

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL :63

HAZİRAN 1991

SAYI : 391

İÇİNDEKİLER

Ziya ÇOKER	Kırsal Yörede Yönetim Sorunlarına İlişkin Anket (Özet Sonuçlar).....	1
Ahmet ÖZER	İdari Yargılama Usulü Kanunu ve Uygulaması.....	19
T. Tamer AKALIN	Belediye Meclisi Üyelerinin Görevleriyle İlgili Cezai Sorumlulukları	57
Dr. Erol ALPAR	657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda 48/A-5 Maddesinde Yer Alan Yüz Kızartıcı Suçların Kapsamı ve Sınırı	67
Dr. Tayfur ÖZŞEN	İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi ve İl Envanter Modeli	111
Ertuğrul TAYLAN	Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği ve Uygulaması	153
Gökhan Veli KİŞİOĞLU	Köy Kalkınmasına Yeni Bir Yaklaşım	163
Doç. Dr. Bilal ERYILMAZ	Türkiye'nin Avrupa Topluluğuna Üyeliğinde Kültür Sorunu	181
Doç. Dr. Zerrin TOPRAK	Nüfus Planlamasının Ekonomik ve Sosyal Kalkınmadaki Önemi	201
Araş. Gör. Hüseyin ÖZGÜR	Kalkınmadaki Önemi	229
Doç. Dr. İsmail BİRCAN	:Türk Eğitim Sisteminde Yerinden Yönetim Modelleri .	229
Dr.Mehmet GÖDEKMERDAN	İngiliz Kamu Personel Rejiminin Özellikleri	237
Tacettin KARAER	Günümüz Fransa'sında Tüm Yönleriyle Kamu Yönetimi	245
M. Kemal ÖKTEM	Yönetimi	269
Mehmet ÖKLÜ	Çevre	269
MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR		
Mehmet ALDAN	Hüseyin Kâzım Bey	281
HABERLER	İçişleri Bakanlığı'ndan Haberler	297
MEVZUAT		
Berrin UYANIK	1 Mart 1991 - 31 Haziran 1991 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	317

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

- İDARECİLER,

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

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

KIRSAL YÖREDE YÖNETİM SORUNLARINA İLİŞKİN ANKET

(Özet Sonuçlar)

Ziya ÇOKER

Emekli Vali

GİRİŞ

Kırsal yörede yerel yönetim sorunlarını incelemek ve kırsal yöreye ilişkin yeni bir yerel yönetim modeli geliştirebilmek için, KAYA Projesi çerçevesinde bir anket düzenlenmiş 54 sorudan oluşan bu anket, kırsal yörede merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasları içinde yürütülen yerel nitelikli hizmetlerle ilgili atanmış ve seçilmiş kişilerle kamu yönetimi ve hukuk fakültelerinde görevli öğretim üyelerine gönderilmiştir.

Anket gönderilen kişiler, 5 temel meslek grubunda toplanabilen 25 ayrı meslekten seçilmiştir. Bunların listesi aşağıda verilmiştir. Soru kâğıdı gönderilenlerin sayısı, yanlarında gösterilmiş ve yanıt sayısı ve bunların, gönderilen anket sayısına oranları parantez içinde ayrıca açıklanmıştır.

1— Mülki İdare Amirleri

- a — Vali - 34 - (22 - % 64.7)
- b — Kaymakam - 305 - (147 - % 48.1)
- c — Vali Muavini - 102 - (43 - % 42.1)

2— Daire Müdürleri

a — İl İdare Şube Müdürleri

- (1) Milli Eğitim Md. - 34 (23 - % 73.5)
- (2) Sağlık Md. - 34 (18 - % 52.9)
- (3) Sosyal Hizmetler Md. - 34 (25 - % 73.5)
- (4) Tarım, Orman ve Köy İşleri İl Md. - 34 (18 - % 52.9)
- (5) Bayındırlık ve İskân Md. - 34 (18 - % 52.9)
- (6) Köy Hizmetleri İl Md. - 34 (17 - % 50)
- (7) İl Sanayi ve Ticaret Md. - 34 (23 - % 67.6)

- (8) İl Kültür Md. – 34 (25 - % 73.5)
- (9) İl Turizm Md. – 34 (21- % 61,7)
- (10) İl Veterineri - 34 (17 -% 50)
- (11) İl Özel İdare Md. – 34 (25 - % 73.5)

b — İlçe İdare Şube Müdürleri

- (1) İlçe Milli Eğitim Md. - 34 (27 - % 79.4)
- (2) Sağlık Ocağı Hekimi - 34 (13 - % 38.2)
- (3) Tarım, Orman Köy İşleri İlçe Md. - 34 (24 - % 70.5)
- (4) Köy Hizmetleri İlçe Şefi - 34 (11 - % 32.3)
- (5) İlçe Veterineri - 34 (18 - % 52.9)
- (6) Kültür Bakanlığı - Kitaplık Md. - 34 (20 - % 58.8)

3 — Seçilmiş Görevliler

- a — Belediye Başkanı - 166 (26 - % 15.6)
- b — İl Genel Meclisi Üyesi - 170 (58 - % 34.1)
- c — Köy Muhtarı - 170 (74 - % 43.5)

4 — Öğretim Üyeleri - 115 (33 - % 28.6)

19 Üniversitenin Kamu Yönetimi ve Hukuk Fakültelerinde görevli öğretim üyeleri (23 dekanlığa beşer adet)

5 — İçişleri Merkez Yöneticileri

- a — İçişleri Bakanlığı üst yöneticileri - 15 (2 - % 13)
- b — Türk İdareciler Derneği üyeleri 25 (13 - % 52)

Gönderilen toplam soru kağıdı sayısı 1680 dir ve alınan yanıt oranı % 45.4 dür (763).

Soru kağıtlarının gönderildiği illerin dağılımı aşağıda açıklanmıştır:

- 1 — **Büyük İller** - İstanbul, Ankara, İzmir, Konya
- 2 — **Turistik Yöre İlleri** - İçel, Antalya, Muğla, Trabzon
- 3 — **Batı Anadolu İlleri** - Balıkesir, Aydın, Kütahya, Edirne, Burdur, Afyon, Kocaeli
- 4 — **Orta Anadolu İlleri** - Kayseri, Sivas, Giresun, Amasya, Kırşehir, Bolu, Çankırı, Niğde, Zonguldak

5 — Doğu Anadolu İlleri - Erzurum, K. Maraş, Van, Ağrı, Artvin, Siirt, Gaziantep, Bitlis, Erzincan, Bingöl

Anket, bu beş grupta toplanan 34 ilde meslekleri ve sayılan yukarda açıklanmış bulunan görevlilere gönderilmiştir.

Soru kâğıdı gönderilenlerden gelen yanıtlarda bulunan 54 soru ile ilgili 148 seçenek, bilgisayar aracılığı ile değerlendirilmiş ve her soru için 3 tablo elde edilmiştir. Herbir tabloda tüm seçenekler itibariyle yanıt sayıları ve toplama oranlar bulunmaktadır.

Bunlar :

- (1) Meslekler itibariyle gelen yanıtlar
- (2) Meslek grupları itibariyle yanıt toplamaları
- (3) Bölgeler itibariyle gelen yanıtlar olarak değerlendirilmiştir.

Bu özet not, bu tablolardan yararlanılarak, elde edilen sonuçlar hakkında genel bir fikir vermek amacıyla hazırlanmıştır. Sonuçlar, henüz hem ayrıntılı bir değerlendirmeye tabi tutulmamış, hem de bunlar üzerinde şimdilik yorum yapılmamıştır. Esasen bu sonuçlar, hem sorunların belirlenmesinde, hem de bu sorunlara çözüm yolu arayışında, yoruma yer bırakmayacak kadar açık ipuçları vermektedir.

Anket sonuçları ilerde ayrıntılı bir biçimde değerlendirilerek kırsal alan yerel yönetimleri ile ilgili yeniden düzenleme ve bu yapılaşma çalışmalarında yararlanılabileceği ümidiyle kitap haline getirilmeye çalışılacaktır.

KIRSAL YÖRE YEREL YÖNETİM SORUNLARINA İLİŞKİN ANKETTE TEMEL SORULAR VE CEVAPLAR

1 — İl ve İlçelerde yerel nitelikli hizmetlerin hangi tür kuruluşlar tarafından yürütülmesi gerektiği sorusuna, ilke olarak merkezi idare kuruluşları tarafından yürütülmelidir, diyenlerin sayısı 77 (% 10) buna karşılık ilke olarak yerel yönetim kuruluşları tarafından yürütülmelidir, diyenlerin sayısı da 677 (% 90) olmuştur.

Yerel yönetimleri seçenlerin meslek gruplarına göre dağılımı şöyledir :

- | | |
|--------------------------|--------|
| a — Mülki idare amirleri | % 92.3 |
| b — Daire müdürleri | % 87.1 |

c — Seçilmişler	% 91.0
d — Öğretim üyeleri	% 96.6
e — İçişleri merkez yöneticileri	% 86.7

2 — Yerel nitelikli hizmetlerin bu hizmetlerin yapıldığı yeri en yakın, hizmetin boyutuna en uygun yerel yönetim birimi tarafından yürütülmesi gerektiğini kabul edenler 720 (% 95.7) dir.

Soruya olumlu yanıt verenlerin meslek gruplarına göre dağılımı şudur:

a — Mülki idare amirleri	% 98.1
b — Daire Müdürleri	% 91.4
c — Seçilmişler	% 97.4
d — Öğretim üyeleri	% 93.7
e — İçişleri merkez yöneticileri	% 93.3

3 — Bugün il ve ilçelerde merkezi yönetimin taşra kuruluşları tarafından yürütülen bazı yerel nitelikli hizmetlerin il ve ilçe yerel yönetimlerine ya da belediyelere devredilmesini cevap veren 749 kişinin % 85.9 u (644 kişi) yararlı bulmuşlardır.

Yerel nitelikli merkezi yönetim hizmetlerinin yerel yönetimlere devredilmesini yararlı bulanlar, meslek gruplarına göre şunlardır :

a —Mülki idare amirleri	% 91.8
b —Daire müdürleri	% 83.4
c —Seçilmişler	% 84.6
d —Öğretim üyeleri	% 78.1
e — İçişleri merkez yöneticileri	% 92.8

4 — Bugün il ve ilçelerde merkezi idarenin taşra kuruluşları tarafından yürütülen bazı yerel nitelikli hizmetlerin il ve ilçe yerel yönetimlerine devredilmesini yararlı bulanlar, önem sırasına göre şu nedenleri ileri sürmektedir.

- a — Hizmet ihtiyacı yerel yönetimler tarafından kolay tespit edilir. (492 oy)
- b — Bürokrasi azalır. (479 oy)

c — Halkın hizmetler ve yöneticiler üzerinde denetimi daha etkili olur. (318 oy)

d — Karar verme kolaylaşır. (287 oy)

e — Halk katılımı artar. (277 oy)

f — Halkın genel yönetimle diyalogu daha kolaydır. (209 oy)

5 — Güçlendirilmiş bir il özel idaresi yanında ve onunla paralel çalışmak üzere, ilçede tüm ilçe köylerinin ve küçük belediyelerin yapamadığı ve köye dönük hizmetlerden sorumlu, tüzelkişiliğe sahip bir ilçe yerel yönetimi kurulması düşüncesi, ankete katılan 760 kişiden 573 kişi (% 75.3) tarafından olumlu kabul edilmiştir.

Buna karşılık bugünkü yapının aynen korunması düşüncesi 93 oy (% 12.2) ve ilin ilçede teşkilat kurması yoluyla hizmetlerin il yerel yönetimince yürütülmesi fikri de 94 oy (% 12.3) almıştır.

İlçe yerel yönetimi kurulmasını uygun görenlerin meslek grupları itibariyle dağılımı şöyledir:

a — Mülki idare amirleri	% 83.0
b — Daire müdürleri	% 74.2
c — Seçilmişler	% 71.6
d — Öğretim üyeleri	% 63.6
e — İşçileri merkez yöneticileri	% 60.0

Bu oranlar, valilerde % 50, vali muavinlerinde % 81.4 ve kaymakamlarda % 88.4 olmaktadır.

6 — İlçe yerel yönetimi kurulması düşüncesine katılanların gösterdikleri nedenler önem sırasına göre şunlardır :

a — İlçe merkezi, halk ve hizmetler, il'e nazaran çok yakındır. İhtiyacı yakından görür ve tedbirini süratle alabilir. Bürokrasi azalır. (506 oy)

b — 30-50 köyün ve merkezi yönetimin birleşen gücü ile ilçe yerel yönetimi, bütçesi, karar ve yürütme organları ile hizmetleri halka kolaylık ve süratle götürülebilir (437 oy)

c — Bir ilçede mevcut köylerin adedi ve ilçe merkezine uzaklıkları genellikle, yöneticilerle halkın diyalogunu ve birbirlerini tanımalarını sağlayacak ölçüdedir. (270 oy)

d — İlçe merkezi, sınırları içinde yaşayan halkın tabii bir pazar, eğlence ve hizmet birimleri ile ilişkilerini düzenleme yeridir. Halkın alıştığı bir başvuru yeridir. (240 oy)

e — İlçe sınırları içinde mevcut belediye koy ve il genel meclisleri seçimleri nedeniyle ilçe halkı kendi kendini demokratik biçimde yönetme alışkanlığına sahiptir. (239 oy)

f — İlçede mevcut nüfus ve alan boyutu, hizmet üretmeye ve bunun için de gerekli kaynakları rasyonel, ekonomik ve verimli biçimde kullanmaya uygundur. (232 oy)

7 — Kendi çalışma ve sorumluluk alanınızda, yerel yönetimlere devredilmesinin uygun olacağı hizmetler var mıdır? sorusuna cevap veren toplam 662 kişinin % 54.9 u (364 kişi) olumlu yanıt vermişlerdir.

Bu soruya olumlu yanıt verenler;

a — Mülki idare amirleri arasında	%68.1
b — Daire müdürleri	%52.1
c — Seçilmişler	%42.6
d — Öğretim üyeleri	%30.7
e — İşçileri merkez yöneticileri	% 85.7

8 — Hizmet devrinin şu nedenlerden dolayı yararlı olacağı kabul edilmektedir :

- a — Yerel ihtiyaçlar daha kolay ve doğru tespit edilir. (569 oy)¹
- b — Daha çabuk karar alınır. (542 oy)
- c — Halkın hizmete katkısı artar. (417 oy)
- d — Hizmet daha ucuza mal edilir. (414 oy)
- e — Gereken para daha kolay ve süratle bulunur, harcanır. (148 oy)

9 — Bugünkü şekli ile il özel idarelerini yeterli buluyor musunuz? sorusuna yanıt veren 742 kişiden 710 kişi (% 95.6) yeterli bulmadıklarını söylemişlerdir.

¹ Burada ilginç bir durumla karşılaşmaktadır. Kendi hizmet alanında devredilmesi gereken görev olmadığını söyleyenler bile, yerel yönetimlere hizmet devrinin yararlarına işaret etmişlerdir. Her iki soruya cevap verenlerin sayısı bunu göstermektedir.

İl özel idarelerini yeterli bulmayanlar :

a — Mülki idare amirleri arasında	%97.1
b — Daire müdürleri	%95.2
c — Seçilmişler	%94.1
d — Öğretim üyeleri	%100.0
e — İşçileri merkez yöneticileri	% 93.3

olmaktadır.

Bu soruyu yanıtlayan 22 Valinin hiçbirisi özel idareleri bugünkü şekli ile yeterli bulmamaktadır.

10 — özel idareleri yetersiz bulma nedenleri olarak şunlar gösterilmektedir:

- a — Sorumlu olduğu hizmetlere paralel teşkilat ve uzman personeli yoktur. (567 oy)
- b — Mali kaynaklar yetersizdir. (533 oy)
- c — Merkezi yönetimin vesayeti çoktur. (334 oy)
- d — Görevleri belirsiz ve yetersizdir. (311 oy)
- e — Genel meclisin görev ve yetkileri yetersizdir. (236 oy)
- f — Demokratik bir yerel yönetim birimi değildir. (152 oy)

11 — İl özel idaresinin sorumlu olduğu hizmetlere paralel, kendine has bir teşkilatı ve uzman personeli olmalı mıdır? sorusuna soru kağıdını yanıtlayan 744 kişinin % 91.9 u (684 kişi) evet demişlerdir.

Soruyu olumlu yanıtlayanların meslek gruplarına göre dağılımı şöyledir:

a — Mülki idare amirleri	%90.3
b — Daire müdürleri	%93.3
c — Seçilmişler	%90.1
d — Öğretim üyeleri	%96.7
e — İşçileri merkez yöneticileri	% 86.7

12 — Bugünkü il özel idaresi için yeni düzenlemede, önerilen isimler ve aldıkları oy ve oranları şunlardır :

- a — İl yerel yönetimi (425 oy - % 59.3)
- b — İl özel idaresi (215 oy - % 30.0)

- c — İl yönetimi (76 oy - % 10)
- d — İl kırsal belediyesi (14 oy - % 2)

13 — İl yerel yönetiminin en büyük karar organı için de, oy sırasına göre şu isimler önerilmiştir:

- a — İl yerel yönetim meclisi (370 oy - % 49.9)
- b — İl genel meclisi (203 oy - % 27.3)
- c — İl meclisi (115 oy - % 15.5)
- d — İl halk meclisi (53 oy - % 7.1)

14 — İl özel idaresinin yönetim ve yürütme kurulu (İl daimi encümeni) için önerilen isimler, oy çokluğu sırasına göre, şunlardır :

- a—İlyerel yürütme kurulu (246 oy - % 33.6)
- b—İldaimi encümeni (187oy -% 25.5)
- c—İlyerel yönetim kurulu (117 oy - % 24.1)
- d—İlyürütme kurulu (122 oy -% 16.6)

15—İl yerel yönetiminde valinin yürütme organı olarak görev yapmasını, soru kağıdını yanıtlayan 752 kişinin % 81.7 si (615 kişi) kabul etmektedir.

Valiyi il yerel yönetiminde yürütme organı olarak kabul edenler :

- a —Mülki idare amirleri arasında % 96.1
- b —Daire müdürleri % 83.6
- c —Seçilmişler % 64.1
- d —Öğretim üyeleri % 61.2
- e —İçişleri merkez yöneticileri % 60.0 dır.

16— Valinin il yerel yönetiminde yürütme organı olarak görev yapmasını isteyenler buna gerekçe olarak şu nedenleri ileri sürmektedirler :

- a — Vali Devletle yerel yönetimler arasında uygun bir bağ kurar, ilgili hizmet ve birimler arasında daha iyi koordinasyon sağlar. (548 oy)
- b — Vali, bugün de, yerel nitelikli hizmetlerin yürütülmesinden sorumludur. Bunlara alışkıdır. Daha kolay ve iyi yürütür. (330 oy)
- c — Vali profesyonel bir yönetici olarak yetişmiştir. (304 oy)
- d — Hizmetlerin yerel yönetimlere bırakılması yönünde merkezi yönetime güven verir. (272 oy)
- e — Partizanlığı ve taraf tutmayı önler. (269 oy)
- f — Halkla iyi bir diyalog içindedir. (115 oy)

17— İl yerel yönetiminde yürütme organı olması durumunda valinin il yerel yönetim, meclisine karşı sorumlu olması ve meclisin vali hakkında yetersizlik kararı verebilmesi soruyu yanıtlayan 630 kişiden 156 kişinin (% 24.7) oyunu alırken, çoğunluk;

"Vali Devletin ve hükümetin temsilcisi ve atanmış bir kişi olarak meclise karşı sorumlu olmamalıdır. Her iki organın görev ve yetkileri yasada açıkça belirtilmeli, uygulama ile ilgili anlaşmazlıklar idari yargıda çözümlenmelidir."

görüşünü kabul etmiştir. (474 oy - % 75.2)

Bu görüşü;

a —Mülki idare amirleri	%77.7
b —Daire müdürleri	%80.0
c —Seçilmişler	%61.0
d —Öğretim üyeleri	%50.0
e —İçişleri merkez yöneticileri	% 88.8

çoğunlukla paylaşmışlardır.

18— İl yerel yönetim meclisinin vali hakkında yetersizlik oyu verebilmesi kabul edildiği takdirde, bu kararın salt çoğunluğun üstünde bir çoğunlukla alınması, soruyu yanıtlayan 472 kişinin % 66.9 nun (316 kişi) görüşünü yansıtmıştır.

Bu görüşte olanlar;

a— Mülki idare amirleri arasında	%84.6
b— Daire müdürleri	%69.1
c— Seçilmişler	%42.9
d— Öğretim üyeleri	%78.9
e— İçişleri merkez yöneticileri	% 100

Yalnızca seçilmişler yetersizlik kararı için yarıdan bir fazla oyun yeterli olmasını çoğunlukla istemektedirler.

Çoğunluk, meclisin vali hakkında yetersizlik kararı vermesi kabul edildiği takdirde, bunun meclisin 2/3 oy çokluğu ile alınması gerektiğini savunmuştur. (Soruyu cevaplayan 389 kişinin % 41 i - 160 kişi) 98 kişi (% 25.1) 4/5, 96 kişi (% 24.6) 3/4 ve 35 kişi (% 8.9) 3/5 çoğunluk istemişlerdir.

19— Yetersizlik kararı verilen vali hakkında yapılacak işlem konusunda çoğunluk düşüncesi şudur :

"Yetersizlik kararı, İçişleri Bakanlığının yaptıracağı soruşturmaya dayalı düşüncesi ile birlikte, kesin kararı verecek idari yargı merciine gönderilmeli, yargı kararına göre gereği yönetim tarafından yerine getirilmelidir."

Bu düşünce, soruyu yanıtlayan 501 kişiden 274 kişi (% 54.6) tarafından kabul edilmiştir.

Bu düşünceyi;

a — Mülki idare amirleri	% 61.2
b — Daire müdürleri	% 53.7
c — Seçilmişler	% 49.6
d — Öğretim üyeleri	% 63.1 ve
e — İçişleri merkez yöneticileri	% 50

oranla paylaşmışlardır.

Buna karşılık;

a — Yetersizlik kararı üzerine Bakanlar Kurulu valinin yerini hemen değiştirmelidir, diyenler % 14.3 (72 kişi)

b — Yetersizlik kararı İçişleri Bakanlığınca incelenmeli. Bakanlığın raporuna göre karar Bakanlar Kurulunca verilmelidir, diyenler de % 30.9 oy almışlardır. (155 kişi)

20— İl yerel yönetiminin yürütme organı vali olması halinde meclise başkanlık da vali tarafından yapılmalıdır, düşüncesi, ankete katılan 722 kişiden 498 kişi tarafından (% 68.9) kabul edilmiştir.

Bu düşünceyi;

a — Mülki idare amirleri	% 83.6
b — Daire müdürleri	% 68.3
c — Seçilmişler	% 54.9
d — Öğretim üyeleri	% 62.0 ve
e — İçişleri merkez yöneticileri	% 72.7

oranla paylaşmışlardır.

21 — Köy muhtarlığının ve kasaba belediyelerinin alan ve nüfus boyutu bakımından yürütemediği, il özel idaresinin de uzaklık nedeniyle ilgilenemediği, imar planı yapı ruhsatı denetimi, alt yapı hizmetleri, çevre koruma ve geliştirme gibi kırsal yöre hizmetlerinden sorumlu olmak üzere, tüzelkişiliğe sahip bir ilçe yerel yönetimi kurulmasını, ankete katılan 752 kişiden 678 kişi (% 90.1) kabul etmiştir.

Bu düşünceye taraftar olanlar;

a — Mülki idare amirlerinde	% 94.2
b — Daire müdürlerinde	% 90.9
c — Seçilmişlerde	% 89.6
d — Öğretim üyelerinde	% 67.7 ve
e — İçişleri merkez yöneticilerinde	% 64.2

oranda bulunmaktadır.

İlçe yerel yönetimi kurulmasını valiler % 76.1, kaymakamlar % 97.2, İl idare şube müdürleri % 99.1, belediye başkanları % 92, il genel meclisi üyeleri % 82.4 ve köy muhtarları % 94.5 çoğunlukla istemektedirler.

22— İlçe yerel yönetimi, tüm ilçelerde aynı görevlerle sorumlu olmamalı ilçelerin çeşitli özelliklerine göre bu konuda esnek bir sistem uygulanmalıdır. Ayrıca ilçedeki köyler, belediyeler ve ilçe yerel yönetimi arasında yetki ve görev devrine olanak sağlanmalıdır.

Görüşünü, ankete katılan 738 kişinin % 77.7 si (574 kişi) benimsemiştir. Bu görüşü benimseyenler;

a — Mülki idare amirlerinde	% 77.8
b — Daire müdürlerinde	% 80.1
c — Seçilmişlerde	% 71.7
d — Öğretim üyelerinde	% 82.1
e — İçişleri merkez yöneticilerinde	% 75 dir.

23— İlçe yerel yönetimi kurulduğu takdirde, kasaba belediyelerinin tüzelkişiliklerini devam ettirmesi;

Soruyu yanıtlayan 726 kişiden 623 kişi (% 85.8) tarafından gerekli görülmüştür.

Bu görüşü benimseyenler;

a) Mülki idare amirlerinde	% 84.2
b) Daire müdürlerinde	% 87.6
c) Seçilmişlerde	% 82.7
d) Öğretim üyelerinde	% 86.2 ve
e) İçişleri merkez yöneticilerinde	% 100 dür.

24— İlçe yerel yönetimi kurulduğu takdirde köylerin tüzelkişiliklerini devam ettirmesi düşüncesi;

Bu soruya cevap veren 731 kişiden 684 kişinin (% 93.5) oyunu almıştır.

a —Mülki idare amirleri	% 94.2
b —Daire müdürleri	% 93.4
c —Seçilmişler	% 92.0
d —Öğretim üyeleri	% 96.4
e — İşçileri merkez yöneticileri	% 100

25— İlçe yerel yönetiminin yürütme organının kaymakam olmasını, bu soruya cevap veren 726 kişiden 594 kişi (% 81.8) uygun görmektedir.

Uygun görme oranı, meslek gruplarına göre şöyledir :

a —Mülki idare amirleri	% 95.1
b —Daire müdürleri	% 83.0
c —Seçilmişler	% 64.4
d —Öğretim üyeleri	% 65.3
e —İşçileri merkez yöneticileri	% 81.8

26— İlçe yerel yönetiminde yürütme organının kaymakam olması gereğini vurgulayanlar, önem sırasına göre şu nedenleri ileri sürmektedirler :

a — Devlet hizmetleriyle yerel yönetimler arasında daha iyi koordinasyon sağlar. (455 kişi)

b — Kaymakam Devletle yerel yönetimler arasında uygun bir bağ kurar. (450 kişi)

c — Kaymakam profesyonel bir yönetici olarak yetişmiştir. Bu yönüyle yararlı olur. (379 kişi)

d — Kaymakam bu gün de yerel nitelikli hizmetlerden sorumludur. Bunlara alışıktır. (295 kişi)

e — Hizmetlerde tasarruf sağlanır, hizmet kalitesi yükselir. (278 kişi)

f — Halkla iyi bir diyalog içindedir. (156 kişi)

g — Partizanlığı önler. (151 kişi)

27— Yürütme organı olarak kaymakamın yerel meclise karşı sorumluluğu konusunda, soruyu yanıtlayan 633 kişiden 469 kişi (% 74) nân düşüncesi şu yöndedir.

“Kaymakam hükümetin temsilcisi ve atanmış bir kişi olarak meclise karşı sorumlu olmamalıdır. Her iki organın görev ve yetkileri açık-

ça belirtilmeli, uygulama ile ilgili anlaşmazlıklar yargıda çözümlenmelidir.”

Bu görüş, meslek grupları içinde şöylece paylaşılmaktadır.

a — Mülki idare amirleri	% 76.8
b — Daire müdürleri	% 76.4
c — Seçilmişler	% 66.9
d — Öğretim üyeleri	% 54.0 ve
e — İşleri merkez yöneticileri	% 87.5

Seçilmişler arasında köy muhtarları bu görüşü % 83.3 oranında benimserken, belediye başkanlarında bu oran % 54.5'e inmekte, il genel meclisi üyeleri ise % 55.2 çoğunlukla, kaymakamın halk tarafından seçilen yerel yönetim meclisine karşı sorumlu olmasını, meclisin kaymakam hakkında yetersizlik kararı verebilmesini savunmaktadırlar. Öğretim üyeleri de % 55 çoğunlukla bu görüştedir.

28— Yerel yönetim meclisinin kaymakam hakkında yetersizlik kararı verebilmesinin salt çoğunluğun üstünde bir çoğunlukla mümkün olması gerektiğini, soruyu yanıtlayanların % 68.5'i (318 kişi) savunmaktadır.

Meslek gruplarına göre bu düşünciyi benimseme oranı şöyledir:

a — Mülki idare amirleri	% 90.0
b — Daire müdürleri	% 70.5
c — Seçilmişler	% 42.7
d — Öğretim üyeleri	% 81.2
e — İşleri merkez yöneticileri	% 100

Kaymakam hakkında meclisin yetersizlik kararı verebilmesini kabul edenlerden yalnızca seçilmişler, bu karar için salt çoğunluğun yeterli olduğunu % 57.3 çoğunlukla savunmuşlardır. Bu düşünciyi köy muhtarları % 64.1 ve il genel meclisi üyeleri % 57.8 oranla benimserken, belediye başkanlarında bu oran % 41.2 ye inmiştir. Belediye başkanları da salt çoğunluğun üstünde bir çoğunluk gerektiğini savunmaktadırlar.

Salt çoğunluğun üstünde bir çoğunluk isteyenler, bunu 2/3 olarak saptamaktadırlar. Dört ayrı görüş içinde 2/3 çoğunlukta, soruyu yanıtlayanların % 42.1 'i birleşmiştir. % 25.3 u 4/5, % 24'ü 3/4 ve % 8.6'sı 3/5 çoğunluğu tercih etmektedirler.

29— Yetersizlik kararı verilen kaymakam hakkında yürütülecek işlem hakkında;

“Yetersizlik kararı Bakanlığın yaptıracağı soruşturmaya dayalı düşüncesi ile birlikte, kesin kararı verecek idari yargı merciine gönderilmelidir.”

diyenler soruya cevap verenlerin % 53.5'ini oluşturmaktadır. (259 kişi)

Üç seçenek içinde bu düşüncüyü benimseyenlerin meslek gruplarına göre dağılımı şöyledir :

a— Mülki idare amirleri	% 58.0
b—Daire müdürleri	% 51.6
c—Seçilmişler	% 52.1
d—Öğretim üyeleri	% 70.5
e —İçişleri merkezi yöneticileri	% 50

Diğer seçeneklerden;

“Yetersizlik kararı, Bakanlıkça incelenmeli, haklı görülürse kaymakamın yeri değiştirilmelidir.”

Görüşü, soruyu yanıtlayan 484 kişinin % 32.6 (158 kişi) tarafından uygun görülmüştür.

En düşük benimseme;

"Yetersizlik kararı üzerine İçişleri Bakanlığı kaymakamın yerini hemen değiştirmelidir.”

görüşünde olmuştur. (% 13.8 - 67 kişi)

30— İlçe yerel yönetim meclisinin oluşması konusunda iki seçenek ortaya atılmıştır. Bunlardan;

“İlçenin seçilmiş kişileri olan, il genel meclisi ilçe üyeleri, ilçe sınırları içindeki belediye başkanları ve köy muhtarlarının kendi aralarından seçeceği kişilerden oluşmalıdır.”

Görüşü, özellikle ilçe yerel yönetimi ile belediyeler ve köyler arasındaki fonksiyonel ilişkiye uygun olması açısından çoğunlukla benimsenmiş, soruyu yanıtlayan 715 kişiden 412 kişinin (% 57.6) oyunu almıştır.

Bu oy oranının meslek grupları içinde dağılımı şöyledir:

a — Mülki idare amirleri	% 63.8
b — Daire müdürleri	% 56.1
c — Seçilmişler	% 56.4
d — Öğretim üyeleri	% 37.0
e — İşleri merkez yöneticileri	% 54.5

Diğerleri, "meclisin üyeleri, ilçe halkı tarafından doğrudan seçilmelidir." görüşünü savunmuşlardır. (% 42.3 - 303 kişi)

31— İlçe yerel yönetiminin yürütme organı kaymakam olduğu takdirde ilçe yerel yönetim meclisinin başkanının da kaymakam olması gerektiği görüşü, soruyu yanıtlayanların % 69.1 - (485 kişi) tarafından uygun görülmektedir.

Bu görüşün meslek grupları itibarıyla oranları şöyledir:

a — Mülki idare amirleri	% 85.5
b — Daire müdürleri	% 67.2
c — Seçilmişler	% 54.0
d — Öğretim üyeleri	% 37.5
e — İşleri merkez yöneticileri	% 77.7

Meslek grupları içinde yalnızca öğretim üyeleri % 62.5 çoğunlukla, "ilçe yerel yönetim meclis başkanının, kendi içinden seçeceği bir kişi olması gerektiği" görüşünü savunmuşlardır.

32 — İlçede kurulacak yerel yönetimin adı konusunda çeşitli seçeneklerin aldığı oy oranları şöyledir :

a — İlçe yerel yönetimi	(437 kişi - %62.2)
b — İlçe özel idaresi	(158 kişi - %22.5)
c — İlçe yönetimi	(93 kişi - % 13.2)
d — İlçe kırsal belediyesi	(14 kişi - %2.0)

33— İlçe yerel yönetiminin karar organının adı konusunda seçenekler ve her birisinin aldığı oy oranı şunlardır :

a —İlçe yerel yönetim meclisi	(440 kişi - %62.7)
b —İlçe meclisi	(209 kişi - %29.7)
c —İlçe halk meclisi	(52 kişi - %7.4)

34— İlçe yerel yönetiminin yürütme ve yönetim organının adı şöylece belirlenmektedir.

- a — İlçe yerel yürütme kurulu (276kişi-%40)
- b — İlçe yerel yönetim kurulu (247kişi-%35.8)
- c — İlçe yürütme kurul (166kişi-%24)

35— İlçede kurulacak yerel yönetimin kendine has bir teşkilatı olmalı mıdır?

Sorusuna "evet" diyenlerin oranı soruyu yanıtlayanların % 87.2 sidir. (622 kişi)

Her bir meslek grubu, bu ortalamaya yakın oranda oy kullanmışlardır.

36— İlçe yerel yönetimi ile il yerel yönetimi arasındaki ilişkiler üç seçenek içinde, uygun görülen biçimler ve oranlar şöyledir:

a — Büyükkent belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişki sistemine benzer olmalıdır. (306 kişi - % 42.2)

b — İl, ilçenin hiyerarşik amiri olmalı, ilişkiler buna göre düzenlenmelidir. (244 kişi - % 33.6)

c — Her ikisi de ayrı tüzelkişilikler olarak, birbirlerinden bağımsız olmalıdır. (175 kişi - % 24.1)

Çoğunluk görüşünü (a şıkkı) benimseyenlerin meslek grupları itibariyle dağılımı şöyledir:

- a — Mülki idare amirler % 46.1
- b — Daire müdürleri % 39.1
- c — Seçilmişler % 35.8
- d — Öğretim üyeleri % 71.4
- e — İşçileri merkez yöneticileri % 72.7

Daire müdürlerinin çoğunluğu (% 41.2 si) ilin ilçenin hiyerarşik amiri olmasını (c şıkkı) istemektedirler.

Aynı görüşü, mülki idare amirleri içinde valiler de % 50 oranla savunmaktadırlar.

Her ikisinin birbirlerinden bağımsız olmasını (b şıkkı) ise belediye başkanları % 42.3, köy muhtarları % 36.5 çoğunlukla istemektedirler

37— İlçe yerel yönetimi ile köy yönetimleri arasındaki ilişki de yukardaki gibi üç seçenek üzerinde değerlendirilmiştir.

Çoğunluk, üç seçenek arasında, bu ilişkilerin ilin, ilçenin hiyerarşik amiri olması biçiminde düzenlenmesi görüşünü benimsemektedir. So-

rüya cevap veren 720 kişinin % 49.8'i (359 kişi) bu görüşte olduklarını bildirmişlerdir.

Bu görüşün meslek gruplarına göre dağılımı şöyledir:

a — Mülki idare amirleri	%	52.6
b — Daire müdürleri	%	54.2
c — Seçilmişler	%	44.5
d — Öğretim üyeleri	%	16.6
e — İşçileri merkez yöneticileri	%	9.0

Öğretim üyelerinin % 70,8'i, bu birimlerin birbirinden bağımsız olmasını desteklemektedir.

Daire müdürleri içinde, il müdürleri % 59,2 çoğunlukla hiyerarşik ilişkileri benimserken, ilçe müdürleri arasında bu oran % 44.1'e inmektedir. İlçe müdürleri büyük kent - ilçe belediyesi formülüne daha sıcak bakmaktadırlar. (% 46.8)

Seçilmişler arasında köy muhtarları da, 3 seçenek arasında en fazla, ilçenin köyün hiyerarşik amiri olması tezini tutmaktadırlar. (% 44.5) köy muhtarlarından % 27.7 si bağımsız olmayı, % 27.7 si de büyükşehir ilçe belediyesi benzeri ilişkileri tercih etmektedir. İşçileri merkez yöneticileri de % 81.8 çoğunlukla, büyükşehir ilçe belediyesi formülü taraftarıdır.

38 — Salmanın, bir genel yönetim vergi türü olarak korunması gerektiğini düşünenler, soruyu yanıtlayanların % 61.6 sı (450 kişi) olmuştur.

Salmanın korunması gerektiğini savunanların meslek gruplarına göre dağılımı şöyledir :

a —Mülki idare amirleri	%	63.8
b —Daire müdürleri	%	62.3
c —Seçilmişler	%	60.4
d —Öğretim üyeleri	%	54.8
e —İşçileri merkez yöneticileri	%	38.4

Konu ile en yakın ilgisi olan köy muhtarları, % 68.6 çoğunlukla salmanın korunması gerektiğini belirtmişlerdir.

Tüm meslek grupları içinde İşçileri merkez yöneticileri % 61.5 ve il genel meclisi üyeleri, % 50.8 çoğunlukla salmanın kaldırılması gerektiğini söylemişlerdir.

39— İmece'nin geleneksel bir yükümlülük ve yardımlaşma yöntemi olarak korunması gereği salmaya göre daha geniş bir taraftar kitlesi toplamaktadır.

İmecenin korunmasını kabul edenler, soruyu yanıtlayanların % 83.9 u (622 kişi) olmuştur.

Benimseme oranı, meslek gruplarına göre şöyledir :

a —Mülki idare amirleri	% 74.5
b —Daire müdürleri	% 89.5
c —Seçilmişler	% 87.0
d —Öğretim üyeleri	% 80.0
e —İçişleri merkez yöneticileri	% 61.5

Köy muhtarlarında bu oran % 90.2 ye çıkmaktadır.

40— Yerel yönetimlere, merkezden tahsil edilen vergilere kendi organlarının (meclislerinin) kararıyla ve kendi yönetim alanları için, gerekli yasal değişiklik yapılarak, oran ekleme yetkisi verilmesini uygun bulur musunuz?

Bu soruya, yanıtlayanların % 63.5'i (460 kişi) olumlu cevap vermişlerdir.

Vergilere, yerel yönetimlere oran ekleme yetkisi verilmesini kabul edenlerin meslek grupları itibarıyla dağılımı şöyledir:

a —Mülki idare amirleri	% 56.3
b —Daire müdürleri	% 65.4
c —Seçilmişler	% 71.2
d —Öğretim üyeleri	% 56.2
e —İçişleri merkez yöneticileri	% 58.3 dür.

İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNU VE UYGULAMASI

Ahmet ÖZER
Vali

GİRİŞ

10 Nisan 1990 gün ve 20488 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5.4.1990 gün ve 3622 sayılı Kanunla 6.1.1982 gün ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda önemli değişiklikler yapılmıştır.

İdari eylem ve işlemlerin yargı denetiminde uygulanan yöntemlerin çok iyi bilinmesi, idari işlem ve eylemlerde sakatlıkları peşinen önleyecek ve yönetimin sağlıklı ve isabetli kararlar almasıyla, yargı yerlerinin iş yükü çok hafifleyecek ve idare ile çatışan bir toplum yerine, hukuk düzeni sağlıklı işleyen bir toplum ortaya çıkacak ve Devlete olan güven duygusu giderek artacak ve bunun sonucu olarak da vatandaşına eziyet eden değil, onu mutlu eden bir Devlet teşkilâtı ortaya çıkacaktır.

İşte bu düşüncelerle son çıkarılan kanun nedeniyle İdarede Devlet kudreti kullanan, karar alan ve uygulayan üst düzey yöneticilerine yardımcı olur düşüncesiyle biraz da cüret göstererek idari yargı yerlerinde idari işlem ve eylemlerin hangi yöntemler çerçevesinde yargılandığını irdelemeye çalıştım. Yararlı olmasını diliyorum.

İDARİ YARGILAMA USULÜ *

1. Kapsam ve Nitelik

İdari yargı yerlerinde uygulanacak usûl hükümleri toplu olarak 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda düzenlenmiştir. Kanunun 1. Maddesindeki (1) numaralı fıkra buna işaret etmektedir. Buna göre, “Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri, vergi mahkemelerinin görevine giren uyuşmazlıkların çözümü, bu kanunda gösterilen usullere tabidir.”

* Bu bölümdeki açıklamaların bir kısmı sayın Kâzım Yenice ve sayın Yüksel Esin’in “İdari Yargılama Usulü” adlı eserlerinden istifade ile kaleme alınmıştır.

Ancak. 2575 sayılı Danıştay Kanunu ile 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun bazı hükümleri de usule ilişkin olup, bunların da aynı öncelikle uygulanması gerekmektedir.

Öte yandan 2577 sayılı Kanunun 31. maddesi, belli konularda Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununa gönderme yaptıktan sonra, vergi uyuşmazlıkları yönünden Vergi Usul Kanununda yer alan usul hükümlerinin de uygulanacağını belirtmektedir.

2577 sayılı Kanunun (2) fıkrasında belirtildiği üzere idari yargı yerlerinde “yazılı” yargılama usulü uygulanır ve inceleme evrak üzerinden yapılır.

Bizdeki bu yazılılık sistemine göre dava dilekçesini ve mevcut belgeleri vermekle davacı; yazılı savunma ve kanıtlarını mahkemeye sunmakla davalı kendisine düşeni yapmış olmaktadır. Bundan sonra dava tamamen mahkemenin inisiyatifine girmektedir. Mahkeme davayı oluşturacak, işlemler hakkında karar verecektir. Bu arada soruşturmayı, ara kararları, bilirkişi incelemesi, keşif gibi usul işlemleri ile derinleştirebilir. İstem olmasa da, duruşma yapılmasına karar vererek tarafları dinleyebilir, hatta dava dışında ilgili idari mercilerden her türlü bilgi ve belgeyi getirebilir. Duruşma dışında ilgili İdari mercilerden her türlü bilgi ve belgeyi getirebilirler. Duruşma dışında sözlü işlem yoktur. Tanık dinlenmez. Bilirkişi dinlenmesi gerekiyorsa, kendilerinden yazılı rapor alınarak işleme konur.

2. İdari Dava Türleri ve İdari Yargı Yetkisinin Sınırı

2577 sayılı Yasanın 2. maddesi, idari yargı yerlerine açılacak davaları: İptal davaları, tam yargı davaları ve idari sözleşmelerinden çıkan uyuşmazlıklar olarak üçlü bir ayırıma tabi tutmuştur.

a. İptal Davaları

İdari işlemlerin, menfaatleri zedelenen ilgililerce hukuka aykırı oldukları iddiası ile dava konusu edilmeleri sonucu, tesis edildikleri tarihten geçerli olmak üzere, hukuksal varlıklarına son verilmesinin idari yargı yerlerinden istenmesi iptal davalarının konusunu oluşturur.

İptal davaları, hukuksal düzeni korumaya yönelik nesnel (objektif) davalardır.

İptal davalarında yargı yeri yalnız hukuksal işlemi inceler. Tasarrufta bir sakatlık olup olmadığına, hukuka aykırılık olup olmadığına bakar.

Tam yargı davasında olduğu gibi, işlemin kapsamını, hakları ihlâldeki ağırlık derecesini ve bunun giderilmesi yolunu araştırır. İptal davalarında öncelikle aranan şey, hakkın ihlâli değil, ilgililerin menfaatlerinin ihlâl edilip edilmediğidir. Menfaat ihlâli, hak ihlâlinden daha geniş kapsamlıdır.¹

İptal davası açılabilmesi için ortada bir idari işlem olmalıdır. İdari yargıda kesin ve uygulanabilir (İcrai) bir idari işlemin iptali istenebilir. Onamaya tabi bir işlem söz konusu ise, kesinlik kazanması için onama aşamasından geçmiş olması gerekir. Hazırlayıcı işlem, ön karar, haberleşme, görüş bildirme, karar ve soruşturma gibi idari faaliyetlerin tek başına uygulanabilirliği yoktur. İptalleri istenemez.

İptal davası açabilmek için kesin idari işlemin uygulanmış olması şart değildir.

Yasaca, özel hukuk alanına sokulmuş idari işlemler idari yargı yerinde iptal davasına konu edilemez (kamulaştırma bedeline ilişkin davalar gibi).

Davacının dava ehliyeti olacaktır. Dava ehliyeti, davada davacının menfaat alâkası, ayrıca medeni hakları kullanma yeterliliğinin bulunmasına bağlıdır. Tüzelkişiler adına statülerinde belirli yasal temsilcileri dava açabilirler.

İptal davası, idari işlemi tesis eden idari makam veya mercilere karşı açılır. İdari mercide tüzelkişilik aranmaz. Önemli olan bu idare yerinin kesin, uygulanabilir işlemi tesis etme yetkisine sahip olmasıdır.

İptal istemi, idari işlemi sakatlayan yetki, şekil, nesep, konu, maksat gibi her öğeden birine veya bir kaçma dayanmalıdır.

b. İdari İşlem

2577 sayılı Kanunun ikinci maddesinde yazılı olduğu gibi, İdarî yargıda ancak idari işlemler hakkında iptal davası açılabilir. İdari işlem; makamın ve mercilerin idari işlemleri ile ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (İcrai) bir hukuki tasarruftur.²

1 Kâzım Yenice, Yüksel Esin - İdari Yargılama Usulü 1983. S. 11.

2 K. Yenice, Y. Esin - akge., s. 12.

c. İdari Eylem

14.4.1973 gün ve E.1972/2, K.1973/10 sayılı İçtihadı Birleştirme kararında yazılı olduğu üzere³ İdari eylem; İdarenin işlevi sırasındaki bir hareketi, bir olayı, bir tutumu anlatır. İdari karar ve işlemle ilgisi olmayan idari eylemde, salt maddi bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idari karar veya işlem olmayan tümüyle idari eylem olarak ortada bir idari faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermesi halinde olduğu gibi.

Prof. Duran : "İşlemler, hukuk alanında değişiklik ve yenilik yaratan iradeler olduğu halde; eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye çalışmalarıdır." demektedir.⁴ Sayın Duran'a göre "İdari işlemler, kural olarak" İdarî organ ve makamların idare alanındaki irade açıklamalarıdır. Devlet ve diğer kamu tüzelkişilerinin İdarî işlem hususunda yaptığı her işlem, esas itibarıyla İdarî işlemdir. Bu itibarla, yasama ve yargı kuruluşlarının İdarî işlem niteliğindeki faaliyetleri esasında yaptıkları bazı işlemleri de İdarî işlem olarak nitelemek gerekir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinin (2) fıkrasında sözü edilen idari yargıdaki sınırlamalar konusu, bu incelememizden önce bir yazımızda çok ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Burada aynı şeylerin tekrarına gerek görülmemiştir.

3. İdari Davaların Açılması

2577 sayılı Yasanın 3. maddesinde İdarî yargı yerlerinde dava açılması için nasıl hareket edileceği, hangi usullerin uygulanacağı ve hangi genelgelerin dilekçeye ekleneceği anlatılmaktadır.

Madde aynen şöyledir :

"1. İdari davalar, Danıştay idare mahkemesi ve vergi mahkemesi başkanlıklarına hitaben yazılmış dilekçelerle açılır.

2. Dilekçelerle;

a) Tarafların ve varsa vekillerinin veya temsilcilerinin ad ve soyadları veya ünvanları ve adresleri,

b) Davanın konusu ve sebepleri ile dayandığı deliller,

3 R.G.: 12.7.1973 - 14592.

4 Prof. Dr. Lütfi Duran - İdare Hukuku Ders Notları 1982. S. 381.

c) Davaya konu olan idari işlemin bildirim tarihi,

d) Vergi, resim, harç benzeri malî yükümler ve bunların zam ve cezalarına ilişkin davalarla, tam yargı davalarında uyumsuzluk konusu miktar,

e) Vergi davalarında davanın ilgili bulunduğu verginin veya vergi cezasının nevi ve yılı, tebliğ edilen ihbarnamenin tarihi ve numarası ve varsa mükellef hesap numarası gösterilir.

3. Dava konusu kararın ve belgelerin asılları veya örnekleri dava dilekçesine eklenir. Dilekçeler ile bunlara ekli evrakın örnekleri karşı taraf sayısından bir fazla olur.”

2577 sayılı Yasanın 4. maddesi dilekçenin verileceği yerleri belirtmektedir. Buna göre : Dilekçeler ve numaralar ile davalara ilişkin her türlü evrak Danıştay veya ait oldukları mahkeme başkanlıklarına veya bunlara gönderilmek üzere idare veya vergi mahkemesi başkanlıklarına, idare veya vergi mahkemesi bulunmayan yerlerde asliye hukuk mahkemelerine veya yabancı ülkelerde Türk konsolosluklarına verilebilir.

a. Dilekçenin Başlığı

İdare ve vergi mahkemelerinin kurulup çalışmaya başlamaları üzerine artık Danıştay idari davalar için dilekçe verilecek tek yargı yeri olmaktan çıkmıştır. Dava hangi idari yargı yerine açılacak ise dilekçenin ona hitaben yazılması gerekmektedir. Dilekçenin 4. maddede yazılı yerlere verilmesi halinde de, başlığın buna göre düzenlenmesi ve davanın ait olduğu yargı yerinin açık ve seçik olarak belirtilmesi gerekir. Örnekler :

“— Adana İdare Mahkemesi aracılığıyla Danıştay Başkanlığına” veya,

“— Danıştay Başkanlığına gönderilmek üzere Adana İdare Mahkemesi Başkanlığına” diye yazılabilir.

Davanın ait olduğu yargı yerinin belirtilmemesi M. 15/1'e göre dilekçenin “red” nedeni olur. Dilekçede hiç başlık bulunmaması veya başlığın ilgisiz yerlere ait olması bu usulsüzlüğün başlıca örnekleridir.

b. Dilekçenin İçeriği

Dava dilekçesinde tarafların adı - soyadı (varsa) ünvanı ile adreslerinin gösterilmesi gerekir. 2577 sayılı Yasa, davanın gösterilmemiş

olması halini "dilekçe red" nedeni olmaktan çıkarmıştır. (M. 15/1-c) bendine göre, dava hasım gösterilmeden açılmış ise, "dava dilekçesinin tespit edilecek gerçek hasma tebliğine" karar verilecektir. Buna karşılık, davacı tarafın adı - soyadı ve adresinin hiç gösterilmemiş veya noksan ya da yanlış gösterilmiş olması, aynı maddenin 1/d bendine göre "dilekçe red" nedeni teşkil etmektedir.

Davacı sayısı birden çok ise herbirinin adı - soyadı ve adresinin, ayrı ayrı yazılması gerekir. Davacılarından birinin kimliğini yazıp, diğerlerini ve arkadaşları yoktur ve diğerleri gibi sözcüklerle belirtmek usulsüz olur. (DDK. 21.4.1973 E.78/783, K.78/320) Dava avukat veya kanuni temsilci aracılığı ile açılmış ise, hem davacının, hem de avukat veya temsilcinin adı soyadı ve adresinin yazılması zorunludur.

Uygulamada, sadece vekil veya temsilcinin adresini yazıp, davacının adresini belirtmemek "dilekçe - red" nedeni sayılmaktadır. (9.D.20.1.1969 E.68/1739, K.69/328) öte yandan, gösterilen adresin 7201 sayılı Kanunun hükümlerine göre tebligat yapılmasına elverişli nitelikte olması şarttır. Adres yerine posta kutusu numarasının yazılması yetmez. Böyle bir olayda Danıştay "dosyanın işlemiden kaldırılmasına karar vermiştir. Yüksek mahkeme, posta kutusu numarasına imza karşılığı tebligat yapılamayacağını göz önünde tutarak dilekçe - red" kararı vermek yerine, "dosyanın işlemiden kaldırılmasını uygun görmüştür." (12.D.4.2.1969 E.69/632, K.69/854).

— Davanın konusu ve sebepleri ile dayandığı delillerin dilekçede açık olarak belirtilmesi gerekir. Davacının, uyumsuzluk konusu olayı, bu olaydan doğan sonuçları, dayandığı hukuki verileri ve bunlara ait maddi ve hukuki delilleri dilekçesinde açıkça göstermesi ve özellikle isteğinin ne olduğunu her hangi bir kuşkuyla yer bırakmayacak biçimde belli etmesi şarttır. İdari yargılama usulü "geçerli olduğundan maddi ve hukuki nedenlerin noksan veya yanlış gösterilmesi her zaman dilekçede red" nedeni teşkil etmez. İdari yargı yeri kendiliğinden yapacağı inceleme ve araştırma ile (m. 20) dava konusu olayı tam olarak aydınlığa kavuşturma olanağına nasip olduğu gibi, olayın hukuki nitelendirilmesi ve uygulanacak hukuk kuralının saptanması yönünden de dava dilekçesinde gösterilen "Hukuki sebeplerle" bağlı değildir. Yeter ki., dilekçedeki bilgiler, yargısal incelemenin yapılmasına yeter ölçüde ve açıklıkta olsun.

Dava dilekçesinde davaya konu, olan idari işlemin yazılı bildirim tarihinin gösterilmesi gerekir.

c. Dilekçeye Eklenenecek Belgeler

Dilekçeye eklenecek belgeleri belirten 2577 sayılı Yasanın 3. maddesinin 3. fıkrasında sözü edilen “karar” deyiminin “İdari İşlem” anlamında kullanıldığında kuşku yoktur.

Dilekçeye eklenecek belge örneklerinin “onaylı olması” şartı kaldırılmıştır. Artık dilekçeye eklenecek belgelerin noter veya ilgililerce onaylanmamış olması “dilekçe - red” sebebi olmayacaktır. İdari yargı yeri sağlıklı bir inceleme yapabilmek için gerekirse davacıdan belgeleri aslını veya tasdikli örneğini isteyebilir.

Dilekçeye eklenecek belge sayısının karşı taraf sayısından bir fazla olmasının nedeni açıktır. Bir örnek dosyasına konulacak, diğer örnekler davalıya tebliğ edilecektir.

Dilekçenin imzasız olması çok önemli bir noksanlıktır. İmzasız dilekçe ile irade beyanı var sayılmaz. Karşı tarafa tebliğ edileceği için bütün dilekçelerin imzalı olması gerekir, aksi hal “dilekçe - red” sebebi oluşturur. (6.D. 24.10.1974 E.1974/3238, E.1974/4429).

4. Aynı Dilekçe İle Dava Açılabilir Haller

2577 sayılı Yasanın 5 inci Maddesine göre :

“1. Her idari işlem aleyhine ayrı ayrı dava açılır. Ancak aralarında madde ve hukuki bakımdan bağıllık varsa aynı şahsı ilgilendiren birden fazla işlem aleyhine bir dilekçe ile dava açılabilir.

2. Birden fazla şahsı ilgilendiren işlemde dolayı müşterek dilekçe ile dava açılabilmesi hak veya menfaatte iştirak ile maddi ve hukuki sebeplerle birlik bulunmasına bağlıdır.”

İdari yargılama usulünde kural, herkesin kendi başına dava açmasıdır. Bununla birlikte 5. maddesinin 2. fıkrası, belirli koşulların gerçekleşmesi halinde, birden çok kişinin aynı dilekçe ile ve bir arada dava açabilmesine imkân vermektedir.

Gerçekten maddede belirtilen “hak veya menfaatte iştirak ile maddi ve hukuki sebeplerde birlik” sözleriyle açıklanan bu koşulların bir bütün olarak bir arada bulunması zorunludur.

5. Dilekçeler Üzerinde Uygulanacak İşlem

2577 sayılı Yasanın 6. maddesine göre:

“1. Danıştay, idare mahkemesi ve vergi mahkemesi başkanlıklarına veya vergi mahkemesi başkanlıklarına veya 4. maddede yazılı yerlere

verilen dilekçelerin harç ve posta ücretleri alındıktan sonra, deftere derhal kayıtları yapılarak, kayıt tarih ve sayısı dilekçenin üzerine yazılır. Dava bu kaydın yapıldığı tarihte açılmış sayılır.

2. Davacılar, kayıt tarih ve sayısını gösteren imzalı ve mühürlü, pulsuz bir alındı kağıdı verilir.

3. 4. maddede yazılı yerlere verile» dilekçeler, en geç üç gün içinde Danıştay veya ait olduğu mahkeme başkanlığına taahhütlü olarak gönderilir. Bu yerlerde harç pulları bulunmadığı takdirde, bunlara karşılık alınan paraların miktarı ve alındı kâğıdının tarih ve sayısı dilekçelere yazılır.

4. (5.4.1990 - 3622) herhangi bir sebeple harcı veya posta ücreti verilmeden veya eksik harç veya posta ücreti ile dava açılmış olması halinde, otuz gün içinde harcı ve posta ücretinin verilmesi veya tamamlanması hususu, daire mahkeme başkanı veya hâkim tarafından ilgiliye tebliğ olunur. Tebligata rağmen gereği yerine getirilmediği takdirde bildirim aynı şekilde bir daha tekrarlanır.

5. (5.4.1990 - 3622) Harcı ve posta ücreti süresi içinde verilmez veya tamamlanmazsa, davanın açılmamış sayılmasına karar verilir ve davacıya tebliğ olunur.

6. (5.4.1990 - 3622) 4. ve 5. fıkralardaki tebligat re'sen genel bütçeden yapılır. Bu masraflar yargılama giderlerine dahildir.”

Burada önemli bir hususa işaret etmek gerekir. Bir kaç liralık bir harç veya posta ücreti için çok önemli bir davanın askıya alınması idari yargıya güveni sarsar, idari yargı bu yüzden geç tecelli ederse bir önemli hak kaybına da sebebiyet verilebilir.

6. Dava Açma Süresi

2577 sayılı Yasanın 7. maddesine göre; dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür.

Bu sürenin ne zaman başladığı ve ne zaman kesildiği ve ne zaman yeniden işlemeye başladığı 7. maddede ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Ayrıca, sürelerle ilgili esaslar 2577 sayılı Yasanın 8. maddesinde şöyle düzenlenmiştir:

"1.. Süreler, tebliğ, yayın veya ilân tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlar.

2. Tatil günleri sürelerle dahildir. Şu kadar ki, sürenin son günü tatil gününe rastlarsa, süre tatil gününü izleyen çalışma gününün bitimine kadar uzar.

3. Bu kanunda yazılı sürelerin bitmesi çalışmaya ara verme zamanına rastlarsa bu süreler, ara vermenin sona erdiği günü izleyen tarihten itibaren 7 gün uzamış sayılır.”

7. Görevli Olmayan Yerlere Başvurma

”1. (5.4.1990 - 3622) çözümlenmesi Danıştay’ın, idare ve vergi mahkemelerinin görevlerine girdiği halde, adli ve askeri yargı yerlerine açılmış bulunan davaların görev noktasından reddi halinde, bu husustaki kararların kesinleşmesini izleyen günden itibaren otuz gün içinde görevli mahkemeye dava açılabilir. Görevsiz yargı yerine başvurma tarihi, Danıştaya, idare ve vergi mahkemelerine başvurma tarihi olarak kabul edilir.

2. Adli veya askeri yargı yerlerine açılan ve görevsizlik sebebiyle reddedilen davalarda, görevsizlik kararının kesinleşmesinden sonra birinci fıkrada yazılı otuz günlük süre geçirilmiş olsa dahi, İdarî dava açılması için öngörülen süre henüz dolmamış ise, bu süre içinde idari dava açılabilir.”

8. İdare Makamlarının Sükûtu

2577 sayılı Yasanın 10. maddesi şöyledir :

”1. İlgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler.

2. (5.4.1990 - 3622) Altmış gün içinde bir cevap verilmezse, istek reddedilmiş sayılır. İlgililer, 60 günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre Danıştaya, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilirler. Dava açılmayan haller ile davanın süresinden reddi halinde, 60 günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilmesi halinde, cevabın tebliğinden itibaren dava açma süresi yeniden işlemeye başlar.

3. (5.4.1990 - 3622) Bu madde hükümleri, vergi, resim ve harçlarla benzeri mali yükümlerin tarh, tahakkuk ve tahsilinden ve bunların zam ve cezalarından doğan uyumsuzluklarda uygulanmaz.”

Bilindiği üzere, idari işlem ve eylemler idarece ya kendiliğinden ya da ilgililerin başvurusu üzerine tesis edilir. Nitekim Anayasanın 74.

maddesinde, vatandaşların "kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında" yetkili makamlara yazı ile başvurma hakkına sahip oldukları hükme bağlanmıştır. Aynı maddenin 2. fıkrası da idareyi, başvuruların sonucunu "dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirmekle" ödevli kılmıştır.

