. Ortaklıklarda :

1. Ortaklığın hukukî şekli, sermayesi, bağlı olduğu vergi dairesi ve hesap no. su, kredinin yerli ve yabancı ortaklar arasında dağılımı ile getirilecek yabancı sermayenin nev'i (Nakdî, aynî, gayrimaddi).

2. (Eğer varsa) yabancı ortaklar hakkında bilgi:

2.1. Yabancı ortakların gerçek veya tüzelkişi olarak isim veya ticarî Unvanı, iştigal konuları ve iş adresleri.

2.2. Firma ve ortaklar hakkında bilgi alınabilecek banka veya diğer müesseselerin adresleri.

2.3. Şirketin kuruluşuna kadar projenin teknik ve hukukî sorumlusu olan şahıs veya şahısların isimleri, adresleri ve telefon numaraları.

2.4. Varsa Türkiye'deki temsilcisinin açık adresi (Telgraf veya telefon dahil ve kayıtlı bulunduğu Ticaret veya Sanayi Odası sicil numarası).

3. Yerli ortaklar hakkında bilgiler :

3.1. Başlıca yerli ortakların gerçek veya tüzelkişi olarak isim veya ticari ünvanı ve iş adresleri.

3.2. Yerli ortaklar hakkında bilgi alınabilecek banka ve diğer kurulların adı, adresi.

belirtilecektir.

II. YATIRIMIN MAHİYETİ VE NEVİ :

1. Genel bilgiler:

1.1. Yeni tesis veya mevcut tesislere ilâve midir, yoksa yenileme yatırımı mıdır?

1.2. Kuruluş yeri: Kurulacağı il, ilçe ve köy adı ile adresi. Projenin kuruluş yerinin seçimi nedenleri.

1.3. Yatırımın başlama tarihi. (Yatırımla ilgili her türlü harcamalara girişilmesi yatırıma başlama sayılır. Sadece arsa alınması veya proje yaptırılması için yapılan harcamalar yatırıma başlama sayılmaz. Ancak arsanın düzenlenmesi veya makinelerin temini için sipariş verilmesi ve akreditif açılması gibi işlemler dolayısile yapılan harcamalar yatırıma başlamayı ifade eder.)

Yatırıma başlama tarihini, parantez içindeki açıklamaları gözönünde bulundurarak gün, ay ve yıl olarak belirtiniz. Henüz yatırıma başlanmamışsa, bu hususla birlikte, öngörülen başlama tarihini açıklayınız.

1.4. Deneme işletmesine geçiş tarihi.

1.5. Tam kapasiteye geçiş tarihi.

1.6. Projenin ekonomik ömrü.

2. Yatırım tutarı:

Ek : 1 deki ayrıntılı tabloyu düzenleyiniz.

3. Projenin gerekçesi:

3.1. Projenin kısa anlatımı.

3.2. Plan ve yıllık programlarla ilişkileri.

3.3. Üretilecek malların nitelikleri.

(Kimya ve ilâç sanayiinde ana ve yarı ürünlerin hangileri olduğu ve nasıl değerlendirileceği hususları ayrıca belirtilecektir.)

4. Projenin kapasitesi:

4.1. Proje kapasitesinin tanımlanması; üretilecek malların (Yan ürünler dahil) yıllık miktarları.

4.2. Kapasitenin seçiliş nedeni.

5. Projenin teknolojik yönleri;

5.1. Seçilen üretim metodunun kısa tanımı.

5.2. Alternatif üretim usulleri ile karşılaştırılması ve teknoloji seçiminin nedenleri.

5.3. Patent konusu olup olmadığı.

5.4. Üretim ve yatırım safhasında lisans, royalite veya know-how (Teknik bilgi) istenip istenmeyeceği.

5.5. Üretimin basitleştirilmiş akım şeması (Belli başlı üretim girdi ve çıktıların miktarları ile).

(Kimya ve İlâç Sanayiinde: a) Üretime hangi nedenlerle başlanılacak. Başlangıç ana ve yan maddeleri hangileridir, rolleri nelerdir? Katalizatörler? b) Başlangıç maddelerinden itibaren işlemlerin bütün kimyasal yönü açık formüllerle izah edilecektir.)

5.6. Daha küçük ve daha büyük üretim kapasitelerinin maliyet fiyatlarına etkisi.

5.7. Diğer ülkelerde özellikle Avrupa Ekonomik Topluluğu içinde ayn kolda üretim yapan tesislerin kapasiteleri hakkında bilgiler.

III. YATIRIMA AİT FİNANSMAN KAYNAKLARI :

A. Finansman kaynaklarının yıllar itibarile dağılımı:

Yıllar	Öz kaynaklardan karşılanan kısım	Kredi le karşılanan kısım	Toplam

B. Yatırım bilançosunda aktif ve pasif durumları.

Son iki yılın bilançoları Ek : 2'deki tablolar şeklinde düzenleyiniz.

C. Kredi sağlanan kredi müesseselerinin adlan ile miktar ve faizleri ile birlikte ödeme planı.

D. Sermaye artırımı öngörülmekte midir? Görülüyorsa kaynaklan ve miktarları ve işletmeye ilâve tarihî.

1. Personel durumu (Ek : 3) deki tabloda belirtilecektir.

E. Üretilecek mamuller için işletme giderleri (Ek: 4), yıllık gelir ve gider (Ek: 5) ve nakit akımı da (Ek : 6) tablosunda belirtilecektir.

IV. ÜRETİM HAKKINDA BİLGİLER:

A. Yeni kuruluşlarda verilecek bilgi ve düzenlenecek tablolar :

Yeni kuruluşlar yukardaki 1-6 No.lu tablolara ilâve olarak ek 7, 8 ve 9 daki tabloları düzenleyeceklerdir.

B. Ek yatırımlardan verilecek bilgi ve düzenlenecek tablolar (*) :

1. Ek yatırım aşağıdaki hallerden hangileri dolayısiyle zorunlu bulunmaktadır :

1.1. Dar boğaz giderilmesi:

1.2. Kalitenin düzeltilmesi.

1.3. Maliyetin düşürülmesi.

1.4. Yan ürünlerin değerlendirilmesi.

1.5. Üretim kapasitesinin artırılması, sebepleri ve ek yatırımın sağlayacağı faydaları kısaca açıklayınız.

2. Ek yatırımlarla 1-6 No.lu tablolara ilâve olarak 10 ve 11 deki tablolar düzenlenecektir.

V. GÜMRÜK MUAFLIĞI VEYA İADEDEN FAYDALANILMAK İSTENİLEN PROJELERE EKLENECEK BİLGİLER :

1. Kurulacak tesisin kapasitesi (Bu kapasitenin dünyada mevcut veya kurulmakta olan tesislere göre ekonomik kapasitede olup olmadığı).

2. Yeni bir teknoloji getirip getirmediği.

3. Yem sanayiinin gelişmesine hizmet edip etmediği.

4. Ana mal, mamul veya yarı mamullerini dünya fiyatlarında imal etme gücüne sahip olup olmadığı ve bunun şart ve imkânları.

5. Yatırımın ihracata yönelip yönelmediği, yerli hammaddeleri mamul veya varı mamul halinde ihraç gücüne sahip olup olmadığı ve bunun şart ve imkânları.

6. İthalât ikamesini sağlayıp sağlamadığı.

7. Muafiyet uygulamasının yatırım ve mamul mal maliyetine tesiri.

---

* Ek yatırım : Mevcut bir kuruluşun genişleme ve/veya yenileme yatırımlarının ifadesidir.

EK: 1
Yatırımın Toplamı ve Yıllara Göre Dağılışı

Cinsi	Genel toplam İç para	Genel toplam Dış para	Genel toplam Toplam	Yıllara göre dağılış 19.. İç para	Yıllara göre dağılış 19.. Dış para	Yıllara göre dağılış 19.. Toplam
1 — ETÜD ve PROJE GİDERLERİ						
a) Yabancı Müşavir firma (Mühendislik)						
b) Yerli etüd ve projeler						
2 — PATENT KNOW - HOW v.b. (Yatırım safhasında)						
3 — ARAZİ BEDELİ (m^2 X fiyat)						
4 — ARAZİNİN DÜZENLENMESİ ve HAZIRLIK YAPILARI						
5 — İNŞAAT İŞLERİ TOPLAMI						
a) Ana fabrika, bina ve tesisi..						
b) Yardımcı işletme bina ve tes.,						
c) Ambarlar						
d) İdare binaları (Mefruşat dahil)						
e) Sosyal binalar (Mefruşat dahil)						
f) Lojmanlar						
g) İnşaat makinaları bedeli (Amortisman veya kira bedeli)						
h) Diğer inşaat işleri						
6 — ULAŞTIRMA YATIRIMLARI						
a) İç yollar						
b) Bağlantı yolları						
c) İskele istasyon						
7 — ANA FABRİKA MAKİNA VE DONATIMI						
a) Yerli						
b) İthal malı makina ve donatım						
c) İthalât ve gümrükleme giderleri						

d) Yurt içi taşıma ve sigorta
e) Dış navlun ve sigorta
g) Montaj

8 — YARDIMCI İŞLETMELER

MAKİNA VE DONATIM

a) Su
b) Elektrik
c) Yakıt
d) Buhar
e) Diğer

9 — TAŞIT ARAÇLARI

10 — İŞLETMEYE ALMA GİDERLERİ

11 — GENEL GİDERLER

(Vergi, resim, harç v.b.)

12 — BEKLENMEYEN GİDERLER

(Gayrî melhuz)

13 — YATIRIM SAFHASINDA FAİZLER

SABİT YATIRIM TOPLAMI

14 — İŞLETME SERMAYESİ TOPLAMI

a) Hammadde ambarı stokları
b) Mamul madde stokları
c) Yedek parça ve yardımcı madde ambarı stokları
d) Müşteriye bağlı mal değeri
e) Nakit ihtiyacı

PROJENİN GENEL TOPLAMI

NOT : Yatırımlarda kullanılacak makina ve tesisatın cins ve miktarları ile niteliklerini ve yaklaşık maliyet bedellerini gösteren listeler eklenecektir. İthal edileceklerde FOB bedeller ve menşe memleket ayrıca belirtilerek, kataloglar eklenecektir.

EK : 2

Yatırımcının Aktif ve Pasif Durumu

A K T İ F

	31 Aralık 19.....	19.....
I — Mütedavil kıymetler (Cari aktifler) :		
1 — Para mevcudu		
a) Kasa		
b) Bankalar		
Para mevcudu toplamı		
2 — Tahviller		
3 — Alacaklar		
a) Senetli alacaklar		
b) Senetsiz alacaklar		
c) Ortaklardan veya işletme sahibinden		
d) Diğer alacaklar		
Alacaklar toplamı		
4 — Emtia mevcudu (Stoklar)		
a) Mallar		
b) Ham ve yardımcı maddeler		
c) Yarı mamuller		
d) Mamuller		
Emtia mevcudu toplamı		
5 — Akreditifler		
Mütedavil kıymetler toplamı		
II — Bağlı kıymetler :		
6 — İştirakler		
7 — Diğer aktifler		
a) Uzun vâdeli alacak ve bonolar		
b) Depozitolar, gelecek senelere sari masraflar ve diğerleri		
Diğer aktifler toplamı		
Bağlı kıymetler toplamı		
III — Sabit kıymetler :		
8 — Maddi sabit kıymetler		
a) Arsalar		
b) Binalar		
c) Makina ve tesisler		
d) Demirbaş, nakil vasıtaları ve diğer maddi sabit kıymetler toplamı		
9 — Amortisman karşılıkları		
Maddi sabit kıymetler net		
10 — Gayri maddî sabit kıymetler		
a) Kuruluş masrafları		
b) Şerefiye, İht. beratı, İmtiyaz hakları		
c) Diğer		
Sabit kıymetler toplamı		
IV — Zarar :		
AKTİF TOPLAMI		

PASİF

	31 Aralık 19.....	19.....
I — Öz Sermaye:		
1 — Kayıtlı sermaye		
2 — Ödenmemiş sermaye		
Ödenmiş sermaye		
3 — İhtiyatlar		
4 — Karşılıklar		
5 — Dağıtılmamış kârlar		
Öz sermaye toplamı		
II — Uzun vâdeli borçlar (Bir yılı geçen):		
6 — Banka borçları		
7 — Eşhas ve ticarethanelere olan borçlar		
8 — Ortaklara veya işletme sahibine olan borçlar ...		
9 — Diğer borçlar		
Uzun vâdeli borçlar toplamı		
III — Kısa vâdeli (Cari) borçlar:		
10 — Banka borçları		
a) Açık kredi		
b) İmza mukabili		
c) Maddi teminat mukabili		
Banka borçları toplamı		
11 — Eşhas ve ticarethanelere olan borçlar		
a) Senetli borçlar		
b) Senetsiz borçlar		
c) Müşteri avansları ve diğer eşhas ve ticarethanelere olan borçlar toplamı		
12 — Ortaklara veya işletme sahibine olan borçlar ...		
13 — Diğer borçlar		
Kısa vâdeli borçlar toplamı		
IV — Kâr:		
PASİF TOPLAMI		

Sermayenin yapısı

Yerli sermaye	Yabancı Sermaye
Kayıtlı sermaye	
Ödenmemiş sermaye	
Ödenmiş sermaye	

EK: 3

Personel Durumu (Kuruluş ve Tam Kapasitede)

		Adedi (1)	**Yıllık brüt ödeme TL. (2)**
Yüksek seviyede idari ve meslekî personel	Yerli		
	Yabancı		
Memurlar	Yerli		
	Yabancı		
Teknisyen, ustabaşı ve kalifiye işçi	Yerli		
	Yabancı		
Düz işçi	Yerli		
	Yabancı		
TOPLAM	Yerli		
	Yabancı		

NOT : Personel giderleri içinde ücretlerle birlikle, fazla mesai, vardiye zammı sigorta primi v.s. ödemeler de bildirilecektir. Yabancı elemanların transferi gereken ücretleri verilecek ve yabancı eleman adedi yıllara göre bildirilecektir.

EK: 4

Yıllık İşletme Giderleri (Maliyet Hesabı)

	Tam Kapasitede		
	İç para	**Dış para**	**Toplam**
	(1)	**(2)**	**(3)**
1 — HAM MADDELER			
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			
d)			
4 — BAKIM VE ONARIM GİDERLERİ			
5 — İŞÇİLİK VE PERSONEL GİDERLERİ			
a) Personel			
b) İşçi			
6 — AMORTİSMANLAR			
a) Binalar			
b) Makina			
c) Demirbaş			
d) Tesisat			
e) Know-How			
f) İlk tesis masrafları			
7 — GENEL GİDERLER			
a) Kiralar			
b) Sigortalar			

c) Çeşitli vergiler
d) İdare masrafları
e) Diğer işletme masrafları

8— İSTİHSAL VERGİSİ

9 — FAİZLER

a)
b)

10 — SATIŞ MASRAFLARI

11 — MÜTEFERRİK

YILLIK İŞLETME GİDERLERİ TOPLAMI

YAN ÜRÜNLER

NET YILLIK İŞLETME
GİDERLERİ TOPLAMI

MALİYET

NOT: Yukarıdaki masraf maddelerinin işletmenin özelliğine göre sabit, değişken ve yan değişken olanları işaretlenecek ve yan değişken olanlar için kapasiteye göre masrafın değişme yüzdesi tahmin edilecek ve sıfır kâr noktası hesaplanmaya çalışılacaktır.

EK: 5

Yıllık Gelir – Gider Tablosu

	(Bin TL.) YILLAR			
	19..	**19...**	**19...**	**19...**
Yıllık gelirler toplamı				
Yıllık İşletme giderleri toplamı				
Sâfi kâr veya zarar				
Kurumlar vergisi				
Diğer kanunî kesintiler				
Net kâr veya zarar				

EK: 6

Proje — Nakit Aküm Analizi -

	Yatırım safhası		**İşletme safhası**	
	1. Yıl	**2. Yıl**	**1. Yıl**	**2. Yıl**
	(1)	**(2)**	**(3)**	**(4)**
A — KAYNAKLAR				
1 — NET KÂR				
2 — ÖDENMİŞ SERMAYE				
a) Yerli				
b) Yabancı				
3 — BORÇLANMA UZUN VADELİ				
a) Dış borçlanma				
b) İç borçlanma				
4 — BORÇLANMA KISA VADELİ				
5 —AMORTİSMAN VE REZERVLER				
6 — DİĞER KAYNAKLAR (Detaylı)				
a)				
b)				
TOPLAM KAYNAKLAR				
B — HARCAMALAR				
1 — SABİT DEĞERLER				
a) Etüd, proje				
b) Arsa				
e) Bina				
d) Makina donatım				

e) Gümrük ve vergiler
f) Nakliye
g) Montaj
h) Demirbaş, nakil vasıtaları
i) İlk tesis masrafları
k) Know-How
l) Gayrimelhuz
KISMİ HARCAMALAR

2 — NET İŞLETME SERMAYESİ KARŞILIĞI

3 — FAİZ ÖDEMELERİ
a) Uzun vadeli
b) Kısa vadeli

4 — BORÇ ÖDEMELERİ

5 — KÂR DAĞITIMI

6 —DİĞER ÖDEMELER

7 — ROYALTY

TOPLAM HARCAMALAR

C — FARK

NOT : İşletme (Üretim) safhası beş yıldan az olmamak şartı ile projenin hususiyetine göre daha fazla tahmini değerler verilmelidir.

EK: 7

ÜRETİM ÇEŞİTLERİ (Tam Kapasitede)

Başlıca mamuller	Birim	Yıllık kapasite
1 —		
2 —		
3 —		
4 —		
5 —		
6 —		

2 — Kapasitenin tayini: Burada 1 de verilen yıllık toplam kapasitenin nasıl

tayin edildiği kısaca açıklanacaktır.

EK: 8

Ana Girdiler Kullanımı

			(Tam Kapasitede)	
	Yılda kullanılan miktar	**Miktar maliyet (TL/Birim)**	**Toplam değer TL.**	**Sağla-nacağı yer**
Cinsi	**(D**	**(2)**	**(3)**	**(4)**

1) HAM MADDELER
   a.
   b.
   c.
   d.
2) YARDIMCI MADDELER
   a.
   b.
   c.
3) İŞLETME MALZEMESİ
   a.
   b.
   c.
4) ENERJİ
   a. Fabrika içinde
   b. Dışardan
   c. Yakıt, su

TOPLAM

NOT : Kimya ve ilâç sanayii projelerinde 1. ve 2. maddede günlük ve aylık kullanılan madde miktarları bulunacaktır.

EK: 9

Tam Kapasiteye Kadar, Kapasitenin Yıllara Göre Kullanım Yüzdesi

	Yıllar	
	1. Sene (1)	**2. Sene (2)**
1. Tam kapasitenin % si olarak kullanılan kapasite oranı		
2. Üretim miktarı Mamullerin adı		
a.		
b.		
c.		
3. Birinci sınai maliyet		
a.		
b.		
c.		
4. Birim fabrika satış fiyatı		
a.		
b.		
c.		
5. Satışlar tutarı		
a.		
b.		
c.		

EK: 10 SON YIL İÇİN

EK YATIRIMIN YAPILDIĞI TARİHTEN ÖNCEKİ

Üretim	**Birim**	**Miktar**	**Birimin Maliyeti Fiyatı**	**Tutarı**
Ana Mamullerin Adı				
a.				
b.				
c.				
d.				
Toplam Maliyet				

EK YATIRIM YAPILDIKTAN SONRAKİ DURUM (TAM KAPASİTEDE)

Üretim	Birim	Miktar	Bilimin Maliyeti Fiyatı	Tutarı
Ana Mamullerin Adı				
a.				
b.				
c.				
.				
Toplam Maliyet				

EK: 11
EK YATIRIMIN YAPILDIĞI TARİHTEN ÖNCEKİ SON YIL İÇİN (TAM KAPASİTEDE)

Üretim	Birim	Miktar	Birimin Maliyeti Fiyatı	Tutarı
Ana Mamullerin Adı				
a.				
b.				
c.				
d.				
Yan Ürünler				
a.				
b.				
c.				
Toplam Satış Tutarı				

EK YATIRIM YAPILDIKTAN SONRAKİ DURUM (TAM KAPASİTEDE)

Üretim	Birim	Miktar	Birimin Maliyeti Fiyatı	Tutarı
Ana Mamullerin Adı				
a.				
b.				
c.				
d.				
.				
.				
Yan Ürünler				
a.				
b.				
c.				
d.				
.				
.				
Toplam Satış Tutarı				

MÜRACAATA EKLENECEK BELGELER

1. Müracaat Dilekçesi (Bizzat yatırımcı tarafından imzalanacak).
2. 3 Adet Fizibilite (Yapılabilirlik) etüdü.
3. Salahiyetlilere ait imza sirküleri.
4. İthal edilecek makinalarla ilgili Proforma fatura ve kataloglar.
5. Kapasite Raporu (Mevcut yatırım varsa).
6. Şirket kurulmuş ise Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi.
7. Mevcut şirketlerde vergi dairesinden tasdikli son iki yıla ait analize elverişli bilanço.
8. Yatırım devam ediyorsa “Yatırım Takip Formu”.
9. Gümrüklü toplam yatırım tutarının % 01'i oranındaki teminatın TC. Merkez Bankası nezdindeki "İhracatı Teşvik Fonu'na yatırıldığını gösteren makbuzun ikinci nüshası.

İSTİHDAMIN GELİŞTİRİLMESİ VE BECERİ KAZANDIRMA KURSLARI

Orhan KIRLI
Bursa Vali Yardımcısı

V. Beş Yıllık Planda verilen tahmini rakamlara göre 1989 yılında Türkiye'de işgücü arzı 19.5 milyon, işgücü talebi ise 17.2 milyon olacaktır. Toplam işgücü fazlası 2.697.000 olarak hesaplanmaktadır. Gizli işsiz sayısını da gerçekçi bir anlayışla değerlendirir, bu rakama eklersek herhalde oldukça yüksek düzeyde bir işsizlik olayı ile karşı karşıya olduğumuz ortaya çıkmaktadır.

işsizliğin çıplak görüntüsü şudur : Çok hızlı nüfus artışı ve buna karşılık üretimin bu oranda artırılamayışı. Bu iki faktörün dengede tutulması ise tam istihdamı ifade etmektedir. Bu dengenin sağlanamaması halinde işsizlik problemi ile karşı karşıyayız demektir. Çalışma gücünde olan, yetenek ve becerilerine göre iş isteminde bulunan kişi iş bulamıyorsa ve bu durumdaki kişilerin sayısı Türkiye'de olduğu gibi %10'ların üzerinde seyrediyorsa işsizlik ciddiyet boyutunu kazanmış demektir.

İşsizliğin asıl kaynağı kuşkusuz ekonomiktir. Yani istihdam hacmini artırıcı üretimin gerçekleştirilememesidir. Buna ek olarak işsizliğin sosyal nedenleri de vardır. Bu da iş olanakları varken işsiz kişinin çeşitli nedenlerden dolayı iş bulamamasını ifade eder. Biz bu makalemizde işsizliğin ekonomik nedenleri üzerinde değil, sosyal nedenleri üzerinde, ilimizde bu işlerle ilgili olmamızdan da yararlanarak, bazı gözlem ve düşüncelerimizi toparlamaya çalışacağız.

İŞSİZ VATANDAŞIN PROFİLİ

Kolay ve çabuk para kazanma, belki her insanın arzuladığı bir durumdur. Ama üretime yönelik herhangi bir beceriniz olmadan, herhangi bir iş deneyimini kabullenmeden ve alın teri dökmeyi göze almadan iş bulmanız veya iş kurmanız mümkün değildir. Bu yanlış anlayıştan dolayı bir kısım insanlarımız işportacılık gibi, el arabacılığı ve sokak satıcılığı gibi sonu olmayan küçük alım - satım işlerine yönelmektedir. Sağlık ve yaş durumu yerinde olan ve bu tür işleri yapan vatandaşları-

mız az bir uğraşla daha güvenceli, sürekli ve belki daha fazla gelir getirici iş edinmesi veya iş bulması mümkün olabilecekken bu yolu tercih etmemektedirler.

Özellikle lise mezunu genç nüfusa iş bulabilmek oldukça zor olmaktadır. Lise mezunu genç büroda çalışmak için öğrenim gördüğü anlayışı içindedir. Lise öğrenimi onun için bir sosyal statü sorunu halini almakta, kendisine önerilen işleri reddetmektedir.

Lise mezunu için sözkonusu olan bu durum, sosyal öğrenim gören üniversite mezunu genç işsiz için daha ağırlıklı olarak kendini hissettirmektedir.

Lise ve sosyal öğretim yapan fakültelerden mezun olan genç işsizler, sırf bu sosyal statü kaygısıyla, iş bulmakta güçlük çektikleri gibi, bazıları az çok sermaye olanaklarına sahip olmasına karşın kendi işini kurmakta gönülsüz davranmaktadırlar.

İleri ülkelerde, öğrenim, özellikle sosyal ve kültürel alanda yapılan öğrenim, bir geçim kaynağı olarak değil, hangi işte çalışırsa çalışsın insanın kendi özdeğerine önemli bir katkı olarak değerlendirilmektedir. Üniversite mezunu bir çiftçi, tüccar niye olmasın? Lise mezunu bir beden işçisi, eğer sağlığı yerindeyse, niçin mümkün olmasın?

Önemli olan çalışmanın bir erdem olduğunu kavrayarak, zaman içerisinde yükselmeyi kabullenmektir. Lise ve üniversite öğreniminin boşa giden bir çaba değil, kurduğu veya yaptığı işi bilinçli, verimli ve mutlu yapabilmenin bilgi ve moral kaynağı olacağım bilebilmektir.

İşsizliğin, işsiz vatandaşın özelliklerinden doğan diğer bir nedeni, bir kısmının iş hayatı hakkında, iş piyasası ve meslekler hakkında yeterince bilgileri olmamalarıdır.

İşsiz vatandaşlarımızın bazıları iş talebinde bulunurlarken, her işi yapabileceklerini söylemekte, biraz irdeleyince hiçbir işi yapabilecek bilgi ve becerilerinin olmadığını görmektedirler. Devlet dairelerindeki odacılık ve temizlikçilik işleri onlar yönünden her işi yapabileceklerinin delilidir.

Gene bazı işsiz vatandaşlar, kendi bölgelerinde iş piyasasını irdelememektedirler. Hangi iş ve mesleklerde işgücü açığı olduğunu kaba bir enformasyon çerçevesinde bile incelememektedirler. Kuşkusuz bu durum salt onların kusurunu değil, devletin vatandaşlarını bilgilendirmedeki zaafını ifade etmektedir.

İş bulamamadaki başka bir neden iş arayanların genellikle kamuya ve özel büyük işletmelerdeki işyerlerini tercih etmeleridir. Deneyler

göstermektedir ki, bir kısım küçük ve orta ölçekli sanayi işletmeleri daha yüksek ücret önermekte ise de, işsiz vatandaş, daha az ücret vermesine karşın büyük işletmeleri tercih etmektedir. Aşağıda biraz daha derinden inceleyeceğimiz bu işsiz vatandaşın bunda haklı tarafları bulunmaktadır.

İşsiz vatandaşımızın profilinde görülen en önemli olumsuzluk, kuşkusuz, derin bir mutsuzluk, varsa ailesine ve çocuklarına karşı yeterince görevini yapamamanın ezikliği ve toplumda yerini, varlığını, yaratıcılığını kanıtlayamamasıdır.

İŞYERLERİNİN PROFİLİ

İşyerlerinin bir kısmı işçiyi çekme değil, itme özelliklerine sahip bulunmaktadır. Üretimin gerçekleştirildiği atölyeler sağlıksız koşullar içerisindedir. Isıtma ve havalandırma tertibatları olmadığı gibi, temizlik üzerinde gereken titizlik gösterilmemektedir. Daha da üzüntü vericisi, bir kısım işyerlerinde iş kazalarına karşı alınması gereken güvenlik önlemleri ağırdan alınmakta veya hiç alınmamaktadır.

Özellikle küçük ve orta ölçekli işletmeler modem üretim teknik ve organizasyonunun çok uzağındadırlar. Atölyelerde verimli, rasyonel ve güvenlikli bir iş ve üretim akışı sağlanamamaktadır. Etkili ve kişiyi çalışmaya özendirecek bir iş organizasyonu kurulamamaktadır.

İşletmelerde işçilerin dinlenme saatlerinde dinlenebilecek yerleri yoktur. Bayan işçiler için kreşler ve emzirme yerleri yoktur. İşletme ile işçinin evi arasındaki ulaşım zordur ve işletme ulaşımı kolaylaştırıcı yardımı yapmamaktadır.

Hatta bir kısım işletmelerde sigortasız işçi çalıştırma eğilimi bile gözlemlenebilmektedir. Bunun yanında bazı işletmeler, iş arayan kişilere önerilen işin sürekli ve güvenli olduğu hissini verememektedir.

Ayrıca ücretlerin düşüklüğü, yapılacak ağır işlerle elde edilecek ücretler arasındaki büyük dengesizlik işsiz genci herhangi bir işe girmekten alıkoymaktadır.

Özetle önerilen işte maddi ve manevi tatmin sağlayamayacağım, sağlıksız koşullarda çalışacağını, ayrıca işin sürekli ve güvenli olmadığını anlayan işsiz vatandaş, uygun bir iş buluncaya kadar beklemeyi, yani işsiz kalmayı yeğleyebilmektedir.

İŞSİZLİĞİN ÖNLENMESİNDE VE İSTİHDAMIN GELİŞTİRİLMESİNDE ALINACAK ÖNLEMLER VE DEVLETE DÜŞEN GÖREVLER

Devletin işsizliğin önlenmesinde ve istihdamın geliştirilmesinde, ekonominin sağlıklı ve dengeli büyümesine paralel olarak yukarıda sözü edilen olumsuzlukları gidermeye yönelik sosyal ve yönetim alanında önlemler geliştirmesi zorunlu bulunmaktadır.

Bu önlemlerin başında, kanımca işgücü planlaması gelir. İnsan gücü planlamasını, belirli bir dönem için, ekonomi ve sosyal sektörlerde faal görev alacak insan gücüne ait sayısal hedeflerin saptanması, insan- gücü arzı ve talebi arasındaki dengenin sağlanması ve insangücünün iş gereklerine ve çağdaş teknolojiye uygun biçimde eğitilmesi ve yetiştirilmesi anlamında düşünmek gerekir. Çeşitli istihdam dallarındaki fazlalıklar ve eksikliklerin giderilmesi insangücü planlamasının ana konusudur. Ülkenin eğitim sistemi ise insangücü hedeflerini karşılamak üzere şekillenir.

Türkiye'de gerek eğitim, gerek insangücü planlamasında öngörülen hedefler ülkenin çalışma yaşamına uygun ve gerçekçi biçimde saptanamamaktadır. Bazı sektörlerde nitelikli eleman sıkıntısı çekilirken, bazılarında fazlalık vardır. V. Beş Yıllık Planda ifade edildiği gibi mesleki - teknik öğretimin, teknisyen ve vasıflı işçi gereksinmesini karşılayacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Ayrıca çeşitli yaygın eğitim programlarının iş piyasasının istemlerine göre uygulanması zorunlu olmaktadır. Aşağıda aynı başlık altında ele alacağımız "Beceri Kazandırma Kursları" bu zorunluluktan doğmuştur.

Türkiye'de işgücü piyasasını adım adım izleyen, işverenle iş arayanları karşılaştıran, işyerlerinin işçi gereksinmeleri hakkında bilgi toplayan ve kısaca iş ve işçi bulma konusunda her türlü görev ve yetkiyi bünyesinde bulunduran kuruluş İş ve İşçi Bulma Kurumudur. Kurumun görev ve yetkileri 4837 sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Yasayla, 1475 sayılı İş Yasasının 84 üncü maddesine dayalı olarak çıkarılan ve 11 Ağustos 1973 tarih ve 14622 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan "İş ve İşçi Bulma Kurumunun Ödevlerinin Yapılış Şekilleri Hakkında Tüzük" hükümlerine göre belirlenmiştir.

Kurumun görevleri arasında "Mesleğe Yöneltme ve İşgücünün Mesleki Eğitimi ve Usta İşçi Yetiştirme Hizmetleri" de vardır. Tüzüğün 38 inci maddesine göre Kurum, iş isteminde bulunan gençlerin ve yetişkinlerin, bilgi, yetenek ve becerileri saptamak suretiyle mesleğe uyum koşullarının belirlenmesine, meslek seçimlerine, iş eğitimlerine ve kişi-

sel gelişmelerine ilişkin sorunların cevaplandırılmasına yardımcı olmak zorundadır.

40 ıncı maddeye göre ise iş piyasasının kalifiye eleman gereksinmesini karşılamak amacıyla işgücünün mesleki eğitimi ve kalifiye işçi yetiştirilmesine yönelik önlemler almak durumundadır. Kurum "mesleğe yöneltme, mesleki eğitim ve işgücü yetiştirme" konularında bugüne kadar çeşitli nedenlerle başarılı ve etkin bir işlevde bulunamamıştır.

İşgücü piyasasında iş arayanla işveren arasında bir aracı olmaktan öteye gidemeyen kurum, işgücü arzı ve talebini dengelemeyi ve iş piyasasında usta personel, nitelikli eleman yetiştirmeyi amaçlayan eğitim programlarına yönelememiştir.

Ayrıca son zamanlara kadar iş piyasasında kendi işini kurmak isteyenlere veya işini değiştirmek isteyenlere enformasyon, teknik bilgi ve maddi destek hizmetlerini koordine eden bir devlet çabası görülememiştir.

Buraya kadar işsiz vatandaş, işveren ve devletle ilgili bazı olumsuz öğeleri belirterek işgücü piyasasında görülen zaafları özetlemeye çalıştık. Bundan sonra 1985 yılından itibaren devlet kesiminde görülen olumlu politika değişimleri sonucu uygulamaya konulan ve işsiz vatandaşlarımızı işe yerleştirmeye yönelik "Beceri Kazandırma Kursları" konusu üzerinde duracağız.

BECERİ KAZANDIRMA KURSLARI

Bilindiği gibi, "İşsizlikle Mücadele ve İstihdamı Geliştirme" ayrı bir program olarak ele alınmış bulunmaktadır. Bu konuyla ayrı bir Devlet Bakanlığı ilgilenmekte, dış ülkelerdeki uygulamalardan da esinlenerek çeşitli projeler geliştirilmektedir. Bu projelerden biri de 1985 yılı içinde olgunlaştırılıp fiilen 1986 yılında başlatılan "Beceri Kazandırma Kursları" dır.

Beceri Kazandırma Kursları, bir anlamda İşgücü Yetiştirme Kursu, diğer bir anlamda, deyim yerindeyse, "İstihdam Kursları", "İşe Yerleştirme" kursları olarak adlandırılabilir. Diğer yaygın eğitim kurslarından belirleyici ayrılığı, kursa katılan kursiyerlerin kurs bitiminde daha kurs açılırken belirlenmiş olan işyerlerine yerleştirilmeleri şartıdır. Yani Beceri Kazandırma Kursunda belirli süre (en çok altı ay) belirli iş üzerinde temel bilgi ve beceri kazandırılmış işsiz vatandaşlar, daha önce işe alma konusunda taahhütte bulunmuş işyerlerine yerleştirileceklerdir.

Bu kurslar meslek edinme kursları da değildir. Meslek Liseleri ve ara kademe elemanları yetiştiren Meslek Yüksek Okullarının müfredat programları elbette 6 aylık bir süre içerisinde kursiyerlere verilemez. Söz konusu olan bir mesleğe, bir işe ait dar bir konuda asgari becerilerin kazandırılmasıdır.

Kursların müfredat konuları da sınırlı değildir. Örneğin; temizlikçilik için kurs açılabileceği gibi, iş piyasasında, sözgelimi makina mühendislerinde ne tür nitelikler aranıyorsa, o niteliklerin kazanılması amacıyla da kurs açılabilecektir.

Kurslara girişte yaş sınırlaması olmamakla birlikte özellikle 13-25 yaş arasındaki işsiz gençlere öncelik verilmesi gerekmektedir. Kurslarda öğrenim şartı da yoktur. Daha açık bir anlatımla okuma - yazması olan herkes, ilköğrenimden yüksek öğrenime kadar, uygun gördükleri kurslara katılabilmektedirler.

Kursa katılanların meslek hastalıklarına ve iş kazalarına karşı güvenceleri devletçe sağlanmakta, kurs için yapacakları zorunlu giderleri de devletçe karşılanmaktadır.

Kurslar iki yolla açılmaktadır:

a) Kamu eliyle açılan kurslar;

Kamu eliyle açılan kurslar için birtakım ön hazırlıkların yapılması ve belirli organizasyonların gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

İlk yapılacak çalışma bölgenin insangücü gereksinmesinin saptanmasıdır. Yörede mevcut sanayinin gereksindiği ve işsizlerin eğitildikleri takdirde iş bulma olasılığı yüksek olan işlerin saptanması en önemli aşamadır.

Bu aşamada bilimsel bir araştırma yapılması, İş ve İşçi Bulma Kurumu kayıtlarından, gazete ilânlarından, meslek odaları ve esnaf derneklerinden gerekli bilgilerin alınması, tasnif edilmesi ve toplanan bilgilerin doğru olup olmadığının kontrol edilmesi kursların başarısı için önkoşuldur.

Başka bir çalışma da kendi işini kurmak veya boş zamanlarım değerlendirerek gelirini artırmak isteyenlerin beceri kazanmak isleyeceği alanları saptamak ve istemleri değerlendirmektir. Devletin bir konuda yol gösterici, teşvik edici, aydınlatıcı bilgiler sağlamasında, hırsların bu amaçlara yönelik olarak açılmasında sayısız yararlar bulunmaktadır.

Eğitim programlarının uygulama yerlerinin, araç-gereçlerinin miktar ve niteliğinin, öğretici, eğitici, usta öğreticilerin, hangi eğitim ünitelerinin neler yapacağının planlanması ise Beceri Kazandırma Kurslarının açılmasında ayrı önemi olan ön hazırlık çalışmasıdır.

Bu çalışmalar illerde Vali veya görevlendireceği bir Vali Yardımcısının başkanlığında kurulan Beceri Kazandırma Komisyonları ve bu komisyonlara bağlı alt-çalışma-grupları tarafından yerine getirilmektedir.

b) Özel Müteşebbisler Eliyle Açılan Beceri Kazandırma Kursları;

Beceri Kazandırma Kursları, kendi işyerinde veya başka uygun bir yerde kurs açmak isteyen özel müteşebbisler eliyle de açılabilirler.

İşgücü piyasasında kendi işyeri özelliklerine göre nitelikli eleman bulamayan özel müteşebbisler, herhangi bir becerisi olmayıp da iş arayan düz işçiler için illerdeki Beceri Kazandırma Komisyonlarından kurs açma isteminde bulunabilirler.

Bu istem, kursta temel bilgi ve beceri kazandırılan kursiyerlerin kendi işyerlerinde veya benzer işyerlerinde istihdam edileceği güvencesini de kapsar. Belirli süre kurstan geçirilen işsiz vatandaşlar kurs açan kurum ve kuruluş işyerlerinde işe alınırlar ve sigorta ettirilirler.

Kurs açan özel müteşebbise devletçe finansman, eğitim, araç-gereç, gerekiyorsa temel bilgilerin verildiği 1. aşamada eğitim yeri, öğretmen ve usta öğretici sağlanmaktadır. Müteşebbis bir yandan gereksinme duyduğu elemanları 3'etiştirmiş olmakta öte yandan işçi eğitimindeki finansman darlığım giderme olanağı elde etmektedir.

BECERİ KAZANDIRMA KURSLARININ BAŞARILI OLMALARINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Kursların, amaçlarına uygun düzenlenmeleri halinde, başarısız olmaları için hiçbir neden olmayacaktır. Yeter ki, hazırlık çalışmalarında ve kurs uygulamalarında inançlı, samimi, bilimsel ve eğitim bilimine uygun davranış gösterilsin.

Kurs eğitim programlarının kursun konusu ve öğretilecek işlerin niteliklerine göre, hazırlanması gerekmektedir. Bir iş, kısa- bir sürede, hangi etkili eğitim araç-gereçlerle ve nerelerde en iyi öğretilebilir? İlk önce bunun saptaması yapılacak, daha sonra öğretmenler ve usta öğreticiler belirlenecektir. Bu programlar pedagoji alanında yetişmiş öğretim elemanları, alan uzmanları ve hatta işyerleri sahipleri ile ortaklaşa

olarak yapılmalıdır. Kursiyerlerde aranacak koşullar bu programda açık ve seçik olarak yazılmalıdır.

