

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 61

MART 1989

SAYI: 382

İÇİNDEKİLER

YORUMLAR

Osman MERİÇ :	İl Mahalli İdaresi ve Konu İle İlgili Olarak En Son Yapılmış Olan Düzenleme	1
Yrd.Doç. Dr. Bilâl ERYILMAZ :	Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler	17
Mustafa TEKMEK :	İl Özel İdareleri ve Bölgesel Kalkınma	61

İNCELEME VE ARAŞTIRMALAR

Neşe KANYILMAZ :	Belçika'da Belediyelerin Gelir Kaynakları İle Bunların Tahakkuk ve Tahsil Usulleri	83
Tacettin KARAER :	1980 Sonrasında Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi	99
H. Engin ŞENALP	Yap - İşlet - Devret Modelinin Mahalli İdareler	
Ali BİLİR :	Yönünden Hukuki Geçerliliği	127
Hamit DÜNDAR :	6136 Sayılı Kanunun 13 üncü Maddesi Üzerine Bir İnceleme ve Düşüncelerim	173
Enis YETER :	Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Sistemi.....	183

DERLEMELER - ÇEVİRİLER

M. Vecdi GÖNÜL :	Hayatımızı Değiştiren Mini Dev "CHIP"	195
Nihal. ÖZGÖL :	İdari Reformun Güncelliği	205
Ahmet Sezai AYDIN :	Amerika Birleşik Devletleri'nde Şehir Yönetimindeki Baskı Grupları	231
HABERLER	Haberler	249

MEVZUAT

Haydar ÖZTÜRKÇÜ :	1 Ocak-31 Mart 1989 Tarihleri Arasında Resmi Gazetede Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat	251
-------------------	--	-----

Türk İdare Dergisi

Sayı: 382-383

İL MAHALLÎ İDARESİ VE KONU İLE İLGİLİ OLARAK EN SON YAPILMIŞ OLAN DÜZENLEME

Osman MERİÇ

Her siyasî sistemde Devletin yerine getirmesi gereken toplumsal istekler ve bu istekleri karara bağlayacak, gerçekleştirecek çeşitli yargı organları vardır. Bizim Anayasal sistemimize göre, Yasama, Yürütme ve Yargı organları bu istekleri karara bağlama ve gerçekleştirme görev ve yetkisini paylaşırlar.

Bunlardan toplumun çeşitli yönlerine ait düzenlemeleri yapma yetkisi Yasamaya, Yasamamın tasarruflarını İdarî alanda uygulama yetkisi ise Yürütmeye aittir.

Yargı organları ise genel olarak müesseseseleşmiş değer ve gelenekleri sonucu, günlük siyasetin dışında kaldıklarından toplumsal isteklerden doğan çekişmeleri karara bağlama ve anlaşmazlıkları çözümlemede en elverişli organ olarak kabul edilirler.

Romalı meşhur hukukçu Ulpianus'un ortaya attığı Kamu Hukuku, Özel Hukuk ayırımından sonra toplumdaki uyumsuzluklar da nitelik farkı bakımından iki gruba ayrılmış, bunlardan kişiler arasındaki uyumsuzlukların çözümü Adlî Yargıya, Kişi ile Devlet veya Kamu Kurumları arasındaki ilişkiden doğan uyumsuzlukların çözümü de İdarî Yargıya, görev olarak verilmiştir. Böylece uyumsuzluklardaki nitelik farkı Adlî ve İdarî Yargı ayırımına neden olmuştur.

İlk anlarda bu ayırma bir hayli direnenler olmuş, bunun hukukun birliğini zedeleyeceği, kuvvetler ayrılığına ters düşeceği gerekçe olarak ileri sürülmüş ise de, kişilerin kendi aralarındaki uyumsuzluklarla, kişi ile devlet arasındaki uyumsuzluklar arasında bariz nitelik farkı bulunmasından dolayı birçok ülkelerde ve ülkemizde Adlî, İdarî yargı manzumeleri kabul edilmiştir.

Adlî Yargı insanlık tarihi kadar eskidir. Hatta bir rivayete göre ilk hakim Hazreti Adem'dir. Oğulları Kabil ile Habil arasında evlenme yüzünden çıkan uyumsuzlukta, herkesin kendisiyle beraber doğmayan kızla evlenebileceğine dair kararını vermiş, fakat bunu kabullenmeyen. Kabil kardeşi Habil'i öldürerek yeryüzünde ilk kanın dökülmesine ve ölümün vuku bulmasına sebep olmuştur.

Teşkilatlanma yönünden İdarî Yargının başlangıcı ise Fransız İhtilâlidir. İkiyüz yıllık bir tarihi var demektir. Fransız Danıştayının kurulması ile ilk adım atılmıştır. Ülkemizdeki ilk teşkilâtlanma ise Padişah Abdülaziz ve Sadrazam (Başbakan) Ali Paşa zamanında Devlet - Şurasının (Danıştayın) kurulması ile başlamıştır. 1982 yılında 2576 sayılı kanunla İdarî Yargının alt derece mahkemelerinin kurulması ile de İdarî Yargı manzumesi tamamlanmıştır.

Yürütmeye gelince; büyük - küçük bütün toplumların müşterek olarak ihtiyaç duydukları hizmetlere Kamu Hizmeti diyoruz. Kamu Hizmeti esasında bir bütündür. Bunun yerine getirilmesi ilke olarak Devlete aittir. Ancak toplum hayatının gittikçe genişlemesi ile çoğalan kamu hizmetleri arasında da nitelik farkı bulunduğu göze çarpmış, bunun üzerine bu hizmetleri de Millî ve Mahallî hizmet adı ile ikiye ayırma zarureti ortaya çıkmıştır. Bu hizmet gruplaşması yönetiminde de Merkezî İdare ve Mahallî İdare ayırımına neden olmuştur.

Bunlardan millî toplulukların fertlerinin çoğunluğunu ilgilendiren Dışişleri, Millî Savunma, Adalet ve Emniyet, Asayiş gibi hizmetlerin yerine getirilmelerini Devlet üstlenmiştir.

Buna mukabil şehir, kasaba ve köy gibi daha küçük yerleşim birimlerinde oturanların çoğunluğunu daha yakından ilgilendiren müşterek ve mahallî mahiyetteki hizmetlerin yerine getirilmeleri de Mahallî İdarelere görev olarak verilmiştir.

Esasında mahallî hizmetlerin tarihi, insanlık tarihi kadar eskidir. Sosyal bir varlık olan insanoğlunun birarada yaşamaya başlaması ile birlikte bu hizmetlere ihtiyaç duyulmuş, ancak milletlerin bu hizmetler alanında teşkilatlanmaları ağır seyretmiştir.

Geçmiş zamanlarda ilk görülen Mahallî İdare türü belediyedir. Romalılar fethettikleri yerleri ülkelerine katmada güçlük çektiklerinden buraları MUNİSİPUM denilen kısmen bağımsız idarelerle yönetme cihetine gitmişlerdir, Orta Çağ'da da KOMÜN adı bazı idare üniteleri için kullanılmıştır.

Bugünkü anlamda ilk belediye teşkilatı 1835 de İngiltere'de çıkarılmış bir kanunla kurulmuştur. Fransız Komünlerinin (Belediye ve köyleri kapsayan Mahallî İdare birimi) kanuni dayanağı ise 1884 de çıkarılmış bulunan Fransız Komün Kanunudur.

Ülkemizde Osmanlı İmparatorluğu zamanında mahallî hizmetler önceleri Vakıflar ve Loncalar gibi meslekî ve hayrî kurumlar tarafından yürütülmüş daha sonraları da bu hizmetleri Subaşılar, İhtisap Ağaları,

Naipiler ve Kadılar ifa etmiş nihayet 1854 de İstanbul'da Şehremaneti (Belediye idaresi karşılığı) nin kurulması ile belediyeçilik alanında teşkilatlanmanın ilk adımı atılmıştır. Bunu müteakip taşra belediyelerini düzenlemeye matuf olarak çıkarılmış bulunan Yönetmelikler üzerine teşkilatlanma ülke düzeyine yayılmış ise de batılı anlamda ilk belediye teşkilatı ancak 1930 yılında çıkarılmış bulunan 1580 sayılı kanunla mümkün olmuştur. Belediyelerimizin ilk Anayasal dayanağı ise 1876 Kanunu-Esasisinin 112 inci maddesidir. Bu maddede İstanbul'da ve taşrada belediye umurunun halk tarafından seçilecek meclislerce yürütüleceği açıkça ifade edilmiştir.

İl Mahallî İdaresinin (İl Özel İdaresinin) Anayasal dayanağı ise ilk Anayasamızı teşkil eden 1876 Kanunu-Esasisinin 108, 109 ve 110 uncu maddelerindeki hükümlerdir.

108 inci maddede, İllerin Yetki Genişliği ve Görev Ayrımı esasına göre idare edileceği belirtilmiştir. Birinci ve İkinci Meşrutiyet dönemlerinde siyasi fırkalar (partiler) ve hukukçular arasında Görev Ayrımı ilkesinin kapsam ve anlamı hakkında birhayli tartışmalar olmuştur.

İttihat ve Terakki Fırkası, bir devletin birliğini, bütünlüğünü en fazla koruyacak usul olarak merkezîyetçiliği öngördüğünden Görev Ayrımı ilkesini buna göre yorumlamış, bunun Mahallî İdare ile bir ilgisi olmadığını savunmuş, nitekim bu fırka mensubu olan Maarif Nazırı (Millî Eğitim Bakanı) Emrullah Efendi de, bu ilkenin mahallî idare ile bir ilgisi bulunmadığını, bir memleketi idare etmek için idare içinde Yasama, Yürütme ve Yargı güçleri ayrımına ihtiyaç olduğunu, bazı ülkelerde bu üç görevin bir tek şahsa veya bir kurula verildiğini, bazılarında ise ayrı ayrı ellere tevdi edildiğini bu bakımdan Görev Ayrımının kuvvetler ayrımına delalet ettiğini ileri sürmüştür.

Buna mukabil Mahallî İdare sistemine daha yatkın olan Hürriyet ve İtilaf Fırkası hukukçularından Prens Sabahattin, Ahmet Nazif ve Muslihittin Adil Beyler, görüşleri arasında ufak farklar olmakla beraber genellikle Görev Ayrımı ile Mahallî İdarenin kastedildiğini belirtmişlerdir ki doğrusu budur.

Nitekim Kanunu-Esasi Encümeni (Anayasa Komisyonu) düzenlemiş bulunduğu mazbatada özet olarak; Meşrutî bir idarede mahallî işlerin yönetiminde halkın söz sahibi olması gerekir. Ancak devletin siyasi ve İdarî görevleri birbirinden ayrılmalıdır. Siyasette merkezîyet şarttır. İdarede ise görev ayrımı gereklidir. Dışişleri, Millî Savunma, Adliye, Maliye, Emniyet ve Asayiş siyasi vazifelerdendir. Bunlar egemenlikle ilişkili ve kamu gücünün etkin bir şekilde kullanılmasını gerektiren iş-

lerdir. Buna mukabil, bayındırlık, tarım, sanayi ve ticaret ve ilk öğretim gibi hizmetler mahallî menfaatlara ilişkin işlerdir. Bunlar idari merkeziyetten zarar görebilirler.

Buna göre siyasi ademi-merkeziyete yol açabilecek görevler merkezi idarede toplanmalı, merkeziyetçiliğin zarar verebileceği, egemenlik ile ilişkili olmayan işler de mahallî yönetimlere bırakılmalıdır; diyerek konuyu açıklamış ve görev ayırımından mahallî idarelerin kastedildiğini belirtmiş bulunmaktadır.

108 inci maddeyi izleyen 109 ve 110 uncu maddelerdeki hükümlerde görev, ayrımı ile mahallî idarelerin kastedildiğini açıkça göstermektedir.

Nitekim 109 uncu maddede, il meclislerinden bahsedilmiş, bunların seçilme usullerinin kanunla düzenleneceği ifade olunmuş, 110 uncu maddede; il meclislerinin görevlerinin kanunda gösterileceği, genellikle yolların tanzimi, İtibar Sandıklarının teşkili, sanayi ve ticaretin gelişmesi ve bayındırlığa ilişkin hususlar ile millî eğitimin yaygınlaşması ile ilgili hususları müzakere edip karara bağlayacağı belirtilmiştir.

Bu hükümlere göre İl Mahalli İdaresinin Anayasal bir kuruluş olarak 112 yıllık tarihi vardır.

Bugün ise mahallî idarelerimizin anayasal dayanağını 1982 Anayasasının 123 üncü maddesindeki "İdarenin Kuruluş ve Görevleri merkezden yönetim, yerinden yönetim esasına dayanır." hükmü teşkil etmektedir. Bu hükümle merkezi ve mahallî yönetim İkili tescil edilmiş olmakla beraber Mahallî İdareler organlarının teşkili konusunda yine siyasi partiler ve hukukçular arasında birinci meşrutiyet döneminde cereyan etmiş olan tartışmanın bir başka türlü cereyan etmektedir. Tartışmanın nedeni Mahallî İdarelerin bütün organlarının seçimle oluşup oluşmayacağı hususudur.

1982 Anayasasının 127 inci maddesinin birinci fıkrasında; Mahallî İdareler; İl, Belediye ve Köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, "seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir." hükmünde yer almış bulunan karar organları deyiminin meclislerle birlikte, belediye başkanını, belediye encümenini ve il daimi encümenini, belediye başkan vekilini de kapsadığını ileri süren siyasi partiler ve bazı hukukçular vardır.

Nitekim, Anayasa Mahkemesi 5 muhalife karşı 6 çoğunlukla vermiş bulunduğu ve bazı hallerde belediye başkan vekillerinin vesayet makamlarınca belirlenebileceğine dair 3394 sayılı kanunun birinci madde-

sinin 4 üncü fıkrasının iptaline dair vermiş bulunduğu 13/6/1988 gün ve E. 1987/22, K. 1988/19 sayılı karar,

Yine Anayasa Mahkemesinin İl Daimi Encümenlerinde seçilmiş üyelerden başka Özel İdare, Köy Hizmetleri ve Bayındırlık müdürlerinin de görev yapmasını mümkün kılan 3360 sayılı kanunun 15 inci maddesiyle değişik İl Özel İdaresi Kanununun 136 ıncı maddesi üç muhalife karşı 8 üye ile iptal eden karar,

127 inci maddedeki **Karar Organları** kavramının kapsamının çok geniş olarak kabul edilmesi ve mahalli idarelerin bütün organlarını kapsadığı görüşüne dayanmaktadır.

Bu görüşte olanlar ayrıca bütün organların seçimle oluşmasının yerel yönetim ilkesinin vazgeçilmez bir şartı olduğunu da ileri sürmektedirler.

Bu görüş hatalıdır. Önce şunu açıklayalım ki ilk mahalli idaresinin ve belediyenin karar organı sadece belediye meclisi ve genel meclistir.

1961 Anayasasının 116ıncı maddesinde bu terim Genel Karar Organı olarak, 1982 Anayasasının 127 inci maddesinde de Karar Organları olarak kullanılmıştır. Anayasa koyucu karar organları diye tavsif etmekle diğer organlardan ayırmak istemiştir. Karar organları kavramının bütün organları kapsadığı şeklinde anladığımız takdirde ülkemizde Anayasanın kasteddiği anlamda hiç bir mahalli idare yok demektir. Çünkü mesela İl Mahalli İdaresinin yürütme organı merkezi idarenin taşra ajanı olan ve atama ile gelen Validir. Belediye Kanununun 94 üncü maddesi Bakanlar Kurulunca saptanan şehir ve kasabaların belediye başkanlarının İçişleri Bakam veya Valilerce tayinlerine cevaz vermektedir. Bu hüküm 1978 ve 1979 larda geniş şekilde uygulanmış Malatya, Batman, Fatsa, Ağrı, Tutak, Cihanbeyli, Lâpseki ve Sarıköy gibi birçok belde mansup belediye başkanları tarafından yönetilmiştir. Bundan başka 1580 sayılı Belediye Kanununun 77 inci maddesine göre Belediye encümenleri seçilmiş kimselerle belediyenin tayinle gelmiş baş amirlerinden oluşmaktadır. 58 yıldanberi bu uygulama devam etmektedir.

Organların seçilmiş kimselerden oluşacağının Mahalli İdare sisteminin gereği sayan görüşün ise hiç bir dayanağı yoktur. Her ülke kendi toplumunun ve yönetim şeklinin özelliğine göre bu organları oluşturmaktadır. Nitekim Fransa'da belediye başkanları tek dereceli seçimle gelmemektedir. Hollanda'da bütün belediye başkanlarını Kraliçe tayin etmektedir.

Amerika'da ise dört sistem vardır. Bir kısım şehir ve kasabalarda belediye başkanını halk seçer, bir kısmında belediye başkanını beledi-

ye meclisi seçer, üçüncü bir gruba dahil şehir ve kasabalarda ise belediye başkanlığı Siti Menajer denilen tayinle gelen kimse tarafından yürütülür. Dördüncü bir grubu teşkil eden şehir ve kasabalarda ise halk sadece meclisi seçer, meclisin kendi üyeleri arasından görevlendirdiği birim başları icraya ait işleri yürütürler.

Demokratik sistemi benimsemiş olan ülkelerde durum bu olmasına rağmen bizde bu sistemlerle bağdaşmayan görüşlerin savunulması ülkemizde henüz mahalli İdare sisteminin layığı ile kavranmamış olmasından mütevellittir. Kamuoyumuzun çok büyük çoğunluğu Mahalli İdarelerin sistem içindeki yerini tayin edememekte ve fonksiyonlarını net tanımlayamamaktadır.

1876 Anayasasında yer almasına rağmen İl Mahalli İdaresinin fiilen gerçekleşmesi 37 yıl gecikme ile yani 1913 yılında çıkarılmış bulunan İdarei-Umumiye-Vilâyet Kanunu Muvakkati ile mümkün olmuştur. Halende bazı değişiklikleriyle uygulanmasına devam edilen bu kanun 26 Mayıs 1987 tarihinde yayınlanmış olan 3360 sayılı kanunla "İl Özel İdaresi Kanunu" adını almıştır.

İdarei-Umumiye-Vilâyet Kanunu muvakkati denmesinin nedeni şudur. 1876 Kanunu Esasının 36ıncı maddesi Padişah iradesine iktiran etmek ve sonradan meclisin tasvibine sunulmak şartıyla hükümete kanun çıkarma yetkisi tanımış (Bugünkü Kanun Kuvvetindeki Kararnameler gibi) işte bu maddeye müsteniden kanun çıkarılmış fakat Birinci Dünya Savaşının patlaması ve İstiklal Savaşının gerçekleştirilmesi üzerine kanun meclise sunulamayınca adına "muvakkat" kelimesi eklenmiştir.

Rejimi ve idari sistemi ne olursa olsun her ülke kendi toplumunun özelliğine göre ikili, üçlü veya dördlü Mahalli İdare sistemi kurmaktadır. Mesela:

Sosyalist ülkelerden Bulgaristan'da "Sancak Halk Şurası", "Şehir Halk Şurası" ve "Köy Halk Şurası" adı verilen üçlü sistem caridir.

Bizim birçok idari teşkilatını model almış olduğumuz Fransa'da yakın zamana gelinceye kadar "İl Mahalli İdaresi" ve "Komün" olmak üzere ikili sistem mevcut iken 1980 lerde birde "Bölge" teşkilatı kurulmakla üçlü bir sistem gerçekleşmiş oldu.

Ülkemize gelince; yakın zamana gelinceye kadar İl Mahalli İdaresi, Belediye ve Köy olmak üzere üçlü bir sistem cari iken Büyük Şehir belediye idareleriyle dördlü bir sisteme adım atılmıştır. 1982 Anayasasının 127 inci maddesinde "Mahalli İdareler; İl, Belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları

kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan Kamu Tüzeltkişileridir.” denilmiş aynı maddede “Kanun büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.” hükmüne yer verilmiştir ki bu hüküm Büyükşehir belediye idarelerinin kuruluşuna mesnet teşkil etmiş ve böylece mahalli idare alanında dörtlü sisteme de geçilmiş bulunmaktadır.

İl Özel İdaresinin halk tarafından tek dereceli olarak seçilen organı Genel Meclistir. Genel Meclisler 2972 sayılı Mahalli İdareler seçimleriyle ilgili kanunun 5 inci maddesine göre oluşmaktadır. Genel Meclis seçimleri bakımından her ilçe ayrı bir seçim çevresi olarak kabul edilmektedir. Buna göre;

Nüfusu 25 Bine kadar olan ilçeler için	2 Asil 2 de Yedek
» 25 Bin ilâ 50 Bine kadar olanlar için	3 » 3 » »
» 50 » » 75 » » » »	4 » 4 » »
» 75 » » 100 » » » »	5 » 5 » »

üye seçilmekte 100 binden yukarı nüfusu olan ilçelerde her 100 bin nüfus için bir asil bir de yedek üyelik ilave edilmektedir. Şu anda ülkemizde nüfus itibariyle en büyük ilçe 1.227.970 nüfusu ile Bakırköy, en küçüğü de 2030 nüfusu ile Bozcaadadır. Bakırköy 16 üye ile İstanbul Genel Meclisinde, Bozcaada’da 2 üye ile Çanakkale Genel Meclisinde temsil olunmaktadırlar.

75 yıldanberi yürürlükte olan İdarei-Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı’nın bazı maddeleri zaman zaman değiştirilmiş ise de bu kanunda en önemli değişiklik 26/5/1987 tarihinde yayınlanan 3360 sayılı kanunla yapılmış, adı «İl Özel İdaresi Kanunu» olarak değiştirilmiş, bazı terimleri Türkçeleştirilmiş, farklı anlayışlara neden olan bazı hükümlerine açıklık getirilmiş, beliren ihtiyaçlar için yeni hükümler konmuş bu meyanda bu idarelere çevre sağlığını koruma ve belediye ve mücavir alanlar dışında kalan umurun eğlenmesine, dinlenmesine, yiyip içmesine mahsus yerler için açılış ruhsatı verme, ücret tarifelerini tespit etme ve açılış kapanış saatlarını belirleme gibi yeni bir takım görevler de verilmiştir.

Bir ülkede merkezi ve mahalli idare olarak ikili sistemin benimsenmesi ile ilk ortaya çıkan konu bu iki idare arasında hizmet bölüşülmesinin hangi ölçülere göre yapılacağı ve mahalli idarelere bırakılan hizmetlerin hangi mali imkanlarla yerine getirileceği hususudur. Mali imkan sağlama konusuna mahalli idareler mâliyesinde Compromis Fiscale yani «Mali Uyuşma» olarak nitelendirilir.

İşte bunun içindir ki bizde de 1913 yılında yürürlüğe giren İdarei-Umumiye-Vilâyet Kanunu Muvakkatinin 78 inci maddesi İl Özel İdaresine ait hizmetleri tespit etmiştir. Bunlar;

İl dahilindeki ilçe ve bucaklar arasındaki yolları inşa ve daimi tamiratını sağlama,

Göl ve bataklıkları, islah ve kurutma,

Devletçe konulmuş kurallara uygun olarak ve müddeti 40 yılı geçmemek üzere elektrik, su ve havagazı ile il dahilinde otobüs işleteceklere imtiyaz vermek,

Numune çiftlikleri, tarlalar, fidanlıklar, damızlık hayvanlar ve tarım alet depoları tesis etme, tarım ürünleri ve ehli hayvan sergi ve müsabakaları ve at yarışları düzenleme, mahsulatın cinsini İslah etmek için meccanen fidan ve tohum dağıtma, tarım yapılan yerlerde, hasat, harman ve kalbur makinaları temin ederek tarımcıların istifadesine sunma, ziraat müzeleri açma,

Orman yetiştirme ve yabani ağaçları aşılama,

İtibar sandıkları kurma,

Sanayi odaları ve sanayi okulları açma, mahalli sanayii teşvik için sergiler açma, müsabakalar düzenleme,

Ticaret odaları ve ticaret borsaları tesis etme, sergiler, pazar ve panayırılar tesis ederek ticareti geliştirme,

İlkokullar, öğretmen okulları, işçi okulları inşa etme ve bunları Milli Eğitim Kanununa müsteniden idare etme,

İl dahilinde hastane, düşkünler yurdu ve kimsesiz çocuklar yurdu tesis etme,

İle ait bilcümle malları ve akarları idare etme,

diye sayılmış eklenen son bir fıkra dede bu hizmetlerin Genel Meclisçe düzenlenen ve İçişleri Bakanlığınca onaylanan bir program dahilinde yürütüleceği ve başlanan işler ikmal edilmedikçe diğerlerini başlanamayacağı belirtilmiştir.

Böylece egemenlikle ilgili olmayan ve etkin kamu gücü kullanılmasına gerek bulunmayan hizmetler İl Mahalli İdaresine bırakılmıştır.

Zamanla vuku bulan teknolojik gelişme ve kamu hizmetleri için yeniden teşkilatlanma sonucu 78 inci maddede sayılan bu hizmetlerden birçokları Mahalli İdareden Merkezi İdareye intikal etmiş bazıları da fonksiyonunu kaybetmiştir.

Karayolları, Devlet Su İşleri, Köy Hizmetleri Genel Müdürlükleri teşkilatlarının kurulması ile yollar, içme suları ve okulların yapım ve inşaa işleri bu idarelere devredilmiş, elektrik, içme suyu, havagazı ve ulaşım konusunda imtiyaz vermenin hiç bir uygulaması olmamış, bunları merkezi idare ve diğer bir mahalli idaremiiz olan belediyeler yüklenmiş, Ticaret ve Sanayi Odaları Borsalar Anayasada “Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları” adı ile yeniden düzenlenmişlerdir. Tarım, ticaret ve sanayi alanında İl Özel İdarelerine sadece numune fidanlıkları kurmak, tarım ürünleri ve sanayi mamullerini teşhir için sergiler, fuar ve panayırılar düzenlemek, yarışmalar tertip ederek bu alanlarda başarılı faaliyet gösterenlere mükafatlar vererek bunları teşvik etmek gibi ikinci derecede görevler kalmıştır.

Evvelce illerce işletilmekte olan hastanelerin, cılız il bütçesi ile idaresinin imkansız hale gelmesi ve buralarda çalışan sağlık personelinin kaynağının devletin elinde bulunmasından dolayı bunlar «Devlet Hastanesi» adı ile merkezi idare kuruluşu olmuşlardır.

Kanunun kuruluşunu İl Özel İdaresine bıraktığı İktisat ve İtibar Sandıkları bankacılığın gelişmesi ile fonksiyonlarını yitirmişlerdir. O zaman için bunların kredilendirme alanında bir ihtiyacı karşılayacakları düşünülmüştür. Çünkü kanunun yayınlanmış olduğu 1913 yılında bankacılık henüz cılızdır. Mesela bugün olduğu gibi o tarihte de önemli bir ticaret merkezi olan Bursa’da bir tek Ziraat Bankası şubesi vardır. Bugün Bursa’da çeşitli bankaların 90 şubesi bulunmaktadır.

İşte kanunen verilmiş bulunan bu hizmetlerin çoğunun merkezi idareye intikal etmesi bir kısmının da fonksiyonlarını kaybetmesi nedeni ile temel kamu hizmetlerinden yoksun kalan İl Özel İdareleri un, tuğla ve kiremit, mermer, ağaç işleri, cam, deri, iplik, möble alanında kurulmuş olan şirketlere ortak olmak suretiyle ticarî ve İktisadî,

Öğrenci yurtları, turistik oteller ve kaplıcalar inşa ettirmek suretiyle de sosyal,

faaliyetlere yönelmek suretiyle hizmet boşluklarını doldurmak istemişlerdir.

İşte 3360 sayılı kanun görev boşluğunu ve görev karışımını bertaraf etmeyi de hedef almış ve İl Özel İdaresi Kanununun göreve ait 78 inci maddesine 13, 14 ve 15 inci fıkraları eklemiştir. Bunlardan 13 üncü fıkrada, mahalli müşterek nitelikte olan imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, çevre sağlığı ve koruması, eğitim, tarım, orman tesisi, ekonomi ve ticaret ve kültür hizmetlerinin İl Özel İdarelerince yürütüleceği ifade edildikten sonra bu idarelerin görevli oldukları mahallî ve

müşterek ihtiyaçların kapsam ve sınırının Bakanlar Kurulunca tespit olunacağı belirtilmiş böylece kanun koyucu, zikredilen bu hizmetlerden genel idareye ait olanlarla il özel idaresine ait bulunanların sınırının Bakanlar Kurulunca tespitini öngörmek suretiyle, hizmet bölüşmesini sağlayacak ve görev karışımını bertaraf edecek bir mekanizma tesis etmek istemiştir. Ana Muhalefet Partisince bu fıkranın da Anayasaya aykırılığı ileri sürülerek Anayasa Mahkemesine başvurulmuş, yeni fıkranın amacını gerektiği şekilde fark edemeyen Anayasa Mahkemesi çoğunluğu, mahalli ve müşterek nitelikteki hizmetlerin kapsam ve sınırını tespit yetkisini Bakanlar Kuruluna tanıyan fıkrayı iptal etmek suretiyle merkezi idare ile il mahalli idaresi arasındaki hizmet karışımının çözümüne olanak bırakmamıştır. Böylece yıllardır sürüp giden görev karışımı (tedahül) yine sürüp gidecektir. İl özel idareleri yıllardan beri hizmet konusunda açıklıktan yoksun oldukları için Teamül Hukukuna göre çalışmalarını sürdürmektedirler. Kamu idarelerinde bir kamu hizmetini görev olarak bir ünitenin yüklenmesi icap eder. Aynı hizmetin ifasında müteaddit idarelere görev yüklemek sorumluluğu dağıtır, denetimi zayıflatır. Yazının kaleme alındığı tarihte henüz yayınlanmamış olan bu kararda ilgililerden edindiğim bilgiye göre, Anayasanın 127 inci maddesindeki "Mahalli İdarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir." hükme dayanıldığı anlaşılmaktadır. Halbuki 13 üncü fıkra bir görev belirleme hükmü değildir. Ondan önce kanunun ilk tedvininde yer almış olan 12 fıkra da zaten görevler belirlenmiştir. Ancak bu hizmetler hem merkezi idareye hem de il özel idaresine tahmil edildiğinden iki idare arasında meydana gelen görev tedahülünü bertaraf etmek amacıyla yeni fıkra tedvin edilmiştir. Yani Bakanlar Kurulu imar, bayındırlık ... gibi hizmetlerin mahalli müşterek nitelikte olan kısımlarını tefrik etmek suretiyle görev karışımını giderecektir.

Mahalli idarelerden mahalli ve milli hizmet ayırımının en fazla güçlük arzedeni İl Özel İdarelerine ait olanlardır. Bu idarelere ait görevler, teknolojiye başdöndürücü gelişme ve çağdaş yönetimde sık sık başvuru alan reorganizasyon sebebi ile nitelikleri hemen değişen ve mahallilik niteliğini birden kaybetmelerinden dolayı merkezi idareye devri gereken hizmetler olabilmektedir. İşte çok sık değişme niteliğinde olduklarından dolayı bu hizmetlerin sınırının çizilmesi kanun gibi uzun prosedürü gerektiren bir düzenleme yerine buna nazaran süratli gerçekleştirebilen Bakanlar Kurulu tasarrufuna bırakılmak istenmiştir. Anayasa Mahkemesi amacı tam kavrayamamış, bunu yeni bir görev verme şeklinde yorumlamış bunun için de Anayasanın 127 inci maddesindeki görev düzenlemeye ilişkin fıkra ile irtibatlandırmıştır.

İl Özel İdaresinin en yüksek müzakere ve karar organı olan Genel Meclise üye seçilebilmek için 2972 sayılı kanunun 5 inci maddesindeki şartları haiz olmak ve ayrıca Milletvekili Kanununun 11 inci maddesindeki sakıncaları bulunmamak gerekir. Bunlar da;

6 ay süre ile o seçim çevresinde oturmak,

25 yaşım doldurmak,

Süresi ne olursa olsun ağır hapse veya bir yıl ve daha fazla hapis cezasına mahkum olmamaktır.

Ayrıca affa uğramış olsalar dahi;

Zimmet, ihtilas, dolandırıcılık, sahtecilik, kaçakçılık, rüşvet ... vesaire gibi yüz kızartıcı suçlardan,

Devlet kuvvetlerine karşı işlenen suçlardan,

Halkı sınıf, ırk, din ve mezhep ve bölge farkı gözeterek kin ve düşmanlığı açıkça tahrik etme suçlarından,

Siyasî ve ideolojik maksatla müsaadesiz pankart asmaktan, mahkum olanlar genel meclis üyeliğine seçilemezler.

İl Özel İdaresi Kanununun değinilmesi gereken bir maddesi de 120 inci maddedir. Bu maddede toplantı, müzakere ve oy yeter sayısı açıklanmıştır. Bu madde hükmüne göre, genel meclisin toplantı ve müzakere yeter sayısı tam sayının yarıdan bir fazlasıdır. Şu halde üye adedi Vali ile birlikte 101 olan Ankara Genel Meclisi 52 kişi ile toplanıp müzakereye başlayabilir. İl Özel İdaresi Kanununun toplantı ve müzakere yeter sayısına ait bu hükmü belediye meclislerinden farklıdır. 1580 sayılı belediye kanununun 59 ve 68 inci maddeleri toplantı ve müzakere yeter sayısını salt çoğunluk olarak tespit etmiştir. Bu bakımdan belediye başkanı ile birlikte yeter sayısı 101 olan bir belediye meclisi 51 kişi ile toplanabilir.

Buna mukabil 120 inci madde kararların mevcudun salt çoğunluğu ile verileceğini hükme bağlamıştır. Böylece 101 tam sayı ile toplanmış olan bir genel meclis 51 kişinin oyu doğrultusunda kararını verebilir. Bir meselede oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa ertesi güne bırakılacak, yine salt çoğunluk olmazsa nisbi çoğunlukla karar verilecektir. Başkanın bulunduğu tarafın tercih olunması keyfiyeti sadece açık oylamalarda geçerlidir. Gizli oylamalarda bu uygulanmaz. Genel Meclislerin çalışma usullerini düzenleyen Yönetmeliğin 13 üncü maddesinde bu husus açıklandığı gibi, belediye meclislerinde cereyan eden bir oylama münasebetiyle açılan dava münasebetiyle Danıştayca verilmiş bulunan

30/9/1968 gün ve E. 1968/390, K. 1968/394 sayılı kararda da bu husus belirtilmiştir.

120 inci madde genel meclislerdeki yeter sayı konusunu düzenleyen temel bir maddedir. Ancak Çalışma Yönetmeliğinin 18 inci maddesi Genel Meclislerin yıllık toplantı döneminin ilk toplantısında encümen üyelerinin seçileceğini belirtmiş ve en fazla oy alan seçilmiş sayılır deyimini kullanmıştır. Yönetmeliğin bu maddesi sanki encümen seçimlerinde 120 inci maddedeki esaslardan farklı bir yeter sayı tespit edilmiş intiba un vermektedir. Bu da ilk toplantı günü encümen seçimlerinin yapılacağı ve en fazla oy alanın seçilmiş sayılacağı ifadesinin kullanılmış olmasından ileri gelmektedir. 120 inci madde yeter sayıyı tespit eden genel ve temel bir maddedir. Encümen seçimlerinde de aynen kanunun bu maddesine uyulması gerekir.

İl Özel İdaresi Kanununun değinilmesi gereken diğer bir maddesi de 125 inci maddedir. Bu madde Genel Meclislerin organlık sıfatlarını ne gibi hallerde kaybedeceklerini belirtmiştir. Feshi mucip olan bu haller;

1 — Kanunen belirli olan olağan ve olağanüstü toplantılar haricinde toplanırsa,

2 — Kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanırsa,

3 — Kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal İl Genel Meclisine ait işleri sekteye veya geciktirmeye uğratırsa,

4 — Siyasî temennileri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa, diye dört bentte sayılmıştır. Bu sebeplerin vuku'u halinde dosya Valilikçe İçişleri Bakanlığına gönderilecek ve Bakanlıkça da Danıştaya tevdi edilecek olan dosya üzerine Danıştay Genel Meclisinin fesih edilip edilmeyeceğine dair kararını verecektir.

İl Özel İdaresi Kanununun 75 yılı bulan tarihinde tek bir genel meclisin feshi olayına rastlanmamıştır. Genel meclislerin feshini düzenleyen 125 inci maddenin aynı 1580 sayılı Belediye Kanununun 53 üncü maddesidir. Belediyecilik alanında 58 yıl zarfında feshedilmiş yüzlerce belediye meclisi olduğu halde tek bir feshedilmiş genel meclis olmamasının nedeni İl Özel İdaresinin yürütme organının Vali olmasından, Valinin kanun ve nizamın sembolü sıfatıyla dikkatli hareketi ile feshi mucip olaylara meydan vermemesidir.

Feshi mucip bu sebepler nasıl cereyan eder?

Çalışma Yönetmeliğinin 7 inci maddesi, toplantılar gündeminin Vali tarafından tespit edileceğini, toplantıların daha önceden tespit

edilmiş olan genel meclis salonunda yapılacağını ve toplantıların nasıl cereyan edeceğini açıklamıştır. Bu hükme rağmen Vali tarafından toplantının sona erdiği bildirildiği ve toplantıyı kapattığı ifade edildiği halde buna uyulmayıp başkan vekillerinden birinin başkanlığında meclis toplanıp karar alırsa, yahut genel meclis salonundan başka bir yerde genel meclis toplanırsa bunlar feshi muciptir.

Meclis kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinirse, mesela bütçeyi müzakere edip karara bağlaması gerekir iken tümü ile bütçeyi reddedip belli zamanda bu görevini yapmazsa feshedilir.

Siyasî temennileri müzakere edip siyasî temennilerde bulunursa feshedilir. Burada siyasetin ne olduğu konusu ortaya çıkmaktadır. 1963 yılında 306 ve 307 sayılı kanunların müzakeresi sırasında siyaset sayılacak davranışların tespiti için çaba sarfedilmiş fakat sonunda bu hususun yargı organına bırakılması uygun görülmüştür. Yargı organı önüne gelen her dosyadaki fiilin siyaset olup olmadığını belirlemek suretiyle kararını verecektir.

İl Özel İdaresi Kanununun zaman zaman uyuşmazlıklara neden olan maddesi 135 inci maddedir. Bu madde 75 yıldanberi hiç bir değişikliğe uğramamıştır. Bu maddeye göre; Genel Meclisçe alınan bütün kararlar Valinin onayı ile kesinlik kazanır. Vali alınan kararlar aleyhine zabıtname tarihinden itibaren 20 gün zarfında itiraz hakkına sahiptir. İtiraz vukuunda Danıştay bunu tetkik eder ve iki ay zarfında bir karar verir. Bu madde ile ilgili olarak Danıştaya intikal etmiş üç itiraz örnek olarak zikredilmiştir.

1 — Trabzon Genel Meclisi yeter sayıya uygun olarak toplanmış, gündemde bulunan encümen seçiminin yapılacağı sırada bazı üyeler meclise başkanlık eden başkan vekili ile birlikte toplantıyı terk etmişlerdir. Kalan üyeler müzakere yeter sayısı mevcut olduğundan Vali Vekilinin başkanlığında toplantıya devam edip encümen seçimlerini yapmışlardır. Ertesi gün tekrar toplanan meclis bir evvelki toplantı tutanağını reddederek encümen seçimini iptal etmiştir. Valinin Danıştaya yaptığı itiraz üzerine Danıştay Vali Vekilinin başkanlığında yapılan toplantının kanuna aykırı olmadığını belirterek son meclis kararını iptal etmiştir.

2 — Erzurum ili Tekman ilçesi genel meclis üyelerinden birisi mazeret beyan etmeden 22 gün meclis toplantılarına gelememiş, bunun müstafî (istifa etmiş) sayılmasını Vali meclise arz etmiş, meclis ise istifa etmiş sayılmaması kararını almıştır. Valinin itirazı üzerine Danıştay

İl Özel İdaresi Kanununun 109 uncu maddesi bir yıllık toplantı müddetinin yarıdan fazla süresine meşru mazeret olmadan devam etmeyen üyenin üyeliğinin düşeceği hükmüne müsteniden meclis kararım iptal etmiştir.

3 — Malatya Genel Meclisi mülkiyeti özel idareye ait bir binada kira ile oturan YSE Müdürlüğünün kirayı zamanında ödemediğini öne sürerek binanın Malatya İktisadi ve Ticari İlimler Akademisine tahsisine karar vermiş Vali karara itiraz etmiş, Danıştay bina konusu hakkındaki kararın meclis salt çoğunluğu tarafından gündeme alınıp görüşülmüş olduğundan böylece yeter sayı olmadığı gerekçesiyle iptal etmiştir.

İl Özel İdaresi Kanununa 3360 sayılı Kanunla getirilmiş bulunan değişiklikler meyanında önem arzeden bazı hükümler 17 inci maddede yer almıştır. Bununla 11 Özel İdaresi Kanununun 144 üncü maddesine 10, 11, 12, 13, 14 ve 15 inci bentler eklenmiştir. Bunlardan;

12 inci bentte; İl Özel İdaresinin görevleri ile ilgili konularda yasaklayıcı tedbirler ve kararlar almak,

13 üncü bendinde; Yönetmeliklere, yasaklayıcı tedbirlerle alınan kararlara uymayanlar hakkında ceza kararı vermek, müeyyideler uygulamasını kararlaştırmak,

14 üncü bendinde de; Belediye sınırları dışında umumun eğlenmesine, dinlenmesine, yiyip içmesine mahsus yerlerle, benzerlerinin ücret tarifelerini, mesleki teşekküllerin görüşlerini de alarak düzenlemek ve sınıfların tespit etmek; bu gibi yerlerle diğer iş yerlerinin açılma, kapanma ve ögle dinlenme saatlarını belirlemek ve ilan etmek,

EK Birinci Maddesiyle de; Genel Meclis ve Encümenlerce alınan ve usulüne uygun olarak ilân edilen karar veya tedbirlere aykırı davranışta bulunanlara İl Daimî Encümenince 5 bin liradan 50 bin liraya kadar para cezası veya üç günden otuz güne kadar iş yerinin kapatılması veya ticaret, sanat ve meslekten men cezası verilebileceği, hükmü getirilmiştir.

Ayrıca Vali ve Kaymakamlar da cezayı gerektiren suçun işlendiğini bizzat görmeleri halinde bu cezaları 1500 liradan 30 bin liraya kadar para cezası ve 7 gün kadar da iş yeri kapatma cezası uygulayabilirler.

Bu hükümler bizim İdarî sistemimizde şimdiye kadar mevcut olan ve bir zaaf teşkil eden boşluğu doldurmuştur. Şöyleki belediye sınırları ile mukayyet olmak şartıyla bütün müesseseler hakkında yasaklar ilan etmek ve tedbirler almak, bunların açılış ve kapanışlarını düzenlemek,

sınıflarını ve ücret tarifelerini tespit belediye idarelerine yetki olarak ta 1930 yılında yayınlanan Belediye Kanunu ile tanımış fakat belediye sınırları dışında kırsal alan dediğimiz alanlardaki bu tür müesseseler düzenlemenin dışında kaldıklarından daima yönetimimizde bir zaaf teşkil etmişler, hangi organın nasıl neye müsteniden bunları denetleyeceği konusu bakımından tereddüt yaratmışlardır. İşte bu bakımdan 144 üncü maddeye bu bentlerin eklenmeleri isabetli bir düzenleme olmuştur.

Bu bentlerle getirilmiş bulunan diğer bir yenilikte Ceza Kanununun "Suçsuz ceza olmaz" ilkesine rağmen bir İdarî organ olan encümene yasak fiilleri tespit etme ve bunlara ceza uygulamaya yetkisi tanınmıştır.

Mali uyuşmaya gince :

Merkezi İdare ve Mahalli İdare ayrımının ortaya çıkardığı sorunlardan birisi de MALİ UYUŞMADIR. Anayasanın 127 inci maddesi Mahalli İdarelere görevleriyle orantılı olarak gelir sağlanmasını amirdir. Aynı hüküm 1961 Anayasasının 116ıncı maddesinde de mevcut idi.

Mahalli İdarelerin gelir sorunu 1980 den sonra askerî yönetimce ele alınmış ve genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı üzerinden İl Özel İdarelerine ve belediyelere belli oranda pay verilmesi esası 2380 sayılı kanunla ihdas edilmiş ayrıca 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmıştı. Daha sonra halkoyu ile görev üstlenen bugünkü iktidar da 3239 sayılı kanunla Devlet gelirlerinden verilecek pay oranını yeniden düzenlemiş ve ayrıca 2464 sayılı kanundaki belediye vergi harçlarını da artırmak suretiyle mali uyuşmayı belediyeler bakımından ilk defa gerçekleştirmiştir. Çünkü 1988 de belediye gelirlerinin 3.150 milyarı bulacağı hemen hemen kesinlik kazanmıştır. Bunun 1.380 milyarını genel bütçe gelir tahsilatından ayrılan pay teşkil etmektedir.

Buna mukabil bazı belediyeler gelir yetersizliğinden feryat etmektedirler. Bunun nedeni son 30-40 yıl zarfında gelir yetersizliği yüzünden altyapı hizmetlerinin ele alınamamış olması ve bazı belediyelerin teraküm etmiş olan bu hizmetleri gelir imkânlarını hesaplamadan ele almış olmalarıdır.

İl Özel İdareleri bakımından mali uyuşmadan bahsedilemez. Merkezi idare ile bu idareler arasında görev ayrımı gerçekleşmediğine göre hizmetleriyle orantılı gelir bahse konu olamaz.

3360 sayılı kanunun 78 inci maddesine eklenen 13 üncü bent mali uyuşmayı çözümleme amacıyla getirilmiş, bununla mahalli ve müşte-

rek nitelikteki imar, bayındırlık, sağlık sosyal, evre koruma, tarım, sanayi, ticaret ve ilköğretim hizmetlerindeki sınırı çizmede Bakanlar Kurulu yetkili kılınmış fakat getirilmek istenen kuralı gerektiği şekilde değerlendiremeyen Anayasa Mahkemesi bu hükmü iptal etmek suretiyle mali uyuşmayı çözme teşebbüsünü akim bırakmıştır.

Hiç şüphesiz Mahalli' İdarelere gelir kaynağı sağlayan 2380 ve 3239 sayılı kanunlar İl Özel İdarelerine de mali imkan temin etmişlerdir. 1988 yılı sonunda bu idarelerin gelirlerinin 361 milyara ulaşması hemen hemen kesinlik kazanmıştır. Bunun 120 milyarını genel bütçe gelir tahsilatından gelen pay teşkil etmektedir. Bu da genel gelirin üçte biridir.

Bunun dışında İl Özel İdareleri 1319 sayılı Kanuna göre Emlak Vergisinden pay almakta, 7336 sayılı kanuna müsteniden tomruk ve mamul kereste satışından % 3 hisse almakta, 1091 ve 6664 sayılı kanunlara göre taş ocaklarından harç ve resim almakta, 3039 sayılı kanuna müsteniden eltik ekiminden gelir sağlamakta, teşebbüs ve işletmelerden sağladıkları geliri de bunlara ilave etmekte ve bu gelirlerle teamül hukukuna müsteniden ifa ettikleri görevlerin giderlerini sağlamaktadırlar.

BELEDİYE HİZMETLERİNİN YÜRÜTÜLMESİNDE ALTERNATİF KURUMSAL YÖNTEMLER

Yrd. Doç. Dr. Bilâl ERYILMAZ *

GİRİŞ

1970'lerden itibaren çeşitli ülkelerde, kamu hizmetlerindeki verim ve etkinliği artırmak için, yeni politika arayışlarına girildiği dikkati çekmektedir. Çünkü klasik idare, yapı ve işlev bakımından çok genişlediğinden, verimsiz ve yavaş işlemekte; yeni görevleri yerine getirmekte yetersiz kalmaktadır. Bu yüzden, devletin İktisadî ve sosyal hayattaki rolünün yeniden tanımlanması ve dolayısıyla kamu kesiminin küçültülmesi konusu gündeme gelmektedir. Buna bağlı olarak, klasik hizmet yöntemlerinin değiştirilmesi ya da çeşitlendirilmesi yönünde politikalar ortaya çıkmıştır. Başka bir deyişle, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, rasyonel işletmecilik esaslarının uygulanmasına; alternatif üretim ve dağıtım yöntemlerinin kullanılmasına ağırlık verilmiştir. Tabiatıyla bu politika ve uygulamalar, piyasa sistemine doğru ilginin artması sonucunu doğurmuştur.

Ülkemizde ise, bu genel eğilime paralel olarak, 1980'den sonra, kamu hizmetleri alanında önemli politika değişiklikleri görülmüştür. Bu değişiklikler, hem kamu hizmetinin içeriğinde, hem de yürütülüş biçimindedir. Kamu hizmetlerinin, kamu kurumları tarafından yürütülmesi esası, kısmen değiştirilerek, bu konuda özel kesimden yararlanılması yoluna gidilmiştir.¹ Ayrıca, kamu kurumlarında geleneksel hizmet anlayışının yerini, özel sektörün işletmecilik yöntemleri almaya başlamıştır. Devletin, kamu hizmetleri alanındaki rolünün yeniden tanımlanması ihtiyacı hissedilmiş; buna bağlı olarak, bazı alanlardaki

* Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadî ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü.

¹ Kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi konusunda, ülkemizde bazı uygulamalar, hukukî açıdan ilginç sorunlara ve tartışmalara da neden olmuştur. Bu konuda, "Yeminli Serbest Mimarlık ve Mühendislik Büroları", "Yeminli Teknik Bürolar" ve "Yeminli Mali Müşavirlik" örnek olarak gösterilebilir. Bu konudaki hukukî gelişmeler için Bkz. Turgut Tan, "Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine", Türk İdare Dergisi, 60. Yıl Özel Sayısı, sayı: 378, Mart -1988, Ankara, s. 81-90.

(çay, elektrik ve tütün gibi) devlet tekelleri kaldırılmış; kamu İktisadi teşebbüslerinin reorganizasyonu ve “özeleştirilmesi” ne geçilmiştir.

Merkezî idare bünyesinde görülen bu politika değişiklikleri, mahalli idareleri ve özellikle belediyeleri de etkilemiştir. 1980’den önce, belediyelerin en önemli sorunlarının başında, finansman yetersizlikleri geliyordu. Belediyeler, yasaların elvermesine rağmen, mali sorunları nedeniyle, yalnız klasik kent hizmetlerini karşılamayı amaçlamışlardı.² 1980’den sonra, belediyelerin mali sorunlarını hafifletici bazı yasal düzenlemeler yapıldı. Bu cümleden olarak, 2.2.1981 tarih ve 2380 sayılı Kânunla, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyelere % 5 oranında pay verilmesi kabul edildi. Bu pay, daha sonra çıkarılan 3004 ve 3239 sayılı Kanunlarla yeniden düzenlendi ve nihayet % 9.25 olarak belirlendi. 1985 yılında 3239 sayılı Kanunla, emlak vergisi, belediye ve il özel idarelerine bırakıldı. 1981 yılında ise, 2464 sayılı yeni Belediye Gelirleri Kanunu kabul edilmişti.³ Bu yasal düzenlemeler, belediyelerin mali yapısında, önceki döneme göre oldukça tatminkar sayılabilecek iyileştirmeler sağlamak amacına yönelikti.

Belediyelerin mali yapısında gerçekleştirilen bu iyileştirmeler yanında, bir de işlevlerinde bazı yeni düzenlemelere gidildi. Belediye sınırı içindeki yerlerin nâzım ve uygulama imar planlarını yapma yetkisi, bütünüyle belediyelere bırakıldı.⁴ 1984 yılında büyük kent yerleşim alanları içinde, belediye hizmetlerindeki etkinliği ve verimliliği artırmak amacıyla, “Büyük Şehir Belediyesi” adı altında özel bir yönetim biçimi oluşturuldu.

Belediyeler, sağlanan bu imkânlarla, bir taraftan geleneksel kent hizmetlerini iyileştirmeye çalışırken, diğer taraftan da ticarî, İktisadî ve sosyal içerikli yeni işlevlere yöneldiler. Bu arada, hizmetleri yürütürken, yeni üretim ve finansman yöntemleri geliştirmeye ve uygulamaya başladılar; işlevleri doğrudan doğruya kendileri yürütmek yerine, “yaptırtmak” ve “işlettirmek” politikasına ağırlık verdiler. Böylece, özelleştirmenin merkezî idare düzeyindeki uygulamaları, belediyelere de yansıdı.

Şüphesiz, hizmetlerdeki etkinlik ve verimlilik, mali ve yönetsel yapı ile olduğu kadar, aynı zamanda, üretim teknik ve yöntemleriyle de

² Ruşen Keleş, Fehmi Yavuz, Yerel Yönetimler, Turhan Kitabevi, Ankara- 1983, s. 251.

³ Geniş bilgi için Bkz. Bilâl Eryılmaz, "1980'den Sonra Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler", Akademik Araştırmalar Dergisi, sayı: 2, İzmir-1980, s. 47-51.

⁴ 3194 sayı ve 3.5.1985 tarihli İmar Kanunu (Md. 8).

yakından ilgilidir. Ülkemizde belediyeler, giderek gelişme gösteren temel yerel yönetim birimleridir. Belediyelerin başarısı, yerel demokrasinin güçlenmesine ve ülke refahının artmasına önemli katkılar sağlayacaktır. Çünkü nüfusun büyük bir bölümü (% 62), belediye sınırları içinde yaşamaktadır.

Çalışmamızda, belediyelerin hizmet yürütme yöntemleri ve politikaları, çeşitli ülkelerdeki uygulamalar dikkate alınmak suretiyle, teorik ve uygulama yönünden incelenmeye çalışılmıştır. Bu yapılırken, özellikle büyük şehir belediyelerine daha fazla ağırlık verilmiştir.

BELEDİYE HİZMETLERİNİN YÜRÜTÜLMESİNDE BAŞLICA YÖNTEMLER

Genellikle bütün kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, “düzenleyen” yani hizmetin sahibi, “üreten” ve “tüketen” olmak üzere başlıca üç taraf bulunmaktadır. Belediyeler, yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerini ya doğrudan kendileri yaparlar, ya da başkalarına yaptırırlar. Örneğin günümüzde belediyeler, bir kısım hizmetleri kendileri yapmakta, bazılarını da özel kesime yaptırmaktadır. Yol ve kaldırım gibi bir kamu hizmetini yapmak için, özel bir yüklenici (müteahhit) ile sözleşme yapıldığında, belediye yönetimi, sözkonusu hizmeti “düzenleyen”, özel yüklenici “üreten” ve halk da “tüketen” durumundadır.

Ancak, piyasa sisteminin geçerli olduğu alanlarda, hizmeti düzenleyen taraf tüketicilerdir. Bir kamu hizmetini düzenleyen birim, tüketicilere sunulacak hizmetin, kimin tarafından üretileceğini belirleme ve denetleme yetkisine sahiptir. Hizmeti düzenleyen kurum, sözkonusu hizmeti doğrudan kendisi üretebileceği gibi, özel firma, gönüllü kuruluşlar ya da bir başka kamu kurumuna sözleşme ile yaptırabilir.

Hizmeti yürütmek için belediyelerin elinde çeşitli alternatif yöntemler bulunmaktadır. Bu yöntemlerden hangisinin daha iyi olduğunu belirleyip uygulamaya koymak belediyelerin yetkisindedir.

Bu üç aktör — düzenleyen, üreten ve tüketen —, yetki, denetim, üretim ve finansman bakımından, birbirlerine bağlı bir işleyiş düzeni içindedirler. Bu ilişkiler, çeşitli biçimler alır ve farklı hizmet modellerini ortaya çıkarır.

Piyasa ekonomi düzenini benimsemiş ülkelerde, hizmet yürütme yöntemleri, bu düzeni benimseyen ülkelere göre daha çeşitlidir ve alternatif seçeneklere imkan sağlar. Bu bakımdan, piyasa sisteminde, hizmetlere ilişkin verimlilik değerlendirmeleri daha sağlıklı yapılabilir.

Belediyeler dikkate alınarak, hizmet yöntemlerini ya da modellerini şöyle belirlemek mümkündür :

- A — Belediye örgütü
- B — Yönetimlerarası işbirliği
- C — İhale/sözleşme
- D — İmtiyaz
- E — Kupon
- F — Gönüllü kuruluşlar
- G — Belediye şirketleri
- H — Kendi kendine hizmet (self-servis)

A Belediye Örgütü

Bu model, özel bir yüklenici veya bir başka kamu kurumu araya girmeksizin, belirli işlerin, belediyelerin kendi örgütü ve personeli tarafından yürütülmesini anlatır. Buna "emanet" yöntemi de denilmektedir. Belediyeler, geleneksel olarak görevlerinin büyük bir kısmını, kendi örgütünü, araç - gereçlerini ve personelinin kullanmak suretiyle yerine getirmektedirler. Çöp toplama, caddelerin temizliği, su, imar, toplu taşıma ve zabıta gibi hizmetler bu yöntemle yürütülmektedir. Bu yöntemde, hizmeti düzenleyen ve bilfiil yürüten aynı birimdir yani belediyedir. Tüketiciler, bu yöntem kullanılarak yürütülen hizmetlere ilişkin ücreti de belediyeye ödemektedirler.

Bu yöntem kullanılarak yürütülen hizmetler, "müstakil bütçeli", "katma bütçeli", "döner sermayeli" veya "daire" biçiminde çeşitli şekilde örgütlendirilmektedir. Hizmetin önemi ya da niteliğine göre bu örgütlenme biçimleri değişmektedir.

Belediyeler, önemli temel hizmetleri, geleneksel yapısı dışında örgütleyerek daha etkin olmanın yollarını aramaktadırlar. Çünkü, bu hizmetler, yönetim, bütçe ve hizmetin işleyişi konusunda yarı özerk bir statü içinde daha verimli yürütülmektedir. Bunun en güzel örneği, otobüs işletmesi ile su ve kanalizasyon idaresidir. Belediye bütçesi dışında, ayrı bütçesi bulunan işletmeler, özel bir yasa ile kurulmuş olup olmadıklarına göre ikiye ayrılmaktadırlar. Özel bir yasa ile kurulmuş bulunanlara, büyük şehir belediyelerinde su ve kanalizasyon idareleri, İstanbul Elektrik - Tramvay ve Tünel İşletmesi (İ.E.T.T.), Ankara, Elektrik, Havagazı, Otobüs İşletmesi örnek olarak gösterilebilir. Bunların dışında belediye meclisinin kararı ile kurulan "katma bütçeli" işletmeler de bulunmaktadır, Belediye bütçesi dışında, ayrı bir bütçe ile yöne-

tilen işletmeler, büyük bir çeşitlilik göstermektedirler. Bir araştırmaya göre, bunların türleri, 50'yi aşmaktadır.⁵

Belediye bütçesi dışında ayrı bir bütçe ile yönetilen işletmeler içinde en önemlisi, yeni bir örgüt modeli olması bakımından, su ve kanalizasyon idaresidir. Bu idare, büyük şehir belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzelkişiliğini haiz bir kuruluştur. Su ve kanalizasyon idaresi, ilk olarak 1981 yılında, 2560 sayılı Kanunla⁶ İstanbul'da kurulmuştur. Daha sonra, 5.6.1986 tarih ve 3305 sayılı Kanunla⁷ diğer büyük şehir belediyelerinde de kurulması sağlanmıştır. Su ve kanalizasyon idaresinin yönetimi, "genel kurul", "yönetim kurulu", "genel müdürlük" ve "denetçiler" olmak üzere dört organ tarafından sağlanmaktadır.⁸

Büyük şehir belediye meclisi, aynı zamanda su ve kanalizasyon idaresinin genel kurulu olarak görev yapmaktadır. Yönetim kurulu, bir başkanla beş üyeden oluşmaktadır. Büyük şehir belediye başkanı, yönetim kurulunun da başkanıdır. Genel müdürle, en kıdemli genel müdür yardımcısı, yönetim kurulunun tabii üyesidir. Genel müdür ve yönetim kurulunun diğer üç üyesi, büyük şehir belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanının onayı ile atanmaktadır. Su ve kanalizasyon idaresinin işlemleri, iki denetçi tarafından denetlenmektedir.

Su ve kanalizasyon idaresi, özellikle Anglo-Sakson kültürünün egemen olduğu ülkelerde, büyük şehirlerin sorunlarının çözümünde yaygın bir şekilde yararlanılan "özel amaçlı örgütler" modelinin, değişik bir uygulamasıdır. Çünkü, özel amaçlı örgütler de, su, kanalizasyon ve ulaşım gibi temel hizmetleri yürütmek amacıyla kurulmuşlardır. Ancak, bunlar, yerel yönetim birimlerinden bağımsız olarak faaliyet göstermektedirler. Bizdeki su ve kanalizasyon idareleri ise, büyük şehir belediyelerinin organik bir parçasıdır. Fakat iç yönetimlerinden nisbi bir bağımsızlığa sahiptirler.

Su ve kanalizasyon idaresinin, diğer belediye işletmelerinden farklı bazı yönleri bulunmaktadır. Bunlar, daha çok hizmetin işleyiş mantığı ile ilgilidir. Hizmetin işleyişi, özel kesimdeki işletme mantığına uymaktadır. Su ve kanalizasyon idaresi genel müdürlüğü, 2886 sayılı Devlet ihale Kanunu'na tabi değildir. Alım, satım, yapım, kiraya verme, ki-

⁵ Seyfettin Naliş, "Belediye işletmelerine Genel Bir Bakış", Belediye İşlevlerine Nicel Bir Yaklaşım, (Ed., E. Türkcan), Türk idareciler Derneği, Ankara-1981, s. 191-192.

⁶ R. G. 23 Kasım 1981, sayı: 17523; bu Kanunun bazı maddeleri, 23.5.1984 tarihinde, 3009 sayılı Kanunla değiştirilmiştir.

⁷ R. G. 19 Haziran 1986, sayı: 19139.

⁸ 2560 sayılı Kanun, Md. 3.

ralama, araştırma, proje, harita ve benzeri işleri, büyük şehir belediye meclisince belirlenen yönetmelik esaslarına göre yürütmektedir. 2560 sayılı Kanunun bazı maddelerini değiştiren ve buna bazı maddeler ekleyen 5.6.1986 tarih ve 3305 sayılı Kanun, su ve kanalizasyon hizmetlerine ilişkin tarifelerin belirlenmesinde, yönetim ve işletme giderleri ile, amortismanları doğrudan gider yazılan yenileme, ıslah ve tevsi masrafları hesaplandıktan sonra % 10'dan aşağı olmamak üzere kâr oranı eklenmesi esasını getirmiştir. Oysa 2560 sayılı Kanun, kâr oranının % 10'u geçemeyeceğini belirtmişti. Yeni yasal düzenleme ile, büyük şehir belediye meclisleri % 10'un altında olmamak koşulu ile istedikleri nisbette kâr eklemek suretiyle su ve kanalizasyon ücret tarifelerini belirleyebileceklerdir.

Belediyeler, bütün hizmetleri kendileri mi yapmalıdır? Belediyelerin, kanunların yüklediği bütün işlevleri kendileri yapmaları, hem mümkün değil, hem de gereksizdir. Çünkü, her hizmet için yeni bir organizasyon, araç-gereç ve personel istihdamı ortaya çıkacaktır. Ayrıca, bazı hizmetler için üstün teknoloji ve bilgi gerekli olmaktadır. Bu durumda hizmetlerin yürütülmesinde gereksiz harcamalar yapılacaktır; zaman zaman makina, araç-gereç ve personel bakımından atıl kapasite meydana gelecektir. Kamu kurumlarının yapı, işleyiş ve bürokratların davranışlarından kaynaklanan sorunları, hizmet verimini düşürmekte ve dolayısıyla maliyetleri artırmaktadır.

1) Kamu Kurumlarının Yapı ve İşleyişinden Kaynaklanan Sorunları

Bilindiği gibi, kamu kurumları, içinde seçmenler, politikacılar, üretici ve tüketici çıkar gruplarından oluşan siyasî bir ortamda faaliyet gösterirler. Kamu kuruluşlarında çalışan personelin aynı zamanda birer seçmen olduklarını da unutmamak gerekir. Bundan dolayı, kamu Kurumlarının ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatları, genellikle sıfır maliyet düzeyinde belirlenir ya da sübvansiyonludur. Ayrıca kamu kurumları, özel ya da kamu kesimi kuruluşlarının rekabetine kapalıdır ve genelde tekeldir. Piyasa sisteminde rekabetin bir etkinlik nedeni olarak görülmesine karşılık, kamu ekonomisinde, aynı hizmeti birden fazla devlet dairesinin üstlenmesi, genellikle "israf" olarak değerlendirilir.⁹ Oysa, "birbirine rakip özel ve kamu işletmelerinin olması, yerel yöneticilere alternatif maliyet ve bilgi imkanları sağlar."¹⁰

⁹ Kenan Bulutoğlu, Kamu Ekonomisine Giriş, (ikinci baskı), Sermet Matbaası, İstanbul - 1977, s. 137.

¹⁰ Keith Hartley, "Economics of Bureaucracy and Local Government", Tawn Hail Power or Whitehall Pawn?, The Enstitute of Economic Affairs, West Sussex, England - 1980, s. 106-107.

Kamu kurumlarında görülen bir başka olumsuzluk da, bürokratların davranışları ile ilgilidir. Kamu kurumlarındaki bürokratlar, rekabetten uzak bir ortam içinde faaliyet gösterdikleri için, kendi tercihlerini tatmin etmeye yönelik imkanlar elde etmeye çalışırlar. Bürokratların, kendi alanlarında uzman olmaları, kişisel duygularını tatmin etmeye yönelik tercihlerini daha da kolaylaştırır. Bunun sonucu olarak bürokratlar, daha büyük bütçe ve daha fazla kamu harcamaları politikasına ağırlık verirler. Bu durum, onların ücret, terfi, personel sayısını artırma, yeni hizmet birimleri kurma, sosyal imkanlarını geliştirme ve hatta kurumlarının faaliyetlerini destekleyici anket ve raporlar hazırlatıp onlara para ödeme gibi, kişisel tercihlerini tatmine yönelik imkanlar hazırlar.¹¹

Kamu kurumlarının temel niteliğinin "tekel" olması nedeniyle, bürokratların faaliyetlerini, piyasa sisteminde sözkonusu olan "rekabet" etkeni motive etmemektedir. Bürokratları motive eden temel etken ise "prestij" ve "otorite" dir. Kamu sektöründe prestij ve otorite ise, hizmet maliyetlerinin düşürülmesi ve tüketicilerin en iyi şekilde tatmin edilmesine değil, daha çok kurumlarının bütçelerinin büyüklüğüne ve personel sayısına bağlıdır.¹²

Kamu kurumları, yapı ve personel bakımından ne kadar büyürse, bürokratların gücü de o denli artmaktadır. Bürokratlar, bütçe ve kamu harcamalarını düzenlerlerken, yetki paylaşımına sebep olabilecek kadroların sayısını sınırlı tutup, yetkileri kendinde tutacak kalemleri artırmak eğilimindedirler. Bürokratların yetkilerini devretmeksizin kurumlarını büyütme eğilimleri, bürolarda ciddi etkinlik kaybına neden olmaktadır. Kırtasiyecilik, büroda yetki devretmeksizin, hatta yetkileri kendinde toplayarak büyümenin bir sonucudur.¹³

Kamu kurumlarının, piyasa firmalarına göre daha az etkin oluşlarının en önemli nedenleri arasında, ürünlerini doğrudan tüketicilere satmayışı gösterilmektedir. "... Bürokrasi, ürününü sadece bir siyasal organa satmaktadır. Bu yüzden, faaliyetleri ve ürünlerinin niteliği, kullananlarca sürekli bir onaylama (satınalma) ve reddetme (satınalmama) sınavına tâbi değildir... Müşteri denetiminin yokluğu ve başarının kâr ile ölçülemeyişi, büroların faaliyetlerinin etkinliğini sağlamak için emir

¹¹ Keith Hartley, 107

¹² Calvin A. Kent, "Privatization of Public Functions: Promises and Problems", Entrepreneurship and the Privatizing of Government, (Ed., Calvin A. Kent), Quorum Books, New York- 1987, s. 11.

¹³ Kenan Bulutoğlu, 134-135.

ve kumanda zincirinin ve yönetsel denetimin kullanılmasına sebep olmaktadır.”¹⁴

Günümüzde devlet tarafından yürütülen hizmetlerin artmasıyla, kamu kurumları yapı bakımından büyümüş, işleyişi karmaşık ve teknik bir nitelik kazanmıştır. Böyle bir teknik yapı içinde görev yapan yöneticilerin, siyasî organlara karşı özerkliğinden ve hatta onları etkileyici rolünden söz edilmektedir. Bürokratlar, teknik yapıdan dolayı, önemli bir yönetsel güce sahip olmuşlardır. Ancak bu, bürokrasinin demokratik kumrulara karşı bağımsız olduğu anlamına gelmez. Çünkü bürokratlar, faaliyetlerinde, siyasal organların yönlendirici ve sınırlayıcı etkisi altındadırlar. Bununla beraber, siyasal organların başarısı bürokratlara bağlıdır. Politikacılar, hizmetlerin yürütülmesinde bürokratlara güvenmek ve dayanmak zorundadırlar. Bundan dolayı kamu yönetimine, yasama, yargılama ve yürütme gücünden sonra, dördüncü bir kuvvet (power) olarak da bakılmaktadır.¹⁵

Kamu kurulularının yapı ve işleyişinden kaynaklanan sorunları ortadan kaldırmak için uygulanan yönetsel denetim yolları da fazla etkili olamamakta ve hatta yeni bir bürokrasi meydana getirerek verimsizliği büsbütün artırmaktadır. "Kamu yönetimi, zorlayıcı gücü tekelinde tutan devletin, yürütme organı olduğu için, bürokratik ve biçimsel olmak zorundadır." ¹⁶ Bürokratlar, hizmetleri yürütürken, yapı ve işleyişi düzenleyen kurallara bağlı kalmak durumundadırlar. Ancak bunu yaparlarken, kendilerini denetim rizikinden korumak ve güvenceye almak isterler. Bu nedenle çoğu durumlarda, hizmetlerin yasalara uygun fakat verimsiz yürütülmesinden dolayı, bürokratların sorumluluğu fazla söz konusu olmamaktadır. Kısacası, "piyasa sistemindeki değişmelere göre hareket etmek durumunda olmayan bürokratin, hizmet maliyetlerini düşürmek ve tüketicileri tatmin etmek konusundaki gayretleri haliyle az olacaktır."¹⁷

2) Özelleştirme Düşüncesi

Kamu kurulularında görülen bu olumsuzlukları gidermek, hizmetlerde etkinliği ve verimliliği artırmak için, çeşitli yöntemler önerilmektedir. Bunlar içinde, kamu kurumları arasında rekabetin sağlanması,

¹⁴ Kenan Bulutoğlu, 136.

¹⁵ Michael P. Barber, Public Administration, (üçüncü baskı), Macdonald and Evans, Plymouth, England - 1983, s. 9.

¹⁶ L. Von Mises, Bureaucracy, Arlington House, New York - 1969, s. 122.

¹⁷ Lawrence W. Lovik, "Bureaucracy, Privatization and The Supply of Public Goods", Entrepreneurship and..... s. 26.

bazı kamu hizmetlerinin mahalli idarelere aktarılması ve başarılı yöneticilerin ödüllendirilmesi gibi önlemlerin¹⁸ yanısıra, bazı kamu hizmetlerinin özel sektör kuruluşlarına gördürülmesi ya da hizmetin tamamen özel kesime devredilmesi de bulunmaktadır. Bu sonuncu öneri "özelleştirme" kavramıyla ifade edilmektedir. Özelleştirme, merkezi idare düzeyinde olduğu gibi belediyeler için de sözkonusu olduğundan, bu kavramın incelenmesinde yarar bulunmaktadır.

Özelleştirme, günümüzde çok geniş anlamda kullanılan bir kavramdır. Özelleştirmenin, devletin mülkiyetindeki işletmelerin, özel firma ve kişilere satılmasından ibaret olduğu sanılır. Oysa bu özelleştirmenin yalnız bir biçimidir. Özelleştirme, "kamu kurumları tarafından tekel olarak ve genellikle sıfır ya da maliyetinin altında fiyatlandırılarak yürütülmekte olan işlevlerin, özel sektöre aktarılması sürecidir."¹⁹ Özelleştirme, "daha az devlet, daha fazla piyasa" anlayışına dayanır.²⁰

a) Özelleştirme Gerekçeleri

Özelleştirme, İktisadî, imali ve siyasî gerekçelere dayanılarak savunulmaktadır. Özelleştirmenin düşünce sistemi şu esaslara dayanmaktadır :²¹

1. Birden fazla üreticinin yer aldığı piyasa şartlarında işletmeler, tekellerin olduğu duruma göre daha verimli çalışacaklardır. Rekabet şartlarından dolayı, kamu hizmetlerinin maliyetleri düşecek, böylece kamu kaynaklarını başka ajanlara kaydırmak ya da vergilerin oranlarını indirmek mümkün hale gelebilecektir.

2. Kamu kurumları, yönetsel performansı artırma konusunda, özel sektöre göre teşvik edici metotları kullanmakta daha zayıf kalmaktadırlar.

3. Tüketiciler, çeşitli alternatif firmaların ürettikleri mal ve hizmetlerden serbest olarak seçim yapabilmek imkanına sahip oldukları için daha fazla tatmin olacaklardır.

4. Girişimcilerin yeteneklerini açığa çıkarmalarına imkan tanımakla, yeni üretim teknikleri ve dağıtım yöntemleri ortaya çıkacaktır.

5. Vergileri artırmadan hizmetlerin iyileştirilmesi sorununa, özelleştirme iyi bir çözümdür.

¹⁸ Kenan Bulutoğlu, 137.

* Acar Örnek, Kamu Yönetimi, İstanbul - 1988, s. 43-44.

¹⁹ Calvin A. Kent, 4.

²⁰ Franke Burink, "Privatization in Europe", Entrepreneurship and..., 162.

²¹ Cliff Atherton, Duane Windsor, "Privatization of Urban Public Services", Entrepreneurship and..., 90; Calvin A. Kent, 10.

6.Özelleştirme ile sermaye mülkiyeti tabana yayılacak ve sermaye piyasası geliştirilecektir.

b) Özelleştirme Biçimleri

Özelleştirmenin birçok biçimi bulunmaktadır. Bu nedenle özelleştirme yöntemleri de farklılık göstermektedir. Özelleştirme biçimleri şöyle özetlenebilir;²²

1. Özelleştirmenin en çok bilinen biçimi, kamu mülkiyetinde olan işletmelerin özel kişilere satılmasıdır (denationalization). Bu daha çok, işletmelerin hisse senetlerinin, sermaye piyasası kanalıyla satılması biçiminde gerçekleşmektedir.

Kamu mülkiyetindeki işletmelerin özel kişi ya da firmalara satılmasıyla devlet kısa zamanda büyük bir gelir sağlayabilir. Ancak bu yöntemle yapılacak özelleştirmede, bireylerin ve firmaların, yeterli düzeyde satınalma gücü ve isteği olması gerekir. Bu yöntem İngiltere'de geniş bir şekilde uygulanmıştır.²³

2. İkinci özelleştirme biçimi, kamunun tekelinde olan hizmetlerin, özel kesimin rekabetine açılmasıdır (deregulation). Buna yasal-yapısal serbestleşme de denilebilir. Bu piyasa sisteminin işleyişinde devlet müdahalesinin azaltılması demektir. Ulusal ekonomi, rekabet piyasasının kurallarına göre yönetilirse, hem tek tek işletmelerin, hem de tüm ekonominin etkinliği sağlanır ve sonuçta toplumun refahı artar. Devlet işletmeleri, tekel nitelikleri nedeniyle, genellikle verimsiz çalışmaktadır. Kapsamlı bir özelleştirmeye gitmeden önce, devlet işletmelerinin rekabete açılması önerilmektedir.²⁴

3. Üçüncüsü ise, hizmeti özel sektör kuruluşlarına ihale/sözleşme yöntemiyle yaptırmaktır (Contracting out). Bu yöntemde, ihaleye katı-

²² Stuart M. Butler, "Privatizing Government Services", Economic Impact, No. 55, 1986/3, Washington, s. 21-22; Calvin A. Kent, 13.

²³ İngiliz Hükümeti, 1979'dan bu yana 12 büyük sanayi kuruluşunu (British National Oil, Cable and Wireles, British Aerospace gibi) ve birçok küçük işletmeyi halka satmıştır. Devlet, bu satışlardan hazineye 6 milyar Pound gelir sağlamıştır : S. Cameron, "U. K. Privatization2: What Managers Really Think", Financial Times, 20 Temmuz 1985.

²⁴ Bu konuda Kanada'da yapılan bir uygulama olumlu sonuç vermiştir. Kanada Ulusal Demiryolu (Canadian National Railroad) ile özel Kanada Pasifik Demiryolu (Canadian Pacific Railroad) işletmeleri, rekabet içinde çalışmaktadır. Hizmet maliyeti ve performans yönünden, iki işletme arasında önemli bir fark görülmemiştir. Kamu işletmesinin, rekabet nedeniyle, daha verimli hizmet metotları kullanmak zorunda kalmış olması muhtemeldir: C. Atherton, D. Windsor. 85.

lan kişi ya da firmaların rekabeti nedeniyle hizmet maliyetleri düşecektir. Özel sektörün, kendi içindeki rekabetin yoğunluk derecesine göre, ihale/sözleşme yönteminin yararları değişmektedir.

4. Dördüncü özelleştirme biçimi, devlet tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarını, maliyetlerini karşılayacak şekilde belirlemektir. Çünkü kamu hizmetlerinin maliyetlerinin altında belirlenmesi, kamu kaynaklarının kötü dağılımına ve imkanların aşırı kullanımına neden olmaktadır. İlave vergi koymaktansa, hizmetlerin fiyatlarını maliyetler dikkate alınarak belirlemek daha yararlı olur. Türkiye, 1980'den sonra, kademeli bir şekilde kamu kurumların m ürettikleri mal ve hizmetlerdeki devlet desteğini (sübvansiyon) kaldırarak, hizmet fiyatlarını bu yöntemle belirlemeye başlamıştır.

Ancak bu yöntem, özelleştirme açısından iyi bir alternatif olarak değerlendirilmemektedir. Çünkü, hizmet verimsiz yürütülerek maliyeti yüksek olmuş olabilir. Eğer hizmetin fiyatı, kullanıcılar dikkate alınarak düzenlenmiş, ödemeyenler dışlanmışsa, o takdirde bu hizmetin üretimi özel sektöre de verilebilir.

5. Son olarak, "kupon" (voucher) sistemi de özelleştirme biçimleri arasında yer almaktadır. Bu sistemde kamu yönetimi, hizmeti doğrudan kendisi üretmek yerine, bunu kullanacak olanlara bir satınalma gücü (kupon) sağlamaktadır. Kişiler bu kuponla, söz konusu hizmeti piyasadan satınalmaktadır.

Özelleştirme, kamu işletmelerinin mülkiyetini transfer etmeden, belirli sürelerle özel girişimcilere kiraya verilmesi ya da yönetimlerinin devredilmesi ile de gerçekleştirilebilir.

Özelleştirme, daha çok "ekonomik" gerekçeler gösterilerek açıklanan bir politika niteliğindedir. Oysa özelleştirmenin, ekonomik olduğu kadar, siyasi, idari ve sosyal boyutları ve sorunları da bulunmaktadır. "Kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesini engelleyen faktörler, teknik ve parasal olmaktan daha çok sosyal ve siyasidir."²⁵ Her şeyden önce, özelleştirme ile, çalışan personelin işinden olma endişesi, sendikaların böyle bir politikaya olumsuz bakmaları sonucunu doğurmaktadır.²⁶ Genellikle kamu işletmelerinde gereğinden fazla personel istihdam

²⁵ Gabriel Roth, *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, Oxford University Press, Washington - 1987, s. 267.

²⁶ Yalnız İngiltere'de sendikalar, Thatcher Hükümetinin özelleştirme politikasına fazla karşı çıkmışlardır ve hatta özelleştirilen işletmelerden hisse senedi bile almışlardır: Berra Altıntaş, *Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri*, Sermaye Piyasası Kurulu Yayını No: 8, Ankara- 1988, s. 92.

edildiği kabul edilmektedir. Bu işletmelerin özelleştirilmesiyle, bazı personelin işlerini kaybetmeleri olasıdır. İşsizlik sorunu olan ve bu nedenle istihdamı artırmak isteyen bir ülkede, özelleştirme ile personel sayısında yapılacak indirimler, siyasî bir risk oluşturmaktadır. Siyasî yöneticilerin bu riski dikkate almaları gerekir.

İkinci olarak, özelleştirme, fiyatlarda bir miktar artış meydana getirebilir. Bu durum, kamu işletmelerinin, özellikle sıfır maliyet düzeyinde ya da daha düşük düzeyde fiyatlandırıdıkları mal ve hizmetlerde söz konusudur. Tüketicilerin, destekli fiyatlardan, birden bire piyasa fiyatına alışmaları zordur. Bu durumda, sosyal adaleti gerçekleştirme amacım güden bir siyasî iktidarın, fiyat artışlarından etkilenen kesimlere "kupon" sistemiyle ek satınalma gücü sağlaması gerekir.

Üçüncü ise, özelleştirme işi için, özel sektörde yeterli düzeyde satınalma gücü ve isteği var mıdır? Amerika Birleşik Devletleri ile İngiltere, bu konuda önemli bir sıkıntı ile karşılaşmadan, birçok kamu hizmetini özelleştirmeyi başarmışlardır. Örneğin İngiltere’de, kamu işletmelerinin hisselerinin büyük bir kısmı, ilgili kurumun işçilerine satılmıştır.²⁷ Bu uygulamayı, aynı başarı ile geliştirmekte olan ülkelerde yürütmek mümkün değildir. Çünkü bu ülkelerde işçilerin ücret düzeyleri, çalıştıkları kurumun hisselerini satın almaya imkan sağlamaktan uzaktır.

Özelleştirmeye karşı olanlar, özelleştirilen bir hizmetin, siyasî ve İdarî bakımdan denetim dışı kalacağı endişesini taşımaktadırlar. Ancak bu endişe, özelleştirilen hizmette, bir kamu kurumunun fiyat ve standartları belirleme yetkisi bulunduğu durumlarda geçerli değildir.

Özelleştirme konusunda, siyasî partilerin düşünceleri farklılık göstermektedir. Sosyal demokrat düşünce, bireyi korumak için, devletin ekonomide aktif rol oynamasını savunmaktadır. "Özgürlük" ve "eşitlik" sosyal demokrat düşüncenin iki temel değeridir. Sosyal demokrat bakış açısına göre özel girişimciler, kendi çıkarlarını ön planda tutmaktadırlar. Özel sektöre önemli bir ekonomik güç verilirse, bu güç sayesinde özel girişimciler, siyasî iktidarı kendi çıkarları doğrultusunda etkilemeye çalışırlar. Bu da toplumdaki "eşitlik" ve "özgürlük" değerlerinin engellenmesi sonucunu doğurur.²⁸ Muhafazakâr ve liberal partiler ise, ekonominin üretim cephesine ağırlık vermektedirler. Demokrasideki, siyasî özgürlüğü ekonomik özgürlük ile bütünleştirmek istemektedirler. Bunlara göre devletin piyasaya müdahalesi, ekonomik düzenin

²⁷ Berra Altıntaş, 87

²⁸ Leslie Lipson, The Democratic Civilization, New York, Oxford University Press, 1964, s. 230.

serbest olarak işleyişini olumsuz yönde etkilemektedir. Devletin ekonomik ve sosyal bazı faaliyetleri üstlenmesi istisnai bir durumdur ve ancak zorunluluktan kaynaklanır. Devletin bazı hizmetlerde tekel olması, ekonomide girişimcilik özgürlüğünü sınırlar.²⁹ Bu bakımdan muhafazakâr ve liberal düşünce, özelleştirmeden vanadır.

c) Özelleştirme Eğilimleri

Özelleştirmenin, İktisadî ve idari bir politika aracı olarak benimsenmesi ve uygulanması, 1980’li yılların başına rastlar. Çünkü 1980 lerin başında, birçok ülkede “piyasa ekonomisi” ne ilgi giderek artmıştır. Hatta bazı araştırmacılar, geçen on yılı, piyasa sistemine dönüşü simgeleyen önemli bir dönem olarak nitelendirmektedirler.³⁰ Nasıl ki, Birinci Dünya Savaşından sonra ve özellikle 1930lardan itibaren, devletin İktisadî, ticarî ve sosyal alandaki işlevinde önemli bir artış olmuş ve bu genel bir nitelik göstermişse, 1980’den sonra da, bu alanda tam tersi bir eğilim belirmiş ve “kamu’nun küçültülmesi yönünde politikalar uygulanmaya başlanmıştır.

Liberal iktisat teorisine göre, devletin, girişimci ya da düzenleyici olarak ekonomiye müdahale etmesi, olumsuz gelişmelere neden olmaktadır. Faiz oranlarının yüksekliği, yatırımlardaki azalma ve yüksek enflasyon oranı gibi İktisadî olumsuzluklar, devletin ekonomiye yaptığı geniş kapsamlı müdahaleden kaynaklanmaktadır. Devletin ekonomiye yaptığı müdahalenin en önemli göstergesi, kamu harcamalarındaki artıştır. Örneğin, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatına üye ülkelerde, kamu harcamalarının gayrisafi milli hasıla içindeki oranı, 1960 - 1982 yılları arasında % 28.4’den %41.7’ye yükselmiştir.³¹

Devletin, İktisadî hayattaki rolünü azaltmakla, ekonomik faaliyetlerin serbest piyasa mekanizması içinde düzenleneceği ve böylece gelişmenin daha sağlıklı olacağı görüşü, özelleştirmenin en önemli gerekçesini oluşturmaktadır. İşte bu düşünce ile, 1980’den itibaren özelleştirme, bazı ülkelerde ulusal ekonomi içinde yer alan büyük işletmelerden başlayarak, mahalli idarelerin yürütmekte oldukları hizmetler konusunda da yaygın bir şekilde uygulanmaktadır.³²

²⁹ Charles F. Andrain, *Political Life and Change*, (ikinci baskı), Duxbury Press, California -1975, s. 208-210.

³⁰ Franke Burink, 161.

³¹ Franke Burink, 161-162.