Ancak uygulamada bu zorunluluğa pek uyulmadığı, başvuruların bazan cevapsız bırakıldığı, bazan da çok geç cevaplandırıldığı görülmektedir. 2577 sayılı Yasanın 10. maddesi işte bu doğrultuda düzenlenmiş ve idareye yapıları başvurulara cevap verilmemesi halinde hakkın zayı olmaması ve idari yargı yolunu açık tutmak üzere idarenin bir suskunluğunu ve hareketsizliğini "olumsuz" cevap olarak kabul etmiş ve bu olumsuz tavrı bir idari işlem olarak nitelendirmiş ve idari yargı denetimi altına almıştır.

9. Üst Makamlara Başvurma

2577 sayılı Yasanın 11. maddesi şöyledir :

"1. İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa, işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur.

2. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır.

3. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır.

4. (5.4.1990 - 3622) Bu madde hükümleri vergi, resim ve harçlarla benzeri mali yükümlerin tarh, tahakkuk ve tahsilinden ve bunların zam ve cezalarından doğan uyumsuzluklarda uygulanmaz."

Maddenin 1. fıkrası "dava açma süresinin durması" için hangi koşulların gerçekleşmesi gerektiğini hükme bağlamaktadır.

Bilindiği gibi dava süresinin kesilmesi ile durması arasında önemli bir fark vardır. Sürenin kesilmesi halinde, buna yol açan durumun ortadan kalkmasıyla yeni bir dava süresi doğar. Bu yeni süre normal dava süresi olabileceği gibi, daha kısa bir süre de olabilir. Buna karşılık sürenin durması söz konusu olduğunda, durma anına kadar geçen zaman saklı kalır ve durma hali sona erdikten sonra artan kısım üzerinden süre tekrar işlemeye başlar.

Üst makama yapılan idari ve hiyerarşik başvurma da, dava süresi içinde yapılmış olmalıdır. (8.D. 10.3.1975 E.74/3837, K.75/581)

— Başvurmanın üst makama, üst makam yoksa işlemi tesis eden makama yapılması gerekir.

— Başvurma, uyuşmazlık konusu idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya onun yerine yeni bir işlem yapılması isteğine ilişkin olmalıdır:

Kamu gücünü kullanan idare, tek yazılı olarak tesis ettiği bir idari işlemi daha sonraki değerlendirmelerine göre kaldırabilir, geri alabilir, değiştirebilir veya onun yerine geçecek yeni bir işlem yapabilir.

10. İptal ve Tam Yargı Davaları

2577 sayılı Yasanın 12. maddesi :

"İlgililer haklarını ihlâl eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi, ilk önce iptal davası açarak, bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11. madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır."

2577 sayılı Yasanın 13. maddesi :

"1. İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesi işlemleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren dava süresi içinde dava açılabilir.

2. Görevli olmayan adli ve askeri yargı yerlerine açılan tam yargı davasının görev yönünden reddi halinde sonradan idari yargı mercilerine açılacak davalarda, birinci fıkrada öngörülen idareye başvurma şartı aranmaz.

12. madde, idari işlemler nedeniyle açılacak tam yargı (tazminat) davalı davalarında süre konusunu düzenlemektedir. Tam yargı davalı-

rıyla ilgili bir diğere süre hükmü Kanunun 13. maddesi idari eylemlerden doğan tam yargı davalarına ilişkindir.

Tam yargı davanın açılabilmesi için işlemin uygulanmaya konmuş, yürütölmüş (icra edilmiş) olması gerekir. Uygulama ve yürütme ise çoğı kez idarenin maddi bir fiil ve harekette bulunmasını, yani bir eylem tesis etmesini zorunlu kılar. Örneğın, belediye encümenince alınan bir yıkım kararı yapı yıktırılmak nedeniyle uygulanabilir. Yahut bir memurun oturduğu Devlet konutundan çıkarılması hakkındaki işlem, memurun zamanında konutu boşaltmaya kolluk güçleri aracılığı ile konutun boşaltılması yoluyla yerine getirilir. Her iki örnekte de idari işlemin yürütölmüş (icrası) için bir eylem tesisi gerekmektedir. Böyle bir uygulama yüzünden tam yargı duvarı açıldığında, süre yönünden hangi kural geçerli olacaktır. Yâni 12. nci madde mi, yoksa 13. madde mi uygulanacaktır?

Verdiğimiz örneklerde 12. madde uygulanmalıdır. Zira, her iki uyuşmazlığın temelinde bir idari işlem (yıkım kararı, konuttan çıkarma işlemi) vardır. Bunların yürütölmüş idari bir eylem yapılması suretiyle de olsa, temeldeki bu özellik esastır.

Buna mukabil 13. maddede geçen "İdari eylem" deyiimi, temelinde bir idari işlem bulunmayan tümüyle idarenin maddi fiil ve hareketleri şeklinde beliren tasarrufları anlatır.

Doktrinde bunlara "saf idari eylemler" denir. Örneğın yol yapımı, garaj yapımı v.b. Bu nedenle kanun koyucu bir idari eylemler için tam yargı davasında süreyi 13. maddede ayrıca düzenleme ihtiyacı duymuştur.

12. madde, idari işlemlerden zarar gören (hakları ihlâl edilen) kişilerin üç yolla tam varğı (tazminat) davası açabileceklerini hükme bağlamaktadır.

İlgili doğrudan doğruya veya iptal davası ile birlikte yahut iptal davası sonuçları alındıktan sonra tam yargı davası açma imkânına sahip bulunmaktadır.

12 nci madde, dava süresini yürütme tarihinden itibaren altmış ve otuz gün olarak belirlemiştir. Otuz günlük süre vergi mahkemelerine açılacak kamu yargı davalarında uygulanabilir. Danıştay ve idare mahkemelerine açılacak olanlar ise altmış günlük süreye tabidir.

İptal davası açılmadan önce tam yargı davası açılmış ise, iptal işleminden sonra artık yeniden tam varğı davası açamaz.

Diğer önemli bir husus da şudur : İptal davasından sonra tam yargı davası açılması halinde, her iki davayı açan aynı şahıs olmalıdır. Diğer bir ifade ile iptal davası açan kişi ancak bu iptalden sonra tam yargı davası açabilir, başkası bu iptale dayanarak böyle bir dava açamaz. (11.D. 13.6.1979 E.77/2342, K.79/2178).

11. Dilekçeler Üzerine İlk İnceleme

2577 sayılı Yasanın 14 üncü maddesi :

"1. Dilekçeler Danıştayda Evrak Müdürlüğünce kaydedilir ve Genel Sekreterlikçe görevli dairelere havale olunur.

2. (5.4.1990 - 3622) Dilekçeler, idare ve vergi mahkemelerinde, mahkeme başkanının veya hâkimin havalesi ile kaydolunur.

3. (5.4.1990 - 3622) Dilekçeler, Danıştayda daire başkanının görevlendireceği bir tetkik hâkimi, idare ve vergi mahkemelerinde ise mahkeme başkanı veya görevlendireceği bir üye tarafından :

- a. Görev ve yetki,
- b. İdari merci tecavüzü,
- c. Ehliyet,
- d. İdari davaya konu olacak karin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı,
- e. Süre aşımı,
- f. Husumet,
- g. 3 ve 5. maddelere uygun olup olmadıkları, yönlerinden sırayla incelenir.

4. (5.4.1990 - 3622) Dilekçeler bu yönlerden kanuna aykırı görülürse durum, görevli daire veya mahkemeye bir rapor ile bildirilir. Tek hâkimle çözümlenecek dava dilekçeleri için rapor düzenlenmez ve 15 inci madde hükümleri ilgili hâkim tarafından uygulanır. 3 üncü fıkraya göre yapılacak inceleme ve bu fıkra ile 5 inci fıkraya göre yapılacak işlemler dilekçenin alındığı tarihten itibaren en geç onbeş gün içinde sonuçlandırılır.

5. İlk incelemeyi yapanlar, bu noktalarda kanuna aykırılık görmezler veya daire veya mahkeme tarafından ilk inceleme raporu yerinde görülmezse, tebligat işlemi yapılır.

6. Yukardaki hususların ilk incelemeden sonra tespit edilmesi halinde de davanın her safhasında 15 inci madde hükmü uygulanır.

Açıklamalar:

a. Dava Dilekçelerinin Havalesi

14. maddenin 1. ve 2. fıkraları daha önce gördüğümüz 6 ncı maddenin 1. fıkrası hükmünün devamı ve tamamlayıcısı niteliğindedir.

1. fıkra göre, Danıştaya açılan davalarla ilgili dilekçeler Danıştay Evrak Müdürlüğüne kaydedilecektir. Evrak Müdürlüğü 6. maddede öngörülen, harç ve posta ücretlerinin alınması işlemini tamamladıktan sonra dilekçenin hemen deftere kaydını yapacak ve kayıt tarihi ve numarasını dilekçe üzerine yazacaktır. Kanuna göre dava bu tarihte açılmış sayılacak, dolayısıyla dava açma süresinin hesabında bu tarih esas alınacaktır.

Dava dilekçesi doğrudan Danıştaya verilmeyip de 4. maddede yazılı yerler aracılığı ile gönderilmişse, postadan çıkan bu dilekçeler de yine evrak müdürlüğündeki deftere kaydedilecektir.

6. maddenin 3. fıkrasında belirttiği üzere, bu halde harç ve posta ücretleri dilekçenin ilk verildiği yer tarafından alınacak, harç pulu bulunmadığı takdirde parası alınıp buna ait makbuzun tarih ve numarası dilekçe üzerine yazılacaktır. Dilekçeyi alan merciler en geç üç gün içinde dilekçeyi ilgili yargı yerine taahhütlü olarak göndereceklerdir.

b. Mahkemece Görev Konusunun İncelenmesi

Görev Kamu düzeni ile ilgili olduğunda davanın bu aşamasında ileri sürülebileceği gibi, mahkeme tarafından da dikkate alınır.

İdari yargı yeri görevli olduğu konusunda ise, görevsizlik itirazını reddeder. Görevsiz olduğu konusunda ise, görevsizlik kararı verir. Görevsizlik kararı nihai karar olduğundan temyiz edilebilir. Görevsizlik itirazının nedenine ilişkin karar ise ancak davayı sonuçlandıran karar ile birlikte temyiz edilebilir.

İdari yargı yeri davayı idari yargının görev alanı içinde görmezse, davanın görev yönünden reddine karar verir. Buna karşın, davayı, idari yargının görev alanı içinde görmekle birlikte, kendi görev alanı dışında görürse, görevsizlik kararı vererek dosyayı görevli idari yargı yerine gönderir. Dosyanın görevli idari yargı yerine gönderilmesi için davacının bir istemde bulunmasına gerek yoktur. Görevsizlik konusunda, gö-

revli olduğu bildirilen idare yargı yeri, ilk görevsizlik kararı vermiş olan idari yargı yerinin kararı ile bağılı değıldir.

Bu yargı yeri de kendisini görevli görmüyorsa, görevsizlik kararı vererek, görev uyuşmazlığının giderilmesi için niteliğine göre, dosyayı ya Danıştay'a ya da Bölge İdare Mahkemesine gönderir. (m. 43/1-b). Bu mahkemelerin verdiği kararlar kesindir, (m. 43/3)

Doğrudan Danıştay'a açılan davalarda, Danıştay kendisinin görevsiz olduğu, görevli mahkemenin idare veya vergi mahkemesi olduğu konusunda ise, görevsizlik kararı vererek, dosyayı görevli mahkemeye gönderir. Danıştayın bu kararı kesindir. İdare veya vergi mahkemeleri bu konuda görev uyuşmazlığı çıkaramazlar.

c. Görev Uyuşmazlığının Giderilmesi

İdari yargıda görev uyuşmazlığı, Danıştay dava daireleri arasında olduğu gibi, Danıştay ile diğeri idari yargı yerleri arasında çıkabilir.

aa. Danıştay'ın dava daireleri arasındaki görev uyuşmazlığını Danıştay Başkanlık Kurulu çözümler, (m. 52/1-d)

bb. İdare ve vergi mahkemeleri arasındaki görev uyuşmazlığı.

— Görevsizlik kararları veren mahkemeler, aynı bölge idare mahkemesinin yargı çevresi içinde bulunuyorsa, görev uyuşmazlığı “bölge idare mahkemesince” kesin olarak giderilir ve görevli mahkeme belirtilir.

— Görevsizlik kararı veren mahkemeler, ayrı bölge idare mahkemelerinin yargı çevresi içinde bulunuyorsa, görev uyuşmazlığı Danıştay tarafından kesin olarak giderilir ve görevli mahkeme belirtilir.

Bu tür görev uyuşmazlıkları iki vergi mahkemesi arasında çıkmış ise Danıştay 3. Dairesince (m. 27), iki idare mahkemesi arasında çıkmış ise Danıştay 10. Dairesince giderilir, (m. 34)

İdare ve vergi mahkemeleri, davanın Danıştayın görevi içinde olduğu kanısı ile görevsizlik kararı verdiklerinde, dosya Danıştaya gönderilir. Danıştay, kendini görevli görürse, davayı sonuçlandırır. Eğer idare veya vergi mahkemesini görevli sayarsa, dosyayı bu mahkemeler gönderir. Danıştayın görev konusunda verdiği kararlar kesindir, (m. 43/3) İdare ve vergi mahkemeleri bu karara uymak zorundadırlar; Danıştayın bu kararına karşı direnme yoluna gidemezler.

d. Yetki

İdari yargıda yetki sorunu idare mahkemeleri arasında ya da vergi mahkemeleri arasında ortaya çıkabilir. Yetki sorununun ortaya çıkabil-

mesi için aynı tür mahkemeden, ülkede birden çok mahkemenin bulunması gerekir. Danıştay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi için yetki sorunu söz konusu değildir.

İdari yargıya yetki kamu düzeni ile ilgilidir : Taraflar anlaşma yolu ile yetkili mahkemeyi belirleyemezler. Yetkisizlik itirazı taraflarca ileri sürülemese bile, mahkemece kendiliğinden dikkate alınır.

Bu genel kuralın iki istisnası vardır :

- İdari sözleşmelerde yetkili yargı yeri belirlenebilir, (m. 32/2).
- İdare ve vergi mahkemelerinde yetkisizlik itirazı karar aşamasından önce yapılmalıdır temyiz ya da itiraz aşamasında yetki itirazında bulunulamaz, (m. 45/5).

aa. Genel Yetki Kuralı

Yasalarda, yetkili idari yargı yeri belirtilmemiş ise, yetkili yargı yeri, işlemi ya da sözleşmeyi yapan idari kuruluşun bulunduğu yerdeki idare mahkemesi yetkilidir. İdari eylemlere karşı açılan davalarda da bu kural geçerlidir.

bb. Özel Yetki Kuralları

Bazı davalar için, yasalarda özel yetki kuralları öngörülmüştür. Özel yetki kurallarının bulunduğu durumlarda özel yetki kuralları geçerlidir. İdari yargıda bir dava için birden çok yetkili mahkeme öngörülmemiştir. Bu açıdan idari yargılama yöntemi adli yargı yönteminden ayrılmaktadır.

cc. Kamu Görevlileri İle İlgili Davalarda Yetki

2577 sayılı Yasanın 3622 sayılı Yasa ile değişik 33. maddesi şöyledir:

"1. Kamu görevlilerinin atanması ve nakilleri ile ilgili davalarda yetkili mahkeme, kamu görevlilerinin yeni veya eski görev yeri idare mahkemesidir.

2. Kamu görevlilerinin görevlerine zam verilmesi, emekli edilmeleri veya görevden uzaklaştırılmaları ile ilgili davalarda yetkili mahkeme, kamu görevlisinin son görev yaptığı yer idare mahkemesidir.

3. Kamu görevlilerinin görevle ilişkisinin kesilmesi sonucunu doğurmayan disiplin cezaları ile, ilerleme, yükselme, sicil, intibak ve diğer özlük ve parasal hakları ve mahalli idarelerin organları ile bu organla-

rın üyelerinin geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırılmalarıyla ilgili davalarda yetkili mahkeme ilgilinin görevli bulunduğu yer idare mahkemesidir.

dd. Taşınmaz Mallarla İlgili Davalarda Yetki

Taşınmaz malın bulunduğu yerdeki idare mahkemesi yetkilidir. Bu tür davalar imar, kamulaştırma, yıkım, işgal, tahsis, ruhsat ve iskân işlemini düzenleyen yasalardan doğan ve taşınmaz malla ilgili uyuşmazlıklara ilişkin idari davalardır. Kamuya ait taşınmaz mallara ilişkin davalarda bunlar arasında yer alır. (m. 34)

ee. Taşınır Mallara İlişkin Davalarda Yetki

2577 sayılı Yasanın 5.4.1990 gün ve 3622 sayılı Yasa ile değişik 35 inci maddesine göre, taşınır mallara ilişkin davalarda yetkili mahkeme, taşınır malın bulunduğu yer idare mahkemesidir.

ff. Tam Yargı Davalarında Yetki

Tam yargı davalarında yetkili makamlar :

— İdari sözleşmeler : Sözleşmeyi yapan kuruluşun bulunduğu yer idari mahkemesidir. Sözleşme ile yetkili mahkeme ayrıca belirtilebilir.

— İdari işlemler : İdari işlemi yapan idari kuruluşun bulunduğu yer idare mahkemesidir.

— İdari eylemler : Eylemin yapıldığı yer idare mahkemesidir.

— İdari hizmetler : Zarar bayındırlık, ulaştırma gibi bir hizmetin yürütülmesinden doğmuş ise, idari dava, hizmetin görüldüğü yer idare mahkemesinde açılır.

— Diğer davalarda, davacının ikametgâhının bulunduğu yer idare mahkemesi yetkilidir, (m. 36)

gg. Yetki Uyuşmazlığının Giderilmesi

İdari yargıda yetki sorunu ancak idare mahkemeleri veya vergi mahkemeleri arasında söz konusu olabilir. Bu uyuşmazlıklar şöyle giderilir :

— Yetkisizlik nedeniyle dosyanın gönderildiği mahkeme de kendisini yetkisiz gördüğünde, yetki uyuşmazlığının giderilmesi için dosya, duruma göre ya Bölge İdare Mahkemesine, ya da Danıştaya gönderilir.

— Yetkisizlik kararı veren idare veya vergi mahkemeleri aynı bölge idare mahkemesinin yargı çevresinde iseler, yetki uyuşmazlığı bölge idare mahkemesince karara bağlanır.

— Yetkisizlik kararı veren mahkemeler aynı bölge idare mahkemesinin yargı çevresi içinde değillerse, yetki uyuşmazlığı Danıştayca giderilir.

— Yetki uyuşmazlığı vergi mahkemeleri arasında çıkmış ise, Danıştay 3. Dairesince; idare mahkemeleri arasında çıkmış ise, Danıştay 10. Dairesince karara bağlanır.

Yetki uyuşmazlığı ile ilgili olarak verilen kararlar kesindir.

e. Merci Tayini

2577 sayılı Yasanın 44. maddesine göre :

— Yetkili mahkemenin bir davaya bakmasına fiili ve hukuki bir engel çıktığı,

— İki mahkemenin yargı çevresi sınırlarında tereddüt edildiği,

— İki mahkemenin de aynı davaya bakmaya yetkili olduklarına karar verdikleri hallerde, merci tayini gerekir.

Bu durumda dosya, tarafların veya mahkemelerin istemi üzerine, aynı yargı çevresindeki mahkemeler arasındaki uyuşmazlık için ilgili bölge idare mahkemesine, diğer hallerde Danıştaya gönderilir.

Danıştay ve bölge idare mahkemeleri yetkili mahkemeyi belirlerler karar kesindir.

f. Taraflar

aa. Davada Taraf Olma Yeteneği

Medeni haklardan yararlanma ehliyeti ile ilgilidir. Medeni Kanunun 8. maddesine göre, tüm gerçek ve tüzelkişiler medeni haklardan yararlanırlar.

Bazı kamu kurumlarının tüzelkişiliği yoktur. Bunlardan belli yetki ve yükümlere sahip olanların dava yetenekleri vardır.

bb. Dava Açma Yeteneği

Dava açma yeteneği medeni hakları kullanma yeteneğinin bir parçasıdır. Medeni haklar kullanma yeteneğine sahip olan kişiler dava açma yeteneğine de sahiptirler.

cc. Davalı Gösterme Zorunluluğu

İdari davalarda davalı gösterme zorunluluğu vardır.

Davalının saptanması kamu düzeni ile ilgilidir. Davalının doğru gösterilip gösterilmediğini idari yargı yeri kendiliğinden inceler, "bu ilk inceleme" aşamasında yapılır.

dd. Husumetin Yöneltileceği Makam

Genel olarak dava, kararı alan ya da eylem yapan, ya da sözleşmenin taraflarından biri olan yönetime karşı açılır. İptal davaları ile, İdari işlemlerden doğan tam yargı davalarında husumet "idari karar ve muameleleri kesin surette tesis eden makam ve mercilere" yöneltilir.

Bakanlar Kurulu kararlarına karşı açılan davalar ile ortak kararnamelerden doğan davalarda husumet ilgili "Bakanlığa" yöneltilir.

Kararnameler dışında kimi idari işlemleri Cumhurbaşkanı tek başına yapar ve İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesine göre Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya yaptığı işlemler yargı denetiminin dışında tutulmuştur.

Gerek yerel yönetim, gerekse hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının kararlarına karşı açılan iptal davalarında husumet, yerinden yönetim kuruluşlarının yürütme organlarına yöneltilir. Örneğin il genel meclisi kararlarına karşı "Valilik makamına" belediye meclisi veya encümenin kararlarına karşı "belediye başkanlığı" na husumetin yöneltilmesi gerekir.

ee. Davalının Yanlış Gösterilmesi

2577 sayılı Yasanın 5.4.1990 gün ve 3622 sayılı Yasa ile değişik 15. maddesinin (c) bendine göre "davanın hasım gösterilmeden veya yanlış hasım gösterilerek açılması" halinde, dava dilekçesi tespit edilecek gerçek hasma tebliğ edilir.

ff. Davanın Taraflarında Değişme

Ölüm, tüzelkişiliğin sona ermesi, taraf olan yönetimde değişme gibi nedenlerle davanın taraflarında değişiklik olabilir. Bu durumda uygulanacak kanunlar 2577 sayılı Yasanın 26. maddesinde düzenlenmiştir;

— Davanın taraflarında değişme olması durumunda, mahkeme dosyanın işleminden kaldırılmasına, yalnız öleni ilgilendiren davalarda da dilekçenin iptaline karar verir.

— Dosyanın işleminden kaldırılması karşı tarafa tebliğ edilir.

— Davanın yenilenebilmesi için, dava hakkı kendisine geçen kişinin ya da davada taraf olan veya yerini alan yönetimin 4 ay içinde istemde bulunması gerekir.

— 3622 sayılı Yasa ile değişik 26. maddenin 3 ve 4. fıkraları şöyledir:

Davacının gösterdiği adrese tebligat yapılamaması halinde, yeni adresin bildirilmesine kadar dosya işleminden kaldırılır ve varsa yürütmenin durdurulması kararı kendiliğinden hükümsüz kalır. Dosyanın işleminden kaldırıldığı tarihten başlayarak bir yıl içinde yeni adres bildirilmek suretiyle yeniden işleme konulması istenmediği takdirde, davanın açılmamış sayılmasına karar verilir. Bu kararlar diğer tarafa tebliğ edilir.

gg. Davaya Katılma

Davaya katılma üçüncü kişilerin taraflar arasında yer almasıdır. İki şekilde olur:

- Davaya katılma (davaya müdahale)
- Davanın duyurulması (davanın ihbarı)

Bu konuda Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu uygulanacaktır. (m.2577/31) Bu konuyu da HUMK'nun 53-58 inci maddeleri düzenlemektedir. Katılma koşulları şunlardır :

- Katılmayı üçüncü kişiler isteyebilir.
- Katılma ancak açılmış bir davaya olabilir dava açılmadan önce veya hüküm verildikten sonra katılma olamaz.
- Davaya katılan, katıldığı tarafın yardımcısı olduğundan, katıldığı tarafın isteminden başka bir istemde bulunamaz.
- Katılan kişinin davanın kazanılması veya reddinde menfaati bulunmalıdır.

Katılmanın hukuki sonuçları şunlardır :

- Katılan, katıldığı taraf ile birlikte hareket eder, ancak taraf niteliği kazanmaz.
- Tebligat taraflarla birlikte, katılma da yapılır, duruşmaya çağrılır.

— Hüküm katılanın lehine veya aleyhine değil, asıl taraflar hakkında verilir.

— Yargılama gideri esas itibarıyla taraflara yükletilir. Ancak davaya katılmadan doğan masraflar katılana yükletilebilir.

Davanın duyurulması, davanın üçüncü kişilere bildirilmesidir. Buna davanın ihbarı da denir. Davanın duyurulması yolu ile üçüncü kişinin, duyuru yapanın yanında yer alması, davaya katılması, ona yardımcı olması, hatta onun yerini alması istenir. Davayı duyurma, davaya katılmadan ayırdır. Dava katılma üçüncü kişinin kendi isteği ile, davanın duyulması ise, davanın taraflarının istemi ile olur. Taraflar, duyurma yolu ile dava sonunda kendilerine düşmesi olasılığı bulunan bir sorumluluğu üçüncü kişilerin paylaşmasını sağlamak, üçüncü kişinin verilen karara karşı itirazını önlemek isterler.

Duyurmanın koşulları :

— Duyurma üçüncü kişilere yapılabilir.

— Duyurma ancak açılmış bir dava dolayısıyla yapılabilir. Dava açılmadan veya dava karara bağlandıktan sonra duyurma yoluna gidilemez.

— Duyurma davanın her aşamasında yapılabilir. Özel bir süre yoktur.

— Davanın duyurulmasında, duyuranın takdiri yeterlidir, duyuranın bir menfaati bulunup bulunmadığı yargı yerince kendiliğinden incelenemez.

Duyurmanın sonuçları : Bu konuda da katılma ile ilgili sonuçlar ortaya çıkar ve katılma ile ilgili kurallara uygulanır.

g. Süre

İdari yargıya başvurma belli bir süreye bağlanmıştır. Bunun iki nedeni vardır:

— Bu süre içinde yönetilenler, haklarında verilmiş idari kararın hukuka uygun olup olmadığını, dava açmanın gerekip gerekmediğini düşünme ve inceleme imkânına sahip olurlar.

— Diğeri ise yönetimde işlemlerin devamlılığı ve idarenin sürekliliği gözetilmektedir.

İdari işlemlerin uzun süre iptal tehdidi altında tutulması, kamu hizmetini olumsuz yönde etkiler. Kişi yararı ile kamu yararı arasındaki denge dava açma süresi ile sağlanmaktadır.

İdari Yargılama Usulü Kanununun 7 nci maddesine göre "Özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve İdare mahkemelerinde 60 gün ve vergi mahkemelerinde 30 gündür."

Danıştay içtihatlarına göre dava açma süresi "hak düşürücü", sürelerdendir. Davanın her aşamasında taraflarca ileri sürülebilir. Mahkemeler süre sorununu kendiliğinden ele alabilirler. Davanın süresinde açılıp açılmadığı "ilk inceleme" süresinde, davanın esasına girmeden incelenir. Dava açma süresi geçmişse dava reddolunur. (m. 14/3-e) ve (m. 15/1-b) (Bu iki fıkra 3622 ile değiştirilmiş şeklidir).

aa. Sürenin Başlangıcı

Süre, yazılı bildirimle işlemeye başlar, (m. 7/2) Aynı hüküm Anayasanın 125. maddesinde yer almıştır. İster iptal davalarında, ister tam yargı davalarında olsun, dava süresi yazılı bildirimin yazıldığı tarihi izleyen günden başlar.

bb. Sürenin Hesabı

İdari yargılama usulü konusunda sürenin hesaplanması açısından bir kural bulunmamaktadır. Bu konuda Hukuk yargılama yöntemleri uygulanmaktadır. Tatil günleri süreye dahil değildir. Şu kadar ki sürenin son günü tatil gününe rastlarsa, süre tatil gününü izleyen çalışma gününün bitimine kadar uzar. (m. 2577/8-2)

Sürenin durdurulması ve ek' süreler daha önce 2577 sayılı Yasanın 6, 9, 11 ve 15. maddelerinin açıklamalarında yer almıştır. Burada tekrar edilmeyecektir.

cc. Sürenin Sona Ermesinin Sonuçları

— Dava açma süresi geçtikten sonra, idari davalar, işin esasına geçilmeden mahkeme tarafından reddedilir. Süre kamu düzeni ile ilgilidir. Mahkeme bir davanın süresi içinde açılıp açılmadığını kendiliğinden incelemek, süresinde açılmayan davaları reddetmekle yükümlüdür. Davalının, davanın süresinde açılmadığını ileri sürmesine gerek yoktur.

— Dava süresi içinde verilen dava dilekçesinde ileri sürülen istekler dikkate alınır. Ancak ileri sürülen iddialar kamu düzeni ile ilgili ise, davanın her aşamasında ileri sürülebilir. Dava süresi içinde ileri sürülen istekler "tevsi" diğer bir deyimle "genişletme" sayılmaz.

— Dava süresi geçtikten sonra idari kararlar, yargı kararları gibi kesin hüküm niteliği kazanmaz. Yalnız bu kararlar esas itibarıyla dava

konusu yapılamazlar. Dava süresi içinde, yönetim kamu hizmetlerinin gerektirdiği ölçüde kararını geri alabilir, kaldırabilir ya da değiştirebilir.

12. Davanın Açılması ve Hüküm

2577 sayılı Yasanın 3. maddesinde dava dilekçesinde yer alacak hususlar belirtilmiştir. Bu konuyu yukarda incelediğimiz için burada tekrarlamayacağız.

Burada davaların birleştirilmesi ve ayrılması dava açmasının sonuçları, derdestlik sav ve savunmanın sınırlandırılması konularına işaret edeceğiz.

a. Davaların Birleştirilmesi

İdari Yargılama Usulü Kanunu, bağlantılı davaları ayrıntılı bir biçimde düzenlemiştir, (m. 38-42)

Aralarında bağlantı bulunan davaların birleştirilmesinde üç hal söz konusudur:

— Bağlantılı davalardan biri Danıştayda diğeri idare veya vergi mahkemelerinden birinde bulunması durumunda dava dosyaları Danıştaya gönderilir.

Danıştayın bağlantılı dava ile ilgili dairesi bağlantı olup olmadığına karar verir. Danıştay dava dairesi bağlantı olduğuna karar verirse, davaların tümü birleştirilerek Danıştay'da karara bağlanır.

— Bağlantılı davalar, aynı bölge idare mahkemelerinin yargı çevresinde bulunan mahkemeler ise, dosyalar Danıştayın bağlantı konusunu karara bağlamakla görevli dairesine gönderilir. Danıştay bağlantı bulunup bulunmadığını, bağlantı varsa yetkili mahkemeyi belirtir. Dava dosyaları yetkili mahkemeye gönderilir.

— Bağlantılı davalar aynı bölge idare mahkemesinin yargı çevresindeki mahkemelerde bulunuyorsa, bağlantı konusunun karara bağlanması ve yetkili mahkemenin belirlenmesi için dosyalar Bölge İdare Mahkemesine gönderilir. Bölge İdare Mahkemesi bağlantı bulunup bulunmadığını, davalar arasında bağlantı varsa, birleştirilen davaların hangi mahkemede görüleceğini karara bağlar.

b. Davaların Ayrılması

Birleştirilen davalar gerektiğinde ayrılabilceği gibi birlikte açılan davalar da ayrılabilir. Davaların ayrılması HUMK'nun 45-48. maddelerinde düzenlenmiştir.

Davaların birleştirilmesindeki yöntemler, ayrılma için de geçerlidir.

c. Dava Açmanın Sonuçları

Her dava gibi, idari davanın da bazı sonuçları vardır. Bunlar maddi, hukuki ve usul hukukuna ilişkindir.

aa. Zamanaşımı

Dava açmanın maddi hukuk yönünden en önemli sonuçlarından biri zamanaşımını kesmesidir. Dava açmakla, dava konusu olan hakkın zamanaşımına uğraması önlenmiş olur.

Yönetim hukuku alanında zamanaşımı özel hukukta kullanılan zaman aşımından farklıdır. Özel hukuk alanında zamanaşımını mahkeme kendiliğinden dikkate alamaz. Oysa kamu hukukunda zamanaşımı kamu düzeni ile ilgilidir. Mahkeme kendiliğinden dikkate alır.

bb. Derdestlik

Tarafları, konusu ve nedeni aynı olan iki davaya ayrı ayrı mahkemelerde bakılamaz. Diğer bir anlatımla bir mahkemede bir dava görülürken, başka bir mahkemede aynı dava açılmaz. Böyle bir dava açılırsa "derdestlik" durumu ortaya çıkar. Bu durumda davalı, mahkemeye başvurarak derdestlik durumunun bulunduğunu "davanın "elde" olduğunu" ileri sürer. Mahkeme bu durumda ikinci davanın açılmamış sayıldığına karar verir.

Ancak uygulamada konuya gereken önem verilmediği için gereksiz yere hüküm uyuşmazlıkları ortaya çıkmaktadır.

cc. Hüküm Verme Zorunluluğu

Dava açılmakla, mahkeme önüne gelen davayı karara bağlamak zorundadır. Anayasanın 36. maddesinde belirtildiği üzere, "hiç bir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamaz." Tersine bir davranış, hâkimin sorumluluğunu gerektirir. (T.C.K. m. 231)

dd. Sav ve Savunmama Sınırlandırılması

İdari davalarda, sav ve savunmalar kural olarak, dava dilekçesi ve buna verilen cevap ile sınırlıdır. "Taraflar sürenin geçmesinden sonra, verecekleri savunmalara veya ikinci dilekçelere dayanarak hak iddia edemezler." (2577/m.14-4). Ayrıca 21. maddeye göre "Dilekçeler ve savunmalarla birlikte verilmeyen belgeler, bunların vaktinde ibraz edil-

melerine imkân bulunmadığına mahkemece kanaat getirilirse, kabul ve diğer tarafa tebliğ edilir.”

Bu iki kural idari yargıda sav ve savunmaların değiştirilmesi yasağı uygulandığını göstermektedir.

13. Yürütmenin Durdurulması

İdari işlemler, yürütülmesi gerekli, aksi sabit oluncaya kadar hukuka uygun ve herkes tarafından ayrılma zorunluluğu olan nitelikler taşırlar. Yürütmenin durdurulması kararı dava konusu işlemi belli bir süre askıya alan ve işlemiş bu niteliklerin belli bir süre için işlemez hale getiren kararlardır.

5.4.1990 gün ve 3622 sayılı Yasa ile yürütmenin durdurulması konusunu düzenleyen 2577 sayılı Yasanın 27. maddesi önemli değişikliklere uğramıştır. Anayasanın 125. maddesi doğrultusunda yapılan bu yeni düzenlemeden sonra 27. maddenin tam metni şu hale gelmiştir.

"1. Danıştayda veya idari mahkemelerde idari dava açılması veya kanun yollarına başvurulması dava edilen idari işlemin yürütülmesini durdurmaz.

2. (5.4.1990 - 5622 ile değişik) Danıştay veya idari mahkemeler, idari işlemin uygulanması halinde telâfisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilirler. Bu iki şartın birden gerçekleşmediği durumlarda yürütmenin durdurulması kararı verilemez. Yürütmenin durdurulması kararının gerekçesinde bu iki şartın ne suretle gerçekleşmiş olduğunun da açıkça gösterilmesi gerekir.

3. Yürütmenin durdurulması kararı verilen dava dosyaları öncelikle incelenir.

4. Yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir. Tarafların istemi üzerine gerekçeli olarak yeniden yürütmenin durdurulmasına karar verilmesi mümkündür. Yürütmenin durdurulmasına karar verilen davalar, tekemmül ettiklerinden itibaren altmış gün içinde esastan karara bağlanır.

Aksi halde yürütmenin durdurulması kararı kendiliğinden hükümsüz kalır.

5. Yürütmenin durdurulması kararları teminat karşılığında verilir, ancak durumun gereklerine göre teminat alınmayabilir. Yürütmenin

durdurulması istemli davalarda 16. maddede belirtilen süreler kısaltılabileceği gibi, tebliğin memur eliyle yapılmasına da karar verilebilir.

6. Taraflar arasında teminata ilişkin olarak çıkan uyuşmazlıklar, yürütmenin durdurulması hakkında karar veren daire veya mahkemece çözümlenir.

7. İdareden ve adli yardımdan faydalanan kimselerden teminat alınmaz.

8. (5.4.1990 - 3622) vergi mahkemelerinde, vergi uyuşmazlıklarından doğan davaların açılması, tarh edilen vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümlerin ve bunların zam ve cezalarının dava konusu edilen bölümünün tahsil işlemlerini durdurur. Ancak 26 ncı maddenin 3. fıkrasına göre işlem den kaldırılan vergi davası dosyalarında tahsil işlemi devam eder. İşlemden kaldırılan dosyanın yeniden işleme konulması ile ihtirazi kayıtlı verilen beyannameler üzerine yapılan işlemlere tahsilât işlemlerinden dolayı açılan davalar, tahsil işlemini durdurmaz. Bunlar hakkında yürütmenin durdurulması istenebilir.

9. Savaş halinde yürütmenin durdurulmasına karar verilemez.

10. Sıkıyönetim veya olağanüstü halin ilân edildiği bölgelerde görevli olan veya sonradan bu bölgelerde görevlendirilen kamu personeli hakkında yapılan idari işlemlere ilişkin davalarda yürütmenin durdurulmasına karar verilemez.

11. Olağanüstü halin ilân edildiği bölgelerde grev ve lokavt ile toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin ertelenmesi, dernek ve kuruluşların kapatılması veya faaliyetten men edilmesi kararlarına ilişkin davalarda yürütmenin durdurulmasına karar verilemez.

12. (5.4.1990 - 3622) Yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlar, Danıştay dava daireleri tarafından verilmişse kanuna göre İdari veya Vergi Daireleri Genel Kurullarına, bölge idare mahkemesi kararlarına karşı en yakın bölge idare mahkemesine, idare ve vergi mahkemeleri ile tek hâkim tarafından verilen kararlara karşı bölge idare mahkemesine, çalışmaya ara verme süresi içinde ise, idare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen kararlara en yakın nöbetçi mahkemeye veya kararı veren hâkimin katılmadığı nöbetçi mahkemeye, kararın tebliğini izleyen günden itibaren yedi gün içinde bir defaya mahsus olmak üzere itiraz edilebilir. İtiraz edilen merciler, dosyanın kendisine gelişinden itibaren yedi gün içinde karar vermek zorundadır: İtiraz üzerine verilen kararlar kesindir.”

14. Tebligat ve Cevap

Bu konu 2577 sayılı Yasanın 16 ncı maddesinde düzenlenmiştir.

a. Para ve Cevap Dilekçelerinin Bildirimi

İlk inceleme sonunda dava dilekçesinde herhangi bir eksiklik saptanmazsa dava dilekçesi ve eklerinin birer örneği dava edilen tarafa bildirilir. Dava dilekçesinin bildirimi, davalıyı cevap verme yükümlülüğü altına sokar. Davalı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde cevap verir. Buna birinci savunma denir. Davalının vereceği birinci savunma biçimi yönünden dava dilekçesine benzer.

Birinci savunmada tarafların ad ve adresleri, dava dilekçesinin bildirim tarihi gibi bilgiler ile davaların dava konusundaki görüş ve istemleri yer alır.

Davalının birinci savunması, davacıya bildirilir. Davacı bu savunmaya yine otuz gün içinde cevap verir; bu cevap da davalıya bildirilir.

Davalı yine otuz gün içinde davacının bu cevabına karşı ikinci savunmasını yapar. Bu ikinci savunma da davacıya bildirilir. Davacı, ikinci savunmaya cevap veremez. Yalnız inceleme sırasında davacının, ikinci savunmada ileri sürülenlere de cevap vermesine gerek duyuluyorsa, mahkeme bu konuda karar alır ve davacıya bildirir. Böyle iptal ve tam yargı davaları ile ilgili sav ve savunmaları tamamlanmış olur.

Vergi davalarında uyuşmazlık konusu olan ve yönetimin elinde bulunan işlem dosyaları, yönetimin savunması ile birlikte idari yargı yerine gönderilir.

b. Bildirimin Yapılması

Bildirimler PTT aracılığı ile Tebligat Kanunu hükümlerine uygun olarak yapılır. Ancak gecikmenin de sakınca bulunan hallerde, bildirim, doğrudan doğruya yargı yerleri tarafından da yapılabilir.

Bildirimler iş günü ve saatlerinde yapılabileceği gibi resmi ve adli tatillerde de yapılabilir. Gece bildirim yapılmaz. Ancak, karşı taraf bildirimin kabulden çekilmiş olmadıkça gece yapılan bildirim de geçerlidir.

Bildirim normal olarak bildirim yapılmak istenen kişiye yapılır. Bildirim yapılacak kişinin medeni hakları kullanma yeteneğine sahip olması gerekir. Aksi halde, yasal temsilcilerine yapılır.

Vekil eliyle yürütülen davalarda bildirim mutlaka vekile yapılmalıdır. Asile yapılan bildirim geçerli değildir.

Tüzelkişilere bildirim, tüzelkişiliği temsile yetkili organa yapılır.

İlân yolu ile bildirim konutu, evi ve iş yeri bulunmayan kimselere yapılır. İlân yolu ile bildirimin yapılabilmesi için ilgili tarafın istemde bulunması ve mahkemenin de karar vermesi gerekir. Mahkemenin kararı üzerine bildirim ilgilinin görebileceği umulan bir gazete ile ve varsa mahalli gazetede yapılır. Ayrıca ilân mahkemede herkesin kolayca göreceği yere asılır. Yapılacak ilânda, ilgililerin adları, bildirimin konusu ve içeriği, ilân yolu ile bildirim yapılmasının nedeni de belirtilir.

c. Tebligat Yapılamaması

Davacının gösterdiği adrese tebligat yapılmazsa, yeni adresin bildirilmesine kadar dosya işlemiden kaldırılır. Varsa yürütmenin durdurulması kararı kendiliğinden hükümsüz kalır. 1 yıl içinde yeni adres bildirilmezse dosya işlemiden kaldırılır.

Dosyanın işlemiden kaldırılmasına ve davanın açılmamış sayılmasına dair kararlar diğer tarafa da tebliğ edilir. (5.4.1990 - 3622)

15. Yargılama ve Hüküm

a. Savcının İncelemesi

Davacının gösterdiği adrese tebligat yapılmazsa, yeni adresin bildirilmesinden sonra dosya, Danıştay Başsavcısına verilir. Başsavcı veya görevlendireceği savcı gelen dosyaları inceleyerek, hukuk yönünden düşüncelerini bir ay içinde yazılı olarak verir. Savcılar dosyaları incelerken ilgili yerlerden Başkanlık eliyle her türlü bilgileri isteyebilecekleri gibi işlemlerle ilgili dosyaları da getirebilirler.

b. Dava Dairelerinde Yapılan İnceleme

Savcının görüşünü içeren dosya, ilgili dava dairesine gelince, dosyanın incelenerek sonucunun bir raporla belirtilmesi için Daire Başkanı tarafından bir üye raportör olarak görevlendirilir. Dosyayı inceleyerek raporu hazırlayacak olan üye, tetkik hâkiminden de yararlanır.

Rapor hazırlama işi, tetkik hâkimlerinden birine de verilebilir. Danıştaydaki genel uygulama, raporların tetkik hâkimlerince hazırlanması biçimindedir.

c. İdare ve Vergi Mahkemelerinde Yapılan İnceleme

Bölge idare mahkemeleri ile idare ve vergi mahkemelerinde savcılık örgütü yoktur. Mahkeme başkanının görevlendirdiği üye, raportör

olarak, dosyayı inceliyerek raporunu hazırlar. Bölge idare mahkemelerinde, idare ve vergi mahkemelerinde "tetkik hâkimleri" de yoktur; dosyaları tûyeler inceler.

d. İncelemenin Derinleştirilmesi

Davanın yönetimi idari mahkemeye aittir. Kural olarak idari hâkim, tarafların sav ve savunmalarına bağılı kalmayarak, gerekli gördüğü noktalarda ara karar ile incelemeyi genişletebilir. İdari Yargılama Usulü Kanununun 20. maddesine göre, Danıştay, İdare ve vergi mahkemeleri bakmakla oldukları davalara ilişkin her çeşit incelemeleri kendiliklerinden yapabilecekleri gibi belirleyecekleri süre içinde gerekli gördükleri belgelerin gönderilmesini ve her türlü bilgilerin verilmesini taraflardan, ya da ilgili diğler yerlerden isteyebilirler. Bu husustaki kararın ilgililerce süresi içinde yerine getirilmesi zorunludur. Ancak, istenen bilgi ve belgeler Devletin güvenliğini ve yüksek çıkarları ile birlikte yabancı devletlere de ilişkin ise, Başbakan ya da ilgili Bakan gerekçesini bildirir ve söz konusu bilgi ve belgeler verilmeyebilir.

Yönetimden getirtilen ya da yönetime gönderilen gizli belge ve dosyalar taraf ya da vekillerine incelenmez. (2577/20-4)

5.4.1990 gün ve 3622 sayılı Yasa ile değışik 20. maddenin 5. fıkrasına göre Danıştay, bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinde dosyalar, bu kanun ve diğler kanunlarda belirtilen öncelik veya ivedilik durumları ile Danıştay için Başkanlık Kurulunca, diğler mahkemeler için Hâkim ve Savcılar Yüksek Kurulunca konu itibariyle tespit edilip Resmi Gazetede ilân edilecek öncelikli işler gözönünde bulundurulmak suretiyle geliş tarihine göre incelenir ve tekemmül ettikleri sıra dahilinde bir karara bağlanır. Bunlar dışındaki dosyalar ise tekemmül ettikleri sıraya göre ve tekemmül tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırılır.

e. Duruşma

Duruşma tarafların mahkeme önünde sözlü olarak sav ve savunmalarını tekrarlamalarıdır. Duruşma 2577 sayılı Yasanın 17. maddesinde düzenlenmiştir: Ancak, bu madde 5.4.1990 gün ve 3622 sayılı Yasa ile değışikliğe uğramıştır. Yeni madde metni şöyledir :

"1. Danıştay ile, idare ve vergi mahkemelerinde açılan iptal ve beş milyon lirayı aşan tam yargı davaları ile tarh edilen vergi, resim ve harçlarla benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları toplamı beş-

milyon lirayı aşan vergi davalarında, taraflardan birinin isteği üzerine duruşma yapılır.

2. Temyiz ve itirazlarda duruşma yapılması, tarafların istemine ve Danıştay veya ilgili bölge idare mahkemesi kararına bağlıdır.

3. Duruşma talebi, dava dilekçesi ile cevap ve savunmalarda yapılabilir.

4. 1 ve 2. fıkralarda yer alan kayıtlara bağlı olmaksızın Danıştay, mahkeme ve hâkim kendiliğinden duruşma yapılmasına karar verebilir." (5.4.1990 - 3622)

f. Kararın İçeriği

Danıştay ve diğer idari mahkemelerin aldığı kararların içeriğini oluşturan öğeler 24. maddede şöyle sıralanmıştır.

— Tarafların, varsa vekillerinin adı,

— Davacının ileri sürdüğü olguların ve dayanağın hukuksal nedenlerin özeti ve davacının istemi ile davalının savunmasının özeti;

— Danıştay da görülen davalarda tetkik hâkiminin ve savcının adları ile savcının düşüncesi;

— Duruşmalı davalarda, duruşmanın yapılıp yapılmadığı, eğer yapılmışsa duruşmada bulunan tarafların adları;

— Kararların dayandığı hukuksal nedenler ile gerekçesi ve hüküm tazminat davalarında hükmedilen tazminatın miktarı;

— Yargılama, giderlerinin hangi tarafa yükletildiği;

— Kararın tarihi, oy birliği ile mi yoksa çoğunlukla mı alındığı;

— Karar veren mahkeme başkan ve üyelerinin ya da hâkimlerin ad ve soyadları, imzaları ve varsa karşı oyları;

Taraflara yazılı olarak bildirilecek olan kararlar mahkeme mühürü ile mühürlenir ve taraflara uygun olarak bildirilir.

16. Yasa Yolları

Yasa yolu (kanun yolu) davanın taraflarına tanınan hukuksal bir yoldur. Bu yol ile yanlış olarak verildiği ileri sürülen yargı kararlarının yeniden incelenmesi ve değiştirilmesi sağlanır.

Yasa yolları iki türlüdür.

— "Olağan yasa yolu" kararın kesinleşmesine engel olan yasa yoludur. Süresinde başvurulmazsa, veya dava reddedilirse karar kesinleşir.

— "Olağanüstü yasa yolu" ise yargılamanın yenilenmesidir. Burada kesinleşen karar yerine, yenileme ile diğer bir yeni karar elde edilmesi söz konusudur.

Olağan yasa, yolları "temyiz" ve "kararın düzeltilmesi" yoludur.

a. Temyiz Yolu

Olağan yasa yollarının en önemlisidir.

Kural olarak, temyiz yolu ile idare ve vergi mahkemelerinin "nihai kararlarının" hukuka uygunluğu denetlenir. Temyiz yeri, yeniden bir yargılama yeri değildir. Temyiz yolunda "hüküm mahkemesince" incelenen olgular, kural olarak yeniden inceleme konusu yapılmaz. Fakat karardan sonra ortaya çıkan ve hükmü etkileyecek nitelikte olan olgular temyiz aşamasında da ileri sürülebilir.

b. Temyiz Yerleri

İdari yargıda iki temyiz yeri öngörülmüştür. Bunlardan biri Danıştay,, diğeri Bölge İdare Mahkemeleridir.

Danıştay, İdari yargıda genel görevli bir temyiz yeridir. İdare ve Vergi mahkemelerince verilen kararlara karşı Danıştaya başvurulabilir. İdare ve vergi mahkemelerinin tek hâkimle verdiği kararlar bu kuralın dışındadır. Bunlara karşı Danıştaya başvurulmaz; "itiraz" adı altında Bölge idare mahkemesine başvurulabilir. "İtiraz" denilmesine karşı bu da bir tür "temyiz" yoludur.

Temyiz konusu 5.4.1990 gün ve 3622 sayılı Kanunla yeniden düzenlenmiş ve bu değişiklikten sonra 2577 sayılı Yasanın 46, 47 ve 48. maddeleri aşağıdaki şekli almışlardır :

"Md. 46 — 1. Danıştay dava daireleri ile idare ve vergi mahkemelerinin nihai kararları, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi Danıştayda temyiz edilir.

2. Danıştay dava daireleri ile idare ve vergi makamlarının nihai kararlarına karşı tebliğini izleyen otuz gün içinde Danıştayda temyiz yoluna başvurulmalıdır."

Buradaki yenilik Danıştay dava dairelerinin nihai kararlarının da temyize konu edilmesi ve temyiz süresinin altmış günden otuz güne indirilmesidir.

bb. Temyiz edilmeyecek kararlar 5.4.1990 gün ve 3622 sayılı Yasanın 27. maddesi ile yeniden düzenlenmiş ve 2577 sayılı Yasanın konuya ilişkin 47. nci maddesi bu hale gelmiştir:

Md. 47 — İdare vergi mahkemelerinin tek hâkimle verdiği kararlar temyiz edilemez. 3622 sayılı Yasa maddenin bundan sonraki cümleyi iptal ettiği için, mükellefiyetin mevzuna, esasına, şekline muafiyet ve istisna hükümlerine ilişkin vergi uyumsuzluklarında tek hâkimle verilen kararların artık Danıştaya temyiz imkânı kalmamıştır.

cc. Temyiz dilekçesi

Md. 48 — "1. Temyiz istemleri Danıştay başkanlığına hitaben yazılmış dilekçeler ile yapılır.

2. Temyiz dilekçelerinin 3. maddedeki esaslara göre düzenlenmesi gereklidir, düzenlenmemiş ise eksikliklerin on gün içinde tamamlanması hususu, karar veren Danıştay veya mahkemece ilgiliye tebliğ olunur. Bu süre içinde eksiklikler tamamlanmazsa., temyiz isteminde bulunulmamış sayılmazsa Danıştay veya mahkemece karar verilir.

3. Temyiz dilekçeleri, ilgisine göre kararı veren mahkemeye, Danıştaya veya 4 ncü maddede belirtilen mercilere verilirse karar veren mahkeme ve Danıştayca karşı tarafa tebliğ edilir. Karşı taraf tebliğ tarihini izleyen otuz gün içinde cevap verir. Cevabı veren, karar süresinde temyiz etmemiş olsa bile düzenleyeceği dilekçelerde, temyiz isteminde bulunabilirler. Bu takdirde bu dilekçeleri temyiz dilekçesi yerine geçer.

4. Karar veren Danıştay veya mahkeme, cevap dilekçesi verildikten veya cevap süresi geçtikten sonra davayı dizi listelerine bağlı olarak, Danıştaya veya kurula gönderir.

5. Yürütmenin durdurulması isteği bulunan temyiz dilekçeleri, karşı tarafa tebliğ edilmeden dosya ile birlikte, yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verilmek üzere karar veren mahkemece Danıştay Başkanlığına, Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalarda, görevli dairece konumuna göre İdari veya Vergi Dava Daireleri Genel Kuruluna gönderilir. Danıştayda görevli daire veya kurul tarafından yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verildikten sonra tebligat bu daire veya kurulca yapılarak dosya tekemmül ettirilir.

6. Temyiz dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderleri tamamının ödenmemiş olması halinde kararı veren mahkeme veya Danıştay daire başkanı tarafından verilecek 15 günlük süre içinde tamamlanması, aksi halde temyizden vazgeçilmiş sayılacağı hususu temyiz edene yazılı olarak bildirilir. Verilen süre içinde harç ve giderler tamamlanmadığı takdirde, mahkeme, ilk derece mahkemesi olarak davaya bakan Danıştay

dairesi, kararın temyiz edilmemiş sayılmasına karar verir. Süre geçtikten sonra temyiz istemleri olursa, bu istekler reddedilir.

Temyizde bulunulmamış sayılması kararlar ile süresi bitiminden sonra temyiz isteklerinin reddine ait kararlara karşı tebliğinden itibaren yedi gün içinde temyiz yoluna başvurulabilir."

c. Kararın Bozulması

3622 sayılı Yasa ile konuyu düzenleyen 2577 sayılı Yasanın 49. Maddesinin 2. ve 3. fıkraları değiştirilmiş ve madde bu duruma gelmiştir.

Md. 49 — 1. Temyiz incelemesi sonucunda Danıştay :

- a) Görev ve yetki dışında bir işe bakılmış olması,
- b) Hukuka aykırı karar verilmesi,
- c) Usul hükümlerine uyulmamış olunması, sebeplerinden dolayı incelenen kararı bozar.

2. (5.4.1990 - 3622) Temyiz incelemesi sonunda karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise kararın düzeltilerek onanmasına karar verilir.

3. (5.4.1990 - 3622) Kararın bozulması halinde dosyayı diğer öncelikli işlere nazaran daha öncelikle inceler ve varsa gerekli tahkik işlemlerini tamamlayarak yeniden karar verir.

4. Mahkeme bozmaya uymayarak eski kararında ısrar edebilir. İsrar kararının ilgili tarafından temyizi halinde, dava, konusuna göre Danıştay idari veya vergi daireleri genel kurulunca incelenir. Danıştayın ilgili dava dairesinin kararı uygun görülürse, mahkemenin kararı bozulur; aksi halde onanır. Danıştay İdari ve Vergi Dava Dairelerinin Genel Kurulları kararlarına uyulması zorunludur.

5. Kararların kısmen onaylanması ve kısmen bozulması hallerinde kesinleşen kısım Danıştay kararında belirtilir.

6. (5.4.1990 gün ve 3622 ile ek) Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davaların temyizen incelenmesinde de bu maddenin 4. fıkrası hariç, diğer fıkraları kıyı aslı uygulanır.

d. Temyizen Verilen Karar Üzerine Yapılacak İşlem

2577 sayılı Yasanın 3622 sayılı Yasa ile değişik 50. maddesine göre, temyiz incelemesi sonucunda verilen karar, dosya ile birlikte kararı ve-

ren mahkemeye veya Danıştay dairesine gönderilir. Bu karar, dosyanın mahkeme veya Danıştay dairesine geldiği tarihten itibaren yedi gün içinde taraflara tebliğ edilir.

e. Kanun Yararına Bozma

2577 sayılı Yasanın 3622 sayılı Yasa ile değişik 51 inci maddesine göre :

1. Bölge idare mahkemesi kararları ile idare ve vergi mahkemelerince ve Danıştayca ilk derece mahkemesi olarak verilip temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz edilebilir.

2. Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan mahkeme veya Danıştay kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

3. Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazetede yayımlanır.

f. Temyiz veya İtiraz İstemlerinde Yürütmenin Durdurulması (Md. 52)

1. (5.4.1990 - 3622) Temyiz veya itiraz yoluna başvurulmuş olması, hâkim, mahkeme veya Danıştay kararlarının yürütülmesini durdurmaz. Ancak, bu kararların teminat karşılığında yürütülmesinin durdurulmasına temyiz istemini incelemeye yetkili Danıştay dava dairesi, kurulu veya itirazı incelemeye yetkili bölge idare mahkemesince karar verilebilir.

2. İptal davalarında teminat istenmeyebilir.

3. İdareden veya adli yardımdan yararlanandan teminat alınmaz.

4. Kararın bozulması, kararın yürütülmesini kendiliğinden durdurur.

f. Yargılamanın Yenilenmesi (Md. 53).

1. (5.4.1990 - 3622) Danıştay ile, bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinden verilen kararlar hakkında aşağıda yazılı sebepler dolayısıyla yargılamanın yenilenmesi istenebilir :

— Zorlayıcı sebepler dolayısıyla veya lehine karar verilen tarafın eyleminden doğan bir sebepten elde edilemeyen bir belgenin kararın verilmesinden sonra ele geçirilmiş olması,

— Karara esas olarak alınan belgenin sahteliğine hükmedilmiş veya sahte olduğu mahkeme veya resmi bir makam huzurunda ibraz olunmuş veya sahtelik hakkındaki hüküm karardan evvel verilmiş olup da, yargılamanın yenilenmesini isteyen kimsenin karar zamanında bundan haberi bulunmamış olması,

— Karara esas olunan bir ilam hükmünün, kesinleşen bir mahkeme kararı ile bozularak ortadan kalkması,

— Bilirkişinin kasıtlı gerçeğe aykırı beyanda bulunduğu mahkeme kararı ile belirlenmesi,

— Lehine karar verilen tarafın, karara etkisi olan bir hile kullanmış olması,

— Vekil veya kanuni temsilci olmayan kişiler ile davanın görülüp karara bağlanmış bulunması,

— Çekinmeye mecbur olan başkan, üye veya hâkimin katılması ile karar verilmiş olması,

— Tarafları ve sebebi aynı olan bir dava hakkında verilen karara aykırı yeni bir kararın verilmesine sebep olabilecek kanuni bir dayanak yokken, aynı mahkeme yahut başka bir mahkeme tarafından evvelki ilâmın hükmüne aykırı bir karar verilmiş bulunması.

2. Yargılanmanın yenilenmesi istekleri esas kararı vermiş olan mahkemece karara bağlanır.

3. Yargılamanın yenilenmesinde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun süreye ilişkin hükümleri kıyas yolu ile uygulanır,

h. Kararın Düzeltilmesi

5.4.1990 gün ve 3622 sayılı Yasa ile değişik 2577 sayılı Yasanın 54. maddesi bu konuyu şöyle düzenlemektedir :

1. Danıştay dava daireleri ve idari veya vergi Dava Daireleri Genel Kurullarının temyiz üzerine verdikleri kararlar ile bölge idare mahkemelerinin itiraz üzerine verdikleri kararlar hakkında, bir defaya mahsus olmak üzere kararın tebliği tarihini izleyen onbeş gün içinde taraflarca :

— Kararın esasına etkisi olan, iddia ve itirazların kararda karşılanmamış olması,

- Bir kararda birbirine aykırı hükümler bulunması,
- Kararın usul ve kanuna aykırı bulunması,
- Hükmün esasım etkileyen belgelerde hile ve sahtekarlığın ortaya çıkmış olması,

2. Danıştay dava daireleri ve İdari veya Vergi Dava Daireleri Genel Kurulları ile bölge idare mahkemeleri, kararın düzeltilmesi isteminde ileri sürülen sebeplerle bağılıdır.

3. (5.4.1990 - 3622) Kararın düzeltilmesi istekleri esas kararı vermiş olan daire veya kurulca incelenir. Dosyanın incelenmesinde tetkik hâkimliği yapanlar, aynı konunun düzeltme yoluyla incelenmesinde bu görevi yapamazlar.

i. Tebliğ İşleri ve Ücretler

2577 sayılı Yasanın 3622 sayılı Yasa ile değişik 60. maddesine göre, Danıştay ile bölge idare, idare ve vergi mahkemelerine ait her türlü tebliğ işleri, Tebligat Kanununun hükümlerine göre yapılır. Bu suretle yapılacak tebliğlere ait ücretler ilgililer tarafından peşin olarak ödenir.

k. Çalışmaya Ara Verme (Md, 61)

1. (5.4.1990 - 3622) Bölge idare, idare ve vergi mahkemeleri her yıl Temmuz ayının yirmisinden Eylül ayının altısına kadar çalışmaya ara verirler. Ancak, yargı çevresine dahil olduğu bölge idare mahkemesinin bulunduğu il merkezi dışında kalan idare ve vergi mahkemeleri çalışmaya ara vermeden yararlanamazlar. Bu mahkemeler, 62 nci maddedeki sınırlamaya tabi olmaksızın görevlerine devam ederler.