Uygulamada edindiğimiz deneyime göre kursların makul bir süre olmasına azami dikkat edilmesi gerekiyor. Çünkü uzun süre tutulan kurslarda zaman geçtikçe kursiyerlerde bıkkınlık başlamakta ve kursu terk olayları görülmektedir.

Kursların bütçeleri gerçekçi bir hesaplamayla düzenlenmelidir. Bazı eğitim kurumları kurs bütçeleri ile kuramlarındaki diğer eksiklikleri giderme çabasına girebilmektedirler. Harcamalar salt kurs giderleri ile sınırlı olmalıdır.

Beceri Kazandırma Kurslarının yürütümünde görev alan kuruluş temsilcilerinin konuyu ciddi ve samimi bir şekilde ele almaları halinde başarı kesin olacaktır. Özellikle illerde bu işe büyük zaman ayırması gereken Vali Yardımcısı, Milli Eğitim Uzmanları ve İş ve İşçi Bulma Kurumu Yöneticileri zaman zaman hizmetiçi eğitimden geçirilirse daha başarılı sonuçlar elde edilecektir.

İş ve İşçi Bulma Kurumu, son zamanlarda, Devlet Bakanlığından ayrı olarak, ancak Bakanlığın çalışma ve kurslarla ilgili genelge hükümlerini aynen benimseyerek işgücü eğitimine yönelik çalışmalara girişmiştir. 20 Kasım 1987 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan "Özel İstihdam Danışmanlığı ve İşgücü Yetiştirme Hizmeti Yönetmeliği" ile 11 Ocak 1988 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan "İş ve İşçi Bulma Kurumu İşgücü Yetiştirme Yönetmeliği" bu çalışmalara iki örnektir.

İş ve İşçi Bulma Kurumu geçmişte de İşgücü Eğitim Merkezleri kurmuştur. Fakat bu girişim bir süre sonra kaldırılarak, işgücü eğitimine yönelik çalışmalara son verilmişti. Kuram geçmişteki deneyimleri yeniden gözden geçirmeli, başarısızlık nedenlerini saptamalı ve ona göre organizasyona girişmelidir.

İllerde istihdam geliştirilmesine yönelik çalışmalarda "il yönetimi" öğesi hesaba katılmazsa geçmişteki başarısızlık aynen tekrarlanabilir. Bu bakımdan öğretici, eğitim yeri, eğitim araç-gereci desteğini ve diğer kamu ve özel kuruluş, kurum ve işyerlerle işbirliğini sağlayacak Valiliğin doğal ve geleneksel rolünden yararlanılmalıdır. İş ve İşçi Bulma Kurumunun yürürlüğe koyduğu bu yönetmeliklerde bu durumun gözardı edildiği görülmektedir.

Son olarak işsizliğin % 10-20 oranında seyrettiği ülkemizde, ekonomik anlamda üretim artışı ile, sosyal anlamda yukarıda özetle arzetmeye çalıştığımız istihdam geliştirici önlemlerin birlikte yürütülmesi gerektiğine işaret ederek yazımı noktalıyorum.

AVRUPA EKONOMİK TOPLULUĞU (AT) VE ÜST KADEME YÖNETİCİ MODELİ ÜZERİNE

Ergün TEZEL
İçişleri Bakanlığı
Hukuk Müşaviri

Bir Avrupa Birliği Kurma düşüncesinin kökü, hayli eskilere gitmekle birlikte; Avrupa Topluluklarının tarihinin başlangıcı, genellikle II. Dünya savaşını izleyen yıllar olduğu kabul edilmektedir.

19 Eylül 1946 tarihinde W. CHURCHILL, Zürih'te yaptığı konuşmada; "Avrupa Birleşik Devletleri" kurulması çağrısında bulundu. Bu dönemde savaşın sebep olduğu yıkıntılar içinden, bir daha böyle acılarla karşılaşmamak için, Avrupa'da bir "birlik yaratılması" şuurunun, kıta halklarından başka, yöneticilerinde de uyandığı söylenebilir.

Fransız Plânlama Teşkilatı Başkanı, Jean MONNET'ninde görüşlerinden faydalanarak Dışişleri Bakanı Robert SCHUMAN, 9 Mayıs 1950 tarihinde, Avrupa ülkelerine bir çağrıda bulundu. Bundan maksat, savaş sanayiinin ana maddeleri olan Kömür ve Çeliğin Üretim ve Kullanımını, uluslarüstü bir teşkilâtın sorumluluğunda yönetilmesi idi. Fransa'nın bu çağrısına, F.Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg olumlu cevap verdiler. Bir yıl sonra 18 Haziran 1951'de Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu kuran anlaşma Paris'te imzalanmış oldu.

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu kuran 6 ülke, İtalya'nın MESSİNA şehrinde 1-2 Haziran 1955 tarihleri arasında yaptıkları toplantıda; "Birleşik Bir Avrupa" kurulması yolundaki çalışmalarına devam etmeye karar verdiklerini açıkladılar. 6 Ülkenin Dışişleri Bakanları bu toplantıda; atom enerjisinin kullanılması alanında bir birlik; "Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu" (EURATOM) ve ortak bir pazar "Avrupa Ekonomik Topluluğu" (AT) kurulmasına dair ilke kararına vardılar ve bu hususta bir rapor hazırlanması için Belçika Dışişleri Bakanı SPAAK'ın başkanlığında özel bir komite kurdular. Sözü geçen komitenin çalışmaları 1956 Nisanında sonuçlandı ve hazırlanan rapor üzerine gerekli görüşmeler yapılarak, 25 Mart 1957 tarihinde Roma'da 6 devletin temsilcileri, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu Yani ORTAK PAZARI kuran anlaşmayı imzaladılar. Roma Anlaşması, 1 Ocak 1958 tarihinde

yürürlüğe girdi. İşte bu anlaşmanın 237 nci maddesine atıf yaparak Türkiye, Ortak Pazara TAM ÜYELİK talebinde bulundu (14 Nisan 1987).

Topluluğun amacı : Üyeleri arasındaki ticaret hacmini geliştirmek, üretimde verimliliği artırmak ve tam çalışmayı sağlamak suretiyle topluluğun bir bütün olarak ekonomik gücünü ve kişilerin hayat düzeyini mümkün olan en iyi seviyeye yükseltmek. (Madde: 2)

Kısaca açıklanan amaçlara varmak için, anlaşmada belirtilen süreler ve safhalardan geçilmek kaydı ile, aşağıdaki ekonomik politikalar tespit edildi.

Bunlar:

1 — Üye devletler arasında bütün dışalım ve dışsatımlarda gümrük resimlerini ve nicelik kısıtlamalarının ve bunlara benzer etki yapabilecek sair tedbirleri kaldırmak,

2 — Üçüncü Ülkelere karşı ortak bir gümrük tarifesi ve ticaret politikası uygulamak,

3 — Üye devletler arasında fertlerin, sermayenin ve hizmetlerin hareket serbestliğini sınırlayacak bütün ENGELLERİ KALDIRMAK,

4 — Tarım alanında ortak bir siyaset uygulamak,

5 — Ortak Pazar içinde yarışmanın bozulmaması için bir sistem geliştirmek,

6 — Taşıma alanında ortak bir siyaset uygulamak,

7 — Üye devletlerin ekonomik politikalarının birleştirilmesini ve ödeme dengelerindeki kararsızlıkların giderilmesini sağlıyacak tedbirleri almak,

8 — İşçilerin çalıştırılması imkânlarını artırmak ve hayat seviyesini yükseltmek için bir “Avrupa Toplumsal Fonu" kurmak,

9 — Yeni kaynakları harekete geçirerek, topluluğun ekonomik gelişmesini sağlamak için bir “Avrupa Yatırım Bankası’’ (EIB) kurmak,

10 — Ticareti artırmak ve ortaklaşa ekonomik ve toplumsal gelişmeyi sağlamak için “Denizaşırı Topraklar ve Ülkeler’’in topluluğa katılmasını gerçekleştirmek ve nihayet,

11 — Ortak pazarın uygun bir biçimde işlemesini sağlıyacak ölçüde üye devletler, ilgili mevzuatını birbirine yaklaştırmak zorunda olacaklardır.[1]

---

[1] "Türkiye ve Avrupa Ekonomik Topluluğu İlişkileri" T.C. Başbakanlık DİE, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Merkezi, Ankara - 1960, s. 3.

MEVZUATIN YAKLAŞTIRILMASI

(APPROXIMATION OF LAW)

Avrupa Topluluğu sözlüğü, mevzuatın yakınlaştırılması için bir tanım getiriyor : "Gümrük Birliğine ve ileri bir aşamada ekonomik bütünleşmeye gidilirken, üye devletlerin mevzuatı, yönetmelikleri ve idari kararlarında uyum sağlanmasına" kısaca "mevzuatın yaklaştırılması" denilmektedir.

Öte yandan "Roma Antlaşmasının 3,99 ve 100 üncü maddelerinde de hukukların "yakınlaştırılması" veya "uyumlaştırılması" gibi kavramlar kullanılmaktadır.[2] Üye devletlerin iç hukuk kurallarının yakınlaştırılması toplulukların sağlıklı işleyişi açısından da önemli bir sorundur. Topluluk, çıkardığı yönergelerle, iç hukuk kuralları arasında yakınlaşmayı sağlamaya çalışmaktadır. Topluluk işlemleri hazırlanırken "Karşılaştırmalı hukuk araştırmaları" yerine, üye devletler arasındaki "çıkar çatışmalarını uzlaştırıcı ortalama çözümler" in yeğlendiği de savunulmaktadır.[3]

TOPLULUK HUKUKU İLE TÜRK HUKUKU MÜNASEBETLERİ

"Ankara Antlaşması ve Katma Protokolle kurulan Türkiye (AT) ortaklık ilişkisinin bir takım hukuki yönleri bulunmaktadır"[4] kaldı ki bu ortaklık ilişkisi, topluluğa tam üyelik başvurusu yapıldığına göre, topluluk hukukunun bugünden itibaren incelenmesi ve izlenmesi ve tam üyeliğin yaratabileceği hukuki sorunlar üzerinde bugünden itibaren düşünülmesi mecburiyeti vardır. DPT bünyesinde oluşturulan çok sayıda alt komisyonun, Ortak Pazar'a uyum konusunda incelemelere başladığı basın yoluyla öğrenilmiştir.

Belli Başlı Sorunlar:

Topluluğa kısa sürede uyum sağlamak maksadıyla, "Hukuki Vasıtalar" (Legal Instruments) dediğimiz ve aslında topluluğun politikasını uygulamada, araç olarak bilinen; Yönetmelikler, yönergeler ve kararlar, ülkemiz mevzuatındaki farklı yapılar şimdiden belli olmalıdır. Daha sonra da bunların birbirine uyumlarının sağlanması çalışmaları başlamalıdır.

---

[2] Doç. Dr Turgut TAN, "Ekonomik Kamu Hukuku", TODAİE, 1984 - Ankara, s. 57.

[3] A.g.e., s. 58.

[4] A.g.e., s. 58.

AVRUPA TOPLULUĞU SÖZLÜĞÜ NDE YERALAN BAZI KURUMLAR, SİSTEMLER, FONLAR, MERKEZLER

Programlar, vakıf ve komitelerin, sadece adlarından bazılarını sıralayacak olursak bunlardan bir kısmının Milli Hukukumuzda yeralmadığı ya da aykırı hükümler taşıdığı görülecektir. Birkaç örnek :

— Avrupa Kalkınma Fonu (EDF),

— Avrupa Hareketi (EM) 1974,

— Avrupa Öğretmenler Birliği (AEDE) 1956,

— Avrupa Para Sistemi (EMS) 1979,

— Avrupa Para Birimi (ECU),

— Avrupa Standardizasyon Komitesi (CEN) 1961,

— Avrupa Tüketici Kooperatifleri Topluluğu (EURO - COOP) adları sıralanabilir. Öteyandan;

— EURONET DIANE : Topluluk PTT Yönetimleri,

— NIMEXE : (AT Dış Ticaret İstatistikleri Normanklatürü),

— SNAKE: (Topluluk ülkeleri paraları arasındaki dalgalanma marjlarını daraltmayı amaçlayan AT Projesinin gayri resmi tanımı) olarak yer alan sistem ve projelerin adlarını da sıralamak mümkündür.

Böylece topluluk hukukunda, daha doğrusu "Hukuk Vasıtaları'nda (Yönetmelik, yönerge ve kararlarda) yer alan terim ve kavramların önemi, uygulandıkları yer ve zamanı v.b. ile bizim hukukumuza olan etkilerinin, kısa zamanda kavranması, bilinmesi zarureti ortaya çıkmaktadır.

Bir başka örnek; "Fiyat" kelimesi ile ilgilidir. Bir malın "ederi" manasındaki bu kelime ile birlikte kullanılan diğer kelimelerden bazıları da şöyledir :

— Amaç fiyat, alım fiyatı, giriş fiyatları, gösterge fiyatı, müdahale fiyatı, piyasa fiyatı, piyasa iş'ari fiyatı, referans fiyatı, set fiyatı, tarım fiyatları, temel fiyat, yönelim fiyatı ve fiyat göstergesi, bunlar arasında sayılabilir.

AVRUPA EKONOMİK TOPLULUĞU ARAŞTIRMA VE UYGULAMA MERKEZİ

Bilindiği gibi, Ankara Üniversitesine bağlı olarak "Avrupa Ekonomik Topluluğu (AT) Araştırma ve Uygulama Merkezi”nin kurulmasına dair Yönetmelik, 25 Ocak 1987 gün ve 19352 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

Merkezin Amacı; “Avrupa hareketlerini yakından izlemek ve (AT) nin iktisadi ve siyasi hedefleriyle bütünleşmek amacıyla; kamu ve özel kesimin her kademesinde görev alacak elemanların eğitilmesi ve hertürlü araştırma faaliyetlerinin yapılmasıdır." şeklinde düzenlenirken, “Çalışma alanı" olarak Merkez, “amaç" doğrultusunda ve konularında araştırma, inceleme, geliştirme, uygulama yapar ve yaptırır, denildik-, ten sonra;

— Ulusal ve uluslararası düzeyde, kurs ve seminerler, konferanslar, sempozyumlar, özel uzmanlık kazandırmaya yönelik alanlarda eğitim ve öğretim programları düzenler,

— Ulusal ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapar,

Kamu ve özel teşebbüs kesimlerinin ihtiyaç duydukları alanlarda ve karşılaştıkları problemlerin çözümüne yönelik araştırma, inceleme ve benzer çalışmaları yapar, bilimsel görüş veya rapor verir, proje ve benzeri teknik araştırmalar yapar denilmektedir. Öte yandan yönetmelikte :

— Merkezin, bilimsel ve teknik faaliyetlerin yürütülmesi için yurt içi ve yurt dışı kuruluşlarla işbirliği yaparak, rapor, bülten, proje, kitap, dergi ve benzeri yayın faaliyetlerinde de bulunacağına dair hükümler vardır.

Ayrıca, “AVRUPA TOPLULUĞU DERNEĞİ" adı ile yeni bir derneğin kurulduğunu da burada memnuniyetle belirtmek gerekir. Anılan derneğin “amacı" ve bu amacı gerçekleştirmek için “araçları" konusunda bir iki cümle ile açıklama yapmakta fayda vardır :

Derneğin amacı: Türkiye'nin Avrupa Topluluğu ile bütünleşmesine yardımcı olmak ve bu amaçla, Türkiye’nin Topluluk ülkelerinde tanıtılması ile Topluluk ve Topluluk üyesi ülkelerin Türkiye'de daha iyi tanıtılmasına çalışmaktır, denilmekte ve;

Derneğin amaçlarını yerine getirebilmesi için; yurt içinde ve dışında tek başına veya diğer ilgili kuruluşlar ile birlikte toplantılar tertipleyeceği ve yayınlar düzeni iveceği kaydedilmektedir.

ÜST KADEME YÖNETİCİLERİN YETİŞTİRİLMESİ HAKKINDA KANUNUN İPTALİ SONRASI YENİ KANUN TASARISI ÇALIŞMALARI

Bilindiği gibi 1982 Anayasa’sının 128 inci maddesinin birinci fıkrasında aynen : “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduk-

ları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.” denildikten sonra, aynı maddenin üçüncü fıkrasında da; "Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.” denilmektedir.

Anayasa'nın bu âmir hükmünü yerine getirmek üzere hazırlanan kanun tasarısı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda, 14 Kasım 1984 tarihinde 3077 sayılı Kanun olarak kabul edilmiş, ancak Anayasa’nın 89 uncu maddesi gereğince, bir defa daha görüşülmek üzere 28 Kasım 1984 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına geri gönderilmiş ise de, ikinci defa görüşmede de aynen kabul edildiğinden, 10 Ocak 1985 tarih ve 3149 sayılı "ÜST KADEME YÖNETİCİLERİN YETİŞTİRİLMESİ HAKKINDA KANUN” olarak yayınlanmıştır.

Söz konusu Kanun, Anayasa’nın 7,8,11,128 ve 140 ıncı maddelerine aykırılığı nedeniyle, Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesine müracaatı üzerine, bu mahkeme tarafından 18 Haziran 1985 tarih ve E: 1985/3 ve K: 1985/8 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir.

Cumhurbaşkanı’nın İPTAL GEREKÇESİ'nin baş kısmında aynen : '“Devletin görevleri her geçen gün nüfus artışı, şehirleşme, uzmanlık dallarının çoğalması, ekonomik ve teknolojik gelişmeler, ULUSLARARASI İLİŞKİLERİN YOĞUNLAŞMASI nedeniyle artmaktadır.” denildikten sonra devamla; “Devlet, aynı zamanda milletin huzurunu sağlamak ve fertlerini mutlu kılmak görevi ile de yükümlüdür. Bu görev ve hizmetlerin yerine getirilebilmesi için YETİŞMİŞ ELEMANA İHTİYAÇ” vardır. Bu elemanların ÜST DÜZEY'ini de YÖNETİCİ SINIF oluşturmaktadır”, denilmektedir. İptal gerekçesinin bundan sonraki paragrafında, konumuzla ilgili şu satırlara yer verilmiştir:

“İkinci Dünya savaşından sonra, ÜST KADEME YÖNETİCİLERİ'nin yetiştirilmesine özel önem verilmiş; BELÇİKA, FRANSA, İNGİLTERE ile birlikte ülkemizde dahil olmak üzere birçok ülkede bununla ilgili eğitim müesseseleri açılmıştır. Yasa koyucu bu görüşlerin ışığı altında 1982 Anayasa'sının 128 inci maddesinin üçüncü fıkrası ile üst kademe yöneticilerin yetiştirilme usul ve esaslarının Kanunla ÖZEL OLARAK DÜZENLENMESİ gerektiğini kabul etmiştir.” denilmekledir.

Özetlersek; Anayasa’mız, diğer maddelerinden farklı olarak 121 inci maddesinin üçüncü fıkrasının düzenlenmesindeki iradesini, değişik biçimde ortaya koymaktadır. Oysa 3194 sayılı Kanun, Anayasanın bu açık iradesine aykırı olarak, birçok hususun düzenlenmesini, (Eğitimin yapılacağı yer, katılacaklarının tespiti, eğitimin süresi v.b) Yönetmelike bırakmıştır. (BKZ: 3194/3 üncü maddesi).

İptal edilen söz konusu Kanun'un yerine, Devlet Bakanlığınca yeniden hazırlanan "Üst Kademe Yönetici Yetiştirilmesi Hakkında Kanun Tasarısı" 16 Temmuz 1987 günlü ve 3.11-3073 sayılı yazı ekinde, çeşitli Bakanlıklara, bu arada İçişleri Bakanlığına gönderilerek tasarı ile ilgili görüş bildirilmesi istenmiştir.

15 esas ve 3 geçici maddeden meydana gelen tasarının "Genel Gerekçelinin baş kısmında şu ifadeler yer almaktadır :

"T.C. Anayasası, üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları Kanunla özel olarak düzenlenmesini âmirdir. Böylece, eskisinden farklı olarak Anayasamız, bu konuda yasal düzenleme yapabilme imkânını kanun koyucuya tanımış bulunmaktadır.

Anayasamızın bu âmir hükmünü yerine getirmek üzere bu kanun tasarısı hazırlanırken, üst kademe yöneticilerin yetiştirilmesi ile ilgili mevzuat, KALKINMA PLAN VE PROGRAMLARI, HÜKÜMET PROGRAMLARI, Devlet Memurları Eğitim Genel Planı gözönünde bulundurulmuştur.

Ülkemizde özellikle ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın gerektirdiği şekilde üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Çünkü planlı dönemdeki genel görünüm, kalkınmanın etkili bir aracı olan kamu yönetiminin henüz etkili ve verimli bir düzeye gelmediğini ortaya koymaktadır. Planlarda öngörülen hedeflerin ve kaynak tahsislerinin gerçekleşebilmesi, kamu yönetimi sisteminin (ve bize göre Planlı Kalkınmada önemli bir yeri olan özel sektör kesiminin de) etkili ve verimli olmasına bağlıdır."

Söz konusu tasarının, Türkiye Büyük Millet Meclisine sevk edilmesinden önce, Bakanlıklar ve diğer Kamu Kurum ve Kuruluşları yanı sıra; Basın ve Özel Sektör Temsilcileri, Borsalar, Sanayi ve Ticaret Odaları Başkan ve Yönetim Kurullarının görüş ve temennilerine de sunulması ve buralardan gelecek tekliflerin katkısı ile; kanun tasarısının kapsamına aldığı kamu kesiminden başka, özel sektöre ait işletme ve müesseselerin kendi üst kademe eleman ihtiyacını karşılamak üzere; Devletin öncülüğünde ve O'nun koordinatörlüğünde oluşturulan bir Kurumda, (Hükümetlerin benimseyip uyguladığı temel ekonomik politikalarla uyum içinde) yetiştirilmeleri, gözardı edilmemelidir.

KAMU YÖNETİMİ AKADEMİSİ ADIYLA KURUMLAŞMA GEREĞİ

Bundan altı yıl kadar önce bir uzmanlık tezi olarak ele alınıp incelenen "MÜLKÎ İDARE AMİRLERİNİN YETİŞTİRİLMESİ" başlıklı bilimsel araştırmada, şu düşüncelere yer verilmiştir :

"Üst Kademe Yöneticilerinin yetiştirilmesi amacıyla yeni bir kuruma gerek vardır. Bu kurum, gelenekçi bir yaklaşımla ele alınmalı, ancak çağdaş yönetim teknik ve prensiplerinin eğitim ve öğretiminin yapıldığı bir Kurum özelliğini taşımalıdır."[5]

Araştırmanın tamamlandığı yıllarda ne kamu kurum ve kuruluşları üst kademe yöneticileri ne özel sektör kuruluşları üst yöneticilerinin Avrupa Topluluğu (AT) ile olan münasebetleri, günümüzdeki kadar önemli boyutlara gelmemiş ya da gelebileceği düşünülmemiş, ona göre müesseseleşme ihtiyacı da bu günlerdeki kadar önem kazanmamıştır. O nedenle (AT) konusunda çeşitli Dernek, Şirket, Borsa ve Fakültelerce sürdürülen, kurs, konferans ve seminerleri, çatısı altında toplayan AKADEMİNİN BİR AN ÖNCE KURULMASI gerekmektedir. Akademi, (AT)'ye üye ulusların Ortaklık ve Türkiye ile münasebetlerini iyi bilen "SİYASETÇİ", "EKONOMİST", "TEKNOKRAT" elemanların gerek kamu gerek özel kesime üst yönetici yetiştirme fonksiyonunu üstlenecek biçimde teşkilatlanmalıdır. Akademinin dışa yönelik hedefi; ister kamu ister özel kesimde olsun; üst kademede görevlendirilecek elemanlar için; (AT) ile olan münasebetlerimizi gözeten, düzelten ve önümüzdeki 10-15 yılda, hatta 2000'li yıllarda çıkabilecek muhtemel sorunları peşinen görebilen, çarelerini bulan ve zamanında uygulayan, uyum sağlıyan, MİLLÎ ÇIKARLARIMIZI gereği gibi KORUYUP KOLLAYAN YÖNETİCİLERİN YETİŞTİRİLMESİ hedef olmalıdır.

ÖZET VE TEKLİFLER

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ile başlıyan (Haziran 1955) ve "Birleşik Bir Avrupa" kurulması düşüncesinin somut örneğini oluşturan Avrupa Ekonomik Topluluğu (AT) nun kuruluş belgesi olan Roma Anlaşması (Mart 1957)nin 237 nci maddesine atıf yapılarak Topluluğa TAM ÜYELİK başvurusunda bulunan TÜRKİYE'nin, bu talebinin yapıldığı 14 Nisan 1987 tarihi üzerinden, tam bir yıl geçmiştir.

Topluluğun amacı; üye devletler arasındaki ticaret hacmini geliştirmek, üretimde verimliliği artırmak ve tam istihdamı sağlamak suretiyle Topluluğun BİR BÜTÜN OLARAK ekonomik gücünü ve kişilerin hayat seviyesini en yüksek düzeye yükseltmektir.

* Amacın gerçekleşmesi bakımından Topluluğa dahil ülkelerin MEVZUATLARININ YAKINLAŞTIRILMASI veya UYUMLAŞTIRILMASI, Topluluğun sağlıklı işleyişi bakımından başta gelen bir meselesidir.

---

[5] E. TEZEL; Mülki İdare Amirlerinin Yetiştirilmesi - Örnek Olay "Maiyet Memurluğu" 1982, s. 91.

* Bizim bakımımızdan da; Topluluk Hukuku ile Milli Hukukumuzun farklı olan tarafları tespit edilmeli, bunların birbirlerine uyumlarının sağlanması çalışmalarına başlanmalıdır.

* Diğer yandan bir ANAYASA hükmü gereği olarak ÜST KADEME YÖNETİCİ sınıfının yetiştirilmesi maksadıyla yapılacak yasal düzenlemeler sırasında, AVRUPA EKONOMİK TOPLULUĞU ile olan entegrasyonun önem ve değeri, gözönünde tutulmak zorundadır.

* Yeni kanun hazırlıkları yapılırken, Topluluk içinde yer alan Türkiye'nin, YÖNETİCİ MODELİ'ni çok iyi belirlemesi gerekmektedir.

* Üst Kademe Yöneticilerinin yetiştirilmesi maksadıyla, KAMU YÖNETİMİ AKADEMİSİ adıyla bir müessese kurulmalıdır.

* Kurulan bu müessesede; çağdaş yönetimle ilgili tekniklerin öğretilmesi yanısıra, bilhassa (AT) ile ilgili konularda izlenecek milli ve milletlerarası politikalar, Üst Kademe Yöneticisi olacaklara çok iyi aktarılmalıdır.

* Özel kesimin, kamu kesimi ile uyumlu olması, ondan kopmaması gerekir. Ekonomik yönden kalkınmada özel kesime düşen görevleri özendirmenin yanısıra, Hükümetlerin izleyecekleri dışa yönelik politikalar içinde önemli yeri olan AVRUPA EKONOMİK TOPLULUĞU ile topluluğa üye ülkelerin ve bizim, özel kesimdeki temsilcilerinin ihtiyaç duyacakları milli ve milletlerarası konulardaki mevzuatın değişiklikleri ile gelişmelerinin v.b. konuların tartışılması ve aktarılması bakımlarından özel kesimin üst kademesinde eleman olacakların da Kamu Yönetimi Akademisindeki eğitimlerden istifade ettirilmeleri sağlanmalıdır.

Ve nihayet, bir üst kademede yönetici olan Mülki İdare Amirlerinin yetiştirilmeleri maksadıyla, bugüne kadar sürdürülen "Kaymakam Kursu" uygulamalarından vazgeçilmelidir. Kurs yerine AKADEMİK EĞİTİM yolu seçilmeli, buna dair hukuki düzenleme çalışmalarına başlanmalı ve ilk nazarda 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu'nun 3 üncü maddesi bu maksadı temin edecek şekilde değiştirilmelidir.

AVRUPA TOPLULUK HUKUKU ÜZERİNE *

İrfan PAÇACI
APK Uzman Yardımcısı

GİRİŞ

Ortak Pazarı kuran Roma Antlaşmasının yürürlüğe girdiği 1958 yılından bu yana, ortak pazar çerçevesinde oluşan ve niteliği bakımından, üye devletlerin ulusal hukuklarından önemli derecede farklı olan hukuk düzenine "Topluluk Hukuku" denilmektedir. "Topluluk Hukuku" bakımından, öğretide bir ayrım yapılmakta; "Roma Antlaşması"nın doğrudan doğruya yarattığı hukuka "Topluluğun birinci derecede hukuku" (birincil hukuk, primaeres Recht); Antlaşmanın verdiği yetkiye dayanılarak, AET organları tarafından yaratılan hukuka da "Toplu-

---

* Bu yazıda kullanılan "kısaltmalar" şunlardır:
AETA : Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması
(Treaty Establishing the European Economic Community).
AET : Avrupa Ekonomik Topluluğu
EEC : European Economic Community).
AKÇT : Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
(ECSC) (European Coal and Stee Community).
AAET /
EURATOM : Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
(EAEC) (European Atomic Energy Community).
AT : Avrupa Topluluğu
(EC) (European Community).
ATAD/TAD : Avrupa Topluluğu Adalet Divanı / Topluluk Adalet Divanı.
(TCJEC) (The Court of Justice of European Communities).
İ.Ü.S.B.F. : İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.
A.Ü.S.B.F. : Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.
A.H.A.E.M. : Avrupa Hukuku Araştırma ve Eğitim Merkezi.
T.O.D.A.İ.E. : Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
A.İ.D. : Amme İdaresi Dergisi.
Cev.ve Der. : Çeviren ve Derleyen
bkz. : bakınız
v.s. : vesaire
vd. : ve devamı
A. : Antlaşma
M. : Madde
NOT : Yazıda kullanılan "İtalikler" bana aittir (İ.P.)

luğun ikinci derecede hukuku" (ikincil hukuk, sekundaeres Recht) adı verilmektedir.[1]

AT.1.[2] Hukuk Sisteminin niteliksel özelliği diğer bir anlatımla terminoloji problemi üzerinde öğretide (doktrinde) yapılan çalışmaları üç ana grupta toplayabiliriz :[3]

— AT. hukuk düzenini, uluslararası hukuk düzeninin bir parçası olarak görenler,

— AT. hukuk düzenini bir "Federal Devlet hukuk düzeni" niteliğinde görenler,

— AT. hukuk düzeninin, iç kamu hukuku tekniğine dayalı, kendine özgü karakteriyle yepyeni bir hukuk düzeni olduğu kanısında olanlar.

Bu yazının amacı, Avrupa Topluluk Hukuk Sisteminin uluslarüstü bir örgüt olma niteliğinden kaynaklanan "Supranational bir hukuk düzeni" olma özelliğini çeşitli açılardan ortaya koymaya çalışmak ve Avrupa Topluluk Hukukuna getirilen yeni bir belge (Single European Act / Tek Avrupa Senedi) ye kısaca değinmektir.

AT HUKUK DÜZENİNDE "SUPRANATİONAL" DEYİMİNİN YERİ

Supranasyonal (uluslarüstü) kuruluşlara ait kurucu anlaşmalar şeklen uluslararası anlaşmalar olmakla beraber, anlaşmaların içeriği onların supranasyonal hukuk olarak değerlendirilmesini gerektirmektedir. Devletler Hukukuna istinat eden supranasyonal hukukun özelliği bilhassa, devletlerin yanında, bireylerin de süje olarak kabul edilme-

---

[1] Ergun Özsunay : "AET'de Hukukların Koordinasyonu Uyumlaştırılması, Denkleştirilmesi ve Topluluk Hukuku'nun Belirgin Özellikleri", A.H.A.E.M., Birinci Avrupa Hukuku Haftası, İstanbul, 24-27 Ocak 1978, s. 71.

[2] AKÇT, EURATOM VE AET antlaşması ile kurulan Avrupa Topluluğu, bu antlaşmalar çerçevesinde "Avrupa Toplulukları" olarak anılırdı. Ancak son yıllarda, siyasal gelişmelerin bir sonucu olarak, çoğuldan tekile geçirilerek "Avrupa Topluluğu" sözü geçerlilik kazanmaya başladı. Bkz. Avrupa Topluluğu Sözlüğü; (Avrupa Topluluğu Komisyonu Enformasyon Temsilciliği), .Ağustos 1984, s. 19.

[3] Bu görüşlerin ayrıntıları için, bkz. Ali Ülkü Azrak: Avrupa Topluluklarında İdari Yargının Genel Esasları, İ.Ü.S.B.F. Yayını, İstanbul, 1982, s. 31,32 rd. Ayrıca bkz. Ayşe Füsun Arsava: Avrupa Toplulukları Hukuku ve Bu Hukukun Ulusal Alanda Uygulanmasından Doğan Sorunlar, A.Ü.S.B.F. Yakınları: 545, Ankara, 1985, s. 9 vd.

sinden ileri gelmektedir. Nitekim Avrupa Toplulukları Devletler Hukukunun klâsik uluslararası kuruluş modellerine uymamaktadır. Klâsik Devletler Hukuku kuruluşları statik bir yapıya sahip iken, Avrupa Toplulukları henüz tamamlanmamış dinamik bir yapıya sahiptir. Geleneksel uluslararası kuruluş modellerinde bir hareket yahut dinamizm yoktur. Avrupa Toplulukları ise amaçları çerçevesinde belli bir gelişme takip etmektedir.[4]

"Uluslarüstü" deyiminin ifade ettiği kavramın karakteristik öğeleri, Avrupa Toplulukları hukuk düzeni üzerinde şu şekilde açıklanabilir : [5]

a) AT. hukuk düzeninin bağımsızlığı : AT. hukuk düzeni, topluluklar için egemenlik hakkından doğan yetkileri öngören bağımsız bir hukuk düzenidir. AT. hukuk düzeninin bağımsızlığının göstergeleri şunlardır :

AT.nin üye devletlerin egemenliklerinden türetilmiş (derive) değil, birincil (primaire) hukuk kaynağı olan andlaşmaların ve ikincil (secondaire) hukuk kaynağı olan düzenleyici işlemlerin ve diğer işlemlerin oluşturduğu topluluk hukuk düzeninden çıkan ilksel (originaire) egemenliği vardır.[6] Bu durumun ortaya çıkardığı sonuçlar şunlardır :

1. Topluluk hukukunun ikincil kaynaklarının (düzenleyici işlemler, direktifler, kararlar ve tavsiyeler) oluşması için üye Devletlerin organlarının iradelerinin katılması gerekmez. Hatta, AT. Adalet Divanının, bir kararında da belirttiği gibi, topluluğun ve üye Devletlerin yetki alanları (Federal Devletlerde olduğu gibi) birbirinden ayrı olduğu için, üye Devletlerin yasama organlarının topluluk hukuku alanında kural koymaları söz konusu olamaz. Bu nedenle yukarıda sözü edilen işlemler, topluluk organlarından çıkmakla hukuki varlık kazanır ve kesinleşir.

2. AT.'nin egemenliğinin dışa yansıması kendisini, toplulukların üçüncü Devletlerle ilişkisinde gösterir. Gerçekten AT. kendi egemenliğine dayanarak, kendi adına üçüncü devletlerle veya uluslararası örgütlerle, üye ülkeleri bağlayan anlaşmalar yapabilir, (AKÇT - A.m.6; AET. - A.

---

[4] Ayşe Füsun Arsava: Avrupa Toplulukları Hukuku ve Bu Hukukun Ulusal Alanda Uygulamasından Doğan Sorunlar, A.Ü.S.B.F. Yayınları: 545, Ankara, 1985, s. 10,11 ve 48.

[5] Ali Ülkü Azrak : Avrupa Topluluklarında İdari Yargının Genel Esasları, İ.Ü.S.B.F. Yayını, İstanbul, 1982, s. 37-53 arasında ayrıntılı olarak açıklanan bu niteliklerin kısaltılmış bir özetini aldık.

[6] Bu konunun ayrıntıları için bkz. Ayşe Füsun Arsava : Avrupa Toplulukları Hukuku ve Bu Hukukun Ulusal Alanda Uygulanmasından Doğan Sorunlar, A.Ü.S.B.F. Yayınları; 545, Ankara, 1985, s. 25-30.

m.228; AAET. - A. m.101), üye olarak uluslararası konferanslara katılabilir (bunun en tipik örneği AT.'nin Kennedy-round'a katılması olmuştur) v.s.

3. AT.'nin egemenliğinin topluluk içine yansıması ise ya doğrudan, ya da dolaylı olur. Doğrudan yansıma topluluk organlarının üye Devletlerin uyrukluğundaki kişiler hakkında hukuki sonuç yaratacak işlemler yapmasıdır. Dolaylı yansıma ise, topluluk organlarının üye Devletlere, belli bir işlemi yapmaları için direktif vermesidir.

b) AT. hukuk düzeninin uluslarüstü karakterinin öğelerinden diğeri de AT. hukukunun "doğrudan uygulanabilirlik" özelliğidir. Topluluk üyesi Devletlerin yurttaşlarının aynı zamanda toplulukların da yurttaşları olarak topluluklarla doğrudan hukuk ilişkileri içerisine girmeleri, sadece üye Devletlerin AT. içerisindeki durumunda değil, aynı zamanda onların yurttaşlarının da hukuki durumunda köklü değişiklikler ortaya çıkarmıştır. İşte bu olgu, AT.yi, klasik uluslararası örgütlerden ayırmaktadır.

Gerçekten AT. hukukunun bağımsız ve kendine yeten bir hukuk olmasının doğal sonucu, üye Devletlerin iç hukuk düzenlerinde uygulanabilmek için bu Devletlerin iç hukuk kuralı haline dönüştürülmeleri gereğinin söz konusu olmamasıdır.

c) AT. hukuk düzeninin üstünlüğü ya da önceliği :

AT. hukuk düzeninin bütünleştirici bir hukuk düzeni olması niteliğinin doğal sonucu, onun, daha önce de belirtildiği gibi, topluluk üyesi Devletlerin hukuk düzenlerine üstün olmasıdır. Bu nitelik, aynı zamanda topluluk hukukunun üye Devletlerde doğrudan uygulanabilirliği niteliğiyle de sıkıca bağlıdır.

d) AT. hukukunun bağımsız olarak yorumlanması:

AT. hukukunun uluslarüstü, bağımsız bir hukuk sistemi olmasının yarattığı sonuçlardan biri de, onun birbirinden farklı ulusal hukuk düzenlerinde ya da klasik uluslararası hukukta kabul edilen yorum yöntem ve kurallarına göre değil, kendine özgü yöntem ve kurallara ve herşeyden önce AT.nin iç dinamiğine göre yorumlanmasıdır. Şu halde, AT. hukukunun yorumu yapılırken "bütünleşme" ereğine en uygun düşen çözüm tercih edilmelidir. Kısacası, AT. hukukunun yorumunda "in dubio pro communitate" (şüphe halinde topluluğun lehine çözüm) kuralı uygulanmalıdır.

e) AT. hukukunun çeşitli hukuk dallarım içermesi :

Bağımsız bir hukuk sistemi olarak AT. hukuku, Devletlerin iç hukuk sistemlerine az çok paralel bir biçimde çeşitli hukuk dallarım içe-

rir. Kuşkusuz ki, sözü edilen hukuk dallarının temellerini, AT. nin Anayasası niteliğinde olan andlaşmalar oluşturmaktadır.

Yukarıda kısaca özetlediğimiz Avrupa Topluluk Hukuk Düzeni'nin ayrıntıları; teorik ve pratik boyutları ile jürisprüdansiyel hukuk çalışmaları açmayı gerektirmekte olup bu durum ayrı bir çalışma kompozisyonu oluşturacak özelliktedir. Fakat bu aşamada, "Topluluk Hukuku"nun niteliği bakımından homojen bir hukuk olmadığı söylenebilir.[7] Nitekim Topluluk Hukuku ve Ulusal Hukuk arasındaki ilişkiden doğan en önemli sorun, topluluk hukukunun önceliğidir. Bu durumda, Topluluk hukukunun özelliklerinin ortaya konulması ile Topluluk hukukunun muhtar bir hukuk düzeni teşkil edip etmediği yahut ne derece muhtar bir hukuk düzeni teşkil ettiği ve ulusal hukuk düzenleri ile nasıl bir ilişki içinde olduğu konusu açıklığa kavuşacaktır.[8]

Uluslarüstü bir hukuk düzeni olarak Avrupa Toplulukları Hukuk Düzeninde birbirine bitişik iki noktada bu özelliğin somutluk / açıklık kazandığını görmekteyiz.

— Birincisi Topluluklar için egemenlik hakkının bulunması (primaire kaynak - originaire egemenlik) özelliği,

— İkincisi bu egemenlik hakkının yetkileştirilmesi diğer bir anlatımla egemenliğin uygulanabilirliğinin işlevselleştirilmesi egemenlik hakkının pratikteki yetki değeri olup bu da diğer bir özelliği ortaya çıkararak; AT hukukunun "doğrudan uygulanabilirlik" özelliğini yaratır.