³² Amerika Birleşik Devletlerinde özelleştirme, daha çok mahalli idarelerin yürüttükleri hizmetlerde uygulanmaktadır. Çünkü bu ülkede, kamu hizmetlerinin büyük bir bölümü, mahalli idarelerin sorumluluğundadır. Bir araştırmaya göre, mahalli idarelerin % 35’i çöp toplamayı; % 42’si toplu taşıma hizmetleri

Yalnız sanayileşmiş ülkeler değil, aynı zamanda Üçüncü Dünya Ülkeleri ve hatta merkezî planlama düzeniyle ekonomilerini yöneten devletler bile özelleştirmeye yönelmişlerdir. Ancak, özelleştirme programları ülkeler arasında farklılık göstermektedir.

Gelişmiş sanayilere sahip ülkeler (İngiltere, Kanada ve Japonya gibi) büyük devlet işletmelerini özel sektöre satarlarken³³, bazı Doğu Avrupa ülkeleri ferdi girişimciliği geliştirmeye yönelmişlerdir. Latin Amerika ülkeleri ise, dış borç sorunları nedeniyle kamu işletmeleri alanındaki yatırımlarını durdurmuşlardır.

Gelişmekte olan ülkelerin özelleştirme politikaları bazı nedenlere dayanmaktadır. Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası gibi mali kurumlar, ödemeler dengesi sorunu olan ülkeler için, ekonomik istikrar programları önermektedirler. Bu programlar, ihracatı artırmak, kamu yatırımlarını yavaşlatmak ve kaynakları özel sektöre doğru kaydırmak ve etkin kullanmak gibi politikaları içermektedir. Bu ülkeler, kalkınma politikalarında, küçük işletmelere daha fazla ağırlık vermeye başlamışlardır. Ayrıca, teknoloji, bilgi ve yabancı sermaye aktarmak amacıyla çok uluslu şirketlere daha olumlu bakılmaktadır.³⁴

d) Türkiye’de Özelleştirme

Ülkemizde özelleştirme, 1980’den sonra gündeme gelmiştir. Dünyadaki piyasa ekonomisine dönüş eğilimleri, ülkemizi de etkilemiştir. 6 Kasım 1983’te iktidara gelen Özal Hükümetinin ekonomi politikası, özelleştirmeye ağırlık veren bir niteliktedir. Özelleştirme konusundaki İngiliz Hükümetinin başarılı uygulamaları (Thatcherism), Avrupa ülkelerini etkilediği gibi, benzer İktisadî görüşleri paylaşan Özal Hükümetini de cesaretlendirmiş olmalıdır. Kamu İktisadî teşebbüslerinin yıllardır biriken sorunlarının çözüme kavuşturulamamış olması, özelleştirme gerekçesinin temelini oluşturmaktadır. Ayrıca, IMF ve Dünya Ban-

ni özel şirketlere yaptırmaktadır. Sokakların bakım ve temizliği, trafik sinyalizasyonu, ağaçların budanması, ambulans, sağlık ve refaha ilişkin programlar, parkların düzenlenmesi ve bakımı gibi hizmetler, rutin olarak özel sektör tarafından yürütülmektedir. Hatta bazı kentlerde özelleştirme o kadar ileri bir düzeye ulaşmış ki, örneğin 40.000 nüfuslu La Mirada kasabasında belediye personelinin sayısı 55’e düşmüştür. Son on yıl içinde, hizmetlerini özelleştiren mahalli idarelerin sayısında % 50lik bir artış görülmüştür: Stuart M. Butber, 21-24.

³³ Japonya’da kamu sektörünün ekonomideki ağırlığı düşük düzeyde olduğu için, özelleştirme, demiryolları, PTT ve havayolları gibi bazı işletmelerde sınırlı kalmıştır : Berra Altıntaş, 102-105.

³⁴ Steve H. Hanke, “The Privatization Option : An Analysis”, Economic Impact, 14-15.

kası gibi uluslararası mali kuruluşların, ödemeler dengesi sorunu nedeniyle önerdikleri istikrar politikaları da, özelleştirmeyi etkilemiştir. Bunlara ilaveten, özelleştirme politikasının içinde, yabancı sermayeyi ülkeye çekme düşüncesinin de bulunduğunu belirtmek gerekir.

Kamu kesimine ait İktisadî birimlerin hisse senedi yoluyla satılmasının veya işletme haklarının devredilmesinin dayanağını oluşturan ilk yasal düzenleme, 2983 sayılı “Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun” dur.³⁵ Bu Kanunla, Başbakanlığa bağlı “Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı” kurulmuş ve kamu kesimine ait İktisadî birimlerin özelleştirilmesi konusunda çalışmaların yapılması görevi bu kuruluşa verilmiştir. Özelleştirme ile ilgili son çıkan yasa ise, 3291 sayılı Kanundur.³⁶ Bu Kanuna göre, kamu İktisadî teşebbüslerinin özelleştirilmesine Bakanlar Kurulu’nca; müessese, bağlı ortaklık ve işletme birimlerinin özelleştirilmesine ise, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu’nca karar verilecektir. Kamu Ortaklığı Kurulu ayrıca bu kuruluşlara ait iştiraklerdeki kamu paylarının satışı ve devri konularında da yetkili kılınmıştır. Bu çerçevede, 1988 yılında TELETAS, NETAS ve USAŞ gibi işletmelerin özelleştirilmesi gerçekleştirilmiştir.

1984 yılından itibaren programlı bir şekilde yürütülen özelleştirme çerçevesinde, tütün, çay ve elektrik üretim alanlarındaki Devlet tekelleri de kaldırılmıştır.³⁷

e) Belediyelerde Özelleştirme

Belediyeler, halkının yerel nitelikteki çeşitli ortak ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlü mahalli idare birimidir. Kentleşme ve sanayileşme ile birlikte, halkının katlanarak artan ihtiyaçlarına, verimli ve etkin bir şekilde cevap verebilme sorumluluğu, belediyeleri, yeni kaynaklarla hiz-

³⁵ R. G. 17.3.1984, sayı : 18344.

³⁶ R. G. 3.6.1986, sayı: 19126.

³⁷ 4.12.1984 tarih ve 3092 sayılı Çay Kanunu ile (R. G. 19.12.1984, sayı : 18610), gerçek ve tüzelkişilere yaş çay işleme ve çay paketleme fabrikaları kurup, üreticiden doğrudan yaş çay yaprağı satın alabilmelerine imkan sağlanmıştır. 4.12.1984 tarih ve 3098 sayılı Kanunla da (R. G. 19.12.1984, sayı: 18610), Türkiye Elektrik Kurumu dışındaki özel hukuk hükümlerine tabi sermaye şirketleri statüsüne sahip yerli ve yabancı şirketlerin elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti ile uğraşmaları mümkün hale gelmiştir. 28.5.1986 tarih ve 3291 sayılı Kanun da (R. G. 3.6.1986, sayı : 19126), 1177 sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanunu’nda değişiklik yapmış, daha sonra çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararı (R. G. 20.8.1986, sayı : 1917) ile, yerli ve yabancı gerçek ve tüzelkişilerin, Tekel İdaresi ile ortaklık kurmak suretiyle yurt içinde tütün işlemleri serbest hale getirilmiştir.

met üretim yöntemleri bulmaya yöneltmiş ve hatta zorlamıştır. Çünkü mevcut imkanlar, geometrik bir şekilde artan ihtiyaçları karşılamaya yetmemektedir. Mevcut kaynakların ve hizmet üretim yöntemlerinin yetersizliği, nitelikli personel sorunu, vesayet denetiminden kurtulma gibi etkenler, belediyeleri bazı alanlarda "özellemeye" sevk etmiştir. Şüphesiz bu politikanın benimsenmesinde, Özal Hükümetinin liberal iktisat anlayışı ile, çeşitli ülkelerdeki özelleştirme uygulamalarının etkisi olmuştur. Özelleştirme, küçük ve ortaboy belediyelerden daha çok büyük şehir belediyelerinde yoğunluk kazanmıştır.

Belediyelerde özelleştirme, kamu İktisadî teşebbüslerinden farklı bir nitelik göstermektedir. Çünkü belediyeler, yerel nitelikte hizmet yürüttükleri için, KİT'ler gibi büyük yapı ve birikmiş sorunları olan işletmelere sahip değildir. Bu nedenle özelleştirme, kamu işletmelerinin hisse senetlerini halka satma biçiminde gerçekleşmemektedir. Özelleştirme daha çok, "şirketleşme", "ihale/sözleşme" yöntemine ağırlık verme, belediye tekellerinin kaldırılması, işletmelerin kiraya verilmesi ya da yönetimlerinin özel kesime devredilmesi gibi biçimlerde yürütülmektedir.

Gerek 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyesinin yönetimine ilişkin Kanunda yer alan hükümler, gerekse 1580 sayılı Belediye Kanununda yapılan bazı değişikliklerle, hizmetlerin, doğrudan belediye örgütü tarafından yapılması yerine, "yaptırılması" ve "işletirilmesi" ne ağırlık verilmiştir. Bazı alanlardaki belediye tekelleri de kaldırılmıştır.³⁸

1984'ten sonra, belediye hizmetlerinin yürütülmesine uygulanan geleneksel yöntemlerde bir değişme ve gelişme ortaya çıkmıştır. Bu yöntemleri, ilgili konular içinde inceleyeceğiz.

B — Yönetimler Arası İşbirliği

Belediyeler, hizmetleri doğrudan kendileri üretmek yerine, başka bir belediye ya da kamu kurumu ile anlaşmak suretiyle satınalabilir ya da yaptırabilirler. Ancak bu şekilde yürütülecek hizmetler önemli ölçüde teknik donatım ve uzman personel gerektiren niteliktedir. Örneğin her belediyenin asfalt şantiyesi kurmasına ve bu konuda teknik donanımına gitmesine gerek yoktur. Çünkü bu tür hizmetler büyük yatırım gerektiren türdendir. Bu konuda ihtisaslaşmış belediyeler, diğer belediyelerin hizmet ihtiyaçlarını karşılayabilirler. Ülkemizde, bu konular-

³⁸ Örneğin 1580 sayılı Kanun'a, 28.6.1984 tarih ve 3035 sayılı Kanunla eklenen fıkra ile, "belediyelerce, gerçek veya tüzelkişilerin belediye hudutları içinde yaş meyve ve sebzelerin toptan alımı ve satımı için haller açmalarına izin...." verilebilecektir (Md. 15/58).

da belediyeler arasında gelişmiş bir işbirliğinden söz etmek mümkün değildir. Her belediye, kendi ihtiyaçlarını yine kendi imkanlarıyla karşılamak, başka bir deyişle kendi kendine yeter olmak eğilimindedir.

Yönetimler arası işbirliği, bazı ülkelerde ve özellikle Amerika Birleşik Devletlerinde çok gelişmiştir. Bu ülkede belediyeler, hizmetlerinin büyük bir kısmını, birbirlerinden satın almak suretiyle yerine getirmektedirler. 1973 yılında yapılan bir araştırmaya göre, 2375 belediyenin (municipality) % 62'si, kendi halkının bazı hizmetlerini yürütmek için diğer yönetim birimleriyle sözleşme yapmışlardır. Toplam belediyelerin % 43 u de, başka yönetim birimleri için hizmet üretmişlerdir.³⁹ Yönetimler (county, school district, municipality) arası işbirliği içinde yürütülen hizmetlerin başında, su temini, atık suların temizlenmesi, cezaevi, güvenlik haberleşmesi, kütüphane, hayvan ve halk sağlığı gibi hizmetler gelmektedir.⁴⁰ Amerika Birleşik Devletlerinde, bazı yönetim birimleri de, kentsel hizmet satan örgüt niteliğinde faaliyet göstermektedir. Örneğin, Los Angeles Count yönetimi, sınırları içinde 77 yönetim birimi ile 1600 hizmet anlaştırmıştır. Kentlerin satın aldıkları hizmet türlerinin sayısı 7 ile 45 arasında değişmektedir.⁴¹

Yönetimler arası işbirliği, ülkemizde kuramsal olarak, "merkezi idare ile mahalli idareler" ve "mahalli idarelerin kendi aralarında" olmak üzere iki şekilde yürütülmektedir.

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki kuramsal işbirliğinin en yeni örneği, 3030 sayılı Kanunla büyük şehir belediyelerinde oluşturulan "Alt Yapı Koordinasyon Merkezi" (AYKOME) ile "Ulaşım Koordinasyon Merkezi" (UKOME) dir (Md. 7). Bu merkezler, büyük şehirlerdeki alt-yapı işleri ile, kara ve deniz taşımacılığı hizmetlerinin koordinasyonunu yürütmektedir. Koordinasyon merkezleri, büyük şehir belediye bünyesinde, belediye ve ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden oluşan bir kurul niteliğinde çalışmaktadır.

Alt Yapı Koordinasyon Merkezi,⁴² kamu kurum ve kuruluşlarınca, büyük şehir dahilinde yapılacak alt-yapı yatırımları için Kalkınma Pla-

³⁹ Advisory Commission on Intergovernmental Relations, The Challenge of Local Governmental Relations, U. S. Government Printing Office, Washington, D. C. Şubat-1974, tablo: 111-3, 111-A.

⁴⁰ . S. Savaş, "Alternative Structural Models for Delivering Urban Services", Delivery of Urban Services, (Ed., Arthur J. Swersey, Edward J. Ignall), Elsevier Science Publishers B. V., TINS Studies in the Management Sciences 22 (1986), New York, s. 13.

⁴¹ Ali Erkan Eke, Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler, A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 505, Ankara- 1982, s. 18-19.

⁴² Bu merkez, büyük şehir belediye başkanlığında, büyük şehir belediyesinin alt-yapı ve yatırımla ilgili idare ve işletmeleriyle bağlı kuruluşların

nı ve Yıllık Programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program haline getirmektedir. Bu kesin programlarda birden fazla kurum ve kuruluşça aynı anda yapılması gerekenler, ortak program'a alınmaktadır. Ortak programa alınan alt-yapı hizmetleri için Devlet, belediyeler ve diğer kamu kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler Alt Yapı Koordinasyon Merkezinde oluşturulan "Alt Yapı Yatırım Fonu"na aktarılmaktadır.

Ortak programa alınmayan yatırımlar için her bakanlık ile, ilgili büyük şehir ve ilçe belediyeleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, Alt Yapı Koordinasyon Merkezince tespit edilen programa göre harcamalarını kendi bütçelerinden yapacaklardır. Bunun denetimini de Merkez yürütmektedir. Merkezin başkanlığını, büyük şehir belediye başkanı yapmaktadır.

Ulaşım Koordinasyon Merkezi,⁴³ ise, şehrin ulaşım planına göre toplu taşıma araçlarının güzergâh, zaman ve bilet tarifelerini yapmaya ve bu tarifeleri uygulamaya yetkilidir. Bu işlerin yapılmasında, il trafik komisyonları ile gerekli koordinasyon sağlanacaktır.

Bu merkezlerce alınan ortak yatırım ve toplu taşıma ilgili kararlar, ilgili bütün belediyeler ile kamu kurum ve kuruluşları için bağlayıcıdır.⁴⁴

Mahalli idarelerin kendi aralarındaki kurumsal işbirliğinin örneği de, "Birlikler"dir. Mahalli idarelerin, belirli hizmetleri yürütmek için kendi aralarında oluşturdukları örgütlere "yerel yönetim birlikleri" denilmektedir.⁴⁵

genel müdür veya müdürlerinin; alt-yapı hizmet ve yatırımları ile ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının büyük şehirdeki genel müdür veya bölge müdürlerinin; görev alanına giren konuların görüşülmesi sırasında ilçe belediye başkanlarının, katılmasıyla oluşmaktadır: Ahmet Karabilgin, "Belediyelerde Yeni Hizmet Birimleri", Türk İdare Dergisi, sayı : 60, No. 378, Mart - 1988, s. 426.

⁴³ Bu merkez, büyük şehir belediye başkanının başkanlığında, büyük şehir belediyesinin ulaşım ve yatırımla ilgili idare ve işletmeleriyle bağlı kuruluşlarının genel müdür veya müdürlerinin; ulaşım hizmet ve yatırımları ile ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının büyük şehirdeki genel müdür veya bölge müdürlerinin; görev alanlarına giren konuların görüşülmesi sırasında ilçe belediye başkanlarının katılmasıyla kurulmaktadır; Ahmet Karabilgin, 429-430.

⁴⁴ Merkezlerle ilgili, kuruluş, görev ve yetki konularında geniş bilgi için Bkz. Ahmet Karabilgin, 426-431.

⁴⁵ Yerel yönetim birlikleri, Anayasal kurumlardır. 1961 (Md. 116) ve 1982 (Md. 127), Anayasaları, yerel yönetim birlikleri ile ilgili hükümler içermektedir. Yerel yönetim birlikleri ile ilgili temel düzenleme, 1580 sayılı Belediyeler Kanunu'nda yer almıştır. (Md. 133-148).

Yerel yönetim birliklerinin iki temel özelliği bulunmaktadır. Bu özellikler, kamu tüzelkişiliğine sahip olmaları ve kurulmalarının isteğe bağlı oluşlarıdır.⁴⁶ Birlikler, çeşitli işlevleri yürütmek amacıyla kurulmaktadır. Ancak bu işlevler, belediye, il özel idaresi ve köylerin, yasalarca kendilerine verilen ‘zorunlu’ ya da ‘isteğe’ bağlı görevleri arasında yer alması gerekir.

Birlikler, “kamu yararı” için faaliyet gösterebilecekleri gibi, “kazanç” amacına yönelik olarak da çalışabilirler.⁴⁷ Bu bakımdan ekonomik amaçlı birliklerin (ulaşım, halıcılık, turizm vb.) yanında, sosyal içerikli (düşkünler ve öğrenciler için yurt yapma gibi), alt-yapıya ilişkin (içme suyu, yol, köprü yapma, sulama vb.) hizmetler yürüten birlikler de bulunmaktadır.⁴⁸

Yerel yönetim birlikleri içinde en etkin ve yaygın olanı, belediyelerin kendi aralarında kurdukları birliklerdir. Belediyeler, geçmişte, teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren, kendi güç ve imkanların aşan alanlarda kurumsal yönden işbirliğine gitmişlerdir.⁴⁹

Belediye birliklerinin çoğu, 1978-1980 döneminin sosyo-ekonomik ve siyasî şartlarının bir sonucu olarak, merkezi idarenin desteğiyle kurulmuşlardır. Birliklerin burulmasını ve başarı şartlarını, o dönemde merkezi idare hazırlamıştır. Yerel Yönetimler Bakanlığının 1980’de kaldırılmasıyla, birliklerin faaliyetlerinde büyük bir yavaşlama görülmüştür. Yasal olarak varlıklarını sürdürmekle beraber, çoğunun fiilen etkinliği kalmamıştır. Kalkınma Planlarında⁵⁰ Devlet politikası olarak desteklenen birlikler, istikrarlı bir gelişme gösterememişlerdir. Şüphesiz birliklerin, belediyelerden daha geniş yetkilerle donatılmış ve yaygın hizmeti olan yönetsel birimler olmaları mümkün değildir. Bu nedenle belediyelerin yerini almaları beklenemez. Ancak belirli bazı konularda (çevre, alt-yapı, eğitim ve kültür gibi) etkinlik gösterebilirler.

⁴⁶ Mustafa Gönül, Yerel Yönetim Birlikleri, TODAİE yayını, Ankara- 1977, s. 15

⁴⁷ Ruşen Keleş, Fehmi Yavuz, 247.

⁴⁸ Mustafa Gönül, 56-59.

⁴⁹ Belediye birliklerine örnek olarak, Ege Belediyeler Birliği (Aydın, Denizli, İzmir, Manisa, Muğla, Uşak); Karadeniz Belediyeler Birliği (Artvin, Giresun, Rize, Gümüşhane, Samsun, Trabzon, Ordu, Sinop); Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği (Balıkesir, Bursa, Trabzon, Çanakkale, İstanbul, Kırklareli, Tekirdağ, Edirne, Bilecik, Sakarya, Kocaeli) belirtmek gerekir. Bu birlikler içinde, belediye sayısı bakımından en büyüğü, Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliğidir. Birliğe, on il merkezi olmak üzere bölgede 100’ü aşkın belediye üye bulunmaktadır.

⁵⁰ DPT. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), s. 295; Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), s. 169.

C — İhale/Sözleşme

İhale/sözleşme yöntemi, kamu mal ve hizmetlerinin özel sektör kuruluşlarına bir sözleşmeye dayalı olarak yürütülmesidir. İhale'de ilgili idari birim, hizmeti kendi örgüt ve personeli tarafından yürütmek yerine, özel firmalara yaptırmaktadır. İhale, "etkin bir kamu hizmeti üretimi ve kaynak kullanımı için, hizmeti en uygun ve en ucuz girdi ve aramalı ile üretiminin bir aracı"dır.⁵¹

Bazı kamu hizmetlerinin özel yüklenicilere, ihale yöntemiyle gördürülmesinin çeşitli yararları bulunmaktadır. Bu yararlar, İktisadî ve İdarî konularda toplanmaktadır. Genellikle, kamu hizmetlerinin bu yöntemle yürütülmesi halinde, hizmet maliyetlerinde önemli düşüşler olacağı ileri sürülür. İhale yönteminin yararları şöyle belirtilmektedir :⁵²

1. İhaleyi kazanmak için firmalar arasındaki rekabet, gerçek üretim maliyetlerinin ortaya çıkmasına yardım edecektir. Böylece ihaleyi, en düşük maliyetle en kaliteli hizmet üretecek firmalar kazanacaktır.

2. Özel teşebbüsteki kâr elde etme güdüsü, kamu kesiminde görülen bütçeyi büyütme ve personel sayısını artırma eğilimlerinin yerini almasıyla, bütçe büyümelerini sınırlayacak ve uzun dönemde yönetimin yapısının büyümesini önleyecektir.

3. İhale yönteminin kullanılmasıyla, personel harcamalarından tasarruf edilecektir. Kamu kurumları, sendikalarla uğraşmaktan kurtulmuş olmaktadır.

4. Kısa vadeli projeler, part-time işler, zamanla ortaya çıkabilecek yeni sorunlar, büyük bir bürokrasi meydana getirmeden, ekipman ve personel kullanımında esneklik sağlanarak daha etkin bir şekilde çözümlenebilecektir.

Rekabet içinde çalışan piyasa sisteminde mal ve hizmetler daha verimli bir şekilde yürütülmektedir. Yapılan araştırmalar, ihale yöntemini kullanarak, birçok kamu hizmetinin daha düşük maliyetle üretilebileceğini ortaya koymuştur. Örneğin, 1984 yılında yirmi farklı ülkede sekiz kamu hizmeti ile ilgili olarak yapılan mukayeseli bir araştırmada, ihale yoluyla gördürülen bu hizmetlere ilişkin önemli oranda tasarruflar sağlandığı açığa çıkmıştır.

⁵¹ Ömer Faruk Batirel, "Türk Devlet İhale Sisteminin Değerlendirilmesi", Bütçe Uygulaması ve Denetimi Semineri, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No : 52, Eskişehir - 1984, s. 77.

⁵² Ruth Hoogland Dehoog, Contracting Out for Human Services, Economic, Po-litical and Organizational Perspectives, University of New York Press, 184, s. 6.

Hizmetler	Sağlanan Tasarruflar (%)
Sokakların temizliği	43
Kamu Binalarının Temizliği ve Bakımı	73
Trafik Sinyalizasyonu	56
Ağaçların budanması	37
Çöp toplama	42
Bordroların düzenlenmesi	—*
Asfaltların bakımı	96
Çimlerin bakımı	43

* Bu hizmetin kamu ya da özel firmalarca yapılması halinde maliyet bakımından herhangi bir fark görülmemiştir.

KAYNAK : Calvin A. Kent, Sandra P. Wooten, "Privatization : The Entrepreneurial Response", **Entrepreneurship and The Privatizing of Government**, 146

Sözkonusu araştırma, hizmetlerin belediye ve özel firmalarca yürütülmesinde aynı kaliteyi esas almıştır. Özel yükleniciler, belediyelere göre, personel üzerinde daha az denetim elemanı istihdam etmişler ve işleri kendi araçlarıyla yürütmüşlerdir. Şüphesiz hizmetlerin en ucuza üretilibilmeleri, aynı ürünü ya da hizmeti, aynı kalite ve özellikle verebilecek bir rekabet piyasasının varlığına bağlıdır.

İhale/sözleşme, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi aracıdır. A.B.D., İngiltere ve Japonya'daki mahalli idareler bu yöntemi kullanarak çöp toplama hizmetlerinde % 40 - % 60 arasında tasarruf sağlamışlardır.⁵³ İhale yöntemi A.B.D.'de, özellikle belediye hizmetlerinde yaygın olarak kullanılmaktadır. 1973 yılında 2375 belediye üzerinde yapılan bir araştırma, 339 belediyenin çöp toplama; 309'u caddelerin aydınlatılması; 258'i elektrik üretimi; 253 u mühendislik hizmetlerini; 187'si hukuki hizmetleri; 169'u ambulans hizmetlerini; 92'si planlama; 84'ü içme suyu hizmetlerini ihale ile özel sektöre gördürmekte olduğunu ortaya koy⁵⁴

⁵³ Calvin A. Kent, 14; A.B.D. de, belediyelerin yaklaşık üçte biri, çöp toplama işini, ihale ile özel sektöre yaptırmaktadır. Diğer belediyeler ise bu işi, kendi örgütü ve personeli ile yürütmektedir. Büyük kentlerde çöp toplama hizmetini, belediyeler kendileri yürütürlerken, kasabalarda ve özellikle nüfusu 2.500'den az olan yerlerde özel sektör yürütmektedir. Düşük gelirli kentlerde bu iş belediyelerce yapılırken, yüksek gelirli kentlerde ise özel sektöre ihale edilmektedir. Belediyelerin çöp toplama hizmetlerini üstlenmelerinin temel nedeni, çöpün iyi toplanmaması halinde, sağlık açısından meydana getirebileceği tehlikelerdir : Peter Komper, John M. Quigley, The Economic of Refuse Collection, Cambridge Press, 1976, s. 45.

⁵⁴ E. S. Savaş. 14.

muştur. Amerika Birleşik Devletlerinde ihale yöntemi, verimli ve etkin bir hizmet üretme metodu olarak değerlendirilmektedir.⁵⁵

İngiltere’de, özelleştirme programı çerçevesinde, caddelerin temizliği, çöp toplama ve ulaşım gibi bazı belediye hizmetleriyle, Ulusal Sağlık İdaresinin yürüttüğü bir kısım hizmetler (çamaşırların yıkanması gibi) ihale yoluyla özel sektöre gördürülmektedir.⁵⁶

İhale/sözleşme, ülkemizde öteden beri bilinen ve uygulanmakta olan bir yöntemdir. Yürürlükteki 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu⁵⁷ ile genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, il özel idaresi ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, taşıma vb. işlerini ihale ile özel kesime yaptırmaları mümkündür. Kanuna göre ihalede şu beş yöntem uygulanmaktadır. Bunlar, “kapalı teklif”, “belli istekliler arasında kapalı teklif”, “açık teklif”, “pazarlık” ve “yarışma” yöntemleridir. İşin niteliğine göre bu yöntemlerden hangisinin uygulanacağı, Kanun hükümlerine uyularak ilgili idare tarafından belirlenmektedir (Md. 35).

Belediyeler, Kanunda belirtilen işlerini, “artırmalarda”, tahmin edilen bedelden aşağı olmamak üzere, teklif edilen bedellerin en yüksekini; “eksiltmelerde”, tahmin edilen bedeli geçmemek üzere, teklif edilen bedellerin layık görülenini, bedel tahmini yapılamayan ihalelerde teklif edilen bedellerin uygun görülenini seçerek özel sektöre yaptırabilir. Yürürlükteki sistemde, eksiltme usulüyle yürütülen işler için, önerilen en düşük fiyat yerine “uygun bedel” adı verilen bir fiyat sistemi getirilmiştir. Kanun kapsamındaki kamu kurumları, ihalelerde değerlendirmeleri ve tercihlerini bu “uygun bedel” e göre yapacaklardır.⁵⁸

Bu sistemde, istekliler içinde en çok kırana işin verilmesi zorunluluğu yoktur. İdare, işin niteliğine göre, en çok kıranla en az kıran arasında kalan teklifleri, belirlenen yöntemle göre bir değerlendirmeye tabi tutarak işi ihale edebilme imkanına sahiptir. Uygun bedel uygulamasının, etkinlik yaklaşımına en iyi cevap veren bir sistem olduğu söylenebilir.

Büyük şehir belediyelerinin yönetimini düzenleyen 3030 sayılı Kanun, liberal bir anlayışla hazırlanmış ve hizmetlerin özel yüklenicilere

⁵⁵ Ruth Hoogland Dehoog, 3

⁵⁶ Berra Altıntaş, 91-92.

⁵⁷ R. G. 19.9.183, sayı: 18161.

⁵⁸ Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 2990 sayılı Kanunla değişik 28. maddesine göre uygulanacak “azami indirim miktarı” veya oranları ile “uygun bedel”in tercihinde kullanılacak kriterleri bir tebliğ ile açıklamıştır : R. G. 26 Ocak 1985, sayı: 18647.

yaptırılmasını teşvik etmiştir. Kanun, büyük şehir belediyelerinin görevlerini düzenlediği maddesinde (Md. 6), hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili olarak on iki farklı görev için "yaptırmak", "işletmek" ve "kurdurmak" kavramlarını kullanmıştır. Kanun, belediye hizmetlerinin ihale/sözleşme yöntemiyle özelleştirilmesini geniş bir alanda mümkün hale getirmektedir.⁵⁹

Büyük şehir yönetim yapısı içinde yer alan işletmeler için, yalnız bir tek ihale sistemi, yani 2886 sayılı Kanun değil, kuruluşa göre değişen birden fazla yasal düzenleme ile farklı ihale yöntemleri uygulanmaktadır. Örneğin, il özel idareleri, belediyeler veya bunlara bağlı kurumlar tarafından işletilen elektrik, havagazı, tramvay ve tünel işletmelerinin alım ve satıma ilişkin ihaleleri, 4768 sayılı Kanunun 3. maddesi uyarınca düzenlenen 1.7.1947 tarihli yönetmelik⁶⁰ hükümlerine göre yürütülmekte; buna karşılık büyük şehir belediyesi bünyesinde yer alan su ve kanalizasyon idarelerinin, 2560/3009 ve 3305 sayılı Kanunlarla verilen görevlerin yapılması ile ilgili her türlü taşınır ve taşınmaz mal, hizmet, alım, satım ve yapım ile, taşınmazlar üzerinde irtifak tesisi, araştırma, proje, harita, müşavirlik vb. işlerinde uygulanacak ihale yöntemleri, ilgili büyük şehir belediye meclisince düzenlenen yönetmeliğe göre yapılmaktadır. Şüphesiz, bu iki örnekteki belediye işletmelerinin, hizmetlere ilişkin uyguladıkları ihale sistemi, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun öngördüğü sistemden daha pratik ve daha az bürokratiktir.

İhale/sözleşme yönteminin başarısı, tahmini bedelin iyi hesaplanmasına ve sözkonusu hizmetin piyasadaki rekabetinin yoğunluk derecesine bağlıdır. Bu yöntemin bazı olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Bunların en önemlisi, rüşvet olasılığıdır. İhale, ilgili kurumun yöneticileri ile özel firma temsilcilerinin anlaşmaları, maddi bir çıkar ilişkisi sonucu sağlanmış olabilir. Rüşvet gibi kötü ilişkiler, rekabetin yararını ortadan kaldıracaktır ve hizmete ilişkin kalite denetimini devreden çıkarabilir. Özel yükleniciler, ihale ile aldıkları hizmetlerin maliyetini düşürmek için, düşük ücretli ve hatta sigortasız işçi de çalıştırabilirler.

Belediyeler, özellikle büyük şehir belediyeleri, ihale/sözleşme yönteminden, 1984'ten sonra özelleştirme aracı olarak yararlanmaya başlamışlardır. Bazı belediyeler (İstanbul, İzmir gibi) hizmet binalarının te-

⁵⁹ Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, belediye hizmetlerinden rantabil çalışmayanların ihale yolu ile firmalara yaptırılması önerilmekte ve böylece ihale yöntemi, etkinliğin ve verimliliğin bir aracı olarak değerlendirilmektedir, (s. 169).

⁶⁰ Bu yönetmeliğin bazı maddeleri, 1986 yılında İçişleri Bakanlığınca değiştirilmiştir : R. G. 10 Şubat 1986, sayı: 19015.

mizliğini özel girişimcilere yaptırmakta; bazıları da çöp toplama işlerini (Adana gibi), iktisadi ve turistik işletmelerini bu yöntemle özelleştirmektedirler.

D — İmtiyaz

İmtiyaz yöntemi, bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesinin, kamu otoritesi tarafından özel bir firmaya tekel olarak verilmesidir. İmtiyaz, özellikle “doğal tekel”lerin⁶¹ söz konusu olduğu mal ve hizmetlerde uygulanan bir yöntemdir. Bu yöntem, bir özelleştirme aracı olarak da değerlendirilmektedir.

Bazı iktisatçılar (John Stuart Mill gibi), doğal tekelin söz konusu olduğu durumlarda, devletin kamu yararını dikkate alarak, bir örgüt kurmak suretiyle ilgili mal ve hizmeti kendisinin üretmesi gerektiğini savunmaktadırlar. Bu iktisatçılara göre, doğal tekele sahip bir firma, piyasada rakipsiz olduğu için ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatlarını yükseltecek ve üretimi azaltma eğilimi içine girecektir. Serbest piyasa- ekonomisini savunan iktisatçılar ise, doğal tekel şartlarında bile, imtiyaz yöntemiyle, rekabet ortamının meydana getirilebileceğine inanmaktadırlar. Çünkü firmalar imtiyaz yönteminde, söz konusu mal ve hizmetlerin yürütme yetkisini almak için kendi aralarında rekabet edeceklerdir. Bu yöntem kullanılmak suretiyle tekel niteliğindeki kamu kurumlarının verimsizliğinden uzaklaşmış olur.⁶²

İmtiyaz yönteminde önemli olan konu, açık artırma işlemidir. Özel sektörün üretim etkinliğinden ve serbest piyasadaki rekabet ortamından yararlanarak imtiyazı, sözleşmede belirtilen koşullar içinde hizmeti en düşük maliyetle üretecek firmaya vermek söz konusudur,

Fransa’da imtiyaz sistemi yaygındır. Bu ülkede uzun zamandan beri birçok kentin su ihtiyacı özel sektör tarafından karşılanmaktadır.⁶³ İmtiyaz, belirli bir zaman için verilmektedir. Fransa’da, hizmete ilişkin yatırımların yapılması ve işletme hakkının ilgili firmaya bırakıldığı durumlarda, imtiyazın süresi otuz yıldır. Ancak hizmet yatırımlarının

⁶¹ Doğal tekel, bir üretim faktörünün artırılmasının mümkün olmadığı durumlarda veya üretim arttıkça ortalama maliyetlerin kademeli bir şekilde düştüğü hallerde söz konusu olmaktadır. Doğal tekel’in olduğu mal ve hizmetlere, elektrik, su, havagazi, metro, demiryolu ve kanalizasyon örnek olarak verilebilir : Gabriel Roth, 7; Steve H. Hanke, “The Privatization Option : An Analysis”, Economic Impact, sayı: 55, 1986/3, s. 19-20.

⁶² Steve H. Hanke, 19.

⁶³ Gabriel Roth, A.g.e. s. 2-3.

kamuya ait olup, işletme hakkının bir firmaya verildiği durumlarda ise süre oniki yıldır.⁶⁴

Bazı durumlarda imtiyazın, bir tek kişi ya da firmaya verilmesi zorunlu değildir. İmtiyaz, hizmetin niteliğine göre, kent içinde yolcu taşıyan taksi, minibüs ve halk otobüslerinde olduğu gibi, birden fazla rakip kişi ya da firmalara verilebilir. İmtiyazın, serbest piyasa ekonomisine en uygun olanı da budur.

İmtiyaz, açık artırma yöntemiyle verilmektedir. Ancak imtiyaz sistemi ihaleden farklıdır. İmtiyaz sisteminde tüketiciler, hizmete ilişkin ücreti üretici özel firmaya öderlerken, ihale/sözleşme’de ise ilgili kamu kurumuna ödemektedirler.

İmtiyaz sisteminde iki önemli aşama vardır. Birincisi açık artırma, ikincisi ise hizmetin yürütülmesi aşamasıdır. Birinci aşamada, rakip firmalar arasından en iyisini seçmek sözkonusu olmaktadır. İmtiyaz, ilk defa veriliyorsa, firmalar arasında fazla bir eşitsizlik yoktur. Ancak imtiyaz ikinci ya da üçüncü defa veriliyorsa, hizmetin imtiyazını elinde tutan firma, haliyle bu defa da ihaleyi kazanmak istyecektir. Mevcut imtiyazlı firmanın diğerlerine göre ihaleyi kazanmada potansiyel bir avantajının olduğu söylenebilir. Bu durum, imtiyaz sistemindeki potansiyel rekabet koşullarını ortadan kaldırabilir. Ancak bu görüşe karşı olanlar, ihalede iki teklif sahibinin olduğu durumlarda bile rekabet koşullarının meydana getirilebileceğini savunmaktadırlar.⁶⁵

İmtiyaz sisteminde ikinci aşama, hizmetin bir firmaya verilmesiyle başlar. Bu süre içinde, talep, maliyet ve teknolojide meydana gelen değişiklikler, sözleşmede düzenlenen koşulların tekrar gözden geçirilmesini gerekli hale getirebilir. Bu nedenle imtiyaz sözleşmesinde, beklenmeyen durumlar ortaya çıkıp, fiyat düzenlemesi alt-üst olduğu zaman taraftarlar arasında yeniden görüşme yapılabileceği belirtilebilir.

İmtiyaz, bir sözleşme ile düzenlenir. Sözleşmeyi yapan taraflardan biri kamu tüzelkişisi, diğeri ise gerçek kişi ya da şirkettir. İmtiyaz, bir kamu hizmetinin yapını (tesis) veya, işletilmesi için verilir. Kamu hizmetinin imtiyaz yöntemiyle kurulması ve işletilmesi, için söz konusu hizmetin yapım ve işletilmesi hakkı, yalnızca belediyeye ait olmalıdır. Belediyenin, bir kamu hizmetini imtiyaz yoluyla kurup işletebilmeleri için, Kanunun buna açıkça izin vermiş olması zorunludur. Kanun bir kamu hizmetinin imtiyaz yoluyla kurulması ve işletilmesine ilişkin izin

⁶⁴ Stere H. Hanke, A.g.m. s. 20.

⁶⁵ Stere H. Hanke, A.g.m. s. 20.

verme hakkını belediyeye tanımadığı takdirde, belediye o hizmeti imtiyaz yoluyla yaptıramaz.⁶⁶

Ülkemizde belediyeler bazı hizmetleri imtiyaz yoluyla özel firmalara yaptırabilirler. 1580 sayılı Belediye Kanununun 19. maddesi buna imkan sağlamaktadır. Kanunun bu maddesi şöyledir : "Müktesep haklara halel gelmemek üzere belediye sınırı dahilinde doğrudan doğruya yapılmak ve işletilmek şartıyla su, havagazı, tramvay, tesisat kurmak ve işletmek, göl, nehir, körfez ve sevhali mütevacize vapurları nakliyatını deruhte ve ifa etmek belediyelerin hakkıdır. Ancak belediyeler bu işlerin tesis veya işletilmesi için müddeti kırk seneyi tecavüz etmemek ve şeraiti devletçe müttehaz kaidelere muvafık olmak üzere imtiyaz da verebilirler)" (Md. 19/4-A).

"Belediye hudutları dahilinde muayyen mıntıkalar arasında yolcu nakil vasıtası olarak otobüs, omnibüs, otokar, tünel, troley, finiküler işletmek ve mezbahalarda kesilen etleri —belediye meclisince tayin ve Dahiliye Vekâletince tasdik edilecek ücret mukabilinde— satış yerlerine nakletmek münhasıran belediyelerin hakkıdır.

Bunların, belediyelerinde iştirak edecekleri şirketler vasıtasıyla yapılması ve işletilmesi veya icara verilmesi veyahut imtiyazın devri icra vekilleri heyeti kararına bağlıdır. Belediyeler dilerse inhisarı tezammin etmemek şartıyla bunların işletilmesine ruhsat dahi verebilir" (Md. 19/5)

Belediye Kanununun bu hükümleri su, havagazı, tramvay, vapur, otobüs ve tünel gibi hizmetlerin, belediyeler tarafından kurulup işletilmesi esasını getirmiş; gerektiğinde imtiyaz vermek, belediyelerin ortak olarak katılacakları şirketler vasıtasıyla yapmak ve işletmek veya kiraya vermek hakkını belediyelere tanımıştır. Buna göre kanunda belirtilen hizmetlerin dört yöntemde kurulması ve işletilmesi mümkündür. Bunlar şunlardır :

- Doğrudan belediye kuruluşları tarafından işletmek
- Özel şirketlere imtiyaz vermek
- Belediyenin ortak olduğu şirketlerce yürütmek
- Kiraya vermek.

Birinci yöntemde, sözkonusu hizmetlerin kurulması ve işletilmesi bütünüyle belediye birimleri tarafından yürütülmektedir. Belediye, hiz

⁶⁶ Necmeddin Ergin "Umumi hizmetlerin imtiyaz yolu ile kurulması ve işletilmesi" Belediyeler Dergisi, Yıl: 5, sayı: 52 (Aralık 1939), s. 14.

mete ilişkin yatırımları yapmakta, kendi araç-gereç ve personeliyle hizmeti doğrudan yönetmektedir.

İkinci yöntemde ise hizmeti kurmak ya da işletmek veya her ikisini birden yürütmek, özel bir firmaya verilmektedir. Belediye ile imtiyazcı firma arasındaki hak ve yükümlülükler bir sözleşme ile düzenlenmektedir.

Üçüncüsü ise, hizmetin tesisi ve işletilmesi, belediyenin de ortak olduğu ve Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre çalışan bir şirket tarafından yapılmasıdır. Kanunun bu maddesi belediyelerin kendi aralarında veya özel firmalarla Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre ortaklık kurmak suretiyle söz konusu hizmetleri yürütebilmelerine imkan tanımıştır. Bu, belediye hizmetlerinin özelleştirilmesini, şirketleşme yoluyla mümkün kılan bir hükümdür. Bu konuyu ileride ayrıca ele alacağız.

Dördüncü yöntemde ise, hizmetin yalnız işletme yetkisi, özel kişi ya da firmaya verilmektedir. Belediye hizmete ilişkin yatırımları yapmakta, bunların yönetilmesi ise özel sektöre ihale edilmektedir. Bu yönetime işletme sözleşmesi de denilmektedir. Amerika Birleşik Devletlerinde birçok kentte otobüs işletmelerinin mülkiyeti belediyeye ait, fakat yönetimi ise bir sözleşme ile özel firmalara bırakılmıştır.⁶⁷

Bir kamu hizmetinin kurulması ve işletilmesi bir firmaya imtiyaz yöntemiyle verildiğinde söz konusu hizmet ticarî bir nitelik kazanır. Çünkü imtiyazı alan firma, kazanç amacıyla böyle bir işe girişmektedir. Dolayısıyla, firmanın geliri vergiye tabidir. Oysa aynı hizmet belediye tarafından işletildiğinde, vergi söz konusu olmamaktadır. Çünkü belediye hizmeti doğrudan kâr amacıyla yürütmemektedir. İmtiyaz yöntemiyle yürütülen hizmet ticarî bir özellik kazanmakla birlikte kamu hizmeti niteliğinden çıkmaz. Bunun için imtiyaz yolu ile işletilen hizmetin işletmesine mahsus araçların haczedilmemesi gerektiği savunulur. Hizmetin araçları haczedildiğinde söz konusu hizmeti yürütmek imkanı kalmaz. Oysa kamu hizmetlerinin temel özelliği "sürekliliğidir".⁶⁸

İmtiyazı alan şirket, sözleşmedeki koşulları yerine getirmediği takdirde idare hizmete ilişkin bütün araçlara el koyma ve onları işletme hakkına sahiptir. 1580 sayılı Belediye Kanununa göre yapılacak imtiyaz sözleşmeleri için karar verme yetkisi belediye meclisine aittir. (Md. 70/14).

⁶⁷ Gabriel Roth, A.g.e. s. 3.

⁶⁸ Necmeddin Ergin, "Umumi hizmetlerin imtiyaz yolu ile kurulması ve işletilmesi" *Belediyeler Dergisi*, Yıl: 5, sayı: 50 (Ekim 1939), s. 15.

3.4.1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanununda önce elektrik, su, havagazı, tramvay ve telefon gibi kentsel hizmetlerin yürütülmesi, imtiyazlı şirketler eliyle gerçekleştiriliyordu. Bu imtiyazlı şirketlerin büyük çoğunluğu Osmanlı Devleti döneminde kurulmuş ve yabancı sermayenin elinde idi. Osmanlı Devleti zamanında kurulup Cumhuriyet'e intikal eden şirketlerin bazıları şunlardır : İstanbul Elektrik Şirketi (1910); İzmir Elektrik ve Tramvay Şirketi (kuruluşu : 1885 imtiyaz alışı tarihi : 1913); İstanbul Tramvay Şirketi (1865); İstanbul Tünel Şirketi (1872); İstanbul Terkos Su Şirketi (1882); İzmir Suları Anonim Şirketi (1895); İzmir Havagazı Şirketi (1859) gibi.⁶⁹

Osmanlı döneminde başlayan bu uygulamanın Cumhuriyet'te de devam ettiğini görmekteyiz. Cumhuriyet döneminde de imtiyazlı şirketler kurulmuştur. Bunları örnek olarak, İstanbul Havagazı ve Elektrik ve Teşebbüs-ı Sınaiye T.A.Ş. (1925); Ankara Elektrik T.A.Ş. (1928); Adana Elektrik T.A.Ş. (1929); İzmir ve Civarı Telefon T.A.Ş. (1926) gösterebiliriz.⁷⁰

Bu şirketlerde yabancı ortakların payı çoğunluktadır. Ancak, Cumhuriyet döneminde, Aksaray (1924); Malatya (1925); Trabzon (1925) ve Kayseri (1928) Elektrik Şirketleri örneklerinde olduğu gibi, ortakları arasında hiçbir yabancıların olmadığı şirketler de bulunmaktadır.⁷¹

1930 yılından sonra, belediye hizmeti yürüten imtiyazlı şirketler konusunda iki önemli gelişme meydana gelmiştir. Bunlardan birincisi, sözkonusu şirketlerin "devletleştirilmesi", ikincisi ise, devletleştirilen bu şirketlerin kısa bir zaman sonra "belediyeleştirilmesi"dir.

Bilindiği gibi ülkemiz, 1946 yılına kadar tek partili bir siyasi rejime sahipti. Bu dönemde, tek parti rejiminin ideolojisi ile devlet-siyaset anlayışı, diğer alanlarda olduğu gibi belediye yönetimine de yansımıştır. 1929 Dünya İktisadi Buhranı, Türkiye'de iki yıllık süre içinde yeni politika arayışlarına neden olmuştur. Bu arayışlar, döneminin tek partisi olan, Cumhuriyet Halk Fırkasının 1931'deki Üçüncü Büyük Kurultayında kabul edilen programla sonuçlandı. Bu Kurultay altı ok ile simgelenen yeni bir program ve Devletle bütünleşmiş bir "tek parti" anlayışını getirmekteydi.⁷² Kurultayda benimsenen ilkeler, ülkemizde

⁶⁹ Şirketlerle ilgili geniş bilgi için Bkz. İlhan Tekeli, İlber Ortaylı, Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi (Ed. Ergun Türkcan) Birinci kitap, Türk İdareciler Derneği, Bilimler Araştırma Dizisi, Ankara - 1978, s. 69-70.

⁷⁰ Gündüz Ökçün, 1920-1930 yılları arasında kurulan Türk anonim şirketlerinde yabancı sermaye, A. Ü. Siyasal Bilgiler Fak. Yayınları No: 324, Ankara-1971, s. 33-40, 70.

⁷¹ İlhan Tekeli, İlber Ortaylı, 66-77.

⁷² İlhan Tekeli, İlber Ortaylı, 46.

belediyeciliğin gelişmesini de etkilemiştir. Bu ilkelerin en önemlisi "devletçilik"tir.

Devletçilik ilkesi, ülke ekonomisinde Devletin üretim, düzenleme ve denetim bakımından aktif bir rol alması sonucunu doğurarak iki yönde gelişme göstermiştir. Birincisi, belirli alanlarda temel mal ve hizmet üretecek kamu işletmeleri (Sümerbank ve Etibank gibi) kurulmaya başlanmıştır. İkinci olarak, İstanbul, Ankara, İzmir, Adana ve Bursa gibi büyük kentlerde, su, elektrik, havagazı ve kent içi ulaşım hizmetlerini yürütmekte olan imtiyazlı şirketler, 1580 sayılı Belediye Kanununun 157. maddesinde⁷³ öngörüldüğü şekilde imtiyaz sözleşmelerindeki satınalma hakkına dayanılarak 1932 yılından itibaren, karşılıklı anlaşmalarla Devletçe satın alınmış; bir süre "muvakkat idareler" ile yönetilmiş, daha sonra ise özel kanunlarla belediyeleştirilmiştir.

1882 yılında imtiyazını almış olan İstanbul Terkos Su Şirketi, 27 Aralık 1932'de Hükümet tarafından satın alınarak, bu alandaki uygulamalara öncülük etmiştir. Terkos Şirketinin satın alınması ile ortaya çıkan boşluğu doldurmak için, 27 Mayıs 1933 tarih ve 2226 sayılı Kanunla İstanbul Belediyesine bağlı olarak, "İstanbul Sular İdaresi" adı ile "hükmi şahsiyeti haiz hususi bir idare" kuruldu.⁷⁴ ve Terkos Su İşletmesi Belediyeye devredildi.

1933 yılında, Ankara, İzmir, İstanbul Yedikule, Üsküdar ve Dolmabahçe'de imtiyazlı şirketlerce işletilen havagazı fabrikaları bulunmaktaydı. İzmir Havagazı Şirketinin imtiyaz süresi sona erdiğinden, Eylül 1935'de elli bin liraya İzmir Belediyesine devredilmiştir. Ankara Havagazı Şirketi ise, 5.7.1939 gün ve 3688 sayılı Kanunla devletleştirilmiştir. 20.6.1945 gün ve 4762 sayılı Kanunla İstanbul Havagazı ve Elektrik Teşebbüsatı Sınaiye Türk Anonim Şirketinin satın alınması onanmıştır. İstanbul Tramvay Şirketi ile İstanbul Tünel Şirketi, 12.6.1939 tarih ve 3643 sayılı Kanunla satın alınmıştır. İzmir Elektrik ve Tramvay Şirketinin Devletleştirilmesi ise 1943 yılına kadar uzanmıştır.⁷⁵

⁷³ Su, elektrik, havagazı, tramvay ve emsali belediye sınırı dahilinde bulunan imtiyazlı şirketlerin mukavelenâmesinde tayin olunan müddetin hitamında mukavelenâmeleri mucibince Devlete intikal edecek olan bilyümle tesisat ve emval bilâpedel belediyelere devrolunur. İşbu şirketlerin imtiyazlı mukavelenâmelerinde Hükümet tarafından mübayaa hakkı için kabul edilen müddetin duhulünden itibaren belediyelerin müracaat ve talebi üzerine mübayaa bedeli belediye tarafından temin edilmek şartıyla Hükümet vasıtasıyla mübayaa edilerek şirket tesisat ve emvali belediyelere devronulur" (Md. 157).

⁷⁴ Şerafettin Tarhan, "Belediye İşletmeleri ve Elektriğin TEK'e Devri", Türk İdare Dergisi, Yıl: 56, sayı: 363, Mayıs 1984, s. 71.

⁷⁵ İlhan Tekeli, İlber Ortaylı, 70.

İmtiyazlı nâfia şirketlerinden İzmir Telefon Şirketi, 1938 yılında Hükümet tarafından satın alındı.⁷⁶ İstanbul Telefon Şirketi ise 2.10.1936 da PTT'ye geçti. İzmir Rıhtım Şirketinin 1932'de, İstanbul Rıhtım Şirketinin satın alınması da 1935 yılında tamamlandı. 1933 yılında ülkemizde 14 imtiyazlı elektrik şirketi vardı. Bunlardan İstanbul Elektrik Şirketi, 23.5.1938 tarih ve 3481 sayılı Kanunla; Ankara Elektrik ve Adana Türk Anonim Şirketlerinin ise, 5.7.1939 gün ve 3688 sayılı Kanunla devletleştirildi.⁷⁷ Diğer imtiyazlı elektrik şirketlerinin devletleştirilmesi 1945 yılına kadar tamamlandı.

Hükümet tarafından satın alınan işletmeler, büyük kentlerde belediyeyle bağlı müstakil ya da katma bütçeli idareler şeklinde örgütlenerek yönetimlerinde kısmi bir özerklik sağlanması yoluna gidilmiştir. Bunlara örnek olarak, İstanbul'da İ.E.T.T., Ankara'da E.G.O. ve İzmir'de E.S.H.O.T. işletmelerini gösterebiliriz.

İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri Umum Müdürlüğü (İ.E.T.T.), 16.6.1939 tarih ve 3645 sayılı Kanunla, İstanbul Belediyesine bağlı tüzelkişiliği haiz ve müstakil bütçeli bir idare olarak kurulmuştur.⁷⁸ Hükümetçe satın alınan elektrik, tramvay ve tünel tesisleri ve işletmesi bu kuruluşla bağlanmıştır.

21 Nisan 1941 tarih ve 4325 sayılı Kanunla, Ankara Elektrik, Havagazı İşletmesi Müessesesi ve Adana Elektrik Müessesesi kuruldu. Ankara Belediye Meclisinin 594 sayılı kararı ile 11.11.1949 tarihinde bu kuruluşu otobüs işletmesinin de eklenmesiyle E.G.O. nun kuruluşu tamamlanmış oluyordu.⁷⁹

İzmir Tramvay ve Elektrik Türk Anonim Şirketi imtiyaz ve tesisatının satın alınmasına dair 24.6.1943 tarihinde Nâfia Vekâleti ile yetkili şirket temsilcisi arasında imza ve teati edilen sözleşme, 4483 sayılı Kanunla 19.7.1943'de tasdik edilmiştir (Md. 1). Satın alınan bu işletmenin yönetimi için, Nâfia Vekâletine bağlı tüzelkişiliği haiz geçici bir idare kurulmuş (md. 4) ve bu idarenin elindeki tesisleri, malları, bütün hak ve yükümlülüklerinin 1.1.1945 tarihinde İzmir Belediyesine devredileceği hükme bağlanmıştır (md. 5). İzmir Suları Türk Anonim Şirketinin

⁷⁶ Belediyeler Dergisi, yıl: 111, sayı: 30, Şubat 1938, s. 44; İzmir ve Civarı Telefon T.A.Ş., 31 Mart 1926 tarihli imtiyaz sözleşmesi uyarınca 5.6.1927'de kurulmuştur. Şirketin kurucuları, İzmir Belediyesi ile Ericsson Şirkettidir. İzmir Belediyesi ile Ericsson Şirketi, hisselerin % 51'ine sahiptir. Hisselerin % 49'u ise hamiline muharrerdır: Gündüz Ökçün, 70.

⁷⁷ İlhan Tekeli, İlber Ortaylı, 70.

⁷⁸ Şerafettin Tarhan, 71.

⁷⁹ Ankara Belediyesi, Cumhuriyetin 50. Yılında E.G.O., Ankara - 1973, s. 43.

satın alınması ve devrine dair 5.6.1944 tarih ve 4583 sayılı Kanunla su işletmesi, 1.1.1945’de İzmir Belediyesine devredilmiş ve böylece İzmir Elektrik, Su, Havagazı, Otobüs ve Tramvay Umum Müdürlüğünün (E.S.H.O.T.) kurulması 1945 yılında gerçekleştirilmiştir. E.S.H.O.T., tüzelkişiliği olmayan katma bütçeli bir idaredir.

Böylece, “devletçilik” politikası ile kentlerin temel kamu hizmetlerini yürüten imtiyazlı özel şirketler, 1580 sayılı Belediye Kanununun kabulünden itibaren 15 yıl içinde, önce devletleştirilmiş; geçici bir dönem için merkezi idareye bağlı işletmeler halinde yönetilmiş ve sonra bütün tesis, işletme hak ve yükümlülükleri ile belediyelere devredilmiştir. Belediyelere devredilen bu işletmelerin bir kısmı müstakil bütçeli ve kamu tüzelkişiliğini haiz, bir kısmı da katma bütçelidir ve tüzelkişiliği yoktur; diğerleri ise belediyeye bağlı bir “daire” ya da “müdürlük” şeklindedir. Hükümet, özellikle büyük kentlerde bu tür kuruluşlara bir tür özerklik vererek, hizmetin gereklerini yerine getirebilecek esnek bir yönetime imkan tanımayı da ihmal etmemiştir.

E — Kupon Sistemi

Kupon sistemi (Voucher system), yaygın olmamakla beraber, bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesinde uygulanan bir yöntemdir. Bu sistemde tüketiciler ihtiyaç duydukları bazı mal ve hizmetleri, özel kesimden satın alırlar, fakat satın aldıkları sözkonusu mal ve hizmetlerin bedelinin hepsini veya bir bölümünü devlet kendilerine öder.⁸⁰ Burada devlet, kamu hizmetini bizzat kendisi üretme yerine, bedelini ödeyerek kişilerin, özel kesimden serbest olarak satın alabilmelerine imkan vermektedir.

Kupon sisteminde amaç, dar gelirli tüketicilere ek satınalma gücü sağlamak ve bireylerin tüketim tercihlerini piyasada serbest olarak kullanmalarına imkan tanımadır.⁸¹ Örneğin düşük gelirli bir kişi, kupon sistemiyle piyasada istediği evi kiralayabilir. Söz gelimi evin kirası 150 bin lira ise, devlet bunun 100 bin lirasını vermekte, geri kalanını ise kiracı ödemektedir.

Kupon sistemi Amerika Birleşik Devletlerinde sağlık ve eğitim alanında uygulanmaktadır. Örneğin düşük gelirli ile sağlık sigortasına sahip olanlar, doktorunu ya da hastanesini kendi seçme hakkına sahiptir. Böyle bir durumda kişiler, sağlık için ödedikleri bedelin hepsini ya da bir kısmını kamu fonlarından almaktadırlar. Federe devletlerin

⁸⁰ Calvin A. Kent, 16.

⁸¹ E. S. Savas, 16.

yaklaşık yarı çocuklarını özel kolejlere gönderen öğrenci velilerine bu şekilde yardım yapmaktadırlar. Eğitimde kupon sistemini savunanlar, bu uygulamanın, yalnız tercih özgürlüğünü artırmakla kalmadığını, aynı zamanda bir çeşit rekabet ortamı meydana getirerek, devlet okullarının kalitesini iyileştirmeye yardımcı olduğuna inanmaktadırlar.⁸²

Kupon sistemi, ülkemizde belediye hizmetlerinde uygulanmamaktadır. Ancak, dış tedavisinde ve Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarının konut kiralalarında olduğu gibi, merkezi idare düzeyinde bazı hizmetlerde söz konusu olmaktadır.

F — Gönüllü Kuruluşlar

Kamu hizmetlerinin bir bölümü, dernek ve vakıf gibi gönüllü kuruluşlar tarafından yerine getirilmektedir. Bütün ülkelerde hükümetler, bireylerin ve kuruluşların, bazı kamu hizmetlerine gönüllü katkısını artırmaya çalışmaktadırlar. Çünkü kamu kaynakları hizmetlerin yürütülmesinde tek başına yeterli olamamaktadır. Bu bakımdan toplumun, potansiyel imkanlarını da seferber etmek ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

Şüphesiz halkın gönüllü olarak, kamu hizmetlerine katılması ülkelerin manevi, kültürel ve sosyo-ekonomik yapısıyla ilgilidir.

Batıda kiliseler bizde ise vakıflar tarih boyunca temel kamu hizmetlerinin yürütülmesinde önemli rol oynamışlardır ve halen de oynamaktadırlar. Osmanlı Devleti döneminde vakıflar toplumun eğitim, sağlık, bayındırlık ve sosyal güvenlik alanındaki temel ihtiyaçlarını karşılamaya çalışan tek yaygın toplumsal kuruluş niteliğinde işlev görmüşlerdir. O kadar ki, Batı'lı sosyal siyasetçiler, 16. yüzyıl Osmanlı toplumu için "vakıf cenneti" kavramını kullanmışlardır.⁸³ Osmanlı dönemindeki "devlet'in görev ve işlevlerinin, iç ve dış güvenlik gibi hizmetlerle sınırlı tutulması, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde vakıfların rolünü artırmış olmalıdır. Çünkü, devlet kendini "tebaasını" eğitmek, onlara sağlık hizmetlerini sunmak, yoksullara yardım etmek, yol, köprü ve su gibi bayındırlık hizmetlerini yapmakla yükümlü ve görevli saymıyordu.⁸⁴ Günümüz devletlerinin temel görevleri içinde yer alan bütün bu hizmetler başta padişahlar olmak üzere, diğer devlet büyükleri ve zenginlerinin kurdukları vakıflar tarafından gerçekleştiriliyordu.

⁸² M. Friedman, R. Friedman, Free to choose, Harcourt Brace Jovanovich, New-york, 1980, s. 150 ve devamı; Amerika Birleşik Devletlerinde bir başka uygulama olarak, düşük gelirli kişilere, gıda maddeleri satın alabilmeleri için kupon verilmektedir; Gabriel Roth, 3.

⁸³ Turan Yazgan, 'Görüşler, İstanbul -1977, s. 15.

⁸⁴ Erol Kozak, Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf, Akabe, İstanbul – 1985, s.20

Kamu hizmetleri, vakıflar yoluyla yarı özelleştirilmiş bir niteliğe sahipti. Kozak'ın da belirttiği gibi vakıflar, özel mülkiyetle devlet mülkiyeti arasında bir çeşit "sosyal mülkiyet" kategorisi içinde yer almaktadır. Çünkü vakfedilen mal artık özel mülkiyetten çıkmaktadır ve Devletin de mülkiyetinde değildir; toplumun belli bir ihtiyacının karşılanmasına yönelmemiştir.⁸⁵

Osmanlı döneminde belediye hizmetleri tamamen vakıf sistemine dayanmaktaydı. 19. yy sonuna kadar gelişmiş bir belediye örgütünden yoksun olan Osmanlı kentlerinde yol, su, kaldırım, temizlik, aydınlatma, konaklama, sağlık, eğitimi, kimsesizlere ve yoksullara yardım gibi belediye hizmetleri hep vakıflar tarafından yürütülmekteydi. Bazı araştırmacılar vakıfların bu kadar yaygın hizmetleri dikkate alarak onları dini olmaktan çok, beledi, laik ve sosyal bir kurum olarak değerlendirmenin daha doğru olacağını ileri sürmektedirler.⁸⁶ Kentlerdeki belediye hizmetlerinin yürütülmesi için devletin mali bir yardımda bulunması sözkonusu olmadığı gibi halkın hizmetlere katkısı da yok denecek kadar azdı. Belediye hizmetleri için halktan vergi alınmıyordu.⁸⁷

Dün olduğu gibi, bugün de vakıflar kamu hizmetlerinin yürütülmesinde önemli işlevler yapabilirler. Vakıflar, bu sosyal sorumluluğu geliştirmek, yabancılaşmayı önlemek, sosyal barışı ve dayanışmayı sağlamak, serveti sosyalleştirmek ve dolayısıyla toplumda gelir dağılımında dengeleyici bir araç olmanın yanında bir de, merkezi ve yerel düzeydeki yönetim örgütlerini küçültülerek daha etkili hizmet yürütülmesine katkıda bulunmaktadır. Vakıf sistemi yoluyla, hizmetler, bir bakıma desantralize edilmektedir. Böylece büyük ölçekli merkezi ve yerel kamu örgütlerinin yapı ve işleyişinden kaynaklanan sorunlar bir ölçüde hafifletilmiş olur.

Kamu hizmetleri alanında bütün ülkelerde vakıf ve dernek gibi gönüllü kuruluşlardan giderek artan oranda yararlanılmakta olduğunu görmekteyiz. Örneğin Amerika Birleşik Devletlerinde itfaiye hizmetleri, büyük ölçüde gönüllü kuruluşlar (voluntary organizations) tarafından yürütülmektedir. Bu ülkede itfaiye örgütlerinin % 90'ı gönüllüdür.⁸⁸ Amerika Birleşik Devletlerinde federal hükümetle federe hükümetler, gönüllü kuruluşların gelişmesinde önemli rol oynamışlardır. Kâr amacı gütmeyen bu gönüllü kuruluşlar, çok sayıda sosyal ve kültürel hizmet sunmaktadırlar. Reagan Yönetiminin, federal devletle federe dev-

⁸⁵ Erol Kozak, 89.

⁸⁶ Doğan Kubay, "Anadolu Türk Şehri Tarihi Gelişmesi, Sosyal ve Fiziki Özellikleri Üzerine Bazı Gelişmeler", Vakıflar Dergisi, sayı: VII, İstanbul, 1968, s. 68.

⁸⁷ Erol Kozak, 25.

⁸⁸ E. S. Savaş, 19.

letlerin, kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki rolünü azaltma politikası, gönüllü kuruluşların toplumdaki önemini ve etkinliğini daha da artırmıştır.⁸⁹ Gönüllü kuruluşlara A.B.D.'de "bağımsız sektör" de denilmektedir. Bu sektörün gayrisafi milli hâsıla içindeki payı % 6'nın üzerindedir.⁹⁰ Bu bağımsız sektör, iki rakip sektör (kamu ve özel) arasında dengeleyici bir işlev yürütmektedir. Gönüllü kuruluşların bu işlevi ne kadar geliştirilirse, toplumsal sorunların çözümünün de o kadar kolaylaşmış olacağı ileri sürülmektedir.⁹¹

Ülkemizde vakıf kurumlarının geliştirilmesi ve buna ilişkin önlemler, bir devlet politikası olarak benimsenerek kalkınma planlarında yer almıştır.⁹² Geleneksel bir kurum olan vakıflar, milli nitelikleri korunarak, hastane, sağlık ocağı, okul, kreş, huzurevi, aşevi ve benzeri sosyal kamu hizmetlerinin yürütülmesinde etkin bir rol oynayabilirler.

G — Belediye Şirketleri

1984'ten sonra, özellikle büyük şehir belediyeleri hizmetleri etkin ve verimli bir şekilde yürütmek gerekçesiyle çeşitli alanlarda şirket kurmaya başlamışlardır. Büyük şehir belediyeleri; il özel idareleri ve ilçe belediyeleri ya da özel kuruluşların ortaklığında, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre anonim veya limited şirket biçiminde yeniden yapılanmaya yönelmişlerdir. Böylece daha önce belediye örgütü tarafından yürütülmekte olan bazı hizmetler, özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren şirketlerin yönetimine geçmiştir. Bu şekilde kurulan İstanbul'da 21, İzmir'de ise 10 kadar belediye şirketi bulunmaktadır.⁹³

⁸⁹ Barry J. Carroll, "Business Goals and Social Goals", Private Means Public Ends, (Ed., Barry J. Carroll, R. W. Conant, T. A. Eastor) Praeger, Newyork, 1987, s. 2.

⁹⁰ Robert P. Corman, "The Realities of Profitization and Privatization in the Nonprofit Sector", Private Means Public Ends, s. 101.

⁹¹ Robert P. Corman, 115-116.

⁹² DPT. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), 315-316; Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), s. 173.

⁹³ Bu şirketlerden bazıları şunlardır: İstanbul Belediyeler Bakım Sanayi ve Tic. A.Ş. - (İSBAK A.Ş.); İstanbul Beton Elemanları A.Ş. (İSTON A.Ş.); İstanbul Asfalt Fabrikaları Sanayi ve Tic. A.Ş. (İSFALT A.Ş.); İstanbul Ulaşım San. ve Tic. A.Ş.; İstanbul Mezbaha ve Rendering Tes. A.Ş.; İst. Halk Ekmek A.Ş.; Hamidiye Kaynak Suları San. ve Tic. Ltd.; İst. Dünya Tic. Merk. A.Ş.; İst. Gaz Dağıtım A.Ş. (İGDAŞ) : İstanbul Büyük Şehir Belediyesi, 1987 Faaliyet Raporu, 1988, s. 253-259. Ege Şehir Planlaması Teknolojik İşbirliği Merk. A.Ş.; İzmir İmar Ltd. Şti.; TANSAS; Tarım Ürünleri Ticaret ve San. Ltd. Şti.; İzmir Turizm ve Tic. Merk. A.Ş.; İZBELCOM A.Ş.; İzmir Büyükşehir Belediyesi, 1987 Çalışma Raporu İzmir, 1988, s. 73-76.

Aslında, belediyelerin Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre şirket kurmaları ya da şirketlere ortak olmaları yeni bir uygulama değildir. Belediyeler sayıları az da olsa, gerek 1580 sayılı kanun çıkmadan önce, gerekse kanun çıktıktan sonra muhtelif tarihlerde bazı hizmetleri yürütmek için, özel hukuk hükümlerine tabi ortaklıklar meydana getirmişlerdir.⁹⁴ Ancak, belediye hizmetlerinin yürütülmesinde yaygın bir hizmet yöntemi olarak şirketlerin devreye girmesi 1984 yılından itibaren başlamıştır.

Belediyelerin "şirketleşme"ye yönelmelerinin bazı nedenleri bulunmaktadır. Birinci neden, hizmetlerin özelleştirilmesi düşüncesidir. Kamu kurumlarının tabi oldukları bürokratik usul ve kurallar, hizmetlerin verimli ve etkin yürütülmesini engellediği ileri sürülür. Çoğu kamu kurumları belirli bazı hizmetlerini, yarı-özel bir statü içinde yürütme yollarını ararlar. Ancak bu yarı-özel statüler de yöneticileri pek tatmin etmemekte; bunun yerine özel kesimin yararlandığı piyasa şartlarının gerektirdiği imkanları ve teknikleri kullanmak istemektedirler.

İkinci neden, mevcut personel rejimi içinde, belediyelerin nitelikli eleman bulmada karşılaştıkları güçlüklerdir. Bilindiği gibi belediyeler, asli ve sürekli kadrolarda 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre personel istihdam etmektedirler. 657 sayılı Kanunun hükümleri içinde, üstün nitelikli personel istihdam etmek özellikle ücret bakımından mümkün değildir. Oysa şirketlerde, piyasa şartları içinde daha esnek ücret politikası uygulama imkanı söz konusudur. Ayrıca, belediyeler, üst düzey yöneticilerini (sekreter, sekreter yardımcısı ve daire başkanı gibi), şirketlerin yönetim kuruluna üye yaparak, onlara maaşları dışında ek imkanlar (huzur hakkı) sağlamaktadırlar. Böylece ücret politikası bakımından çift yönlü bir avantaja sahip olmaktadır.

Üçüncü neden, vesayet denetiminden kurtulmak düşüncesi olabilir. Bilindiği gibi belediyeler merkezi idarenin çeşitli birimlerince vesayet denetimine tabi olmaktadır. Bu denetim, zaman zaman siyasi nitelik gösterebilmekte ve hatta hiyerarşik denetime yaklaşmaktadır.

"Ülkemizde vesayet denetimi, mahalli idarelere ve yöneticilerine karşı duyulan güvensizliğin izlerini taşımaktadır."⁹⁵ Örneğin, 190 sayılı

⁹⁴ Örneğin, 1927'de kurulan İzmir ve Civarı Telefon T.A.Ş.'de İzmir Belediyesinin ortaklığı bulunmaktadır. İstanbul Halk Ekmek, Un ve Unlu Maddeler Gıda Sanayii ve Tic. A.Ş.'ni, İstanbul, Küçükçekmece, Kağıthane, Bayrampaşa ve Sefaköy Belediyeleri 1978 yılında kurmuşlardır. Şirketin amacı, İstanbul halkının düzenli, ucuz, sağlıklı ve kaliteli ekmek ile un ve undan mamul her türlü yiyecek maddeleri ihtiyacını karşılamak üzere üretim yapmak, dağıtmak ve dağıtım için gerekli üniteleri kurmaktır.

⁹⁵ Bilâl Eryılmaz "1980'den Sonra Merkezi İdare ile Mahaller Arasındaki İlişkiler", Akademik Araştırmalar Dergisi, sayı : 2, İzmir, 1988, s. 54.

K.H.K.'ye göre,⁹⁶ belediyelerin yeni kadrolar ihdas etmeleri, Bakanlar Kurulunun onayı ile gerçekleşmektedir (Md. 5). Hatta bu K.H.K.'ye göre, belediyelerde sürekli işçi çalıştırılması, Devlet Personel Dairesinin görüşüne bağlı olarak İçişleri Bakanlığının vizesine tabidir (Md. 10).

Sonuncu neden de, ihale yoluyla özel girişimcilere giden kamu fonlarının şirketler aracılığı ile tekrar belediyelere dönüşünü sağlamaktır. Belediye şirketleri ya ihaleye girmeden, ya da ihale yoluyla belediye hizmetlerinin yürütülmesine katılmaktadırlar. Ayrıca, hizmet kalitesi ve standartları, belediye şirketleri aracılığı ile daha iyi sağlanabilir.

Belediyelerin şirket kurabilmesini ya da şirketlere ortak olabilmelerini mümkün kılan yasal dayanaklar nelerdir? Belediyelerin bir hizmeti ortak olacakları şirketler vasıtasıyla yapabilmelerine 1580 sayılı Belediye Kanununun 19/B-5 maddesi imkan vermektedir. Kanun, belediye sınırları içinde belirli semtler arasında yolcu nakil vasıtası olarak otobüs, omnibüs, otokar, tünel, trolley, funiküler işletmek ve mezbahalarda kesilen etleri satış yerlerine nakletmek, münhasıran belediyelerin hakkı olduğunu belirttikten sonra, "bunların, belediyelerin de iştirak edecekleri şirketler vasıtasıyla yapılması ve işletilmesi veya icara verilmesi veyahut imtiyaz devri İcra Vekilleri Heyeti (Bakanlar Kurulu) kararına bağlıdır." hükmünü getirmektedir. Kanun burada, belediyelerin ortak olacakları şirketlerdeki payının ne kadar olacağı konusunda bir sınırlama getirmemiştir.

1580 sayılı Belediye Kanunu, ticari ve sınai faaliyetlerde belediyelere geniş yetki vermiştir. Kanunun 19. maddesine göre "belediye idareleri, kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belediye sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüs, icra ederler." Buna göre belediyelerin, yasaların belirttikleri dışında her türlü ticari ve sınai teşebbüs ve faaliyette bulunabilmeleri için iki koşulu yerine getirmeleri gerekmektedir. Bunlardan birincisi, kanunun yüklediği görevleri yerine getirmiş olmak; ikincisi, yapacakları hizmetlerin, belde halkının müşterek ve medeni ihtiyaçlarından olmasıdır.⁹⁷

Türk Ticaret Kanununun genel hükümleri, belediyelerin, şirketlere ortak olmalarına engel bir hüküm taşımadığı gibi, belediyelerin ortaklıklardaki temsili hükümlerine yer vermekle, dolaylı olarak da olsa izin verdiği anlaşılmaktadır. Kanuna göre, "Devlet, vilayet, belediye gibi amme hükmi şahıslarından birisine, esas mukaveleye devredilecek bir

⁹⁶ 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname; 14 Aralık 1983 tarih ve 16251 mükerrer sayılı Resmi Gazete.

⁹⁷ Necmettin Ergin "Bizde Belediyelerin Ticari ve Sınai Teşebbüsleri", 16.

kayıtla pay sahibi olmasa dahi, mevzuu amme hizmeti olan anonim şirketlerin idare ve murakabe heyetlerinde temsilci bulundurmamak hakkı verilebilir.

Yukarıdaki fıkra yazılı şirketlerde pay sahibi olan amme hükmi şahıslarının idare meclis ve murakabe heyetlerindeki temsilcileri ancak bunlar tarafından azlonulabilir.

Amme hükmi şahıslarının, şirket idare meclisi ve murakabe heyetlerindeki temsilcileri, umumi heyet tarafından seçilen azaların hak ve vazifelerini haizdirler." (Md. 275).

5434 sayılı Emekli Sandığı Kanununda, sandıktan yararlanacakları belirtirken, ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasının belediyeye ait ortaklıklar ve belediyelerin kendi sermayeleri ile kuracakları diğer ortaklıkları da saymıştır. (Md. 12/1 ç, h ve j bendleri)

Görüldüğü gibi hukuki bakımdan, belediyelerin kendi aralarında şirket kurmaları ya da mevcut şirketlere ortak olmalarını engelleyecek bir durum sözkonusu değildir. Merkezi idarede, belediyelerin şirket kurmalarına olumlu bakmaktadır. Ancak, bu alanda vesayet yetkisini de kullanmak istemektedir. Nitekim, Bakanlar Kurulunun 1988 yılı programının uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesine dair 88/12616 no'lu kararı ile, belediye ve il özel idarelerin kuracakları veya iştirak edecekleri şirketleri için Devlet Planlama Teşkilatından "uygun görüş" almaları esası getirilmiştir.⁹⁸

Şunu da belirtmek gerekir ki, şirketleşme biçiminde belediyelerde ortaya çıkan bu özelleştirme, hizmetin "mülkiyeti"ne ilişkin değil, daha çok "işleyişi"ne ilişkindir. Şirketleşme ile, belediyeye ait taşınır ve taşınmaz değerler, özel kesime aktarılmamakta, yalnız belediye kamu tüzelkişiliğinden alınarak, Türk Ticaret Kanununa göre çalışan bir başka tüzelkişiliğe geçmektedir. Bu tüzelkişiliğe geçen taşınır ve taşınmaz değerler, yine belediye ile bir yönetim ve mülkiyet ilişkisi içinde kalmaktadır. Kurulan şirketlerde, belediyelerin payı % 50'nin üzerindedir; çoğunda da hisselerin tamamı belediyelere aittir. Bu nedenle belediyeler şirketlerin yönetimini ellerinde tutmaktadır.

Belediyelerin, şirketler yoluyla hizmet yürütmeleri, bazı yararlı yönleri yanında, denetim, koordinasyon ve yönetim bakımından bir takım sorunları da beraberinde getirecek niteliktedir. Belediye meclisinin, belediyelerin kurdukları ya da ortak oldukları şirketler üzerinde doğrudan bir denetim yetkisi yoktur. Ancak belediye meclisi, şirketlerin kuruluş ya da bir şirkete katılma safhasında, söz sahibi olmakta-

⁹⁸ R. G. 18 Şubat 1988, sayı: 19729.

dır. Şirketlerde belediyeler, belediye başkanı ya da belediye meclisince seçilen üyeler aracılığı ile temsil edilmektedir. Belediye meclisinin, belediye başkanını denetlerken, şirketlerin denetimini de dolaylı olarak yerine getirebileceği söylenebilir. Ancak pratikte bu denetim işlevinin ne ölçüde yürütüldüğü, tartışmaya açık bir konudur. Bazı şirketlerin yönetim kurulunda, beledi}reyi temsilen üst düzeydeki bürokratların yer aldığı gibi, meclis üyeleri de bulunmaktadır. Bu durum, hem denetimi kolaylaştıran hem de zorlaştıran bir etkidir.

Öte yandan, özel hukuk hükümlerine tabi olmaları nedeniyle bütün şirketlerin kârlı ve verimli çalışacaklarına ait bir kural bulunmamaktadır. Kârlı çalışan şirketler olabileceği gibi, verimsiz yönetilen şirketler de sözkonusudur. Belediye yönetimlerinde, mahalli seçimlerle değişiklik olduğu takdirde, bu değişiklik kaçınılmaz olarak şirketlerin yönetimine de yansıyacaktır. Seçimi kazanan siyasi kadro, kendilerine yatkın olanları, şirketlerin yönetim kuruluna getirmek isteyecektir. Böylece, merkezi düzeyde KİT'lerde görülen sorunlar, belediye düzeyinde de şirketlerin yönetiminde ve işleyişinde ortaya çıkacaktır. Şirketlerin siyasi bir istihdam alanı haline gelmesi nasıl önlenecektir? Bu önlenemediği takdirde, verimlilik ve etkinlik hedefleri nasıl gerçekleştirilecektir?

II — Kendi Kendine Hizmet (Self-servis)

Kurumsallaşmış bir model olmamakla birlikte, hizmetlerin daha iyi yürütülmesi için gerekli olan bir başka yöneteni de, kendi kendine hizmettir. Okunmuş gazeteleri, boş şişeleri, kent merkezindeki toplama yerine götüren; çöpleri çöp kutusuna döken birey; çocuğuna kaldırımdan yürümesini veya yaya geçitlerinden geçmesini öğütleyen bir baba, kendi kendine hizmet yöntemi uygulamaktadır.

Çevrenin temiz tutulmasına, ağaçların ve yeşilliğin korunmasına, yerleri kirliletmemeye, kapalı ve tehlikeli yerlerde sigara içmemeye özen gösteren bir kent halkı, hizmetlerinin yürütülmesine doğrudan ya da dolaylı olarak katılıyor demektir. Kamu otoriteleri, hizmetlerin daha etkili ve verimli yürütülmesinde, "kendi kendine hizmet" yönteminin geliştirilmesinin gerekli olduğuna inanırlar. Nitekim, çevre hizmetlerini, .Devletin ve vatandaşların "ödevi" kabul eden 1982 Anayasası (Md. 56) bu düşünceden hareket etmiş olmalıdır.

Kendi kendine hizmet ünitesi olan aile, ilk ve çok etkili bir sağlık ve eğitim kurumudur. Çocukların sosyalleşmesinde aile, önemli bir rol oynamaktadır. Aile, çok çeşitli ve önemli hizmetleri hazırlamak suretiyle, üyelerini yetiştirmeye ve korumaya çalışır. Onun için yasalar, aileyi, toplumun temel kurumu olarak nitelendirmiştir.

SONUÇ

Belediye hizmetlerinin yürütülmesinde başlıca kurumsal yöntemleri incelemiş bulunuyoruz. Şüphesiz, hizmet üretme yöntemleri yalnız bunlardan ibaret değildir. Her şeyden önce, hizmetlerin verimli bir şekilde yürütülmesi için, gelişmiş bir piyasa sistemine ihtiyaç vardır. Bilindiği gibi piyasa sistemi, aynı zamanda bir hizmet üretim modelidir. Piyasa sisteminde, hizmetlere ilişkin verimlilik değerlendirmeleri daha gerçekçi olarak yapılabilir.

Belediyeler, özerk siyasi yapıları nedeniyle, yalnız demokratik kurumlar değil, aynı zamanda yeni hizmet üretim metod ve tekniklerinin geliştirilip uygulandığı yerlerdir. Belediyeler, aynı yerleşim alanlarında faaliyet gösterebilirler de, sistem itibarıyla kendi aralarında rekabet etmektedirler. Her belediye, daha iyi hizmet yöntemleri bulmaya ve uygulamaya çalışmaktadır. Belediyelerin hizmetler konusundaki etkinliği, bu rekabetten ve halkının ihtiyaçlarını daha iyi karşılamak için yeni hizmet yöntemleri ve finansmanı bulma gayretinden kaynaklanmaktadır. Bu yapıyı, rekabet içinde çalışan değişik bir "piyasa" olarak değerlendirmek mümkündür.

Gelişen piyasa şartları içinde her türlü hizmetin belediye örgütü tarafından üretilmesi zorunluluğu yoktur. Doğal tekel niteliğindeki hizmetlerin (su, kanalizasyon, metro gibi) dışında kalan işlerin, "ihale/sözleşme" ya da işletmeleri "kiraya verme" yöntemleriyle özel sektöre yaptırılması, verimliliği ve yönetsel etkinliği artıracaktır. Mahalli hizmetlerin özelleştirilmesi, daha çok bu çerçevede ele alınmalıdır. Çünkü bu yöntemde belediye yönetimi, hizmeti "düzenleyen" birim olarak her zaman kamuya karşı "sorumluluğunu" yerine getirebilme imkanına sahiptir.

Ülkemizde, yönetimler arası gelişmiş bir hizmet alış-verişinden söz etmek mümkün değildir. Belediyeler her alanda müstakil birer hizmet üretim örgütüne ve teknik donanımına sahip olmak istemektedir. Büyük şehir belediyesi bünyesi içindeki ilçe belediyelerinde de bu eğilim sezilmektedir. Oysa bu durum, araç-gereç ve kamu binalarına yapılan harcamaları artırmakta ve atıl kapasitelerin ve gizli işsizliğin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu bakımdan, hizmet yönünden gelişmiş belediyelerle diğerleri arasında işbirliğinin geliştirilmesi zorunlu olmaktadır.

Öte yandan halkın, mahalli kamu hizmetlerinin yürütülmesine, üretici olarak katılması ve bunun özendirilmesi gerekmektedir. Kamu kaynakları, merkezi düzeyde olduğu gibi yerel düzeyde de hizmetlerin

finansmanında tek başına yeterli olamamaktadır. Böylece halkın potansiyel imkanlarının, gönüllü kuruluşlar (vakıf ve dernek gibi) aracılığı ile kamu hizmeti haline dönüştürülmesi ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Bundan dolayı, ülkemizde, geleneksel kurum olan vakıfların, belediye hizmetlerinde etkin bir rol oynaması sağlanabilir. Yönetime katılmayı, sadece "siyasi" anlamda değil, aynı zamanda hizmetlerin üretimi ve düzenlenmesine de katılma biçiminde düşünmek gerekmektedir.