17. Açıklama ve Yanlışlıkların Düzeltilmesi

a. Açıklama

Açıklama karar yerine getirilinceye kadar başvurabilen bir yoldur. Danıştay bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerince verilen kararların açık olmaması, ya da birbirine aykırı hüküm fıkraları taşıması durumunda, taraflardan biri kararın açıklanmasını, ya da aykırılığın giderilmesini isteyebilir. Bu yol ile, ilk kararın yerine, bir yenisi konmadan, gerçek anlamı belirtilmiş olur. Bu yola her çeşit yargı kararı için başvurulabilir.

Açıklamayı gerektiren durumlar :

2577 sayılı Yasanın 29. maddesi bu konuyu düzenlemiştir.

Açıklamayı gerektiren nedenler şunlardır:

- Kararların yeterince açık olmaması,
- Birbirlerine aykırı hükmün fıkraları taşıması.

Bu sebepler varsa taraflardan her biri kararın açıklanmasını veya aykırılığın giderilmesini isteyebilir.

Açıklama dilekçeleri karşı taraf sayısından bir nüsha fazla verilir.

Kararı veren daire veya mahkeme işi inceler, gerek görürse dilekçenin bir örneğini karşı tarafa tebliğ eder. Cevap iki nüsha olarak verilir.

Görevli mahkemenin bu husustaki kararları taraflara tebliğ edilir.

Açıklama veya aykırılığın kaldırılması kararın yerine getirilmesine kadar istenebilir.

b. Yanlışlıkların Düzeltilmesi

2577 sayılı Yasanın 30. maddesi bu konuyu düzenlemiştir.

Bu yol ile, her türlü yargı kararlarında yapılmış olan nesnel (objektif) nitelikli yanlışlıkların giderilmesi sağlanır. Maddenin 1. fıkrasına göre iki tarafın adı ve soyadı ile sıfatı ve iddiaları sonucuna ilişkin yanlışlıklar ile hüküm fıkrasındaki hesap yanlışlıklarının düzeltilmesi de istenebilir. Yanlışlıkların düzeltilmesi yolu hukuksal yanlışlıkların düzeltilmesi için kullanılamaz.

Yanlışlıkların düzeltilmesinde, süre yönünden herhangi bir sınırlama yoktur. Yanlışlıkların düzeltilmesi her zaman, hatta kararlar yerine getirildikten sonra bile istenebilir. Yanlışlıkların düzeltilmesinde de kararların açıklanmasında uygulanan yöntem uygulanır. Yanlışlıkların düzeltilmesine karar verilirse, durum kararın altına yazılır.

BELEDİYE MECLİSİ ÜYELERİNİN GÖREVLERİYLE İLGİLİ CEZAI SORUMLULUKLARI

T. Tamer AKALIN
Mülkiye Başmüfettişi

GİRİŞ

Danıştay 2. Dairesinin 14.3.1990 tarihli ve Esas: 1988/2029, Karar: 1990/837 sayılı, 26.9.1990 tarihli ve Esas: 1990/1504, Karar: 1990/2361 sayılı kararları, belediye meclisi üyelerinin görevleriyle ilgili konulardaki cezai sorumlulukları üzerinde yeniden düşünmeyi ve araştırma yapmayı gerektirmiştir.

Bu kararlar, öncelikle ve özellikle şu sorulara cevap aramayı zorunlu kılmıştır :

a) Belde halkının oylarıyla seçilen belediye meclisi üyelerinin, belediye meclisi kararlarına oylarıyla katılmalarından ötürü cezai sorumlulukları söz konusu olabilir mi?

b) Belediye meclisi üyeleri, meclis üyeliği sıfatı ve göreviyle ilgili bir suç işlerlerse, bu suçun hazırlık soruşturması genel hükümlere göre mi, yoksa Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat hükümlerine göre mi yürütülecektir?

Bu soruların yanıtlanması, her şeyden önce, belediye meclislerinin oluşumlarının, kararlarının özellikleriyle, belediye meclisi üyelerinin hangi suçları işleyebileceklerinin, bazı yargı içtihatlarının ve kararlarının incelenmesine ve irdelenmesine bağlıdır.

Yukarıda sözü edilen Danıştay 2. Dairesinin kararları, yazımızın hareket noktasını oluşturduğundan, öncelikle bu kararları incelemek yararlı olacaktır.

DANIŞTAY 2. DAİRESİNİN KONUYA İLİŞKİN SON KARARLARI

Danıştay 2. Dairesi, yasa gereği kendiliğinden incelediği, Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca çıkarılan 3030 sayılı Kanun Kapsamı Dışında

Kalan Belediyeler Tip İmar Yönetmeliğinin 26,27,36 ve 47. maddelerine aykırı hükümler içeren imar yönetmeliği çıkarmak ve anılan bakanlıkça bu hususların düzeltilmesinin istenilmesine karşın Tip İmar Yönetmeliğine aykırı hükümlerin aynen muhafaza edilmesine yönelik kararlar almak suretiyle mevzuata aykırı bu hükümlerin yürürlükte kalmasını sağlamak suçundan sanıklar, belediye başkanı, belediye imar müdürü, belediye imar müdürlüğü harita, ruhsat işleri ve imar şefleriyle belediye meclisi üyelerinin tümü hakkında il yönetim kurulunca verilen men'i muhakeme kararını 14.3.1990 tarihli ve E.1988/2029, K. 1990/837 sayılı kararıyla ve 3 - 2 bir çoğunlukla onamıştır.

Karara katılmayan üyelerden biri muhalefet şerhinde “Yönetmelikler idarenin düzenleyici işlemlerindendir. Anayasa kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak şartıyla Başbakanlık, bakanlık ve kamu tüzel kişilerine yönetmelikler çıkarabilme yetkisini tanımıştır. Ancak, bu düzenleme yapılırken, yönetmeliklerin kanun ve tüzüklere aykırı hüküm getiremeyeceğini de özellikle belirtmiştir. Bu düzenlemelerin mevzuata uygun olup olmadığı ise ancak yargı denetimi ile saptanabilecek bir husustur. Bu da ancak ilgililer tarafından açılacak iptal davası ile sağlanabilmektedir. İdare Hukukunda iptal davası, sakat bir idari işlemin ortadan kaldırılmasını güden bir dava olarak nitelendirilmektedir. Görüldüğü üzere, idari düzenleme sonucu ortaya çıkan eylem hukuki olup, suç olarak nitelendirilmesine olanak bulunmamaktadır. Suç olmayan bir eylemden dolayı da Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanuna göre karar verilemeyeceğinden, sanıklar hakkında men'i muhakeme kararı değil, karar verilmesine yer olmadığı kararı verilmesi gerekeceği görüşüyle çoğunluk kararına katılmıyorum.” demiş, karara muhalif diğer üye ise, sanıkların eylemlerinin Türk Ceza Kanununun 240. maddesindeki suçu oluşturduğundan bahisle lüzumu muhakeme kararı verilmesi gerektiğini ileri sürmüştür.

Danıştay 2. Dairesi itiraz üzerine incelediği, Karayolları Bölge Müdürlüğünce belediye başkanlığına yazılan yazıyla daha önceki imar tadilatının iptal edilmesi ve Karayolları Genel Müdürlüğünce onaylı kavşağın imar planına işlenerek onaylanması gerektiği bildirildiği halde, bu karara uymamak suretiyle görevi kötüye kullanmak suçundan sanıklar belediye başkanıyla tüm belediye meclisi üyeleri hakkında il yönetim kurulunca verilen lüzumu muhakeme kararını, yukarıda değinilen karara katılmayan üyenin muhalefet şerhindeki açıklamalarına uyarak ve aynı gerekçelerle, 26.9.1990 tarihli, E.1990/1504, K.1990/2361 sayılı kararıyla, karar verilmesine ver olmadığı kararına çevirmiştir. Bir

üye, lüzumu muhakeme kararı verilmesi gerektiği görüşüyle anılan karara katılmamıştır.

Kararların tartışılmaya açık başka yönleri de bulunmakla birlikte, konumuzu ilgilendiren en önemli yönü, belediye meclisi üyelerinin belediye meclisi kararlarına reyleriyle katılmalarının cezai sorumluluk doğurabileceğini benimsemiş olmalarıdır. Bu husus, ilk kararda, yani 14.3.1990 tarihli ve E.1988/2029, K.1990/837 sayılı men'i muhakeme kararının onanmasına ilişkin kararda açıkça ortaya çıkmaktadır. Danıştay 2. Dairesi bu kararıyla, belediye meclisi üyelerinin belediye meclisi kararlarından ötürü belediye başkanıyla birlikte cezai sorumluluklarının ola bileceğini, bu konudaki hazırlık soruşturmasının da Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat hükümlerine göre yürütüleceğini benimsemiş olmaktadır.

İkinci kararında ise, bu husus zımnen benimsenmiştir. Aksi halde, kararda belediye meclisi üyelerinin meclis kararlarına reyleriyle katılmalarının cezai sorumluluk doğurmayacağı hususuna değinilmesi, bunlar hakkında bu nedenle, diğer sanık belediye başkanı hakkında ise eyleminin konusunun suç oluşturmaması nedeniyle karar verilmesine yer olmadığı kararı verilmesi gerekirdi. Böyle bir ayırımın yapılmamış olması, Danıştay 2. Dairesinin, belediye meclisi üyelerinin, belediye meclisi kararlarından ötürü cezai sorumluluklarının olduğu, kararların belediye başkanıyla birlikte alınması halinde, hazırlık soruşturmasının Memurin Muhakematı Hakkında Kanuna göre yürütülmesi gerektiği yolundaki görüşünü koruduğunu göstermektedir.

YARGITAY CEZA GENEL KURULU KARARI VE KONUYA İLİŞKİN YÖNÜ

Yargıtay Ceza Genel Kurulu 25.4.1966 tarihli ve E.265, K.118 sayılı kararında; "1580 sayılı Belediye Kanununun 102. maddesinde kimlerin (vazifelerinden münbais veya vazifelerinin ifası esnasında hadis olan cürümlerden) dolayı Memurin Muhakematı Kanunundaki ahkâma tabi olduğu açıklanmıştır. Burada (bilumum) belediye memur ve müstahdemleri bahse konu olmuş ve ayrıca (belediye başkanı) özellikle kayıt ve tasrih edilmiştir ve Memurin Kanununa tabi olmadığı halde hakkında özel bir hüküm konmuştur. (Belediye meclisi üyelerinin) madde metnine alınmaması kanun koyucunun bunları Memurin Muhakematı Kanununa tabi tutmadığını göstermektedir. Nitekim, 1255 sayılı Tefsir Kararının ikinci bendinin ikinci fıkrasında (Memurin Muhakematı Kanunu hükümlerinin yalnız Memurin Kanununun birinci maddesinde

tarif edilenlere münhasır olmadığı, tariftan hariç bulunanlar hakkında dahi tatbik edilebileceği) kayıt ve (belediye memurları arasında intihap ile seçilmiş reis ve âzanın mevcudiyeti Belediye Kanununa bu yolda bir hüküm dercini mucip) kıldığı ifade edilmiştir. Bu da bir yönden belediye meclisi üyelerinin Memurin Muhakematı Kanununa tabi olmadığını belirtmektedir." şeklinde hüküm vermiştir. Bu karara göre, belediye meclisi üyeleri görevleriyle ilgili olarak veya görevlerinin ifası sırasında bir suç işlemeleri halinde hazırlık soruşturması genel hükümlere göre yürütülecektir. Ancak, böyle bir suç, belediye başkanıyla müştereken işlenirse, astın üste tabi olacağı ilkesine uygun olarak, belediye meclis üyeleri hakkında da belediye başkanıyla birlikte ve ona bağlı olarak Memurin Muhakematı Hakkında Kanuna göre işlem yapılması gerekir.

Burada üzerinde durulması gereken husus, belediye başkanının da katıldığı belediye meclis kararlarının belediye meclisi üyeleri açısından cezai sorumluluk doğurup doğuramayacağıdır. Eğer böyle bir sorumluluk varsa, belediye başkanının katıldığı tüm belediye meclisi kararları hakkında, suç teşkil ettiklerinden bahisle, soruşturma açtırmaya yetkili vesayet makamlarınca Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat hükümlerine göre hazırlık soruşturması yaptırılabilir.

Kısaca, suçun kararın yürütümünden değil, kararın alınmasından doğduğu kabul edilecek, belediye başkanı ve meclis üyeleri meclis kararlarından ötürü, memurları yargılanması usulü içinde soruşturmaya tabi tutulabileceklerdir.

DEĞERLENDİRME

Belediye meclisleri, belediyelerin en büyük karar organıdır. Belde sakinlerince doğrudan doğruya seçilen üyelerden oluşur.

Belediye meclislerinin görüşeceği ve karar vereceği işler 1580 sayılı Belediye Kanununun 70. maddesinde belirtilmiştir. Bunları, belediye meclislerinin görevleri olarak nitelemek olanaklıdır. Maddede onbeş fıkra halinde sayılan görevlere 16. fıkra, "Kanunen belediyeye verilen görev ve yetkiler içinde olmak şartıyla başkan tarafından verilen ve üyelerden biri veya bir kaç tarafından önerilen diğer konular" da eklenmiştir. 1580 sayılı Kanunun 71. maddesi belediye meclisi kararlarının hangilerinin vesayet mercininin onayına bağlı olduğunu hükme bağlamıştır. Anılan Kanunun 72. maddesi hükmü uyarınca, 25 yıldan fazla süreler için borç almağa ya da vermeğe ilişkin kararlar il idare kurulunun görüşüne dayalı olarak valinin uygun görmesi ve Danıştay'ın kararıyla

yürürlüğe girmektedir. 1580 sayılı Kanunun 71. ve 72. maddelerinde öngörülenler dışındaki belediye meclisi kararları kesindir. Ancak, anılan Kanunun 73. maddesinde, bu kararlara karşı da duyuru tarihinden itibaren 10 gün içinde, il merkezi olmayan belediyelerde belediye başkanı ya da ilgililerce valiliğe, il merkezi olan yerlerdeyse, yine aynı kişilerce İçişleri Bakanlığına itiraz edilebileceği, birinci durumda, kaymakamın görüşünü alarak il idare kurulunun 15 gün içinde, ikinci durumdaysa valiliğin görüşünü alarak Danıştay'ın 1 ay içinde konuyu karara bağlayacağı, itirazlar bir sonuca bağlanıncaya değin, meclis kararlarının uygulanmasının valinin kararıyla geri bırakılabileceği öngörülmüştür.

Belediye meclislerinin danışma niteliğindeki kararları 1580 sayılı Kanunun 75. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, yasalarda ve diğer düzenleyici metinlerde açıklıkla belirtilmemiş olan hususlarda, o yerin en büyük mülkiye amirince yapılacak başvuru üzerine belediye meclisleri görüş bildirmek zorundadırlar. Ayrıca, beldenin yararına olan işlerle ilgili olarak, belediye meclisleri, istem ve dileklerini yine en büyük mülkiye âmiri aracılığıyla Devlet dairelerine iletirler.

Belediye meclislerinin yasal toplantı tarihleri dışına çıkarak ve yetkilerini aşarak aldıkları kararlar iptal edilebilir niteliktedir. 1580 sayılı Kanunun 53. maddesi, belediye meclisleriyle ilgili olarak, siyasal sonuç ve sorumluluk doğurabilecek halleri düzenlemiştir. Belediye meclisi :

- Kanunen belirli olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanırsa,
- Kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanırsa,
- Kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal belediye meclisine ait işleri sekteye ve gecikmeye uğrattırsa,
- Siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa,

Anılan madde hükmü uyarınca, İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay'ın kararıyla fesholunur. Bu takdirde yeni belediye meclisi seçimine gidilir. Seçilen meclisler eskisinden geri kalan süreyi tamamlarlar.

İçişleri Bakanlığı gerekli görürse, meclisin feshine dair bildiriyle birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının tehirini de ister. Danıştay'ca bu husus en geç iki ay içinde karara bağlanır.

Yukarıdaki bentlerde açıklanan fiil ve işlemlere katılan belediye başkanlarının da Danıştay kararıyla görevine son verilir.

Görüldüğü üzere, belediye meclislerinin kararları yönetsel, yargısal ve siyasal bazı süreçlere ve denetimlere tabi bulunmaktadır. Bunları konumuz açısından ele alıp incelediğimizde şu sonuçlar elde edilmektedir :

a) 1580 sayılı Kanunun 75. maddesi uyarınca verilen danışsal nitelikteki kararların herhangi bir cezai sorumluluk doğurmayacağı açıktır. Zira, bu kararlara uyup uymamak danışsal görüş isteyen mülkiye âmirinin yetkisi içindedir. Merkezi idarenin ajanı olan mülkiye âmiri, hiç kuşkusuz, gereken hukuki incelemeleri yaptıracak, gerekirse üst makamlardan görüş isteyecek ve uygun gördüğü hal çaresini belediye meclisinin danışsal kararıyla bağlı olmaksızın uygulayacaktır. Bu uygulamanın sorumluluğu da kendisine ait olacaktır.

b) 1580 sayılı Kanunun 70,71 ve 72. maddeleri uyarınca onaya tabi kararların da bir suç oluşturmaması gerekir. Zira, bu kararların yürütülebilmeleri için yetkili vesayet merciinin onayı gerekir. Bu nedenle, mevzuata aykırı veya konusu suç teşkil edebilecek bir karar, esasen onaylanmamak durumundadır.

c) Belediye meclisinin kesin kararları aleyhine de 1580 sayılı Kanunun 73. maddesi hükmü uyarınca, belediye başkanı veya ilgililerin itiraz yetkileri bulunmaktadır. Bu itirazlar, maddede belirtilen süreler içinde yapılmalıdır.

Ancak, 1580 sayılı Kanunun 74. maddesi de, valilere ve İçişleri Bakanına herhangi bir süreye bağlı olmaksızın, adi veya olağanüstü toplantılar dışında ya da kanun ve nizamla aykırı alınmış belediye meclisi kararlarının iptali için il idare kuruluna veya Danıştay'a başvurma hakkını tanımıştır.

Belediye meclisi kesin kararlarının kanun ve nizamla aykırı olması ya da suç teşkil etmesi halinde belediye başkanının, ilgililerin, valinin ve İçişleri Bakanının kanunen haiz oldukları hukuksal süreçleri işletmeleri ve bu kararları iptal ettirmeleri gerekmektedir.

Burada şu soru akla gelebilir : Belediye meclisinin kesin kararları aleyhine belediye başkanının ya da ilgililerin 1580 sayılı Kanunun 73. maddesi uyarınca herhangi bir itirazları olmazsa ve bu kararlar belediye başkanı tarafından yerine getirilirse, 1580 sayılı Kanunun 74. maddesine göre valinin veya İçişleri Bakanının başvurusu üzerine iptal edilseler bile, arada geçen süre içinde söz konusu kararların uygulanması bir suç ve kamu zararı oluşturmuşsa, ne olacaktır? Bu durumda, belediye meclisi kararına katılan belediye meclisi üyelerinin cezai ve mali sorumlulukları söz konusu olmayacak mıdır?

Bu halde dahi, sorumluluk mevzuata aykırı karara itiraz etmeyerek uygulanıp, suçun ve kamusal zararın meydana gelmesine yol açan belediye başkanına ait olacaktır. Zira, belediye başkanı, 1580 sayılı Kanunun 73. maddesinde öngörülen itirazı yapsa, aynı madde hükmü uyarınca, valinin il idare kurulu veya Danıştay kararına kadar meclis kararının uygulanmasını ve yürütümünü ertelemesi olanaklı olurdu. Bu şekilde, suçun ve kamusal zararın oluşmasının önüne geçilirdi. Zira, 1580 sayılı Kanunun 74. maddesine göre, meclis kararlarının uygulanmasının ve yürütümünün merkezi idarenin ajanı vali tarafından ertelenmesine olanak bulunmaktadır.

Burada, belediye meclislerinin imar planı yapmaya ya da imar planlarını değiştirmeye ilişkin kararlarından da söz etmek yerinde olacaktır. 3194 sayılı İmar Kanununun 8/b maddesi uyarınca, belediye sınırları içinde kalan yerlerin nâzım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Bu planlar onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde bir ay süre ile ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde bu planlara itiraz edilebilir. Belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazları ve planları belediye meclisi onbeş gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar.

Danıştay 2. Dairesi, yukarıda sözü edilen 26.9.1990 tarihli ve E. 1990/1504, K. 1990/2361 sayılı kararında, belediyelerin imar planı yapma faaliyetlerinin düzenleyici işlemlerinden olduğu ve bunların mevzuata uygun olup olmadığının ancak yargı denetimiyle saptanabileceği görüşünü benimseyerek, idari düzenleme sonucu ortaya çıkan eylemin hukuki olup, suç oluşturmaya olanak bulunmadığını vurgulamıştır.

Belediyelerin imar planları yapmaları ve bu planları değiştirmeleri, belediye meclislerini en çok ilgilendiren konuların başında gelmektedir. Bu konularla ilgili olarak büyük çıkar çatışmalarının cereyan ettiği herkesçe bilinmektedir. Özellikle büyük kentlerde, iskâna açık arsa olgusunun ortaya çıkardığı kent rantının paylaşımı, büyük yolsuzluk söylentilerine neden olabilmektedir.

Bu nedenle, belediyelerin imar planı yapma veya bu planları değiştirme yolundaki işlemlerinin hukuki nitelikte olduğunu, bunların iptale konu olabileceğini, suç oluşturmayacağını savunmak, kanımızca, son derece hatalı bir tutumdur. Belediye meclislerinin bu yöndeki kararları, 3194 sayılı Kanunun 8/b maddesinde öngörülen süreç sonunda kesin karar niteliğini kazanmaktadır. Yani, belediye meclisi, önce imar planı ya da mevcut imar planında değişiklik yapmakta, belli bir süre bu konu ilan edilmekte, ilgililerce itiraz edilmezse kendiliğinden, itiraz

edilmişse yeniden belediye meclisince görüşülerek karara bağlanmakta ve kesinleşmektedir. Kısaca, belediye meclislerinin bu yöndeki kararları da, özel kanundaki sürecin uygulanmasından sonra kesin karar niteliğine dönüşmektedir. Eğer bu kararlar, mevcut kanun ve nizamlara açık bir aykırılık söz konusu olmuşsa, belediye başkanının, 1580 sayılı Kanunun 73. maddesinde öngörülen itirazı yapması, kararın uygulanmasının ertelenmesini sağlaması gerekir. Zira, belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve mercii sıfatıyla, emrindeki imar görevlileri vasıtasıyla kanun ve nizamlara aykırılığı tespit etme durumundadır. Bunu yapmaması, kanun ve nizamlara aykırı olan imar planını ya da imar planı değişikliğini uygulaması, belediye başkanının sorumluluğuna yol açacaktır. Burada, belediye meclisi üyelerinin sorumluluğundan söz edilemez. Ancak, konunun hukuki olduğundan bahisle ve bu nedenle suç oluşturmamasının olanaksız olduğundan söz ederek böylesine önemli bir konu, herkesin sorumsuz olacağı bir boşluğa terkedilemez. Kanımızca, sorumluluk, belediye başkanının ve kanun ve nizamlara aykırılığı ona iletmeyen belediyenin imar işlerini yürüten görevlilerin olacaktır. Ancak, bir kısım belediye meclisi üyesinin imar planı değişikliğinden çıkar sağlama yönünde çabaları, ilgililerle anlaşmaları, bunun kulisini yapmaları gibi durumlarda, bunların ismen belirlenmeleriyle bu meclis üyelerinin cezai sorumluluklarının söz konusu olacağı tabiidir. Fakat, tüm belediye meclisi üyelerini sorumlu tutmak, reylerinden ötürü haklarında merkezi idare görevlilerince Memurin Muhakematı Hakkında Kanuna göre soruşturma açtırılabileceğini benimsemek, gerek hukuk anlayışındaki cezaların şahsiliği prensibine, gerekse belediye idarelerinin demokratik özelliklerine uygun düşmemektedir.

Özetle, belediye meclisi üyelerinin, belediye meclisi kararlarına reyleriyle katılmaları, onlar hakkında cezai yönden sorumluluk doğurmamaktadır. Bu husus, demokrasi anlayışının da bir gereğidir. Bununla birlikte, belediye meclisi üyelerinin, belediye meclis üyeliği göreviyle bağlantılı olarak cezai yönden sorumlu tutulacağı haller de söz konusu olabilir. Bunları şu şekilde özetlemek olanaklıdır :

Belediye meclisi üyelerinden üçüncü belediye hesap iş ve işlemlerini denetlemekle ve denetim sonucunda durumu bir raporla belediye meclisine sunmakla görevlendirse, bu üyeler de belirtilen görevle ilgili hiç bir iş Yapmasalar, görevli üyelerin cezai sorumluluğu söz konusu olabilecek midir? Eğer, konu yetkili Cumhuriyet Başsavcılığına şu veya bu şekilde iletilirse, bu belediye meclisi üyeleri hakkında, yukarıda açıklanan Yargıtay Ceza Genel Kurulu kararı doğrultusunda görevi ihmal suçundan genel hükümlere göre hazırlık soruşturması yapılabilecektir.

Ancak, belediye meclisi, üyelerinden bazılarını belediye başkanıyla birlikte bir işle görevlendirse ve bu görev kasten yerine getirilmese ya da belediye zararına yol açabilecek şekilde ifa edilse, belediye meclis üyeleri hakkında belediye başkanıyla birlikte Memurin Muhakematı Hakkında Kanun hükümlerine göre soruşturma yapılabilecektir.

Belediye meclis üyelerinin, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu kapsamına giren; gerçeğe aykırı mal bildiriminde bulunma, haksız mal edinme, mal kaçırma veya gizleme, irtikâp, rüşvet, ihtilas ve zimmete para geçirme, görev sırasında veya görevinden ötürü kaçakçılık, resmi ihale ve alım ve satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarının açıklanması veya açıklanmasına sebebiyet verme suçlarını işlemeleri veya bu suçlara katılmaları halinde, anılan eylemler belediye başkanıyla birlikte işlenmiş olsa bile, hazırlık soruşturması doğrudan yetkili Cumhuriyet Başsavcılığınca yürütülecektir.

SONUÇ

Belediye meclisi üyelerinin görevlerine ilişkin cezai sorumlulukları hakkında sonuç olarak şunları söyleyebiliriz :

a) Belediye meclisi üyelerinin, belediye meclisi kararlarına reyleriyle katılmalarından ötürü cezai sorumlulukları bulunmamaktadır. Belediye meclisi kararlarının tabi bulunduğu hukuki süreçler de dikkate alınacak olursa, yalnızca karardan ötürü bütün belediye meclisi üyelerini Ceza Hukuku kapsamında sorumlu saymak, belediye başkanıyla birlikte suç işlediklerinden bahisle Memurin Muhakematı Hakkında Kanuna tabi tutmak, dolayısıyla merkezi idare görevlilerini belediye meclisi kararları hakkında soruşturma açtırmakla yetkili kılmak, gerek cezaların şahsiliği prensibine, gerekse belediye idarelerinin demokratik niteliğine uygun düşmez. Ancak, bir kısım belediye meclisi üyesinin, kendilerine ya da başkalarına çıkar sağlamak amacıyla, belediye meclisinden belirli yönde bir karar çıkmasını gerçekleştirecek bazı eylemlerde bulunmaları ve bu eylemleriyle suç işlemeleri halinde, sadece bu üyelerin cezai sorumluluklarının olacağı tabiidir.

b) Belediye meclisi üyelerinin görevleriyle ilgili olarak ya da görevlerinin ifası sırasında suç işlemeleri halinde, haklarındaki hazırlık soruşturması yetkili Cumhuriyet Başsavcılığınca yapılacaktır.

c) Belediye meclisi üyelerinin, görevleriyle ilgili bir suçu belediye başkanıyla birlikte işlemeleri halinde, söz konusu suç Memurin Muha-

kematı Hakkında Kanunu Muvakkat hükümlerine tabi suçlardansa, meclis üyeleri hakkındaki hazırlık soruşturması da belediye başkanına bağlı olarak anılan kanun hükümlerine göre yürütülecektir.

d) Belediye meclisi üyelerinin, 3628 sayılı Kanun kapsamına giren bir suçu ister müstakilen, isterse belediye başkanıyla birlikte işlemeleri halinde, hazırlık soruşturması, anılan kanuna uygun olarak yetkili Cumhuriyet Başsavcısı tarafından ifa edilecektir.

**657 SAYILI DEVLET MEMURLARI KANUNU'NDA
48/A-5 MADDESİNDE YER ALAN YÜZ KIZARTICI
SUÇLARIN KAPSAMI VE SINIRI**

Dr. Erol ALPAR

As. Yük. İd. Mah. Üyesi

A. GENEL OLARAK

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 3409 sayılı Kanun ile değişik 48/A-5 maddesi, Devlet Memurluğuna alınabilmek için "taksirli suçlar hariç olmak üzere, ağır hapis veya 6 aydan fazla hapis veyahut affa uğramış olsalar bile, Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflâs gibi, yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyeti kırıcı... suçtan... hükümlü" bulunmama koşulunu aramakta, aynı Yasanın 98/b maddesi ise "memurluğa alınma şartlarından herhangi birini taşımadığının sonradan anlaşılması veya memurlukları sırasında bu şartlardan herhangi birinin kaybedilmesi halinde Devlet Memurluğunun sona ereceği" ni hükme bağlamaktadır.

Yönetim, Ceza Kanunlarında yer alan suçların bazılarında hükümlü olmayı, 657 sayılı Devlet Memurları Yasasının 48/A-5 maddesinde yer alan "yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyet kırıcı" suçlardan hükümlü bulunmakla eşdeğerde saymakta, bu değerlendirmeyi yaparken de aynı maddedeki "gibi" kavramına dayanmakta, bunun sonucu olarakta, Devlet Memurlarının, "memurluktan" çıkartılması doğrultusunda işlem tesis etmektedir.

Konuya ilişkin gerek öğreti ve gerekse vargıda değişik görüş ve kararlara rastlanmaktadır. Değişik görüş ve kararlara, anılan maddede yer alan "gibi" kavramına verilen anlamlardaki farklılıklar neden olmaktadır.

Gerçekten "gibi" kavramının, yüz kızartıcı suçların 657 sayılı Kanunun 48/A-5 maddesinde sayılanlarla sınırlı olduğu anlamını vermek için getirildiği kabul edildiğinde Devlet Memurlarının sadece anılan suçlardan hükümlü bulunmaları halinde 98. maddeye göre "memuriyetlerine" son verilecektir.

Bunun aksine "gibi" kavramının, yasada sayılan suçlarla sınırlı olmaksızın benzer nitelikteki suçları da kapsamak için konulduğu kabul edildiğinde ise; sayılanlara benzer suçlarda "yüz kızartıcı suç" olarak nitelendirilebilecek ve sonuçta sayılan suçlar yanında, benzer suçlardan hüküm giymiş olan Devlet Memurlarının da "memuriyetine" son verilecektir.

Başka bir anlatımla "gibi" kavramına verilecek anlama göre, Devlet Memurları hakkında farklı uygulamalar yapılmış olacaktır. Bu açıdan farklı uygulamalara neden olan 48/A-5. maddede sayılan yüz kızartıcı suçların kapsam ve sınırının belirlenmesi amacıyla yapılacak bir araştırmanın ne kadar önemli olduğu konusunda kuşku bulunmadığı kanaatindeyiz.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48/A-5 maddesinde yer alan "Yüz Kızartıcı Suçların Kapsamı ve Sınırı" olan araştırma konumuz öncelik sırasına göre, 48/A-5. maddenin açıklanması, konuya ilişkin öğretilerde yer alan görüşler ile yüksek yargı organlarının tutumu, 48/A-5. maddede yer alan suçların özellikleri, yüz kızartıcı suçun tanımına ilişkin bir deneme, 48. maddede yer alan "gibi" kavramının anlamı, yüz kızartıcı suçların kapsamına ilişkin görüşümüz ve sonuç başlıkları altında sunulmaya çalışılacaktır.

B. 657 S.K. 48/A-5 ve 98/b Maddelerinin Açıklanması

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun, Devlet Memurluğuna alınma koşullarını düzenleyen, genel ve özel koşullar başlığı taşıyan ikinci bölümde yer alan 22.2.1988 gün ve 3409 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 5. maddesi ile değişik ve Devlet Memurluğuna alınacaklarda aranacak genel ve özel koşulları düzenleyen 48 inci maddenin genel koşullar başlıklı (A) bendinin 5. fıkrasının konumuza ilişkin olan kısmında "... zimmet, ihtilâs, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflâs gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyeti kırıcı suçtan... hükümlü bulunmamak" hükmüne yer verilmektedir.

Aynı yasanın, memurluğun sona ermesine ilişkin 4 üncü bölümünde yer alan ve memurluğun sona ermesi başlıklı 98 inci maddesinin (b) fıkrası ise, "Devlet Memurlarının ... memurluğa alınma şartlarından herhangi birini taşımadığının sonradan anlaşılması veya memurlukları sırasında bu şartlardan herhangi birisini kaybetmesi... halinde memurluğuna son verilir" hükmünü taşımaktadır.

Araştırma konumuza ilişkin, 48/A-5 ile 98/b maddeleri birlikte değerlendirildiğinde; zimmet, ihtilâs, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflâs gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyeti kırıcı suçtan hükümlü bulunmamak memurluğa alınma koşullarından olup, bu yüz kızartıcı suçlardan görevde bulunduğu sırada hükümlü duruma giren Devlet Memurunun görevine son verileceği gibi, bu durumda oldukları sonradan anlaşılan Devlet Memurlarının da memuriyetlerine son verilecektir.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin 1937 tarihli yorum kararında, araştırmaya konu olan suçların neler olduklarının mahkemelerin takdirine bırakıldığı belirtilmiştir. Böylece Türkiye Büyük Millet Meclisi iradesini anılan suçların sayılanlarla sınırlı olmayıp, genişletilebileceği, bu konuya ilişkin takdir hakkının mahkemelere ait olduğu doğrultusunda açıkça görüş belirtmiş bulunmaktadır.

C. Konuya İlişkin Görüşler

Gerek öğretide ve gerekse yargı kararlarında, araştırma konusuna ilişkin görüşlere rastlanmaktadır. Bu görüşleri ayrı ayrı başlıklar altında araştırmaya çalışacağız.

1 — Öğretide Yer Alan Görüşler

Öğretide yer alan görüşleri iki grup altında toplamak mümkündür. Bunlardan birinci görüş, yüz kızartıcı suçların 48/A-5. maddede sayılanlarla sınırlı bulunduğu, ikinci görüş ise, yüz kızartıcı suçların anılan maddede sayılanlarla sınırlı bulunmayıp, bunlara benzer nitelikte olanlarında yüz kızartıcı suçlar olarak nitelendirileceklerine ilişkin bulunmaktadır.

a. Birinci Görüş ¹

Prof. Dr. Eralp Özgen, Prof. Dr. Nevzat Toroslu ve Doç. Dr. Selahattin Keyman tarafından savunulan bu görüş, yüz kızartıcı suçların, 48/A-5. maddede sayılan suçlarla sınırlı sayılmak gerektiği, ancak "gibi" sözcüğünün "yüz kızartıcı suçlar"ın tahdidi olmadığını ifade etmek için kullanıldığının kabulü halinde dahi "nası izarar", "sarkıntılık" "zina" suçlarının 48/A-5. maddesi alanında yüz kızartıcı suç sayma olanağı bulunmadığına ilişkin bulunmaktadır.

1 Özgen, Eralp - Keyman Selahattin - Toroslu Nevzat: Hukuk Fakültesi Dekanlığınca, 5.1.1981 t. ve 972 S. yazı ile istenilmesi üzerine sundukları tarihsiz üç sayfalık görüş, s. 1-3 (Özel Arşivimizden).

Bu görüş : 48/A-5. maddede sayılan suçların sonuna ilâve olunan “gibi”, “yüz kızartıcı fiil” ibaresinden hareketle maddedeki suçların örnek olarak sayıldıkları, bunların dışında kalan başka suçların “yüz kızartıcı fiil” olarak nitelendirilebileceğinin düşünülmeceği, zira, bir defa “yüz kızartıcı fiil” veya “yüz kızartıcı suç”tan söz eden diğer Any. m. 76, Avukatlık Yasası m. 5/2 gibi diğer yasalarda da hep aynı suçların sayılmasının bir anlamı olması gerektiği, bu suçların örnek kabilinden gösterilmiş olması halinde, Anayasanın 76, Avukatlık Yasasının 5/2 ve Devlet Memurları K.nunun 48/5 inci maddelerinde örnek olarak değişik suçlardan da sözedilmesinin çok muhtemel bulunduğunu, öte yandan tüm sayılan bu suçlarda cebri veya hileli hareketlerle haksız olarak yarar sağlamak biçiminde müşterek bir yön bulunduğunu, memuriyet sıfatının kazanılması veya devam etmesinin bu tür fiillerin işlenmesini daha da kolaylaştırabileceğini, yasa koyucunun muhtemelen bu düşünceden hareketle bu tür yüz kızartıcı suçlardan hapis cezası ile mahkûm edilmiş bulunmayı devlet memuru olmak veya bu memuriyette kalmak için sakıncalı kabul ettiğini, bu durumda maddedeki “gibi” ibaresini yalnızca bu nev’i yüz kızartıcı suçlar, yani yasa da sayılan yüz kızartıcı suçlar biçiminde anlamak gerektiği, nitekim Yasa Koyucunun memuriyetin mahiyeti gerektiğinde bu memuriyetin kazanılmasına veya devamına engel olan suçların kapsamını daha geniş tutmak yoluna gittiğini, örneğin, Hakimler Kanununun 3 üncü maddesinin 8 inci fıkrasında “Şeref ve haysiyeti muhil bir suçtan..... mahkûm bulunmak”tan söz etmek suretiyle tüm “yüz kızartıcı suçlar”dan mahkûm olmayı yargıcılık mesleğine kabul edilmeye engel saydığını, kaldı ki maddede yer alan “gibi” sözcüğünün “yüz kızartıcı suçlar”ın sınırlandırılması anlamında kullanılmayıp, sayılanlara benzeyen, bunlarla ortak yönleri bulunan suçları da kapsamına alacak biçimde yorumlanması halinde dahi, bu suçların müşterek özelliği cebri veya hileli hareketlerle haksız bir mameleki sağlamak olduğundan, bu ortak özelliği taşımayan, nası ızrar, sarkıntılık, zina suçlarının yüz kızartıcı suçlar olarak nitelendiremeyeceği gerekçesine dayandırılmaktadır.

b. İkinci Görüş

İkinci görüş, yüz kızartıcı suçların anılan maddede sayılan suçlarla sınırlı bulunmayıp, bunlara benzer nitelikte olanların da yüz kızartıcı suç kapsamında değerlendirileceği ve benzer suçlardan hükümlü olanların da memuriyetine son verileceğini öngörmektedir.

Bu görüş: Açık dille yazıldıkları varsayılan yasa metinlerinin her şeyden önce dilbilgisi ve dilbilim araçlarına başvurularak yorumlanma-

larının kural olduğu, ancak sağlıklı yorum yapabilmek için metnin açık ve anlaşılır olması gerektiği,² buna göre konuya değinildiğinde "gibi" sözcüğünün Türk dilbilgisinde benzetme ilgeci olduğunu³ ve 48 inci maddede yer alışı biçimiyle "ve" "gibi" sözcüğünün Türkçe'de bir başka anlam boyutu kazanmadığı dikkate alındığında sayılan suçlara benzer nitelikte olanların da yüz kızartıcı suç kapsamına alınacağı gerekçesine dayandırılmıştır.

İkinci görüş taraftarları dilbilgisi ve yorum kurallarından hareketle bu sonuca varmış bulunmaktadırlar.

2 — Yüksek Yargı Organlarının Tutumu

Yüksek Yargı Organları, araştırma konusuyla ilgili olmak üzere değişik biçimlerde içtihatlar yer vermiş bulunmaktadırlar.

Danıştay, Yüksek Seçim Kurulu, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Yargıtay'ca benimsenen görüşleri yansıtan içtihatlar, Yüksek Yargı Organlarının adlarını taşıyan başlıklar altında açıklanacaktır.

a. Danıştay'ın Tutumu

Danıştayın araştırma konumuza ilişkin içtihatları⁴ istikrar bulmuş olup; 48 inci maddenin 5/B fıkrasında sayılan suçlar dışında bir suçun yüz kızartıcı suç sayılmayacağı biçiminde özetlenebilir.

Danıştayın , yüz kızartıcı suçların 48/A-5. maddede sayılanlarla sınırlı olduğu görüşünün dayanağı olan gerekçeyi şu şekilde özetlemek mümkündür.

Danıştay: 48/A-5. maddesinde yer alan "gibi" sözcüğünün kullanılmış olmasının, yasa koyucunun sayılan suçlar dışında kalan bazı suçları da yüz kızartıcı suç olarak kabul edilmesine mi olanak vermek istediği hususları üzerinde durmak gerektiği, bunun için de mevzuatımızın konuya ilişkin hükümlerini incelemekte yarar bulunduğu, 1982 Anayasasının Milletvekili seçilme yeterliliğine ilişkin 76 ncı maddesi, Adli Sicildeki hükümlülük kaydının silinemeyeceğine ilişkin Cezaların infazı

2 Bettiol, I. Problemi di fondo delle misure di sicurezza statuto di diritto e misure di sicurezza, Padova 1962, s. 772, Bettiol, Gramatica, Principi di difesa sociale, Padova, 1961, s. 22. Antolisei, Manuale di diritto penale, parte speciale, II. Milano 1966, s. 163; Dönmezer, Sulhi - Erman Sahir, Nazari ve tatbiki ceza hukuku B.8, C. I, s. 282-283; Erem, Faruk, Türk Ceza Hukuku, Genel Hükümler, Ankara 1965, s. 97-98.

3 Gencan, Tahir Nejat, Dilbilgisi, Ankara 1971, s. 392.

4 D.I.D. 9.11.1983, E220, K.260.

hakkında 647 sayılı Kanunun 879 sayılı Yasayla değiştirilen 7 nci maddesi ile Yargıç olma koşullarına ilişkin 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununun 8 inci maddesinin (h) bendinde "yüz kızartıcı suç" olarak sayılan suçların aynı olmasının bir rastlantı sonucu olmadığı, bu durumda yasa koyucunun, yüz kızartıcı suçları bu yasalarda sayılı olanlarla sınırlı kabul ettiği, böylece anılan hükümlerde yer alan "gibi" sözcüğünün "sayılan suçlardan biri anlamına kullanıldığını ortaya koyduğu, Yasa koyucunun bu amacını daha açık bir biçimde belirleyen düzenlemenin 1136 sayılı Avukatlık Kanununda yer aldığı, bu yasanın "Avukatlığa kabulde engeller" başlıklı 5 inci maddesinde, söz konusu ilke, "... zimmet, ihtilâs, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma ve dolanlı iflas suçlarından biriyle kesin olarak hüküm giymiş olanlar, affa uğramış olsalarda avukatlığa kabul edilemezler" biçiminde ifadesini bulduğu, yasa koyucunun sayılan suçlar dışında kalan bazı suçların yüz kızartıcı nitelikte bulunduğunu kabul etmiş olsa idi, hükmü bu biçimde yasalaştırmayacağı, bu düzenlemenin, milletvekili, hakim, savcı ve Devlet memuru olmaya engel olan bazı suçların avukatlığa engel olamaması gibi bir düşünceden ileri gelmesinin düşünölemeyeceğine göre, Yasa koyucunun, Avukatlık Kanununda daha açık bir biçimde ifadesini bulmuş bir amaç gütmekte olduğunun ortada bulunduğu, esasen, önemli kamu hizmetlerinde görev alabilme olanağını ortadan kaldıran, hak yitirilmesine neden olan bir konuda, yasa koyucunun, çeşitli yönetsel makamlara, böylesine geniş bir takdir yetkisini tanımış olmasının düşünölemeyeceği, yasalarda yüz kızartıcı suçları tanımlayan bir hükme yer verilmediğinden, aksine bir anlayışın Anayasanın 128 inci maddesinde, yer alan memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlölükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin yasayla düzenleneceğini öngören hükme de uygun düşmediği, bir an için söz konusu 48 inci maddenin 5 inci fıkrasında bazı suçlar sayıldıktan sonra "gibi" sözcüğünün kullanılmış olmasının bu suçlar dışında kalan bazı suçların da yüz kızartıcı suçlardan sayılmasına olanak verdiği düşünölse dahi, bu hükümlerdeki ifade biçimi karşısında, ancak sayılan suçların niteliğini taşıyan suçların yüz kızartıcı suç olarak kabul edilebileceğinin kuşkusuz bulunduğu, fıkra da sayılan suçların ise, cebri ya da dolanlı hareketlerle haksız çıkar sağlamak biçiminde bir ortak niteliklerinin bulunduğu, bu durumda bu nitelikleri taşımayan T.C.K.nun 419 uncu maddesinde tanımlanan "alenen hayasızca bazı harekette bulunmak" suçunu "yüz kızartıcı" saymak olanağı bulunmadığı doğrultusunda görüş bildirmiştir.

b. Yüksek Seçim Kurulunun Görüşü

Yüksek Seçim Kurulu: 2839 sayılı Yasanın 11 inci maddesi (f) bendinde sayılan suçlarla sınırlı bulunan yüz kızartıcı suçlar arasında sayılmayan ve TCK. 227 nci maddesine temas eden suçtan Belediye Başkanı seçilmeden önce 10 ay süre hapis cezasıyla mahkûm edilen şahıs hakkında düzenlenen Belediye Başkanı tutanağının iptaline ilişkin itirazın reddine karar vermiştir.⁵

Bahsi geçen karar, yüz kızartıcı suçların 2839 sayılı Yasada sayılan suçlarla sınırlı bulunduğu gerekçesine dayandırılmıştır.

Buna göre; 2839 sayılı Yasanın 11 inci maddesinin (f) bendinde; affa uğramış olsalar bile, zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlardan biriyle mahkûm edilmiş bulunmak seçilmeye engel hal olarak kabul edilmiştir.

Hükümlülüğe esas olan TCK. 227/1. maddesi, memurun görevine girmeyen işten, çıkar sağlamasını yaptırma bağlamıştır. Bu maddede ki suç, memurun görevine girmeyen, bu nedenle de yetkili olmadığı konuda görevli ve yetkili imiş gibi söz ve davranışlarda bulunarak kendisine yasa dışı çıkar sağlaması ile oluşur.

Bu suç, her ne kadar, TCK.nun Devlet İdaresi Aleyhine İşlenen Cürümler başlığını taşıyan üçüncü Bab'ının "Rüşvet" başlığını taşıyan üçüncü faslında yer almakta ise de, rüşvet suçunu tanımlayan TCK.nun 211 inci maddesindeki yasal unsurları taşımadığı için, rüşvet olarak nitelendirmek mümkün değildir ve 2839 sayılı Yasanın 11 inci madde (f) bendinde de bu suçtan söz edilmemiştir.

TCK.nun 227/1 inci maddesindeki suç, 2839 sayılı Yasanın sözü edilen maddesinin (f) bendinde sayılan suçlar gibi "yüz kızartıcı" suç olarak değerlendirmek ve böyle bir değerlendirme ile de bent kapsamını genişletmek mümkün değildir. Gerçekten, ne TCK., ne Ceza hükmü taşıyan bir yasada ne de öğretilde, suçlar, "Yüz kızartıcı olanlar" ve "Yüz kızartıcı olmayanlar" biçiminde bir değerlendirme ve tasnife tabi tutulmamışlardır. 2839 sayılı Yasa dahil birçok yasada rastlanan bu tür değerlendirme, yasa koyucunun, o yasanın düzenleme alanına giren konunun özelliği itibarıyla, bazı suçlara atfettiği özel önemden ve gösterdiği duyarlılıktan ileri gelmektedir.

Bir suçun yüz kızartıcı olup olmaması zamana, topluma ve kişisel anlayışlara göre değişen ve tamamen sübjektif ölçüler içinde kalan bir

5 YSK. 14.3.1989, E. 109, K.18 (Özel Arşivimizden).

keyfiyettir. Aslında, Devlet ve Millet iradesine, yasal düzene ve uyulması zorunlu kurallara karşı direnişi, karşı koymayı ifade eden her suçun, az veya çok bir yüz kızartıcı vasfı vardır.

O halde, belli ve bilimsel kritere dayanmayan ve bu denli değişkenlik arzeden, tamamen izafi ölçüler içinde kalan ve kişilerin hukukuna geniş mikyasta etkili olan bir konuda yasa koyucunun, uygulamacıya geniş değerlendirme ve takdir hakkı tanıdığını kabule imkân yoktur. Gerçekten, Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sının 17 nci maddesindeki "... kimse insan haysiyetiyle bağdaşmayan bir cezaya ... tabi tutulamaz" hükmünde bu düşüncenin doğruluğunu ortaya koymaktadır.

Göröldüğü üzere, Yüksek Seçim Kurulu Kararı, yüz kızartıcı suçların 2839 sayılı Yasa'nın 11 inci maddesi (f) bendinde sayılanlarla sınırlı bulunduğuna genişletilmesinin mümkün bulunmadığı biçiminde özetlenebilir.

c. Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin Görüşü

Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin, araştırma konumuza ilişkin iki tip içtihadı yer verdiği görölmektedir. Birinci tip içtihat, yüz kızartıcı suçların 48/A-5. maddede sayılanlarla sınırlı bulunduğuna; ikinci tip içtihatlar ise, yüz kızartıcı suçların yasada sayılanlarla sınırlı olmayıp benzer nitelikteki suçların da yüz kızartıcı suçlar kategorisine sokulacağına dair bulunmaktadır.

aa. Birinci Tip İçtihat

Yük kızartıcı suçların, 48/A-5. maddede sayılan suçlarla sınırlı bulunduğuna ilişkin içtihat, 6 TCK. 227 nci maddesinde tanımlanan "Tervici merama kadir olmadığı" halde, olduğundan bahisle menfaat temin etmek suçunun, bu yasanın kapmasına girecek nitelikte bir yüz kızartıcı suç olmadığına ilişkindir. Anılan içtihat şu gerekçeye dayandırılmıştır.

Yüz kızartıcı suçların 657 sayılı Kanunun 48/A-5. maddesinde "Tadadı ve tahdidi" olarak sayıldığı, bunun Anayasanın 128 ve DMK.nun 18 inci maddelerinde yer alan "memur güvencesinin yasallığı" ilkesinin doğal bir sonucu olduğu, idari takdir ve tasarruflarla kapsamının genişletilmesinin, yasa koyucunun istenci ve yasanın üstüne çıkılması biçiminde değerlendirileceği, yasada gösterilen suçlardan başka, benzer suçların yüz kızartıcı suç sayılmasındaki ölçütün bilinmeden, yönetime takdir yetkisi tanınmasının, statü hukukunda dengesizliklere ve gideril-

mesi olanaksız zararlara neden olacağı, 48/A-5 inci maddede geçen salt sayılan ve yüz kızartıcı suç olarak nitelendirilen suçları kasdetmek amacına yönelik olarak, anılan suçlar için ve maddenin yazımında ifade bütünlüğünü sağlamak açısından kullanılmış bulunan "Gibi" sözcüğünden yola çıkılması, yüz kızartıcı suç kapsamının yasaya karşın genişletilmesi anlamına geleceğinden, TCK. 227 nci maddesinde tanımlanan "Tervici merama kaadir olmadığı halde olduğundan bahisle menfaat temin etmek" suçunun benzetme yoluyla memur için dolandırıcılık suçuna vücut verdiği ve yüz kızartıcı suç olarak nitelendirilip 657 sayılı Kanunun 98/b maddesi uyarınca "Memurluğu sırasında memur olma koşulunu yitirdiği" gerekçesiyle "Bir daha Devlet Memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkartılmasına ilişkin idarece re'sen tesis olunan işlemin" hukuka aykırı bir işlem olduğu gerekçesiyle iptaline karar verilmiştir.

bb. İkinci Tip İçtihatlar

İkinci tip içtihatlar yüz kızartıcı suçların yasada sayılanlarla sınırlı bulunmayıp, benzer nitelikteki suçların da yüz kızartıcı suçlar kapsamına sokulması gerektiğine ilişkin bulunmaktadır. Anılan içtihatların dayandırıldıkları gerekçeler ise şu şekildedir.

aaa. TCK.nun 227 nci maddesinde yer alan suçun yüz kızartıcı suç olduğuna dair içtihat.⁷

657 sayılı Kanunun 48/A-5. maddesinde "yüz kızartıcı, şeref ve haysiyet kırıcı" suçların neler olduğuna ilişkin tam bir liste verilmediği, bu nitelikte olduğu belirtilerek örnek olarak bazı suçların sayıldığı, "benzetme, benzer" anlamına gelen "gibi" kavramının yönetime memur tarafından işlenen ve mahkûmiyetle sonuçlanan suçları inceleme, bu suçların maddede sayılan suçlara benzer, onlarla eşdeğerde olması halinde ilgilinin memurluktan çıkarılması yolunda işlem tesis görevi yüklediği, "gibi" kavramının benzer suçları ifade için değil, maddede "sayılan suçlardan biri" anlamında kullanıldığını kabule yol açabilecek hiçbir belirti bulunmadığı, kaldı ki, yasa koyucunun amacı kesin bir yüz kızartıcı suçlar listesi vermek olsa idi, böyle bir liste vermenin en kestirme yolunun "gibi yüz kızartıcı suçlar" ibaresine maddede yer vermemek olması gerektiği, bu ibare madde metninde yer almamış olsa idi ancak o zaman sadece sayılan suçların memurluktan çıkarılmayı gerektiren suçlar olduğunun kolayca söylenebileceği, bu yapılmayıp, yasa koyucunun "gibi" kavramını sözlük anlamı dışında "sayılan suçlardan biri"ni

ifade etmek için kullandığını kabule imkân görülmediği gerekçesi ile, TCK.nun 227 nci maddesinde tanımlanan "istenileni tervice muktadir olmadığı halde olduğundan bahisle menfaat temini" suçu unsurları itibariyle dolandırıcılık suçuna benzediği kabul olunarak bu suçtan hükümlü davacının memuriyet görevine son verilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açmış olduğu davanın reddine karar verilmiştir.

bbb. Konut Dokunulmazlığını ihlâl suçunun, yüz kızartıcı suç olmadığına dair içtihat.⁸

"Yüz kızartıcı suçlar" kavramının hukukumuzda belirli bir anlamı bulunmadığı, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48/A-5 inci maddesinde bu suçların sayıldığı ve belirgin özelliklerinin "cebri veya dolanlı" yollarla faile haksız çıkar sağlamaları olduğu kabul edilerek "konut dokunulmazlığını ihlâl" suçunun yüz kızartıcı suçlardan olmadığına karar verilmiştir.

ccc. Alıkoymak suçunun yüz kızartıcı suç olmadığına ilişkin içtihat.⁹

Bu içtihatla; 657 sayılı Kanunun 48/A-5 inci maddesinde sayılan suçlarla aynı niteliği taşıyan, bu suçlarla eşdeğer suçların yüz kızartıcı olarak kabul edilebileceği, sayılan bu suçların ortak niteliğinin ise Cebir ve dolanlı hareketlerle haksız çıkar sağlamak olduğu, yüz kızartıcı kabul olunabilecek diğer suçların da en az bu nitelikte bulunmalarının gerektiği, memurluk statüsünün sona erdirilmesine esas alınan "alıkoymak" suçu Türk Ceza Kanununun "Adabı Umumiye ve nizamı aile aleyhine işlenecek cürümler" başlığını taşıyan sekizinci Bab'ın "Kız ve kadın ve erkek kaçırmak" başlığını taşıyan ikinci faslında düzenlenmiş bulunduğunu, Adabı Umumiye ve nizamı aile aleyhine işlenen suçlardan hiçbirisinin 657 sayılı Kanunun 48/A-5 inci maddesinde yer almadığından "alıkoymak" suçu yüz kızartıcı suç olarak kabul edilmediğine karar verilmiştir.

İkinci tip içtihatların dayandırıldıkları gerekçelerin ortak yanlarını kısaca şu biçimde özetlemek mümkündür. Yüz kızartıcı suçlar 48/A-5. maddesinde sayılan suçlarla sınırlı bulunmayıp, benzer nitelikteki suçlar da yüz kızartıcı suç kapsamına girmekte ve bu suçlardan hükümlü olanlara da 98/b maddesinin uygulanması gerekmektedir. Yüz kızartıcı suçların ortak unsurları da cebir ve dolanlı hareketlerle haksız çıkar sağlamak için işlenmiş bulunmak biçiminde nitelendirilebilir.

8 AYİM, I.D. 13.6.1989, E.1988/525, K.1989/337 (Özel Arşivimizden).

9 AYİM, I.D., 4.4.1989, E.1988/390, K.1989/217 (Özel Arşivimizden).

d. Yargıtay'ın Görüşü

Yargıtay, Devlet Memurlarına intisap iddiasıyla yarar sağlayanlar başlığını taşıyan ve TCK. 278. maddesinde tanımlanan suçtan hükümlü bulunan bir şahsın, hükümlülük kaydının adli sicilden silinmesine ilişkin olmak üzere verdiği bir kararda; 647 sayılı Cezaların İnfazı Hakkındaki Kanunun Adli Sicildeki hükümlülük kaydının silinmesi başlığını taşıyan 7 nci maddesinin (B) bendinde; zimmet, ihtilâs, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflâs gibi yüz kızartıcı suçlar ibaresinin kullanılmış olduğunu, metinde geçen "gibi" edatının, sözü geçen bentte yazılı suçlara mahsus ve münhasır bulunduğunu, bu itibarla TCK. 278. maddesinde yazılı suça ilişkin hükümlülük kaydının maddede yer alan diğer koşulların gerçekleşmesi halinde, silinmesine engel teşkil etmeyeceği, hükmeye bağlanmak suretiyle, "gibi" sözcüğü, 647 sayılı Kanunun 7 nci maddesinin uygulanması bakımından yüz kızartıcı suçların (B) fıkrasında sayılı olanlarla sınırlı olduğu anlamını vermek için kullanıldığını kabul etmiş bulunmaktadır.¹⁰

D. 48 inci Maddede Yer Alan Suçların Özellikleri

Bilindiği gibi, 48 inci maddede yer alan suçların birbirlerine benzerliğini karakterize eden genel özelliklerinin yanında, bu suçları ayrıca birbirlerinden ayıran münferit özellikleri bulunmakta olup, bunların ayrı ayrı incelenmesi, konunun daha iyi açıklanabilmesinde kolaylık sağlayacaktır. Bu bakımdan anılan suçları münferit ve ortak özellikler olmak üzere iki başlık altında açıklayacağız.

I. Münferit Özellikleri

Zimmet, ihtilâs, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas, 48/A-5 inci maddede isim olarak yer alan yüz kızartıcı suçlar olup, bunların münferit özelliklerini sırasıyla açıklamak gerekmektedir.

a. Zimmet

TCK.nun 202 nci maddesinde yer alan zimmete geçirme (görerek aşırma) suçu;¹¹ memurun kendisine verilen veya görevi dolayısıyla koruma, denetim ve sorumluluğu altında bulunan para, para hükmünde

10 Yg. 4.CD. 8.1.1966, E.705, K.5781 (Özel Arşivimizden).

11 Gözübüyük A. Abdullah, Türk Ceza Kanunu Açıklaması, C. III, Ankara 1970, s. 6; Erem, Faruk, Türk Ceza Hukuku, Ankara 1965, C. II, s. 314.

ki kağıtlar ve senetleri veya başka malları aşırması veya maledilmesidir, biçiminde tanımlanabilir. Bu fiil konusu bakımından bir tür emniyeti kötüye kullanma ve failin sıfatı - memur olması yönünden de görevin kötüye kullanılması biçiminde ortaya çıkmaktadır. Yasanın burada öngördüğü ve cezalandırdığı fiil, görev dolayısıyla özel nitelikte bir hizmetin kötüye kullanılmasıdır. Başka bir anlatımla, zimmete geçirme, hizmet görevinin belirli nitelikte kötüye kullanılmasından ibarettir.

Zimmete geçirme suçunun unsurları; a. Failin memur olması;

b. Zimmet konusunun para, para hükmündeki kâğıtlar, senetler veya mallar olması c. Zimmete geçirilen şeylerin memura görev nedeniyle verilmiş olması veya görev nedeniyle memurun denetim ve koruma veya sorumluluğu altında bulunması; d. Zimmet konusu şeylerin memur tarafından aşırılması veya maledilmesi - maddi unsur; e. Suç konusu şeylerin faydalanmak kastı ile aşırılması - manevi unsurdan ibarettir.

Bu suçla korunmak istenilen taşınır mala ilişkin mülkiyetin değil, Devlet idaresine karşı olan güvenin korunmasıdır. Yasanın burada cezalandırdığı fiil memurluk sıfatının kötüye kullanılması değil, kamu hizmetinin kötüye kullanılmasıdır.