Topluluk hukukunun; bu, birincil hukuk kaynağı olma özelliğini taşıması ve bu özelliğinden çıkan ilksel egemenliğin kaynağını yine

---

[7] Ergun Özsunay : "AET'de Hukukların Koordinasyonu Uyumlaştırılması, Denkleştirilmesi ve Topluluk Hukuku'nun Belirgin Özellikleri", A.H.A.E.M., Birinci Avrupa Hukuku Haftası, İstanbul, 24-27 Ocak 1978, (1979), s.71.

[8] Ayşe Füsun Arsava: Avrupa Toplulukları Hukuku ve Bu Hukukun Ulusal Alanda Uygulanmasından Doğan Sorunlar, A.Ü.S.B.F. Yayınları: 545, Ankara, 1985, s. 22 ve 23.

Friedrich Wilhelm Conrad, Topluluk hukuk düzeninin praefederal hukuk unsurlarına sahip olduğunu belirterek bu unsurları şöyle sıralamaktadır:

1. Topluluklar kapsamlı yasama yetkisine sahiptir;
2. Toplulukların egemenlik yetkisi bireyler ve işletmeler bakımından bağlayıcıdır;
3. Topluluk organlarının tasarruflarına karşı yargı yolu açıktır;
4. Topluluk hukukunun yorumuna ilişkin konularda Ulusal Mahkemeler TAD., na başvurmakla yükümlüdür;
5. Topluluk organları gerek Topluluk vatandaşlarını doğrudan muhatap alan gerekse sadece üye devletleri muhatap alan tasarruf ihdas etme yetkisine sahiptir. Bkz., a.g.e., s. 16.

bünyesinde toplamış olması bu hukukun özgünlüğüdür. Bu yapısal teknik, AT andlaşmalarıyla yaratılmış olan ve onun Supranational olma özelliği[9] dolayısıyla AT hukukunu "sui generis bir hukuk düzeni" (kendine özgü bir hukuk düzeni) olarak deyimlemektedir.

Uluslararası organizasyon hukukunun bugünkü durumuna göre Avrupa Topluluklarının "supranational" organizasyon olarak nitelendirilmesi gerekmektedir. "Supranational" organizasyonlar diğer geleneksel uluslararası organizasyonlardan 5 özellikle ayrılır : [10]

1. Organizasyonun anayasa benzeri bir strüktürel dayanağa sahip olması;
2. Organizasyonun kendi egemenlik yetkilerine haiz bağımsız bir kuruluş olması;
3. Organizasyonun asgari bir organının kararlarının üye devlet organları ve vatandaşları bakımından bağlayıcı nitelikte olması;
4. Organizasyonun muhtar bir yargı organının olması;
5. Organizasyonun yetki alanında kendi muhtar hukuk düzeninin geçerli olması.

Diğer bir anlatımla, ilk olarak, AET organlarının kendi yetkileri çerçevesinde yarattıkları "Topluluk Hukuku", türü kendine özgü 'ulus-

---

[9] Uluslararası politika literatüründe ulusal devletin temel aktör olma konumunu zorlayan olgulardan bir tanesi de uluslararası sistemde sayıları giderek artarı çeşitli özelliklerdeki kuruluşlardır. Bu kuruluşları ulusal devlet olgusuna göre başlıca üç grupta toplayabiliriz. Birinci grup, doğrudan ulusal devletlerin üyesi bulunduğu ve de amaç ve fonksiyonları ulusal devletler üzerinde veya onları aşan bir nitelik taşımayan uluslararası kuruluşlardır. Bulların en tipik örneği Birleşmiş Milletler'dir. Uluslararası olarak tanımlanan ikinci grupta, ulusal devletleri aşan, anları yatayına kesen bir olgu söz konusudur. Bu kesim açısından verilebilecek en iyi örnekler kilise ve çok uluslu şirketlerdir. Üçüncü kategori ise, örgütün, tek tek üyelerin iradelerinin üzerinde, onları aşan, uluslarüstü bir nitelik göstermesi ile ilgilidir. Günümüz dünyasında uluslarüstü bir yapı oluşturmaya aday veya bunu belirli bir ölçüde gerçekleştirebilmiş kuruluşların sayısı pek fazla değildir. Özellikle siyasal niteliği ağır basan kuruluşlarda bu türden özelliklere ancak istisnai durumlar olarak rastlanmaktadır. Ekonomik yönü ağır basan entegrasyon hareketleri ve bunların en belirgin örneği olan Avrupa Ekonomik Topluluğu, günümü: dünyasının uluslarüstü özellikler gösteren kuruluşların başında gelmektedir Bkz. Faruk Sönmezoğlu : "Uluslararası Politikada Analiz Düzeyi Sorunu", İ.ÜS.B.F. Dergisi, Y. 2, S. 2, İstanbul, 1984, s. 275,276.

[10] Ayşe Füsun Arsava : Avrupa Toplulukları Hukuku ve Bu Hukukun Ulusal Alanda Uygulanmasından Doğan Sorunlar, A.Ü.S.B.F. Yayınları : 545, Ankara 1985, s. 17.

larüstü bir hukuk" tur (supra-national law). Bu hukukun süjeleri, hem AET'ye üye olan devletler; hem de onların yurttaşlarıdır. Bu hukuk, üye devletlerce kabul edilmiş sayıldığından ulusal mahkemeler "Topluluk Hukuku"nu uygulamaya mecburdur.[11]

AT. HUKUK DÜZENİMDEKİ "SUPRANATIONAL" YETKİNİN İŞLERLİĞİ : BİR ORGAN VE BAŞVURULAN ARAÇLAR

Roma Antlaşmasının 145. maddesine göre Konsey [12] antlaşmada belirlenen amaçların gerçekleştirilmesini sağlamak maksadıyla ve Antlaşmada öngörülen koşullar içinde, karar yetkisine sahip olup antlaşmanın 148. maddesiyle de bu kararların (Konsey'de) almış prosedürü düzenlenmiştir. Topluluğu bağlayıcı hukuksal normların neler olduğu ise, antlaşmanın 189. maddesinde belirtilmiştir. Diğer bir anlatımla AET'de hukukun birleştirilmesi'nin teknikleri AET ve AAET Antlaşmalarında, Konseyin ve Komisyonun, görevlerini yerine getirebilmesi için, beş çeşit işlem yapabileceğinden söz edilmektedir. Bunlar sırasıyla Tüzükler (regulations), direktifler (directives), kararlar (decisions), öğütlemeler (recommendations) ve görüşlerdir (mütalaalar - opinions).[13]

AET'yi vücuda getiren 25 Mart 1957 tarihli "Roma Antlaşması"nın (=AETA) çeşitli hükümlerinde, üye devletlerin iç hukuklarının koordinasyonundan, uyumlaştırılmasından ve denkleştirilmesinden sözedilmiş; ama Antlaşmanın hiç bir yerinde bu kavramlara ilişkin herhangi bir tanım verilmemiştir.[14]

1. Topluluk Konsey'inde Karar Alma Mekanizması :

Topluluğun uluslarüstü (supranational) yetkilerle donatılmış örgütsel yapısının topluluk hukuk düzenini bütünleyen özelliği somut olarak Roma Antlaşmasının yukarıda değinilen 148. maddesindeki mekanizmadan kaynaklanmaktadır. Diğer bir söyleyişle organik işlev bu madde de kurulan karar alma yöntemindedir. Bu işlev konseyin alacağı kararlara, bu kararların üye devletleri doğrudan doğruya bağlayıcı nite-

---

[11] Ergun Özsunay : "AET'de Hukukların Koordinasyonu Uyumlaştırılması, Denkleştirilmesi ve Topluluk Hukuku'nun Belirgin Özellikleri", A.H.A.E.M., Birinci Avrupa Hukuku Haftası, İstanbul, 24-27 Ocak 1978, (1979), s. 71.

[12] Yasama ve Karar Organı olan Konsey (the Council)'e Bakanlar Konseyi (the Council of Ministers) de deniliyor.

[13] Yüksel İnan - Sertaç Başeren: "Avrupa Toplulukları Adalet Divanının Yargı Yetkisi", A.İ.D., C. 19, S. 3, Y. Eylül 1986, s. 108,109.

[14] Ergun Özsunay : "AET'de Hukukların Koordinasyonu Uyumlaştırılması, Denkleştirilmesi ve Topluluk Hukuku'nun Belirgin Özellikleri", A.H.A.E.M., Birinci Avrupa Hukuku Haftası, İstanbul, 24-27 Ocak 1978, (1979), s. 71.

liğine kadar etkili olmaktadır. İlk bakışta bu organ klasik uluslararası kuruluşların hükümetlerarası karar merciilerine benzemekte ise de, aslında birçok uluslarüstü niteliklere sahiptir. Bu herşeyden önce Topluluğa üye devletlerden "nakledilen yetkilerin ağırlık ve niteliklerinden" ileri gelmektedir. Konsey Topluluğa verilmiş olan ulusüstü yetkilerin tamamına yakın kısmını uygulamaktadır.

Diğer taraftan, Konseyin hükümetlerarası niteliğini sınırlayıp uluslarüstü niteliğini arttıran üç faktör vardır : Oy verme usulü, Komisyon ile sıkı işbirliği zorunluluğu ve birçok hallerde Avrupa Parlamentosuna danışma ve Ekonomik ve Sosyal Komitenin fikrini alma mecburiyeti.[15]

Karar alma işlevinin pratikleşmesi kısaca şöyle olmaktadır :

Konsey, konulara bağlı olarak, kararlarını basit çoğunlukla, nitelikli çoğunlukla ya da oybirliğiyle almaktadır. Nitelikli çoğunlukla karar alınması gerektiği zaman oyların hesaplanması üye devletlere tanınan ağırlıklı oylar gözönünde tutularak yapılmaktadır. Bugünkü durumda üye devletlere tanınan ağırlıklı oylar şöyledir : [16]

KONSEYDEKİ OY DENGESİ

Ülke	Oy Ağırlığı
Federal Almanya	10
Fransa	10
İngiltere	10
İtalya	10
İspanya	8
Hollanda	5
Belçika	5
Yunanistan	5
Portekiz	5
Danimarka	3
İrlanda	3
Lüksemburg	2
TOPLAM	**76**

[15] Ali Kazancıgil: "Avrupa Ekonomik Topluluğunda Yasama Görevi", A.İ.D. C. 3, S3., (Eylül 1970), s. 84.

[16] Hüseyin Pazarcı: "Avrupa Topluluklarının Organları ve İşleyişi", Avrupa Topluluğu ve Türkiye - Avrupa Topluluğu İlişkileri Semineri, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Ankara, 5-7 Ocak 1988, s. 3 ve bkz. Roma Antlaşması Madde 148.

Nitelikli çoğunlukla karar alınabilmesi için belirtilen 76 oy üzerinden en az 54 oyun olumlu olması gerektiği gibi, ayrıca, en az 8 üye devletin bu yönde oy kullanmış olması gereği vardır. Anlaşılacağı üzere, Konseyin 76 oyla değil de 54 oyla karar alması arada 22 oyluk bir marj bırakmakta olup eğer bazı üye devletler bu marjı yıkamazlarsa ve 54 oy gerçekleşirse alınacak karar başta o kararın ya da tüzüğün çıkartılmasına karşı olan ülkeleri dahi antlaşmanın 189. maddesi çerçevesinde bağlayacaktır. Çünkü Topluluk Hukukunun zaten niteliği buradan çıkıyor, Supranational, uluslarüstü niteliği.[17]

Bu sistem, üye devletlerin egemenlik kısıtlamalarını kabul etmelerini gerekli kılmıştır. Bu devletler Anayasalarına koydukları maddelerle işte bu uluslarüstü karakteri kabul etmek için ulusal egemenliklerinden kısıtlama yapmışlar ve egemenliğin bir bölümünü topluluğa vermişler ve topluluğa uluslarüstü nitelik kazandırmışlardır.[18] Egemenliğin devri konularında birçok Anayasalarda hüküm vardır. Fakat Topluluk Anlaşmalarının Akdine bağlı olarak ortaya çıkabilecek sorunları üye devlet anayasaları düzenlememektedir. Kurucu devletlerden sadece Federal Alman Anayasasının 24. maddesi[19] egemenlik haklarının uluslararası kuruluşlara devrini düzenlemiştir. Diğer üye devletlerden biri olan İtalya'da ise ulusal egemenliğin muayyen şartlarla uluslararası kuruluşların hukuki tasarrufları ile sınırlanması kabul edilmekle beraber, egemenlik devri konusunda anayasada herhangi bir hüküm bulunmamaktadır (İtalyan Anayasasının 11. M.). Fransız Anayasasının 55. maddesinde ise (1946 Anayasasının 26. M.) devletler hukuku anlaşmalarının karşılıklı olmak kaydıyla ulusal hukuka nazaran önceliği ka

---

[17] Bakır Çağlar : "Anayasa ve Topluluk Hukuku", (Tartışmalar bölümü : Haluk Günuğur), İ.Ü.H.F., A.H.A.E.M., İkinci Avrupa Hukuku Haftası, 29-31 Mayıs 1978 0980), s. 192.

Ayrıca bkz : Halûk Günuğur: "AET'ye tam üyelik öncesinde yükümlülüklerimiz, Anayasa Değiştirilmeli", Düşünenlerin Düşünceleri Köşesi, Milliyet Gazetesi 17 Nisan 1987, "Bir komisyon önerisinin kabul edilebilmesi için gerekli çoğunluk (qualified majority) 54 oydur. 54/76 = %71.05'e tekabül etmektedir." Bkz. Avrupa Topluluğu ve Türkiye'nin tam üyeliği sorunu : "Makro Bir Değerlendirme", Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği Yayını, İstanbul, 1987, s. 3.

[18] "Türkiye Avrupa Topluluğu İlişkileri" (Görüşler ve Değerlendirmeler) : (Halûk Günuğur'un görüşü), Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yayını, Ankara 1987, s. 74.

[19] Bon Temel Yasası'nın 24. Maddesinin 1. Fıkrası; "Federasyon, egemenlik haklarını, kanunla, milletlerarası kuruluşlara devredebilir." Bkz. Yaşar Gürbüz : Anayasalar, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1981, s. 55

bul edilmektedir. Bu sebeple birçok üye devlette, özellikle BENELÜX devletlerinde[20] Topluluk Anlaşmalarının Akdi çerçevesinde anayasa değişikliği konusu tartışılmıştır. Bu tartışmalar sonucunda Hollanda ve Lüksemburg Anayasalarına uluslararası kuruluşlara egemenliğin devrini sağlayan ve devletler hukuku anlaşmalarına ulusal normlara nazaran öncelik tanıyan yeni maddeler eklenmiştir. AET'ye 1971 de katılan yeni üye devletler bakımından ise durum biraz daha değişiktir. Bu devletler katılmanın kendileri bakımından ne gibi sonuçlar getireceğini katılmadan önce Topluluğun zaman içinde gösterdiği gelişme ve TAD içtihatları ile anlamış bulunuyorlardı. Danimarka ve İrlanda'da anayasalar bu sebeple egemenlik haklarının uluslararası kuruluşlara devrini mümkün kılacak ve Topluluk Hukukunun ulusal alanda uygulanabilmesini ve önceliğini temin edecek şekilde de değiştirilirken, yazılı bir anayasası olmayan İngiltere'de katılmaya ilişkin bir icra kanunu ihdas edilmek suretiyle, katılmanın sonuçları detaylı olarak düzenlenmiştir[21]

Görüldüğü gibi, bu anayasalarda dahi uluslararası hukukun üstünlüğüne ilişkin hükümler bulunmasına rağmen Topluluk Hukuku gibi uluslarüstü bir hukuki yapıya girebilmek için devletler, anayasalarında egemenlik yetkilerinin devrine olanak sağlayan ya birtakım değişiklikler yapmışlardır, ya da anayasalarında bu değişiklikleri ihtiva eden / içeren anayasa normları mevcuttur.[22]

Bütün bu açıklamalardan da anlaşılacağı gibi AET Anlaşmasının 189. maddesi Topluluk organlarına çeşitli araçlar getirerek hukuki tasarruflar ihdas etme (Topluluk Hukukunda yasama erki) yetkisi vermiştir. Nitekim bu madde[23] Topluluk Hukukunun üye devletleri doğrudan (direct) bağlayıcı özelliğini de belirlemektedir. Bu noktada terminolojik bir farklılığında vurgulanması / belirtilmesi gerekmektedir;

---

[20] Belçika, Hollanda ve Lüksemburg.

[21] Ayşe Füsun Arsava: Avrupa Toplulukları Hukuku ve Bu Hukukun Ulusal Alanda Uygulanmasından Doğan Sorunlar, A.Ü.S.B.F. Yayınları : 545, Ankara, 1985, s. 275,276.

[22] Burada, bu yazının kapasitesi dikkate alınarak bu konuya sadece bir paragraflık bir açıklama getirmekle yetinilmiştir. Çünkü, "Avrupa Topluluk Hukuku ve Üye Devletlerin Anayasaları" konusu ayrı bir çalışmanın alanını dolduracak boyuttadır.

[23] 189. Maddenin 2. Fıkrası; "Tüzük, genel bir kapsama sahiptir. Tüm bu yönleriyle bağlayıcıdır ve her üye devlette doğrudan doğruya uygulanır". Bkz. Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma (Roma Antlaşması): Çev. ve Der. Doç. Dr. Halûk Günuğur, Barışcan Yayıncılık, Ankara, (Genişletilmiş kinci Baskı), 1988, s. 142.

Roma Andlaşmalarında (AET. ve AAET.) Konsey ve Komisyonun işlemlerine ilişkin olarak kullanılan terminoloji, Paris Andlaşması (AKÇT'yi Kuran Andlaşma)'dakinden farklıdır. AET.yi kuran andlaşmanın 189. maddesiyle AAET.yi kuran andlaşmanın 161. maddesinin[24] öngördüğü işlem tiplerini, aralarında paralellik kurarak şu şekilde bir araya getirebiliriz :

Paris Andlaşması		**Roma Andlaşmaları**
Genel karar	—	Düzenleyici işler (reglement),
Tavsiye	—	Talimat / Direktif (directive),
Birel karar	—	Karar (decision),
Danışma kararı	—	Danışma kararı ve Tavsiye (Avis / recommandation).

Yukarıda sözü edilen maddelere göre; "Konsey ve Komisyon, görevlerini yerine getirebilmek için bu andlaşmaya uygun olarak düzenleyici işlem yapar, karar alır, tavsiyede bulunur, direktif ve danışma karara verir".[25]

Roma Antlaşmasında, böyle bir çözüm benimsenmesi şu nedene dayanır; Antlaşmayı vücuda getirenler, belirli bir amaca ulaşmak için hukuk düzeninde yapılması gereken değişikliklerin neler olacağını en iyi biçimde saptayabilme olanağının üye devletlere ait olacağını düşünmüşlerdir.[26]

Komisyonun ilk Başkanı Walter Hallstein'in eski adıyla "Avrupa Parlamenter Asamblesi'nin 19 Mart 1958de kuruluş oturumundaki konuşmasında da bu konunun önemine işaret edildiğini görmekteyiz :

"...Bu Topluluk, Federal özelliklere sahip olan ülkelerin bir topluluğudur. Topluluğu oluşturan Antlaşma, bireysel katkıları biraraya getiren ve yalnızca bu amaca hizmet eden basit bir düzenleme değildir.

---

[24] AAET. Antlaşması, Madde 161 için bkz. TREATIES ESTABLISHING THE EUROPEAN COMMUNITIES: ABRIDGED EDITION, COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, LUNEMBOURG - 1979, (Catalogue number : CB-24-78-055-EN-C), Page 481

[25] Ali Ülkü Azrak : Avrupa Topluluklarında İdari Yargının Genel Esasları, İ.Ü.S.B.F. Yayınları, İstanbul, 1982, s. 105.

[26] Ergun Özsunay : "AET'de Hukukların Koordinasyonu Uyumlaştırılması, Denkleştirilmesi ve Topluluk Hukuku'nun Belirgin Özellikleri'', A.H.A.E.M., Birinci Avrupa Hukuku Haftası, İstanbul, 24-27 Ocak 1978, (1979), s. 67,68.

Ayrıca, egemenliklerini koruma kaygısındaki bazı devletlerin katıldıkları eski tür bir uluslararası sözleşme de değildir... Gerçekte, Topluluğumuz, kendi siyasal kişiliğine sahip uluslarüstü bir kuruluştur. Bu yalnızca, çoğunluk prensibinin geniş ölçüde uygulandığı ve bu nedenle de tek tek hükümetlerin vetolarının engellendiği federal türde bir kurum olan Konsey'in, karar alma mekanizmasından gelmektedir. Ayrıca bu yapı, Topluluğun, ulusal yetkilere karşı hiçbir bağımlılık taşımayan üyelerden oluşan ve kesinlikle uluslarüstü bir yönetim birimi olan Komisyon'a sahip olmasından da kaynaklanmaktadır." [27]

2. AT'de Hukukların Koordinasyonu ve Uyumlaştırılması: Philipps'in Kullandığı Teknikler

AETA'nın m.3/h hükmünde "Ortak Pazar'ın işleyişinin gerektirdiği ölçüde, ulusal mevzuatların yaklaştırılması" (Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, approximation of legislative provisions)[28] getirilmektedir.

Bir görüşe göre, "ulusal hukuk kurallarının denkleştirilmesi ya da yakınlaştırılması" (Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, rapprochement des legislations) ile, AET'nin işlemesi için üye devletlerin iç hukuk kuralları arasındaki ayrılıkların azaltılması anlaşılır. Catalano'nun dediği gibi, bu ayrılıklar tümüyle yokedilmese bile, bunların giderek azaltılması Ortak Pazarın işleyebilmesi için son derece önemlidir. İşte, AETA'nın "mevzuatların denkleştirilmesinden sözetmesi bu nedenden ileri gelmektedir."[29]

Hukukun birleştirilmesinde, "denkleştirme'nin, "uyumlaştırma" ve "koordinasyon"dan daha ileri bir aşama olduğu, Alman hukukçuları tarafından da öne sürülmektedir. Örneğin, AETA üzerine önemli bir

---

[27] "Avrupa Parlamentosu''; Avrupa Dergisi, (Avrupa Topluluğu Komisyonu Enformasyon Temsilciliği), Mart 1982 (69. Özel Sayı - AET. 25), s. 13.

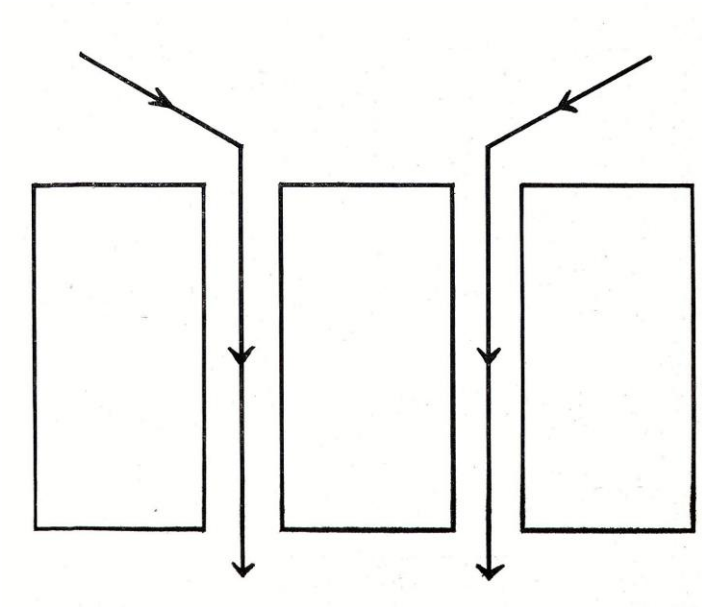
[28] Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma (Roma Antlaşması) : Çev. ve Der. Doç. Dr. Halûk Günuğur, Barışcan Yayıncılık, Ankara, (Genişletilmiş İkinci Baskı), 1988, s.8.

Roma Antlaşmasında (m. 99) "uyumlaştırma" kavramına karşılık olarak, Almanca metinde "harmonisieren", Fransızca metinde "harmoniser" ve İtalyanca metinde "armonnizzare" sözcükleri kullanılmıştır. Bkz. Ergun Özunay "AET'de Hukukların Koordinasyonu Uyumlaştırılması, Denkleştirilmesi re Topluluk Hukuku'nun Belirgin Özellikleri", A.H.A.E.M., Birinci Avrupa Hukuku Haftası, İstanbul, 24-27 Ocak 1978, (1979), s. 56.

[29] Ergun Özsunay; "AET'de Hukukların Koordinasyonu Uyumlaştırılması, Denkleştirilmesi ve Topluluk Hukuku'nun Belirgin Özellikleri", A.H.E.M., Birinci Avrupa Hukuku Haftası, İstanbul, 24-27 Ocak 1978, (1979), s. 59.

şerh kaleme almış bulunan Wohlfahrt / Everling / Glaesner / Sprung (Art. 100, Anm. 4), bu görüşü benimsemişlerdir. Alman hukukçusu Philipps'in kullandığı AET'de hukukun birleştirilmesine ilişkin çeşitli teknikler aşağıya şematik olarak çıkarılmaktadır.[30]

AET'DE HUKUKLARIN KOORDİNASYONU

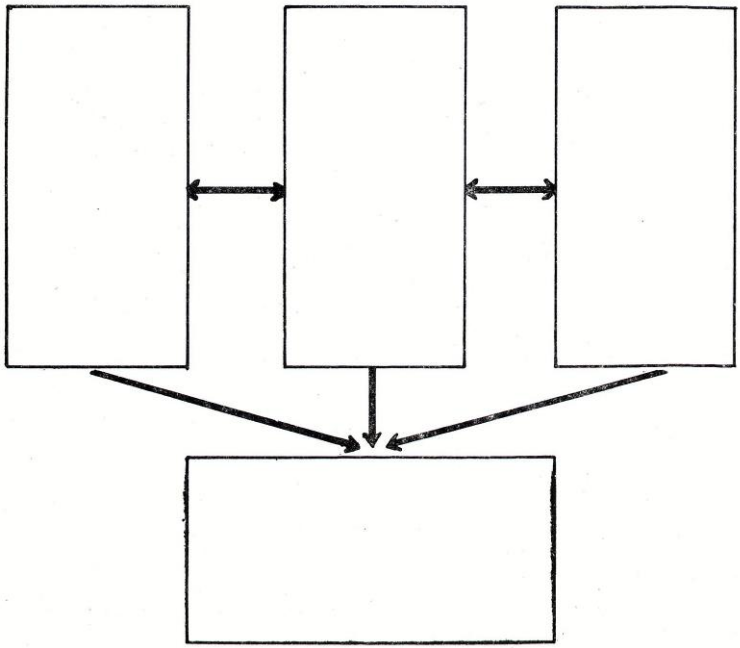


ŞEKİL: 1

Burada, ulusal hukukların düzene sokulması ve birbirine aykırı düşen sivriliklerin giderilmesi sözkonusudur.

[30] Bu şekiller için bkz. Ergun Özsunay: a.g.e., s. 61-63.

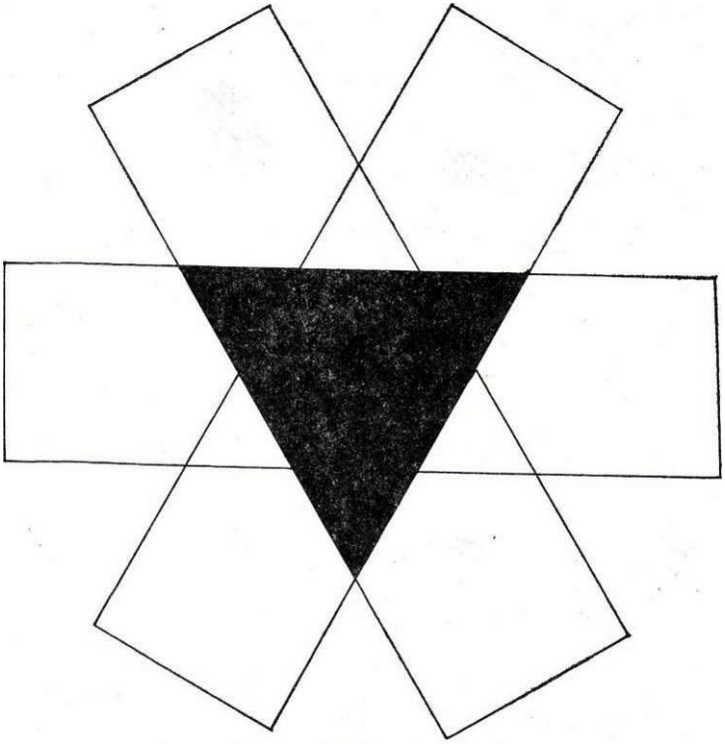
AET'DE HUKUKLARIN UYUMLAŞTIRILMASI



ŞEKİL: 2

Burada, "ortak bir amaç"a yönelik olarak, ulusal hukukların "uyum haline getirilmesi" sözkonusudur.

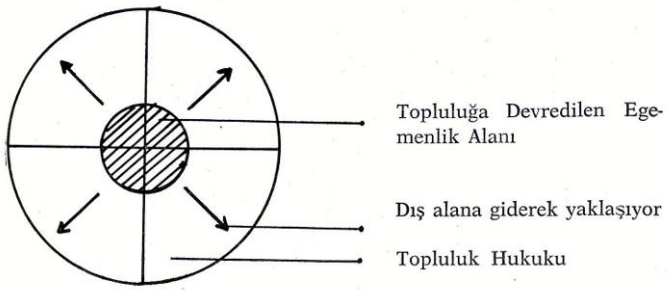
AET'DE HUKUKLARIN DENKLEŞTİRİLMESİ YA DA VARLAŞTIRILMASI



ŞEKİL : 3

Burada, iç hukuk kurallarının sadece çekirdek bölümünün denkleştirilmesi sözkonusudur. Buna karşı, ulusal hukukların, "ortak çekirdek düzenleme" ye engel olmayan bölümleri saklı tutulabilmektedir,

ULUSAL HUKUK
TOPLULUK HUKUKU[31]



Bu diyagramda da görüldüğü gibi Topluluk üyesi devletler egemenlik yetkilerinin bir kısmını Topluluk Organlarına (Topluluğa) devretmekte (yetki devri - delegation) ve bu durumda Topluluk hukuku ve Topluluk hukukunun egemenlik alanı ortaya çıkmaktadır. Böylece Topluluk Hukuku gelişerek ve Topluluk üyesi ülkelerin Ulusal Hukuk haklarını da kapsayarak devredilen egemenlik '(yetki) alanı üzerinde bir - **Topluluk Hukuku Sistemi** - oluşturma yolundadır. **Bu oluşumun temelinde hukukların uyumlaştırılması olgusu vardır.**

Topluluk hukuku, üye devlet hukuk düzenlerinden ayrı, bağımsız bir hukuk düzeni teşkil etse de, homojen ve kendi kendine yeterli bir hukuk düzeni teşkil etmemektedir. Gerçekte her iki hukuk düzeni, birbirinin içine sızmakta ve her ikisi arasında çeşitli türden ilişkiler doğmaktadır. Bu ilişkilerin şekli, esas olarak ilgili Topluluk normunun hukukî etkisine bağlıdır. Bu ilişkilerin çeşitli olması ve Topluluk hukukunun heterogen bir yapıya sahip olması sonucu, topluluk hukuku ve ulusal hukuk arasındaki ilişki sorununa mütecanis bir çözüm bulma olanağı yoktur. Bu sebeple, Topluluk hukukuna genel olarak öncelik tanımak suretiyle problem çözülemez.[32]

---

[31] Bu şekli, Doç. Dr. Halûk Günuğur, Türkiye Odalar ve Barsalar Birliği'nin Ankara'da 5-7 Ocak 1988 tarihinde düzenlediği "Avrupa Topluluğu ve Türkiye - Avrupa Topluluğu ilişkileri" seminerinde "Avrupa Bütünleşmesine Genel Bakış" isimli tebliğini sunarken (Tepegöz'de göstererek) anlattı.

[32] Ayşe Füsun Arsava: Avrupa Toplulukları Hukuku ve Bu Hukukun Ulusal Alanda Uygulanmasından Doğan Sorunlar, A.Ü.S.B.F. Yayınları: 545, Ankara, 1985, s. 55.

Görüldüğü gibi, "hukukların denkleştirilmesi" ile "hukukun birleştirilmesi" birbirinden kolayca ayırt edilebilir. Gerçekten, yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, "hukukların denkleştirilmesi"nde, iç hukuk düzenlerindeki kuralların, olanaklar elverdiği ölçüde birbirine yaklaştırılması söz konusudur. Ancak burada "hukukun birleştirilmesi'nden (unification of law) farklı olarak, iç hukuk kurullarının denkleştirmeye engel olmayan bölümlerinin saklı tutulabilmesi ve özelliklerini sürdürebilmeleri mümkündür.[33]

AT. HUKUK DÜZENİNİN ANAYASA YARGISINA ETKİSİ

Roma Antlaşmasının kurduğu kurumsal organizasyon içinde Topluluk örgütlenmesi sağlandıktan sonra, Roma Antlaşmasına göre organlar işlevsel kılınarak "toplulukların işlerliği ilkesi" yaratılmıştır. Bu ilkeye göre; "topluluk örgütlerinin kurulmasıyla onların varlıklarım sürdürmeleri ve işleyebilmeleri için zorunlu olan bütün koşullar yaratılmıştır. Bu koşullardan en önemlisi de topluluklar hukukunun bütün üye Devletlerde tekdüze ve paralel bir biçimde geçerli olmasıdır, (bkz. AET. - A.m.189/2). Bu ise topluluk hukukunun iç hukuk karşısında bir çeşit dokunulmazlığı ya da önceliğe sahip olması demektir. Bunun doğal sonucu, üye Devletlerin hukuk düzenlerinde topluluk hukukuna aykırı olan hükümlerin, topluluk hukukuyla karşılaştığı takdirde, bunların çıkarıldığı tarihe bakılmaksızın, uygulanmaması, ihmal edilmesidir. Bu konuda "sonraki kanun öncekini değiştirir" (lex posterior derogat legi priori) kuralı geçerli değildir. Çünkü bu kural ancak eşitlik (coordination) esasına dayalı iç hukuk normları için geçerli olabilir ve bu nedenle üstünlük (subordination) esasına dayalı olan topluluk hukuku - iç hukuk ilişkisine uygulanamaz."[34]

Oysa bugün, Anayasa yargısının yaygınlaşması ve jürisprüdansiyel anayasa hukukunun gelişmesi yorum teorisinin anayasa hukuku alanında da pratik bir önem kazanmasına sebep olmuştur. Anayasa yargılamasının farklı hukuk sistemlerinden taşarak yaygınlaşması "Dünya çapında bir patlama" olarak nitelendirilirken, bir 'milli-üstü" (transnationale, sopranazionale) anayasa yargısı da Avrupa Hukuku ve İnsan Hakları Avrupa Konvansiyonu uygulamaları ile artan bir önem kazan-

---

[33] Ergun Özsunay : "AET'de Hukukların Koordinasyonu Uyumlaştırılması, Denkleştirilmesi ve Topluluk Hukuku'nun Belirgin Özellikleri", A.H.A.E.M., Birinci Avrupa Hukuku Haftası, İstanbul, 24-27 Ocak 1978, (1979), s. 64.

[34] Ali Ülkü Azrak: Avrupa Topluluklarında İdari Yargının Genel Esasları, İ.Ü.S.B.F. Yayını, İstanbul, 1982, s. 48.

maktadır. Mauro Cappelleti'nin belirttiği gibi, uluslarüstü hukuk ve "uluslarüstü hukuka bağlılık kuralı" (Sıupranational Rule of Law) ile yeni bir dönem başlamıştır.[35]

Bu dönem klasik Anayasa Hukuku ve Yönetim Hukuku ders kitaplarında yer alan "Hukukun Kaynakları" bahsinde ki - Normlar hiyerarşisi - düzeneğini yeniden yazacaktır.[36] Diğer bir anlatımla, bu normlar sıralaması değişecek ve bu değişimin gelişmelerini de bu dönem üretecektir.

Nitekim klasik yazımda; normlar hiyerarşisinde, en üstte bulunan kaynak Anayasa'dır. öyleyse, sıralamada, bir altta yer alan kanunlar Anayasaya uygun olmak zorundadır.[37] En üstte Anayasa olmak üzere yukarıdan aşağıya doğru yasalar, tüzükler ve yönetmelikler yer alır. Bu sıralama hem geçerlilik, hem soyutluk bakımından yapılmaktadır. Buna göre hiçbir kural, kendinden üstte bulunana aykırı olamaz. Örneğin, Anayasa, yasaya göre daha soyut olan bir kaynaktır.[38] Diğer bir referans kaynağı ile söylersek; Hukuk kaynakları, tesisleri itibariyle biri bağlayıcı, diğeri yardımcı olmak üzere iki türlüdür. Bağlayıcı kaynak, uyulması mecburi olan kaynak demektir. Bağlayıcı kaynaklar: Anayasa, kanun, kaide - kararname, tüzük ve yönetmelik, teamülü hukuk ile içtihadı birleştirme kararlarıdır.[39]

Öyleyse şunu söyleyebiliriz; Topluluk hukukunun Anayasası Roma Antlaşmasıdır ve Topluluk Hukuku Topluluk üyesi ülkelerin de Anayasalarının üstünde yer alır.

---

[35] Bakır Çağlar : "Anayasa Yargısında Yorum Problemi Karşılaştırmalı Analizin Katkıları", Anayasa Yargısı, Anayasa Mahkemesi Yayını, Ankara, 1986, s. 164.

[36] Bilindiği üzere farklı kategorileri oluşturan hukuk normlarının hukuki etkileri de birbirinden farklı olup bunların katkı düzeyleri de değişiktir. Bu nedenle söz konusu olguyu anlamlandırmak için Literatürde değişik terimler kullanılmaktadır: Fransada "Kanunilik Bloku" ("bloc legal" veya "bloc de la legalite") terimi Almanya ve Avusturya'da ise "Normlar Piramidi" (Normen- pyramide) ya da "Normlar Hiyerarşisi" (Normenhierarchie) terimi kullanılmaktadır. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Ali Ülkü Azrak : Avrupa Topluluklarında İdari Yargının Genel Esasları, Î.Ü.S.B.F. Yayını, İstanbul, 1982, s.64vd.

[37] İsmet Giritli - Tayfun Akgüner : İdare Hukuku Dersleri, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1985, s. 81.

[38] Şeref Gözübüyük : Yönetim Hukuku, Sevinç Matbaası, Ankara, 1983, s. 36. Ayrıca aynı yazarın bkz. Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları, Sevinç Matbaası, Ankara, 1983, s. 32.

[39] Tahsin Bekir Balta : Kısa İdare Hukuku I, TODAİE, Balkanoğlu Matbaacılık Ltd. Şti., Ankara, 1964, s. 65.

TOPLULUK YARGI - YERİ VE ÜRETTİĞİ HUKUKUN FARKLILAŞMASI : TOPLULUK HUKUKUNUN "ÖNCELİĞİ" VE ENTEGRASYON

Avrupa Topluluklarının klâsik uluslararası kuruluşlardan farkı, Avrupa Topluluklarının hem organize işbirliğini hem de "konstitutional"[40] entegrasyonu birlikte icra etmesidir. Bu "Bivalenz" sebebiyle Avrupa Topluluklarının hukuki karakterini tam olarak saptamak güçtür. Bu "Bivalenz'ın, diğer bir ifade ile, iki farklı prosesin Topluluk anlaşmalarında birarada bulunması sebebiyle nihai durum, geçerli kılınacak faktör ve prosese göre ortaya çıkacaktır. Avrupa Topluluklarının hukuki tabiatı her iki dinamizm unsurunun dikkate alınması ile açıklanabilir.[41]

"... Topluluk kurumsal cihazı ve ürettiği hukuk, Topluluk yargısının tutumu ile de desteklenerek, klâsik uluslararası yapı ve hukukundan kesinlikle farklılaşmaktadır." Bu farklılaşma, ya da kopukluk Çağlar'ın da belirttiği gibi Kamu Hukuku araştırmalarında kilit sorunları gündeme getirmektedir. Nitekim; "Özellikle "Adalet Divanı" pratiğinin gündeme getirdiği, topluluk hukuku'nun iç-hukuk'a önceliği sorunu, bu sorunun uzantısında, topluluk ve ulusal yargılama yerleri arasındaki ilişkiler ve Parlamento egemenliği "fiksiyonu"nun tartışılmasıdır."[42]

Nitekim Topluluk hukuku'nun "önceliği", bütünleşme mantığının doğal bir sonucudur. Prof. Dr. Azrak da; "ATAD.'nın misyonuna gelince; mahkeme, ekonomik ve siyasal bütünleşmenin itici gücüne en önemli katkıyı yapmaktadır",[43] diyerek "Topluluk yargı yeri'nin bütünleşmenin itici gücü olduğu"[44] tespitine katılmaktadır.