Teorik olarak denilebilir ki, halk, talepleriyle hizmetleri doğrudan düzenleyebildiği durumlarda, daha fazla tatmin olmaktadır. Halkın, kullandıkları hizmetlere ilişkin olarak, doğrudan "üretici birime" parasal ödemede bulunduğu hallerde, hizmetlerin, maliyet ve kalite bakımından daha iyi denetleneceği söylenebilir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Advisory Commission on Intergovernmental Relations : **The Challenge of Local Governmental Relations**, U. S. Government Printing Office, Washington, D. C., Şubat 1974.
- Altıntaş, Berra : **Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri**, Sermaye Piyasası Kurulu Yayını no. 8, Ankara - 1988.
- Ankara Belediyesi : **Cumhuriyetin 50. Yılında E.G.O.**, Ankara-1973.
- Andrain, Charles F. : **Political Life and Social Change**, (ikinci baskı) Duxbury Press, California - 1975.
- Barber, Michael P. : **Public Administration**, (üçüncü baskı), Macdonald and Evans, Plymouth, England - 1983.
- Batirel, Ömer Faruk : "Türk Devlet İhale Sisteminin Değerlendirilmesi", **Bütçe Uygulaması ve Denetimi Semineri**, Anadolu Üniversitesi yayınları no. 52, Eskişehir - 1984.
- Bulutoğlu, Kenan : **Kamu Ekonomisine Giriş**, (ikinci baskı) Sermet Matbaası, İstanbul - 1977.
- Burink, Franke : "Privatization in Europe", **Entrepreneurship and The Privatizing of Government**, (Ed., Calvin A. Kent) Quorum Books, New York - 1987.
- Cameron, S. : "U. K. Privatization : What Managers Really Think", **Financial Times**, 20 Temmuz 1985.
- Butler, Stuart M. : "Privatizing Government Services", **Economic Impact**, no: 55, 1986/3 - Washington.
- Carroll, Barry J. : "Business Goals and Social Goals", **Private Means Public Ends** (Ed., Barry J. Carroll, R. W. Conant, T. A. Easton), Praeger, New York- 1987.
- Corman, Robert P. : "The Realities of Profitization and Privatization in The Nonprofit Sector", **Private Means Public Ends**, (Ed., B. J. Carroll, R. W. Conant, T. A. Easton), Praeger, New York- 1987.

- Dehoog, Rurth H.
: **Contracting Out For Human Services**, Economic, Political and Organizational perspectives, University of New York Press - 1984.
- DPT
: **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979—1983)**.
- DPT
: **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)**.
- Eke, Ali Erkan
: **Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler**, A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını no : 505, Ankara - 1982.
- Ergin, Necmettin
: "Umumi Hizmetlerin imtiyaz Yolu ile Kurulması ve İşletilmesi", **Belediyeler Dergisi**, yıl: 5, sayı : 52 (Aralık 1939).
- Ergin, Necmettin
: "Bizde Belediyelerin Ticarî ve Sınai Teşebbüsleri", **Belediyeler Dergisi**, yıl: 5, sayı: 50, (Ekim 1939).
- Eryılmaz, Bilâl
: "1980'den Sonra Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler", **Akademik Araştırmalar Dergisi**, sayı: 2, İzmir- 1988.
- Friedman, M. - Friedman, R.
: **Free to Choose**, Harcourt Brace Jovanovich, New York - 1980.
- Gönül, Mustafa
: **Yerel Yönetim Birlikleri**, TODAİE Yayını, Ankara -1977.
- Hanke, Steve H.
: "The Privatization Option : An Analysis", **Economic Impact**, sayı: 55, 1986/3, Washington.
- Hartley, Keith
: "Economicsof Bureaucracy and Local Government", **Tawn Hall Power or Whitehall?**, The Enstitute of Economic Affairs, West Sussex, England - 1980.
- Karabilgin, Ahmet
: "Belediyelerde Yeni Hizmet Birimleri", **Türk İdare Dergisi**, sayı: 60, no: 378, Mart-1988.
- Keleş, Ruşen
: **Yerel Yönetimler**, Turhan Kitabevi, Ankara - 1983.
- Yavuz, Hilmi
: "Privatization of Public Functions: Promises and Problems", **Entrepreneurship and The Privatizing of Government** (Ed., Calvin A. Kent) Quorum Books, New York - 1987.
- Kent, Calvin A.
: **The Economic of Refuse Collection**, Cambridge Press-1976.
- Komper, Peter
: **Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf**, Akabe, İstanbul - 1985.
- Quingley, J. M.
: **Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf**, Akabe, İstanbul - 1985.
- Kozak, Erol

- Kubay, Doğan : “Anadolu Türk Şehri Tarihi Gelişmesi, Sosyal ve Fiziki Özellikleri Üzerine Bazı Gelişmeler”, **Vakıflar Dergisi**, sayı: VII, İstanbul - 1968.
- Lipson, Leslie : **The Democratic Civilization**, Oxford University Press, California -1964.
- Lovik, Lawrence W. : “Bureaucracy, Privatization and The Supply of Public Goods”, **Entrepreneurship and The Privatizing of Government**, (Ed., Calvin A. Kent), Quorum Books New York- 1987.
- Mises, L. Von : **Bureaucracy, Arlington House**, New York- 1969.
- Naliş, Seyfettin : “Belediye İşletmelerine Genel Bir Bakış”, **Belediye İşlevlerine Nicel Bir Yaklaşım** (Ed., E. Türkcan), Türk İdareciler Derneği, Ankara - 1981.
- Ökçün, Gündüz : **1920 - 1930 Yılları Arasında Kurulan Türk Anonim Şirketlerinde Yabancı Sermaye**, A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını no : 324, 1971.
- Örnek, Acar : Kamu Yönetimi, İstanbul -1988.
- Roth, Gabriel : **The Private Provision of Public Services in Developing Countries**, Oxford University Press, Washington - **1987**.
- Savaş, E. S. : “Alternative Structural Models For Delivering-Urban Services”, **Delivery of Urban Services**, (Ed., Arthur J. S., Edward J. I.) Elsevier Science Publishers B. V. TIMS Studies in The Management Science 22, New York- 1986.
- Tan, Turgut : “Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine”, **Türk İdare Dergisi**, sayı: 378, 1988.
- Tarhan, Şerafettin : “Belediye İşletmeleri ve Elektriğin TEK'e Devri”, **Türk İdare Dergisi**, sayı: 363, Mayıs- 1984.
- Tekeli, İlhan - Ortaylı, İlber : **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi** (Ed., E. Türkcan), Birinci Kitap, Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi, Ankara - 1978.
- Yazgan, Turan : Görüşler, İstanbul - 1977.
- Atherton, C. - Windsor, D. : “Privatization of Urban Public Services”, **Entrepreneurship and The Privatizing of Government** (Ed., Calvin A. Kent), Quorum Books, New York- 1987.

İL ÖZEL İDARELERİ VE BÖLGESEL KALKINMA

Mustafa TEKMEN

Akkuş Kaymakamı

GİRİŞ

Bugün ülkemizin en önemli sorunu sosyo-ekonomik kalkınma sorunudur. Bu sorunun çözümü için de evvela, ülkenin sosyo-ekonomik durumunu en iyi değerlendirebilen yönetim sistemine ve yöneticilere ihtiyaç vardır.

Cumhuriyetin kuruluş dönemindeki sosyo-ekonomik şartlarla uyumlu olduğu söylenebilecek olan yönetim sisteminin, aradan geçen altmış yılı aşkın süre içinde gerekli düzenlemelerin ve geliştirmelerin yapılmamış olması nedeni ile, şimdi içinde bulunduğumuz ekonomik yapımız ile uyum sağladığı söylenemez.

Zamanımızda ülkelerin kalkınmış ve kalkınmakta olan diye ikiye ayrıldığı bir gerçektir. Kalkınmasını plana bağlayan ülkeler, ulusal planlama içinde bölgesel kalkınmaya da yer vermektedirler. Çünkü bölge kalkınmasının sağlanması genelde ülke kalkınmasını sağlanması demektir.

Ulusal ve bölgesel kalkınmada ülkenin yönetim sisteminin büyük önemi vardır. Ülkemizde yönetim sistemi merkezi ve yerel yönetimden oluşmaktadır. Bu nedenle bölgesel kalkınmada yerel yönetim birimlerinin rolü büyüktür.

İl Özel İdareleri, yönetimimizi oluşturan merkezden ve yerinden yönetim düzenimizde yerel yönetimlerimiz olan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köy İdarelerinden birincidir. Tüzelkişiliğe sahiptir. Özerk bütçeleri vardır. Organların genelde bölge halkı seçer. Merkezi idarenin üzerlerinde vesayet denetimi vardır.

Bu çalışmada, yerel yönetim sistemimizde yetmişbeş yıllık bir geçmişi olan İl Özel İdarelerinin bugünkü koşullarda bölge kalkınmasında yerlerini ve rollerini belirlemeye yarayacak bir incelemeye gireceğiz.

1. Bölgesel Kalkınma Politikası

Ülkelerin yapılarında bölgeler ekonomik ve sosyal kalkınma seviyeleri bakımından farklılıklar gösterir. Bu farklılık az gelişmiş ülkeler-

de daha belirgindir. Bu dengesizlik sorununun önemini ilk önce gelişmiş batı ülkeleri anlamış ve bu bölgelere devlet müdahalesinin gereği üzerinde durmuşlardır. Bazı ülkelerin hükümet programlarına, mevcut bölgesel dengesizliğin azaltılması yolunda tedbirler konmasından sonra, iktisatçılar, böyle bir politikanın ilke, amaç ve araçlarının ne olması gerektiği konusunda tartışmaya başlamışlardır.

Ülkemizde de kalkınmada bölgesel dengesizlik daha da şiddetli bir farklılık göstermektedir. Ancak biz burada, birer bölge niteliğinde olan illerin il özel idareleri vasıta ve katkısıyla bölge kalkınmasını nasıl gerçekleştirebilecekleri ve bunun için Devlet politika ve düzenlemelerinin nasıl olması gerektiği konusu üzerinde duracağız.

a. Bölgesel Kalkınma Politikasının Temel İlkeleri

Bölgesel kalkınma politikasının savunulan ilkelerini üç grup altında toplamak mümkündür. Birbirlerinin tamamlayıcısı görünen bu ilkeler sırasıyla "Sosyal kârlılık", "Kalkınma kutbu" ve "Halkın katılımı" ilkeleridir.¹

1) Sosyal Kârlılık İlkesi

Hür teşebbüs rejiminin egemen olduğu ülkelerde yatırım yapan girişimci, yalnızca elde edeceği kârı nasıl maksimize edeceğini düşünür. Yani onun amacı "kâr maksimizasyonu"dur. Bu davranış girişimci ya da onun işletmesi için gerçekçi bir davranıştır. Piyasadan kapital sağlayan ve varolabilmek için belirli bir kârlılık oranını mutlaka sağlamak zorunda olan girişimci için aslında başka seçenek de yoktur. İşte girişimcinin son derece akılcı olan bu davranışı, bazen toplumun yararı ile uyuşmayabilir. Kârlılık oranı çok düşük, hatta özel girişimcinin dayanamayacağı kadar uzun sürede verimli olabilen geri kalmış yörelere yapılması gereken yatırımlara özel sektörün iltifat etmemesi doğaldır. Öyleyse geri kalmış bölgelerin hayati ihtiyaçlarını karşılayacak, aynı zamanda ekonomik gelişmenin başlamasını ve devamını sağlayacak bu yatırımları kim yapacaktır? Bölgeler arası değişme dengesizliğini azaltmak amacıyla geri kalmış bölgelerde ekonomik canlılık sağlayacak, buna karşı kârlılığı son derece az ama "Sosyal kârlılığı" yüksek olan bu yatırımların "Devlet" veya otoritesini Devlettten alan "Kamu kuruluşlarınca gerçekleştirilmesi gerekir.

Bölgesel kalkınma politikasının ilk ilkesi geri kalmış yörelerde kısa sürede ekonomik olmasa bile, sosyal kârlılığı yüksek, buna karşılık uzun süre ekonomik olabilen yatırımların Devletçe yapılmasıdır. Çün-

¹ Zeynel Dinler, Bölgesel İktisat B.İ.T.İ.A. Yayın, Bursa : 1978, s. 173.

kü günümüzde modern devlet anlayışı, toplum refahını yükseltmeye yöneliktir ve dolayısıyla ekonomi açısından sosyal yarar, daima özel yarara yeğlenir.

Devletin, geri kalmış yörelere bu ilke çerçevesinde müdahalesi olmadan, bölgesel kalkınma politikasından söz etmek mümkün değildir. Devlet, geri kalmış bölgelerin kalkınması için, yalnızca yatırımları özendirici önlemler almakla yetinmemeli, kamu kuruluşları aracılığıyla dolaysız müdahalede de bulunmalıdır. Direkt müdahale yani altyapı yatırımlarının ve bölgeye canlılık verecek yatırımların bizzat devletçe yapılması, bölgesel kalkınma politikasında en önemli yeri kapsamaktadır.

2) Kalkınma Kutbu İlkesi

"Ekonomik gelişme her yerde birden görülmez, farklı şiddetlerde gelişme kutup ya da noktalarında görülür, çeşitli kanallardan değişen nihai etkilere bütün ekonomiye yayılır" şeklinde tarifi yapılan kalkınma kutbu ilkesi, bölgesel kalkınma politikasının savunulan ikinci ilkesidir.²

Bu politikaya göre, yeni bir kutup meydana getirilirken, yatırım çabasının tüm sektörlerle birden değil de, bölgenin durumuna göre, daha hızlı gelişme şansı olan sektöre ve genellikle de ikinci sektöre (endüstriyel sektör) yönetilmesi amaçlanmaktadır.

3) Halkın Katılması İlkesi

Bölgesel kalkınma politikasının savunulan üçüncü ilkesi, bölgesel kalkınma faaliyetlerine, başka bir deyişle bölgesel kalkınma planlarına "halkın katılması"dır. Bölgesel kalkınmayı sağlayacak olan kalkınma kutbunun başarılı bir şekilde meydana getirilmesi, ancak yöre halkının, politikada söz sahibi olmasıyla, yeni ekonomik ve sosyal ortamın etkin beraberlikleriyle, gerçekleştirilebilir. Halkın faaliyetlere katılması, ekonomik yaşama uygulanan demokratik ilkedir. Gerçek bir bölgesel kalkınma politikasında, insanların rolü başta gelir. Halk programları katılmadığı sürece, programlar halktan kopmuş bir yönetimin eseri olacak ve başarı rastlantılara kalacaktır. Bu katılım yalnızca kişinin onurunu ve her düzeyde toplum duygusunu yükseltmekle kalmayıp, aynı zamanda bölgesel kalkınma programlarına canlılık katmakta ve mahalli yörenin denetiminin kurulmasına araç olmaktadır.³

Katılma deyiimi ile geniş anlamda, devlet memurları da dahil tayin ile görev başına getirilen tüm memurlardan ayrı olarak bölge halkına mensup fertlerin bölgesel kalkınma faaliyetlerine karar veya uygulama

safhasında fiilen ya da danışman olarak katılmaları kesdedilmektedir. Fakat, halkın bölgesel kalkınma politikasına katılması, "tamamen yok edemese bile, bürokratik düşünceli yöneticilerin ve güç peşinde koşan veya ahlaken bozulmuş politikacıların meydana getirebilecekleri zararları bir dereceye kadar hafifletebilmektedir. Halkın yönetime katılması ile yapılan planlar daha insancıl olmakta gelişmelerin iyi yönleri üzerinde daha çok durulmakta ve bunun devamı için bir nevi baskı yapılabilmekte, yönetim mekanizması daha duyarlı bir hale gelebilmekte"dir.⁴

Yukarıda sıralanan bölgesel kalkınma politikalarından "Sosyal karlılık ilkesi" ile "Halkın katılması" ilkeleri tezimizin ana ve kaynak noktası olan "İl Özel İdarelerinin Bölgesel Kalkınmadaki Rollerini" konusunda üzerinde duracağımız temel politikaları oluşturacaktır.

Nitekim kuruluş yasası olan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanununda İl Özel İdarelerine birçok görevler verilirken bunların ağırlık merkezini bölge kalkınmasına yönelik faaliyetler (il içi yolların yapımı, köy ve diğer birimlerdeki okulların yapımı, bakımı ve idaresi, o zaman için çok önemli olan otellerin kurulması, basımevi açılması ve işletilmesi, traleybüs çalıştırılması, bataklıkların kurutulması, fidanlıkların yetiştirilmesi ve bakımı gibi birçok görevler) oluşturmaktaydı.

Bu amaçlarla kurulan ve her anayasa değişikliğinde ve en son olarak da 1982 Anayasamızda demokratik düzenin temel taşları olduğu belirtilen merkezi idare - mahalli idare ayrımı içinde yeri korunan il (özel) idareleri bu amaçlar için Devletin "sosyal kârlılık" ilkesini uygulayabileceği birer tüzelkişilik olarak görülmektedir.

Bölgesel kalkınma politikasının temel ilkelerinden bizim modelimizde yerini bulacak ikinci ilke de "halkın katılması" ilkesidir. Çünkü birer yerel yönetim birimi olarak kurulan, Anayasamızın 127. maddesinde "Mahalli İdarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izniyle birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır." güvencesine bağlanan yerel yönetimlerin ve özellikle alan itibariyle belediyeler ve köy idarelerini de içine alan il özel idarelerinin kamu tüzelkişiliği olarak bölgede başlatacağı girişimci faaliyetler bölge halkının yakın desteğini kazanacaktır.

Özellikle İl Özel İdarelerinin organlarının bölge halkı tarafından seçilmiş olması da halkın desteğini sağlamada olumlu yönde tesir edecektir.

²⁻³⁻⁴ a.g.e. s. 175, 177, 178.

Olumlu sonuçlarını ileride örnekleriyle vereceğimiz özel idarelerin bölgelerindeki halk ortaklıklarına katılmaları veya halka açık anonim ortaklıklar kurarak yeni yatırım projelerini gerçekleştirmeye çalışmaları kalkınmada halkın katılmasını gerçekleştirecek olumlu girişimleri olarak değerlendirilmektedir.

b. Bölgesel Kalkınma Politikasının Amaçları

Bölgesel kalkınma politikasının amaçları çeşitli yazarlarca ayrı ayrı belirtilmiştir. Bunlar, nüfusun ülkede rasyonel dağılımı bölgelerin sosyal ve ekonomik kalkınması gibi konular etrafında yoğunlaşmıştır.

1) Nüfusun Ülkede Rasyonel Dağılımı

Bu amaç şu şekilde özetlenebilir. Daha çok nüfusunu sürekli olarak yitiren geri kalmış ve giderek gerileyen bölgelerde kalkınmaya elverişli bazı noktaları, merkezleri seçerek yatırım çabalarını buralarda yoğunlaştırmak ve böylece gelişmekte olan bölgelere doğru olan göçü durdurma. Bu şekilde oluşturulan “Kalkınma kutupları’na “denge metropolü” denilmektedir. Bu metropoller bölge nüfusunu cezbederken, gelişmiş bölgelere doğru yönelen göçün önünde set rolü oynayarak nüfusun bölgeler arasındaki dağılımını dengeleyecekler.

Ülkemizde yıllardır uygulanan yanlış politikalar sonucu yatırımların (özellikle özel sektör yatırımlarının) Batı ve Marmara bölgelerinde yoğunlaştırılması sonunda, doğrudan büyük çapta insan gücü batıya kaymış, bu da bir takım sosyo-ekonomik problemler getirmiştir. Özel sektörün kâr amacıyla, bu saikle yatırım yaptığı tabii görülmekle beraber, devletin bu nüfus göçü başlamadan önce yatırımlarını seçeceği belli noktalara yaparak bu dengeyi bozması gerekirdi. Son yıllarda bu eksikliğin hissedilerek giderilmeye çalışıldığı; Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da ülke kalkınmasında da büyük roller oynayacak dev projelerin yapımının süratle sürdürüldüğü gözlenmektedir.

Kişiler hayatlarını kendi doğup büyüdüğü yerde geçirmek arzusundadırlar. Ancak bunu gerçekleştirmek için de kendi bölgesinde çalışıp hayatını sürdürebilecek bir ortamın varlığı şarttır. Bu sağlandıktan sonra hiç bir insan kolay kolay manevi ve duygusal bağlarla bağlı olduğu çevresinden ayrılıp, kopup gitmek istemeyecektir. Burada kendisine sağlanan çalışma yerinde daha huzur ve istek içinde çalışacak, verimli olacak ve bir takım problemlerin doğması da böylece önlenmiş olacaktır.

Bazı İl Özel İdarelerinin önderlik yaptığı veya ortak olarak katıldığı halka açık işletmelerde bölge insanının istihdam edildiği gerçeği

bu savımızı doğrulamakta ve nüfusun belli bölgelerde birikmesini kısmen de olsa önlemektedir.

2) Geri Kalmış Bölgelerin Ekonomik ve Sosyal Kalkınması

Bu amaç birincisini tamamlar niteliktedir. Çünkü nüfusu kendi yerinde tutabilmenin çaresi, o bölgedeki insan gücünü orada istihdam etmeye bağlıdır. Bunun için de yatırımların her bölgeye dağıtılması gerekir.

Burada şu soru akla gelmektedir : Kalkınmasına karar verilen bölge ile ülke kalkınması ayrı olarak mı ele alınacaktır? Açıktır ki, bölgesel kalkınma politikası ulusal kalkınma politikasınca saptanan amaçlara erişmeyi planlamalıdır. Her bölge ulusal kalkınma politikasının amaçlarını gözönünde tutmadan kendi kendine saptadığı amaçlara ulaşmaya çalışırsa, ikisi arasında bir ayrılık olacak, bu ise çoğu kez kaynakların irrasyonel kullanımına yol açacaktır. Halbuki bu kalkınmada en büyük faktör kaynakların en etkin bir şekilde kullanılmasıdır.⁵

c. Bölgesel Kalkınma Politikasının Araçları

Yukarıda her ülkenin yapısında az ya da çok şiddetli bölgesel dengesizliklerin mevcut olduğunu, belirtmiş ve batı ülkelerinin bu konuya ilk önce eğilerek sorunu çözmeye çalıştıklarını söylemiştik. Aynı şekilde şunu da söyleyebiliriz ki, her ülkenin bölgesel farklılığının (gelişmiş ve geri kalmış bölgelerini) giderilmesi için çareler veya çözümler tek değil; farklı sonuçlara erişmeyi saptayan birden fazla kalkınma politikası vardır.⁶

Bölgesel kalkınma politikasının araçlarının neler olabileceğini incelerken AET ülkeleri için hazırlanan bir çalışmaya baktığımızda, bölgesel kalkınma politikasının araçlarının üç grup içinde düşünülebileceğini görmekteyiz.⁷

1) Ekonomik faaliyetlerin herşeyden önce bir takım özendirme önlemleriyle (mali ve vergisel avantajlar) belirli yörelere yönelmesini sağlamak,

2) Bölgesel kalkınma için gerekli devlet yatırımlarının gerçekleştirilmesi,

⁵ a.g.e., s. 181

⁶ BYE MM.“les Moyens Düne Politigue des Economies Regionales”, Etudes Sur Une Politigue des Economies Regionales, Etüdes et Traveaux, P.U.F. 1957, s. 39.

⁷ Dinler, s. 185.

3) İdari örgütün bölgesel kalkınma sorunlarına adaptasyonunun sağlanması.

Biz burada bu araçların sadece ülkemizdeki uygulanma durumunu ele alacak, kısaca özel idarelerin bu konuda fonksiyonlarına dokunacağız.

1) Ekonomik Faaliyetlerin Özendirme Önlemleriyle Belirli Yörelere Yönelmesini Sağlama

Ana çizgileriyle halen gelişmekte olan ülke özelliğini sürdüren ülkemizde, öngörülen özendirme önlemleri yalnızca geri kalmış yörelerin hareketlenmesi değil aynı zamanda tüm ülke kalkınmasını hızlandırmak amacına dönüktür.

Ülkemizde ilk özendirme önlemi planlı dönemde 19 Şubat 1963 tarih ve 202 sayılı Kanun ve 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununa eklenen bir bölüm ile "Yatırım İndirimi" uygulaması şeklinde öngörülmüştür.

Devlet Planlama Teşkilatının 87/1 sayılı Tebliğinde yatırımların teşviki ve yönlendirilmesi ile ilgili tebliğler şu şekilde sıralanmıştır :

- a) Gümrük muafiyeti,
- b) Önem taşıyan sektörlerde ve kalkınmada öncelikli yörelerde çalışanların ücretlerinin vergilendirilmesinde indirim,
- c) Yatırım finansman fonundan faydalanma,
- ç) Konut inşaatında ve kalkınmada öncelikli bölgelerde yapılan yatırımlarda vergi, resim ve harç istisna ve muafıklar,
- d) Yatırım indirimi,
- e) Bina inşaat harcı istisnası,
- f) Vergi Resim Harç istisnası,
- g) Katma değer vergisi erteleme,
- ğ) Kaynak kullanımını destekleme primi,
- h) Teşvik primi,
- i) Yatırım malı imalatçısı teşvik kredisi,
- j) Rıhtım resmi muafiyeti.

Bu önlemlerin şartlarının neler olduğu, hangi esaslar dahilinde ne gibi prosedür uygulandığı gibi, ayrıntılarına burada girecek değiliz. Ancak vurgulamak istediğimiz konu Devletin bölge kalkınmasında öncelik verdiği yörelere yatırım yapmayı cazip hale getirecek bazı önlemleri almış olmasıdır.

Türk ekonomik hayatının en belirgin özelliği, kamu ve özel kesimin yanyana bulunduğu karma bir ekonomi oluşudur. Dengeyi bir bü-

yüme hızını amaç edinen kalkınma planları bu özellik gözönünde tutularak hazırlanmıştır. Bu nedenle, kamu ve özel kesim birbirinden ayrı ve yararları birbiri ile çelişen iki parça olarak değil; bir bütünün birbirini tamamlayan iki kesimi olarak ele alınmıştır. Kalkınma planları özel kesim için yol göstericidir. Bu biçim planlamanın niteliği nedeniyle, başarılı olabilmesi için planlama ile özel sektör arasında verimli bir ilişki kurulamazsa planın öngördüğü birçok yatırım hedefleri gerçekleşmemiş, arzu edilmeyen bazı alanlarda ise yatırım hedefleri aşılmış olabilir.⁸

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde kalkınma hızı yalnız yatırım hacmine değil, belki bundan daha çok yatırımların dağılımına bağlıdır. Aynı yatırım hacmi ile farklı kalkınma hızlarına ulaşmak daima mümkündür. Bu nedenle Türkiye’de en az yatırım hacmi kadar yatırımların bölgelere dağılımı sorununa önem verilmesi gerekmektedir. Aksi halde kıt sermayenin kaybına yol açılmış olacaktır. Bu nedenlerle teşvik tedbirlerinin önemi çok büyüktür.

2) Bölgesel Kalkınma İçin Gerekli Devlet Yatırımlarının Gerçekleştirilmesi

Yatırım en basit ifadesiyle, üretimin sağlanması ve artırılması için yapılan harcamalar olarak tarif edilir. Bir işletme için yatırım “nakdi değerlerin tesis mallarına dönüşümü” şeklinde tarif edilmektedir.⁹

Ancak yatırım türlerine göre yatırım kelimesinin ifade ettiği anlam değişik olur. Sabit yatırımlar, idame yatırımları, yenileme yatırımları, üretimi arttırmaya yönelik yatırımların tarifleri de farklı olacaktır.

Bütün bunların ortak özelliği kapitalin (sermayenin) uzun süreli tahsisini gerektiren bir işlem olduğudur.

Ülkemizde karma ekonomi uygulaması gerçekleştirildiğinden, Devlet ve özel kesim yatırımları birlikte olmaktadır. Özel kesimin amacı temelde kârı maksimize etmektir. Devlet yatırım yaparken yatırımdan elde edeceği kârı hesap edecektir ancak, amacı mali kâr olmadığı için sosyal kârı ön plana alacaktır. Devlet yatırımlarını yaparken sosyo-ekonomik kalkınmayı hedef alır; şahıs ise yapacağı yatırımdan ne elde edeceğini (kârlılık durumunu) hesap etmek zorundadır.

⁸ Semih Bükcr, İşletmelerin Finansal Yönetiminde Yatırım Kararları ve Türkiye'deki Uygulama, E.İ.T.İ.A. Yayını, Ankara : 1973, s. 7.

⁹ Doğan Bayar, Sanayi İşletmelerinde Yatırım Politikası, E.İ.T.İ.A. yayını, Eskişehir : 1979, s. 12.

Bu nedenlerle kalkınma planları Devlet için (kamu kesimi için) emredici (zorunlu), özel kesim için ise yol gösterici ve özendirici rol oynamaktadır.

Özel sektör kısa zamanda sonuç alacağı yatırımlara yönelir. Devlet ise uzun vadeli ve özel kesimin yetişemeyeceği büyüklükteki yatırımları yapmak zorundadır. Bunların başta gelenleri enerji, bayındırlık, madencilik gibi altyapı yatırımlarıdır.

Ülkemizde planlı kalkınma dönemine geçildiğinden beri kalkınmada öncelikli yerlerin belirlendiği ve özellikle geri kalmış bölgelere kalkınmada öncelik verildiğini görmekteyiz. Bu yörelerin de altyapılarına yönelik yatırımlar ağırlık kazanmaktadır. Öte yandan devletin, imalat sektörü yatırımlarının alansal dağılımında, kârlılık peşinde koşan özel sektör gibi ve girişimcilere dışsal ekonomiler sağlayan nisbeten daha gelişmiş yöreleri tercih ettiği saptanmaktadır. Şöyle ki, her üç plan döneminde kalkınmada öncelikli yörelere ayrılan imalat sektörüne ilişkin yatırım miktarı toplamı diğer 27 ili oluşturan yörelere yapılan miktarın ancak % 18'ini oluşturmaktadır. Başka bir deyişle, kişi başına düşen altyapı yatırımları, kalkınmada öncelikli yörelere (40 il), öteki yörelerdekinden (27 il) çok daha düşüktür.¹⁰

Bölgeler arasındaki gelişmişlik farkının oldukça yoğun olduğu ülkemizde bunu zamanla azaltacak "bölgesel kalkınma araçlarından" birincisini özendirme önlemleri olarak sıraladık. İkincisinin de bunu tamamlayan bir araç olduğunu belirtmiş olduk. Çünkü özendirmenin en büyük aracı dışsal ekonomi sayılan altyapı yatırımlarının devletçe tamamlanmış olmasıdır.

3) İdari Örgütün Bölgesel Kalkınma Sorunlarına Adaptasyonu

Merkeziyetçi bir yönetim yapıya sahip olan ülkemizde henüz geleneksel yönetim örgütünün dışında, bölgesel kalkınma politikasına cevap verecek bir idari hareket göze çarpmamaktadır.¹¹

Her yıl kalkınmada öncelikli yöreler tespit edilir ve özel sektörün buralarda yatırım yapması için özendirici önlemler uygulanır. Bu çabaların bölgeler arasındaki gelişme farkını ortadan kaldırması beklenemez. Bunun yerine plan bölgelerin saptanması ve yönetim yapısının bu bölgelerde yapılması gerekli bölgesel kalkınma planlarının hazırlanmasında ve uygulanmasında yetki ve sorumlulukların alınması gerekir. Bununla birlikte bölgesel yönetim kademelerine yerinden yönetim yet-

¹⁰ Dinler, s. 240.

¹¹ a.g.e., s. 245.

kilerin verilmesi, halkın yönetime katılmasının gerçekleştirilmesi ve yönetim faaliyetlerinin belli kademelerde koordine edilmesi gereklidir.

Bize göre, bölge kuruluşlarının bölge kalkınmasında merkezi idarenin fonksiyonlarını yürütmesinin yanında bölge halkının tasarruflarını bölge yatırımlarına kanalize etmede en büyük görev İl Özel İdarelerine düşmektedir. Bu idareler geliştirilmiş kaynaklarıyla hazırlayacakları yatırımlara halka açık ortaklıklar şeklinde ticari kuruluşlar kurarak bölge halkının katılmasını sağlayacak veya önceden kurulmuş yararlı ortaklıklara katılmak suretiyle öncü ve destek olacaklardır.

Zaten bölgesel planlama ve sonucunda gerçekleştirilecek bir bölgesel kalkınma, önceden o bölge kalkınması için gerekli şartların Devletçe ortaya konmasına bağlıdır. Bu nedenle önce modern endüstrinin gerekleri olan temel, altyapıların (taşımacılık, enerji kaynaklarının, haberleşmenin vb.) devletçe sağlanması gerekir. Bu sağlandıktan sonra özel sektörün (mütebbislerin) bölge kalkınmasına adaptasyonu daha kolay olacaktır.¹²

c) Kalkınma Planlarında Bölgesel Kalkınma

Cumhuriyet döneminde ekonomik sistemimizde, sırayla devletçilik, liberal ve karma ekonomi modelleri denenmiştir. 1961 Anayasasıyla getirilen planlı kalkınma dönemi ise 1963 yılından sonra 5 yıllık planlar halinde uygulanmaya başlandı.

Bölge kalkınması hiç şüphesiz bir bölge planlamasını zorunlu kılar. Ülkemizde birinci ve ikinci beş yıllık planlarında Bölge Planlaması ele alınmıştır. Birinci beş yıllık planın 8. bölümü bu konuya ayrılmıştır. İkinci beş yıllık planda konu, "toplumun yurt üzerinde yerleşmesi ve barınması" başlığı altında ikinci bir bölüm olarak incelenmiştir.

Yıllık plan programlarında aynı konu işlenmiş ve 1970 plan programında öncelik verilen faaliyetler arasında ve "sektör programlarının düzenlenmesinde bölgesel çerçeve ve bölge planlaması" ismi ile yer almıştır. Daha sonraki planlarda da aynı konuya "Bölgesel Gelişme ve Yerleşme" adı altında ayrı bölümler halinde yer verilmiştir.

Kalkınma planlarında bölge planlama politikalarının hedefleri şu noktalarda tespit edilmiştir :

¹² Milhau J. "Les Objectifs et les Principes D'une Politigue Des Economies Regionales", Etude Sur Une Politigue des Economies Regionales Etüdes et Traveaux, P.U.F. 1957, s. 21.

— Nüfusun, kaynakların ve yatırımların dağılışını bölgeler arasında kalkınma hızı ve gelir dağılışını dengeleyecek şekilde ayarlamak.

— Kaynakları, iktisadi ve sosyal yönden verimi yüksek olan bölgelere yönelterek yatırımların toplam verimini artırmak.

— Geri kalmış bölgelerin daha hızlı kalkınmasını sağlamak.

Bu beş yıllık plan çalışmalarında üç hususun dikkate alındığını görmekteyiz.¹³

— Potansiyel gelişme bölgelerinin tespiti,

— Geri kalmış bölgelerin kalkındırılması,

— Büyük şehir bölgelerinin (Metropolitan bölge) sorunlarına çözüm şekli bulunması.

Ancak ikinci beş yıllık planlama ve sonraki planlarda geri kalmış bölgelerin kalkınmasına ağırlık verilmiş ve kalkınmada öncelikli iller derecelendirilmek suretiyle saptanmıştır.

Özellikle bölgeler arasındaki eşitsizlik ve dengesizlik bütün planlarda ele alınmış olmasına rağmen giderilemediği gibi daha da artmıştır.

1979-1983 dönemi için hazırlanan dördüncü beş yıllık kalkınma planında, bölgesel gelişme ve yerleşme bölümünde durum şöyle ifade edilmektedir: "... Ancak önerilen tüm politikalara ve harcanan çabalara karşılık bölgeler arası dengesizlik giderek artmıştır. Kalkınmada öncelikli yöreleri oluşturan 40 ilin 1963 yılında imalat sanayii katma değerindeki payı yüzde 133 iken, bu oran 1974 yılında yüzde 7,3'e düşmüştür.”¹⁴

Her planda olduğu gibi son beş yıllık planda da karma ekonomi uygulamasının bir sonucu olarak, getirilen ve önerilenler kamu kesimi için zorunlu, özel kesim için yol gösterici olma özelliğini korumuşum¹⁵

Buraya kadar bu bölümde bölgesel kalkınma politikasının temel özelliklerini, amaçlarını ve araçlarını sıraladıktan sonra kalkınma planlarımızda bölgesel kalkınmanın yerine ve önemine değinmiş olduk. Bu genel çerçeveyi çizdikten sonra birer bölgesel kuruluş olarak İl Özel İdarelerinin bölge kalkınmasında oynadıkları ve oynayacakları rolü saptamak kolay olacaktır.

¹³ Sabahattin Zaim, Bölge ve Şehir Planlaması Yönünden İstanbul Sanayi Bölgeleri, İ. Ü. yayını, İstanbul: 1971, s. 50.

¹⁴ DPT, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 75.

¹⁵ DPT, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 161-164.

2. İl Özel İdarelerinin Bölgesel Kalkınmada Roller

Bu bölümde İl Özel İdarelerinin bölge kalkınmasında oynadıkları ve oynayacakları rolleri, yönetim ve finansal açıdan ortaya koymaya çalışacağız. Bunun için de önce yönetici ile kalkınma konularının bir arada nasıl düşünülmesi gerektiği konusuna açıklık getirmek gerekir. Daha sonra da İl Özel İdarelerinin yapısal sorunlarına önerilen çareler üzerinde durmak ve sonuca varmak gerekecektir.

a. Yönetici ve Kalkınma

Genel anlamda yönetici, belli bir amaç için örgütlenmiş bir birimi o amaca ulaşmak için yönlendiren kişidir. Bu kişi amacı kâr maksimizasyonu olan bir işletmenin yöneticisi olabileceği gibi çok yönlü amaçları olan en büyük bir Devlet örgütünün yöneticisi de olabilir. Veya bu kişi burada konu edineceğimiz yerel yönetim biriminin üst veya alt yöneticisi de olabilir.

Türkiyemizin hakikaten kalkınmaya muhtaç hem de hızla kalkınmaya muhtaç bir memleket olduğundan hiç bir şüphe yoktur. Gerçekte, bugün bütün çabalar bu konuya yöneltilmiş bulunmaktadır. Memleketimiz için hayati bir konu olan kalkınmada yöneticinin büyük rolü olduğunu ve yöneticinin gayreti olmadan istenilen biçimde kalkınmanın söz konusu olamayacağını kabul etmek zorundayız.

Bu nedenle kalkınma planlarımızın başarıya ulaşması yöneticilerimizin büyük gayretleriyle gerçekleşecektir. Ülkemiz kalkınma için yeterli kapital ve sermaye mallarına sahip değildir. Ancak, eğitilmiş insan gücünün iyi bir yöneticinin elinde kalkınma için büyük bir potansiyel olduğunu da bilmekte yarar vardır.

O halde ülkemizin, yetişkin, ehil, enerjik, maddi ve manevi şartları düzeltilmiş yöneticilere sahip olması, kalkınma yönünden büyük önem arz etmektedir. Çünkü, en iyi plan ve projelerin bile, uygulamadaki aksaklıklar veya iyi uygulanamayışları yüzünden istenilen sonucu vermemesi; buna karşılık, normal plan ve projelerin yeterli, becerikli ve dinamik uygulayıcıların fedakarlığı ve gayretiyle daima başarıya ve hatta yerel başarılarla eksiklikleri giderilerek istenilen ve öngörülen sonuçtan daha verimli bir neticeye ulaştırılması mümkündür.

Nitekim, birinci beş yıllık kalkınma planımızın 1963 yılı programında uygulamaya verilen önem şu şekilde belirtilmiştir: "... Kalkınma planımızın başarıya ulaşması, ancak iyi bir uygulama ile mümkündür. Uygulamanın başarılı olması ise herkesin plan çerçevesi içinde kendine düşeni yapmasına bağlıdır. Planın uygulanmasında sorumluluk

yüklenmiş olanlar, planın başarısından doğacak şerefi de paylaşmış olacaklardır.”¹⁶

Konumuzun sınırlarını bölge kalkınması ve bu kalkınmada rol alacak yönetici olduğuna göre, birer bölge vasfında olan ilin genel ve özel yönetiminin başı Valiler ile bunların ilçe çapında yardımcıları olan kaymakamlar üzerinde durmamız gerekmektedir.

Özellikle toplum kalkınmasında, kökleri derinlere dalan bir inanç ve duygu ile kendilerine sonsuz saygı duyulan, Vali ve Kaymakamların büyük katkıları olmaktadır. Kalkınma planlarımızda bu görev (toplum kalkınmasında önderlik ve yürütücülük görevleri) kendilerine verilmiştir. Türk toplumunun kendilerine duyduğu, geleneksel güven, sevgi ve saygı bu yöneticilerin elinde en büyük güç olarak hazır durmaktadır.¹⁷

Bunun içindir ki, birinci beş yıllık plan hazırlanırken, planın eksiksiz ve başarı ile uygulanabilmesi için idarenin üzerine düşen görevleri yapabilecek bir duruma getirilmesi, diğer bir deyişle idari reform konusu, bütün açıklığı ile ortaya çıkmıştır.

13.2.1962 tarih ve 6/209 sayılı kararname ile oluşturulan "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu" çeşitli aşamalardan sonra kısacası MEHTAP RAPORU diye isimlendirilen (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Raporu) ve Türk idari reform çalışmalarına ışık tutan araştırma tamamlanmıştır.

Bu raporda ".... Türkiye'deki Mülki İdare sistemi ve taşra idaresi sorumluluğunun idare amirlerine, özellikle Vali ve Kaymakamlarda toplanması, aslında başka memleketlerde denenmeye başlanan mahalli sorumlulukları kalkındırma tertiplerini aratmayacak bir geleneksel mekanizma teşkil etmektedir. Şu halde alınacak yeni tertiplerde mutad idari teşkilattan tecrit edilmesi düşünülen kalkındırma görevlerini de Kaymakamların sorumluluğuna vermek, il çapında da Valinin yakın ilgi ve 3'önetimini sağlamak şarttır. Kaymakamların ilçelerde, bugüne kadar mahdud imkan ve yetkilerle sağladıkları başarılar kendilerinin mahalli toplulukları kalkındırma bakımından en ehemmiyetli idareciler olacaklarını göstermektedir" denmekle toplum kalkınmasında ve bölgesel kalkınmada yerel yönetimlerin yöneticilerinin (özellikle valilerin) fonksiyonları belirlenmektedir.¹⁸

¹⁶ Resmi Gazete, 8.2.1963 gün ve 11329 sayılı, s. 94.

¹⁷ Bahaddin Güney, "Toplum Kalkınması, Vali ve Kaymakamlar", T.İ.D., s. 323, (Mart-Nisan 1970), s. 86.

¹⁸ Mehtap Raporu, TOAİE, Ankara: 1963, s. 51.

Kalkınma ile Yöneticiyi birarada düşündüğümüzde yöneticiden beklenen bazı özelliklerin olması gerektiğini düşünüyoruz. O zaman yönetici, milli kalkınma hedeflerine uygun olarak beşeri ve tabii kaynaklarını kullanan bu kaynakları halkın ihtiyaçlarına en iyi şekilde cevap vermek için nasıl tahsis edilmesi gerektiği ile ilgili genel politika üzerinde tavsiyelerde ve uygulamada bulunan, bazen bizzat karar veren kişi olarak karşımıza çıkıyor.

Yönetim ve kalkınma konusunda şunu da belirterek noktalayalım ki, merkezi yönetimin taşradaki yöneticileri o birimin merkez örgütünü en iyi temsil eden ve merkez adına taşrada plan ve projelerini uygulayan yöneticileridir. Planın hedefine ulaşması ve kalkınmadan beklenenin elde edilmesi için her birisinden yukarıda aranan özelliklileri vermeleri ve üzerlerinde bulundurmaları esastır. Bunun yanında vurgulamak istediğimiz konu, taşradaki bu idare bölümleri arasında koordinasyonun nasıl sağlanacağı ve ulusal kalkınma politikasının birer uzantıları olan bölge kalkınmasının koordineli bir şekilde gerçekleştirileceğidir. İl ve ilçe bölümleri arasındaki koordinasyon Vali ve Kaymakamlar vasıtasıyla gerçekleşmektedir. Valiler, Kaymakamlar vasıtasıyla plan tatbikatından doğan problemlerden haberdar olmakta ve il koordinasyon toplantılarında konuyu görüşmektedirler.

Planlı kalkınma çalışmalarında önemi büyük olan bu toplantılarda,

- Yatırım projelerinin cinsinin ve hacminin tespiti,
- Yatırım projelerinin yerinin tespiti,
- Yatırımın zamanında başlaması ve bitirilmesi, ucuz maliyetin sağlanması,
- Halkın gönüllü katkılarının sağlanması ile,
- İl kuruluşları ile ilgili plan tatbikatından doğan diğer problemler görüşülüp karara bağlanmaktadır.

Yönetici ile kalkınma arasındaki bağlantıyı bu şekilde ortaya koyduktan sonra şimdi de yerel yönetimleri yakından ilgilendiren bölgesel kalkınma formülü "İl Mahalli İdareler Planlaması" ndan (İLMİP) kısaca bahsetmekte yarar görüyoruz.

b. İl Mahalli İdareler Planlaması (İLMİP)

Dar anlamda İLMİP, Özel İdareler, belediyeler ve köy idarelerinden oluşan mahalli idarelerin, fiziksel ve parasal olarak kaynaklarını saptamak ve geliştirmek, ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını saptamak ve gelir - gider (kaynak - ihtiyaç) dengesini kurmak, ihtiyaç karşılanmasında öncelikleri belirtmek, merkezi idare ile mahalli idareler arasında

teknik ve mali yardım ilişkilerini düzenlemek ve dengelemek amacını güden bir planlamadır. Geniş anlamli bir planlama ise, fonksiyon olarak ilin tüm potansiyelinin gün ışığına çıkartılması ve bilimsel yöntemlerle, milli plan ilke ve hedeflerine paralel bir yönde değerlendirilmesini gerektirmektedir.¹⁹

1) İLMİP'in Tarihçesi

İl planlaması kavramına ilk defa 1971 yılı kalkınma programında rastlamaktayız. 1971 yılı programı icra planı, 513 numaralı tebliğle Van, Elazığ, Samsun, Zonguldak ve İzmir illerinde il koordinasyon kurulları üyeleri vasıtasıyla il ve ilçelerde mevcut tabii, beşeri, iktisadi, sosyal kaynakların tam bir envanterinin yapılması ve bunlara dayalı olarak ihtiyaç programlarının hazırlanmasını öngörmüştür.

Bu esasa göre Devlet Planlama Teşkilatı ile İçişleri Bakanlığı arasında yapılan bir protokol uyarınca pilot ile olarak tespit edilen illere Devlet Planlama Teşkilatı İl Planlamasında görevli üçer kişilik uzman gruplar gönderilmiştir.

2) İLMİP'in Amacı

Bu planlamanın amacım, genel olarak aşağıdaki esaslarda toplayıp ifade etmek mümkündür :

- a) Milli ihtiyaç ve toplum yararı ile mahalli müşterek ihtiyaçların tespit edilerek bunlardan hangilerinin hangi mahalli idare birimlerince karşılanacağını saptamak,
- b) Mahalli İdare birimlerinin karşılamakla zorunlu oldukları, mahalli müşterek ihtiyaçlar için gerekli kaynakları tespit etmek,
- c) Mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasına ait çabaları plan ve program disiplini altına alarak hizmetleri şahsiliikten kurtarmak,
- ç) Mahalli İdareleri güçlendirmek ve bunlar için yeni kaynaklar bulmak,
- d) Mahalli olanakları geliştirmek ve bunların en verimli bir şekilde kullanımını sağlamak,
- e) Anayasamızda tespit edilen "Yönetim Bütünlüğü" prensibine uygun olarak kuruluşlar arasında müessir bir işbirliği ve koordinasyon sağlamak,

¹⁹ Mustafa Gönül, "Yeni Bir Kalkınma Aracı Olarak İLMİP", T.İ.D. s. 339 (Aralık 1972), s. 46.

f) Merkezi idare ile mahalli idare arasında teknik ve mali yardım ilişkilerini düzenlemek ve dengelemek, bu çerçevede içinde kaynaklar, araştırma, değerlendirme, programlandırma ve projelendirme çalışmaları yapmaktır.

3) İLMİP'in Teşkilatlanması

İl Planlamasını yürütmek üzere 1971 yılında DPT bünyesinde "İl Planlaması" bölümü kurulmuştur. İçişleri Bakanlığı bünyesinde de aynı yılda "Araştırma Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü" kurulmuştur. Sonra bu kuruluş Tetkik Kurulu Başkanlığına görevleri devredilerek kaldırılmıştır. Daha sonra ikisi bir isim altında birleştirilmiştir. En son olarak da APK (Araştırma, Planlama ve Koordinasyon) Kurulu olarak bütün Bakanlıklarda yaygınlaştırılmıştır.

Aynı zamanda bu kuruluşların il ve ilçe kuruluşları da "İl Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü" ve "İlçe Planlama Uzmanlığı" olarak kurulması önerilmiştir. Bunlar gerçekleştirilememiştir. Son olarak bu görevleri Valiliğe bağlı olarak kurulan "İl Planlama Müdürlüğü" üstlenmiştir. Halen bu müdürlük, il koordinasyon toplantılarına ait işlemleri yürütmektedir.

Bu iyimser başlangıç ve çalışmalar maalesef aynı heyecan ve hızla çalışmalarını bugüne kadar sürdürememiş, esaslı bir temele dayandırılmamıştır.

c. İl Özel İdarelerinin Finansal Yapıları ve Girişimleri

İdareyi Umumiye Vilâyet Kanunu ile 1913 yılında yasal dayanağa kavuşan ve 75 yıla yakın bir geçmişi bulunan İl Özel İdarelerimizin, kendilerine verilen görevlerin bir kısmının sonradan çıkan yasalarla merkezi idareye geçtiğini, gene kuruluş yasasında kendisine verilen gelir kaynaklarının da zamanla kurduğunu ve değişik yasalarla değişik veçhelere büründürüldüğünü görüyoruz.

Aynı şekilde, kuruluş yasasına uygun olarak, organlarının statülerinin halen devam ettiğini, temelde değişmediğini, ancak bu durumlarının da zamanla çıkan yasalarla bazı değişikliklere uğradığını da görüyoruz.

Biz burada İl Özel İdarelerinin hukuki yapılarına ilişkin olarak, organlarının nasıl ve kimlerden oluşması gerektiği, veya nasıl bir örgüt oluşturulması gerektiği, kaynaklarının nereden ve nasıl sağlanması gerektiği gibi yasal düzenlemeleri gerektiren konulara ağırlık vermek istemiyoruz.

Nitekim 75 yıl önce çıkarılan İl Özel İdarelerini düzenleyen Kanunda bir operasyon yapan en son Kanunda bile (3360 sayılı Kanun) hangi yatırım alanlarının merkezi idareden İl Özel İdarelerine bırakılacağı netlik kazanmamıştır. Ancak bu konuda Bakanlar Kuruluna görev verilmiştir.

Sırası geldiğinde değindiğimiz gibi, bugün artık çoğu hizmet mahalli olma niteliğini kaybetmiştir. Bunlar pekala merkezi idarece ve daha etkin bir şekilde yerine getirilmektedir. İl Özel İdarelerinin zamanla temel görevlerinden sayılan ve bölgesindeki (İl sınırları içindeki) bayındırlık hizmetleri, eğitim hizmetleri, tarım hizmetleri, sağlık hizmetleri gibi merkezi idarenin üstlendiği ve başarıyla yürüttüğü hizmetlerin ille de yerel yönetim birimi olan İl Özel İdarelerinin yapmasında ısrar etmenin mantıklı bir yanı kalmamıştır.

Bölge kalkınmasını sağlayacak ve ulusal kalkınmaya katkıda bulunacak faaliyetlerin İl Özel İdarelerince bölge halkının tasarruflarını bölge kaynaklarını en iyi bir şekilde değerlendirmeye yönelik çalışmalar olacağını belirtmek istiyoruz. Bu da aşağıda örneklerini sergileyeceğimiz gibi, yeni yatırım projeleri hazırlamak, bunlara halkın ortaklığını sağlamak veya halka açık ortaklıklara ortak olmak suretiyle gerçekleşecektir.

İl Özel İdarelerinin yatırını alanların ortaya koymadan önce, gelir kaynaklarının şimdiki durumunu hatırlamamız gerekecektir. Bunlar önem sırasına göre her idare için;

İl Özel İdaresinin Gelirleri

- 1 — Özel Kanunlarla tanınmış vergi, resim ve harç gelirleri,
- 2 — Genel Bütçe vergi gelirlerinden ayrılacak paylar (% 2, 3),
- 3 — Genel, Katma ve özel bütçeli idarelerden aktarılabacak ödenekler,
- 4 — Her çeşit teşebbüs ve faaliyetler karşılığında sağlanacak gelirler,
- 5 — Taşınır ve taşınmaz malların 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 ücretleridir.

İl Özel İdaresinin Giderleri

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 İdare gelirlerinin tahsil giderleri,

7 — Özel İdare mallarının vergi, resim, harç ve sigorta giderleri,

8 — İşçileri 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 nisbetinde konulacak ve mahkeme kararına dayanan belge karşılığı olarak barolara yapılacak yardım giderleri,

10 — 3194 Sayılı İmar Kanunu ile valiliklere verilen görevlerin ifası için yapılan harcamalar,

11 — Özel İdare hizmetleri ile ilgili diğer giderlerdir.

Bu gelir-gider kompozisyonu içinde İl Özel İdarelerinin hantal birer kuruluş olmaktan kurtulmasını sağlayacak ve bölge kalkınmasında

büyük katkıları olacak olan yönü bizce girişimci ruh içinde hareket ederek, ;/a bölgede önceden kurulmuş ve projesi hazır verimli halk kuruluşlarına ortak olmak ya da yararlı gördüğü alanlara yeni projeler hazırlamak suretiyle halka açık anonim ortaklıklar kurmak suretiyle yatırım arını yöneltmek olacaktır.

Hatırlayacak olursak, 2.2.1981 tarihinde çıkartılan 2380 sayılı "Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Ayrılması Hakkında Kanun"la ve buna ilaveten 3004 sayılı Kanunla, İl Özel İdarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden % 2,3 pay ayrılarak bunun % 80'i İl Özel İdarelerinin son nüfus sayımlarına göre illere gönderilmesi ve kalan % 20 lerin de İçişleri Bakanlığı emrinde il özel idareleri ortak fonunda toplanması sağlanmıştı.

Genel bütçe gelirlerinden ayrılan payın % 80'inin dağıtımı nüfus oranlarına göre olduğundan, nüfusu kalabalık olan illerin özel idareleri en büyük payı alacaktır. Bizim üzerinde durduğumuz konu kalan % 20 lerin hangi esaslara göre dağıtımının yapıldığı konusudur.

19.11.1984 gün ve 18520 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren "İl Özel İdareleri Fon Yönetmeliği" ilkelerine göre, toplanan % 20 lerin, çeşitli esaslarda kendilerine verilen hizmetlerin yerine getirilmesinde yardımcı olmak, özellikle kırsal alanda kasaba ve köylerin ortak mahalli ihtiyaçlarını karşılayacak altyapı ve hizmetlerini gerçekleştirerek, ekonomik, tarımsal, sosyal ve kültürel alanlarda kalkınmalarına hizmet edecek, İl Özel İdarelerine gelir getirecek ve aynı zamanda ilin ve bölgenin ekonomik gelişmesine yardımcı olacak hizmet ve yatırımların yapılmasına ve tesislerin kurulmasına destek olmasını sağlayarak biçimde harcama ve dağıtım esasları belirlenmektedir.

a) Fonan Yapılacak Yardımlar

(1) Özel İdarelerin çeşitli yasalarla kendisine verilen hizmetleri görebilmek için bunların gerektirdiği her türlü bina, araç ve gereçlerin sağlanması için yapılacak yatırımlar,

(2) Kırsal alanlarda kasaba ve köylerin ortak mahalli ihtiyaçlarının ve altyapı ihtiyaçlarının karşılanmasına dönük yatırımlarla, ekonomik, tarım ve ormancılık, sosyal, kültürel ve turistik konularda kalkınmasına hizmet edecek her türlü yapı, tesis, araç ve gereçlerle ilgili yatırımlar,

(3) İlin veya içinde bulunduğu bölgenin ekonomik, tarım ve ormancılık ve turizm alanlarında gelişmesine, üretimin artırılmasına hizmet edecek veya il özel idarelerine gelir sağlayacak girişimler,

Bu tür girişimlerin il özel idarelerinin ortak olması için gerekli olan ortaklık paylarının veya zorunluluk halinde bu paylardan yapılacak artırımlar,

(4) İl Özel İdarelerinin yönetim ihtiyaçları için gerekli olan hizmet binaları ve sosyal tesisler,

(5) Mahalli durumun zayıflığı nedeniyle personelin ücretlerini veya kanuni paylarını ödeyemeyen İl Özel İdarelerin bu ihtiyaçlarını gidermeye yönelik yardımlar,

olarak sıralanmıştır.

b) Öncelik Sırası:

Yapılacak yardımlarda fondan yardım sağlamak için yukarıda sıralanan önem sırasına göre, kalkınmada öncelikli illere, il merkezleri dışında kırsal alanlarda, özellikle köylerde yapılacak yardımlara öncelik tanınmaktadır.

c) Fon Yardımlarının Tahsisi ve Ödenmesi

Bu fondan yararlanmak isteyen özel idareler yatırımlarına ilişkin olarak;

(1) İl Genel Meclisi veya daimi encümen kararını,

(2) Yardım konusu yatırımın onanmış projesini,

(3) Yardım konusu yatırımın keşif özeti, ^

(4) Bir önceki yılın kesin hesaplarından çıkarılmış mali durum cetvellerini,

gerekçeli bir istek yazısına bağlayarak İçişleri Bakanlığına göndermeleri gerekmektedir.

Bu şekilde sağlanacak yardımların gerçekleşmesinden sonra, yatırımlarda harcanması Valilerin veya gerektiğinde de Kaymakamların sorumluluğu altında ve emrinde olacağı da ayrıca hükme bağlanmıştır. Bunun yanında bu amaçlarla sağlanan fon yardımlarının başka bir amaç için kullanılmayacağı da belirtilmektedir.

SONUÇ

Bugün varlığı inkar edilmez bir yerel yönetim birimleri olan ve birer tüzelkişilik özelliğini taşıyan İl Özel İdarelerinin varlığı ile karşı karşıyayız.

Hukuki yapıları itibarıyla 75 senelik bir kuruluş yasasına ve uygulama imkanına sahip olan ve anayasalarımızda demokratik yönetim birimlerimiz içinde yer aldığı her zaman belirtilen bu idarelerin geleneksel görevlerini halen sürdürmelerini beklemek yerinde bir görüş olarak görünmemektedir.

Bu idarelerin geleneksel görevleri zamanla değişik yasalarla merkezi idare görevleri arasında yürütülmeye başlanmış ve başarıyla sürdürülmektedir. Bu görevlerin İl özel İdarelerince yürütülmesinde ısrar etmenin bir anlamı bulunmamaktadır.

Günümüzde ülkemizin en büyük sorunu kalkınma sorunudur. Bölge kalkınmasında kendilerini büyük görevler beklemektedir. Her ülkede uygulanmaya konan planlı ve bölgesel kalkınma çabalarında il özel idareleri itici güç olacak nitelikte olan yerel yönetim birimlerimizdir.

Bu idareler, son yasalarla getirilen bir düzenlemeyle çok dağınık ve parça - kesek gelir kaynaklarından pay alma yerine, kısmen tek kaynaktan genel bütçe gelirlerinden bunların da vergi gelirleri içinden bir pay alarak finansal kaynak bakımından sade ve sağlam yapıya kavuşturulmuştur. Ayrıca organlarında da demokratik düzenlemeler yapılmıştır. Bugün için oram düşük görünen bu payın ileride artırılması mümkün görünmektedir. 2380 sayılı Yasayla genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların % 20'lerinin Özel İdareler ortak fonunda toplanması ve Özel İdarelerin bölge kalkınmasında kullanılması için bir büyük imkan doğurmuştur.

Bu fonlardan yararlanma ile bölgeler arasındaki gelişme farklılığını giderme imkânları da doğmaktadır.

Bu fırsat ve imkanı değerlendirmek, merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki vesayet denetimi görevini yerine getiren yöneticilerin çabalarına bağlıdır. O halde, İl Özel İdareleri gelir kaynaklarının merkezi idarenin ülke çapında yürüttüğü hizmetlere değil de, bölge kalkınmasına yönelik, halka açık ortaklıklar kurmak veya katılmak suretiyle ortaya çıkacak birlikler vasıtasıyla üretken yatırımlara kanalize etmek zorundadırlar.

Bunda başarı sağlanırsa Devlet - Halk işbirliği ve dayanışması kurulmuş ve bölge kalkınmasında büyük bir adım atılmış olacaktır.

İl Özel İdareleri, girişimci ruhu gelişmemiş halkımızın önünde Devlete güven duygusunu en iyi şekilde kullanarak, atıl ve üretimden alıkonmuş kapasiteleri (bölge halkının bekleyen tasarruflarını) yatırıma yöneltmek görevini başarıyla sürdürebilecek pozisyona sahiptirler. Bu durum iyi değerlendirilmelidir. Birer bölge hüviyetine sahip olan illerimizin özel idarelerinin üretime yönelik yatırım projelerini hazırlayıp ortaya koymasıyla bölge kalkınmasında ve dolayısıyla ulusal kalkınmada en büyük rolü oynamış olacaklardır.

BELÇİKA DA BELEDİYELERİN GELİR KAYNAKLARI İLE BUNLARIN TAHAKKUK VE TAHSİL USULLERİ

Neşet KANYILMAZ
Mülkiye Başmüfettişi

Giriş

Ülkemizde Belediyelerin, Belediye Gelirleri Kanunu, Emlak Vergisi Kanunu, Belediye Kanunu, Umumi Hıfzıssıha Kanunu, Binaların Numaralandırılması ve Sokaklara İsim Verilmesi Hakkında Kanun, Toptancı Hal Kanunu, Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunlarla sağlanan gelirleri ile ücrete tabi işlerden ve para cezalarından sağlanan gelirleri vardır.

Bilindiği üzere, 2380) sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun uygulamaya konuncaya kadar, Devlet Yardımları mahalli idarelerimiz için devamlı bir gelir kaynağı olarak düşünülmemiştir. Devamlı Devlet yardımı alamayan belediyelerimiz, yatırımlar bir tarafa çalışanlarının ücretlerini dahi ödeyemez durumlara düşmüşlerdir.

2380 sayılı Yasa da belediyelerimizin parasal sorunları için yeterli ve kesin çözüm olamamış, bir kısım belediyelerimiz yine personel ücretlerini ödeyemez hale düşmüşlerdir.

Bu açmazda, yasalar ve bunların sağladığı imkânların yetersizliği kadar, uygulayıcıların zihniyetleri ve nihayet merkezi idarenin, belediyeler üzerinde etkinliğini (bırakmak bir tarafa) daha da artırma çabalarının (Belediye muhaseplerinin merkezi idarece atanması gibi) rolü bulunmaktadır.

İşte burada, acaba batı ülkelerinde durum nasıldır. Yani, belediye bütçesine intikal eden gelirlerin neler olduğu, Devlet bütçesinden belediyelere intikal ettirilen gelir olup olmadığı, doğrudan belediye organlarının tahakkuk ve tahsil edilen gelirlerin neler olduğu, belediyelerin vergi koyma yetkilerinin olup olmadığı, gelirlerin tahakkuk ve tahsillerinde karşılaşılan güçlüklerin olup olmadığı, varsa nasıl çözümlendiği, sorularının cevabı merak konusu olmaktadır.

Belçika belediye mevzuatı, bu ülkede belediye gelirlerinin neler olduğu, bu gelirlerin tahakkuk ve tahsil şekilleri tarafımdan Anvers, Wo-

luwe-Saint Lambert ve Genk belediyelerinde incelenerek Avrupa'nın bir ülkesinden de olsa bu sorulara yanıt bulmaya çalışılmıştır.

İnceleme ve Tahlil:

İnceleme ve araştırmanın konusu; Belçika'da;

A — Belediyelerin başlıca gelir kaynakları,

B — Belediye gelirlerinin tahakkuk usulleri,

C — Belediye gelirlerinin tahsil usulleri,

Teşkil etmektedir. Şimdi bunları sıra ile inceleyelim.

A — Belçika'da Belediyelerin Gelir Kaynakları

Belçika'da belediyelerin gelir kaynaklarını 2 kısımda incelemek gerekmektedir.

I — Vergi Gelirleri

II — Harçlar

I — Vergi Gelirleri

a — Devlet Vergilerine Ek Vergiler (Additionnels aux impôts de L'Etat)

1 — Emlak Peşin Vergisine Ek Vergi (Precomte Immobilier)

2 — Gelir Vergisine Ek Vergi (Personnes Physiques)

b — Diğer Vergi Gelirleri

1 — Hizmetçi ve Ev işleri Vergisi (Domestiques et gens demaison)

2 — Muharrik Kuvvet Vergisi (Force Motrice)

3 — Hizmetteki Personel (Personnel Occupe)

4 — Kanalizasyona Bağlı Taşınmazlar Vergisi (Immeubles raccordes a l'egout)

5 — Çöp Toplama Vergisi (Enlevement des immondies)

6 — Müşterek Bahis ve Yarış Ajansları Vergileri (Agencesde Paris au courses)

7 — Yakıt Dağıtım Araçları Vergisi (Appereils distributeurs carburente)

- 8 — Otomatik Dağıtıcılar Vergisi (Distributeurs Automatiques)
- 9 — Tehlikeli Kuruluşlar Vergisi (Etablissements Dangereux)
- 10 — Taksi İşletme İzin Vergisi (Autorisation d'exploiter des taxis)
- 11 — Hurda Depoları Vergisi (Depots de mitrailles)
- 12—Terkedilmiş Motorlu Araçlar Vergisi (Vehicules â engin abandonnes)
- 13 — İlan, Plaka ve Reklam Vergisi (Knsignen, plaques etreclames)
- 14 — Afişleme Panoları Vergisi (Banneaux d'affichage)
- 15 — Sanayi Harabesi (Ruines Industrielles)
- 16 — Bayan Garsonlar Vergisi (Genel Kadınlar) (serveuses)
- 17 — İnşaat Yapılmamış Parseller Vergisi (Parcelles nonbâties)
- 18— İçki - Sigara Vergileri (Boissons - tabacs)
- 19 — At Vergisi (Cheveux)
- 20 — Özel Kulüpler (Cercles Prives)
- 21 — Köpek Vergisi (Chiens)
- 22 — Bisiklet ve Motorlu Bisiklet Vergisi (Velocipedes et cyclomoteurs)
- 23—Motosiklet, Sandal ve Gezinti Tekneleri Vergileri (Motocyolettes, canots et bateaux de plaisance)
- 24 — Halka Yönelik Afişleme (Affichane public)
- 25 — Seyyar Satıcılık Vergisi (Cornmerce ambulant)
- 26 — Küllerin Atılması Vergisi (Dispersion des cendres)
- 27—Patates Kızartma Tezgahı Yerleştirme Hakkı Vergisi (Droit d'emplacement de fritures)
- 28—Umumi Yol Üzerinde Raf ve Tezgah Bulundurma Versi (Etalages et Installatios sur-la voie publique)

- 29 — Cenaze ve Gömü Vergisi (Inhumations et exhumations)
- 30— Gecikme Faizi ve Vade Faizi Geliri (Interes de retard et interets moratoires)
- 31 — Barınak Evleri Geliri (Maison de logement)
- 32—Normal Günler Dışındaki Evlilik Akti Geliri (Mariages en dehors des jours normaux)
- 33—Tehlikeli Kuruluşlar Açma Gelirleri (Ouverture d'établissements dangeureux)
- 34—Umumi Yolun Kamusal Amaçla Kullanılma Geliri (Usage de la voie publics a des fins pulics)
- 35 — Gösteri ve Eğlenceler Gelirleri (Spactacles et Divertissements)
- 36 — Cenaze Taşıma Gelirleri (Transports Funebres)
- 37—Umumi Yol Üzerinde Parsel Edinme Vergisi (Acquisition assiette sur la voie publique)
- 38—Kanalizasyona Özel Bağlantı Vergisi (Raccordement particulier d egout)
- 39—Kaldırım İnşaatı veya Yeniden İnşaatı Geliri (Construction, reconstruction des trottoirs)
- 40 — İnşaat ve Parselleme İzin Geliri (Permis de bâtir et de lotir)

II — Harçlar (Redevances)

- 41—İdari Doküman Verme Harcı (Delivrance de documente administratifs)
- 42 — İdari Bilgi Verilmesi Harcı (Don de renseignements administratifs)
- 43 — Bekleme Yerini İşgal Harcı (Occupation des carraux attente)
- 44 — Tahsis Verilme Harcı (Octroi de Concession)
- 45 — Bekleme Yerlerinin Tahribi Harcı (Devesture de carraux)
- 46 — Pulsuz Fotokopi Harcı (Fotocopies non soumises aux timbres)
- 47—Çöplerin Alınmasında Dış Hizmetler Harcı (Service exterieur dans Tenlevement des immondices)

- 48—Belediye Teknik Servisince Satılan Hizmetler Harcı (Services vendus par le service technique communal)
- 49—Yolların Seyyar Satıcılarınca İşgal Harcı (Utilisation de la voie par flot ambulant)
- 50—Banka ve Benzeri Kuruluşlar Üzerinden Alınan Vergi (Taxes sur les établissements bancaires et assimilés)
- 51—Kimlik Kartı ve Belge Harcı (Cartes et pieces d'identité)
- 52—Adalet Mübaşiri İhtarnameşi - Geri Ödemeler Harcı (Exploite d'huissiers - Remboursements)

Görüldüğü üzere Belçika'da belediyelerin 54 çeşit vergi ve harç geliri vardır. Bu gelir çeşitlerinin özelliklerine değinmeden önce Belçika belediye idareleri hakkında kısaca bilgi vermeyi yararlı görüyoruz. Bu suretle ülkemizdeki şekle tamamen zıt olan bazı uygulamaların daha kolay anlaşılacağı düşüncesindeyiz.

Belçika'da belediye seçimleri 6 yılda bir yapılır. Belediye seçimlerinin masrafları da belediye bütçelerinden karşılanır. Belediye seçimlerinde sadece meclis üyeleri seçilir. Belediye meclisi kendi içinden birisini (Yerleşik kaide olarak çoğunluğu temsil eden partiye mensup bir üyeyi) Belediye Başkanı adayı olarak önerir, bu kişi hükümetin inhası, Kralın da onayı ile belediye başkanı olarak atanır. Belediye başkanı, meclisin ve encümenin de başkanıdır. Pek çok belediye başkanı ve meclis üyesi aynı zamanda milletvekilidir.

Belçika'da belediyeler özerktir. (Anayasa Md. 108) Bu nedenle belediye meclisleri belediyenin parlamentosudur. Yasama gücüdür. Belçika parlamentosu ve hükümet kararları ile belirlenmeyen her konuda, karar almaya yetkilidir. Üye sayısı belediyenin büyüklüğüne göre, 7-47 arasında değişir.

Belediye encümenlerinin tamamı seçimle gelen ve belediye meclisince kendi arasından seçilen kişilerdir.¹ Memur statüsünde bulunan herhangi bir kişinin encümende oy hakkı yoktur. Nasıl belediye meclisi parlamento gibi çalışıyor ise, encümen de hükümet gibi çalışır. Her belediyede Belçika hükümet üyelerinin görevlerinin aynısını yürüten bir encümen üyesi bulunur. Örneğin; Milli Eğitimden sorumlu üye (Echevin d'éducation) belediye hudutları içerisinde milli eğitim bakanı gibi,

¹ Bizde seçilmiş üyeler atanmış üyelerin yarısını geçemez, (1580/77), Büyükşehir Bel. Encümeninde ise seçilmiş üye hiç yoktur (3030/13).

mâliyeden sorumlu üye (Echevin de finance) maliye bakam gibi yetkili ve sorumludur.

Belçika belediyelerinde Belediye Sekreteri (Secrétaire Communal) uygulaması bulunmaktadır. Sekreter, belediye meclisi ve encümenince alınan kararları tutanağa geçirir. Belediyeler için sekreter öyle önemlidir ki, örneğin; belediye başkanı imzası tek başına bir mana ifade etmemektedir. Belediye başkanı tarafından yazılan bir yazı ya da emirnamenin uygulanabilir olması için belediye başkanı ve sekreter imzalarının birlikte olması gerekmektedir. Burada sekreterin imzası belediye başkanı imzasının tasdiki mahiyetindedir. Sekreter, belediye personelinin yönetiminden de sorumludur. Ayrıca belediyenin günlük işleriyle uğraşmak sekreterin asıl görevlerindendir.

Belçika Belediyelerinin "Para Cezası" adı altında herhangi bir gelirleri yoktur. Diğer bir ifade ile belediye organlarından herhangi birisinin belediye yasaklarına ya da yasalara uyulmadığı gibi bir gerekçe ile para cezası verme yetkileri bulunmamaktadır. Yasalara ya da belediye yasaklarına uyulmadığı durumlarda polis (Belçika'da polis de belediyeye bağlıdır) düzenlediği tutanağı adliyeye tevdi eder, hakim tarafından tayin edilen para ceza geliri devletin mâliyesine girer.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, belediye meclisleri, yasalarla ve hükümet kararları ile belirlenmeyen tüm konularda yasa yapma yetkisine sahiptir. Belediye vergileri konusunda da durum aynıdır. Yasalarla veya hükümetçe belirlenmemiş konularda da belediye meclisi vergi koyabilmektedir. Örneğin, inceleme yaptığımız Woluwe-Saint-Lambert Belediye Meclisi bir zamanlar "Pencere Açma Vergisi" koymuş, mükelleflerin inşaatlarda pencere yapmamaya ve mevcut pencerelerini kapatmaya başlamaları üzerine bu vergi iptal edilmiştir.

Belediye Meclislerinin vergi koyma yetkileri sınırsız değildir.² Eyalet Sürekli Kurulu ve Danıştay'ın vergiyi yerel şartlara, gerçeklere uygunluk açısından denetleme ve gerekirse iptal yetkileri bulunmaktadır. Örneğin, yine Woluwe-Saint-Lambert belediye meclisi 1986 yılında belediye hudutlarında beslenen her köpeğin boynuna birer madalyon takılması ve her madalyondan 100 frang vergi alınmasını kararlaştırmış, bu vergi, "körlerle yardımcı olan" ve "güvenlik güçlerinin hizmetinde olan" köpekleri de kapsadığı için Brebant Eyalet Sürekli Kurulu tarafından iptal edilmiştir. Konu belediye meclisince incelenmekte yeniden düzenlenmesi için formül aranmaktadır.

² Belediyenin nüfus miktarına göre vesayet makamı değişebilmektedir.

Yukarıda, iki ana başlık altında isimlerini sıraladığımız 54 çeşit gelir türlerini oluşturmaktadır. Ancak, hiç bir belediye bunların tamamını gelir kaynağı olarak benimsememiştir. Her belediye mahalli şartlarına uygun olanlarını seçip uygulamaktadır. Örneğin Woluwe-Saint- Lambert belediyesi saydığımız gelirlerden ancak 24 çeşidini benimsemiştir.

Aynı vergi ve harçları benimseyen belediyelerin vergi ve harçlarının oranları da aynı değildir. Bu oranlar da belediye meclislerince belirlenmektedir. Örneğin; Belçika'nın başkent Bruxelles mülki hudutları içerisinde 19 özerk belediye bulunmaktadır. Bu belediyelerin hepsi aynı ad altında aldıkları bir vergiyi değişik oranlarda tarh ve tahsil edebilmektedirler.

Bu nedenle; isimlerini sıraladığımız 54 gelir çeşidini de, tek tek ele alıp nasıl tahakkuk ve tahsil ettirildiklerini incelemek yerine, belediye vergileri ve belediye harçları ana başlıkları altında genel hatları ile değinmek, tüm Belçika belediye bütçelerinin ana kaynağını teşkil eden Emlak Vergisine ve Gerçek Şahıs Vergisine Ek Vergiler üzerinde ayrıntılı durmak istiyoruz.

Emlak Vergisine Ek Belediye Vergisi

Belçika'da her gayrimenkul sahibi, gayrimenkulünün kadastro değeri üzerinden devlete Emlak Vergisi adı altında vergi vermek zorundadır. Her belediyede mülki hudutları içerisinde bulunan gayrimenkullerden alınan bu vergi üzerinden bir vergi almaktadır ki buna "Emlak Peşin Vergisine Ek Belediye Vergisi" (Precompte immobilier de corumuna)] adı verilmektedir.

Bu verginin işleyişi şöyle olmaktadır.

Her belediye meclisi, kendi mülki hudutları içerisinde bulunan gayrimenkullerden devletçe alınan emlak vergi sinden ne oranda vergi alacağını kararlaştırarak, Maliye Bakanlığına bildirir. Maliye Bakanlığı emlak vergisini devlet için ülke çapında değişmeyen oranda mesela kadastro değerinin % 5³ oranında tahsil ederken, her belediye içinde kendi tahsil ettiğine ilave olarak belediye meclisince belirlenen oranda bir tahsilat yapmakta, daha sonra belediye için tahsil ettiği parayı hesabına yatırmaktadır.

³ Emlak Vergisi her gayrimenkulden aynı oranda alınmamaktadır. Gayrimenkulün bizzat kullanılıp kullanılmadığına kirada olup olmadığına göre farklı muafiyet miktarları vardır. Örneğin; binada sahibi oturuyorsa 120.000 franklık bölümü vergiye tabi değildir. Bu miktar her eş ve çocuk için 10.000 frank artırılır.

Bunu bir örnekle açıklamaya çalışalım.

Evli iki çocuklu bir kişinin 2.500.000 frank değerindeki evinde, kendisinin oturduğunu düşünelim, kendisi oturduğu için 120.000 frank eşi ve çocukları için de 30.000 frank olmak üzere toplam 150.000 frank düşüldükten sonra, 2.350.000 nin % 5 olan 117.500 frankı Emlak Vergisi olarak devlet için;

Belediye Meclisinin de % 30 Emlak Vergisine Ek Vergi koyduğunu düşünersek, 117.500 nin % 30 olan 35.500 frankta belediye için, olmak üzere maliyeye toplam 153.000 frank ödeyecektir. Maliye Bakanlığı da 117.500 frank aldıktan sonra kalan 35.500 ⁴ frankı ilgili belediyeye yatıracaktır.

Gelir Vergisine Ek Belediye Vergisi

Belçika'da ücretliler de dahil herkes yıllık gelirlerini bir beyanname ile maliyeye bildirir. Maliye de Gelir Vergisi Yasasına göre (26.2.1964 tarihli) kişilere vergi salar.

Belediye maliyenin gerçek kişiler için (Kurumlar hariç) tahakkuk ettirdiği vergi miktarı üzerinden belediye vergisi salar. Maliye Bakanlığı değişmeyen orandaki kendi gelir vergisine ilave olarak belediyenin ek vergisini de tahsil eder, daha sonra belediye adına tahsil edilen miktarı ilgili belediyeye öder.

Bunu da bir örnekle açıklayacak olursak;

Diyelim ki, bay X 100.000 frank kazandı. Maliyeye % 30 üzerinden 30.000 frank gelir vergisi yatıracaktır. Belediyenin de % 6 (İnceleme yaptığımız Woluwe-Saint-Lambert Belediyesinde olduğu gibi) Gelir Vergisine Ek Vergi aldığı hesaplanırsa, mükellef 1800 frankta belediye için olmak üzere maliyeye 31.800 frank vergi yatıracak, maliye 30.000 frankı kendisine ayırdıktan sonra 1800 frank tutarındaki Gelir Vergisine Ek belediye payımı ilgili belediyeye ödeyecektir.

İncelediğimiz bu iki vergi, yani Emlak Vergisine Ek ve Gelir Vergisine Ek Belediye Vergileri, Belçika belediyelerinin ana gelirlerini teşkil etmektedir. Örneğin Woluwe-Saint-Lambert Belediyesinin 1986 yılı bütçe geliri 1 milyar 200 milyon franktır. Bu miktarın 353 milyonu Emlak Vergisine Ek Vergiden, 275 milyonu da Gelir Vergisine Ek Vergiden sağlanmıştır.

⁴ Uygulamada Maliye Bakanlığı belediye için tahsil ettiği paradan % 3 masraf ve komisyon almaktadır.

Maliye Bakanlığı tarafından tahsil edilip belediye hesabına aktarılan bu iki gelir dışındaki tüm belediye gelirleri belediyeler tarafından tahakkuk ettirilip tahsil edilmektedir. Belçika'da belediye vergilerinin tahakkukunda şöyle bir kolaylık bulunmuş ve halen uygulanmaktadır.

Belediyeler normal olarak her üç yılda bir mülki hudutları içerisinde oturan herkese, öğrenmek istediği diğer bilgilerle birlikte, tahsil etmekte olduğu tüm vergi konuları ile ilgili soruları da içeren birer "Bilgi Formu" gönderir. Herkes bu formu doğru olarak doldurarak belediyeye vermek, tabii bu arada vergiye tapu durumu mevcutsa onu belirterek, vergiye tabi bir durumu olmayanlar da "Vergiye tabi olmadığı" şerhini koyarak formu belediyeye iade zorundadırlar. Bu formu doldurup vermeyen ya da yanlış dolduranlar cezalandırılmaktadır.

Doldurulmuş formu alan belediye her mükellefe vergiye tabi işi yada işleri ile ilgili olarak vergi tahakkuk ettirerek bir ihbarname ile tebliğ eder. İhbarnamede verginin yasal dayanağı, matrahı, tutarı, hangi tarihe kadar nereye yatıracağı, süresinde yatırmadığı takdirde uygulanacak yasal işlem belirtilmektedir.

Tabii form doldurma yolu ile mükellef belirleme ve vergi tahakkuk ettirme, belediyeye vermeyi gerektiren sürekli işler için geçerli olabilen bir uygulamadır. Belediyeye vergi yada harç ödemeyi gerektiren geçici durumlarda belediyeye müracaatla izin alınması ve anında yada belirli müddet sonra veya dönemlerde verginin tahakkuk ettirilip tahsil edilmesi gerekebilmektedir. Pazar yerlerinde seyyar satıcılık, cenaze taşıma ve gömme, gösteri ve eğlenceler, afişleme, kaldırım inşaatı, kanalizasyona özel bağlantı, umumi yol üzerine tezgah açma, gibi belediyeye vergi ödemeyi gerektiren haller bu tür tahakkuklar için örnek gösterilebilir.

Dünyada en yüksek vergi toplama oranına sahip olan ülkelerden birisi olmakla övünen Belçika'da, maliye teşkilatı kadar belediye teşkilatları da vergi mükelleflerini takip ederek vergi kaybını en az düzeye indirmeyi ve tahsil oranını yıllardır % 90'm üzerinde tutmayı başarmışlardır. Bu başarıda, halkın kültür düzeyi, vergi teşkilatının sıkı çalışması yanında, vergi yasalarınca maliye ve belediye vergi dairelerine tanınan imtiyazların da katkısı olmaktadır. Örneğin, belediye vergi daireleri, süresi içinde vergisini ödemeyen mükellefleri icraya vermekte, öte yandan tahakkuk ettirilip tebliğ edilen vergi için ne kadar süre geçerse geçsin mükellefler zamanaşımı definde bulunamamaktadırlar.

Belediye harçlarına gelince; belediye harçları ülkemizdeki uygulamalarda olduğu gibi, belediyenin kişilere özel olarak yaptığı işlere karşılık alınan ücrete verilen addır. İdari doküman verilmesi, idari bilgi

verilmesi, bekleme yeri işgali, tahsis verilmesi, bekleme yerlerinin tahribi, pulsuz fotokopi verilmesi, çöplerin alınmasında dış hizmetler, belediye teknik servisi hizmetleri, yolların işgali, işyeri açma izni, kimlik kart ve belgesi verilmesi son olarak da, umumi yol üzerinde parsel edinmeye izin verilmesi Belçika belediyelerinin harç gelirlerini oluşturmaktadır.

Belediye gelir çeşitleri konusunu bitirirken, Belçika'da belediye fonuna da kısaca değinmek istiyorum.

1964 tarihinde Belçika'da bir "Belediyeler Fonu" oluşturulmuştur. Devlet, belediye adına topladığı Emlak Vergisine Ek ve Gelir Vergisine Ek Belediye Paylarının tamamını belediye hesabına yatırmayarak % 3 ünü komisyon olarak kesmektedir. İşte bu % 3 ler ile bunların işletme ve faiz gelirleri Belediyeler Fonunun % 70 ini oluşturmaktadır. Kalan % 30 da devlet tarafından yardım olarak fona yatırılır. Bu fondan şartları uygun olan belediyelere önemli miktarlarda karşılıksız yardım yapılmaktadır. Örneğin; inceleme yaptığımız Woluwe-Saint-Lambert Belediyesi 1986 yılında fondan, bütçesinin % 15'i oranında yani 124 milyon frank karşılıksız yardım almıştır.

B — Belçika'da Belediye Gelirlerinin Tahakkuk Usulleri

Belediye gelirlerinin tahakkuk şekillerine geçmeden önce, kısaca belediyelerin mali idareleri üzerinde durmak istiyorum.

Gördük ki, Belçika'da belediyeler özerktir. Belediye Meclislerinin parlamento gibi yasama gücü vardır. Belediye Encümeni hükümet gibi çalışır ve tüm üyeleri seçimle gelen meclis üyeleri arasından seçilir. Her hizmet biriminin başında, belediye başkan yardımcısı pozisyonunda sorumlu bir encümen (Echevin) vardır. Tüm kararlar seçilmiş kişi ya da organlarca alınır. Yatırıma, atamaya, ödemeye karar belediye organlarınca verilir. Ancak; ödemenin kime, nereye ve nasıl yapılacağı hususuna ise memur statüsünde bir kişi olan Receveur karar verir. Sözcük anlamı tahsildar olan Receveur bizdeki Hesap İşleri Müdürü hatta ondan daha bağımsız ve yetkili birisi olarak kabul etmek gerekmektedir. Zira Belçika'da meclis yada encümence alınan mali bir karar Receveur'e intikal ettirilir. Ondan sonra kimse Receveur'e emir veremez.

Vergi ve harç tahakkuk ve tahsilatında da Receveur tam yetkilidir.

İncelemede bulunduğumuz Woluwe-Saint-Lambert Belediyesi Receveur'ü bay J. DECAFMEYER ile görüşmelerimiz sırasında, belediye başkanı ve encümen üyelerinin siyasi kişiler olduğunu, siyasi kararlar alıp emir verebileceğini, bu arada da vergi tahakkuk yada tahsilatında veya

herhangi bir ödemenin gerçekleşmesi sırasında bunların kendisine baskı yapıp yapamayacaklarını sorduğumda; "29 yıllık memurum. Görevimle ilgili hiç bir baskı ile karşılaşmadım. Yapıldığı takdirde durumu İçişleri Bakanlığına iletirim. O gereğini yapar.." cevabını aldım. Bakanında aynı partili olabileceğini ve partili arkadaşını himaye edebileceğini söylediğimde; "Bu defa Danıştay duruma müdahale eder ve kanunsuz emri iptal olunur. Bütün bunların üstünde kamuoyu çok hassastır; kanunsuz ve geleneklere aykırı emir veren ya da uygulama yapanlar kamuoyu tarafından affedilmez" cevabını aldım.