Memurun eli altında bulunan şeyleri kendi ve başkası yararına kullanması,¹² yararlanması veya bu amaçla başkasına vermesi hallerinde cürmün maddi unsuru tamamlanmış olur. Temellük nedeniyle bir zararın meydana gelmesi şart değildir.^{12a} Memurun basit bir açık vermesi cürmün doğumu için yeterli sayılmaz.^{12b}

b. İhtilas¹³

TCK.nun 203 üncü maddesinde düzenlenmiş bulunan ihtilâs, görevde hileli aşırma suçu; konu olan şeylerin hileli surette, ayrıldıkları amaç dışında kullanılması, mal edinilmesidir. Bir başka anlatımla, ihtilas, zimmet (görerek aşırma) cürümünün; meydana çıkmamasını temine yönelik her türlü aldatma, gizleyici nitelikte, oyun biçiminde işlenmiş şeklidir. Zimmet cürümünün mevsuf şekli olan ihtilas cürümü, zimmet cürümünün hileli bir biçimde işlenmesi halinde oluşur. Kısaca ihtilas "hileli bir zimmet fiilidir.

12 Yg. 5.CD. 21.1.1949, E.3164, K.182; Yg. 5.CD. 7.1.1952, E.2944, K.2984.

12a Yg. 5.CD. 19.1.1949, E.1938, K.143.

12b Yg. CGK. 1.6.1959, E.35, K.35.

13 Gözübüyük, C. III, s. 52 vd.; Erem, s. 327 vd.

Zimmet cürümünün unsurları, aynı zamanda ihtilas suçunun da unsurlarıdır. Zimmet ile ihtilas arasındaki fark, ihtilas cürümünde maddi unsur olan aşırma veya maledilmenin hiyle ile yapılmış olmasıdır.

c. İrtikâp¹⁴

İrtikâp cürümü, geniş anlamda, memurluk nüfuzunun bir çeşit kötüye kullanılmasıdır. Nüfuzun kötüye kullanılması ise a. Memurluk sıfatının kötüye kullanılması, b. Memurluk görevinin kötüye kullanılması biçiminde iki şekilde olabilir.

İrtikap ile rüşvet daima bir birine karıştırılan kavramlardır. Gerçekten bu iki cürümün ortak özelliği her ikisinin de özel nitelikte memurluk nüfuzunu kötüye kullanma unsurlarını taşımalarıdır.

İrtikapta, fail memur mağdura karşı cebir kullanarak veya onu ikna yoluyla haksız yarar sağladığı halde, “Rüşvet” te fail mağdur ile anlaşarak ve karşılıklı irade serbestisi ile haksız yarar sağlamaktadır.

Bu nedenle, rüşvette, irtikâptan farklı olarak rüşveti alan da, veren de suçludur.

İrtikap ile dolandırıcılık arasında da, cürümlerin işlenmesi için kullanılan vasıtalar (ikna, hiyle ve san'a) bakımlarından benzerlik varsa da irtikapta failin sıfatı memur olduğu halde, dolandırıcılıkta her hangi bir kimsedir.

Türk Ceza Yasasında üç tür irtikâp cürmü kabul edilmiştir.

aa. Memurun başkalarını “icbar” yoluyla yarar sağlaması (m. 209); buna “açık irtikap” denilmektedir.

bb. Memurun başkalarını “ikna” ile yarar sağlaması (m. 210). Buna “kapalı irtikap” denir.

cc. Memurun, mağdurun, yanılmasından yararlanarak yarar sağlaması (m. 210, f. 2). Buna da “Dolaylı irtikap” adı verilmektedir.

aa. Açık İrtikap (Cebir yoluyla irtikap)

Memurun, memurluk sıfatını veya görevini kötüye kullanarak, bir kimseyi kendisine veya bir başkasına, haksız olarak para vermeye veya diğer yararlar temin veya vaadine icbar etmesine “açık irtikap” denilir.

Bu suçun unsurlarını aaa. Memurluk sıfat veya görevinin kötüye kullanılması; bbb. Sağlanan yarar veya vadin haksız olması; ccc. Hak-

14 Gözübüyük, C. III, s. 87 vd.; Erem. s. 331 vd.

sız yarar veya vaadinin cebir yoluyla sağlanması; ddd. Memurun bilerek ve isteyerek kendisine veya başkasına haksız olarak para vermeye veya diğer yararlar sağlamaya veya vaadinde bulunmaya bir kimseyi zorunlu bırakmasıdır.

Bir fiilin TCK.nun 209 uncu maddesi kapsamına girdiğini, yani zorunlu bırakma yoluyla işlendiğini kabul için, fail tarafından yapılan manevi baskı ile, mağdur istenilen yarar veya vaade mecbur bırakılmış olmalıdır. Kısaca cebir unsuru manevi baskı ile gerçekleşir.¹⁵ Manevi cebirle birlikte maddi cebir kullanılması halinde, müessir fiil diye nitelendirilen bir ikinci suç işlenmiş olur. Zira, maddi cebir, irtikâp cürümünün unsuru değildir.¹⁶

Suçun manevi unsuru, genel "kasıt"tır. Memur bilerek ve isteyerek kendisine veya başkasına haksız olarak para vermesine veya diğer menfaatler temin veya vaadine bir kimseyi zorunlu bırakmasıdır.

bb. İkna Yoluyla İrtikâp (Kapalı irtikâp)

İkna yoluyla irtikâp - kapalı irtikâp, memurun, memurluk sıfatım veya görevini kötüye kullanarak, bir kimseyi kendisine veya başkasına haksız yarar sağlama veya vaadine ikna etmesi biçiminde tanımlanabilir.

Kapalı irtikâp cürümünün en önemli unsurlarından biri, haksız yarar sağlanması veya vaadinin ikna yoluyla elde edilmesidir.

İknadan amaç, haksız yarar sağlama veya haksız yarar vaadi için mağdurun aldatılmasıdır.¹⁷

İkna için değişik aldatma vasıtaları kullanılabilir. Şu halde, ikna yoluyla irtikâp fiili; mağdurun ödemesi gerekmeyen bir parayı, ödemeye zorunlu olduğunu açıklayarak bu yolda kendisinin aldatılması yoluyla, haksız yarar sağlanmasıdır.¹⁸

cc. Mağdurun Yanılmasından Yararlanmak Suretiyle İrtikâp (Dolaylı irtikâp)

Mağdurun kendi yanılmasından yararlanmak suretiyle yarar veya vaat teminine dolaylı irtikâp denilir. TCK. 210 uncu maddesinin 3 üncü fıkrasında tanımlanan dolaylı irtikâp, memurun yasa gereği, alınmaması gereken bir şeyi diğerinin yanılmasından yararlanarak almasıdır. Ör-

15 Yg. 5.CD., 4.12.1951, E.4469, K 4565

16 Yg. 5.CD., 21.4.1951, E.1533, K.1629.

17 Gözübüyük, C. III, s. 106.

18 Yg. 5.CD. 3.2.1953, E.315, K.323.

neğin, vergi dairesinde görevli memurun, bir şahsın ödemek zorunda olmadığı bir parayı, yanılarak ödemesinden yararlanarak almasıdır.

Burada, mağdurun kendiliğinden yanılması söz konusudur. Mağduru memurun yanılması halinde, ikna yoluyla irtikâp suçu işlenmiş olur.

Bu suçun da manevi unsuru "Kasıt"tır. Bu nedenle anılan cürüm de taksirle işlenemez.

d. Rüşvet

Rüşvet,¹⁹ genel olarak, göreve ilişkin bir işlemi yapmak veya yapmamak için herhangi bir "yarar" teklif veya kabulü olarak tanımlanabilir.

Rüşvet veren ile alanın, rüşvet konusunda anlaşmış olmaları halinde suç tamamlanmış olur. Birbirlerinden ayrı nitelikte cürümler olan rüşvet verme ve rüşvet alma cürümlerinin konusu, memur ve memur sayılan kimselerdir.²⁰ Bu suçların en önemli özelliklerinden birisi, Devlet idaresine karşı işlenen cürümlerden olmalarıdır. Gerçekten, Devletin ülkesinde yaşayanların ister vatandaş, ister yabancı olsun, devlete olan görevlerinin korunması ve sürekliliğinin temini büyük önem taşır. Devlet yönetimine karşı olan güveni bozabilecek rüşvet cürümlerinin, özel nitelikleri nedeniyle, memur ve memur sayılanların tek tek sayılmak suretiyle gösterilmesi gerekli görülmüştür. Başka bir anlatımla, rüşvet cürümlerinde taraflardan biri olan memur kavramının belirtilmesi, kimlerin bu açıdan memur sayıldıklarının gösterilmesi büyük önem taşımaktadır. 211 inci maddede, 279 uncu maddeye atıfla yetinilmemesinin nedeni de bu gerekçeyle dayanmaktadır.

Rüşvet suçu bakımından kimlerin memur olduğunu belirten TCK. nun 211 inci maddesinde bunun yanında, rüşvet suçunun tanımı da yapılmış bulunmaktadır. Bu tanıma göre "rüşvet" memur veya memur sayılan bir kimsenin yasa ve mevzuat gereği yapmak zorunda olduğu şeyi yapmak veya yapmamaya zorunlu olduğu şeyi yapmamak için aldığı, veya başkasına aldıracağı para veya sağladığı diğer yararlarıdır.

Suçun faili memur sayılır. Yasa memur tanımını yapan 279 uncu maddeye atıfla yetinmeyip, 221 inci maddede memur sayılanları ayrıca

19 Yarsuvat, Duygun, Devlet İdaresi aleyhine cürümlerin genel prensipleri İHFM, 1965, S. 3-4, s. 677; Gözübüyük, C. III, s. 115.

20 Kunter, Nurullah, Vazifeyi İhmal, Suistimal ve Rüşvet Suçları, İstanbul 1949, s. 21; Erem, s. 345 vd.

belirtmek suretiyle, rüşvet suçunun işlenmesi açısından memur sayılanların kapsamını genişletmiş bulunmaktadır.

TCK.nun 212 nci maddesinde, basit rüşvet alma; 213 üncü maddesinde görevi kötüye kullanarak rüşvet alma; 220 nci maddesinde rüşvet verme cürümleri tanımlanmış ve unsurları gösterilmiş bulunmaktadır. Araştırma konumuzun açıklanması bakımından rüşvet suçunun genel unsurlarının bilinmesi yeterli olduğundan, bu suç türlerinin tanımlanması ve unsurlarının açıklanmasına girilmemiştir.

e. Hırsızlık

Hırsızlık ²¹ kısaca, başkasına ait taşınabilir malı, haksız olarak edinmek biçiminde tanımlanabilir. Hırsızlığın genel niteliklerini; a. Konusu ancak taşınabilir mal olabilir, b. Kasdı cürümlerdendir, c. Ani suçlardandır, d. Manevi unsur umumi kasıt ve faydalanmak amacıdır; şeklinde sıralamak mümkündür. Hırsızlık; 1. Basit hırsızlık (m. 491/1). 2. Mevsuf hırsızlık (m. 491/2-3) ve 3. Ağır mevsuf hırsızlık (m. 492) olmak üzere üç türdür.

aa. Basit Hırsızlık

TCK.nun 491/1 inci maddesinde yer almış olan basit hırsızlık; bir kimsenin, başkasına ait taşınabilir malını rızası olmaksızın, yararlanmak için, bulunduğu yerden almasıdır şeklinde tanımlanabilir. Bu tanımdan basit hırsızlığın 1. Suçun failinin herhangi bir kimse olması,

2. Mal'ın başkasına ait ve 3. Taşınabilir olması; 4. Mal sahibinin rızası olmaması; 5. Malın bulunduğu yerden, 6. Bilerek ve isteyerek faydalanmak kasdıyle alınması olmak üzere altı unsurdan oluştuğu kabul edilmektedir.

Fail çaldığı maldan doğrudan doğruya yararlanma amacı ile hareket etmiş olmalıdır.²²

bb. Mevsuf Hırsızlık

Mevsuf hırsızlık şekilleri 491 inci maddenin 2. fıkrasının 1,2,3,4 ve 5 inci bentleri ile, 3. fıkrasında gösterilmiş olup bunlar hırsızlığın; 1. Resmi veya resmi sayılan eşyaya, 2. Umumun bekkiliği altındaki eşyaya, 3. Karşılıklı itimadın kötüye kullanılması suretiyle; 4. Mesken ve müştemilatında, 5. Hayvanlara karşı işlenmiş halleridir. Şüphe yok ki, mev-

21 Gözübüyük, C. IV, s. 505; Erem, s. 345 vd.; Dönmezer Sulhi» Ceza Hukuku Hususi Kısım, İstanbul 1967, s. 196 vd.

22 Yg. CGK. 24.12.1962, E.46, K.45.

suf hırsızlıkların tüm şekillerinde özel unsurları yanında 491 inci maddenin birinci fıkrasında yer alan, basit hırsızlığa ait unsurların bulunması da gerekmektedir.

cc. Ağır Mevsuf Hırsızlık

Gene basit hırsızlığın unsurlarının da arandığı mevsuf hırsızlık, TCK.nun 492 nci maddesinde yer alan 9 bent ve bir fıkra da yer alan durumların da eklenmesiyle oluşan ve ceza hadlerinin artırıldığı cürümlere verilen addır. Bunlar hırsızlığın, 1. Geceleyin bina ve oturan yerde, 2. Resmi mühür altındaki eşyaya karşı, 3. Genel felâket zamanında, 4. Mezarlıklarda, 5. İbadet olunan yerde, 6. Taşıma araçlarında. 7. Yankesicilik suretiyle, 8. Biçilmiş mahsul ve tarladaki ziraat aletlerine karşı, 9. Mesken müştemilatındaki hayvanlara karşı veya 10. Kuvvet naklini veya haberleşme irtibatını sağlayan tel, kablo ve saireye karşı işlenen biçimleridir.

f. Dolandırıcılık

Dolandırıcılık^{22a} mala karşı hiyle ile işlenen cürümler arasında yer almaktadır. Bu suçta belirgin özellik hiyle kullanmak suretiyle, başkası zararına fakat kendisi veya başkası için haksız yarar teminidir. Başka bir anlatımla burada hiyle mala karşı işlenen biricik vasıta. TCK.nun 503 üncü maddesinde yer alan dolandırıcılık; bir kimseyi, iyi niyetinden istifade ile kandıracak nitelikte yapmacık aldatıcı vasıtalar veya hiyle yaparak, hataya düşürüp, o kimsenin veya başkasının zararına, kendisine veya başkasına haksız yarar temin etmek biçiminde tanımlanabilir.

Dolandırıcılığı, hırsızlık ve emniyeti kötüye kullanmaktan ayıran önemli unsur, fiilin hiyle kullanılarak işlenmesidir. Hırsızlıkta, mal, sahibinin rızası olmaksızın ve yararlanmak amacıyla alınır. Emniyeti kötüye kullanmada ise, mal sahibinin istemi ile teslim edilmekte, fakat teslim alan yararlanmak amacıyla mal üzerinde haksız tasarruflarda bulunmaktadır. Buna karşın dolandırıcılıkta, mal, sahibinden, hiyle ile aşırılmaktadır.

Dolandırıcılık suçunun unsurlarını; a. Bir kimsenin; b. Bir şahsın iyi niyetinden yararlanarak kandıracak nitelikte yapmacık aldatıcı vasıtalar veya hiyleler yaparak hataya düşürmesi; c. O şahsın veya başkasının zararına, kendisine veya başkasına haksız bir yarar temini; ve d. Fiili bu kasıt altında işlemesi, başlıkları altında sayabiliriz.

22a Dönmez, s. 264 vd.

g. Sahtecilik Suçları

Genel olarak, sahtecilik²³ bir kimse tarafından bir başkasını aldatmak için kullanılan her türlü hiyle ve usulleridir. Bu basit anlamda sahtecilik, yalan yani gerçeğe aykırı bilinen bir vakıanın doğru olarak ileri sürülmesinden ibarettir.

Genel anlamda sahtecilik, söz, fiil veya yazı üzerinde işlendiğine göre, üç grup halinde kabul edilmektedir. Buna göre; 1. Söz üzerinde sahtecilik grubu yalan tanıklık ve yalan yere yemin (m. 288,293); 2. Fiil üzerinde sahtecilik grubu, kalpazanlık, resmi mühür ve damgaları taklit (m. 316-338) ve ticarete hiyle karıştırma (m. 358-368); 3. Yazı üzerinde sahtecilik grubu ise Evrakta sahtecilik (m. 358-368) suçlarını içermektedir.

TCK.nun Kamunun itimadı aleyhine cürümleri içine alan altıncı başlığı, beş bölüme ayrılmıştır. I. Bölümde, paralarda, itibarı kamu kağıtlarında veya kıymetli damgalarda sahtecilik (m. 316-331); II. Bölümde Devlete ait mühürler ve damgalarla sair alâmetlerin taklidi (m. 332- 338); III. Bölümde, Evrakta sahtecilik (m. 339-349), IV. Bölümde, Hüviyet cüzdanı, nüfus tezkeresi, pasaport, ruhsatname ve beyannamelerde sahtecilik (m. 350-357); ve V. Bölümde, Ticaret ve Sanayie ve müzayedeye hiyle ve fesat karıştırmak (m. 358-368) cürümleri yer almaktadır.

Yalan tanıklık ve yalan yere yemin cürümleri, kamunun itimadına karşı suçlardan olduğu ileri sürülmüş ise de, tanıklık ve yemin usul Hukukunda yer alan delillerden olmasına ve adli makamlar önünde işlenmesine göre, bu üstün niteliği bakımından, Adliye yönetimine karşı suçlardan sayılmasını gerektirmiştir.

Sahtecilik suçlarının ortak özelliği, konusunun teşkil ettikleri değerlerin başkasını aldatacak biçimde yeniden yapılması, bir şeyin taşıdığı değerini değiştirilmesi, unsurlarında toplanmaktadır.

h. İnancı Kötüye Kullanma - Emniyeti Suistimal

Geniş anlamda "Emniyeti - kötüye kullanma"²⁴ başkasına ait olup, belli bir surette kullanmak üzere teslim alınan şeyden, kendisi veya başkası adına yararlanılma olarak tanımlanabilir. Bu cürüm, gerçekte failin zilyedi olduğu şey üzerinde, kendisine teslim edilme nedeni ile bağdaşmayan nitelikte tasarruflarda bulunmasıdır. Bu niteliği itibarı ile, bu

23 Gözübüyük, C. III, s. 556; Erman, Sahir, Sahtekarlık Cürümleri, İstanbul, B.II, s. 6-9; Erem, s. 610 vd.

24 Gözübüyük, C. IV, s. 585; Erem, s. 698 vd.; Dönmezer, s. 292 vd.

cürüm, dolandırıcılık ve hırsızlıktan ayrılır. Başka bir anlatımla, emniyeti kötüye kullanma, belli hukuki nedenlerden dolayı zilyedi olduğu taşınabilir şeyi mal edinmeye kalkışmadır.²⁵

Bu bölümün, 508 inci maddesinde Emniyeti Kötüye Kullanma, 509 uncu maddesinde açığa imzanın kötüye kullanılması, 511 inci maddesinde kaybolmuş eşyayı mal edinmek, 512 nci maddesinde cürüm eşyasını almak saklamak fiilleri düzenlenmiştir.

Bu suçların ortak niteliği, failin zilyedi bulunduğu şey üzerinde kendisine teslim edilme nedeni ile bağdaşmayacak nitelikte tasarruflarda bulunup, kendisinin veya başkasının yararına menfaat temin etmesidir.

1. Dolanlı İflas^{25a}

TCK. da dolanlı iflas suçunun unsurları gösterilmemiştir. Dolanlı iflas özel nitelikte bir dolandırıcılıktır.

Dolanlı iflas, failin iflasından önce veya sonra alacaklılarını zarara sokmak için hiyleli muamelelerde bulunabilmesidir, biçiminde tanımlanabilir. Buna göre, dolanlı iflasın unsurlarım; a. Bir tacirin; b. İflasından önce veya alacaklılarını zarara sokmak için aldatıcı işlemlerde bulunması ve c. Fiili bu kasıt altında işlemesi olarak sayabiliriz.

Münferit özelliklerini araştırdığımız 48/A-5 inci maddede yazılı suçların ortak özelliklerinin araştırılmasına geçebiliriz.

2. Ortak Özellikleri

Araştırma konusu yüz kızartıcı suçların ortak özelliklerini; a. Devlet idaresine karşı işlenen cürümler, b. Kamunun itimadına karşı cürümler ve c. Mala karşı cürümler başlıkları altında toplamak suretiyle açıklamak mümkündür.

a. Devlet İdaresine Karşı İşlenen Cürümler

Bu başlık altında 48/A-5 inci maddede sayılan yüz kızartıcı suçlardan, zimmet, irtikâp, ihtilas ve rüşvet yer almaktadır.

Devlet idaresine karşı cürümler, kamu yönetimine karşı, kamu hizmetlerini bozucu nitelikte olan suçlardır. Bu suçlar ya bir kamu hiz-

25 Garraud, Troite the origue, VI, N.2597, P.462.

25a Dönmezer, s. 285 vd.

metine bağı ve bu hizmeti yerine getiren görevli tarafından veya bu tür bağlantı ve görevi olmayan fert tarafından işlenebilir. Bu başlık altında yer alan zimmet, irtikâp, ihtilâs ve rüşvet cürümlerini sadece memurlar tarafından işlenebilen suçlar arasında değerlendirmek gerekmektedir.

Memurların kamu idaresine karşı işledikleri bu suçlar, kamu görevi kötüye kullanılarak işlendiği için birer memur suçudur. Bu fiiller, kamu görevinin yapılmasında tam güven ve düzeni sağlamak amacıyla ve onun yaptırımını olarak suç sayılmışlardır.

b. Kamunun İtimadına Karşı Cürümler

Bu başlık altında 48/A-5 inci maddede bahsi geçen sahtecilik suçları yer almış bulunmaktadır.

Kamu itimadı, kendilerine itimat edilmesinde kamu yararı bulunan kamusal şeylerdir.²⁶ Kamu itimadı, kamu yararının doğrudan neticesi bulunduğundan, her ferdin bu itimada saygı gösterilmesini isteme hakkı vardır.²⁷

Kamu itimadı, bir başka deyimle, Devletin, hukuk kuralları ile kendisine ispat kuvveti tanıdığı şeylere, şekillere ve âlâmetlere karşı toplumun güvenidir. Gerçekte, kamusal şeylerin doğru olduklarına inanmakta herkesin yararı vardır.²⁸

Kamu itimadına karşı cürümler, geniş anlamda sahtecilik suçlarıdır.

Genel olarak, sahtecilik, bir kimse tarafından bir başkasını aldatmak için kullanılan her türlü hiyle yöntemleridir.

c. Mala Karşı Cürümler

Hırsızlık, dolandırıcılık, inancı kötüye kullanma ve dolanlı iflas suçlarının yer aldığı, mala karşı cürümler, mal üzerindeki hakları, saldırılara karşı korumak için konulmuşlardır.

Mal, mülk edinilebilen tüm maddi şeylerle, şahsi ve ayni hakların bütünüdür. Buna göre, üzerinde ayni veya şahsi hak sahibi olunabilen her şey maldır.

26 Garraud, Traite the orguz et pratique du Droit Penal, IV. No. 1300, P. 7.

27 Donnedieux de vabers, Essai surla nation de prejudice dansla theorie generale du faux decumantaine, p. 32.

28 Erman, Sahir, Sahtekarlık Cürümleri, B.2, s. 6-9.

Bir şeyin mal sayılması için iktisadi değer taşıması koşul değildir. Nitekim iktisadi değeri olmayan fakat hatıra değeri olan bir şeyde maldır.²⁹ Örneğin, maddi bir değeri olmayan mektup gibi manevi değeri olan bir şey de mal kavramına girer.³⁰

Mal taşınabilir veya taşınmaz mallar olmak üzere iki türlüdür.

Temlike elverişli "Tabii güçler" üzerindeki mülkiyet hakkı da taşınabilir mallardandır.

Mala karşı cürümler; taşınabilir malların zilyetliğine saldırı niteliğinde olan "Hırsızlık" (m. 491-494); maddi cebirle işlenen hırsızlığın ağır bir biçimi olan, "yağma, yol kesme ve adam kaçırma" (m. 495-502); taşınabilir ve taşınmaz mallara hiyle ile zarar vermeden ibaret, dolandırıcılık ve iflas (m. 503-507), mülkiyet hakkına saldırı niteliğini taşıyan inancı kötüye kullanma (m. 508-511); cürüm eşyasını satın almak, saklamak (m. 512); Hakkı olmayan yerlere saldırı (m. 513-515); Taşınabilir ve taşınmaz mallara zarar verme - Nası ızzar (m. 516-521) başlıkları altında toplanmaktadır.

48/A-5 inci maddede sayılan suçlara benzer nitelikteki yüz kızartıcı suçların saptanması amacıyla anılan suçların genel ve özel unsurları açıklanmış bulunmaktadır.

Benzer nitelikteki suçların kolaylıkla saptanabilmesi için 48/A-5 inci maddede yer alan suçların tanımı denemesine girmekte yarar vardır.

E — Yüz Kızartıcı Suçların Tanımına İlişkin Bir Deneme (48/A-5 inci maddede yer alan suçlar bakımından)

Araştırma konusu suçlara, benzer nitelikteki suçların saptanabilmesi için önce bu suçların ayrı ayrı özel tanımlarını yapmak ve bu tanımlardan yararlanarak gene ayrı ayrı unsurlarını saptamak; tüm bu tanım ve unsurlardan yararlanmak suretiyle de, araştırma konusu bu suçların müşterek bir tanımını yaparak unsurlarını belirlemekte gerekmektedir. Tanımları ve unsurları belirlenecek yüz kızartıcı suçlar; 1. Devlet idaresine karşı işlenen cürümler, 2. Kamunun itimadına karşı cürümler ve 3. Mala karşı cürümler başlıkları altında toplandıkları bilinmektedir. Biz de anılan başlıklardan yararlanmak suretiyle bu konuyu işlemeye çalışacağız.

29 Manzini, Trattato, di Diritto Panale, VIII, N.2338.

30 Şensoy, Naci, Hırsızlık Cürümleri, B2-1963, s. 30; Erem, s. 41, 403, 588, 1095, 1202, 1243, 1275.

I — 48/A-5 inci Maddede Sayılan Suçların Tanımı ve Unsurları

1. Devlet İdaresine Karşı İşlenen Cürümler

Devlet idaresine karşı cürümler; Devlet memurları tarafından bağlı bulundukları kamu yönetimine karşı, kamu görevi kötüye kullanılarak, başka bir anlatımla kamu hizmeti bozulmak suretiyle işlenen suçlar olarak tanımlanabilir.

Bu başlık altında 48/A-5 inci maddede sayılan suçlardan, zimmet, irtikâp, ihtilâs ve rüşvet cürümleri yer almaktadır.

a. Zimmet

TCK.nun 202 nci maddesinde yer alan zimmete geçirme suçu, memurun kendisine verilen veya görevi dolayısıyla, korunma, denetleme ve sorumluluğu altında bulunan para, para hükmündeki kağıtlar, senetler veya başka malları maledinmesidir.

Unsurları; 1. Failin memur olması, zimmete geçirme konusunun para, para hükmündeki kağıtlar, senetler veya mallar olması, zimmete geçirilen şeylerin memura görev nedeniyle verilmiş bulunması veya görev nedeniyle memurun denetim, koruma veya sorumluluğu altında olması, zimmet konusu şeylerin memur tarafından maledilmesi; 2. Suç konusu şeylerin yararlanmak kastıyla maledilmesi, şeklinde toplanabilir.

b. İhtilâs

TCK.nun 203 üncü maddesinde yer alan ihtilâs; memurun kendisine verilen veya koruma, denetim ve sorumluluğu altında bulunan para, para hükmündeki kağıtlar, senetler veya başka malları hiyle yaparak maledinmesidir, biçiminde tanımlanabilir.

İhtilâs, zimmet cürümünün mevsuf hali olup, hiyle ile maledinme maddi unsuru dışında, diğer unsurları itibariyle aynı özelliği taşımaktadırlar.

Bu suçta zimmet cürümünde olduğu gibi memuriyet görevinin kötüye kullanılması ve inancı kötüye kullanma suçlarına benzemektedir.

c. İrtikâp

Memurun memurluk sıfatını veya görevini kötüye kullanarak, bir kimseyi kendisine veya bir üçüncü şahsa haksız olarak para vermeye veya diğer yararlar temin veya vaadine zorlamasına, ikna etmesine veya yanıltmasından yararlanmasına irtikâp denilir.

İrtikap suçunun bir kimseyi zorlamak suretiyle işlenmesine açık irtikap (m. 209); ikna yoluyla işlenmesine kapalı irtikap (m. 210); mağdurun kendi yanılmasından yararlanmak suretiyle işlenmesine de dolaylı irtikap (m. 210/3) denilir.

İrtikap cürümünün unsurlarını; memurluk sıfat veya görevinin kötüye kullanılması, sağlanan yarar veya vadin haksız olması, haksız yarar veya vadin, cebir, ikna ve mağdurun yanılmasından yararlanılarak sağlanması, memurun bilerek ve isteyerek kendisine veya başkasına haksız olarak para vermeye veya diğer yararlar sağlamaya veya vadin bir kimseyi zorlaması, ikna etmesi veya kendi yanılmasından yararlanması biçiminde sınırlandırabiliriz.

İrtikap ve rüşvet memuriyet nüfuzunun kötüye kullanılması açısından ortak nitelikte suçlardır.

Ayrıldıkları nokta, irtikapta, fail memur mağdura karşı suçu bir kullanarak onu ikna ederek veya kendi yanılmasından yararlanarak haksız yarar sağladığı halde, "rüşvet" te fail, mağdur ile anlaşarak ve karşılıklı irade serbestisi ile haksız yarar sağlanmasıdır.

İrtikap ile dolandırıcılık arasında da cürümlerin işlenmesi için kullanılan vasıtalar (ikna, hiyle ve sama) bakımlarından benzerlik varsa da, irtikapta failin sıfatı memur olduğu halde, dolandırıcılıkta herhangi bir kimsedir.

d. Rüşvet

TCK.nun 211 inci maddesinde rüşvet; memur veya memur sayılan bir kimsenin, yasa ve mevzuat gereği yapmak zorunda olduğu şeyi yapmak, veya yapmamaya zorunlu olduğu şeyi yapmamak için aldığı veya başkasına aldıracağı para veya sakladığı diğer yararlardır.

Suçun faili memur sayılır. Yasa memur tanımını yapan 279 uncu maddeye atıfla yetinmeyip, 211 inci maddede memur sayılanları ayrıca belirtmek suretiyle, rüşvet suçunun işlenmesi açısından memur sayılanların kapsamını genişletmiştir.

Rüşvet suçunun unsurlarını, failin memur olması; memurun rüşvet kasdı ile görevine uygun olarak veya görevi gereğince bir şey yapması veya yapmaması için para alması, aldırması veya diğer menfaatleri sağlaması olarak sayabiliriz.

TCK.nun 212 nci maddesinde, basit rüşvet; 213 üncü maddesinde görevi kötüye kullanarak rüşvet alma; 220 nci maddesinde de rüşvet verme cürümleri tanımlanmış ve unsurları gösterilmiş bulunmaktadır.

2. Kamunun İtimadına Karşı Cürümler

Kamu itimadı, kendilerine itimat edilmesinde kamu yararı bulunan kamusal şeylerdir. Kamu itimadı, kamu yararının doğrudan neticesi bulunduğundan, her ferdin bu itimada saygı gösterilmesini isteme hakkı vardır.

Kamu itimadı, bir başka deyimle, Devletin, hukuk kuralları ile kendisine ispat gücü tanıdığı şeylere, şekillere ve alâmetlere karşı toplumun güvenidir. Gerçekte, kamusal şeylerin, doğru olduklarına inanmakta herkesin yaran vardır.

Kamu itimadına karşı cürümler, geniş anlamda sahtecilik suçlarıdır.

Genel olarak sahtecilik, bir kimse tarafından, bir başkasını aldatmak için kullanılan her türlü hiyle yöntemleridir. Bu basit anlamda sahtecilik, yalan yani gerçeğe aykırı bilinen bir vak'anın doğru olarak ileri sürülmesinden ibarettir.

a. Sahtecilik Suçları

Sahtecilik, bir kimse tarafından, bir başkasını aldatmak için kullanılan her türlü hiyle ve usuller olarak tanımlanabildiğine, böylece söz, fiil veya yazı üzerinde işlenebildiğine göre, üç grup altında incelenebilir. 1. Söz üzerinde sahtecilik grubu, yalan tanıklık ve yalan yere yemin (m. 288,293); 2. Fiil üzerinde sahtecilik grubu, kalpazanlık, resmi mühür ve damgaları taklit (m. 316-338) ve ticarete hiyle karıştırma (m. 358-368); 3. Yazı üzerinde sahtecilik grubu ise; evrakta sahtecilik (m. 358-368) suçlarını içermektedir.

TCK.nun kamunun itimadına karşı cürümleri için alan altıncı başlık, beş bölüme ayrılmıştır.

Birinci Bölümde, paralarda, itibarı kamu kağıtlarında veya kıymetli damgalarda sahtecilik (m. 316-331); II nci Bölümde, Devlete ait mühür ve damgalarla sair alâmetlerin taklidi (m. 332-338); III ncü Bölümde, Evrakta sahtecilik (m. 339-349); IV ncü Bölümde, Hüviyet cüzdanı, nüfus teskeresi, pasaport, ruhsatname ve beyannamelerde sahtecilik (m. 350-357); ve V nci Bölümde, Ticaret ve sanayie ve müzayedeye hiyle ve fesat karıştırmak (m. 358-368) cürümleri yer almaktadır.

Yalan tanıklık ve yalan yere yemin cürümleri, kamunun itimadına karşı suçlardan olduğu ileri sürülmüş ise de, tanıklık ve yemin usul hukukunda yer alan delillerden olmasına ve adli makamlar önünde işlenmesine göre, bu üstün niteliği açısından, adliye yönetimine karşı suç-

lardan sayılmasını gerektirmiştir. Bu suçların adliye yönetimine karşı işlenmiş suçlardan sayılmaları hiyle ile işlenen suçlardan sayılmalarını ortadan kaldırmayacağından, bu suçların da yüz kızartıcı suçlar arasında sayılmaları gerekmektedir.

3. Mala Karşı Cürümler

48/A-5 inci maddede sayılan hırsızlık, dolandırıcılık, inancı kötüye kullanma ve dolanlı iflâs suçlarının yer aldığı mala karşı cürümler, mal üzerindeki hakları saldırılara karşı korumak için konulan cürümlerdir.

Mal, mülk edinilebilen tüm maddi şeylerle, şahsi ve aynı hakların bütünüdür.

Mala karşı cürümler, taşınabilir malların zilyetliğine saldırı niteliğinde olan "Hırsızlık" (m. 491-494); maddi cebirle işlenen hırsızlığın ağır bir biçimi olan "yağma, yol kesme ve adam kaçırma" (m.495-502); taşınabilir ve taşınmaz mallara hiyle ile zarar vermeden ibaret, dolandırıcılık ve iflâs (m. 503-507); mülkiyet hakkına saldırı niteliğini taşıyan inancı kötüye kullanma (m. 508-511), cürüm eşyasını satın almak, saklamak (m. 512); Hakkı olmayan yerlere saldırı (m. 513-515); Taşınabilir ve taşınmaz mallara zarar verme - nası ızrar (m. 516-521) başlıkları altında toplanmaktadır.

Bu açıklamalardan sonra, hırsızlık, dolandırıcılık, inancı kötüye kullanma ve dolanlı iflâs cürümlerinin tanım ve unsurlarını açıklamaya geçebiliriz.

a. Hırsızlık

Hırsızlık, bir kimsenin, başkasına ait taşınabilir malı, rızası olmaksızın, yararlanmak amacıyla, bulunduğu yerden almasıdır, biçiminde tanımlanabilir.

Buna göre hırsızlığın unsurları, suçun failinin herhangi bir kimse olması, malın başkasına ait ve taşınabilir olması, mal sahibinin oluru bulunmaması, malın bulunduğu yerden bilerek ve isteyerek yararlanmak amacıyla alınması olarak sıralanabilir.

Genel unsurları aynı olmakla birlikte çalınan eşyanın cinsi, çalındığı yerin özelliği, çalınan eşyanın kamuya ait olup olmaması ve çalınma zamanı gözetilerek hırsızlık suçu; 1. Basit hırsızlık (m. 491/1); 2. Mevsuf hırsızlık (m. 491/2); ve 3. Ağır mevsuf hırsızlık olmak üzere üç kategoriye ayrılmış bulunmaktadır,

b. Dolandırıcılık

Dolandırıcılık mal'a karşı İliyle ile işlenen cürümler arasında yer almaktadır. Anılan suçta belirgin özellik, hiyle kullanılarak, başkası zararına fakat kendisi veya başkası için haksız yarar teminidir.

TCK.nun 503 üncü maddesinde de yer alan dolandırıcılık, bir kimseyi, iyi niyetinden yararlanarak, kandıracak, nitelikte yapmacık ve aldatıcı vasıtalar kullanarak veya hiyle yaparak hataya düşürüp, o kimsenin veya başkasının zararına kendisine veya başkasına haksız yarar temin etmek biçiminde tanımlanabilir.

Bu tanımdan yararlanarak dolandırıcılık suçunun unsurlarını, bir kimsenin bir şahsın iyi niyetinden yararlanarak, kandıracak nitelikte yapmacık aldatıcı, vasıtalar veya hiyleler yaparak hataya düşürmesi, o şahsın veya başkasının zararına kendisine veya başkasına haksız bir yarar temini ve fiili bu kasıt altında işlemesi başlıkları altında toplayabiliriz.

Dolandırıcılığı, hırsızlık ve emniyeti kötüye kullanmak suçlarından ayıran önemli unsur, fiilin hiyle kullanılarak işlenmesidir. Hırsızlıkta, mal sahibinin rızası olmaksızın ve yararlanmak amacıyla alınır. Emniyeti kötüye kullanmakta ise, mal sahibinin istemi ile teslim edilmekte, fakat teslim alan yararlanmak amacıyla mal üzerinde haksız tasarruflarda bulunmaktadır. Buna karşın, dolandırıcılıkta mal, sahibinden hiyle ile aşırılmaktadır.

c. İnancı Kötüye Kullanma - Emniyeti Suistimal

Geniş anlamda “Emniyeti kötüye kullanma” başkasına ait olup, belli bir surette kullanmak için teslim alınan şeyden, kendisi veya başkası adına yararlanılma olarak tanımlanabilir. Bu cürüm, gerçekte failin zilyedi olduğu şey üzerinde, kendisine teslim edilme nedeni ile, bağdaşmayan nitelikte tasarruflarda bulunmasıdır.

Bu bölümün, 508 inci maddesinde emniyeti kötüye kullanma, 509 uncu maddesinde açığa imzanın kötüye kullanılması, 511 inci maddesinde kaybolmuş eşyayı mal edinmek, 512 nci maddesinde cürüm eşyasını almak, saklamak fiilleri düzenlenmiştir.

Bu suçların ortak niteliği, failin zilyedi bulunduğu, şey üzerinde, kendisine teslim edilme nedeni ile bağdaşmayacak nitelikte tasarruflarda bulunup, kendisinin veya başkasının yararına menfaat temin etmesidir.

d. Dolanlı İflâs

TCK.nda dolanlı iflâs cürümünün unsurlarına yer verilmiştir, (m. 506) Dolanlı iflas özel nitelikte bir dolandırıcılıktır.

Dolanlı iflas; failin iflasından önce veya sonra alacaklılarını zarara sokmak için hiyleli muamelelerde bulunabilmesidir, biçiminde tanımlanabilir.

Buna göre; dolanlı iflasın unsurlarının; bir tacirin, iflasından önce veya alacaklılarını zarara sokmak için aldatıcı işlemlerde bulunması ve fiili bu kasıt altında işlemesi olarak sınırlandırabiliriz.

II. — 48/A-5 inci Maddede Yer Alan Suçların Unsurlarından Yararlanmak Suretiyle Yüz Kızartıcı Suçların Tanımı

48/A-5 inci maddede yer alan ve tanımları ile unsurları açıklanan, zimmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma ve dolanlı iflas suçlarının hepsinde müşterek olan öge, failin kendisi veya başkası yararına haksız bir mameleki menfaat temin etmesidir. Ancak bu menfaatin temini bakımından seçilen yöntemler her suç için aynı değildir. Mameleki menfaat temini için zimmet, inancı kötüye kullanma cürümlerinde, güvenin ve emniyetin kötüye kullanılması; ihtilas, dolaylı irtikâp, ikna yoluyla irtikâp, dolandırıcılık, dolanlı iflas ve sahtecilik suçlarında, hiyle yapılmak ve açık irtikâp ve hırsızlık cürümlerinde, zor kullanmak suretiyle sağlanmaktadır.

Bu müşterek unsurlardan yararlanmak suretiyle, 48/A-5 inci maddede yer alan yüz kızartıcı suçlara benzer nitelikteki suçların tesbitini kolaylıkla yapabilmek için anılan yüz kızartıcı suçları; "failin hiyle, zor kullanmak ve emniyeti kötüye kullanma unsurlarından herhangi birini gerçekleştirerek kendisine veya bir üçüncü şahsa mameleki menfaat temini için işlenen suçlardır" biçiminde tanımlamak mümkündür.

Örneğin, yalan yere yemin ve tanıklık suçlarına (m. 286), 48/A-5. maddede yer verilmemiş olmakla birlikte bu suçlar hiyle kullanılarak başkası zararına, fakat kendisi veya başkası için yarar sağlamak amacıyla işlenen suçlar olduğundan, yüz kızartıcı suçlar tanımına uymaktadır. Buna karşılık yüz kızartıcı suçun tanımında yer alan unsurları taşımayan, söz atmak (m. 421) ve ihkakı hak (m. 308) suçlarının yüz kızartıcı suçlar kapsamına girdiğinden söz etmek mümkün değildir. Gerçekten söz atmak suçunda zor veya hiyle kullanmak ve mameleki menfaat sağlama unsurunun varlığına rastlanmamakta, ihkakı hak suçunda ise zor kullanma unsurunun varlığından söz etmek mümkün olmak-

ta, buna karşılık fail kendine ait olan malı aldığından, kendisinin veya bir başkasının haksız bir mameleki menfaat sağlaması unsurundan bahsetmek mümkün olamamaktadır. Gene TCK.nun 419 uncu maddesinde tanımlanan "alenen hayasızca vaz-ı harekette bulunmak" suçu da yüz kızartıcı suç tanımında yer alan unsurları taşımadığından, yüz kızartıcı suç saymak olanağı bulunmamaktadır.

F. Gibi Sözcüğünün Anlamı

Türk Dil Kurumunca yayınlanan sözlüğe baktığımızda, gibi sözcüğünün hangi anlamlara geldiği ve bu sözcükten türetilen "gibilerden", "gibi" ve "gibisinden" sözcüklerinin de anlamlarının verildiği görülmektedir.

Gibi sözcüğünün gerçek anlamının anlaşılabilmesi için anılan sözcüklerin³¹ anlamlarının aynen aktarılmasında yarar bulunmaktadır.

a. Gibi

Gibi benzer; o anda; tam o sırada, hemen arkasından; imişcesine, benzer biçiminde; yakışır biçimde, gelmek, sanmak, olmak bir duruma bir duyguya yaklaşmak, yapmak, imişcesine davranmak anlamlarına gelmektedir. Gibi sözcüğünün hangi anlamlara geldiğini gördükten sonra bunların daha iyi anlaşılabilmeleri için birer örnekle açıklanmalarında yarar bulunmaktadır.

Gibi, benzer anlamına geldiğinde; aslan gibi adam; o anda, tam o sırada, hemen arkasından anlamına geldiğinde; haberi aldığı gibi yola çıktı; imişcesine, benzer biçimde anlamına geldiğinde; benim gibi yapınız "başını havaya kaldırdı, kişner gibi yaptı, kişnemedi"; yakışır biçimde anlamına geldiğinde; insan gibi davrandı; gelmek sanmak anlamına geldiğinde o bana önceleri akıllı gibi gelmişti; olmak bir duruma bir duyguya yaklaşmak anlamına geldiğinde; o sırada güneş çıkar gibi olmuştu; yapmak, imişcesine davranmak anlamına geldiğinde, çeşmelerde su içer gibi yaparak köşeleri kollamışlar, izlemeliklerine kesinlikle inanmışlardı örneklerini verebiliriz.

b. Gibilerden

Gibilerden; ona benzer biçimde anlamına gelmekte olup, buna örnek olarak; vururum, keserim gibilerden atıp tutmaya başladı örneğini verebiliriz.

31 Türk Dil Kurumunun, Türkçe Sözlük, B.7, C. II, s. 447,448; Meydan Larousse, Ankara 1971 - C. V, s.162.

c. Gibisi

Benzeri ve sine gelmek ve sine getirmek anlamlarına gelmektedir.

Benzeri anlamına geldiğinde; Ahmet gibisi yok; sine gelmek anlamına geldiğinde, imiş gibi gelmek, zannetmek; öyle gibime geliyor ki bu işin içinden kolay çıkamayacağız; sine getirmek; sanısını uyandırmak, sanısı vermek anlamına geldiğinde; bu teklifi doğru bulmamış gibisine getirdi.

d. Gibisinden

Gibisinden, bir adın tamlananı durumunda olduğu zaman “bir şeye benzer durumda olandan” anlamında kullanılır. Buna örnek olarak; Ahmet gibisinden ne beklenir, verilebilir.

Gibisinden, bir eylemden sonra geldiğinde ise, o eylemin benzeri bir durumu anlatır, anlamına gelir. Buna örnek olarakta, “Cem'in söylediklerine, bilmiyorum gibisinden başını sallamakla karşılık veriyor” denilebilir.

Gibi ile, kendisinden üretilen, gibilerden gibisi ve gibisinden sözcüklerinin yukarıda açıklanan anlamlarının bütünü gözönüne alındığında, “gibi kavramının”, “benzer” anlamına geldiğinde kuşku bulunmamaktadır.

Açık dille yazıldıkları varsayılan yasa metinlerinin her şeyden önce, dilbilgisi ve dilbilim araçlarına başvurularak yorumlanmaları kuraldır. Yeter ki, metin açık ve anlaşılır olsun ve yorum, yorumcuyla yasa koyucunun amacına ters düşen bir sonuca götürmesin.

Bu anlayış içinde konuya geldiğimizde, 48/A-5 inci maddede yer alan “gibi” sözcüğünün Türk Dil Bilgisinde benzetme ilgeci (edatı) olduğu³² ve benzerleri anlamına geldiği açıktır. Gibi sözcüğünün bu açık anlamı yanında; özel anlamı bulunan bir hukuk terimine de hukuk sözlüğünde rastlanamaması karşısında bizce bir başka sonuca ulaşmak mümkün bulunmamaktadır. Gerçekten “gibi” sözcüğü bugün için dahi, Türkçe de benzer anlamı dışında bir anlam kaymasına uğramamış ve yeni anlam boyutu kazanmamıştır.

Buraya kadar yapılan araştırmalardan, yüz kızartıcı suçların tanım ve unsurlarından, 48/A-5 inci maddede yer alan suçlar anlamında yüz kızartıcı suçun tanımı ve unsurları ile, “gibi” kavramının gerek sözlük ve gerekse dilbilgisi kurallarına göre anlamını saptamış bulunuyoruz.

32 Gencan, T. Nejat, Dilbilgisi, Ankara 1971, s. 392.

Gene bilindiği üzere, gerek öğretide ve gerekse yargıda “gibi” sözcüğü çeşitli biçimlerde yorumlanmak suretiyle, 48/A-5. maddede yer alan yüz kızartıcı suçların sayılanlarla sınırlı bulunduğu konusunda birinci ve sayılanlarla sınırlı bulunmayıp, bu suçlara benzer suçlarında yüz kızartıcı suçlar kavramına girdiği konusunda ikinci, olmak üzere iki görüşe rastlandığı ve bu görüşlerin gerekçelerinin neler olduğu açıklanmış bulunmaktadır.

Yapılan bu açıklamalardan sonra, kendi görüşümüzü açıklayabiliriz.

Görüşümüzü, yüz kızartıcı suçların kapsamına ilişkin görüşümüz başlığı altında açıklarken, önce yüz kızartıcı suçların tarihsel gelişimi, bunun ışığı altında “gibi” sözcüğüne verilen anlam, başka bir anlatımla hangi görüşü paylaştığımız açıklanacak, sonra da, aksi görüşte olanların gerekçelerine cevap verilmeye çalışılacaktır.

G. Yüz Kızartıcı Suçların Kapsamına İlişkin Görüşümüz

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 3409 sayılı Kanun ile değişik 48/A-5. maddesi Devlet Memurluğuna alınabilmek için “taksirli suçlar hariç olmak üzere, ağır hapis veya altı aydan fazla hapis veyahut affa uğramış olsalar bile Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, zimmet, ihtilal, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyeti kırıcı suçtan veya istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından hükümlü” bulunmama koşulunu aramakta, aynı Kanunun 93/b maddesi ise, “memurluğa alınma şartlarından herhangi birini taşımadığının sonradan anlaşılması veya memurlukları sırasında bu şartlardan herhangi birini kaybedilmesi halinde Devlet Memurluğunun sona ereceği”ni hükme bağlamaktadır.

Görüldüğü üzere kanun burada cezanın nev’i, miktarı ve suçun nev’ine göre üç ölçüyü esas almaktadır. Böylece suçun nev’i ne olursa olsun ağır hapis cezasına mahkûmiyet memurluğun sona ermesi için yeterli görülürken, hapis cezaları yönünden en azından altı ay bir günlük mahkûmiyet koşulu aranmaktadır. Kanun bazı suçlar yönünden ise, cezanın miktarını nazara almamakta, sadece yüz kızartıcı olarak nitelendirilen bir kısım suçlardan dolayı hükümlülük halini memuriyetin sona ermesi için yeterli görmektedir.

Bu sonuncu durum yönünden “yüz kızartıcı fiil”lerin sadece kanunda sayılanlardan mı ibaret olduğu, yoksa bunların örnek kabilinden sa

yıldıkları ve dolayısıyla bunların dışında başka bir kısım suçları da "yüz kızartıcı fiil" olarak değerlendirmenin mümkün bulunup bulunmadığı konusunda daha önce açıklandığı üzere farklı görüşler bulunmaktadır.

Görüşlerden birisi, 98/b maddesinin uygulanması açısından, yüz kızartıcı suçların 48/A-5. maddede sayılanlarla sınırlı olduğuna ilişkindir. Bu görüşte olanlar gerekçelerini, 1. Yüz kızartıcı suçtan bahseden diğer yasalarda da (Any.76, Av.K.m.5/2) hep aynı suçların sayılmasına; 2. Bu suçlarda cebri veya hileli hareketlerle haksız olarak menfaat sağlamak biçiminde bir yön bulunduğu, memuriyet sıfatının kazanılması veya devam etmesinin bu tür fiillerin işlenmesini daha da kolaylaştırabileceği; 3. Memuriyetin mahiyeti gerektirdiğinde bu memuriyetin kazanılmasına veya devamına mani suçların daha geniş tutulması yoluna gidildiği; 4. Anayasanın 128 ve 657 sayılı Kanunun 18 inci maddelerinde yer alan "memur güvencesinde yasallık" ilkesi; 5. Benzer suçların yüz kızartıcı suç sayılmasındaki ölçünün ne olacağı bilinmeden yönetime takdir hakkı tanınmış bulunması; 6. TCK.nun 227/1. maddesinde tanımlanan fiilin 2839 sayılı Kanunun 11/f maddesinde sayılan suçlardan olmaması ve rüşvet (m. 211) suçunun unsurlarını taşımaması; 7. Suçların yüz kızartıcı olan ve yüz kızartıcı olmayan suçlar biçiminde bir değerlendirme ve ayırımı tabi tutulmamaları; 8. Birçok yasada rastlanan bu değerlendirmenin yasa koyucunun düzenleme alanına giren konunun özelliği itibarıyla, bazı suçlara atfettiği önemin, gösterdiği duyarlılığın rol oynadığı; 9. Yüz kızartıcı suçun varlığı veya yokluğunun zamana, topluma, kişisel anlayışlara göre değişen ve subjektif ölçüler içerisinde kalan bir keyfiyet olduğu; 10. Kişilerin hukukuna geniş ölçüde etkili olan bir konuda yasa koyucunun yönetime bu denli geniş takdir hakkı tanımasının düşünülemeyeceği; 11. Suçların sınırlandırılmamasının Anayasanın 17. maddesinde yer alan "... kimse insan haysiyetiyle bağdaşmayan bir cezaya çarptırılamaz" kuralıyla bağdaşamayacağı; 12. 1982 Anayasasının 76, 647 sayılı Cezaların İnfazı Hakkındaki Kanunun 879 sayılı Kanunla değiştirilen 7. maddesi, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununun 8. maddesinin (h) bendinde yer alan yüz kızartıcı suçların 48/A-5'te sayılanlarla aynı olmasının bir rastlantı sonucu olmadığı, bu durumun "gibi" sözcüğünün sayılan suçlarla sınırlı anlamım vermek için konulduğu görüşünü doğruladığı; 13. 1136 sayılı Avukatlık Kanununun 5. maddesinde, 48/A-5. maddede sayılan suçlar aynen sayıldıktan sonra "gibi" yerine "suçlarından biriyle" kesin olarak hüküm giymiş olanlar Avukatlığa kabul edilmezler, ifadesinin yer almış olmasının "gibi" sözcüğünün sayılan suçlarla, yüz kızartıcı fiillerin sınırlı olduğu anlamında kullanıldığını teyit ettiği; fikirlerine dayandırmışlardır.

Araştırma konusunun çözümü 48/A-5. maddede yer alan "gibi" sözcüğüne verilecek anlama göre değişecektir. "Gibi" sözcüğünü daha iyi bir biçimde değerlendirebilmek için, yüz kızartıcı suç kavramına Türk mevzuatının bakış açısını araştırmak gerekmektedir.

Bilindiği üzere, Ceza Hukuku alanında üçlü ayırımı benimseyen sistemler, suçların toplumda uyandırdıkları tepkilere dolayısıyla ağırlıklarına göre ampirik bir değerlendirme yapmaktadırlar. Bu sistemi, ceza adaletinin her alanında temel olarak benimsemekte olabildiğince katı bir tutum içerisinde olan Fransız Ceza Kanunu, ahlaki bir değerlendirmeye, yüz kızartıcı, küçültücü ve alçaltıcı nitelikteki cezalar gerektiren ağır suçları (cinayet) işleyenleri "uslanamaz suçlular"; daha hafif cezaları gerektiren suçları işleyenleri ise, geleneksel bir düşünceyle, "Uslanabilir suçlular" kesimine sokmaktadır.³³ Bu ayırım içinde örneğin dolandırıcılık cürümü, çoğu kez, uslanabilir suçluların işledikleri, bir başka deyişle, yüz kızartıcı olmayan suçlardan sayılmaktadırlar.

Buna karşılık suçları salt ağırlıklarına göre ayırmış ve cezalar arasında bir hiyerarşi saptamış olan sistemde, her cezada bir küçük düşürücülük ve yüz kızartıcılık nitelikleri bulunsun bile, bu açıdan bir değerlendirmeye rastlanılmamaktadır.³⁴ Bununla birlikte, ikili ayırımı benimsemesine karşın, Türk Hukuk sisteminin yüz kızartıcı suç kavramına büsbütün yabancı olduğu söylenemez.

1961 Anayasasının 68, 1982 Anayasasının 75, Köy Kanununun 33/5, 926 sayılı Kanunun 65/a, Belediye Kanununun 24, 647 sayılı Kanunun 7/B ve daha birçok yasanın özel maddelerinde kimi cürümler örneğin, bu arada dolandırıcılık, hırsızlık gibi suçlar yüz kızartıcı suçlardan sayılmıştır. Öte yandan, Türk Medeni Kanununun 131. maddesi alçaltıcı (küçültücü, terzili) nitelikte bir cürüm işlemeyi, boşanma nedenleri arasında saymıştır. Buradaki alçaltıcılık niteliğinin toplumun ahlak anlayışına göre belirleneceği, cezanın ağırlığının tek ölçüt olamayacağı vurgulanmıştır.

"Terzil edici" ya da "muhtallı haysiyet ve namus suç" terimlerinin Türkçe karşılığı olan "Yüz kızartıcı suç" terimi, Osmanlı Hukukunun, Cumhuriyet Hukukuna bir uzantısıdır. Gerçekten, 16 Cemaziyelâhîr 1332 (1914) tarihli "Çarşı ve Mahallât Bekçileri Hakkında Kanunu Muvak-

33 Bu ölçü sistemin değerlendirilmesi hakkında bkz. Toroslu, Nevzat, Türk Ceza Hukuku, Ankara, s. 57-59; Toroslu, Nevzat, Suçların tasnifi sorunu ve taksirli suçlar ile kabahatler konusunda bazı eğilimler, Değişen toplum ve ceza hukuku karşısında Türk Ceza Kanununun 50. yılı ve geleceği, İst. 1977, s. 128 vd. (s.113-155).

34 Bettiol, s. 740; Gramatica, Principi di difesa sociale, Padova, 1961, s. 22.

kat"ın 2. maddesinde, bekçi olabilmek için "bir gûna cinayet ve muhilli nâmus ve iffet" bir cünha; 1926 tarihli Memurın Kanununun 4/c maddesine göre de, memur olabilmek için, "Muhilli Haysiyet ve nâmus" bir cürümle hüküm giymemek gerekiyordu. Görüldüğü üzere, suçların üçlü ayrımının yürürlükte bulunduğu ilk yasa döneminde, Fransız sistemi doğrultusunda, tüm cinayetlerin yüz kızartıcılığına karşılık diğer grupta yer alan (cünha) suçlarının bir kesiminin böyle sayıldıkları; ikili sistemin yürürlüğe girdiği Cumhuriyet döneminde ise, cürümlerden bir kısmının böyle sayıldıkları anlaşılmaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin 12.5.1937 gün ve 991 sayılı Yorum kararında bu suçların neler olduklarının mahkemelerin takdirine bırakıldığı belirtilmiştir. Buna karşılık aksi görüş tarafları ilgili yasalarda geçen "gibi"³⁵ sözcüğüne karşın, hükümlü yararına bir yorum ve daha önce açıklanan ve de özetlenen gerekçeler ile, maddede sayılan suçların sayılanlarla sınırlı olduklarını ileri sürmüşlerdir.

Bizce bu görüşler yasa metnine uygun düşmemektedir. Gerçekten, açık dille yazıldıkları var sayılan yasa metnlerinin her şeyden önce, dilbilgisi ve dilbilim araçlarına uyularak yorumlanmaları kuraldır. Yeter ki, metin açık ve anlaşılır olsun³⁶ ve yorum, yorumcuyu yasa koyucunun amacına ters düşen bir sonuca götürmesin. Bu da kuşkusuz başka yorum araçlarıyla denetlenerek sağlanabilecektir.³⁷ Bu anlayış içinde konuya eğildiğimizde, "gibi" sözcüğünün Türk dilbilgisinde benzetme ilgeci olduğu ve anılan yasa metnlerinde yer alışı biçimi itibarıyla de "ve benzerleri" anlamına geldiği açıktır. "Gibi" sözcüğünün bu açık anlamına karşın, özel anlamı bulunan bir hukuk terimi de bulunmaması karşısında bir başka sonuca ulaşmak, olanaksız bulunmaktadır. Üstelik sergilediğimiz tarihsel olguya dayanan genetik yorumla da bu doğrulanmaktadır.

Bu hükmü benimseyen tüm yasalarda, aşağı yukarı aynı suçların basmakalıp yinelenmesi de "gibi" sözcüğünün, "yalnızca bunlar" anlamına geldiği savı için bizce yeterli bir gerekçe olmamak gerekir. Zira "gibi" sözcüğü Türkçe'de henüz bir anlam kaymasına uğramamış ve yeni bir anlam boyutu kazanmamış düz anlamlı bir sözcüktür.

Böylece "gibi" sözcüğünün benzer suçları ifade için değil de maddede "sayılan suçlardan biri anlamında kullanıldığını kabule yol açabilecek hiçbir belirti bulunmamaktadır. Kaldı ki, yasa koyucunun amacı

35 Bu kavramı yargıcın kişisel olarak değerlendireceği hakkında bkz. Keyman, Selahattin, Hukuka Giriş ve Metodoloji, Doruk Yayınevi, Ankara, s. 80.

36 Keyman, Hukuka Giriş ve Metodoloji, Doruk Yayınevi, Ankara, s. 137.

37 Dönmezer, Sulhi - Sahir Erman, Ceza Hukuku, 1968, C. I, s. 282-283; 97-98.

yüz kızartıcı suçlar listesini vermeye yönelik olsa idi, bu tür kesin bir listenin verilmesinin en kestirme yolu (gibi) yüz kızartıcı suçlar” ibaresine madde metninde yer vermemek olurdu. Bu ibare madde metninde yer almayınca da sayılan suçların memurluktan çıkarılmayı gerektiren yüz kızartıcı suçlar olduğundan kolaylıkla söz edilebilir, bunun aksi de savunulmazdı. Bu yapılmamış bulunduğuna göre, sözlük anlamı "benzetme, benzer" olan "gibi" sözcüğünün anılan maddede sözlük anlamı dışında, "sayılan suçlardan biri"ni ifade etmek için kullanıldığını kabule olanak bulunmamaktadır.

Kuşkusuz yönetim, suç işleyip hükümlü duruma giren memurun suçunu yüz kızartıcı, şeref ve haysiyet kırıcı suçlardan olup olmadığı açısından değerlendirirken mutlak bir takdir hakkına^{37a} sahip değildir. Bir suçun yüz kızartıcı suç sayılabilmesi için, en azından maddede sayılanlara benzeyen ve bunlarla ortak yönleri bulunan suçlardan olması gerekmektedir. Aksi halde her suç, "yüz kızartıcı suç" sanmak olanak dahiline girer ki bu durumda hükmedilen cezaların nev'i ve miktarına bakılmaksızın, sadece faillerinin mahkûm olmalarını, onların memuriyete girmelerine engel olan veya memuriyetten çıkarılmaları sonucunu doğuran bazı suçların yasalarda sayılmasını açıklamak olanaksız olur.