Anayasa hukuku terminolojisi ile okursak Paris ve Roma Antlaş-

---

[40] Constitutionel: Anayasaya uygun.

[41] Ayşe Füsun Arsava: Avrupa Toplulukları Hukuku ve Bu Hukukun Ulusal Alanda Uygulanmasından Doğan Sorunlar, A.Ü.S.B.F. Yayınları: 545, Ankara, 1985, s. 54,55.

[42] Bakır çağlar : "Anayasa ve Topluluk Hukuku", İ.Ü.H.F., A.H.A.E.M., İkinci Avrupa Hukuku Haftası, 29-31 Mayıs 1973, (1980), s. 4.

[43] Ali Ülkü Azrak : Avrupa Topluluklarında İdari Yargının Genel Esasları, İ.Ü.S.B.F. Yayını, İstanbul, 1982, s. 77.

[44] Bakır Çağlar: "Anayasa ve Topluluk Hukuku", İ.Ü.H.F., A.H.A.E.M., İkinci Avrupa Hukuku Haftası, 29-31 Mayıs 1978, (1980), s. 23. Nitekim bu tespitin engüçlü kanıtlarını; yargı - yeri'nin yorum yönteminde, "temel haklar" sorunu karşısındaki tutumunda ve yüklendiği "kurucu" - "normatif" işlevde bulmaktadır. bkz., a.g.e., s. 23.

maları bu dinamik mantık dokusu ile birer "Plan Anayasa"[45] niteliğindedir.

Nitekim Prof. Hallstein [46] de bütünleşmenin dinamikleştiği noktayı AT.'nin hafızasından şöyle belirmektedir :

"AT.nin yapısında bütünleşme sürecini ileriye doğru götüren bir mantık vardır; bütünleşmenin dinamik karakterinden söz açıldığı zaman kastedilen bu faktördür."

Avrupa Toplulukları Hukuk Düzeni ile ilgili olarak bir jenerasyon saptaması yapacak olursak : AT.'deki bütünleşmenin (integration) orijinindeki durum statik (durağan) olmayıp Topluluklar kurucu andlaşmaları çerçevesi içinde ilerleyen ve gelişen dinamik bir hukuk olgusudur.

Nitekim Roma Antlaşmasının önsözünden ve ilkelerinden okuyoruz ki Antlaşmanın ruhunda yazılı olan mantık, bütünleşme sürecini ileriye doğru taşıyacak bir mekanizmanın yaratılması için geleceğe dönük bir projelendirmedir. Bugün adım adım yürürlüğe konulan da bu projenin uygulaması olmaktadır.

AVRUPA TOPLULUK HUKUKUNDA YENİ BİR BELGE : "SINGLE EUROPEAN ACT"

Avrupa Topluluğu bugün 30 yaşını doldurmuş bulunmaktadır. Roma Antlaşması imzalandığında ulaşılmak istenen ana hedef siyasal ve ekonomik boyutlu olup temelde Avrupa'da yaygın bir barış idealini içeriyordu.[47]

Görüldüğü gibi bir idealden yola çıkarak Avrupalı idealistlerin oluşturmaya çalıştıkları ve temelinde "Avrupada kalıcı bir barışın sağlanması"[48] amaç ve düşüncesi olan "Avrupa Bütünleşmesi" eylemi bugün değişik bir ufka ulaşmıştır : "12'ler Avrupası"[49]

---

[45] Türk Hukuk literatüründe yerleşmiş terimiyle, "Program - Anayasa".

[46] Walter Hallstein AT'nun ilk Komisyon Başkanıdır.

[47] EUROPEAN, OUR FUTURE 30 th ANNIVERSARY 1957 -1987, COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, DIRECTORATE - GENERAL INFOFMA- TION, COMMINICATION, CULTURE, Page 1.

[48] "Avrupa halkları arasında giderek daha sıkı şekilde kurulacak bir birliğin temellerini atmaya AZİMLİ OLMAK," ve "Bu kaynaklar birliğinin kurtuluşu ile barış ve özgürlüğün korunmasını geliştirip, kendi ülkülerini paylaşan öteki Avrupa halklarını çabalarına ortak olmaya çağırmaya AZİMLİ OLARAK,.." Roma Antlaşması'nın "Başlangıc"ından ilk ve son cümleler. Bkz. Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma (Roma Antlaşması) : Çev. ve Der. Doç. Dr. Halûk Günuğur, Barışcan Yayıncılık, Ankara, (Genişletilmiş İkinci Baskı), 1988, s. 3.

[49] Avrupa Topluluğu'nun 12 üyesi şu ülkelerden oluşmaktadır: Fransa, Almanya, İtalya, Hollanda, Belçika, Lüksemburg, İngiltere, Danimarka, İrlanda, Yunanistan, İspanya, Portekiz.

Varılan bu nokta “Topluluk Hukuku"[50] na da yeni bir pozitif belge kazandırmıştır.

1 Temmuz 1987 tarihinde Avrupa Topluluğunda yürürlüğe giren ve son derece önemli olan bu belge : Tek Avrupa Senedi (Single European Act)'dir. Bu belge 17 Şubat 1986'da Lüksemburg'da ve 28 Şubat 1986’da

Lahey'de imzalanarak uzun süre İrlanda Parlamentosunda onay için beklemiştir. Nitekim; “Mayıs referandumunu takiben İrlanda Anayasası değiştirildi, dolayısıyla İrlanda Avrupa Tek Senedinin kabul edilmesine olanak sağladı. Onayın bütün unsurları 24 Haziranda yazıldı. Tek Senet bundan sonra 1 Temmuzda yürürlüğe girebildi. Konsey ve Parlamento arasındaki birleşme kuralına göre yılın ikinci yarısında faaliyete başlandı." [51]

Tek Avrupa Senedi'nin değeri ve anlamını incelemek kuşkusuz ayrı bir çalışma konusu olmalıdır, fakat biz burada Senet'in “başlangıç" (önsöz)’ından kısa bir çeviri yaparak içerik ve önemini vurgulamaya çalışırken bunu daha iyi anlıyor ve bu belgenin bir an önce Türkçe çevirisinin de yapılmasını diliyoruz.

> “Üye devletlerin anayasalarında ve yasalarında tanınmış olan temel haklara dayanarak demokrasiyi kurmak için birlikte çalışmaya, Senet'te insan hakları, temel özgürlükleri ve Avrupa Sosyal Sözleşmesinde tanınmış özgürlük, eşitlik ve sosyal adaletin korunması için kararlıdır." [52]

Görüldüğü gibi; Herşeyden önce Topluluk üye devletlerinin ilişkilerini bir Avrupa birliğine dönüştürme çabasına devam etmenin gerekliliğini vurgulamakta; başta özgürlük, eşitlik ve sosyal adalet gibi üstün insanlık değerleri olmak üzere özgürlükçü ve çoğulcu (plüralist) demokrasinin temel ilkelerini ve temel hak kataloğunu anımsatmaktadır. Diğer bir anlatımla; Tek Avrupa Senedi Avrupa bütünleşmesinin kuvvetlendirilmesi ve hızlandırılması amacı ile Avrupa birliğini sağlayan (somut) katkıları gerçekleştirmek üzere hazırlanmıştır.

Genel olarak bakıldığında bu gelişme trendinin back ground'unuda aydınlatan siyasal - hukuksal gelişmenin, bugün anayasal teoriden geçe-

---

[50] Topluluk Hukuku: Community Law / Droit Communautaire / Europaisches Gemanschaftsrecht.

[51] “XXI st General Report on the Activities of the European Communities 1987", Commission of the European Communities, Brussels - Luxembourg 1988, (Catologue number: CB-50-87-352-EN-C), Page 29.

[52] SINGLE EUROPEAN ACT; from "Preface”.

rek Avrupa Demokratik - Liberal sistemlerinde kurumsallaştığını da görmekteyiz. Nitekim bu süreç : "Siyasal alanın anayasallarla hukuksallaştırılmasının (juridicisation) yanında, siyasal kurumların çevresinde, ya da içinde ekonomik ve sosyal çıkarların temsili teorisi ve gerçekleştirilen deneylerin envanteri de bugün varlığı büyük çapta kabul edilmekle birlikte, kurulma aşamasında olan "ekonomik anayasa hukuku"nun bir bölümünü meydana getirmektedir." [53]

İşte Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran Roma Antlaşmasına yeni bir güç getiren Tek Avrupa Senedi bütün bu gelişmelere de farklı bir yön vererek daha değerli ve anlamlı olacaktır.

SONUÇ

Avrupa Topluluğunun teorik ve pratik çevreleri incelendiğinde kendine özgü özelliklerle donanmış, orijinal bir yapı görülür. Bu özellikler Topluluğun amaçlarında, bu amaçları gerçekleştirmek için kurulan araçlarda, organların strüktüründe ve tâbi oldukları düzende, hukuk süreliğinde ve Topluluk hukukunun ana kategorilerinde görülür.

Topluluk sisteminin teorik ve pratik çerçevesinin yakın alanlarını oluşturan; Supranational yetki, Topluluk hukuk düzeninin özellikleri, Anayasa yargısına etkisi ve ürettiği hukukun farklılaşması, Topluluk pozitif hukukuna yeni normlar eklenmesi ya da Topluluk pozitif hukukunun yenileştirilmesi gibi olguların hukuk platformunda tanımladığı anlam ile "Avrupa Topluluk Hukuku" bu yazının da üst başlığı ve çalışma konusu olmuştur.

Avrupa Topluluk Hukuku kendini iki hukuk hacminden oluşturur: Bunlardan ilki Topluluk kurucu andlaşmaları, İkincisi ise andlaşmaların çizdiği çerçevede Topluluk organları tarafından ihdas edilen hukuktur. Her iki hukuk kaynağı birbirinden birçok sebeplerle farklı, diğer bir anlatımla primer ve sekunder hukuk eşit geçerliliğe sahip olmayıp aralarında hiyerarşik bir ilişki bulunmaktadır. Her iki hukuk kategorisi arasında yöneldiği obje ve yöntem ile gösterdiği etki bakımından da önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bu nedenle Topluluk hukukunun karakteristik ve orijinal özelliği birbirine ters düşen, heterojen unsurları ve özellikleri yapısında biraraya getirerek birleştirmesindedir. Bu özellik Topluluğun kendine özgü (sui generis) yapısın-

[53] Bakır Çağlar : Anayasal Değişme ve Demokratik Liberal Sistem, (Yayınlanmamış Doçentlik Tezi), İstanbul Hukuk Fakültesi, İstanbul, 1980, s. 16.

da taşıdığı iki işlevsel - misyon ile karşılanır : “Entegrasyon prosesinin dinamik karakteri ve buna bağlı olarak supranational yetkilerle cihazlanması”dır.

Avrupa Topluluğunun dinamik karakterini oluşturan işlevsel ve yapısal katları incelendiğinde; işlevsel dinamizmin organların işlevini, yapısal dinamizmin ise, üye devletlerin yapısında bir değişiklik meydana getirmek üzere kodlanmış olduğu görülmektedir.

Bu iki işlev Avrupa Topluluk Hukuk yapısının dinamik itici gücü, sistemin reaktörüdür.

Topluluk Pozitif Hukukunun geliştirilmesi ve yenileştirilmesi çabalarının somut katkısı olan “Single European Act (Tek Avrupa Senedi)" ile sistem “Supranational (uluslarüstü) [54] Hukuk Düzeni” olma özelliği yanında bir başka özellik daha kazanmıştır : “Demokratik ilke ve değerler (amacı) ile donatılmış bir hukuk düzeni.1’

Böylece Avrupa Topluluk Hukuk Düzeni; Uluslararası Hukuk - Ulusal Hukuklar, Topluluk Yargı Yeri - Ulusal Yüksek Mahkemeleri yörüngesinde oluşturduğu Hukuk dialektiğinde, kritik bir alan açmıştır. Bu nedenle Avrupa Topluluk Hukuku’nun Ulusal ve Uluslararası Hukuk normları üzerinde ve Anayasa Yargısında yaratacağı etkinin sosyo- politik koordinatları ile hukuksal boyutlarım bulmak / araştırmak Topluluk Hukuku araştırmacılarından Anayasa Hukuku Bilimi asistanlarına kadar uzanan geniş bir çevrenin ilgisini çekecektir.

[54] Supranationalite = uluslarüstülük.

MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR/14

EBUBEKİR HAZIM TEPEYRAN

Mehmet ALDAN

Meslek hayatına, Niğde Tahrirat Kaleminde başlayan Ebubekir Hâzım (Tepeyran), yetenekleri sâyesinde kısa zamanda yükselmiş; Mektupçuluk, Vali Muavinliği, Valilik ve Dahiliye Nâzırlığı görevlerinde bulunmuş ünlü yöneticilerimizdendir. Milletvekilliği de yapan Tepeyran, yazar olarak da değerli eserler ortaya koymuştur.

HAYATI

Ebubekir Hâzım, Bekir Bey-zâde Hasan Efendi'nin oğludur. 1864 yılında Niğde'nin Tepeviran (Tepeyran) semti, Yenice Mahallesinde doğdu.

Niğde Tahrirat Müdürü olan babasının tayinleri dolayısıyla Isparta ve Antalya Rüşdiyelerinde okudu, Niğde Rüşdiyesi'ni bitirdi.

1879'da Tahriri Emlâk ve Arazi Kâtipliği ile Tahrirat Kalemine atandı. Bir yıl sonra, Tahrirat Kalemi Müsevvitliği'ne[1] getirildi. Ayrıca kendisine, Rüşdiye Mektebi Yazı Muallimliği ve Bidâyet Mahkemesi Zabıt Kâtipliği görevleri verildi.

1882'de Niğde'ye gelen Konya Valisi Müşir Mehmet Sait Paşanın dikkatini çeken Ebubekir Hâzım, Konya Maarif Meclisi Kâtipliği'ne atandı ve Vilâyet Gazetesi yazarlığı ile görevlendirildi.

1885'de Kastamonu Mektubî Kalemi Mümeyyizliğine[2] atanarak Vilâyet Gazetesi yazarlığı ile görevlendirildi. Aynı zamanda İdâdî Mektebi'nde Mecelle ve Mülkî Kanunlar Muallimliğine getirildi.

1891'de Kastamonu Valisi Abdurrahman Paşa'nın İzmir'e atanması üzerine Hâzım Bey de, Mektupçuluk Kalemi Mümeyyizliği ve Vilâyet Gazetesi yazarlığı ile İzmir'de görev aldı. Bir süre sonra Mektupçu oldu.

---

[1] Müsevvit — Müsvette yapan.

[2] Mümeyyiz — Seçen, yazılan düzelten.

1893 de Edirne Vali Muavinliği ne, 1896'da Dedeağaç Mutasarrıflığı'na atandı. Bu görevde iki yılı henüz doldurmuş iken Saray'a verilen bir jurnal üzerine azledildi. Dedeağaç'ta hayırlı hizmetler görmüştü; azli yerli ve yabancı çevrelerde derin yankılar yaptı.

Azlinden 45 gün sonra, Musul Valiliğine atanarak kendisine "Bâlâ" rütbesi ve İkinci Rütbeden "Osmanî Nişanı" verildi. Musul'da 2.5 yıl görev yaptı. Eşkiya tâkibinde gösterdiği başarı üzerine Selânı-ı Şâhâne (Pâdişah'ın Selâmı) ile ödüllendirildi. Ancak Ordu Müşirinin jurnal niteliğindeki bir yazısı üzerine 1901'de Şûrâ-yı Devlet (Danıştay) üyeliğine atandı.

O sıralarda Rumeli'de, özellikle Manastır'da isyan hareketlerinin yoğunlaşması ve Rus Konsolosu'nun öldürülmesi üzerine azledilen Rıza Paşanın yerine 1903 yılında Manastır Valiliğine tayin olundu. İsyanların bastırılmasında gösterdiği başarıdan dolayı Birinci Rütbeden Osmanî ve Mecidi Nişanları ile ödüllendirildi.

Manastır'da 3.5 yıl hizmetten sonra, Kerbelâ'da İran uyruğundan 40 kişinin öldürülmesinden dolayı, İran Şâhı'nın sürekli isteği üzerine Bağdat Valisi azledilince yerine Ebubekir Hâzım Bey gönderildi. Bağdat'a giderken kendisine "Murassa Osmanî Nişanı" verildi. Ancak, "o sırada Bağdat, Musul ve Basra Vilâyetlerini ıslâh için gönderilen heyet reisinin tahammül edilmez ahvâl ve muamelâtından dolayı", ısrarla başka yere naklini istediğinden 1908'de, önce Sivas, sonra Ankara Valiliklerine atandı. Bir yıl sonra da İstanbul Şehreminliği'ne tayin edildi.

1910 yılında Hicaz, 1911 yılında Beyrut Valiliklerine atandı. Beyrut'un, İtalyan zırhlıları tarafından âni bombardıman edilmesi üzerine Örfî İdare ilân ederek çıkan karışıklıkları derhâl bastırdı. Bu yüzden Paris'teki "Kâinat Tarihi Akademisi" tarafından şeref üyeliğine seçilmekle beraber kendisine bir de altın madalya gönderildi. Daha sonra Halep Valiliğine tayin olundu ise de, hakkındaki işlemin usûlsüzlüğünden bahisle bu göreve gitmedi. Ancak, üst makamlara karşı kullandığı dil saygısız bulunarak 1912'de açığa alındı. 1913 yılında ikinci kez Beyrut Valiliği'ne verildi. 1914'de Şûra-yı Devlet Mülkiye ve Maarif Dairesi Reisliği'ne getirildi.

Aralık 1918'de Bursa Valiliği'ne atandı. Fakat iş yapmaya vakit kalmadan, iki ay sonra Damat Ferit Kabinesi'nin Dahiliye Nâzırı Cemal Bey tarafından azlolundu. Bir yıl sonra, Ferit Paşa Kabinesi'nin düşmesi üzerine ikinci kez Bursa Valiliği'ne atandı.

Bir süreden beri Bursa'da artan eşkiyalık olaylarının bastırılmasında gösterdiği başarıdan dolayı Kocaeli ve Balıkesir Livâları emniyet ve

âsâyişinin sağlanması görevleri de kendisine verildi. Ancak, Ali Rıza Paşa Kabinesinde Dahiliye Nâzırlığı görevine getirildiğinden 1920 Şubat'ında Bursa'dan ayrıldı.

14 Şubat 1920 tarihinde Dahiliye Nâzırı olarak göreve başlayan Hâzım Bey, Ali Rıza Paşa Kabinesi'nin istifasından sonra kurulan Salih Paşa Kabinesinde de yerini korudu. Fakat, Kuvâ-yı Milliye'nin Devlet'e âsi olduğunun ilânı hususunda Pâdişah'ın ve İngiliz Temsilcisinin baskısı üzerine, aksi görüşte olan Hükümet görevden çekildi. Bundan sonra Hâzım Bey, Bursa'da iken ve Nâzırlığı sırasında millî kuvvetleri desteklediği gerekçesiyle 24 Mayıs 1920'de tutuklandı ve Nemrut Mustafa Paşanın başkanlığım yaptığı Harp Divânına verildi. Yedibuçuk ay boyunca hapishanelerde süründürüldü. Harp Divâmı'nda, idama mahkûm edildiğinin yüzüne karşı bildirilmesinden sonra cezası, Padişah tarafından Kürek Cezasına çevrildi.

Ölüm cezasının, Pâdişâh tarafından kürek cezasına dönüştürülmesine ilişkin olarak, Sadrazamlık yazısı üzerine, Harbiye Nezâreti'nden Dahiliye Nezâretine yazılan 16 Ağustos 336 tarihli ve 4424 sayılı yazı şöyledir :

"Dahiliye Nezareti Âliyesine

Âtufetlû Efendim Hazretleri,

Dahiliye Nâzır'ı esbakı Hâzım Bey'in, Kuvâyı Milliye nâmıyla müteşekkil cemiyyet-i bâgiyenin muharrik ve müşevviklerinden ve Yıldız Saray-ı Hümâyûn-u yağmagerlerinden olmak üz.ere mücrimiyeti cihetiyle idamına vicahen hükmolunduğuna dair Dersaâdet Birinci Divân-ı Harp Örfisinden tanzim olunan mazbata ledel arz mumaileyhin müddeti medîdeden beri şuabât-ı idare-i devlette hizmeti sebketmesine ve sinni de şeyhuhate takarrüb eylemesine terahhumen ve Kanun-i Esasinin 7. maddesiyle müeyyet hukuk-ı mükaddese-i Şâhânelerine istinaden zikrolunan idam cezasının Kürek'e tahvili hususuna irâde-i şefkât-ı mutâde Hazret-i Hilafetpenâhi müteallik buyurulduğu Mâbeyn-i Hümâyûn Mülûkâne Başkitabeti âliyesinin işarına atfen makâm-ı samii Sadâret Penâhilerinden mevrud 7 Ağustos 336 tarihli ve 750 numaralı tezkerede izbar buyrulmuş olmakla husûl-ü mâlûmat zımnında tezkere-i muhallisi terkim olundu efendim.

Harbiye Nâzırı V.

Müsteşar"

Anlamı: Dahiliye eski Nâzırlarından Hâzım Bey'in, Kuvâyı Milliye adıyla oluşturulmuş âsiler örgütünü harekete getirmek ve teşvik etmek-

ten ve Yıldız Sarayı menfaatçılığından suçlu bulunarak idamına hükmolunduğuna ilişkin İstanbul Harp Divânı'nca düzenlenen mazbatanın onaya sunulması üzerine, adı geçenin uzun süre devletin çeşitli dairelerinde hizmet görmüş ve yaşının da ilerlemiş olmasına acınarak ve Kanun-i Esasi nin 7. maddesiyle teyit olunan Padişahlığın kutsal haklarına dayanarak idam cezasının kürek'e dönüştürülmesi hususundaki Pâdişâh Hazretlerinin, alışılmış merhametli buyrukları, Mâbeyn-i Hümâyûn (Saray) Başkâtipliği yazışma atfen, Sadrâzamlık Makamından gelen 7 Ağustos 336 tarihli ve 760 sayılı tezkere ile bildirilmiş olduğundan işbu yazı bilgi verilmek amacıyla kaleme alınmıştır efendim."[3]

Salih Paşa'dan sonra Kabineyi Ferit Paşa kurmuş, bu Kabineyi de Tevfik Paşa Kabinesi izlemiştir. Yeni Hükümetin ilk işi, Harp Divânının hükümlerini temyize tâbi tutan ve hükmü, öncesini kapsayan bir kanun çıkarmak oldu. Bu kanun üzerine, Askerî Temyiz, Hâzım Bey'in idam hükmünü bozdu ve Hurşit Paşa Başkanlığında kurulan Harp Divânı, Hâzım Bey'in kısmen beraatine, kısmen de sorumsuzluğuna karar verdiğinden hapisliği sona erdi.

Hâzım Bey hapisten çıktıktan bir süre sonra, İstanbul'dan gizlice ayrılarak Sinop ve İnebolu üzerinden Ankara'ya geldi ve Ankara Hükümeti tarafından Sivas Valiliğine atandı. Oradan da Trabzon Valilisine nakledildi. Bu görevde iken, Tahkik ve Tetkik Heyeti Reisliği ile Kars, Ardahan ve Artvin Vilâyetlerine gönderildi. Beş ay kadar süren bu görevden sonra, Büyük Millet Meclisinin ikinci döneminde Niğde Milletvekilliği'ne seçildi. Üçüncü dönemde Milletvekili seçilemedi. On yıllık bir aradan sonra tekrar T.B.M.M.ne girdi. 5 Haziran 1947 tarihinde vefat etti. Erenköy aile mezarlığı'na gömüldü.

Ebubekir Hâzım Tepeyran'ın, Celâl, Nizamettin ve Hasan adlarında 3 oğlu, Nesrin adında bir kızı oldu. Bunlardan Nizamettin ve Hasan genç yaşlarında öldüler. Celâl Hâzım Tepeyran, Sofya ve Madrit Büyük Elçiliklerinde bulunduktan sonra Dışişleri Bakanlığı Hukuk Müşâvirliğinden emekli oldu.[4]

---

[3] İçişleri Bakanlığı Arşivi'nde bulunan., eski yazı belgelerin okunmasında, İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinden emekli, kâmil insan Sâkıp Özil'in, İçişleri Bakanlığı Kütüphane Müdüresi Ayşe Şen'in ve Kültür Bakanlığı Türkiye Yazmaları Toplu Kataloğu Şubesi Uzmanlarından Ali Çan'ın şükrana değer yardımları olmuştur.

[4] Hâzım Bey'in çocuklarına ait bu bilgi, akrabası emekli vâli Ertuğrul Süer'den alınmıştır.

YAZARLIĞI

Hâzım Bey'n yazarlığı, Konya Vilâyet Gazetesinde başladı, bunu Kastamonu ve İzmir'de de sürdürdü. Gençlik yıllarında şiir de yazdı. Ancak, bazı şiirlerinin, âmirlerince sakıncalı görülmesi ve uyarılması üzerine uzun süre şiirle uğraşmadı. Kırk yaşından sonra Fransızcasını geliştirerek bu dilde şiirler yazmaya başladı. Bu şiirlerini 1927 yılında yayımladığı "Les Fleurs Degenerees" adlı kitabında topladı. "Kar Çiçekleri" adını taşıyan kitabını 1932'de yayımladı.

Hâzım Bey, şiir kitaplarından başka, 1910 yılında "Küçük Paşa" adıyla bir roman, aynı yıl "Eski Şeyler" adıyla bir hikâye kitabı ve Arapçadan çevirdiği "Güzel Sözler" adlı bir derleme kitabı yayımladı.

Hâzım Bey'in gözlem gücü yüksek, ifadesi güzel ve sürükleyicidir. Küçük Paşa romanı, köy hayatını canlandıran ilk gerçekçi eserlerden sayılmaktadır. Eserin Önsöz'ünde "Bu kitapta Anadolu facialarının hepsi değil, en önce söylenmesi lâzım gelenlerden bazıları söylenmiş oldu..." denilmektedir.

Roman, olayın geçtiği köyün tanıtımıyla başlamaktadır :

"Anadolu'da bir köy...

Bir buçuk yıl evveline kadar müstebit hükümetin asker almak, vergi tarh ve tahsil etmek lâzım geldikçe hatırladığı köylerden biri...

Anadolu'yu görmeyenlerin, büyük şehirlere mahsus her türlü gürültülerden sıkıldıkça birer sükûn ve huzur yeri olmaları tasavvuru ile sâkinlerine gıpta ettikleri ve sefalet yuvalarından biri olan bu köyün mevkii, bir şair, bir ressamı yalnız bir şiir yazmak, bir tablo krokisi çizip geçmek için belki memnun edebilirdi.

Bu küçük köy, dört taraftan yüksek alçak, çoğu çıplak dağlarla çevrilmiş, enine boyuna birer ikişer saat uzayan ve topraklarının kuvvetiyle ünlenen bir ovanın kuzey batısına doğru, keman sapı şeklinde kıvrılarak iki dağ silsilesinin arasına girdiği yerde kurulmuştur..."

Romanın ilginç bir konusu vardır :

Niğde'nin bir köyünden olan Ali, İstanbul'da askerliğini yapmaktadır. Aynı köyden Kâmil de, Nişantaşı'nda Suat Paşa konağının emektar hizmetlilerindendir. İki hemşehri arasıra buluşup dertleşmektedirler. Bir seferinde Ali, bir oğlunun olduğunu söyler. Kâmil bu habere çok sevinir. Çünkü, Suat Paşa'nın kardeşi Albay Dilâver Bey'in çocuğu

için bir sütana'ya ihtiyaç vardır. Günlerdir arandığı hâlde bulunamamıştır.

Kâmil Ali'yi, karısı Selime nin sütana olması hususunda ikna eder. Böylece Ali, hem karısına ve çocuğuna kavuşacak, hem de eli biraz para görecektir. Selime 40 günlük oğlu Salih'le Suat Paşanın konağına yerleşir. Paşa Salih'i çok sever ve geleceği için iyi şeyler düşünmeye başlar.

Bu arada Dilâver Bey Paşa olmuş, evde "Küçük Paşa" diye anılmaya başlanmıştır. Fakat Edirne'ye atanmasından sonra, bu lâkabın Salih'e verilmesi uygun görülür ve buna göre giydirilir.

Ali askerliğini bitirmiş, karısını alıp köye dönmüştür. Günün birinde Suat Paşa ölür; o sırada 7.5 yaşında olan Salih de köye gönderilir.

Ali köye dönünce Selime'yi boşamış, Haçca'yı almıştır. Haçça Salih'i çok kötü karşılar. Hele Ali'nin tekrar askere alınarak Yemene gönderilmesinden sonra, Salih'e acımasız ve insanlık dışı davranışlarda bulunur. Onu kendi çocuklarından ayırt eder. Artık Salih, günden güne erimekte, kişiliğini kaybetmektedir. "Küçük Paşa" üniformasının, giysi denecek yeri kalmamıştır...

Öteyandan Suat Paşanın eşi Naime Hanım, yeniden evlenmiştir. Arzusuna rağmen çocuğu olmamakta, düşük yapmaktadır. Bir gece Paşa, rüyasına girmiş, Onu merhametsizlikle suçlayarak "Salih'e ne yaptığım görmüyor musun?'' diyerek kaybolmuştur. Paşa'dan sonra Naime Hanım'ın gözleri önünde, uzaklarda, rüzgârın savurduğu karlar altında, karanlıklar içinde bir köy canlanır. Canavarlaşmış köpeklerle insanı andıran karaltılar birbirine karışır...

Bu kâbustan ayıldığı zaman Naima Hanımın tek isteği, Salih'in buldurulması ve İstanbul'a getirilmesidir. Hemen girişimde bulunulur. Naime Hanım teselli bulmaz, zaptedilmez bir hâl almıştır. Üç gün sonra alınan telgraftan; Salih'in üç gün önce gece vakti, kurtlara yem olduğu öğrenilir...

"Küçük Paşa" romanı hakkında olumlu eleştiriler yapılmıştır. Yazarın san'atı ve eserinin değeri hakkındaki eleştirilerden bazıları aşağıya aktarılmıştır:

Tahir Alangu'nun eleştirisi:

"Aslında kendini yetiştiren bir otodidakt olan Ebubekir Hazım, uzun süren İdarî hayatında, Anadolu insanım ve sorunlarını yakından tanımak fırsatları bulmuş, cemaat içinde kapalı yaşayışlarım, ilişkileri-

ni, ayrıntılarına kadar tammış, köylü insanım şive özellikleriyle canlandırmıştı. Köye ve köylüye 'bilim - sanat' açısından çok, bir idare adamı görüşüyle bakmakla birlikte, bizde köye yönelen gerçekçiler arasında önemli öncülerden biri oldu...

Yazar bu eserinde, köylerin 1910 yıllarındaki durumunu anlatıyor. Yer yer fırsat düştükçe de köylü sorunları üzerindeki düşüncelerini, olayların arasına sıkıştırmakta, romanda yaşanan hayatın, köylü tiplerinin çatışmalarına yansımış sonuçlarıyla yetinmektedir. Yazar, bundan başka köylülerin hayatlarında ve köyün kuruluşunda tabiat şartlarının oynadığı hâkim rolü araştırmıştır. 'İnsan-tabiat' ilişkilerini gösterebilmiştir.

Ebubekir Hâzım'da, çok güçlü bir gözlem yeteneği olduğu görülmektedir. Köylülerin kıyafetleri, evlerinin biçimi, içinde yaşanan hayat, eşyalar ve yiyeceklere varıncaya kadar başarı ile tasvir edilmektedir. Köydeki gündelik işleri de, Haçca'nın Salih'e yüklediği, Onun da sürükleyip götürmeye çalıştığı işler açısından vermektedir... Yazar Anadolu'daki yolsuzluk sorununu da köylüler arasında konuşma konusu yaparak anlatmaktadır. Öt ey andan çok uzun süren askerlik hizmetinin, köy hayatında ve ailelerde uyandırdığı tesirler üzerinde durmaktadır... Köyün töresel yapısındaki başkalık ile şehirli hayatı arasındaki karşıtlığı anlatan bu roman, güçlü gözlemleri, ortaya koyduğu sorunlar, köylü şehirli ilişkilerinin kimleri, nerelerde bozup çürüteceğini başarı ile anlatabilmektedir."

Cevdet Kudret'in eleştirisi :

"Küçük Paşa, edebiyatımızda 'Kara Bibik'ten sonra köye yönelen ikinci eserdir. Orta Anadolu'nun - belki Niğde'nin - yoksul köylerinden birinin yaşama koşulları bir ana ile bir oğulun başından geçenlerin çevresinde verilmiştir... Gerek çevrenin ve olayların anlatılışı, gerek kişilerin ruh hallerinin çözümlenme bakımlarından, eserde yer yer gerçekten başarılı noktalar vardır."

Sadri Ertem'in eleştirisi :

''Küçük Paşa devrinin güzel üslûbu ile yazılmış bir kitaptır. Üslûbu devrine ait kaldığı hâlde bugün kendisinden bahsettirecek kudrettedir. Muhtevanın kudreti, kendisini derhal mevzu ile hissettiriyor. Romanın müşahedeye, tamamiyle halk hayatında köylünün mantığım anlatmaya tahsis edilen kısımları üzerinde orijinalitenin dumanı tüter. Tazeliğini ve heyecanını muhafaza etmektedir. Müşahede kudreti bu eserde, bizim edebiyatımız mikyasında emsalsiz bir şahikadır.

Anadolu'nun, köyün, devletin, jandarmanın, tahsildarın, kati bir şekilde gösterişli köy evinin detayları, köy mantığının çerçevesi, İcadın zihniyeti hârikulâde denecek bir "reel" hissiyle kavranmıştır. Realitenin bu emsalsiz azameti, tazeliği, orijinalliği, senelerin üstünden geçmiş olmasına rağmen eseri ayakta tutmaktadır. Bu müşahede kudretini, gönül verilmiş bir tez tamamlamaktadır. Tez bir hassasiyet ve ihtirasla muharririn ruhunu sarmıştır."

İsmail Habip Sevük'ün eleştirisi :

. "... Ebubekir Hâzım'ın, bu romanı, nev'i şahsına münhasır, çok dokunaklı, çok özdü bir Anadolu romanıdır.

Kendi zaten Orta Anadolu'daki Niğde'de olduğu için Anadolu'yu iyi biliyor. İlk defa Anadolu köylülerini kendi şiveleriyle bu romanda konuşur görüyoruz. Mevzu çok iyi seçilmiş..."

Ebubekir Hâzım'ın, bazı dergilerde yayımlanmış olan çocukluk anıları da, çok canlı ve içten ifadelerle dile getirilmekte, bizi lekesiz çocukluk günlerimize götürmektedir. Isparta Ün Dergisinde vaktiyle yayımlanmış olan "Gelin - Güvey Çocuk Oyununun Sebep Olduğu Mevsimsiz Bir Sevişme" ve "Isparta'da Oniki Yaşında Bir Heykeltraş" adlı yazıları, bu tür yazılarındandır.[5]

Ebubekir Hâzım Tepeyran, yalnız edebiyatla uğraşmış değildir. Müzik, resim ve fotoğraf sanatlarına da ilgi duymuş ve bu konularda çalışmıştır.

MUTASARRIFLIKLARI VE VALİLİKLERİ

Dedeağaç Mutasarrıflığı

Ebubekir Hâzım, Dedeağaç Livasına, Edirne Vali Muavinliğinden atanmıştır.

Dedeağaç'a varışından bir kaç gün sonra, kadın, erkek ve çocuklardan oluşan ve çoğu Hıristiyan olan büyük bir kalabalık, yeni Mutasarrıfa dertlerini anlatmak için toplanmışlardır. Şikâyet konusu; kıyıdaki kayalar yüzünden uzakta demirleyen vapurlardan, yelkenli mavnalarla yaptıkları taşımacılığın vapur ajanları tarafından önlenmiş olmasıdır.

---

[5] Ün Dergisi, Isparta Halkevi Yayını, Sayı: 137-139 ve 142- 144. Ebubekir Hâzım, babasının Isparta Tahrirat Müdürlüğü sırasında, çocukluğunun bir kısmını burada geçirmiştir. Sözü edilen çocukluk anıları 1870'li yıllara aittir.

Gerçekten, konsolosluk nüfuzundan ve kapitülasyonlardan yararlanmak amacıyla, her vapur ajanı bir devletin konsolosluğunu veya konsolos Vekilliği'ni üzerine almıştır. Sonra da, ajanı oldukları vapurların taşımacılığını, sağladıkları kendi mavnaları ile yapmaya başlamışlar; bu yüzden ötedenberi bu işten geçinen mavnacılar işsiz ve ekmeksiz kalmışlardır.

Mutasarrıf, limanda kayıtlı bulunan mavnaların, sırayla taşımacılık yapmalarına karar vermek suretiyle sorunu çözmüş. Böylece, hem şikâyetler önlenmiş, kem de uygulanan tarife sonucunda taşımacılıkta ucuzluk sağlanmıştı.

Dedeağaç'a bir saat uzaklıkta, Dedeağaç - Edime demiryolu yakınında Fere Ilıcası adıyla şifalı bir su vardır. Sıcaklığı 50 dereceyi bulan su, Karisbat suları ayarındadır. Romalılar zamanında yapılmış tesisler yok olmuş, yerine yenileri yapılmamıştır. Çevre halkı, bu ilkel ılıcaya gelerek şifa aramaktadır. Bu durumu gören Mutasarrıf Hâzım Bey, burada banyolu odalara sahip küçük iki otel yaptırdı. Demiryolu idaresiyle anlaşarak trenlerin ılıcada durup yolcu götürüp getirmesini de sağladı.

Mutasarrıfın vakitsiz tayini, yeni otellerin yapımına, gazino, park gibi sosyal tesislerin eklenmesine imkân vermedi. Kendinden sonra gelen Mutasarrıflar da bu konuya gereken ilgiyi göstermeyip kendilerinin sayılacak başka işleri ele aldılar.

Hâzım Bey, bu durumdan dertlidir. Üzüntüsünü, "Canlı Tarihler”

dizisinden yayımlanan anılarında şöyle anlatmaktadır :

“Bazı Valilerin kendinden evvel gelenlerin bıraktıkları küçük, büyük memlekete faydalı eserlere, karılarının evvelki kocalarından doğmuş öksüz çocuklar gibi yan bakarak ihmal ettiklerini, üçünde ikişer defa bulunmak üzere Valilik ettiğim .9 Vilâyette görmekle mükedder oldum..,”

Dedeağaç’ta bir levha olayı da Mutasarrıf Hâzım Beyi uğraştırmış ve üzmüştür. Olay şudur :

1897 yılında cereyan eden Türk - Yunan Savaşı sırasında Bulgarların hatırını hoş etmek için, kendilerine bazı ödünler verilmiş; bu arada, Selânik, Edirne, Serez, Dedeağaç ve Kosova’da Bulgar Prensliği nin, ‘‘Tüccar Vekilleri” tayin etmesine izin verilmiştir. Bu konuda yayımlanan resmî tebliğlere göre; tayin edilen vekiller Osmanlı memurlarından asla farklı olmayacak, Osmanlı Devleti'ne karşı, dürüst davranacaklarına dair yemin ettirileceklerdi.

Bu esaslara göre, Dedeağaç Tüccar Vekâlethanesi de açılmıştır. Ancak Vekâlethane kapısı üzerine asılacak levha bir sorun olmuştur. Çünkü, Bulgarca olarak yazılmış olan levhanın üstünde, Bulgar Prensliği tacının resmi bulunuyor, bunun altında "Dedeağaç Bulgar Tüccar Vekâlethanesi" yazısı ile "L'Union Fait la Force" sözü yer alıyordu.

Levha, Bulgarların Tüccar Vekilliklerini kurmadaki siyasî amaçlarım en açık şekilde ortaya koyuyordu. Mutasarrıf Hâzım Bey'e göre, bu levhanın astırılması mümkün değildi. Fakat böylesine önemli bir konuda, üst makamların görüşünü almak da kaçınılmazdı. Vilâyet, Mutasarrıflığın telgrafım, görüş bildirmeksizin Bâbıâli'ye sunmuş, Sadrâzamdan şöyle bir cevap alınmıştı : "Şu anda mesele çıkarmak, hâle muvafık olmadığından tâlikine (asılmasına) göz yumulması!.."