Belediyenin bir memuru olduğu halde, belediye başkanı ve diğer organlarının, görevi ile ilgili konularda kendisine müdahale edilmeyen, adeta bağımsız gibi çalışan Belediye Receveur'u belediye gelirlerinin tahakkuk ve tahsili ile belediye harcamalarının yasalara uygun şekilde yapılmasından sorumludur.

Belediye gelirlerinin tahakkukuna gelince;

Daha önce sözünü ettiğimiz ve belediye gelirlerinin büyük bir bölümünü oluşturan, Emlak Vergisine Ek ve Gelir Vergisine Ek Belediye Gelirleri belediye meclislerince belirtilen oranda Maliye Bakanlığınca tahakkuk ve tahsil edilir.

Diğer gelirler ise, mahiyetlerine göre, ya mükelleflerce doldurulduktan sonra belediyeye iade edilen bilgi formlarındaki bilgilere veya mükelleflerce belediyeye doğrudan yapılan bildirimlere, yahutda belediye vergi idaresince yapılan tespitlere yanılarak, Belediye Hesap İşleri Müdürünün (Receveur) yönetimindeki belediye vergi dairesince vergi tahakkuk işlemleri gerçekleştirilmektedir. Asıl olan beyan usulüdür, mükellef vergiyi doğuran olayı genellikle bizzat gelerek şifahi olarak, ya da bir beyanname ile belediyeye bildirmektedir. İstisnai olarak belediye polisi ya da vergi dairesi elemanlarınca da tespit edildikten sonra vergi tarh işlemi yapılır.

Belediye harçları ise, hizmetin gerçekleşmesi ile birlikte tahakkuk ve tahsil işlemi yapılır.

C — Belçika’da Belediye Gelirlerinin Tahsili

Belçika’da vergi sistemi bakımından, devlet ve belediye farkı yoktur. (Gelir Vergisi Kanunu Md. 356) Devlet ve belediye vergi daireleri aynı yasaya tabidirler ve aynı yetkilere haizdirler.

Tahsilat işlemi şöyle gerçekleştirilmektedir.

Önce de değindiğimiz gibi, Emlak Vergisine Ek ve Gelir Vergisine Ek Belediye Gelirleri, belediye adına Maliye Bakanlığı tarafından tahsil edilerek belediye hesabına yatırılmaktadır.

Diğer belediye vergi ve harç gelirlerinin tahsilatı belediye tarafından, gerçekleştirilir. Normal olarak, vergiyi doğuran olayı öğrenen belediye vergi dairesi, mükellef adına vergi tahakkuk işlemini yaparak, bir ihbarname ile kendisine tebliğ eder. İhbarnamede, verginin yasal dayanağı, matrahı, miktarı, ödeme, yer ve zaman belirtilir.

Bu ihbarnameyi alan mükellef borcunu bizzat belediye veznesine yatırabileceği gibi, banka veya P.T.T. aracılığı ile de belediye hesabına gönderebilir.

Mükellef borcunu ihbarnamede belirtilen süre içerisinde yatırmadığı takdirde, kendisine, 5 gün içinde borcunu ödemesi, bu süre sonunda da borcunu ödemediği takdirde icra işlemine başlanacağını belirten bir ihtarname gönderilir. Bu süre içerisinde de ödeme gerçekleşmezse icra işlemlerine başlanır.

Tahsilat işlemlerinin sorumlusu da Receveur (Hesap İşleri Müdürü) dür.

Belçika devlet ve belediye gelir dairelerinde tahsildar uygulaması yoktur. Tahsilat, belediye alacağının mükellef tarafından vezneye yatırılması veya banka yahut P.T.T. aracılığı ile belediye hesabına gönderilmesi şekillerinden birisiyle yapılır.

D — Zamanaşımı

Zamanaşımı konusuna da kısaca değinmek istiyorum. Bu konu 1964 tarihli Belçika Gelir Vergisi Kanununun⁵ 259. maddesiyle düzenlenmiştir.

Vergiyi doğuran olayın meydana gelişini takibeden 1 Ocak tarihinden itibaren 3 yıl içinde mükellef tarafından beyanname verilmemiş, ya da belediye vergi dairesince öğrenilip tahakkuk gerçekleştirilmemiş ise, zamanaşımı süresi dolmuş sayılır. Bildirimde bulunulmamasında ya da beyanname verilmemesinde mükellefin hile veya kasdı olmuşsa ya da herhangi bir şekilde yasalar çiğnenerek bildirim yapılmamış ya da eksik yapılmış ise 5 yıldır.

Vergi tahakkuk ettirilip tebliğ edildikten sonra zamanaşımı yoktur; ve tahsilat her ay için binde 8 gecikme faizi ile gerçekleştirilir.

Diğer taraftan, herhangi bir şekilde fazla vergi alınmış ise, fazla alınan miktar her ay için binde 8 faizi ile birlikte mükellefe iade edilir.

⁵ Belçika'da yasalar çıkış tarihleri ile anılmaktadır.

III — Sonuç

1 — Belçika'da belediyelerin 54 çeşit gelir kaynakları olduğu,

2 — En büyük gelir kaynaklarını devlet tarafından tahsil edilen Emlak ve Gelir Vergilerine Ek Belediye Vergilerinin oluşturduğu, diğer 52 çeşit gelirin tahakkuk ve tahsil işlemlerinin belediyece gerçekleştirildiği,

3 — Belediyelerin özerk olduğu, bunun sonucu olarak da belediye meclisinin, yasalar ve hükümet kararları ile belirlenim yen konularda yasa çıkarma yetkisi olduğu, belediye gelir temini için de yeni vergi koyma ve vergi oranlarını belirleme yetkisinin bulunduğu, yine özerkliğin sonucu olarak aynı ad altında alınan bir verginin örneğin Gelir Vergisine Ek yada Emlak Vergisine Ek Belediye Vergisinin komşu A ve B belediyelerinde ayrı oranlarda tahakkuk ve tahsil edilebildiği,

4 — Bütün belediyelerin 54 vergi çeşidinden tamamını benimsemedikleri, her belediyenin kendi mahalli şartlarına uygun olanları işler hale getirdiği, örneğin inceleme yaptığımız ve Belçika'nın en zengin belediyelerinden olan Woluwe-Saint-Lambert Belediyesinin 24 çeşit geliri olduğu,

5 — Belediye Meclislerinin yasama güçlerinin sınırsız olmadığı, Eyalet Sürekli Kurulu, İçişleri Bakanlığı ve Danıştay'ın vesayet denetimine tabi olduğu, vergi konularında da bu makamlar nezdinde itirazda bulunulabildiği, iptal kararlarının alınabildiği,

6 — Polisin belediyeye bağlı olduğu, nüfus kayıtlarının da belediyeler tarafından tutulduğu, bu görevleri nedeniyle, belediyelerde mülki hudutları içerisinde oturan ya da işyeri olan herkesin kayıtlarının bulunduğu, her belediyenin normal olarak 3 yılda bir herkese "Bilgi formu" göndererek vergiye tabi bir durumu olup olmadığını sorduğu, herkesin cevap vermek zorunda olduğu, belediye intikal eden bilgi formlarına göre mükelleflere vergi tahakkuk ettirildiği, bilgi vermeyen ya da yanlış veya eksik bildirimde bulunanlara ağır cezalar verildiği için sistemin çok iyi işlediği,

7 — Harçların hizmet bitiminde tahakkuk ettirilerek tahsil edildiği, harç tahakkuk ve tahsil sisteminin bizdekinin aynı olduğu,

8 — Maliye Bakanlığınca belediyeler adına tahakkuk ve tahsil edilen emlak ve gelir vergilerine ek vergilerin % 3 komisyon kesilerek ilgili belediyelere ödeme yapıldığı, bu % 3'lerle biriken para, bunun işletme ve faiz gelirleri ile % 70'nin, devlet yardımı ile de % 30'un karşılandığı

bir Belediyeler Fonu oluşturulduğu, 1964 yılından bu yana Belediyeler Fonunun, ihtiyaç sahibi belediyelere büyük miktarlarda karşılıksız yardım yapmakta olduğu, örneğin 1986 yılında Woluwe-Saint-Lambert Belediyesi bütçesinin % 15'i oranında 124 milyon frank karşılıksız yardım yapıldığı,

9 — Emlak Vergisine Ek ve Gelir Vergisine Ek Belediye Vergilerinin Maliye Bakanlığı tarafından belediyeler adına tahsil edildiği, diğer tahsilatların, mükellefin borcunu belediye veznesine yatırması, yada bankalar veya P.T.T. aracılığı ile belediye hesabına göndermesi yolu ile yapıldığı, hiçbir belediyede tahsildar uygulaması olmadığı,

10 — Tüm tahakkuk, tahsilat ve ödeme işlemlerinden bir belediye memuru olan, fakat belediye başkanı dahil hiç bir belediye organının görevine müdahale edemediği Hesap İşleri Müdürünün (Receveur) sorumlu ve yetkili olduğu,

11 — Normal olarak tahakkuk zamanaşımının 3 yıl olduğu, mükellefin hile, kasıt ya da yasaları çiğneyerek bildirimde bulunmadığı durumlarda zamanaşımının 5 yıl olduğu,

Tahakkuku yapıp, mükellefine tebliğ edilen vergiler için zamanaşımının söz konusu olmadığı,

12 — Vergi ve harçlar süresinde ödenmediği durumlarda her ay için % 8 gecikme faizinin uygulandığı, alınan her fazla verginin de her ay için % 8'lik gecikme faizi ile birlikte mükellefe iade edildiği,

13 — Belçika'da belediye encümenlerinin para cezası verme yetkilerinin bulunmadığı dolayısıyla belediyelerin "Para Cezası Gelirleri" olmadığı, belediye yasaklarına uymayanlar hakkında düzenlenen tutanakların adliyeye intikal ettirildiği, hakim tarafından verilen ceza gelirin hâzineye ait olduğu,⁶

incelenmiştir.

IV — Öneriler

1 — Belediye gelirlerinin tahsilatında tahsildar uygulamasına son verilmelidir.

Çözüm : Banka bulunan yerlerde, mükellef borcunu bankadaki belediye hesabına yatırabileceği gibi P.T.T. vasıtası ile gönderebilir. Banka bulunmayan yerlerde, Belediye Tahsilat Yönetmeliğinin 9, 18 ve 23.

⁶ Belçika'da, ceza verme yetkisinin ancak hakime ait olduğu, idare organı tarafından verilecek cezanın demokrasiye aykırı olacağı kabul edilmektedir.

maddelerine işlerlik kazandırılıp, paranın belediye veznesine yatırılması sağlanabilir.

Sağlanacak fayda : Belediye Tahsilat Yönetmeliğinde sayılan ve tahsilatın düzgün şekilde gerçekleştirilmesine yönelik, personel ve kırtasiye masraflarını artırıcı tedbir ve uygulamalardan, binlerce makbuz sayılarak denetim yapılmasından ve nihayet tahsilat makbuzları ile gerçekleştirilen pek çok yolsuzlukla karşılaşılmaktan kurtulunacaktır.

2 — Büyük şehirlerimizde trafiğin yoğun olduğu kesimlere öncelik verilerek, "Parkmetre" uygulamasına başlanılmalıdır.

Sağlanacak fayda : Parkmetrelere her bir veya iki saatte para ya da jeton atılması gerektiğinden, şehrin en işlek caddelerinin sabahtan akşama kadar ücretsiz bırakılan araçlarla işgal edilmesi asgari düzeye inecek, dolayısı ile trafik yoğunluğu azalacak, belediyelerimiz de gelir temin etmiş olacaklardır.

3 — Hesap İşleri Müdürlerinin, (Sayman - Muhasip) belediye gelirlerinin tahakkuk ve tahsili işlemleri ile harcamaların gerçekleştirilmesi gibi teknik konulardaki yetki ve görevlerine, belediyenin seçilmiş organlarınca yapılan müdahaleler önlenmelidir.

Çözüm : Belediyelere muhasebe elemanı yetiştirecek özel bir okul açılarak, bu konuda eleman sıkıntısı çekilmesi önlenebilir, bu elemanların atanmaları terfileri ve hizmeti yürütme sırasında belediye başkanına olan mutlak bağımlılıklarını önleyen tedbirler alınabilir.

Sağlanacak fayda : Belediye gelirlerinin tahakkuk ve tahsil işlemleri ile ödemelerin mevzuata uygun olarak gerçekleştirilmesi sağlanacak, himaye ya da haksızlık yapılarak sebep olunacak gelir kayıpları ve işlenecek suçlar büyük ölçüde önlenecektir.

1980 SONRASINDA MAHALLİ İDARELERİN YENİDEN DÜZENLENMESİ

Tacettin KARAER
TODAİE Asistanı

GİRİŞ

Ülkemizde, yerel nitelikli birçok hizmetin görülmesini sağlayan ve demokratik yaşamın bir parçası olan Mahalli İdare kuruluşlarının (il özel idareleri, belediyeler ve köyler) ayrı bir yeri vardır. Tanzimatla başlayan sınırlı ve kısıtlı uygulamalar bir yana bırakılırsa ülkemizde yerinden yönetim ilkesine dayalı mahalli idarelerin kurulması ve yasal temele kavuşturulması 1876 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu ile gerçekleştirilmiştir.

Aradan geçen yaklaşık bir asırlık süre içinde mahalli idare kuruluşlarımız alanında önemli gelişmeler sağlanmış, bunların parlamenter demokrasiyle yönetilen gelişmiş ülkelerde olduğu gibi sağlıklı bir yapı ve işleyişe sahip güçlü hizmet birimleri haline getirilmesi amacıyla çeşitli düzenlemelere gidilmiştir. Bunların sonuncusu ve en önemlilerinden biri 12 Eylül 1980 Askeri Harekatı sonrasında gerçekleştirilmiştir. Bu tarihten günümüze kadar geçen yaklaşık 6 yıllık süre içinde belediyeler, il özel idareleri ve köylere ilişkin önemli değişiklikler gerçekleştirilmiş; değişiklikler temel olarak bu kuruluşların görevlerini, dolayısıyla etkinliklerini artırmayı ve buna paralel olarak da mali olanaklarını güçlendirmeyi amaçlamıştır. Sözü edilen bu değişiklikler büyük ölçüde sivil hükümet (Özal Hükümeti) döneminde gerçekleştirilmiş olmakla birlikte, mahalli idareler büyük ölçüde askeri yönetim sırasında gözden geçirilmiş, bunlara ilişkin önemli tasarılar hazırlanmıştır. 6 Kasım 1983 genel seçimlerinin yapılmasıyla yaşama konma olanağını yitiren bu tasarı ve çalışmalar bir sonraki hükümetin girişimlerine temel oluşturmuştur.

Bu yazıda anılan dönemde mahalli idarelere ilişkin olarak yapılan değişiklikler, yasal bağlamda ve ana hatlarıyla ortaya konmaya çalışılacaktır. Bununla amaçlanan 1980- 1987 yılları arasındaki sürecin; mahalli idareler açısından anlamının en azından uygulamayı yönlendirip biçimleyen yasal düzenlemeler açısından belirlenmesidir.

MİLLİ GÜVENLİK KONSEYİ DÖNEMİ ÇALIŞMALARI

MGK döneminde mahalli idarelere ilişkin yeniden düzenleme girişimleri bir yandan komisyonlar oluşturularak uzun dönemli düzenlemelere yönelik tasarıların hazırlanması, diğer yandan da somut ve acil sorunların belirli ölçüler içinde de olsa çözümüne yönelik yasal değişikliklerin gerçekleştirilmesi biçiminde olmuştur. Bu bağlamda, burada ilkin yönetimin mahalli idarelere bakışı ve çözümüne ilişkin önerilerinin sergilendiği komisyon çalışmalarına değinilecek, daha sonrada bunlardan belirli ölçüde bağımsız bir biçimde sürdürülen somut yasa değişiklik çalışmaları sergilenecektir.

KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİ RAPORU VE MAHALLİ İDARELER

12 Eylül 1980 Askeri Harekatından hemen sonra kurulan hükümetin kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin çalışmaları 1980 yılı Ekim ayı içinde başlamış, ilkin Millî Güvenlik Konseyi Genel Sekreterliğince “Kamu Personel Problemleri Yöneylem Araştırması” yapması için bir komisyon oluşturulmuştur. Araştırma üç temel konuyu kapsamış ve çalışmalar sonrasında bu üç konuya ilişkin raporlar hazırlanmıştır. Adı geçen komisyon ve raporların isimleri şöyledir : Genel İstihdam, Personel Rejimi ve Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi.

Bunlardan konumuzu yakından ilgilendiren “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi”¹ adlı rapordur. 11 kişilik bir uzmanlar grubunca hazırlanan Rapor, Giriş, Dört Bölüm ve Sonuç’tan oluşmaktadır. Mahalli İdareler konusu raporun üçüncü bölümünde² şu genel başlıklar altında incelenmiştir. Genel Görünüş, Mahalli İdarelerin Yapı ve Sorunları ve Sorunlar ve Çözüm Yolları.

Kanımızca anılan raporun mahalli idarelerle ilgili bölümünü burada ayrıntılı biçimde gözden geçirmek bir kaç açıdan son derece anlamlıdır :

Bunlar:

a. Anılan bölümde mahalli idarelerin 1980 Türkiye'sindeki genel görünümü sergilenmekte, belediyeler, il özel idareleri ve köylerin karşı

¹ Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi (Hizmete Özel Rapor), Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1982.

² Bkz.: s. 123-128.

karşıya bulunduğu temel sorunlar saptanarak bunlara somut çözüm önerileri getirilmektedir. Böylesi bir girişimin 1972'li yıllardan beri ilk kez yapılıyor olması da ayrı bir anlam taşımaktadır.

b. Konsey rapor yönetimi sırasında daha sonra oluşturulan Kamu Yönetimi Komisyonu bu önerilerden de büyük ölçüde yararlanarak mahalli idarelerle ilgili beş kanun hükmünde kararname tasarısı hazırlamış; bunlarsa 6 Kasım 1983 seçimleri sonrasında kurulan hükümete ışık tutmuştur.

Belli başlı, özlü bu iki konunun mahalli idare kuruluşları yönetici ve çalışanlarıyla, konuyla ilgili kimseleri, yakından ilgilendireceği, söz konusu raporun çok az sayıda basılmış ve ayrıca hizmete özel damgası taşıyor olması yüzünden herkese ulaşamayacağı düşünüldüğünde bu bölümün raporun mahalli idarelerle ilgili bölümüne özgülennesinin nedeninin daha bir açıklığa kavuşacağı öne sürülebilir.

Mahalli İdarelerin Yapı ve Sorunları

Raporun Genel Görünüş başlığı altında Türkiye'de mahalli idarelerin önemi ve gelişme sürecine değinilmekte, mahalli idare kuruluşlarının 'güçlü hizmet birimleri durumuna gelmelerinin sağlanmadığı' değerlendirmesi yapılarak şu genel sonuca varılmaktadır : "Mahalli idarelerin, çağdaş düzeyde işlerlik kazanabilmeleri için gereken araç ve gereçlerle donatılmaları ve içinde bulundukları çelişkili durumdan kurtarılmaları zorunludur."

Rapor'a göre, Türkiye'de merkezi hükümetin taşra örgütünü düzenleyen 1949 tarih ve 5442 sayılı Yasa ile yerel yönetimlerin en önemlisi olan "Belediye" olgusunun kuruluş ve işleyişini düzenleyen 1930 tarih ve 1580 sayılı yasa;

a) Beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette ortak ve medeni ihtiyaçlarını düzenlemek ve yerine getirmekle yükümlü (belediye) ye gene' idarenin başı ve hiyerarşik amiri olarak valinin mevzuatı ve hükümet emirleri uyguladığı, devleti ve devlet tüzelkişiliğini (vilayet), biri seçimle biri atama ile oluşan iki ayrı tüzelkişilik, dolayısıyla aynı fizik konum içinde iki-başlı bir iktidar yapısı oluşturmuştur.

b) Öte yandan, merkezden güdümlü ve merkezi hükümetin güç ve otoritesini artırmayı amaçlayan ve geleneğe uygun olarak, seçilmiş organları itanmış organların vesayet denetimine sokmuştur.

Raporda bu iki saptamaya dayanılarak sorunun "güncel politikada tartışıldığının aksine, Belediye Gelirleri Yasasının çıkarılması ya da

5442 ve 1580 sayılı yasalarda değişikliğin yapılması” olmadığı kaydedilerek sorunun üç başlıkta irdelenebileceği vurgulanmaktadır.

Buna göre, herşeyden önce, Türkiye’deki merkezden - yerinden yönetim ilişkilerini değerlendirirken, yerel yönetimlerin, ilk kuruluşlarında olması gerektiği gibi "demokratik” organlar olarak değil, merkezden güdümlü, yani merkezi hükümetin otoritesini sürdürmek ve pekiştirmek amacını güden araçlar olarak doğduklarını bilmek gerekmektedir. Atanmış organların seçilmiş organlar içinde otorite kurmasını sağlayan "vesayet denetimi” anlayışının neden ve kökenlerini de esasen burada bulmak gerekir. Oysa, denetimin asıl amacı Merkezi yönetimle belediyeler arasında işbirliği ve işbölümünü sağlamaktır.

Tam tersine bugünse, (1) kararlar, (2) eylem ve işlemler, (3) organlar, (4) personel üzerinde uygulama, vesayet denetiminin amaçlarından saptırılarak uygulanmak istendiğini göstermektedir. Bugün belediyeler açısından bakıldığında, merkezi idarenin tüm yerel yönetimler ve bu arada da belediyeler üzerinde belli bir denetim yetkisine sahip olması devlet yönetiminin, devlet bütünlüğünün bir gereği olmakla beraber mevzuat belediyelerin merkezi yönetim karşısında ellerini ve kollarını bağlamış bulunmaktadır.

Konuya bir de merkezi açıdan bakılması gerekmektedir. Nitekim bu yaklaşım raporda yönetimin siyasallaşması olgusuyla bütünleştirilerek irdelenmektedir. Çünkü rapora göre, 1980'lere gelindiğinde Türkiye’de yönetim aşırı politize olmuştur. Köyleri bucak, bucakları ilçe, ilçeleri il yapmaya zorlayan ve böylece Türkiye’de yönetimin parçalanması sonucunu veren "siyasal” etkenler yerel düzeyde özellikle etkilidir. Buna iyi bir örnek olarak vesayet denetimi gösterilebilir. Vesayet denetimi, "seçimlik yerel organların, seçtikleri ve yeniden seçilmek istedikleri için, yerel güçlerin etkisi altına girdiklerini, devletin çıkar ve politikasından çok yerel çıkar ve politikaları gözettikleri” savma karşı geliştirilmiş bir dengeleyicidir.

Oysa devletçe atanmış bir kişi çok daha yansız, devletin çıkarlarına çok daha uygun davranacaktır.

Raporda yönetimin siyasallaşması, başka bir deyimle politizasyonu tanımlanarak merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri açısından irdelenmektedir. Buna göre, yönetimde politizasyon yönetim yapısının siyasal yapıyla bütünleşmesi demektir. Bir kere, yönetimle siyasal görüş bütünleştikleri ölçüde, yerel düzeyde belediyeleri seçen güçler, birikerek vali ve kaymakamları atayacak olan hükümetleri ele seçmekte, böylece bu kişiler devletin değil de hükümetin uzantıları olmak çizgisine gir-

mektedirler. Bu yapı içinde, belediyelerle mülki amirleri aynı güçler yönlendirmektedir.

Raporun bu kısmında konunun anlatımına ülkenin ekonomik yapısının yönetime olan etkisine de değinilerek devam edilmektedir. Türkiye ekonomik bakımdan az gelişmiş bir ülkedir, az gelişmişlik, eldeki sınırlı kaynakların tek merkezden en akılcı, üretken ve verimli biçimde kullanılmasını gerektirir. Rapora göre, iki bine yakın belediyeye parçalanmış bir yapıda esasen sınırlı olan kaynakların ademi merkeziyetçi biçimde bölüştürülmesi, ekonomik etkinliğe ve akılcılığa aykırıdır.

Çağdaş siyasal anlayış, demokratik yerel yönetimleri gerektirmektedir. Türkiye giderek demokratikleşen bir dünyanın parçasıdır; kişilerin, seçtikleri organlarca yönetilmesi de demokrasinin zaman zaman aksasa bile gereğidir. Rapor'a göre bu yönden, uzlaşma noktası, "ekonomik merkeziyetçilikle demokratik yerinden yönetimin, o andaki ülke koşullarına göre denge tutmaları, bu dengenin değişken olması"dır.

Rapor söz konusu dengenin hangi noktada tutulacağını belirtirken benimsenmesi, gözönünde tutulması gerekli ilkeleri de sıralamaktadır. Buna göre:

1. Merkezcilik, "ademi merkeziyetçiler"in tartışıklarının aksine, koparılıp atılması gereken bir hastalık değildir. Ekonomik açıdan geri kalmış ülkelerde merkezçiliğe (yani kaynakların tek elden yönlendirilip kullanılmasına) karşı çıkmak, bir noktada akılcı yönetime de karşı çıkmaktır;

2. Ekonomik zorlayışların demokratik bekleyişlere öncelik kazanması sözkonusu olamaz. Gereksiz ve aşırı bir Merkeziyetçiliğin kırtasiyeciliğe ve kaynak savurganlığına yol açacağı gerçeği bir yana, kitlelerin demokratik özlem ve isteklerini de zorlayacağı açıktır.

3. Geniş kitlelerin kendileri adına kendilerini yönetenleri seçim dışında denetleyebilecekleri, etkileyebilecekleri/kitlesele denetim mekanizmaları Türkiye'de yoktur. Bu bakımdan, ekonomik zorlayışlarla demokratik bekleyişleri uzlaştırma yolları ararken, yani ekonomik merkeziyetçilikle demokratik yerel yönetimi bağdaştırırken, bu mekanizmaların oluşturması da gerekir.

SORUNLARA ÇÖZÜM ÖNERİSİ

Mahalli İdarelerin yapısı, merkezi idareyle ilişkileri ve Türkiye'nin siyasal ve ekonomik koşulları içindeki yerine ilişkin saptamaları yuka-

rıda sergilemeye çalışılan "Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme" başlıklı Raporun Mahalli İdarelere ilişkin "Sorunlar ve Çözüm Yolları" bölümünde, Türkiye'deki mahalli idare kuruluşlarının karşı karşıya bulunduğu sorunlar teker teker sayılarak her birinin çözümüne ilişkin öneriler getirilmektedir.

Mahalli İdarelerin Görevleri

Buna göre herşeyden önce, kamu hizmetlerinin mahalli idarelerle merkezi idare kuruluşları arasında bölüşümünde baştan akılcı ve gerçekçi bir yol izlenmemiş, geçen sezon içerisinde değişme ve gelişmeler de gözönünde bulundurularak gerekli düzeltmeler yapılmamıştır. Bu yüzden, kamu görevlerinin mahalli idarelerle merkezi idare kuruluşları arasında bölüşümü gerçekçi bir yolla yeniden düzenlenmelidir. Bu bölümümde; büyük projeler uygulanmasına, yoğun teknoloji kullanılmasına, çok daha büyük fiziki alanlarda ele alınmasına gerek bulunan hizmetler dışında kalan ve;

- şimdiye kadar mahalli idarelerce başarılı bir biçimde yürütüle- gelen,
- niteliklerine göre mahalli olan,
- öncelikle mahalli halka hitap eden,
- mahalli halkın benimsemesi ve katkıda bulunması olanağı bulunan tüm hizmetler mahalli idarelere bırakılmalıdır.

Öte yandan mahalli idarelere, alan ve nüfusça büyüklük ve küçüklüklerine, gelişmiş veya geri kalmış yörelerde bulunup bulunmadıklarına bakılmaksızın benzer görevler verilmiştir. Bunun sağlıklı bir yol olduğunu söylemek oldukça güçtür. Mahalli idarelere bırakılacak hizmetlerin bu idarelerin arasında bölüşülmesinde gerçekçi bir yol izlenmeli; bu bölüşümde, mahalli idarelerin alan ve nüfusça büyüklükleri gelişmiş veya geri kalmış yörelerde bulundukları gözönünde bulundurulmalı, örneğin kasaba, şehir, büyük şehir ve metropollerde görev yapacak mahalli idarelere farklı görev verilmelidir.

Mahalli İdare Birlikleri Kurulmalıdır

Mahalli idarelerin aralarında birlik kurmalarını özendirip kolaylaştırıcı önlemler alınmamış olması da raporda ayrı bir sorun olarak ele alınmakta ve bu konuda şöyle denilmektedir : "Birlikte ele alınıp gerçekleştirilmelerinde zorunluluk ve yarar bulunan hizmetlerin yapılması için mahalli idarelerin aralarında birlik kurmalarını özendirici ve

kolaylaştırıcı önlemler alınmamış, mevzuat farklılıkları, kurulan birliklerin düzenli çalışmasına olanak tanımamıştır."

Raporun önerisi, eleştirisine koşut olarak "mahalli idarelerin ortaklaşa ele alıp gerçekleştirmelerinde yarar bulunan hizmetleri birlikler kurarak yapmalarını özendirici ve kolaylaştırıcı yasal önlemler getirilmelidir" biçimindedir.

Raporun başka bir önerisi, mahalli idare kuruluşlarının işletme kurmalarıyla ilgilidir. Buna göre, mahalli idareler kendilerine bırakılan ekonomik ve endüstriyel nitelikli görevleri işletmecilik kurallarına uygun bir ortamda gerçekleştirebilmek için işletmeler kurma yönünde özendirilmemişlerdir. Mahalli idareler ekonomik önü ve endüstriyel niteliği ağır basan görevlerini kuracakları işletmeler eliyle ve işletmecilik kuralına uygun biçimde gerçekleştirmeye özendirilip yönlendirilmelidir.

İl Özel İdareleri Güçlendirilmelidir

Öte yandan, rapora göre, bugünkü mahalli idareler içinde en geniş alana sahip bulunan ve bu alan içinde görev yapmakla yükümlü tutulan il özel idarelerinin kendi hizmetlerini doğrudan doğruya yapacak hizmet ünitelerini kurmalarına olanak tanınmamış ve bu idarelerin hizmetlerini. merkezi idarenin il kuruluşlarının personel, örgüt, araç ve gereçleriyle yürütmeleri yolu izlenmiştir. Özellikle belediye idareleri ile karşılaştırıldığında onların kendi hizmetlerini kendi personel, araç ve örgütleriyle yapmalarının bugünkü durumda il özel idarelerine göre daha güçlü kuruluşlar durumuna gelmelerine yol açmıştır. Bu sorun için raporun önerisi, söz konusu aksaklığın giderilmesi, yani "il özel idarelerinin kurumsal görevlerin merkezi idareyle mahalli idareler arasında ve mahalli idarelere bırakılacak görevlerin mahalli idare kuruluşları arasında gerçekçi bir biçimde bölüştürülmesinden sonra kendilerine bırakılacak hizmetleri yapacak birimleri, bizzat kurmalarına olanak tanınmalı" biçimindedir.

Metropol İdareler Kurulmalıdır

Rapor gereksinimlere göre mevzuatta yeni mahalli idare birimleri kurulmasını yasaklayan hükümlerin kaldırılması yolunda da öneriler getirmektedir. Zira gelişen ve değişen durumlara paralel olarak yeni alanlarda görev yapacak, yeni mahalli idare birimleri kurulmasını engelleyen anayasal sınırlar konulmuş ve kaldırılmamıştır. Mahalli idarelerimizi tip ve alanca sınırlayan 1961 anayasasının 116 ncı maddesi, deði-

şen ve gelişen durumlara paralel olarak yeni alanlarda görev yapacak yeni mahalli idare birimlerinin kurulmasına olanak sağlayacak esnekliğe kavuşturulmalı; bunun yapılmasının ardından da;

a. küçük kasaba ve köy mahalli idarelerinin ekonomik ve teknolojik nedenlerle üstesinden gelemedikleri hizmetleri üstlenmek ve onların görev alanlarında hizmet yapmak üzere özel idareleri,

b. hızlı, düzensiz ve dengesiz şehirleşmenin yarattığı çeşitli mahalli idare birimlerinin yanyana ve içiçe görev yapma durumuna geldikleri metropollerde, mahalli hizmetlerin bir elden yapılması yetkilerin bir elden kullanılması için metropol idareleri kurulmalıdır.

Mahalli İdare Kuruluşlarının Birbirleriyle İlişkileri Düzeltilmelidir

Rapora göre birçok sorunun yanı sıra, mahalli idarelerin kademeleşmeleri düşünülmemiş, bağ ve ilişkileri sağlıklı biçimde kurulamamıştır. Mahalli idareler arasında bir kademeleşmeye gidilmeli, köy ve küçük kasabalar içerisinde ilçe özel idarelerine, onlar üzerinde il özel idarelerine, metropol alanlarda bulunan tüm mahalli idare birimleri üzerinde metropol idarelerine denetim, gözetim ve vesayet yetkileri tanınmalıdır. Bu durumda, belli koşullarda, mahalli idarelerin birbirlerine göre ve yetki devredebilme veya alabilme olanakları saklı tutulmalıdır.

Mahalli İdarelerin Mali Kaynak Sorunu Çözülmalıdır

Mahalli idarelere görevleriyle orantılı parasal olanak sağlama konusu, raporun mahalli idarelerin sorunlarına çözüm bölümünde en ayrıntılı biçimde incelenen sorunlardan birini oluşturmaktadır. Bunun büyük ölçüde, mali kaynak konusunun belediyeler açısından özellikle 1970'li yılların sonlarında yaşamsal bir önem taşıyor niteliğe bürünmesinden kaynaklandığını öne sürmek mümkündür. Raporda kaynak sağlama konusunda neler yapılabileceğinin yanı sıra, bunların nasıl yapılacağı, başka bir anlatımla, kaynak sağlanması sırasında gözönünde bulundurulması gerekli ilkelerin neler olduğuna ilişkin sorulara da yanıt verilmeye çalışılmıştır.

Buna göre, mahalli idarelere, kendilerine bırakılan hizmetlerin yapılabilmesi için gerekli mali kaynak bugüne dek verilmemiştir. 1961 Anayasasının konuyla ilgili 116 ncı maddesine de uygun olarak mahalli idarelere kendilerine bırakılan görevleri başarılı bir biçimde yürütebilecekleri oranda gelir kaynakları sağlanmalıdır.

Bu yapılırken de özetle şu ilkeler gözönünde bulundurulmalıdır :

- a. her hizmet için ayrılacak mali kaynağın, o hizmetten sorumlu idareye bırakılması ilkesine uyulmalıdır,
- b. mahalli idarelere bırakılan hizmetlere karşılık, genel bütçe gelirlerinden pay ayrılması yerine, belli gelir kaynaklarının onlara bırakılması yoluna gidilmelidir. Örneğin, birçok ülkede olduğu gibi işletme vergisinin mahalli idarelere bırakılması merkezi idarece alınan bazı vergi, resim ve harçlara belirli organlarda ek yapabilme yetkisinin mahalli idarelere tanınması olanakları araştırılmalıdır,
- c. mahalli idareler arasında bölgesel gelir dengesizlikleri ve hizmet açıklıklarının varlığı gerçeğinden hareketle, geri kalmış yöreler mahalli idarelerine diğerlerinden ayrı tamamlayıcı, denkleştirici mali yardımlar yapılmalıdır,
- d. mahalli idarelere yapılacak mali yardımlar, onların ulusal planla öncelik tanınan hizmetlere özendirme ve yöneltmede araç olarak kullanılmalı, şartlı mali yardımlar, proje kredileri biçiminde düzenlenerek verilmelidir.
- e. mahalli idarelere yardım aracıyla oluşturulan çeşitli organlar, onlar üzerindeki vesayet yetkilerinin tamamını veya çoğunluğunu kullanmakla görevlendirilecek, merkezi bir örgütle birleştirilip tek elden kullanılmalıdır,
- f. mahalli idarelerin ortak kuruluşu olan İller Bankası sadece belediyelere değil, tüm mahalli idare birimlerine kredi sağlayıp hizmet yapacak duruma getirilmelidir.

İdari Vesayet Sorunu Çözümlemelidir

Raporda güncelliğini hep korumuş, bundan sonra da koruyacak görünen mahalli idareler üzerinde merkezi idarece kullanılan vesayet yetkisi de ele alınmıştır. Rapora göre, merkezi idare, kendilerine bırakılan hizmetlerin yapılmasında, mahalli idareleri geliştirici yol gösterici ve destekleyici yardımlarda bulunmak yerine onların gelişmelerini engelleyici ve köstekleyici yoğun bir idari vesayet uygulamaya gelmiştir.

İdari vesayet sorununun çözümüne ilişkin olarak geliştirilen iki öneri şöyledir :

- a. Mahalli idareler üzerinde uygulanacak idari vesayet, özellikle geri kalmış yöreler mahalli idarelerinin, yerel etkiler altında hizmet öncelik ve standartlarını yanlış saptamalarını önleyici, hizmetlerinde ulu-

sal plan öncelik ve beklentilerine uyum sağlayıcı araçlarla sınırlı olmalıdır,

b. Merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkileri olanaklar elverdiğince, tek elde toplanmalı, bu amaçla ilçe düzeyinde kaymakamlar, il düzeyinde valiler yetkili bulunmalıdır,

c. Mahalli idareler üzerinde merkezi idarenin denetimi sürmeli, ancak bu denetim, suç ve hata arama, cezalandırma amacıyla değil, öğretici, yol gösterici ve yönlendirici amaçlarla yaptırılmalı ve denetim sonuçları sürekli izlenmelidir.

Mahalli İdareler Sayıştayı Kurulmalıdır

Rapor, “mahalli idareler üzerindeki mali denetimi yapmak üzere” Mahalli İdareler Sayıştay’ı kurulmasını önermekte, bunun gerçekleştirilememesi durumunda Sayıştay’ın bu görevi de üstlenecek biçimde yeniden düzenlenmesini öngörmektedir. Raporla ayrıca ayrıntısına değinilmemekle birlikte, mahalli idareler için de “oto kontrol sistemi” geliştirilmesini önermektedir.

Mahalli İdareler Enstitüsü Kurulmalıdır

Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesini öngören rapora, mahalli idarelerin sorunları ve bunların çözümüne ilişkin öneriler çerçevesi içinde son olarak merkezi idarenin mahalli idarelerle en yakın ilişki organı olarak İçişleri Bakanlığı ve mahalli idare kuruluşları arasındaki ilişkilere değinmekte ve ayrıca bir Mahalli İdareler Enstitüsü kurulmasını önermektedir. Raporun anılan bölümü şöyledir :

Merkezi idare, mahalli idarelerin kuruluş ve yetki ve görev sınıflarının saptanması ve değiştirilmesinde, mahalli idarelerin kendi aralarında ve merkezi idare kuruluşları ile mahalli idareler arasında koordinasyon sağlanmasında hizmet ve standartlarını saptayıp, geliştirilmesinde, mahalli idare personelinin yetiştirilmesinde ve değişen koşullara uygun olarak mahalli idarelerin sürekli değişim ve gelişmelerinde sürekli çaba göstermeli; bu hizmetleri bizzat yapmak ve yapacak kuruluşlar arasında koordinasyon sağlamak görevi İçişleri Bakanlığına ait olmalıdır. Bu Bakanlık bünyesinde bir mahalli idareler enstitüsü kurulmalıdır”.

Görüldüğü gibi, 12 Eylül Harekatı sonrasında Milli Güvenlik Konseyi'nin kamu yönetiminin temel sorunları ve bu sorunların çözümüne ilişkin temel ilkeleri saptamak için oluşturduğu komisyonun hazırladığı

Rapor, mahalli idarelere ilişkin olarak kimileri günümüzde belirli ölçülerde de olsa çözüme kavuşan, kimileriye hala sorun olmayı sürdüren birçok konuyu da kapsamına almıştır. Raporu izleyen çalışmaları sergilemeden bile, raporun belirlediği sorun ve getirdiği çözüm önerilerinin günümüzde halen sürmekte olan mahalli idarelerin daha iyi bir yapı ve işleyişe kavuşturulmasına yönelik çalışmalara katkısı bulunduğunu söylemek olanaklı görülmektedir.

Askeri Yönetimin Mahalli İdarelere İlişkin Tasarıları

Mahalli idarelere ilişkin olarak getirdiği saptama ve çözüm önerileri sistematik bir biçimde ortaya konan bu raporun öngördüğü, yeniden düzenleme Bakanlar Kurulu'nun 26.8.1982 gün ve 8/5284 sayılı kararıyla kararlaştırılmıştır. Karar uyarınca çalışmalar 2680 sayılı yetki kanununa dayanılarak KHK tasarıları biçiminde sonuçlandırılacaktır.

Anılan karar uyarınca yeniden düzenleme çalışmaları Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısının başkanlığında beş bakandan oluşan Alt Kurul'a bağlı olarak üç ayrı komisyonca yürütülmüştür. Bunlardan TODAİE Genel Müdürünün başkanlığında, Başbakanca seçilen 18 üyeden oluşan “Kamu Yönetimi Komisyonu”³ çalışmalarını 7 çalışma grubuyla yürütmüş; çalışmalar 19.9.1982’de başlayarak Yetki Kanununun 1,5 yıllık süresinin tamamlandığı 19.12.1983 tarihinde fiilen son bulmuştur.

Komisyonun anılan 7 çalışma grubundan biri de “Mahalli İdareler Çalışma Grubu” adına taşınmış; 8 üyeden oluşan⁴ Komisyon sonuçta KHK Tasarısına dönüşen şu düzenlemelere ilişkin çalışmaları yürütmüştür.

- Belediyeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı Taslağı
- Köy İdareleri Hakkında KHK Tasarısı Taslağı
- İl Özel İdareleri Hakkında KHK Tasarısı Taslağı
- Anakent Belediyeleri Hakkında KHK Tasarısı Taslağı
- Mahalle Muhtarlıkları Hakkında KHK Tasarısı Taslağı

Toparlamak gerekirse, MGK döneminde oluşturularak çalışan Kamu Yönetimi Komisyonunun çalışmaları sonucunda yukarıda sıralanan

³ Diğerleri: Genel İstihdam Komisyonu ve Personel Rejimi Komisyonu.

⁴ Mahalli İdareler Çalışma Grubu şu üyelerden oluşmuştur: Seyfettin NALİŞ, Nihat ETİZ, Ruşen KELEŞ, Korel GÖYMEN, Ali Erkan EKE, Mehmet KEÇECİLER, Muzaffer SENCER ve Tarkan ULUOCAK.

tasarılar hazırlanmıştır. Ancak 6 Kasım 1983 seçimleriyle hükümetin değişmesi yüzünden Komisyonun diğer çalışmaları gibi, mahalli idarelere ilişkin olanları da hazırlandığı dönemde yaşama geçirilememiştir. Hemen belirtmek gerekmektedir ki; bu çalışmalardan halen iktidarda bulunan hükümetçe geniş ölçüde yararlanılmış; bu tasarılar yeni hükümetin çalışmalarına temel oluşturmuştur. Bunu açık bir biçimde görmek için sadece yukarıda sayılan tasarılarından Anakent Belediyelerine ilişkin olanıyla 3030 sayılı "Büyük Şehirlerin Yönetimi Hakkında Kanun'u kıyaslamak yetecektir.

GERÇEKLEŞTİRİLEN YASAL DEĞİŞİKLİKLER

Milli Güvenlik Konseyi, komisyon düzeyindeki çalışmaların başlatmadan mahalli idareler alanında kimi değişiklikler yapmıştır. MGK 34 no.lu kararıyla⁵ büyük kentlerin çevresinde teşekkül etmiş olan belediyelerin ana belediyelere bağlanmasını öngörmüş, böylece de Mahalli İdarelere ilişkin ilk somut düzenlemesini yapmıştır. Bağlanmaların "sıkıyönetim komutanlıklarının koordinesinde ve onların emredecekleri şekilde bir plan dahilinde ve en kısa zamanda" sağlanacağını belirtildiği Kararda, gerekçe, "ülkemizde hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçün sonucu olarak büyük kentlerimizin yakınında teşekkül etmiş belediyeler; aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaştırma gibi hizmetlerin yeterli bir şekilde halka götürülmemesine ve kontrolün aksamasına neden olmaktadır" biçiminde ortaya konmuştur.

Küçük Belediyelerin Ana Belediyelere Bağlanması

Bu karar, aynı konuyu düzenleyen ve ileride değinilecek olan 2561 sayılı Yasanın yürürlük tarihi olan 8.12.1981 tarihine kadarki çalışmaların yasal temelini oluşturmuştur. Sıkıyönetim komutanlıklarınca söz- konusu tarihler arasında yayınlanan bildirilerle 26 ilde 147 belediye ve 176 köyün tüzelkişilikleri kaldırılmış,⁶ bunlar 52 il ve ilçe belediyesine "belediye şubesi" (tüzelkişilişi kaldırılanların 3/4'ü) ya da mahalle (1/4'ü) olarak bağlanmıştır.⁷

MGK'nın 34 nolu kararına paralel ilk uygulama İzmir'de tanık olunmuş, Ege Ordu ve Sıkıyönetim Komutanlığı 24.12.1980 gün yayın-

⁵ Resmi Gazete: 11 Aralık 1980 Tarih ve 17187 Sayı.

⁶ Daha sonra çeşitli tarihlere çıkarılan bildirilerle bunlardan 93 belediye ve 99 köyün tüzelkişiliği geri verilmiştir.

⁷ Bunlarla Ankara, İstanbul ve İzmir'e ilişkin rakamsal veriler şu kaynaktan özetlenmiştir : Birgül Güler, "Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları", Türk İdare Dergisi, Yıl 59, Sayı 374 (Mart 1987), ss. 117-145.

ladığı bildiriyile İzmir'de İzmir merkez belediyesi çevresindeki 14 belediye ve 7 köyün tüzelkişiliklerinin kaldırıldığını, belediyelerin şubeye, köylerinse mahalleye dönüştürüldüğünü duyurmuştur. Daha sonra şubeye çevrilen bir belediye eski durumuna dönüştürülmüş, birisinin de bağlantısı değiştirilmiştir. Bu yapılanma Büyük Şehir Belediyelerini düzenleyen ve daha ayrıntılı biçimde değinilecek olan 3030 sayılı yasanın yürürlüğe giriş tarihine kadar varlığını korumuştur.

İzmir gibi İstanbul belediyesine ilişkin değişiklikler de 34 sayılı karara dayanılarak gerçekleştirilmiş, 1. Ordu ve Sıkıyönetim Komutanlığı 9.2.1981 gün ve 57 numaralı bildiriyle işlemleri 18.4.1981'de bitirmek üzere 31 belediyenin tüzelkişiliğinin kaldırıldığını, bunlardan 14'ünün belediye şubesine 16'sının mahalleye dönüştürüldüğünü duyurmuştur. Daha sonra 6 belediye ve köy tüzelkişilikleri geri verilirken, kimi belediye şubelerinin de bağlantıları değiştirilmiştir.⁸

Konseyin 34 no.lu kararı daha sonra yerini 2561 sayılı yasaya bırakmış; 4.12.1981 tarih ve 2561 sayılı "Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun" ⁹ son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre belediye nüfusu 300.000'i aşan ¹⁰ büyük şehirlerin, çevresinde bulunan belediye ve köylerin, yakınında bulundukları büyük şehir belediyesine "bağlanabileceği" hükmünü getirmiştir (Md. 1). Aynı maddede bu bağlanmanın gerekçesi, "enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbirleriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak" olarak belirlenmiştir. Anılan maddeye göre bağlantılarda gözetilecek kıstaslar;

- bağlanacak belediye ve köylerin anabelediyelere uzaklıkları,
- anabelediyelerin imkanları ile
- hizmet götürme ve birleştirme olanaklarıdır.

Yasa bağlanmaların nasıl olacağını da aydınlığa kavuşturmuştur. Buna göre, hangi belediyelerin büyük şehir belediyesine bağlanacağı valilikçe belirlenerek İçişleri Bakanlığına teklif edilecektir. Ancak, Valilik belirlemesini yaparken ilgili belediyelerin yetkili organlarıyla var-

⁸ Ayrıca. Güler, a.g.m., s. 126.

⁹ Resmi Gazete : 8.12.1981 Tarih, 17538 Sayı.

¹⁰ Tarihteki son genel nüfus sayımı olan 12 Ekim 1980 genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusu 300.000'i aşan kentler; İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Eskişehir'dir.

sa sıkıyönetim komutanlığının da konuya ilişkin görüşü alınacaktır. Valilik teklifinde birleştirme nedenleri gerekçeleriyle birlikte yer alacak, ayrıca da teklife, bağlanacak belediyelerin nüfusu, yerleşim biçimi uzaklık gibi özellikleri göz önünde tutularak bunların belediye şubesi veya mahalle olarak bağlanmaları konusundaki valilik görüşü eklenecektir. Anılan niteliklere sahip valilik teklifini alan İçişleri Bakanlığı, İmar ve İskân Bakanlığının da görüşüne başvurarak Bakanlar Kuruluna ulaştıracaktır. Bakanlar Kuruluysa, uygun gördüğü takdirde söz konusu belediyeler büyük şehir belediyesine bağlanacaktır (md. 2).

Yasa köylerin bağlanmasının nasıl olacağını da 3. maddeyle belirlemiştir. Buna göre de, nüfusu 300.000'i aşan "büyük şehirlerin çevresinde yer alan ve onunla bütünleşmiş olan köyler, yapılacak inceleme sonunda bağlanmalarında zorunluluk bulunduğu kanaatine varıldığı takdirde, sözü edilen ilkeler çerçevesinde "mahalle" olarak ilgili belediyeye bağlanacaktır. Aynı madde uyarınca, bu bağlama nüfus, yerleşim biçimi ve uzaklık gibi özellikler gözönünde tutularak birden çok köyün tek bir mahalle veya belediye şubesi haline getirilmesi şeklinde de olabilecektir.

2561 sayılı Yasa 11. maddesiyle belediye şubelerine tanınan yetkileri düzenleyerek, bağlanmalar sonrasında görev karmaşasının ortaya çıkmasını önlemek istemiş bu amaçla da söz konusu büyük belediyelerinin "yönetmelik" çıkarmasını öngörmüştür. Anılan madde uyarınca, yönetmelik, belediye şubelerinde hizmetlerin aksatılmadan yürütülmesini sağlamak amacıyla çıkarılacak ve büyük şehir belediyeleri yönetmelik hazırlarken kendi iş durumlarını ve imkanlarını göz önünde bulunduracaktır.

Yönetmelik başlıca şu konuları düzenleyecektir : Belediye şubelerinin iş ve işlemleri, yürütecekleri hizmetler, şube müdürlüklerine devredilecek yetkiler ve çeşitli yasalarla belediye encümenlerine tanınan yetkilerin belediye şubeleri içinde kurulacak heyetler aracılığıyla kullanılma esas ve usulleri.

Büyük şehirlerin yakın çevresindeki yerleşim yerlerinin anabelediyelere bağlanmalarını düzenleyen ve böylece sıkıyönetim komutanlıklarınca bu konuya ilişkin yapılanların genel çerçevesini belirlemeyi amaçlayan yasa, 16. maddesiyle MGK'nin 34 nolu kararı uyarınca sıkıyönetim komutanlıkları tarafından bu yasanın yayımından önce alınmış olan "bağlama kararları ve bu kararlar gereğince yapılan her türlü uygulamaların geçerli olduğunu, ancak Sıkıyönetim Komutanlıklarınca alınan sözkonusu karar ve uygulamaların bu yasa hükümleri doğrultusunda yeniden gözden geçirileceği¹¹ hükmüne bağlanmıştır.

¹¹ Resmi Gazete, 30.11.1983 Tarih ve 18237 Sayı.

2561 sayılı yasanın belirlediği çerçeveye göre düzenlenen ilk kent Ankara olmuştur. 30.12.1982 gün ve 17914 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Bakanlar Kurulu Kararıyla Ankara'da 12 köyün tüzelkişiliği kaldırılmış, bunlardan 8'i ikiye ikiye birleştirilerek belediye şubesine, 4ü de mahalleye dönüştürülmüştür. Ankara ilinin ilçe yapı ve sayısı, genel seçimlerin ardından 2963 sayılı yasayla değişikliğe uğratılmış, Altındağ, Çankaya ve Yenimahalle'ye ek olarak Mamak ve Keçiören ilçeleri kurulmuş, Merkez ilçe kaldırılarak Altındağ ilçesi sınırlarına katılmıştır.

Belediye Gelirlerine İlişkin Düzenleme

Milli Güvenlik Konseyi döneminde mahalli idarelere ilişkin değişikliklerin ikincisi belediye gelirleri üzerinde yapılmış; belediye gelirleriyle, belediyelerin öz gelirleri yeniden düzenlenmiştir. Bu çerçevede ilkin, 2 Şubat 1981 tarih ve 2380 sayılı **“Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”**¹² la devlet gelirlerinden mahalli idarelere verilen paylar yeni bir düzene kavuşturulmuştur. 2380 sayılı yasayla mahalli idare kuruluşlarından belediyelerin çeşitli devlet vergilerinden değişik oranlarda aldığı paylar kaldırılırken, onun yerine her yıl Genel Bütçe Vergi Gelirleri toplamı üzerinden, Belediyelere % 5, İl Özel İdarelerineyse % 1 oranında pay verilmesi öngörülmüş, ayrıca da mahalli idarelerin devletten alacaklarının ödenmesinde ortaya çıkabilecek aksaklıkları önlemek için payların ödenmesi yaptırıma bağlanmıştır.¹³

Öte yandan, belediyelerin gelirleri de 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile yeni bir düzene kavuşturulmuştur. 29 Mayıs 1981 Tarih ve 17354 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 26 Mayıs 1981 tarihli bu yasa, 1948 tarih ve 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun yerini almıştır.

Bu yasa temel olarak, eski belediye gelirleri arasında yer alan vergilerin sayısını azaltmış, buna karşılık olarak gelirlerin artmasını sağlamak amacıyla bazı vergilerin kapsamlarıyla oranlarında değişiklikler yapmıştır.

Yeni Belediye Gelirleri Kanunu, belediyelerin öz gelirlerini üç grupta toplamıştır: Vergiler, Harçlar ve Harcamalara Katılma Payları. Vergiler arasında; Meslek Vergisi, ilan ve reklam vergisi, eğlence ver-

¹² Resmi Gazete, 5.2.1982 Tarih ve 17242 Sayı.

¹³ Ruşen Keleş - Fehmi Yavuz, Yerel Yönetimler, Turhan Kitabevi, Ankara, 1983, s.191.

gisi, akaryakıt tüketim vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, yangın sigortası vergisi; Harçlar arasında; temizleme ve aydınlatma harcı, işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları harcı, tellallık harcı, hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı ve diğer harçlar (kayıt ve suret harcı imar ile ilgili harçlar, işyeri açma izni harcı, muayene, ruhsat ve rapor harcı, sağlık belgesi harcı) yer almaktadır.

Yasanın 88-94 maddelerinde düzenlediği Harcamalara Katılma Paylarıysa; yol harcamalarına katılma payı, kanalizasyon harcamalarına katılma payı, su tesisleri harcamalarına katılma payıdır.

Yeni duruma göre, 2464 sayılı yasa eski vergilerin çoğunda bazı değişiklikler yaparak korurken yeni vergiler de (Meslek Vergisi gibi) getirmiştir. Yasanın 1. maddesine göre, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde; (a) ticari, sınai ve serbest meslek faaliyetinde bulunmak, (b) motorlu taşıtlarla ticari amaçlı yük ve yolcu taşımacılığı yapmak meslek vergisine tabidir.

Yasa meslek, elektrik ve havagazı tüketimi vergileri; temizleme ve aydınlatma, işyeri açma izni ve bina inşaat harçlarının¹⁴ belediye sınırları içinde yaşayanların yanısıra mücavir alanlarda yaşayanlarca da ödenmesini öngörmüştür.

Belediye Grupları

2464 sayılı yasanın getirdiği önemli yeniliklerden biri de, belediyelerin nüfusları ile ekonomik ve sosyal gelişme durumlarına göre gruplara ayrılmasını öngörmesidir. 95. maddeye göre belediyeler, nüfusları ile ekonomik ve sosyal gelişme durumlarına göre Maliye Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığınca beş gruba ayrılacak ve Resmi Gazetede ilan olunacaktır. Ayrıca böylece ayrılacak belediye grupları bu yasanın yayım tarihinden itibaren her üç yılda bir gözden geçirilerek aynı yöntemle yenilecektir.

İçişleri Bakanlığı 2464 sayılı yasanın öngördüğü gruplandırmayı, 16.9.1981 tarihli Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği ile gerçekleştirmiş ve Tebliğ'de 29 Haziran 1982 tarihli kimi değişiklikler yapmıştır. Buna göre; belediyelerin nüfusları ile sosyal ve ekonomik gelişme durumları da dikkate alınarak;

- a. Nüfusu 100.001 ve daha yukarı olan belediyeler 1 inci grupta,

¹⁴ Bin inşaat harcı 21.1.1982 tarih ve 2589 sayılı yasayla eklenmiştir (Bkz.: Resmi Gazete: 27.1.1982 tarih ve 17582 sayı).

b. Nüfusu 50.001 - 100.000 arasında olan belediyeler ile nüfusu 50.000'den aşağı da olsa il merkezi belediyeleri 2 nci grupta,

c. Nüfusu 20.001 - 50.000 arasında olan belediyeler 3 üncü grupta,

d. Nüfusu 5.001 - 20.000 arasında olan belediyeler ile nüfusu 5.000'den aşağı da olsa ilçe merkezi belediyeleri 4 üncü grupta, ve

e. Nüfusu 5.000'den aşağı olan belediyeler de 5 inci grupta toplanmıştır.

Tebliğ'de ayrıca, sanayi ve turizm yönünden önem taşıyan yerlerin belediyelerinin, nüfus esasına göre dahil olmaları gereken gruptan daha yukarı gruplara alındığı da belirtilmiştir.

5237 sayılı yasanın yerini alan 26.5.1981 gün ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, ilkin 21.1.1982 tarih ve 2589 sayılı yasa ve daha sonra da 3.10.1984 tarih ve 3048 sayılı yasa ile 4.12.1985 tarih ve 3239 sayılı yasayla değişikliğe uğramıştır.

1984 VE SONRASINDAKİ GİRİŞİMLER

İlk Düzenlemeler

13.12.1983 tarihinde göreve başlayan T.C.nin 45. hükümetinin (Özal Hükümetinin) mahalli idarelere ilişkin olarak yaptığı ilk düzenleme, 18 Ocak 1984 gün ve 2972 sayılı "Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun"¹⁵ olmuştur. Bu yasa, mahalli idareler organlarının seçimlerine ilişkin esas ve usulleri belirlemiş; bu çerçevede, İl Genel Meclisi Üyelerinin, Belediye Başkanı ve Belediye Meclisi Üyelerinin, Köy ve Mahalle Muhtarları ile İhtiyar Meclisi ve Heyeti üyelerinin seçim sistemi, usul, dönem ve zamanlarına, seçim çevrelerine, aday olabilme ve seçilme ilkelerine ilişkin düzenlemeler yapmıştır.

2972 sayılı yasa, aynı zamanda, büyük şehirlerin yönetimine ilişkin düzenlemelere temel olacak hükümler de içermiş, büyük şehirler için yeni bir yönetim modeli öngörmüştür. Bu model, değinileceği gibi büyük şehir ve ilçe belediyeleri uygulamasıdır. Yasa geçici beşinci maddesiyle büyük şehir yönetiminin yasal statüsünün, mahalli seçimlerden (25 Mart 1984'den) önce ve 2680 sayılı Yetki Kanunu'na¹⁶ dayanılarak

¹⁵ Resmi Gazete: 18.1.1984 Tarih ve 18285 Sayı (mükerrer).

¹⁶ 17.6.1982 tarih "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu".

düzenlenmesini hükme bağlamış, bununla da yetinmeyerek, değişik maddeleriyle büyük şehirlerin yönetimine ilişkin kimi ilkeler getirmiştir. Örneğin, 4. maddeye göre, büyük şehirlerin belediye sınırları içinde kalan ilçelerinde de birer belediye başkanı ve seçilmiş üyelerden oluşan belediye meclisleri bulunacak, her ilçe bir seçim çevresi sayılacaktır. Bu durumda, büyük şehirlerin içindeki seçmenler hem kendi ilçelerinin belediye başkanının hem de büyük şehir belediye başkanını seçmek için oy kullanacaklardır. Geçici üçüncü maddeye göre de, büyük şehirlerin belediye başkan adayları ilk seçimlerde siyasi partilerin genel merkez karar ve yönetim kurullarınca belirlenecektir.

Bu arada, 442 sayılı Köy kanununda değişiklik yapılmıştır. Yasanın 74. maddesine bir fıkra eklenmesine dair 3175 sayılı yasa,¹⁷ olağanüstü hal ilanını gerektiren sebeplerin ve şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin köyde veya çevresinde ortaya çıkması veya ne sebeple olursa olsun köylünün canına ve malına tecavüz hareketlerinin artması hallerinde gerekli tedbirler için Bakanlar Kurulunca tespit edilecek illerde yeteri kadar köy korucu istihdam edileceğine ilişkin düzenlemeler getirilmiştir.

Büyük Şehir Yönetimi

İstanbul, Ankara ve İzmir gibi kentsel gelişmeden en büyük payı alarak metropoliten merkez niteliği kazanan ve çok sayıda ilçeyi kapsayan büyük kentlerde, tüm belediye hizmetlerinin tekelden yürütülmesinde güçlük ve sakıncalar doğmuştur. Hizmetlerin yerine getirilmesini aksatan bu güçlüklerin giderek artması sonucu, bir bütün olarak ana kent ölçeğindeki hizmetlerin yerel olanlardan ayrılarak tüm kente ilişkin hizmetlerin bir anakent belediye yönetiminde kalması ve geri kalanların yerel belediyelere bırakılması gereği ortaya çıkmıştır.

Bu gerekçeyle yaklaşık 20 yıldır öne sürülen büyük şehirler için özel yönetim biçimleri geliştirilmesi düşüncesi, 12 Eylül sonrasında hazırlanıp yürürlüğe konan 1982 Anayasası ile yaşama şansına kavuşmuştur. 1982 Anayasası Mahalli İdareleri düzenleyen 127. maddesiyle, mahalli idarelerin kuruluş ve görevleriyle yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yasayla düzenlenmesini ve bu yasanın, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebileceğini hükme bağlamıştır.

Bu gelişmelere paralel olarak, sözü edilen 2972 sayılı Yasanın 25 Mart 1984 Mahalli İdareler seçiminden önce yapılmasını ön-

¹⁷ Resmi Gazete : 4 Nisan 1984 tarih ve 19715 Sayı.

gördüğü büyük şehirlerin yönetimine ilişkin düzenleme, seçimlerden üç gün önce yapılarak 195 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” çıkarılmıştır. Kararname yerini birazdan değinilecek olan 3030 sayılı yasaya bırakmıştır.

2972 sayılı yasanın öngördüğü tarihte gerçekleşen 1980 sonrasının ilk mahalli seçimlerinin ardından yasadaki “büyük şehir” kapsamına giren üç büyük kentte (İstanbul, Ankara ve İzmir) büyük şehir ve ilçe belediyeleri oluşturulmuştur. Oluşturulan ilçe belediyelerinin isimleri şöyledir : İstanbul, Bakırköy, Adalar, Beşiktaş, Beykoz, Beyoğlu, Eminönü, Eyüp, Fatih, Gaziosmanpaşa, Kadıköy, Sarıyer, Şişli, Üsküdar, Zeytinburnu, ve Kartal; Ankara, Çankaya, Yenimahalle, Altındağ, Keçiören, ve Mamak; İzmir, Merkez, Bornova, Karşıyaka.

Daha sonra, bu üç kente Adana da eklenmiş, 5 Haziran 1986 tarih ve 3306 sayılı yasayla, Adana'da da “büyük şehir” ve ilçe belediyeleri oluşturulmuştur. Adana'da oluşturulan ilçe belediyeleri; Seyhan ve Yüreğir'dir. 3306 sayılı yasa uyarınca yeni seçimlere kadar, Adana Belediyesi, büyük şehir ve ilçe belediyeleri yetkilerine sahip olacaktır.

Türkiye'de büyük kentler için yeni bir yönetim modelinin esas ve usullerini ilk kez belirleyen 195 sayılı KHK'nin yerini alan 27 Haziran 1984 tarih ve 3030 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun”¹⁸ halen bu alana ilişkin temel düzenleme niteliğini taşımaktadır.

İlkliği ve önemi yüzünden bu yasa üzerinde biraz ayrıntılıca durmak, en azından getirdiği değişiklikleri ana hatlarıyla ortaya koymak anlamlı olacaktır.

“Büyük Şehir Belediyeleri ile ilçe belediyelerinin kuruluş, görev ve yetkilerine, merkezi idare ve diğer mahalli idareler ile ilişkilerine ilişkin esas ve usulleri” kapsamına alan yasanın amacı, “büyük şehir belediyeleri yönetiminin hukuki statüsünün, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlemek”tir.

Yasa, Türkiye'nin yönetim yapısı içinde yeniliği oluşturan modelini anlatan “büyükşehir” ve “ilçe belediyesi” kavramlarına 3. maddesinde açıklık getirmiştir. Buna göre büyük şehir, belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirleri; ilçe belediyesi ise büyük şehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeleri anlatmaktadır.

¹⁸ Resmi Gazete : 9 Temmuz 1984 Tarih ve 18453 Sayı.

3030 sayılı Yasa, büyük şehirlerde büyük şehrin adıyla bir “büyük şehir belediyesi”, büyük şehir dahilindeki ilçelerde ilçelerin adını taşıyan “ilçe belediyeleri” kurulmasını öngörmüş, ayrıca da merkez ilçelerin bu yasanın uygulanması bakımından ayrı bir ilçe sayılarak bu ilçenin büyük şehir belediyesi içinde kalan kısmında, “merkez ilçe belediyesi” adı ile bir belediye kurulmasını hükme bağlamıştır (mad. 4). Büyük şehir belediyesinin görevleri, kısaca belirtilecek olursa, büyük şehir yatırım plan ve programlarını yapmak, nazım imar planları yaparak uygulamak, ulaşım, çevre, sağlığı, dinlenme, eğlence, spor gibi sosyal ve kültürel hizmetlerle; su, kanalizasyon, temizlik gibi altyapı tesis ve hizmetlerini gerçekleştirmektir. İlçe belediyelerinin görevleriye, büyük şehir belediyelerinin dışında kalıp yürürlükteki mevzuatla belediyelere verilen tüm görevlerdir.

Yasa, 7. maddesiyle büyük şehir belediyesinin sayılan hizmetlerin, mali ve teknik imkanları ile nüfus ve hizmet alanını dikkate alarak, bu hizmetten istifade edecek ilçe belediyeleri arasında dengeli olarak yürütmesini öngörmüştür.

Büyük Şehir Belediye Başkanları

Büyük şehir belediyesinin organları, “büyük şehir belediye meclisi”, “büyük şehir belediye encümeni” ve “büyük şehir belediye başkanı”dır.

Büyük şehir belediye meclisi, 2972 sayılı yasa uyarınca, belediye sınırları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için saptanan belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınarak bulunacak toplam sayı kadar üyeden oluşur. Yasaya göre, görev süresi beş yıl olan büyük şehir belediye meclisi üyelerinin ilçe belediye meclisi üyelikleri de sürer. Büyük şehir ya da ilçe belediye meclisleri üyeliklerinden herhangi birinin sona ermesi durumunda, öteki meclisteki üyelik sıfatı da son bulur.

Yasa, büyük şehir belediye meclisinin Kasım, Mart ve Temmuz ayları başlarında olağan, gerektiğinde de olağanüstü toplanmasını öngörmüştür.

Büyük şehir belediye encümeni, büyük şehir belediye başkanı ya da vekilinin başkanlığında, genel sekreter, büyük şehir belediyesinin imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ve personel işlerini yürüten birim başkanların dan oluşur.

Büyük şehir belediye başkanı, belediyenin yürütme organıdır. Büyük şehir belediye sınırları içindeki seçmenler tarafından beş yıl sü-

reyle seçilir. Büyük şehir ve ilçe belediye meclislerince alınan tüm kararlar başkana gönderilir. Başkan, konunun meclislerde yeniden görüşülmesini isteyebilir. Meclisin kararında üçte iki çoğunlukla direnmesi durumunda karar kesinleşir. Büyük şehir tüzelkişiliğini temsil eden başkanı, verilen yasal görevlerin yanısıra ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberliği sağlamakla görevli ve yetkilidir. Başkan, meclis ve encümen kararlarını uygulamak, hizmetleri yürütmek ya da yürütülmesini sağlamak yasaların başkana ve belediye tüzelkişiliğine tanıdığı yetkileri kullanmakla görevli ve yetkilidir.

Yasa sonraki maddelerinde büyük şehir belediye teşkilatı, mâliyesi ve çeşitli konuları düzenlemiştir. Burada sadece teşkilata değinilecektir. Yasanın 16 ve 17. maddelerine göre, büyük şehir belediye teşkilatı, hizmetlerin başkan adına, onun yönetim ve sorumluluğu altında yürütülmesini sağlamak üzere bir genel sekreter ve genel sekreterin yönetiminde daire başkanlığı, müdürlük, şeflik ve memurluktan oluşur. Bunlardan genel sekreter büyük şehir belediye başkanının önerisi üzerine İçişleri Bakanının onayıyla, genel sekreter yardımcısıyla (en çok dört) daire başkanları ve öteki personel büyük şehir belediye başkanınca atanır.

Büyük şehir belediyelerinin yönetimini düzenleyen 3030 sayılı yasa, getirdiği hükümler dışında kalan konularda, Belediye Kanunuyla ilgili mevzuatın büyük şehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağını hükme bağlamıştır.

Türkiye'de anılan yasayla biçimlenen anakent yönetimin nesnel ve güvenilir bir değerlendirmesini yapacak kadar zaman geçmiş değildir. Bununla birlikte, “bugüne kadarki uygulama, bir yandan anakentlerle özerksel yönetim arasındaki gelir bölümünün, öte yandan da anakent belediyeleriyle ilçe belediyeleri arasındaki gelir bölümünü adaletli olmadığını göstermektedir. Bunun gibi, anakent alanlarında her iki düzeydeki belediyeler arasında, hangi yerel birimce yerine getirileceği yasalarda çok açık bir biçimde gösterilmiş olmayan kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi konusunda da anlaşmazlıklar çıktığı görülmektedir.”¹⁹

Mahalli İdare Gelirlerine İlişkin Düzenlemeler

Mahalli idare örgütlerinden özellikle belediyelerin gelirlerini artırmak amacıyla Milli Güvenlik Konseyi döneminde çıkarılan yasalarda

¹⁹ Ruşen Keleş, “Türkiye’de Anakent Yönetimi” Amme İdaresi, Dergisi, Cilt 18, Sayı 2 (Haziran 1985). s. 82.

yapılan değişiklerde belediyelerin bir yandan kendi özgelirleri öte, yandan da devlet bütçesinden bunlara ayrılan paylar arttırılmak istenmiştir. Bu çerçevede belediyelere devlet katkısını sağlayan 2380 sayılı yasada ilkin 3004,²⁰ daha sonra da 3239²¹ sayılı yasalarla yapılan değişikliklerle, devlet bütçesi vergi gelirlerinden mahalli idarelere ayrılan paylarda artış sağlanmıştır.

Bu düzenlemelerle 1981 yılında % 5 olan pay, belediyeler için 1984 yılında % 7.15, 1985 de % 8.15, 1986'da % 8.55 ve 1987 yılında % 9.25 olarak öngörölmüştür. İl özel idareleri için ayrılacak pay yüzdeleri de şöyle olacaktır: 1984 ve 1985 yılları için % 1,15, 1985 için % 1.20 ve 1987 için de % 1.70. Ayrıca, 1987 yılı pay oranlarının sonraki yıllar içinde geçerli olması öngörölmüştür.

Öte yandan 26.5.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediyeler Gelirleri Kanununda da ilkin 3.10.1984 tarih ve 3048 ²²sayılı, daha sonra da anılan 3239 sayılı yasayla kimi değişiklikler yapılmıştır.

Burada önemle belirtilmesi gereken bir nokta, mahalli idarelerin gelirleriyle ilgili her iki temel yasada da değişiklikler yapan 3239 sayılı yasayla Emlak Vergisi'nin belediyelere devredilmiş olmasıdır. Bilindiği gibi önceki uygulamada, 1972 yılına kadar il özel idarelerince, 1.3.1981 tarihine kadar da Maliye Bakanlığınca tahsil edilen Emlak Vergisi hasılatının % 45'i Emlak Vergisi Kanununun 98. maddesi uyarınca vergi daireleri belediyelere pay olarak verilmiştir. 3239 sayılı yasa, 1986 yılından geçerli olmak üzere emlak vergisinin belediyelerce tahsilini öngörmüş ve buna ilişkin uygulama başlamıştır.

Yasaya göre, belediyeler tahsil ettikleri emlak vergisi hasılatının % 15'ini il özel idarelerine vermekle, 3030 sayılı yasanın uygulandığı illerde ise ilçe belediyeleri ayrıca % 20 oranındaki bir payı da (il özel idareleri payları ayrıldıktan sonra) büyük şehir belediye payı olarak ayırmakla yükümlüdürler.

Son değişikliklerle belediyelerin kendilerinden beklenen çeşitli görevlerin yerine getirebilmek üzere sağlanan gelir kaynaklarını, "başta

²⁰ 2.2.1981 tarih ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun". Tarih : 9.5.1984, Resmi Gazete : 15.5.1984 Tarih ve 18402 Sayı.

²¹ 4.11.1985 tarihli "Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (Resmi Gazete: 11 Aralık 1985 tarih ve 18955 Sayı).

²² "26.5.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 19. maddesine Bir Bent eklenmesine ve 20 nci maddesinin 3 üncü Bendinin Değiştirilmesine Dair Kanun" (Resmi Gazete : 6 Ekim 1984 Tarih ve 18537 Sayı).

devletin vergi gelirlerinden ayırdığı paylar ve yaptığı yardımlar olmak üzere, kendi mallarının ve işletmelerinin geliri ve 26.5.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca doğrudan aldığı kimi vergi, resmi ve harçların yanısıra hizmet ücretleridir. Belediye gelirleri yasasıyla sağlanan gelirler sırasıyla belediye sınırları ve çevre alanlar içindeki ticari, sınai ve serbest meslek faaliyetleriyle motorlu taşıtlarla yapılan yük ve yolcu taşımacılığını kapsayan meslek vergisi, ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, akaryakıt tüketim vergisi payı, haberleşme, elektrik ve havagazı tüketim ve yangın sigortası vergileriyle son olarak eklenen emlak vergisinden oluşan Vergiler, temizleme ve aydınlatma harcı, işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları harcı, tellallık harcı, hayvan kesimi harcı, ölçü ve tartı aletleri, muayene harcı, bina inşaat harcı ve bunun gibi Harçlar, yapılan altyapı tesislerinden yararlanacak olanlardan alınan harcamalara katılma payları ve yerine getirilecek hizmetler karşılığı alınan Ücretler'dir.²³

1980 sonrasında mahalli idarelere ilişkin olarak yapılan değişiklikler içinde, gelirlerine ilişkin olanı oldukça radikal görünmekte, mahalli idare birimleri özellikle 1980 öncesine oranla mali açıdan güçlenmiş görünmektedirler. Bununla birlikte, sağlanan akçak olanakların mahalli idare örgütlerince nasıl kullanılacağı, harcamaların yapılacağı alanlara ilişkin önceliklerin nasıl ve hangi ölçütlere göre belirleneceği konusunda, harcamaların denetlenmesi aynı ölçüde sorunsuz görünmemektedir.

İmar Hizmetlerinin Belediyelere Devri

Bu dönemde mahalli idarelere ilişkin olarak gerçekleştirilen bir diğer önemli gelişme de, imar ve plan konularındaki yetkilerin Bayındırlık ve İskan Bakanlığından büyük ölçüde alınarak belediyelere devredilmesidir. 1956 tarih ve 6785 sayılı İmar Kanunu yürürlükten kaldıran 3194 sayılı yeni (Mayıs 1985) İmar Kanunu,²³ kimi yetkileri Bakanlıkta bırakmakla birlikte pek çok yetkiyi belediye meclislerine devretmiş, belediye meclislerini imar konusunun karar organı haline getirmiş, bu bağlamda imar planlarını yapma, onaylama ve uygulama konularındaki görev ve yetkileri belediyelere aktarmıştır.

49. maddesi uyarınca Kasım 1985 tarihinden itibaren geçerli olan²⁴ 3194 sayılı yasa bu durumu 8. maddesinde "... imar planları ilgili be-

²³ Muzaffer Sencer, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1986, s. 313-314.

²⁴ Resmi Gazete : 9 Mayıs 1985 Tarih ve 18749 Sayı.

lediyelerce²⁵ yapılır ve yaptırılır. Belediye Meclisince onaylanarak yürürlüğe girer" biçiminde düzenlenmiştir²⁶

Uygulaması 2 Kasım 1985 gün ve 18916 sayılı Resmi Gazetede (mükerrer) yayınlanan 9 adet yönetmeliğe göre yapılan yasa, 7. maddesiyle de "son nüfus sayımında nüfusu 10.000'i aşan yerleşmelerin imar planlarını yaptırmalarını" zorunlu kılmış, ayrıca da nüfusu 100.000'i aşmayan yerleşmelerin imar planı yaptırılmasının gerekli olup olmadığına, belediye meclisinin karar vermesini öngörmüştür.

3194 sayılı yasanın diğer önemli bir hükmü de, "Yeminli Serbest Mimarlık ve Mühendislik Büroları"nın kuruluşunu düzenleyen 24. maddedir. Maddeye göre, Bakanlıkça belirlenecek belediyelerde ve illerde, belediye ve valiliklerin yanı sıra, Yeminli Serbest Mimarlık ve Mühendislik Büroları da, yasanın 21 inci maddesine göre yapı ruhsatı ve 20 inci maddesine göre de yapı kullanma izni verebilecekler, böylece de imara müteallik belirli konularda kamu gücü kullanacaklardır.

3194 sayılı yeni imar yasası konuya ilişkin tüm sorunları çözmemiş olmak ve bunun yanı sıra kimi sorunları birlikte getirme eğilimi taşımakla birlikte, imar planlarının hazırlanıp uygulanmasının belediyelere bırakılmasını yerel özerklik açısından olumlu bir gelişme, "yönetimde özerkçilikten uzaklaşma"²⁷ olarak nitelenebilir. Ancak, yerinden yönetime birden bire geçilmesinin yerine yavaş yavaş geçilmesini gerektiğini belirtip, ayrıca da siyasetin, kişisel çıkarların ve diğer etkenlerin planlamayı olumsuz yönde etkileyeceğini vurgulayan İTÜ Öğretim Üyesi Ünal'a göre, yeni düzenleme imar planlamasında "büyük sakıncalar" doğuracaktır.²⁸

²⁵ 3194 sayılı yasanın yürürlükten kaldırıldığı 6785 sayılı yasanın aynı hükmü düzenleyen 29. maddesi şöyleydi : İmar planları belediye meclisince kabul edildikten sonra imar ve İskân Bakanlığına gönderilir. Adı geçen Bakanlık bunları aynen veya değiştirerek tasdik etmeye veya değiştirilmek üzere iadeye yetkilidir.

²⁶ 43/b,c,d ve e fıkraları ile 46,47 ve 48 maddelerle geçici 7. madde yasanın yayımı tarihinde (9 Mayıs 1985) yürürlüğe girmiştir.

²⁷ Ruşen Keleş, a.g.e., s. 81-82. Yasaya ilişkin olumlu görüş için ayrıca bkz. Osman Meriç, "Yeni İmar Kanunu", Belediye Muhasıpleri Kursu Notları içinde, TODAİE, Ankara, 1986, ss. 448-451.

²⁸ Yücel Ünal, "Yerinden Yönetim İmar Planlamasında Büyük Sakıncalar Doğuracak", 7 Kasım 1985 tarihli Milliyet Gazetesi.

İl Özel İdarelerinde Yenilik

Mahalli idarelerle doğrudan ilgili son yasal düzenleme, il özel idareleri kanununda yapılan değişikliktir.

Bilindiği gibi, 1913 tarihli "İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatiyle oluşturulan il özel idaresi, taşınır ve taşınmaz malları bulunan ve adı geçen yasayla verilmiş belirli görevlerini yerine getirmekte olan bir tüzelkişiliktir.²⁹ Anılan 1913 tarihli yasa hem il genel yönetimi hem de il özel yönetimine ilişkin hükümler içermiş, bunlardan il genel yönetimine ilişkin olanları 1929 tarih ve 1426 sayılı Yasayla iptal edilmiştir.³⁰ Özel yönetime ilişkin olanlarsa yürürlükte kalmış, bunlar da 16.5.1987 tarih ve 3360 sayılı yasayla³¹ yapılan son değişiklikle büyük ölçüde değişmiştir.

Yeni yasa, 1913 tarihli yasanın adım "İl Özel İdaresi Kanunu"na dönüştürürken, kimi maddelerini yürürlükten kaldırırken, kimilerini değiştirmiş, kimilerine de eklemeler yapmıştır. Yasa getirdiği bu değişikliklerle, il özel idaresinin görev, yetki ve sorumluluklarını yeniden belirleyerek etkinleştirmeye çalışmıştır. Bunu yapmak için de il özel idaresinin görevlerini, gelirlerini, organlarını, bütçesini, ilişkilerini büyük ölçüde yeniden düzenlemiştir. Bu bağlamda artan görevlerine paralel olarak gelirlerinde artışlar öngörürken, organlarını da yeni yetkilerle donatarak güçlendirmiştir.

Yasanın bir mahalli idare birimi olan il özel idaresinin bütün sorunlarını çözemediğini, il özel idaresini güçlü bir mahalli idare birimi haline getirdiğini söyleyebilmek için yasanın belirli bir süre uygulanmasını, uygulamanın gözlenmesini beklemek gerekecektir.

SONUÇ

1980 yılı ortalarına gelindiğinde, Türkiye sosyo-ekonomik ve politik bir bunalım yaşamakta, bu bunalım etkilerini devlet ve toplum yaşamının bütün boyutlarında göstermektedir. Bu bağlamda sözkonusu yıllarda kamu kurum ve kuruluşları bir yandan kendi içsel yapıların -

²⁹ Sencer, a.g.m., s. 296-297.

³⁰ Nuri Tortop, "İl Özel İdareleri ile İlgili Son Değişiklikler, Özel İdarelerin Görevleri, Gelir ve Giderleri", İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl 43, Sayı 501-502 (Temmuz-Ağustos 1987), s.257-258

³¹ "13 Mart 1913 tarihli İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muavakkatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesin, bu Kanuna Bazı Maddeler Eklennesine Dair Kanun" (Resmi Gazete: 26.5.1987 Tarih ve 19471 Sayı).

dan, diğer yandan da yaşanan bunalımdan kaynaklanan - çevresel - çeşitli sorunlarla karşı karşıyadırlar. Kamu yönetimi sistemi bütünü itibarıyla “sorumluluğunda bulunan işleri hızlı ve nitelikli biçimde yürütecek verimliliğe sahip olmadığı gibi, ekonomik ve sosyal alandaki gelişmelere göre kendini yenileme esnekliğinden yoksun”³² bulunmaktadır. Aynı şey bu sistem içinde yer alan mahalli idare örgütleri için de söz konusudur. Başka bir deyişle, 1980’li yıllara gelindiğinde mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının ortak yerel gereksinimlerini karşılamaktan uzaktırlar.

İşte 12 Eylül 1980 Harekatı sonrasında görev alan hükümetleri mahalli idareler alanında yenilikler yapmaya iten neden özünde mahalli idare kuruluşlarının bu yetersizliğidir.

Ancak, 1980-1987 döneminde mahalli idare örgütlerine ilişkin olarak yapılan ve önceki sayfalarda ana hatlarıyla ortaya konmaya çalışılan değişiklikler bu alanda önemli gelişmeler olmakla birlikte, bu kuruluşları kendilerinden beklenenleri gerçekleştirecek bir yapı ve işleyişe kavuşturulma işlemlerinin tamamlandığını söylemek güçtür. Cumhuriyet boyunca yapılan değişikliklerde merkeziyetçiliği pekiştirici bir eğilim gözlenmesine karşın, bu dönemde kimi yetkilerin merkezi organlardan alınıp mahalli Örgütlere verilmesi; sistemli bir biçimde 1960’lı yıllardan başlanılarak önerilen büyük kentler için özel yönetim modelinin uygulamaya konması ve belediyelerle il özel yönetimlerinin gelirlerinin önemli ölçüde artırılmış bulunması sorunların tümünün çözümü anlamına gelmemektedir.

Mahalli idare örgütlerinin karşı karşıya bulunduğu sorunların çözümü daha köktenci yaklaşımları zorunlu kılmaktadır. Bu, sorunların yüzeysel, geçici olmaktan çok, yapısal olmasından kaynaklanmaktadır. Kısaca belirtilecek olursa, mahalli idareler düzeni Cumhuriyetten bu yana toplumun ekonomik, sosyal, siyasal ve hukuki yapısında meydana gelen süratli ve sürekli değişikliklerle uyum sağlayacak bir biçimde düzenlenmemiştir.³³ Dolayısıyla, çözüme kavuşturulması gerekli ilk sorun mevcut durumda belediye, il özel idaresi ve köy olan mahalli idare birimlerinin korunup korunmayacağı, başka deyişle toplumsal yapıyla uyuşup uyuşmadığı, yeni bir mahalli idare düzeninin gerekip gerekmediğidir. Bunu mahalli idare merkezi idare ilişkilerinin ve bu arada özellikle halen büyük bir sorun olmayı sürdüren “vesayet’in sağlıklı bir

³² Devlet Planlama Teşkilatı, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), s. 117.

³³ Halil Nadaroğlu, Mahalli İdareler, Beta Dağıtım, İstanbul, 1986, s. 371.

düzene kavuşturulmasıyla, personel, örgütlenme gibi içsel sorunların çözümlenmesi izleyecektir.

Kısacası, mahalli idarelerin günümüzde giderek artan işlevlerini gereğince yerine getirebilmeleri, kuşatılmış bulundukları sorunların giderilerek, 1982 Anayasasının 112. maddesi uyarınca yönetimin bütünlüğü ilkesi içinde çalışmaları ve kendilerine verilmiş görevlerin yerine getirilmesine yönelik olarak "demokratik, halkçı, birlikçi, bütünlükçü bir yaklaşımla üretici ve kaynak yaratıcı" ³⁴ bir niteliğe kavuşturulmaları sağlanarak gerçekleştirilebilecektir.