Devlet Memurları Kanununun 48/A-5. maddesinde sayılan suçların tahdidi olmadığı, bu suçlara benzer yahut bunlarla ortak yönleri olan suçların da "yüz kızartıcı suç" sayıldığını kabul edince, söz konusu maddede sayılan suçların müşterek özelliğini ve başka ne tür suçların bu özelliği taşıyabileceğini, dolayısıyla "yüz kızartıcı suç" sayılabileceğini saptamak gerekmektedir.

37/a Takdir hakkı konusunda geniş bilgi için bkz.; Giritli İsmet - Bilgen, Pertev, İdare Hukuku Dersleri, İstanbul 1979, s. 33-34, Eroğlu, Hamza, İdare Hukuku, Ankara, 1985, B.V. s.45vd.; Duran, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982, s. 36-37; Onar, S. Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul 1966, C. I, B.3, s.42.0 vd.; T. Bekir, İdare Hukukuna Giriş, Ankara 1970, s. 1134; Aynı yazar, Kısa İdare Hukuku, Ankara 1964, s. 46 vd.; Gözübüyük, A. Şeref, Yönetmelik Yargı, Ankara 1982, s. 191 vd.; Aynı yazar, Yönetim Hukuku, Ankara 1983, s. 179; Karayalçın, Yaşar, Yüksek Memurlar Meselesi ve Yürütmeyi Durdurma, Ankara 1966, s. 16 vd.; Oytan, Muammer, Türkiye'de İdari Yargı Denetiminin Sınırları, Türk İdare Dergisi, Ankara 1985, s. 366, s. 17 vd.; Östen, Necmi, İdare Hukuku Dersleri, Ankara 1968, s. 56 vd.; Özdemir, Necdet, İdare Hukuku, Ankara 1975, s. 66; Tunçomağ, H. Aydın, İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları, Ankara 1972, s. 130 vd.; Başpınar, Recep, İdarenin Takdir Yetkisinin Yargı Denetimine Tabi Tutulması, Danıştay Dergisi, Ankara 1971, s. 3, s. 59 vd.; Günday, Metin, İdare Hukuku Ders Notları; I, Ankara 1984, s. 248, Karatepe, Şükrü, İdare Hukuku, İzmir 1986, s. 125 vd.

48/A-5. maddede yer alan ve tanımları ile unsurları ilgili bölümlerde açıklanan, zimmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma ve dolanlı iflas suçlarının hepsinde müşterek olan öge, failin kendisi veya başkası yararına haksız bir mameleki menfaat temin etmesidir. Ancak bu menfaatin temini bakımından seçilen yöntemler her suç için aynı değildir. Mameleki menfaatin temini için, zimmet, inancı kötüye kullanma cürümlerinde; güven ve emniyetin kötüye kullanılması ve buna ek olarak geniş anlamda zor; ihtilas, dolaylı irtikâp, ikna yoluyla irtikâp, dolandırıcılık, dolanlı iflas ve sahtecilik suçlarından hiyle yapılmak; ve açık irtikâp ile hırsızlık cürümlerinde ise zor kullanmak suretiyle sağlanmasıdır.

Bu müşterek unsurlardan yararlanmak suretiyle 48/A-5. maddede yer alan yüz kıztartıcı suçlara benzer nitelikteki suçların tesbitini kolaylıkla yapabilmek ve yönetimde bu konuda zaafa düşülmesini önlemek amacıyla, anılan yüz kıztartıcı suçları; “failin, hiyle, zor ve emniyeti kötüye kullanmak öğelerinden herhangi birini gerçekleştirerek kendisine veya bir üçüncü şahsa mameleki menfaat temini için işlenen suçlardır” biçiminde tanımlamak mümkündür.

Örnek vermek gerekirse; yalan yere yemin ve tanıklık suçlarına (m. 286), 48/A-5. maddede yer verilmemiş olmakla birlikte bu suçlar hiyle kullanılarak başkası zararına, fakat kendisi veya bir üçüncü şahsa yarar sağlamak amacıyla işlenen suçlar olduklarından, yüz kıztartıcı suçlar tanımına uymaktadırlar.

Buna karşılık, yüz kıztartıcı suçun tanımında yer alan öğeleri taşımayan, söz atmak (m. 421) ve ihkakı hak (m. 308) suçlarının yüz kıztartıcı suçlar kapsamına girdiğinden söz etmek mümkün değildir. Gerçekten söz atmak suçundan zor veya hiyle kullanmak ve mameleki menfaat sağlama öğelerinin varlığına rastlanmamakta; ihkakı hak suçunda ise, zor kullanma unsurunun varlığından söz edilebilmekte, buna karşılık fail kendine ait olan şeyi aldığından; kendisinin veya bir başkasının haksız bir mameleki menfaat sağlama unsurundan bahsetmek mümkün olamamaktadır.

Gene TCK.nun 419. maddesinde tanımlanan “alenen vaz-ı harekette bulunmak” suçunu da yüz kıztartıcı suç tanımında yer alan unsurları taşımadığından, yüz kıztartıcı suç saymak olanağı bulunmamaktadır.

Tekrarlamak gerekirse, yönetim suç işleyip hükümlü durumuna giren memurun suçunu yüz kıztartıcı, şeref ve haysiyet kırıcı suçlardan olup olmadığı açısından değerlendirirken mutlak bir takdir hakkına sahip değildir. Herhangibir suçu keyfi olarak bu nitelikte kabul ede-

mez. Yüz kızartıcı suç olarak niteleyeceği suçların 657 sayılı Kanunun 48/A-5. maddesinde örnek olarak sayılan suçlara benzemesi gerekir. Bu suçlar zor veya dolanlı (hiyle) yollarla haksız mameleki çıkar sağlayan suçlardır.

O halde, önemli olan 48/A-5. maddede sayılan suçları bilimsel olarak saptayabilmektir. Bunun yöntemi de, suç işleyen veya hükmü giyen Devlet Memurunun suçunun Ceza Hukukundaki değerlendirilmesinin iyi bilinmesidir. Yönetim işlemini tesis ederken, bunu yapacağı gibi, yönetsel yargı yeri de Yargıtay denetimini yaparken ceza hukuku ve öğreti ile uygulanmasından yararlanmak durumundadır.³⁸

Yüz kızartıcı suçların sayılanlarla sınırlı bulunmadığı görüşü yerine, sayılanlarla sınırlı olduğunun kabulü halinde bir takım haksız uygulamalara yol açılmış olacaktır. Buna As.Yük.İd.Mah.nin bir kararında yer alan gerekçeden yararlanmak suretiyle açıklamakta yarar bulunmaktadır.³⁹

Anılan 28 Şubat 1989 tarihli kararda; 48/A-5. maddede isim olarak yer almayan TCK.nun 227. maddesinde tanımlanan suç, benzerleriyle tartışılmakta ve bunun yüz kızartıcı suçlar arasına sokulmaması halinde ortaya çıkabilecek haksızlıklar vurgulanmaktadır.

Gerçekten, TCK.nun 227. maddesinde, "Memurun görevine girmeyen bir şeyin yapılmasına veya yapılmamasına yetkisi olmadığı halde, olduğundan bahisle menfaat temini suçu" tanımlanmaktadır. Bu suçun oluşması için; a. İşin memurun yetkisine girmeyen birşey olması; b. Memurun bu şeyi yapmaya yetkisi bulunmaması; c. Memurun işin yapılması veya yapılmaması hususlarında yetkisi olduğunu ileri sürerek menfaat sağlaması gerekmektedir.

a. Failin memur olması gereklidir. Fail memur sıfatını taşııyorsa fiil dolandırıcılık olarak nitelendirilir.

b. Memurun görevine girmeyen bir işin yapılmasına muktedir olmadığı halde, olduğundan bahisle menfaat sağlaması gerekir. Bu itibarla, başlangıçta failin işi yapmaya muktedir görünmesi ve işin yapıldığından değil, yapılacağından bahisle kandırıcı vaatte bulunarak menfaat sağlamaya çalışması gerekir. (Abdullah Pulat Gözübüyük, Türk Ceza Kanunu Açıklaması C. III, B.2, s. 164-165).

"TCK"nu istenileni tervice muktedir olmadığı halde, olduğundan bahisle menfaat teminini (m. 227) müstakil suç saymıştır. Bu suçun faili

38 AYİM., 1.D. 28.2.1989, E.1988/371, K.1989/87 (Özel Arşivimizden).

39 Bkz. D.N. 38.

dahi memur olmalıdır. Her ne kadar maddede tervici merama kadir olmayan şahıstan söz ediliyor ise de, bu şahsın her halde memur olması gerekmektedir. Aksi halde, fiil dolandırıcılık veya memuriyet Unvanının gasbı veya diğer bir suça vücut verebilir. Memurun istenilen işi müstakil veya başkasının iştiraki ile yapmaya, vazifesi bakımından muktedir bulunması icap eder (Faruk Erem - Nevzat Toroslu, Türk Ceza Hukuku, Özel Hükümler, B. III, Ankara 1978, s. 172).

Görüldüğü üzere, TCK.nun 227. maddesindeki suç Devlet Memuru tarafından işlenen bir tür dolandırıcılıktır. Fail Devlet Memuru olduğu için suçun ismi değişmiş, buna karşılık cezası da daha ağır olarak saptanmıştır. Failin memur olmaması halinde, dolandırıcılık olarak nitelendirilecek bir suçu sırf ismine ve Türk Ceza Kanunundaki madde numarasına bakarak yüz kızartıcı suç olarak isimlendirmemek ve bu suçun Devlet Memurluğundan çıkarılmayı gerektirmeyen bir suç olduğunu söylemek yasa koyucunun amacı dışına taşmak olur. 48/A-5. maddesinde sayılan suçlar arasında yer alan hırsızlık, dolandırıcılık ve inancı kötüye kullanma suçları da, evvelce açıklandığı üzere ortak kökenlidir. Her üç suçta mal varlığına yönelik suçlardır. Failin amacı her üç suçta da hakkı olmayan yollarla başkasının zararına zenginleşmektir. Dolandırıcılığa eski hukukda “dolayısıyla hırsızlık” denilmektedir. Ancak hırsızlıkta çalma, aşırma gibi geniş anlamda zor kullanma ve de gizlilik, daha doğrusu rızasızlık söz konusu olduğu halde, dolandırıcılıkta dolanlı araçlarla yarar sağlama söz konusudur. Mağdurun rızası dolanlı olarak elde edildiğinden sakatlanmıştır. Hırsızlık alanından dolandırıcılık alanına girmek demek, kaba ve hoyratça işlenilen bir suçtan ince bir ustalık ve kurnazlıkla işlenip kotarılan bir suç çevrimine girmek demektir. (Sami Selçuk, Dolandırıcılık Cürümünü Hırsızlık ve İnancı Kötüye Kullanma Cürümlerinden Ayıran Ölçütler, Yg. Dergisi, 1980/4, s. 467-481). Dolandırıcılık bu niteliği ile TCK.nun 227. maddesinde yer alan tervici merama kadir olmadığı halde olduğundan bahisle menfaat temin etmek suçu ile karşılaştırıldığında; TCK.nun 227. maddesindeki suçta failin işi yapmaya muktedir olmadığı halde olduğu görüntüsünü vermesi, işin yapılacağından bahisle kandırıcı biçimde vaatte bulunarak haksız çıkar sağlama durumu ile karşılaşılmaktadır ki, bu durumda anılan suç, ismi dolandırıcılık olmasa bile “dolandırıcılık gibi” bir suçtur.

Failin aynı eylemi memur olmadan önce işlemesi, sırf memur olmadığı için dolandırıcılıktan hüküm giymesi ve bu hükümlülüğü nedeni ile 48/A-5. maddesi karşısında memurluğa girememesine rağmen; aynı fiili memur iken işlemesi bu yüzden TCK.nun 227. maddesine göre

ve üstelik daha da ağır bir ceza ile hüküm giymesinin memurluktan çıkarılmayı gerektirmeyeceğini ileri sürebilmek, 48/A-5. maddesinin getiriliş amacı ile bağdaştırılamaz. Anılan maddenin amacının zor ya da dolanlı eylemlerle haksız çıkar sağlamaya yatkın olduğu hükmen belirlenen kişilerin, Devlet Memurluğuna girmelerini engellemek olduğu ortadadır.

As. Yük. İd. Mahkemesinin bu kararında gösterilen gerekçeler’de, yüz kızartıcı suçların, 48/A-5. maddede sayılan suçlarla sınırlı olmaması gerektiğinin haklılığını ortaya koymaktadır.

Yüz kızartıcı suçların sayılanlarla sınırlı olmadığını kabul eden bu görüş, "memur güvencesinde yasallık"^{39a} ilkesine, başka bir anlatımla 1982 Anayasasının 128/2 ve 657 sayılı Kanunun 18 inci maddesine de aykırı bulunmamaktadır.

Gerçekten Devlet Memurluğuna alınma ve memurluğun sona ermesi koşulları 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile düzenlenmiş bulunmaktadır. Memurluğa alınma (m. 46-58) ve memurluğun sona ermesi konularında tesis edilecek işlemlerin hukuki dayanağı yasa hükmü olmalıdır, (m. 18).

Bu husus Anayasanın 128/2. maddesinde ifadesini bulan "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir" hükmünün bir sonucudur.

Gerek Anayasanın 128/2 ve gerekse DMK.nun 18. maddesinde yer alan bu hükümler "Memur güvencesinde yasallık ilkesinin" yasalara yansımış biçimidir.

Bu durumda, yüz kızartıcı suçlar ve benzerlerinden hükümlü olanların memuriyetine son verileceğinin DMK.nun 48/A-5 ve 98/b maddelerinde açıkça belirtilmiş bulunması karşısında, bu yasa hükümlerine dayanarak sayılan yüz kızartıcı suçlar ile bilimsel olarak tespit edilebilen benzerlerinden hüküm giyenlerin, memuriyetine son verilmesi işlemi tesis edilmesi veya anılan yasaların buna cevaz verecek biçimde yorumlanmasında "memur güvencesinde yasallık" ilkesine aykırı davranıldığından söz etmek mümkün olmamak gerekir.

39a Yönetimin Yasallığı İlkesi konusunda geniş bilgi için bkz; Gözübüyük, s.21-22; Eroğlu, s. 37; Günday, s. 27-29; Balta, Kısa İdare, s. 14; Aynı yazar, Giriş, s. 63; Özey, İlhan, Devlet ve İdari Rejim ve Yargısal korunma, İstanbul 1986, s. 13-14; Giritli - Pertev, s. 24,29,21; Karatepe, s. 32-33.

Kaldı ki Anayasa Mahkemesince ^{39b} de kabul edildiği gibi, idareye verilen yetkinin sınırlarının, amacının ve kapsamının açık ve net olarak yasada belirtilmesi gerekmektedir.

48/A-5. maddede belirtilen yüz kızartıcı suçlar örnek olarak sayılmak suretiyle benzer suçların tesbiti için gerekli unsurlara açık ve net olarak yer verilmiş bulunduğundan benimsediğimiz görüş, Anayasa Mahkemesinin görüşüne de uygun bulunmaktadır.

Yüz kızartıcı suçtan söz eden diğer bahsi geçen yasalarda (Any. m. 76, Av.K. m. 5/2 v.s.) hep aynı cürümlerin sayılmış olmasının, yüz kızartıcı suçları, 48/A-5. maddede sayılanlarla sınırlı olduğuna gerekçe olarak göstermek kanımızca yerinde olmamak gerekir.

Gerçekten yasa koyucu, cebir, hiyle ve haksız menfaat sağlama unsurlarını taşıyan tüm yüz kızartıcı suçları teker teker saymak yerine bu suçlara örnek olmak üzere tüm ilgili yasalarda benzer suçları göstermesi, yasa tekniği, yasa koymada kolaylık ve yasa İpucunun tercihi; ve amacının her yasa bakımından aynı biçimde değerlendirilebilmesi, başka bir anlatımla farklı yorumlara neden olmayı önlemek gerekçelerine dayanmaktadır.

İlgili yasalarda sayılan tüm yüz kızartıcı suçlarda cebri ve hileli hareketlerle haksız olarak yarar sağlamak biçiminde müşterek bir yön bulunduğu savma katılmakla birlikte; memuriyet sıfatının bu tür fiillerin işlenmesini kolaylaştıracağı gerekçesine dayanmak suretiyle yüz kızartıcı suçların sayılanlarla sınırlı olduğu iddiasına katılma olanağı bulamamaktayız. Zira, memuriyet sıfatı, yüz kızartıcı suçlar kapsamına sokulmayacak olan diğer birçok fiillerin memurlar tarafından işlenmesini de kolaylaştırmaktadır. Örneğin, Hakaret ve Söğme (m. 480-490) ve de şahıslara karşı müessir fiiller (m. 456-460) de olduğu gibi gene yüz kızartıcı suçların sınırlılığını, Kanun koyucunun bu suçlardan mahkûm olanların, memur olmaları ve memuriyette kalmalarının sakıncalı olması gerekçesine dayandırması görüşüne katılmak da mümkün değildir. Gerçekten yasalarda sayılan suçlar kadar benzerlerinden mahkûm olanların da memuriyete alınmaları ve alınmaların da memuriyette kalmaları o kadar sakıncalıdır. Örneğin, TCK.nun 227. maddesinde tanımlanan suçtan mahkûm olan memur örneğinde olduğu gibi.

Hâkimler Kanununun 3/8. maddesinin, tüm "yüz kızartıcı suçlar"dan mahkûm olmayı, hâkimlik mesleğine kabul edilmeye engel sayan hük-

39b Any. Mah. 28.3.1963, E.4, K.71 (RG., 18.10.1963, 11534) 7.3.1963, E.962/281, K.52 (Any. M.K.D. S. 1, s. 99); 5.4.1977, E.1, K.20 (Any. Mah. K.D. S. 15, s.253); 4.1.1966, E.1965/32, K.3 (Any, M.K.D. S. 43, s. 53); 22/25.10.1969, E.1967/41, K.57 (Any. M.K.D. S. 8, s. 19).

münü, yüz kızsartıcı suçların 48/A-5. maddede sayılanlarla sınırlı olmasına gerekçe göstermekte kanımca yerinde değildir.

Zira, ilgili yasalarda görüldüğü üzere, “gibi” sözcüğünü sadece sayılan suçlara benzer nitelikte olan fiilleri yüz kızsartıcı suç olarak kabul ettiğini göstermek için kullanan yasa koyucu; buna karşın, Hâkimler Kanununda yer alan şeref ve haysiyeti muhil bir suçtan” (m. 3/8) ibaresini ise, tüm yüz kızsartıcı suçları hâkimlik mesleğine alınmaya ve meslekte kalmaya engel saydığını göstermek için kullanmıştır.

Böylece karşı görüş sahiplerince de kabul edildiği gibi yasa koyucu hâkimlik mesleğinin mahiyeti gereği bu mesleğin kazanılmasına veya devamına mani olan suçların kapsamını daha geniş tutmayı amaçlamıştır.

TCK. ve Ceza hükmü taşıyan yasalarda ve de öğretide suçlar “yüz kızsartıcı olanlar” ve “Yüz kızsartıcı olmayanlar” biçiminde bir ayrıma tabi tutulmadığı, birçok yasada rastlanan bu tür değerlendirmelerin, yasa koyucunun o yasanın düzenleme alanına giren konunun özelliği itibarıyla bazı suçlara attığı özel önemden ve gösterdiği duyarlılıktan kaynaklandığı gerekçe gösterilerek “gibi” sözcüğünün yüz kızsartıcı suçların sayılanlarla sınırlı olduğunu göstermek için yasalara konulduğu savında bulunulduğu da bilinmektedir.

Bu görüşe de katılmak olanağı bulunmamaktadır. Zira bilindiği gibi ikili ayrımı benimsemesine rağmen, Türk hukuk sisteminin yüz kızsartıcı suç kavramına büsbütün yabancı olduğu söylenemez. Anayasa dahil birçok yasaların özel maddelerinde kimi cürümlerin yüz kızsartıcı suçlar oldukları gösterilmiştir. Hal böyle olduğuna göre, bazı suçların unsurlarından yararlanmak suretiyle yüz kızsartıcı suçlar kavramının tanımlanması için kullanılan “gibi” sözcüğünün benzer anlama geldiği gerçeği karşısında yüz kızsartıcı suçların sayılanlarla sınırlı olduğunu düşünmek ve kabul etmek mümkün değildir.

Belli ve bilimsel kritere dayanmayan ve bu denli değişkenlik arzeden tamamen zafî ölçüler içinde kalan ve kişilerin hukukuna geniş mikyasta etkili olan bir konuda yasa koyucunun, uygulamacıya geniş değerlendirme ve takdir hakkı tanıdığını kabule imkan bulunmadığı savıyla “gibi” kavramının sayılanlarla sınırlı anlamına geldiği görüşüne de katılmak mümkün değildir.

Bir suçun yüz kızsartıcı olup olmaması zamana ve topluma göre değişiklik gösterir. Yasa koyucunun bu değişikliklerden etkilenecek ceza yasalarına yeni suçlar getirmesi kaçınılmaz bir sonuçtur. İşte getirilen bu suçlardan bir bölümünün, genel yüz kızsartıcı suç unsurlarım taşı-

ması halinde yüz kızartıcı suçlar kapsamının dışında kalmasını önlemek bakımından “gibi” sözcüğünün benzer suçları ifade etmek üzere ilgili yasalarda yer alması çok yerinde olmuştur. Kaldı ki yönetimin takdiri yüz kızartıcı suçların genel unsurlarıyla sınırlı olduğu gibi, yargısal denetime de tâbi bulunmaktadır.

Avukatlık Kanununda, bahsi geçen suçlar sayıldıktan sonra, “gibi” sözcüğü yerine “suçlarından biriyle” ibaresinin kullanılmış olması yüz kızartıcı suçların sayılanlarla sınırlı olduğu anlamına geleceği, Milletvekili, Hâkim, Savcı ve Devlet Memuru olmaya engel olan suçların avukatlığa engel olmaması gibi bir düşüncenin ileri sürülemeyeceği görüşüne de katılmak mümkün değildir. Zira geniş bir takdir hakkına sahip olan yasa koyucu, avukatlığa engel olmayan suçları pekala, diğer kamu görevlileri için engel bir hal olarak görebilir. Kaldı ki avukatlık mesleği için aranan koşullar ile kamu görevlileri için aranan koşulların farklı olarak belirlenmesinde yadırganacak herhangi bir yön de bulunmamak gerekir. Gerçekten yasa koyucu Avukat olma koşullarını taşıyan bir şahsın; 657 sayılı DMK.na tâbi olarak kamu kuruluşlarında Avukatlık yapmak istemesi halinde, ayrıca Devlet Memuriyetine kabulde aranan koşulları da ek olarak aramaktadır. Başka bir anlatımla Kamu Kuruluşlarında istihdam edilecek Avukatlar da, 48/A-5. maddesi hükümlerine tâbi olmaktadır.

Kaldı ki, 1136 sayılı Avukatlık Yasasının 5. maddesinde sayılan ve diğer yasalarda sayılanlarla paralellik arzeden yüz kızartıcı suçların, Avukatlığa kabulde başka bir anlatımla serbest Avukatlık görevini ifaya engel haller olduğu ve bu engel hallerin sayılan suçlarla sınırlı bulunduğu, bu suçların sonuna biriyle sözcüğü getirilmek suretiyle belirlenmiş bulunmaktadır. Halbuki yasa koyucunun “gibi” sözcüğünü sayılan suçlarla sınırlı anlamını vermek için kullanmış olsa idi; kavram kargaşasına ve yorum farklılıklarına neden olmamak için Avukatlık Yasasında da aynı anlamı vermek için “biriyle” sözcüğü yerine “gibi” sözcüğünü kullanmak gerektiğini duyardı. Bu gereği duymadığına ve farklı bir sözcük olan “biriyle” sözcüğünü kullandığına göre; “gibi” sözcüğünün benzeri suçları da kapsama almak için kullanıldığı sonucuna varmak gerekir.

Ancak bu görüşü, 647 sayılı Kanunun 7. maddesinin uygulanması açısından da geçerli kabul etmek olanağı bulunmamaktadır.

Gerçekten Türk Ceza Hukukunda kıyas yasağı ve şüphe sanığın lehine yorumların kurallarının kabul edilmiş olması karşısında (TCK. 1); Cezaların İnfazı Hakkındaki 647 sayılı Kanunun 7. maddesinin (B) ben-

dinde sayılan suçlardan sonra yer alan “gibi” sözcüğünü kendisinden önce sayılan suçlarla sınırlı olmak üzere yorumlamak gerekmektedir. Gerçekten “gibi” sözcüğünü sayılan suçlara benzer nitelikteki suçları kapsayacak biçimde yorumlamak suretiyle, sayılan suçlar dışında, ayrıca bunlara benzer nitelikteki cürümlerden hükümlü olanların da adli sicildeki sabıka kayıtlarının silinmemesine neden olunacaktır ki, bu uygulama kıyas yasağının mevcudiyeti karşısında mümkün olmamak gerekmektedir. O halde sadece 647 sayılı Kanunun uygulanması bakımından yüz kızartıcı suçları 7. maddenin (b) bendinde sayılanlarla sınırlı kabul etmek uygun olacaktır.

SONUÇ

48/A-5. maddede sayılan suçlardan sonra yer alan “gibi” sözcüğünün, dilbilgisi ve dilbilim araçlarına başvurularak yapılan yorumlanmasından Türk dilbilgisinde “ve benzerleri” anlamına geldiği açıktır. “Gibi” sözcüğünün bu açık anlamı karşısında, özel anlamı bulunan bir hukuk terimi bulunmaması karşısında başka bir sonuca ulaşmak da olanaksız bulunmaktadır. Üstelik, sergilenen tarihsel olguya dayanan genetik yorumla da bu doğrulanmaktadır. Bu hükmü benimseyen tüm yasalarda aşağı yukarı aynı suçların basmakalıp yinelenmesi de, “gibi” sözcüğünün “yalnızca bunlar” anlamına geldiği savı için bizce yeterli bir gerekçe olmamak gerekir. Zira “gibi” sözcüğü Türkçe’de henüz bir anlam kaymasına uğramamış ve yeni anlam boyutu kazanmamıştır. Düz anlamlı bir sözcüktür. Bu nedenlerle Yüksek Yargı Organlarının ve öğretide yer alan ve TBMM’nin kavramı genişletme tehlikesi doğuran yorum kararına aykırı ve fakat tehlikeyi önleyici nitelikteki içtihat ve görüşleri anlayışla karşılamakla birlikte, yorum ilkelerine aykırı bulmaktayız. En doğrusu “gibi” sözcüğünü dar yorumlama eğilimine iten kaygıları da değerlendirerek, bir kesim suçluları damgalayan ve Anayasanın “insan onuruyla bağdaşmayan cezayı” yasaklayan 17/3. maddesiyle çağdaş infaz hukuku anlayışına ters düşen bu çağ gerisi kavramın ve ondan esinlenen maddelerin Türk Hukukundan çıkarılmasıdır. Zira “çağdaş ceza hukuku, insan kişiliğinin değerini benimsediğinden, küçültücü cezaları kaldırmış bulunmaktadır.”⁴⁰

Ancak, bu hükümlerin yasalarda yer almakta olduğu gerçeği karşısında; “ve gibi” sözcüğünü anılan yasalarda yer alan suçlara benzer

40 Erem, Faruk, Ceza Hukukunun İnsanileştirilmesi, Adalet Dergisi, Temmuz 1949, s. 941.

nitelikteki yüz kızartıcı suçları kapsayacak biçimde yorumlamak ve benzer suçların tesbitinde ise yüz kızartıcı suçların bilimsel olarak tespit olunan unsurlarından yararlanmak gerekmektedir.

BİBLİYOGRAFYA

- 1—Antolise, Manuale di drito panele, paste speciale, II, Milano 1966.
- 2—Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin konuya ilişkin içtihatları.
- 3—Başpınar, Recep. İdarenin Takdir Yetkisinin Yargı Denetimine tabi tutulması, Danıştay Dergisi, Ankara 1971.
- 4—Bettioli, Gramatica, Principi di tifeze sociale, Padova 1961.
- 5—Bettioli, I. Problemi di fondo della misuse di sicurazza statoto di diritto e misure di sicurezza, Padova 1962.
- 6—Donnedieux de vabers, Essai sur la nation de prejudice dans la theurie generale du faux decumantaire.
- 7—Dönmezer, Sulhi, Ceza Hukuku Hususi Kısım, İst. 1967.
- 8—Dönmezer, Sulhi - Sahir Erman, Ceza Hukuku, 1968.
- 9—Dönmezer, Sulhi - Erman, Sahir. Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, B.8, C.I.
- 10—Duran, Lütfi. İdare Hukuku, Ders Notları, İst. 1982.
- 11—Danıştay'ın konuya ilişkin içtihatları.
- 12—Erem, Faruk. Ceza Hukuku, Genel Hükümler, Ankara 1965.
- 13—Erem, Faruk. Ceza Hukukunun insanileştirilmesi, Adalet Dergisi, Temmuz 1949.
- 14—Erem, Faruk. Türk Ceza Hukuku, C. II, Ankara 1965.
- 15—Erman, Sahir. Sahtekarlık Cürümleri, B. II, İstanbul.
- 16—Eroğlu, Hamza. İdare Hukuku, Ankara 1985.
- 17—Garraud, Traite the origune, VI. N.2597.
- 18—Garraud, Troite the origune et partigue du droit panel IV. N. 1300.
- 19—Gözübüyük, A. Şeref. Yönetmelik Yargı, Ankara 1982.
- 20—Gözübüyük, A. Şeref. Yönetim Hukuku, Ankara 1983.
- 21—Gözübüyük, A. Abdullah. Türk Ceza Kanunu Açıklaması, C. III, Ankara 1970.
- 22—Giritli, İsmet - Bilgen, Pertev. İdare Hukuku Dersleri, 1979.
- 23—Günday, Metin. İdare Hukuku Ders Notları I, Ankara 1984.
- 24—Gencan, Tahir Nejat. Dilbilgisi, Ankara 1971.

- 25— Kunter, Nurullah. Vazifeyi ihmal, suistimal ve rüşvet suçları, İstanbul 1949.
- 26— Karayalçın, Yaşar. Yüksek Memurlar Meselesi ve Yürütmeyi Durdurma, Ankara 1966.
- 27— Karatepe, Şükrü. İdare Hukuku, İzmir 1986.
- 28— Keyman, Selahattin, Hukuka Giriş ve Metodoloji, Doruk Yayınevi, Ankara.
- 29—Manzini, Trattato, di dritto panele, VIII, N.2338.
- 30— Onar, S. Sami. İdare Hukukunun Umumi Esasları. C. I, B. 3, İstanbul 1966.
- 31— Oytan, Muammer, Türkiye’de İdari Yargı Denetiminin Sınırları, Türk İdare Dergisi, S. 366, Ankara 1985.
- 32— Osten, Necmi. İdare Hukuku Dersleri, Ankara 1968.
- 33— Özdemir, Nejat. İdare Hukuku, Ankara 1975.
- 34— Özay, İlhan. Devlet ve İdari Rejim ve Yargısal Korunma, İstanbul 1986.
- 35— Özgen, Eralp - Keyman, Selahattin - Toroslu, Nevzat, Hukuk. Fakültesi Dekanlığınca 5.1.1981 t. ve 972 s. yazı ile istenilmesi üzerine sunulan tarihsiz üç sayfalık görüş.
- 36— Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük, B. 7, C. II.
- 37— Toroslu, Nevzat. Türk Ceza Hukuku, Ankara.
- 38— Toroslu, Nevzat. Suçların tasnifi sorunu ve taksirli suçlar ile kabahatler konusunda bazı eğilimler, Değişen toplumun ceza hukuku karşısında Türk Ceza Kanununun 50. yılı ve geleceği, İstanbul 1977.
- 39— Tahsin, B. Balta. İdare Hukukuna Giriş, Ankara 1970.
- 40— Tahsin, B. Balta. Kısa İdare Hukuku, Ankara 1964.
- 41— H. Aydın. İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları, Ankara 1972.

İL PLANLAMA VE KOORDİNASYON MÜDÜRLÜKLERİ GÖREV VE ÇALIŞMA YÖNERGESİ VE İL ENVANTER MODELİ

Dr. Tayfur ÖZŞEN

GİRİŞ

İllerde valilere kalkınma planı ve yıllık programlarla verilen görevlerin yerine getirilmesinde yardımcı olmak ve danışmanlık yapmak üzere kurulmuş bulunan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin örgütlenme, görev ve çalışma ilkeleri 13 Temmuz 1988 tarih ve 19871 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan "İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kurulu, Görev ve Çalışma Yönetmeliği" ile düzenlenmiştir.

Bu yönetmeliğin 21. maddesi ise söz konusu müdürlüklerin görevlerinin yerine getirilmesine ilişkin teknik konuların Devlet Planlama Teşkilatının görüşü alınarak hazırlanacak bir yönerge ile düzenlenmesini öngörmektedir.

Bu hüküm uyarınca İçişleri Bakanlığınca hazırlanan yönerge taslağı ve ekleri, özellikle bu ekler arasında yer alan "İl Envanter Modeli" çeşitli aşamalardan geçerek son şeklini almış ve yürütme ve yürürlük maddeleri dahil tamamı 87 madde olan "İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi" 21 Şubat 1991 tarihinde Bakanlık Makamınca onaylanarak yürürlüğe konulmuştur.

Ancak il envanter modeli dışındaki ekleriyle birlikte 117 sayfadan oluşan yönergenin kitap olarak ve açıklama ve tablolarıyla birlikte 654 büyük boy sayfadan oluşan ve föyvolan şeklinde düzenlenen il envanter modelinin basım çalışmaları nedeniyle uygulamaya başlanması Temmuz 1991 ayı sonu olarak planlanmıştır.

Ankara’da 22-26 Temmuz 1991 tarihleri arasında iki grup halinde yapılacak toplantılarda yönerge ve il envanter modelleri il planlama personeline teslim edilecek ve illerimizde çalışmalara bu sisteme göre devam edilecektir.

Toplam 771 sayfayı içeren ve hazırlanması 1988 Ekim ayından bu yana yaklaşık üç yıla yakın bir süreyi kapsayan İl Planlama ve Koordi-

nasyon Müdürlükleri Yönergesi Ülkemizde planlı kalkınma dönemine geçildiğinden bu yana il düzeyinde yürütülen planlama çalışmalarını belli bir sisteme ve birörnek uygulamalara yöneltmesi bakımından ilk yönetsel düzenleme niteliği nedeniyle büyük önem taşımaktadır.

Özellikle bu sistemin oluşmasında en önemli konu ise il düzeyinde envanter çalışmalarının sağlıklı bir biçimde yürütülmesidir.

Yönerge'nin içinde yer alan İl Envanter Modeli bu amacın gerçekleştirilebilmesi için büyük emekler sonucunda, ilgili kuruluşlarla da işbirliği yapılarak hazırlanmıştır.

Mülki idare amirlerine ekonomik ve sosyal konularda karar verme sürecinde yardımcı olacak sağlıklı ve güncel bilgilerin her an hizmete hazır halde bulundurulması için İl Envanterlerinin illerimizde hazırlanmasına büyük özen ve dikkat gösterilmesi gerekmektedir.

Aynı zamanda bu düzenleme ile 1978 yılından bu yana aralıksız olarak sürdürülen il düzeyinde planlama sistemini gerek yapısal gerekse işlevsel açılardan düzenleme çabalarının kuruluş aşamasına ilişkin en önemli halkası da gerçekleştirilmiş bulunmaktadır.

Bundan sonraki aşama ise oluşturulan ana sistemin her geçen gün daha da geliştirilmesini sağlamak ve bu amaçla uygulamanın yakından izlenerek, elde edilecek sonuçlara göre gerekli yönlendirmeleri yapmak, sistemin gelişmesi için kaçınılmaz olan yeni ek düzenlemeleri zamanında gerçekleştirmektir.

Bu yazının amacı ise il Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi ile ekleri arasında yer alan İl Envanter Modelinin ana hatlarıyla tanıtılmasını sağlamak, hangi aşamalardan geçerek hazırlandığını belirtmektir.

YÖNERGE VE İL ENVANTER MODELİNİN OLUŞTURULMA SÜRECİ

Daha önce de belirtildiği gibi bu yönergenin hukuki dayanağı olan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği 13 Temmuz 1988 tarih ve 19871 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu nedenle yönergenin hazırlanmasına hukuken bu tarihten hemen sonra başlanıldığını kabul etmek gerekmektedir.

Ancak tüm ilgililer tarafından da kabul edileceği gibi söz konusu yönergede yer alan konular planlı döneme geçildikten hatta çok daha

öncesinden beri oluşmuş bir birikimin günümüze uzanan ve bugünün koşullarında biçimlenen bir yansımasıdır.

Bu nedenle özellikle 1984 yılında il planlama ve koordinasyon müdürleri ve daha sonraki yıllarda onlarla birlikte yeni alınan il planlama uzman yardımcıları için düzenlenen kurs ve seminerlerde verilen eğitimler ve yapılan tartışma ve değerlendirmelerin katkısının önemi de gözönünde tutulduğunda yönerge hazırlıklarını dar anlamda ele almamak ve sadece Temmuz 1988 sonrasına özgü saymamak gerekir.

Konunun niteliği gereği bu saptama yapıldıktan sonra daha önceki birikimleri de değerlendiren ve Temmuz 1988 tarihinden sonra geçilen başlıca aşamaları şu şekilde özetlemek mümkündür.

1. Yönetmeliğin hazırlanması sırasında kuşkusuz sürekli olarak bu düzenlemede yer alan ilke ve kuralların nasıl yaşama geçirileceği gözönünde tutulmuştur. Bu çerçevede konuların yönergeye ne türde yansıtılması gerektiği üzerinde yönetmeliği hazırlayanlar tarafından yoğun bir düşünsel çaba gösterildiği bilinmektedir.

Yönetmelik yürürlüğe girdikten sonra bu konuların ayrıntılı olarak belirlendiği taslak bir yönerge planı oluşturulmuştur. Bu işlem sırasında son yıllarda illerde yapılan çalışmalar ve hazırlanan dokümanlardan İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığına ulaştırılanlar da özellikle incelenmiştir. Bu çalışma sonucunda madde başlıklarına kadar inen taslak yönerge planı ortaya çıkmıştır.

2. Yönergenin hazırlanmasında ikinci ve belki de en önemli aşama 10-22 Ekim 1988 tarihleri arasında İstanbul'da yapılan hizmetiçi eğitim semineridir. Bu seminerin temel amacı yönerge taslağının illerde görev yapan plancılarla birlikte değerlendirilmesi ve geliştirilmesidir. Ayrıca, bir önceki seminerden sonraki yeni gelişmeler özellikle İstanbul Büyükşehir Belediyesinin çalışmaları da seminer programı içinde yer almıştır.

Seminerin açılışından sonra ilgili APK Daire Başkanının koordinatörlüğünde hazırlanacak raporları ve yapılacak tartışma sonuçlarını değerlendirmek üzere seminere konuşmacı olarak katılan Mülkiye Baş Müfettişi, İstanbul Vali Yardımcısı ve Seminer Yöneticisi APK Uzmanından oluşan bir değerlendirme grubu ile 18 çalışma grubu oluşturulmuştur.

Çalışma grupları içinde il planlama ve koordinasyon müdürleri, il planlama uzman yardımcıları ve APK uzman ve yardımcıları yer almıştır. Toplam 75 kişi bu gruplar içinde çalışmalara katılmıştır. Oluşturulan çalışma gruplarının adları aşağıda belirtilmiştir.

- 1— Örgütlenme.
- 2— Araştırma ve Envanter.
- 3— Planlama.
- 4— Yerel Yönetimlere Planlama Konusunda Yardımcı Olma..
- 5— Koordinasyon.
- 6— İl Koordinasyon Kurulları.
- 7— İzleme ve Değerlendirme.
- 8— Yatırımları İzleme Odasının Düzenlenmesi.
- 9— Ekonomik Girişimlerin Oluşturulması ve Yönlendirilmesi.
- 10— Çok Yönlü Destek Çalışmaları.
- 11— Hizmetiçi Eğitim Çalışmaları.
- 12— Plan ve Programların Halka Tanıtılması.
- 13— Kitaplık ve Dokümantasyon.
- 14— İlçeler ile İlişkiler.
- 15— İçişleri Bakanlığı Bütçesine İlişkin Çalışmalar.
- 16— Diğer Görevler.
- 17— Dosyalama Sistemi.
- 18— Diğer Konular.

Çalışma gruplarında kimlerin yer alacağı ise yapılan anket uygulaması sonucunda belirlenmiş, ancak yığılma olan konularda genel koordinatörlükçe daha önce yapılan çalışmalardaki deneyimleri de gözetilerek görev bölümümü sonuçlandırılmıştır.

Geceli gündüzlü grup çalışmaları sonucunda oluşturulan raporlar seminer programı çerçevesinde birlikte değerlendirilmiş ve yönerge metnine yansımaya gereken ve illerde uygulanabilecek hususlar belirlenmeye çalışılmıştır.

İstanbul seminerinde bu çerçevede yapılan çalışmalarda eldeki personel, araç-gereç, yerleşim yeri, mevzuat gibi hususlar da gözönünde tutularak gerçekçi bir yaklaşım benimsenmiş, bir yandan uygulanabilir bir sistemleştirme çabasına girilirken, öte yandan da yapılması arzu edilen ancak bugün için uygulanma olasılığı düşük olan yöntem ve modeller gelecekteki geliştirme çalışmalarına bırakılmıştır.

3. İstanbul Seminerinde oluşturulan çalışma grubu raporları ile topluca yapılan değerlendirme görüşmelerinin notları Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığında ilgili daire başkanı ve uzman

personel tarafından gözden geçirilerek ilk taslak yönerge metni oluşturulmuştur.

Bu aşamada karşılaşılan en önemli sorun il envanteri içinde yer alması gereken tabloların belirlenmesi olmuştur. Gerek İstanbul seminerinde gerekse daha önceki eğitim programlarındaki konferanslarda sektör, alt sektör bazında ne gibi bilgilerin derlenmesi gerektiği ana hatlarıyla ifade edilmekle, hatta bazı küçük listeler oluşturulmakla birlikte il envanterinin gerçek niteliğini ortaya koyacak bilgilerin ayrıntılı olarak saptanması ve tablolar halinde gösterim düzeninin belirlenmesi yönerge çalışmasının en güç ve zaman alıcı bölümü olarak ortaya çıkmıştır.

4. Bu sorunun çözümlenebilmesi için Mayıs - Haziran 1989 aylarında ilgili daire başkanının çizdiği genel çerçeve ve önerdiği kaynaklar göz önünde tutularak iki APK uzmanı tarafından 217 tabloyu içeren bir İl Envanter Modeli Taslağı oluşturulmuştur.

Bunun için Devlet İstatistik Enstitüsü'nce yayınlanan Türkiye İstatistik Yıllığı, beş yıllık kalkınma planları ve yıllık programlar, daha önce yayımlanmış olan İl Yıllıkları gözönünde tutularak ana bilgi alanları belirlenmiş ve başta yukarıda belirtilen dokümanlar olmak üzere gerek DİE, gerek DPT ve gerekse diğer bakanlık ve kamu kuruluşlarının bazı istatistiki yayınları gözden geçirilerek belirlenen ana konuların içinde yer alacak ve il yönetimi açısından bu tür bir envantere yer alması gerekli görülen bilgiler tablolastırılmaya çalışılmış ve sonuçta başta DPT ve DİE olmak üzere diğer bakanlık ve kuruluşlar ile görüşmelerin yürütülmesinde başlangıç noktası olabilecek bir İl Envanter Modeli Taslağı üretilmiştir.

Bu aşamadaki çalışmanın sektör bölümlenmesinde kalkınma planları, yıllık programlar ve yatırım projeleri listelerinin yer aldığı yayınlar incelenmiş, sektör ayrımları karşılaştırılmış, ancak dokümanlar arasında bire bir sektör uygunluğu olmaması nedeniyle il envanteri çalışmasının amacı gözönünde tutularak konular 26 başlık altında tablolastırılmaya başlanılmıştır.

Daha sonra Türkiye İstatistik Yıllıkları incelenmiş, ancak bu dokümanın çok daha genel nitelikli olması nedeniyle özellikle illerden gelen envanter, brifing, yıllık ve diğer değişik amaçlı istatistiki yayınlardan amaca uygun 18 adedi derinlemesine gözden geçirilmiştir.

Bunun yanı sıra bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanan ve belli alanlara yönelik envanter, istatistik yıllıkları ve dokümanlar da değerlendirilmiştir.

Fazla bilgi sahibi olunamayan konularda ilgili kuruluşlarla yüzyüze ya da telefonla görüşmeler yapılmış, eksiklikler giderilmeye çalışılmıştır.

Bütün bu çalışmalar sonucunda ortaya çıkan ilk taslakta üçte bir oranında yeni tablo üretimi APK uzmanları tarafından gerçekleştirilmiştir.

Bu taslak model ikinci aşamada ilgili daire başkanıyla birlikte yeniden değerlendirilmiş, bazı tablolar çıkarılmış bazı tablolar eklenmiş ve sonuçta 352 tabloluk bir taslak modele ulaşılmıştır.

5. Daha sonra hazırlanan İl Envanter Modeli Taslağı ilk olarak, DPT ve DİE temsilcilerinin katıldığı bir toplantıda ele alınmış ve modelin her iki kuruluştaki ilgili birim ve uzmanlar tarafından incelenmesine karar verilmiştir. Bu karar doğrultusunda gerekli çalışmalar yapılmış, her iki kuruluşun tablolar üzerindeki görüş ve önerileri saptanmaya çalışılmıştır.

Bu incelemeler sonucunda bazı tablolar çıkarılmış, bazıları eklenmiş, bazıları üzerinde de değişiklikler yapılmıştır. Örneğin 33 tablo iptal edilmiş, 36 tablo eklenmiş, 37 tablo üzerinde de önemli değişiklikler yapılmıştır.

Bu aşamada DİE tarafından ilgili bakanlık ve kuruluşlarla işbirliği içinde derlenen bazı bilgilerin merkezden Enstitü tarafından verilebileceği ve bu durumun zorunluluk taşıdığı ifade edilmiş bu çerçevede söz konusu tablolara Enstitü tarafından son şekli verilmiştir.

Ancak, Enstitü tarafından verilemeyen bilgilerin ilgili bakanlık ve kamu kuruluşlarının sağlanması hususunun kendileriyle görüşülmesine ve bu görüşmeler sırasında söz konusu tabloların değerlendirilmesine karar verilmiştir.

6. Bu amaçla, 15 Aralık 1989 günü İçişleri Bakanlığında yapılan ve konuyla ilgili bakanlık ve kamu kuruluşlarının katıldığı bir toplantı düzenlenmiş ve bu toplantı sırasında konu hakkında gerekli açıklamalar yapıldıktan sonra her bakanlık ve kamu kuruluşunu ilgilendiren tablolar katılan temsilcilere dağıtılarak görüşlerini bildirmeleri istenmiştir.

Bu toplantıda üzerinde önemle durulan 3 nokta şu şekilde özetlenebilir:

a) Hazırlanan tablo örneği uygun mudur? Eklenmesi, değiştirilmesi ya da çıkarılması gereken hususlar var mıdır?

b) Bu tablolar dışında il envanterinde yer alması gerekli görülen başka tablo önerileri var mıdır?

c) İl envanterinde yer alacak tabloların hazırlanmasında göz önünde tutulması gereken teknik açıklamalar neler olmalıdır?

Bu toplantıdan sonra kuruluşlarca gereken incelemeler yapılmış ve belirli bir takvim doğrultusunda her bakanlık ve kuruluşla birkaç kez biraraya gelinerek, tablolar ve açıklamalar geliştirilmeye çalışılmıştır.

7. Daha sonra yukarıdaki değerlendirme çalışmalarının sonuçları 18 ilden gelen Planlama Müdürleri ve Uzman Yardımcılarının katıldığı ve 7-11 Mayıs 1990 tarihleri arasında yapılan bir toplantıda ele alınmış merkezde hazırlanan model taslağının taşradaki planlama birimleri açısından son bir değerlendirmesi yapılmıştır.

7-11 Mayıs 1990 tarihleri arasında yapılan çalışmada il planlama personeli tarafından 111 tablo çıkarılmış, bunun yerine 121 yeni tablo eklenmiş ve bazı konuların da, ilgili kuruluşlarla da görüşülerek tablolaştırılması kararlaştırılmıştır.

Bir hafta süren bu toplantıda belirlenen görüş, düşünce ve öneriler ışığında tablolara son şekli verilmiş, temize çektilirilmiş ve 4-7 Haziran 1990 tarihleri arasında 2 İl Planlama ve Koordinasyon Müdürü ile 1 İl Planlama Uzman Yardımcısının katılımıyla birlikte modelin bütün tabloları bir kez daha gözden geçirilerek son şeklini almıştır. Bu çalışma sonucunda oluşan model taslağı 412 tabloyu içermektedir.

8. 13 Temmuz 1988 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan yönetmeliğin 21 inci maddesince hazırlanacak yönergenin DPT'nin görüşü alındıktan sonra yürürlüğe konulacağı belirtilmektedir. Bu hüküm doğrultusunda hazırlanan yönerge hakkında bu Teşkilâtın görüşü de alınmıştır.

Buraya kadar yapılan açıklamalardan da görüldüğü gibi envanter modelinin geliştirilmesi gerek merkezdeki gerekse taşradaki ilgili kuruluşların katılımı ile sağlanmaya çalışılmıştır.

9. Ancak bununla da yetinilmemiş, Yönerge ve İl Envanter modelinin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için Mersin'de 19-27 Eylül 1990 tarihleri arasında 73 ilimizin her birinden planlama işleriyle görevli birer vali yardımcısı ve yine bu illerimizden İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri ile uzman personelinin katıldığı bir hizmetçi eğitim programı düzenlenmiştir.

Programa DPT ve DİE temsilcileri de katılmış ve hep birlikte son bir değerlendirme daha yapılmıştır.

Bu değerlendirme sonucunda ise yeniden eklenmesi önerilen ve kabul gören tablolarla birlikte tablo sayısı 446'ya ulaşmıştır.

Bu seminer, 1972 yılında İl Mahalli İdareler Planlaması (İLMİP) çalışmaları sırasında Devlet Planlama Teşkilâtı ile Bakanlığımızın birlikte düzenlemiş olduğu seminerden bu yana, ilk kez, tüm illerimizin yönetici düzeyinde temsilcilerinin katıldığı planlama konulu bir seminerdir.

İkinci bir özelliği ise özellikle 1978 yılından bu yana müdürlük statüsüne kavuşarak geliştirilmeye çalışılan ve uzmanlık kariyerine dayalı olan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin meslek personelinin bağlı oldukları mülki idare amirleriyle birlikte bu toplantıda biraraya getirilmesidir.

Yönerge ve dolayısıyla İl Envanter Modeli Mersin'de 19-27 Eylül 1990 tarihleri arasında yapılan hizmetiçi eğitim programından sonra bu program sırasında belirtilen görüş ve eleştirilerden yararlanarak yapılan değerlendirmelerin sonuçları da yansıtıldıktan sonra Bakanlık Makamı tarafından onaylanmıştır.

Yönergede belirtildiği gibi yönerge ve ilgili formlar Bakanlığımızca bastırılmış ve çalışma sonuçlandırılmıştır.

İl Envanterlerinin Bakanlıkça bastırılan formlar kullanılarak yine Bakanlıkça bastırılan cilt kapakları içinde korunması illerimizde standardizasyonu sağlamak bakımından gerekli görölmüştür.

YÖNERGENİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Birinci maddesinde de belirtildiği gibi yönergenin amacı, kalkınma planları, bunlara yıllık programlar ve ilgili mevzuat tarafından valilere verilmiş bulunan görevlerin yerine getirilmesine yardımcı olmak üzere kurulmuş bulunan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin çalışmalarını düzenleyen yönetmelikte belirlenmiş bulunan esasların uygulanmasına açıklık getirmek, yapılması gereken iş ve işlemler konusunda bütün illerimizde benzeri bir uygulama düzenini gerçekleştirmektir.

Bilindiği gibi bugüne kadar il düzeyinde yürütölen planlama çalışmalarında karşılaşılan önemli sorunlardan birisi de bu gereksinmenin karşılanmamış, uygulanacak yöntem ve tekniklerin açıklıkla saptanmamış olmasıdır.

Yönergenin ilk temel özelliği bu sorunun çözümünde önemli bir başlangıç oluşturmaktır. Uygulama içinde zamanla daha da geliştirilerek sağlıklı bir yönetim bilgi ve rapor sisteminin oluşturulmasına ve gelişmesine katkıda bulunabilecek niteliktedir.

Yönergenin ikinci temel özelliği il düzeyindeki planlama hizmetleri açısından, bu hizmetleri yönetecek birim olan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğünün örgütsel yapısına ilişkin bazı temel ilkeleri açıklığa kavuşturmasıdır.

Bu tür yapısal düzenlemelere örnek olarak müdürlüğün ana niteliği, ek görev verilme koşulları, diğer kuruluşlarla ilişkilerde yetkileri, geçici çalışma gruplarının oluşturulması ve görevlerinin belirlenmesi, diğer uzmanlardan yararlanılması, uygulanacak dosyalama sisteminin belirlenmesi, brifing salonu ve yatırımları izleme odasının ve burada bulundurulacak harita, pano ve grafiklerin düzenlenmesi, kitaplık ve dokümantasyon hizmetlerine ilişkin hususların açıklığa kavuşturulması sayılabilir.

Yönergenin üçüncü temel özelliği ise planlama işlevinin başlıca aşamalarına ilişkin olarak illerde yapılacak çalışmaları belirlemesi ve bu çalışmalar sonucunda üretilmesi gereken dokümanların belli modellere uygun olarak hazırlanmasını öngörmesidir.

Örneğin il envanter modeli, yıllık il istatistik raporu, il düzeyinde yıllık yatırım önerilerinin değerlendirilmesi, yıllık il yatırım programı, il koordinasyon kurulu çalışmalarının düzenlenmesi, özellikle toplantı gündemlerinin ana hatlarıyla belirlenmesi, yatırımcı kuruluş dönem raporu, il dönem değerlendirme raporu, yatırımların yerinde izlenmesi ve buna ilişkin izleme kurulu denetleme formu, sorun ve darboğazların giderilmesi için özel değerlendirme grupları oluşturulması bu özelliği yansıtan düzenlemelerdir.

Bu temel özellikleri yansıtan yönergenin kapsamını ise kısaca şu şekilde belirtmek mümkündür.

Yönergenin ekler dışında kalan metin kısmı on bölümden oluşmaktadır. Bu bölümlerin adları ve içerdikleri madde numaraları aşağıda belirtilmiştir:

BİRİNCİ BÖLÜM	: Genel Hükümler (1-4. maddeler)
İKİNCİ BÖLÜM	: Teşkilât (5-13. maddeler)
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	: Araştırma ve Envanter Çalışmaları (14-28.maddeler)

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	: Planlama Çalışmaları (29-38. maddeler)
BEŞİNCİ BÖLÜM	: İl Koordinasyon Kurulu Çalışmaları (39-48. maddeler)
ALTINCI BÖLÜM	: İzleme ve Değerlendirme Çalışmaları (49-57. maddeler)
YEDİNCİ BÖLÜM	: Ekonomik Girişimlerin Oluşturulması ve Yönlendirilmesi (58-65. maddeler)
SEKİZİNCİ BÖLÜM	: Kitaplık ve Dokümantasyon Hizmetleri (66-73. maddeler)
DOKUZUNCU BÖLÜM	: Dosyalama Sistemi (74-79. maddeler)
ONUNCU BÖLÜM	: Çeşitli Hükümler (80-87. maddeler)

Yönergenin maddeler tarafından atıfta bulunulan 22 adet eki bulunmaktadır. Bu eklerin neler oldukları ise aşağıda belirtilmiştir.

- EK – 1 Müdürlük Ana Çalışma Programı
- EK – 2 İl Envanter Modeli
- EK – 3 İl İstatistik Raporu
- EK – 4 İhtiyaç ve Sorun Tespit Formu
- EK – 5 Kuruluşlarca İhtiyaç ve Sorunlara İlişkin Olarak Yapılan Çalışmalar
- EK – 6 Yatırım Projeleri Çalışma ve İş Programı
- EK – 7 Yıllık Yatırım Programı
- EK – 8 Yatırım Projeleri İzleme Raporu
- EK – 9 Yatırımcı Kuruluş Dönem Raporu
- EK – 10 İl Dönem Değerlendirme Raporu
- EK – 11 İl Koordinasyon Kuruluna Katılma Çizelgesi
- EK – 12 İl Koordinasyon Kurulu Toplantı Bilgi Formu
- EK – 13 İl Koordinasyon Kurulu Karar Defteri
- EK – 14 İzleme Kurulu Denetleme Formu
- EK – 15 Üretim İzleme Formu
- EK – 16 Beş Yıllık Yatırım Programı
- EK – 17 Teknik Personel Durumu Tablosu
- EK – 18 Araç Durumu Tablosu
- EK – 19 Kitap İsteme Fişi
- EK – 20 Dosya Anahtarı
- EK – 21 Kuruluş Brifing Dosyası Formu
- EK – 22 İlçe Brifing Dosyası Formu

Bölüm başlıkları ve eklerin isimlerinden de görüleceği gibi bu yönerge ile bugüne kadar bazı temel ilke ve modellere bağlanılması ve bir örnek uygulamaya geçilmesi istenilen birçok konuda bu gereksinme karşılanmış, kendi içinde tutarlı ve ilgili mevzuatla uyum sağlayan bir düzenleme gerçekleştirilmiştir.

Bu düzenlemenin sürekli olarak geliştirilebilmesi için de bu yönergede yapılması istenilen ek değişiklik önerilerinin Valiliklerce her yıl Kasım ayı sonuna kadar İçişleri Bakanlığına bildirilmesi, Bakanlıkça uygun görülecek ek ve değişikliklerin de Aralık ayı sonuna kadar belirlenmesi ve yılbaşından önce valiliklere duyurulması hükme bağlanmıştır.

Yönergenin tümü hakkında ayrıntılı fikir edinilebilmesi için bölümlere göre Yönergenin içinde yer alan madde başlıkları EK 1 de gösterilmiştir.

İL ENVANTER MODELİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Ülkemizin planlı kalkınma dönemine girmesi, mülki ve mahalli idarelerimize yeni görev ve sorumluluklar getirmiştir. Özellikle son yıllarda, ekonomik yönetim anlayışının her alanda önemini hissettirmesi, bu idarelerimizin de aynı alanda etkili ve verimli çalışmalar yapmasını gerektirmektedir.

En kısa şekilde söylemek gerekirse, planlı çalışma, saptanan hedeflere zamanında ve en rasyonel biçimde ulaşmanın temel koşuludur. Bu çalışmalar yapılırken, özellikle, sağlıklı bilgilere dayanılması, üzerinde durulması gereken en temel konulardan birisidir.

Vali ve Kaymakamlar, mülki idare amirliğinin varoluşundan beri, özellikle altyapı hizmetlerine ağırlık vererek, ülke yüzeyinde kısıtlı kaynaklarla çeşitli hizmetler vermelerine ve birçok eser yaratmalarına karşın, bu hizmetlerini yerine getirirken daha sağlıklı ve uygulanabilir kararlar almalarına yardımcı olacak görev bölgelerine ilişkin verilerin derlenmesine yarayan standart bir modelin günümüze kadar oluşturularak kendilerine verilememiş olduğu da bir gerçektir.

13 Temmuz 1988 tarih ve 19871 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin altıncı maddesi bu müdürlüğün görevlerini düzenlemiş ve (a) bendinde "İl'in ekonomik ve sosyal yapısını belirlemek amacıyla araştırmalar yapmak, ilgili resmi ve özel kuruluşlardan toplanan bilgilerden faydalanarak il envanterini hazırlamak" görevine yer vermiştir.

Aynı yönetmeliğin "araştırma ve inceleme" başlığını taşıyan sekizinci maddesinin ikinci fıkrasında ise "ilin ekonomik ve sosyal yapısını belirlemek, gerçek potansiyelini ortaya çıkarmak ve gerektiğinde kalkınma planı çalışmalarında yararlanılmak üzere kalkınma planlarındaki süreye uygun biçimde il envanterini hazırlar" hükmü yer almaktadır.

Yönergenin hazırlanması sırasında en ağırlıklı konunun bu hükümler doğrultusunda hazırlanması gereken il envanterleri için ortak bir model oluşturulması olduğu belirlenmiştir.

Bu nedenle üzerinde durulması gereken ilk husus il envanterinin kavramsal çerçevesini oluşturmaktır.

Kavramsal Yaklaşım

Envanter kavramı genel olarak ticari yaşamda kullanılan bir terim olup, borç ve alacakları meydana getiren unsurların, sayım ve dökümünü yapma işlemi olarak tanımlanmaktadır.

Muhasebe açısından belirli bir anda bir işletmenin sahip olduğu malların, hakların ve borç tutarlarının tahmini ve ayrıntılı durumunu belirleme işlemidir.

Günlük yaşamda ise elde bulunan çeşitli nitelikteki değerlerin sayım, dökümü ve bunların sonuçlarının yer aldığı belgeler olarak anlaşılmaktadır. Taşıt Envanteri, Personel Envanteri, Araç - Gereç Envanteri gibi.