Bunun üzerine, 2 metreden uzun, altın yaldızlı, gösterişli levha Bulgar Tüccar Vekâlethanesi kapısına asılmış ve Bulgarların akın akın vekâlethaneyi ziyaretlerine neden olmuştur.

Bu olaydan 2 ay kadar sonra, Vilâyet vasıtasıyla Dahiliye Nezâreti'nden aşağıdaki şifre alınmıştır : "Bazı sigara kâğıtlarının kapları üzerinde 'İttihattan Kuvvet doğar' manasını mutazammın Fransızca bir ibare bulunduğu anlaşılmış ve bunun mahzuru izaha ihtiyaç göstermediğinden, bu muzır ibareyi hâvi sigara kâğıtları her nerede görülürse derhal toplattırılarak yaktırılıp keyfiyetin işarı şeref sâdır olan İrade-i Seniye üzerine tebliğ olunur."

Bu emre karşılık Mutasarrıfın verdiği cevap şöyledir :

"Buraya, böyle bir söz yazılmış sigara kâğıtları gelmemiştir. Fakat 2 ay önce şifre telgrafla arzettiğim veçhile Bulgar Tüccar Vekâlethanesi'nin kapısı üstünde bu ibarenin Bulgarcasını hâvi olan büyük levhanın zararı ve mahzurunun izalesi vücubu İrade-i Seniye ile teyyüt etmiş olduğu maruzdur."

Görülüyor ki, burada Mutasarrıf, daha önce verilen enirin yerinde olmadığım, düzeltilmesi gerektiğini açıkça söylemekten çekinmemiştir.

Hâzım Bey, olaydan bir yıl sonra, aleyhinde verilen jurnal üzerine azlolunarak Dedeağaç'tan ayrılınca aynı levhaların Edirne'deki Tüccar Vekâlethanesi ve İstanbul'daki Bulgar Kapı Kâhyasının kapıları üstünde de asılı olduğunu görecek, bu konuda kaybettiği zamana acıyacak ve "Trakya ve Makedonya Bulgar İhtilâl Komitesi' nin açık ve zararlı çalışmalarım tekrar hatırlayacaktı.

1908 yılında Hâzım Bey aleyhinde Pâdişah'a, "Bende-i Şehriyâri : Muhlis" imzasıyla bir jurnal gönderilmişti. Jurnal şu maddeleri kapsıyordu :

1. Hâzım Bey. Jön Türklerin ileri gelenlerindendir.
2. Avrupa'daki Jön Türklerle muhabere etmektedir.
3. Paris'ten muzır kitaplar ve gazeteler getirtmektedir.
4. Dinî mübalâtı (dine saygısı) yoktur. Heyet ilmine (astronomi) meraklıdır. Hatta bir büyük rasat dürbünü vardır.
5. Çok evlilik aleyhinde bir kitap yazmıştır.
6. Pâdişah'ın âzayı Hümâyûnları (organları) ile eğlenmektedir.
7. Bir münasebetle Mithat Paşa leyhinde pek mütecâsirane (küstahça) sözler söylemiştir.

Hâzım Bey, yetenekli ve dürüst bir yöneticiydi. Her türlü iftirayı karşılayacak güçteydi. Savunmasını yaptı:

Avrupa'daki Jön Türklerle haberleştiği yalandı. Onları tanımıyordubile...

Avrupa'dan "muzır" kitap ve gazete getirtmemişti. Getirtilen kitapların hepsi fennî ve edebî kitaplar olup faturaları mevcuttu. Bu şikâyet, Dedeağaç'taki Lloyd vapurları ajanı Suhur ve diğer ajanların, vapurlardan yapılan mavna taşımacılığını tekellerine almaları üzerine, Mutasarrıflığın aldığı adâletli karara karşı tepkilerinin bir ifadesiydi.

Astronomi ilminin, dine saygılı olup olmamakla hiç bir ilgisi yoktu. Kaldı ki, astronomi, evreni yaratanın sınırsız kudretini ve büyüklüğünü gösteren, kanıtlayan bir ilimdi.

Çok evlilik aleyhinde yazılmış kitabı değil, makalesi bile yoktu.

Pâdişah'ın organlarıyla eğlenmek iddiasına karşılık şu cevabı vermiştir : "Kısa bir müddet içinde ve hak ettiğimin kat kat üstünde rütbeler ve memuriyetlerle lûtûflerine kavuştuğum Pâdişah'a değil, hiç kimsenin şekil ve organları ile eğlenmek terbiyesizliğini, hiç bir zaman, hiç bir yerde yapmadım."

Mithat Paşa leyhindeki sözlere gelince; bu sözlerin aslı şudur :

Rüsûmat Müfettişlerinden Muhlis Bey, günün birinde, Dahiliye Nezâreti Mühürdarı ve Nafia Nezâreti Mektupçu Muavini Ali Sait Bey'in bir mektubuyla Mutasarrıf Hâzım Beye başvurur. Mektupta Muhlis Bey tanıtılmakta, kendisine yardımcı olunması rica edilmektedir. Ancak, Muhlis Bey, Hâzım Bey aleyhindeki jurnallerin soruşturulması gibi gizli ve özel bir görevle gönderilmiştir.

Muhlis Bey’in Dedeağaç’a geldiği günlerde Paris'te Âyan Meclisi'nde bir bomba patlamış, reis telâşa kapılmayarak : "Müzakere devam ediyor" diye bağırmıştır. Muhlis Bey reisin cesaretini gerektiğinden fazla büyüttüğünden Mutasarrıf Hâzım Bey, bunun rastlanan olaylardan olduğunu söyleyerek bir dıştan, bir de kendimizden iki örnek gösterir :

İsveç Kralı XII. Şarl, Ruslarla savaşta oldukları bir sırada, kâtibine bir emir yazdırmakta iken, bulundukları yere bir top güllesi düşer. Korkan ve şaşıran kâtibine şöyle der : "Sana ait bir şey değil, yazıya devam et!"

Mithat Paşa Tuna Valisidir. Hükümet Konağında arkasından gelen Jandarmalardan birinin tüfeği, kaza ile ateş alarak kurşunu Paşa'n m kulağının dibinden geçer. Paşa arkasına döner ve sâdece : "Tüfeklerinize dikkat ediniz!" diyerek yoluna devam eder. . ... .

Bu sözler üzerine Muhlis Bey şöyle der :

— Mithat Paşa büyük adamdı. Sağ kalsaydı, çok büyük şeyler yapacaktı.

Hâzım Bey'in cevabı anlamlı ve düşündürücüdür :

— Yaptıklarının, bizim gibi mahlûkların elinde kalacağını bilseydi, onları da yapmazdı!..

Muhlis Bey, Saray'a verdiği jurnalde, yukarıdaki sözleri kaydettikten sonra, Mithat Paşaya dair konuşurken yanlarında "Melâike-i Mukarrebin’den (Allahın Meleklerinden) başka kimsenin bulunmadığını kaydederek sözlerini ispat külfetinden kurtulma yolunu tutmuştur.

Hâzım Bey’in savunması, zamanında gerekli yerlere ulaşmadığı için azline karar verilmiş ve durum kendisine, Dahiliye Nâzırı'nın bir telgrafı ile bildirilmiştir. Telgrafta Hâzım Bey'den "Efkâr-ı muzırra erbâbından olduğu tahakkuk eden..." şeklinde söz edilmiştir.

Hâzım Bey’in azli, çevrede büyük yankılar yaratmış, Türkçe ve Fransızca yayımlanan İstanbul gazetelerine, Dedeağaç’tan, Edirne'den mektuplar gönderilmiştir. Sadrazam Halil Rifat Paşa, kendisini ziyaret eden Hâzım Beye :

“Oğlum, demiş, masum ve mağdursun. Kurtarmak için çok çalıştık. Nazır Paşa (Abdurrahman Paşa) Hazretleri bilir. Yazık ki, muvaffak olamadık!”

Sadrâzam’ın bu sözleri, Hâzım Bey’in tayininde Saray’ın etkili ve ısrarlı olduğu anlaşılıyordu. Ancak, yapılan işlemin adâletsiz olduğunu

pek kısa zamanda anlayan ve kabûl eden Saray, Hâzım Beyi 1898'de, genç yaşta Musul Valiliğine atadı, rütbe ve nişan verdi.

Musul Valiliği

Musul'dan önce, Urfa'daki ilginç bir karşılaşmayı ve konuşmayı kaydetmek yerinde olacaktır. Hâzım Bey, Musul'a giderken Urfa Mutasarrıfı Hüseyin Bey'le tanışır. Hüseyin Bey, Hâzım Bey'in kaldığı eve ziyarete gelirken İstanbul gazeteleri ile Serveti Fünun mecmuasının bir nüshasını da getirir. Hâzım Bey, bu mecmuadan Tevfik Fikret'e ait bir şiiri yüksek sesle okur, sonra da "çok güzel" der. Mutasarrıf, Tevfik Fikret'in oğlu olduğunu söyleyerek konuşmasını şöyle sürdürür :

"Kendisini Hariciye Nezâreti'nde iyi bir kaleme yerleştirdik. Biz kıdem peyda ederek ilerleyecek diye beklerken günün birinde memuriyetini terk etti. Şimdi, böyle boş şeylerle uğraşıyor. Adam olmadı ve olmayacak. Bu hâlden pek müteessirim. Hattâ her ay kendisine göndermekte olduğum paraları da bu teessürle kestim. Maksadım, biraz parasız kalarak terk ettiği mesleğe dönmesidir."

Bu sözleri hayretle dinleyen Hâzım Bey şöyle cevap verir :

"Emsali nâdir bir oğlunuz olduğu hâlde kıymetini bilmiyorsunuz. Tevfik Fikret Bey, ilerde olacak değil, şimdiden adam, hattâ büyük adam olmuş ve büyüklüğü günden güne artacak bir gençtir. Ben kendisini maalesef şahsen tanımam. İntişar eden şiirlerini okumak suretiyle ruhunu, kalbini, hislerini pek iyi tanıyorum. Cümlemiz için gıptaya şâyan bir baba olduğunuzu tebrikle tebşir ederim.

Vâkıa memleketimizde şairler, ressamlar ve musikişinaslar lâyık oldukları derecede hürmete, refaha nâil olmuyorlarsa da, bunların şahsî kıymetleri, kazançlarının derecesiyle ölçülmez. Pek yerinde olarak terk etmiş olduğu memur mesleği de namuslu, vicdanlı memurlara müreffeh bir hayat temin etmez. Ümit ve hülya İle en az 30 sene şurada, burada bir göçebe, bir esir hayatı yaşadıktan sonra, sefalet uçurumunun kenarına getirip orada bırakan nankör bir meslektir.

Kendisi, artık yardımınıza ihtiyacı kalmadığım bildireceği zamana kadar muntazaman para gönderiniz, hattâ mümkün olursa miktarını artırınız. Bu suretle Fikret'in babası olmak gibi büyük ve hâki bir şerefe lâyık olduğunuzu ispat edersiniz

Bu sözler üzerine, duygulanan ve yanıldığını anlayan Mutasarrıf Hüseyin Bey :

"Beyefendi, der. Pek müteessir ve mukadder olan kalbimi şâd ettiğinizden dolayı ömrümün sonuna kadar minnettarınız olacağım ve beni bu veçhile irşâd ederek nasılsa hasıl olan fena bin zan ve telâkkiden kurtardığınızı Tevfik'e yazarak zâtı ülyalarına teşekkür etmesini tavsiye edeceğim..."

Hâzım Bey'in Musul Valiliği 2.5 yıl kadar sürdü. Bu süreyi yoğun bir çalışma ile geçirdi ve Vilâyetin kalkınması için pek çok konuya el attı.

Tarım alanında yaptığı çalışmalar arasında, tarım ürünlerinin çeşitlendirilmesi ve verimin artırılması çabalan başta gelir. Musul'da patates taliminin başlatılması, Musul ve çevresinin muhtaç olduğu okaliptüs un, tohumundan yetiştirilen fidanlarının dağıtılarak yaygınlaştırılması Vali Hâzım Bey'in çalışmalarının sonucudur.

Onun Musul'u ve memleket ekonomisini ilgilendiren hayırlı bir girişimi de, Musul petrollerinin işletilmesi ve tasfiye edilmesi amacıyla, yalnız Osmanlı uyruğunda olanların katıldıkları ve gelirinin üçte biri Hazine-i Hassa'ya ait olan bir şirketi kurmasıdır.

Vali, buna dair arîza ile birlikte 8 kaynaktan alınmış petrolü de, şişeler içinde Saray'a gönderdi. Bir ay kadar sonra Hazine-i Hassa Nezâreti'nden alınan telgrafla şirket kuruluşunun uygun bulunduğu bildirilmiştir.

Bu telgraf üzerine büyük bir heyecanla çalışmalar sürdürüldü. Bu arada, Bağdat Demiryolu ile ilgili bir Alman heyeti Musul'a gelmiş, Vali ile de görüşerek bir petrol şirketinin kurulduğunu öğrenmişti. Bu heyetin Musul'dan ayrılmasından bir ay kadar sonra, Mâbeyn Başkâtipliğinden şu telgraf alındı:

"Bağdat Vilâyeti'ne bağlı Mendeli kazasında da petrol ve neft madenleri bulunduğu anlaşıldığından sonradan cümlesi hakkında bir muamele yapılmak üzere, orada teşkil edilmekte bulunan petrol şirketinden vazgeçilmesi Ba'İrade-i Seniye tebliğ olunur."

Bu telgraf Musul halkını, özellikle Vali Hâzım Bey'i çok üzdü. Bundan sonra Hâzım Bey, Vilâyetin okul, yol ve köprü yapımı gibi bayındırlık hizmetlerine hız verdi. Bu arada Musul - Zaho yolu üzerindeki Zaho Boğazı'nın açılması için çaba sarfetti.

Valinin, Musul'da âsâyişin sağlanması hususundaki çalışmaları da başarılı oldu. Bu yüzden Saray'dan alınan bir telgrafla Valiye Selâmı Şâhâne tebliğ olundu.

Verimli çalışmalarına ve Pâdişah'ın selâmına rağmen, 4. Ordu Müşirinin bir yazısı üzerine görevinden alınarak Şûrâ-yı Devlet üyeliğine atandı.

Diğer İdarî Görevleri

Hayatı kısmında sözünü ettiğimiz gibi, Hâzım Bey Musul Valiliğinden sonra, sırayla : Danıştay üyeliğinde, Manastır, Bağdat, Sivas, Ankara Valiliklerinde, İstanbul Şehreminliği'nde, Hicaz ve Beyrut Valiliklerinde, Danıştay Daire Reisliğinde ve Bursa Valiliğinde görev yaptı. Bursa Valiliğinden Dahiliye Nâzırlığı'na getirildi. Ankara Hükümeti tarafından Sivas ve Trabzon Valiliklerine atandı. Beyrut, Sivas ve Bursa Vilâyetlerinde ikişer kere hizmet verdi.

Türkiye Yayınevinin "Canlı Tarihler" dizisinden 1944'de yayımladığı "Ebubekir Hâzım Tepeyran - Hatıraları"nın birinci cildinden sonra, başka anılarının yayımı yapılmadığından, Tepeyran'ın Musul Valiliği'nden sonraki hizmetleri hakkında yeterli bilgi edinme imkânına sahip olunamamıştır.

Değerli ve çok yönlü idarecinin, hizmet gördüğü diğer illerde ve görevlerde de kalıcı eserler bıraktığı, kendisini sevdirip saydırdığı, "Devlet Baba" imajını kuvvetlendirdiği muhakkaktır.

KİŞİLİĞİ

Rüşdiye (Ortaokul) öğrenimi görmüş olmasına rağmen, kendi kendini yetiştirmiş ve Nâzırlık katma yükselmiş olan Ebubekir Hâzım Tepeyran; çalışkan, dürüst, doğru bildiğini söylemekten çekinmeyen, vatansever bir kişiliğe sahiptir.

Güç beğenmesi, resmiyetten hoşlanması, yakınları ile kendi arasında bile bir mesafe bırakması, O'nun kişilik yapısını oluşturan unsurlar arasında sayılabilir.

Mustafa Kemal Paşanın Anadolu'da başlattığı Ulusal Davaya inancı, bağlılığı ve katkısı yüzünden verilen idam kararının yüzüne okunması anında bile, en ufak sarsıntı geçirmemiş ve dürüstlükten ayrılmamış olması, O'nun, sağlam karakterinin ve memleket sevgisinin en güzel kanıtıdır.

Seçkin idareci Ebubekir Hâzım Tepeyran'ı rahmet ve minnetle anarken, Musul sonrası anılarının da bulunup yayımlanmasını diliyoruz.

KAYNAKÇA

— Canlı Tarihler, **Ebubekir Hâzım Tepeyran** — Hatıralar : I, Birinci Cilt, Türkiye Yayınevi, İstanbul 1944

— Belgelerle Kurtuluş Savaşı Anıları, **Ebubekir Hazım Tepeyran**, Çağdaş Yayınları, İstanbul 1982.

— Meşhur Valiler, **İçişleri Bakanlığı**, Ankara 1969.

— Küçük Paşa, **Ebubekir Hâzım Tepeyran**, DE Yayınevi, İstanbul 1984.

— ÜN Dergisi, **Isparta Halkevi**, Sayı: 137- 139 ve 142-144.

— Millî Mücadelede Vilâyetler Ve Valiler, **Kâmil Erdaha**, İstanbul 1975.

— Atatürk ve İdare, **İçişleri Bakanlığı**, Ankara 1983.

— İçişleri Bakanlığı Arşivi, Sicil No. 1453.

OKURLARIMIZA

Bilindiği üzere Türk İdare Dergisi'nin 303 - 336'ncı sayılarında "Haberler" adlı bir bölüm yer almakta ve bu bölümde Bakanlığımızın önemli faaliyetleri haber niteliğinde okuyucularımıza duyurulmaktaydı.

Sizlerden gelen talepler doğrultusunda bu bölümün, bu sayıdan itibaren yeniden canlandırılması uygun görülmüştür.

1 Aralık 1987 - 31 Mart 1988 tarihleri arasında Bakanlığımızda gerçekleştirilen önemli faaliyetlerin yer aldığı bu bölümün ve bundan sonrakilerin okuyucularımıza yararlı olacağını ummaktayız.

TÜRK İDARE DERGİSİ

HABERLER

Derleyen
Zerrin ÖZDEMİR
APK Uzman Yrd.

Bu bölümde 1 Aralık 1987-31 Mart 1988 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki önemli faaliyetlere yer verilmiştir. Bunlar; İçişleri Bakanı Sayın Doç. Dr. Mustafa KALEMLİ'nin İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının 1988 Mali Yılı Bütçe Tekliflerinin görüşülmesi nedeniyle TBMM Plan ve Bütçe Komisyonundaki takdim konuşması, bu süre içerisinde yayımlanan beş kararnameyle atanan personel, gerçekleştirilen eğitim faaliyetleri ve teşkilata duyurulmasında yarar görülen diğer haberlerdir.

1 — İÇİŞLERİ BAKANI DOÇ. DR. MUSTAFA KALEMLİNİN TBMM PLAN* VE BÜTÇE KOMİSYONUNDAKİ TAKDİM KONUŞMASI

İçişleri Bakam Doç. Dr. Mustafa KALEMLİ'nin İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının 1988 Mali Yılı Bütçe Tekliflerinin Görüşülmesi nedeniyle 22 Mart 1988'de TBMM Plan ve Bütçe Komisyonundaki takdim konuşması, Bakanlığımız Bütçesinin tanıtılması ve bu vesileyle faaliyetlerinin değerlendirilebilmesi amacıyla aşağıda yer almaktadır.

Sayın Başkan,

Plan ve Bütçe Komisyonunun Değerli Üyeleri,

Sözlerime başlarken sizleri şahsım ve İçişleri Bakanlığı camiası adına saygıyla selamlıyorum.

Herşeyden önce, Bakanlığım ve Bağlı Kuruluşlarının 1988 Mali Yılı bütçe teklifleri üzerinde gerek raportörlük yapan, gerekse bu görüşmeler sırasında değerli eleştiri, tavsiye ve önerilerini esirgemeyecek olan bütün Sayın Üyelere içten teşekkürlerimi öncelikle sunmak istiyorum.

Gerçekten, bu eleştiri, tavsiye ve öneriler, her zaman olduğu gibi, çalışmalarımıza ışık tutacak, İçişleri Bakanlığının üstlendiği, devlet ve toplum hayatı bakımından büyük önem taşıyan görevlerin yerine getirilmesine olumlu katkılarda bulunacaktır.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

Hepinizin yüksek malumları olduğu gibi İçişleri Bakanlığı yurdun iç güvenliğinin ve asayişinin sağlanması, kamu düzeninin ve genel ahlâkın korunması, mülki idare bölümlerinin kurulması, kaldırılması ve düzenlenmesi ile ilgili çalışmaların yapılması, mahalli idarelerin yönlendirilmesi, kaçakçılığın men ve takibi, yurt sathında sivil savunma, nüfus ve vatandaşlık hizmetlerinin yerine getirilmesi görevlerini üstlenmiş bulunmaktadır.

Derhal farkedileceği gibi bu görevleri iki ana grupta toplamak mümkündür. Birinci grupta iç güvenlik hizmetleri, ikinci grupta ise ülkemizin idari yapısına ve işleyişine, bazı temel kamu hizmetlerine ilişkin görevler yer almaktadır.

Bu nedenle konuşmamda da her iki gruptaki hizmetlere ilişkin çalışmalarımızı ayrı ayrı özetlemek istiyorum.

Ancak bu açıklamalara geçmeden önce Bakanlığımızca üzerinde önemle durduğumuz bazı ana ilkelere değinmeyi yararlı görmekteyim.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

Devletin ilk ve temel görevlerinden birisi ülkede huzur ve güvenin sağlanması, vatandaşın can ve mal emniyetinin korunmasıdır. Ancak bu çalışmalarımızda Bakanlık olarak ana ilkemiz, huzur ve güven ortamı yanında, kanun hakimiyetinin sağlanması, temel hak ve özgürlüklere saygılı, halkımızın sorunlarına hızla çözüm getirebilen tarafsız ve dinamik bir idarenin etkin bir şekilde çalıştırılmasıdır.

Nitekim başta mülki idare amirlerimiz olmak üzere Bakanlığımın bütün mensupları, üstlendikleri ağır ve fakat o nispette de şerefli olan bu görevi, üstün bir vazife şuuru ile yerine getirmekte, özellikle güvenlik kuvvetlerimiz, hepimizin tanık olduğu gibi ülkemizin bölünmez bütünlüğü, insanımızın huzuru ve esenliği için yeri geldiğinde kanlarını dökmekte, canlarım vermektedirler.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına, demokratik, laik ve sosyal hukuk devleti anlayışına, Atatürk İlke ve İnkılaplarına bağlı, temel hak ve özgürlüklere saygılı, hukuk devleti anlayışının tabii sonucu olarak her türlü eylem ve işlemlerini hukuk kuralları içinde yerine getirmeye özen gösteren bir anlayışın idaremizin ve güvenlik kuvvetlerimizin her kademesinde sürdürülmesi ve pekiştirilmesi hizmet anlayışımızın temel dayanaklarını oluşturmaktadır.

Sayın Başkan, \

Plan ve Bütçe Komisyonunun Değerli Üyeleri,

Üzerinde önemle durmak istediğim bir diğer ana ilke de laikliktir. Bu konuda üzerinde titizlikle durduğumuz husus çağdaş Türkiye Cumhuriyeti Devletini çağdışı akımlara karşı korumak, her türlü irtica faaliyetlerini önlemek, Anayasamızla öngörülen devlet düzenine karşı her türlü ideolojik, bölücü, yıkıcı akımları zararsız hale getirmektir.

Bir yandan vatandaşlarımızın din, vicdan, ibadet hürriyetine gereken bütün saygıyı gösterirken, öte yandan bu ulvi duyguları istismar ederek kendi emellerine alet etmek isteyen herkese karşı da uyanık bulunmak ve kanunlara aykırı durumlarda hemen gereğini yaparak suçluları adalete teslim etmek ana çalışma düsturlarımızdan birisidir.

Gerek idare amirlerimizin, gerekse güvenlik personelimizin Türkiye Cumhuriyetinin laik olma özelliğine gölge düşürecek hiçbir kanunsuz duruma seyirci kalmayacağını huzurlarınızda samimiyetle belirtmek isterim.

Ancak laiklik konusunda gösterilecek hassasiyetin Anayasamızla da teminat altına alınmış olan vatandaşlarımızın dinine olan samimi bağlılığını rencide etmeyecek şekilde ve tüm ilgililerin bu konuda özenli ve dikkatli davranarak uygulanması da daima gözönünde tutulacak bir başka ilkedir.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

Çalışmalarımızda gözönünde tuttuğumuz ve tutacağımız bu temel ilkeleri, prensipleri belirttikten sonra, şimdi de bu prensipler ışığında, daha önce belirttiğim ana hedeflere ulaşılabilmesi için çok önemli gördüğüm bir hususu tebarüz ettirmek istiyorum.

Yüksek malumlarınız olduğu gibi kaliteli hizmet; kaliteli personel ve kaliteli araç - gereç ister. Hele teknolojinin hızla geliştiği zamanımızda idarenin ve güvenlik güçlerimizin bu gelişime ayak uydurabilmesi, Devlet olarak suçlu ya da suç örgütlerinin elindeki imkânlardan daha üstüne sahip olmak, onlarla mücadelede istenilen sonuçlara hızlı ve etkili bir şekilde ulaşmak bakımından çok büyük önem taşımaktadır.

Bu nedenlerle, daha sonraki açıklamalarımızda da görüleceği gibi, bu sene yine üzerinde önemle durduğumuz konuların başında idaremizi ve güvenlik kuvvetlerimizi güçlendirme hususu yer almaktadır. Daha önceki Plan ve Bütçe Komisyonu toplantılarında söz alan Sayın Üye-

lerin, bu amaca yönelik, teşvik edici, destek olucu konuşmaları, çalışmalarımızı planlarken başlıca güç ve ilham kaynağımız olmuştur. Aynı destek ve yardımın bundan sonra da devam edeceğine ve bu tutumun, Teşkilatımızın yurdumuzdaki huzur ve güvenliği bozmaya yönelik her türlü eylem ve davranışı kesin bir başarısızlığa mahkum ederek, kahredecek bir etkinlik içinde çalışmasına en büyük moral destek olacağını açık yüreklilikle huzurlarınızda belirtmek isterim.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

İç güvenlik hizmetlerine ilişkin açıklamalarıma başlarken öncelikle asayiş açısından önemli gördüğümüz bazı ola}dar hakkında bilgi vermek isterim.

1987 yılında ülkemizde anarşi, terör ve aşırı cereyanlarla devamlı ve tesirli bir şekilde mücadele edilmiş, bu tür olaylar için özel eğitimden geçirilen personel, modern araç - gereç ve silahlarla donatılmış, diğer güvenlik güçleriyle koordineli çalışmalar yapılmış ve olumlu neticeler alınmıştır.

1986yılında ideolojik mahiyette 409 olay meydana gelmişken, 1987 yılında bu miktar 604 olmuştur. Olaylarda görülen bu artış ülkemiz aleyhine yıkıcı faaliyetler gösteren çeşitli terör unsurlarının 1986 yılı sonu ile 1987 yılı başında almış oldukları kararların uygulanması olarak ortaya çıkmıştır. Bu hususu açıklıkla belirtirken, bu olaylardaki artışın nitelik artışı değil nicelik artışı olduğunu, küçük bazı terör ve anarşi odaklarının çırpınışlarını gösterdiğini ve halkımızın tepkiyle karşıladığı olaylar olduğunu hassaten vurgulamak isterim.

Olağanüstü Hal Bölge Valiliği mıntıkasında ise güvenlik kuvvetlerinin yaptıkları başarılı çalışmalar neticesinde, 19 Temmuz 1987 tarihinden 14 Şubat 1988 tarihine kadar toplam 1086 sanık hakkında işlem yapılmıştır. Bu sanıkların 467'si ilk sorgularından sonra serbest bırakılmıştır. Geri kalanların 230'u mahkemelerce tutuklanmış, 219'unun hakkında cumhuriyet savcılıklarınca hazırlık tahkikatları sürdürülmüş olup, 114 sanık gözaltında bulunmaktadır. Güvenlik kuvvetleri ile çatışmaya giren teröristlerden 56'sı çatışma sonucu ölü olarak ele geçirilmiştir.

Yine bu süre zarfında 155 uzun namlulu tüfek, 45 tabanca, 4 roketatar, 36 el bombası, 129 dinamit lokumu, 10 roketatar mermisi ve 18.073 adet muhtelif cinste mermi ele geçirilmiştir.

Aynı dönem içinde bölgede 21 güvenlik görevlisi, 112 vatandaş şehit olmuş; 36 güvenlik görevlisi, 53 vatandaş yaralanmıştır. Vatandaş-

lardan kaçırılan 131 kişiden 64'ü geri dönmüştür. Diğer vatandaşlarımızın aranması ve kurtarılması çalışmalarına devam edilmektedir.

Bu bölgedeki gelişmeler eşkiyanın özellikle artık güvenlik kuvvetlerinden ziyade sivil vatandaşlar gibi savunmasız hedeflere yöneldiklerini göstermektedir. Gözden uzak tutulmayacak bir husus da son zamanlarda güvenlik kuvvetleriyle karşılaşmalarında çoğunlukla zaiyat verdikleri ve yakalandıklarıdır. Bu yakalanmalar ve teslim olma sayısındaki artışlar lehimize olan gelişmenin en belirgin örnekleridir.

Bu vesile ile yurdumuzun iç güvenliği, huzur ve sükunu için hayatlarını veren şehitlerimize ve canlarını kaybeden vatandaşlarımıza Allahtan rahmet diliyor, görevlerini feragat ve fedakârlıkla yerine getiren güvenlik mensuplarımızı huzurlarınızda saygıyla selamlıyorum.

Asayişe müessir olmayan olaylarda 1986 yılına oranla görülen düşme ise iç güvenlik hizmetlerimizin etkinliğinin bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

Aynı düşme eğilimi kaçakçılık olaylarında da görülmektedir. 1986 yılında 2167 olan olay sayısı 1987 de 1482'ye düşmüş bulunmaktadır.

Uyuşturucu madde olay sayısında 749'dan 534'e, gümrük ve tekel, döviz, sahte para vs. gibi mali kaçakçılık olayları 911'den 365'e düşmüştür.

1987yılında, 1986 yılına nazaran uyuşturucu madde kaçakçılığı olay sayısında ve buna bağlı olarak yakalanan sanık sayısında bariz bir azalma olduğu halde, yakalanan uyuşturucu madde miktarında artış olduğu izlenmektedir. (1988 yılında 1795 sanık, 2617 kg. uyuşturucu, 1987 yılında 1338 sanık ve 3665 kg. uyuşturucu.) Bunun sebebi ise günümüzde uyuşturucu madde temininin büyük finansman kaynağı gerektirmesinden ve uyuşturucu madde kaçakçılık olaylarının bireysel suç olmaktan ziyade organize bir suça dönüşmüş olmasından ve etkin bir şekilde bu suç şebekelerinin üzerine gidilmesinden kaynaklanmaktadır.

Kaçakçılık olaylarındaki azalmada; güvenlik güçlerimizin yurt çapında etkili çalışmalarının yanında teşkilatın dış yardımlardan sağlanan araç ve gereçlerle donatılmasının, alınan istihbaratların doğru ve yerinde değerlendirilmesinin, muhbir ve müsadirlere ödenen ikramiyelere işlerlik kazandırılmasının etkili olduğu izahtan varestedir.

Bu meyanda kaçakçılık olaylarının izlenmesinde bilgisayar kullanımına başlandığını ve suç dosyalarının bilgisayara aktarılmak üzere formlara geçirildiğini de ayrıca belirtmek istiyorum.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

Şimdi de ülkemizde gerçekten önemli bir sorun olma niteliğini koruyan Trafik konusuna temas etmek istiyorum.

1986 yılında ülkemizde meydana gelen 92.625 trafik kazasında 7315 kişi ölmüş, 71.264 kişi de yaralanmıştır. 11 aylık dönemler itibariyle son iki yılın rakamlarına bakıldığında:

1986 yılında 84.703 kazada 6824 ölü, 66.230 yaralı, 1987 yılında 101.243 kazada, 7120 ölü, 75.672 yaralı olduğu izlenmektedir. 11 aylık dönemde kazada % 19, ölü sayısında % 4, yaralı sayısında da % 14 oranlarında artış olmuştur.

Artan bu trafik kazalarının temel sebepleri arasında; alt yapı yetersizlikleri, otomotiv sanayimdeki gelişmeler, genel nüfus ve kent nüfusundaki artış, yük ve yolcu taşımacılığındaki ağırlığın karayolunda olması, araç sayısındaki artışlar (1986 yılı Kasım ayı itibariyle 2.603.739 taşıt, 1987 yılının aynı döneminde 2.954.441 taşıt, artış miktarı 350.702), trafiğe iştirak edenlerin eğitimsizliği, kuralların sorumsuzca ihlâl edilmesi, bilinen kurallara uyulmaması, kaza sonrası ilk ve acil yardım tedbirlerinin yetersiz kalması ve ülkemizin konum itibariyle transit taşımacılıkta köprü durumunda bulunması nedeniyle bu durumun trafiği yoğun olan yolları olumsuz bir biçimde etkilemesi sayılabilir.

Büyük can ve mal kaybına sebebiyet veren trafik kazalarım azaltmak, asgari seviyeye indirmek amacıyla son yıllarda alınmış olan yasal, teknik ve idari tedbirlere rağmen kazaların ciddiyet ve vahametini sürdürmekte olduğunu üzüntü ile görüyoruz.

Yıllardan beri iyi niyetle sürdürülmekte olan bu tedbirlere rağmen kazaların zaman zaman azalarak veya çoğalarak devam etmesi hiç şüphesiz üzücü ve düşündürücüdür.

Alınan tedbirlerle iktifa etmek, aynı zamanda bu tür müessif kazaların devam etmesine de seyirci kalmak elbette mümkün değildir.

Trafik Kanunumuzun suç saydığı fiillerden dolayı haklarında işlem yapılan sürücü sayısı yılda ortalama olarak 6 milyonu bulmaktadır. Bunun dışında ayrıca çeşitli trafik suçlarından dolayı 450 bin civarında sürücü de mahkemeye tevdi edilmektedir.

1987 yılının 10 aylık döneminde trafik polisimizin faaliyetleri incelendiğinde; 4 milyon 631 bin 213 sürücümüz hakkında işlem yapıldığı, 328 bin 652 sürücümüzün mahkemeye tevdi edildiği ve mahke-

melerce verilen cezaların dışında idarece sürücülere toplam 9 milyar 425 milyon 945 bin 500 TL. ceza yazıldığı görülmektedir.

Halen, kayıt - tescilli bulunan 3 milyon taşıtın kayıt işlemleri 1,5 yıl gibi kısa bir süre içerisinde yeni kanun hükümleri uyarınca yenilenmiş ve bilgisayara geçirilmiş bulunmaktadır.

Ülkemizde sürücü belgesi almış olan 5 milyonu aşkın vatandaşımızın bu belgeleri Ocak 1987 yılından itibaren yenilenmeye başlanılmış olup, bugüne kadar 1,5 milyonu değiştirilerek bilgisayara geçirilmiş bulunmaktadır.

Bu uygulama ile gerek sürücülerimizin ve gerekse taşıt sahiplerinin en son adresleri arşiv kayıtlarımıza ve bilgisayara alınmak suretiyle, trafik suçu ve suçluları ile mücadelede önemli bir adım atılmıştır.

Trafik kontrollerinin yalnız şehir merkezinde ve şehirlerarası karayollarında değil, ilçelerde de yaygınlaştırılmasını sağlamak, sürücü belgesi alacakların sınavlarını yapmak, motorlu taşıtların kayıt tescil işlemlerini ikmal etmek amacıyla bugüne kadar nüfus ve taşıt faktörü gözönüne alınarak 106 ilçede, ilçe trafik tescil kuruluşları faaliyete geçirilmiştir.

Böylece, 20 milyona yakın vatandaşımızın ayağına hizmet götürülmüş bulunulmaktadır.

Karayollarında Devletin varlığını, otoritesini ve kanun hakimiyetini sağlamak, vatandaşlarımızın can emniyetini güvence altına almak amacıyla, gerek şehiriçi ve gerekse şehirlerarası yollarda gece ve gündüz mesai mefhumu gözetilmeksizin görev yapan polisimiz; her zaman vatandaşımızın hizmetinde ve onun yanında olmuştur.

Kanunların polisimize tanıdığı yetki sınırları içerisinde verilen görevi noksansız fakat daha müessir bir şekilde ifası için, bugüne kadar alınan teknik tedbirler ve yasal düzenlemelere ilave olarak aşağıdaki kanuni tedbirlerin uygulamaya konulması kararlaştırılmıştır.

Bu cümleden olmak üzere Trafik Kanununa göre mahkemenin yetkisine verilen cezaların idari cezaya dönüştürülmesi ve cezai müeyyidelerin arttırılması hakkında kanun tasarısı Adalet Bakanlığı ile müştereken hazırlanmış, mahkemenin yetkisine verilmiş olan suçların büyük bir bölümü idari cezaya dönüştürülmek suretiyle suç mahallinde ceza yazma yetkisi polise verilmiştir.

Böylece, trafik kazalarının azaltılması, vatandaşların can ve mal zaiyatının önlenmesi amacıyla Devletin otoritesi ve kanun hakimiyeti

zaman kaybı olmadan karayolları üzerinde tam olarak sağlanmış olacaktır.

Bunun yanısıra 18 Haziran 1985 tarihinde yürürlüğe giren 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren uygulanmasında karşılaşılan aksaklıkları gidermek, devlet hizmetlerinin süratli, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak ve bürokrasiyi azaltmak amacıyla "Kanun Hükmünde Kararname'' tasarısı hazırlanarak Başbakanlık Makamına sunulmuştur.

Ayrıca 18 Haziran 1985 tarihinde yürürlüğe giren "Karayolları Trafik Yönetmeliği ile Trafik Para Cezalarının Tahsilinde Uygulanacak Esas ve Usuller ile Kullanılacak Suç ve Ceza Tutanaklarının Şekli ve Kullanma Esasları Yönetmeliği''nin uygulanması sırasında görülen noksanlık ve aksaklıkları gidermek, devlet hizmetlerinin süratli, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak, vatandaşın ve görevlilerin zaman kaybını önlemek ve bürokrasiyi azaltmak amacıyla bir tasarı hazırlanarak ilgili bakanların imzasına sunulmuştur.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

Ülkemizde iç güvenlik konularına ilişkin bu genel açıklamalardan sonra şimdi de bu konuda önemli görevler üstlenmiş olan Olağanüstü Hal Bölge Valiliği, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığınca 1987 yılında yapılan ve 1988 yılında gerçekleştirilecek olan çalışmalara ana hatlarıyla temas etmek istiyorum.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

Ülkemizde 1979 yılından itibaren artan şiddet olayları nedeniyle başlatılan sıkıyönetim uygulaması, 12 Eylül 1980 harekâtından sonra, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi dışında kaldırılmış olup; 1984 yılından itibaren yeni bir şekil ve boyutta ortaya çıkan terörist eylemler; bölgede uygulamanın devamına neden olmuştur.

Yurdumuzda zaman içinde meydana gelen gelişmeler ve Ordumuzun asli görevine bir an önce dönmesinin gerekliliği nedeniyle, 19 Temmuz 1987 tarihinden itibaren bu bölgede de sıkıyönetim uygulamasına son verilmiştir.

Bu tarihte, bölgenin huzur ve güvenini sağlamak ve sıkıyönetim sonrası normal düzene geçişi temin etmek amacıyla Anayasanın ve

Olağanüstü Hal Kanununun Öngördüğü hususlarda görev yapmak üzere, 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Olağanüstü Hal Bölge Valiliği kurulmuştur.

Bu Kanun Hükmünde Kararnameyle Bingöl, Diyarbakır, Elazığ, Hakkâri, Mardin, Siirt, Tunceli ve Van illeri, Bölge Valiliği kapsamına alınmış olup; 24 Temmuz 1987 tarihli Başbakanlık Onayıyla da Adıyaman, Bitlis ve Muş illeri mücavir iller olarak tespit edilmiştir.

Olağanüstü Hal Bölge Valiliğinin kuruluşunu müteakiben, 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede öngörülen Jandarma Asayiş Komu tanlığı da kurulmuş olup; Bölge Valiliği ile birlikte Jandarma Asayiş Komutanlığı Karargâhı teşkil edilmiş ve gerekli personel atamaları yapılarak kuruluşlarını tamamlamışlardır.