³⁴ Devlet Planlama Teşkilatı, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), s. 301.

YAP - İŞLET - DEVRET MODELİNİN MAHALLİ İDARELER YÖNÜNDEN HUKUKİ GEÇERLİLİĞİ

H. Engin ŞENALP
Mülkiye Başmüfettişi

Ali BİLİR
Mülkiye Başmüfettişi

Konuya İlişkin Mevzuat Hükümleri

1 — T.C. Anayasası

Madde : 127 — Mahalli idareler; İl, Belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkelerine uygun olarak kanunla düzenlenir.

2 — 1580 Sayılı Belediye Kanunu

Madde : 1 — Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir.

Madde : 15 — Belediyenin vazifeleri

Belediyelerin kanunlar ve nizamnamelerle muayyen hukuku, buna mukabil beldenin ve belde halkının sıhhat, selamet ve refahını temin, intizamını halelden vikaye maksadıyla yapacağı vazifeler vardır. Bu vazifeler aşağıda yazılanlarla, ayrıca kanun ve nizamname ve talimatnamelerle muayyen hususlardır.

(77 fıkra halinde belediyelerin düzenleyici, yasaklayıcı, izin ve ruhsata bağlayıcı, yapım ve işletme ile ilgili ekonomik, sosyal, sınai, ticari ve kültürel alanlardaki görev ve hizmetleri sayılmıştır.)

Madde : 16 — Belediye vazifelerinin gelire göre belediyelere tevdi;

1 — 15. maddenin 1-39, 41-44, 47-52, 56, 57, 74, 76. fıkralarında sayılan vazifeler her belediye için,

2 — 15. maddenin 40 ve 58. fıkralarında açıklanan vazifeler, gelir 50.000 TL.sından fazla belediyeler için,

3 — 15. maddenin 45 ve 53. fıkralarında açıklanan vazifeler, geliri 200.000 TL dan fazla belediyeler için,

4 — 15. maddenin 46, 54 ve 55. fıkralarında açıklanan vazifeler, geliri 500.000 TL den fazla belediyeler için mecburidir.

Madde : 17 — İhtiyari vazifeler

15. maddenin 59, 73. fıkralarında sayılan vazifeler belediyeler için ihtiyaridir.

Madde : 19 — Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları şunlardır :

1) Belediye idareleri kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesviye ederek her türlü teşebbüsü icra ederler.

4) Müktesep haklara hâlel gelmemek üzere belediye sınırı dahilinde;

A) Doğrudan doğruya yapılmak ve işletilmek şartıyla, su, havagazi, elektrik, tramvay tesisatı kurmak ve işletmek, göl, nehir, körfez ve komşu sahiller arasında gemilerle nakliyatı deruhte ve ifa etmek belediyelerin hakkıdır. (Ancak belediyeler bu işlerin tesis ve işletilmesi için süresi 40 yılı aşmamak ve şartları devletçe konulmuş kaidelere uygun olmak üzere imtiyaz da verebilirler).

B) Teşdithane tesisatı ve çöpleri toplama teşkilatını idare etmek ve ettirmek.

5) Belediye sınırları içinde belirli mıntıkalar arasında yolcu nakil vasıtası olarak otobüs, omnibüs, otokar, tünel, trolley, fûniküler işletmek ve mezbahalarda kesilen etlerin satış yerlerine nakletmek münhasıran belediyelerin hakkıdır.

Bunların, belediyelerin de katılacakları şirketler vasıtasıyla yapılması ve işletilmesi veya kiraya verilmesi veyahut imtiyazın devri Bakanlar Kurulu kararına bağlıdır. Belediyeler dilerse tekeli tazammun etmemek şartıyla bunların işletilmesine ruhsat dahi verebilir.

Hususi mahiyette elektrik tesisatı gibi işlerin yapılmasına ve umuma ait suların ihtiyaçtan fazlasının hususi istihsalde kullanılmasını ve beldenin muayyen mevkileri arasında yük başına ücret alan nakil vasıtalarının işletilmesine, tekeli tazammun etmemek üzere, ruhsat vermek de belediyelere aittir.

15. maddenin 77. fıkrasında belirtilen faaliyetleri yapmak üzere kurulan kombinalar için, bu fıkra da yer alan bükümler uygulanmaz.

6) Belediye ye ait hizmetlerin ifası zımnında şahsi hükmi sıfatıyla belediye sınır dahil ve haricinde menkul ve gayrimenkul malları tasarrufa, bey, şiraya, icar ve isticar, ikraz ve istikraza, teberru kabulüne, emsali nukut ve taahhüdatı medeniyeyi ifaya ve davaya ve sulh ve ibraya ehil olmak,

9 Belediyece alınacak, verilecek menkul ve gayrimenkul emvalin mübayaası, mübadelesi, icarı, imarı, müzayede, münakaşa ve ihalesi usulü muhasebesi tanzim edilecek nizamnamelere tabi olmak.

Belediye ve haklarını ve salahiyetlerini, kanunların vazettiğı kayıt ve şartlar dahilinde kullanılır.

Madde : 70 — Meclisin müzakere edeceğı ve karar vereceğı işler:

10) Üç seneden fazla süreyle veya 10.000 TL. sından fazla yıllık bedelle akdedilecek icar ve istihcar mukaveleleri,

11) Genel menfaata mahsus belediye gayrimenkul emvalinin bir hizmetin tahsisi, tahsis yönünün değıştirilmesi veya akar haline getirilmesi.

Madde : 83 — Encümenin vazifeleri:

2) ... Müzayede, münakaşa şartnamelerinin ve ihalelerin ve pazarlık kararlarının tetkik ve tasdiki.

Madde : 100 — Belediye başkanının görevleri :

C) Yetkili makam ve heyetin onayına sunulmak şartıyla sözleşme yapmaya, sulh ve ibraya, belediye adına bütün medeni akidleri icraya yetkilidir.

3) 3030 sayılı Büyükşehir belediyelerinin yönetimi hakkında K.H.K.nin değıştirilerek kabulü hakkında kanun

Madde : 8 — Hak, yetki, imtiyaz ve muafiyetler.

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri görevli oldukları konularda, 1580 sayılı belediye kanunu ve diğ er ilgili mevzuat hükümleri ile belediyelere tanınan hak, yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir.

Madde : 14 — Büyükşehir belediye başkanı:

g) Bu kanunda öngörülen hallerde yetkili organların kararını da almak şartıyla büyükşehir belediyesi adına sözleşmeler yapmak, bağlayıcı her türlü hukuki akid ve tasarruflarda bulunmakla yetkilidir.

Madde : 21 — Uygulanacak hükümler:

1580 sayılı belediye kanunu ile diğer ilgili mevzuatın bu kanuna aykırı olmayan hükümleri, büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır.

4) İl Özel İdaresi Kanunu

Madde : 75 — İl Özel İdaresi, taşınır ve taşınmaz mallara sahip ve bu yasa ile belirli ve sınırlı görevleri yerine getirmekle yükümlü bir tüzelkişiliktir. Özel idare malları, korunma ve dokunulmazlık açısından devlet malı sayılır.

Madde : 78 — İl'e ait mahalli hizmetler

(Bu maddeye 3360 sayılı Yasanın 2. maddesiyle eklenen 3 bent ile birlikte 15 bent halinde, İl Özel İdaresinin il düzeyindeki mahallin müşterek nitelikteki imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, çevre sağlığı ve korunması, eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma, ekonomik ve ticari, kültür ve turizm ile ilgili düzenleyici, yapım ve işletmeciliğe yönelik görev ve hizmetler sayılmıştır.)

Madde : 80 — İl Özel İdaresinin gelirleri:

4) her çeşit teşebbüs ve faaliyetler karşılığında sağlanacak gelirler

Madde : 82 — İl Özel İdaresinin giderleri:

4) ... Sözleşmelere dayanan harcamalar.

5) Kanunlar gereğince başka kurum, kuruluş ve teşebbüslere yapılacak yardımlar ve özel idarece teşebbüslere verilecek sermayeler ile özel idarenin katılmayı uygun bulduğu şirket, kooperatif, birlik, kamu yararına hizmet yapan dernekler ve benzeri ortaklığa katılma payları ve yardımlar.

Madde : 92 — Vali, il genel meclisinin kararı ile özel idare adına gelir getirici taşınmaz mal satın alma, satma ve değiştirme ve bu akarların yönetim şeklini belirler ve bunlardan bir veya bir kaçını okul ve hastahane gibi genel hizmetlere tahsis eder.

Madde : 144 — İl Daima Encümeninin görevleri

3) Özel idare bütçesi ve il genel meclisi kararları gereğince yapılacak arttırma ve eksiltme şartları hakkında görüş bildirir ve bu konuda gerekli belgeleri düzenler.

8) Bu kanunla il özel idarelerine verilen görevlerle ilgili olarak Valinin havale edeceği her konu hakkında görüş bildirir.

10) Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenen esaslar dahilinde, yıllık programlar gereğince yapılacak yatırımların müşavirlik, mühendislik, mimarlık ve benzeri proje ve kontrol hizmetlerinin yaptırılmasına karar vermek.

15) İhaleleri bizzat veya ilgili dairesi marifetiyle yapmak veya yaptırmak.

5) 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu

Madde : 1 — Kapsamı:

.... Özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa mülkiyetin gayri ayni, hak tesisi ve taşıma işleri bu kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür.

Madde : 2 — İlkeler:

Bu kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalelerde açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.

Başka başka istekliler tarafından karşılanması mutad olan muhtelif işler bir eksiltmede toplanamaz. Ancak ihalelerin ayrı ayrı yapılacağı açıklanmak suretiyle ilanları birarada yapılabilir.

Bu kanunda yazılı hallerden yararlanmak amacıyla ihale konusunu oluşturan işler kısımlara bölünemez.

Arsası temin edilmemiş, mülkiyet ve kamulaştırma işlemleri tamamlanmamış olan ve gerekli olduğu halde imar durumu, tip yapılarda tatbikat, diğerlerinde avan projeleri ve bunlara dayalı keşifleri bulunmayan yapım işleri de ihaleye çıkamaz.

Ancak, arsa temin edilmesi, mülkiyet ve kamulaştırma işlemlerinin tamamlanması şartı, bina ve benzeri mahiyetteki inşaatlar dışındaki ihalelerde aranmaz.

Madde : 13 — İhale komisyonları;

5) İl özel idarelerine ait ihaleler il daimi encümenince, belediyelere ait ihaleler belediye encümenince bu kanun hükümlerine göre yürütülür.

Madde : 89 — Özelliği bulunan işler;

Bu kanun hükümlerinin uygulanmasının mümkün olamayacağı haller ile, ... ilgili bakanlığın teklif edeceği ihaleler için bu kanun hüküm-

leri dışında kalınmasına Bakanlar Kurulunca karar verilebilir. Bu ihalelerde uygulanacak esaslar, idarelerince hazırlanarak ilgili bakanın onayı ile belirlenir.

6) 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun

Madde : 15 — Teftiş Kurulu Başkanlığının görevleri;

a) ... Mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak,

c) Mahalli idarelerin seçilmiş veya tayin edilmiş organları ve bunların üyeleri ile diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak,

e) Çeşitli konularda inceleme ve araştırmalar ile merkez, il ve ilçe kuruluşlarının özel teftişlerini yapmak.

7) İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü

Madde : 5 — Teftiş Kurulunun görevleri;

A) ... Mahalli idarelerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek.

Madde : 18 — Müfettişlerin Görev ve Yetkileri;

a) ... İl özel idareleri, belediyeler ve köylerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek.

KONUyla İLGİLİ YARGI KARARLARI

Danıştay 3. dairesinin E. 1974/109, K. 1974/134 sayılı ve 19.3.1974 günlü kararında;

"2490 sayılı kanunun 1. ve 68. maddeleri hükümlerine göre, belediyeler satınalma, satma, yaptırma, kiraya verme, kiralama ve bunlara benzer diğer işlerin doğrudan doğruya belediye encümenlerince yapılması gerekir.

Bu maddeden belediyelerin mülkiyetinde bulunan gayrimenkuller üzerinde intifa hakkı tesis edilip edilemeyeceği hususunda açık bir hüküm bulunmamakla beraber intifa hakkı, maddede sayılan işlemlerden nitelik itibarıyla farklı olmadığı ve özellikle kiralama ile yakınlık ve benzerlik arzettiği cihetle, belediyelerin kendilerine ait gayrimenkuller üzerinde intifa hakkı tesisine de yetkili olduklarını kabul etmek gerekir.

Ancak maddede sayılan işlemlerde olduğu gibi, intifa hakkı tesisinde de 2490 sayılı kanunda öngörülen bütün usul ve merasime uyulması gerekli olduğu gibi bu tür işlemlerin belediye encümenlerince yapılması da zorunlu bulunmaktadır.

Ankara belediyesine ait Gençlik Parkı içerisinde bulunan Lunapark sahası ile bu sahanın çevresindeki arazi üzerinde 2490 sayılı kanuna göre ihaleye çıkarılmadan ve belediye meclisi kararıyla intifa hakkı tesis edilmesi yukarıda açıklanan kanun hükümlerine aykırı bulunduğundan, İçişleri Bakanlığının talebinin kabulü ile Ankara Belediye Meclisinin bu husustaki 21.9.1973 gün ve 400 sayılı kararının iptaline oy birliği ile karar verildi.”

denilmiştir.

KONUyla İLGİLİ YETKİLİLERİN GÖRÜŞLERİ

1) Merkez Valisi Orhan Pirlar konuya ilişkin olarak;

"Yap-İşlet tam bir imtiyazdır. Yap-İşlet-Devret ise yarı imtiyaz vermek demektir. Tam imtiyaza yani Yap-İşlet e karşılıym, ancak (yap-işlet- devret)e taraftarım, çünkü bundan yapılan tesisin belli bir süre sonunda idareye devri söz konusudur. Bu modelin tatbiki sırasında bazı hususlara dikkat edilmesi gerekir. Bunların başlıcaları şunlardır:

- a) Son ve ileri bir teknolojiyi getirmelidir.
- b) Çok iyi bir fizibilite raporunun hazırlanması gerekir.
- c) Yatırım konusu olacak iş, tekelleşmeye meydan vermemeli, rekabete açık olmalıdır.
- d) Genel bir şartname hazırlanmalı, ihale konusu için niteliği burada açıklıkla belirtilmelidir.

2886 sayılı kanunla (Yap-işlet-devret) modeline ilişkin bir düzenleme yoktur ancak, bu konunun ya 2886 sayılı kanuna ek bir madde konularak, ya da ayrı bir kanun çıkarılarak düzenlenmesinde fayda vardır. Belirtilen mahiyetteki düzenlemeler yapıncaya kadar bu konuda

işlemlerin 1580 sayılı kanunun 19. maddesinde yer alan hususlarla sınırlı olmak kaydıyla yürütülmesi yerinde olur.

Denetim yetkisinin Başbakanlığa ait olması gerekir. Zira bu tür bir işlemin esaslarını Bakanlar Kurulu tespit etmektedir. Bu nedenle işin bu esaslara uygun olarak yürütülüp yürütülmediği hususundaki denetimin de Başbakanlıkça öngörülecek görevlilerce yapılması uygun olur. Bu konuda İçişleri Bakanlığına yetki verilirse, İçişleri Bakanlığı Müfettişleri de bu modele dayanılarak yapılan işi ve yürütülen hizmetleri denetleyebilir.”

Şeklinde görüşünü ifade etmiştir.

2) Merkez Valisi Fethi Aytaç konuya ilişkin olarak;

"Yap-İşlet-Devret konusuna 1580 sayılı kanunun 19/4, 19/9 ve 70. maddelerine bakılarak incelendiği zaman, bu usulde bir iş yapabilmek için mutlaka yasal bir dayanağa ihtiyaç olduğu anlaşılmaktadır. Oysa 1930 yılının şartları içinde hazırlanmış olan mevzuatımızda, aslında yakın yılların bir formülü olan (Yap-İşlet-Devret) modeline cevaz veren herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Bir kanunla veya belediye kanununa eklenecek bir maddeyle bu modelin belediyeler açısından da uygulanır hale getirilmesi uygun bir davranış olur. Böyle bir yasal dayanak sağlanmadıkça söz konusu (Yap-işlet-devret) usulüne göre belediyelerin hizmette bulunması kanaatimce bir takım hukuki sorunlar yaratabilir.

(Yap-işlet-devret) modelinin uygulanmasını, belediyenin temel hizmetleri, özellikle su, köprü, havagazı, tramvay ve liman tesisi gibi hizmetleri yönünden mümkün görmem. Zira bu hizmetler belediyeler açısından birer haktır. Belediyeler bu hizmetleri ancak imtiyaza verebilirler. Bunların dışında kalan, belediyeler için ihtiyari olan hizmetlerle, özellikle ticarî mahiyet taşıyan hizmetler için yap-işlet-devret modelinin uygulanması daha uygun olur.

İl özel idareleri yönünden konuya bakılacak olursa; İl Özel İdaresi Kanununun 78. maddesinde daha genel bir hüküm vardır. Bunlar için mahiyeti itibarıyla ilin sanayii, ticari ve ekonomik potansiyelini artırmak amacıyla bu modelin tatbiki mümkündür. Bu konuda İl Özel İdareleri açısından, belediyelere nazaran daha rahatlık mevcuttur.

Teftiş yönünden ise; Belediye meclisi işin bu modele göre yapılmasına, belediye encümeni de ilgili firmaya ihalesine karar vermişse, işlemlerin bu çerçevede içerisinde her zaman teftişi mümkündür. Konuya il özel idareleri açısından da aynı yaklaşımla bakabiliriz.”

şeklinde görüşünü ifade etmiştir.

3) Merkez Valisi Şevki Pazarcı konuya ilişkin olarak;

“Yap-İşlet-Devret modelinin uygulanması yönünden 1580 sayılı Kanunun 19. maddesinin 1. ve 6. bentlerinin belediyeye yetki verdiği kanısındayım. Zira 1. bendinde belediyelerin 1580 sayılı kanunun verdiği görev ve hizmetleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını karşılayacak her türlü teşebbüsleri icra edecekleri, 6. bendinde de belediyelerin tüzel kişi sıfatıyla gayrimenkul malları üzerinde her türlü tasarruflarda bulunacakları açıklıkla belirtilmiştir. Bence bu konuda öncelikle belediye meclisince karar verilmesi yerinde olur. Zira belediye encümeninin görevlerini belirten 83. maddede encümene verilmiş böyle bir yetki yoktur. Oysa 70. maddenin 16. bendi belediye meclisine bu yetkiyi vermektedir. Yap-İşlet-Devret modelinin tatbiki ile ilgili olarak yapılacak mukavelenin, 1580 sayılı Kanunun 100./C maddesi uyarınca belediye başkanınca imzalanması gerekir.

Yap-İşlet-Devret modeli, 2886 sayılı kanunun 1. maddesi kapsamına girer. Bu bir yapım işidir. Bu nedenle ihale edilmesi gerekir. Bu husustaki yetki de aynı kanunun 13. maddesi uyarınca belediye encümenine aittir. Ancak daha önce gayrimenkulün tahsis şeklinin değiştirilmesi veya gayrimenkulün bir hizmete tahsis edilmesi yolunda 1580 sayılı kanunun 70. maddesinin 10 ve 11. fıkraları uyarınca belediye meclisinden karar alınması gerekir. Bunu takiben yapılacak ihalede de 2886 sayılı kanunun ilan yapmak, geçici teminat almak, şartname ve eklerini hazırlamak, uygun bedeli tespiti, ihale usullerinden hangisinin tatbikinin gerekeceği gibi tüm amir hükümlerine uyulması şarttır.

İl Özel İdareleri açısından, İl Özel İdaresi Kanununun 78. maddesinin 12. fıkrasındaki il yararına kurulacak veya yapılacak Bayındırlık ve Hayır Kuramlarının yönetim ve gözetiminin il özel idarelerine ait olduğu yolundaki hüküm dikkate alındığında, bahse konu yap-işlet-devret modelinin tatbikini mümkün görüyorum.

Teftiş açısından bakıldığında konunun iki yönü vardır. Bunlar, tesisin yapılışı ve işletme aşamalarıdır. Bu aşamalarındaki hususlarla ilgili olarak yapılacak teftişlerde genellikle belde ve belde sakinlerini ilgilendiren konular üzerinde durulmalı, bunun dışında özel şahıs ve şirketi ilgilendiren konulara girilmemelidir. Bir de bu işin verilmesi ile ilgili olarak yapılan ihaleye ilişkin iş ve işlemlerin de teftişlerde dikkate alınması gerekir. Tetkik edilen bu hususların ilgisine göre Hesap İşleri veya Belediye Başkanlığı genel iş ve yürütümü ile ilgili layiha ve raporlarda belirtilmesi mümkündür.”

şeklinde görüşünü ifade etmiştir.

4) İşleri Bakanlığı eski Müsteşarı Osman Meriç konuya ilişkin olarak;

"Yap-İşlet-Devret modeli Devlet İhale Kanununa konu olup, bu da bir yapım işidir. Mademki kurumlar bu kanuna tabidirler, o halde bu işi de İhale Kanunundaki ihale şekillerinden biriyle yapmak zorundadırlar. Teklifler verilir, kimi tesisin yapımına karşılık 20 yıl kullanmak ister, kimi 15 yıl kullanmak ister, idare bu tekliflerden birini tercih eder. Bu modelde farklı olan yaptırmanın yöntemidir. Netice değişmez. Ayrıca bazı özelliği olan işler, 2886 sayılı kanunun 89. maddesi uyarınca Bakanlar Kurulunca karar verilirse, devlet ihale kanununun kapsamı dışına çıkarılabilirler. Böyle bir durumda idare, işi ilgili bakanın da uygun görmesi halinde, yap-işlet-devret modeli ile yaptırabilir. Esasında Devlet İhale Kanunundaki hükümler yeterlidir. Ancak mademki bu konuda tereddüt vardır, o halde bu tereddütleri giderici doğrultuda bir düzenleme yapılması yerinde olur.

1580 sayılı Kanunun 16 ve 17. maddelerinde belirtilen mecburi ve ihtiyari hizmetler kavramının bugünkü durumda pek bir anlamı kalmamıştır. Bugün birçok yargı kararları ile kanunda belediyenin görevleri arasında sayılmayan bir takım hizmetler, belediyelerin görevleri arasına girmiştir.

Danıştayın Belediyelerin otogar, sanayi sitesi, sağlık ocağı gibi birtakım konularda kamulaştırma yapabileceği hususlarında karar vermiş olması bunun başlıcalarını teşkil eder. Kamu hizmeti kavramı daima değişmektedir. Bu nedenle hizmetin mecburi ve ihtiyari olması önemli değildir. Yap-İşlet-Devret modeli uygulanabilir. Ancak devletin hakimiyet tasarrufları vardır. Zabıta, dış ilişkiler, vergi koymak ve toplamak gibi görev ve hizmetler hakimiyet tasarruflarının başlı çalarıdır. Bu tür görev ve hizmetlere yap-işlet-devret modelini tatbik etmek mümkün değildir.

5) Danıştay 10. Daire Üyesi Erol Dündar konuya ilişkin olarak;

"Yap-İşlet-Devret modeli ile ilgili olarak, istekli firmalardan alınacak tekliflerin 2886 sayılı yasada öngörülen kapalı teklif usulü ile alınması gerekir. Ancak bu model ile ilgili olarak yasal yönden zorlamaya gidilmesi yerine, Devlet İhale Kanununda açıkça hüküm sevk edilmesi yerinde olacaktır ve uygulayıcıları yasal dayanak yönünden rahatlatacaktır."

şeklinde görüşünü ifade etmiştir.

6) E.G.O. Genel Müdürü Yener Rakıcioğlu konuya ilişkin olarak;

“Yap-İşlet-Devret modeli her işletmede iyi neticeler vermez. Bu modelin sağlayacağı fayda, vereceği sonuç uygulandığı hizmet alanına göre değişir. Bazı işletmelerde iyi neticeler verir, mesela Boğaz Köprüsünde böyle bir modelin tatbiki iyidir. Buna talimli şirket çok olacağından en iyisine ihaleye edilmesi mümkün olur. Yapılan işletme sonucu kısa bir sürede parasını karşılayacağı için, devlet herhangi bir sermaye bağlamadan böyle büyük ve önemli bir tesise sahip olur, yalnız şartlarını iyi tespit etmek gerekir. Bu takdirde bu modeli tatbik etmek zarar değil, fayda getirir. Şayet şartları iyi tespit edilmez ve iyi uygulanmaz ise imtiyaz olayı ortaya çıkar, ekonomik amaçlı hizmetler için bu modelin, sosyal içerikli yani amacı kârdan ziyade halka hizmet olan alanlarda, her zaman arzulanan ilgiyi görmeyebilir ve beklenen faydayı sağlayabilir.

Yap-İşlet-Devret modeli, idarenin kendi imkânları ile 10-15 yılda yapamıyacağı bir işin öne çıkarmasıdır. Böylece hem hizmetin daha erken sunulması, hem de idarenin bütçesinden hiçbir harcama yapmaksızın sağlam bir gelir kaynağına kavuşması imkanları yaratılmış olur. Mesela döner kule yapımını ele alacak olursak, hem böyle modern bir tesise belediye sahip olmakta, hem de belirli bir gelir kaynağına kavuşmaktadır. Ayrıca bütçesinden de herhangi bir harcamada bulunmaması önemli bir olaydır. Yapılacak hizmet sözleşmesinin sağlam esaslara bağlanması şarttır. Bu yapılırsa model iyi neticeler verir. Aksi takdirde bir takım sakıncaları da beraberinde getirmesi mümkündür.

şeklinde görüşünü ifade etmiştir.

7) Sayıştay Uzman Denetçisi Dinçer Gönen konuya ilişkin olarak;

“Yap-İşlet-Devret modeli, idareye avantaj sağlamış olur. Bu yolla idare yapamadığı çok şeyi yaptırma imkanını elde eder. Belediyeye yeni tesisler kazandırılır. Ayrıca belediye bir gelir kaynağına da böylelikle sahip olabilir. Ancak bu modelin sosyal içerikli görevlerle, kamu hayatına müdahaleyi gerektiren görev ve hizmetlerde tatbiki mümkün olmaz. Zira bu tür hizmetlerde kâr gayesi güdülmez, halka hizmet asildir. Mesela belediye bu yolla hastane yaptıramaz, ancak ticari mahiyet taşıyan otel, motel, lokanta, döner kule, çarşı, vb. alanlarda bu modeli tatbik etmesi mümkündür.

Yap-İşlet-Devret modelinin belediyede ve il özel idarelerinde tatbikinde, 2886 sayılı Kanun hükümlerinin tatbiki gerekir. Kapalı teklif usulü esas olmakla beraber, işin niteliğine ve parasal miktarına göre

diğer ihale usullerini uygulamada idare serbesttir. Kanunda ille de yap-işlet-devret ibaresi ile düzenlenmiş bir ihale şeklinin yer alması gerekmez. Esasında sorun finansman meselesidir. Yeterli yatırım imkanına sahip olmayan idare zorunlu olarak bu yola başvurmaktadır. Zira işin bu modelle yapılması yönünden ihale yasasında herhangi bir sıkıntı bulunmamaktadır.

Gayrimenkulün mülkiyet durumunun belediyenin kendi parası ile yaptırmış olduğu mülklerde hiçbir farkı yoktur, mülk belediyenin, ancak bunu belli bir süre işletmek hakkı tesisi yapan şirkettir. Belediyenin kiraya verilen mülklerinden farklı bir yanı bulunmamaktadır.

Denetim konusuna gelince; İhale safhasının yani işin İhale Kanunu hükümlerine uygun ihale edilip edilmediği hususu ile işin yapılması safhasında projeye ve şartname hükümlerine uygun yapılıp yapılmadığı hususlarının her zaman denetimi mümkündür. İşletme safhasında da şartname ve sözleşmelerdeki hükümler çerçevesinde şirketin faaliyetlerinin denetlenmesi imkan dahilindedir. Şayet belediye işletme kârından belli bir pay alıyorsa, bu takdirde işletmenin gelir ve gider durumu da tetkike tabi tutulabilir. Belediye ve il özel idarelerinin belirtilen hususlarda her zaman denetim hakları vardır. Müfettişlerinde ilgili oldukları konular itibarıyla belediyenin hakları ve belediye tarafından yerine getirilmesi gereken yükümlülükler dikkate alınarak denetim yapmaları mümkündür."

şeklinde görüşünü ifade etmiştir.

8) D.P.T. Yabancı Sermaye B.Ş.K.lığı Proje Değerlendirme Dairesi Uzmanlarından Afif Demirkıran konuya ilişkin olarak;

"Yap-İşlet-Devret modeli üzerindeki çalışmalarımız devam etmektedir. Bu modelle yüksek finansman ve ileri teknoloji gerektiren projelerin devlet bütçesinde bir harcamada bulunmaksızın özel sektöre yaptırılması amaçlanmaktadır. Elimizde çeşitli projeler vardır. Özellikle enerji sektöründe yoğun çalışmalar sürdürülmektedir. Ülkenin elektrik enerjisinin karşılanabilmesi amacıyla, yeni üretim tesislerinin devreye sokulması, uzun vadeli yatırım programları çerçevesinde, yeni projelerin geliştirilmesine yönelik olarak yap-işlet-devret sistemi çerçevesinde teşebbüs ve müzakerelerde bulunmak ve nihayi kararlar almak üzere, ekonomik işler yüksek koordinasyon kurulunun 28.10.1985 gün ve 85/28 sayılı kararı ile teknik düzeyde müzakerelerde bulunacak ve enerji ve tabii kaynaklar bakanlığı müsteşarının başkanlığında bir alt komisyon ile nihayi kararı verecek bir üst komisyon oluşturulmuştur. Bu

komisyonların enerji sektörü ile ilgili çalışmaları devam etmektedir. Ayrıca yap-işlet-devret modeli ile ilgili bir düzenlemede 5 yıllık kalkınma planının 1988 yılına ait uygulama programının tedbirler kısmının

3. maddesinde yer almıştır. Buradaki düzenleme enerji sektörüne yöneliktir. Yap-İşlet Devret modeline ilişkin olarak herhangi bir yasal düzenleme yoktur. Ancak ileride olabilir.

Yap-İşlet Devret modelinde önce bir şirketin kurulması gerekecek tir. Bu şirkete yabancı firmalarında katılması mümkündür. Kurum da bu şirkete % 30 oranında katılabilir. Bu şirket projenin mühendislik hizmetlerini, inşaat, finansman ve işletmeciliğini deruhte edecek, ayrıca projenin en az % 20'sini özkaynaktan karşılayacak, % 80'ini kredi olarak temin edebilecektir. Bu kredi yerli veya yabancı kaynaklardan sağlanmış olabilir. Alınan kredilerin ödeme yükümlülüğü tamamıyla şirkete aittir. Bu konuda devletin herhangi bir garanti vermesi söz konusu değildir. Proje sabit fiatlarla verilecek ve projenin tamamlanmasının yükümlülüğü de şirketin olacaktır. Kurumun sorumluluğu, şayet iştirak etmişse, iştiraki oranında sınırlı bulunacaktır. Dönem sonunda tesis kuruma teslim edilecektir. Ancak kurum isterse ve şirketle anlaşabilirse, projenin işletmesini tekrar aynı şirkete verebilir.

Devlet Planlama Teşkilatının mahalli idarelerin yatırımları ile ilgili olarak herhangi bir görevi ve kısıtlaması yoktur. Mevcut şartlarda D.P.T. mahalli idareleri bağlayıcı bir rol oynamamaktadır."

şeklinde görüşünü ifade etmiştir.

9) Ankara Büyükşehir Belediyesi Fen İşleri Daire Başkanı Hamdi Kara taş konuya ilişkin olarak;

"Yap-İşlet-Devret güncel bir konudur. 2886 sayılı Kanunun 35. maddesinde ihale şekilleri düzenlenmiştir. Bu modeli, belirtilen bu ihale şekilleri içine sokmak zordur. 2886 sayılı kanunun 89. maddesi özelliği olan işler için bir dayanak teşkil edebilir ve bu maddeye dayanarak bu modelin tatbiki cihetine gidilebilir. Açıkça belirtmek gerekirse, bu konuda yasal bir düzenlemeye ihtiyaç vardır. Ancak bu takdirde bu modelin tereddütsüz ve iyi bir şekilde tatbiki mümkün olur. Bu modelin iyi etüd edilmesi gerekir. Bence bu modelin kamu yetkisinin kullanımını gerektiren ve toplum hayatına müdahale teşkil eden görev ve hizmetlere tatbik edilmesi mümkün değildir. Daha ziyade ticari nitelik taşıyan, kamu kudretinin kullanımını gerektirmeyen alanlarda tatbiki gerekir. Belirtilen alanlarda tatbiki halinde iyi neticeler verildiği kanaatindeyim.

Yap-İşlet-Devret modeli iyi uygulanırsa, iyi neticeler verir. Zira bu model olmasaydı bizim bu döner kule işine girmemiz mümkün olamazdı. Çünkü belediyenin yol, su, alt ve üst geçitler gibi çok sayıda öncelikli görev ve hizmetleri vardır. Bu hizmetler nedeni ile bu işe zaten kısıtlı imkanları ile belediyenin herhangi bir ödenek ayırması mümkün değildir. Bu modelin tatbiki para sıkıntısını ortadan kaldırdı ve yatırım yapılmasına olanak sağladı. Bu modelin tatbikatından iyi neticeler alınması, ancak bazı hususlara dikkat edilmesi ile mümkün olur. Bunların başlıcaları şunlardır. Bu modelle getirilen teknoloji ileri düzeyde ve ekonomik yönden en iyi tasarrufu sağlayıcı olmalıdır. Ayrıca işin ihalesine çok sayıda şirketin katılımı sağlanmalıdır. Katılan bu şirketlerin içinden de işin durumuna göre deneyimli olanı ve en iyisi tercih edilmelidir. Diğer yandan fizibilite raporlarının, şartname ve sözleşmelerin de titizlikle hazırlanmış olması asildir."

şeklinde görüşünü ifade etmiştir.

DEĞERLENDİRME

Günümüzde bazı devlet yatırımlarının yapımı ve gerçekleştirilmesinde, kısaca (Yap-İşlet-Devret) olarak tanımlanan yeni bir yapım modelinin uygulanmakta olduğu, mahalli idare birimlerinden İl Özel İdareleri ile bilhassa belediyelerin de bu yapım modelini benimsedikleri ve uygulamaya koydukları gözlenmektedir.

(1985-1989) yıllarını kapsayan 5. beş yıllık kalkınma planına bağlı olarak uygulamaya konulan 1988 yılı programında, (Yabancı Sermaye) bölümünün, 63. sayfasında yer alan tedbirler kısmının 3. maddesindeki; "Finansman gereği yüksek ve ileri teknoloji gerektiren kamu yatırımlarının, (Yap-İşlet-Devret) modeli çerçevesinde yabancı sermayeye açılması teşvik edilecektir." ilkesine yer verilmiş, ilk defa 1988 yılı programında bu model (Yap-İşlet-Devret) olarak yer almıştır. 1987 yılı programında ise bu modelden bahsedilmemiştir.

1988 yılı programında yer alan bu yapım modelinin geliştirilmesi ve izlenmesi ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bağlı Yabancı Sermaye Daire Başkanlığı ilgilenmektedir.

Mali portresi büyük, yabancı sermayenin katılımı ve dış kaynağı gerektiren, gelişmiş teknolojinin uygulanmasına ihtiyaç gösteren devlet yatırımlarında, (Yap-İşlet-Devret) modelinin uygulanması teşvik edilmekte, bu ilke tedbirler çerçevesinde Devlet Planlama Teşkilatı; ithal kömüre dayalı termik santraller, hidrolik santraller, İstanbul Hava Li-

manı ve bitişinde Dünya Ticaret Merkezi, 3. Boğaz Köprüsü ve Ankara metrosu ile ilgili projelerde, (Yap-İşlet-Devret) yapım modeli uygulamalarını izlemektedir.

Devlet sektöründe, (Yap-İşlet-Devret) modelinin ilk uygulandığı sektör, enerji sektörüdür. Enerji sektörü için, Yüksek Planlama Kurulunun 85/28 sayılı kararı uyarınca, enerji potansiyelinin geliştirilmesi ve enerji yatırımlarının (Yap-İşlet-Devret) modeli ile yapılacağı öngörölmüş, bu konuda Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanının başkanlığında, Bakanlık Müsteşarı, Hazine ve Dış Ticaret ile D.P.T. Müsteşarının katılımıyla bir üst komite, ayrıca Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Müsteşarının başkanlığında Hazine ve Dış Ticaret ile D.P.T. Müsteşarlığı temsilcilerinden oluşan bir alt komite teşkil olunmuştur.

Yeni ve ilerlemiş bir teknolojiyi ve iyi bir yönetimi gerektiren bazı altyapı projelerini gerçekleştirmek, ama bunu bütçe harcamaları dışında bırakıp, makro dengeler üzerinde kurmak üzere, özel sektöre (Yap-İşlet-Devret) modeli çerçevesinde bazı projeler sunulmuştur. Bazı hidrolik barajlar, güç (enerji) merkezleri, havaalanları, alış - veriş merkezleri, serbest ticaret bölgeleri, metrolar, demiryolları, liman projeleri, bu yapım modelinin uygulanabileceği proje alanlarıdır.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca, (Yap-İşlet-Devret) modeli ile ilgili olarak bazı prensipler tespit edilmiş ve geliştirilmiştir.

Bu prensipleri ana hatları ile kısaca özetlemek gerekirse;

1) Önce projeyi ve yatırımı bu yapım metodu ile gerçekleştirecek olanların idare karşısında şirket olarak teşkilatlanması gerekmektedir. Şirket olarak yapılacak organizasyon Türk Ticaret Kanununun öngördüğü şirket modellerinden biri şeklinde olacaktır.

Yatırımın proje tasarımı, mühendislik hizmetleri, sermaye, iş makinaları parkı gibi imkanları ellerinde bulunduranlar ve yatırımı (Yap- İşlet-Devret) modeli ile gerçekleştirmeye istekli olanlar, idare karşısında şirket olarak teşkilatlanarak muhatap olacaklardır. Şirket yapım safhasında her türlü riski üstlenecektir.

2) Borç-hak oranı 80/20'den az olmayacaktır. Daha açık bir ifade ile, yatırımın mali portresinin % 20'si müteahhit firma şirketin öz kaynakları ile karşılanmış, % 80'nin ise yabancı sermaye veya iç ve dış kredi ile finanse edilmiş olmalıdır.

3) Devlet veya idare, eğer isterse, (Yap-İşlet-Devret) modeli ile gerçekleştirilecek projenin yönetilmesi için, şirket sermayesinin % 30'una kadar ortak olabilecektir. Bu durumda, doğabilecek riskin paylaşılma oranı da şirketin sermayesine katılım oranında olacaktır.

4) İdarenin katılımı dışındaki projenin tüm finansmanı, katılımcı şirket tarafından temin edilecektir. Finansman ile ilgili bütün sorumluluk şirkete ait olacaktır.

5) Yatırımcı şirket, (Yap-İşlet-Devlet) modeli ile projeyi, ayarlanmış sabit bir fiyatla bitirmek zorundadır.

Sözleşmeye katılanların projenin tamamlanmaması durumundaki sorumlulukları, diğerleriyle bağlı ve şirket doğrultusunda olacaktır.

6) Devlet katkısı ve idarenin hatası olduğu durumlar dışında, imal giderinin beklenenden fazla olması durumunda, fark şirket tarafından karşılanacaktır.

7) Projenin süresinde tamamlanamaması, ya da inşaat süresince herhangi bir kesintinin olması durumunda, şirket aşağıda belirtilen borç sorumluluk servisi fonlarını kullanacaktır.

a) En az 12 aylık borç servisini karşılayan, şirketin elde ettiği hazır finansman.

b) Tedarikçiler ve kontrata katılanlar tarafından sağlanan teyid/ tesviye zararları.

c) Hazır sigorta geliri.

d) İş boyunca en az 12 aylık borç servisini karşılayan hazır fon.

e) 12 aylık borç servisini karşılayan, hükümetçe yapılan bağımlı borçlar.

8) Şirket tarafından üretilen mal veya hizmetleri hükümet veya idare kararlaştırılmış yıllık miktarlar üzerinden satın alacaktır.

Hazine, satın alıcının ödemelerini, satış sözleşmesi altında garanti edecektir.

9) Mal veya hizmet üzerindeki alım - satım hakları ve durumları, satış anlaşması ile ayarlanacaktır.

10) Projeden üretilen mal veya hizmetlerin tarifi kabul edilen yıllık miktar üzerinden hesaplanacaktır. Kâr hissesi ve tutarı bu şekilde tespit edilecektir.

11) Tarife; kapital girişi, operasyon girişi ve kâr hisselerinden oluşturulacak ve projenin finanse edilmesi bununla mümkün olacaktır.

a) Kapital girişi, şirketin alacaklarının temeli olup, ana borcu sağlayacaktır.

b) Operasyon girişleri, operasyon ve idare masraflarını karşılayacaktır. Bunlar sigorta giderlerini ve koruma rezervini kapsar.

c) Kâr hissesi, şirketin yatırımcıları teşvik hakkının dahili dönüşünü sağlamak için, yeterli hakların dönüşümünü kapsayan ödemeler olacaktır.

12) Borç ödendiğinde ve yatırım idareye teslim, edildiğinde; idare ile şirket arasında karşılıklı anlaşma olursa, şirket bu yatırım için kullandığı teçhizatı, başka bir düzenleme periyodunda kullanabilir.

Devlet Planlama Teşkilatının ilgili uzmanlarınca, bu yapım modelinin prensiplerinin geliştirilmesi çalışmalarının sürdürüldüğü ifade olunmuştur. (Yap-İşlet-Devret) modeli ile gerçekleştirilecek yatırımlardan hangilerinin D.P.T.ca izlenmesi gerektiği konusunda, projenin mali portresi yönünden bir kriter henüz mevcut değildir. Ancak yabancı sermaye ve dış kaynağın yer aldığı büyük finansmanı ve gelişmiş teknolojiyi gerektiren yatırımların bu modelle yapımında, D.P.T.'nin devrede olduğu görülmüştür.

İster bir kamu kurum veya kuruluşu olsun, isterse bir mahalli idare birimi olarak belediye veya İl Özel İdaresi olsun, sahip olduğu veya temin ettiği arsa veya arazi üzerinde, kendi faaliyet alanı içine giren veya görevi gereği bir ihtiyacı karşılayacak, büyük bir projeyi gerçekleştirmek isteyebilir. Ancak bu büyük ve yapımı gelişmiş teknolojiyi gerektiren tesis için yeterli finans kaynaklarına sahip olmayabilir, öz kaynaklar bu projenin tahakkukuna yeterli olmayabilir, yabancı sermaye, ve dış krediye gereksinim duyulabilir. İşte bu takdirde idare, bu projenin gerçekleştirilmesi için yeterli mali güce ve teknolojik imkana sahip kişi ve kuruluşların şirket olarak teşkilatlanarak kendisine muhatap olmalarını, tekliflerini vermelerini ister. Onların bu gücünden beraberinde sağlayacakları dış kaynaktan istifade ederek projenin gerçekleştirilmesini sağlar. Ancak bunun karşılığı olarak ta belirli bir süre ile bu tesisin işletilmesi hakkını tanır. Bu süre sonunda tesis; yaptıran idareye bırakılır.

Yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere; Bu yapım modelinde birbirini izleyen başlıca üç ,ş af ha bulunmaktadır. Birinci safhada, tesis müteahhit şirket, tarafından, bütün finansmanı kendisi tarafından karşılanarak, yapım süresince bütün riskler yüklenilerek, öngörülen sürede yapılmaktadır. İkinci safhada, süre ile şekil ve şartları detaylı olarak düzenlenen sözleşmede tespit olunan esaslar dahilinde, bu tesisin işletilmesi hakkı, bu müteahhit şirkete verilmektedir. Üçüncü safhada ise, tespit olunan süre sonunda, tesisin mülkiyeti yaptıran idareye

devrolunmaktadır. Bu yapım modelinin diğer yapımlardan farkı, yatırım için idarenin başlangıçta, mali imkan tesis etmemesi ve işletme süresinin sonunda ise tesise tamamen kavuşmasıdır.

Uygulanan bu model ile amaçlanan (Yap-İşlet-Devret) modeli ile projenin süresinde, ihale bedeli üzerinden, fiyat artışlarına maruz kalmadan, kendi öz mali kaynağını kullanmadan gerçekleştirilmesi iyi bir işletmecilik anlayışının getirilmesidir.

Buraya kadar yaptığımız açıklamalar ile yap-işlet-devret modelini üst düzeyde devlet tarafından ele almış biçimiyle ifade etmeye çalıştık. Bundan sonraki bölümlerde de bu modelin İl Özel İdareleri ve belediyelerin yapmakla yükümlü oldukları görev ve hizmetlerine tatbik edilmesinin mümkün olup olmadığı, şayet mümkün ise hangi tür görev ve hizmetlerin ve hangi esaslar dahilinde uygulanabileceği hususlarına açıklık kazandırmaya çalışalım.

İdarenin faaliyet alanı Anayasaya uygun olmak koşulu ile kanun koyucunun çıkaracağı yasalarla düzenlenmektedir. Toplum ihtiyaçlarının da gözönünde bulundurulmasıyla, idarelerin bir görevi ve hizmeti üstlenmesi hali, toplum hayatına bir nevi müdahale teşkil eder ve beraberinde devletin mali ve maddi imkânlarının kullanılmasını gerektirir. Bunun için de gerek merkezi idarenin gerekse mahalli idarelerin, genel veya belirli bir hizmetle ilgili olarak kanunla yetkili kılınmış olması gerekir. Diğer bir deyimle idarenin görev ve hizmetlerinin ihdası kanun konusunu oluşturmaktadır.

1982 Anayasasının 127. maddesi ile “Mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” ilkesi getirilmiş ve beş yıllık kalkınma planlarında da belediyelerin gelir kaynaklarının arttırılarak kendilerine yeterli mali yapıya kavuşturulmaları gereğinin savunulmuş olmasına rağmen, ihtiyaçların sağlanan gelir kaynaklarının üzerinde artmış olması nedeniyle, mevcut teknik ve finansman imkanları içersinde, proje değerleri milyarları bulan altyapı tesislerini yapamaz hale gelmişlerdir. Bu durum karşısında belediyelerin yol, park, yeşil alan gibi gelir getirmeyen hatta bakım ve yenileme nedeniyle devamlı giderlere yol açan yatırımlarla, sosyal faydası da gözönünde bulundurularak belirli oranda kâr getiren, en azından kendisini amorti eden su, havagazı gibi alanlara yapılan yatırımlar ve turistik ve ticari mahiyet taşıyan yatırımlar arasında makul bir denge kurmak kaçınılmaz olmuştur. Bunun sonucu olarak ta, hizmet arzı hizmet talebinin altında kalan, para sıkıntısı çeken belediyeler için, çok büyük maliyetlerle gerçekleştirilebilecek hizmetlerin yap-işlet-devret modeli ile yapılması önem taşımak-

tadır. Zira bu model, hem belediyeye parasal yönden önemli bir tasarruf sağlayacak, hem de kendi bütçe imkanları ile gerçekleştiremeyecekleri, ancak günlük hayat için gerekli olan metro, ticaret merkezi, raylı sistem ve boğaz köprüsü gibi bazı önemli yatırımların gerçekleştirilmesini sağlayacaktır.

Belediyelerin, 1580 sayılı Kanunun 15. maddesinde 77 bent halinde sayılan görev ve hizmetlerinden, gelir durumlarına göre yapılması zorunlu tutulanların belirtildiği 16. maddedeki görev ve hizmetlerin, önemli bir kesimini, genelde toplum hayatını düzenleyen ve ona müdahale eden, kontrol, denetim, izin ve ruhsat vermek, menetmek, onamak gibi kamu kudretine dayalı ve kamu yetkisinin kullanımını gerektirir, mahiyetteki görev ve hizmetler teşkil etmektedir. Kanunun, 15. maddesinin 1. fıkrasındaki “umuma açık olan yerlerin temizliğine intizamına bakmak”, 2. fıkrasındaki “Yenilecek içilecek ve umumun sıhhatine müteallik kullanılacak şeylerle, yerlerinin mahsus kanun nizamname veya talimatnamesine tevfikana murakabesi” 16. fıkrasındaki “Tespit edilen toptan ve perakende azami satış fiyatlarına veya kâr hadlerine ve ücret tarifelerine ve alınan kararlar veya yapılan ilanlar hükümlerine riayeti temin ve kontrol etmek”, 20. fıkrasındaki “Hafta Tatili Kanunundan istifade etmek isteyenlere izin vermek”. 51. fıkrasındaki “Belediye Emval ve akaratını idare etmek” gibi görev ve hizmetler belirtilen bu tür görev ve hizmetlerin başlıca örnekleridir. Belediyenin zorunlu görevleri ile ilgili olarak belirttiğimiz bu nitelikteki görev ve hizmetler genel olarak 15. maddenin 1-20, 28, 37, 47, 49, 50 ve 51. fıkralarında yer almıştır. Belediyelere hak olarak verilmiş olup, toplum hayatını düzenleyici ve ona müdahale edici mahiyet taşıyan bu tür görev ve hizmetlere yap-işlet-devret modelinin tatbik edilmesi suretiyle özel şahıs ve şirketler eliyle yürütülmesi mümkün değildir. Zira bu görev ve hizmetlerin özel şahıs ve şirketlere gördürülmesi halinde kendilerine kamu yetkisinin de devri gerekir. Kamu kudretinin kullanımı sonucunu doğuran böyle bir durum birçok sakıncayı da beraberinde getirecektir. En azından kamu otoritesinin zedelenmesi gibi bir sonucun doğmasına sebebiyet verebilecektir. Bu nedenle belirtilen türdeki görev ve hizmetlerde bahse konu modelin uygulanabilmesi yorundan ziyade açık bir kanun hükmüne ihtiyaç göstermektedir. Belediyelerin, genellik, süreklilik ve eşitlik ilkeleri doğrultusunda yapmakla yükümlü oldukları bu görev ve hizmetlerin, Anayasamızın 127 ve 128. maddeleri hükümlerinin de gözönünde bulundurularak memurlar eliyle yürütülmesi asıldır.

Belediyelerin belirtilen bu tür zorunlu görev ve hizmetlerinin dışında kalan diğer zorunlu görev ve hizmetlerini genelde yapım ve işletmecilik yönü ağır basan, toplum hayatına müdahale edici ve düzen-

leyici bir mahiyet taşımayan nitelikteki görev ve hizmetler teşkil etmektedir. 1580 sayılı Kanunun 15. maddesinin 27. fıkrasındaki "İhtiyaca göre umuma mahsus ücretli helalar yaptırmak", 32. fıkrasındaki "... Kanuna ve diğer hususi ahkama tevfikana lağım ve çukurlarını inşaa ve tamir etmek ve ettirmek", 55. fıkrasındaki "... eğlence yerleri tesis etmek ve işletmek" gibi görev ve hizmetler, bu tür görev ve hizmetlerin başlıca örnekleridir. Bu görev ve hizmetlere diğer tür zorunlu görev ve hizmetler için belirtilenin aksine, belediyeler tarafından yapı-ışlet-devret modelinin tatbik edilmesi mümkündür. Zira bu tür görev ve hizmetler genelde toplum hayatına müdahale edici olmayan ve kamu kudretinin kullanımını gerektirmeyen bir mahiyet taşımaktadırlar. Bu nedenle bu görev ve hizmetlerin bahse konu modelle özel şahıs ve şirketlere verilmesinde yasal yönden herhangi bir sakınca bulunmamaktadır.

Konuyu belediyelerin ihtiyari görevleri açısından ele alacak olursak; 1580 sayılı Kanunun 17. maddesinde, aynı Kanunun 15. maddesinin 59-73. bentlerinde sayılan görev ve hizmetlerin belediyeler yönünden yapılmasının ihtiyari olduğu belirtilmiştir. Dikkat edildiğinde, bu görev ve hizmetlerin mahiyeti itibarıyla kamu kudretinin kullanılmasını gerektirir bir durumu içermediği kolaylıkla anlaşılmaktadır. Esasen bu bölümde sayılan görev ve hizmetlerin büyük bir bölümü zaten özel teşebbüsler tarafından fiilen ifa edilmektedir. Nitekim tiyatro, sinema, otel, gazino, nebatat bahçeleri, buz fabrikaları ve benzeri tesisler ve işletmeler bu niteliktekilerin başlıca örneklerini teşkil eder. Bu hizmetlerin belediyelerce ifası, bu yöndeki özel teşebbüs girişimlerinin yetersiz kalması durumunda ve belde halkının anılan ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik bulunmaktadır. Ayrıca belediyenin bu yöndeki girişimi, hizmetin yürütülmesindeki kaliteyi iyileştirme yönünde yararlı olacağı gibi ücretlerde de belirli bir standardın oluşmasını sağlayacaktır. Bu nedenle ihtiyari olarak belirtilen görev ve hizmetlerden, kamu kudretinin kullanılmasını gerektirir, düzenleyici ve ruhsata bağlayıcı nitelik arzeden, tesisleri sağlık ve teknik bakımlardan murakabe etmeyi düzenleyen 61. ve yine iş kalemleri ve idarehaneleri tesis ve idare edeceklere ruhsat vermeyi düzenleyen 73. fıkralardaki görev ve hizmetlerin haricindeki ihtiyari mahiyetteki görev ve hizmetlerin, kamu kudretinin kullanılmasını ve toplum hayatına müdahaleyi gerektirmemesi ve belediyeye tekel olarak verilmemiş bulunması nedeniyle, belediyeler tarafından özel şahıs ve şirketlere gördürülmesi mümkün olup ayrıca bu görev ve hizmetlere yönelik olarak bahse konu yapı-ışlet-devret modelinin tatbiki cihetine de gidilebilir. 1580 sayılı Kanunun 19. maddesinin I. bendindeki belediyelerin belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını giderici mahiyette her türlü teşebbüste bulunabilecekleri yo-

lundaki hüküm ile aynı maddenin 6. fıkrasındaki, belediyeye ait hizmetlerin ifasında hükmü şahsiyet sıfatıyla belediyelerin, belediye sınırları haricinde ve dahilinde menkul ve gayrimenkul malları tasarrufa, bey ve şiraya, icar ve isticara, ikraz ve istikraza, teberruatın kabulüne, emsali nutuk ve taahhüdatı medeniyeyi ifaya, davaya sulh ve ibraya ehil oldukları yolundaki hükümler de belediyelerin bahse konu modeli uygulamalarına önemli bir zemin hazırlamaktadır.

Yap-İşlet Devret modelinin uygulanması hususunu büyükşehir belediyeleri yönünden de ele alacak olursak; Büyükşehir belediyelerinin yönetimini düzenleyen 3030 sayılı Kanunun 1. maddesi ile büyükşehir belediyeleri yönetiminin hukuki statüsünün amacının, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesinin sağlanması olduğu ifade edildikten sonra, 6. maddesinin (A) fıkrası ile büyükşehir belediyesinin görevleri birer birer sayılmış ve aynı maddenin (B) fıkrası ile de "(A) fıkrası dışında kalan ve yürürlükteki mevzuatla belediyelere verilen bütün görevler ilçe belediyelerince yürütülür." denilmek suretiyle büyükşehir bünyesindeki ilçe belediyelerinin görevlerinin belirtilmesi cihetine gidilmiştir. Büyükşehir ve bağlı ilçe belediyelerinin görevlerinin bu şekilde belirtilmesini müteakiben, aynı kanunun 7. maddesinde büyükşehir belediyelerinin, 6. maddenin (A) bendinde sayılan hizmetleri, mali ve teknik imkânları ile ve hizmet alanını dikkate alarak, bu hizmetlerden istifade edecek ilçe belediyeleri arasında dengeli olarak yürütmek zorunda oldukları, 8. maddesinde, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin, görevli oldukları konularda 1580 sayılı Belediye Kanununun ve diğer ilgili mevzuat hükümlerinin belediyelere tanıdığı hak, yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahip oldukları ve 21. maddesinde de 1580 sayılı Belediye Kanunu ile diğer ilgili mevzuatın, bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı hususlarına açıklıkla yer verilmiştir.

Buraya kadar yapılan açıklamalardan anlaşılabacağı üzere, esasında 3030 sayılı kanunun bu belediyelerin görev ve hizmetlerinin ifa ediliş biçimi yönünden 1580 sayılı Kanundan farklı bir düzenleme getirmemiştir. Bu nedenle daha önceki bölümlerde diğer il ve ilçe belediyeleri için yap-işlet-devret modelinin tatbiki açısından belirtmiş olduğumuz hususlar, büyükşehir belediyesi bünyesinde yer alan ilçe belediyeleri içinde aynen geçerliliğini muhafaza etmektedir. Yalnız hemen belirtilmesi gerekir ki büyükşehir bünyesindeki ilçe belediyelerinin diğer belediyelere nazaran farklı bir avantajı; 3030 sayılı Kanunun 7. maddesinin 2. fıkrasına dayanarak, kendilerine ait görevlerden bir veya bir kaçının mali külfeti kendilerince karşılanmak ve talepte bulunmak kay-

dıyla ve büyükşehir belediye meclisince de uygun görülmesi halinde büyükşehir belediyesince ortaklaşa yapabilme veya tamamını büyükşehir belediyesine yaptırabilme imkanına sahip olmalarıdır. Yine aynı maddenin son fıkrasındaki, mali durumu yetersiz ilçe belediyelerine büyükşehir belediyesince mali yönden yardımda bulunulabileceği hususu da dikkate alınırsa, bu belediyelerin büyükşehir belediyesinden gerekli maddi yardımı da almak suretiyle, bahsedilen Kanun hükmüne istinaden bir takım hizmetlerini büyük şehir belediyesine yaptırmaları mümkündür. Ancak bu belediyelerin belirtilen imkana sahip olmaları, onların yap-işlet-devret modelini tatbik etmelerine herhangi bir engel teşkil etmez. Bu belediyelerin de diğer il ve ilçe belediyeleri gibi, kamu kudretine dayalı, toplum hayatını düzenleyen ve müdahaleci görev ve hizmetlerinin dışında kalan ve genelde turistik, ekonomik ve ticari bir mahiyet taşıyan görev ve hizmetlerin görülmesinde bahse konu yap-işlet-devret modelini tatbik etmeleri mümkündür.

Büyükşehir belediyesi bünyesindeki ilçe belediyeleri yönünden konuyu açıklığa kavuşturmuş olduk. Şimdi de büyükşehir belediyesinin kendisi yönünden yap-işlet-devret modelinin uygulanma durumunu ele alalım; 3030 sayılı Kanunun 6. maddesinin (A) fıkrasında büyükşehir belediyesinin görevlerinin birer birer sayılması cihetine gidilmiş, bunun dışında diğer belediyelerde olduğu gibi yapılması zorunlu veya ihtiyari olan görevler şeklinde bir ayırım yapılmamıştır. Aynı Kanunun büyükşehir belediyesine, görevleri ilçe belediyeleri arasında dengeli olarak yürütme zorunluluğunu yükleyen 7. ve büyükşehir belediyesinin 1580 sayılı Kanunun ve diğer kanunların belediyelere tanıdığı hak, yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahip olduğunu belirten 8. maddeleri dikkate alınarak, büyükşehir belediyesine verilen görevler tatbik edildiğinde, bu görev ve hizmetlerin bir bölümünü yapım ve işletmeciliğe yönelik görev ve hizmetlerin oluşturduğu görülür, (d) bendindeki; yolcu ve yük terminalleri, katlı otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettmek, (f) bendindeki; spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettmek, (g) bendindeki; su kanalizasyon, her nevi gaz, merkezi ısıtma ve toplu taşıma hizmetlerini yürütmek amacı ile gerekli tesisler kurmak, kurdurmak ve işletmek veya işlettmek, (j) bendindeki çöplerin ve sanayi atıklarının değerlendirilmesi ve imhası için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek ve (O) bendindeki; büyükşehir çapında ortak finansman ve yatırımı gerektiren hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak, gibi görev ve hizmetler bu tür görev ve hizmetlerin başlıcalarını teşkil eder. Yine Kanunun aynı maddesinde sayılan hizmetlerin diğer önemli bir bölümünü de düzenleyici yasaklayıcı ve denetime yönelik görev ve hizmetler teşkil et-

miştir. (a) bendindeki; büyükşehir yatırım plan ve programlarını yapmak, (b) bendindeki; ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek, (c) bendindeki kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlenmesinin gerektirdiği işleri yürütmek, (h) bendindeki; yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek, (k) bendindeki; meydan, bulvar, cadde, anayol ve sokak isimleri ile bunlara numara verilmesi işlerini düzenlemek, (n) bendindeki; zabıta ve diğer belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak ve (p) bendindeki; ruhsat verme işlemlerini yürütmek, gibi görev ve hizmetler de bunların başlıcalarını teşkil etmektedir. Bu son bölümde belirtilen düzenleyici, yasaklayıcı ve ruhsata bağlayıcı mahiyetteki, yani kamu kudretinin kullanımını ve toplum hayatına müdahaleyi gerektiren görev ve hizmetlere yap-işlet-devret modelinin tatbiki mümkün değildir. Zira bu tür görev ve hizmetlerin işletilmesinin özel şahıs ve şirketlere verilmesi aynı zamanda kendilerine işletme süresince kamu kudretinin de devredilmesini icapettirir. Bu da faydadan ziyade birçok sakıncaları beraberinde getirir. Ayrıca Anayasamızın 127 ve 128. maddeleri hükümleri çerçevesinde idareler, kendilerine kanunla verilen, genellik, süreklilik ve eşitlik ilkelerine göre yapmakla yükümlü oldukları görevlerin yürütülmesine yönelik hizmetlerini kanunda öngörülen istisnalar dışında bizzat istihdam ettikleri memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütmek durumundadırlar. Bu nedenle son bölümde belirtilen bu hizmetleri her ne ad altında olursa olsun özel kişi veya kuruluşlara gördürülmesi mümkün değildir. Belirtilen bu görev ve hizmetlerin dışında yer alan ve ilgili bentlerde büyükşehir belediyesine verilen görevler olarak belirtilirken, "yapmak veya yaptırmak, kurmak veya kurdurmak, işletmek veya işlettirmek" şekli ile yazılan ifade tarzı kullanılan ve toplum hayatına müdahale edici ve yasaklayıcı mahiyet taşımayan, özellikle yapım ve işletmeciliğe yönelik görev ve hizmetlerin ise, özel kişi ve şirketlere yap-işlet-devret modeli ile işletilmelerinin verilmesi mümkündür. Bu anlayışı kanun maddesinin bu görev ve hizmetlere ilişkin bentlerinde kullanılan ifade tarzı da güçlendirir mahiyettedir. Zaten bu tür hizmetlerin yap-işlet-devret modeli ile yapılmasını engelleyici bir hükümde bulunmamaktadır. Ayrıca 3030 sayılı Kanunun 6. maddesinin (o) bendinde büyükşehir belediyelerinin görevleri ile ilgili olarak yer alan, büyükşehir çapında ortak finansman ve yatırımı gerektiren hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak yolundaki hüküm de bu düşüncüyü destekler niteliktedir.

Kanunun idareye tevdi ettiği kamu görev ve hizmetlerinin kural olarak bizzat idarenin kendisi tarafından yapılarak ifa edilmesi asıl ol-

makla beraber, bu zorunluluğun dışında idarenin bazı görev ve hizmetlerini imtiyaza vermek suretiyle özel teşebbüslere gördürmesi veya ruhsat vermek suretiyle devretmesi de mümkündür. 1580 sayılı Kanunun 15. maddesinde belediyelerin kanun ve tüzüklerle belirlenen hukukunun ve buna karşılık beldenin ve belde halkının sağlık, selamet ve refahın teinin ve intizamın bozulmaktan korunması maksadıyla yapacağı görevlerinin bulunduğu belirtilmiş ve aynı maddede 77 bend halinde bu görevler sayılmış olup, 16. maddesiyle 15. maddenin 1-39, 41, 44, 47-52, 57, 74 ve 76 fıkralarında belirtilen görevler gelirlerine göre belediyeler için yapılması zorunlu kılınmış, 17. maddesiyle de 15. maddenin 59-73. fıkralarında sayılan görevlerin belediyeler tarafından yapılmasının ihtiyari olduğu belirtilmiştir. Ayrıca aynı Kanunun 19. maddesinde de belediyelerin hak, yetki ve imtiyazları sayılmış ve bir kısım görev ve hizmetlerdeki belediyelere tekel yetkileri, imtiyaza verme veya ruhsata bağlayarak özel şahıs ve şirketlere devretme olanağı tanınmıştır. Belediyelerin su, havagazı ve tramvay tesisatı kurmak ve işletmek; göl, nehir, körfez ve civar sahil vapurları nakliyatını üstlenip ifa etmek hak ve yetkilerini süresi kırk yılı geçmemek ve Devletçe konulan koşullara uygun olmak üzere imtiyaza vermek suretiyle devredebilecekleri hususunu düzenleyen 1580 sayılı Kanunun 19. maddesinin 4. fıkrasının (A) bendi hükmü, yine belediye hudutları dahilinde muayyen mntıklar arasında yolcu nakil vasıtası olarak otobüs, minibüs, otokar, tünel, trolley, fûniküler işletmek ve mezbahalarda kesilen etlerin - Belediye Meclisince tayin ve Dahiliye Vekaletince tasdik edilecek ücret mukabilinde - satış yerlerine nakledilmesi işlerinin, belediyelerin de iştirak edecekleri şirketler vasıtasıyla yapılması ve işletilmesi veya icara verilmesi veyahut imtiyazın devrinin, Bakanlar Kurulu kararına bağlı olduğunu ve belediyelerin isterlerse tekel oluşturmamak suretiyle bunların işletilmesini Bakanlar Kurulunca belirlenecek esaslar dahilinde imtiyaza verebilecekleri veya ruhsat düzenleyebilecekleri hususu ile umuma ait suların ihtiyaçtan fazlasının özel üretimde kullanılması ve beldenin belirli yerleri arasında yük başına ücret alan ulaşım vasıtalarının işletilmesi için tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat verebilecekleri hususunu düzenleyen aynı Kanunun 5. fıkrası ve 1580 sayılı Kanunun 19. maddesinin, belediyelerin müktesep haklara hâle gelmemek üzere belediye sınırları içinde teşhithane tesisatı, çöpleri, paçavra ve kemikleri toplama teşkilatını idare etmek ve ettirmek yetkisinin bulunduğunu belirten 4/B fıkrasında belirtilen hususlar, imtiyaza vermeye ve ruhsata bağlayarak veya doğrudan doğruya kişi veya kuruluşlara devretmeye ilişkin olarak yapılmış yasal düzenlemelere örnektir.

Belediyeler, belirtilen bu hizmetleri Kanunun ilgili maddelerindeki esaslara uyulmak ve öngörülen şartları dikkate almak suretiyle imtiyaza vermek veya ruhsata bağlamak suretiyle özel kişi veya kuruluşlara vermek ve hizmetlerin bunlar tarafından yürütülmesini sağlamak hakkına sahiptirler. Ayrıca belediyeler, 1580 sayılı Kanunun 19. maddesinin 4/A ve 5. fıkralarında belirtilen hizmetlere, şayet Bakanlar Kurulunca şartlarının tespit edilmesi halinde, rahatlıkla yap-işlet-devret modelini tatbik edebilirler. Yani 1930'lu yılların imtiyaza verilmesine ilişkin düzenleme, bahse konu hizmetlerle ilgili olarak kolaylıkla yap-işlet-devret modeline dönüştürülebilir. Yine aynı maddenin 4/B bendinde belediyelere verilmiş olan, teşdithane tesisatı ve çöpleri, paçavra ve kemikleri toplama teşkilatı kurulması ve işletilmesine ilişkin hizmetlere de, belediyelerce uygun görülmesi halinde, doğrudan doğruya yap-işlet- devret modelinin uygulanması ve bu hizmetlerin özel şahıs ve şirketlere gördürülmesi mümkündür. Kanun metnindeki ifade tarzı da belediyelere bu konuda bir hareket serbestisi sağlar mahiyettedir.

Yeri gelmişken, yer yer konumuzda bahsi geçen imtiyaz müessesesine de kısaca değinmekte yarar var; İmtiyaza verme işlemleri 10 Haziran 1326 tarihli Menafi Umumiyye Mütcellik İmtiyazatı Hakkında Kanun tarafından düzenlenmiştir. 13 maddeden müteşekkil bu Kanuna bilahare 2.7.1932 tarih ve 2025 sayılı Kanunla vergi ve harçlara ilişkin olarak iki madde eklenmiş olup yine aynı Kanunla 3. ve 6. maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. Kanunla getirilen esaslara kısaca değinecek olursak; Kanunun 1. maddesinde; Devletçe mali taahhüde bulunmayı içermeyen, umuma ait mülk ve emlakın tahsisini öngörmeyen, birinci derecede bütçeye dahil bir umumi hizmete taalluk etmeyen, bu kanunda belirtilen muafiyetin dışında herhangi bir muafiyet kapsamayan, belediyelerin teşkilatına ilişkin olarak çıkarılacak kanun ile hükümetin mahalli dairelerinin salahiyetinde bulunmayacak olan, umumun menfaatine yönelik imalatın imtiyazının doğrudan doğruya Bakanlar Kurulunca verileceği, 2. maddesinde; İmtiyaza verilen imalata yönelik olarak kurulacak tesisler için gerekli gayrimenkullerin, imtiyaz sahibi ile malik arasında herhangi bir ihtilaf olmaması halinde İstimlak Kanununa göre istimlak edilerek alınacağı ve gayrimenkullerin bedeli ile her türlü masrafların imtiyaz sahibi tarafından karşılanacağı, tesis için gerekli arazinin gerektiğinde imtiyaz sahibine imtiyaz müddetinin sonuna kadar istifade etmesi için ücretsiz olarak terk olunabileceği, yine hükümetçe uygun görülmesi halinde geçici olarak işgal edilmesi gerekli yerlerle taş ocaklarının da ücretsiz imtiyaz sahibine tahsis edilebileceği, imtiyaz müddetinin sonunda işletmede kullanılan menkul eşyalar ile alet ve levazımın satın alınabileceği hususunun mukaveleye konula-

bileceği, imtiyaz mukavelesindeki muayyen müddetin hitamında, hükümetin işletmeye iştirak hakkının bulunduğu hususunun muhafaza edileceği, imalata ait eşya ve alet edevatın satın almaya esas bedelinin, hesap ve defterlerinin tetkiki suretiyle bilirkişi tarafından veya hükümetçe uygun görülecek diğer usullerle takdir ve tayin edileceği, 5. maddesinde; imtiyazın son 15 senesi içersinde, ilgili Bakanlığın ruhsatıyla imtiyaz süresi ile bağlantılı olarak yeni baştan veya tesise ilave şeklinde yapılacak imalatın masraflarına denk bir meblağın, her yıl için bedelinden 1/15 oranında indirim yapılarak hükümetçe imtiyaz sahibine tazminat olarak ödeneceği hususunun lüzum görülürse mukavelede belirtilmesinin sağlanabileceği, imtiyazın mukavelede ve şartnamelerde belirtilen müddetin sonunda Osmanlı Anonim Şirketlerine devrolunacağı, 8. maddesinde; İmtiyaza verilen işte çalışacak olan idareci ve teknik eleman ile usta ve ustabaşlarının ne kadarının yabancı uyruklu olacağı hususlarının belirleneceği ve kayıtlanacağı 10. maddesinde; İl ve diğer belediyelerin, imtiyaz konusu olan işleri ile ilgili muamelelerinin teşkilatlarına ilişkin Kanun çıkıncaya kadar merkezi hükümetçe yürütüleceği, 12. maddesinde; İmtiyazları düzenliyen bu kanun hükümlerinin özel kanun hükümlerine tabi olan madenler ile taşocakları hakkında ve ticarete, ziraate ve sarraflığa ilişkin işlere ait olarak verilecek imtiyazlara şamil olmayacağı, yolundaki hükümler yer almıştır.

Dünyada imtiyaz müessesesi çok eskilere dayanır. Örneğin Fransa'da imtiyaz müessesesinin feodal devre kadar uzanan bir geçmişi vardır. Daha ziyade bayındırlık hizmetleri ile ilgili (yol, köprü gibi) alanlarda geniş uygulanma olanağı bulmuştur. Biz de ise bu uygulama daha ziyade 19. yüzyılda ve Osmanlı İmparatorluğu zamanında başlamıştır. Avrupada sermaye birikiminin bulunduğu, kapitalizmin, en güçlü dönemini yaşadığı zamanlarda, Osmanlı İmparatorluğunun hâzinesi boşalmış, borçlarını ödeyememekte ve savaş masraflarını karşılayamamaktadır. İşte böyle bir zamanda başta Fransa, Almanya, İngiltere, Belçika ve Amerika Birleşik Devletleri olmak üzere birçok yabancı ülkemize özellikle demiryolu, bankacılık, madenler, liman ve tersane hizmetleri alanlarına yatırım yapmaya başlamışlar ve böylelikle kamu hizmetlerinin ifa şekli olarak ortaya çıkan imtiyaz usulü de ülkemizde geniş uygulama alanı bulmuştur. 1888-1899 yılları arasında İstanbul, Selanik, İzmir, Beyrut, Derince ve Haydarpaşa Limanlarının, 1868 yılında İstanbul Tramvay ve Tünel tesis ve işletmesinin, 1892 yılında İzmir su tesis ve işletmesinin, 1909 yılında İzmir Elektrik tesis ve işletmesinin imtiyaza verilmiş olması ülkemizdeki bu uygulamanın başlıca örneklerini teşkil eder. Bu imtiyazlar Cumhuriyetin kuruluşundan sonra bir yandan imtiyaza konu olan hizmetlerin Devletçe görülmeye başlanması,

diğer yandan da yabancı girişimcilerin sömürülerine son verilmesi gerektiği yolunda gelişen düşünce akımları nedeni ile kamu hizmetlerine yönelik olanlar itibariyle kısa süre içerisinde tasfiye edilmiştir.

İmtiyaz müessesesi ile yap-işlet-devret modelinin daha iyi anlaşılabilmesi ve ikisinin birbirine karıştırılmaması için, aralarındaki farklılıkların ana hatları ile ortaya konulması gerekir. Ancak hemen belir-telim ki, imtiyaza verme işlemleri için yasal düzenlemelerin yapılmış olmasına karşılık, yap-işlet-devret modeli için henüz herhangi bir yasal düzenlemenin yapılmamış olması, bu mukayese yapma olanağını önemli ölçüde sınırlamaktadır. Yap-İşlet-Devret modeli ile ilgili olarak Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yapılan çalışmalar ve bazı belediyelerdeki mevcut uygulamalar dikkate alındığında, ikisi arasındaki farklılıkları şu şekilde sıralamak mümkündür.

1 — Yap-İşlet-Devret modelinin, ilgili kuramların yetkili organlarının alacağı karar ile uygulanmasının mümkün olmasına karşılık, imtiyaz müessesesinin herhangi bir hizmete uygulanması için mutlaka Bakanlar Kurulundan karar alınması gerekir.

2 — Yap-İşlet-Devret modelinde, şirket tarafından yapılan testsin mülkiyeti ilgili idareye ait olmasına karşılık, imtiyaz müessesinde, imtiyaza verilen hizmete ait her türlü alet edevat imtiyaz sahibine aittir.

3 — Yap-İşlet Devret modelinde, şirketin işletmesine verilen tesisin işletilme süresinin üst sınırı, yapılan tesisin ve uygulanan projenin mali portresi dikkate alınarak tesbit edildiği halde, imtiyaz müessesinde genelde imtiyaza verme süresi ile imtiyaza verilen hizmet arasında mali portresi dikkate alınarak tespit edildiği halde, imtiyaz müessesin- hizmetin gereği olarak kurulacak tesislerin mali portresi belirlememektedir. Zira imtiyazda tesisten ziyade ön planda olan işletmedir, hizmetin kendisidir.

4 — Yap-İşlet-Devret modelinde, hizmetin gereği olarak kurulacak tesisler için lüzumlu olan arsa ve arazilerin ilgili kuramca temin edilerek şirkete verilmesi ve mülkiyetinin de kuruma ait olmasına karşılık, imtiyaz müessesinde, imtiyaz sahibi kendisine gerekli olan ve şahısların mülkiyetinde bulunan arsa ve arazileri, bedellerini ödemek suretiyle almak durumundadırlar.

5 — Yap-İşlet-Devret modelinin, ilgili kurumun tabi olduğu ihale usulüne, özellikle 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa bağlı olarak hizmetlere tatbik edilebilmesine karşılık, imtiyaza verme işlemi, Bakanlar Kurulunca belirlenecek esaslar doğrultusunda ilgili hizmetlere uygulanabilmektedir.

6 — Yap-İşlet-Devret modelinde, şirket tarafından yapılan tesislerin, işletme süresinin hitamında, hiçbir bedel ödenmeksizin ilgili kuruma devredilmekte olmasına karşılık, imtiyaz müessesesinde, imtiyaz sahibi tarafından imtiyaza verilen hizmete ilişkin olarak kurulan tesisler, ancak kamulaştırılması veya imtiyaz süresinin hitamında satın alınmasıyla devletin mülkiyetine geçebilmektedir.

7 — Yap-İşlet-Devret modeli ile yapılan tesislerde çalışacak yabancı personelin kısıtlanması yönünde bir zorunluluk bulunmazken, imtiyaza verilen işlerde, çalışacak memur ve işçilerin, yabancı uyruklular açısından tayin ve tahdit edilmesi zorunludur.

Yap-İşlet-Devret modeli ile imtiyaz müessesesi arasındaki farklılıkları böylece ana hatları ile ortaya koyduktan sonra, şimdi de yap-işlet- devret modelinin, il özel idarelerine ait görev ve hizmetler karşısındaki durumunu ele alalım;

İl Özel İdarelerinin 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 75. maddesinde, taşınır ve taşınmaz mallara sahip ve bu yasa ile belirli ve sınırlı görevleri yerine getirmekle yükümlü bir tüzelkişilik olduğu ve mallarının korunma ve dokunulmazlık açısından devlet malı sayılacağı belirtilmiş, aynı Kanunun 78. maddesine 3360 sayılı Kanunla eklenen 13. bendde de, İl Özel İdaresinin, 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 görevleri ve bu kanun dışında çeşitli mevzuatlarla verilen görevleri, imkanları ve tespit edeceği öncelik sırasına göre yürüteceği, görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsam ve sınırının Bakanlar Kurulunca tesbit olunacağı açıklıkla ifade edilmiştir.

1982 Anayasasında, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezi yönetim ve yerinden yönetim esasına göre yürütüleceği ilkesinin benimsenmiş olmasına rağmen halihazırda merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki hizmet bölüşmesi bir bütün halinde ele alınarak bir esasa bağlanamamıştır. Bilhassa belediye hizmetlerindeki mahallilik niteliğinin daha belirgin bir şekilde tespitinin mümkün olmasına ve bunları yapacak idarenin belirlenmesinde, herhangi bir tereddütün olmamasına rağmen, İl Özel İdareleri açısından durum hiç de böyle değildir. Bu nedenledir ki 1913 yılından bu yana il özel idaresi tarafından yürütülen birçok hizmet zaman içerisinde bu kurumdan alınarak genel idare bünyesinde teşekkül eden çeşitli kuruluşlara verilmiştir. Bu nitelikteki görev ve hizmetlerin başlıcalarını ana hatları ile belirtecek olursak; İl yollarının yapım ve onanım Karayolları Genel Müdürlüğüne, köy yol-

ları ve içme sularının yapım, bakım ve onarımı Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığına bağlı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne üstlenilmiş olup, ilkokulların yapılacağı mahal ve köylerin seçiminin dışında diğer kanunlarla ilköğretmen okulu, sanat okulu işçilere mahsus gece okulları ve liseler açılması konularındaki yetkiler de tamamıyla Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığına aittir. Yine İl Özel İdaresi Kanununun 78. maddesinin 3. bendinde belirtilen tramvay, su, elektrik ve havagazı şebeke ve tesisatı için imtiyaz vermek konularında da il özel idaresinin bir uygulaması olmamış, bunların kullanımı belediyelerin ve devletin yetkisinde devam etmiş ve devam da etmektedir. 6. bendindeki yerli iktisat ve itibar sandıkları teşkil etmenin, bugünkü gelişmiş bankacılık sistemi karşısında bir anlamı kalmamış, ticaret odaları, sanayi odaları ve borsaların , meslek kuruluşları şeklinde düzenlenmiş olmaları nedeniyle, il özel idareleri ile ilişkileri açılan sergilerde ve düzenlenen müsabakalarda işbirliği yapmak koordinasyonu sağlamak düzeyinde kalmış olup, hastanelerin kurulma ve işletilmelerine ilişkin tüm yetkileri de devlet üzerine almıştır. Yine 3360 sayılı Kanunla 78. maddeye eklenen 13. bend ile, il özel idaresinin görevleri arasına yeni bir hizmet olarak giren çevre sağlığı ve korunmasına ilişkin hizmette aslında salt olarak il özel idarelerine verilmiş bir hizmet değildir. Bu konu ile ayrıca, Çevre Genel Müdürlüğü, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığında oluşturulmuş dairelerinde yakından ilgilenmektedirler. Diğer yandan, köy elektrifikasyon görevi, 1970 yılında TEK'in kuruluşu ile bu teşkilata geçmiş, fidanlık ile tarım okulları açmak, tohum temin etmek, damızlık hayvan yetiştirmek, sun'i tohumlama laboratuvarları açmak, uygun arazilerde orman yetiştirmek, yabani ağaçları aşılattmak ve verimli hale getirmek yolundaki görevlerin de tamamı 3203 sayılı Kanun ile Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığının görevleri arasına girmiştir.

2380 ve 3004 sayılı Kanunlarla devlet gelirlerinin tahsilatından verilen paylarla önemli bir gelir kaynağına kavuşmanın aksine, belirtilen hizmetlerin genel idarece üstlenilmiş olması, il özel idarelerini, gelirlerini sarf edecek alanlar aramaya sevk etmiştir. Bu hizmet boşluğunun yarattığı eğilim ile genellikle yatırımlarını iktisadi ve ticari nitelikte tesisler kurmaya yöneltmiştir. Bu yönelmenin başlıca yasal dayanaklarını da, il özel idaresine, eski adı ile idarei Umumiye Vilayat Kanunu Muvakkati yeni adı ile İl Özel İdaresi Kanununun 78. maddesinin 8. bendi ile ticaretin kolaylaştırılması, yaygınlaştırılması ve mahalli gelirlerin arttırılması yolunda gerekli tedbirlerin alınmasına, 7. bendi ile

mahalli sanayiye ait mamullerin teşvikine ilişkin olarak verilen görevlerle, ekonomik ve ticari görevleri il özel idaresinin öncelik sırasına göre yürüteceği görevlerin arasında sayan ve 3360 sayılı kanunla 78. maddeye eklenen i3. bentteki hükümler teşkil eder. İl özel idarelerinin belirtilen bu nitelikteki görevlerine yap-işlet-devret modelinin uygulanmasına herhangi bir yasal engel bulunmamaktadır. Zaten bu tür ticari ve ekonomik mahiyetteki görev ve hizmetler, günlük hayatımızda özel teşebbüsler tarafından çeşitli alanlarda yapılagelmektedir. Bu nedenle bu tür hizmetlerin, ayrıca kamu kudretinin kullanılmasını gerektirmemesi nedeniyle, il özel idareleri tarafından yap-işlet-devret modeli ile özel şahıs ve şirketlere gördürülmesinin de, herhangi bir sakıncası yoktur.

İl özel idarelerinin belirtilen görev ve hizmetlerinin dışında, sınırlı oranda da olsa bazı düzenleyici, kamu kudretinin kullanılmasını gerektirir ve kendisine tek el niteliğinde hak olarak verilmiş görev ve hizmetleri de bulunmaktadır. İl Özel İdaresi Kanununun 78. maddesinin 11. bendindeki; İl'e ait bütün emlak; akar ve malların yönetimi, 12. bendindeki; İl yararına kurulacak bayındırlık ve hayır kurumlarının yönetimi ve gözetimi, 3360 sayılı Kanunla eklenen 14. bentteki; İl'in imkan ve ihtiyaçlarını da gözönünde bulundurarak yıllık program hazırlamak, ve uygulamak, 4109 sayılı Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkındaki Kanunun 11. maddesindeki; muhtaç asker ailelerine yardım etmek, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanununun 18. maddesinin (j) fıkrasındaki; Katılma payı ödemesinde bulunmak, gibi görev ve hizmetler bunların başlıcalarını teşkil eder.

Belediyelerin aynı nitelikteki görev ve hizmetlerinin yap-işlet-devret modeli karşısındaki durumu ile ilgili olarak yaptığımız açıklamalarda da belirttiğimiz üzere, İl özel idarelerinin de belirtilen bu tür görev ve hizmetlerine bahse konu modelin uygulanması ve bu suretle bu görev ve hizmetlerin işletilmesinin veya yürütülmesinin özel teşebbüse verilmesi mümkün değildir. Bahse konu hizmetlerin Anayasamızın 127. ve 128. maddeleri doğrultusunda, il özel idareleri tarafından, genellik, eşitlik ve süreklilik ilkelerine göre istihdam ettikleri memurlar veya diğer kamu görevlileri eliyle hizmet yürütülmesi gerekir. Zira bu görev ve hizmetler genelde, il özel idaresine tek el niteliğinde hak olarak verilmiş, toplum hayatına müdahale edici ve bu nedenle Devletin maddi ve mali imkanlarının kullanılmasını gerektiren, ayrıca toplum hayatını düzenleyen, kural koyan, yasaklayan ve kamu kudretine dayalı bir mahiyet taşımaktadırlar. Bu nedenledir ki, bu tür görev ve hizmetlere, yap-işlet-devret modelinin uygulanabilmesi, ancak il özel idaresinin kanun hükmü ile açıkça yetkili kılınmasına bağlı bulunmaktadır.