Bu tanımlamalar açısından bakıldığında envanter kavramı statik bir nitelik taşımakta, belli bir andaki durumu göstermektedir.

Oysa il ve ilçe envanteri söz konusu olduğunda temel amaç plan ve program çalışmalarında yararlanılacak bilgilerin kullanılabilir bir halde el altında bulundurulmasıdır.

İl ve ilçelerin ekonomik ve sosyal yapısını belirlemek ve bu bilgileri kullanarak gelişmeyi yönlendirici plan ve programlar hazırlamak, bu tür bilgilerin belirli bir zaman kesiti içindeki gelişimini görmeyi ve buna dayanarak geleceğe yönelik eğilim hesaplamalarını yapabilmeyi gerektirmektedir.

Bu zorunluk ise il ve ilçe envanterlerinin yalnız bir andaki görünümü ortaya koymasını değil, zaman içindeki gelişimi gösterecek şekilde düzenlenmesini gerektirmektedir.

Bu yaklaşımın doğal sonucu ise dinamik envanter diyebileceğimiz bir yaklaşımı kavramı benimsemeyi ve verileri aynı tablo üzerinde sağ-

lıklı eğilim hesabı yapabilme olanağı verecek şekilde geçmiş ile birlikte göstermeyi ve belli dönemlerde bu verileri güncelleştirmeyi gündeme getirmektedir.

İşte İl Envanter Modeli hazırlanırken bu anlayış benimsenmiş ve genelde on yıllık durumu gösterecek tablolar oluşturulmuştur.

Üzerinde durulan ikinci konu envanter kavramının kapsam açısından değerlendirilmesidir.

Bu açıdan bakıldığında dar ya da geniş envanter yaklaşımlarından söz edilebilir.

Dar envanter kavramı içine yalnızca istatistiki bilgiler alınabilir. Geniş envanter kavramı ise sayısal bilgilerin yanısıra sorunları, ihtiyaçları ve bunların çözümüne yönelik önerileri kapsayabilir. Nitekim geçmişte hazırlanan ve envanter olarak nitelenen il ve ilçe düzeyindeki çalışmalarda bu anlayışın izleri görülmektedir.

Ancak kanımızca sorunların, ihtiyaçların belirlenmesi, önerilerin oluşturulması planlama sürecinin bilgi toplama ve değerlendirme aşamasından yararlanılarak planlama araçlarının oluşturulması aşamasında işlenmesi gereken konulardır.

İlk iş sağlıklı, temel verilerin derlenmesidir.

Bu nedenle İl Envanter Modeli oluşturulurken ikinci temel seçim dar envanter kavramının benimsenmesi olmuştur.

Üzerinde durulan üçüncü konu il envanterinin oluşturulmasında daha alt düzeydeki envanter çalışmalarından yararlanma durumudur.

Sağlıklı bir il envanterinin oluşturulması köy, belediye ve ilçe düzeylerinde de sağlıklı envanterler oluşturulmasına bağlıdır. Ancak ülkemizde bazı çalışmalara karşın İl Envanter Modeli gibi daha alt düzeylerde de belirli bir modele dayalı, kalıcı ve sürekli yenilenerek geliştirilen bir basamaklı envanter sistemi oluşturulmuş değildir.

İl Envanter Modelinin kavramsal çerçevesi belirlenirken, modelin böyle bir sistemin oluşumuna da katkıda bulunabilecek nitelikler taşıması gözönünde bulundurulmuştur.

Bu çerçeve içinde il envanterinin amacı şu şekilde belirlenebilir :

1) İl hakkında gerekli olan toplu bilgi gereksinmesini karşılamak, çeşitli kuruluşlarca derlenen bilgilerden il yönetimi açısından el altında bulundurulması gerekenleri biraraya getirmek,

2) İl genel yönetimi açısından (ilçe düzeyi dahil) sağlıklı karar alınmasına yardımcı olmak,

3) Kamu kesiminin (yerel yönetimler dahil) planlama çalışmaları için gerekli verileri oluşturmak,

4) İlin sosyo-ekonomik potansiyeline ilişkin gerekli bilgileri bir araya getirerek kamusal ya da özel ekonomik girişimlerin oluşturulması ve yönlendirilmesi için, alan ya da proje ölçeğindeki çalışmalara katkıda bulunmak.

Bu amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak oluşturulan İl Envanter Modeline ilişkin diğer açıklamalar ise şu şekilde özetlenebilir.

İl Envanter Modelinin Kapsamı

İl Envanter Modeli genel olarak bir genel açıklama ile çeşitli bölümler içinde yer alan tablolardan oluşmaktadır.

Genel açıklama içinde başlıca dört başlık bulunmaktadır.

Birinci başlık “İl Envanter Modelinin Tanıtılması ve Merkezdeki Çalışmalar” dır. Bu bölümde model hakkında bazı temel bilgilere yer verilmiş ve hazırlık çalışmalarına kısaca değinilmiştir.

İkinci başlık “İllerde Envanter Çalışmalarının Yürütülmesi” dir. Bu bölümde de Bakanlıkça Yönerge ve İl Envanter Modelinin basılıp illere teslimi yapıldıktan sonra il envanterlerinin hazırlanması için bu düzeyde yapılacak çalışmalara ilişkin açıklamalar yer almaktadır.

Üçüncü başlık olan “Tablolardaki Bilgileri Verecek Kuruluşlar” adı altında tablolardaki bilgileri sağlayacak ya da tabloları düzenleyecek kuruluşlar ve ilgili oldukları tablolar belirtilmiştir.

Dördüncü başlık ise “Kavram ve Terimler” dir. Burada da gerek tablolarda yer alan, gerekse daha genel nitelikli kavram ve terimlerin açıklanması ile bilgilerin derlenmesine ilişkin bazı hususlar ele alınmıştır. Kavram ve terimler bölümü hazırlanırken genelde ilgili bakanlık ve kuruluşların bu amaçla verdikleri bilgilerden yararlanılmış bulunmaktadır. Ancak gerekli görülen bazı eklemeler de yapılmıştır.

Modelin ikinci ve ana kısmını oluşturan 446 tablo üç ana bölümde ve her bölüm içinde de alt başlıklar altında aşağıda belirtilen şekilde kümelendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM : GENEL BİLGİLER

A) COĞRAFİ DURUM

- a) Arazi
- b) İklim
- c) Çevre

B) NÜFUS

C) İDARİ YAPI

- a) Genel
- b) Mahalli İdareler
- c) Seçimler
- d) Güvenlik
- e) Diğer Konular

İKİNCİ BÖLÜM : SOSYAL YAPI

A) EĞİTİM

B) KÜLTÜR

C) GENÇLİK VE SPOR

D) SAĞLIK

E) ADALET

F) SOSYAL YARDIM VE SOSYAL GÜVENLİK

G) İŞ GÜCÜ VE ÇALIŞMA

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM : EKONOMİK YAPI

A) TARIM

- a) Bitkisel Üretim
- b) Hayvancılık
- c) Ormancılık
- d) Su Ürünleri

B) SANAYİ

- a) İmalât Sanayii
- b) Madencilik
- c) Enerji

C) HİZMETLER

- a) Ulaştırma
- b) Haberleşme

- c) Turizm
- d) Tapu - Kadastro ve İmar
- e) Konut - Yapı - İnşaat
- f) Ticaret
- g) Bankacılık ve Sigortacılık
- h) Kamu Gelir ve Giderleri

Bu bölüm ve alt bölümler içinde yer alan tabloların numara ve başlıkları ise modelin kapsamı hakkında daha ayrıntılı bilgi edinilebilmesi için EK II de gösterilmiştir.

İçerik açısından çok büyük çoğunlukla envanter, sayısal verileri kapsayacak şekilde oluşturulmuştur. Ancak, bazı tablolarda gerekli olan sözel açıklamalara da yer verilmiştir.

Bunun dışında, ayrıca her bölüme ilişkin metin biçiminde açıklamalara yer verilmesi söz konusu edilmemiştir.

Bu tür açıklama ya da metinlerin ya il yıllığı türündeki ili tanıtıcı diğer çalışmalarda yer alması ya da sektör, alt sektör, konu ölçeğindeki araştırmalar içinde bulunmasının daha doğru olacağı düşünülmüştür.

Aynı şekilde envanter modelinde harita, grafik, şema gibi çalışma araçlarına da yer verilmemiştir. Bu gibi belgelerin değerlendirme çalışmaları sırasında üretilmesi ve kullanılması gereği açıktır.

İl Envanter Modelinde Yer Alan Tabloların Özellikleri

İl Envanter modelinde yer alan tablolar bazı özellikler taşımaktadır. Bunları şu şekilde belirtmek mümkündür;

1. Bazı tablolar yılsonu itibarıyla o konudaki ilin durumunu göstermektedir. Bu tür tablolar her yıl yenileri hazırlanarak güncelleştirilecektir.

2. Bazı tablolar beş yıl geçmiş ve beş yıl gelecek olmak üzere on yıllık olarak hazırlanmıştır.

Bu tür tablolar o konulardaki gelişmelerin değerlendirilmesine imkan sağlamak için öngörülmüştür.

3. Bazı tablolar (nüfus, meteoroloji gibi) bazı periyotlarla derlenen bilgileri yansıtıcı niteliktedir.

4. Tabloların bir kısmı İl ölçeğinde, bir kısmı İlçelere göre düzenlenmiştir. Bazı tablolarda belediye ve köy ölçeğine de inilmiş, böylece gerekli ana bilgilerin mekân boyutunda görülmesi sağlanmıştır.

5. Bölüm başlarında bulunan temel bilgiler tabloları ile ilin durumuna ilişkin temel parametrelerin Türkiye geneli ile karşılaştırılmasına imkân sağlanmıştır.

6. Envanterde yoğunlaştırılmış tablo yöntemi kullanılmıştır. Bir başka deyişle tek bir tabloda pek çok veriyi aynı anda görebilme ve çeşitli sonuçlara ulaşabilme olanağı bulunmaktadır.

7. İl envanteri hazırlanırken kuşkusuz temel kural envanterde yer alacak bilgilerin il düzeyinde derlenmesi ve envanterdeki tablolara işlenmesidir. Ancak merkezde yapılan toplantılar sırasında gerek DİE, gerekse diğer bakanlık ve kuruluşlar bazı bilgilerin merkezden verilmesinin gerekli olduğunu ifade etmişler ve bu bilgileri içeren tabloları her il bazında ayrı ayrı vermeyi üstlenmişlerdir.

Bu yaklaşım daha önce yine ilgili bakanlık ve kuruluşların taşra birimlerinden derlenen ve merkezde çeşitli değerlendirmelerden geçen ve kısa bir sürede tablo şeklinde sağlanması mümkün olduğu anlaşılan bilgilerin il düzeyindeki yeniden derlenme zorlukları gözönünde tutularak bu aşamada uygun görülmüş ve böylelikle merkezi düzeydeki bilgilerin belli bir bütünlük içinde biraraya getirilmesi açısından da yararlı bulunmuştur.

Bu durum il envanterinde hem yerinden hem de merkezden hazırlanmış tabloların biraraya getirilmesine yol açmış bulunmaktadır.

YÖNERGE VE İL ENVANTER MODELİNİN UYGULANMA AŞAMASI

Buraya kadar yapılan açıklamalarla İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi ile bu yönergenin eki niteliğindeki İl Envanter Modelinin gerek hazırlanma süreci, gerekse temel özellikleri ana hatlarıyla belirtilmeye çalışılmıştır.

Her iki düzenlemenin uygulanma aşamasına ilişkin temel bilgiler ise şu şekilde özetlenebilir:

1. Yönerge 21 Şubat 1991 tarihinde Bakanlık Makamınca onaylanmış ve yürürlüğe konulmuştur. Ancak gerek yönergenin kitap olarak, gerekse İl Envanter Modelinin özel klasörler içinde açıklama ve tablolarıyla föyvolan biçiminde basımının gerçekleştirilmesi Haziran 1991 tarihine kadar zaman almıştır. Bu belgelerin illere teslimi Temmuz 1991 ayı içinde gerçekleşecek ve uygulamaya bu tarihte geçilmiş olacaktır.

2. Bakanlık Makamının 16 Ekim 1990 ve 7 Haziran 1991 tarihli iki genelgesi ile özellikle il envanterlerinin hazırlanmasının taşıdığı önem

nedeniyle Valiliklerce alınması gereken önlemler ve izlenecek yöntemler vurgulanmıştır.

3. Yönergenin uygulanması ve il envanterlerinin hazırlık ve güncelleştirilme çalışmaları merkezde Bakanlık Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığınca izlenecek ve gerekli değerlendirmeler yapılacaktır.

4. İl envanteri sorumluluğu teknik birim olarak İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğüne aittir. Ancak müdürlük bu görevini yerine getirirken ildeki diğer kuruluşların yardım ve desteğine ihtiyaç duyacaktır.

İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin bugünkü personel durumu bu tür geniş kapsamlı bir çalışmanın tek başına yürütülmesi bakımından yeterli değildir. Bu nedenle gerekli görülen durumlarda ilgili Vali Yardımcısının başkanlığında başkan yardımcılığını ve sekreteryasını İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğünün yürüteceği konuyla çok yakından ilgili bazı kuruluşların birinci derecedeki yetkililerinden oluşan bir il envanteri hazırlama komitesi oluşturulabilir. Böyle bir komiteye gerek duyulmayan durumlarda İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü 5442 sayılı Yasanın tanıdığı olanaktan yararlanarak nitelikli ve konuya uygun teknik elemanlarla ve büro personeliyle güçlendirilecektir.

İşbirliği ve koordinasyonun etkili bir şekilde sağlanabilmesi için çalışmanın genel koordinatörü planlama işlerinden sorumlu Vali Yardımcısı, teknik koordinatörü ise İl Planlama ve Koordinasyon Müdürü, olmayan yerlerde İl Planlama Uzman Yardımcısıdır. Her iki görevlinin de bulunmadığı illerde teknik koordinatörlük görevi de genel koordinatör olan Vali Yardımcısı tarafından yerine getirilecektir.

Ayrıca envanter çalışmalarının sürdürülmesi amacıyla teknik elemanlar ve nitelikli büro personelinin de sürekli ve geçici çalışma grupları kurulabilir.

5. İllerde envanter hazırlanması için ilk önce bizzat Vali'nin başkanlık edeceği ve Kaymakamlar ile ilgili kuruluşların birinci derecedeki yetkililerinin katılacağı bir toplantı düzenlenecektir.

Bu toplantıda konu tanıtılacak, yapılacak çalışmalar anlatılacak ve hazırlanması gereken tablolar ilgililere resmi yazı ekinde verilecektir.

6. 1991 Yılı Programında da belirtildiği gibi il envanteri çalışmalarına, ilgili bütün kuruluşlar gerekli desteği vereceklerdir. Daha sonra

tablolar ya da bilgiler ilgili kuruluşlarca derlenip ya da düzenlenip Valiliğe gönderilecektir.

Tüm ilgililer bilgilerin doğru, sağlıklı olmasına özen gösterecek, bu husus üzerinde Valilikçe gerekli görülen önlemler alınacaktır.

Tabloları hazırlayacak kuruluşlar verileri nasıl derleyip değerlendirdiklerini tablolara ek olarak hazırlayacakları bir açıklama ile Valiliğe bildireceklerdir, tilerde Valiliğe gönderilecek bilgiler kuruluşun birinci derecedeki yetkilisinin imzasını taşıyacak ve mühürle tasdik edilecektir. Tereddüt duyulan durumlarda kuruluşların İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü ile işbirliği yapmaları üzerinde önemle durulacaktır.

7. Kuruluşlarca hazırlanan bilgi ve tablolar Valiliğe intikal ettikten sonra İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğüne gerekli incelemeler yapılacak, gerekli görülen durumlarda konuyla ilgili kuruluş temsilcileri ile değerlendirme toplantıları düzenlenecektir.

8. Tüm tablo taslakları hazırlandıktan sonra Bakanlıkça bastırılan formlara bu bilgiler yönergede ve İl Envanter Modelinin Genel Açıklama bölümünde belirtildiği şekilde işlenecektir.

9. Tüm çalışmalar bitirildikten sonra Yönergede belirtildiği şekilde İl Envanterinin dağıtım yapıp kullanımına başlanılacaktır.

10. Tüm kuruluşların çalışmalarında Valiliğe verdikleri bilgileri kullanmaları esastır. Aksi takdirde Valilik ve kuruluş bilgileri arasında yıl içinde çeşitli kullanım etkinlikleri sırasında çelişkiler doğabilir. Bu durumun da çeşitli sorunlar yaratması böylece önlenmiş olacaktır.

11. İl envanterinden yararlanan her kuruluşun, bu hususu hazırladığı kaynakta belirtmesine özen gösterilecektir.

12. İl envanteri Yönergede belirtildiği şekilde güncelleştirilecek ve yenilenecektir. Güncelleştirme için Yıllık İl İstatistik Raporu hazırlanacaktır.

Bu raporlar her yılın ilk altı ayı içinde, bir önceki yılın 31 Aralık tarihi esas alınarak hazırlanacaktır. İl envanteri de her yıl Temmuz ayında yıllık il istatistik raporunun kesinleşmesinden sonra yeniden ele alınacak ve rapordaki bilgiler envanterdeki ilgili tabloya işlenecek ya da her yıl ayrıca hazırlanması gereken ilgili tablonun arkasına eklenecektir.

İl envanteri her beş yıllık kalkınma planının üçüncü yılı sonunu izleyen ilk altı ay içinde, geçen dönemdeki uygulamalar ışığında ek ve değişiklikler yapıldıktan sonra beş yılda bir yenilenecektir.

Beş yıllık kalkınma planı dönemi başlamadan önce bu yenileme işlemlerinin tamamlanmış olması gerekmektedir.

13. İlk 11 Envanterleri 1985 - 1994 yılları arasını kapsamaktadır.

14. Gerek İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi, gerekse İl envanterine yönelik olarak Valiliklerce yürütülecek çalışmalar Mülkiye Müfettişlerince denetlenecektir.

SONUÇ

Planlı döneme geçildiğinden beri gündemde olan, gerçekte yalnızca planlı kalkınma açısından değil, yönetimin planlı çalışma alışkanlıklarının geliştirilmesi açısından da büyük önem taşıyan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi ile il envanterlerinin tüm illerde genelde bir örnek uygulamaları sağlayacak nitelikte oluşturularak uygulamaya konulması önemli bir aşamadır.

Uygulamanın başarılı olması ise bir yandan başta mülki idare amirleri olmak üzere tüm ilgililerin bu sistemin işlerlik kazanması için gerekli yakın ilgiyi göstermelerine, öte yandan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin personel, araç-gereç, yerleşim yeri gibi temel gereksinmelerinin bu sistemin gerektirdiği şekilde geliştirilmesine bağlı bulunmaktadır.

Özellikle bilgisayar kullanımı konusunda sağlanacak gelişmeler il yönetiminin bu sistemden daha etkili şekilde yararlanmasını sağlayacaktır.

Dileğimiz bu yeni düzenlemelerle, yürütülecek çalışmaların daha planlı, etkili ve verimli bir yönetim anlayışının il düzeyinde yerleşmesine, zaman içinde uygulamadan edinilecek deneyimlerle gelişerek giderek artan düzeyde katkıda bulunabilmesidir.

EK I
BÖLÜMLERE GÖRE
YÖNERGENİN İÇİNDE YER ALAN
MADDE BAŞLIKLARI

BİRİNCİ BÖLÜM
Genel Hükümler

Amaç
 Kapsam
 Hukuki Dayanak
 Tanımlar

İKİNCİ BÖLÜM
Teşkilat

Müdürlüğün Ana Niteliği
 Müdürlüğe Ek Görev Verilmesi
 Müdürlüğün Ana Çalışma Programı
 Diğer Kuruluşlarla İlişkilerde Yetki
 Geçici Çalışma Gruplarının Oluşturulması ve Görevlerinin
 Belirlenmesi
 Diğer Uzmanlardan Yararlanılması
 Büro Personeli
 Büro Memurunun Görev, Yetki ve Sorumluluğu
 Daktilografin Görev, Yetki ve Sorumluluğu

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
Araştırma ve Envanter Çalışmaları

Araştırma ve İncelemeler
 İl Envanteri
 İl Envanteri İçin Toplanacak Bilgiler
 İl Envanterinin Hazırlanma Yöntemi
 Envanterin Biçimi
 İl Envanterinin Yenilenme Zamanı
 Bilgi Toplama Formları
 İl Envanterlerinin İlgili Yerlere Gönderilmesi
 Envanterdeki Değişikliklerin İşlenme Zamanı
 Yıllık İl İstatistik Raporlarının Hazırlanma Zamanı
 Yıllık İl İstatistik Raporlarında Yer Alacak Bilgiler

Yıllık İl İstatistik Raporlarının İlgili Yerlere Gönderilmesi
 Nitelik
 İl Envanterleri ve Yıllık İl İstatistik Raporlarından Yararlanma
 Yayın ve Basım Yasası

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Planlama Çalışmaları

İhtiyaçların Belirlenmesi
 Proje ve Ön Proje Çalışmaları
 Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Yıllık Programların Hazırlık
 Aşamasında Devlet Planlama Teşkilatına Gönderilecek Valilik
 Görüşünün Belirlenmesi
 Kamu Kuruluşlarının Yıllık Yatırım Tekliflerinin İl Düzeyinde
 Değerlendirilmesinde Gözönünde Tutulacak İlkeler
 Kamu Kuruluşlarının Yatırım Tekliflerinin İki Bölüm Halinde
 Hazırlanması
 Raporun İl Koordinasyon Kurulunda Görüşülmesi
 Yıllık İl Yatırım Programı
 Yıllık İl Yatırım Programının Dağıtımı
 İl Özel İdaresinin Yıllık Çalışma Programının Hazırlanmasına
 Yardım
 Belediyelerin Yıllık Çalışma Programının Hazırlanmasına Yardım

BEŞİNCİ BÖLÜM

İl Koordinasyon Kurulu Çalışmaları

Kurulun Toplantı Zamanı
 Toplantıya Çağrı
 Toplantı Gündemi
 Yatırım Projeleri
 Yatırımcı Kuruluş Dönem Raporu
 İl Dönem Değerlendirme Raporunun Hazırlanması
 Toplantıya Katılanlara Ait Çizelge
 Toplantı Bilgi Formu
 Toplantı Kararlarının Kaydı
 Kararların Uygulanmasına İlişkin İşlemler

ALTINCI BÖLÜM

İzleme ve Değerlendirme Çalışmaları

İzleme Konusundaki Genel İlkeler
 Genel ve Özel İzleme Konularının Belirlenmesi
 İzleme Yönteminin Belirlenmesi
 Rapor Sistemi
 Yatırım Çalışmalarının İzlenmesi
 Üretim Üretim Çalışmalarının İzlenmesi
 Tedbirlerin İzlenmesi Brifing Salonu
 Harita, Pano ve Grafiklerin Düzenlenmesi

YEDİNCİ BÖLÜM

Ekonomik Girişimlerin Oluşturulması ve Yönlendirilmesi

Ekonomik Girişim Konularının Belirlenmesi
 Projeler İçin Destek
 Ön fizibilite Hazırlanmasına Karar Verilmesi
 Ön fizibilitede Yer Alması Gereken Bilgiler
 Önfizibilite Hazırlanmasında İlgili Kuruluşlarla İşbirliği
 Kaynak Kullanımı İle İlgili Bilgi Verilmesi
 Yarım Kalmış Yatırımlar Kurullara Üyelik

SEKİZİNCİ BÖLÜM

Kitaplık ve Dokümantasyon Hizmetleri

Valilik Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezinin Kuruluşu
 Yayınların Sağlanması ve Değerlendirilmesi Satın Alma
 Yayın ve Dokümanların Kaydı
 Yayın ve Dokümanları Ayırma ve Sayım
 Yayın ve Dokümanlardan Yararlanma
 Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezlerinde Uzman
 Görevlendirilmesi
 Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezlerine Yer Tahsisi

DOKUZUNCU BÖLÜM

Dosyalama Sistemi

Dosyalama Sistemi
 Ana Dosyalar ve Ayrıntılı Konu Dosyaları

Dosya Anahtarı
 Kodlama Sistemi
 Tutulacak Defterler
 Defterlerin Tutulma Şekli

ONUNCU BÖLÜM

Çeşitli Hükümler

Brifing Dosyaları
 İlde Düzenlenecek Hizmet İçi Eğitim Programları
 Plan ve Programların Halka Tanıtılması Yerleşim Yeri
 Ödenek, Kırtasiye ve Araç-Gereç İhtiyacının Karşlanması
 Yönerge İçin Ek ve Değişiklik Teklifleri
 Yürürlük
 Yürütme

EK II

İL ENVANTER MODELİ İÇİNDE YER ALAN TABLOLAR

BİRİNCİ BÖLÜM

Genel Bilgiler

A) COĞRAFİ DURUM

1. Coğrafi Duruma ve Çevreye İlişkin Temel Bilgiler

a) Arazi

2. Yüzölçümü ve Yükseklik
3. Uç Noktalar
4. Başlıca Dağ ve Tepeler
5. Başlıca Ovalar
6. Başlıca Akarsular
7. Barajlar
8. Doğal Göller
9. Göletler
10. Kıyılar
11. Adalar
12. Başlıca Doğal Afetler

b) İklim

13. Meteorolojik Elemanlar
14. Ortalama Sıcaklık
15. En Yüksek Sıcaklık
16. En Düşük Sıcaklık
17. Ortalama Donlu Gün Sayısı
18. Ortalama Nisbi Nem
19. En Düşük Nem
20. Ortalama Bulutluluk
21. Ortalama Açık Günler Sayısı
22. Ortalama Kapalı Günler Sayısı
23. Ortalama Yağış Miktarı
24. Günlük En Çok Yağış Miktarı
25. Ortalama Yağışlı Gün Sayısı
26. Ortalama Karla Örtülü Gün Sayısı
27. En Yüksek Kar Örtüsü Kalınlığı
28. Rüzgar Durumu
29. En Hızlı Rüzgarın Yönü ve Hızı
30. Ortalama Deniz suyu Sıcaklığı
31. Ortalama Güneşlenme Süresi

c) Çevre

32. Hava Kirliliği Ölçümleri Aylık Ortalama Değerleri
33. Tüketilen Yakıt
34. Çevre Kirliliği Açısından Motorlu Taşıtlar
35. Deniz, Göl ve Akarsularda Kirlilik Durumu
36. İşletmelerin Arıtma Tesislerine Göre Durumu
37. Gayri Sıhhi Müesseseler

B) NÜFUS

38. Nüfusa İlişkin Temel Bilgiler
39. Sayımlara Göre Nüfus ve Artış Oranı
40. Sayım Yıllarına Göre Şehir ve Köy Nüfusları
41. Sayım Yılları ve Cinsiyete Göre Nüfus
42. Nüfusun Yaş Grubu ve Cinsiyete Göre Dağılımı
43. Nüfusun Doğum Yerleri ve Cinsiyete Göre Dağılımı
44. Nüfus Gruplarına Göre Şehir Sayısı ve Nüfus Toplamları
45. 10.000 ve Daha Fazla Nüfuslu Yerleşim Birimlerinin Sayım Yıllarına Göre Nüfusları ve Artış Oranları
46. Sayım Yıllarına Göre İlçelerin Toplam Nüfusu ve Artış Oranları

47. İlçelere Göre Şehir ve Köy Nüfusunun Gelişimi
48. Nüfus Gruplarına Göre Bucak ve Köy Sayısı ile Nüfus Toplamları
49. İlçelere Göre Nüfus Yoğunluğu
50. Sayım Yılları ve İlçeler İtibariyle Nüfusun Okuryazarlık ve Cinsiyete Göre Dağılımı
51. Nüfusun Medeni Hal ve Cinsiyete Göre Dağılımı
52. Evli Nüfusun Sayım Yılları ve Cinsiyete Göre Dağılımı
53. Yerleşim Yerlerine Göre Evlenmeler
54. Cinsiyet ve Yerleşim Yerlerine Göre Ortalama Evlenme Yaşları
55. Boşanmaların, Cinsiyet ve Yaş Gruplarına Göre Dağılımı
56. Ölümünün, Ölüm Yeri ve Daimi İkametgaha Göre Dağılımı
57. Ölümünün Yaş Grubu ve Cinsiyete Göre Dağılımı
58. Ölümünün Aylara Göre Dağılımı
59. Ölümünün Seçilmiş 50 Nedene ve Cinsiyete Göre Dağılımı
60. Ölümünün Seçilmiş 50 Nedene ve Yaş Gruplarına Göre Dağılımı
61. İntiharların Nedenlere Göre Dağılımı
62. İntihar Edenlerin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı
63. Nüfusun Bitirilen Son Öğretim Kurumu ve Cinsiyete Göre Dağılımı
64. Kadın Nüfusun Okuryazarlık, Bitirilen Son Öğretim Kurumu ve Son Bir Yıl İçinde Canlı Doğan Çocuk Sayısına Göre Dağılımı
65. Kadın Nüfusun Okuryazarlık, Bitirilen Son Öğretim Kurumu ve Son Bir Yıl İçinde Bir Yaşını Doldurmadan Ölen Çocuk Sayısına Göre Dağılımı
66. Kadın Nüfusun Yaş Grubu ve Yaşayan Çocuk Sayısına Göre Dağılımı
67. Göçmen ve Sığınanlar
68. İç Göç Durumu
69. İlden Diğer İllere Olan Göç
70. Diğer İllerden İle Olan Göçün İllerin Nüfusları İçindeki Payına Göre Sıralanışı
71. İle Göç Veren İllerin Göç Büyüklüklerine Göre Sıralanışı

C) İDARİ YAPI

72. İdari Yapıya İlişkin Temel Bilgiler

a) Genel

73. Sayım Yıllarına Göre İlçe, Bucak, Belediye ve Köy Sayısı

- 74. Nüfus Gruplarına Göre Yerleşim Birimleri
- 75. Yönetim Birimleri
- 76. Kamu Kuruluşları
- 77. Merkezi İlde Olan Bölge Kuruluşları ve Bağlı İller
- 78. Merkezi Diğer İllerde Olan Bölge Kuruluşları ve İldeki Birimleri
- 79. Kamu Personeli
- 80. Kamu Lojmanlarının İlçelere Göre Dağılımı
- 81. Kamu Lojmanlarının Yıllara Göre Gelişimi
- 82. Kamu Kuruluşları İş Makinaları ve Binek Araçları

b) Mahalli İdareler

- 83. Mahalli İdarelerin Yıllara Göre Toplam Gelir ve Giderleri
- 84. İl Özel İdaresinin Yıllara Göre Gelir ve Giderleri
- 85. İl Özel İdaresinin Ortak Olduğu Kuruluşlar
- 86. Belediyeler
- 87. Belediyelerin Yıllara Göre Gelir ve Giderleri
- 88. Belediye Bütçelerinin Gelişimi
- 89. Belediyelere İlişkin Genel Bilgiler
- 90. Belediyelerin Ortak Olduğu Kuruluşlar
- 91. Köylerin Yıllara Göre Toplam Gelir ve Giderleri
- 92. Merkez Köyler
- 93. Köylere İlişkin Genel Bilgiler
- 94. Mahalli İdare Birlikleri

c) Seçimler

- 95. Milletvekili Seçimleri
- 96. Mahalli İdare Seçimleri
- 97. Son Mahalli İdare Seçim Sonuçlarına Göre İl Genel Meclisi Üyelerinin İlçelere Dağılımı

d) Güvenlik

- 98. İlde Meydana Gelen Olayların Cinslerine, Güvenlik Kuruluşlarına ve Yıllara Göre Dağılımı
- 99. Polis Sorumluluk Bölgesinde Meydana Gelen Asayişe Müessir Olaylar
- 100. Polis Sorumluluk Bölgesinde Meydana Gelen ve Polisin Takibini Gerektiren Diğer Olaylar
- 101. Polis Sorumluluk Bölgesinde Meydana Gelen İdeolojik Olaylar

102. Polis Sorumluluk Bölgesinde Meydana Gelen Kaçakçılık Olayları
103. Jandarma Sorumluluk Bölgesinde Meydana Gelen Asayişe Müessir Olaylar
104. Jandarma Sorumluluk Bölgesinde Meydana Gelen ve Jandarmanın Takibini Gerektiren Diğer Olaylar
105. Jandarma Sorumluluk Bölgesinde Meydana Gelen İdeolojik Olaylar
106. Jandarma Sorumluluk Bölgesinde Meydana Gelen Kaçakçılık Olayları
107. Sahil Güvenlik Bölgesinde Meydana Gelen Olaylar
108. İlçelere Göre Emniyet Personeli
109. İl Emniyet Teşkilatının Hizmet Binaları
110. İl Emniyet Müdürlüğünün Taşıt Durumu ve İlçelere Göre Dağılımı
111. İlçelere Göre Jandarma Personeli
112. İl Jandarma Teşkilatının Hizmet Binaları
113. İl Jandarma Alay Komutanlığının Taşıt Durumu ve İlçelere Göre Dağılımı
114. Sahil Güvenlik Komutanlığının İldeki Araç - Gereç ve Personel Durumu
115. Hususi Zabıta
116. Özel Güvenlik Teşkilatı Olan Kuruluşlar
117. Sivil Savunma Hizmetleri

e) Diğer Konular

118. Meslek Kuruluşları
119. Vakıflar
120. Dernekler
121. Umuma Açık Yerler

İKİNCİ BÖLÜM

Sosyal Yapı

A) EĞİTİM

122. Eğitime İlişkin Temel Bilgiler
123. Yıllar İtibariyle Genel Okul Durumu
124. İlçelere Göre Genel Okul Durumu
125. Yıllar İtibariyle Okullaşma Oranı

126. Yıllara Göre Okuryazarlık Durumu
127. Öğretim Yıllarına Göre I. Kademe Okuma - Yazma Seferberliğine Katılan ve Belge Alan Kursiyer Sayısı
128. Devlet Vatandaş İşbirliği İle Yapılan Okullar
129. Öğretim Şekline Göre Okul Sayısı
130. Öğretim Yılları ve Okul Türlerine Göre Okul, Öğrenci, öğretmen ve Diploma Alan Öğrenci Sayısı
131. İlçeler İtibariyle ve Okul Türlerine Göre Okul, Öğrenci, Öğretmen ve Diploma Alan Öğrenci Sayısı
132. Branşlara Göre Genel Ortaöğretim Öğretmeni Sayısı
133. Branşlara Göre Mesleki ve Teknik Ortaöğretim Öğretmeni Sayısı
134. İlçelere Göre Okulların Bina - Derslik ve Lojman Durumu
135. İlçelere Göre Okul Öncesi Eğitim
136. İlkokulların Türlerine Göre Okul Sayısı
137. Şehir ve Köy İlkokulları
138. Resmi İlkokullar
139. Özel İlkokullar
140. İlköğretim Okulu (I. Kademe)
141. Yatılı İlköğretim Bölge Okulu (I. Kademe)
142. özel Eğitim İlkokulları
143. Yıllar İtibariyle İlçelere Göre İlköğretim Durumu
144. Ortaokulların Türlerine Göre Okul Sayısı
145. Resmi ve Özel Ortaokullar
146. Genel, Mesleki ve Teknik Ortaokullar
147. Şehir ve Köy Ortaokulları
148. Türlerine Göre Ortaokullar
149. Özel Eğitim Okulları
150. Türlerine Göre Milli Eğitime Bağlı Lise ve Dengi Okul Sayısı
151. Resmi ve Özel Liseler
152. Genel, Mesleki ve Teknik Liseler
153. Türlerine Göre Liseler
154. Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Olmayan Diğer Kamu Kuruluşlarına Ait Meslek Liseleri
155. Özel Lise ve Dengi Okullar
156. Yükseköğretim Kurumlarında Öğretim Üyesi, Öğrenci ve Diploma Alanlar
157. Fakülte ve Yüksekokullara Göre Öğretim Üyesi Öğrenci ve Diploma Alanlar

158. Yüksek Öğretim Kurumlarında Öğretim Alanlarına Göre Öğrenciler ve Diploma Alanlar
159. Enstitü ve Araştırma Merkezlerindeki Öğrenci ve Öğretim Elemanları Sayısı
160. Yükseköğretim Düzeyinde Yurt ve Pansiyonlar ile Öğrenci Sayıları
161. Ortaöğretim Düzeyinde Yurt ve Pansiyonlar ile Öğrenci Sayıları
162. Yıllar İtibariyle Yaygın Eğitim Etkinlikleri
163. Halk Eğitim Merkezi Kursları
164. Çıraklık Eğitim Merkezleri

B) KÜLTÜR

165. Kültüre İlişkin Temel Bilgiler
166. Kütüphaneler, Kitap ve Okuyucu Sayılarındaki Gelişim
167. Konularına Göre Kitap Sayısı İle Süreli Yayınlar
168. Gezici Kütüphaneler
169. Milli Kütüphane
170. Sit Alanları
171. Mimari Zenginlikler
172. Kazılar
173. Müzeler
174. Müzelerin Eser, Ziyaretçi ve Gelir Durumu
175. Kültür ve Sanat Etkinliklerinin Gerçekleştirildiği Tesisler
176. Resim - Heykel Müzesi
177. Devlet Güzel Sanatlar Galerisi
178. Sinema Etkinlikleri
179. Konservatuarlar
180. Tiyatro, Opera, Bale, Senfoni Orkestraları Etkinlikleri
181. Sergi Salonu ve Sanat Galerileri Etkinlikleri
182. İlçelere Göre Matbaa Sayısı
183. Yayınlanan Gazete ve Dergiler
184. Özel Kutlama Günleri
185. İlçelere Göre Cami Sayısı
186. Din Görevlileri Sayısı
187. Kur'an Kursları

C) GENÇLİK VE SPOR

188. Gençlik ve Spora İlişkin Temel Bilgiler
189. Spor Adamları

190. Sporcu Sayısının Gelişimi
191. Spor Kipleri
192. Spor Tesisleri
193. Spor Tesislerinin Gelişimi
194. Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğüne Ait Spor Tesislerinin Yapım Durumu

D) SAĞLIK

195. Sağlığa İlişkin Temel Bilgiler
196. Yataklı ve Yataksız Sağlık Kurumları
197. Yataklı Sağlık Kurumları Çalışmaları
198. Kamuya ve Özel Sektöre Ait Yataklı Sağlık Kurumlarının Kuruluşlar ve Yatak Sayıları İtibariyle Dağılımı
199. Yataklı Sağlık Kurumlarının İlçelere Kuramlara ve Yıllara Göre Dağılımı
200. Yataksız Sağlık Kurumları
201. Sağlık Merkezlerinde Tedavi Edilenlerin İlçelere Göre Dağılımı
202. Sağlık Personelinin Kuramlara ve Yıllara Göre Dağılımı
203. Sağlık Personelinin İlçelere ve Yıllara Göre Dağılımı
204. Sağlık Personelinin İlçelere ve Unvanlara Göre Dağılımı
205. İlçelere Göre Özel Muayenehane ve Özel Çalışan Hekim Sayıları
206. Eczane ve Ecza Depolarının İlçelere Göre Dağılımı
207. Sağlık Motorlu Araçlarının Yıllara ve Cinslere Göre Dağılımı
208. Bildirilmesi Zorunlu Seçilmiş Bulaşıcı Hastalıklarda Vaka ve Ölüm Sayısı
209. Seçilmiş Bulaşıcı Hastalıklara Karşı Aşılananlar
210. Yıllara Göre Sosyal Hastalıklar
211. Verem Savaş Dernekleri Çalışmaları
212. Cüzamla (Lepra) Savaş Çalışmaları
213. Trahom ve Frengi ile Savaş Çalışmaları
214. Sıtma Eradikasyonu Çalışmaları
215. Yıllara Göre Aile Planlaması Çalışmaları

E) ADALET

216. Adaletle İlişkin Temel Bilgiler
217. İlçelere Göre Adalet Personeli

- 218. Mahkemelerin İş Durumu
- 219. Ağır Ceza Mahkemelerindeki Davaların Ağır Ceza Mahkemesi Olan İlçelere Göre Dağılımı
- 220. Cezaevlerindeki Hükümlülerin Cezaevi Türlerine Göre Dağılımı
- 221. Cezaevlerine Giren ve Çıkan Hükümlülerin Cinsiyetlerine Göre Dağılımı
- 222. Cezaevlerine Giren Hükümlülerin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı
- 223. Cezaevlerine Giren Hükümlülerin Okur - Yazarlığa Göre Dağılımı
- 224. Cezaevlerinden Çıkan Hükümlülerin Cürüm, Kabahat Türü ve Suç İşlediği Andaki İkametgahlarına Göre Dağılımı
- 225. Kamu ve Özel Kesim Avukatlık Hizmetleri

F) SOSYAL YARDIM VE SOSYAL GÜVENLİK

- 226. Sosyal Yardım ve Sosyal Güvenliğe İlişkin Temel Bilgiler
- 227. Sosyal Güvenlik Kapsamında Bulunan Nüfus Gruplarının Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Göre Dağılımı
- 228. Emekli Sandığından Aylık Alanların Yıllara Göre Sayısal Dağılımı
- 229. Sosyal Sigortalar Kurumundan Aylık Alanların Sayılan
- 230. Sosyal Sigortalar Kurumu Tedavi Faaliyetleri (Ayakta Tedavi)
- 231. Sosyal Sigortalar Kurumu Tedavi Faaliyetleri (Yatakta Tedavi)
- 232. Bağ-Kur'dan Aylık Alanların Yıllara Göre Dağılımı
- 233. Bağ-Kur'dan Aylık Alan Emekli ve Malullerin Basamaklara Göre Dağılımı
- 234. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Çalışmaları
- 235. Kamu Çocuk Yuvaları ve Yetiştirme Yurtları
- 236. Kreş ve Gündüz Bakımevi Sayıları ve Kapasiteleri
- 237. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Faaliyetleri
- 238. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Gelir Giderleri
- 239. İlçelere Göre Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Faaliyetleri
- 240. İlçelere Göre Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Gelir ve Giderleri

- 241. Kızılay Derneği Şubelerinin Üye Sayısı ve Gelirleri
- 242. Kızılay Derneğince Yapılan Yardımlar

G) İŞGÜCÜ VE ÇALIŞMA

- 243. İşgücü ve Çalışmaya İlişkin Temel Bilgiler
- 244. Nüfusun Son Hafta İçinde İktisaden Faal Olma Durumu ve Cinsiyete Göre Dağılımı
- 245. İktisaden Faal Nüfusun Yaş Grupları ve Cinsiyete Göre Dağılımı
- 246. Nüfusun İktisadi Faaliyet Kolları ve Yaş Gruplarına Göre Dağılımı
- 247. Nüfusun İktisadi Faaliyet Kolları, Okur - Yazarlık ve Bitirilen Son Öğretim Kurumuna Göre Dağılımı
- 248. Nüfusun İktisadi Faaliyet Kolları ve İşteki Durumuna Göre Dağılımı
- 249. Son Hafta İçinde İktisaden Faal Olan ve Olmayan Nüfusun Yaş Grubu ve Cinsiyete Göre Dağılımı
- 250. Nüfusun Son Haftada Tuttuğu İş veya Meslek Grupları ve İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Dağılımı
- 251. Nüfusun Son Haftada Tuttuğu İş veya Meslek ve Yaş Gruplarına Göre Dağılımı
- 252. Nüfusun Son Haftada Tuttuğu İş veya Meslek Grupları ve Cinsiyete Göre Dağılımı
- 253. Nüfusun Son Haftada Tuttuğu İş, Okur - Yazarlık, Bitirilen Son Öğretim Kurumu ve Cinsiyete Göre Dağılımı
- 254. Nüfusun Son Haftada Tuttuğu İş, İşteki Durumu ve Cinsiyete Göre Dağılımı
- 255. İş ve İşçi Bulma Kurumuna Yapılan Başvurular ve İşe Yerleştirilenler
- 256. İş ve İşçi Bulma Kurumunca Niteliklerine Göre İşe Yerleştirilenler
- 257. İş ve İşçi Bulma Kurumunca Yurt Dışında İşe Yerleştirilen İşçilerin Nitelik ve Ülkelere Göre Dağılımı
- 258. Sosyal Sigortalara Tabi İşyeri ve Sigortalı İşçi Sayısı
- 259. Sigortalıların İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Dağılımı
- 260. Sigortalıların İş Kazası ve Meslek Hastalıkları Durumunun Yaş Gruplarına Göre Dağılımı
- 261. Sigortalıların İş Kazaları ve Meslek Hastalıklarının İş Kolu Türüne Göre Dağılımı

- 262. İşçi ve İşveren Sendikalarının İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Dağılımı
- 263. Sendikalı İşyeri ve İşçi Sayısı
- 264. Lokavt Kararları ve Uygulamaları
- 265. İşkolları İtibariyle Lokavt Uygulaması
- 266. Grev Kararları ve Uygulamaları
- 267. İş Kolları İtibariyle Grev Uygulaması

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Ekonomik Yapı

A) TARIM

- 268. Tarıma İlişkin Temel Bilgiler
- a) Bitkisel Üretim
 - 269. İl Arazisinin İlçeler İtibariyle Genel Dağılımı
 - 270. Tarım Alanlarının Kullanış Amaçlarına Göre Dağılımı
 - 271. Tarımsal Alanların Sınıfsal Dağılımı
 - 272. İlçelere Göre Sulanan Tarım Alanlarının Sulama Biçimleri
 - 273. Erozyon Alanları
 - 274. İlçelere Göre Köy Arazisinin Kullanılışı
 - 275. Büyüklüğüne Göre Köy Arazisinin Kullanılışı
 - 276. İlçelere Göre Başlıca Tarla Ürünleri ve Sebzelerin Ekiliş Alanlarının Dağılımı
 - 277. Köy Arazi Büyüklüğüne Göre Başlıca Tarla Ürünleri ve Sebzelerin Ekiliş Alanlarının Dağılımı
 - 278. Yıllara Göre Bitkisel Ürünlerin Ekiliş, Üretim ve Verim Durumu
 - 279. İlçelere Göre Tarla Ürünleri
 - 280. Yıllara Göre Sebze Üretimi
 - 281. Yıllara Göre Meyve Ağaç Sayıları, Üretim ve Verim Durumu
 - 282. İlçelere Göre Meyve Ürünleri
 - 283. Ürün Türlerine Göre Seracılık
 - 284. Yıllara Göre Seracılık
 - 285. Süs Bitkileri Üretim Alanı
 - 286. Zeytin Ağacı Sayısı ve Zeytin Üretimi
 - 287. Çay Üretimi
 - 288. Tarım Kesimindeki Faal Nüfus

289. Tarımsal Amaçlı Hizmet Tesisleri
290. Yıllara Göre Tarımsal Araç ve Gereç Sayılan
291. Cinslerine ve Yıllara Göre Gübre Kullanımı ve Gübrelenen Alan
292. Gübre Tüketiminin İlçelere ve Yıllara Göre Dağılımı
293. Zirai Mücadele İlaçları Tüketimi
294. Tarımsal Amaçlı Kooperatifler
295. Tarımsal Krediler
296. Tarımsal Amaçlı Köy Kalkınma Kooperatiflerine Açılan Krediler
297. İşletmelerin ve Tarım Alanlarının İşletme Büyüklüğü Tipi ve Çalışanların Durumuna Göre Dağılımı
298. İşletmelerin Tarım Alanlarının Tasarruf Şekli ve İşletme Büyüklüğüne Göre Dağılımı
299. İşletmelerin Kullandıkları Tarım Alanlarının Kullanım Şekli ve İşletme Büyüklüğüne Göre Dağılımı
300. Tarımsal İşletmelerin Büyüklüklerine ve Kullanımına Göre Dağılımı
301. Çiftçinin Eline Geçen Fiyatlar

b) Hayvancılık

302. Türlerine Göre Her Yaşta Hayvan Sayısı
303. İlçelere Göre Her Yaşta Hayvan Sayıları
304. Türlerine Göre Kesilen Hayvan Sayısı ve Et Üretimi
305. İlçelere Göre Kesilen Hayvan Sayısı ve Et Üretimi
306. Türlerine Göre Sağılan Hayvan Sayısı ve Süt Üretimi
307. İlçelere Göre Sağılan Hayvan Sayısı ve Süt Üretimi
308. Hayvan Türlerine Göre Deri Üretimi
309. İlçeler İtibariyle Deri Üretimi
310. Türlerine Göre Kırkılan Hayvan Sayıları ve Yapağı, Kıl, Tiftik Üretimi
311. İlçelere Göre Kırkılan Hayvan Sayıları ve Yapağı, Kıl, Tiftik Üretimi
312. Türlerine Göre Kümes Hayvanları Sayısı ve Yumurta Üretimi
313. İlçelere Göre Kümes Hayvanları Sayısı ve Yumurta Üretimi
314. İlçelere Göre Kovan Sayıları, Bal ve Balmumu Üretimi
315. İlçelere Göre İpekböcekçiliği
316. Karmayem Tüketimi

- 317. Tabii Tohumlama
- 318. Suni Tohumlama
- 319. Mandıralar

c) Ormancılık

- 320. Orman Alanları, Serveti ve Yapılan Çalışmalar
- 321. İlçelere Göre Orman Alanları, Serveti ve Yapılan Çalışmalar
- 322. Türlerine Göre Orman Ürünleri Üretimi
- 323. Orman Ağaçlandırma Çalışmaları
- 324. Nedenlerine Göre Orman Yangınları, Yanan Alan ve Ağaç Miktarları
- 325. Ormancılık Hizmet Birimleri
- 326. Orman Köyleri
- 327. Orman Köylüleri Kalkınma Fonundan Verilen Krediler

d) Su Ürünleri

- 328. Balıkçılıkla Geçimini Sağlayan Aileler ve Tekne Sayısı
- 329. Balıkçı Tekneleri
- 330. Balıkçılık Tesisleri
- 331. Türlerine Göre Deniz Ürünleri
- 332. Türlerine Göre Tatlı Su Ürünleri
- 333. Balıklandırma Çalışması Yapılan Baraj, Göl, Gölet ve Tarla Balıkçılığı Sayısı

B) SANAYİ

- 334. Sanayi Konusunda Temel Bilgiler

a) İmalât Sanayii

- 335. Seçilmiş Sanayi Maddeleri Üretimi
- 336. Sanayi Ana Gruplarına Göre İmalat Sanayiinde Büyük İşyerlerinin Durumu
- 337. Sanayi Ana Gruplarına Göre İmalat Sanayiinde Küçük İşyerlerinin Durumu
- 338. Sanayi Alt Gruplarına Göre İmalat Sanayiinde Büyük İşyerlerinin Durumu
- 339. Sanayi Alt Gruplarına Göre İmalat Sanayiinde Küçük İşyerlerinin Durumu
- 340. Organize Sanayi Bölgeleri
- 341. Küçük Sanayi Siteleri

- 342. İlçeler ve Yıllar İtibariyle Mesleklere Göre Küçük Sanayi İşyerleri
- 343. Sanayi Tesisleri

b) Madencilik

- 344. Maden Varlığının Dağılımı ve Niteliği
- 345. Yıllar İtibariyle Cinslerine Göre Maden Üretimi İle Satış Miktarları ve Değerleri
- 346. Yıllar İtibariyle Maden İşletmelerinde Sabit Sermaye Yatırımları, Malzeme ve Enerji Giderleri ile Maden ve Sabit Sermaye Satışları
- 347. Yıllar İtibariyle Maden Çeşitlerine Göre İşletmelerde Çalışan İşçi Sayısı ve İşçi - Saat Toplamı
- 348. Maden Arama, Ön İşletme ve İşletme Ruhsatları
- 349. Taşocakları

c) Enerji

- 350. Kullanıldığı Yerlere Göre Elektrik Enerjisi Tüketimi
- 351. İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Elektrik Enerjisi Tüketimi
- 352. Genel Olarak Elektrik Enerjisi Tüketiminin Gelişimi
- 353. Elektrik Santrallerinin Durumu
- 354. Elektrik Santrallerindeki Kurulu Gücün Üretici Kuruluşlara Göre Gelişimi
- 355. Kullanıldığı Yerlere Göre Doğalgaz ve Havagazı Tüketimi
- 356. Belediye Sınırları İçindeki Elektrik, İçme ve Kullanma Suyu, Havagazı ve Doğalgaz Abone Durumu
- 357. İlçelere Göre Elektriklendirilen Köy Sayıları
- 358. Köy İçme sularının İlçelere Göre Gelişimi

C) HİZMETLER

- 359. Hizmetlere İlişkin Temel Bilgiler

a) Ulaştırma

- 360. Devlet, İl ve Köy yolları Uzunluğu
- 361. İl Sınırları İçinde Karayolları Üzerindeki Köprü ve Tünellerin Sayı ve Uzunlukları
- 362. Devlet ve İl Yolları Üzerinde Seyir ve Taşımalar (Trafik Yüğü)
- 363. İlçelere Göre Köy Yolları

- 364. Köy Yollarının Uzunluk ve Nitelik Olarak Yerleşim Yerlerine ve İlçelere Göre Dağılımı
- 365. Motorlu Araç Sayıları
- 366. Sürücü Belgesi Verilenler
- 367. Trafik Kazaları
- 368. Nedenlerine Göre Trafik Kazaları
- 369. Yıllara Göre Trafik Kazalarının Çeşitleri
- 370. Yıllara Göre Demiryolları Uzunluğu, Tren Kilometreleri ve Yolcu Sayısı
- 371. Kamu ve Özel Sektörde İnşa Edilen 300 Groston'dan Büyük Gemiler
- 372. Kamu ve Özel Sektörde İnşa Edilen 300 Groston'dan Küçük Gemiler
- 373. 18 ve Yukarı Grostonluk Deniz Taşıtlarının Yürütücü Sistem ve Yapıldığı Yıllara Göre Dağılımı
- 374. Yolcu Gemilerinin Tonajlarına ve Aldıkları Yolcu Sayısı Gruplarına Göre Dağılımı
- 375. Limanlar
- 376. Yıllar İtibariyle Uçak Sayısı ve Koltuk Kapasiteleri
- 377. Uçakların Kullanım Durumuna Göre Dağılımı
- 378. Uçak Trafikliği
- 379. İç Hat Yolcu Trafikliği
- 380. İç Hat Yük ve Posta - Bagaj Trafikliği
- 381. Boru Hattı Taşınması

b) Haberleşme

- 382. Posta Haberleşmesinin Yıllara Göre Dağılımı
- 383. İlçelere Göre PTT İşyerleri Sayısı
- 384. Telgraf, Telefon, Telex ve Telefax Haberleşmesi
- 385. Yerleşim Birimlerinin Telefon Durumu
- 386. İldeki Telsiz Sayılarının Yıllık Gelişimi

c) Turizm

- 387. Giriş Kapılarından İl'e Gelen Yabancılar
- 388. Giriş Kapılarından Aylara Göre Gelen Yabancılar
- 389. Seyahat Nedenlerine Göre Giriş Kapılarından Gelen Yabancılar
- 390. Çıkış Kapılarından Dış Ülkelere Giden Vatandaşlar
- 391. İlçelerdeki Belgeli Konaklama Tesislerinin Yıllara Göre Gelişimi

- 392. Turizm Yatırım Belgeli Konaklama Tesisleri ile Yatak Sayısı
- 393. Yatırım ve Turizm İşletmesi Belgeli Konaklama Tesisleri
- 394. Turizm Belgeli ve Belediye Ruhsatlı Yeme-İçme ve Müstakil Eğlence Yerlerinin Sayıları
- 395. Biletle Girilen Turistik ve Tarihi Yerlerin Ziyaretçi Sayıları
- 396. Kaplıcalar
- 397. Seyahat Acentalarının Sınıflarına Göre Sayıları
- 398. Marinalar

d) Tapu - Kadastro ve İmar

- 399. Harita Çalışmaları
- 400. Kadastro Çalışmaları
- 401. Tüzel Kişiliklere Göre Kadastro Çalışmaları
- 402. Yıllara ve İlçelere Göre Orman Kadastro Çalışmaları
- 403. Yıllara Göre İmar Durumu
- 404. Tapu İşlemleri
- 405. Yabancılarla - Türk ve Yabancılar Arası Tapu İşlemleri

e) Konut - Yapı - İnşaat

- 406. Tamamen veya Kısmen Biten Yeni ve İlave Konutların Özel - Kamu Dağılımı
- 407. Tamamen veya Kısmen Biten Yeni ve İlave Yapıların Kullanma Amaçları ve Yapı Sahiplerine Göre Dağılımı
- 408. Tamamen veya Kısmen Biten Yeni ve İlave Konutların Özelliklerine Göre Özel - Kamu Dağılımı
- 409. Tamamen veya Kısmen Biten Yeni ve İlave Konutların, Kat Sayılarına Göre Özel - Kamu Dağılımı
- 410. Tamamen veya Kısmen Biten Yeni ve İlave Konutların Oda Sayılarına Göre Özel - Kamu Dağılımı
- 411. Tamamen veya Kısmen Biten Yapı Kooperatiflerince Yaptırılmış Yeni ve İlave Konutların Taşıyıcı Sistem ve Kullanılan Yapı Malzemesi Cinslerine Göre Dağılımı
- 412. Tamamen veya Kısmen Biten Yeni ve İlave Konutların Ortalama Alan ve Maliyetlerine Göre Dağılımı
- 413. Yapılacak Yeni ve İlave Yapıların Kullanma Amaçlarına Göre Özel - Kamu Dağılımı
- 414. Yapılacak Yeni ve İlave Konutların Taşıyıcı Sistem, Yapı Malzemesi Cinslerine Göre Özel - Kamu Dağılımı
- 415. Yıllara Göre Belediyelerce Verilen İnşaat Ruhsat Sayısı

416. Gecekondulaşmayı Önlemek Amacıyla Yapılan Sosyal Konutlar
417. Belediye Sınırları Dışında Tamamen veya Kısmen Biten Yeni ve İlave Yapıların Kullanma Amaçlarına Göre Dağılımı
418. Baraj, Göl, Gölet Yapımı ve Doğal Afetler Nedeniyle Yer Değiştiren Köy ve Yapılan Konut Sayıları
419. İlçelere Göre Yapı Kooperatiflerinin Durumu ve Faaliyetleri
420. İlçelere Göre Toplu Konut Fonundan Toplu ve Ferdi Konut Kredisi Alanlar

f) Ticaret

421. Tescil Olunan ve Ticareti Terk eden Firmaların İktisadi Faaliyet Kollarına ve Yıllara Göre Dağılımı
422. Sanayi ve Ticaret Odasına Kayıtlı Ticari Firmalar
423. Yeni Kurulan, Sermayesi, Statüsü Değişen veya Feshedilen Şirketlerin Türlerine ve Yıllara Göre Dağılımı
424. İlçelere ve Yıllara Göre Şirket Tür ve Sayıları
425. Yeni Kurulan, Sermayeleri ve Statüleri Değişen, Kapanan (Feshedilen) Kollektif Şirketlerin İktisadi Faaliyet Ana Gruplarına Göre Dağılımı
426. Yeni Kurulan, Sermayeleri ve Statüleri Değişen, Kapanan (Feshedilen) Komandit Şirketlerin İktisadi Faaliyet Ana Gruplarına Göre Dağılımı
427. Yeni Kurulan, Sermayeleri ve Statüleri Değişen, Kapanan (Feshedilen) Anonim Şirketlerin İktisadi Faaliyet Ana Gruplarına Göre Dağılımı
428. Yeni Kurulan, Sermayeleri ve Statüleri Değişen, Kapanan (Feshedilen) Limited Şirketlerin İktisadi Faaliyet Ana Gruplarına Göre Dağılımı
429. Yeni Kurulan, Sermayeleri ve Statüleri Değişen, Kapanan (Feshedilen) Kooperatif Şirketlerin İktisadi Faaliyet Ana Gruplarına Göre Dağılımı
430. Kooperatiflerin İlçelere ve Konulara Göre Sayısal Dağılımı
431. Kooperatiflerin Yıllara ve Konulara Göre Sayısal Dağılımı
432. Toptancı Halleri
433. Umumi Mağazalar, Antrepolar ve Ticari Acentalar

- 434. Gümrük Ülke Bazında İthalat - İhracat
- 435. Gümrük Fasıllar Bazında İthalat - İhracat
- 436. Başlıca Maddelere Göre İhracat
- 437. İhracatın Ülkeler İtibariyle Dağılımı
- 438. Sınır Ticareti
- 439. Serbest Bölge

g) Bankacılık ve Sigortacılık

- 440. İlçelere Göre Bankalar ve Şube Sayısı
- 441. Bankaların Mevduat ve Kredi Durumları

h) Kamu Gelir ve Giderleri

- 442. Kamu Gelir ve Giderleri
- 443. Kamu Gelirleri
- 444. Vergi Gelirleri
- 445. Kamu Giderleri
- 446. Yatırımlar

VALİLİK VE KAYMAKAMLIK BÜROLARI KURULUŞ, GÖREV VE ÇALIŞMA YÖNETMELİĞİ VE UYGULAMASI

Ertuğrul TAYLAN
İller İdaresi Gn. Md. Yard.