Bölge Valiliğinin kuruluşundan itibaren, terörizmle mücadele ve bunun ayrılmaz bir parçası olan bölgenin iktisadi, sosyal, kültürel sorunlarının çözümüne yönelik çalışmalar içine girilmiştir. 1987 yılında yapılan çalışmaları şu şekilde özetlemek mümkündür.

— Güvenlik kuvvetlerinin terörist eylemlerin genellikle geceye inhisar etmesi nedeniyle, her türlü arazi, mevsim ve hava şartlarında görev yapabilmeleri ve olaylara anında müdahale edebilmeleri için, gerekli bina, modern araç - gereç ve malzeme ile teçhiz edilmesi, daha da başarılı olmak için Emniyet ve Jandarma kuvvetlerimizin güçlendirilmesi çalışmaları sürdürülmüştür.

Bölgedeki yerleşim birimlerinin birbirinden uzak ve dağınık olmaları, arazi ve mevsim şartları gözönünde bulundurularak vatandaşlarımızın güvenlik hizmetleriyle ilgili müracaatları yanında diğer sorunlarını da ilgili makamlara iletebilmesine imkan vermek amacıyla, mevcut karakolların genişletilip onarılmasına ve stratejik önem arzeden yerlere yenilerinin inşa edilmesine başlanılmıştır. Bu amaçla 32 adet yeni karakolun yapımı bitirilmek üzeredir.

Ayrıca gece harekât imkânını artıracak malzemelerden gece görüş dürbünü, hedef noktalayıcı, helikopter yedek parçası ve telsizi, helikopter yakıt tankı, Land-Rover, arazi - binek araç, telsiz muhaberelerinin güvenliği için On-Line kripto cihazı gibi araç, gereç ve malzeme alınmıştır.

— Diğer yandan Bölge Valiliğinin girişimleri sonucunda, her türlü arazi şartlarında güvenle görev yapacak mahiyette 40 zırhlı personel taşıyıcının sipariş işlemleri bitirilmiş olup, konu Bakanlık ve Jandarma Genel Komutanlığı yetkililerince takip edilmektedir.

— Bölge Valiliğince yapılan incelemeler neticesinde asayiş ve güvenlik kuvvetlerinin haberleşmesi yönünden haberleşme ağının dışın-

daki ve hassasiyet arzeden köy, mezra gibi yerleşim birimlerinde mevcut haberleşme ağını tamamlayıcı mahiyetteki el ve sabit telsiz ihtiyacı tespit edilmiştir.

Birinci derecede öncelik arzeden kritik yerleşim ünitelerinde kullanılmak üzere ve haberleşme etkinliğini artırmak için 500 adet el ve 50 adet sabit telsizin alımı gerçekleştirilmiş olup; kullanımına en kısa zamanda başlanacaktır.

— Bölge Valiliği sorumluluk sahasında meydana gelen olayları, gelen bilgi ve verileri depolamak ve gerektiğinde yararlanılacak mahiyette bilgileri zaman kaybetmeden değerlendirmek ve tahlil etmek maksadıyla 5 terminalli bilgisayar ünitesi kurulmuş olup; sistem geniş kapasiteli olduğundan, ileride tüm bölgeye yaygınlaştırılması mümkün olacaktır.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

— Türk Polisini Güçlendirme Vakfı kanalıyla alınan 150 adet Land-Rover arazi binek taşıyıcıdan 108 adedinin bölge illerine dağıtımı sağlanmıştır.

— Bölgenin arazi şartları itibariyle çok sarp ve dağlık olan kesimlerinde güvenlik kuvvetlerinin harekât ve kontrolünü artırmak, olaylara anında müdahele etmek amacıyla, helikopter filosunun geliştirilmesi ve iyileştirilmesine gerek duyulmuştur. Bu amaçla Bölge Valiliğince yapılan girişimler ve bakanlıkça yapılan çalışmalar neticesinde Bölge Valiliğine bağlı olarak Polis Hava Ulaştırma Filo Amirliği kurulmuş olup, 4 adet helikopterin yurt dışından kiralanarak, bölgede verimli hizmetler vermesi sağlanmıştır. Buna bağlı olarak 4 adet helikopterin yurt dışından satın alınması gerçekleştirilmiş, ayrıca yeni helikopterlerin satın alınması işlemleri de sürdürülmektedir. Polis Hava Ulaştırma Filo Amirliğinin Bölge Valiliği emrinde faaliyetine daha da verimli bir şekilde devam edebilmesi amacıyla filo tesislerine ait proje hazırlanmış, bu filonun kurulacağı 258 dönümlük arazi Bölge Valiliğince temin edilmiştir. Kurulacak Filo Amirliği tesislerinin genel maksatlarda da kullanılması imkânının bulunması bölgede yaşayan vatandaşlarımız için de çok büyük faydalar sağlayacaktır.

— 442 sayılı Köy Kanununun değişik 74. maddesiyle ihdas edilen "geçici köy koruculuğu müessesesi" Bölge Valiliği tarafından yapılan çalışmalar neticesinde nitelik ve nicelik yönünden geliştirilmiş olup, gönüllülük esasına göre sayıları artırılmıştır. Diğer güvenlik güçlerinde olduğu gibi güvenlik kuvvetleriyle koordineli çalışmaları sağlanmış-

tır. Eğitimlerine de devam edilmekte olan geçici köy korucularına maaş ve diğer özlük hakları yanında Bölge Valiliğince gocuk, avcı yeleği, bot gibi donatım maddeleri verilmeye devam edilmektedir. Ayrıca silahları nitelik yönünden iyileştirilmiş olup, mermi sayıları da artırılmıştır. Sosyal güvence altına alınmaları için çalışmalara devam edilen geçici köy korucularına sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarınca tedavi ve ilaç yardımları da yapılması sürdürülmektedir.

— Bölgedeki alt yapı hizmetlerinin halen götürülemediği çok dağınık yerleşim birimlerinde ve özellikle mezra ve komlarda oturan vatandaşlarımıza gönüllülük esasına göre ve iskân yeri olarak kendi seçtikleri yerlerde ev yapmaları amacıyla Bölge Valiliğince gerekli çalışmalara devam edilmektedir. Bölge Valiliğince Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan temin edilen 220.000.000 TL. ile, il ve ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının imkânları ve vatandaşların kendi imkânları da birleştirilerek toplam 112 evin yapımı kısmen tamamlanmış olup, kalanlarının yapım işlemleri takip edilmektedir.

— Bölge Valiliği kapsamındaki illerin iktisadi, sosyal, kültürel gelişmeleri, Bölge Valiliğince yakından takip edilmekte olup, asayiş ve güvenlik açısından büyük önem arzeden alt yapı yatırımları ile ilgili olarak bölge ve il kuruluşları düzeyinde gerekli emirler verilmiş, bakanlıklarından gerekli taleplerde bulunulmuştur. Özellikle aciliyet arzeden yol, su, elektrik, telefon ve eğitimle ilgili yatırımlar konusunda önemli neticeler alınmıştır.

Bölge Valiliği kapsamında bulunan illere 1987 yılında yapılan yatırımların sektörler itibariyle durumuna kısaca göz atılması bu bölgenin kalkınmasına yönelik olarak alınan tedbirlerin ne kadar kapsamlı olduğunu göstermesi bakımından ayrı bir önem taşımaktadır.

Buna göre 11 sektörde, toplam bedelleri 1,5 trilyon olan 2511 proje ele alınmıştır. Proje sayısı bakımından eğitim sektörü 628 proje ile ön sırada yer almakta olup, bunu 554 proje ile ulaştırma - turizm, 333 projeyle tarım - ormancılık, 250 projeyle enerji, 233 projeyle içme suyu, 145 projeyle sağlık ve 112 projeyle konut sektörleri izlemektedir. 2511 proje için 1987 yılında toplam 357 milyar lira ödenek ayrılmış, eğitim sektöründe %290, içme suyunda % 84, ulaştırma - turizmde %81, enerji ve madencilik gibi sektörlerde ise % 80 oranında fiziki gerçekleşme sağlanmıştır.

—- Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanı ve bakanlık üst düzey yöneticileri, PTT Genel Müdürü ve üst düzey yetkililerinin bölgede ka-

tıldığı toplantılarda, bölgeye öncelik verilerek eğitim ve öğretim sorunlarının üç yıl içerisinde çözümlenmesi, haberleşme alanında telefonsuz köy kalmaması, ayrıca önem arzeden ve 200 nüfusun üzerindeki yerleşim ünitelerine telefon bağlanması, kasabaların ve önemli yerleşim yerlerinin otomatik santrala kavuşturulması kararlaştırılmıştır.

— Bölge Valiliğinin Kuruluşu Hakkındaki 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Olağanüstü Hal Bölge Valiliği sorumluluk sahasında bulunan kamu görevlilerine 87/11989 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile tespit edilen limitler dahilinde saptanan oranlar üzerinden ek tazminat ödenmektedir. Bu durum bölgede çalışan kamu personelinin gelir düzeyini yükseltmiş, moral bakımından etkili olmuş, bölgede çalışmaları teşvik edilmiştir. Görev süresi dolan bazı kamu görevlilerinin bölgeden tayinleri çıkmasına rağmen kalmak istemeleri, bu uygulamanın olumlu ve etkili olduğunu göstermektedir.

Bakanlığımız ve Bölge Valiliğinin çalışmaları neticesinde Olağanüstü Hal Bölge Valiliği kapsamındaki il, ilçe ve kasaba belediyelerine Maliye ve Gümrük Bakanlığınca toplam olarak gerek personel maaşlarının ödenmesi ve gerekse Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Fonu adına bankaya yatırılacak tazminat miktarlarına karşılık olmak üzere 2.764.900.000.— TL.lık para yardımı sağlanmıştır.

Sayın Başkan,

Plan ve Bütçe Komisyonunun Değerli Üyeleri,

Olağanüstü Hal Bölge Valiliğince 1988 yılında yapılacak başlıca çalışmaları ise kısaca şu şekilde belirtebiliriz :

Jandarma Genel Komutanlığının bölgedeki Bölge Valiliği hizmetleri ile ilgili olarak öngördüğü gece görüş dürbünü, her türlü arazi ve iklim şartlarında güvenle görev yapabilecek zırhlı personel taşıyıcıları, helikopterler, kriptolu telsiz sistemi ve güvenlik güçlerinin harekât kabiliyetlerini ve etkinliğini artırıcı diğer araç - gereç ve malzemelerin alınması planlanmıştır.

1987 yılında olduğu gibi, bölgede mevcut karakolların kapasitelerinin genişletilmesi ve gerekli onaranlarının yapılması yanında, bölge halkının can güvenliği ve terörizme karşı mücadelede büyük önem arzeden yeni karakol yapımlarına devam edilecektir.

Aynı şekilde bölgede görevli Polis Teşkilatı için de ihtiyaç duyulan inşaat yapımları, özel harekât timleri için gece görüş dürbünü, muhtelif türde silah ve mühimmat alımı da üzerinde önemle durulacak konulardır.

— Ayrıca kurulan Olağanüstü Hal Bölge Valiliği Polis Hava Ulaştırma Filo Amirliğine gerekli olan üssün yapımı için hazırlanan projenin 1988 yılında gerçekleştirilmesi gerekli görülmektedir.

— Bölgede yaşayan vatandaşlara kırsal alanda sağlık hizmeti sunmak için, küçük bazı cerrahi müdahalelerin de yapılmasını sağlayabilecek nitelikte bir seyyar hastane alınarak faaliyete geçilecektir.

— Bölgede dağınık bir şekilde mezra ve komlarda oturan vatandaşlardan istekli olanların alt yapı tesislerinin olduğu veya gelebileceği uygun yerlere iskânlarına, bölgenin ekonomik, sosyal ve kültürel yönden kalkınmasına yönelik alt yapı sorunlarının bir an önce çözümlenmesi için, 1987 yılında olduğu gibi 1988 yılında da bu yatırımların izlenmesi ve gerçekleştirilmesinin takibine devam edilecektir.

Öncelikle televizyon yayınlarının tüm bölgede net bir şekilde izlenebilmesi ve Radyo - 3 ve 4 programlarının dinlenebilme oranlarının artırılıp, bölgesel yayın yapan istasyonların yayınlarında bölge halkına hitabeden programlara ağırlık verilmesinde fayda mütalaa edildiğinden bu konudaki teşebbüsler sürdürülecektir.

— Asayiş ve alt yapı hizmetleri yanında bölgede kültürel bakımdan de gelişme sağlayabilmek için, her ilçe merkezinde mutlaka kütüphane ve halk eğitim merkez binalarının, il merkezlerinde ise kültür merkezlerinin yapılması için gerekli girişimler sürdürülecektir.

Ülkesi ve Milleti ile bölünmez bir bütün olan Türkiye Cumhuriyeti'ni yıkma ve parçalama amacına yönelik eylemlerin içinde bulunanların, güvenlik kuvvetlerince yakalanmasına devam edilecek ve bu eylemlerden yarar uman tüm düşman güçler ile bunların içerideki uzantıları tarih önünde her çağda olduğu gibi, Türk'ün mucizevi başarılan karşısında bir kez daha hüsrana uğramaya mahkûm olacaklardır.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

Emniyet Teşkilatımız; asayişi, amme, şahıs, tasarruf emniyetini ve mesken masuniyetini korumak, halkın ırz, can ve malını muhafaza ve ammenin istirahatini temin etmekle görevli bulunmaktadır. Polisimiz bu görevlerle kanunlarla verilen diğer görevleri yapabilmek, görevlerin üstesinden gelebilmek için kendisine tanınan imkânlarla hizmetlerini en iyi şekilde sürdürme gayreti göstermekte Anayasal düzene, Atatürk İlke ve İnkılaplarına bağlı olarak, üstün bir görev şuuru içinde çalışacak şekilde yetiştirilmektedir.

Nitekim 1987 yılında yapılan ve 1988 yılında yapılması düşünülen faaliyetler incelendiğinde bu husus daha müşahhas bir şekilde görülmektedir.

1987yılında 16 İlçe Emniyet Amirliği, 5 İlçe Emniyet Komiserliği, 4 Bucak Emniyet Komiserliği, 36 İlçe Trafik Tescil ve Denetleme Büro Amirliği kurulmuştur. Böylece 67 İl Emniyet Müdürlüğü, 258 İlçe Emniyet Amirliği, 275 İlçe Emniyet Komiserliği, 23 Bucak Emniyet Komiserliği, 14 Hudut Kapısı Emniyet Komiserliği ve 3 Hudut Kapısı Emniyet Amirliği sayısına ulaşılmıştır. 44 il ve 12 ilçede Çevik Kuvvet birimleri, 92 ilçede İlçe Trafik Tescil ve Denetleme Büro Amirliklerinin kuruluşu tamamlanmıştır.

1988yılı içerisinde de teşkilatlanma çalışmaları sürdürülecektir.

Öte yandan kalkınma plan ve programlarında Teşkilatın personel ağırlıklı teşkilatlanması için gerekli tedbirlerin alınacağı belirtilmektedir. Bu amaçla Emniyet Teşkilatı personel yönünden güçlendirilmektedir. 1987 yılında 9121 polis adayının ataması yapılmış, 227 personelimizin memuriyete iadesi sağlanmıştır. Böylece Emniyet Hizmetleri Sınıfı personeli sayısı 84.161'e, toplam personel sayısı ise 114.320'ye ulaşmıştır. Ayrıca 24.235 personelin kadro derece yükselmesi, 5308 personelin de rütbe yükseltilmesi yapılmıştır.

1987yılında 1537 personel muhtelif sebeplerle (emekli, vefat, istifa, müstafi vs.) teşkilattan ayrılmıştır. Yönetmelik ve hizmet gereği olarak 17.023 personel nakle tabi tutulmuştur.

Şehit ailelerine 166.586.750.— liralık tütün bey'iye ödeneği, 33 şehit ailesine de mesken kredisi ödenmiştir.

1988yılı içerisinde de; Teşkilatın personel sayısının daha önce tespit ve planlanan seviyeye ulaştırılması çalışmaları devam ettirilecektir.

Emniyet Genel Müdürlüğünce Emniyet Hizmetleri Sınıfında mevcut toplam personelden, % 5'i yüksekokul, % 42'si lise ve dengi okul, % 51'i ortaokul ve % 2'si ise ilkokul mezunudur.

1987 yılı içinde;

4118 personel planlı, 914 personel plan dışı uzmanlık kurslarından geçirilmiştir.

Polis Okullarının öğrenci kapasiteleri artırılarak, bu sayede daha çok eğitimli personelin hizmete girmesi sağlanmış ve 6.400 polis adayı mezun edilmiştir. Halen 5011 adayın eğitimi devam etmektedir.

Personelin bilgilerini yenilemek, yeni çıkan mevzuatın öğretilmesini sağlamak amacıyla illerde görev yapan 10.606 personel uygulamalı

eğitim kurslarından geçirilmiştir. Ayrıca 11.282 çarşı ve mahalle bekçisi görevbaşı hizmetiçi uygulama eğitimine tabi tutulmuştur.

Yurtiçi diğer kurum ve kuruluşlarda 96 personel eğitim görmüş, 28 personelin yurtdışı kurslarından yararlanması sağlanmış, 113 personel de yabancı dil kurslarına iştirak ettirilmiştir.

Merkezi ve mahalli seviyede düzenlenen seminerlerde 17.629 personelin eğitimi sağlanmıştır.

Bir Polis Akademisi, dört Polis Koleji ve 17 Polis Okulu ile eğitim hizmetlerini yürüten Emniyet Genel Müdürlüğünce 1988 yılında; 10.000 polis adayı temel eğitimden, 6748 personel ihtisas kurslarından, 11.910 polis memuru ile, 21.496 çarşı ve mahalle bekçisi uygulamalı eğitimden, 1784 amir merkezi, 2817 amir de mahalli seminerlerden geçirilerek, 140 personel yurtiçi kurumlarda 80 amir de yurtdışı eğitimlerden yararlandırılacaklardır. Bunlara ilaveten Hizmetiçi Eğitim Yönetmeliğinin 19 ncu maddesine istinaden 10.400 personelin, ihtiyaç duyulan konularda olmak üzere de 65.375 personelin eğitilmesi hedeflenmiştir.

Ayrıca 1987 yılında; ulaştırma sektöründen 10 adet hizmet binası, konut sektöründen 57 yerde 2794 dairelik lojman, güvenlik sektöründen 46 adet hizmet binası ile 409 dairelik hizmet binası üstü lojman, eğitim sektöründen 1 adet Polis Okulu ikmal inşaatı tamamlanarak hizmete sokulmuştur. Ayrıca 1008 daire satın alınarak personelin hizmetine verilmiştir.

1988yılı içerisinde inşaat yatırımlarında yeni işler için ödenek verilmemiştir. Devam eden işlerden; güvenlik sektöründe 123 hizmet binası, konut sektöründe 42 yerde 5290 dairelik lojman, ulaştırma sektöründe 17 hizmet binası, eğitim sektöründe 5 Polis Okulu tevsii tamamlanacaktır.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

Önleyici zabıta hizmetlerinde esas prensip, polis sorumluluk bölgesinde, zaman ve mekânı kapsayarak hizmet vermektir.

Devamlı büyüyen ve gelişen şehir ve kasabalarda; yaya devriye karakol ve polis noktaları yeterli olamamaktadır.

Bu bakımdan motorize polis devriyelerine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu da taşıt bakımından teşkilatın devamlı bir şekilde takviyesi ile mümkündür. Taşıt için yapılan tedarik plan hedeflerine henüz ulaşılmamıştır. 1987 sonunda 13.360 taşıt olması gerekirken 9758 taşıt mev-

cuttur. Nitekim son beş yılda alınan taşıt miktarı 3253 adettir. Buna göre mevcut taşıtların % 66'sı ekonomik ömrünü doldurmuş olmaktadır. 1987 yılında 291 taşıt alınarak hizmete sokulmuştur.

1988 yılında 1200 taşıt alınması planlanmış olup verilecek ödenekle bu miktarda taşıtın alınması sağlanacaktır.

Öte yandan teşkilatın teknik ve elektronik donatım ihtiyaçları verilen ödenekle karşılanmaya çalışılmıştır.

Muhabere sistemlerinin geliştirilebilmesi amacıyla; 196 adet FM telsizli, 60 adet faksimile cihazı, 50 adet PEACER cihazı, 1015 adet FM telsiz cihazı ile, 152 adet HF/SSB telsizi cihazları alınmıştır.

Telsiz Kanunu gereğince 9 numaralı acil yardım ve güvenlik kanalını dinleyerek vatandaşlarca bu kanaldan yapılacak yangın, sabotaj, kaza, tehdit ve soygun müracaatlarını değerlendirmek ve yardımcı olmak maksadıyla 67 adet CB halk bandı telsizi alınarak hizmete sokulmuştur.

65 adet güç kaynağı, 21 adet teleks, telgraf, multipleksi, 17 adet elektronik kimyasal analiz cihazı alınmıştır.

Hava alanlarımız için 10 adet X-RAY cihazı alınmış ve hizmete sokulmuştur. Adnan Menderes Hava Limanında kapalı devre televizyon sistemi faaliyete geçirilmiştir.

Ankara'da trafik hizmetlerinde kullanılmak üzere planlanan devre televizyon sistemi montaj çalışmaları devam ettirilmiştir.

Kan, kıl ve diğer vücut sıvılarının analizlerinde kullanılmak üzere elektro forez cihazı alınıp, merkez laboratuvarlarına monte edilmiştir. 1988 yılında verilecek ödeneklerle teşkilatın makina ve teçhizat açısından daha da güçlendirilmesi sağlanacaktır.

Bunların yanısıra, ödenek imkânları çerçevesinde; helikopter pilotu yetiştirmek amacıyla 2 adet eğitim helikopteri alınarak hizmete sokulmuştur.

Ayrıca 4.000 adet otomatik şarjörlü tabanca, 1.400 adet M-16, 150 adet FN makinalı tüfek, 20.000 adet muhtelif tip tüfek bombası, 150 adet gece görüş gözlüğü ve nişan aleti, 4.600.000 adet muhtelif cins mermi, 8.000 adet el bombası alınmıştır.

Teşkilâtın giyim-kuşam ihtiyaçları ile yakacak ihtiyaçlarının bir kısmı karşılanmış ancak 1987 yılı bütçe ödenekleri yeterli olmadığından ek ödenek sağlanmıştır.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

Bilindiği gibi, Emniyet Teşkilatımız İnterpol'e üye bulunmaktadır. Böylece milletlerarası suçlarla ve suçlularla mücadelede, üye ülkeler güvenlik güçleri ile işbirliği yapılmaktadır. 1987 yılı içerisinde muhtelif ülkelerden 5 suçlunun ülkemize iadesi sağlanmıştır. İade amacıyla yurt dışında tutuklattırılan 25 kişinin de iade işlemleri sürdürülmektedir. Diğer ülkelerce aranan 2 kişi ülkelerine iade edilmiş, 2 kişinin de iade işlemleri devam etmektedir.

Yabancı Polis Teşkilatları ile Emniyet Teşkilatımız devamlı ilişki içerisinde bulunmaktadır. Yabancı ülkelerin polis yetkilileri ülkemizi ziyaret etmişler, polis yetkililerimiz de bazı ülkelere gönderilmişlerdir. Böylece karşılıklı ilişkiler ve etkileşim sağlanmıştır.

Öte yandan Emniyet Teşkilatının halkla ilişkilerinin güçlendirilmesi çalışmaları önceki yıllarda başlatılmış ve başarıyla yürütülmüştür. Bugüne kadar yapılan; huzur toplantıları, ilkokul çağı çocuklarının karakolları ziyaretleri polis halk ilişkilerinde olumlu davranış değişiklikleri sağlamıştır.

Sürücülerle yol güzergâhlarında yapılan eğitim amaçlı toplantılar, sürücü polis diyalogunda yararlı olmuştur.

Keza bazı meslek kuruluşları ile yürütülen ortak çalışmalar da halkla ilişkiler açısından olumlu neticeler vermektedir.

Polis, toplumun her yaşta ve kesimindeki insanlarla muhatap olma durumundadır. Herkesi memnun etmenin zorluğu ortadadır. Bu zorluğu polis halk ilişkilerindeki gelişmeler ortadan kaldıracaktır.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

Bakanlığımızın bir diğer bağlı kuruluşu, güvenliğimiz açısından uzun yıllardan beri hizmet veren Jandarma Genel Komutanlığımızdır.

Jandarmamız kendi sorumluluk sahasında; genel olarak belirlenmiş mülki, adli, askeri ve diğer görevler ana başlıkları altında kısaca, emniyet ve asayiş ile kamu düzenini sağlamak, korumak ve kollamak, kaçakçılığı men, takip ve tahkik etmek, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin dış korumalarını yapmak, suç işlenmesini önleyici tedbirleri almak, işlenmiş suçlarla ilgili olarak kanunlarda belirtilen ve bunlara ilişkin adli hizmetleri yapmak, barış şartlarındaki bu görevlere ek olarak savaş halinde, askeri nizam ve kanunların gereği, Genelkurmay Baş-

kanlığınca verilen görevler doğrultusunda Türk Silahlı Kuvvetlerinin ayrılmaz bir parçası olarak yurt savunmasında yerini almak ve savaş şartları için, barış zamanında emsalleri olan diğer kuvvetler standardına gelmek durumundadır. Genel anlamda özetlenen bu ana görevlerin yanı sıra çok sayıda mevzuat ile Jandarma Teşkilatına değişik türde çeşitli görevler verilmiş bulunmaktadır.

Jandarma kuvvetlerimiz de, Polisimiz gibi kendisine verilen görevleri en iyi şekilde yerine getirmeye çalışmakta, özellikle Güneydoğudaki anarşi ve terör ile mücadele başarı ile sürdürülmektedir. Keza; teşkilatın sorumluluk alanı ile sınırlı kalmaksızın il ve ilçe belediye hudutları içinde ve polis bölgesinde de yoğun görev yaptığı bilinmektedir.

1987 yılında Güneydoğu Anadoluda 1 subay, 1 astsubay, 28 erbaş ve er olmak üzere 30 şehit verilmiştir. Böylece 15 Ağustos 1984'ten 1987 yılı sonuna kadar personel zayiatı 16 subay, 15 astsubay, 147 erbaş ve er olmak üzere 178 şehit olmuştur.

Jandarma kuvvetlerimizin hizmetlerini daha iyi yerine getirebilmeleri açısından 1987 yılında yapılan başlıca çalışmaları şu şekilde özetlemek mümkündür.

Hassas bölgedeki komando birlikleri eşkıya ile mücadelede etkinliklerini daha da artırmak için tim kuruluşuna geçirilmiş, Nazimiye, Kığı, Ceylanpınar ve Bitlis'te birer komando bölüğü teşkil edilmiştir.

Ayrıca Olağanüstü Hal Bölgesinin kuzey kesimlerinde 18 yeni jandarma takımının teşkili, keza, hassas bölgede birinci öncelikle teşkili planlanan toplam 70 jandarma takımının kurulması planlanmıştır. Buna karşılık, il valiliklerinden gelecek tekliflere göre sürdürülmesi gerekenler belirlenecektir.

Jandarma iç güvenlik birliklerinde emniyet ve asayiş görevlerini daha etkin bir şekilde yerine getirmek amacıyla il valiliklerinin teklifi üzerine fonksiyonlarını kaybeden toplam 18 jandarma takım ve karakolu söndürülmüştür.

Öte yandan Jandarma iç güvenlik birliklerini takviye etmek maksadıyla kritik yerlere toplam 19 yeni jandarma takım ve karakolu teşkil edilerek, Adana, Denizli, Elazığ, Gaziantep, İçel, Malatya, Kahramanmaraş, Ordu, Siirt, Tunceli ve Şanlıurfa'da faaliyete geçirilmiştir.

Bunun yanısıra, suçluların tespit, yakalanma ve takibine sürat, doğruluk, kolaylık sağlamak, gerek suçlu, gerekse asayişe müessir olaylarda istatistiki bilgi elde etmek, ast birlikler ve Jandarma Genel Komutanlığı arasında etkin, süratli komuta kontrol sistemi oluşturmak,

ikmal, tedarik, stok kontrol faaliyetlerini sağlıklı ve süratli bir yapıya kavuşturmak, bütçenin uygulama, takip ve kontrolünü yapmak, personele ait bilgi bankası oluşturmak amacıyla; Jandarma Genel Komutanlığı ile tugay ve bölge komutanlıkları arasında otomatik bilgi işlem ağı kurulması planlanmıştır.

Jandarma Genel Komutanlığı bilgisayar sistemine Jandarma Lojistik Komutanlığı mikro bilgisayara bağlanmış, Jandarma Okul Komutanlığı'na bilgisayar kurulmuştur.

Olağanüstü Hal Bölgesinde Jandarma Asayiş Komutanlığı harekât komutasına göre Kara Kuvvetleri Komutanlığı birlikleri için VHF/ FM üst band telsizi alınmıştır. Jandarma sınır birlikleri için VHF/FM alt bant telsiz cihazları alınmış ve birliklerin büyük bir bölümüne kurulmuştur.

Telli irtibatlardan 1987 yılı içinde 59 uzun devre açılmış, 1987 yılı içinde 33 adet teleks abonesi kiralanarak tabur seviyesine kadar irtibat tesis edilmiştir.

Böylelikle telsiz irtibatları; 64 ilde kurulmuş, sınır birliklerine iki devriye seviyesine kadar alt band telsiz sistemi tesisine başlanılmıştır.

Telli irtibatlardan; planlanan 681 uzun devreden 550 uzun devre, teleks irtibatlarından; planlanan 132 teleks abonesinden 124 adedi hizmete açılmıştır.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

Doğu ve Güneydoğudaki olaylar nedeniyle ve özellikle arazi yapısı helikopter kullanımını mutlak zaruret haline sokmuştur.

Doğu ve Güneydoğudaki olaylar nedeniyle helikopterler bu bölgenin vazgeçilmez araçları olup, özellikle caydırıcı nitelikte silahlı hücum helikopterlerine bölgede mutlak ihtiyaç vardır. Keza; bir operasyon timini olay mahalline bir defada sevk edecek büyük helikopterlere de kesin ihtiyaç duyulmaktadır.

1987 yılı içinde hassas bölgede helikopterlerin konuşlanacağı yerlerde portatif hangar ve yakıt tankları, helikopter portatif ısıtıcısı, güç kaynağı, helikopter telsizi alımı yapılmıştır.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

Araç konusunda ise, 1987 yılı sonu itibariyle 11.411 araç kadrosuna karşılık aynı yıl içinde alınan 500 adet taktik, 300 adet hizmet aracı ile

7.138 araç mevcuduna ulaşılmış olup, harekât kabiliyeti % 63 seviyesindedir.

1987 yılında alımı planlanan özel teçhizat ve malzeme için Olağanüstü Hal Bölgesindeki şartların gerektirdiği modern teçhizattan 1.000 adet subay el dürbünü, 615 adet gece görüş gözlüğü (Komple), 300 çelik yelek, 9.000 adet gaz maskesi, 150 seyyar el projektörü, 900 adet askeri pusula, 5.000 adet aydınlatma fişeği alınmış; 4 adet termal kameranın akreditifi açılmış olup alım safhasındadır.

1987 yılında 31 adet birlik binası inşaatı tamamlanarak hizmete açılmıştır. Keza Olağanüstü Hal Bölgesinde 37 adet birlik binası inşaatına başlanılmış ve bu binalardan Makina Kimya Endüstrisi Kurumu vasıtasıyla yaptırılan 5 adedi tamamlanmış, diğerlerinin ise yapımı sürdürülmektedir.

Jandarma Genel Komutanlığı personelinin atanma hızının hiçbir devlet memurunda görülmediği bir gerçektir. Çoğunlukla 2 - 3 yılda hatta 1 yılda görev yeri değiştirilen subay ve astsubay sayısı çok yüksektir. Bu nedenle lojman sorunu ayrı bir önem taşımaktadır. 1987 yılında toplam 13 projedeki 156 daire için 1 milyar 216 milyon ödenek sağlanmış olup devam eden projelerden 3 adedi, 64 daire 1987 yılı için de tamamlanarak hizmete açılmıştır. Keza hazır bina alımından sağlanan ödenekle 72 daire alınarak hizmete verilmiştir. Böylece lojmanları karşılama oram % 65'e ulaşmış bulunmaktadır.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

Güneydoğu Anadolu sınırlarımızda inşa edilen sınır fiziki güvenlik sistemi için 1987 yılında 3 milyar 150 milyon lira ödenek tahsis edilmiş ve bu ödenekle gerekli kule, dikenli tel, kazık, çelik şerit üstüvane gibi malzemelerin bir kısmı alınmış, keza Nusaybin'de 24 parselin kamulaştırılması gerçekleştirilmiştir. 1985 yılından beri inşaası sürdürülen sistemin son durumu şu şekildedir.

1985yılında; Nusaybin bölgesinde 16 km.lik sınır hattında sistem bütün unsurları ile bitirilmiştir.

1986- 1987 yıllarında Nusaybin doğusunda; Hamam Boğazına kadar devriye yolu ve 250 gözetleme kulesinin dikimi tamamlanmış, aydınlatma Habur bölgesine gelmiştir. Cizre'ye kadar ise tel engel inşaasının büyük bir bölümü tamamlanmış olup, bu bölgede çalışmalar devam etmektedir. Keza, Nusaybin batısında da Yassıtepe Karakoluna kadar (Ceylanpınar) 182 Km. lik sınır hattında devriye yolu açılmış olup, sanat yapılarının inşaası devam etmektedir.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

“En etkili silah iyi eğitilmiş askerdir" “eğitimden yapılan tasarruf daha kötü neticeler doğurur." prensiplerinden hareketle jandarma subay, astsubay, erbaş ve erlerinin; Atatürk İlkelerine gönülden bağlı, Milletine hizmet aşkı ile dolu, mesleğine kendini adamış, Memleket menfaatlerini daima ön planda tutan, kültürlü, sağlam karakterli ve sağlam yapılı fertler olacak şekilde, öncelikle çok iyi bir asker ve kanun ve yönetmeliklere göre kendisine tevdi edilmiş görevleri en iyi şekilde yapacak özellikte yetiştirilmesi esas alınmıştır.

Bu esaslar içerisinde Jandarma; emniyet ve asayişin sağlanması ve kamu düzeninin korunmasını sağlayan görevlerinin yanında, gerektiğinde silahlı kuvvetlerin ayrılmaz bir parçası olarak yurt savunmasında görev alacaktır.

Bu nedenle, ağır koşullardaki sınır birliklerindeki rotasyon eğitimleri etkili olarak uygulanmıştır.

Jandarma eğitim birliklerinin 15 ayrı merkezde bulunmasının iklim, hava, ulaşım, emir-komuta ve denetim yönünden yarattığı güçlükler gözönüne alınarak, eğitim birliklerinin belli bir esas ve takvim dahilinde bir araya getirilmesi çalışmalarına başlanmıştır.

Değişen koşullar gözönünde bulundurularak subay ve astsubayların eğitimine ve tekamülüne özel bir önem verilmiş ve 62 çeşit kurs açılarak, bu kurslarda toplam 500 subay ile 872 astsubay eğitilmiştir.

Tüm birlikler eğitim, atış ve askeri faaliyetler konularında kendi birlik komutanları tarafından devamlı denetlenmekle birlikte ayrıca Jandarma Genel Komutam ve namına Denetleme Kurulu Başkanlığınca da denetlenmektedir.

Mal denetimi ise Jandarma Genel Komutanlığı Ordu Malları Teftiş Kurulları Başkanlığınca yürütülmektedir. 1987 yılında Jandarma Genel Komutanlığı kıt’a ve kumrallarında faaliyet gösteren 152 adet Mal Saymanlığı ile 154 adet ünitenin teftişlerine ilaveten Sahil Güvenlik Komutanlığı bünyesinde faaliyet gösteren 11 adet Mal Saymanlığı ile 10 ünitenin teftişleri yapılmıştır.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

Ülkemizin sosyo ekonomik gelişmesine paralel olarak suç ve suçluların nitelik ve niceliğinde meydana gelen gelişmeler, kırsal alanda

emniyet ve asayiş hizmetlerinin tecrübe ve uzmanlık özelliği olmayan ve kısıtlı hizmet süresi olan erbaş ve erlerle yürütülemeyeceği gerçeğini ortaya çıkarmış ve hizmetlerin daha etkin yürütülebilmesi için müstakil görev ve karar verme yeteneğine sahip, yeterli bilgilerle donatılmış görev yerlerinde uzun süre hizmet yapabilecek uzman personel istihdamım zorunlu kılmıştır.

Bu amaçla, Teşkilata Uzman Jandarma alımını sağlamak üzere yeni bir yasa tasarısı hazırlanmış ve 8 Mart 1988 de Başbakanlığa sunulmuştur. Tasarının kanunlaşması ile birlikte uygulamaya geçilebilmesini sağlamak üzere Uzman Jandarma Okulu ile ilgili çalışmalara devam edilmekte olup, bu yıl içerisinde çalışmaların tamamlanarak Uzman Jandarma temin ve yetiştirilmesine başlanabileceği değerlendirilmektedir.

Jandarmamız açısından 1988 yılında yapılacak diğer çalışmaları ise kısaca şu şekilde özetlemek mümkündür.

Jandarmanın esasen sayıca az subay, astsubay mevcutlarını geliştirmek için, yetiştirme planlarında yapılan artışlar belli bir süre sonra etkisini gösterebilecektir. Bu nedenle yukarıda da açıklandığı üzere kısa, orta ve uzun vadede sorununun çözümünü sağlayacak projeler üzerinde yoğun şekilde çalışılmaktadır ve çalışılmaya devam edilecektir.

Hizmetin gerektirdiği ihtiyaçlar ve önceden kararlaştırılan planlar doğrultusunda 1988 yılı içinde reorganizasyon faaliyetleri sürdürülecektir.

Jandarma Genel Komutanlığınca 1988 yılında Eskişehir, Niğde ve Trabzon İL Jandarma Alay Komutanlıklarına VHF/FM üst band telsiz sistemi tesis edilecek, 22 ve 23 üncü Sınır Tugay Komutanlıklarında VHF/FM alt band telsiz sistemi tamamen kurulacaktır, muhtelif birlikler arasında planlanan 681 uzun hat telli irtibat devresinden geri kalan 131.'inde telli irtibat tesis edilecektir.

Üzerinde özellikle durulan ve Jandarmanın gece çok rahat hareket etmesine imkân sağlayan özel gereç ve teçhizat alınılan 1988 yılı içinde büyük önem taşımaktadır.

Bu yıl 50 adet gece görüş gözlüğü, 4.000 adet gaz maskesi, 5.000 adet çelik başlık, 1.000 adet subay el dürbünü, 12.500 adet fiber başlık alınacaktır.

Ayrıca, 1988 yılında 83 adet tesisin hizmete sokulması planlanmıştır.

1988 yılında inşaatı devam eden 122 dairenin hizmete girmesiyle lojmandan yararlandırılabilecek mevcuda göre lojman karşılama oram %68'e ulaşacaktır.

Nusaybin - Cizre arasındaki sınır kesiminde fiziki güvenlik sistemi inşaat faaliyetleri sürdürülecektir.

1988 yılında Jandarma Genel Komutanlığı bünyesinde ve diğer kuvvetlerde açılacak 105 çeşit kursa, 986 subay, 2297 astsubay katılarak askeri ve mesleki yönden tekamül etmeleri sağlanacaktır.

Ayrıca hizmette başarı ve etkinliği gözlenen özel timlerin yetiştirilmesine devam edilecektir.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

Şimdi de Sahil Güvenlik hizmetlerimiz üzerinde sizlere bilgi sunmak istiyorum.

1987 yılında Sahil Güvenlik Komutanlığımızca yürütülen başlıca faaliyetleri şu şekilde özetlemek mümkündür.

Sahil Güvenlik Komutanlığı botları 34.211 saat devriye seyri icra etmişler ve bu müddet zarfında 8550 adet tekne kontrol edilmiş ve bu teknelerden 299 adedi hakkında kanuni işlem yapılmıştır. Suç türleri itibariyle meydana gelen olaylara bakıldığında,

Ege sahillerinden yurt dışına toplam 13 adet iltica olayı vuku bulmuş ve bu olaylardan, zamanında alınan ihbar sonucu bir olayda iki kişi Sahil Güvenlik botlarınca yakalanmıştır.

İstanbul Boğazı Karaburun mevkiinde iki adet kaçakçılık olayına 1918 sayılı Kanun gereği Sahil Güvenlik botlarınca el konulmuştur.