Yap-işlet-Devret modelinin belediyeler ve il özel idarelerinin görev ve hizmetlerine uygulanmasına ilişkin olarak, buraya kadar ki bölümlerde yapılan açıklamaların ışığı altında özetleyecek olursak;

Büyükşehir ilçe belediyeleri ile diğer belediyelerin, 1580 sayılı Kanunun 15. maddesinde 77 fıkra halinde sayılan görev ve hizmetlerden,

16. maddesinde gelir durumları itibariyle zorunlu olarak belediyelerce ifa edileceği belirtilenlerle, 17. maddesindeki yapılması ihtiyari olarak belirtilen görev ve hizmetlerden, kamu kudretinin kullanımını gerektiren, toplum hayatını düzenleyici ve müdahale edici nitelik taşıyanlarına yap-işlet-devret modelinin mümkün olmadığı, bunun dışında aynı Kanunun 19. maddesinin 4. fıkrasının (A) bendi ile 5. fıkrasında belirtilen hizmetlere, Bakanlar kurulunca öngörülmesi halinde, aynı maddenin 4. fıkrasının (B) bendindeki hizmetler ile 16. ve 17. maddelerinde yapılması zorunlu ve ihtiyari olarak belirtilen görev ve hizmetlerden, kamu kudretinin kullanımını gerektirmeyen, genelde ticari, turistik ve ekonomik mahiyet taşıyan hizmetlere, belediyeler tarafından uygun görülmesi halinde, doğrudan doğruya bu modelin uygulanmasının mümkün olduğu,

Büyükşehir belediyelerinin 3030 sayılı Kanunun 6. maddesinin (A) fıkrasında sayılan görev ve hizmetlerden; “yapmak veya yaptırmak” “Kurmak veya kurdurmak”, “İşletmek veya işlettmek” şeklinde bir ifade kullanılarak sayılanlarına yap-işlet-devret modelinin tatbik edilmesinin mümkün olduğu, bunların dışında kalan ve müdahaleci, düzenleyici ve ruhsata bağlayıcı mahiyet taşıyan ve kamu kudretinin kullanılmasını gerektiren diğer görev ve hizmetlere bu modelin tatbik edilemeyeceği,

İl özel idareleri açısından bu modelin uygulanması için ortamın belediyelere nazaran daha müsait olduğu, zira bu idarelerin birçok görev ve hizmetlerinin merkezi idareye geçmiş olması ve bu idarelerin daha ziyade ticari, ekonomik ve turistik alanlara yatırımlarını yöneltmiş bulunması, il özel idarelerinde yap-işlet-devret modelinin uygulanma imkanlarını arttırmıştır. Bu nedenle İl özel İdaresi Kanununun 78. maddesinde sayılan görev ve hizmetlerden, kamu yetkisinin kullanımını gerektiren, düzenleyici ve toplum hayatına müdahale edici mahiyet taşıyanlarının haricindeki görev ve hizmetlere bu modelin tatbik edilmesinin mümkün olduğu,

Kanaatine varılmıştır.

Mahalli idarelerin görev ve hizmetlerinden hangilerinin yap-işlet- devret modeline konu olabileceği hususlarına böylece açıklık getirildi-

ten sonra, üzerinde durulması gereken diğer önemli bir hususta; Bu modelin uygulanmasında ne gibi bir yolun izlenmesi gerektiğidir. Bu aşamada, yap-işlet-devret modelinin uygulanması sırasında, belediye meclisi ve encümeninin, yine il özel idarelerdeki uygulamalarda il genel meclisi ve il daimi encümeninin rollerinin ne olacağı hususları ile hizmetin özel şahıs veya şirketlere verilmesi ile ilgili işlemlerde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine bağlı kalınmasının gerekip gerekmediği hususlarının açıklığa kavuşturulması gerekir.

Yap-İşlet-Devret modelinin esasını yapım teşkil etmektedir. Sonraki önemli diğer bir aşaması da, yapılan tesislerin özel teşebbüs tarafından işletilmesi safhasıdır. Yani öncelikle bir tesisin kurulması ve yapılması işi vardır. Yalnız bu yapım işinin tabi olduğu prosedür diğer normal yapım şekillerinden farklıdır. Kurum yap-işlet-devret modeli ile yaptırdığı tesis karşılığında, tesisi gerçekleştiren özel teşebbüse, hakediş raporlarına dayalı olarak herhangi bir nakdi ödemede bulunmuyor. Tesisin tüm giderleri işi alan özel şahıs veya şirket tarafından karşılanıyor, Kuruntunda kendi inisiyatifi doğrultusunda, özel teşebbüs tarafından yapılan bu yatırıma karşılık, belirli bir süre ile sınırlı olmak kaydıyla, kurulan tesislerin işletilmesini yatırımcı özel teşebbüse veriyor. Ve tesisin özel sektöre yaptırılmasından kaynaklanan borcun bu şekilde ödemiş oluyor. Tabiki yine modelin gereği olarak işletme süresinin sonunda tüm tesisler özel şahıs veya şirket tarafından aynen idareye teslim ediliyor. Yap-İşlet-Devret modelinin basit olarak işleyiş tarzı bundan ibaret olmaktadır. Yapılan bu açıklamadan da anlaşılacağı üzere, her ne kadar kelime olarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda yer almamış ise de esasında yap-işlet-devret modeli ile yapılan işin bu Kanunun 1 ve 4. maddelerinde belirtilen işlerden pek farklı bir yanı bulunmamaktadır. Zira mahalli idare bir Tesis yaptırıyor, ancak parasını ödeme şeklini değişik bir esasa bağlıyor, yani istihkaklarla nakit ödeme yerine tesisin işletilmesini belirli bir süre, bunu yapan şirkete vererek, tesis yaptırmış olan kaynaklanan borcunu bu şekilde ödemeyi tercih ediyor, idarenin yaptırdığı tesis için böyle bir ödeme biçimini benimsemiş olması, işin 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun kapsamı dışında bırakılmasını gerektirmez. Zira 2886 sayılı kanuna tabi olma veya olmama hususu, Kanunun 1. maddesinde belirtilen işlerin keşif bedellerinin müteahhite ödenme şekline bağlı değildir. Yani idare bir tesisi, bedelini inşaat safhasında düzenlenecek istihkak raporlarına istinaden ödemek suretiyle yaptırırsa, yapılan iş bu Kanuna tabi olacak, para ödemeyip bir gayrimenkulünü yaptırdığı inşaaat karşılık kiraya verirse tabi olmayacak şeklinde bir düzenle 2886 sayılı Kanunda yer almamıştır. Kısaca

ifade edilmek gerekirse 2886 sayılı Kanuna tabi olma veya olmama yaptırılan işin bedelinin ödeme şekline bağlı değildir.

Buna göre Belediyeler ve İl Özel İdareleri, yap-işlet-devret modeli ile yaptıracakları işlerde de 2886 sayılı Devlet ihale Kanununun 1. maddesinin 1. fıkrası hükmüne bağlı olarak, bu kanunda belirtilen esaslara uyacaklar ve bu kanunda öngörülen ihale şekillerinden birini tatbik edeceklerdir. İhalede asıl olan 36. maddenin 1. fıkrası uyarınca, kapalı teklif usulü olmakla beraber, işin parasal miktarına ve niteliğine göre idarelerin, bu kanunda öngörülen ihale şekillerinden herhangi birini de tatbik etmesi mümkündür. Yeri gelmişken burada bir başka hususu da ana hatlarıyla belirtmekte fayda var. Belediyeleri ve il özel idarelerinin alım - satım, hizmet, yapım, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinde, Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ve burada belirtilen ihale şekillerine uygun işlem yapmaları zorunlu olmakla beraber, aynı kanunun 89. maddesinde belirtildiği üzere, bu kanun hükümlerinin uygulanmasının mümkün olamayacağı haller ile, ilgili bakanlığın teklif edeceği ihaleler için bu kanun hükümleri dışında kalınmasına Bakanlar Kurulunca karar verilmesi halinde yapılacak ihalenin usul ve esasları, idarece hazırlanacak ve ilgili bakanın onayı ile belirlenecektir. Belirtilen bu şartların tahakkuk ettiği projeler için, eğer idare dilerse, bakanlıkça da onaylansa yap-işlet-devret modelini rahatlıkla uygulayabilecektir. Tabii ki bu işin istisnasını teşkil etmektedir. Her iş için böyle bir yola başvurulması kanunun bu maddesinin konuluş amacını aşar. Bu durum ancak özellik taşıyan bazı projeler için geçerlidir. Asıl kural yapılacak tüm ihale işlemlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda belirtilen esaslara göre yürütülmesidir. Ancak bahse konu bu kural, özellikle büyükşehir belediyelerine bağlı olan EGO, ASU, İSKİ ve İETT gibi kuruluşlar için cari değildir. Zira bu kuruluşların kendi teşkilat kanunları bulunmakta ve bu özel kanunları uyarınca da 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun kapsamı dışında bırakılarak kendilerine has ayrı bir ihale sistemine bağlı kılınmışlardır. Bu nedenle belirtilen kuruluşlar, görev alanlarına giren hususlar ile ilgili olarak uygulayacakları yap-işlet-devret modelinde 2886 sayılı Kanun hükümlerine uymak durumunda değildirler. Bu kuruluşlar yap işlet-devret modelinin tatbikatında, kendi ihale mevzuatına bağlı kalacaklardır.

Belediyeler ve İl Özel İdareleri yap-işlet-devret modelini uygulayacakları işlerin ihalesinde de, diğer işlerin ihalesinde olduğu gibi, tatbik edecekleri ihale şekline göre, 2886 sayılı Kanunda belirtilen tüm şartları eksiksiz yerine getireceklerdir. Yani şartnamelerle ilgili olarak 7. maddedeki, tahmin edilen bedelin tespiti ile ilgili olarak 9. maddedeki,

ihale onay belgesinin hazırlanması ile ilgili olarak 10. maddedeki, İhale işlem dosyasının düzenlenmesi ile ilgili olarak 15. maddedeki, ilan ile ilgili olarak 17 ve 18. maddelerdeki, geçici teminat ile ilgili olarak 25. maddedeki, ihale kararlarında belirtilmesi gereken hususlar ile ilgili olarak 30. maddedeki, ihale kararlarının onaylanması veya iptal edilmesi ile ilgili olarak 31. maddedeki, sözleşmelerle ilgili olarak 53. maddedeki, kesin teminat ile ilgili olarak 54. maddedeki hükümlerle, tatbik edilecek şekline göre kanunla belirtilmiş olan diğer hükümlere harfiyen uyulması ve ihalelerin de 2886 sayılı Kanunun 2990 sayılı Kanunla değişik 13. maddesinin 5. fıkrası uyarınca, belediyelerde, belediye encümeni, il özel idarelerinde ise İl Daimi Encümeni kararına istinaden yapılması zorunludur.

Yeri gelmişken, konumuzla oluş biçimi itibariyle yakınlık arzeden bir olaya ilişkin olarak Danıştay tarafından verilmiş bir karara da değinmekte yarar var.

Ankara Valiliğinin 3.1.1974 tarih ve Bel. ve Köy B. 11/303 sayılı yazısı ile; "Ankara Belediyesinin özel mülkiyetinde bulunan Gençlik Parkı içerisindeki Lunapark ünitesi müsteciri İlhan Gerindin belediye başkanlığına verdiği 4.5.1973 tarihli dilekçe ile halen icarında bulunan Lunapark sahası ile bu sahanın çevresindeki arazi üzerinde, bu sahaya ek tesisler yapmak ve bu tesisleri bilahare bedelsiz olarak belediyeye devretmek suretiyle ve seneliği 1.100.000 lira karşılığında 20 sene süre ile lehine intifa hakkı tesis edilmesi talebinde bulunduğu ve bu talebin belediye meclisinin 21.9.1973 tarih ve 400 sayılı kararı ile kabul edildiği belirtilmekte, söz konusu kararın vazife ve salahiyeti Kanuniye hilafına, Devlet kanun ve nizamnamelerine mugayir olarak alındığı ve ayrıca belediye menfaatlerine de aykırı olduğu" ileri sürülerek anılan kararın iptal edilmesinin 1580 sayılı Kanunun 74. maddesine istinaden istenmesi üzerine, Danıştay 3. Dairesi E. 1974/109; K. 1974/134 sayılı ve 19.3.1974 günlü kararında;

"2490 sayılı Arttırma Eksiltme ve İhale Kanununun 1. ve 2931 sayılı Kanunla değişik 68. maddesi hükümlerine göre, belediyeler namına alma, satma, yaptırma, kiralama, kiraya verme, kiralama ve bunlara benzer diğer işlerin doğrudan doğruya Belediye Encümenlerince yapılması gerekir.

Bu maddede belediyelerin mülkiyetinde bulunan gayrimenkuller üzerinde intifa hakkı tesis edilip edilemeyeceği hususunda açık bir hüküm bulunmamakla beraber, intifa hakkı, maddede sayılan işlemlerden nitelik itibariyle farklı olmadığı ve özellikle kiralama ile yakınlık ve benzerlik arzettiği cihetle, belediyelerin kendilerine ait gayrimenkuller

üzerinde intifa hakkı tesisine de yetkili olduklarını kabul etmek gerekir.

Ancak maddede sayılan işlemlerde olduğu gibi intifa hakkı tesisinde de 2490 sayılı Kanunda öngörülen bütün usul ve merasime uyulması gerekli olduğu gibi bu tür işlemlerin Belediye Encümenlerince yapılması da zorunlu bulunmaktadır.

Ankara Belediyesine ait Gençlik Parkı içersinde bulunan park sahası ile bu sahanın çevresindeki arazi üzerinde 2490 sayılı Kanuna göre ihaleye çıkarılmadan ve Belediye Meclisi kararı ile intifa hakkı tesis edilmesi yukarıda açıklanan Kanun hükümlerine aykırı bulunduğundan, İçişleri Bakanlığının talebinin kabulü ile Ankara Belediye Meclisinin bu husustaki 21.9.1973 günlü ve 400 sayılı kararının iptaline ve dosyanın Birinci Başkanlığa sunulmasına 19.3.1974 gününde oybirliği ile karar verildi" denilmiştir.

Danıştay kararına konu olan husus yap-işlet-devret modelinin tipik bir örneğidir. Zira adı geçen şahıs belirli bir miktar para ödemek ve 20 yıl süre ile işletmek kaydıyla belediyeye ait gayrimenkulün üzerine bir tesis yapmak ve belirtilen sürenin hitamında da yaptığı tesisi belediyeye devretmek istiyor. Danıştayın modele bakış açısı olumlu olmakla beraber işin, 2490 sayılı Arttırma Eksiltme ve İhale Kanunu hükümleri doğrultusunda ve 68. maddesi uyarınca yetkili olan belediye encümeni tarafından ihale edilmesinin zorunlu olduğunu vurgulamış ve bu iş için karar veren belediye meclisini yetkisiz görmüştür. Yine belirtilen kararda açıkça anlaşılabacağı üzere, Danıştay 3. Dairesi bu işlemi 2490 sayılı Kanunun 1. maddesindeki işlemlerden pek farklı bulmamış, özellikle kiralama ile yakınlık ve benzerlik görmüştür. 2490 sayılı Kanunun 1. maddesi ve 2931 sayılı Kanunla değişik 68. maddesi ile 2886 sayılı Kanunun 1. ve 13. maddeleri arasında kapsam bakımından esasa yönelik pek bir farklılık bulunmamaktadır. 2490 sayılı Kanunun 1. maddesinde yapılacak işler belirtildikten sonra "... ve bunlara benzer işler" ibaresinin kullanılmış olmasına karşılık, 2886 sayılı Kanunun 1. maddesinde, 2490 sayılı Kanunun 1. maddesinde belirtilenlerin dışında, hizmet, trampa, mülkiyetin aynı hak tesisi ve taşıma işleri gibi yeni ibarelere yer verilmiştir. Netice olarak, bu tarihlerde yani 2490 sayılı Kanunun yürürlükte bulunduğu dönemlerde, belirtilen mahiyetteki bir işi, bu kanun hükümleri doğrultusunda yürütmek ve sonuçlandırmak zorunda bulunan belediyeler, bugün için de aynı nitelikteki işleri 2490 sayılı Kanunu yürürlükten kaldıran 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun hükümleri doğrultusunda yürütmek ve sonuçlandırmak durumundadırlar. Belirtilen işler için belediyelerin uyması gereken bu zorunluluk,

2886 sayılı Devlet İhale Kanuna tabi olan İl Özel İdareleri için de geçerlidir.

Yap-İşlet-Devret modeli ile ilgili açıklamalarımızda üzerinde durulması gereken bir diğer hususta; Belediye meclislerinin ve il genel meclislerinin bu modelin tatbikinde yerlerinin ve rollerinin ne olduğu veya ne olması gerektiğidir. Kanaatimizce belediyeler açısından; 1580 sayılı Belediye Kanununun 70. maddesinin 10. fıkrasındaki, "üç seneden fazla müddetle veya on bin liradan fazla bedeli senevi ile akdedilecek icar ve isticar mukaveleleri" yine 11. fıkrasındaki, "Menafi umuma mahsus belediye gayrimenkul emvalinin bir hizmete tahsisi, ciheti tahsisinin tebdil veya akar haline ifrağı" hususlarında belediye meclislerinin karar vermeye yetkili oldukları yolundaki hükümlerin gözönünde bulundurulması ve belirtilen bu hususların tahakkuku halinde mutlaka belediye meclisinden karar alınması gerekir. Zaten yap-işlet-devret modelinde her iki fıkraı da yakından ilgilendiren bir özellik vardır. Bu model de, belediyeye ait bir gayrimenkulün bir hizmete, tahsis edilmesi veya tahsis şeklinin değiştirilmesi ile işletme safhasında gündeme gelecek olan, gayrimenkulün işletilmesinin belirli bir süre ile özel şahıs veya şirketlere verilmesi durumu ön plana çıkmaktadır. Bu nedenle konu ile ilgili olarak, yasal prosedürün tam olarak ikmal edilmesini sağlamak amacıyla, konunun ihale aşamasına geçilmezden önce, belediye meclisinin gündemine getirilmesi ve belirtilen konuları içerecek şekilde meclisçe karara bağlanması sağlanmalıdır.

Konu Büyükşehir Belediyeleri ile bağlı ilçe belediyeleri içinde geçerliliğini muhafaza etmektedir. 3030 sayılı Kanunun 21. maddesindeki, "1580 sayılı Belediye Kanunu ile diğer ilgili mevzuatın bu kanuna aykırı olmayan hükümleri büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır." yolundaki hüküm ile, Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 sayılı Kanunun Uygulanması ile İlgili Yönetmeliğin 38. maddesinin (m) bendindeki, "Bu yönetmelikte yer almamakla beraber 3030 sayılı Kanun ile 1580 sayılı Belediye Kanunu ve çeşitli kanunlarla belediye meclislerine verilen ve belediye idaresine verilip de nitelikleri bakımından belediye meclisince görüşülmesi gereken işleri görüşüp karara bağlamak" yetkisinin büyükşehir belediye meclisinin uhdesinde bulunduğunu belirtir hükmün gözönünde bulundurularak, bu belediyelerde de yap-işlet-devret modelinin tatbikinde 1580 sayılı Kanunun 70. maddesinin 10. ve 11. fıkralarında belirtilen hususların varlığı halinde konunun öncelikle büyükşehir ve bağlı ilçe belediyelerinin meclislerinin gündemine getirilmesi ve karara bağlanmasının temini gerekir.

İl özel idareleri açısından da duruma belediyeler ile ilgili olarak belirtilenlerden pek farklı değildir. Zira 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 92. maddesinde yer alan, “Vali, meclisi umumi kararı ile vilayet namına akar iştira ve beyi mübadele ve bu akaratın tarzı idaresini tayin... eder.” hükmü ile 132. maddesindeki, il genel meclisinin özel idare bütçesine dahil olan yapım ve onarım keşif planlarının teknik durumları dışındaki hususlarını ve il daimi encümeninin bu konudaki raporlarını inceleyip karara bağlayacağı yolundaki hükmün gözetiminde bulundurulurak Yap-İşlet-Devret modelinin tatbikinde, kanuni prosedürün eksiksiz teşekkül ettirilmesi için, konunun öncelikle il genel meclisinde ele alınması ve meclisçe bir karara bağlanması gerekir.

Yap-İşlet-Devret modelinin, belediyelerin ve il özel idarelerinin hangi tür görev ve hizmetlerine uygulanacağı hususları ile, işin bu modelle ilgili şahıs veya şirketlere verilmesinde izlenmesi gereken yolların neler olduğu hususlarına böylece açıklık getirdikten sonra, şimdi de uygulamaya geçen belediyelerde, bu modelin tatbik edileceği görev ve hizmetlere ait projelerin hazırlanmasından, tesisin inşaatı, şirketçe işletilmesi ve dönem sonunda idareye teslimine kadarki safhaları içerecek bir denetimin yapılıp yapılamayacağı, şayet yapılacaksa hangi esaslar dahilinde yapılması gerektiği hususlarına da ana hatları ile değinelim.

İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevlerine İlişkin 3152 sayılı Kanunun 15. maddesinin (a) bendi ile İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü’nün 5. maddesinin (A) bendinde Bakanlık merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların, Bakanlığın denetim ve gözetimi altında bulunan kuruluşların, il ve ilçe kuruluşlarının, mahalli idarelerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin çalışmalarını ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, yine aynı Kanun maddesinin (e) bendi ile aynı yönetmelik maddesinin (D) bendinde, Bakanlığın merkez, il ve ilçe kuruluşlarıyla mahalli idareler kuruluşlarında özel teftişler yapmak, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığının başlıca görevleri arasında sayılmıştır. Ayrıca İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliğinin, Mahalli İdareler Kontrolörlerinin görevlerini düzenleyen 20. maddesinin (A) fıkrasında, mahalli idareler kontrolörlerinin bu yönetmeliğin 19. maddesinde belirtilen görev alanı içine giren, yani mahalli idareler ile bunlara bağlı özel kanunlarla veya Belediye Kanununa göre kurulmuş katma bütçeli işletme ve idarelerle, döner sermayeli kuruluşların ve bunların kurdukları veya katıldıkları birliklerin, yıllık normal teftişleri ile iş, işlem ve personeli hakkında inceleme ve soruşturma yapabilecekleri ifade edilmiştir. Görüleceği üzere gerek kanun gerekse

tüzük ve yönetmelik hükümlerinde, mahalli idarelerin ve bunlara bağlı 4 olan veya bunların kurdukları su işletmesi ve otobüs işletmesi gibi veya özel kanunlarla kurulan ASU, EGO, İSKİ ve İETT gibi işletme" müessese ve teşebbüslerin çalışma, hesap ve işlemlerinin denetlenebileceği hususu belirtilmiş olup, belediyelerin muhtelif şekillerde görev ve hizmetlerinin yürütümünü veya tesislerinin işletilmesini üstlenmiş olan özel şahıs veya şirketlerin çalışmaları ile muhasebe iş ve işlemlerinin Bakanlıkça denetlenmesine dair herhangi bir ibareye yer verilmemiştir. Bu nedenle yap-işlet-devret modeli ile belediye idarelerine ait bir görev ve hizmetin, yapım ve işletilmesini üstlenmiş olan özel teşebbüs veya kuruluşların çalışmaları ile muhasebe iş ve işlemlerinin, Bakanlığımız denetim elemanlarını oluşturan Mülkiye Müfettişleri ile Mahalli idareler Kontrolörlerince denetlenmesi mümkün değildir. Ancak bahse konu kuruluşların teftişlerinin yapılamaması onlardan teftiş veya soruşturma için gerekli bir takım bilgi ve belgelerin istenmesine engel teşkil etmez, içişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 35. maddesi uyarınca, müfettişler teftiş, inceleme ve soruşturma konuları ile ilgili bilgi ve belgeleri gerektiğinde kamu idare ve kurumlarıyla, gerçek ve tüzelkişilerden istemek hakkına sahip olup, ilgililerde müfettişlerin bu konulardaki isteklerini geciktirmeden yerine getirmek ve sorularını cevaplandırmakla yükümlüdürler. Belirtilen bu hükme dayanılarak müfettişler tarafından, yap-işlet-devret modeline taraf olan kişi veya kuruluşlardan gerekli bilgi ve belgelerin istenmesi mümkündür.

Yap-İşlet-Devret modeli ile belediye idarelerine ait bir görev ve hizmeti üstlenmiş olan özel şahıs şirket ve benzeri kuruluşların Bakanlığımızca denetimi mümkün olmamakla birlikte, konuya belediyeler açısından bakıldığında, yap-işlet-devret modelinin uygulandığı görev ve hizmetlere ilişkin iş ve işlemlerin denetimi konusu farklı bir durum arzeder. Belediyeler yap-işlet-devret modeli ile bir projenin yapım ve işletilmesini verdikleri şirketin çalışmalarını, iş ve işlemlerini, modelin uygulandığı işle sınırlı olarak, proje, şartname ve sözleşme hükümleri doğrultusunda kontrol etmeleri, denetim altında bulundurmaları, tesisin projesine, şartname ve eklerine uygun olarak yapılmasını, işletme safhasındaki iş ve işlemlerin ve modelin son aşaması olan devir işlemlerinin, sözleşmelerde belirlenen esaslar doğrultusunda gerçekleştirilmesinin temini açısından kaçınılmazdır. Bu husus modeli uygulayan, görev ve hizmet ile bunların ifası için gerekli tesislerin asıl sahibi olan belediyelerin en tabii hakkıdır. Ancak bu takdirde yap-işlet-devret modelinin uygulandığı görev ve hizmetlerin, ilgililer tarafından, eşitlik, genellik ve süreklilik esaslarına göre şartname ve sözleşmelerde belirlenen esaslar doğrultusunda yürütülmesi sağlanabilir.

Bakanlığımızın yap-işlet-devret modeline taraf olan özel şahıs ve şirketlerin çalışma, muhasebe iş ve işlemlerini denetime tabi tutma yetkisini haiz olmaması, belediyeler ile bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş ettirmek ve denetlettirmek yetkisine hâlel getirmez. İçişleri Bakanlığı, yap-işlet-devret modeli ile bir hizmeti özel teşebbüse veren belediyelerin, bu konudaki her nevi iş ve işlemlerini, İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 3152 sayılı Kanunun 15/a, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 15/A ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliğinin 20/A maddeleri uyarınca, mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri vasıtasıyla her zaman teftiş, ettirme ve denetlettirme yetkisine sahiptir. Belirtildiği şekilde Bakanlıkça Mülkiye Müfettişleri ve Mahalli İdareler Kontrolörlerine yaptırılacak denetimlerde başlıca şu hususlar üzerinde durulması mümkündür;

1 — Belediyelerin görev ve hizmetlerinin tamamına yap-işlet-devret modelinin tatbik edilemeyeceğini önceki bölümlerde yaptığımız açıklamalarda teferuatlı bir şekilde belirtmiştik, Belediyeler bahse konu modeli ancak kamu kudretinin kullanılmasını gerektirmeyen, kendilerine tek el niteliğinde hak olarak verilmemiş olan, toplum hayatına müdahaleci mahiyet taşımayan, genellikle turistik, ticari ve ekonomik nitelikteki görev ve hizmetlerine uygulayabilirler. Belirtilen bu görev ve hizmetlerin haricindeki görev ve hizmetlere bu modelin tatbiki açık bir kanun hükmünü gerektirir. Ayrıca 1580 sayılı Kanunun 19. maddesinin 4/A fıkrası ile 5. fıkrasında yer alan hizmetlere yap-işlet-devret modelinin tatbiki ise ancak Bakanlar Kurulunca şartlarının bu yönde j belirlenmesi ile mümkündür. Bu nedenle Bakanlığımız denetim elamanlarınca yapılacak denetimlerde yap-işlet-devret modelinin uygulandığı görev ve hizmetlerin seçiminde belirtilen sınırlamaya uyulup uyulmadığı hususlarının tetkik edilmesi, belediyelerce, kamu kudretinin kullanımını ve kamu yetkisinin özel teşebbüse devrini gerektiren, düzenleyici, yasaklayıcı ve toplum hayatına müdahaleci mahiyet taşıyan görev ve hizmetlerin özel şahıs ve şirketlere verilmesini önleyici önemli bir etken oluşturacaktır.

2 — Önemli projelere tatbik edilen, yap-işlet-devret modelinden beklenen yararın sağlanabilmesi ve iyi bir sonucun alınabilmesi için uygulanacak proje ile ilgili olarak iyi bir fizibilite (yapılabilirlik) incelemesinin yapılması, projenin işletme ve ulusal ekonomi açısından neden olacağı girdilere, kayıplara ve sağlayacağı yararlarla ilişkin verilerin toplanarak iyi değerlendirilmesi şarttır. Bunun için hazırlanacak

fizibilite raporları; Teknik Yönden; Zorunlu girdilerin ve üretim niteliğinin belirlenmesi, üretim kapasitesinin, kuruluş yerinin, kullanılacak üretim teknolojisinin, makine ve donatımının seçimi ile yerleşim planlarının hazırlanması ve üretim maliyetinin hesaplanması konularını, Ekonomik Yönden; Pazar durumu ile kârlılık ve idareye sağlayacağı yararlarla ilişkin konuları, Mali Yönden de; Proje maliyetinin hesaplanması, yatırım harcamaları ve finansman kaynakları tablosunun düzenlenmesi, işletme dönemine ait gelirlerin ve giderlerin hesaplanması, kâra geçiş analizlerinin yapılması, projenin mali kârlılığının belirlenmesi ve projeyi gerçekleştirecek şirketin işletmesine verilecek sürenin tespitine ilişkin konuları içermelidir. Belirtilen bu hususların denetimlerde dikkate alınması ve tetkiki, eksikliklerin belirlenmesine olanak sağlayacak ve mahalli idarelerin daha sonraki dönemlerde yapacakları uygulamalara ışık tutarak modelin başarılı olma şansını arttıracaktır.

3 — Yap-İşlet-Devret modelinin uygulanmasında; Büyükşehir belediyeleri ve bağlı ilçe belediyeleri tarafından 3030 sayılı Kanunun 21. maddesi ve Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 sayılı Kanunun Uygulanması İle İlgili Yönetmeliğin 38. maddesi delaletiyle, diğer il ve ilçe belediyelerinde ise doğrudan doğruya, 1580 sayılı Kanunun 70. maddesinin 10. ve 11. fıkralarındaki hususların gözönünde bulundurularak, konunun belediye meclisinde görüşülerek karara bağlanmasının temin edilmesi gerekir. Yine bu modelle bir işin yapılması, bu idarelerin tabi olduğu 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda belirtilen esaslar çerçevesinde olacak ve Belediyeler bu Kanunda yer alan tüm şartları eksiksiz bir şekilde yerine getireceklerdir. Yani belediyelerin, şartnamelerle ilgili olarak 7., Tahmin edilen bedelin tespiti ile ilgili olarak 9., Onay belgesinin hazırlanması ile ilgili olarak 10., İhale işlem dosyasının düzenlenmesi ile ilgili olarak 15., İlanlara ilişkin olarak 17. ve 18., Geçici teminat ile ilgili olarak 25., Sözleşmelerle ilgili olarak 53. ve kesin teminat ile ilgili olarak 54. maddelerdeki hükümlerle, tatbik edilecek ihale şekline göre bu kanunda belirtilen diğer hükümlerin tamamına uymaları ve ihalelerin, 2886 sayılı Kanunun 2990 sayılı Kanunla değişik 13. maddesinin 5. fıkrası uyarınca, belediye encümeni kararıyla yapılması zorunludur. Bu nedenle Bakanlık denetim elemanlarınca yapılacak teftişlerde belediyelerin, yap-işlet-devret modelini tatbiki esnasında belirtilen kanun hükümlerine ne denli uydukları hususlarının tetkik edilmesi, modele ilişkin iş ve işlemlerin, 1580 ve 2886 sayılı Kanun hükümlerine uygun bir şekilde yürütülmesinin temini açısından önem taşımaktadır.

4 — Yap-İşlet-Devret modelinin tatbiki ile yaptırılacak tesislerin, projesine ve şartname hükümlerine uygun olarak yapılması asıldır. Bu-

nun temini amacıyla inşaatın başladığı andan geçici kabulün yapılmasına kadarki aşamada, şirket tarafından yapılacak her türlü iş ve işlemlerin ve tesisin inşaatında kullanılacak malzemelerin belediyeler tarafından yetkili teknik elamanları vasıtasıyla titizlikle kontrole tabi tutulması gerekir. Bu şekilde belediyeye ait görev ve hizmetlerin yürütülmesi amacıyla lüzumlu tesisin, projesine ve teknik şartnamesine uygun olarak inşaatının temin edilmesinden sonra, modelin diğer önemli aşamaları olan işletme ve işletme süresinin hitamında tesislerin şirketçe belediyeye devri safhaları gündeme gelir. İşletme safhasında belediye gerek tesislerin kullanımına, gerekse hizmetlerin yürütülmesine ilişkin iş ve işlemlerin, şirketle aralarında yapılmış olan sözleşme hükümleri doğrultusunda yerine getirilmesi hususlarını titizlikle kontrol altında bulundurmak durumundadır. Şayet idare belirli oranda şirkete katılmış veya şirketin yıllık gelirinden belirli oranda pay alması hususunda sözleşmeye hüküm konulmuş ise bu takdirde belediyenin, bu payın şirketçe sağlanan gelirlerle orantılı olarak hesaplanıp hesaplanmadığını tespit amacıyla şirket hesaplarını (Envanter çalışmaları, bilanço, aylık ve kesin mizan ve kâr-zarar cetvelleri gibi) tetkik etme hakkı doğar. Bu durumda idare mali konularda ve yönetimi ilişkin hususlarda şirketten her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilecek ve gerekli gördüğü kayıtları inceleyebilecektir. Yap-İşlet-Devret modelinin tatbiki ile özel teşebbüse yaptırılan tesislerin sözleşmede belirtilen esaslar dahilinde, şirketçe, işletilmesini müteakiben, yani sözleşmede belirtilen sürenin hitamında belediyeye teslim edilmesi gerekir. Tesislerin belediyeye teslimi işlemlerinde de, belediye ile şirket arasında yapılan sözleşmede yer alan] hükümler esas alınacaktır. Yap-İşlet-Devret modeli ile belediyeye ait bir hizmetin görülmesi için gerekli tesislerin yapım ve işletilmesini üstlenen özel teşebbüs, işletme süresinin hitamında tesisleri, sözleşmede belirtilen düzeye getirerek idareye teslim etmek zorundadır. İdare de sözleşmede yer alan esasların, özel teşebbüs tarafından ne denli yerine getirildiğini aramak ve bunların yerine getirilmesini sağlamak zorundadır.

Bu konuda İçişleri Bakanlığı denetim elamanlarınca yapılacak teftişlerde de, bu hususların gözönünde bulundurularak, tesislerin projesine uygun olarak yapılıp yapılmadığının, işletme safhasının ve tesisin devrine ilişkin iş ve işlemlerin, idare ile özel teşebbüs arasında yapılan sözleşmede yer alan esaslara uygun bir şekilde yürütülüp yürütülmediğinin tetkik edilmesi, belediyenin menfaatlerinin korunması açısından önem taşımaktadır.

Özetle belirtecek olursak, yukarıda dört bölüm halinde ele alınan ve ana hatları ile yap-işlet-devret modelinin tatbik edileceği görev ve hizmetlerin seçiminden başlayarak, projenin ve fizibilite raporunun hazırlanması, işin ilgili şirkete ihalesi, tesislerin yapımı, belirli bir süreyle şirketlerce işletilmesi ve sürenin hitamında belediyeye teslimi ile ilgili safhaları kapsayan tüm iş ve işlemlerin teftişi, belediyelerin hak ve yükümlülüklerinin gözönünde bulundurulması suretiyle, İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 3152 sayılı Kanunun 15. maddesinin (a) ve (e) bendleri ile İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 5. maddesinin (A) bendi ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliğinin 20. maddesinin (A) bendinde yer alan hükümlerin verdiği yetkiye istinaden, İçişleri Bakanlığının denetim elemanlarınca yapılabilecektir. Bu şekilde belirtilen konulara ilişkin olarak, yapılan tetkikler neticesinde tespit edilen tenkid ve öneriye değer hususların da, Bakanlık denetim elemanlarınca, belediyelerin, başkanlık genel iş ve yürütümüne ilişkin olarak düzenlenen teftiş raporu veya hesap işlerine ilişkin olarak düzenlenen teftiş layihasında belirtilmesi cihetine gidilebilir. Teftiş neticesinde tespit edilen tenkid ve tavsiyeye değer konuların hangilerinin layihada, hangilerinin ise raporda yer alacağı hususlarını ise belediyelerin başkanlık ve hesap işleri teftişlerine yönelik olarak Bakanlıkça hazırlanmış olan teftiş rehberlerinde belirtilen esaslar dahilinde Bakanlık denetim elemanları tayin edeceklerdir.

SONUÇ

Yap-İşlet-Devret modelinin belediyeler ve özel idareler yönünden hukuken geçerli olup olamayacağı, bu uygulamaya geçen belediyelerin denetimlerinin nasıl ve hangi esaslara göre yapılacağı konusunun incelenmesi sonucunda;

Büyükşehir belediyelerine bağlı ilçe belediyeleri ile diğer il ve ilçe belediyelerinde, 1580 sayılı Kanunun 16. maddesinde, belediyeler tarafından yapılmasının zorunlu olduğu belirtilen görev ve hizmetlerle, 17. maddesinde belediyelerce yapılması ihtiyari olarak belirtilen görev ve hizmetlerden, belediyelere hak olarak verilen, genellikle kamu hayatına müdahale edici, düzenleyici mahiyet taşıyan, kontrol, denetim, izin ve ruhsat vermek, menetmek, onamak gibi kamu kudretine dayalı ve kamu yetkisinin kullanımını gerektiren görev ve hizmetlerine, İl Özel İdarelerinde de, bu idareye tek el niteliğinde hak olarak verilmiş, toplum hayatına müdahale taşıyan ve bu nedenle devletin otoritesinin kullanımını gerektiren, kural koyucu, yasaklayıcı mahiyet taşıyan görev

ve hizmetlerine bahse konu yap-işlet-devret modelinin mevcut mevzuat hükümleri çerçevesinde tatbik edilmesinin mümkün olmadığı,

Belediyelerin belirtilen görev ve hizmetlerinin dışında kalan, toplum hayatına müdahaleci mahiyet taşımayan, kamu kudretinin ve yetkisinin kullanımını gerektirmeyen, özellikle turistik ekonomik ve ticari nitelik taşıyan görev ve hizmetleri ile 1580 sayılı Kanunun 19. maddesinin 4/B bendinde belirtilen hizmetlerine doğrudan doğruya, aynı maddenin 4/A bendi ile 5. fıkrasında belirtilen hizmetlerine ise Bakanlar Kurulunca uygun görülmesi ve şartlarının belirlenmesi halinde,

Büyükşehir belediyelerinde, 3030 sayılı Kanunun 6. maddesinde sayılan görev ve hizmetlerden, kamu kudretinin kullanımını gerektirmeyen ve genel olarak, kurmak veya kurdurmak, yapmak veya yaptırmak, işletmek veya işlettiirmek şeklinde bir ifade tarzı kullanılan bendlerde belirtilen görev ve hizmetlere,

İl Özel İdarelerinde de, 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunun 78. maddesinde belirtilen görev ve hizmetlerden, il özel idaresine tekel niteliğinde hak olarak verilmiş, toplum hayatına müdahale taşıyan ve kamu yetkisinin kullanımını gerektiren, ayrı toplum hayatını düzenleyen, kural koyan, yasaklayıcı, izin ve ruhsata bağlayıcı mahiyet taşıyan görev ve hizmetlerin dışında kalan genel olarak turistik, ticari ve ekonomik niteliği bulunan görev ve hizmetlere,

Yap-İşlet-Devret modelinin tatbik edilmesinin mümkün olduğu,

Bu modelin belirtilen görev ve hizmetlere tatbiki sırasında; 1580 sayılı Kanunun 10. ve 11. maddelerindeki hususları dikkate alınarak, büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelerde, bu hükümlere istinaden, büyükşehir belediyelerinde ise 3030 sayılı Kanunun 21. maddesi ve bu Kanunun uygulanması ile ilgili Yönetmeliğin 38. maddesinin (M) bendi uyarınca, konunun öncelikle Belediye Meclisinde görüşülerek karara bağlanması, yine il özel idarelerinde de konunun, 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 92. ve 132. maddelerindeki hükümlerin gözönünde bulundurularak, il genel meclisinde görüşülmesinin ve karara bağlanmasının temin edilmesi gerektiği,

Bir yapım şekli olan yap-işlet-devret modelinin tatbikinde, belediye ve il özel idarelerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun ilke ve esaslarına uygun hareket etme zorunda bulundukları, ihalede asıl olan 36. maddenin 1. fıkrası uyarınca, kapalı teklif usulü olmakla beraber, işin parasal proje değerine ve niteliğine göre, idarelerin bu konuda öngörülen ihale şekillerinden herhangi birisini tatbik edebilecekleri, ayrı-

ca Kanunun 89. maddesinde belirtildiği üzere, bu kanun hükümlerinin uygulanmasının mümkün olamayacağı haller ile, ilgili bakanlığın teklif edeceği ihaleler için, bu kanun hükümleri dışında kalınmasına Bakanlar Kurulunca karar verilmesi halinde, yapılacak ihalenin, usul ve esaslarının Bakanlığın onayına sunulmak kaydıyla idarece belirlenebileceği, ihale kararlarının 2886 sayılı Kanunun 2990 sayılı Kanunla değişik 13. maddesinin 5. fıkrası uyarınca, belediyelerde, belediye encümenince, il özel idarelerinde ise il daimi encümenince karara bağlanması gerektiği, ancak yap-işlet-devret modelinin uygulanacağı işlerin 2886 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda yürütülmesinin, uygulayıcılar nezdinde yaratacağı tereddüt ihtimalini gidermek amacıyla, Devlet İhale Kanununa konulacak bir hükümle modele açıklık getirilmesinin yararlı olacağı,

Yap-İşlet-Devret modeli ile belediye idarelerine ait bir görev ve hizmetin yapım ve işletilmesini üstlenmiş olan özel şahıs şirket ve benzeri kuruluşların çalışmaları ile muhasebe iş ve işlemlerinin Bakanlığımızca denetlenmesinin mümkün olmadığı, ancak mülkiye müfettişlerinin, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 35. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, teftiş inceleme ve soruşturma konuları ile ilgili olmak üzere, belirtilen kuruluşlardan her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilecekleri bu kuruluşlarında istenen bilgi ve belgeleri geciktirmeden yerine getirmek ve sorularını cevaplandırmak zorunda oldukları,

İçişleri Bakanlığının, yap-işlet-devret modeli ile görev ve hizmetlerinden bir veya birkaçını özel şahıs veya şirkete veren belediyelerin, bu konudaki her nevi iş ve işlemlerini, İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 3152 sayılı Kanunun 15/a, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 5/A ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliğinin 20/A maddeleri uyarınca, Mülkiye Müfettişleri ve Mahalli İdareler Kontrolörleri vasıtasıyla her zaman teftiş ettirme yetkisine haiz olduğu, yapılacak bu tür denetimlerde; Yap-İşlet-devret modelinin, belediyenin, kamu kudretinin kullanılmasını, kamu yetkisinin devrini gerektiren, düzenleyici, yasaklayıcı ve toplum hayatına müdahale edici görev ve hizmetlerinin haricindeki özellikle turistik ticari ve ekonomik mahiyet taşıyan görev ve hizmetlerine uygulanıp uygulanmadığı, 1580 sayılı Kanunun 70. maddesinin 10. ve 11. fıkralarında belirtilen hususların varlığı halinde, konunun belediye meclisinin gündemine getirilerek, karara bağlanmasının sağlanıp sağlanmadığı, önemli projelere ilişkin olarak hazırlanan fizibilite (yapılabilirlik) raporlarında, teknik, ekonomik ve mali yönden bulunması gereken tüm unsurlara yer verilip verilmediği ile tesisin mali portresi ve işletme sü-

resi arasında makul bir dengenin kurulup kurulmadığı, yap-işlet-devret modelinin uygulanarak özel şahıs ve şirketlere verilen işlerle ilgili iş ve işlemlerde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda yer alan tüm ilke ve esaslara eksiksiz bir şekilde riayet edilip edilmediği ve ihale işleminin aynı Kanunun 2990 sayılı Kanunla değişik 13. maddesinin 5. fıkrası uyarınca belediye encümeni kararıyla yapıp yapılmadığı, yap-işlet-devret modeline konu olan tesisin, şartname ve eklerine uygun olarak inşaa edilip edilmediği ve işletme safhasında, belediye, gerek tesislerin kullanımına, gerekse hizmetin yürütülmesine ilişkin iş ve işlemlerin, şirket tarafından, aralarında yapılmış olan sözleşme hükümleri doğrultusunda yerine getirilip getirilmediği hususlarını titizlikle kontrol altında bulundurmak durumunda olduğundan, yap-işlet-devret modelini tatbik eden belediyelerin bu konudaki kontrol yetkilerini ne ölçüde yerine getirdikleri ile aksayan yönlerin bulunup bulunmadığı, yine işletme safhasının hizamında şirket tarafından belediyeye teslim edilmesi gereken tesislerin, süresinde teslim edilip edilmediği ile teslim ilişkisi olarak sözleşmede öngörülen şartların ikmal edilip edilmediği hususlarının gözönünde bulundurulması gerektiği ve tespit edilecek tenkid ve tavsiyeye değer hususların mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri tarafından düzenlenecek, belediye başkanlığı genel iş ve yürütümüne ilişkin teftiş raporu ile hesap işlerine ilişkin teftiş layihasında ait oldukları bölümlerde veya açılacak ayrı bir başlık altında belirtilmesinin mümkün olduğu,

Kanaat ve sonucuna varılmıştır.

6136 SAYILI KANUNUN 13 ÜNCÜ MADDESİ ÜZERİNE BİR İNCELEME VE DÜŞÜNCELERİM

Hamit DÜNDAR
Bayburt Hâkimi

GİRİŞ

Bu yazımda 6136 sayılı kanunun 13 ncü maddesi ile ilgili bir incelememi sunmayı arzuluyorum. Toplumda kanun hakimiyetinin sağlanması, kanunların eşit eylemlere eşit şekilde tatbiki, yorumdan ziyade kanunun çıkarılış amaç ve espirisine uygulanırlığının kolaylıkla anlaşılması gerekir. Kanunlar konuşmayan Hâkim, Hâkimler ise konuşan kanundur. Kanun uygulaması çok kez bilirkişilerin verdiği raporlara göre aynı eylemlerde farklı şekilde tatbik imkanı buluyorsa o zaman bu durum çok yönlü yoruma açık olan kanunun varlığını gösterir işte yoruma açık olan bölümün oluşan ihtiyaçlara cevap verecek şekilde kanun koyucu tarafından doldurulması, hem Anayasamızın tanıdığı kanun önünde eşitlik ilkesinin sağlanmasını kolaylaştıracak hem de uygulayıcıların objektif ölçüler içerisinde kanunları rahat bir şekilde tatbik imkanı vermesini sağlayacağı kanaatindeyim.

6136 SAYILI KANUNUN 13/1 MADDESİ

“Bu kanun hükümlerine aykırı olarak ateşli silahlarla bunlara ait mermileri satın alan veya taşıyanlar veya bulunduranlar hakkında bir yıldan üç yıla kadar hapis ve 3000 TL. dan 5000 TL. ye kadar ağır para cezası hükmolunur" (Para cezası 2790 sayılı kanunla 3 misline çıkarılmıştır.)

Bu fıkra da şahsın üzerinde bir adet tabanca yakalanması ve bu tabancanın 6136 sayılı kanunun 13/2 ve diğer maddeleri dışında kalması halinde uygulanır. Tabancanın ruhsatlı olması suç unsurunu kaldırır. Ancak; Taşıma ruhsatında numarası ve cinsi yazılı tabancadan başka bir tabancayı taşımak suç unsurunu oluşturur. 6136 sayılı kanuna göre çıkartılan yönetmeliğin 7 nci maddesi “6136 sayılı kanuna göre çıkartılan kararname ve yönetmeliğe göre verilecek taşıma veya bulundurma vesikalarında silahın cinsi, evsafı ve numarası yazılır. Belgelere sahip

olan şahıslar ve müesseseler ancak bu silahları taşıyıp veya bulundurabilirler". Hatta Yargıtay bir kararında "Sanığın elde ettiği yabancı menşeyli bir tabancanın numarasını kazıyarak taşıma ruhsatnamesindeki numarayı tabancasına yazdırdığı ve ruhsatnamesinde yazılı olmayan tabancayı taşıdığı anlaşılmışna göre sanığın 6136 sayılı kanunun 13/1 maddesi uyarınca cezalandırılması gerektiğini belirtmiştir,"¹

Sanığın görev yeri dışına çıkarmamak koşulu ile kendisine verilen silahın görev yeri dışında taşırken yakalandığının anlaşılması halinde 6136 sayılı Kanunun 13/1 maddesi uyarınca cezalandırılması gerekir. Ancak; 2350 sayılı kanuna ek 3 ncü maddesi kapsamına girmesi halinde yani istek üzerine şalışın tabancayı güvenlik güçlerine teslim etmesi halinde (Süresi içerisinde teslim etmesi halinde) kamu davasının ortadan kaldırılmasına karar verilir. Bu durumda 6136 sayılı kanunun 13 neti maddesinin tüm fıkraları kapsamına giren silahlar hakkında da şartların oluşması halinde 3250 sayılı kanunun ek 3 ncü maddesi uygulanır.²

Hatta; Yargıtay konuyu daha da geniş açıdan ele alarak "Sanığın yokluğunda çağırı ve uyarı yapılmadan 14.12.1984 günü evinde yapılan aramada izinsiz bulundurduğu bir tabanca ve 15 merminin görevlilerce alınması sonucu 6136 sayılı kanunun 13/1 maddesi uyarınca cezalandırılan sanığın cezasına ilişkin mahalli mahkeme kararı bozularak 3250 sayılı kanuna ek 3 neti maddesi gereğince kamu davasının ortadan kaldırılmasına karar vermiştir."³

Yukarıdaki Yargıtay kararının gerekçesi özetle şöyle : Genelde toplumun silah, patlayıcı madde ve benzerlerinden arındırmak, özeld; bu maksatla düzenlenen operasyonlarda yapılan çağrı ve uyarılara uyan ve olumlu davranışları bağdaştırma devlete devlet görevlilerinin söz ve uyarılarına ve uygulamalarına güven sağlamak amaç ve gerekçesi ile 2305 sayılı kanuna ek 2583 sayılı kanuna paralel olarak hazırlanan 3250 sayılı kanunda 1402 sayılı kanunun 13 ve 15 nci maddelerinde yer alan suçları işleyenlerle bu kanunda belirtilen süre içerisinde 2305 sayılı kanunun 1 nci maddesinde sayılan her türlü silah, patlayıcı madde, alet ve benzerlerini kullanarak taksirli suçlar hariç olmak üzere suç işleyenler ve bunların kaçakçılığını yapanlar dışında kalanlara bu kanunda yazılı suçlarının affı ön görülmüş ve bu amaca geniş çapta ulaşılacak maksadıyla da kanunun yürürlüğünden itibaren 60 günlük (3 Mart 1986 günü mesai saati bitimine kadar) ek bir teslim süresi getirilmiş, böylece somut bir anlatımla TCK. nin 264/5 madde ve fıkrasında ve 6136 sayılı

¹ Y. C. Gen. K. 19.12.1972 T. 1971/374 E. 1972/505 K.

² 8. C.D. 21.1.1986 T. 1985 (629 E. 1986/93 K.

³ 8. C.D. 18.2.1986 T. 1986/1053-1056 K.

kanunun 12 ve 14 ncü maddeleri dışında kalan diğer maddelerde yaptırma bağlanan izinsiz satın alma, taşıma, bulundurma ve kişisel gereksinime bağlı ve bireysel nitelikli satma eylemlerini kapsamakta ve süre bitimine kadar teslim imkanı varken ilgisinden zorla alınan veya suçtan kurtulmak için terk edildiği ispatlanan veya kanunun yürürlüğe girmesinden önce kanunla belirlendiği gibi çağrı ve uyarı yapılmamış olsa bile sahiplerinin huzurunda veya yokluğunda yapılan aramalarda elde olunan veya sahibinin yakınları tarafından onun bilgisi dışında veya onun isteği doğrultusunda görevlilere teslim edilen veya satmak, kırıp parçalamak veya göl, nehir ve deniz gibi bulunamayacak yerlere atmak suretiyle elden çıkarılan ve bunlara benzer şekilde teslim imkanı kalmayan silahlar nedeniyle ceza alanlarında 3250 sayılı kanuna ek 3 ncü maddesi nedeniyle kanun hükmünden yararlandırılması ile kamu davasının ortadan kaldırılmasına karar verilmesi gerektiği belirtilmiştir.⁴ Yukarıda özetini yazdığım Yargıtay kararı Türkiye gerçekleri ve şartlarına çok uygun olarak düşünüldüğü verilmiş bir karar olduğu kanaatindeyim.

Silah ruhsatnamesi mesken veya iş yerinde bulundurulabileceği hakkında verilmiş olup sanığın iş mahalli olduğunu kabul ile kamyonunda bulundurması suç işlemi kastının olmadığı gösterir.⁵

6136 SAYILI KANUNUN 13/2 FIKRASI

“Ateşli silahın, bu kanunun 12 nci maddesinin 4 ncü fıkrasında sayılanlardan olması ya da silah ve mermilerin sayı ve nitelik bakımından vahim olması halinde 5 yıldan 8 yıla kadar hapis ve 25.000 TL. dan az olmamak üzere ağır para cezası hükmolunur” (para cezası 2790 sayılı kanunla 3 misline çıkarılmıştır)

Bu fıkranın atf yaptığı 6136 sayılı kanunun 12/4 ncü fıkrası da şöyle; “Ateşli silahın tüfek veya mermi yatağı dahil mermi kapasitesi 10 adetten fazla tabanca veya seri ateşli kısa sürede çok sayıda ve etkili biçimde mermi atabilen tam otomatik veya dürbünlü tüfek veya dürbünlü tabanca veya bu fıkroda sayılanların benzerleri olması, ya da bu niteliği taşımayan ateşli silahlar veya her türlü mermilerinin miktar bakımından vahim olması halinde...”

Bu fıkra 6136 sayılı kanunun 13/1 fıkrasının ağırlaştırıcı sebep olarak düşünüldüğü çıkarılmış olup aşağıdaki unsurları ihtiva etmektedir.

⁴ 18.2.1986 T.E. 1986/1093 K. 1986/1056.

⁵ C.G.K. 24.1.1972 T. 1970/7-392 E. 52. K.

- a) Ateşli silahın uzun namlulu, uzak mesafeden etkin biçimde ateş edebilen tüfek cinsinden olması,
- b) Ateşli silahın (Tüfek veya tabanca cinsinden olsun) vehamet arzedecek kadar çok sayıda olması,
- c) Ateşli silah ve mermilerin vehamet arzedecek kadar çok sayıda olması,
- d) Ateşli silahın seri ateşle, kısa sürede çok sayıda mermi atabilen otomatik tüfek veya dürbünlü tabanca cinsinden olması,
- e) Ateşli silahın etkili bir biçimde mermi atabilen dürbünlü tüfek veya dürbünlü tabanca cinsinden olması,
- f) Ateşli silahın a, d, e, fıkralarında tüfek veya tabancaların (Seri ateş edebilen veya dürbünlü tüfek veya tabancaların veya uzun namlulu tüfeklerin) benzerlerinden olması,
- g) Ateşli silahın tüfek veya mermi yatağı dahil mermi kapasitesi 10 adetten fazla olabilen tabanca olması halinde ağırlaştırıcı sebep olarak kanunen kabul edilmiştir.

Hangi sayıya ulaşmasının vehamet arz eden veya vahim sayılabilecek bir sayı olarak kabul edilebileceği Yargıtayın ve Hakimlerin takdirleri ve uygulama ile açıklık kazanacaktır. Ancak; benzer uygulamalar göz önünde tutularak bu gün için bunu "Birçok" silah veya "pek çok sayıda" mermi deyimi ile cevaplandırmak mümkündür.

Ruhsatsız tüfek taşımak 6136 sayılı kanunun 13/2 maddesindeki suç oluşturur.⁶ Bu arada silahların cins ve mesafe, azami tesir ve çalışma şekillerine de değinmekte fayda vardır.

Silahın Cinsi:	Çapı:	Azami Menzili:	Etkili Menzili:	Çalışma Şekli:
G-3 P. Tüfeği	7.62 Mm.	3500 Metre	400 Metre	Tam ve yarım otomatik dakikada 500-600 atım yapar.
MP-5 Makinalı Tabanca	9 Mm.	400 Metre	200 Metre	Otomatik ve dakikada 600 atım yapar.
M -1 Piyade Tüfeği	7.62 Mm.	3200 Metre	500 Metre	Yarım otomatik dakikada 6-24 atım yapar.

⁶ 8. C.D. 10.9.1979 T. 4944 E. 5350 K.

Sten Makinalı	9 Mm.	1550 Metre	200 Metre	Tam ve yarım otomatik
Tabanca				dakikada 500-600 atım yapar.
Kırıkkale Piyade	7.9 Mm.	4500 Metre	500 Metre	Tek atışlı dakikada 8 atım
Tüfeği				yapar.
M-G-3 Makinalı	7.62 Mm.	4000 Metre	1200 Metre	Tam otomatik dakikada 700-
Tüfek				1300 atım yapar.
12.7 Mm. Maki-	12.7 Mm.	6767 Metre	1839 Metre	Otomatik ve yarım otomatik
nalı Tüfek				dakikada 450-500 atım yapar.
12.7 Mm. Taret	12.7 Mm.	6767 Metre	2000 Metre	Otomatik ve yarım otomatik
				dakikada 450-500 atım yapar.
Kırıkkale Tabanca	9 Mm.	100 Metre	50 Metre	Otomatik dakikada atış
				miktarı
Smitwesson	9.65 Mm.	200 Metre	50 Metre	atıcının kabiliyetine bağlıdır.
(Smithwesson)				Tek atım ve atış miktarı
				atıcının kabiliyetine bağlıdır.

Buraya kadar açıklanan silahların sağlam ve atışa salih olması halinde 6136 sayılı kanunun 13/2 maddesi (6136 sayılı kanunun 12/4 maddesinin unsurları olduğundan) uygulanmasının gerekli olduğu hususunda hiçbir tereddüt yoktur. Ancak; her silahta kesin bir kanaata varmamız mümkün değildir.

VEHAMETİN KANUNEN TAKDİRİ

2249 Sayılı Kanunun 8 nci maddesiyle 6138 sayılı kanuna aykırı olarak ateşli silah ve mermilerini taşımada unsurun sayı (Kişisel ihtiyacın çok üstünde olduğu açıkça belli olan miktar), veya nitelik (Tüfek veya seri ateşli kısa sürede çok sayıda ve etkili biçimde mermi atabilen otomatik veya dürbünlü tüfek veya tabancalar veya bu sayılanların benzerleri olması) yönünden vehamet olan yeni bir ceza artırma nedeni getirilmiş olmakla beraber, köyünden yaylaya giden ve çoban olan sanığın üstünde yakalanan tabancaların niteliği ve mermilerin adeti bakımından eyleminde yasanın öngördüğü ve sözcük olarak ağır, korkulu ve neticesi çok tehlikeli anlamına gelen bir vehamet hali söz konusu değilken 6136 sayılı kanunun 13/1 maddesinde gösterilen alt ve üst sınırlar arasında bir ceza tayini gerekir. (Bu olayda sanığın üzerinde bir adet kama iki adet tabanca ve 133 mermi bulunmuştur.)⁷

⁷ 8. C.D. 19.9.1979 T. 4470 E. 5474 K.

Mahkemece, yakalanan mermi adetini normalin üstünde kabulü vehameti amaçlamaz. Yakalanan tabancanın 6136 sayılı kanunun 12/4. maddesindeki özellikleri taşıyıp taşımadığının da tespiti gerekir. 14'lü tabanca ile birlikte sanıkta yakalanan 31 adet merminin mahkemece "normalin üstünde kabul edilmesi uygulamaya göre 6136 sayılı kanunun 2249 sayılı kanunla değişik 13/son maddesine yönelik bulunduğu 12/4. maddesinde belirlenen vehamet unsurunu amaçlamadığı (suç konusu tabancanın aynı yasanın 12/4. maddesinde belirlenen özelliklerine sahip olup olmadığı hakkında bilirkişiden yeteri kadar izahat alınmadığının belirtilmesi gerekir.⁸

6136 SAYILI KANUNUN 13/3. FIKRASI

"Bu kanunun 12. maddesinin 4 ncü fıkrasında sayılanlar dışındaki ateşli silahın bir adet olması ve mutad sayıdaki mermilerinin ev veya işyerinde bulundurulması halinde verilecek ceza 1 yıldan 2 yıla kadar hapis ve 500 liradan 2000 liraya kadar ağır para cezasıdır. (Para cezası 2790 sayılı kanunla 3 misline çıkarılmıştır.) Bu maddenin unsurları da şunlardır :

- a) Silahın 6136 sayılı kanunun 12/4. fıkrasında sayılanlar dışında bir ateşli silah olması,
- b) Bir adet olması,
- c) Mutad sayıda mermiler bulunması,
- d) Silah ve mermilerin ev ve işyerinde bulunması halinde bu fıkra uygulanacaktır.

Yargıtay bu kararında "Konutta tek tabanca ve mutad sayıda merminin yakalanması halinde tabanca nitelikleri tespit edilerek sonuca göre 2249 sayılı kanunla değişik 6136 sayılı yasanın 13/1. veya 13/3. fıkralarından hangisinin uygulanacağını belirlenmesi gerekir. Sanığın konutunda yakalanan tabanca ve mermi sayısı ve niteliğine göre eylemin 6136 sayılı kanunun 2249 sayılı yasa ile değişik 13/3. maddesine uygun olup olmadığının araştırılıp tartışılmadan maddenin birinci fıkrası ile ceza tayininin yersiz olması nedeniyle kararı bozmuştur.⁹

Yasa maddesinin uygulanan fıkrasının gösterilmesi ve niteliğinin saptanması gerekir, mahkeme kararında kanun maddesinin hangi fıkrasının uygulandığı gösterilmemiş ise de oluş ve uygulamada 2249 sa-

⁸ 8. C.D. 28.9.1979 T. E. 5517 K. 5774.

⁹ 8. C.D. 16.11.1979 T. E. 6557 K. 7088.

yılı yasa ile değişik 13/3. maddesinin uygulandığı sonucuna varılmıştır. Mahkeme kararında bu maddenin tartışmasız bırakılmasına rağmen tatbiki atıştan sonra vaki bilirkişi beyanından evde elde edilen tek tabancanın kısa namlulu tek tek ateş edebilen bir tabanca olduğunun anlaşılmasına göre ve mermi adedinin mutad sayılan sayıyı aşmadığından 13/3. maddesinin tatbikinin doğru olduğu kanaatine varmıştır.¹⁰

Yine şahsın evinde yapılan aramada otomatik olmayan tek bir tabanca ve bu tabancaya ait 47 adet mermi yakalanmış sanık hakkında 6136 sayılı kanunun 13/3. maddesi uyarınca verilen hükmün doğru olduğu belirtilmiştir.¹¹

Konunun kanunen vehamet sınırı kesin bir sayı ile belirtilmemiş ve bunun takdirini mahkemeye bırakmışken takdire yaklaşım yollarının çıkış noktalarını da (mutad sayıdaki), (ateşli silahın bir adet olması), (vahim olarak takdir edilmemesi), gibi anlatımlarla vurgulamıştır, şu halde vahametın takdirinde kanunen esnek sınırları içerisinde kalmak gerekir.

6136 SAYILI KANUNUN 13/SON FIKRASI

"Ateşli silahlara ait mermilerin pek az sayıda bulundurulmasının veya taşınmasının mahkemece vahim olarak takdir edilmemesi durumunda hükmolunacak ceza bir aydan altı aya kadar hapis ve beşyüz liradan ikibin liraya kadar ağır para cezasıdır. (Para cezası 2790 sayılı yasa ile 3 misline çıkarılmıştır.)

Bu fıkranın unsurları da şunlardır.

- a) Ateşli silahlara ait mermilerin bulundurulması veya taşınması,
- b) Bu mermilerin mahkemece vahim olarak kabul edilmemesi,
- c) Mermilerin mesken veya işyerinde bulundurulması veya üzerinde taşınması, gerekir.

Yargıtay bir kararında sanığın evinde yakalanan 30 adet mermiyi 6136 sayılı kanunun 13/son fıkrasına göre mermi adeti pek az olarak mütalaa etmiştir.¹²

¹⁰ 8. C.D. 16.11.1979 T. E. 6508 K. 2100.

¹¹ 8. C.D. 20.12.1979 T. E. 6998 K. 7811.

¹² 8. C.D. 5.10.1979 T. 5704 K. 5893.

**6136 SAYILI KANUN VE BU KANUNUN BAZI
MADDELERİNDE DEĞİŞİKLİK YAPAN VE BAZI
MADDELERİ EKLEYEN KANUNLAR**

Kanun No:	Kabul Tarihi:	Adı:	Yayınlandığı R. G. nin Tarih ve Nosu
6136	10 Tem. 1953	Ateşli silahlar ve bıçaklar ile diğer aletler hakkında kanun.	15 Tem. 1953 84581
6768	4 Tem. 1956	Ateşli silahlar ve bıçaklar hakkındaki kanun 4 ve 5. maddelerinin değiştirilmesine ve bu kanuna muvakkat 2 madde eklenmesine dair kanun.	11 Tem. 1956 9355
6910	11 Şub. 1957	Ateşli silahlar ve bıçaklar hakkındaki 6136 sayılı kanuna 6768 sayılı kanunla eklenen muvakkat 5. maddenin tadiline dair kanun.	16 Şub. 1957 9337
1308	30 Haz. 1970	6136 sayılı ateşli silahlar ve bıçaklar hakkındaki kanunun bazı maddelerinin değiştirilmesi ve bu kanuna ek 1 ve geçici 1 madde eklenmesine dair kanun.	8 Tem. 1970 13542
2249	12 Haz. 1979	6136 sayılı ateşli silahlar ve 22.6.1979 tarih 16674 sayılı bıçaklar hakkındaki kanunun başlığı ile 1, 2, 3, 4, 5, 12, 13, 14, 15, 16. maddelerinin ve ek madde ve bir geçici madde eklenmesine dair kanun.	22.6.1979 16674
2313	10 Ekim 1980	6136 sayılı ateşli silahlar ve bıçaklar ile diğer aletler hakkında kanunun 11. Maddesine 1 fıkra ile bu kanuna ek geçici 1 madde eklenmesi ve ek 3. maddenin yürürlükten kaldırılması hakkında kanun	11 Ekim 1980 17132

Kanun No:	Kabul Tarihi:	Adı:	Yayınlandığı R. G. nin Tarih ve Nosu
2469	1 Haz. 1981	Ateşli silahlar ve bıçaklar ile diğer aletler hakkında kanun ile TCK. nun 264. maddesinde yer alan ateşli silahlar, patlayıcı maddeler bıçaklar ve benzeri aletlerin teslimi hakkında 2305 sayılı kanuna 1 ek geçici madde eklenmesine dair kanun.	3 Haz. 1981 17359
2478	23 Haz. 1981	6136 sayılı ateşli silahlar ve bıçaklar ile diğer aletler hakkında kanunun bazı maddesinin değiştirilmesi ve bu kanuna 2 ek madde ile 1 ek geçici madde eklenmesine dair kanun.	25 Haz. 1981 17381
2593	21 Ocak 1982	6136 sayılı K. Ateşli silahlar ve bıçaklar hakkında değişiklik yapılmasına dair kanun.	27.1.1982 17587

SONUÇ VE DÜŞÜNCELERİM

6136 sayılı Kanun 1953 yılından itibaren 9 defadan fazla değişikliğe uğramış olup sebebi Türkiye’de sanayii, teknoloji, iktisadi ve siyasi alanda görülen değişme, gelişme, ilerlemelerdir. Kanun koyucular mevcut 6136 sayılı Kanunun ortaya çıkan ihtiyaçları karşılayacak şekilde değiştirme lüzumunu hissetmişler, her çıkarılan kanun zamanının şartlarına göre ihtiyaçları karşılamak açısından ideal bir kanun olarak düşünülmüş ancak; Kanunun uygulanmasında ortaya çıkan aksaklıkları, kanun boşluklarının zaman zaman yorum yolu ile doldurulup adaletin objektif ölçüler kullanılarak sıhhatli bir şekilde yürütülmesi sağlanmaya çalışılmış bazan ise ihtiyaçlara göre kanunda meydana gelen boşlukların yorum yoluyla doldurulması uygulamada bir takım aksaklıklar meydana getirmiş ve getirmektedir.

6136 sayılı kanunun 13/2. maddesinin uygulanmasında da bir takım aksaklıklar meydana gelmekte ve bu aksaklıklar kanaatime göre özellikle vehamet unsurunda toplanmaktadır, hem Anayasanın kanun önünde eşitlik ilkesi hem de eşit eylemlere eşit ceza verilmesinin sağlanması için, vahim silahlar da iki bölüme ayırmakta fayda olduğu

kanaatindeyim.

1 — Birinci bölümde 6136 sayılı kanunun 13/1.-3. fıkraları kapsamına girmeyen otomatik tabancalara ait olmak üzere 6136 sayılı kanuna 1 fıkra daha eklenmesi ile verilecek cezanın 6136 sayılı kanunun 13/1. ile 13/2. fıkralarında belirtilen cezaların ortalaması alınarak tatbiki hem uygulamada kolaylık sağlayacak hem de kanun önünde eşit eyleme eşit ceza uygulanmış olacaktır, çünkü tesir mesafesi 200 metreye kadar olan tabancalara bilirkişinin nitelik olarak vahim silahlardandır şeklinde rapor vermesi halinde etkili menzile 1200 metreye kadar olan tüfeğin yakalanmasında da verilecek ceza aynı olacak ve cezanın tabanı 5 seneden başlayacak bu ise cezanın eylemlere göre uygulanışı açısından silahların nitelik ve niceliklerinde farklı olmasına rağmen eşit şekilde cezalandırılması uygulamada bir aksaklık meydana getirdiği kanaatindeyim ilave edilebilecek şekilde düşündüğüm fıkraya 6136 sayılı yasanın 13/1-3 maddeleri kapsamına girmeyen tabanca tipi silahların özellikleri de belirtilmek suretiyle 6136 sayılı yasanın 13/2. fıkrasından hakkaniyet ve nesafet ölçüleri de dikkate alınarak daha az ceza tatbiki gerektiği kanaatindeyim.

2 — İkinci bölümde de 6136 sayılı kanunun 13/2. maddesinin atılı yaptığı aynı kanunun 12/4. maddesi kapsamına giren (askeri özel kanunlar kapsamına giren durumlar hariç) MP-5 makinalı tabanca, sten makinalı tabanca, G/3 piyade tüfeği, Kırıkkale piyade tüfeği, M-1 piyade tüfeği, M-G-3 makinalı tüfek, 12.7 mm. lik makinalı tüfek 12.7 mm. lik taret ve benzeri silahlar ile dürbünlü tüfekler vahimlik durumlarına göre 6136 sayılı kanunun 13/2. maddesinde belirtilen cezanın alt ve üst sınırları uygulanarak kanunda bulunan ve yorumla doldurulan yukarıda belirtilen boşluğun kanunen doldurulmasını kamu vicdanını tatmin edeceği ve tatbikatta uygulamayı kolaylaştıracağı kanaatindeyim.

KAYNAKLAR

- 1 — A. Mümin Kavalalı, Yargıtay üyesi ateşli silahlar bıçaklarla diğer aletler hakkında kanun 1980,
- 2 — Bahattin Ablum, Açıklamalı ateşli silahlar mevzuatı 1983.
- 3 — Fahrettin Kıyak, - A. Cebbar Şener, Yargıtay üyesi, Yargıtay ceza genel kurulu kararları.
- 4 — Yargıtay kararlar dergileri.

FEDERAL ALMANYA CUMHURİYETİ İDARİ SİSTEMİ

Enis YETER

Yazıma geçmeden önce belirtmek isterim ki; 1987 - 1988 yıllarında İçişleri Bakanlığı tarafından lisan öğrenimi ve mesleki inceleme yapmak amacıyla Federal Almanya Cumhuriyetine gönderildim. 10 ay müddetle Schwaabisch Hail isimli şehirde Goethe Enstitüsü'nde Alman dili eğitiminden sonra 2 ay müddetle Kuzey Ren Vestfalya eyaletindeki Paderborn ve Soest isimli şehirlerle, bu eyalet başkenti Düsseldorf'daki Kuzey Ren Vestfalya eyaleti İlçeler Meclisinde Alman İdari Sistemini tanımak amacıyla inceleme yaptım. Bu yazı çeşitli dokümanların yanında mahallinde incelemede elde edilen bilgi ve gözlemlerin de katkısı ile hazırlanmıştır.

Federal Alman İdari Sistemi, 2. Dünya Savaşı'ndan sonra Fransız, İngiliz ve Amerikan işgal kuvvetleri tarafından şekillendirildi. Yeni sistem, Almanların merkezi bir organizasyona sahip oldukları tarihi durumlarına bir tepkiydi. Bu nedenle şu anda Federal Almanya'daki İdari Sistem alt kademelere inildikçe o tarihteki işgal bölgelerine göre değişiklik arz etmektedir.

Alman İdari Sistemi yukarıdan aşağıya şöyle sıralanabilir;

- 1 — Federal Devlet
- 2 — Eyaletler
- 3 — İlçeler ve ilçeden bağımsız şehirler
- 4 — Belediyeler (Komünler)

Niedersachsen ve Nordrhein-Westfalen gibi bazı eyaletlerde, ayrıca eyalet idaresi ile ilçe idaresi arasında "Regierungsbezirk" denilen vilayetler yer almaktadır. Bu vilayetlerdeki "Regierungspresident" denilen Vali, eyalet hükümeti tarafından atanır ve bölgesinde eyalet hükümetinin temsilcisidir. Niedersachsen'de dört adet (Hannover, Nuneburg, Visaemt, Prounschweig), Nordrhein-Westfalen'de beş adet (Düsseldorf, Münster, Detmold, Arnsberg, Köln) vilayet bulunmaktadır.

FEDERAL DEVLET

Federal düzeyde başlıca organlar Federal Meclis, Federal Başbakan ve Hükümet, Cumhurbaşkanı, Federal Temsilciler Meclisi ile Anayasa Mahkemesi'dir.

Federal Meclis (Bundestag) genel, doğrudan, hür, eşit ve gizli seçilen 519 üyeden oluşur. Bu üyeler 4 yıl için seçilir. Bunlardan 22 si Batı Berlin Milletvekilidir. Batılı işgal kuvvetlerinin ihtirazi kayıtları nedeniyle Berlin Milletvekillerinin oy kullanma hakkı sınırlıdır.

Federal Meclis özellikle dört görevi yerine getirmekle yükümlüdür : Meclis kanun koyucu organıdır. Federal Şansölye (Başbakan) yi seçer, hükümetin icraatını denetler ve Alman milletin siyasi alanda temsil edilme görevini yürütür.

Federal Başbakan, Cumhurbaşkanının teklifi üzerine Federal Meclis tarafından seçilir. Federal Hükümet Bakanları ise Başbakanın teklifi Cumhurbaşkanının onayı ile atanır.

Anayasa, Federal Başbakana hükümetin işlerliğini garanti altına almak amacıyla önemli yetki ve güç vermektedir. Belki de bu nedenle, Almanya Federal Cumhuriyetindeki iktidar sistemi “Şansölyelik Demokrasisi” biçiminde adlandırılmaktadır. Şansölye, hükümetin politikasının ana ilkelerini tayin eder. Bakanlarda bu çerçeve içerisinde kendi idari alanlarında sorumlu olarak görev alırlar.

Cumhurbaşkanı (Bundespreasident) Federal Heyet (Bundesversammlung) tarafından 5 yıl için seçilir. Görev süresi bitiminde bir defa daha seçilebilir. Federal Heyet, Federal Meclis Üyeleri ile beraber eyalet parlamentoları tarafından nisbi temsil sistemi ile seçilen aynı sayıdaki üyeden oluşur.

Politik sorumluluğu olmayan Cumhurbaşkanının görevleri geniş alanda temsili olup, Devletler Hukukuna göre Federal Cumhuriyeti temsil eder. Federal Meclise Federal Başbakanı önerir, Federal Başbakanın önerisi üzerine Bakanları göreve atar veya azleder ve Federal Meclis çoğunlukla Federal Başbakanı seçemezse meclisi fesheder.

Ayrıca, federal düzeyde “Bundesrat” denilen Federal Temsilciler Meclisi bulunur. Bundesrat vasıtasıyla eyaletler Federal Yönetime ve kanun koyma faaliyetlerine iştirak ederler. Bundesrat, eyalet hükümetleri tarafından kendi üyeleri arasından seçilen üyelerden oluşur. Her eyalet Bundesrat’da en az üç oya sahiptir. Nüfusu 2 milyondan fazla eyaletler 4,6 milyondan fazla eyaletler ise beş oy hakkına sahiptirler. Bu anda Bundesrat 45 üyeden müteşekkildir.

Federal Almanya Cumhuriyeti’nde yargı eski, Federal Devlet ve eyaletler arasında tanzim edilmiştir. Amme ve ceza hukukuna bakan muntazam

mahkemelerin yanı sıra idari, çalışma, sosyal ve mali davaların görüldüğü özel mahkemelerde bulunur. Her yargı kolunun en üst merciini bir Federal Mahkeme oluşturur.

Federal düzeydeki diğer önemli organ Federal Anayasa Mahkemesidir. Anayasa Mahkemesi 2 dairesi olup her dairede 8 hakim görev yapmaktadır. Üyelerin yarısı Federal Meclis diğer yarısı ise Bundesrat tarafından 12 yıllığına seçilir. Görevi, Anayasanın tatbikini garanti etmektir. Federal Devlet ile eyaletler ya da çeşitli devlet organları arasındaki anlaşmazlıkları hükme bağlar. Müracaat üzerine, Federal Devlet veya eyaletler tarafından çıkarılan kanunların Anayasaya uygunluğunu inceler.

EYALETLER

Bilindiği üzere, Federal Almanya Cumhuriyeti eyalet sistemine sahip olup, Batı Berlin dahil 11 eyalet bulunmaktadır. Bunlar :

- 1 — Schleswig-Holstein
- 2 — Hamburg
- 3 — Aşağı Saksonya (Niedersachsen)
- 4 — Bremen
- 5 — Kuzey Ren-Vestfalya (Nordrhein-Westfalen)
- 6 — Hessen
- 7 — Rheinland-palz
- 8 — Baden-Württemberg
- 9 — Bayern
- 10 — Saarland
- 11 — Berlin (Batı)

Her eyalet, Devletten kaynaklanmayan asli hükümlerlik haklarına sahiptir.

Federal Anayasanın sırf Federal Devlete tanıdığı görevler dışındaki kanun koyma, idari kararlar alma ve yargılama yetkisi eyaletler tarafından kullanılır. Federal Devlet'in çıkardığı kanunlar da dahil olmak üzere yasaların uygulanması, esas itibariyle eyaletlerin yetki alanına girer. Anayasa, Federal Devletin idari yetkilerini dar sınırlar içerisine yerleştirmiştir.

Her bir eyaletin müstakil Anayasası vardır. Bu eyalet Anayasalarında, Federal Anayasada yer almayan, eyaletin organları, görevleri, te-

mel haklar kanun koyma şekli, çalışma ve ekonomik konularla ve idari yapıya

ilişkin hükümler yer almaktadır.

Eyaletlerde, üyeleri doğrudan halk tarafından seçilen eyalet parlamentoları bulunur, Eyalet Meclis seçimleri 5 yılda bir yapılır.

Eyalet Başbakanı Meclis tarafından kendi içinden mutlak çoğunlukla seçilir. İlk turda mutlak çoğunlukla 14 gün içinde başbakanının seçilememesi halinde 4. turda salt çoğunlukla seçilir. Bakanları atama ve azletme yetkisi başbakanındır. Eyalet doğrudan yönetim hakkına sahiptir. Müstakil bütçesi vardır. Federal Anayasaya göre (30. madde) istisnalar dışında Devlet yetkilerinin kullanılması ve Devlet görevlerinin icrası eyaletlere ait bir konudur. Bu istisnalar içinde en önemlisi dış politika ve savunmadır. Eyaletteki başlıca bakanlıklar şunlardır :

- 1 — Maliye Bakanlığı
- 2 — İçişleri Bakanlığı
- 3 — Adalet Bakanlığı
- 4 — Maarif Bakanlığı
- 5 — Ekonomi ve Ulaştırma Bakanlığı
- 6 — Sağlık ve Sosyal İşler ve Çalışma Bakanlığı
- 7 — Gıda Tarım ve Orman Bakanlığı
- 8 — Bilim ve Araştırma Bakanlığı
- 9 — Eyalet ve Şehir Kalkınma Bakanlığı
- 10 — Federal İşler Bakanlığı

Bu Bakanlıklara bağlı olarak çeşitli alt kademe devlet kurum ve müesseseleri bulunmaktadır.

3 — İLÇE VE İLÇEDEN BAĞIMSIZ ŞEHİRLER

1965 ile 1977 yılları arasında eyaletlerde uygulanan bir yönetim ve alan reformu çerçevesinde ilçeden bağımsız şehir ve belediyelerde olduğu gibi ilçelerde de bütünleştirmeye gidilmiş ve daha önce 425 olan ilçe sayısı 237'ye indirilmiştir. Bu 237 adet ilçenin eyaletlere dağılımı şöyledir :

Baden-Württemberg	35
Bayern (Bavyera)	71
Hessen	21
Niedersachsen (Aşağı Saksonya)	38
Nordrhein-Westfalen (Kuzey Ren Vestfalya)	31
Rheinland-Pfalz	24
Saarland	6
Schleswig-Holstein	11

İlçeler büyüklük yönünden birbirinden farklıdır. Ancak anılan yönetim

ve alan reformu sonucu eyaletlerde ilçe büyüklüğündeki alt sınıf farklılığı geniş ölçüde giderilmiştir. Nüfusu 100.000'den az ve alanı 500 km² den küçük ilçe, Federal düzeyde artık kalmamış gibidir; Yerleşim yoğunluğu az olan bölgelerdeki az nüfuslu ilçe sayısı, yoğun bölgelerdekinden daha yüksektir. Diğer yandan nüfusu 500.000'in üzerinde veya yüzölçümü 2000 km² yi aşan ilçelerde vardır. Reformdan önce Federal ortalamada ilçelerin 595 km² alanları ve 83.000 civarında nüfusları var iken şimdi ortalama nüfus yuvarlak 165.000 ve ortalama yüzölçümü yaklaşık 1 km² dir.

İlçelerin toplam alanları Federal Ülke yüzölçümünün % 96'sını kapsamaktadır. Sayıları 8506 olan komünlerin (Belediyelerin) % 99'u 3400 olan büyük-komün veya alt kademe komün birliklerin (Memurluklar, birlik komünler, yönetim toplulukları) gibi değişik isimleri taşıyan birimlerde toplanmıştır.

İlçenin bir "Kırsal alan" yönetim birimi olduğu yolundaki görüş, artık gerçeklere uymamaktadır. Mevcut ilçelerin sadece üçte biri kadarı geniş ölçüde tarım ekonomisine sahipken, daha büyük bölümü, karma bir yapıdadır. Çok sayıda ilçe gelişmiş endüstri kentlerinin bulunduğu bir alana sahiptir. Nitekim yanlış sonuçlar çıkarılmasın diye, bugün sadece "Kreis-ilçe" sözcüğü kullanılmakta; gününü tamamlamış sayılan "Landreis-alan ilçe" sözü, terkedilmiş bulunmaktadır.

"Landreis-alan ilçe" adı tarihi nedenlerle konmuş bulunuyordu. Eskiden "Stadtkreis-Kent ilçe" ve "Landreis-Alan ilçe" ayırımı yapılmaktaydı. Bugün herhangi bir ilçeye bağlı olmayan, yani belediye hizmetleriyle diğer ilçe görevlerini kendi başına birlikte yürüten şehirlere "İlçeden bağımsız şehir" adı verilmektedir. Bavyera'dakiler dışında bunlar, genellikle nüfusu 100.000'in üzerinde olan tipik kentlerdir. Halen ilçeden bağımsız kent sayısı 87 (reformdan önce bu sayı 141 idi) olup, şehir Devlet durumundaki üç büyük kent bunun (Hamburg – Bremen, Batı Berlin) dışında kalır.

İLÇE VE YERİNDEN YÖNETİM

Mahalli İdareler Alman Demokrasinin özünü teşkil etmektedir. Bütün hizmetler Federal Devlet veya eyalet devletleri tarafından yerine getirilmez. Birçok kamu görevleri birer mahalli idare birimleri olan ilçeler ve belediyeler tarafından yerine getirilir. Federal Anayasanın 28. maddesinin 1. fıkrasının 2. cümlesi "Eyaletlerde, ilçelerde ve belediyelerde halk genel, doğrudan hür, eşit ve gizli seçimlerde seçilen temsilcilere sahip olmak zorundadır." der.

Bu derecelendirilmiş demokrasinin faydası herhalde bir cümle ile şöyle

ifade edilmeyebilir :

"Devlet erki paylaşılmakta ve sadece bir ilçeyi veya belediyeyi ilgilendiren kararlar vatandaşın yanındaki politikacılar tarafından alınmaktadır."

İLÇE TEŞKİLATININ ORGANLARI

(Kuzey Ren - Vestfalya eyaletinde)

1 — İlçe Meclisi

İlçedeki halkın temsilciliği ilçe meclisidir. En yüksek karar organıdır. İlçe meclisinin üyeleri (Milletvekilleri) doğrudan ilçe halkı tarafından seçilir. Her seçmen bir oya sahiptir. Bu oyla ilgili kişi seçim bölgesinde kendi temsilcisini seçtiği gibi aynı zamanda kendi partisinin rezerv listesine oy vermiş olur. Aldıkları oy oranına göre partiler ve seçmen grupları ilçe meclisindeki koltukları paylaşırlar. Kendi seçim bölgelerinde seçimi kazanan temsilciler doğrudan meclise girerler.

2 — Kaymakam

İlçe Meclisinin başkanı kaymakamdır. Meclis kendi arasından onu seçer. İlçenin temsili kaymakamın uhdesindedir.