I. GİRİŞ

1989 yılı başından beri yürürlükte olan Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği, aynı adlı, eski ve ilk yönetmeliğin 10 yıllık uygulamasında ortaya çıkan zorluklar ile bu süre içindeki gelişme ve değişimler, İllerin bu konulardaki görüş ve talepleri esas alınarak hazırlanmıştır. Ayrıca 1988 tarihli ve 3473 sayılı Muhafazasına Lüzum Kalmayan Evrak ve Malzemenin Yok Edilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun birinci maddesi ile Bakanlığımızın bu kanun kapsamı dışında tutulması ve 1990 tarihli ve 3647 sayılı İki İl ile Beş İlçe Kurulması Hakkında Kanunla valilik bürolarının ihtiyacını karşılayacak müdürlük kadrolarının ihdas edilmiş olması sebebiyle, 15.7.1990 tarihli ve 20575 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış olan Değişiklik Yönetmeliği ile İl İdare Kurulu ve Mahalli İdareler Büroları Müdürlüğe dönüştürülmüştür, Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü Bürosu kurulmuştur. Bu değişiklik ile il ve ilçe arşivlerinin 6.2.1969 tarihli ve 13120 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İçişleri Bakanlığı Merkez Kuruluşları Arşiv Yönetmeliğine göre düzenlenmesi hükme bağlanmıştır. Yönetmeliğin, ilk bir yılki uygulama süresinde uygulamadan doğan tereddütler ve zorluklar ile ilgili olarak valiliklerden İller İdaresi Genel Müdürlüğüne gelen yazıların sayısının birkaçı geçmemesi, 1990 yılında ise bu konuda hiç bir yazı gelmemiş olması, uygulamada önemli bir sıkıntının olmadığını göstermektedir diyebiliriz.

Bu incelememizde zorluklar ve ihtiyaçlar gözönünde bulundurularak, eski yönetmeliğin yeniden düzenlenmiş şekli olan yeni yönetmeliğin belli başlı özellikleri belirtilerek Genel Müdürlüğümüze intikal etmiş olan uygulama ile ilgili tereddüt ve taleplere değinilecek, anılan yönetmelik ve uygulaması üzerine görüşlerimiz özetlenecektir.

II. YENİ YÖNETMELİĞİN BELLİ BAŞLI ÖZELLİKLERİ

Yeni yönetmeliğin iyice anlaşılabilmesi ve uygulanmasıyla ilgili değerlendirmelerin daha iyi şekilde yapılabilmesi için 10.9.1988 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak 1989 yılı başından itibaren yürürlüğe girmiş olan yeni yönetmelik ile getirilen belli başlı değişiklikleri gözden geçirmek faydalı olacaktır.

Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin özelliklerini aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür :

A. Tedvin Tekniği Açısından

1. Başbakanlığın bu konudaki genelgesine uygun olarak bölüm numaraları Romen rakamı yerine "BİRİNCİ BÖLÜM" şeklinde ve bölüm adlarının yalnız baş harfleri büyük harflerle yazılmıştır.

2. Genel Esaslar başlıklı Birinci Bölüm un hukuki dayanak, kapsam ve amaç maddeleri, tedvin tekniğine uygun olarak, amaç, kapsam ve hukuki dayanak şeklinde sıralanmıştır.

B. Esas Yönünden

1. Yönetmeliğin amaç, kapsam ve hukuki dayanak maddeleri yeniden yazılmış, tanımlara ve deyimlere açıklık getirilmiştir.

2. Evrakın, "Normal" ve "Gizli" şeklindeki ikili ayrımı bırakılıp İçişleri Bakanlığı Merkez Örgütü Evrak ve Dosya Yönetmeliğinden esinlenerek "Normal, özellik taşıyan ve değerli evrak" şeklinde üçlü ayrıma gidilmiştir. Bu ayrımla ulaşılmak istenen amaçlardan biri, gelen ve giden evrakın gereksiz, mükerrer kayıtları önlenerek personel, malzeme ve zaman tasarrufu sağlamaktır.

3. Yazışma kurulları ve kanalları, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu esprisi içinde tazelenmiş, bölge kuruluşları ve mahalli idarelerin yazışmaları hakkında açık hükümler getirilmiştir.

4. Büroların geçen süre içinde sağlanmış olan müdürlük kadroları gözönünde bulundurularak üçü müdürlük ve üçü de şeflik olarak kurulmuştur. Kaymakamlıklarda personel durumu ve iç hacmi dikkate alınarak sadece Yazı İşleri Müdürlüğü Bürosu kurulmuş ve büyük ilçelerin ihtiyacını karşılamak için bu büroya bağlı şeflikler kurulabilmesi imkânı getirilmiştir. 1990 yılındaki değişiklikle il idare kurulu ve mahalli idareler büroları da müdürlük seviyesine getirilmiş, ayrıca tilerde Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü Bürosu kurulmuştur.

5. Büro amirlerinin görev ve yetkilerine açıklık getirilmiştir.

6. Hemen bütün valiliklerin şikâyetine konu olan föy sistemi kaldırılarak yerine defter sistemi getirilmiştir. Bürolarda tutulan defterler, mevzuattaki değişimler ve valilik talepleri dikkate alınarak sadeleştirilmiştir. Ayrıca İnceleme, Araştırma ve Soruşturma Defteri gibi bazı yeni defterler eklenmiştir.

7. Uygulamada birlik ve kolaylık sağlamak için yönetmelikte düzenlenen defterler ve basılı kağıtlar, Bakanlığımızca bastırılarak 1988 yılı Aralık ayı içinde valiliklere gönderilmiştir. Uygulamasına 1.1.1989 tarihinde başlanmış olan defterlerin ikmaline ve gönderilmesine Bakanlığımızca devam edilmektedir.

8. Dosyaların kullanılmasını ve izlenmesini kolaylaştırmak için küçük "dosya isteme, dosya görme ve ilgi" fişlerine yer verilmiştir. Ayrıca, bürolara elden verilen dilekçe ve evrak için kişiye "Evrak Kabul ve Kayıt Fişi" verilmesi hükme bağlanmıştır.

9. Kurul halinde yapılacak çalışmalarda uyulacak esaslar, kurulların toplanması, karar alınması ve sekreteryâ hizmetleri ayrı ve yeni bir bölüm halinde düzenlenmiştir.

10. Bürolarda kullanılan defterler, mevzuattaki değişiklikler ve ihtiyaçlar dikkate alınarak yeniden düzenlenmiştir. Bürolarda kanunlar gereğince tutulan dört defterle ilgili hükümler kısaltılıp sadeleştirilerek daha açık hale getirilmiştir.

11. Defterlerin ve fişlerin çeşidi, ana dosyaların konusu ve sayısının bir yönerge ile düzenlenmesi hükme bağlanmıştır. Yönetmelik gereğince hazırlanan yönerge, yönetmelikle birlikte yürürlüğe konulmuştur.

12. Valilik ve kaymakamlıklarda arşiv kuruluşu ile ilgili 15.7.1990 tarihinde değiştirilmiş olan bir madde ile bu konuda 1969 tarihli İçişleri Bakanlığı Merkez Kuruluşları Arşiv Yönetmeliğinin esas alınması hükme bağlanmıştır.

III. YÖNETMELİĞİN UYGULANMASIYLA İLGİLİ SORUNLAR

Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği ile ilgili olarak İller İdaresi Genel Müdürlüğüne 1989 yılında sadece dört ilden görüş isteği ve yeni ana dosya açma talebi gelmiştir. Bu konudaki yazılar ve cevapların özeti maddeler halinde aşağıya çıkarılmıştır.

1. Yönetmelikte Valilik Yazı İşleri Müdürlüğünün iki şefliğinde de dilekçe defteri tutulması hükme bağlandığı halde, sadece İşlemler Şefliğinde tutulacak Dilekçe İç Kayıt Defteri vardır. Anılan defter, birkaçı yeni basımda yapılmış olan küçük sütun düzeltmeleri ile Evrak Şefliğinde de kullanılabilecektir.

2. Yönetmelikle ilgili Uygulama Yönergesinin 4. madde (d) fıkrasındaki Özlük İşleri ana dosyası, aynı maddenin (b) fıkrasında da personelle ilgili olarak bir ana dosya bulunması sebebiyle, tereddüt hasıl olmuştur.

1990 yılındaki yönerge değişikliği ile "İdare Kurulu 15" ana dosyası uygulamadan kaldırılmıştır.

3. Bir il'den, seçim işleri, kamu hizmetlerinden men edilen personel ve bekleyen evrak için birer yeni ana dosya açılması talep edilmiştir

Seçim işlemlerinin "Ya.İş.23", hizmetten men edilen personel işlemlerinin "Ya.İş.08" sayılı ana dosyalardan izlenebileceği, Yönetmelikte beklemeli evrakla ilgili özel bir hüküm bulunduğundan, bu konuda yeni bir ana dosya açılmasına gerek olmadığı bildirilmiştir.

4. Yönetmeliğin 17. maddesinin (2) fıkrasına göre büroların bağlılığında tereddüte düşüldüğü bildirilmiştir.

Fıkra gereğince anılan büroların, vali tarafından vali yardımcılara veya hukuk işleri müdürüne bağlanacağını hüküm altına alındığı bildirilmiştir.

Yönetmelik uygulaması ile ilgili olarak Genel Müdürlüğümüze 1990 yılında illerden hiç bir yazı gelmemiştir.

Bakanlığımızca düzenlenen kaymakamlar, il ve ilçe yazı işleri müdürleri seminerlerinde anılan Yönetmeliğin uygulamasıyla ilgili olarak yazı işleri müdürleri, personel noksanlığından yakınmışlardır. Özellikle ilçelerde mahalli idare işlemlerinin de tek büro halinde olan yazı işleri müdürlüğünde yürütülmesinin, sadece bir iki tahrirat kâtibî olan ilçelerde, önemli sıkıntılar yarattığı açıktır. Bu sıkıntı, kadro ihtiyacının zaman içinde karşılanmasıyla giderilecektir.

Kaymakamlar semineri sebebiyle gittiğim ve arşiv durumuna aşağıda işaret edilen bir il'de, İnceleme, Araştırma ve Soruşturma Defterinin 1989 yılı içinde hiç kullanılmamış olduğunu görünce hayret ettim. Özellikle soruşturma dosyalarının izlenerek belirli sürede sonuçlandırılması için, bir valiliğin teklifi üzerine konulmuş olan bu defterin işlerlik kazandırılmasının fayda ve zaruretine işaretle yetineceğim.

Katıldığım bir kaymakamlar seminerinde, kullanılan zimmet defterinin tek olması sebebiyle, evrak dağıtımı sürerken acele gelen evrak olunca sorun çıktığı belirtilmiştir. Zimmet defteri, birisi valilik büroları için olmak üzere, iki adet kullanılabilir. (Kaymakamlıklarda da bir adedi, bu kabil istisnai durumlarda kullanılabilir.) Evrak dağıtımı sürerken gelen ve birimine hemen gönderilmesi gereken evrak için bu ikinci zimmet defteri kullanılabilir.

Yazışmaların kurallara uygun ve bir örnek şekilde yapılmasını sağlamak için Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin 33. maddesinde atıfta bulunulan Başbakanlığın 30.11.1981 tarihli ve 1981/83 sayılı Resmi Yazışma Kuralları Yönergesi, bürolarda personele öğretilerek işlerliği sağlanmalıdır.

IV. SONUÇ VE ÖNERİ

Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği ve Uygulaması hakkında önemli gördüğüm birkaç nokta üzerinde durmak istiyorum. Birincisi, gelen ve giden evrakın föy sistemi yerine defter sistemine geçilmiş olması sebebiyle artması sözkonusu olan mükerrer ve gereksiz kaydının önlenmesidir. İkincisi de, valilik ve kaymakamlıklarda arşivlerin gereği gibi düzenlenmesidir.

Yönetmelik gereğince valilik ve kaymakamlıklara gelen ve anılan makamlara bağlı bürolardan gönderilen her çeşit evrakın kayıt ve zimmet defterlerine kaydolunması, kağıt, emek ve zaman kaybına yol açmaktadır. Bürokrasiyi önlemesi ve bu konuda örnek olması gereken vali ve kaymakamlara bağlı bürolarda evrakın kaybolmasına meydan verilmemesi için tüm evrakın özellikle valilik bürolarında birkaç deftere kaydedilmesini anlamak ve kabul etmek zordur. Birkaç evrak kaybolabilir diye gelen binlerce evrakın sıra ile üç deftere kaydedilmesi, bunun için özellikle büyük illerde Valilik Yazı işleri Müdürlüğü Evrak Şefliklerinde beş, altı memurun bütün gün çalışması... Bu, bir yandan Nasrettin Hoca'nın keçi boynuzu hakkında "bir damla bal için bir çeki odun yemem" sözünü ve bunun tam tersi olan bir durumu akla getirmektedir. Diğer yandan da modern yönetim ilkelerinden olan insana / personele güven ilkesine tamamen ters bir uygulamayı sergilemektedir. Bunun çaresi nedir? Çare, valiliklere ve kaymakamlıklara gelen evrakın tümünün değil, sadece mutlaka gerekli olan bir kısmının kaydedilmesi, çoğunun kaşe basılarak ilgili birimlere gönderilmesidir. Evrak, işleme tabi tutulacağı asıl birimde zaten kaydedilmektedir. Nitekim 1973 tarihli İçişleri Bakanlığı Merkez Örgütü Evrak ve Dosya Yö-

netmeliğinin 28. maddesinde Evrak Müdürlüğüne gelen normal evrak ve dilekçenin otomatik numaratorle sayı konularak, kayda tabi tutulmayacağı, sadece özellik taşıyan ve gizli evrakın kayıt fişlerine geçirileceği hükmü yer almıştır. Anılan Yönetmeliğin 33. maddesinde ise dilekçelerin, Dilekçe Fihristine kaydedilerek Dağıtım Masasına verileceği hükmü vardır. Bu yönetmelikte yer alan özellik taşıyan ve gizli evrakla ilgili iki örnek olarak düzenlenecek olan zimmet fişi formlarının altında dağıtan ve alan memurların imzalarıyla dağıtım tarihi yer aldığı halde tek nüsha halinde düzenlenecek olan Dilekçe Fihristi formunun altında böyle bir dağıtım kaydı yoktur. Bu maddelerin ve anılan formların incelenmesinden normal evrakın yanında Dilekçe Fihristine kaydedilecek dilekçenin de sadece gelen sayı verilerek ve hiçbir kayda tabi tutulmadan zimketsiz olarak ilgili birimlere dağıtılacağı anlaşılmaktadır. Merkez Valisi Fethi AYTAÇ'ın başkanlığındaki Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin yeniden düzenlenmesi ile görevli olan ve benim de dahil olduğum komisyonun 1987 yılında Bakanlığımızın evrak müdürlüğünde yaptığı kısa bir inceleme sırasında kıdemli bir şefin, anılan müdürlüğe gelen yıllık 800.000 civarındaki evrakın (Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı dahil) sadece % 15-20 nisbetindeki gizli ve özellik taşıyan kısmının kayda tabi tutulduğunu söylediğini hatırlıyorum.

Anılan yönetmeliğin Bakanlık merkez örgütünün birimlerinin evrak servislerinde gelen evrakın alınması ve ayrımı ile ilgili 42. maddesinde Evrak Müdürlüğünden gelen normal evrak ve dilekçelerin "olduğu gibi", özellik taşıyan ve gizli evrakın ise zimmet fişleri ile karşılaştırılarak alınacağı hükmü yer almıştır. Bu madde hükmü de evrak müdürlüğüne gelen normal evrak ve dilekçelerin merkez birimlerine kayda tabi tutulmadan, zimketsiz ve sadece kayıt numarası konularak verileceğini doğrulamaktadır. Birimlerdeki evrak servislerinden alt birimlere bütün evrakın tek nüshalı kayıt fişine yazılarak dağıtılacağı, anılan yönetmeliğin 49 - 50. maddelerinde hüküm altına alınmıştır.

Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği ile uygulamanın illerde de Bakanlık merkez kuruluşunda olduğu gibi yapılabilmesi yolunda bir kapı açılmıştır. Valiliğe gelen evraktan, valilik bürolarına ait olan büyük bir kısmının kaşe basılarak verilebilmesi için anılan yönetmeliğin 32. maddesinin 2. fıkrasında normal evrakın çoğunun valilik bürolarına zimketsiz verilebilmesini mümkün kılacak bir hüküm yer almıştır. Bu esas benimsenirse zamanla diğer birimlere gönderilecek normal evrakın da ki, gelen evrakın büyük bir kısmı normal evraktır, zimmet yerine kaşe basılarak verilebilmesi

mümkün olabilecektir. Böylece evrak şefliğinde çalışan personelin yarısının diğer bürolarda görevlendirilebilmesi de imkân dahiline girecektir.

Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kurulu, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin değişme ve gelişmeler sebebiyle yeniden düzenlenmesi çalışması sırasında alınmış olan föy sisteminin bırakılarak defter sisteminde birleşen il görüşlerinde, evrakın mükerrer kaydının önlenmesi yönünde bir talep yer almadığı için, valilik ve kaymakamlıklara gelen evrakın kaydı ve diğer birimlere dağıtılmasında Bakanlık merkez teşkilatının evrak yönetmeliğindeki benzer bir uygulamaya imkân verecek şekilde düzenleme yapılmasına gidilememiştir. Yukarıda belirtildiği gibi, bu yolda bir kapı açılmıştır. İllerden zaman içinde bu yönde talepler gelirse, gerekli yönetmelik değişikliğinin yapılabileceği tabiidir. Burada, Yönetmelikte, valilik bürolarından gönderilen evrakın, sadece Evrak Şefliğinde kaydedilmesi hükmünün yer aldığını belirtelim. İl Yazı İşleri Müdürlerinin katıldığı birkaç seminerde anılan bürolardan gönderilen evraka evrak şefliğinden alınacak çıkış numarasının kaydedilmesinin, gizli evrakın da zarflanarak anılan şefliğe elden zimmetsiz verilmesinin yeterli olduğu vurgulanmıştır. İşin doğrusu da budur. Yoksa sağ elin sol ele faydası olmadığı gibi, güveni de yoktur denilecektir. Bu yüzden emek, malzeme ve zaman israfı da sürüp gidecektir.

Valilik ve Kaymakamlıklarda doğru dürüst bir arşiv olmadığını söyleyebiliriz.¹ Bu konuda ilkin Merkez Valisi Kamil DEMİRCİOĞLU'nun bir anısını aktaralım : 1960'lı yıllarda Bakanlığımız merkezinde şube müdürü olarak çalışan Kâmil DEMİRCİOĞLU, bir gün sempatik ve kıdemli bir şefe arşivi soracak olur. Şef, Kâmil DEMİRCİOĞLU'na, bir odanın köşesindeki bir kapağı kaldırarak gösterdiği ve evrakın yukarıdan boca edildiği geniş bodrum odasının arşiv olduğunu söylemiştir. DEMİRCİOĞLU'nun da çalışmasıyla, Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kurulu, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde 1990 yılında yapılan değişiklikle il ve ilçe arşivlerinde esas alınması öngörülen 1969 tarihli İçişleri Bakanlığı Merkez Kuruluşları Arşiv Yönetmeliği hazırlanarak arşiv düzen-

1 Bir arkadaşım, 7 - 8 yıl önce çalıştığı Doğu'daki bir il'de gayet düzenli bir arşiv olduğunu söylemişti. Taşra örgütü için şimdiye kadar bir arşiv yönetmeliği olmadığı halde, ilgilenen bazı yetkililerin gayreti ile kurulmuş arşivi olan valilik ve kaymakamlıklar vardır. Ama bunlar, korkarım istisnadır. İzmir'in büyük bir ilçesinde 5917 sayılı Kanuna göre verilen kararla ilgili 15 yıl öncesine ait bir dosyanın "arşivin düzenli olmaması" sebebiyle bulunamadığı, bir başvuru üzerine, bildirilmişti bir yazı ile. Çoğu ilçede durum böyledir, diyebiliriz.

lemesine gidilmiştir. Bakanlık arşivi, 1988 yılında çelik dolaplar alınarak daha kullanışlı ve uzun ömürlü hale getirilmiştir.

Burada 1969 tarihli İçişleri Bakanlığı Merkez Kuruluşları Arşiv Yönetmeliğinin amaç ve tariflerle ilgili üç maddesine göz atmak faydalı olacaktır:

Amaç;

1) Lüzumsuz, faydasız evrakın ayıklanması,

2) Arşivlik malzemenin tesbiti, tasnifi, muhafazası; kuruluş ve bilimin hizmetine sunulması,

olarak tespit edilmiştir. (Madde 3)

“Arşivlik malzeme, Bakanlığın cari işlemlerinde kullanılmamakla beraber, gerektiğinde kendisine başvurmak, arşiv malzemesi niteliği kazandığında Genel Arşive devredilmek, aksi halde imha olunmak üzere belirli sürelerle arşivde saklanan kamu evrakıdır.” (Madde 8)

“Arşiv malzemesi, arşivlik malzemedendir;

1) Taşıdığı delil olma değeri ve niteliği bakımından müracaat,

2) Tarihi, hukuki, idari, askeri, iktisadi, dini, ilmi, edebi, estetik, kültürel, biyografik, jeolojik, teknik konular, milletlerarası ilişkiler, ait olduğu çağın ahlâk, örf, adet ve sosyal özellikleri hakkında bilgi edinmek için araştırma gayeleri ile sürekli saklanmaya layık olduğuna hükmedilen ... kamu evrakıdır.” (Madde 9)

Bu üç maddenin incelenmesinden anlaşılacağı gibi, arşiv yönetmeliği ile işlemiden kaldırılan evrakın ayıklanarak lüzumsuz olanlarının imhası veya SEKA'ya gönderilmesi, idari, hukuki, tarihi ve kültürel yönden faydalı ve gerekli olanları tasnif edilerek idarede ve bilim alanında istifade edilmek üzere muhafazası öngörülmektedir. Lüzumsuz evrak imha edilerek bürolardaki dolaplar temizlenecektir. Lüzumlular ise arşive...

Valilik ve kaymakamlıklarda, özellikle kaymakamlıklarda idari, hukuki, bilimsel ve kültürel yönden belge niteliğindeki evrak ve malzemenin düzenli şekilde muhafaza edildiği arşivlerin olmamasının, başta yer sorunu olmak üzere, birçok sebebi vardır. Ama önemli bir sebebi de arşivin önem ve gereğinin kabul edilmemiş olmasıdır. Bu hususta iki tesbiti aktarmak faydalı olacaktır :

Bakanlık Merkezinde göreve yeni başladığım aylarda sınır anlaşmazlıkları işlemlerinin yürütüldüğü şubenin şef'ine işlemdeki sınır dos-

yası sayısını sorduğumda "yüzlerce" cevabını almıştım. Aylık gelen, işlemde olan ve kararnameyi mahallinde uygulanıp kesinleşerek işi biten sınır dosyaları tespit edilince, büroda bulunan 500 sınır dosyasından 300'ünün arşive indirilmesi gerektiği anlaşılmıştı. Diğer taraftan, bir birimde mevcut arşiv yönetmeliğine göre gerekli ayıklama yapılmadan bir miktar evrakın SEKA'ya gönderildiğini duymuştuk.

Bu yolda çok gecikmiş olan bir adımın atılabilmesi için Yönetmeliğe bir madde konulmuştur. Burada iki hususu belirtmeden geçemeyeceğim : İlim ve sanat dünyasının hizmetine açılmış ve açılmakta olan Osmanlı Devletinin yüz akı arşivleri yanında, Cumhuriyet Devrindeki arşivlerimizin çok kötü durumda olmasını kabul etmek ve anlamak mümkün müdür? Bu Yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden bir yıl sonra, Batı Anadolu'da seminer için gittiğim bir ilimizde, valilik yazı işleri müdüründen, anılan Yönetmeliğin genel olarak uygulaması, öngördüğü defterlerin tutulması hakkında bilgi alırken valilik arşivini de görmek istedim. Yazı işleri müdürünün "düzenleniyor" dediği, aynı zamanda depo olarak kullanılan dar bir odadan ibaret olan arşivi, bana göstermek istemediğini anladım. Arşiv düzenlemesini neye göre yaptıklarını sorduğum müdür, bana bir başka bakanlığın 1983 yılında yürürlüğe girmiş olan arşiv yönetmeliğini gösterdi. Oysa yönetmeliğin ilgili maddesinde arşiv düzenlemesine esas alınması öngörülen kararname ve buna göre çıkarılmış olan bir yönetmelik vardı. Hattâ yönetmeliğin Resmi Gazete'de yayınlanmasını takip eden aylarda bu konudaki Muhafazasına Lüzum Kalmayan Evrak ve Malzemenin Yok Edilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname T.B.M.M.de görüşülüp kabul edilirken Bakanlığımız bu kanun kapsamı dışında bırakıldığından, Yönetmeliğimizin arşiv düzenlemesiyle ilgili 65. maddesi dayanaksız kalmıştı. Bunu ancak bir yıl sonra fark ederek, bu konuda 1969 tarihli yukarıda anılan Bakanlığımız Merkez Kuruluşları Arşiv Yönetmeliğinin esas alınmasını öngören değişikliği, iki yıla yakın bir gecikme ile, 1990 yılında yapabiliştik.

Bu konudaki görüşümü sonuçlandırmadan önce bir gözlemi aktarmak istiyorum. 1978 yılında Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğini yeniden düzenlemekle görevli komisyonun çalışmaları sırasında Bakanlık merkez kuruluşları evrak ve dosya ile arşiv yönetmeliklerini incelemek istediğimizde, bu iki yönetmeliğin bazı genel müdürlüklerde ha deyince bulunamadığı anlaşılmıştı. Arşiv yönetmeliğini Arşiv Şefliğinden aldırıldık. Halbuki, yönetmelikler birimlerin şubelerinde müdür veya şeflerin eli altında olmalıdır. Yeni memurlar okuyup öğrenmelidir. Şubelerde evrak ve arşivle ilgili me-

murlar çalışmalarını buna göre yürütmelidir. Aksi halde evrak, dosya ve arşiv işleri yönetmeliklere uygun olarak yapılamaz.

1969 tarihli İçişleri Bakanlığı Merkez Kuruluşları Arşiv Yönetmeliği, 6.2.1969 tarihli ve 13110 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde 1990 yılında yapılan değişiklikle, il ve ilçelerdeki arşiv düzenlemesinin 1969 tarihli anılan yönetmeliğe göre yapılacağı hükme bağlanmıştır. Anılan Yönetmelik, özellikle ilçelerde kolayca bulunup uygulamaya geçilebilmiş midir dersiniz? Yönetmeliğin kolayca bulunabilmiş olduğunu dileyelim.²

Netice olarak söyleyeceğimiz şudur : İlgili vali yardımcısı ve kaymakam arkadaşlarımızın Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği ve uygulamasına eğilerek yukarıda özetlenen görüşleri değerlendirip gerekli görecekları görüş ve tekliflerini Bakanlığımıza ileterek bu konudaki hizmetlerin daha hızlı ve verimli şekilde yürütülmesine katkıda bulunacaklarına inanıyorum. Burada önce bir özeleştiride bulunacağım : 1978 yılında yürürlüğe girmiş olan Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğini, 1986 yılında Bakanlık merkezindeki görevime gelinceye kadar, gereği gibi incelediğimi, uygulamasını izlediğimi söyleyemeyeceğim. Bu, kabul edilemez bir ilgisizlik ve ihmaldir. Kaymakam, evrak ve arşiv işlerinin yürütüldüğü yazı işleri müdürlüğü bürosunun çalışmalarının dayanağı olan yönetmeliği iyi bilmeli ve uygulamayı izlemelidir.

2 Konuyu biraz canlı olarak anlatabilmek için örnekler, gözlem ve anılar aktarıyorum. Amaç, kişileri iğnelemek değil, gereği gibi eğilemediğimiz bir konuya dikkat çekmektir. Böylece, kaymakamlığımda arşiv işine gereken önemle eğilemediğim günahımı da çıkarmış, başta kendim olmak üzere, özeleştirii yapmış oluyorum.

KÖY KALKINMASINA YENİ BİR YAKLAŞIM

Gökhan Veli KİŞİOĞLU
Kemalpaşa Kaymakamı

Köy kalkınması ülkemizde büyük bir çoğunluğun kaderini yakından ilgilendiren önemli ve hassas konulardan biridir. Köylerimizin dünya standartlarında çağdaş kültür ve yaşama olanaklarına kavuşturulması, önündeki kalkınma engellerinin kaldırılması, geriliğin, cehaletin, kararlılığın yenilmesi Türk Yönetimi ve Türk Ulusunun en samimi arzusudur. Ne var ki sadece arzu etmek olumlu sonuçlara ulaşmak için yeterli olmamaktadır. Düşünceyi eyleme dönüştürmenin yolu özverili, sistemli ve sürekli çabalara bağlıdır.

Biz bu yazımızda "Köy Kalkınmasını" hızlandıracığına inandığımız önerilerimizi sunmak istiyoruz.

KÖY GERÇEĞİ

Köy ve köylü denilince, kendine özgü yapısal özellikleriyle olumlu veya olumsuz bir yığın çağrışımlar gelir aklımıza.

Yurdumuzda gökte yıldızlar gibi ülkenin dört bir yanına serpilmiş büyüklü küçüklü, uzak-yakın ve birbirlerinden oldukça farklı sosyo ekonomik ve kültürel özelliklere sahip 35.390 köy bulunmaktadır. Toplam nüfusumuzun (% 40,90)'ı köylerimizde yaşamaktadır. Büyük Atatürk'ün, milletin gerçek efendisi olarak tanımladığı, Türk köylüsünün sorunları yarım yüzyılı aşkın Cumhuriyet döneminde çözümlenememiştir. Bunda ulusal ekonominin yapısı, eldeki mevcut olanakların yetersizliği kadar, köy kalkınmasına yaklaşım açımızın da önemli payı vardır.

Bilindiği gibi Köy ekonomisi tarım ve hayvancılığa dayalı, kendisine özgü yaşamı, yapısı, kültürü ve gelenekleri olan küçük yerleşim birimidir. Köyde yüzyüze komşuluk ilişkileri geçerlidir. Bilinçli ya da bilinçsiz, köy halkı gelenek ve göreneklerine sıkı sıkıya bağlıdır. Sıkça kullanılan, eski köye yeni adet, deyimi bu kanıyı doğrulamaktadır. Buna karşın Türk köylüsü teknik ve uygarlık araçlarına, çağdaşlığa karşı asla tutucu olmamıştır. Medeniyetin nimetleri olarak nitelendirdiği

PTT'ye, yola, suya, elektriğe, sağlık ve bayındırlık hizmetlerine bir an önce kavuşabilmek için hem kendi çabalarını ortaya koymakta, hem de bu hizmetlerin gelmesinde söz sahibi olan kişi, kurum ve kuruluşların sürekli kapılarını çalmakta takipçileri olmaktadır.

Bu konuda özellikle Mülki İdare Amirleri “Devlet Baba Halleder” düşüncesiyle kendilerine başvuruların çok haklı ve asgari yaşama koşullarından olan bir isteğini, bir dileğini yerine getirememenin derin acısını yıllarca yaşamışlardır. Burada memnuniyetle belirtmek isterim ki son on yılda köye götürülen hizmetlerde 60 yılda yapılamayan büyük hamleler yapılmıştır. Akşamları güneşin batışıyla Karanlığa gömülüp kaybolan köylerimiz kısa zamanda “Gecenin Güneşine Medeniyetin Işığına kavuşmuş” bu hususta sınırlarımızın ötesinden yapılan maksatlı propagandaların etkisi kalmamıştır. Artık şehirlerimiz gözlemler köyleşmekte, köylerimiz şehirleşmektedir.

Bugün dağ başındaki, en uzak vatan köşesindeki köylerimizde istenilen bir yere sesini duyurabilmenin, “Alo...!” diyebilmenin sessiz sevinci yaşanmaktadır. Şimdi köylerimizin istekleri ve köye götürülen hizmetlerin niteliği değişmiş durumdadır. Artık köylülerimiz köyüne değil, evine su istemektedir. Patika yollardan stabilize yollara kavuşmak, onları tatmin etmemekte, asfalt yol dileğinde bulunmaktadır. Köyünde olsa bile, evinde telefon olmayışını bir eksiklik olarak görmektedirler. Köylerine imar planı, kanalizasyon, köy konağı, düğün salonu, ortaokul, lise, hatta yüksek okul yapılmasını talep etmekte, kısaca şehirde ne varsa köyde de onun olmasını istemektedir. Bütün bunlar olumlu bir gelişmenin, yerinde bir uyanışın, uygarlığa doğru yola çıkışın ayak sesleri ve açık işaretleridir. Ülke ve Ulusumuzun, Köyün ve Köylümüzün kalkınmasından huzura, refaha, çağdaş gelişmelere kavuşmasından mutluluk duymamak mümkün değildir. Ne var ki bu yolda varılacak hedefin, ulaşılabilecek noktaların, ileri ülkeler seviyesinin çok daha gerilerinde bulunduğumuz bir gerçektir. Acı da olsa madalyonun tersini çevirip baktığımızda köylerle ilgili olumsuz gerçekleri şöyle sıralamak mümkündür.

1— Ekonomik, sosyal ve kültürel yönden köyler arasındaki gelişmişlik düzeyi çok farklıdır.

2— Tarımda verim düşüktür. Birim alandan ileri ülkeler bizden iki kat ila yedi kat fazla verim elde etmektedirler,

Tarımsal alt yapı, kaliteli ve standart üretim, pazarlama ve organizasyon sorunları çözülmemiş, modern üretim teknolojileri, yeni yöntemler yeterince benimsetilmemiştir.

3— Yurt düzeyinde toprak-insan ilişkilerini düzenleyen ürün ve gelir artışı sağlayan kapsamlı bir tarım ve toprak reformu gerçekleştirilememiştir. Tarımsal yapı büyük ölçüde doğal şartların etkisi altındadır. Sulanabilir ülke topraklarının yüzde altmışı henüz sulanamamıştır.

4— Yaygın tarım sigortasıyla bu kesimde çalışanlar sosyal güvenlik sistemine kavuşturulamamıştır.

5— Toprak baremindeki düşüklükten dolayı tarım kredileri oldukça yetersiz ve pahalıdır. Çiftçinin ihtiyacını karşılamaya yetmemektedir.

6— Tarımsal üretimde, kıt ve sınırlı kaynakları ussal biçimde kullanmayı sağlayacak ENDÜSTRİ-TARIM bütünleşmesi köy ekonomisinin bir parçası haline getirilememiştir.

7— İhracat ve yurt içi tüketimi dikkate alarak tarımsal arz-talep planları yapılmadığından üretim ve iş gücü rasyonel olarak değerlendirilememektedir. Bir yıl sıkıntısı çekilen fiyatı tahminlerin üstünde yükselen malın fiyatı, ikinci yıl bol miktarda ekilmesi nedeniyle tersine maliyetin altında satılmak zorunda kalmaktadır.

8— Köyde üretim-tüketim dengesi kurulamamış aile işletmeciliğinden iş bölümü ve pazar ekonomisine dayalı çalışma düzenine geçilememiştir.

9— Köy yerleşim alanları çok dağınık, köylerimiz düzensiz bir gelişme ve büyüme içindedirler. Beş on evli köyler, hizmet maliyeti ve yönetsel yapıyı olumsuz yönde etkilemektedirler. Bu durum sorunların çözümünü güçleştirmekte hizmette gecikmeyle birlikte, girilen çabaların gayri ekonomik olmasını doğurmaktadır. Köylerin birleştirilmesi düşüncesi yerleşme düzeni açısından çekici bir çözüm yolu olarak görülüyorsa da, insanları bulunduğu çevreden koparmanın zorluğu bir yana, milyonlarca insanı başka yerlere yerleştirmeye kalkmak çok büyük bir maddi kaynak gerektiren bir iştir. Mevcut olanaklarla bu iş şimdilik mümkün görülmemektedir. Bunun yerine belli yerleşim alanlarına ortak yapı ve tesisler kurarak çekim merkezleri yaratmak suretiyle uzun vadede kendiliğinden bir çözüm daha çok ekonomik olacaktır.

10— Köy toplumu, dağınık yerleşme sisteminde olduğu gibi, köy içinde de plansız, dağınık ve düzensiz yaşama alışkanlığını sürdürmektedir. Plan fikrine, çevre temizliği düşüncesine, sistemli yaşama gayretine oldukça yabancısıdır. Bu durum yüzyılların "Planlı İnsan" anlayışıyla çelişmektedir.

11— Köy kalkınmasının en önemli itici gücü olan yaygın ve örgün eğitim amacına ulaştırılamamıştır. Halka, işlevsel okuma-yazma alışkanlığı kazandırılmadığı için köyde kendi uğraş alanlarıyla ilgili yayınları izleyen ve düzenli günlük gazete okuyanların sayısı parmakla gösterilecek kadar azdır. Eğitimsizlik nedeniyle köyde nitelikli insan sayısı da son derece yetersizdir. Halk Eğitim çalışmaları bu konuda beklenene cevap verememiştir. Modern teknolojilerden yararlanma, yaşama yönelmiş, yeniliğe açık bütünleştirici bir eğitim sistemine şiddetle ihtiyaç vardır. İnsana kalkınmaya yardımcı davranışlar kazandırılması, yeniliklere uygun ortam yaratılması, bilgi, duyuş, düşünüş ve değer yargılarının istenilen yönde değiştirilmesi için zorunlu, kapsayıcı yaygın eğitim programları uygulanmalıdır. Baş döndürücü bir hızla ilerleyen bir dünyada yeniliklere açık, çağın gerektirdiği bilgi ve niteliklere sahip üstün vasıflı insan gücü yetiştirilmesi zorunludur. Bu özelliklere sahip insanları yetiştiremeyen ülkeler geri kalmışlığa mahkûmdurlar. Çünkü her şeyi yapan işleyen, yaratan insandır. Onun içindir ki ülkelerin en önemli zenginlik kaynağı iyi yetiştirilmiş insan gücüdür. Bu nedenle kalkınma, eğitilmiş insan gücünü eşdeğer niteliktedir. Köye yol, su, elektrik götürmek önemlidir. Ondan daha önemlisi aydınlığı insanların kafalarına götürerek her an kendi kendilerini yenileyen, durmaksızın ilerleyen çağdaş bir toplum yaratabilmektir. Bu yönüyle eğitim, üretimi artırma, sorunları çözme, kalkınmayı sağlama açısından toplumu harekete geçirme aracıdır.

12— Köy Kanunu 1924 yılında yürürlüğe konulmuş, aradan geçen uzun zaman diliminde geçerliliğini büyük ölçüde yitirmiştir. Kanunun günün şartlarına uydurulması için yapılan girişimler sonuçsuz kalmıştır. Siyasi çekişme konusu yapılmadan en kısa zamanda Köy Kanununun dinamik bir yaklaşımla günün şartlarına uydurulması zaruret haline gelmiştir. Kanun, toplumsal yapıyı ulusal amaçlar doğrultusunda ileri götürücü, köyü kendi öz karakteri içinde temel bir üretim birimi olarak değerlendiren, köydeki mevcut potansiyeli harekete geçirici hükümler ihtiva etmelidir.

KÖYE DÖNÜK ÇALIŞMALAR

Yukarıda belirttiğim köy gerçeklerinin bugün de gündemde olması köy kalkınmasıyla ilgili hiçbir çabanın olmadığı anlamına gelmemelidir. Aksine Cumhuriyet döneminde özellikle son on yılda bu yolda bir hayli mesafe alınmış, fakat istenilen ve gelmesi gereken çizgiye henüz ulaşılammıştır.

Kalkınmanın bir göstergesi sayılan modernleşme, sosyal yapıda meydana gelen olumlu bir değişim sürecidir. Bugün için kırsal alanda, köy yaşantısında böyle bir yapısal değişiklikten söz etmek mümkün değildir. Kapalı bir ekonomik yapıdan açık, hareketli, kendi kendini yenileyip gelişmelere hızla uyarlatabilen modern bir yapıya maalesef kavuşulamamıştır. Bunun nedeni, köyde yapısal değişikliği sağlayacak köylünün içinde bulunduğu çıkmazları, kısır döngüleri kırarak, hizmeti yaşamının ayrılmaz bir parçası haline getirecek sorumlu ve sistemli bir çabanın olmayışdır.

Ayrıca köyün içinde bulunduğu alt yapı, toprak-su kaynakları, üretim, tüketim, pazarlama, donatım, kredi olanakları kapsamlı bir bütünlük içinde ele alınarak özümleme planları yapılmamıştır. Yaklaşımlar tek yanlı, eş güdümsüz ve yetersiz kalmış, bu yüzden istenilen sonuçlar elde edilememiştir. Köye hizmetle görevli kuruluşlar işten çok şekilde uğraşarak soruna karşı duyarlı davranamamışlar bu nedenle bürokratik engeller yüzünden kuruluşlar arasında hizmetten yana verimli bir işbirliği sağlanamamıştır.

Merkezi ağırlıklı yönetsel yapı, planlama, programlama, uygulama aşamalarında halk bekleyişlerine cevap verememiştir. Girişkinlik, önderlik, planlama, eşgüdüm gibi konularda kamu yönetiminde çalışanlara kalkınmanın gerektirdiği davranış ve teknikler kazandırılmadığı için kalkınma süreci hızlandırılmamıştır. Fakat günden güne ulaşım zorluklarının aşılması, iletişim araçlarının yaygınlaşması, ileri teknolojilerin yayılıp benimsenmesi köy yaşantısında çok yönlü etkiler yapmaktadır.

Amaç Köy yaşantısına yansıyan bu değişme, gelişme ve etkileşimleri belli bir sistem içinde yönlendirip güdümlenerek, gelişmeleri daha kısa zaman dilimi içinde gerçekleştirmektir.

Ülkemizde köy kalkınmasını hızlandırmak için yapılan çalışmaları şu başlıklar halinde özetlemek mümkündür.

Bunlar :

- 1— Toplum kalkınması çalışmaları,
- 2— Merkez köy yaklaşımı,
- 3— Köy kent uygulaması,
- 4— Tarım kentleri düşünceleri,
- 5— Merkez köy, pilot köy, örnek köy çabalan.

Ayrıca özel olmakla birlikte 50., 100. yılda köylerde yapılan örnek çalışmaları bunları eklemek mümkündür. Bunun yanında;

Devletin, halkın girişkenlik gücünü artırarak halk-devlet işbirliğini sağlamak amacıyla birtakım düzenleme ve özendirme yollarına da başvurduğu görülmüştür.

Özellikle;

- a) Köy işlerinde emanet yöntemi,
- b) Kendi evini yapana yardım projesi,
- c) Kooperatifleşme hareketlerini destekleme,
- d) Özendirme fonları teşkil edilmesi yöntemleri bu grupta sayılabilirler.

Yukarıda belirtilen çalışmalara büyük umut, heyecan ve şevkle başlanmış, bir iki deneme sonucu, bir değerlendirme yapmadan bir yana itilmiş, çalışmalar çeşitli nedenlerle yarıda bırakılmıştır. Bu haliyle bir hevesten, gelip geçici birer uğraştan ibaret kalmışlardır.

Bunun nedenleri arasında bundan sonraki girişimlere ışık tutacağına inandığımız aşağıdaki hususları saymak mümkündür.

1— Kalkınma çalışmaları, temel bir yasaya dayandırılmamış, yurt çapında genel bir politika olarak ele alınamamıştır

2— Uygulama alanlarına yeterli uzman ve maddi kaynak desteği sağlanamamıştır. İşin ekonomik yönü diğer etkenlerle birlikte ele alınamamıştır.

3— Eğitim çalışmaları ihmal edilmiş, halka projeleri benimsetecek, koordineli çalışmalar yapılamamıştır.

4— İşin yürütücüsü ve sahibi olan örgütsel birimler yanlış seçilmiştir. Yanlış öncelikler tespit edilmiştir.

5— Merkezi düzeyle uygulama düzeyi arasında kopukluklar olmuş planlar yukarıda hazırlanmış yerel yönetim ve halk, hazırlanan planlara yabancı kalmış benimsememiştir. Planlama ve uygulama birlikte yürütülemedi.

6— Sosyal yapı ve halk çalışmaları disipline edilememiştir. Çalışmaların göstermelik yönü ağır basmıştır. Halktan gereğinden fazla yardım beklenmiştir.

7— Planların ve uygulamaların sürekliliği ve hareketliliği sağlanamamıştır.

Tüm bu çalışmalar göstermiştir ki köye birtakım hizmetlerin gitmesi, köyün sorunlarının çözülmesi için yeterli olmamaktadır. Sayın Geray'ın da belirttikleri gibi; Asıl kalkınma hizmetlerle birlikte halkta hareket ve inisiyatifin uyandırılmasıyla başlamaktadır. Öncelikle halkın

dayanışma, yardımlaşma duyguları, modernleşme arzuları harekete geçirilecektir. Yönetim buna karşı olacak direnci kırarak yetki ve olanaklarla donatılacaktır.

Geçmişte hatalı uygulamalardan biri de köy ve tarım üzerindeki çalışmaların siyasal çıkar konusu olarak ele alınmasıdır.

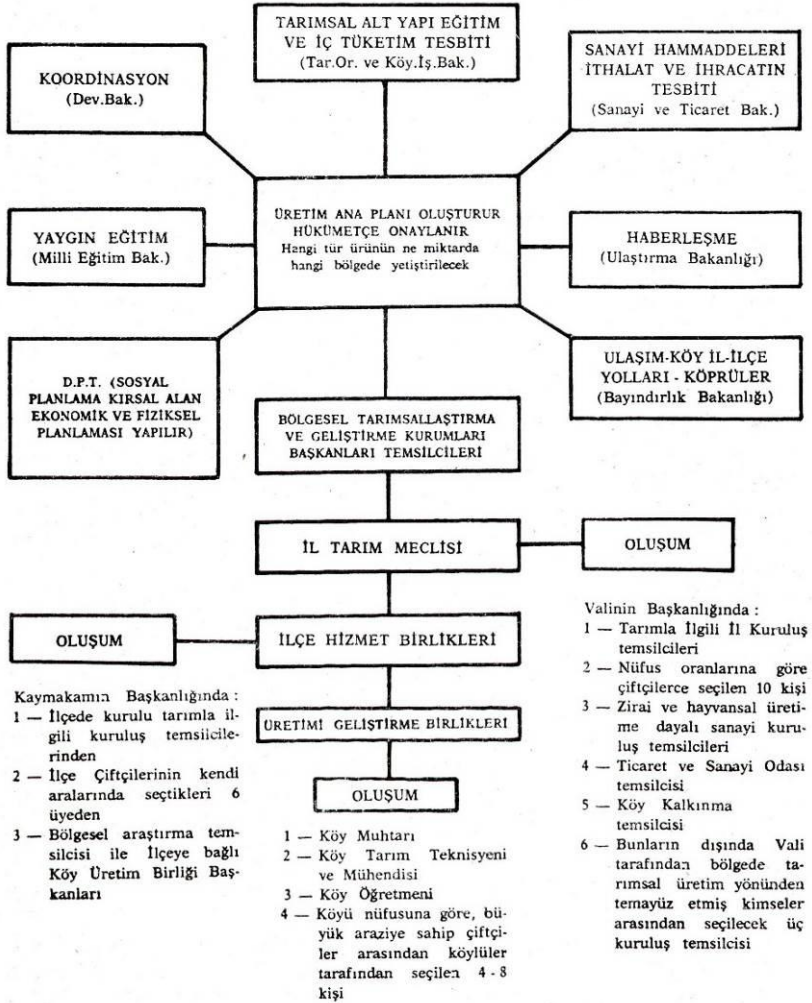
KÖY KALKINMASINI GERÇEKLEŞTİRME AÇISINDAN YENİ BİR ÖRGÜTLENME MODELİ

Köyün sorunu temelde eğitim ve ekonomik nedenlerden kaynaklanmaktadır. Hızla artan nüfusun beslenmesi, işsizliğin ortadan kaldırılması, köyden kente göçün önlenmesi, sosyal refahta ve gelir dağılımındaki eşitsizliklerin giderilmesi, çağdaş yaşama özlmlerinin gerçekleştirilmesi ÜRETİMİN ARTIRILMASINA bağlıdır. Açlık sorununa çözüm bulunmayan toplumlarda, huzurlu yaşamdan söz edilemez. Tarımsal üretimi artırmadan tarıma dayalı sanayi kurulması mümkün değildir. Kısaca ulusal kalkınma tarım sanayi vb. alanlarda üretimin artırılmasıyla eşdeğerdedir. Bu nedenle köyü karakteri itibariyle bir üretim birimi olarak ele almak üretimin artırılması için köylüye gereken kaynakları yerinde ve zamanında sağlamak, belirli örgütler içinde köylüyü ve üretim artışını yönlendirmek ülkemizin kalkınmasını isteyen herkes için ulusal bir görev olmaktadır.

Hızla ilerleyen dünyada daha fazla zaman kaybetmeden çıkarılacak olan Köy Kanunuyla, köy kalkınmasını hızlandıracak çalışmalara başlanılmalıdır. Bunun için yeni bir örgütlenme modeli öneriyoruz :

Modelin özelliği, köyü TEMEL ÜRETİM BİRİMİ olarak ele alması Mahalli inisiyatifi harekete geçirmeye dönük olmasıdır. Amaç, kırsal alanı, dolayısıyla Türk tarımını, kapsamlı bir bütünlük içinde yönlendirmek, Köyün girişim gücünden yararlanarak çalışmalarını koordine etmek, mevcut kaynakları en iyi şekilde değerlendirerek topyekün kalkınmayı temin etmektir.

MODEL ÖRGÜTLENME ŞEMASI



Model hangi yenilikleri getirmektedir?

Örgütlenme ve Görevler

1— Örgütlenme şemasında da görüldüğü gibi Merkezi düzeyde koordinasyondan sorumlu bir Devlet Bakanının başkanlığında Tarım, Sanayi, Ticaret, Milli Eğitim, Ulaştırma, Bayındırlık Bakanlarıyla, Devlet Planlama ve Bölge Tarımsal Araştırma ve Geliştirme Kurumları Başkanları, temsilcilerinin bir araya gelmesiyle TÜRKİYE ÜRETİM ANA PLANI Komisyonu oluşturulur. Bu planda iç ve dış tüketim dikkate alınarak alternatif maliyetlerin ışığında hangi tür ürünün, ne miktarda hangi bölgelerde yetiştirileceği belirlenir. Belirlenen bu plan hükümetçe onaylandıktan sonra İl, İlçe, Köylere gönderilir. Gönderilen planlar emredici değil, yol gösterici, yön verici niteliktedir. Bu tarımda uğraşan kuruluşlar onaylanmış planlara bakarak kendilerinden beklenen doğrultuda çalışmalar yaparak, hem kendilerine, hem de ülke ekonomisine daha fazla katkıda bulunabilme imkanı elde edeceklerdir.

2— Sistem her bölgede, bölgesel özelliklere göre çalışan dünyadaki diğer araştırma kuruluşlarıyla işbirliği halinde ciddi ve bilimsel araştırmalar yapan, toprak, tarım ve hayvancılıkla ilgili her türlü sorunları inceleyerek çözüm önerileri getiren "Tarımsal Araştırma ve Geliştirme Kurumları" kuruluşunu gerekli kılmaktadır.

Bu kuruluşlar bir yandan dünyadaki tarım, toprak, tohum ve ırklar konusundaki gelişmelerin izlenip ve sonuçlarının ülkemize transfer edilmesine uğraşırken, diğer yandan aynı konularda kendisi bizzat araştırmalar yaparak, sorunların çözümüne yardımcı olacaklardır.

Ayrıca Dünya Ülkelerinin tarım, verimlilik ve gelişme alanındaki başarılı çalışmalarının duyumlarıyla yakından ilgilenerek tarımsal kuruluş ve köylere iletmekle görevlidirler.

3— Önerilen model bölgesel özelliklere göre devlet ve tarımsal işletme kuruluşları temsilcilerinin katılmasıyla;

- a) Köylerde "Üretimi Geliştirme Birlikleri",
- b) İlçelerde "İlçe Hizmet Birlikleri",
- c) İllerde "İl Tarım Meclisleri" nin kurulmasını gerektirir.

Köy Üretimi Geliştirme Birlikleri

Köyün nüfusuna göre tarımla uğraşan belli miktar büyüklükte araziye sahip çiftçiler arasından köylüler tarafından seçilen 4 ila 8 kişiden oluşur. Köy Muhtarı, Köy Tarım Teknisyeni ve Mühendisi ve Köy öğretmeni kurulun tabii üyesidirler.

Üretim Birliklerinin Görevleri

Birliğin görevi üretimi artırmak, üretimde standardizasyonu sağlamak, birlikler arasında organizasyon kurarak verimli, ucuz ve kaliteli ürün elde etmek, pazarlama kolaylıkları temin ederek ülke ihracatının gelişmesine yardımcı olmaktır.

Tohum, gübre, ilaç, tarım araç ve gereçleri başta olmak üzere tüm tarım girdileri zamanında ve yerinde ekonomik yoldan birlikler eliyle temin edebilirler. Birlikler bu yolla tarımın yapısal değişimine teknik öncülük yaparlar. Karar verildiği takdirde mülkiyet haklarına dokunulmamak kayıt ve şartıyla tüm köy arazisi tek ürün dalında üretime hasredilebilir. Bu yolla tarımsal savaş, sulama, ekim, gübreleme gibi işler Ziraat Mühendislerinin kontrolünde tek elden yürütülür, masraflar arazi büyüklüğüne göre tahsil edilir.

Birlikler her alanda tasarrufu sağlamak, birim alanlarda verimi artırmak amacıyla yaşam ve uğraşı alanlarına göre ilgili Üniversitelerle işbirliği halinde çalışan BÖLGE TARIMSAL VE GELİŞTİRME KURUMLARIYLA bağlantılı çalışırlar.

Yıllık Çalışma ve Üretim Programları

Köy Muhtarı ve üretimi geliştirme üyelerince, yıllık çalışma ve üretim programları hazırlanır. Her yıl Ocak ayında yapılacak Köy toplantısında program üzerinde tartışma yapılır ve programlar onaylanır. Köyde 18 yaşını bitiren kadın erkek herkes bu toplantıya katılabilir.

Programda köylü gücü ile yapılması kararlaştırılan işler imece usulüyle yapılır. Bu halde imeceye katılmak mecburidir.

Yıllık çalışma ve üretim programları ilçe hizmet birliğince tetkik edilir. Tetkik sonucu tavsiye mahiyetinde görüşler birliğe iletilir. Birlik meclisi bu kararlara uyup uymamakla serbesttir. Ancak üretim düşüklüğüne neden olacak hususlarda İl Tarım Meclisince kararlar düzeltilebilir.

İlçe Hizmet Birlikleri

İlçe Kaymakamının Başkanlığında

a) İlçede kurulu tarımla ilgili kuruluş temsilcilerinden,

b) İlçe çiftçilerinin kendi aralarında seçtikleri 6 üyeden,

— Bölgesel araştırma temsilcisi ile

— İlçeye bağlı Köy Üretim Birliği Başkanlarının katılımıyla teşekkül ettirilir.

İlçe Hizmet Birliğinin Görevleri

- Ortaklaşa ihtiyaç konusu olan tarım girdilerini temin etmek.
- Köy birliklerini ve bağlı işletmeleri denetlemek.
- Köy birliklerinin eğitim çalışmalarını yapmak, sorunlarını çözmek.
- Merkezi düzeydeki tarımsal ve ihracat kuruluşlarıyla köy birlikleri arasındaki işbirliğini sağlamak.

İl Tarım Meclisleri

Valinin Başkanlığında

- Tarımla ilgili il kuruluş temsilcileri.
- Nüfus oranlarına göre çiftçilerce seçilen 10 kişi.
- Zirai ve hayvansal üretime dayalı sanayi kuruluş temsilcileri.
- Ticaret ve Sanayi Odası temsilcisi.
- Köy Kalkınma Bankası temsilcisi.
- Bölgesel Araştırma ve Geliştirme Kuruluş temsilcisi.

Bunların dışında Vali tarafından bölgede tarımsal üretim yönünden temayüz etmiş kişiler arasından seçilecek üç kişiden teşekkül eder.

İl Tarım Meclisinin Görevleri

- Üretim ana planı doğrultusunda İlin tarım ve hayvancılık politikalarını tespit etmek.
- Verimli kaliteli ve ucuz tarım girdilerinin temin edilmesini sağlamak.
- Üretim planı ve tespit edilen politikalar doğrultusunda eğitim programları düzenlemek.
- İlçe Hizmet ve Köy Üretim Birliklerinin tarımsal faaliyetlerini denetlemek ve yol göstermek.
- İl düzeyinde tarımsal sorunları çözüme bağlamak.
- Sağlıklı tarımsal alt yapı oluşturmak, bu amaçla gerçekçi plan ve programlar yapmak.

Modelin istenilen amaca ulaşması için : Köy girişimlerini finanse etmek, köylerde kurulacak işletme ve tesisler için fizibilite raporları hazırlamak ve köye yönelik kaynakları tek elden yönetmek amacıyla;

a) Köy Kalkınma Bankası Kurulması. Bugünkü durumda Ziraat Bankası köy kalkınmasını finanse edememekte, Tarım Kredi Koopera-

tifleri işlevlerini yitirmiş durumdadırlar. Yatırım, finansman ve fizibilite çalışmalarını yönlendiren böyle bir bankanın kurulması veya Ziraat Bankasının bu işlevleri yapabilecek imkanlarla yeniden reorganize edilmesinde sayısız yararlar vardır.

b) Arazisi 15 bin dönümden fazla olan ve merkez niteliğinde bulunan köylerde örnek ve tarımsal üretime katkıda bulunabilecek ekonomik kurallara göre çalıştırılan MAKİNA PARKLARI kurulması,

c) Köylerde üretim çeşidi ve miktarlarına göre fizibil ölçekli tarımsal sanayi tesislerinin kurulması (Bu gibi sanayi tesisleri, Köy Kalkınma Bankası ve halkın ortaklığı ile gerçekleştirilebilir.),

ç) İl, ilçe ve Köylerde ihtiyaç duyulan nitelikli insanın yetiştirilmesi amacıyla çeşitli meslek dallarında (Demircilik, Marangozluk, Motor Tamirciliği, Elektrikçilik Vb.) uzun süreli kurslar açılması, ayrıca Teknik Çiftçi Eğitim Programlarına tüm çiftçilerin katılmasının sağlanması,

d) Tarımsal yapının doğal afetlere karşı korunmasını sağlamak, çiftçi ve tarımda çalışan işçi ailelerini sosyal güvenliğe kavuşturmak amacıyla zorunlu TARIM VE SOSYAL GÜVENLİK SİGORTASI kurulması zorunludur

Bu Uygulamalarla Aşağıdaki Yararlar Sağlanacaktır:

1— Ülke düzeyinde ekim, üretim planlaması yapılacaktır. Bununla ürün fiyatlarındaki dalgalanma, ihracat ve ithalat bağlantıları daha düzenli bir şekilde işleyişe kavuşturulacaktır.

2— Üretimin kaliteli, standart, istenilen niteliklerde olması sağlanacak, üretimle birlikte, ulaşım ve pazarlama sorunları çözüme kavuşturulacaktır.

3— Modern tarım usul ve metodlarının uygulanması kolaylaşacak, tarım girdilerinin daha ucuz, daha düzenli temini ile kredi toprak- su kaynaklarının daha ussal kullanımı sağlanacaktır.

4— Çiftçimizin tarımda uzmanlaşması sağlanacak, kendine yetme, her şeyi kendi için az miktarda üretme (tahıl, sebze, meyva, tavukçuluk, hayvancılık) alışkanlığından kurtulacak, pazar için daha çok üretme ilkesi köylümüzce benimsenmiş olacaktır.

5— Tarım alet ve makinalarından daha rasyonel biçimde yararlanma temin edilecek, yedek parça, bakım onarım gibi nedenlerle bu araçların atıl kapasite olarak kalması önlenecektir.

6— Köyün tarımsal bilgi ve beceri düzeyi yükselecek, tam olarak yapılmadığından geniş ölçüde israf edilen, yeterli sonuç alınamayan tarımsal savaş başarıyla uygulanacaktır.

7— Kırsal alanın dinamizmi devletin yönlendirmesiyle güç kazanacak, köyün donatım ve kültür açığı giderilecek, çağdaşlaşma ve kalkınma çabaları çok daha hızlı olacaktır.

8— Uzak yurt köşelerinde unutulmuş duygusunu yaşayan insanlarımız birbirleriyle bütünleşmenin, devletin gücünü yanlarında hissetmenin mutluluğunu duyacaklar, yeni bir moral ve çalışma azmine kavuşacaklardır.

9— Sınır anlaşmazlıkları, su kavgalarının meydana getirdiği olumsuz hava giderilecek, daha mutlu bir yaşam ortamı oluşacak, ortakçılık sabangez usulünün mahsurları önlenecektir.

10— İllerde veya gerekli yerlerde kurulacak olan köy tarım ve meslek liselerinde ihtiyaç duyulan nitelikli personel yetiştirilecek ayrıca kısa ve uzun dönemli kurslarda işsiz gençlere tarım ve hayvancılık bilgileri, ipekböcekçiliği, arıcılık ve seracılık teknikleri ile el sanatları öğretilerek, devlet kredi ve desteğiyle bunların üretici olmaları sağlanacaktır.

11— Verimlilik ilkeleri, tasarruf bilinci, teknik çalışma becerileri daha kolay benimsetilebilecektir.

12— Yerinden yönetim ilkeleri benimsendiğinden para, zaman, insangücü ve kaynak israfı büyük ölçüde önlenmiş olacaktır.

13— Ürün toplama, depolama, paketleme, taşıma işlemleri bir sistem içinde yapılabilecek, verim düşüklüğü, ürün kaybı en az düzeye indirgenecektir.