37 adet kum kosteri yasak sahada kum çıkarmak, 245 adet balıkçı teknesi yasak balık avlamak, eksik evrak ve personelle seyretmek, 4 yolcu motoru, 9 yat ve 4 yük kosteri, aşırı yük, denizi kirletmek ve denizde can ve mal korumaya aykırı hareketten dolayı 1380, 4922, 2634, 815 ve 2872 sayılı Kanunlara muhalefetten adli makamlara teslim edilmişlerdir.

1986 yılına nazaran 1987 yılında denizlerimizde icra edilen devriye seyirlerindeki artışa paralel olarak, kontrol edilen ve hakkında kanuni işlem yapılan tekne miktarında da bir artış mevcuttur. Bu durum ise Sahil Güvenlik Komutanlığı1nın, denizlerimizde devamlı kontrol sağlayan bir kanuni güç olarak varlığını hissettirmesidir.

Ancak, ülkemizin coğrafik yapısı itibariyle reaksiyon süresinin kısa olduğu Ege sahillerinde yurt dışına kaçış olaylarında, 1987 yılı itibariyle 1986'ya göre muayyen bir artış gözlenmektedir.

Bunun nedeninin ise "pişmanlık yasası" nedeniyle yapılan itiraflar sonucu kimliğinin açıklanmasından korkan, eylemlere karışmış şahısların ülkeyi terk etmeye çalışmasından ve İran - Irak savaşı nedeniyle batıya kaçmaya çalışan bu ülkelere mensup kişilerden kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

Uyuşturucu madde yakalamalarında ise azalma görülmektedir.

Bunun da nedeni; güvenlik güçlerinin aldığı etkin önlemler sonucu ülkemiz sınırlarından yapılan uyuşturucu trafiğinin güneye kayması, dolayısıyla yakalama olaylarında bir azalma meydana gelmesidir.

1988 yılında da aynı kararlılıkla Sahil Güvenlik hizmetleri etkin bir şekilde sürdürülecek, Komutanlıkça 1987 yılında başlanan Master Plan çalışmaları 1988 yılında tamamlanacaktır.

Ayrıca bu kuruluşumuzun teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin olarak, çeşitli mevzuat düzenlemeleri de bu yıl içinde gerçekleştirilecektir.

Sayın Başkan,

Plan ve Bütçe Komisyonunun Değerli Üyeleri,

Buraya kadar yaptığım açıklamalarda içgüvenlik hizmetlerimiz konusundaki çalışmalarımıza değinmiş bulunuyorum.

Şimdi de Bakanlığımızın idari yapımıza ve üstlendiği temel kamu hizmetlerine ilişkin olarak yaptığı çalışmalar hakkında bilgi sunmaya çalışacağım.

Yüksek malumlarınız olduğu gibi Bakanlığıma mülki ve mahalli idareler konusunda temel düzenlemeleri yapmak, bunların uygulanmasını sağlamak, izlemek ve devamlı olarak çağın ve ülkemizin ilerlemesine paralel şekilde geliştirmek görevi verilmiş bulunmaktadır.

Bu çalışmalarımızda gözönünde tuttuğumuz ana ilke idaremizin, demokratik sistemin, ekonomik ve sosyal kalkınmamızın istikrar içinde gelişmesine yardımcı olacak şekilde güçlendirilmesidir.

Bu nedenle idari yapı ve mevzuatın toplum ihtiyaçlarına cevap verebilecek hale getirilmesi, yavaş karar almayı önleyen idari yapı ve hukuki esasların gözden geçirilmesi, bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi gerekmektedir.

Nitekim Bakanlığımca bu konularda geçmiş yıllarda, yapılan çeşitli araştırma sonuçlarından da yararlanılarak çalışmalar sürdürülmekte, nüfus, ehliyet, pasaport, evlenme gibi konularda işlemlerin basitleştirilmesi, kolaylaştırılması konularında gerekli düzenlemeler yapılmış bulunmaktadır.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

1987yılı içinde mülki idare sistemimiz açısından ortaya çıkan en önemli gelişme şüphesiz 3392 sayılı Kanunla 103 ilçenin kurulmasıdır.

Bursa, Gaziantep ve Konya belediyelerinin büyük şehir belediyesi haline dönüştürülmesiyle ortaya çıkan 8 ilçeyle birlikte yeni kurulan ilçe sayısı İlle çıkmış bulunmaktadır. Ayrıca 60 yeni ilçe kurulabilmesi için de Yüce Meclisten yetki alınmıştır.

Yeni ilçelerin kurulmasından başlıca amaç hizmetlerin dağılımında kolaylık ve etkinlik sağlanması, kamu hizmetlerinin halkın çok daha yakınma götürülmesidir.

Öte yandan 1987 yılı içinde 17 adet il, ilçe ve bucak sınır anlaşmazlığı çözüme kavuşturularak karara bağlanmış, 29 adet idari bağlılık değişikliği yapılmış, 59 adet yeni köy kurulmuş, 2 adet köyün tüzelkişiliği kaldırılmış, 1 ada ve 17 köy adı değiştirilmiş, 32 adet köy bağlısı tescili yapılmıştır.

Ayrıca 1983 yılında Bakanlığımızca bastırılan "Bayraklar ve Törenler El Kitabı", içinde yer alan mevzuatta büyük oranda değişiklikler yapılmış olması nedeniyle 1987 yılında yeniden bastırılmış tüm valiliklerin ve diğer birimlerin istifadesine sunulmuştur.

1988 yılında da Bakanlığımıza, valiliklerden ve vatandaşlardan intikal eden, ilçe ve bucak kurulması, adlarının değiştirilmesi, sınır, yayla ve mera anlaşmazlıkları, idari bağlılık değişiklikleri, müstakil köy kurulması işlemleri hakkındaki talepler değerlendirilerek gerekli çalışmalar yapılacak, köy ve tabii yer adlarının değişiklik işlemleri devam edecektir. Ayrıca törenler, protokol ve muaşeret kuralları el kitabının hazırlık çalışmalarına devam edilecek, mülki idare birimlerinin ve sınır kararlarının kodlanması için bilgisayara geçilmesine çalışılacaktır.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

Yeni bir uygulama olan "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu" uygulaması ile, idarecilerimizin müşfik ve yardımcı olma vasıfları daha etkin hale getirilmiş, yıllarca yoksul ve çaresiz vatandaşlara yeterli yardımı yapamamanın sıkıntısını yaşayan idareciye, bu hususta geniş hareket kabiliyeti kazandırılarak, ihtiyaç sahipleri Devletin müşfik ve koruyucu kanatları altına alınmıştır.

İl ve ilçelerde kurulan vakıflara ve dolayısıyla mülki idare amirlerinin emirlerine, bulundukları yörenin ihtiyacı olan atölye, kurs, öğ-

renci yurdu, aşevi ve istihdama yönelik projelerin finansmanı için Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun kurulduğu 17.7.1986 tarihinden 31.12.1987 tarihine kadar, bu fondan toplam 103.500.065.473.— TL. aktarılmıştır.

Vakıflardan toplam nakit imkânları, fitre - zekât ve kurban derisi bağışları, mahalli idare payları ve kuruluşundan bu yana fondan aktarılan meblağ ile 130 milyar TL.yı aşmaktadır.

İdarecilerimizin bu konudaki adil ve başarılı çalışmalarını huzurlarınızda bir defa daha belirtmekten memnuniyet duyuyorum.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

Bakanlığım, yaşadığımız çağın teknolojik gelişmelerine ayak uydurmak için gerekli çabaları göstermektedir.

Haberleşme sistemi yeniden ele alınmış, illerimizde telex ve telefax sistemi devreye sokulmuştur.

Bilgisayar kullanımının yaygınlaştırılması prensip olarak kabul edilmiş olup, illerimizde bu konudaki çalışmalar teşvik edilecektir.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

Hükümet olarak mahalli idarelerimize verdiğimiz önem, bugüne kadar gerçekleştirilen yeniden düzenlemelerden de açık bir şekilde anlaşılmaktadır.

Devlet idaresinde milletin en iyi şekilde temsil edilmesi açısından mahalli idareleri demokrasinin alt yapısını tamamlayan en önemli unsur olarak görmekteyiz.

Bu çerçeve içinde geçen sürede yapılan çalışmalar sonucunda mahalli idareler konusunda çok büyük hamleler yapılmış, geniş mali imkânlar sağlanmış, yetkileri arttırılmış, çeşitli mevzuat düzenlemeleri le etkin bir şekilde çalışmaları sağlanmıştır.

Büyük şehirlerimizin sorunlarının çözümü için, üzerinde uzun süreden beri durulan Büyük Şehir Belediye İdaresi iki kademeli bir yapı şeklinde oluşturulmuş, bu konuya özel bir önem verilmiştir.

Öte yandan belediyelerimiz her gün vatandaşla yüzyüze olan, ihtiyaçlarına anında ve en iyi bir şekilde cevap vermesi gereken idarelerdir. Özellikle şehirler toplumun aynası olarak kabul edilirse, şehirlerin

düzenli ve planlı oluşu bir bakıma ülkenin de gelişmişlik seviyesinin bir işareti olarak düşünülebilir.

Bu nedenlerle belediyelerimizin etkin, süratli ve verimli bir şekilde hizmet verebilmeleri için, sorumluluklarına uygun imkân ve kaynaklara kavuşturulmaları ve bunları en iyi ve planlı bir şekilde kullanmalarını sağlayacak tedbirleri almaya, gerekli mevzuat düzenlemelerini yapmaya devam edeceğiz.

Özellikle belediyeler başta olmak üzere mahalli idareler personelinin niteliğini geliştirmek üzere eğitim çalışmaları yapacak bir müessese oluşturulması üzerinde önemle durmaktayız.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

1987 yılında mahalli idareler alanındaki en önemli gelişme şüphesiz İl Özel İdaresi Kanunu ve buna bağlı düzenlemelerdir.

13 mart 1913 tarihinde yürürlüğe muvakkat bir kanun olarak giren ve günümüze kadar gelen "İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu" yeniden ele alınarak, öncelikle ismi "İl Özel İdaresi Kanunu" olarak değiştirilmiş ve günün şartlarına uydurulmaya çalışılmıştır. Ortaya çıkan ihtiyaçların giderilmesi bakımından, özel idareye yeni kamu hizmetleri tevdi edilmiş, karar organlarının görev ve yetki alanı genişletilmiştir.

3360 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak, kanunun uygulanmasına açıklık kazandıran yönetmelikler hazırlanmış,

Bunlardan "İl Özel İdaresi Bütçesinin Hazırlanması, Kabulü ve Onaylanması Hakkında Yönetmelik" 4 Aralık 1987 günlü Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

İl Genel Meclislerinin çalışma esas ve usulleri de, Bakanlığımca onaylanarak 3 Kasım 1987 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan bir diğer yönetmelikle düzenlenmiştir.

Görüldüğü gibi, gerek kanun ve gerekse yönetmeliklerle, il genel meclisi ve daimi encümenin görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma esas ve usulleri açıklığa kavuşturulmuştur.

3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu kaymakamları daha fonksiyonel hale getirmiş, il özel idaresinin ilçe seviyesinde bazı iş ve işlemlerini yürütmek üzere kaymakamlar sorumlu ve yetkili kılınmışlardır.

Böylelikle ilçelerin mahalli ve müşterek ihtiyaçları belediye sınırları dışında "yerinden yönetim" ilkesine uygun olarak ilçe özel idaresi tarafından yerine getirilecektir.

Ayrıca, 3360 sayılı Kanunun 82 nci maddesi uyarınca, İl Özel İdaresi Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Hakkında Yönetmelik hazırlanmış, Sayıştay'ın da görüşü alındıktan sonra, tarafımdan 5 Ocak 1988 tarihinde onaylanarak yürürlüğe konulmuştur.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

Mahalli idarelerimizin personel açısından da desteklenmesi, üzerinde önemle durduğumuz konulardan bir diğeridir.

Bu amaçla, 1987 mali yılında İl Özel İdaresi ve bağlı kuruluşlarında 40, belediyeler ve bunlara bağlı birlikler ile işletmelerinde ise 741 adet sözleşmeli personel çalıştırılması onayı alınmış, il özel idareleri ve bağlıları için 28 adet işçi, 192 adet memur, belediye ve bağlıları için ise 8263 adet işçi ve 7144 adet memur kadrosu ihdas edilmiştir.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

Mahalli idareler konusunda üzerinde durmak istediğim bir diğer konu da fon uygulamalarıdır.

Mahalli İdareler Ortak Fonundan 1987 yılı başından itibaren dağıtılan yardım 19.640.430.050.— TL.dır.

1117 Belediyeye 1159 proje karşılığı olarak 16.357.430.050.— TL. tahsis edilmiştir.

Geriye kalan 3.283.000.000.— TL. Mahalli İdareler Fon Yönetmeliğinin 4 ve 5 inci maddelerine göre köylere yardım yapılmak üzere 67 il özel idarelerine eşit olarak gönderilmiştir.

İl Özel İdareleri Ortak Fonundan ise 1987 yılı başından itibaren dağıtılan yardım miktarı 14.032.222.361.— TL. dir.

Bu miktar sektörler itibariyle

Hizmet Sektörü için :
(383 Adet Proje) ye : 9.489.739.000.—TL.
İmalat Sektörü için :
(60 Adet Proje) ye : 1.606.323.556.— TL.
Tarım Sektörü için :
(32 Adet Proje) ye : 501.962.805.— TL.
Turizm Sektörü için :
(92 Adet Proje) ye : mistir. 2.434.179.000.— TL. olmak üzere dağıtıl-

Ayrıca Muhtaç Asker Aileleri Yardım Fonundan da 1987 yılında 41 belediyeye 264.535.620.— TL. yardım yapılmıştır.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

Bakanlığımızca yürütülen temel kamu hizmetlerinden birisi de Nüfus ve Vatandaşlık hizmetleridir.

Yüksek malumlarınız olduğu gibi son yıllarda adı sık sık duyulan Mernis Projesi ile bu hizmetin modernleştirilmesi yönünde önemli bir adım atılmıştır.

Kısaca Mernis olarak ifade edilen "Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi" nüfus kayıtlarının bilgisayar makinaları ile tutulması ve nüfus hizmetlerinin bu esasa göre yeniden düzenlenmesine yönelik bir projedir.

Mernis projesinin gerçekleştirilmesi ile nüfus kayıtları eksiksiz, yanlışsız ve güvenilir bir hale getirilmiş olacaktır. Bu yoldan vatandaşa daha süratli ve kaliteli hizmet verilmesi, nüfus kütüklerindeki bilgilerden her türlü nüfus ve aile istatistiklerinin elde edilmesi, bu sebeple de nüfus sayımlarının ortadan kaldırılması ve seçmen kütüğü yapılmasına esas olabilecek ön bilgilerin elde edilmesi mümkün olabilecek ve önemli tasarruflar sağlanabilecektir.

1977 yılında başlamış olan bu çok önemli projenin gerçekleştirilmesi için 13.12.1983 tarihinden bugüne kadar Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Teşkilatı bu esasa göre yeniden düzenlenmiş, ana bilgisayar merkezi kurulup faaliyete geçirilmiş, gerekli mevzuat çıkarılmış ve diğer bütün hazırlıklar tamamlanarak uygulama başlatılmıştır. Halen Çankaya, Mamak, Hassa, Reyhanlı, Gülşehir, Hacıbektaş, Ürgüp, Kozaklı, Avanos, Derinkuyu, Mudanya ve Nevşehir merkez ilçelerinde kayıtlı 1.145.912 vatandaşımız bilgisayar ortamına geçirilmiştir.

Ayrıca nüfus kütüklerindeki bilgilerin gözden geçirilerek eksikliklerin tamamlanması amacıyla Türkiye genelinde sürdürülen tarama çalışmaları oranı Aralık 1987 tarihi itibariyle %60'a yükselmiş ve 287 ilçemizde de tamamen bitirilerek kodlama çalışmalarına, yani nüfus kütüklerindeki bilgilerin bilgisayara yüklenmek üzere VGF-99 dediğimiz ara formlara geçirilmesine başlanmıştır. Halen 1010 idari birime ait (Köy veya Mahalle) VGF-99'lar merkeze gönderilmiştir.

Öte yandan, 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununa göre 1 Ocak 1987 - 31 Aralık 1987 tarihleri arasında, 1871 kişi Türk Vatandaşlığına alınmış, 3828 kişiye Türk Vatandaşlığı kaybettirilmiştir. 2910 kişi de izinle Türk Vatandaşlığından çıkmışlardır.

Nüfus ve vatandaşlık hizmetleri alanında 1988 yılında yapılacak çalışmaları ise şu şekilde özetlemek mümkündür.

Mernis Projesi uygulamasının Türkiye genelinde yaygınlaştırılmasına ve geliştirilmesine çalışılacak, bütün nüfus idarelerince sürdürülen tarama çalışmalarına yıl boyunca devam edilecek ve bu çalışmaları bitiren yerlerde kodlama çalışmalarına başlanılacak, kodlama çalışmalarını bitiren ilçeler ise veri tabanına aktarılacaktır.

Ayrıca Nüfus Hizmetleri Hakkında Kanun üzerindeki çalışmalar sonuçlandırılacaktır.

Bu kanunun amacı kamu düzeninin temel dayanağını oluşturan nüfus ve vatandaşlık hizmetlerinin devletin ve vatandaşın bütün ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir düzeye ulaştırılmasını, nüfus kayıtlarının düzgün bir şekilde tutulmasını, hizmette kolaylık, etkinlik ve sürati sağlamaktır.

Kanun, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü merkez ve taşra teşkilatının yapısına, görevlerine, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilişkilerine, nüfus ve vatandaşlık hizmetlerinin düzenlenmesine, yürütülmesine ve geliştirilmesine ilişkin esas ve usul hükümlerini kapsayan yeni bir düzenleme olacaktır.

Bunun yanısıra 403 sayılı Vatandaşlık Kanununun günün şartlarına göre yeniden gözden geçirilmesi çalışmaları da sonuçlandırılacak, vatandaşlık hizmetlerinin, uygulamada görülen aksaklıklar da gözönüne alınarak yeniden düzenlenmesi için gereken gayret gösterilecektir.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

Bakanlığımızın bir diğer önemli görevi de Sivil Savunma hizmetleridir.

Sivil Savunmanın daha etkili bir şekilde hizmet vermesini sağlamak amacıyla çalışmalarımız; Sivil Savunma teşkillerini oluşturan yükümlülerin eğitimleri, teşkilatın personel, araç ve gereç bakımından kuvvetlendirilmesi ve tüm bu hizmet ve faaliyetlerin planlanması konularında sürdürülmektedir.

Sivil Savunma hizmetlerini düzenleyen 7126 sayılı Kanunda, savaşta ve afetlerde yapılacak her türlü acil yardım ve kurtarma hizmetlerinin yükümlülerden meydana gelen ve "Şehir ve Kasaba Sivil Savunma Teşkilleri" diye adlandırılan mahalli sivil savunma kuvvetleri tarafından yerine getirilmesi esas alınmıştır. Bu teşkillerdeki yükümlü perso-

nelin eğitimlerine gerekli önem verilmektedir. 1984 yılında 57 il ve 177 ilçede 48099, 1985 yılında 61 il ve 189 ilçede 54395, 1986 yılında 59 il ve 201 ilçede 57860 yükümlü eğitilmiştir. 1987 yılında da 64 il ve 281 ilçede toplam 77632 yükümlünün eğitilmesi planlanmış olup neticeler 1988 yılı içerisinde alınacaktır.

Bu eğitimler mutad tatbikatlarla pekiştirildiği gibi önceden planlanan örnek tatbikatlarla da yurt çapında sivil savunma hizmetlerinin denenmesi sağlanmaktadır. 1982 yılından bugüne kadar çeşitli illerde 70 adet örnek plan tatbikatı, servis tatbikatı ve itfaiye tatbikatı, 1987 yılında da 2 şehirde sivil savunma servislerinin müştereken katıldığı örnek tatbikat yapılmıştır. 3 şehirde plan, yine 3 şehirde itfaiye tatbikatı gerçekleştirilmiştir.

1987 yılında Sivil Savunmanın tanıtılması, öğretilmesi ve yaygınlaştırılmasına yönelik olarak 5 değişik konulu "Karargâh, Kurtarma, İlkyardım ve Ambulans, Korunma Klavuzları, Sosyal Yardım Servisleri" konularında kısa metrajlı film yapımı gerçekleştirilmiş olup, bunların daha sonra video kasete alınarak illere dağıtımı yapılacaktır.

Ayrıca 1987 yılı içerisinde Sivil Savunmanın tanıtılmasına yönelik 5 ayrı afiş bastırılarak Türkiye düzeyinde dağıtımı yapılmıştır.

Yurdumuzda düşman saldırılarına karşı hassas haberalma sistemi mevcut olup, bu tür tehlike haberlerinin halka ulaştırılması amacıyla 7 büyük ilimizde mevcut olan siren sistemine ilaveten saldırı haberlerinin halka öncelikle ulaştırılabilmesi ve gerekli korunma tedbirlerinin alınabilmesi için "Merkezi Telsizle Uzaktan Kumandalı Elektronik İkaz ve Alarm Sistemi" 5 şehirde kurdurulmuş olup, 12 şehirde daha (Erzurum, Trabzon, Samsun, Kayseri, Gaziantep, Konya, Zonguldak, Karabük, Bursa, Antalya, Adapazarı ve Edirne) bu sistemin kurulması için 1987 yılı içerisinde ASELSAN'la anlaşmaya varılmıştır. Sistemin kuruluş çalışmaları devam etmekte olup, 1988 yılının ilk yarısında teslim alınacaktır.

Sivil Savunmanın araç, malzeme ve teçhizatının yurt çapında tamamlanması çalışmaları 1987 yılında da sürdürülmüş, 1987 yılı içerisinde 8.000 adet fiber başlık ile 200 adet Megafon - Siren'in toplam 60.200.000 liraya alımı gerçekleştirilmiştir.

İl Sivil Savunma Müdürlüklerinin hizmet binası ihtiyacını karşılamak üzere şimdiye kadar 14 adet hizmet binası satın alınmış olup, ayrıca 3 adet hizmet binasının satın alma işlemi sürdürülmektedir. Hâzineye ait arsa temin eden Afyon ve İzmir illerinde hizmet binası in-

şaatı sonuçlandırılmış olup Erzincan, Ordu, Tunceli, Eskişehir, Mardin ve Tekirdağ illerinde de inşaat çalışmaları devam etmektedir.

1988 yılında ise, 7126 sayılı Sivil Müdafaa Kanunu ve bu kanunu değiştiren kanunların bazı maddelerinde değişiklik yapılması ve bazı maddeler eklenmesi hakkındaki kanun tasarısının hazırlanarak Başbakanlığa sunulması ve 3152 sayılı Kanunun 12 nci maddesi gereğince Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkacak yönetmelik şeklinde, Yangından Korunma ve Önleme Tedbirleri Yönetmelik Taslağı hazırlık çalışmaları mevzuat çalışmaları içerisinde yer alacak, Bakanlığımızın uygun göreceği illerde sivil savunma birlikleri kurulacak, Ankara Sivil Savunma Birliği ile yeni kurulan ilçeler için kadro ihdası cihetine gidilecek, il ve ilçelerdeki sivil savunma teşkillerine seçilen yükümlüler ile halkın eğitimine devam edilecek, çeşitli tatbikatlar yaptırılacaktır.

Ayrıca merkezi telsiz uzaktan kumandalı elektronik ikaz ve alarm sisteminin yurt düzeyine yaygınlaştırılması çalışmalarına devam edilecek, sivil savunma hizmetleri ihtiyacı için 1988 yılı içerisinde satın alınacak vasıta, malzeme ve teçhizatın satınalma işlemleri sürdürülecek, Ankara'da kurulmuş olan Ankara Sivil Savunma Birliğinin tesislerinin yapılması çalışmalarıyla, illerdeki sivil savunma hizmet binalarının alımı veya yapımı işlerine 1988 yılında da devam edilecektir.

Sayın Başkan,

Plan ve Bütçe Komisyonunun Değerli Üyeleri;

Bilindiği gibi ülkemizin yönetiminde ana ilke İl Sistemidir. Bu sistemin işleyişinde mülki idare amirlerinin işgal ettiği önemli yer hepimizin yüksek malûmlarıdır.

Her ne kadar mülki idare amirlerinin ana görev ve yetkileri 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda belirtilmiş ise de, görev yapılan yörenin ve zamanın gerekleri, fonksiyonlardan bir kısmını daha öncelikli hale getirmektedir.

Nitekim, idarenin geleneksel yapısı içinde bir zaman emniyet ve asayiş beklentileri, bunlara ait fonksiyonlara önem kazandırmış, idarenin diğer fonksiyonları geri planda kalabilmiştir.

Buna rağmen, bu dönemlerde dahi değerli idarecilerimiz halkın eğitim, yol, su, elektrik gibi temel ihtiyaçlarının giderilmesinde ve toplum kalkınmasında önderlik görevini başarıyla üstlenmiş ve hafızalardaki silinmez yerlerini almışlardır.

Tarihi gelişim içinde; planlı kalkınma dönemine geçilmesi, ülkenin dışa açılması, kitle haberleşme ve ulaşım imkânlarının artması sonucunda ihtiyaç ve isteklerin çeşit ve boyutları da giderek artmaktadır.

Boyutları ve çeşidi artan yatırımların planlama, koordinasyon ve izleme zorunluluğu, dış ilişkilerdeki gelişme ve turizm olayının ülke ekonomisi için taşıdığı büyük önem, mülki idare amirlerinin sosyal ve ekonomik fonksiyonlarını ağırlıklı duruma getirmiş, hatta yeni idareci tipi ve yönetim modeli üzerinde dahi durulmaya başlanmıştır.

Bu durum karşısında, mülki idare amirlerinin yabancılarla ilişkilerde zorlanmayacak ölçüde en az bir yabancı dili bilmeleri ve gerek ekonomik ve gerekse sosyal alanlarda daha geniş hareket kabiliyetine sahip olmaları beklenir hale gelmiştir.

İl ve ilçelerinde çeşitli iktisadi işletmeleri kuran ve bunların yönetiminde görev alan idarecilerimizin okullarda edindiklerinin üzerine, işletme yönetimi ve ekonomiye ilişkin yeni bilgiler eklemelerinin gerekeceği tartışmasız bir gerçektir.

Bu nedenle, Bakanlığımızca, kaymakam adaylarının eğitim programı genişletilmiş, kurs çalışma programları içinde daha önce yer almayan Devlet Sanayi ve Yatırım Bankası, Serbest Bölgeler, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı incelemelerine de yer verilmeye başlanmıştır.

Ekonomik konularda atfedilen ağırlık yanında, meslek mensuplarının bilgi ve görgülerini artırmaları amacıyla yurt dışına gönderilmeleri sağlanmaktadır.

Konuyu rakamlarla ifade etmek gerekirse,

1985 yılında 5 mülki idare amiri 9 ay süre ile,

1986 yılında 20 mülki idare amiri 1 yıl süre ile,

1987 yılında da, 55'i kaymakam adayı olmak üzere 60 mülki idare amiri 1 yıl süre ile yurt dışına gönderilmiştir.

1988 yılında ise, 59'u kaymakam adayı toplam 120 meslek mensubunun yurt dışına gönderilmesi karar altına alınmıştır.

Bu rakamlara, Teftiş Kurulu Tüzüğü uyarınca, inceleme - araştırma amacıyla ve 6 ay süre ile yurt dışına gönderilen mülkiye müfettişleri dahil edilmemiştir.

1984- 1987 yılları arasında gerek Yabancı Diller Eğitim Merkezinde ve gerekse Bakanlığımız Eğitim Dairesi Başkanlığında 77 mülki idare amiri lisan eğitimine tabi tutulmuştur.

1988 yılında ise 34 kişinin eğitimi devam etmektedir.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

Belirttiğim bu konular dahil olmak üzere, 1987 yılında içişleri Bakanlığı olarak hizmet içi eğitim çalışmaları merkez ve illerde yoğun bir

şekilde sürdürülmüştür. Bu çalışmalara 24.772 personel katılmış olup, özellikle mülki idare amirleri yanısıra, belediye başkanları seminerleri, merkez ve illerdeki planlama personeli için düzenlenen kurs ve seminerler bu faaliyetler içinde önem ve özellik taşıyan çalışmalardır.

1988 yılında da eğitim çalışmalarımıza bütçe imkânları nispetinde devam etmek kararındayız. Özellikle bu sene yurt dışına gönderilecek 120 mülki idare amirine üç aylık bir yabancı dil eğitimi verilmesi, mülkiye müfettişi, vali yardımcısı, kaymakam, hukuk işleri müdürü, belediye başkanı gibi yöneticiler başta olmak üzere her kademedeki personel için 35 çeşit eğitim programının öngörülmüş olması konuya verilen önemi ortaya koyacak niteliktedir.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

Bakanlığım, çalışan personelin eğitim ihtiyacı yanında sosyal ve moral ihtiyaçlarını da giderme istek ve gayreti içerisindedir.

Taşrada kaymakam ve vali yardımcısı lojmanı yapım ve alımı hızlandırılmış, Bakanlığımız merkez personeli için ise 308 lojman alınmış, bunlardan 22'si merkez valisi, 38'i mülkiye müfettişi ve 43'ü merkez görevlisi olmak üzere 93 adet lojman mülki idare amirlerine tahsis edilmiştir.

Bu arada; merkez personelimize ve emekli mensuplarımıza hizmet veren doktorlarımızın araç ve gereçleri yenilenmiş, göz tedavi ünitesine gelişmiş teşhis araçları monte edilmiş, ayrıca merkez personelinin çocukları için Yukarı Ayrancı'da bulunan bir lojmanda 50 çocuk kapasiteli çocuk yuvası açılmıştır.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

Müessir ve verimli çalışan bir idarenin yaratılmasında denetim hizmetlerinin taşıdığı önem yüksek malûmlarınızdır.

Bu nedenle 1987 yılında 16 il, 172 ilçe, 363 kasaba teftiş edilmiş, bu teftişler sonucunda 2435 rapor, 735 layiha düzenlenmiş, 8.681.723.630.— TL. kişi borcuna alınmıştır.

Yine aynı yıl içinde yapılan inceleme ve soruşturmalar sonucunda toplam 513 adet rapor ve fezleke düzenlenmiş ve ilgili mercilerine tevdi edilmişlerdir.

Bu teftiş ve soruşturmalar sırasında (31) personel görevden uzaklaştırılmıştır.

1988 yılında ise 23 il, 204 ilçe ve 355 kasabanın genel teftişi yapılacak, mevcut teftiş rehberleri gözden geçirilecek ve Teftiş Kurulunun

çalışmalarına ilişkin yönetmeliklerin yürürlüğe konulmasına ilişkin çalışmalar sürdürülecektir.

Sayın Başkan,

Plan ve Bütçe Komisyonunun Değerli Üyeleri,

İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının çalışmalarına ilişkin bu açıklamalarımdan sonra ve sözlerimi tamamlamadan önce, şimdi de İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının bütçeleri ile fonları hakkında kısaca bilgi vermek istiyorum.

İçişleri Bakanlığı 1988 yılı bütçe tasarısı 132.122.000.000 TL. olarak, 1987 yılı bütçe rakamı olan 29.894.000.000 TL. sına göre %342'lik bir artışa tekabül etmektedir.

Emniyet Genel Müdürlüğü Bütçe Tasarısı 502.200.000.000 TL. olarak, 1987 yılı bütçe rakamı olan 313.603.000.000 TL. sına göre % 60'lık,

Jandarma Genel Komutanlığı bütçe tasarısı ise 264.985.000.000 TL. olarak, 1987 yılı bütçe rakamı olan 163.086.000.000 TL. sına göre % 62'lik bir artış göstermektedir.

Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçe tasarısı da 16.905.000.000 TL. olarak, 1987 yılı bütçe rakamı olan 11.412.000.000 TL. sı karşısında %48'lik bir artışa ulaşmıştır.

Bakanlığımız ve Bağlı Kuruluşları tahsis edilen bütçe ödeneklerini rasyonel bir şekilde kullanarak en iyi hizmet verme düşüncesinde olacaklardır.

Bakanlığımız ve Bağlı Kuruluşlarıyla ilgili olan fonlarımız Sivil Savunma, Mahalli İdareler, İl Özel İdareleri, Muhtaç Asker Ailelerine Yardım ve Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonları olarak 5 adettir.

Bu fonlardan 1988 yılında Sivil Savunma Fonu tarafından 42.892.000.000 TL. Mahalli İdareler Fonu tarafından 31.575.000.000 TL., İl Özel İdareleri Fonu tarafından 20.002.000.000 TL., Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu tarafından 4.682.000.000 TL. ve Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonu tarafından da 2.600.000.000 TL. lık gelir toplanarak harcama yapılacağı tahmin edilmektedir.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler,

Buraya kadar yapmaya çalıştığım açıklamalarla, İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının 1988 mali yılı bütçe teklifleri ile fon teklifleri üzerindeki sözlerimi tamamlamış bulunuyorum.

Beni dinlemek lütfunda bulunduğunuzdan dolayı hepinize şahsım ve bakanlık mensupları adına teşekkür eder, saygılar sunarım.

2 — ATAMALAR

Aralık 1987 - 1 Nisan 1988 tarihleri arasında, ikisi Bakanlar Kurulu Kararıyla olmak üzere beş kararname yayımlanmış ve bu kararnameler le atananlar, görevleri ve görev yerleri aşağıda belirtilmiştir.

• 7 Ocak 1988 tarih ve 19687 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 88/12486 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile;

Emniyet Genel Müdürü Saffet Arıkan BEDÜK Ankara Valiliğine, İzmir Valisi Vecdi GÖNÜL İçişleri Bakanlığı Müsteşarlığına, İçel Valisi Sabahattin ÇAKMAKOĞLU da Emniyet Genel Müdürlüğüne atanmışlardır.

• 12 Şubat 1988 tarih ve 88/12615 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı İle 30 İl Valiliğine yeni atamalar yapılmıştır.

Atamaları yapılanların görev yerleri ve adları şöyledir:

ADI SOYADI	ESKİ GÖREVİ	YENİ GÖREVİ
Erdinç BÜYÜKAKALIN	Çanakkale Valisi	Merkez Valisi
Sami OYTUN	Hatay Valisi	» »
Kemal YALÇIN	Çankırı Valisi	» »
Yücel BÖLGEN	Muğla Valisi	» »
Muhittin KESKİN	Yozgat Valisi	» »
Bekir AKSOY	İçişleri Bakanlığı Personel Gn. Md.	Afyon Valisi
Erol TEZCAN	İçişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı	Antalya Valisi
Ünal ÖZGÖDEK	Niğde Valisi	Aydın Valisi
Tevfik BAŞAKAR	Zonguldak Valisi	Bilecik Valisi
Muzaffer ECEMİŞ	İçişleri Bakanlığı Mahalli idareler Genel Müdürü	Çanakkale Valisi
Alattin TURHAN	Mardin Valisi	Çankırı Valisi
Bahaeddin GÜNEY	Antalya Valisi	Eskişehir Valisi
Hüsnü TUĞLU	Afyon Valisi	Gaziantep Valisi
Hanefi DEMİRKOL	Eskişehir Valisi	Hatay Valisi
Teoman ÜNÜSAN	İller Bankası Genel Müdürü	İçel Valisi
Selami TEKER	Siirt Valisi	Isparta Valisi

ADI SOYADI	ESKİ GÖREVİ	YENİ GÖREVİ
Hasan PAKİR	İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanı	Kars Valisi
Hamdi ARDALI	Emniyet Genel Müdür Yardımcısı	Diyarbakır Valisi
Necati ÇETİNKAYA	Ordu Valisi	Konya Valisi
Aykut OZAN	Aydın Valisi	Mardin Valisi
Erol ÇAKIR	Rize Valisi	Muğla Valisi
Adil YAZAR	Bilecik Valisi	Muş Valisi
Ahmet ÖZYURT	Mülkiye Başmüfettişi	Niğde Valisi
Utku ACUN	Merkez Valisi	Ordu Valisi
Ömer BÜYÜKKENT	Muş Valisi	Rize Valisi
Atilla KOÇ	Bayındır Kaymakamı	Sürt Valisi
Oğuz Kaan KOKSAL	Gaziantep Vali Yardımcısı	Tekirdağ Valisi
Süleyman OĞUZ	Tekirdağ Valisi	Yozgat Valisi
Saim ÇOTUR	Isparta Valisi	Zonguldak Valisi
Hakkı BORATAŞ	Kars Valisi	Uşak Valisi

• 28 Mart 1988 tarih ve 88/34468 sayılı Müşterek Kararname ile (Yeni kurulan 111 ilçenin 31 adedine olmak üzere) 44 Mülki İdare Amirinin ataması yapılmıştır

Bu kararname ile 20 Kaymakam yer değiştirmiş, 12 Vali Yardımcısı Kaymakamlığa, 2 Merkezde görevli Mülki îdare Amiri Kaymakamlığa, 2 Kaymakam Vali Yardımcılığına, 4 Kaymakam başka görevlere atanmak üzere görevden alınmıştır.

Ataması yapılan kaymakamların yeni görev yerleri ve adları aşagıda belirtilmiştir.

ADI SOYADI	ESKİGÖREVİ	YENİ GÖREVİ
Ahmet KAYIR	Hukuk Müşaviri	Ankara Vali Yardımcılığı
Müslim DİRİCAN	Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Daire Başkanı	Yıldırım Kaymakamı
Hüseyin KAYA	Hukuk Müşaviri	Karatay Kaymakamı
Fahri YÜCEL	Adana Vali Yardımcısı	Büyükçekmece Kaymakamı
Mustafa AŞKIN	Kahramanmaraş Vali Yardımcısı	Kağıthane Kaymakamı
Nizamettin YALÇIN KAYA	Çanakkale Vali Yardımcısı	Pendik Kaymakamı
İ. Yaşar UĞURLU	Gaziantep Vali Yrd.	Buca Kaymakamı
Fahri KESER	Zonguldak Vali Yrd.	Meram Kaymakamı

ADI SOYADI	ESKİ GÖREVİ	YENİ GÖREVİ
Özer TURAY	Afyon Vali Yrd.	Osmangazi Kaymakamı
Uğur İNAN	Kastamonu Vali Yrd.	Nilüfer Kaymakamı
Mehmet KIRAN	Tokat Vali Yrd.	Ümraniye Kaymakamı
Ahmet Refik TEKEREK	Mudanya Kaymakamı	Ceyhan Kaymakamı
Necdet ÖZEROĞLU	Pozantı Kaymakamı	Demirözü Kaymakamı
Erdem KIYAK	Erzincan Vali Yrd.	Üzümlü Kaymakamı
İsmail KARA	Çayeli Kaymakamı	Araç Kaymakamı
H. Yavuz KAYA	Hafik Kaymakamı	Arıcak Kaymakamı
Faruk Günay	Feke Kaymakamı	Köse Kaymakamı
Ali SÖZEN	Şefaatli Kaymakamı	Adaklı Kaymakamı
Ekrem AYLANÇ	Koyulhisar Kaymakamı	Yayladere Kaymakamı
Mahmut KILIÇDOĞAN	Sultandağı Kaymakamı	Uzundere Kaymakamı
Cemal YILDIZER	Ordu - Ulubey Kaymakamı	Aydıntepe Kaymakamı
Mustafa TAMER	Ulukışla Kaymakamı	Kovancılar Kaymakamı
Hüseyin İÇTEN	Araç Kaymakamı	Karaçoban Kaymakamı
Mahir DURMAZ	Malatya Vali Yrd.	Battalgazi Kaymakamı
M.Hulisi GÜLŞEN	Yıldızeli eski Kaymakamı	Şaphane Kaymakamı
Mehmet GÜLER	Çankırı. Vali Yrd.	Ayvacık Kaymakamı
Cemalettin SEVİM	Kocaeli Vali Yrd.	Fatih Kaymakamı
A. Hami ARİTÜRK	Ceyhan Kaymakamı	Gaziosmanpaşa Kaymakamı
Yavuz METE	Fatih Kaymakamı	Konak Kaymakamı
Ünal ERDOĞAN	Kilis Kaymakamı	Küçükçekmece Kaymakamı
Alaattin YÜKSEL	Şarköy Kaymakamı	Körfez Kaymakamı
M. Haluk Saygı	Çine Kaymakamı	Selçuklu Kaymakamı
Ruhi KULAN	İzmir Özel İdare Md.	Menderes Kaymakamı
Orhan AYDIN	Gaziosmanpaşa Kaymakamı	Çanakkale Vali Yrd.
Murat, TÜLAY	Ilgaz Kaymakamı	Yozgat Vali Yrd.
Salih GÜRHAN	Gevaş Kaymakamı	Gürgentepe Kaymakamı
0. Derya KADIOĞLU	Kığı Kaymakamı	Kazan Kaymakamı
Ayhan BOYACI	Türkeli Kaymakamı	Murgul Kaymakamı
Ekrem BÜYÜKATA	Meriç Kaymakamı	Eğil Kaymakamı
Mustafa ERKAL	Arapkir Eski Kaymakamı	Kığı Kaymakamı
Ali KOLAY	Hayrabolu Kaymakamı	
Yahya KÜTÜK	Yahyalı Kaymakamı	
Mehmet DÖNMEZ	Karakoçan Kaymakamı	
Hakkı TEKE	Oltu Kaymakamı	

Başka bir göreve atanmak üzere bu görevlerinden alınmalarına 2451 Sayılı Kanunun 2. Maddesi gereğince karar verilmiştir.