3 — İlçe Encümeni

İlçe Encümeni ilçenin bir organı olup, önemli bir rol oynar. Özel karar yetkileri olup, ayrıca ilçe meclisinin alacağı kararları hazırlar.

4 — Diğer Encümenler

Diğer encümenler belirli görev alanlarında yetkilidirler. Mesela, sosyal, gençlik, sağlık, çevre korunması, plan, kültür, okul vb. Bu encümenler ilçe meclisi ve ilçe encümeni gibi belirli aralıklarla ve aleni olarak toplanırlar ve ilçe meclisi tarafından alınacak kararlar üzerinde çalışırlar. Bu encümenlerde milletvekilleri yanında oy hakkına sahip, belirli konularda mütahassıs kişiler de üye olarak bulunurlar.

5 — Büyük İlçe Yöneticisi

Büyük İlçe Yöneticisi ilçe idaresinin başıdır. Kaymakamın önerisi üzerine ilçe meclisi tarafından seçilir. Meclis üyesi olmayıp memur statüsündedir. Ancak bir siyasi partiye üye olma hakkına sahiptir. Bu kişi ilçe idaresini yürüttüğü gibi ilçe meclisi ve encümeni tarafından alınan

kararları yerine getirir. Büyük ilçe yöneticisi ilçenin yerel görevleri dışında

Devlet e ait bazı görevleri de ifa eder. Kuzey Ren Vestfalya eyaleti, istisnalar dışında ilçede eyalet idaresine ait görevler için özel birimlerden vazgeçmiştir. Onun yerine eyalet adete Büyük İlçe Yöneticisini ilçeden ödünç almakta ve onu devlet görevlerinin ifasında görevlendirmektedir. Bu "Ödüne organ" olarak belirtilir. Bu düzenleme amaca uygun olup, gerek masraftan tasarruf edildiği gibi gerekse hizmette çok iyi şekilde başarı sağlanmıştır. Bu yönüyle Devlet organı olarak Büyük İlçe Yöneticisi ilçeye bağlı belediyeler üzerinde gözetim yetkisini icra eder. İlçe polisinin yöneticisidir. Eğitim ve öğretim organizasyonunu teşkil eder.

İLÇENİN GÖREVLERİ

İlçe görevleri bütünüyle renkli bir tablo oluşturmaktadır. İlçeler önce özve öz idari görevleri yerine getirirler. Ayrıca pek çok kamu kuruluş ve tesisinin hamisidirler. Bir de müdahale eden strüktür politikası, çevre düzenlemesi ve alan planlamasına karışırılar.

İDARİ GÖREVLER

İdari görevler kesiminde şu başlıklar sıralanabilir;

İnşaat ruhsatlarının verilmesi, sosyal yardım görevleri, gençlik yardımları, kira yardımı, eğitim için teşvik, tabiatı ve çevreyi koruma, motorlu taşıt araçlarının trafik izni, trafik denetimi, özel önem ve özel ağırlık taşıyan güvenlik ve düzen işleri örneğin afetten koruma, ecnebi işleri ve silah taşıma ruhsatı verilmesi gibi ve de harpten zarara uğrayanlara yardım gibi savaş sonuçlarını ortadan kaldırma ya da hafifletme alanındaki görevler.

YAŞAMA GEREKLERİ

İlçelerin kamu tesisleri olarak şunlar sayılabilir;

Meslek okulları, ileri eğitime yol açan genel okullar, akşam liseleri, meslek sanat okulları, sanat ortaokulları, kırsal yatılı okullar, halk eğitim okulları, yetiştirme ve eğitim danışma yerleri, kitaplar, müzeler, ilçe arşivi, film merkezleri, çocuk yurtları, çocuk dinlenme yurtları, anneler dinlenme yurtları, huzur evleri, ihtiyar dinlenme yurtları, hastaneler, kurtarma hizmeti tesisleri, tüberküloz tedavi yerleri, akıllı ve bedeni sakat çocuklar için gündüz bakım yerleri, hareketli gençlik dış bakım istasyonu, gıda maddeleri kontrol memurlukları, çöp ve diğer artıklar imha tesisleri, yakın mesafe hava alanları, ilçe yolları ve tasarruf sandıkları.

GİDERLER VE GELİRLER

İlçenin yerine getirmekle yükümlü oldukları görevleri büyük ölçüde parayı gerektirmektedir. İlçenin mali ihtiyacının ana kalemleri şöyle sıralanabilir:

İlçe tesislerinin yapımı ve işletimi (okullar, ilçe yolları, ilçe hastaneleri vb.);

Sosyal yükler (sosyal yardım, gençlik yardımları, yaşlılık yardımları vb.);

İlçe alanı içinde iktisadi ve kültürü teşvik;

Hizmet gücü zayıf komünlere yardım;

Maaş ve ücretler dahil kendi yönetim giderleri;

Yönetim mercileri çoklukla bir hizmet işletmesi durumunda olup, "Ücret-Yoğun" kuruluşlardır.

İlçe harcamaları şöyle karşılanır;

Kendi gelirleri olarak —Tahsilat hacmi düşük— ilçe vergileri;

Federal Devlet ve eyalet tahsisleri;

İlçe payı;

Harçlar ve ödentilerle ilçe işletmelerinde elde edilen gelirler.

Devletin mali tevzin yoluyla tahsis ettiği miktarlar parasal gereksinimin büyük kısmını karşılar. Bu kaynaklar yeknesak ölçülerle eyalet tarafından hesaplanarak dağıtılırlar; Bu nedenle de "Anahtar tahsisler" adını alırlar.

Bunun yanında Devlet, munzam tahsislerle (proje tahsisleri) ilçe tesislerinin (örneğin okul ve yollar) yapım ve işletimine ya da belirli yönetim giderlerine katılır. Ayrıntılı düzenlemeler kısmen çok farklı olarak eyaletlerin mali tavzin yasalarında yer alır.

İLÇE TEZZİİ

İlçe taksim ve tevzii payı ile komünler ve dolaylı olarak da ilçe sakinleri mali güçleri ölçüsünde ilçe giderlerine iştirak ederler. Yüzde miktarı ve böylelikle de münferit komünlerin üzerlerine düşen payları hesaplamaya yarayan ölçü ilçe meclisince karşılaştırılır. İlçe tevzii halen genel ortalamada ilçelerin mali gereksinimlerinin dörtte birinden fazlasını karşılamaktadır.

Paderborn İlçesine Ait Bazı Sayısal Rakamlar

Burada bir örnek olarak yerinde inceleme yaptığım Paderborn ilçesinden bazı rakamlar vermek istiyorum.

Paderbon ilçesi 1244 km² lik alana sahip olup kendine bağlı toplam 10 belediye ile birlikte nüfusu 231.579 dur.

İlçe merkezi nüfusu 110.296 dır. Bu nüfusun 12.507 kişisi yabancı olup bunun da 4.337 si Türk'tür.

İlçe içerisinde toplam 51 km otoyol, 130 km devlet yolu, 420 km belediyelere ait yol, 314 km ilçe yolu bulunmaktadır. İlçede kayıtlı toplam araç sayısı 120.000 dir. Paderborn ilçesi ve diğer birkaç ilçe ve belediyenin katılımıyla yapımı gerçekleştirilen bir bölgede havaalanı bulunmaktadır. Bu havaalanının günlük kullanımı ortalama 100 uçaktır.

İlçe genelinde toplam 11.000 ilkokul öğrencisi ve 58 ilkokul, 4.500 ortaokul öğrencisi ve 11 ortaokul, 6.349 lise öğrencisi ve 8 lise bulunmaktadır. Bunlar dışında;

Öğrenme engelliler için	6 adet okul	941	öğrenci
Zihni » »	1 » »	131	»
Bedeni » »	1 » »	113	»
Dil » »	1 » »	76	»
Körler » »	1 » »	177	«
5 adet meslek okulu		468	»
4 adet meslek ihtisas okulu		1685	»
bulunmaktadır.			

İlçede toplam 1.125.000 kitaba sahip 30 kütüphane, 4 yerel arşiv, 1 adet açık hava tiyatrosu olmak üzere 4 tiyatro, 11 adet müze, 2 adet müzik okulu ve 4 adet halk eğitim amaçlı okul, 9 açık yüzme havuzu, 16 kapalı yüzme havuzu, 144 spor alanı, 11 kapalı tenis salonu, 156 açık tenis sahası, 10 adet spor alanı, 34 atış alanı vb. bulunmaktadır.

İlçedeki toplam pratisyen doktor sayısı 193, mütehassıs doktor sayısı 279, diş doktoru sayısı 107 dir. Yıllık ilçe bütçesi ise 206.109.000,— Dm. dır. (Belediye bütçesi hariç)

BELEDİYELER

Yukarıda belirttiğimiz gibi Federal Almanya'da 8506 adet belediye bulunmaktadır. Reform hareketinden önce bu sayı 24.371 idi. Belediyeler Devlet yapısı içinde —İlçeler ve ilçeden bağımsız şehirler yanında—

mahalli idare birimlerinden birini teşkil etmektedir. Anayasa belediyelere mahalli işlerini kanunlar çerçevesinde ve öz sorumlulukları içerisinde halletme hakkı tanır. Belediyelerin idarede özerklik yetkisi 19. yüzyıldan beri varolan bir gelenektir. Belediyelerin kuruluş, görev ve gelirleri kanunda açıkça belirtilmiştir.

Belediye Organları Şunlardır : (Kuzey Ren Vestfalya eyaletinde)

a) Belediye Meclisi

Belde dahilindeki halk tarafından doğrudan seçilen üyelerden oluşur. Belediyenin bütçesini ve ilgili talimatları kabul eder. Encümenleri teşekkül ettirir. Yatırım planlarını ve alt organların görevlerini görüşerek belirler.

b) Belediye Encümenleri

Her belediyede 3 adet encümenin teşkili zorunludur. Bunlar ana encümen, mali encümen ve hesapları kontrol etmekle görevli encümenidir. Ana Encümen mecliste görüşülecek konulan hazırlamak ve bazı meclis kararlarını uygulamakla görevlidir.

c) Belediye Başkanı

Belediye Meclisi tarafından kendi üyeleri arasından seçilir. İlçeden bağımsız şehirlerde (Köln, Düsseldorf, Münster, Bielefeld gibi) ayrıca Büyük Şehir Belediye Başkanı bulunur. Görev süresi meclis ile aynıdır. (5 yıl) Bir kişi yeniden seçilebilir. Meclis Başkanlığı ve meclisin dışarıda temsili Belediye Başkanının uhdesindedir.

d) Belediye Yöneticisi

Belediye Meclisi tarafından seçilir. (5-8 yıl için) Belediye işlerinin yönetiminden sorumludur. Belediyeye ait görevleri yine meclis tarafından seçilen daire amiri yardımcıları ile birlikte yerine getirir. Meclis üyesi olmayıp memur statüsündedir.

Belediye Meclisi tarafından kabul edilen belediye bütçesi ilçelerde ilçe yöneticisi, ilçeden bağımsız şehirlerde Vali tarafından onaylanır.

Belediye gelirlerinin % 35'i vergi gelirleridir. Bu vergi gelirlerinin % 12'si temel vergiden, % 43 u ücret ve gelir vergilerinden, % 42'si meslek vergilerinden, % 3'ü de diğer vergilerden oluşmaktadır. Belediye gelirlerinin 0/0 25'ini ilçe veya eyalet hükümetinden sağlanan tahsisatlar

oluşturmaktadır. Bunun yaklaşık % 50 amaçlı diğer kısmı ise genel tahsisatlardır. İştirak gelirleri ise diğer kaynağı oluşturmaktadır.

Belediyenin tipik görevlerini özetle sıralayabiliriz;

Kimlik cüzdanı ve pasaport tanzimi, ikamet kayıt işlemleri, komün yollarının yapımı ve işletmesi, ilkokulların ve anaokullarının, kısmen daha ileri eğitime yol açan okulların yapımı ve işletilmesi, imar planlaması, ihtiyaç ve hizmet gücüne göre artık su temizleme ve kanalizasyon tesisleriyle, spor yerleri, banyo ve yüzme havuzları yapımı ve işletilmesi, ilçeye bağlı komünlerin edim gücünü aştığı için yerinde halledilmeyen bütün işler ise prensip olarak ilçenin görev alanına girer.

İLÇE İLE BELEDİYELERİN GÖREV AYIRIMINDAKİ

PRENSİPLER

İki mahalli idari birimi yan yana sorumlu olunca, acaba hangisinin görevleri yerine getireceği sorusu ortaya çıkar. Federal ülkedeki farklı şartlar nedeniyle, her yerde geçerli bir sınırlama bulunmamaktadır. Ancak prensip olarak şu kural geçerlidir; Belediye “Belde toplumu” görevleri için yetkili iken, ilçe sınırları içinde bunu aşan yerel hizmetlerin görülmesi, ilçenin yetkisindedir.

İLÇE VE BELEDİYELER ARASINDAKİ İLİŞKİ

İlçe ve belediyeler hepsi kendi başına birer bağımsız alan tüzelkişisi olup, kendilerine has doğrudan doğruya halk tarafından seçilmiş temsilcileri vardır. İlçe komünleri arasında, devletin hiyerarşik yönetim yapısına benzer bir üstlük ve altlık düzeni söz konusu değildir. Ancak kaymakam ezelden beri ilçe mensubu belediyeler üzerindeki denetimi yürütmektedir. Bugün dahi ilçenin büyük ilçe yöneticisi, yürürlükteki hukuka belediyelerce uyulmasını sağlamakla görevlidir.

Belediyeler ve ilçe kademeli bir yönetimin uzuvları olup, bu birlik içinde komünal (mahalli) hizmetleri görürler. İlçe ile belediyeler arasındaki görev bölüşümü ve işbirliği ortaklık esasına dayanır. İlçe belediyeleri yerinden yönetimleri de destekler.

İlçeye bağlı belediyelerin farklı edim gücüne sahip oluşlarından ilçe için iki yönlü sonuçlar doğar. Bir yandan ilçe bu edim gücü farklılıklarını her şeyden önce mali yardımlarla dengelemek durumunda bulunmaktadır. “Dengeleme fonksiyonu” diğer yandan da belediyelerin yükünü, eğer bunların bir kaçı veya çoğu aslında muntika işi sayılan su temini, artık suları atma ya da ileri eğitime yol açan sorunların kendi güçleriyle çözemiyorlarsa, azaltmakla mükellefdirler. “Tamamlama fonksiyonu”

HAYATIMIZI DEĞİŞTİREN MİNİ DEV “CHIP” *

Ailen A. BORAIKO **

Çeviren: M. Vecdi GÖNÜL

Chip Nedir : Yeni doğan bir çocuğun tırnağı büyüklüğünde olması, bir üfürüşte uçabilecek kadar hafif oluşu ve ışık altındaki mat görünüşü size onu ilk anda önemsiz birşey gibi gösterebilir. Temel maddesini, sıradan plaj kumlarında bulunan silikon teşkil eder ve bu haliyle camsı deniz süngerlerinden daha kırılgandır.

Tarihte gözle görülebilen şeylerin çok azı bir döneme isimlerini verebilmişlerdir. Bu gümüş grisi renkli chip denilen silikon parçası onlardan biri olmaya kuvvetli bir adaydır. En basit anlatımıyla chip, silikon bir altyapı üzerine yerleştirilmiş ve çok ince metal tellerle birbirine bağlı anahtarlardan meydana gelen elektronik bir devredir. Bu şekliyle mikroskop altında, karışık caddeleri, bulvarları ve meydanları ile büyük bir şehrin uzaktan görünüşünü andırır.

Bu bir kenarı dörtde bir inç (0,62 cm) büyüklüğünde ve kare şeklindeki silikon parçası, dünyanın ilk bilgisayarı 30 tonluk ENIAC'm sahip olduğundan on kat daha fazla elektronik elemanı üzerinde barındırır. ENIAC'ın en büyük başarısı sayılan mikro işlemci kısmı bugünkü chipin sadece, küçük bir bölümüdür. Bu olağanüstü şey ENIAC'dan 30.000 kez daha ucuzdur ve ENIAC yüzlerce ampulün enerjisini çekerken, ona sadece bir gece lambasının enerjisi yetiyor. Bazı türleri bir saniyede yaptıkları milyonlarca hesaplama ile ENIAC'dan 200 kez daha hızlı çalışmaktadır.

Neye Yarar : Bütün bu üstün özelliklerinin yanında onun en önemli ve hayatı değiştirebilecek potansiyele sahip olmasını sağlayan yanı ise insan zekâsının mantık ve hafıza yönünü de içinde barındırabilmesidir.

* Makale özellikle bu alan için oldukça eski bir tarihi taşımakla beraber, konuyu kapsayış şekli ve bilhassa sonundaki sözlük sebebiyle, bugüne kadar bu sahaya ilgi duymamış genç meslekdaşlarımızın alâkasını uyandıracağı ümidiyle kısmen özetlenerek tercüme edilmiştir. - M. Vecdi Gönül.

** National Geographic, Ekim 1982, s. 421-439.

Bir makina, mikro işlemcisi sayesinde verilen direktifleri hafızasında tutabilir ve kendini bunlara göre kontrol edebilir. Yazar kasalar günlük hayatımızdaki birçok örnekten biridir. Griplerden oluşan minyatür bilgisayar, faturaları yazar, toplamalarını alır ve istendiğinde tüm satışları bir rapor halinde verir. Başka bir örnek kalp hastalarının taktıkları kalp atışlarını ayarlayan cihazlardır. Bunlardaki chipler atışları sayarak belli bir seviyede seyretmesini sağlar. Termostatlarda, radyolarda, araba motorlarının kontrolünde hep chipler kontrolü elde tutar. Çok daha kompleks cihazlarda (robotlar ve gen sentezleyicileri gibi) yine chipler temel taşlardır. Makine ve cihazların bu şekilde daha esnek ve daha akıllıca çalışabilmesi ve dolayısıyla daha güçlü köleler olmaları bize ikinci bir endüstri devrimini hazırlar görünüyor.

Chipin çok küçük bir noktaya toplanmış yetenekleri yeni bir kavramı ortaya çıkardı, kişisel bilgisayarlar. Geçen sene ABD’de 800.000 tanesi kullanılmasını hiç bilmeyenlere satıldı. Çünkü chip kullanımlarını yeterince kolay duruma getirmişti. Kişisel bilgisayarla birlikte elektronik posta ve gazete, ev bankacılığı ve evden alışveriş gibi en az telefon kadar yaygınlaşan yeni hizmetler ortaya çıktı.

Chipin yetenekleri içine sığdırılabilen transistör sayısı ile doğru orantılı olduğundan bu sürekli araştırma konusu. Bu konuda kesin bir rakam vermek zor olmasına rağmen 1 milyar civarında bir sayı mümkün görünüyor. Bu, bugün başarılabilen miktardan 1000 kat daha fazla böyle bir chipin hafızası 200 uzun romanı depolayabilir.

Donanmadaki bilim adamları ekiplerle donatılmış robotları askerlik alanına sokma çabasıdadır. Gemileri kullanıp, düşmanlara ateş eden, batmış denizaltılarda kalan gizli belgeleri çıkaran robotlar tasarlanıyor. Henüz gelişme aşamasında bulunan başka bir konu da kafaderisi altına yerleştirilecek bir chip ile görme ve duyma özürlülerin durumlarında az da olsa bir ilerleme sağlanmasıdır. Gören, hisseden ve basit muhakemeler yapabilen robotlar fabrikalara giriyor. Bazı bilgisayarlar hastalıkları tespit etme, molekül modelleri çizme ve maden damarlarına ait bilgiler vermek suretiyle doktorlara, kimyagerlere ve jeologlara yardımcı oluyorlar.

Yapısı: 1947’de transistör, o zamana kadar kullanılan ve kendisine verilen enerjiyi adeta yutan ve ısınıp sık sık patlayan vakum tüplerinin yerini aldığı kimse bugünkü chipleri düşünmüyordu. Bezelye büyüklüğündeki metal bir kutunun içindeki germanyum veya silikon kristaline bağlanmış üç tel aslında bir elektronik, anahtardı. Bugünkü ortalama bir chipin üstünde ise 450.000 transistör bulunuyor. Transistörler arasındaki mesafe kısa olduğundan sinyaller daha hızlı taşıyor. Öy-

leki üzerinde 1000 transistör bulunan bir chip, üzerinde 10 tane bulunandan daha hızlı çalışıyor. Bu yüzden mühendisler bir chipin üzerine mümkün olduğunca daha fazla transistör yerleştirmeye çalışıyorlar. Örnek vermek gerekirse bir elektronik kol saatinde 5.000, bir cep hesap makinasında 20.000, küçük bir bilgisayarda ise 100.000 transistör bulunuyor.

Chipler elbetteki gelişigüzel yapılmıyor. Tasarımlarından başlanarak bilgisayarlar kullanılıyor. Özellikle transistörlerin chip üzerindeki yerleri ve bağlantı şekilleri çok karışık ve uzun hesaplamaları gerektiriyor. Bir transistörün yeri yaklaşık 100 defa hesaplanarak bulunabiliyor. Bir fikir vermek için belirtelim, 1500 micron (1 micron= 1×10^{-3} m. ya da 20 tane saç kılının yan yana genişliği) büyüklüğündeki bir chipin dizaynı 2,4 x 1,4 m. büyüklüğünde bir kağıt üzerinde yapılıyor. Bu chip üzerinde bulunan bütün transistörler, optimum şekilde yerleştirilmek ve birbirine en hızlı ve verimli çalışabilecek durumda bağlanmak zorunda. Bunu da yapmanın milyonlarca şekli var. Böylece kompleks bir hal alan chip tasarımları bilgisayarlar yoluyla yapılsa da sonuçta iş yine insana kalıyor. Uzmanlar çoğu zaman son rötuşları ışıklı kalemlerle kendileri yapıyorlar. Böylece yeni bir mikroişlemcinin üretimi yaklaşık üç ayı buluyor.

Chipin tasarımı bittikten sonra sıra hazırlanmasına geliyor. Malzeme olarak silikonun seçilmesinin iki sebebi var. Bunlardan birisi silikonun kolayca oksitlenerek yalıtkan hale getirilebilmesi diğeri ise içine katılan kimyasallarla (dopant) iletkenliğinin çok hassas olarak ayarlanabilmesidir.

Önce eritilerek çok saf hale getirilmiş silikon çubuklar çok ince tabakalar halinde kesilerek üzerleri oksitlenir ve yalıtkan hale getirilir. Tabaka yüzeyleri ışığa hassas bir madde olan photoresit ile kaplandıktan sonra çıkarılmak istenen bölümler ince karbon ile kapatılır. Açıkta kalan bölümler morötesi ışınlar yüklenerek sertleştirilir. Işın görmeyen kısımlar ise asit ve çözücülerle çıkarılır. Elde edilen silikon parçasının üzerine yeni bir tabaka daha konur ve aynı işlem yeniden, uygulanır. Tabakalar arasındaki iletkenlik, araya konan aliminyum ile sağlanır. Böylece transistörler oluşturulmuş olur. 12 tabakaya kadar çıkabilen silikon kaplama işleminden sonra chip, tabakaları bağlayan iletken filamentleri açıkta bırakılarak aliminyumla kaplanır. Çok hassas testlerden sonra bir tabaka üzerinde birbirine bağlı bulunan chipler elmas testerelerle kesilerek seramik muhafazalara konur.

Chip'den Bilgisayara : Bir bilgisayarın içinde bu elektronik parçalardan düzinelercesi bulunur. Kullanımdaki hassasiyeti ve hata götür-

mez oluşu belki de bilgisayarın en büyük dezavantajıdır. Günümüzde hazır bilgisayar programları bu yüzden önem taşıyor. ABD'de hükümet ve özel sektör bu tür programlara (Software) geçen yıl (1981) tahminen 4 milyar dolar ödedi. 1990 yılına kadar maaş çeklerini yazmaktan tutun da, fabrikaları çalıştıran, nükleer füzeleri hedeflerine yollayan programları hazırlamak için Birleşik Devletler'de 1,5 milyon programcıya ihtiyaç var (şimdikinin üç katı) uzay mekiğinin üstündeki uçuş bilgisayarının programları için 500.000 civarında komut gerekmesi işin önemini anlatıyor.

Bilgisayarlar, elektrik sinyallerinin depolanması ve değiştirilmesi esasına göre çalıştıkları için insanlar tarafından direkt olarak anlaşılamazlar. Bu yüzden harflerin, sayıların ve sembollerin elektrik sinyaline çevrilmesi gerekir. Yüksek voltaj biri düşük voltaj ise sıfırı temsil eder. Bu sistem ikili (binary) olduğundan (sadece iki haneden oluştuğundan), bilgisayardaki elektrik sinyalleri bit olarak isimlendirilir. İlk bakışta sadece sıfır ve birle bütün harf, rakam ve sembollerin ifadesi zor gölünse de nokta ve çizgiden meydana gelen mors alfabesi örneği unutulmamalıdır. Hatta bu yol ile fotoğraflar ve müzik bile kodlanabil inektedir.

Birçok bilgisayar, kişisel olanları da dahil olmak üzere, bilgileri sekiz elektrik sinyalinden oluşan zincirler halinde düzenler. "Byte" adı verilen bu sinyal dizileri, chiplerin içinden bazen düz gider, belirli noktalardan yolunu değiştiren bir tren gibi geçerler. Bir Byte "bir" yada "sıfır" olabilen sekiz bitden oluştuğundan, bu trendeki "vagonlar" 256 (2^8) değişik biçimde düzenlenebilir. Bu rakam da bütün harf, sayı ve sembollerin temsil edilmesi için gerekli olan kombinasyonun üzerindedir.

Bilgisayarlarda verilen komutları değerlendirmek merkezi işlemcinin görevidir. Kişisel bilgisayarda bu "beyin" tek bir chipdir. Mikroskop altında demiryolu rayları gibi görünen yollardan "0" ve "1" elektrik sinyalleri neredeyse ışık hızında geçer.

Tek başına, merkezi işlemci çalışması için gereken bütün bilgileri barındıramaz ya da oluşturamaz. Hafıza chipleri bu noktada devreye girer. Bu chipler de büyütüldüğünde birbiriyle kesişen sıralar ve kolonlar halindeki transistörler görülür. Bu iç içe geçmiş yapı sayesinde ki mikroişlemci bir bytlık bilgiyi istenilen adrese gönderir veya geri çağırır (hatırlama). Genellikle hafıza chiplerinde, bytlar birbirinden bağımsız olarak düzenlenir. RAM (randomaccess memory) adı verilen bu chiplerin bir tanesine, Amerikan bağımsızlık bildirgesinin dört kopyası sığdırılabilir.

Japonya için zaten chipin kendisi bir bağımsızlık bildirgesidir. Yakın yıllardaki Amerikan chip teknolojisini alarak değiştiren ve daha da ilerleten Japon elektronik firmaları bilgisayar endüstrisinde hayali bir yeri olan RAM'lerde genel bir ilerleme sağladılar. Bu yarı iletken firmaları kalitedeki artış ve fiyatlardaki düşüşle de çok zorlu bir rekabetin hüküm sürdüğü 10 milyar dolarlık dünya chip piyasasında haklı bir ünün sahibi oldular.

Japonya chip piyasası kendi içinde de çetin bir rekabet yaşıyor. Bu işi zevk için yapanlar dışında rakip şirketlerin mühendisleri birbirlerinin chiplerini gizlice elde ederek inceliyorlar. Bütün bu çabalar, Japonya'nın ürettiği 16 Milyon televizyon, 16 Milyon radyo ve 55 milyon hesap makinası hacmindeki yıllık üretimde (1981) kendi payını artırmak için.

Amerikalı üreticiler ise Japonların 64 K'lık RAM chip ile dünya piyasasının neredeyse yüzde 70'ini ellerinde tuttuklarından şikayetçiler. Savunma Bakanlığı, Birleşik Devletlerdeki bilgisayarların, silahların ve telekomünikasyon cihazlarının bu derece yabancı chiplere bağımlı olmasından endişe duyuyor. Kendilerine tanınan ithal kotalarının daraltılmasından korkan bazı Japon firmaları ABD'de de üretime geçtiler. Japonların mikroişlemci alanındaki bu üstünlükleri Amerikan uzmanlarına göre birkaç yıl daha sürecek. IBM Genel Müdür Yardımcısı Dr. Lewis Branscomb'a göre Japonlar üretim ve kalite artışına gösterdikleri ilgiyi yeniliklere ve araştırmaya karşı göstermediler.

Yeni Gelişmeler : Sırası gelmişken bazı yeniliklerden de bahsetmek yerinde olacak. Chip tasarımı bunların başında geliyor. Yazımızda da bahsedilen kompleks tasarım metodları yerine öğrencilere yeni ve daha basit tasarım prensipleri öğretiliyor. Üretim metotları da değişiyor. Gittikçe küçülen mikroişlemciler daha hassas ve küçük aletleri mümkün kılıyor. Bilgisayarlar da tasarımları yapılan chipler elektron demetleriyle doğrudan silikon tabakalara aktarılıyor. Bu yolla çok hassas olarak imal edilen chipler çok daha fazla bilgiyi depolayabiliyor. Chip malzemeleri başka bir araştırma konusu. Tabaka şeklindeki chipler yerine üç boyutlular üzerinde çalışılıyor. Ayrıca chiplerin, elektriği silikondan on kez daha hızlı ileten gallium ve arsenik bileşikleriyle kaplanması da üzerinde durulan konulardan.

Bell ve IBM laboratuvarların da çalışan bilim adamları mutlak sıcaklığa (-273.15°C) indirildiğinde elektrik akımına olan dirençlerini kaybeden elektronik devreler üzerinde çalışıyorlar. Bu tür devrelerle donatılan cihazlar, bir saniyenin 7 trilyonda birinde sinyal verebiliyorlar. Bu da çok hızlı telefonları ve süper bilgisayarları mümkün kılıyor.

Böyle bir süper bilgisayar bir saniyede 60 milyon komutu değerlendirebiliyor (şimdiki yüksek performanslı bilgisayarların 10 katı). IBM yetkilileri böyle bir bilgisayarın 1990'dan önce hazır olamayacağını söylüyorlar.

Japonlar ise üzerinde çalıştıkları düşünen bilgisayarın o zamana kadar hiç olmazsa bir protopinin hazırlanabileceğini belirtiyorlar. Bu bilgisayar sözlü ve yazılı olarak verilen komutları kabul edecek. Anlamadığı zaman sorular soracak. İhtiyacı olduğu zaman da kendi hatalarını çıkararak öğrenecek.

"Besin, petrol ve kömür kaynaklarımız çok sınırlı. Bunları dışarıdan almak zorundayız. Bu yüzden Japonya'nın teknolojik liderliği bizim için çok önemli. Şimdiye kadar kovaladığımız yabancı teknolojiye artık bizim öncelik etmemiz lazım. Bu bizim için bir varolma mücadelesi" diyor. Japon yetkililer.

Öte yandan gün geçtikçe insanlara yardım eden "uzman" programların kullanımı artıyor. Özellikle tıpta hastaya ilk teşhisi koymak için kan basıncı ve çeşitli test sonuçlarını alıp gerekirse yeni sorular sorduktan sonra ihtimal dahilindeki hastalıkları verebilen programlar doktorlar arasında gün geçtikçe daha çok tutuluyor.

Bilgisayar teknolojisiyle uğraşan orta yaşın üstündeki bütün bilim adamları bilgisayarsız bir dünyada büyüdüler. Fakat "bilginin servet" sayıldığı günümüzde belki de araştırmaya verilen önem kadar bilgisayar eğitime de önem veriliyor. Mikrobilgisayarların ucuzlamaları ile birlikte sınıflara girmelerinden sonra öğretmene yardımcı ve öğretmen olarak kullanılmaları düşüncesi ortaya çıktı. Bilgisayarlar özellikle analitik yetenek gerektiren konuların anlatımında ve çocukların makineyi kullanmadaki alışkanlıklarının artırılması için kullanılıyor. Fakat uzmanlara göre bilgisayarların çocuklar için asıl faydalı yönü onlara nasıl düşündüklerini göstermeleri. İşin başka bir cephesi de çocukları eğlendiren, robotlarla düello imkanı veren, füzelerle savaştıran bilgisayar oyunları. Evlerde oynanan oyunlardan başka yılda 7,5 milyon dolar bozuk para bilgisayarlı oyun makinalarına atılıyor. Orduda bu tür simülasyon programları eğitim amacıyla kullanılıyor. Birleşik Devletler ordusundaki tank birliklerinin eğitiminde kullanılan bu tür simulatörlerle askerler kendilerini gerçek manevradaymış gibi hissediyorlar. Ayrıca manevra için ayrı bir harcama yapılmıyor.

Gelecekte kullanılması düşünülen diğer bir konu da elektronik gazete. Daha şimdiden ABD'de bir düzineye yakın gazete bu yolla çıkıyor. Telefon hatları ile kişisel bilgisayarlara geçilen bu gazete, kağıda bası-

lana göre daha pahalı oluyor. Fakat reklam alınmak suretiyle bunun da ucuzlatılması düşünülüyor. Ayrıca mikroelektronikğin gelişmesine paralel olarak geçmişte ekonomik olmayan şeyler kârlı hale gelebiliyor.

Bilgi alışverişinin bu derecede gelişmesinden ev ve işyeri kavramları da etkileniyor "20 sene içinde çok önemli bir kısımımız evimizde çalışacağız. Ofisle olan ilişkilerimizi ise elektronik posta yoluyla sağlayacağız" diyor. New York Üniversitesinden Dr. Margrethe H. Olson. Bu şekilde bir çalışma da evi ile iş arasında gidip gelmekten hoşlanmayan, küçük çocukları olan veya çeşitli özürleri nedeni ile eve bağlı kalanlara yeni bir fırsat.

Columbia Üniversitesinden İdare ve Kamu Hukuku Profesörü Alan F. Westin ise bilgisayarların getirdiği denetimin insanları adeta göz hapsine almasından endişeli. Kişisel hakların ihlalinin başka gizli ve hassas bilgilerin korunması meselesi de bir başka problem.

Öç alma, eğlenme ve kazanç sağlama bilgisayar suçlarının üç ana dürtüsünü oluşturuyor. Bilgisayarlar ne yazık ki aldatılabilir. İçindeki bilgiler buna yetkisi olmayan kişiler tarafından değiştirilebiliyor. Yapılan testlerde amatörlerin askeri bilgisayarlara dahi girebildikleri görüldü.

Yakın yıllarda bilgisayarlarla yapılan hırsızlıkların değerini uzmanlar, yıllık 100 milyon ile 6,5 milyar dolar arasında hesaplıyorlar. Buna tespit edilemeyenler dahil değil. ABD içinde bilgisayarla günlük para transferi ise 500 milyar dolar civarında. Kişisel bilgisayarların artması ve daha çok kişinin bunları kullanması bu tür suçları dramatik olarak artırıyor. Böylece organize suçlular aralarına bilgisayarı da dahil ediyorlar.

Bugün genel sosyal etkilerinin fazla görülmemesi ayrıca uygulandığı alanların temelinin daha önceden açılmış olması chiplerin önemine gölge düşürülebilir. Ancak bazı temel meseleleri yeniden düşünmeye zorlaması bile bunun gelecek için doğru olmadığını gösteriyor. Toplumda genellikle iş bölümü şeklinde paylaşılan gelirler, robotlara dayalı bir ekonomide nasıl paylaşılacak? Düşünebilen makinalar, düşünebilmenin insana özgü olduğu düşüncesini nasıl değiştirecek?

Chip döneminde yaşanmanın bedeli, hayatımızda görülen bir takım derin değişiklikler olacağı benziyor. Fakat bu bedel insana has bazı özelliklerin değerini anlamamız için hiç de fazla değil; sabır, esneklik ve akıl.

MİNİ BİLGİSAYAR SÖZLÜĞÜ

Bit:

Binary digit kelimesinin kısaltılması. Bilgileri kodlamak için kullanılan 0 veya 1 sayılarının herbiri. Bit, yüksek veya düşük voltajla ifade edilir.

Byte:

Herhangi bir sembol, sayı ve harfi kodlamak için kullanılan ve sekiz bitden oluşmuş grup.

Chip (Bilgisayar Yongası) :

Küçültülmüş devre yada tam bir yarı iletken cihaz olabilen silikon parçası.

EPROM (Erasable Programmable Read - Only Memory):

Saklanan bilgilerin, chiplerin üzerine morötesi ışınlar verilerek silinebildiği hafıza türü. EPROM'lar tekrar programlanabilirler.

Gate:

Yarı iletken teknolojisinde iki anlamı vardır. 1. Bazı transistörlerdeki kontrol elemanı, 2. Tek çıkışı kontrol edebilen, iki yada fazla girişe sahip mantık devresi.

Integrated Circuit (Entegre Devre) :

Tek bir alt yapı üzerinde birçok elektronik elemanı barındıran yarı iletken devre.

K :

Genellikle 1000'in kısaltılmışı olarak kullanılır. Fakat 1 K'lık bir chip, ikinin katları temel alınarak binary çalıştığında 1.024 bit içerir. Bu da 64 K'lık bir hafızada 65,536 bitlik (64x1.024) bilgi var demektir.

LSI (Large-scale Integration) :

Bu terim genellikle 1.000 ile 64.000 arasında hafızası olan, 500 ile 20.000 arasında logic gate taşıyan entegre devre için kullanılır.

Logic:

Bilgisayarlarda hesaplama için devre elemanlarının birbirine bağlantısı tespit eden temel prensipler.

Mask :

Silikon chip üretiminde kullanılan ve devre şeklinin bulunduğu cam plaka. **Memory**

Chip :

Bilgiyi elektrik yükleri şeklinde depolayabildi yarı iletken cihaz. Microprocessor (Mikroişlemci) :

Bilgisayarın merkezi işlem biriminin fonksiyonlarını bir tek chipde toplayabildi entegre devre. Microprocessorler komutları yorumlayarak yerine getiren birimlerdir. Genellikle aritmetik yeteneklerle bir miktar hafızayı bir arada barındırırlar.

RAM (Random - Access Memory) :

Bilgilerin diğerlerinden bağımsız olarak saklanıp, silinebildiği bir hafıza türü. Bilgiler RAM'da geçici olarak tutulur.

ROM (Read - Only Memory) :

Üretim safhasında içine kalıcı olarak bilgi depolanan hafıza türüdür.

Semiconductor (Yarı iletken) :

Elektrik iletkenliği, bakır gibi bir iletkenenden daha az, cam gibi bir yalıtkandan daha fazla olan madde.

Transistor:

Amplifier (akım yükseltici) yada devre anahtarı gibi davranabilen yarı iletken cihaz.

VLSI (Very large - Scale Inlegration) :

20.000 logic gate yada 64.000 bitden daha fazla hafızaya sahip entegre devre.

Wafer :

Birçok chipin aynı anda üzerinde üretildiği çok ince, daire şeklindeki yarı iletken malzeme. Chipler daha sonra ayrılarak teker teker işlem görür.

İDARİ REFORMUN GÜNCELLİĞİ *

Gerald E. Caiden***
Çeviren: Nihat ÖZGÖL
Vali Yardımcısı

İdari reformlar son on yılda gelişme göstermiştir. 1983 yılında Tokyo'da düzenlenen Uluslararası Kamu Yönetimi ile ilgili yuvarlak masa toplantısında, o zaman idari reformlar bakanı olan Yasuhiro Nakasone, idari reformun, dünyanın her tarafında giderek ilgi çeken güncel bir konu olduğunu ifade etmiştir. Bu toplantıda; idari sistemlerindeki yenilikleri başaran ve bu konudaki teklifleri başka yerlerde de uygulanmakta bulunan özgürlükçü demokrasilerin temsilcileri hazır bulundular. Aynı zamanda, birçok komünist ülke, merkezden idare edilen ekonomilerini ve kamu bürokrasilerini yeniden canlandırma gayreti içindeydiler. (Burns, 1983; Chang, 1984; Chunmei, 1986). Bu sırada Birleşmiş Milletler Teşkilatı ise, uzun zamandır beklenen "Gelişmekte Olan Ülkelerde İdari Reform Kabiliyetlerini Arttırma" isimli dokümanını yayınladı. Bu dokümanın bir tasarısı; idari reformlara öncelik tanıyan Birleşmiş Milletler Teşkilatının uzun vadeli Kamu Yönetimi ve Finansmanı programlarına uygun olarak, kamu yönetimlerinin iyileştirilmesi için III. Dünya ülkelerine yardımcı olma amacı ile 1981 yılında Bangkok'ta düzenlenen, bölgelerarası bir seminerin konusu olmuştur.

1971 yılında Brighton'da yapılan bölgelerarası seminerden, 1981 yılında Bangkok'ta yapılan seminere kadar; uygulamaların tekrar gözden geçirilmesi ve idari reform uzmanlarının bilgi alışverişleri için, dünyanın hiçbir yerinde uluslararası bir toplantı yapılmamıştır. (Caiden ve Siedentopf, 1982). Böyle toplantılarda, yüksek idari kapasiteye sahip ülkelerin ayrıntıları yenilikleri yerine getirebilmelerine karşın, diğer ülkelerin bundan mahrum olduğu ifade edildi. Bununla beraber, reform plânları ve işleyişlerinin gösterisi; eylemi değil, sadece iyi niyeti ifade etmekte olup, birşey yapabilen ve kendilerine düşeni yerine

* Makale özellikle bu alan için oldukça eski bir tarihi taşımakla beraber, konuyu kapsayıcı şekli sebebiyle, bugüne kadar bu sahaya ilgi duymamış genç meslekdaşlarımızın alâkasını uyandıracığı ümidiyle kısmen özetlenerek tercüme edilmiştir. - Nihat Özgöl.

** International Review of Administrative Sciences, C. 54, S. 3, Eylül 1988, s. 331-357.

getirenler, yapamayanlara nasihat veriyor gibi görünüyordular. (Adedeji, 1975; Caricad, 1981; Chaturvedi, 1985; Hammergren, 1983; Kliksberg, 1983; Mathur, 1986; Rowat, 1980).

Tüm dünyada; idari sistemlerin kontrolü ve kamu kuruluşlarının iyileştirilmesi konusundaki en son hareketler, kamu harcamalarının azaltılması ve az şeyle çok şeyler elde etme ihtiyacından kaynaklanmaktadır. Geçen 10 yıllık dönemde hükümetler bu konuda oldukça zorlanmıştır. Uluslararası ticaret ve ekonomik faaliyetlerin yavaşlaması sonucu, halk ısrarlı bir şekilde, hükümetin bu durumu düzeltmesi konusunda ona devamlı baskı yapıyordu. Bu durum karşısında hükümetler; Uluslararası Para Fonunun da baskısı altında gerçekleştirilen büyük miktarda borç alımı, kamu borçlarının emsali görülmemiş şekilde artışı, yüksek oranda enflasyon, sık sık yapılan devalüasyonlar ve diğer bir dizi sert tedbirlerle sonuçlanan bazı geçici önlemleri almaya zorlandılar. (Hick ve Kubisch, 1984) Hükümetler; yavaş işleyen, hareketsiz kamu sektöründen daha iyi icraat ve yüksek verim elde edebilmek için harcamalar, personel sayısında, yatırımlar ve hizmetlerde kısıntı yapmak zorunda idiler. Hükümetler; ülkelerinin dünya ekonomisindeki yerini, durumlarını iyileştirmek için, kendi rollerini ve stratejilerini yeniden tespit etmek zorunda idiler. Bunu yaparken hemen hemen tüm ülkeler bürokrasiyi suçladılar. Özellikle kamu bürokrasisinin yavaş işleyişi, günlük rahatsız edici kısıtlamalar, gereksiz kırtasiyecilik, yetersiz hizmet ve kötü uygulamalar başta geliyordu. Hükümet; idari, politik ve teknik kapasitesinin farkına varmadan, toplum ve ekonominin garantörlüğünü, insan ve doğal kaynakların iyi kullanılmasını, idareciliğini, kültürel yeteneklerin ve bilgilerin korunmasını ve de diğer bütün iyi niyetli işleri üzerine almakla büyük bir yükün altına girmişti.

(İdari reformlarda gözönünde tutulacak ilk şey, hükümetin ne yapması gerektiğidir. Kısaca; kamuya ve özele ait görevler nasıl bölüşülebilir. Merkezi hükümetlerin, vilayet ve belediye idarelerinin veya benzer yönetim şekillerinin sorumlulukları nasıl paylaşılabilir. Kamu sektörünün belirli fonksiyonları özel sektöre nasıl havale edilebilir.

İdari reformlarda gözönünde tutulacak ikinci husus; Bütçe, devlet hizmeti ve teftiş gibi geleneksel sistemlerin, merkezi ve mahalli yönetimler arasındaki ilişkilerin uyum içinde olup olmadıklarını belirlemek için yeniden değerlendirme yapma ihtiyacıdır.

Üçüncüsü; enerji kaynakları, sosyal güvenlik, bilim ve teknoloji gibi sorunlarla nasıl başa çıkılacağını gözönünde bulundurmaktır.

Dördüncüsü; yaklaşık 30 yıl idari teşkilatın dizginlerini elinde tutan bir siyasi partinin, bürokrasi ile iktidar partisi arasında yaratacağı yakın ilişki gerçeğidir. Özellikle iktidar partisinin temeli, hükümet tarafından dağıtılan parti yardımları ile oluşmuş, siyasi partiler ve baskı gurupları, bürokratik kurumlar çerçevesinde sistemleşip şekillenmekte ve bu da skandallara sebebiyet vermektedir. Son yıllarda iyice artan dikkatsiz ve kanuna aykırı harcamaları, kanun dışı yollardan para kazanmayı, ve buna benzer uygulamalara izin veren havayı, idari ve politik kültürü nasıl değiştireceğimizi düşünmek zorundayız. (Plowden, 1983).

İdari reform konusunda Japonya’da yapılan durum değerlendirmesinde hükümetin gözden geçirilmesinde, idari reformların beklenenin üzerinde gerçekleştiği sonucuna varıldı. (Wright ve Yasuyoshi, 1987). Benzer düşünceler çeşitli ülkelerde de ifade edilmiştir. Örneğin; Mao sonrası Çin’de (Mao’nun “Bürokrasinin 20 tezahürü adlı eseri” aşırı devletçilik hakkında ciddi şüphelere sebep olmuştur), (Cabestan, 1986; Fulkenheim, 1980; Lee 1982); yine Stalin sonrası Sovyetler Birliğinde, ekonominin yeniden inşasının en yüksek noktaya varması (perestroika); Başbakan Thatcher’ın İngiliz devlet idaresini yenileştirmesi (Greenaway, 1984); ve Brezilya’nın bürokrasiden tamamen arınma programı (Belmiro, 1986; Joao, 1984).

Böyle durumlarda ilk iş; tekrar planlanması gerekebilecek mesleki, yönetsel, bürokratik ve idari niteliklere el atmadan önce, sorunun sınırlarını tespit etmek ve ayrıntıları ile plânlamak olmuştur. Daha önceki; uzmanların yönetimi altında hükümeti idare etme biçimindeki reformların aksine, bunlar daha ideolojik ve politik özellikte idi. Kamu çıkarlarının ve sosyal hedeflerin izahı; kamu liderliğinin ve politika oluşturulmasındaki kapasitesi; devamlılık göstermeyen ve belirsizlik gösteren çevrelerle başa çıkılması ve değişen durumlara uyum ve benimseme yeteneği; farklı etnik guruplara karşı sorumluluk ve duyarlılığı, etnik halk ile sıkı ilişkileri; mevcut en iyi teknolojiyi benimsemesi; direkt kamu ortaklığı ve kontrolüne saygınlığı devlet yönetiminin bir göstergesidir. Devlet performansının niteliği; kamu personelinin yeterliliğinin de ötesinde, devlet idaresinin kurumsal yetkisini de içine almıştır.

Bürokrasinin kusurları; yeniden canlanan kamu idaresi fikri ve kamu kuruluşlarının değerini açık olarak ispatlayan fikirlerle düzeltilmek için tablo 1 de yer alan ülkelerin reform teklifleri incelendi.

Tablo 1 : : Sıkça Bahsedilen İdari Reform Teklifleri.

Avustralya :	Avusturalya Devlet Yönetimi Yüksek Komisyonu (Coombs) 1976, İdari Kararların Hukuki Açıdan Yeniden İncelenmesi 1977, Yeni Güney Galler Devlet Yönetiminin Yeniden İncelenmesi (Wilenski) 1982,
Brezilya :	Modernleştirme ve İdari Reformlar Müsteşarlığı 1964, Bürokrasiden Arınma Ulusal Programı 1979,
Kanada :	Devlet Teşkilatı Yüksek Komisyonu (Glassco) 1962, Ameli İcraat Ölçüm Sistemleri (OPMS) 1975, Mali İşlerin İdare ve Sorumluluğu Yüksek Komisyonu (Lambert) 1979 Personel Yönetim Komitesi (D'Avignon) 1979,
Çin :	Çin Halk Komitesi Merkez Kurulunun 3. Birleşik Oturumu 1979, Zhao'nun İdari Reform Programı 1982,
Fransa :	Devlet Hizmeti ve İdari Reform Bakanlığı,
Japonya :	İdari Reform Geçici Komisyonu (RINCHO) 1981, İdari Reform Tesis Komitesi (GYOKAKUSHIN) 1983,
Hollanda :	Devlet Hizmetlerinin Genel Yapısı İle İlgili Komite 1979,
Sovyetler Birliği :	Gorbaçev'in Yeniden Yapılanma - İnşa Politikası 1986,
İngiltere :	Devlet Hizmeti Komitesi (Fulton) 1968, Personel Sosyal Hizmetler Komitesi (Seebohm) 1968, Personel Denetimi İle İlgili Merkezi Politika 1970, Mahalli İdareler Kanunu 1972, Özelleştirme Programı 1979,

Bakanlar için Yönetim Bilgileri (MINIS), Yönetim ve Personel
Bürosu 1981,
A B.D.
: Millet Meclisi Bütçesi ve Denetimi 1974,
Devlet Hizmetlerinde Yenilikler Kanunu 1978,
Yönetim Programlarında Kısıntı 1978.
Kırtasiyeciliği Azaltma Kanunu 1980,
Başkanlık Konseyinin Bütünlüğü ve Verimi (PCIE) 1981,
Başkanın Özel Sektör Maliyet Denetimi (Grace) 1983,
Yönetimin İyileştirilmesinde Başkanlık Konseyi (PCMI) 1984,
Reform 88 Programı 1984.

ÖZELLEŞTİRME VE ORTAK ÜRETİM

İkinci dünya savaşından önce, kapitalizmin başarısızlığı, hükümetleri, kendi ekonomilerini idare etmeye, ekonomik faaliyetleri planlamaya, kamu yatırımlarını himaye altına almaya ve büyük sanayileri işletmeye teşvik etti.

Belirli bir zaman için özel kurumlarla kıyaslandığında, millileştir ve ortaklaşma, kamunun hizmetinin görülmesinde başarılı olmuş, kamunun ihtiyaçlarına bir bakıma cevap vermiş gibi gözükmiştir. Fakat zamanla umulanın altına düşmüş, üretimleri azalmış ve kamu kuruluşları özel kuruluşlarla kıyaslandığında, kamu kuruluşlarının herhangi bir gelişme kaydedemediği görülmüştür. Zorunlu ortaklaşmanın sosyal maliyeti, engelleyici, kısıtlayıcı bir faktör olmuştur. Kamu teşebbüsleri, tekellik durumlarından istifade etmişlerdir. Ekonominin kamu tarafından yönetimi, kamu yatırımlarını korumada başarısız olmuş ve icraatı arttırmak için yeterli teşvikler sağlayamamıştır. Ekonomik alandaki birçok kural uygulanamaz olmuş ve ekseriyetle bilmemezlikten gelinmiş, gözardı edilmiştir. Gerçekte özel teşebbüs; tüketicinin seçeneğini ve kendi nizamını hesaba katarak gizli pazar ekonomisine dönmüştür. Daha az kuralcı marksist hükümetler, liberal ekonominin giderek ortaklık ekonomilerini safdışı bıraktığının TV.da açıklanmasına varıncaya kadar, büyük oranda bir örgütlemeye müsaade etmişlerdir. Sıkıcı,

çok sert ve zorlayıcı talimatları tamamıyla terketmeden, iki ekonomik yapı arasındaki fark büyüyecektir. İdeolojik dönemlerin ekonomik reformlarını ve özel teşvik edici faktörleri ve tüketici tercihini arttıran idari reformları haklı çıkarmak işi Çin ve Sovyetler Birliğinde pragmatik liderlere bırakılmıştır.

1979 yılında Başbakan Thatcher görev alıp, özel sektör çalışmalarına daha fazla ilgi gösterdiği ve kamu harcamalarını azalttığı zaman "özelleştirme" terimi daha iyi bir anlam kazandı. Mali yönden sıkıntıya girmiş olan İngiliz hükümeti; İMF'nin baskısı altındaki ekonomisini düzeltmek için, devlete ait birçok sanayi kuruluşlarını özelleştirme yoluna gitti. Bu ona, gerekli finansman kaynağını sağladığı gibi, satılabilir kamu mallarının yönetim üzerindeki mali ve idari yükünü de ortadan kaldırdı. Kendilerine yapılan büyük miktardaki yatırımlara karşılık, millileştirilmiş sanayiler veya endüstriler, yıllardır fazla bir gelir getirememişlerdir. Daha önceki hükümet ana para ihtiyacı için kamu hedeflerini, yatırım gelirlerini ve daha yüksek verimliliği benimsemişti. Thatcher hükümeti; özelleştirmeye karar vererek, satabildiği kadar çok kamu teşebbüsünü özelleştirerek onların tekelci vasıflarını azaltmayı amaçladı. Thatcher hükümetinin bu alandaki başarısı; dünyadaki diğer devletlerin de, özellikle Telekomünikasyon - Hava taşımacılığı - hoteller - ulaşım servisleri - toplu konut gibi kamu hizmetlerini özel sektöre devretme yolunu seçmelerinde önemli rol oynadı. Mülkiyeti kamuya ait olan veya kamu tarafından idare edilen sanayilerin özel sektöre transferlerini hızlandırmak için uluslararası kuruluşlardan olan Dünya Bankası ve Birleşik Devletler Uluslararası Gelişme Ajansından yardım sağlandı. Sonuç olarak, hükümetler, hangi kamu hizmetlerinin kamunun denetimi altında özel sektöre devri, hangi hizmetlerde özelleştirmeye gidecekleri, hangi sahalarda bu hizmetleri kendilerinin yapmaya devam edecekleri konusunda durum değerlendirmesi yapmaya başladılar. Hükümetin sahip olduğu endüstrileri özel sektör içinde özelleştirme değişimi, hükümetin hacmini, devlet kontrolünü ve kamu bütçesini otomatikman azalttı. Hükümeti idari ayrıntılardan ve muhtemel münakaşalardan kurtardı. Özel sektöre devredilen sanayi kuruluşları; malların, pazar fiyatı (geçerli fiyat) ile satmak zorunda kaldıklarından kendilerine fazladan maliyet yüksekliliği getirecek olan gereksiz işçi istihdamı zorunluğu da ortadan kalktı. Onların ekonomik yeterlilik örneği, müşterinin tatmini ve yatırım gelirleri tüm özel sektöre faaliyetlerini yeniden düzenlemeleri için bir baskı unsuru teşkil ediyordu. Özelleştirme; sanayileşme tartışmasını azaltmak ve performansı geliştirmek için, muhtelif kârsız kamu risklerinin çehresini değiştirme olarak ortaya çıktı. Diğer taraftan özelleştirme; bazı değersiz —kârsız— para getirmeyen

kamu mallarının özel sektöre satışını da kapsadı. Özel kuruluşlar, devraldıkları bu tür tesisleri işletebilecek seviyede değildi. Bu durumda ise, hükümetler, ekonomik yeterliliklerin tespitinden ziyade, ekonomik teşebbüslere ne gibi kriterlerin uygulanmasının gerektiğinin tespitine yöneldi. Geri kalmış ülkelerde özelleştirme, kamu teşebbüslerinin satışı ve bunların özel yönetim altında başarısızlıklarından kaynaklanan skandalları da beraberinde getirdi. Zaten hükümetlerin satamadığı kârsız teşebbüslerle yüklenmiş olmak, bunları devralmış olmak, onları, özelleştirmenin başarısızlığım ve denenmemiş pazarlarda, uzmanlaşmış özel ortaklarca kullanılan kamu parasının ortak riskini kurtarmak zorunda bıraktı. Doğrudan kurtarma ve özelleştirme arasında bocalayan hükümetler, diğer kamu veya özel kuruluşlarla anlaşma yoluna gitmiştir. Hükümetler; giderek artan bir şekilde diğer kamu kurumlarıyla anlaşmaya veya işleri, belirli kamu yetkililerine transfer etmeye veya ortak kurtarma düzenlemelerini planlamaya başvuruyordu. Sonuç olarak karmaşık hükümetler daha da karmaşık olmaya başladılar. Hatta kamu malları ve hizmetlerinin dağıtım işi profesyonel yöneticilerin idaresi altına girmişti. Özelleştirmenin diğer bir görüntüsü; bazı hizmetlerin devletin de yardımları ile, özel kesime yaptırılmasıdır. Hükümetler devamlı olarak hazır elde mevcut bekleyen maddeler için bağlantı kurarken, günümüzde hizmetler için ve sadece hükümetlerin yegâne alıcısı olduğu pazarda mevcut mallar için de dışarıyla bağlantı kurması genel bir uygulama olmuştur. (Gilbert, 1983) Hükümetler, ne istedikleri hakkında açık bir fikre sahip olamamış ve hiçkimse, belirlenen tanıma uygun belirli mal ve hizmetlerin sağlanıp sağlanamayacağı veya hiç sağlanamayacağını bilememektedir.

Tamamen kamu sermayesine bağlı olan veya kamu desteğine ihtiyaç gösteren, pazzarsız dağıtım sistemlerinin doğması; hizmeti yapacak özel kurumlarda tekelleşme ilgisini, yüksek kâr elde etme hırsları ve gevşek bir denetim sistemini beraberinde getirmiştir. Hükümetler kamu sektörlerini küçültmeye giderken veya kendilerini geniş yönetimden soyutlarken veya devlete ait olmayan (özel teşebbüse geçmiş) hizmetleri desteklerken, işlerin hükümet dışında yaptırılması giderek daha popüler olmaya başladı.

A.B.D. de bazı mahalli idareler; polis - yangın - sosyal refah-bayındırlık işleri gibi temel hizmetleri özel sektöre yaptırtırken, bazıları bunları kendi faaliyetleri içinde tutmaya devam etmiş ve hatta bu konuda özel sektöre savaş açmıştır. Federal hükümet; özelleştirme fikri çerçevesinde, kamu çalışanlarını kendi özel şirketlerini kurmaya teşvik etmektedir. Bütün bu uygulamaların amacı; hedefler her ne kadar hile, dolandırıcılık, israf ve kötüye kullanma ile sık sık hezimete uğrasa da,

hizmetin kalitesini düşürmeden kamu harcamalarını azaltmaktır. Bütün bu uygulamalarda halk seyirci olarak kalmıştır. Hükümetler kamu harcamalarını kısarken, vatandaşları, herşeyi devletten bekleme fikri yerine, devletin yapacağı hizmetleri kendilerinin yapması yönünde çabaya itmiştir. Hükümetler; bürokratik ve mesleki muhalefete rağmen bazı faaliyetleri tamamen, ortak teşebbüslere ve kamu - özel ortaklığına devretmek için çalışmaktadır. Burada halk, özel kurumlarca finanse edilen katılımlarla, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde görev almaya teşvik edilmiştir. Bu ise; halkın bu işlerden soğumasını önleyecek ve vatandaşlığı daha anlamlı hale getirecektir. (Levine, 1984) Maalesef, bu gibi ortak üretim; küçük, mahalli ölçü olarak mayalanmakta, halk organizasyonu ve mahalli çıkar, özel sermayeye ağırlıklı olarak teslim edilmektedir. Hükümet dahilinde mevcut özel güç, gelecekte yeni ortaklıklara yol açacaktır.

BÜROKRASİDEN ARINMA

Özelleştirme ve ortak üretim; devletçiliği, devlet müdahalesini ve bürokratik denetimi azaltmak için sarfedilen büyük bir çabanın bölümleridir. Bürokrasiden arınma diye isimlendirilen, bürokrasinin basitleştirilmesi, kolay ve elverişli bir duruma getirilmesi; halkın hükümet kontrolünden kaçabilmesi ve bürokratik şaşkınlıkların azaltabilmek için, daha önceden planlamış oldukları metotlara da bir son vermeyi amaçlıyordu. Sonuçta; bürokrasiden arınma işlemi, halkın geçen son 10 yıldır giderek azalma gösteren ilgisini ve devlete olan güvenini yeniden sağlamıştır. Bu işlem, aynı zamanda, halkın kendi işlerinin yapılmasında kamu bürokrasisinin üstesinden gelmek için araçlar kullanma ihtiyacını da aşgariye indirmiştir. Kamu açısından, bürokrasiden arınma, bürokratik işlevsizliklerin veya kırtasiyecilik hastalığının bertaraf edilmesi ve fazla şekilci bürokratların, topluma hizmet için çalışan bir nevi gönüllü hizmetkârlara dönüştürülmesidir.

Bürokrasiden arınma, aşağıda sıralanan bütün idari reformları içerir :

- Kamu politikasının oluşturulmasında hükümet kararlarının iyileştirilmesi,
- Hükümette iş yapacak organların kolay ve elverişli hale getirilmesi,
- Güç ve yetkinin, bir merkezde toplanmak yerine dağıtılması,
- Kamu sektör ve üretiminin artması,
- Çalışma hayatının planlaması ve daha iyi işlemesi konusunda ısrar,

- Büropotoloji, hile, israf ve rüşvetle mücadele,
- Modern bilgi ve idari teknolojiye uyum,
- İdari işlemleri basitleştirme ve rasyonel hale getirme,
- Gereksiz kırtasiyecilik ve kırtasiyecilik sebebiyle aşırı personel yığılımını azaltma,
- Kurumsal yeniliklerin planlanması,
- Kamu hizmetlerinin dağıtım sistemlerinin değiştirilmesi,
- Daha büyük sorumlulukların sağlanması ve bunların garantiye alınması,
- Kıt kaynakların daha rasyonel kullanımı,
- Kamunun fiyatlar açısından bilinçlendirilmesi ve kamu tasarrufu için teşvik edici faktörlerin sağlanması,
- Kamu borçlarının azaltılması,
- Taklit ve tahminin geliştirilmesi,
- Satılabilir hizmetlerin tam bir düzen içinde sunulması,
- Parçalanmış ünitelerin birleştirilmesi,
- Etkili danışmanlık ve koordinasyonun üzerinde durulması,
- Mali yönetimde kontrol mecburiyeti getirilmesi,
- Daha kaliteli kamu personelinin cezbedilmesi ve elde bulundurulması,
- Personelin yeniden eğitimi ve fazlasının transferi,
- Kamu yöneticilerini daha iyi yönetim için eğitme,
- Kamu personelinin becerilerinin geliştirilmesi,
- Kamu sektöründe, çalışma şartlarının iyileştirilmesi,
- Daha sıkı bir disiplin ve daha yüksek mesleki standartların talep edilmesi,
- İşlerin hızlandırılması,
- Kamu ahlakı ve normları üzerinde durulması,
- Kamu kuruluşlarına olan güvenin yeniden sağlanması,
- Kamu şirketlerini araştırma ve cevap verme,
- Kamu yönetiminde kamunun direkt olarak ortaklığına müsaade etmek,
- Kamu personeli ve halkın, birbirleri ile ilişkileri konusunda eğitilmesi.

Bütün bu sayılanlar; Brezilya'nın, Bürokrasiden Arınma Milli Programında yer almıştır. Bu model aynı zamanda Latin Amerika'daki di-

ger ülkelerde de uygulanmaktadır. Bu uygulama ilk defa 1967 yılında Helio Beltrao tarafından başlatılmış ve amaçları şu şekilde açıklanmıştır :

"Eğer biz kamu yararına, sorunların çözümünü hızlandırmak niyetinde isek, karar sorumluluğu dağıtmak, aşırı ve pahalı kontrollerden kaçınmak, deliller bulununcaya kadar kamu yetkililerinden önce; iş adamları ve diğer vatandaşlar tarafından tespit olunan zıtlıklar konusundaki açıklamaların doğru kabul edilmesi zorunludur. Bu hedeflerin sadece teknik vasıtalarla başarılması zordur. Ekonomik alanda bile devletin desteği olmaksızın bürokrasiden arınma mümkün olmayacaktır. Bu alanda bürokrasiden arınma demek, ekonomik faaliyetlerdeki aşırı devlet müdahalesini kasti olarak azaltmaktır." (Carneiro, 1982).

Bürokrasiden Arınma Brezilya Milli Programı; vatandaşlar ve memurlar arasında uzun yıllardır devam eden ve nelerin elimine edilip, nelerin basitleştirileceğinin tespiti araştırmalarının tetkikine dayanmaktadır. Buna benzer bir tetkik de küçük iş sahaları için yapılmıştır. Araştırmaların başlamasından itibaren Federal Hükümetin her kademesi gözden geçirilip incelenmiş, yüzlerce yasal doküman tetkik edilmiş, milyonlarca dokümanda elimine edilmiştir. Düzenlemeler devam etmemekte veya biraz hafifletmekte ve yeni bilgi teknolojisi kırtasiyeciliği azaltmaktadır.

Kamu idaresinin daha insancıl hale getirilmesi ve karar alına mekanizmasını hızlandırmak için, merkezden yönetilen bazı faaliyetler dağıtılmıştır. Ancak halk ve memurların birbirlerine karşı olan tavrı henüz değişmediğinden bu iş bunaltıcı olup, programın hareket kabiliyeti yavaş yavaş azalmaktadır. Çünkü düzenleme, halk ve memurlara göre değişmektedir. (Belmiro, 1986; Joao, 1984) Kamu yönetimi hala; halkın, merkezden alınmış kararlarla yönetilmesi olarak görülmektedir. Halk ise; hükümeti, ulaşılması güç, kendine hizmet eden ve istismar edici olarak düşünmektedir. Brezilya programının; sorumluluğun dağıtılması, modernleştirme, şahsiyet kazandırma ve daha büyük kamu sorumluluğu gibi ana ilkeleri, dünyanın diğer ülkelerinde de uygulandığı görülmüştür. Bu düzenlemeler; kişi özgürlüğündeki gereksiz kısıtlamaların azaltılması, istenmeyen bürokrasinin bertaraf edilmesi, çalışma izni - sürücü belgesi - nüfus ve evlenme cüzdanı - ölüm belgesi ve tapu gibi zorunlu belgelerin sağlanması için, yasa ve emirlerin tekrar gözden geçirilmesi ve ticari faaliyetlerdeki hükümet kısıtlamalarının kaldırılması şeklinde idi. Yeni bilgi teknolojisi ile işlemlerin basitleştirilmesi, kamu hizmetlerini hızlandırdığı gibi, maliyetleri de azalttı. Yüzyüze ilişkinin geliştirilmesi, mahalli idarelere daha fazla yetki verilmesi, iş ve işlemlerin standart hale getirilmesi merkezi otoritenin bu işe gönüllü olması

ile mümkündür. Yetki ve sorumluluğun dağıtılması fikri, uzun yıllar uygulanan merkeziyetçiliğin hemen arkasından kolaylıkla yerleşemedi. Kırtasiyeciliğin kaçınılmaz olarak artışı ve hükümeti felç etme boyutuna ulaşması, yetkilerin dağıtılmasını zorunlu kılmıştır. Amaç; merkezin, önemsiz - rutin işlerden arındırılmasıydı. Mahalli idareler; kendi kararlarını kendilerinin vermesi ve bu kararları verirken mahalli görüşlere değer verilmesi yönünde teşvik edildiler. Ne yazık ki, merkezi idarenin yeni politika planı ve mali koordinasyon birimlerinin tesisi, mahalli işlemlerin ertelenmesine neden oldu. Bu arada uzun yıllar hizmette bulunan kıdemli bürokratlar, mahalli işlerdeki yetki ve sorumluluklarını bırakmakta isteksiz göründüler. Sorun yapısal olmaktan çok davranışsaldı. Bu yalnızca; sorumluluğu başkasına atma tutumundan vazgeçme ve evrak değişiminden kaynaklanan bir olay olmayıp, aynı zamanda politik gerçeklerin de bir yansımasıdır. Çok sık olarak hükümetin hacmi, harcamaları ve sorumlulukları artarken, geçmişte olduğu gibi, yetkilendirme projeleri zamanın gereklerinin arkasında kalarak değişmeksizin devam etti.

Hemen hemen her zaman ve her yerde tasarlanmış olan devlet memurlarının eğitimi; onları daha atik, girişimci, yaratıcı, duyarlı, hevesli, insancıl ve merhametli olmaya teşvik etmiştir. Yeni kadrolara; geleneklere nasıl dur diyecekleri, gelişmeleri planlamaları, kamu idaresinin modernleştirilmesi ve kişiliğe büründürülmesi öğretili. Dikkatler daha çok kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki nezaket ve hükümetle işbirliğinde bulunmayı planlayan kişiler için uygun kolaylık şartları üzerinde yoğunlaştırıldı. İşe yarama; yasal yetkilerini elde etmeye çalışanlara yardım etmek ve haklarının bildirilmesi gerekenlerle bir tutuldu. Halkın şikayetleri saygı ile karşılanmalı ve çabucak önlem alınması için gereken yapılmalıdır. Bu reçeteler sonunda, kamu hizmetlerinin yeniden düzenlenmesi, kamu ilişkilerinin iyileştirilmesi, reklam ve bilgi kampanyaları, danışma ve şikayet bürolarının kurulması için bütçe imkânı istendi. Halkın; kamu bürokrasisinin içyüzünü görüp tanınması için, herkese açık davetler, sergiler düzenlendi ve toplu haberleşme araçları ile eğitim sağlandı.

Kamu bürokrasisine şahsiyet kazandırılmasında, halkı kızdıran ve hükümetin performansını azaltan büro hastalığının yol açtığı keyifsizliğe derinliğine dokunulmadı. Muhtemelen bütün bunların en üzüntü verici olanı, hiç kimsenin sorumluluğunu almadığı ve tespit edilse bile düzeltilmeden devam eden haksızlık ve yanlışlıklardır. Hükümetler böyle haksızlıklardan kaynaklanan, halkın öfkesine karşı daha duyarlı olmaya başladı. Çok fazla yükü olan merkezi yönetimin, idari mekanizmada neler olduğunu, neler döndüğünü veya memurlarla halk arasında

meydana gelen günlük milyonlarca muameleden haberdar olması ve haksızlıklarla ilgili her şikayete cevap vermesi beklenemezdi. Halkın endişesini incelemek için dinleme büroları, müfettişlik kurumları güçlendirildi ve bazı yeni koruma aletleri tesis edildi. Bunun bir sonucu olarak, her zaman cevap veren imdat telefonları veya gizli şikayet kanalları çoğaltıldı ve bunlar popüler olmaya başladı. Ayrıca çoğu haksızlıkların sadece olayın içindekilerce bilinmesinden dolayı hükümetler, muhbirlere daha fazla önem vermeye başladı ve onların muhtemel saldırılara karşı özel yasalarla korunması giderek artan bir önem arzetti.

YENİDEN TEŞKİLATLANMA

Eskiden; idari reform için, hükümet teşkilatının ıslahı bir zorunluluk olarak düşünülürdü. Hükümetler; ekonomik, verimlilik, yeterlilik, geçerlilik ve heveslilik beklentileri gerçekleşmediğinde hemen, yeniden teşkilatlanmasındaki yönetim reçeteleri, bunlar arasındaki görev dağılımlarının tekrar düzenlenmesi ve diğer yapısal değişimler; harcanan zamana, çabaya ve politik karışıklığa rağmen başarılı olamadı. İdari sorunlar herşeye rağmen devam etti. Yeniden teşkilatlanma işlemi; maliyetler, yeterlilik ve kontroller üzerinde fazla etkili olamadı. (Böyle, 1979; Kaufman, 1977; Szanton, 1981)

Yeniden teşkilatlanma; gücün tekrar dağıtılması, maksat belirtme ve siyaset aleti olarak daha faydalı idi. Kısaca; yeniden teşkilatlanma; lüzumsuz iltifatlar, sembolik faaliyetler şeklinde tamamlandı. (March ve Olsen, 1983) Sonuç olarak; eğer politik bir amaçla yapılmamışsa, yeniden teşkilatlanma; yönetsel olarak, idari reformların stratejisi olarak düşünülürdü. Bununla beraber hükümetler; bürokratik faaliyetlerin geliştirilebileceği yolundaki inançlarını tekrar teşkil etmeye ve düzenlemeye devam ettiler.

Küçük aktivitelerin ve küçük birimlerin bir çatı altında toplanması, yeniden teşkilatlanmanın odağıydı. Bu fikrin ebedi olduğunun kabulü sonucunda; birbirleri ile ilişkisiz, şahsiyetsiz, halka dönük olan hizmetlerin yapılmasında kopukluk gösteren büyük teşkilatlar yarattı. Merkezileşmenin tam anlamıyla uygulanması, çok gereksiz bürokrasiye, birçok faaliyetin merkezde toplanmasına, kararların ertelenmesi ve geciktirilmesine, dolayısıyla kırtasiyeciliğe yol açtı. Bunun üzerine birçok ülke; kamu çalışanları ve kamu yatırımların coğrafi olarak dağıtmak, kamu çalışanlarının belli bir yerde aşırı olarak yığılmasını önlemek için, merkezi idare birimlerini, boğucu - sıkıcı başkentlerden uzak bir yerde yeniden yerleştirme veya en azından ana idari birimlerini başkent dışında daha az kalabalık ilçeler veya kasabalarda yerleştirme işini cid-

di bir şekilde yeniden gözden geçirmeye başladılar. Kısmen maliyetler; fakat esas olarak başkentten ayrılmaya gönüllü olarak razı yetkili sayısının çok az oluşu sebebi ile bu planlardan sadece birkaçı tamamlanabildi. Aynı şekilde merkezi hükümetin, siyasi rakip yaratmak istememesi ve bölgesel idareler, kendi faaliyetlerini desteklemek için kamu kaynaklarını gerektiği şekilde kullanabilmeleri bakımından yeterli yetkiye sahip olamayacaklarından dolayı, merkezi hükümet yetkilerinin, bölgesel hükümetlere devri düşüncesi fazla etkili olmadı. (Rowat, 1930) Sorumluluğun dağıtılması işlemi, sorumluluğun bir yerde toplanmasına karşı alınmış bir tepki değildir. O aynı zamanda; özellikle gelişmekte olan ülkelerin kırsal kesimlerinde, kamu hizmetlerinin bölgeler bazında dağıtımlarının geliştirilmesi - iyileştirilmesi ve ulusal gelişmede etkili ve popüler olacak katılımı hızlandırmak için yapılmış bir girişimdi. Mahalli kaygıları ve bölgesel endişeleri yeterince temsil edebilecek, sorumluluğu dağıtılmış ulusal yönetim ve mahalli hükümetlerin olmamasından dolayı; ortaya çıkan kırsal kesim ihtiyaçlarını giderme amacındaki Birleşmiş Milletler İdari Gelişme Bölümü gibi uluslararası kuruluşlar, ulusal planlamanın başarısız kalışını kabul etti ve bu planların gelişimini teşvik etti. Gerçekten, ilgi daha çok, ulusal idarelerin, merkezileşmeden arındırılması ve mahalli temsilci kuruluşlarının birleştirilmesi, çok katlı bölgesel ve mahalli özerk idarelerin yaratılması yönünde idi. Önceden bulunmayan yerlerde çok katlı idare sistemleri tesis edilmesine rağmen, merkezileşmeden kurtulma programlarının çoğu, merkezileşmeden kurtulmanın gerçek derecesinin oldukça sınırlı ve kırsal kesim gelişimine fazlaca etkide bulunamamasına ve mahalli katılımların düşük olmasına rağmen, ikinci bir idare tesisinden çok, ulusal idarenin merkezileşmeden kurtarılması için yapılan girişimler şeklinde idi. (Conyers, 1983), (Saxne, 1980)

Zengin veya fakir çoğu ülke hala, mahalli idarelerin teşkilatlanmaları ve bunların milli idare kuramlarının merkezileşmeden nasıl kurtarılması gerektiği üzerinde durmaktadır. Onlar, devleti yeni bir vatandaşlık anlayışı ile, yeni bir ekonomik güç bölümü, o zamana kadar yeterince ilgilenilmeyen etnik ve kültürel azınlıklar için yeni söz hakkını içeren bir devlet anlayışı ile devleti halka yeniden sunmak için Fransız Başkanı Mitterand'ın görüşlerini örnek almışlardır. Fakat reform hareketleri; gerçekte, mahalli idarelerin milli politika tespitindeki etkisini arttırmamasına rağmen, fazla köklü olamadı. (Keating ve Hainwort, 1986) Asya'da; Tayland'ın İçişleri Bakam, mahalli katılımları arttırmak için taşra kuruluşlarının büyümelerini teşvik ederken, Sri Lanka; kamu idaresini demokratikleştirmek için bölge gelişme kurulları tesis etmiştir. (Ro, 1985) Endonezya bölgesel idareyi güçlendirdi. Malezya hal-

ka yakın olan kuruluşların sayısını arttırdı. (Saxena, 1980) Merkezileşmiş hükümetler için herhangi bir güçten vazgeçilmesinin zor olduğu ve özerk idarelerin büyük oranda, merkezi idarelerce sağlanacak olan para yardımına bağımlı olduğu ileri sürüldü.

Avrupa'da da durum pek farklı olmayıp, belirlenmiş tarihi sınırları geçersiz kılmak, oldukça küçük mahalli idare birimlerinin çokluğu yüzünden daha karmaşık hale gelmiştir. Federal Almanya'da; mahalli özerklik, mahalli politikanın tespitinden çok, mahalli idare anlamına gelmesine rağmen, Danimarka; birimlerinin sayısını % 80 azaltarak, sistemlerinin köklü bir kontrolünü sağlamayı başarmıştır. (Gunlicks, 1981) İsveç ise, mahalli menfaat gruplarına kolaylık sağlayan birçok yeni mahalli idare kurumların m ortaya çıkarılması yönüne dönmeyi henüz başarmıştır. Başka yerlerde ise, merkezileştirmeden arındırma için yapılan yeniden teşkilatlanmalar güzelleştirici olmaktadır. Mahalli idarelerin yeniden düzenlenmesinde; onların şekillenmesine değil, sunulan hizmetin rasyonelliği, ekonomik verimin artması, geliştirilmiş hizmet dağıtım sisteminin önemine dikkat etmek gerekir. (Rondinelli, 1983)

ETKİLİ KAMU YÖNETİMİ

Hükümetler; dramatik yeniden teşkilatlanma girişimlerinden çok, kamu kuruluşlarının üst yönetimlerini, özellikle kamu hizmetlerinin yapılması için usul ve niteliklerini belirleyen, hemen hemen bütün dünyada imtiyazlı, ruhani, küstah, girişimsiz, kötü eğitilmiş ve hükümetin karışık müdahalelerinde gerekli olabilecek idari becerilerden yoksun ve ehliyetsiz olmakla eleştirilen kıdemli bürokratların sarsılması yoluna giderek, aynı sonuçları elde etmeye çalışmıştır. (Greenaway, 1984) Etkili hükümet; kabiliyetli bürokratlardan çok, yaratıcı, enerjik, bürokrasi çıkmazını ortadan kaldırabilecek ve hükümet performansını bozan, ket vuran, kırtasiyecilik sebebi ile çok katı hale gelen kamu yönetimini sorumsuz ve değersiz yapan idari sistemleri tekrar canlandırabilecek, daha etkili idarecilere ihtiyaç duymaktadır. (National Academy of Public Administration, 1983) Özellikle denetim üzerinde görevli, idari niteliklerin, yönetim özgürlüğü ve idari faziletin elde edilmesi ve modası geçmiş sistemlerin yeniden dizaynı, araştırma, yenilik, idari performansı, işlemsel denetimleri ayrıntılı planlayan ve önemle vurgulayan, bunların yanı sıra kamu yöneticileri için bir yeni özgürlük, belli başlı yönetim politikası ve yeni yönetim yaklaşımları, bağlantılı değerlendirme ve idari performansın faaliyetini rapor eden bir yeni liderlik, bir yeni felsefe gerekli oldu. (National Academy of Public Administration, 1983)

"Kamu hizmetine daha güçlü kaynak tahsis etme" (Greenaway, 1984) önce, kamu yönetimini, biçim değiştiren sistem hükmünde orta

ya çıkardı. Hükümetler, bütün mesleklerden yetenekli idareci araştırması yapmak ve dahili ihtiyacı karşılamak için dışarıya gitmek zorunda kalıyordu. Hareketsiz bürokrasiye yeniden hayat veren, hükümet çevresini harekete geçirmeyi teşvik eden, performansı geliştirmek için kendi kararlarını alan, kıdemliliği tespit eden, hedefleri gösteren, yönetim bağımsızlığı ile objektiviteyi yerleştirmek için yüksek performans standardı üzerinde ısrar eden dışarıdaki bir avuç, kabiliyetli bürokratin içeri girmesinin sağlanması ve mayalandırılması gerekli olmaktadır. Etkili kamu yönetiminin yeni stili için model, (SES = Senior Exsecutive Service) 1974 te US Federal hükümeti tarafından kuruldu. Aşağıdaki paragrafta bahsedilen; 1978 Devlet Hizmeti Reform Kanunu, SES adı ile bilinmektedir. (Bowman, 1982; Dillman, 1986; Godwin ve Needham, 1981, Ingraham ve Ban, 1984)

(SES), hükümete gerekli olan ihtiyaçlar için; (atama ile değiştirilebilecek) yüksek eğitimli ve tecrübeli erkek ve kadın, devlet memuru topluluğudur. Yüksek fayda sağlamak için, performans ikramiyesi ve kariyer fırsatları çoğaltıldı. SES üyeleri, geleneksel devlet hizmeti sisteminin muhafazasından vazgeçerek, yüksek performans standardına sahip oluyorlardı. Kısaca (SES), demokratik hükümetin gerektirdiği etkin, kabiliyetli, canlı bürokrasiyi yarattı. (Twentieth Century Fund, 1987) Devlet hizmetinde çalışanlardan kariyersizlere, sabit bir yüzdelik kotası verilerek, diğer bütün kıdemli pozisyonlar tek bir kıdem - rütbe sınıfına dönüştürüldü. Görevli kimselerin görev yerleri, sık sık değiştirilmesine karşılık, onlar gerek teşkilatın ve gerekse kişisel performanslarına göre yıllık olarak değerlendirilmekteydiler. Hernekadar zayıf performans sahipleri, devamlı olarak emekli edilmekte veya uzaklaştırılmakta ise de SES kariyeristlerinin yarısı, yıllık peşin primlerden dolayı (maaşın % 20 sinden yukarı) seçilmeye layık oldular. Fevkalade performans sahipleri; sadece bir defaya mahsus olarak verilen para ikramiyeleri, özel bir statüye getiriliyorlardı.

Benzer ilkeleri; diğer ülkeler de benimsediler ki bunlar; kapalı kariyer sistemlerinin görüşülmeye başlanması, bölümleşmenin üstesinden gelmek için kıdemli memurların biraraya toplanması, terfilerin performans durumlarına göre yapılması, üstün performans sağlanması için teşvik edici primler, aksi durumlar için indirim ve uzaklaştırmalar uygulanması olarak görüldü. Buna rağmen maaşların düşük oluşu ve iyi performans sahiplerinin kamu hizmetinden ayrılmaları reformcuların ümitlerini kırmaktaydı. Dairesel muhalefet karşısında, atamayla beraber gideceği zannedilen idareci eğitimi nadiren gerçekleşti. Teknik uzmanlar için uygulanması düşünülen performans değerlendirme prim sistemlerinin uygulanmasının zorluğu tespit edildi. Bundan başka; bü-

tün fikirler, kamu yöneticilerinin daha iyi idare etme kabiliyetlerinin ıslahına izin vermesi beklenen idari reformlara dayanmasına rağmen, bu reformların ortaya çıkışı çok yavaş oldu.

PARAYA ÖNEM

Son zamanlarda, reform kampanyalarının dayandırıldığı ana konu, hükümetin, paraya yeteri kadar önem vermediğidir. Özelleştirme, pazar prensiplerini ve ekonomik yeterliliği yeniden gündeme getirecek, bürokrasiden arınma işlemi ise, gereksiz, asalak ve verimsiz idari faaliyetleri bertaraf edecek, yeniden teşkilatlanma idari performansı ve hizmet dağıtımını iyileştirecektir. Etkili kamu idaresi, verimliliği arttıracak ve yetersizliği ehliyetizliği azaltacaktır. Bütün bunlar paraya olan itibarı arttıracaktır. Fakat öncelikle, kamu parasını korumak için, kamu bütçesindeki faktörlerin eksikliği yüzünden, onlar, israf ve aşırı harcamalarla mücadele etmede başarılı olamadılar. Bürokratik performans, etkililik ve fırsat maliyetleri ile değil, harcamalar ve personel hacmi ile değerlendirilmeli, ölçülmelidir. Harcamalara yetemeyen hükümetler, borç üstüne borç yaptığı zaman ortada ciddi bir sorun var demektir. PPBS ve ZBB gibi, bu yöndeki bozulmaları durdurmayı ve önlemeyi amaç edinen bazı bütçe reformları, pek birşey yapamamışlardır. Gevşeklikten oldukça uzak bu bütçe reformlarının aksine, fakir kamu teşkilatlarının, daha iyi performans için parasal yönden daha iyi bir duruma gelmek amacıyla hak talep etmeleri devam etmektedir.