• 88/34238 Sayılı Kararname ile;

İzmir Emniyet Müdürlüğüne Bursa Emniyet Müdürü Lütfü TOMUŞ,

Ankara Emniyet Müdürlüğüne İstanbul Emniyet Müdür Yardımcısı Mehmet AĞAR,

Bursa Emniyet Müdürlüğüne Ankara Emniyet Müdürü Ali AKAN

atanmışlardır.

• 88/34422 Sayılı Kararname ile;

Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Necmettin DEMİRTEL Emniyet Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığına,

Emniyet Genel Müdür Yardımcılıklarına, Tokat Emniyet Müdürü Mehmet GÜNDOĞDU, İçel Emniyet Müdürü Hüseyin ÇAPKIN ile Emniyet Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Muharrem TOZÇÖKEN atanmışlardır.

Başka bir göreve tayin edilmek üzere Merkez Emniyet Müdürlüğüne atananlar;

Afyon Emniyet Müdürü Mithat ŞAHİN,

Bitlis Emniyet Müdürü Mustafa ÜSTÜN,

Balıkesir Emniyet Müdürü İ. Hakkı ARIKAN,

Erzincan Emniyet Müdürü S. Bahadır ONAT,

Erzurum Emniyet Müdürü M. İlhan LOSTAR,

Isparta Emniyet Müdürü Reşat VURAL,

Kastamonu Emniyet Müdürü Ulvi KÖREZLİOĞLU,

Kırklareli Emniyet Müdürü Edip BULUT,

Çanakkale Emniyet Müdürü Yusuf UZAR,

Muş Emniyet Müdürü Oral ÇIĞ,

Siirt Emniyet Müdürü Mustafa TATAR,

Van Emniyet Müdürü Ferdi ERZAİM,

Zonguldak Emniyet Müdürü M. Mete ALTAN,

Tekirdağ Emniyet Müdürü Abdullah SELVİ,

Nevşehir Emniyet Müdürü Yücel TUTKUN.

İl Emniyet Müdürlüklerine atananlar ise şunlardır :

Ağrı Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Genel Müdürlüğü Şube Müdürü Celil ATEŞ, Aydın Emniyet Müdürlüğüne, Rize Emniyet Müdürü Aslan ŞAROĞLU, Bitlis Emniyet Müdürlüğüne, Gaziantep Emniyet Şube Müdürü Necdet HAVALI, Bolu Emniyet Müdürlüğüne, Kırşehir Emniyet Müdürü Ahmet ERYÜKSEL, Burdur Emniyet Müdürlüğüne, Gaziantep Emniyet Müdürü Şükrü Nail ATALAY, Çanakkale Emniyet Müdürlüğüne, Tunceli Emniyet Müdürü Celal ŞİRİNTERLİKÇİ, Denizli Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Hasan Hüseyin BALAK, Elazığ Emniyet Müdürlüğüne, Ankara Polis Koleji Müdürü Salih Zeki YİĞİT, Erzincan Emniyet Müdürlüğüne, Uşak Emniyet Müdür Yardımcısı Saadettin KIRTAŞ, Gaziantep Emniyet Müdürlüğüne, Ordu Emniyet Müdürü Tezcan ÖZKANLI, Giresun Emniyet Müdürlüğüne, İstanbul Emniyet Şube Müdürü Bülent ORAKOĞLU, Gümüşhane Emniyet Müdürlüğüne, Antalya Emniyet Şube Müdürü Ramazan ER, Hakkâri Emniyet Müdürlüğüne, Ordu Emniyet Müdür Yardımcısı A. Behiç DEMİRER, Kırklareli Emniyet Müdürlüğüne, Hakkâri Emniyet Müdürü Naci YURTMAN, Muş Emniyet Müdürlüğüne Ankara Emniyet Şube Müdürü Osman Sırrı MACİT, Kastamonu Emniyet Müdürlüğüne, Manisa Emniyet Müdürü Turan KOZAN, Kırşehir Emniyet Müdürlüğüne, Trabzon Emniyet Müdürü Şakir ERTEM, Malatya Emniyet Müdürlüğüne, Ağrı Emniyet Müdürü Hasan ÖZDEMİR, Manisa Emniyet Müdürlüğüne, Malatya Emniyet Müdürü Hüdaverdi BIYIKLI, Nevşehir Emniyet Müdürlüğüne, Gümüşhane Emniyet Müdürü Refik YILDIRIM, Ordu Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Ertuğrul OĞAN, Rize Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Genel Müdürlüğü Şube Müdürü M. Kasım BAŞKÖY, Siirt Emniyet Müdürlüğüne, Antalya Emniyet Şube Müdürü İsmail BARDAKÇI, Tekirdağ Emniyet Müdürlüğüne, Bolu Emniyet Müdürü Nevzat KAYNAK, Tokat Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Turan GENÇ, Kars Emniyet Müdürlüğüne, Aydın Emniyet Müdürü Özcan ATALAY, Trabzon Emniyet Müdürlüğüne, Yozgat Emniyet Müdürü Asaf ÇALIŞKAN, Tunceli Emniyet Müdürlüğüne, Bursa Emniyet Şube Müdürü Ahmet DEMİR, Van Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Genel Müdürlüğü Polis Başmüfettişi Yalçın ÇİZEN, Yozgat Emniyet Müdürlüğüne, Antalya Emniyet Şube Müdürü Yalçın EROKTAY, Zonguldak Emniyet Müdürlüğüne, İzmir Emniyet Müdür Yardımcısı Tuncay KALABAK, Afyon Emni-

yet Müdürlüğüne, İçel Emniyet Şube Müdürü İsmail KARAMAN, Balıkesir Emniyet Müdürlüğüne, Elazığ Emniyet Müdürü Mehmet CANSEVEN, Diyarbakır Emniyet Müdürlüğüne, Denizli Emniyet Müdürü Necdet MENZİR, Isparta Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Ali SAKALLI, İçel Emniyet Müdürlüğüne, Kars Emniyet Müdürü Adnan ESER.

3 — BAKANLIĞIMIZCA GERÇEKLEŞTİRİLEN EĞİTİM FAALİYETLERİ

Aralık 1987-31 Mart 1988 tarihleri arasında Bakanlığımızca bazı eğitim faaliyetleri düzenlenmiş ve bu faaliyetlere aşağıda yer verilmiştir.

- **73. Dönem Kaymakamlık Kursu**

5 Ocak 1988 tarihinde başlayıp, 1 Haziran 1988 tarihine kadar devam edecek olan kursa 59 Kaymakam Adayı katılmaktadır.

Adaylar Kursta;

— İl İdaresi Kanununa göre Vali ve Kaymakamların görev, yetki ve sorumlulukları,

— İçişleri Bakanlığımın teşkilatı ve görevleri,

— Devlet Memurlarının ödevleri, sorumlulukları, haklar ve yasaklar,

— Belediye idarelerinin görevleri, organlar ve yetkileri,

— Nüfus Kanunu ve diğer Nüfus Mevzuatı Hükümlerinin uygulanması ve Mülki İdare Amirlerine düşen görevleri,

— Özel İdare bütçesinden diğer kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan yardımlar,

— Sayıştay'ın statüsü, kuruluş amacı ve görevleri,

— Danıştay'ın idari görevleri,

— Atatürkçülük, Atatürk İlke ve İnkılapları,

— Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu, polisin adli ve idari görevleri,

gibi konuları işlemektedirler.

Kursiyer kaymakam adayları ayrıca, Eğitim Daire Başkanı A. Turan BOZKIR'ın başkanlığında, 21 - 30 Mart 1988 tarihleri arasında, 73. Dönem Kaymakamlık Kurs Programı gereği, uygulamaları yerinde görmek amacıyla Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'ne bir gezi yapmışlardır.

73. Dönem Kaymakamlık Kursuna katılan Kaymakam Adaylarının isimleri aşağıdaki listede belirtilmiştir.

73. Dönem Kaymakamlık Kursuna Katılan Kaymakam Adaylarının İsim Listesidir

Sıra No.	Adı ve Soyadı	İli
1	Abdullah KALKAN	NEVŞEHİR
2	Abdullah Recai AKALAN	AFYON
3	Abdulkadir YAZICI	SAKARYA
4	Adnan ÖZDEMİR	BİLECİK
5	Ahmet GÖÇERLER	EDİRNE
6	Ahmet GÖRÜCÜ	ÇANKIRI
7	Ahmet Mithat KUŞADALI	DİYARBAKIR
8	Ahmet Şahin ÖZCAN	ELAZIĞ
9	Ali EKİCİ	DENİZLİ
10	Ali Yener ERCİN	BURDUR
11	Aslan KÜTÜK	KIRŞEHİR
12	Aydın Nezih DOĞAN	SAMSUN
13	Bülent SAVUR	KOCAELİ
14	Can DİREKÇİ	MARDİN
15	Cemil AKSAK	ADANA
16	Cengiz CANTÜRK	İÇEL
17	Ekrem ÇALIK	ERZİNCAN
18	Hacı İbrahim TÜRKOĞLU	KONYA
19	Hakkı UZUN	TOKAT
20	Hamit YÜKSEL	SİNOP
21	Hulusi DOĞAN	ADANA
22	Hüseyin AKSOY	TRABZON
23	Hüseyin Avni MUTLU	KOCAELİ
24	İbrahim KAPALIKAYA	ÇORUM
25	İrfan BALKANLIOĞLU	KIRKLARELİ
26	İsmail GÜNDÜZ	NEVŞEHİR
27	İsmail GÜR	BOLU
28	İlhan Aydın ERBUL	SİNOP
29	İzzet ERCAN	UŞAK
30	Kasım ESEN	AFYON
31	Kasım Fikret DAYIOĞLU	SAMSUN
32	Mehmet AYDIN	DİYARBAKIR

33	Mehmet ÇETİN	BİTLİS
34	Mehmet KILIÇLAR	SAMSUN
35	Mete GÜRBÜZ	BİLECİK
36	Metin YAHŞU	ADANA
37	Mevlüt ATBAŞ	KARS
38	Mevlüt BİLİCİ	ESKİŞEHİR
39	Muammer EROL	TEKİRDAĞ
40	Musa KÜÇÜKKURT	AYDIN
41	Mustafa GÜLER	ELAZIĞ
42	Mustafa Hulusi ARAT	İZMİR
43	Nusret DİRİM	ANTALYA
44	Orhan ÖZTÜRK	MUĞLA
45	Osman BULGURU	MUĞLA
46	Ömer KARAMAN	ERZURUM
47	Özdemir ÇAKAÇAK	MANİSA
48	Rıdvan AYDIN	İZMİR
49	Rıza YILMAZ	ESKİŞEHİR
50	Sabit KAYA	ESKİŞEHİR
51	Selim ÇEBİROĞLU	KIRŞEHİR
52	Seyfullah HACIMÜFTÜOĞLU	TRABZON
53	Tahir DEMİR	KIRKLARELİ
54	Turhan AYVAZ	ÇANKIRI
55	Veysel DALMAZ	MANİSA
56	Yener YÜKSEL	ISPARTA
57	Zikri ŞAHİN	ORDU
58	Osman EKŞİ	KIRŞEHİR
59	İ. İbrahim BİLGİÇ	ANKARA

- **Bakanlık Merkez Staj Programı**

28 Mart 1988 tarihinde 75. Dönem Kaymakamlık Kursuna katılacak olan 59 kaymakam adayına “İngilizce" ağırlıklı “Bakanlık Merkez Stajı" başlatılmıştır. Bu staj programı 3 ay süreli olup, 24 Haziran 1988 günü sona erecektir.

- **3. Dönem Yabancı Dil Kursu**

Eğitim Dairesi Başkanlığında, 1 Şubat 1988 tarihinde Mülki İdare Amirlerinin yabancı dil bilgilerini artırmak amacıyla başlatılan ve 1 Vali Yardımcısı ile 26 Kaymakamın katıldığı “İngilizce Yabancı Dil Kursu" Haziran ayı sonuna kadar devam edecektir.

Kursa katılan personelin adları aşağıdaki listede belirtilmiştir.

3. Dönem Yabancı Dil Eğitimine Katılan Personele Ait Liste

Sıra No.	Adı - Soyadı	Görevi	İli	İLÇESİ
1	Mesut SARIKAYA	Kaymakam	ÇORUM	Osmancık
2	Mithat DUMANLI	Kaymakam	KIRŞEHİR	Çiçekdağı
3	Amir ÇİÇEK	Kaymakam	NİĞDE	Çamardı
4	Mustafa TAMER	Kaymakam	NİĞDE	Ulukışla
5	Yılmaz AYDOĞAN	Kaymakam	ADANA	Karaisalı
6	Mehmet YILMAZ	Kaymakam	ADANA	Düziçi
7	Hasan KARATAŞ	Kaymakam	AMASYA	Suluova
8	Hasan DURUER	Kaymakam	SİVAS	Kangal
9	Hüseyin A. COŞ	Kaymakam	ORDU	Akkuş
10	Atilla ÖZDEMİR	Kaymakam	ANKARA	Nallıhan
11	Candan EREN	Kaymakam	KAYSERİ	İncesu
12	Yılmaz YOLCU	Vali Yard.	ERZURUM	—
13	M. Ali ÖRNEK	Kaymakam	YOZGAT	Boğazlıyan
14	Mahmut ÖKLÜ	Kaymakam	AYDIN	Koçarlı
15	Hüseyin BAŞKAYA	Kaymakam	BOLU	Yığılca
16	Muzaffer ÖZTÜRK	Kaymakam	KONYA	Kadınhanı
17	Mustafa TAŞ	Kaymakam	KASTAMONU	Devrekâni
18	Şemsettin UZUN	Kaymakam	ORDU	Perşembe
19	Salih ÇAĞLAYAN	Kaymakam	YOZGAT	Çekerek
20	Hakkı ÜNAL	Kaymakam	ZONGULDAK	Eflani
21	Mehmet BAŞKÖY	Kaymakam	SAMSUN	Kavak
22	Recep SANAL	Kaymakam	İÇEL	Gülnar
23	Serdar İĞDELER	Kaymakam	KONYA	Karapınar
24	Abdulkadir ATALIK	Kaymakam	MALATYA	Darende
25	Aziz İNCİ	Kaymakam	ANTALYA	Finike
26	Ahmet ERTÜRK	Kaymakam	SİNOP	Durağan
27	Yusuf GÜNEY	Kaymakam	RİZE	Pazar

Bakanımız Doç Dr. Mustafa Kalemli Sivil Savunma Temel Eğitim Kursunun Açılışını Yaptı. Ankara Sivil Savunma Birliği Tatbikatım İzledi.

Sivil Savunma Teşkilatına açıktan atanan aday memurlar için 20 Ocak-8 Nisan 1988 tarihleri arasında düzenlenen 'Sivil Savunma Temel Eğitim Kursu'nun açılışı ile Ankara Sivil Savunma Birliği tarafından yapılan tatbikatı, Bakanımız Doç. Dr. Mustafa Kalemli ile Bakanlık üst düzey yetkilileri izlediler.

Kurs açılışı ve tatbikat öncesi Bakanımıza bir brifing verilerek sivil savunma konusunda şimdiye kadar verilen hizmetler ve geçirdiği aşamalar anlatıldı.

Daha sonra Kursun açılışını yapan Bakanımız Sivil Savunmanın yurt çapında yaygınlaştırılması gerektiğini belirterek “Bu yıldan itibaren Avrupa ülkeleri ile olan Sivil Savunma işbirliği ve teknolojik yardımlaşma çalışmalarına ağırlık vereceğiz." dedi. İkaz ve alarm sistemlerine önem verildiğini, telsizle uzaktan komutalı elektronik siren sisteminin süratle tüm illerimize yaygınlaştırılacağını, tüm il ve ilçelerin telsiz, telefaks cihazlarıyla donatılacağını da söyleyen Bakanımız, “Kısa zamanda bütün iller hizmet binalarına kavuşacaklardır" dedi.

Eğitim ve tatbikatlar üzerinde önemle durulacağını, son derece hassas bir bölgede bulunan ülkemizde, düşman taarruzları ve afetlerde can ve mal kaybını en aza indirebilecek sivil savunma teşkilatının ve sivil savunma teşkillerinin görevini iyi bilen, iyi yetiştirilmiş personelden ve yükümlülerden oluşturulmasının hayati bir önem taşıdığını vurgulayan Bakanımız Doç. Dr. Mustafa KALEMLİ, aday memurlara kurs'ta ve görev yerlerinde üstün başarılar diledi.

Daha sonra eğitim alanında yapılan Birlik Tatbikatında; düşman taarruzlarında, doğal afetlerde ve büyük yangınlarda yapılacak kurtarma, acil yardım, ilkyardım ve sosyal yardım hizmetleri Birlik personelince sergilendi. Bakanımız Mustafa KALEMLİ çok başarılı geçen tatbikattan dolayı memnun olduğunu belirterek “Bir iki ilde daha Sivil Savunma Birliği kurulması için gerekli çalışmalar yapılacaktır.” dedi.

76 kişinin katıldığı Aday Memurlar Temel Eğitim Kursu 8 Nisan 1988 tarihine kadar devam edecektir.

4 — DİĞER HABERLER

• Sivil Savunma Teşkilatının Kuruluşunun 29 uncu Yıldönümü Kutlandı

Savaşta ve afetlerde halkın can ve mal kaybını en aza indirmek amacını güden Sivil Savunma Kanunu’nun yürürlüğe girdiği 28 Şubat 1959 yılından bu yana, 29 yıl geçmiş bulunmaktadır.

Kuruluş yıldönümü nedeniyle Sivil Savunma Genel Müdürü Yusuf Ziya GÖKSU ile birlikte bir heyet, Bakanımız Doç. Dr. Mustafa KALEMLİ ile Müsteşarımız Vecdi GÖNÜL'ü makamında ziyaret etmişler ve kendilerine günün anısını belirten bir Şilt sunmuşlardır.

Aynı gün televizyonda Sivil Savunma konusunda gerçekleştirilen bir film yayınlanmıştır. Ayrıca Sivil Savunma Kolejinde gerçekleştirilen tatbikat da, Bakanlığımız üst düzey yetkilileri tarafından izlenmiştir.

• Mernis Proje Çalışmaları

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünce yürütülmekte olan Mernis Projesi, bilindiği gibi bütün yurtta nüfus kütüklerindeki bilgilerin bilgisayara aktarılmasını amaçlamaktadır.

Bu amaca esas olmak üzere tarama çalışmaları Mart 1988 tarihi itibariyle % 70 oranında bitirilmiş ve tarama çalışmaları bitirilen 331 ilçenin 135'inde kodlama çalışmaları sürdürülmektedir.

1097 idari birimde kodlama çalışmaları bitirilmiş olup, 51 ilçede kayıtlı 2.181.481 vatandaşımızın kayıtları bilgi işlem ortamına geçirilmiştir.

Ayrıca, nüfus cüzdanlarının merkezden bilgi - işlem makinaları ile verilmesi amacıyla gerekli çalışmalar sürdürülmektedir. Bu konuda Hacettepe Üniversitesi'nce hazırlanan rapor incelenmiş ve konu bir karara bağlanmak üzere Bakanlık Encümeninde görüşülmeye hazır duruma getirilmiştir.

• 11. Dönem Belediye Başkanları Semineri Yapıldı

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), 29 Şubat - 11 Mart tarihleri arasında 11. Dönem Belediye Başkanları Semineri düzenledi. On iş günü süren seminere 16 belediye başkanı katıldı. Böylece nüfusu 10.000'in altındaki belediyelerin başkanlarına yönelik olarak 1984 yılından bu yana düzenlenmekte olan seminerlere katılan belediye başkanı sayısı 415'e ulaştı.

29 Şubat 1988 Pazartesi günü yapılan açılış törenine İçişleri Bakanı Mustafa KALEMLİ, Bayındırlık ve İskân Bakanı Sefa GİRAY, Devlet Bakanları Kazım OKSAY, Cemil ÇİÇEK, bazı üst düzey yöneticiler ile üniversite temsilcileri katıldı. Konuşmacılar yerel yönetimlerde son gelişmeler ile yapılması düşünülen düzenlemeler üzerinde durdular. Konuşmalarda vurgulanan ortak nokta ise bugüne dek boşluğu TODAİE tarafından doldurulmaya çalışılmış olan bir "Yerel Yönetimler Enstitüsü'nün kurulmasının ivedi bir zorunluluk durumuna geldiği konusuydu.

Belediye başkanları seminer süresince TODAİE öğretim görevlileri ile İçişleri, Maliye ve Gümrük, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, İller Bankası, Vakıflar, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nden görevlendirilen üst düzey sorumlularca verilen konferanslara katılarak bilgi alışverişinde bulundular. İçişleri Bakanlığı seminere yedi konuşmacı ile katılarak, Belediye Kanunu'nun uygulanması, belediye bütçeleri ve gelirler, personel

sorunları ile belediye personel mevzuatı, alım-satım uygulamaları, özlük hakları ve organlık sıfatlarını yitirmeleri, İçişleri Bakanlığının belediyelere yardım alanları, koşulları, nitelikleri gibi uygulamaya yönelik konuları gündeme getirdi. Diğer konuşmacılar kuramlarının belediyelerle ilişkileri ve sorunlar üzerinde durdular. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı imar hizmetleri, İller Bankası belediyelere sunduğu mali ve teknik hizmetlerin, Vakıflar Bankası îmar planlarında vakıf taşınmazlarının değerlendirilmesinde ortaya çıkan sorunlarla çözüm yolları üzerinde durdu. Çevre soranları konulu konferans ise küçük belediyelerin çağdaş ve önemli görevlerinden biri olarak seminere değişik bir boyut getirdi. Ayrıca başkanların yerinde inceleme yapmaları, gözlemlerde bulunmaları için Ankara belediyelerine geziler düzenlendi. 11 Mart Cuma günü yapılan kapanış töreninde belediye başkanlarına sertifika verildi.

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi, Türkiye'de nüfusu 10.000'in altında 1491 belediyenin bulunduğunu, bunun ise toplam belediye sayısının dörtte üçü olduğunu belirterek, hizmetlerinin henüz amaçlanan sayıda belediyeye ulaşmadığını, gerçekleştirdikleri seminerleri aynı hızla ve küçük belediyelerin en azından önemli bir bölümüne ulaşıncaya dek sürdüreceklerini bildirdi.

• Basımı Gerçekleştirilen Yayınlar

— Planlama Yönetimi

(Türkiye'de A.P.K. Birimleri uygulaması)

Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığında Daire Başkanı Dr. Tayfur ÖZŞEN tarafından yazılan bu kitapta merkezi idare, merkezi idarenin taşra yönetimi ve mahalli idare kuruluşları seviyesindeki planlama teşkilatlanmaları İncelenmekte ve özellikle A.P.K. Birimleri üzerinde durulmaktadır.

Kitabın basımı ve dağıtımı A.P.K. Kurulu Başkanlığınca gerçekleştirilmiştir.

— Mülkiye Müfettişlerinin 1986 - 1987 Kış Dönemi İnceleme - Araştırama Raporları

Mülkiye Müfettişleri ve Mahalli İdareler Kontrolörlerinin yapmış oldukları teftiş ve soruşturma hizmetlerinin yürütümü sırasında, hızla değişen mevzuat nedeniyle uygulamada farklılıklar ortaya çıkmaktadır.

Bu nedenle 17-19 Haziran 1987 tarihleri arasında Ankara'da yapılan yıllık toplantı ile 1986 - 1987 Kış dönemi toplantılarında İstanbul ve

İzmir'de görev yapan denetim elemanlarının hazırlamış oldukları inceleme - araştırma raporları tartışılmış ve sonuçları Teftiş Kurulu Başkanlığınca "Mülkiye Müfettişlerinin 1986- 1987 Kış Dönemi İnceleme - Araştırma Raporları" adlı kitapta değerlendirilmiştir.

Kitabın basımı A.P.K. Kurulu Başkanlığınca gerçekleştirilmiş olup dağıtımı yapılmıştır.

• Olağanüstü hal mevzuatı ve uygulamaları ile hizmetlerde işbirliği ve koordinasyon konularını görüşmek üzere 2-3 Şubat 1988 tarihlerinde İstanbul'da İçişleri Bakanı Doç. Dr. Mustafa KALEMLİ'nin Başkanlığında olağanüstü Hal Bölge Valisi, Jandarma Asayiş Komutanı ve Bölge kapsamına dahil il valileri ile mücavir il valilerinin ve olağanüstü hal uygulamasına devam edilen İstanbul Valisinin, Emniyet Genel Müdürü ile Jandarma Genel Komutanlığı ilgilileri ile Bakanlık ilgililerinin katıldığı valiler toplantısı yapılmıştır.

Bu toplantıda, olağanüstü hal mevzuatı ile 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ihdas edilen Olağanüstü Hal Bölge Valiliğinin 6 aylık uygulamaları ve İstanbul'daki uygulamalarla genel emniyet ve asayiş durumu gözden geçirilerek değerlendirmeye tâbi tutulmuş, alınması gerekli ek tedbirler üzerinde durulmuştur.

• İRAN İslam Cumhuriyeti İçişleri Bakan Yardımcısı Sayın Seyyet Muhammet SADR Başkanlığındaki bir İRAN heyeti 22 Şubat 1988 günü ülkemize gelmişler, İçişleri Bakanı Sayın Doç. Dr. Mustafa KALEMLİ ve Sayın M. Vecdi GÖNÜL u ziyaret etmişlerdir.

Şubat 1988 salı günü Ankara Büyükelçisi ve diğer ilgililerinde katılmasıyla oluşan İRAN Heyeti İçişleri Bakanlığında Müsteşar Sayın M. Vecdi GÖNÜL Başkanlığında Emniyet Genel Müdürü, Jandarma Genel Komutanlığı Kurmay Başkanı, Dışişleri Bakanlığı Konsolosluk, Hukuk ve Sosyal İşler Genel Müdürü, Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürü ve diğer ilgililerden meydana gelen heyet, iki ülke arasındaki güvenlikle ilgili konuları ele almak üzere toplanmışlardır.

Görüşmelerde;

— Müşterek sınırımızdaki yasa dışı geçişler,
— Terörizmle mücadelede işbirliği,
— Türkiye ile İran arasında güvenlik işbirliği protokolü,
— Suçluların iadesi,
— Hudut makamları arasında işbirliği konuları ele alınmıştır.

- Personel Genel Müdürlüğünce Bakanlığımız personelinin özlük ve sicil dosyalarındaki bilgilerin bilgisayarlara işlenmesi çalışmaları başlatılmış bulunmaktadır.

Bu çalışmalardan ilki Mülki İdare Hizmetleri sınıfına ait dosyaların bilgisayar formlarına işlenmesi olup, konuya ilişkin çalışmalar tamamlanmıştır.

Genel İdare Hizmetleri sınıfına ait bilgilerin işlenmesi içinse çalışmalar sürdürülmektedir.

- Bakanlık Arşivindeki evrakların yangın, toz ve haşerelerden korunması amacıyla 1986 yılında başlanan yenileme çalışmalarının önemli bir bölümü 1987 Aralık ayında tamamlanmıştır.
- Bakanlığımız personeline lojman olarak tahsis edilmek üzere Dikmen Sokullu Ninni Sokakta 16 Dairelik bir bina satın alınmıştır.
- Mart 1988 ayı içerisinde Sivil Savunma Genel Müdürlüğü fonundan iki servis otobüsü alınmış ve Bakanlık personelinin hizmetine sunulacak otobüs sayısı toplam 10 adete çıkarılmıştır.
- 3391, 3392 ve 3399 sayılı Kanunlarla 111 adet yeni ilçe kurulmuştur.

Yeni kurulan bu ilçeler için 1337 adet kadro alınmış ve vize işlemlerine başlanılmıştır.

Personel Genel Müdürlüğünden edinilen bilgiye göre bu kadrolardan 982 adedine ve diğer il ve ilçelerden boş olan 947 adet kadroya açıktan tayin izni istenilmiştir. İzin sonucunda gerekli atamalar Valilik ve Kaymakamlıklarca yapılacaktır.

MEVZUAT BÖLÜMÜ

1 ARALIK 1987 - 29 ŞUBAT 1988 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ GAZETEDE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT

(KRONOLOJİK FİHRİST)

Haydar ÖZTÜRKÇÜ
APK Uzman Yardımcısı

I. KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin Tarihi	Yayınlandığı Resmi Gazetenin Sayısı
31.12.1988	3405	1988 Mali Yılı Genel ve Katma Bütçeleri Kanunlaşıncaya Kadar Devlet Harcamalarının Yapılmasına ve Devlet Gelirlerinin Tahsiline Dair Kanun	31.12.1988	19688
28.1.1988	3406	Tahsil Edilemeyen Hazine Alacaklarının Silinmesi Hakkında Kanun	3.2.1988	19714
25.2.1988	3411	İşkencenin ve Gayriinsani ya da Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanım	26.2.1988	19737 Mükerrer

II.KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin Tarihi	Yayınlandığı Resmi Gazetenin Sayısı
11.7.1987	KHK/291	Bazı Kanunlarda Madde Numaralarının Değiştirilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	2.12.1987	19652
23.10.1937	KHK/299	Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında 285 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 4 üncü	4.12.1987	19654

		Maddesinin İkinci Fıkrasına Bir Bent Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname		
28.12.1987	KHK/304	Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 237 Sayılı Kanım Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	31.12.1987	19681
7.1.1988	KHK/309	657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun Değişik 112 nci Maddesine Bir Fıkra Eklenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	13.1.1988	19693
15.1.1988	KHK/312	3056 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 21 inci Maddesine Bir Fıkra Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname	29.1.1988	19709
14.1.1988	KHK/310	Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	5.2.1988	19716
14.1.1988	KHK/311	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile ilgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	29.2.1988	19740

III— BAKANLAR KURULU KARARLARI

			Yayınlandığı Resmî Gazetenin	
Tarihi	**Sayısı**	**Konusu**	**Tarihi**	**Sayısı**
5.11.1988	87/12292	60 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınması Kararı	2.12.1988	19652
25.10.1987	87/12174	Muhtarlar Derneği Adında Türkiye Kelimesinin Kullanılmasına Dair Karar	4.12.1987	19654
5.10.1987	87/12170	Tebligat Nizamnamesinin Adı ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Karar	5.12.1987	19655
18.12.1987	87/12427	Van gölü ve Çevresi Vilayetler Birliğinin Kurulmasına İzin Verilmesine Dair Karar	30.12.1987	19680

16.12.1987	87/12487	Türk Vatandaşlığına Alınma Kararı	2.1.1988	19682
7.1.1988	88/12493	Kamu Konutlarının 1988 Yılı Kira Birim Bedellerinin Tespitine İlişkin Kararın Değiştirilmesine Dair Karar	9.1.1988	19639
11.12.1987	87/12437	143 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınması Kararı	21.1.1988	19701
11.1.1988	87/12500	746 Kişiye Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesi, Bir Kişi Hakkındaki Hükmün İptali Hakkında Karar	12.2.1988	19723
2.2.1988	88/12616	1988 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar	18.2.1988	19729

IV — YÖNETMELİKLER
A — BAKANLAR KURULU KARARI İLE YÜRÜRLÜĞE KONULAN YÖNETMELİKLER

Yürürlüğe Koyan Bakanlar Kurulu Kararının			Yayınlandığı Resmî Gazetenin	
Tarihi	**Sayısı**	**Konusu**	**Tarihi**	**Sayısı**
12.10.1987	87/12179	Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Açılacak Çocuk Bakımevleri Hakkında Yönetmelik	8.12.1987	19658
3.12.1987	87/12335	Yabancı Silahlı Kuvvetlere Bağlı Gemilerin Türk İçsularına ve Limanlarına Gelişleri ve Bu Sulardaki Hareket ve Faaliyetlerine İlişkin Yönetmelik	13.12.1988	19663
7.12.1987	87/12339	Olağanüstü Hal Bölge Valiliği Tarafından Silah Taşıma ve Bulundurma Vesikası Verilmesinde Uyulacak Esaslar Hakkında Yönetmelik	13.12.1988	19663
1.12.1987	87/12428	Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları, Atama ve Yerdeğiştirme Yönetmeliğinin 16 ncı Maddesinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	30.12.1987	19680

B — BAKANLIKLARCA YÜRÜRLÜĞE KONULAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin Tarihi	Sayısı
Çevre Kirliliğini Önleme Fonu Yönetmeliği	3.12.1987	19653
İl Özel İdaresi Bütçesinin Hazırlanması, Kabulü ve Onaylanması Hakkında Yönetmelik	4.12.1987	19654
Belediyeler Tip İmar Yönetmeliğinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	4.12.1987	19654
Spor Kulüpleri Yardım Yönetmeliği	8.12.1987	19658
Korunması Gerekli Taşınmaz ve Kültür Varlıklarının Tespit-Tescili ve Sit Alanı İlânı Sırasındaki Müktesep Hakların Korunması İle İlgili Yönetmelik	10.12.1987	19660
Köy ve Mahalle Muhtarlarının Ödeneklerinin Ödenme Usulü, Köy ve Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Tarafından Verilecek Resmi Evrak İle Mahalle Muhtarlarının Harç Tahsilatının ve Paylarının Ödenme Biçimi Hakkında Yönetmelik	16.12.1987	19666
Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeliğinde Ek ve Değişiklikler Yapılmasına Dair Yönetmelik	30.12.1987	19680
Devlet Muhasebesi Muamelat Yönetmeliğinde Değişiklikler Yapılmasına Dair Yönetmelik	30.12.1987	19680
İş ve İşçi Bulma Kurumu İşgücü Yetiştirme Yönetmeliği	11.1.1988	19686
Mersin ve Antalya Serbest Bölgeleri Yönetmeliklerinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	12.1.1988	19692
Devlet Memurları Sicil Yönetmeliğinin 30 uncu Maddesine Bir Fıkra Eklenmesine Dair Yönetmelik	18.1.1988	19698
Ayniyat Talimatnamesinin 8 inci Maddesinin 4 üncü Fıkrasının Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	19.1.1988	19699
Yapı, Tesis ve Onarım işleri İhalelerine Katılma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	30.1.1988	19710
Karayoluyla Uluslararası Yolcu ve Eşya Taşımaları Hakkında Yönetmelik Değişikliği	10.2.1988	19721
Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yerdeğiştirme Yönetmeliği İle İlgili Genel Tebliğ	12.2.1988	19722
Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü Zihinsel Özürlüler Özel Rehabilitasyon Merkezleri Yönetmeliği	13.2.1988	19724

V — TEBLİĞLER VE GENELGELER

Seri Numarası	Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin Tarihi	Sayısı
1	İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Uzlaşma Genel Tebliği	5.12.1987	19655
178	Vergi Usûl Kanunu Genel Tebliği	10.12.1987	19660
	Katma Değer Vergisi Mükelleflerinin Ödeme Kaydedici Cihazlar Kullanmaları Mecburiyeti Hakkında Kanunla İlgili Genel Tebliğ	20.12.1987	19670
102	Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği	8.1.1988	19688
—	Maliye ve Gümrük Bakanlığının 1988 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı	10.1.1988	19690
13	Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği	22.1.1988	19702
3	1988 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı	24.1.1938	19704
103	Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği	24.1.1988	19704
179	Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği	27.1.1988	19707
10	Devlet İhaleleri Genelgesi	4.2.1988	19715

MEVZUAT İLETİMLERİ

İL ÖZEL İDARESİ BÜTÇESİNDEN YAPILACAK TEMSİL, AĞIRLAMA VE TÖREN GİDERLERİ HAKKINDA YÖNETMELİK

BİRİNCİ BÖLÜM
Genel Hükümler

Amaç ve Kapsam

Madde 1 — Bu yönetmelik; il özel idare bütçesindeki temsil, ağırlama ve tören giderlerinin sarfına dair esas ve usulleri belirlemek amacıyla düzenlenmiştir.

Kanuni Dayanak

Madde 2 — Bu yönetmelik İl Özel İdaresi Kanununun 3360 sayılı Kanunla değişik 82 nci maddesine dayanılarak düzenlenmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM
Gider Çeşitleri

Genel Kural

Madde 3 — Temsil, ağırlama ve törenlere ait giderlerin konu, kapsam ve miktarı ile davet edileceklerin tespit ve tayini valinin takdirine tabidir.

Bu giderlerin yapılmasını gerektiren tören veya toplantıya vali'nin katılması şartı aranmaz. Bu tören veya toplantılar vali'nin tensibi ile eşi veya vali'nin vereceği yetki içerisinde vali yardımcıları ve ilçe kaymakamları tarafından da düzenlenebilir.

Temsil Giderleri

Madde 4 — Temsil giderleri;

a) İl'de ekonomik, sosyal, kültürel, sportif ve sanat alanlarında başarılı çalışmaları tespit edilen veya bu konularda ulusal veya ulus-

lararası alanlarda başarılı çalışmalarıyla ödüllendirilen kişi veya kişiler için toplantılar düzenlenmesi, bu kişilere şilt, plaket, ödül ve hediye verilmesi ile çiçek veya çelenk gönderilmesi,

b) Spor faaliyetleri, kongre, konferans ve seminer gibi toplantılara ilişkin karşılama, ağırlama ve organizasyon yapılması,

e) Gerçek veya tüzelkişilere plaket, ödül, hediye verilmesi, çiçek gönderilmesi,

d) İl'de göreve başlayan veya ayrılan protokole dahil kişiler için toplantılar düzenlenmesi, ziyafet verilmesi, plaket ve hediye verilmesi, çiçek gönderilmesi,

e) Cenaze törenleri için alınacak çiçek bedelleri ile vakıflardan kiralanan madeni çelenklerin kira bedellerinin ödenmesi,

f) Mahalli örf ve âdetin gerektirdiği faaliyetler ile diğer sosyal faaliyetlere iştirak edilmesi,

g) Dış ülkelere hediye gönderilmesi veya götürülmesi, ile ilgili giderlerdir.

Ağırlama Giderleri

Madde 5 — Ağırlama Giderleri;

a) Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu üyeleri,

b) Hükümet merkezi ve diğer illerin protokole dahil kişileri,

e) Yabancı ülke temsilcileri veya konukları,

d) Sanat, bilim, kültür ve spor alanlarında temayüz etmiş kişileri,

e) İrin kalkınmasında katkısı olanlar veya olacağı anlaşılanlar,

f) Basın mensupları,

g) Bu maddede sayılan kişilerin eşleri ile yakınları ve refakatındaki görevlileri için geleneklere ve davetin şümulüne göre ağırlama, konutlama ve konutlanmalarının ve bu işlerle ilgili hazırlıkların gerektirdiği giderlerle verilecek ziyafet, resepsiyon, açık büfe, kokteyl, hediye, çiçek, bahşiş, taşıma ve kumanya giderleri ile ziyafetlerin gerektirdiği giderlerdir.

Tören Giderleri

Madde 6 — Tören Giderleri;

a) Ulusal, resmi ve dini bayramlar ile anma günleri.

b) Kurtuluş günleri,

c) Festival ve fuarlar,

d) Temel atma ve açılış günleri,

e) Milli mücadeleye ait önemli günler, için yapılacak giderlerdir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
Çeşitli Hükümler

Müşterek Giderlere Katılma

Madde 7 — Devleti ve il özel idaresi ile diğer mahalli idareleri birlikte ilgilendiren konularda yapılacak temsil, ağırlama ve tören giderlerine bu idarelerin hangi ölçüde katılacakları il valisi tarafından tespit edilir.

Harcama Yetkisi

Madde 8 — Harcamalar valinin emir veya onayı ile yapılır. Acele hallerde yapılan harcamalara ait işlemler sonradan ikmal edilir.

Yürürlük

Madde 9 — Sayıştay'ın görüşü alınarak hazırlanan bu yönetmelik, İçişleri Bakanı'nın onayı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 10 — Bu yönetmeliği İçişleri Bakam yürütür.

(Bu Yönetmelik Sayıştay Başkanlığının 5.1.1988 tarih ve 233933/2 sayılı görüşüne uygun olarak İçişleri Bakanının 4.2.1988 tarihli Onayı ile yürürlüğe konulmuştur.)