1970'li yılların ekonomik krizi; hükümetleri, çevresindeki herşeyden kısıntılar yapmaya zorlamıştır. Artan borçları, yükselen enflasyonu ve hükümet harcamalarındaki kaçakları kontrol edebilecek bazı yolların bulunması gerekiyordu. Bütçe kısıntısı, personel sayısını azaltma veya dondurma, hizmetleri kısma veya en azından, acilen yapılması gerekli olmayanları erteleme gibi idari kısıntılar hergünkü işler haline gelmiştir. (Levine, 1980) Politik bakımdan popüler olmayan veya kamu çalışanları sendikası tarafından karşı çıkılan fakat şimdi, ekonomik durum yüzünden karşı çıkmaların zayıflaması yüzünden, bazı şeylerin yapılması için fırsatlar gözden geçirildi, programlar sınırlandırıldı, kurumlar azaltıldı. Kurum sayısındaki azaltma; bazı durumlarda, faaliyetlerin estetik açıdan hükümet dışındaki kuruluşlara transferiyle olmuştur. Fakat büyük oranda; uzun vadeli bayındırlık işlerinin ertelenmesi, bakım işlerinin azaltılması, boş kadroların açık bırakılmasından doğabilecek etkileri enaza indirme düşüncesi hakim olmuştur. Hükümetler; borçlarını ve açıklarını nasıl bertaraf edeceklerini değil, bunları nasıl azaltacakları hususunu araştırmaya başladılar. Hükümet açığı ve borçları, takip edilerek indirgenmeye çalışılır, fakat asla gözden çı-

karılamaz. Bütçe sürecine; bir reform olmamakla birlikte, kendi içinde bir önbütçe hazırlığı olan bir basamak daha eklendi. Ön hazırlık denilen bu yeni süreç içinde; öncelikle harcama ve borçlanma limitleri tespit edilir, daha sonra bunlar bütçe tavanım ve azaltılmış - sınırlandırılmış program hedeflerine uyarlanır. Bu yeni adım; harcama taleplerini sınırlamak için, sıkı mali yıl normları ve hedeflerinin kullanımını, bütçe sınırlarının sıkı takibini, kısıtlı yapılacak hedeflerin belirlenmesinde temel kuralların tespitini, çok yıllık bütçe değişimleri içinde planlanan program harcamalarının kontrol edilmesini ve bütçe hazırlama safhasına gereken önemin verilmesini gerektirir, baştan aşağı tamamlanmış, birleştirilmiş veya merkezileştirilmiş bir pay dağıtım işlemiydi. Daha büyük girişimler bütçe safhasında hazırlanmalıdır. (Schick, 1986)

Kamu bütçesinin hazırlanmasındaki derin ve inatçı problemler; İşlemlerde daha köklü reformları düşünmeye yöneltmesine rağmen, çok yıllık dönemler, programsal içerik, taleplerin öne alınması, performans değerlendirmesi ve ana kurallara kulak verilmesi gibi bütçe reform amaçları, şekil - şema olarak değil, fakat özünde başarılıdır.

Bütçenin, çok şey için az zorunlu oluşu, diğer idari reformların benimsenmesini hızlandırdı. Mümkün olan yerlerde hükümet kuruluşları, ferdi ve mali olarak kullanıcı aیدatlar ve diğer gerçek dağıtım maliyetlerinden alınan harçlar, vergiler ile kendi kendini finanse etmesini, kendi kendine yeten ve itimat eden kuruluşlar haline getirildi. Bu yolla; kamu kuruluşları, kendi harcamalarından, halk ise, kamu hizmetlerinin gerçek maliyetlerinden daha çok haberdar olabileceklerdi. İhtiyaç duymayan veya ticari anlamda karşılığını verebilecek kişilere yönelik kamu hizmetleriyle ilgili genel hak ve yetkilerin azaltılması yönündeki teşebbüslere rağmen; kısıntıların genel refah durumunu geriletmediği veya özel sektörün istihdam seviyesindeki başarısızlığına sebep olduğu şeklinde yorumlandığı durumlarda teklifler terkedildi. Reformun diğer hedefleri; aşırı harcamalar, rüşvet, israf, hile ve dolandırıcılık yoluyla kamu fonlarındaki sızıntılardı. Diğer bir deyişle, kamu fonlarının hakkı olmayan kişilere aktarılmasını önlemek için mücadele idi. İngiltere’de; emekli bir devlet memuru olan Leslie Chapman ve ABD’deki işadamı gruplarınca yürütölen araştırmalar, eğer sızıntı yolları kapatılıp bu sızıntılar önlenirse, önemli tasarrufların yapılabileceğı veya sağlanabileceğini ortaya çıkarmıştır. (Chapman, 1978) Sadece hiç toplanamayan borçların değil, aynı zamanda kaçırılan vergilerin de dahil edilmesiyle hükümetin, para toplama işi geliştirilmiş olsaydı kamu fonları artardı. Sonuç olarak bütçe sürecine; sadece "ön hazırlık işlemi" eklenmekle kalmadı, aynı zamanda, hesapların önceden gözden geçirilme işlemi eklenmiş oluyordu. İddia ve taleplerin sadece kamu için yasallığı ve uy-

gunluğu yanında, halk içinde değerli ve yararlı olup olmadığına kulak vermek için, daha önce bile para (Fon) tahsisi yapılmıştı. Hükümetin hesapları kontrol işlemleri, daha önceleri muaf tutulan, sonradan dahil edilen kurumlarla pekiştirildi. İngiltere'de mahalli idareler için, yeni bir hesapları kontrol komisyonu özellikle tesis edildi ve paraya önem "para için değer" konusunda araştırma yapmak için yetkilendirildi.

İdari reformlarda paraya önem yaklaşımı; idari performansın, ölçölüp değerlendirilemez düşüncelerini dağıtan kamu verimlilik araştırmaları ve son 10 yıllık politik analizlerin artmasıyla desteklenmiştir. (Dilman, 1986; Miller, 1984) Onların tesirleri; dikkatleri işlemden maddeye, genel idari düzenlemelerden ferdi, bireysel kamu kuruluşlarındaki özel gelişmelere yönelmiştir. (Brown, 1979; Hawker, 1981; Tierney, 1981) Polislik mesleğindeki reformlar konusunda hükümetin; polisin etkili olabilme maliyetleri ve pahalı kamu yatırımından elde edilecek gelirler hakkındaki endişesinden dolayı, polislik mesleğinde eğitim, idari işler ve yapısal reform faaliyetleri bugüne kadar geciktirilmiş ve vadesi geçmiş birer işlem oldukları artık itiraf edilmiştir. Kamu eğitiminin bütün seviyelerinde, eğitim idaresinin bürokrasileştirilmesinin arttırılmasından çok, eğitim standartlarının yükseltilmesi ile daha iyi sonuçların alınabileceği ortak kanıdır. Sosyal Güvenlik sigorta planları yeni bilgi teknolojisiyle değiştirilmekte ve kamu kumullarındaki ilginin kalitesi artmaktadır. Teknoloji ve rekabet; posta dağıtımı, telekomünikasyon (haberleşme) ve hava taşımacılığı gibi kamu hizmetlerindeki reformları harekete geçirmiştir. Hükümet değişmek zorundadır. Buna bağlı olarak, hükümet idaresi ve yönetimi de değişmek zorundadır. Devamlı reformların bütün etkileri; 10 yıl sonra bile ekonomik krizin başlamasıyla yaygınlaşan; modern toplumun idare edilebilirliği ve hükümet hakkındaki kötümser düşüncelerin ve sıkıntılarının giderilmesi ve böylece iyimserliğin muhafazası (Rose, 1979), hükümetin; toplumun taleplerini ve toplumdaki aykırılıkları ve çelişkileri düzeltebilme, onlara cevap verebilme yeteneği ve toplumda meydana gelebilecek, uzlaşma, pazarlık, yüzleşme ve ittifak dahilinde, kamu idari sistemlerinin ortaya çıkarılabilmesi yeteneğini muhafaza edebilecek şekilde olmuştur. (Kliksberg, 1983) Sadece bürokratların çaresiz baş eğmeleri değil, onların mesleki yükümlölükleri; kendilerini, kamu hizmetlerini geliştirip iyileştirerek, bürokratik ataletin üstesinden gelinebileceğini göstererek, kamu eleştirilerine karşı koymaya itmektedir.

YENİ BİR GERÇEKÇİLİK (REALİZM)

İdari reformlar; makul ve mantıklı bir başarı ile devam ederken, sonuçlarına daha hırslı ve büyük umutlar bağlandığı gelişmekte olan

ölkelerde, büyük bir hayal kırıklığına yol açtı. Brezilya'daki Bürokrasiden Arındırma Milli Programı; etkisini yavaş yavaş kaybederken, diğler Latin Amerika ölkelerindeki taklitçileri, Bürokrasiden Arınma, Milli Programının başlangıçtaki başarılarına ulaşamadı. Afrika'da peşpeşe her ölkede, idari reform istekleri; politik bozukluğa, bürokratik atalet ve sosyal uyumsuzluğa sebep olarak çökmüştür. (Chikulo, 1981; Williams, 1987) Asya'da Filipinler, Endonezya, G. Kore ve Tayvan'da politik bozulmalar bu durumdan payını alırken; politik karışıklıklar Çin ve Çin Elindi yarımadasında reform programlarını altüst eder ve Tayland'da reformlar, bürokratik tutumu değıştirmede zorlanırken (De Guzman, 1982; Khan, 1980; Krannich, 1980) Hindistan'da; bürokratik direnme, reform seferberliğini hezimete uğratmıştır. (Khan, 1979; Maheshwari, 1981; Tummala, 1979) Geçmişte olduğı gibi; daha zengin ölkeler arasında muhtemelen en az ihtiyaç duyanlar, politik desteğı, idari kapasiteyi ve idari reformların tamamlanması için gerekli görölen kamu katılımını biraraya toplamayı başarırken, bunlara daha çok ihtiyaç duyanlar başarı gösterememişlerdir. (AL-Saing, 1986; Mayo-Smith ve Rutter, 1986)

Daha zengin ölkelerdeki idari reformların başarısında (idari reformlarda her zaman temel girdiler - ihtiyaçlar olarak kabul edilen) kamu baskısı, idari uzmanlık ve politik azmin şüphesiz faydası olmuştur, ancak, bunun yarımda diğler destekleyici faktörlerin de etkisi olmuştur. Bir başlangıç olarak, dünyanın ekonomik durumu, daha önceki 10 yıllık büyüme ve yüksek istihdam oranlarını teşvik eden kamu sektörünün, doymazlığına meydan okudu. Ekonominin geleceğindeki değışiklik; kamu harcamalarının kamu sektörünün hacmi ve rolünün, kamu kuruluşlarının ekonomik performansı ve verimliliğinin tekrar incelenmesini gündeme getirdi. Kamu sektörünün kendi yükünü kendisinin taşıdığı, kendi kendine yettiğı konusunda kamunun güvenini tekrar sağlamak için birşeyler yapılmak zorunda idi. Fakat reform planları boyunca hiç tedbir alınmamıştır. Toplu değışimlerin heybetli plan ve projeleri, kolaylıkla ve çabucak başarılabilen müstakil gelişmelerle yer değıştirdi. Özelleştirme; Kamu teşebbüsünü - yatırımlarını ve sosyal refah durumunu tamamen terketmedi sadece kârlı kamu işlerini devlet kontrolünden çıkardı. Bürokrasiden arındırma; idari vazifeyi başından atmamış, sadece faydasız olan talimatları, kanunları ve kırtasiyeciliğı ortadan kaldırmıştır. Görev sorumluluğunun dağıtılması, etkili hükümet kavramını ortadan kaldırmamış, sadece rutin karar alma mekanizmasının yeniden yerleştirilmesine çalışmıştır. Etkili kamu yönetimi, kariyer sistemlerini terketmedi, o sadece daha üst seviyedeki idari kabiliyetleri bulup çıkarmak için uğraştı. Paraya itibar; bütçe işlemlerini bir

yana bırakmayıp, kamu harcamalarını bir bütün haline getirmek için, bütçe işlemlerine, fazladan olarak bir ön işlem eklemiştir. Bütün bunların arkasında; kamu bürokrasisinin, artan reform hareketlerine karşı durması sebebiyle ortaya çıkabilecek daha köklü reformlarını tehdidi vardı.

Daha önemlisi; kamu bürokrasisinin reformunun pratikte, aynı bürokrasi içinde ve aynı bürokrasi tarafından tamamlanmak zorunda olduğu kabul edildi. (Sıırdı ve Weller, 1978) Reform hareketleri boyunca, kamu bürokrasisi gözden geçirildi ve reform hareketlerine dahil edildi. Kamu bürokrasisi kaçınılmaz bir düşman olarak değil; problemlerin nerede olduğunu, en az zararlı nasıl başarılacağını tespit eden ve başaran, deneyimli, yetenekli, gönüllü bir ortak olarak görüldü. Kamu bürokrasisinin mükemmel olmadığı fikrine reaksiyon gösterenler olduğu gibi, sistem tarafından hayal kırıklığına uğratılmış ve sistemin daha iyi işler hale nasıl getirilebileceğı fikirleriyle dolu, radikaller de vardı. Hükümetler onların fikirlerini inceledi ve sistemin ağırlığını, arzulanın değişiklikler tarafına kaydırarak onlara destek oldu. Hükümetler; reform kurbanlarının uğradıkları zararları en alt seviyede tutabildikleri sürece kamu yetkilileri; öngörülen atılmaları başarmak için, zamanla uyum içinde olan bir azyme sahip olacaktı. Genel bir kemer sıkma politikasıyla, hükümetlerin fonksiyonlarını bu kadar iyi yapabilmeleri bürokratik esneklik sayesinde mümkün olabilmektedir. Hükümet dışındaki eleştirmenler, bunu daha önceki gevşekliğin bir delili olarak görürken, uzun dönemdir hastalık teşkil eden büyük orandaki moral bozukluğuna rağmen, hükümet içindeki daha bilgili kişiler, kamu bürokrasisinin buna cevap verdiğinin farkında idi. Bu arada kamu bürokrasisi farklı ve daha çok arzu edilen bir yöne yönlendirilmiştir.

Kamu sektörünün gerçekçi bir şekilde değerlendirilmesinde, birçok hayali şeyler terkedildi. Hükümet daha çok bir meslek gibi görünmesine rağmen, bir meslek gibi yönetilemez. Hükümetin ne yapmak zorunda olduğu, ne yaptığı ve ne yapacağı ticaretten ve meslekten oldukça farklıydı ve böyle olmak zorundaydı. Kamu sektörünün kendine göre apayrı bir mantığı vardır, dahası, gerekli şartlar sağlandığında, kamu sektörü farkedilenden çok daha iyi bir performans göstermiştir. Gerçekte onun verimliliğı, özel sektör verimliliğinden daha fazla artıyor olabilir ve bunun sebebi idari olarak daha girişimci ve yaratıcı olmasındandır. Dışarıdan yapılan eleştiriler abartılmıştır ve eğer devam ederse, kendiliğinden yapılmış bir tahmin olduğu ispat edilebilir. Hükümetin rahatsızlıklarına çareler ne politik soyutlamalarda, ne iş hayatında, ne yalnız idari talimatlarda ve ne de kamu personelinin devamlı taciz edilmesinde bulunabilir. Bunlar yabancı idari kültürlerden veya

genel yönetim kılavuzlarından hatta yakın kamu kuruluşlarından beklenemez. Dışişleri; vergi toplamadan, ulaşım hizmetlerinin yerine getirilmesi, okulların idaresinden nasıl farklı ise, postaneler; akıl hastalıklarının tedavi edildiği yerlerden farklıdır. Gerçekçi reformlar; pratik, deneysel yaklaşımlara gerek duyarlar. Bunlar belki, özel bir kamu aktivitesi ile veya bir dizi kamu kurumları ile veya kamu personelinin bir sınıfı ile sınırlandırılmış olabilir. Hükümet dışındaki uzmanlar, kamu araştırmaları, yeni kanunlar, yeni kurumlar, yeni insanlar farklı düşünseler de, reformun başarısı; hükümetin günlük faaliyetlerine, kamu işini günlük olarak yapan ve bunu daha iyi nasıl yapabileceğini araştıran, daimi çalışan yüzbinlerce kamu personeline bağlıdır. Kısaca, reformun dışarıdan teşvik yerine, içeriden teşvik ve desteklenmesi daha iyi görünmektedir. Reform için takip edilen bu yol veya yöntem; eksik, daha az kapsamlı ve daha az güncel olabilir. Fakat işlemektedir.

Halbuki, kamu bürokrasisi için işleyen, halk veya halkın menfaati için işlemeyebilir. Bu durum, kendi kendinin hizmetkârı olan ve bozuk bürokrasilerde apaçık görülebilir. Bu yaklaşım, tabiatında büro hastalığı olan sorunlarla mücadele etmek için birşey yapamayacağı gibi, bürokratik ataletin ve yeniliklere karşı duran, değişikliği göze alamayacak bürokratik zihniyetin de üstesinden gelemeyecektir. Tabii ki hükümetin bütün alanlarında reformların benimsenmesi beklenemez. Silahlı kuvvetlerle ilgili hizmetler ve askeri idare, her zamankinden daha kapalı ve ulaşılamaz gibi görülmektedir. Onlar artık geçersiz olan kurallara göre yönetilmektedir. Benzer şeyler; ıslah kurumları, hukuk mahkemeleri, toplu değişim sistemleri, şehir planlamacılığı ve kökleşmiş davranışların kuşaktan kuşağa baki kaldığı halk kütüphaneleri için de söylenebilir. Önemli bir gösterge, benimsenebilirliktir. Daha doğrusu, bağımsız tetkikler için, onların benimseme eksikliğidir. Genellikle kamu idaresinin tetkiki için yapılan tahsisat önemsiz olup, kamu kuruluşlarının, araştırma sonuçlarını izlemede ihmalcı oluşu bütün dünyada bilinmektedir. Bu durum; uluslararası kumruların fonların şiddetle kestiği, ulusal kamu idaresi enstitülerinin hizmet dışına havale edildiği ve yüksek eğitim kumrularının benzer şekilde zor günler yaşadığı, geçen 10 yıllık dönemdeki idari reformlar için özellikle doğrudur. Gerçekte reform seferberliğine dayanması gerekirken sonuç olarak büyük oranda varsayımaya dayanan kamu idaresinin her yönü; hükümet sözleşmesindeki, göze çarpan, yapılmamış işlere, kamu yatırım performansına, hükümetler arası işbirlikçi idareye, kamu kontrolleri ve sorumluluklarına ve kamu fonlarındaki sızıntılara rağmen yeterince araştırılmamıştır. Herbert Simon'un idari teorisinin esaslarının geçerliliğini devam ettirebilmek için, bilimsel bir tetkik istemesinden buyana, hemen hemen ya-

rım yüzyıl geçmiş olmasına rağmen, o günden beri çokaz şeyin değişmiş okluğu görölmektedir.

REFORMU SINIRLAYAN FAKTÖRLER

Hernekadar her ööke, idari kööltürlerindeki farklılıklar sebebiyle reformlarını kendine mahsus yollarla yapıyorsa da, diğör öölkelerde yapılan ve yapılmakta olan reformlardan da etkilenmişlerdir. A öölkese, idari sistemini tamir için elden geçirirken komşuları buna uyduğı gibi; B öölkese araştırmalarının sonuçlarını yayınladığı zaman, bu sonuçlar dünyanın diğör taraflarında da tetkik edilmiştir. Reformcular; kendilerinin de arzu ve hırsıla kabul edebilecekleri teklifleri, daha başka yerlerde yararlı olmuş tavsiyeleri ve kendi problemlerini destekleyen delilleri, heryerde dikkatle tetkik ve araştırmaktadırlar. Onlar, son zamanlardaki reform kampanyalarının başarılarını ve kendi durumlarını yeniden gözden geçirerek, birçok şeyi yeniden incelerler. Birincisi karakter olarak, reformlar, ideolojik niyetli olmamasına rağmen, açık bir şekilde politiktir ve hükümette daha çok bir yetki ve etki değişimidir. Reformlar ayrıca, memurları politik yönlere heveslendirerek, hükümetin kamu bürokrasisi üzerindeki direkt kontrolünü güçlendirmiştir. İkinci olarak; eğer kamu bürokrasisi, kamuoyunun tahlil edilmesinde ve reformların mevcut en iyi uzman tavsiyesine göre hafifletilmesinde işbirliği yapmadığı takdirde, hükümetler; daha kööklü reformları kabul ettirmek zorunda idi. Üçüncüsü; reformlar ayrıntılı olarak planlanmış ve bürokrasi sayesinde tamamlanmıştır. Bu da; bürokratların bazı teşvikleriyle destekleri sağlanarak ve sistemin yenilemesine davet edilmesiyle olmuştur. Dördüncü olarak; reformlar, başarılı olabilir ve ölçülebilir amaçlar üzerine yoğunlaştırılmıştır. Böylece kamu politikalarına ve programlarına ve onlar sayesinde, herkes tarafından paylaşılan daha geniş sosyal gerçeklere - amaçlara bağli olarak başarılı veya başarısız oluşu kısa sürede ayırt edilebilecektir. (Wilenski, 1986) Beşincisi; reformlar kamu personelinin güveninde değişiklik yaratmamış, sadece var olan düzenlemeleri ve dikkatle seçilmiş vasıtaları, tüm sistemi yüceltten bir manivela gibi kullanarak, kamu personelindeki güveni ortaya çıkarmıştır. Altıncı olarak; reform liderleri, kendi reformlarının kaderine derin ilgi göstermiş, ayrıntıları öğrenmiş, işlerin hızlanması için gerekli yerde müdahale etmiş ve derin olarak yerleşmiş, köökleşmiş bürokratik alışkanlıkları sona erdirmek için hazırlanmışlardır. (Dror, 1983) Yedincisi; onlar, reformların tabiatında varolan sınırlamalardan her zaman haberdardı. Reformcular; yönetim prensipleri ve kurallarını değiştirmeyi amaçlamamış, sadece onları güçlendirmiştir. (Calista, 1986)

Önceki kuşak reformcuları; yönetimi ve onun politikasını idari reformlarla değiştirmeyi veya kendi politik reformlarını saf idari değişiklikler olarak idrak etmeyi isteyerek hata yapmışlardır. Yeni kuşak reformcuları; idari reformları politik değişikliklerin himayesine almıştır. Fakat bu işi, oldukça tutucu ve koruyucu niyetle yapmışlardır. Hükümetin daha etkili hale getirilmesiyle, hükümet daha fazlasını yapabilir. Para için daha iyi bir değer verilerek kamu harcamaları uzaklaştırılabilir. Halkın gereksiz bürokrasiden kurtarılmasıyla halk, kendim daha önemli işlere adayabilir. Kamu sektörü performansının geliştirilmesiyle, hükümet; ulusal isteklere daha iyi cevap verebilir. Kolay ve elverişli duruma getirmenin, modernleştirmenin, idarede kısıntı yapmanın, bürokrasiden arındırmanın ve benzeri işlerin devamlılığı; kamu bürokrasisini sadece halka daha iyi hizmet için daha ekonomik, daha verimli, daha yeterli, daha etkili, daha uyumlu, daha yenilikçi, daha çok sorumlu yapmayı amaçlamaktadır. Bu sistemin yerinde kullanılmasıyla; reformlar, sistem desteğine, yeterli kaynaklara ve uygun zamanlamaya sahip olacaktır. Fakat bu strateji, var olan sistemin makul bir şekilde performans gösterdiği ve onu yönlendiren kişilerin politik olarak duyarlı, mesleki olarak kültürlü ve reformların tespitinde bencil davrandığı durumda işleyebilecektir. Ne yazık ki, birçok ülkede açık bir şekilde hatalı olan sistemin kendisi olup, hiçbir tamirat, var olan eksiklik ve kusurların üstesinden gelemeyecektir.

Yeni tecrübeler; idari reformlarda, hararetli mücadele ruhunun hala gerekli olduğunu doğrulamaktadır. Adil bir kızgınlığın hararetli ruhu, bürokratik ataletin, politik aldırmaazlığın ve kamu duygusuzluğunun giderilmesinde çok önemlidir. Birçok ülkede olduğu gibi, reformcular; reformların basit, günlük aksiliklerle karşılaştığı sürece, idealistleştiklerini tespit etmişlerdir. Tüm bürokratik mücadelelerde yapılması gereken şey beklemektir. Tabii, baştaki reformun etkisi azalınca ve kişisel hırsları olan reformcular başka vaadlere yönelinceye kadar. Halkın hafızası küçüktür ve skandallar çabucak geçer. İnsanların çoğu fazla birşey bilmediklerinden reformcuları ve reformları; şüpheli, eleştirdiklerinin aynısını yapmak ve sistemi ele geçirmek için dikkatleri üzerlerine çekmeye çalışan, her işe karışan müdahaleciler olarak görürler. Reformları benimsense bile, yanlışlıklar, eksiklikler ve kusurlar hep varolacaktır. (Feldman, 1981) Reform, kamu idaresindeki hastalıkları sadece kontrol edebilir, ondaki hastalıkları tedavi edemez. Reform, kötü idareyi ortaya çıkarır ve onu azaltmayı hedefleyen alternatifler teklif eder, fakat ne iyi bir idareyi garanti edebilir, ne de kötü idarenin tekrar ortaya çıkmasını önleyebilir. Fakat, çabalar; zaman içinde herhangi bir noktada başarısız kalsa bile, reformun, onsuu başarılı olama-

dığı idealizm ateşini canlı tutacaktır. Bu ateş söndüğünde, kamu idaresinin kötü idareye dönmesini hiçbir şey durduramaz. O ateş alevlendiği zaman, geçen 10 yılda olduğu gibi kıvılcımları uçuşacak, etraf aydınlanacak ve ta ki iyi bir kamu yönetimi kuruluncaya kadar alev alev yanmaya devam edecektir. Başbakan Nakasone'nin dediği gibi, idari reform, şu anda bütün dünyada gerçekten sıcak ve gerçekten güncel bir konudur.

KAYNAKLAR

- Adedeji, A. (1975) : Afrikada İdari Rerormlar İçin Strateji ve Taktikleri, s. 223-30, A. Adedejiinin, Afrika'da Kamu İdaresinin On Yılı adlı eserinden Nairobi. Doğü Afrika Literatüre bürosu.
- Al-Saigh, Nassir M. (editör) (1986): Arap Dünyasında İdari Reform) Araştırmalar, Amman ADAŞ.
- Argyriades, Demetrios (1986) : Ekonomik Değişikliklere Hükümetlerin Uyumu Uluslararası 20. İdari Bilimler Kongresi Amman, Ürdün.
- Bayler, L. Gordon (1974) : Mahalli Hükümet, O İdare Edilebilir mi? New - York, Fergamon yayınları.
- Belmiro, Valverde, J. Castor and Celio Franca (1986) : 'Administraco Publica no Brasil: Exaustao e Revigorameto do Modelo, Revista de Administracao Publica: 20(3):3-26.
- Bowman, James (editör) (1982) : 'Devlet Hizmeti Reformu' Kamu Personel İdaresinin Tetkiki 2(2).
- Boyle, John M. (1979) : 'Gözden Geçirilen Yeniden Teşkilatlanma: Yeniden Sorumluluk Dağıtımı Problemine Deneysel Bir Yaklaşım; Kamu İdaresinin Tetkiki 39 (5): 458-65.
- Brown, R.G. (1979) : Ulusal Sağlık Hizmetlerinin Yeniden Teşkilatlandırılması: İdari Değişiklikte Bir Durum Çalışması, Oxford: Blackwel/Robertson yayınları.
- Burns, John (1983 : 'Çin Bürokrasisinin Yeniden Teşkili, 1979-82. Asya Tetkiki, 23(6) : 692-722.
- Cabestan, Jean Pierre (1986) : 'Çin'de Hali Hazırdaki İdari Reformlar Üzerine You Chunmei tarafından yazılan makalelerin, açıklanması' İdari Bilimlerin Uluslararası Tetkiki. 52 (1): 145-50.
- Gaiden, Gerald E (editör) (1980-81) : 'Kamu Politikası ve İdari Reformlar Sempozyumu. Politika Çalışmaları Gazetesi - (mecmuası) 4 (8). Özel Yayın 4.
- Caiden, Gerald E ve Heinrich Siedentopf (editörler) (1982) : İdari Reformların Stratejileri. Lexington, MA. Lexington kitapları.

- Calista, Donald S. (1986) : Bürokratik ve Devlete Ait Reformlar. New - York TAI yayınları.
- Caineiro, Joao Piguet (1982) : 'Bürokrasiden Arındırma Milli Programı: Bürokrasiden Arınmanın Üç Yılı', Brezilya: Bürokrasiden Arındırma Milli Programı.
- CARICAD (1981) : 'İdari Reformlarla İlgili Yuvarlak Masa Toplantısının Son Raporu'. Barbados: İdari Gelişmelerde Karayipler Merkezi, Nisan.
- Chang, King Yuh (1984) : 'Büyük Çin Nereye-: Sorunlar ve Çalışmalar'. 20(7): 13-20.
- Chapman, Leslie (1978) : İtaatsiz Hizmetçiniz. Londra: Chatto ve Windus.
- Chaturvedi, T.N. (editör) (1985) : 'Görüşülen İdari Reformlar' Hint İdari Reformlar Mecmuası. 31 (3).
- Chikule, B.C. (1981) : 'Zambia İdari Reformları: Değişik Bir Bakış', Kamu İdaresi ve Gelişmesi. 1 (1-4) : 55-65.
- Chunmesi, You (1986) : 'Çin'de, Hali Hazırdaki Reformlar'. Uluslararası İdari Bilimlerin Tetkiki. 52 (1) : 124-44.
- Conyers, Diana (1983) : 'Sorumluluğun Dağıtılması: İdari Gelişmelerde En Son Moda'. Kamu İdaresi ve Gelişmesi. 3 (2): 97-109.

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE ŞEHİR YÖNETİMİNDEKİ BASKI GRUPLARI *

Derleyen
Ahmet Sezai AYDIN
Emekli Kaymakam

GİRİŞ

Amerika Birleşik Devletlerinde "baskı grubu" başlığı altında toplanabilecek ve üstünde durulabilecek, örgütlü ya da örgütsüz bir hayli gruplar vardır. Bunların hepsi de kendi anlayış ve yararlarına göre, kent yönetiminde politik yönden etkili olmaya çaba gösterir. Özet biçimde de olsa bu gruplar — kümeler— in türleri, özellikleri, çalışmaları ve kent yönetimine etkileri üstünde durulmasının en azından yararlı olacağı düşünülmektedir.

Aslında politika kötü bir şey değildir. Politika vatandaşları kişi ya da kamu görevlisi olarak genel politika ile ilgilendirir. Böyle bir durum ise, demokrasinin esası, hem de temelidir. Yerel yönetimler yönünden politika, devlet ve eyaletlerde olandan daha değişik değildir. Yalnız güçlerin dengesi bakımından bazı göreceli ayrılıklar bulunur.

Baskı kümelerinin davranış ve etkisi hemen her düzeyde —federal devlet, eyalet ve yerel olmak üzere— benzerdir. Ancak, çeşitli grupların izafi kuvvet dengesi bakımından bazı küçük farklar vardır. Örneğin, eyalet ve devlet düzeyinde tarım grupları daha bir güçlü durumdadır. Alkol ile ilgili gruplar eyalet ve yerel düzeyde, devletinkine oranla daha etkilidir. Taşınmazlarla ilgili gruplar ve esnaf kent politikasında olağanüstü derecede güçlüdür.

Baskı kümeleri —grupları— hangi düzeyde olursa olsun, benzer örnekte ve amaçta faaliyet gösterir. Ancak, bir noktada birleştikleri görülür; bu da kent yönetiminde güçlü ve önde olmak kelimelerinde özetlenebilir. Amerika Birleşik Devletleri'nde baskı gruplarının türü ve sayısı konusunda kesin bir söz söylenemez. Başta gelenlerine, önemli görülenlerine değinmek yeterli sayılmaktadır.

* ABD'nde devam ettiğimiz üniversite kurslarının verilen notlardan derlenmiştir.

Derlememizin sonunda kendi görüş ve düşüncelerimizi içeren bir sonuca yer vermek uygun bulunmaktadır.

İYİ YÖNETİM GRUPLARI

Adına “iyi yönetim grupları” denilen bu kümelerin çoğu, güç ve çabalarını yerel yönetim alanında gösterir. Bu tür gruplara verilecek örnekler, yerdeşlerce kurulan ve çalıştırılan dernekler, komiteler ve öteki benzer gönüllü kuruluşlar olarak sayılabilir. Bunlardan birkaç şöylece sıralanabilir;

- New York Kenti Hemşeriler Birliği,
- Cleveland Hemşeriler Kümesi,
- Yeni Boston Komitesi,
- Hartford Hemşeriler Komitesi,
- Worcester Hemşeriler “E” Planı Derneği,
- Spokane Yerel Yönetim Birliği vb.

Bu kümeler içine giren kuruluşlar belli ve bilinen amaçları elde etmek için çaba harcarlar. Genel olarak en düşük düzeyde vergi ödemek, buna karşılık toplanan vergiden en yüksek verimi sağlamak için çalışırlar. Bir başkası reform anlayışının yayılması, uygulanması yollarını aramak ile ilgilidir. Özet olarak, amaç iyi bir kent yönetimine kavuşmaktır. Bu konudaki istek ve uğraşların birkaçı;

- Kent yönetiminde “meclis - yönetici” sisteminin yaygınlaştırılması,
- Belediye çalışanlarında uzmanlığa yer verilmesi,
- Program bütçeye geçilmesi,
- Siyasal partiler dışı seçim yapılması,
- Bir ölçüde nisbi temsil sistemine geçilmesi;

olarak sıralanıp sayılabilir.

Bu kümelerin iyi yönetim ile ilgilenmesi, yakın ve çabuk kişisel çıkar için değil, alınan vergilerin azaltılması ve toplanan vergiden en iyi biçimde yararlanılmasının sağlanmasıdır. Bazı kişiler bu tür dernek ya da kuruluşlara sırf bir “hobby - heves” nedeniyle üye olur, bazıları da uygar bir davranış, zorunluk sayar.

İyi yönetim kümeleri, kent harcamalarını aşağıda tutarak vergi düzeyini düşürmek amacını güttüğü için kendilerini işçi sendikalarına karşı yargı yerinde bulur. Kent yönetimi vergi yapısını değiştireceği ya-

hut artıracığı nedeniyle hizmetlerin genişletilmesine, yenilerinin konulmasına, kent memurlarına yüksek ödeme yapılmasına da karşı çıkarlar.

Bu gruplar kırk yıl önce “geliştirici” ve “ilerici” sayılırken şimdilerde bir bölük vergi yakıncıları yanında tutuculukta yerlerini aldıkları söylenebilir. Bununla birlikte yerel konularla ilgilenmeyi sürdürürler, ilerlemeyi ussal bilirler.

Bu birlikler ve dernekler her seçimde referandum ve önerilerde bulunurlar ve adayların ya partisiz ya da iki parti esasına dayalı olmasını onaylatırlar. Bu tür öneriler, özellikle New York, Chicago, Detroit gibi birçok kentte gazete yayınlanmasını gerektirir. Bu gruplar bazı gazetelerden açık destek görür, bu durum sevindiricidir. Onaylamanın etkisi, politik örgütün durumuna, yerel geleneklere ve öteki özelliklere bağlı olmakla birlikte ilginç farklılıklar da doğurur. Bir örnek verilmesi gerekirse, Detroit Yerleşler Birliği, Chicago Yerel Seçmenler Birliğinden çok daha etkilidir. Seattle Belediye Birliği gibi kimi gruplar oy kullanma konusunda öğüt vermeye kalkmaz. Yalnız herhangi bir adayın aranan nitelikleri taşıyıp taşımadığı konusunda kendi görüşlerini açıklama yolunu seçerler.

Yukarıdaki tür kümeler ile ilgili değişik öteki orta sınıf kulüpleri ve girişimleri bulunur. Kadın kulüpleri, özellikle Kadın Seçmenler Birliği başarılı ve iyi yönetim konusunda çaba harcar. Bir partisiz olarak, genellikle bu tür birlikler günlük konularda sorular düzenler, adaylara verir. Sorular, çoğunlukla meclis - yönetici uygulaması, dört yıllık seçim dönemi sağlanması gibi hususları içerir. Yanıtlar sözlü olarak verilir.

Okul aile birlikleri de güçlü baskı grubudur. Bunların en çok ilgilendikleri hususlar, eğitim ve öğretim konuları ile kuruluşlarıdır. Zaman zaman bulundukları kentin dışına, daha geniş bir alana taşarlar; konularına ilişkin referandum durumunda kendilerini seçmen karşısında bulurlar.

GELİŞTİRME DERNEKLERİ

Birçok kentin çevre alışveriş alanlarında, toplum içinde çalışan işadamlarının yararlarını korumak ve artırmak yönünde çaba gösteren dernekler de vardır. Kentin bazı bölümlerinde benzer kümeler daha alt yerleşme birimlerinde de bulunur. Bunlar çok sayıda amaca hizmet ederler. Eğer kent alan bakımından büyüyor ya da küçük bölümlere ayıklıyorsa, arsa ve arazi değerinin yüksek kalmasını korumaya çalışırlar. Kentin ve yakın çevresinin nüfusu azalıyor, ev satın alma isteği düşüyorsa, ev sahipleri yatırımlarının elden geldiği ölçüde korunması yö-

nünde çaba gösterirler. Öte yandan kent alan bakımından genişliyorsa, kentin eski bölümü sürekli olarak özellik değiştirir. Böyle bir durumda dernek, Yahudi, Zenci, Meksikalı ve daha öteki soydan olanları kendi alanı dışında tutma savaşıma girer.

Bu grubu oluşturanlar çoğu kez kentin yöneticileri ya da meclisi önüne çıkarlar. Bu tür ilişkileri yürütmek için sayısız yöntem ve dayanakları vardır. Mülk değerlerine doğrudan etkisi olacağı için yerleşim alanları konusundaki her tür öneri ile yakından ilgilenirler. Bu kümeler yakınlarında ticaret ve sanayi kuruluşları istemez. Fabrikaların duman ve gürültüsünün duyulmayacağı uzaklıkta olmasına çalışırlar. Çevreye daha çok sayıda trafik işareti konulmasını, yol onarımların m en kısa zamanda yapılmasını, daha çok geceleri gezen, dolaşan arabalı polis devriyeleri bulundurulmasını da isterler.

Kalkınma geliştirme dernekleri başka, değişik işler ile de uğraşır. Amerikalılar kendileri gibi duyan ve düşünenler ile bir araya gelmede, güvensizliğin en aza indirilmesi yollarını arar, komşu ve benzer dernekleri listelerine alırlar. Aslında böyle bir durum karşılıklıdır. Bunların Amerikan örneği işyerleri, başkanları, başkan yardımcıları ve öteki biçimli adları ve işbölümleri vardır. İlk adımda bir komite oluştururlar. Bu dernekler bir yığın komite kurulması ve bunların görevlendirilmesi durumuna sayısız gerekçe bulurlar; bir cadde durumunun araştırılması, polis müdürünün ziyaret edilmesi komiteleri gibi...

Bu tür dernekler çok küçük alanda bulunan, çoğu bakımdan sınırlı kümelerdir. Kırsal kesim ve küçük kent oturanlarının özlediği, küçük kent olanaklarına kavuşmak ve bunları karşılamak için çalışırlar.

Dernek bütünü ile ev sahiplerinden oluşuyorsa, ya da iş sahipleri derneği ise, kuruluş kendi kimliğini daha yakından açıklamak fırsatını bulur, buna da büyük çaba gösterir. Çünkü, böyle bir durum onur verici sayılır. Komşuluk dernekleri üyeleri vergi yükümlerinin ve ev sahiplerinin sorumluluk ve hakları konularında konuşmaya çok düşkündür. Benzer olarak iş sahipleri grubu, gerçekten işadamlı olduklarını, Amerikan ekonomisinin direği sayılmaları gerektiğini konuşur, bunu ileri sürerler.

Geliştirme dernekleri, bir yandan ruhsal övünme gerekmesini karşılarken, öte yandan birçok baskı kümesi gibi, yalnız siyasal değil, yararlı sosyal işlevleri de yerine getirirler.

VERGİ ÖDEYENLERİN GRUPLARI

İşadamları kümesi ve iyi yönetim grubu yanında şu ya da bu ad altında örgütlenen “vergi ödeyenler birlikleri” de bulunur. Genel olarak

bu kümeye girenler, daha düşük vergi ödemeyi, daha az çalışmayı savunur. Vergi ödeyenlerin geniş alanında yer alanlar ve tutucu çevrelerden destek görürler.

Çoğu kez bunlar, doğruluğu da yanlışlığı da kuşkulu olan borçlanma siyaseti, bütçe ve vergileme konularında propaganda yazıları yayımlar. Üye sayısı çok değildir. Yalnız yönetim üstündeki etkileri değişik kente göre bir hayli değişiklikler gösterir. Doğal olarak bu grupların bir bölümü iyi yönetim gruplarına yakın ilgi duyar, ilişki kurar.

ÇALIŞMA GRUPLARI

Yerel yönetimler üstünde etkide ve baskıda bulunan bir hayli iş ya da çalışma grupları vardır. Bunlar zamanlarının ve güçlerinin çoğunu birbirine karşı harcamasa, öteki bütün baskı gruplarını hem geride ve hem de gölgede bırakır. Kent içinde hemen her işi ilgilendiren ve lobi yapmayı sağlayan bir örgüt bulunur. Birkaçının adı;

— Çarşı tacirlerinin bir derneği vardır ki, bunlar çoğu kez mal sahiplerini temsil ederler.

— Büyük kentlerde çoğunlukla "manager - yönetici"ler ortaya çıkarlar.

— Dükkan sahipleri, perakendeciler vb.

Olarak sayılabilir.

Bu tür kimseleri ilgilendiren sayısız konuların bulunacağı kuşkusuzdur. Kentin en çok emlak vergisi ödeyenleri bunlardır. Bu yüzden vergi oranı ile yakından ilgilenirler. Bu kümede yer alanlar ücretsiz, vergilerle karşılanan yeter genişlikte park yerleri, komşu alış - veriş alanlarının yarısını önleyecek ya da azaltacak, herkesi kendi bölgelerine akıtacak en iyi ve üstün karayolu isterler.

Küçük işadamları, özellikle köy ya da pek küçük kentlerde gelirlerinin değişmediğini görürler. Gelişme umudu da pek güçsüzdür. Bu nedenle maliyeti düşürmek bakımından düşünür, kazancının değişmezliğini vergilerde bulur. Onlara göre ek vergiler kazançları eşit düzeye getirmez. Ancak, olası yararları dağıtır. Bütün bunların sonunda düşük vergi alınması görüşünün önde gelen destekçisi ve savunucusu olurlar.

Orta ve büyük kentlerde, merkez iş bölgesinin geliştiğini ve genişlediğini gören kazancı bol tacirler, büyümüş ve gelişmiş bir kentin bu durumunu vergi konulmasına bağlar. Gücün artırılmasını öğütler. Fakat komşu küçük işadamı, köy tacirleri görüşünü paylaşır. Buna karşılık bütün işadamlarının sürekli büyüme görüşünü tehlikeli sayar.

Büyük perakendecilerin de politik sorunları vardır. Bu kümeye girenler, yararlarını kısıtlayan ya da tehdit eden her türlü karar ve eylemlere karşı çok dikkatli davranırlar. Olağan —orta— vatandaşlardan olan bunlar, çoğu kez politikayı bile düşünmez. Örneğin, New York'un önemli ve güçlü Beşinci Cadde Derneği, New York Times gazetesinden çok büyük bir ilan bölümü satın aldı; bunun nedeni de her yıl yapılan bir iş gününü kutlamak için bir geçit töreni izni veren belediye başkanı veto etmek amacıdır. Bu durumda kentin meclisi malül gazilere vereceği izin konusunda kuşkuya düşer. Cadde boyunda bulunan büyük mağaza sahipleri, böyle bir davranışın bir milyon dolara mal olacağını belirttiler.

Çarşı esnafı ve mülk sahipleri hem seçim sonuçlarına, hem de daha sonraki politikaya çok büyük etkide bulunurlar. Politika aygıtının bulunmadığı orta boy kentlerde egemen kümedir bunlar. Daha ileri büyük kentlerde bu büyük gücü ustalıkla kullanırlar. Örneğin, Los Angeles ve Detroit'de bu kümeye girenlerin etkisi pek yaygındır. Bu durumlar seçimin "gizli gülü - sub rose" gibidir, pey duyurulmaz.

Politika aracı çalışıyorsa, bu gruplar başka bir yaklaşım biçimi kullanır. Geleneksel uygulama, Chicago kentinde olduğu gibi, azınlıklar ile anlaşma yoludur.

KAMU İŞ KÜMELERİ

Kişiler tarafından oluşturulan iş ya da çalışma kümelerinden ayrı olarak bir de kamu iş kümeleri bulunmaktadır. Şimdi bunlar üstünde özet biçimde durulmasında yarar düşünülmektedir.

Ticaret Odaları,

Ticaret odaları da yerel düzeyde, eyalet ve ülke çemberinde maliyet ve işi etkileyen vergi oranları, iş mevzuatı ile yakından ilgilenir. Kimi kentlerde oda, belediye görevlileri ve meclis önünde konuşan, önemli bir iş sözcülüğü hizmeti gören bir kuruluştur. Çoğu kez çarşı esnafı ve mülk sahipleri derneği yerine hareket eder ve benzer biçimde baskı yapmaya çalışır.

Rotary'ler, Lions'lar, Kiwanians'lar gibi sözde "hizmet kulüpleri" temelde iş sahipleri için uğraşırlar. İlgileri sadece politika değildir, politikada öyle derinlemesine de çalışmazlar. Bazı hizmet projelerini, yaz oyunları programını önde tutarlar.

Bankalar,

Bankalar ve bunlarla ilişkili para kurumları, birkaç neden yüzünden önemli baskı grubu sayılırlar. İlk adımda bunların davranışları iş

ile ilgilidir. Bu tür tutumlardan işadami olarak bunların da yararları vardır. İkincisi bütün öteki işadamları arasında en saygın kişiler olarak bankerlerin görüşleri öteki işadamlarınca kolayca benimsenir, sanki bu görüşler kendilerininmiş gibisine...

Daha ileri bankerler, kimin hangi koşullarda borç para alabileceğine karar verdikleri için açık ya da kapalı bir yığın yoldan işadamlarının düşünce ve davranışlarını kolaylıkla etkileyebilirler.

Üçüncüsü, bankerlerin kamu hizmetlerini etkileyen yerel yasama konularında doğrudan yararları vardır. Bütün bu işlerde bankaların parasal etkisi bulunur. Amortismanlar ve tahvil çıkarmalarda bankalar bir komisyoncu olarak işin içindedir. Ödünç para verdikleri iş konularını etkileyen genel siyaset ile de ilgilenir bankalar. İlgilendikleri konular : Vergilendirme, planlama, imar işleri ve ev yapma vb. sayılabilir.

Kamu Hizmeti Ortaklıkları,

Kentlerin büyük bir çoğunluğunda, kamu hizmeti ortaklıkları, günümüzde hizmet ve tarifelere karar veren bir yerel yönetim organına bağlanmak durumunda iseler de, başka yerel ilgi ve yararları da vardır.

Bunlar kamu mal sahipliği adı altında, yararlarına karşı olan davranış ve kararları yakından gözetmek zorundadır. Öte yandan, kendi hizmetlerinin bulunduğu alanların genişletilmesi ya da kısıtlanmaması amacı ile kentin iyi yönetimine yakından bağlı kalırlar. Kamu düzen ve güveninden kent yönetimi sorumlu olduğundan, hangi aracın daha uygun ya da güvenli olduğu hususunda yararı doğrultusunda da etki elde etmeye çalışırlar.

Yükleniciler,

Kent yönetiminin her tür yapı üstünde denetim ve gözetim yetkisi vardır. İnşaat, kullanma, aydınlatma, içme ve kullanma, pis su tesisatı yapma ve benzer iş konularında titizlikle uygulanan kanun hükümleri, büyük ölçüde müteahhitleri ilgilendirir. Özellikle kamu ihalelerini almak isteyen işadamları, doğal olarak siyaset alanı içindedir. Kimi işler bina yapımı, yol yapımı ve bakımı şirketleri gibi çalışmalarının pek çoğu kamu ihalelerine bağlıdır. Bu yüzden hem siyasal yararları ve hem de seçimlere etkili olmaktan geri kalmaz, politikanın dışında duramazlar.

Taksi Sahipleri,

Taksi sahipleri ve şoförler birliği yerel politik alanda önemli bir rol oynarlar. Kent meclisi çıkarılacak sürücü ruhsatlarının sayısı ko-

nusunda karar verir. Bunların kimi sorunlarını çözer, kimi zaman da sorun ortaya çıkar. Böylece bu kuruluşların kimini üzer, kimini de sevindirir. Daha ileri, mal sahipleri ve sürücüler, tekel durumları sürüp gitsin diye, şoför ehliyet sayısının eylemsel ihtiyacın altında tutulması, kısıtlanması hususu ile yakından ilgilenirler.

Şoför ve bunların birliği, rekabeti en az düzeyde tutmakla ilgilendiği kadar, ortaklığın kendisi ile de ilgilenir.

Hemen her Amerikan kentinde taksi ücretleri pek yüksektir. Gerçekten yükün gizli bölümünü oluşturan bahşış de hesaba katılmalıdır. Bir öteki nokta, taksi sayısı büyük oranda düşük tutulmaya çaba gösterilir. Böyle bir durum, kent meclisi üstüne doğrudan baskıda bulunmanın sonucudur.

Taksi ortaklıkları ve çoğunlukla sürücüler yerel seçimler döneminde adayları desteklemeyi ve seçmeyi gerekli bulurlar. Kazanan adaylara oynayanlar, ruhsat dağıtımında aslan payını alır. Karşı yanda kalanlar kırıntıları toplar.

Taksi ortaklıkları, ayrıca kendilerine daha iyi olanaklar sağlayan kural ve bunların kesinkes uygulanmasını gerektiren yatırımlar ister ve alırlar.

Meslek Kuruluşları,

Meslek kuruluş ve örgütlerinin de yerel yönetimle ilgi bakımından kendi yararları bulunur. Bu kuruluşların bazıları, doktorlar ve dişçiler gibi, hem bölgesel ve hem de ulusal düzeyde önemli ölçüde seçim çalışmaları yaparlar. Öteki bazıları da, barolar gibi, özellikle yerel düzeyde çalışırlar. Barolar, türlü nedenlerle kent yönetimi ile ilgilenir. Avukatlar resmi daire işleri için en büyük aday bölümünü oluşturur. Bunlar politika alanını kendi özel işyeri olarak görürler.

Avukatlar ve örgütleri, yalnız kendilerini gelenek ve göreneklerin bekçisi, kanunların koruyucusu diye bilirler. Bunlar çoğu kamu konularının sergilendiği mahkemelerle değil, özel olarak yönetimi ilgilendiren modern eğilimler üstünde dururlar. Öte yandan yönetim avukatlara ihtiyaç duymaz. Ayrıca buralarda mahkeme uygulamaları yöntemlerinin gereği de pek duyulmaz.

Avukatlar kendilerinin kamu sorunlarının çözümü için eğitildiklerini ileri sürerler. Kaldı ki, bunlar siyasal bilgi, ruhbilim, ekonomi ve sosyoloji konularını da pek az bilirler. Çünkü, bu konularda çok az ders görürler. Yine de bir baskı grubu sayılırlar.

Arazi ve Arsa İlgilileri,

Taşınmaz mal büroları ve öteki benzer grupların yerel yönetim ile özel ilgisi vardır. Mülk sahiplerinin en büyük ilgisi kentin imarı konusundaki kararlar ve yapı kanunu çemberinde dögümlenir. Kentin vergi düzeyi önemlidir. Bina ve arazi vergisi kentin en başta gelen gelir kaynağıdır.

Yaya kaldırımı maliyeti ev satışlarının en önemli etkenidir. Kamu kesimince ev yapımı bu yönde program düzenlenmesi ve uygulanması bu grup için kötülük sayılır. Bina yapanlar ve arsa spekülasyoncuları, kent yönetiminin başta gelen baskı grupları arasındadır. Böyle bir durum, özellikle banliyölerde konut işinin yaygınlaştığı dönemlerde en büyük çabayı gerektirir.

Bir yap-satıcı eğer büyük ölçüde "proje" düzenleyicisi ise, orta büyüklükte bir banliyöde bütün adayların harcadıklarından çok daha fazlasını seçim kampanyası fonuna para olarak yatırır. Sanayi ve ticaret alanlarındaki arsaların canlandırılması imarı konusunda büyük arsa ve arazi şirketleri, konut sahipleri ve konut imarı yapanlar ile proje düzenleyenler arasında her zaman bir uyuşmazlık vardır. Kent meclisi bunlarla uğraşmak, sorunu çözmek durumunda ve zorundadır.

İçki İlgilileri,

Yirminci yüzyıl dönölürken, birçok kentte en önemli iki baskı grubundan söz edilir : Birisi, kamu hizmetleri, öteki, içki satıcılarıdır. Son zamanlarda bira sanayiinde ve içki konusundaki güçte bir azalma olduğu görüldü. Yasak konulmadan önce, içki ve bira satış yerlerinin açılış izni, büyük bir çoğunlukla mahalli idarenin elindeydi. Bu dönemde bunların iyi kazanç sağladığı da bilinir. Ayrıca yerel polisin elinde kanun ve kararların uygulanması bakımından bir takım yetkiler bulunurdu. Bu yetkiler : İçki satış yerlerinin açılış ve kapanış saatlerinin saptanması, pazar günleri satış yapılabilmesi, küçük yaştaakilere satış yasağı vb. olarak sayılabilir.

Toplumca benimsenmeyen, ancak kazancı yüksek olan bu içki konusu, kötülüklerin çoğalmasına neden olurdu. Yasak süresi boyunca içki üretim sanayii —bir kısım halkın da yardımıyla— çoğalma durumunu korudu. Böyle yapılabilmesi için, kötülüğe dönük yerel yönetim ve memurlarına para yedirilmesi gerekliydi. 1920 lerde Chicago kentine egemen olan tanınmış Al Capone zamanındaki gibi, hemen bütün kent, hatta çok büyük kentlerde bile yönetimin içki kaçakçıları tarafından satın alındığı ileri sürölürdü.

Bugün içki kazancı, birçok kentte bayağı azalmıştır. Ancak, yasa ve toplum anlayışının birbirine uymadığı kentlerde etkisini sürdürür. İçki sanayiinin siyaseti şimdilerde büyük çapta eyalet yönetiminin elindedir. Böylece yasaklamadan önce karşılaşılan sorunlar ve kötü uygulamalardan kent memurları kurtarılmıştır.

Yasak Uğraş Kümeleri,

Kumar, uyuşturucu kullanımı, kadınların kötü yolda bulunması hemen her yerde yasadışı sayılır. Buna karşılık bütün bunlar ve benzerleri hem küçük, hem de büyük kentlerde bulunur. Bir bakıma bunun önüne de geçilemez. Öyle ki, her üç düzeydeki yönetimin —federal, eyalet^ kent— önleyici kolluğu tarafından denetim altına alınmış gibi görünse de, bunlar yaptıkları işin yararlı olduğunu savunurlar. Yine bunlar, yaptıkları hizmetin geniş kapsamlı bir yorumu açısından yararlı tutabilirler.

Ne yandan bakılırsa bakılsın, bu işlerle uğraşanlar her şeyden ön ce yasa dışıdır. Bu nedenle de siyasetin içinde, onunla uğraşmak zorundadır. Korunmayı satın alamadıkları yerlerde uğraşlarını açık ya da kapalı sürdürebilmek için bir sınır sağlamaya çaba gösterirler. Bunda başarısızlığa düşerlerse, ya da uğraşlarının yerini tutacak iyi bir iş bulurlarsa, küçük banliyölerde çalışırlar.

Mal bulmak amacı ile en aşırı davranışlara bile gidecek olan tutkunlarının acı verici isteklerine karşın uyuşturucu ticareti, bu tür işlerin en az başarılı olanıdır. Federal devlet memurları bu yoldaki ticareti yok etmek için sıkı biçimde çalışır. Her zaman olmasa bile, eyalet ve yerel zabıta ile de işbirliği yapar. Öte yandan, herşeye karşın, kumar ve kötü kadınlık uzun bir süre daha varlıklarını sürdüreceği gibi görünür.

GAZETELER - BASIN

Her zaman işaret edildiği gibi, gazetelerin toplumda tutucu bir etkisi olduğu düşünülür. Çünkü, büyük işler tutucudur. Gazete çıkarılması, hele küçük bir kentte günlük gazete çıkarılması büyük bir iştir.

Şurası bir gerçektir ki, ulus ve uluslararası konularda orta yolu ya da sorumluluk anlayışına dayalı bir tutuculuk izleyen gazeteler, yerel konularda çok daha tutucu, bir ölçüde gerici olurlar. İşçi sendikaları yanlısı bir gazete için denebilir ki, ulusal sendika konusu tartışıldığı zaman, özellikle yerel yönetim açısından ele alındığı takdirde, 19 uncu yüzyıl terimlerini kullanması gerekir.

Doğal yakınlık ve ekonomik kazanç birliği yukarıdaki gibi bir durumun doğmasında etken olur. İşadamlarının ilgilendiği, kent yönetimine bağlı kaldığı durumlar da vardır. Bunlar işlerini daha başarılı ve serbestçe yürütebilmek için bu yolu seçerler. İşadamları yönetimin denetimi kadar, gazetelerden de çekinir. Ayrıca, sevilmeyen liberaller, yahut sendika taraftarı bir yönetimi, gazete yayımcıları işadamları için son derece korkunçtur; düşünmek bile istemezler.

Gazeteler çoğunlukla olağan yönetim gruplarıyla birlikte çalışır, onlara kendilerini tanıtmaları için büyük çapta yardım ederler. Kent yönetim haberlerini birinci sayfada olağan haber biçiminde yayımlar; herhangi bir baskı grubunun partizan propagandası olduğundan söz etmezler. Birçok kentte gazeteler çağdaş bir yönetimin yeterli ve onurlu sayılmasında en büyük gücü oluşturur.

Gazetelerin Önemlerinin Nedenleri,

Bir gazete yayın kurulu görüşünün etkisi, yayın alanı geniş değilse, hiç de büyük ve kapsamlı olmaz. Belki gazete okuyucularının çok küçük bir yüzdesi başyazıya bir göz atar bunlar da kendi görüşünü paylaştıkları görüşü taşıyan kimselerdir. Bununla birlikte, bir gazete düzineyi aşan değişik yoldan çok etkili olabilir. Bunlardan bazıları şöylece sıralanabilir;

Konuyu gizleyerek ya da överek kişisel düşünceyi istediği yönde etkileyebilir.

Bir olayın içinde yer alan değişik gerçeklerin önem derecesini bozarak etkili olmaya çalışır.

Öykünün yeri seçilerek, sıfat ve özellikler değiştirilerek manşetlerde oynanabilir.

Karikatürler kullanılabilir. —Günlük ve politikaya ilişkin karikatürler, yazı ve haberlerden daha çok sayıda kimseyi etkiler—

Ulusal bir konudaki olayın yayımlanmasına izin vermeyen herhangi bir gazete, bunu yerel bir seçim sırasında gerçek bir başyazı olarak sergileyebilir.

Böyle bir tutum ya da davranış bir adayın öne çıkmasına yardım ederken, ötekinin gerilerde kalmasına neden olur. Kişilerce çıkarılan gazeteler, bu tür uygun silahları kullanır. Bazıları da bütün olaylara dengeli bir dikkat gösterir. Ötekiler, örneğin Hearst'ın gazeteleri, normalde yerel konulara pek az önem verdiği halde, ulusal ve uluslararası konulara çok geniş yer ayırır, daha fazla ilgi gösterir. Yerel ve sahipli

bir gazete, bir kümenin sahiplendiği gazeteden çok fazla yerel konular üstünde durur.

Birçok kentte özellikle büyüklerinde, sınırlı yayımlanan haftalık gazeteler, yerel ve küçük gazetelere göre seçimlerde daha çok etkili olur. Bu gazeteler belli bir okuyucu topluluğuna yönelmeyi amaç edinirler : Banliyölerde oturanlar, ana kentin çevre bölümleri, yabancı dilde okumak isteyen azınlık kümeleri, belli bir sendikanın üyeleri, katolik ya da Yahudiler gibi... Bu gazeteler özel ilgi kümelerini etkilemeye çabalarlarken, seçmenin dikkatini belli bir adayın ya da konunun üstüne çeker, ilgi ve ilgisizliklerini tartışırlar.

Banliyöler ve komşu alanda yayımlanan, partizan ya da ticaret görüşünü savunmayan gazeteler çok daha etki yapar. Çünkü, bunlar komşuluğun değer ve önemini yansıtır; aynı zamanda "toplum kalkınması ve refahı"nın ajanı olduklarını düşünür.

RADYO VE TELEVİZYON

Radyo ve televizyon, büyüğünden küçüğüne bütün kentlerde, yerel konu ve seçimlerde ulaşılmak istenen amaç için en önemli bir propaganda aracıdır. Televizyon ve radyodan önceki zamanlarda, yerel konuları ilgilendiren düşüncelerin hemşerilere duyurulması bugünkü ölçüde başarılı değildi.

Herkes cumhurbaşkanını dinleyebilir, fakat belediye başkanını dinleyemezdi. Konu büyük ölçüde önemli olmadıkça ticaret odası başkanını ya da yerel sendika başkanını da dinleyemezdi. Bütün bunlarla birlikte, televizyonun, radyonun sahip olmadığı hipnotik bir özellik taşıdığı, seyirciyi gözünden yakaladığı bir gerçektir. Şimdilik radyo ve televizyon yöneticileri, yerel yönetim kararlarını etkileyecek tutuma pek az girer.

ÖRGÜTLÜ İŞ - SENDİKALAR

Son kırk yıl ya da biraz fazla yıl içinde olası ki, kent yönetiminin geleceğini sendikalar ölçüsünde etkileyen hemen hiç bir olay yoktur. Bunların en önemlisi de 1937 yılından sonra usta —kalifiye— olmayan ve yarı usta işçiler tarafından çıkarılan Sanayi Kongresi Kurumu —CIO— ve bunların yetenekli, istekli ve yeni liderleridir.

Günümüzde siyasal bir baskı grubu olarak liderlerin üyelerini, yerel yönetim konusunda inandırmada başarılı olamaması yüzünden tam etkisinin bulunmadığı görülür.

Sendikalar, ulusal ve eyalet seçimlerinde liderler, yararları konusunda üyeleri kolaylıkla inandırabildikleri halde, işçilerin durumu bakımından eşit önemi bulunan yerel politikada başarılı olamaz. Gerçekte bu hususta ilerleme elde edildiği kuşkusuz olmakla birlikte, sendikaların siyasal tutumlarının gelecekte yerel yönetimin biçimlenmesinde büyük katkıda bulunacağı kabul edilir.

Şimdilerde, sendikaların bütünüyle olgun ve yerleşmiş bir grup olması ve toplumdaki yerini bulması için daha bir hayli yol alması ve zaman geçmesi gerekir. Bunlar siyasal faaliyet fonlarının bir bölümünü yerel düzeye ayırma isteğini taşımaz. Üstelik, işçi kuruluşlarının yerel seçimleri kazanma çabaları, tutucu yerel basın tarafından "partizanlık" ve "azınlıklardan yararlanma" biçiminde değerlendirilir ve eleştirilir. Bu durum, isteğe ve çabaya ihtiyaç gösterir.

İşçi grupları, büyük kentlerde sürdürülen politikada her zaman daha etkili olur. Ancak, Sanayi Kongre Örgütü CIO'nun açık bir sosyal görüşle ortaya çıkması büyük bir fark yaratır. AFL —Amerika İşçi Federasyonu— in eski işçi birlikleri en çok "işde birlik" adı verilen bir hususla ilgilenirdi. En yüksek ücret, en iyi çalışma koşulları, en kısa çalışma süreleri gibi. Bunların çoğu sosyal bir görüş geliştiremedi.

AFL esas olarak kendi üyelerini, orta sınıfta bulunanların en müreffehi, en iyi durumda olanı yapmak, sanatkârların bir tekeli kurmak amacı güderdi. Öte yandan CIO kendi üyelerine çalışan sınıfın, kendi işini yürüten, orta sınıfta bulunanlara göre değişik bir yararlar dizisinin varlığını aşılama çalışırdı. Bu nedenle de, umulur ki, kent yönetiminin denetimi için iş toplumuna karşı gelmek yolu aranırdı.

1955 yılında bu iki sendikanın, AFL - CIO olarak birleşmesi ve politik büronun —politik eğitim komitesi— kurulmasından sonra CIO'- nun siyasal tutum felsefesi ortaya çıktı. Yeni örgüt ve güçlü davranış ile yerel politikayı programının bir bölümü içine aldı.

Çalışma Grubunun Amaçları,

Teşkilatlanan emeğin hükümetten istediklerinin tam bir listesi vardır; listede yer alanların büyük bir çoğunluğu da öteki baskı gruplarınınki ile çatışır. İşçiler, yapılan hizmetlerin yararlanma ölçüsüne göre değil, vergi ödeme gücüne uygun finansal edilmesini ister.

Emek, hizmetten çok vergi konusuyla ilgilenir. Çalışan insanların çoğunun evi olmaması nedeniyle, genel çizgisinde emlak vergisine ilgi göstermezler. Aslında böyle bir tahmin aldatıcıdır. Çünkü, kiracılar da ödedikleri kira ile emlak vergisi dışında değildir. Böyle bir durum işçilerin tutum ve davranışlarını etkiler.

İşçi sınıfından bulunanların ev sahibi olma yüzdesi önemli oranda artmakta, Savaş Malûlleri İdaresinin de para yardımı sonucu, İkinci Dünya Savaşından sonra başlar bu artış. Federal Konu İdaresi de tutumunu bu yönde ve zamanında değiştirir; bu yüzden işçilerden ev edinenler çoğalır.

Pek çok işçi, özellikle sanatkar ve teknik adamlar geleneksel örneğinden çok daha değişik olarak yeni bir orta sınıf üyesi biçiminde görünür. Bu gibilere bazan "mavi yakalılar" sınıfı da denir. Bu kimseler, eyalet ve federal düzeyde demokrat eğilimlidir. Düşünülür ki, bu sınıfa girenler yerel düzeyde ev sahibi olanların özelliği sayılan "muhafazakar - tutucu" ıktır.

Emekçiler, özellikle araçlara ilişkin olarak işadamlarının kullanıldığında ödeme sistemine karşılık, indirimli kamu toplu taşıma sistemiyle ilgilenir. Bir öteki ilgileri de, düşük kiralı kamu evleridir; hem de FEPC nitelikli olanları istenir. Kent işçileri açısından yüksek ücret amaçtır. Oysa, bunların hepsi de işadamları ve orta sınıf grupları ile karşıtlıklara, ters düşmelere neden olur.

İşçiler ve işçi örgütleri mümkün olduğu ölçüde kent yönetiminde söz sahibi olmayı da isterler. Bu yoldan hem grevlerde ve hem de öteki işçi hareketlerinde polisin yumuşak ve yandaş davranması, güler yüzlü olması sağlanmak amacı güdüdür. Bazı grevlerde yerel polisin grev kırmak için işveren tarafına çalıştığı görülür.

Banliyölere göç, orta sınıfa karşı örgütlü emeğin rolünü kent merkezindekinden daha değişik bir biçime getirir. Çünkü, gelecek yıllarda kent meclisi üyeleri ve belediye başkanlarının çoğunu örgütlü emek - işçi kümesi, seçecektir. Aslında bu çoğu kentte tanık olunan durumdur. İşçilerin öteki birçok etnik gruplarla birlikte hareket etmesi bir başka yoldan etkide bulunması da vardır.

Sonuç olarak denebilir ki, orta sınıf küçük bir azınlık olduğu halde kentin denetiminde bayağı etkilidir. Buradaki amaç, bir takım grupları bir araya getirerek toplumu siyasal yönden denetleyebilmektir.

SOY VE AZINLIK GRUPLARI

Azınlık kümeleri kendilerini kuşatılmış bulur. Bu yüzden toplumda seilmeyen, ancak egemen olan grubun sataşmasını önlemek için korunma çabasına düşer. Zenciler, Yahudiler, Meksikalılar, bir dereceye kadar Polonyalılar, İtalyanlar biraraya gelerek yasa çemberi içinde korunma yolu ararlar.

Azınlık kümeleri, kamu hizmetlerinde eşit haklar, polis korumasında ve işlemlerinde eşitlik, yerleşme ya da ev edinmede adalet konula

rıyla ilgilenir. Azınlıklar seçimlerde bazan blok halinde oy kullanır, bunun sonucu kent yönetiminde ilginç görüntüde ve ayrı etnik ya da soy grubundan kişiler görev alır. Böyle bir kentin yönetiminde bir İtalyan, bir Yahudi, bir İrlandalı ve bir de zenci bulunabilir.

Bu gruptaki insanlar için baskı amacıyla kullanılabilecek birçok örgüt vardır. Örneğin, zenciler, bunlar hem Zencilerin Durumunun İyileştirilmesi Derneğince hem de yerel şehir grubunca temsil edilirler. NAACP kent grubundan daha etkindir. Zencilerin yararlanabileceği ekonomik ve iş olanakları sağlar. Aslında her ikisi de sağlam ve güçlü kuruluştur.

DİNSEL GRUPLAR

Kiliseyle ilgili ve bütün dinsel kuruluşlar siyasal bir gücü temsil eder. Belki tek ayrıcası, siyasal uğraşa karşı çıkan inanç sahibi olanlardır. Bir din ya da herhangi bir din inançlar toplamı üstüne kuruludur. İstenebilir ki, sosyal ve politik sorunlar bu inanç ve görüşlere uygun düşsün.

Hemen bütün kentsel toplantılarda bakanlar, din adamları, hahamlar yahut din temsilcileri kendi üyelerini gözetir ve denetler. Katolikler kentlerde yoğunlaştığı ve kilise inançlı ve disiplinli olduğu için bunların görüşleri güçlü ve etkilidir. Kiliselerin baskı grubu olarak çalışan ve din adamları dışında düzinelerce örgütleri vardır.

Metodist gruplar, perakende içki satış ruhsatlarının sınırlandırılması politikasında başarılıdır.

Protestanlar, pek örgütlenmiş sayılamaz. Fakat yerel dernekler aracılığı ile etkili olur.

Kuekers, yerel işyerlerinde çalışanlara ve mahkumlara insanca davranılması ile ilgilenir.

Din adamlarının bir bölümü de FEPC iş eşitliği mevzuatıyla uğraşır.

Din adamları dernekleri kamu sağlığı, yaşam düzeyi, yerleşme ve benzer konular üstünde çalışır. Bunlar özellikle toplumu ilgilendiren kötülükler, soy kırımı, içki satışı ve gençlik suçları üstünde dururlar. Katolik papazları yersel okulları, okullardaki dinsel uygulamaları, halk sağlığı, doğum denetimi, kumar ve aşırı içki içilmesi konularıyla ilgili siyaseti izler. Politikacılar, katolikler olsun, protestanlar olsun bunlardan kurumlaşan ya da örgütlenen grupları öne alır; bunlarla bir araya gelir, etkisi altında kalır.

BELEDİYE ÇALIŞANLARI

Belediye —yerel yönetim— çalışanları da bir baskı grubu olarak ortaya çıkarlar; kuruluşları vardır. Bunlar yönetim ve kent meclisi üstünde etkili olur. Uğraştıkları konular, iş koşulları, çalışma saatleri, ücretler gibi kendilerini ilgilendiren hususlardır. Bunların çoğu sendikalara kayıtlı olduğu için AFL ve CIO ile de yakın ilişkileri vardır. Önemli konu ve zamanlarda öteki sendikaların baskılarından da yararlanırlar. Ayrıca bunlar meslek kuruluşları içinde de yer alırlar. Birkaç örnek;

- Uluslararası Kent Yöneticileri Derneği,
- Kanadalı ve Amerikalı Birleşik Devletleri Kamu Görevlileri Kongresi,
- Amerika Belediye Mühendisleri Derneği,
- Amerika İşçileri Federasyonu ve Sanayi Kurumları Kongresi...

Bütünü ile yerel sendikalar da vardır. Bunların kimisi eski olması yüzünden güçlü ve saygından, kimisi de yerel politika ile uğraşmak cesaretini göstermez, varlığını sürdürür.

Kimi kentlerde belediye çalışanları siyasal davranış amacıyla bir araya gelir, bu yoldan iş koşulları, çalışma saatleri, aylıkları konusundaki isteklerini desteklemeyen meclis üyelerinin etkisinden kurtulmaya, onları dışlamaya çalışırlar.

Kentin sendikasının yardımını elde ederlerse, öteki siyasal kuruluşlar yeter ölçüde güçlü değilse, belediye çalışanlarının sendikası belediye meclis üyelerinin çoğunluğuyla sağlayacak biçimde bir meclis seçiminde başarılı olabilirler.

SAVAŞ MALÛLLERİ

Her savaştan sonra, savaş malûlleri —ya da bunların büyük bir bölümü— ilgi ve baskı grubu olarak bir araya gelirler. Bunlara karşı örgütlü bir muhalefet bulunmadığı için olağan baskı gruplarının aksine oldukça güçlüdürler. Herhangi bir politikacı yahut öteki bir baskı grubunun savaş malûllerine karşı çıkması hiç de kolay değildir.

Savaş malûlleri genel olarak vergi bağıışıklığı, kamu hizmetlerine alınmada öncelik tanınması, kayırılma, taksi kullanma izinlerinde kolaylık ve bunlara benzer çalışma konularıyla ilgilenir.

Yerel ve uluslararası alanlarda en büyük ve güçlü savaş malûlleri grupları;

- Amerikan Lejyonu,
 - Yabancı Ülkelerdeki Savaş Malûlleri,
 - Kore Savaş Malûlleri,
- Olarak sayılabilir.

Bunların yanında bulunan ve birlikte çalışan özel gruplar da vardır; Katolik Savaş Malûlleri, Yahudi Savaş Malûlleri gibi...

SONUÇ

Derlememizin başlangıcından buraya değin olan bölümlerinde, önce bir açıklama başlığının arkasından iyi yönetim kümeleriyle geliştirme dernekleri ve bunların türlerine, vergi ödeyen gruplara, iş gruplarına, kamu iş kümeleri kapsamında bulunan ticaret odalarına, bankalara, ortaklıklara, yüklenicilere, taksi sürücü ve sahiplerine, meslek Kuruluşlarına, içki ilgililerine, yasak uğraş kümelerine, basma, radyo ve televizyona, sendikalara, soy ve azınlık gruplarına, dinsel gruplara, belediye çalışanlarına ve savaş malûlleri kuruluşlarına değinilmiş bulunmaktadır.

Sayılan ve özet biçiminde üstünde durulan, her birine baskı grubu adı verilen kuruluşlar demokrasinin bir parçası olarak bilinmekte ve düşünülmektedir.

Klasik demokrasiler, “temsil ve seçim ilkesi” nin uygulanması yönünden doğrudan demokrasi, yarı doğrudan demokrasi, temsili demokrasi diye üç örnek gösterir. Doğrudan demokrasinin tarihte kaldığı söylenebilir. Yarı doğrudan demokraside referandum, plebisit, kanunları veto gibi uygulamalar vardır. Demokrasinin en uygun ve yaygın biçimi temsili demokorasidir. Bu sistemin de kendi içinde türleri bulunur. Temel kural devletin, halkın seçtiği ve ulusu temsil eden temsilciler eliyle yönetilmesi ve yürütülmesidir.

Temel kural yukarıdaki gibi olmakla birlikte, her türlü özgürlüğün bulunduğu demokrasi ülkelerinde bir yarar kümeleri bir araya gelerek bir grup oluşturur ve seçilen temsilcilerin bu yararları gözetmesi sağlanmak istenir. Bu kümelere “baskı grupları” adı verilir.

Böyle bir derlemeye gidilmesinin amacı, ülkemizde de uygulanan temsili demokrasi sisteminde kimi baskı gruplarının daha etkin olduğu, kimilerinin de etkinlik dışı kaldığının hatırlatılmasıdır; bir sözcük ile, bu yolda düşünme sağlanmasıdır.

Derlemenin bütünü elden geçirildiği takdirde görülecektir ki, Amerika Birleşik Devletlerinde bulunan, başla grubu sayılan kuruluşların pek çoğu ülkemizde de vardır. Bunlar da kendi anlayış ve kavrayış çemberinde yararlarını sağlamak, sağlamlaştırmak amacı güderler.

HABERLER

Derleyen
Zerrin ÖZDEMİR
APK Uzman Yardımcısı

Bu bölümde 1 Aralık 1983 - 31 Mart 1989 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki önemli faaliyetlere yer verilmiştir.

*

**

SİVİL SAVUNMA TEŞKİLATININ KURULUŞUNUN 30'UNCU YILDÖNÜMÜ KUTLANDI

Savaşta, afetlerde ve büyük yangınlarda halkımızın can ve mal kaybını en aza indirmek amacını güden Sivil Savunma Kanununun yürürlüğe girdiği 28 Şubat 1958 tarihinden bu yana 30 yıl geçmiş bulunmaktadır.

Kuruluş yıldönümü nedeniyle Sivil Savunma Genel Müdürü Yusuf Ziya Göksu başkanlığında bir heyet, Bakanımız Doç. Dr. Mustafa Kalemli'yi, Müsteşarımız M. Vecdi Gönül'ü ve Müsteşar Yardımcısı Baybars Sezerleri ziyaret etmişlerdir.

Tören, Ankara Sivil Savunma Birlik Komutan Yardımcısı A. Bumin Şengün'ün Sivil Savunma Birliğini tanıtıcı bir konuşmasıyla açılmıştır. Törene, Genel Müdür Yusuf Ziya Göksu'nun günün anlam ve önemini belirten konuşmasından sonra, Ankara İli Sivil Savunma Müdürlüğüne Lise ve dengi okullar arasında Sivil Savunma konusunda açılan kompozisyon yarışmasında ilk üç dereceye giren öğrencilere ödülleri ile okul müdürlerine başarı belgeleri verilerek devam edilmiştir.

Takriben; Sivil Savunma Koleji ve Ankara Sivil Savunma Müdürlüğünce hazırlanan "Sivil Savunma Sergisi" Bakanımız Doç. Dr. Mustafa Kalemli tarafından açılmış ve açılışa katılan TRT, Basın, Halk topluluğu, Ankara'daki okul öğrencileri, Kurum ve Kuruluş üst düzey görevlileri ile teşkilat mensupları sergiyi ilgiyle izlemişlerdir.

MEVZUAT BÖLÜMÜ

**1 OCAK 1988 - 31 MART 1989 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ
GAZETE'DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ
İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT (KRONOLOJİK FİHRİST)**

Haydar ÖZTÜRKÇÜ
APK Uzman Yardımcısı

I — KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayınlandığı Resmi 1 Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
23.12.1988	3514	Katma Bütçeli İdareler 1989 Mali Yılı Bütçe Kanunu	9.1.1989	2044 Mükerrer
23.12.1988	3513	1987 Mali Yılı Kesinhesap Kanunu	9.1.1989	2044 Mükerrer
23.12.1988	3515	1987 Mali Yılı Katma Bütçeli İdareler Kesinhesap Kanunu	9.1.1989	2044 Mükerrer
11.1.1989	3516	Ölçüler ve Ayar Kanunu	21.1.1989	20056
22.1.1989	3518	3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun	21.1.1989	20056
12.1.1989	3519	3167 Sayılı Kara Avcılığı Kanununun 12 inci Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabulü Hakkında Kanun	22.1.1989	20057
1.2.1989	3520	Bazı Kanunların Değiştirilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun	10.2.1989	20076

II — KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
27.1.1989	KHK/357	Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında 219 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	2.3.1989	2096
24.1.1989	KHK/354	Kültür Bakanlığının Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	2.3.1989	20096
17.3.1989	KHK/364	190, 354 ve 355 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	Mükerrer	
			23.3.1989	20117

III — BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
23.12.1988	88/13631	258 Kişiye Türk Vatandaşlığından Çıkarma İzni Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	16.1.1989	20051
5.1.1989	89/13663	Otopark San. ve Tic. A.Ş. ile Man Kamyon ve Otobüs San. A.Ş. nin Özel Güvenlik Tedbirleri Aldırılmak Suretiyle Korunmalarına Dair Karar	26.1.1989	20061
27.1.1989	89/13755	105 İlçedeki Emniyet Amirliklerinin İlçe Emniyet Müdürlükleri Şeklinde Değiştirilmesine Dair Karar	5.2.1989	20071
11.1.1989	89/13714	1989 Mali Yılı Genel ve Katma Bütçe Kanunlarına Bağlı (A) işaretli Cetvellerde Yer Alan Ödeneklerden Yapılacak Kesinti Hakkında Karar	7.2.1989	20073
11.1.1989	89/13754	Akaryakıt Fiyat İstikrar Fonu'nun İşleyişine Dair Karar	7.2.1989	20073
27.2.1989	89/13696	Sarp Sınır Kapısında Mülki İdare Amirinin Görevlendirilmesine Dair Karar	4.3.1989	20098

27.2.1989	89/13766	2886 Sayılı Kanun Kapsamına Giren İdarelerin Nakliye İşleri ile İlgili İhaleleri Hakkında Karar	4.3.1989	20098
27.2.1989	89/13809	220 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına Dair Karar	6.3.1989	200100
27.2.1989	89/13810	98 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınmasına Dair Karar	8.3.1989	200102
27.2.1989	89/13784	442 Kişiye Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesi Kararı	12.3.1989	20106
22.2.1989	89/13746	Bazı İl ve İlçelerde Orman Fidanlık Müdürlüklerinin Kurulmasına Dair Karar	14.3.1989	20108
28.3.1989	89/13877	Yurtdışına Çıkışlarda Uygulanacak Esaslar Hakkında Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar	25.3.1989	20119

IV — YÖNETMELİKLER

A — BAKANLAR KURULU KARARI İLE YÜRÜRLÜĞE KONULAN YÖNETMELİKLER

Yürürlüğe Konan Bakanlar Kurulu Kararının

Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
11.12.1988 88/13559 Türk Arama ve Kurtarma Yönetmeliği	7.1.1989	20042
20.2.1989 89/13850 Ağaçlandırma Fonu Yönetmeliği	11.3.1989	20105
22.2.1989 89/13838 Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Yönetmeliği	15.3.1989	20109
13.1.1989 89/13715 Öğrenci Yurtları ile Benzeri Kuruluşların Açılması, İşletilmesi ve Denetlenmesi Hakkında Yönetmelik	17.3.1989	20111

B — BAKANLIKLARCA YÜRÜRLÜĞE KONULAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
2521 Sayılı Avda ve Sporda Kullanılan Tüfekler, Nişan Tabancaları ve Av Bıçaklarının Yapımı, Alımı, Satımı ve Bulundurulmasına Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin 10 uncu Maddesinin (b) bendinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	8.1.1989	20043
Araçların Muayeneleriyle Muayene İstasyonlarının Açılması ve İşletilmesi Hakkında Yönetmelik	9.1.1989	20044

Askeri İşyerleriyle Yurt Emniyeti İçin Gerekli Maddeler İmal Olunan İşyerlerinde İşin Dondurulmasına veya İşyerlerinin Kapatılmasına Karar Vermeye Yetkili Komisyonun		
Yapısı, Çalışma Şekli ve Esasları Hakkında Yönetmelik	11.1.1989	20046
1615 Sayılı Gümrük Kanununun Uygulanmasına Dair Gümrük Yönetmeliğinin 1 No.lu Ekinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	15.1.1989	20050
Seyahat Acentalarının Hac Seferi Düzenlemelerine Dair Esasları Belirleyen Yönetmelik	17.1.1989	20052
Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 Sayılı Kanunun Uygulanması ile İlgili Yönetmeliğin Bir Fıkrasının Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	17.1.1989	20052
Karayolları Trafik Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	19.1.1989	20054
Vergi Mükellefleri Tarafından Kullanılan Belgelerin Basım ve Dağıtımı Hakkında Yönetmeliğin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	26.1.1989	20061
Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personelinin Rütbe Terfiinde Uygulanacak Sınav Yönetmeliği Değişikliği Trafik Para Cezalarının Tahsilinde Uygulanacak Esas ve	27.1.1989	20062
Usuller İle Kullanılacak Belgeler Hakkında Yönetmelik	27.1.1989	20062
Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeliği	27.1.1989	20062
Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliği Değişikliği	27.1.1989	20062
Devlet Muhasebesi Muamelat Yönetmeliğine Ek Yapılmasına Dair Yönetmelik	27.1.1989	20062
İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	3.2.1989	20069
Ölçü ve Ölçü Aletlerinden Alınacak Muayene ve Damgalama Ücret Yönetmeliği	8.2.1989	20074
1615 sayılı Gümrük Kanununun Uygulanmasına Dair Gümrük Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	9.2.1989	20075
Polis Mesleğine Gireceklerde Aranılacak Sağlık Şartlarına Dair Yönetmeliğin 4 üncü Maddesinin Birinci Fıkrasının (m) Bendinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	21.2.1989	20087
Emniyet Teşkilatında İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Özel Yönetmeliğinin 9 uncu Maddesinin (B) Fıkrasının 5 inci Bendinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	21.2.1989	20087
Gıda Katkı Maddeleri Yönetmeliğinin Geçici 1 inci Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	6.3.1989	20100

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik	9.3.1989	20103
Ağaçlandırma Yönetmeliği	11.3.1989	20105
Tarım Alanlarının Tarım Dışı Gaye İle Kullanılmasına Dair Yönetmelik	11.3.1989	20105
Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personeline Görevlerinde Kullanmak Üzere Bedeli Mukabili Zati Demirbaş Tabanca Satışına Dair Yönetmelik	17.3.1989	20111

V — TEBLİĞLER VE GENELGELER

Seri Numarası	Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
		Tarihi	Sayısı
108	Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği	12.1.1989	20047
3	Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi Hakkında Tebliğ	12.11.1989	20047
36	Kurumlar Vergisi Genel Tebliği	19.1.1989	20054
154	Gelir Vergisi Genel Tebliği	19.1.1989	20054
2	1989 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı	20.1.1989	20055
100	Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği	20.1.1989	20055
1	Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yerdeğiştirme Yönetmeliğinin İlçe Sınıflarını Düzenleyen (Ek : II) Cetveline Kayseri İl'inde Yeni Kurulan 2 İlçenin Eklenmesi ve Sınıfların Tespiti Hakkında Tebliği	23.1.1989	20058
189	Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği	24.1.1989	20059
37	Kurumlar Vergisi Genel Tebliği	25.1.1989	20060
1	1989 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı	2.2.1989	2068
3	1989 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı	8.2.1989	20074
31	Katma Değer Vergisi Genel Tebliği	16.2.1989	20082
17	Katma Değer Vergisi Mükelleflerinin Ödeme Kaydedici Cihazları Kullanmaları Mecburiyeti Hakkında Kanunla İlgili Tebliği	3.3.1989	20097
32	Katma Değer Vergisi Genel Tebliği	3.3.1989	20097
156	Gelir Vergisi Genel Tebliği	8.3.1989	20102
157	Gelir Vergisi Genel Tebliği	8.3.1989	20102