14— Tarımsal ürün alanında dış pazarlarda rekabet gücümüz artırılacaktır. Aynı cins üründen yeteri kadar bulamama sıkıntısı sona erecektir. Ürün tanıtım ve dağıtım organizasyonları yoluyla pazar araştırma ve ürün tanıtma işlemleri kolaylaşarak aynı cins ürünlerin farklı fiyatlarla satılması önlenecektir.

15— Köylerimizde tarımsal bütünlük sağlanacak, ülke düzeyinde tarımsal çalışmalar disipline edilecek, tarım ve köy önderlerinin etkisi artacak, köylerimizde kurulan tarıma dayalı sanayiler sayesinde artan işsizlik azalacak, yeni yeni çekim ve yerleşim merkezleri oluşacaktır.

16— Kitle iletişim araçları olan basın-yayın, radyo ve özellikle TV'nin ortak çaba ve desteğiyle toplumsal kaynaşma, eğitim ve kültür ortaklığı doğacak, modernleşme doğrultusunda yapısal değişme hızlanacaktır.

17— Ulusal kalkınma ile köy kalkınması arasında paralellik kurulacak köye dönük çalışmaların belirli bir sistem içinde birbiriyle bağlantılı ve düzenli olarak devamı sağlanacaktır.

18— Modelin uygulanması toprak ve tarım reformu uygulanmasıyla daha bir anlamlı hale gelecektir.

19— Kalkınma herşeyden önce çok ciddi bir iştir. Sağlıklı bir model çerçevesinde emek, özveri, alın teri ister. Ulusça topyekün çalışmayı iş ve elbirliği gerektirir. Gelip geçici heveslerle, günlük moda fikirlerle, sloganlarla bir yere varılmaz.

20— Özellikle üst düzeyde masa başında yapılan, gerçekçi olmayan uygulamalara, dilek ve düşüncelere alt yönetim birimleri iltifak etmekte, halktan kopuk uygulamalar, eleman yetersizliği yetki, araç gereç ve maddi olanak eksikliği çeşitli darboğazlar oluşturmakta, çoğu bu yüzden başlanılan işler yarım kalmakta, girişilen çabalardan istenilen sonuçlar alınamamaktadır.

Bu düşüncelerden hareketle kalkınmayı hızlandırmak tarımsal üretimi artırmak vefakâr Türk köylüsünün yaşam standardını yükseltmek amacıyla ülke gerçekleriyle uyumlu uygulanması parasal açıdan yük getirmeyen bu model uygun görülmüştür.

Bu yolla tarımsal alt yapı örgütlenmiş daha iyi ve ileriye varmak hedef alınmıştır.

Bu modelle ilk defa kırsal alan kalkınması bir çerçeve içinde ele alınmaktadır. Dinamik bir yaklaşımla toplumsal alt yapının ulusal kalkınma paralelinde durağan yapıdan aktif, hareketli, inisiyatif kullanıp sorunlarını çözebilen modern bir düzeye gelmesi amaç edinilmektedir.

Modelin başarısı, örgütler arasında yatay (Örgütler arası) ve dikey (Hiyerarşik düzen) ilişkilerin iyi düzenlenmesine, modelde görev alan tüm personelin özveri içinde çalışmasına bağlıdır.

Modelde öngörülen üretim ana planı hazırlanırken üç noktaya çok dikkat edilecektir.

1— Ülke topraklarının çeşitli tarım kolları arasında dağıtımının çok iyi yapılması,

2— Belirlenen hedeflerle bu hedefleri gerçekleştirecek olan ekim alanlarında dünya ölçülerine uygun, ortalama verimin sağlanması koşullarının yaratılması ve bunun ayrıntılı planlanması,

3— Tarım, endüstri ve hizmetler arasındaki ilişkilerin sağlıklı tespit edilmesi, şehir ve köy kalkınması arasındaki toplumsal, ekonomik ve kültürel dengenin devam ettirilmesi önlemlerinin alınması.

Bunlar gerçekleştirilmediği takdirde uygulama kâğıt üstünde kalmaya, köyler hayat standardının düşük oluşu nedeniyle şehre göçmeye veya her fırsatta gelip geçici günlük önlemlerle hayatını sürdürme çabaları devam edecektir.

Modelin amacı, makro ve mikro düzeyde çağdaş verilerin uygulanarak "Nitelik ve Verimlilik" devriminin yaratılmasıdır. Bu tarıma ekonomik gelişmeye yük olmadan yeni imkânlar hazırlayan modern bir yapı kazandırılmalarını gerekli kılmaktadır.

Çeşitli önlemlerle birini alandan alınan ürünün artması, o konuda çalışanların refahı ile ülke üretimine katkıda bulunur.

Toprak ve iklim şartlarına uygun tarım tekniğini geliştirmek alternatif maliyetleri ve marjinal verimi dikkate alarak ürün yetiştirmek, üretim metodlarını geliştirerek verimliliğin artmasına, hayat standardının yükselmesine yardımcı olmak model içinde mahalli tarım kuruluşlarıyla "Bölge Tarımsal Araştırma ve Geliştirme Kumullarının" temel görevleri olmalıdır.

Modelin finansman yönü, Köy Kalkınma Bankasıyla yürütülecektir. Fizibilite çalışmalarına bağlı olarak nihai ürünleri istihlal eden endüstri, bağlı endüstri ve yardımcı endüstri kuruluşlarını banka maddi kaynak ayırarak gerçekleştirilecektir.

Modelin amaçladığı hususlardan biri de üretim birlikleri yoluyla tarım ve yerleşim merkezleri kurulmasıdır.

Dağınık yerleşmenin, küçük yerleşim birimlerinin sorunlarının çözülmesi, gereksinimleri giderilmesi asgari işletme büyüklüğüne varılmadığından pahalı olmaktadır. Ülkemizde hizmette gecikmelerin buna büyük ölçüde bağlı olduğu inkar edilemez.

Ayrıca küçük yerleşim birimlerinde devlet halk ilişkisi ve sosyal ilişkiler zayıflamakta entansif tarıma geçişte, yeni teknikleri uygulamada marazi bir tutuculuk dikkati çekmektedir.

SONUÇ

Ulaşım ve iletişim alanındaki hızlı gelişmeler, uluslararası ilişkileri sıklaştırmış bloklaşma ve soğuk savaşlar yerini ekonomik rekabete bırakmıştır. Ülkemizin bir yandan Avrupa Topluluğuna Üyelik, Karadeniz

ekonomik işbirliği, diğer yandan Ortadoğu ülkeleriyle yakınlaşma sorunlarına demokratik yollarla sosyal çözümler getirme çalışmalarının başarıya ulaşması çabalan eğitim, bilim ve teknoloji sahasında çağdaş değerleri yakalamasına bağlıdır.

Ulusların en önemli zenginlik kaynağı iyi yetiştirilmiş insan gücüdür. Bu nedenle insan kaynaklarımızı en verimli şekilde değerlendirmek zorundayız.

İkinci endüstri devrimiyle makinalara ve üretim sistemlerine bilgi ve bilgisayarları yerleştiren, otomasyonu rekabetin vazgeçilmez ön şartı olarak benimseyen bir dünyada okur-yazar olsa da niteliksiz işgücüyle, belirli bir sistemden yoksun gelişigüzel uygulamalarla bir yere varılamaz. Dünyadaki olayların yakından izlenmesi, değerlendirilmesi, geç kalmadan bir tavır oluşturularak karar verilmesi yalnız bugünümüzü değil, yarınlarımızı da etkileyecek bir nitelik kazanmıştır.

İşte bu gerçeklerden yola çıkarak yapılacak düzenlemelerin uzun vadeli, pratik, teorilerden çok uygulamaya, iş üretmeye dönük olması kaçınılmazdır. Çıkarılacak Köy Kanununun köy kalkınmasına, köy insanının nitelikli, köy toprağının verimli hale gelmesine itici güç kazandırması anlayış yönünden bir reform niteliğinde olması gereklidir.

Köyü bir üretim ve kalkınma ünitesi kabul etmeyen, mahalli topluluklara iş yapma hususunda yeterli kaynak sağlamayan onlara karar verme uygulama inisiyatifini tanımayan çağdaş ölçüler içinde standartlar getirerek yol gösterici ve yön verici nitelikte olmayan düzenlemeler, mevcut potansiyeli değerlendirmek şöyle dursun, kalkınmaya ayak bağı olacak özellikler taşıyacaktır.

Sistemimizde merkezi hükümet ve taşra yönetimlerinin anlamlı bir bütünlük ve işbirliği içinde çalışmaları temel ilke kabul edilmiştir.

Buna göre :

- | | |
|------------------|--|
| Merkezi Hükümet | : Genel politikaları belirleyecek, uluslararası standartları tespit edecek, çağdaş gelişme ve teknolojilerin ülkemize transferlerini sağlayacak alt yapı ve önemli projelere kaynak temin edecek bir yapıya kavuşturulacaktır. |
| İl Yönetimleri | : Merkezi hükümetin belirlediği ilkeler doğrultusunda hizmet, eğitim, destek ve denetim birimleri olarak çaba gösterecektir. |
| İlçe Yönetimleri | : Ortak hizmetleri belirleme sorunları yerinde çözme, aktif öneriler oluşturarak uygulamaya |

koyma ve kalkınma birimleri olarak görev yapacaklardır.

Köy Yönetimleri

: Verimlilik ilkelerine bağlı kalarak her türlü üretimi geliştirme, nitelikli işgücü yetiştirme, ortak alanlarda işbirliği yapma birimleri olarak hizmet vereceklerdir.

Önerilen sistem oldukça ağır işleyen birbirinden kopuk, bürokratik engellerle dolu mevcut yapıya bir alternatif olarak düşünülmüştür. Amaç milli bir kalkınma heyecanı yaratarak ileri ulusların gelişmişlik düzeyine mümkün olan en kısa zamanda ulaşabilmektir.

Haberleşme hizmetlerinde çağı yakalayan Türkiye'nin imkân verildiği ve önündeki engeller kaldırıldığı takdirde her alanda büyük hamleler yapabileceği ortadadır. Eğitim alanında üretici, müteşebbis, kişilikli, nitelikli ve çağdaş insan yetiştirme, bilim ve teknoloji dalında geniş ölçekli araştırmalarla kendi teknolojisini üretebilme, sosyal ve kültürel değerlerine bağlı, yapıcı, yaratıcı, istikrarlı bir işbirliği ve kaynaşma içinde gelecek günlerin büyük Türkiye'sinin heyecanını hakim kılma temel hedefimiz olmalıdır. Bunun için hastalandığında bakılan, haksızlığa uğradığında hakkını kolayca alan, bürokrasiden yakınmayan, çalışmak istediğinde iş bulabilen, gelecek güvencesi olan sağlıklı bir ortamın yaratılması zorunludur.

Ülkemizdeki yaşanan sorunların çoğu bürokratik engellerden, yönetimin, genelde gelişmelerin gerisinde kalmasından kaynaklanmaktadır. Zamanında önlem alınsaydı, imar planları yapılarak arsa dağıtımı mümkün olsaydı gecekondulaşma sorunu devleşmezdi.

TBMM gelişen ve değişen durumları dikkate alarak gerekli yasaları zamanında çıkarabilse, zorunlu düzenlemeler gecikmeden gerçekleştirilseydi ekonomik, sosyal, siyasal alandaki reformlar daha önceden yapılabilseydi Türkiye bugünkü noktanın çok çok ilerisinde olurdu.

Ülke ve insanımızın değişmez hedefi, demokratik düzen içinde bilim, teknik, ekonomik ve teknolojik sahalarında layık olduğu müstesna yeri alabilmektir. Milli birlik ve beraberlik içinde her zorluğun üstesinden gelen ulusumuz, kalkınma şevk ve heyecanını duyarak bu konuda da başarıya ulaşacaktır. Bize düşen ulusal kalkınmanın temel dinamiklerini ortaya koyabilmektir. Bu yapıldıktan sonra en ileri noktalara varabilmek sorun bile değildir. İşte bu düşünceden yola çıkılarak hazırlanan öneriler, büyük ve kalkınmış Türkiye idealinde bir çakıl taşı olabilirse amacına ulaşmış olacaktır.

TÜRKİYE’NİN AVRUPA TOPLULUĞUNA ÜYELİĞİNDE KÜLTÜR SORUNU

Doç. Dr. Bilâl ERYILMAZ *

GİRİŞ

Avrupa birliği düşüncesi, Roma İmparatorluğu’na kadar uzanmakla birlikte, bu alandaki düşünceler 20. yüzyıla kadar bir öneri olmaktan öteye geçemedi. Fransız devlet adamı Aristide Briand, 1929 yılında Milletler Cemiyeti’ne sunduğu ayrıntılı projede, Avrupa’da bir "Ortak Pazar" kurulmasını önermişti. Ancak bu dönemde ortaya çıkan "faşizm" ve "ekonomik bunalım", bu önerinin gerçekleşmesini önledi. İkinci Dünya Savaşı’nın (1939 - 1945) ortaya çıkardığı kötü sonuçları bir daha yaşamamak, anlaşmazlıkları, Sovyet yayılmasını önlemek ve Marshall planı yoluyla Amerikan yardımından yararlanmak amacıyla birleşme formülleri geliştirilmeye başlandı. İkinci Dünya Savaşından sonra, Avrupa’nın bütünlüğünü sağlamak için, harcanan yoğun çabalar, Avrupa’nın kanlı ve üzüntü verici tarihinin sona erdirilmesinden başka doğru bir yolun olmayacağı gerçeğini ortaya çıkardı. Bu temel düşünce çeşitli antlaşmalarla ve bunlara bağlı ortaya çıkan örgütlerle gerçekleştirilmeye başlandı. Avrupa Ekonomik İşbirliği Teşkilatı (OECE) bu alandaki ilk girişim oldu (1947). Bu örgüt 1961 yılında, daha da genişletilerek Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı’na (OECD) dönüştü.

İkinci olarak, Avrupa parlamentoları arasında ileri düzeyde bir işbirliği oluşturmak amacıyla 1949’da Avrupa Konseyi kuruldu. Bu örgütün amacı, insan haklarıyla ve demokrasiyi korumak, geliştirmek; sağlık, sosyal güvenlik, eğitim, kültür, çevre ve yerel yönetimler alanında üye devletlerin politikalarını uyumlaştırmanın yollarını aramaktır.

Üçüncü gelişme olarak, Fransız Dışişleri Bakanı Robert Schuman, 9 Mayıs 1950’de Fransa - Almanya birliğini desteklemek; Avrupa’nın kültürel birliğinin korunması ve dünyadaki eski yerini yeniden almasını sağlayacak dinamik gücün kazandırılması için eylem çağrısında bulundu.

Robert Schuman ve Jean Monnet, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu’nun (ECSC) kurulmasına öncülük ettiler (1951). Avrupa Kömür ve

* Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Görevlisi.

Çelik Topluluğunu ortaya çıkaran Schuman planı, yeni bir Avrupa birliğinin köşe taşı olarak Fransa - Almanya yakınlaşmasını sağladı. Bu planın temel amacı, savaşın gelecekte yalnız ihtimal dışı olmasını değil, aynı zamanda imkânsız hale gelmesini sağlayacak şartları oluşturmaktı.

Nihayet, 25 Mart 1957’de Roma Antlaşmasıyla Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunun altı üyesi (Belçika, Lüksemburg, Federal Almanya, Fransa, İtalya ve Hollanda), Avrupa Ekonomik Topluluğunu oluşturdu. 1973 yılında Danimarka, İrlanda ve İngiltere’nin, 1981’de Yunanistan’ın, 1986 yılında da İspanya ve Portekiz’in katılmasıyla Topluluğun üye sayısı 12’ye yükseldi. Türkiye 1988’de, Avusturya ise 1989 yılında resmen Topluluğa üyelik için başvurdu.

1970’li ve 80’li yıllar, Avrupa siyasi birliğine yönelik çalışmalarla geçti ve nihayet 17 Şubat 1986’da Tek Avrupa Kanunu (Single European Act) Lüksemburg’da imzalandı. Bu kanun 1986 yılı sonuna kadar üye devletlerin parlamentolarınca onaylandı. Bu kanun, iç pazar, ekonomik ve parasal işbirliği, sosyal politika, araştırma ve teknolojik gelişme ve çevre konularını içermektedir. Tek Kanun, Topluluğun dayanacağı ve Avrupa birliğinin kurulacağı temel ilkelerin önemli bir bölümünü düzenlemektedir.

Avrupa Topluluğunun ortaya çıkmasındaki bu tarihi süreci anlatmamızdaki amacımız, Avrupa Birliğinin nasıl kademeli ve istikrarlı bir gelişme gösterdiğini ortaya koymaktır. Bugün artık Ortak Pazar’dan değil, Avrupa Topluluğundan söz edilmektedir. Ortak Pazar, başlangıçta, Avrupa’da barışı korumak ve ekonomik bütünleşmeyi sağlamayı amaçlamış gözükmüş de, gerçekte bunların nihai amaç için yalnızca ara aşamalar niteliğinde düşünüldüğü görülmüştür. Avrupa’nın nihai amacı ise siyasi bütünleşmedir.

Bu makalede, Avrupa’nın siyasi bütünleşmesinde izlenen yöntemler ve bu bütünleşmenin kültürel içeriği üzerinde durulacak; Türkiye’nin Topluluğa üyeliğinde kültürel yönden karşılaştığı ya da karşılaşacağı sorunları objektif bir yaklaşımla incelemeye çalışacağız.

A. Avrupa Topluluğunun Kurulmasında İzlenen Yöntemler

Avrupa bütünlüğünün nihai amacına ve geleceğine göz attığımızda, antlaşmaların belirlediği ekonomik çizgilerin yalnızca geçiş niteliği taşıdığı ya da geçici olduğu ortaya çıkar. Topluluğun kurucu babalarının kafasında, önce ekonomik çıkarların birleştirilmesi düşüncesi, siyasi bütünlüğün sağlanmasına yönelik bir başlangıç aşaması olmuştur. Topluluğun kurucuları, gümrük birliğinin ve bunun kademeli olarak gelişmesiyle oluşacak “ortak pazar”ın, siyasi alandaki başarının önemli bir

garantisi olacağına inanmaktaydı. Bu nedenle ilk adım olarak, ekonomik bütünlüğü sağlamak için ortak pazarın kurulması gerçekleştirilmiş ve kademeli bir şekilde ulusal ekonomik politikalarda yakınlaşmanın sağlanması amaçlanmıştır.

1. İki Örgütlenme Modeli

Avrupa Topluluğunun kurulmasında iki farklı yöntemin izlendiği ya da izlenmekte olduğu görülmektedir. Bunlar "konfederasyon" ve "federasyon" yöntemleridir. Konfederasyon, devletlerin ulusal egemenliklerini devretmeksizin birbirleriyle işbirliği yapmalarına karar vermeleri esasına dayanır. Bu modelde, işbirliği yapan devletlerin üzerlerinde onları kapsayan yeni bir devletin oluşturulması söz konusu olamaz. Konfederasyon çatısı, egemen devletlerin kendi siyasi yapılarını koruyarak aralarında ilişki meydana getirmeye yöneliktir. Konfederasyon modeli, Avrupa Konseyinin, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı'nın (OECD) işleyiş temelini meydana getirmektedir.

İkinci yöntem federal modeldir. Federal modelin amacı, ulusal devletlerin aralarındaki geleneksel ayrılıkları yok etmek ya da eritmektir. Devredilemez ve bölünemez olarak kabul edilen ulusal egemenlik düşüncesi bu modelde yitmiş bulunmaktadır. Federal modeli savunanlar, ulus-devlet sisteminin özel yetersizlikleri ve bir devletin diğerleri üzerinde hakimiyet kurmasının tehlikelerinin, ancak her devletin kendi egemenliğini, milletlerüstü bir topluluğa devretmesiyle ortadan kaldırılabileceğine inanırlar. Bu da Avrupa federasyonuna yönelişi ortaya çıkarmıştır. Bu modelde halkın ortak kaderi federal otoritelerin eline geçmiştir. Avrupa'nın geleceği, büyük ölçüde bu otoritelerce belirlenecektir. Avrupa Topluluğu da federalist yaklaşımın bir ürünüdür.¹

Gerçi bazı üye devletler, egemenliklerini ve eski siyasi yapılarını ya da anlayışlarını, Avrupa federasyonu lehine değiştirme konusunda pek istekli görünmemekle birlikte, birliğe giden yolda önemli mesafeler de alınmaktadır. Özellikle ekonomik alanda, üye devletler egemenlik haklarının büyük bir kısmını Topluluk yönetimine devretmişlerdir. Ekonomik konularda devredilmeye başlanan egemenlik hakları, zamanla diğer alanlara da yansacaktır. Bölünemez ve devredilemez olarak nitelenen egemenlik düşüncesinde, böylece önemli değişiklikler olmaya başlamıştır.

1 Klaus Dieter Borchardt, **European Unification: The Origins and Growth of the European Community**, (ikinci baskı), Office for Official Publications of the European Communities, Periodical- 2/1987, Luxembourg, s. 22.

2. Avrupa'nın Bütünleşmesi

Avrupa bütünleşmesi sürecinin başarısı, şüphesiz Avrupa halkına ve Avrupa kimliği duygusunun geliştirilmesine bağlıdır. Topluluk yönetimi, simgesel kültür ürünlerinde yeni düzenlemeler yaparak Avrupa kimliği oluşturma yolunda önemli adımlar atmıştır. 1 Ocak 1985 tarihinde Avrupa Pasaportu yürürlüğe girmiştir. Bu pasaport ulusal pasaportların yerini alacaktır. Avrupa Parlamentosu ilk kez yapılan seçimlerle 17 - 20 Temmuz 1979'da Strazburg'da çalışmalarına başladı. Bakanlar Konseyi, Kasım 1986'daki toplantısında, sınırlardaki ulusal gümrük işaretlerinin 1-12 Ocak 1988 tarihinde kaldırılması, bunun yerine Topluluğun sembolü olan mavi zemin üzerine oniki sarı yıldızın yerleştirilmesini kararlaştırdı. Bunlara ilâveten topluluk bilincini ve kimliğini geliştirmek için, sembolik bir eylem olarak, topluluk bayrağı, topluluk amblemi ve topluluk marşı oluşturuldu. Sağlık alanında, üye devletlerin turistlerinin, bulundukları ülkede sağlık hizmetlerinden serbest bir şekilde yararlanabilmeleri sağlandı. Bu amaçla topluluk bünyesinde standart sağlık kartı uygulamasına geçildi. Kültürel alandaki işbirliği çerçevesinde, topluluk çapında ses - görüntü alanı (audio-visual area) oluşturulmaya çalışılmaktadır. Üye devletlerin halkları, gelecekte birkaç dilde yayın yapan Avrupa Kanalını izleyebileceklerdir. Her yıl Avrupa "kültür kenti" seçilmektedir.²

Bütün bu yapılanlar "Avrupa Vatandaşlığı"nı kurmak; Avrupa Topluluğu'nu, halkın günlük yaşantısında daha somut bir gerçeğe dönüştürmek ve Birleşik Avrupa idealini gerçekleştirmek amacına yöneliktir.

3. Avrupa Birleşik Devletleri İdeali

Avrupa Birleşik Devletleri kavramı, Avrupa'da yadığanan bir terim değildir artık. Roma Antlaşmasının 30. yıldönümünde, Avrupa halkına çeşitli sorular sorularak, Avrupa Topluluğu hakkında kamuoyu yoklamaları gerçekleştirildi. "Avrupa Topluluğu'nun Avrupa Birleşik Devletlerine doğru gelişmesi lehinde misiniz, yoksa aleyhinde misiniz?" şeklindeki soruya ankete katılanların üçte ikisi olumlu cevap vermişlerdir.³

"Ekonomi, dış politika ve savunma alanlarındaki sorumlulukların ne zaman Topluluk yönetimine aktarılmasını istersiniz? : Hemen; gelecek on yıl içinde; 20 - 30 yıl içinde; uzun bir zaman dilimi sonunda ya

2 Klaus - Dieter Borchardt, s. 71-73.

3 Commission of European Communities, **Eurobarometer**: Public Opinion in the European Community, Europe 2000, Brüksel - 1987, s. 16.

da hiç” sorusuna, ankete cevap verenlerin % 65’i, bu konularda Avrupa Hükümetine gelecek 20 yıl içinde yetki verilmesi yolunda görüş belirtmişlerdir. Ankete cevap verenlerin üçte ikisi, Avrupa Topluluğunun tereyağı ve şarapla uğraşmaktan daha çok, savunma, dışişleri ve genel ekonomi konularında yetkili olmasını istemişlerdir.⁴

İki Avrupalı’dan birisi, 2000 yılında Avrupa Birleşik Devletlerinin Başkanım seçmek için seçim yapılacağını tahmin etmektedir. Avrupa halkına sorulan ilginç sorulardan biri de şudur : "Avrupa Birleşik Devletleri başkanlığı için seçim yapılırsa, kendi ulusunuzun dışındaki başka bir ulusun adayına oy verir misiniz?" Bu somya olumlu cevap verenlerin Topluluk ortalaması % 57’dir. Üye ülkeler içinde olumlu cevap verenlerin oranı, Lüksemburg’da % 73, Fransa’da % 70, Hollanda’da % 68, İtalya’da % 64 ve Belçika’da % 60, diğerlerinde ise % 47-60 arasında değişmektedir.⁵

Bu tür sorular Türk halkına sorulsa, alınacak cevap gerçekten merak konusudur. Üniversite öğrencilerine bu son soruyu yönelttiğimde, somya olumlu cevap veren hiç kimse çıkmadığı gibi, öğrencilerin, böyle bir soruya muhatap olmaktan da rahatsızlık duyduklarını gözledim.

Avrupa Topluluğunun bugünkü gelişme çizgisinde, önemli soruları da yok değildir. Topluluğun nihai amaç olan siyasi birliğe giden yolda, bazı önemli iç ve dış sıkıntıları bulunmaktadır.⁶ İngiltere, Topluluk yönetiminin Brüksel’deki bürokratların eline geçtiği ve Fransız çiftçisine sübvansiyon yapıldığı gerekçesiyle, Topluluğa karşı bazı yükümlülüklerini yerine getirmekte isteksiz davranmaktadır. Avrupa Topluluğu’nun kurulmasına esas teşkil eden sebeplerden; Avrupa’da barışı sürekli hale getirmek, Rusya’nın tehlikesinden ve Amerika’nın güvenlik şemsiyesinden kurtulmak amaçları, önemli değişikliğe uğramaktadır. Topluluğun geleceği hakkında burada değerlendirme yapmak, bizim konumuzun çerçevesini aşar. Ancak Avrupa halkının, Topluluk yönetiminin politikaları konusundaki tutumunun genelde olumsuz olduğunu belirtmek gerekir. Topluluk ambarlarındaki şarap ve tereyağı stokları, halk tarafından büyük bir kızgınlıkla eleştirilmektedir. Bakanlar Konseyi ile Ko-

4 Commuission of European Communities, s. 17.

5 Commission of European Communities, s. 19-20.

6 Morin, Avrupa siyasi birliğinin kurulmasının çok uzun bir zamanı gerektireceğini belirtir. Morin’e göre, olayların bugünkü ilerleme temposuna bakılırsa, Avrupa Parlamentosu’nun, ulusal parlamentoların sahip olduklarına benzer doğru dürüst yetkiler edinebilmesi ve Avrupa’yı bir federasyon içinde birleştirebilecek bir birime dönüşebilmesi için daha bin yıldan uzun bir süre geçmesi ve büyük altüst oluşlar yaşaması gerekecekmış gibi görünüyor : Edgar Morin, **Avrupa’yı Düşünmek** (Çev. Şirin Tekeli), APA Yayınları, İstanbul - 1988, s. 196.

misyonların yer aldığı Brüksel, gizli işlerin çevrildiği bir merkez olarak görülmektedir. Ayrıca halk, Brüksel'deki büyük ve güçlü bürokrasinin, toplumun günlük hayatının birçok yönlerine karıştığını ve işleri kolaylaştırmaktan daha çok zorlaştırdığını düşünmektedir.⁷

B. Avrupa Kültürel Kimliği

Tarihi bakımdan Avrupa, bir kıta olmaktan daha çok bir kültür ve medeniyettir. Çeşitli kültürler, bilgi ve gelenekler, belli bir zaman çizgisi içinde gelişerek biçimlenmiş ve nihayet Avrupa'nın manevî yapısını meydana getirmiştir. Bu manevî yapı ölse ya da kaybolduysa Avrupa da olmaz veya sadece birbirleriyle irtibatsız farklı dilleri konuşan bir insan kitlesi karşımıza çıkar. Bu nedenle Avrupalı renk veya konuştuğu dile göre tanımlanamaz. Bir görüşe göre, "Avrupalı diyalektik bir adamdır. O yığın olmayı kabul etmez. Haç, Avrupa medeniyetinin bir sembolüdür. Haç, kuralsız ferdiyetçilikle baskıcı kolektivizm arasındaki sürekli mücadeleyi simgeler".^{7a}

Avrupa kültürünün Yahudi-Hristiyan, Yunan-Latin karışımı bir kültür olduğu haklı olarak söylenir. Yahudi, Hristiyan, Yunan ve Latin kaynaklarının hem kendine özgü niteliğini hem de ortak kültür tanımını veren ahenkli bir sentez yaratmak üzere birbirlerine karışıklıkları görülmektedir.⁸ Avrupa kültürünün Hristiyan bir toplum tarafından geliştirildiği inkâr edilemez. Bu nedenle Avrupa medeniyetinde, kültür unsuru olarak Hristiyanlığın önemli izlerinin bulunması doğaldır.

Fikirler ve düşünceler, Avrupa tarihinin temel kaynağını meydana getirir. Avrupalı, başarıyı gerçekleştirmek için kendi hırs ve tutkusunu bu alana yoğunlaştırdı. Bunu da insan aklının bağımsızlığını yüceltmek için yürüttü. Böylece Sokrat metodu, Aristo mantığı ve Öklid geometrisi gibi yeni bilgi yöntemleri gelişti. Bilgiye bu şekilde yaklaşım, rasyonel düşüncüyü geliştirdi. Bu düşüncenin olgunlaşabilmesi için evrensel bir boyuta ihtiyacı vardı. Roma İmparatorluğu, bu evrensel boyutu, özgürlükleri yok etme pahasına güç kullanmak suretiyle hazırladı. Aynı zamanda Roma İmparatorluğu, Avrupa'ya bir "hukuk sistemi" ve "yazılı yasa" kavramını kazandırdı. Ayrıca Hristiyanlığın Avrupa'da yayılmasına katkıda bulundu. Lâtinçe, kilisede ayin dili haline geldi. Kilise hiyerarşisi, Roma İmparatorluğu'nun yönetim yapısını model olarak

7 Commission of European Communities, s. 19.

7a **Cultural Action in the European Community**, European Documentation, Periodical 3/1980, Belçika, s. 5.

8 Edgar Morin, s. 75.

aldı. Düzen ve birlik kavramları, Roma İmparatorluğu'nun iki hâkim özelliğini oluşturuyordu.⁹

Batı kültürü üstünlük duygusunu, Yunan - Roma, Yahudilik - Hristiyanlık olmak üzere bu iki kaynaktan miras almıştır. Eski Yunanlılar, medeniyetin tek sahibinin kendileri olduklarını düşünüyorlardı. Onların dışında ise "barbarlar" yaşıyordu. Bu anlayış bazı yazarları, barbarları köleliğe lâây insanlar olarak değerlendirmeye yol açmıştır. Romalılar da aynı görüşü paylaşıyorlardı. Roma ve vatandaşları, belli sınırlarla çevrili mümtaz bir imparatorluğu meydana getiriyordu. Bu imparatorluğun ötesinde barbarlar vardı. Bu kültür, Batıyı merkez kabul etmektedir. Kendisini tarihi teşebbüslerin tek merkezi ve değerlerin tek yaratıcı gücü olarak gören Batı, kendisinden başka gelişme modeli kabul edemez. Onun için, kendisinin takip ettiği tarihî yörüngeyi izlememiş olan bütün halkları, azgelişmişler olarak tanımlar.¹⁰

Avrupa'nın tarihî gururu, kurduğu teknik, İktisadî ve siyasî medeniyetiyle daha da artmıştır. Avrupa bugün, dünya karalarının yalnızca % 4'ünü oluşturması ve toprak bakımından da verimsiz bir coğrafyaya sahip olmasına rağmen, dünyada etkileyici ve belirleyici bir rol üstlenmiştir. Bu durumu, Einstein'ın "izafet teorisi" ile açıklayanlar da bulunmaktadır. Formül şöyledir: $E = mc$. Enerji, kütlenin ışık hızıyla çarpılmasından meydana gelmektedir. Burada $E = \text{Avrupa}$, $m = \text{küçük kara parçası}$, $c = \text{kültürü temsil etmektedir}$. Buna göre Avrupa, küçük bir fizikî kütlenin kültürle çarpılmasının bir sonucudur. Avrupa Topluluğu'nun görevi, bu kültürü korumak, yaymak ve geliştirmektir. Her devlet bu işi yürütmekle görevlidir.¹¹

Avrupa, bünyesinde, bir yandan demokratik, diğer yandan da emperyalist olmak üzere iki kimlik barındırmaktadır. Avrupa, kimliğinin bu ikili yapısını, kültürel tinselliğinin görünüşte sevimli peçesi ardında gizlemeye çalışmaktadır. Ancak olaylar, "Batı demokrasilerinin, emperyalizmin sağlam kısıkaçlarını gevşetecek yerde, emperyalizmden yararlandıklarını ortaya koymaktadır. Henüz burada herhangi bir değişiklik olmuşa benzememektedir".¹²

Emperyalizm, Batı'nın inançla ilgili mutlak değerlerini yitirmesi ve ekonomi anlayışının doğal bir sonucudur. Bugün Batı'da din, törensel

9 Cultural Action in the European Community, s. 5.

10 Roger Garaudy, **İslâm ve İnsanlığın Geleceği** (Çev., Cemal Aydın), Pınar Yayınları, İstanbul - 1990, s. 126.

11 Cultural Action in the European Community, s. 8.

12 Edgar Morin, s. 149.

ve biçimsel bir nitelikten öte fonksiyon icra edemez hale gelmiştir. Gerçekten, Hz. İsa'nın yüce sevgi kanununa göre yaşayan bir azınlığın derûnî hayatı dışında, Batı dünyası Allah'tan yoksun bir dünyadır. Allah'tan yoksun bu dünya, yerini çok tanrıcılığa ya da putçuluğa bırakmıştır. Garaudy, bu olguyu şöyle değerlendirmektedir: “Her fert ve her grup, bizzat kendi arzusuna bir Allah niteliği veriyor. Çünkü her fert ve her grup parayı, iktidarı, tekniği, cinselliği, milleti, ideolojiyi, başlı başına bir gaye, mutlak bir değer, sahte bir etobur ilah olarak görüyor. Bu konularda öylesine fanatikleşiyor, öylesine vahşileşiyor ki, başka her türlü değeri ve yayılışına karşı çıkan başka her İnsanı varlığı acımadan tepeleyip geçiriyor”.¹³

Mutlak değerlerin yitirilmesi, yerini, ekonomi alanında kuvvetli olma, bolca tüketme ve hızlı büyüme arzularının kamçılacağı çatışma ve mücadelelere bıraktı. Herkesin herkese karşı açtığı savaş demektir bu.

Yararlı-yararsız, iyi-kötü demeden her şeyi alabildiğince üretme arzusu, gizli bir ilâh haline dönüştü. Bu ilâh, yalnız Avrupalının kendi çıkarına hizmet eden bir ilâhtır. Dünyanın bazı bölgelerinde yaşayan insanlar aklıktan ve sefaletten ölürlen, Avrupa Topluluğu'nun ambarlarına sığmayan ihtiyaç fazlası gıda maddesi (et ve tereyağı gibi) stokları, yılda silahlanmaya 500 milyar dolardan daha fazla harcanan para, bunun bir ifadesi değil midir? Bu gizli ilâh, başka uluslara bir şeyler vermeye mâni olduğu gibi, onların kaynaklarını ve değerlerini de sömürmektedir. Çünkü bu sınır tanımaz hırs ve tutum, başka insanların kurban edilmelerini meşrulaştırır. Yeryüzünün bazı bölgelerinde devam eden savaşların büyük bir kısmı, masum insanları bu gizli ilâhlara kurban etmek için el altından desteklenmiyor mu?

Batı'nın kendine duyduğu aşırı güven ve üstünlük kompleksi, onu taassuba itmiş ve kültürel alanda başka toplumların asimile edilmesine yöneltmiştir. Asya'da ve Afrika'da, Batı'nın sömürge yönetimleri döneminde - yer yer halen de - kendi kültürel değerlerini (dil, inanç ve geleneklerini) yitiren topluluklar bunun somut örnekleridir. Gerçi Batı'nın bazı aydınları, yapılan bu kültürel asimilasyondan vicdanen ızdırap duyduklarını artık itiraf etmekten çekinmiyorlar. Bu konuda Batı'lı düşünür Edgar Morin'in değerlendirmeleri şöyledir : “Bugüne kadar öldürdüğümüz kültürlerden her birinin deneyim, bilgelik ve incelik dolu bir hazine olduğunu da kabul ve teslim etmeliyiz. Amazon, Afrika ve Avustralya aşiretleri arasında yaşayan birçok çağdaş Avrupalı antropoloğu o kadar etkileyen şey, yalnız onların örf ya da törenlerinin tuhaflığı de-

13 Roger Garaudy, s. 127.

gildir; bunun yanısıra insanlar arasında daha iyi ilişkilere dayanan huzurlu bir hayatın dokusuyla, yani gerçek bir yaşama sanatıyla karşılaşmanın uyandırdığı duygulardır".¹⁴

Ancak, taassubun, kendini üstün görmenin ve emperyalizmin, Batı'nın kültür ve siyasi hayatının temel değerleri olmaktan çıktığına dair elimizde güçlü kanıtlar yoktur. Tam tersi, Batı, kendi kültür grubunun dışında yer alan topluluklara karşı izlediği aşağılayıcı ve onları asimile etmeye yönelik tavrını - savunduğu medeni değerlere rağmen - halen devam ettirmektedir. Bulgaristan'da Müslüman Türklere uygulanan asimilasyona seyirci kalması; Rusya'nın Azerbaycan'a tanklarla yaptığı müdahaleyi desteklemesi; buna karşılık Litvanya ve Estonya gibi Kuzey Cumhuriyetlerine, Sovyetlerin yapabileceği muhtemel bir müdahalede, demokrasi ve insan hakları gibi değerlerin savunucusu olarak tepkisini açıkça belirtmesi, hep bu kültürel kimliğindeki ikili yapının bir sonucudur.

Avrupa, ortaya koyduğu bilim, teknoloji, demokrasi, insan hakları ve kamu hizmeti örgütleriyle gerçekten üstün bir noktaya gelmiştir. Ancak Avrupa'nın gösterdiği bu üstün performansın temelindeki ilke ve değerler bütünüyle Avrupalı değildir. Bunların önemli bir kısmı, Avrupa'nın kenarına aittir. Avrupa, başka medeniyetlerden (İslâm gibi) yararlanarak kendisi bir sentez elde etmiş ve bunu geliştirmiştir.

Bununla birlikte, kültürel yönden Avrupa'yı idealleştirmek de doğru değildir. Çünkü, insan soyunun en büyük düşmanları Avrupa'dan çıkmıştır. Faşizm, totaliterizm ve komünizm gibi rejimler, kesinlikle bir Avrupa ürünüdür, insanların nükleer silahlarla yok edilmesi bile Avrupalıların eseridir. Amerika Birleşik Devletleri Başkanı'nın, ilk atom bombasını üretmek için sıkıştıran kişi, aslen bir Avrupalı olan Albert Einstein'den başkası değildir.¹⁵ Bu nedenle, gelişmekte olan ülkeler, Avrupa kültür ve medeniyetini alırken, çok dikkatli ve seçici davranmak zorundadırlar.

C. Avrupa Topluluğunun Kültür Politikası

Avrupa Topluluğunun yasalarında ve resmî yayınlarında, Topluluk yönetiminin, ekonomik alanda üstlendiği rollere benzer nitelikte kültürle ilişkili görev ve yetkilere sahip olmadığı anlaşılmaktadır. Topluluk yönetimi için "Avrupa kültürü" düşüncesinin mutlak bir kavram olarak resmen propaganda edilmesi söz konusu değildir. Çünkü Avrupa,

¹⁴ Edgar Morin, s. 218.

¹⁵ Edgar Morin, s. 131.

kültür çeşitliliği bakımından ilgi çekici bir manzara göstermektedir. Her bir kültür; değer, kıymet ve haklar bakımından diğerleriyle eşittir. Kùltürler arasında bir ayırım yapılması mümkün değildir.

Bununla beraber, siyasi birliğin kurulmasına yardımcı olmak amacıyla bir “Avrupa kimliği” oluşturmak için çeşitli girişimler, önlemler ve politikalar izlendiği gör÷lmektedir. Dolaşım serbestliğı, öğrenci mübadeleleri ve sanat etkinlikleriyle, ÷lkeler arasındaki yakınlaşma geliştirilmeye çalışılmaktadır.

Avrupa Parlamentosu’nun 18 Ocak 1979’da kültür konusunda ittifakla aldığı kararlar, Topluluğun kültür politikasını yansıtmaları bakımından önemlidir¹⁶.

- Avrupa kıtamızın kültürü; zenginliğı ve çeşitliliğı yönüyle Avrupa kimliğinin temel unsurunu meydana getirmektedir. Bu kültür, üye devletlerin halklarından oluşan Avrupa’yı gerçekleştirmede yardımcı olacaktır.
- Avrupa’nın kültürel mirası, uygun bir şekilde korunmalı, işlenmek ve geliştirilmelidir. Bu nedenle Topluluk yönetimi, kültürel sektörde bir sorumluluk üstlenmelidir.
- Topluluk içindeki çeşitli kültürel tezahürler serbest olarak dolaşabilmelidir. Bu sektörde ortaya çıkan ekonomik ve sosyal sorunların çözümü için çalışmaya başlanmalıdır.
- Tindemans raporuna dikkat çekilmektedir. Avrupa birliğı konusundaki Tindemans raporu, kültürü, Avrupa halklarının ortak mirasını oluşturan değerler içinde önemli bir unsur olarak nitelemekte; Topluluk halklarında ortak kader ve dayanışma bilincinin uyandırılmasında kültürden yararlanılmasını önermektedir.
- Avrupa kültürü, Topluluğa üye devletlerle sınırlı değildir. Kültürel sektörde Topluluk yönetiminin eylemi, diğer Avrupa ÷lkelerine de açık olmalıdır.

Avrupa birliğı konusunda 10 ÷lkenin devlet ya da hükümet başkanlarının Stuttgart’ta imzaladıkları 19 Haziran 1983 tarihli Solemn Deklarasyonu, eğitim ve kültür alanında şu temel ilkeleri içermektedir¹⁷:

- Topluluğı meydana getiren ÷lkeler hakkında bilgi düzeyini geliştirmek; bir Avrupa bilincinin oluşmasını sağlamak amacıyla,

16 Cultural Action in the European Community, s. 10.

17 Council of the European Communities, **European Educational Policy Statements**, (3. baskı), General Secretariat, Lüksemburg - 1988, s. 99.

- Avrupa tarihi ve kültürü hakkında yeterli bilgi alış-verişini sağlamak,
- Kültürel mirasın korunması, geliştirilmesi ve işlenmesi konusunda müşterek eylemlerin tavsiye edilebilirlik durumunu araştırmak,
- Öğretim üyesi ve öğrenci değişimini kapsayacak şekilde yükseköğretim kurumları arasında işbirliğini geliştirmek,
- Kültürün yayılması konusundaki ortak etkinliklerin geliştirilmesi ile ilgili araştırmalar yapmak,
- Siyasi işbirliği çerçevesinde üçüncü ülkelerde kültürel etkinliklerin yakın koordinasyonunu sağlamak.

Çalışma ve eğitim imkanlarının üye devletler arasında geliştirilmesi, Topluluk halklarının anlayış ve yakınlaşmasını daha da artıracaktır. Topluluk bünyesindeki eğitim programları, ortak idealleri gerçekleştirmek amacına uygun olarak düzenlenmektedir.

9 Şubat 1976 tarihli Konsey ve Eğitim Bakanları toplantısında şu politikalar benimsenmişti¹⁸:

- Avrupa eğitim sistemleri arasında ilişkileri geliştirmek,
- Yükseköğretimde işbirliği sağlamak,
- Yabancı dilin yaygın bir şekilde öğretilmesini gerçekleştirmek,
- Her çeşit eğitim kurumlarına girişte eşit imkânlar sağlamak.

Görülüyor ki Topluluk, siyasî birliğin köklü ve istikrarlı olarak kurulabilmesi için, kültür ve eğitimden bir entegrasyon aracı olarak yararlanmaya özen göstermektedir. Eğitim yoluyla kazandırılacak ortak değerlerle, Avrupa vatandaşlığı bilincinin geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Çünkü Avrupa'nın tarihi ortak mirası, sadece karşılıklı düşmanlıklar, savaş ve bölünmelerdir. Avrupa'nın kader ortaklığının yalnızca bugünün şartlarından kaynaklandığını söylemek zordur. Avrupa'nın kader ortaklığını zorunlu kılan faktör, geçmişteki savaş, bölünme ve acıların, gelecekte bir daha yaşanmamasını sağlamaktır. Bu nedenle Avrupa'nın geleceği, kültür ve eğitime bağlıdır.

D. Türk Kültürü

Türk kültürünün bugünkü niteliğini tanımlayabilmek için, onu meydana getiren ve besleyen unsurlara bakmak gerekir. Kültürümüzün, dört temel kaynaktan beslendiğini ve etkilendiğini söyleyebiliriz.

18 European Documentation, **An Educational Policy for Europe**, (ikinci baskı), Periodical 4/1982, Brüksel, s. 7.

Bunlar :

1. Türklerin kavmi özellikleri (Türklük),
2. İslâm Medeniyeti,
3. Anadolu ve Rumeli'de edinilen tarihi bilgi ve tecrübeler; önceki medeniyetler,
4. Batı Medeniyeti.

Tarihçilerin belirttiğine göre, İslâmî kabulden önce Türkler, ilkel bir halk değildi. Kendi devletleri, edebiyatları ve töreleriyle belli bir uygarlığa sahipti.¹⁹ Türkler, önceden sahip oldukları uygarlıklarını, İslâmiyeti kabul ettikten sonra daha da geliştirdiler. Kurumlarını, inançlarını gelenek ve törelerini İslâmiyete göre yeniden yorumlarken, bir kısmını değiştirmeden, bir bölümünü de değiştirerek devam ettirdiler.

Türklerin, "hür ve müstakil yaşama arzusu", bir danışma meclisi olarak "kurultayları"; örf ve adet hukuku olarak "töre"leri; beylerin "halkını koruması, kollaması ve mutlu kılması (velâyet-i pederanesi: devlet baba niteliği)"; sultanların "sofralarını her zaman halka açık tutması"; "hanı yağma" ve "şölen" gibi adetleri; "yiğitlik,, ve "cömertlikleri" gibi özellikleri, onların kavmî hususiyetlerini meydana getirmektedir.

Kültürümüzü oluşturan ikinci önemli kaynak ise İslâmiyettir. İslâmiyet, geleneksel Türk kültürünün temel mayasıdır. İslâmiyeti kısa zamanda sosyal, İktisadî, siyasî ve kültürel hayatlarının ayrılmaz bir parçası haline getiren Türkler, kendilerini bu dinle özdeşleştirdiler ve hatta hüviyetlerini onda erittiler. Çoğu yerde "Türk" sözcüğü, "müslüman"ın eş anlamı haline dönüştü. Nitekim Hristiyan Araplardan söz edilmesine rağmen, "Hristiyan Türk" tabiri, pek alışılmış bir sözcük haline gelememiştir. İslâmiyet sayesinde Türkler büyük bir medeniyet kurdular.

Mehmet Kaplan'ın ifadesiyle, "Anadolu Türk devlet ve medeniyetini kuranlar sadece gaziler değildir. Mevlana, Hacı Bektaş Veli ve Yunus Emre gibi bütün insanlığı sevgi ile kucaklayan ve birleştiren velilerin de bunda büyük rolü vardır. Anadolu'yu fetheden Türkler, her yerde camiler, medreseler ve tekkeler kurmuşlardır. Bunlar Türklerin yiğitlik ve kahramanlığına adaleti, sevgiyi, müsamahayı, zarafet ve inceliği katmışlardır".²⁰

19 Bernard Lewis, Modern Türkiye'nin Doğuşu (çev., Metin Kıratlı), Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara - 1984, s. 7-8.

20 Mehmet Kaplan, Türk Milletinin Kültür Değerleri, Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayını: 732, Ankara - 1987, s. 4-5.

Türklerde millî birliği kuran unsurlar arasında din, dilden de önce gelmektedir. Türkler, müslümanlığı kabul etmemiş olsalardı, değişik isimlerdeki kavimler halinde dağılıp gidebilirlerdi. Nitekim daha önce çeşitli Türk toplulukları değişik dinlere girerek biribirlerine düşman olmuşlardı. Bugün dahi din birliği, dil birliğinden daha güçlü fonksiyon icra etmektedir. Bu yüzden, Türkiye içinde millî birliği parçalamak isteyen çevrelerin en çok istismar ettikleri hususlardan biri mezhep farklılıklarıdır.²¹

Türk kültürü, İslâmiyetle, daha da inceldi, derûnileşti, insan sevgisine ve insana saygıya daha fazla önem vererek yüceldi ve evrenselleşti. Bundan yedi asır önce Mevlana'nın ve Yunusun ifadelendirdiği insan sevgisi çok çağdaş ve evrensel bir nitelik taşımaktaydı. Ancak bu hümanizma, Batı'dakinden farklı olarak, bir Allah inancı esasına dayalı hümanizmadır. Yunusun, "Yaratılanı hoş gör Yaradandan ötürü" dizesi, bunun en özlü ifadesidir. Batı kaynaklı hümanizma, Allah'ı devreden çıkararak insanı yücelteceğim derken, insanlar arasında farklı standartlar getirmiştir. Batı hümanizması, bütün "insanlığa" değil, "bazı insanlara" sevgi esasına dayanır.

Batı'da Hristiyanlık, çeşitli milletler ve topluluklar arasında İslâm'ın kurduğu gibi, köklü sevgi ve kardeşlik bağları meydana getirememiştir. Ortaçağ Avrupası, Hristiyanlığa rağmen, din, mezhep, asalet, mülkiyet, hanedan ve statü kavgalarıyla doludur. O dönemde Osmanlı İmparatorluğu'nda, geniş anlamda din ve inanç özgürlüğüne dayalı bir düzen vardı. Müslüman olmayan topluluklar, bu düzen sayesinde, Hristiyanların yönetimindeki dindaşlarından daha huzurlu ve güvenli bir hayat yaşamaktaydı.²²

Kültürümüzün üçüncü kaynağı, içinde yaşadığımız ve bir kısmını kaybettiğimiz topraklarda edindiğimiz bilgi ve tecrübelerdir. Bu tarihi bilgi ve tecrübe, karşılaştığımız yerli kültürlerden bize geçen unsurları ve bu topraklarda yaşadığımız hayatın içinde gelişmiş bulunan kültür değerlerini ifade eder. Anadolu'daki eski medeniyetlerden (Bizans gibi) kültürümüze geçen bazı unsurlar da bulunmaktadır. Bu da aslında doğaldır. Zaten bütün medeniyet ve kültürler arasında etkileşimler söz konusudur. Önceki medeniyetlerden kültürümüze geçen unsurların,

21 Erol Güngör, **Kültür Değişmesi ve Milliyetçilik** (ikinci baskı), Ötüken, İstanbul - 1984, s. 134.

22 Bilâl Eryılmaz, **Osmanlı Devletinde Gayrimüslim Teb'anın Yönetimi**, Risale Yayınları, İstanbul - 1990, s. 17-51.

zannedildiğinden çok daha az olduğu, bugün genellikle kabul edilmektedir.²³

Kültürümüzün dördüncü kaynağı, ülkemizin yaklaşık iki yüzyıldan beri, batılılaşmak ve çağdaşlaşmak için izlediği politikaların sonucu olarak, dünyanın birçok yerinde olduğu gibi, Batı kültürü ve uygarlığından aldığımız unsurlardır. Önceleri çok yavaş ve az miktarda giren Batı uygarlığının kültür değerleri, sonraları hızlı ve geniş kapsamlı bir şekilde, geleneksel kültür yapımız içinde kendine bir yer bularak tutunmaya çalışmaktadır. Zaman zaman da geleneksel kültürle mücadele etmektedir. Batı kültür değerleri, kültür yapımız içinde bugün önemli izler taşımaktadır.

E. Değerlendirme ve Sonuç

Ülkemiz, Tanzimattan sonra Avrupa ile daha yakın ve yoğun ilişkiler içine girmiştir. Bu ilişkilerin yoğunluğu ve kapsamı giderek artmakta ve genişlemektedir. Avrupa ile bu derece yakın ve yoğun ilişkiler içine girince, istenilen kültürel değerlerin ve biçimlerin yanında istenmeyenlerin de gelmesi kadar doğal bir şey olamaz. Artık dünya her bakımdan küçülmüştür. Topluluklar arası ilişkiler daha da artacaktır. Bilgi ve haberleşme araçları, ilişkileri artıran en önemli faktörlerdendir.

Bu nedenle devletlerin, dışarıdan gelen ya da gelecek olan kültür unsurlarını, gümrüklerdeki mallar gibi denetlemesi ve bir seçime tâbi tutması imkânı yoktur. Önemli olan yerli kültürün bunlarla kolayca ve bilinçsizce yer değiştirecek şekilde zayıf kalmasını önlemektir.

Türkiye, Avrupa Topluluğuna girse de girmese de, Avrupa ile ilişkilerini sürdürecektir ve sürdürmelidir de. Ancak bu ilişkilerde Türk insanının sadece etkilenen değil etkileyen; taklitçi değil, seçici ve özümleyici olabilmesi için sağlam bir kültür yapısına sahip olması gerekir. Çünkü bir kültürün mensupları, güvenlerini yitirip kendilerini karşıdakilerden daha aşağı gördükleri oranda, yabancı kültürün daha çok prestij yaratan dış görünüşlerine önem vermekte; karşıdakilere hâkim bir tavırla baktıkları zaman da, daha çok gerçek ihtiyaçlarını giderecek unsurları almaktadır.²⁴

Her toplum, dış sosyal ve kültürel çevre tarafından yöneltilen bir takım tehditler karşısındadır. Toplum, bu tehditlere karşı, şu ya da bu

23 Bernard Lewis, 4-7; M. Fuad Köprülü, **Bizans Müesseselerinin Osmanlı Müesseselerine Tesiri**, Ötüken, İstanbul - 1986.

24 Erol Güngör, Kültür Değişmesi ve Milliyetçilik, s. 141.

şekilde cevap vermek ve kendini korumak zorundadır. Medeniyetin ve kültürün gelişmesi işte böyle sürekli meydana gelen tehditlere karşı verilecek cevaplara bağlıdır. Günümüzde dış tehditler, bütün kültürler için söz konusudur ve bu giderek de artmaktadır. Bir kültürün gücü, dış tehditlere karşı kendini koruyabildiği ve geliştirebildiği oranda artmaktadır.

Bir kültürün kendini yenilemesi ve yaratıcı hale gelebilmesi; 1) Yabancı etkileri özümleyebilme gücüne; 2) Kendi kaynaklarına dönme ve onlardan öğrenme meclisine bağlıdır. Japonlar, Batı uygarlığını Japon ruhuyla özümlemeyi başarmışlardır. Bizim için söz konusu olması gereken şey, kendimizden olmayan kültürel değer ve biçimleri Türk ruhuyla özümlemektir.

Türkiye, kültürel alanda önemli bir değişim süreci içindedir. Bu değişim sürecinde kültürümüzün aslı öğeleri, dıştan daha çok, içten tahribata uğramaktadır. Kültürümüz her bakımdan Batılılaşmanın bozucu etkilerine tamamen açık hale getirilmiştir. Kültürümüz dışa açılırken, kendini yenilemesi ve özümleme yapmasına imkân sağlayacak iç dinamizmden yoksun bırakılmıştır. Buna rağmen hâlâ direnebilmektedir. Erol Güngör'ün de belirttiği gibi, Türkiye'de hâlâ bağımsız bir kültür şahsiyetinden söz edilebiliyorsa, bunu bizim eski kültürümüzün her türlü hoyratlık karşısında direnecek kadar kuvvetli olmasına borçluyuz. Fakat bu direnen kültüre bir hamle gücü kazandırılmazsa, daha fazla ayakta kalmasını bekleyemeyiz.²⁵ Şüphesiz bunca zorlamalara rağmen direnebilen bu kültür, geleneksel halk kültürümüzden başkası değildir.

Kültürümüz konusunda en önemli sorun, eğitimidir. Çünkü eğitim, kültürü işleyen, geliştiren ve aktaran etkili bir araçtır. Eğitimin kendinden beklenen bu işlevi yerine getirebildiğini söylemek mümkün değildir. Ziya Gökalp, kültürümüzle eğitim arasındaki bu soruna, yarım asır önce parmak basarak şu değerlendirmeleri yapmaktadır : "Bazı milletlerde eğitim ile kültür birbirlerine uygundur. Demek ki bunlarda organize terbiye, yaygın terbiyenin izini takip etmiştir. İşte, Cermen milletleri ile Anglo-Saksonlar bu haldedir. Bu milletlerde, çocuklara yaygın terbiyenin verdiği hislerle, organize terbiyenin verdiği fikirler birbirleriyle ahenklidir. Bizde ise, organize terbiye ile alınan yabancı fikirler, yaygın terbiye ile alınan millî duygulara zıt olduğu için, eğitimimiz (maarifimiz) ile kültürümüz birbirlerine yan gözle bakarlar... Ülkemizde hâkim olan gençlik buhranları ile kadınlık buhranı, eğitimimiz ile kültürümüz arasındaki bu acıklı tezdin neticeleri değil midir? Ben

25 Erol Güngör, Kültür Değişmesi ve Milliyetçilik, s. 46.

bütün sosyal buhranlarımızda bu umumi sebebin tesirlerini görüyorum. Memleketimizde eğitim yayıldıkça, ahlâk bozuluyor, maneviyat yıkılıyor; ruh hastalıkları, zihin buhranları artıyor... Bizde en büyük ahlâksızlar, en çok malûmat sahibi olanlar arasında ortaya çıktığı halde, sağlam milletlerde en büyük âlimler, ahlâkça da en faziletli insanlardır. Demek ki, onlardaki eğitim ile bizdeki eğitim, başka başka şeylerdir".²⁶

Sosyologumuzun, kendi zamanına ilişkin bu değerlendirmeleri, günümüz için de geçerli değil midir? Türkiye henüz bu sorununu halletmiş görünmediği gibi, daha da ağırlaştırmış bulunuyor. Aydınlarımız, temel kavramlarda ve değerlerde anlaşıyorlar. Aydınlar arasındaki bu mücadele, yavaş yavaş halk kesimlerine de yansıyor. Türkiye, ortak bir kültürel kimlikten yoksun oluşun ve yeni bir kültürel kimlik arayışının sıkıntısı içinde bulunuyor.

Son dönem sosyologlarımızdan Erol Güngör'ün, bu konudaki tespit ve değerlendirmeleri oldukça ilginçtir : "Şimdi Türkiye'de ortak bir kültür yoktur. Türkiye henüz belli bir medeniyet dairesinin üyesi de olmuş değildir. Cumhuriyet devrinin siyasi iktidar kadroları, Türkiye'nin artık İslâm medeniyetinde kalamayacağını, Batıya sür'atle katılması gerektiğini düşünmüşler ve bu yüzden İslâm kültürünün kaynaklarını - hiç değilse resmi müesseselerde - kaldırmışlardı. Bu uygulamanın bir dereceye kadar başarılı olduğu söylenebilir; ancak aynı kadronun Batı'lı olma gayreti de tıpkı İslâm'dan çıkma hareketi gibi ancak bir dereceye kadar başarılı olmuş bulunuyor... Türkiye şimdi Batı kültürüne girememiş, İslâm kültüründe de kalamamıştır".²⁷

Sosyal ve kültürel değişikliğin önemli sıkıntılara yol açtığı dönemlerde, genellikle "taassup" başlar. Farklı kültürel değerleri savunan ve yaşayan insanlar, birbirlerini, ilerici, gerici ve çağdaş gibi, çoğu kez kin ve nefret belirten duygusal kavramlarla değerlendirme eğilimine girerler. Toplum kesimleri arasında diyalogsuzluk artar. Çoğu kere tarih, yeni bir toplum tipinin kaynağı haline gelir. İnsanlar, yaşadıkları dönemdeki sosyal ve kültürel buhranlardan çıkış yolunu, tarih içinde arama ihtiyacını duyarlar. Geçmişe bakmak ya da ona yönelmek, o dönemin maddi kültürel şartlarına değil, manevi kültür ortamındaki sosyal huzura duyulan ihtiyaçtan kaynaklanır. Ayrıca, insanların bugünden ve gelecekte duydukları endişe, insanları ister istemez geçmişin bir parlak dönemine yöneltir. Geçmişe yönelmenin itici gücü, mevcut sorun-

26 Ziya Gökalp, **Terbiyenin Sosyal ve Kültürel Temelleri I**, 1000 Temel Eser, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul - 1973, s. 324-325.

27 Erol Güngör, **İslâmın Bugünkü Meseleleri** (5.baskı), Ötüken, İstanbul - 1987, s.118.

lardan kaçıp, sığınılacak bir yer aramak değil, geçmiş ve bugünü değerlendirerek daha iyi bir dünya ve gelecek kurmak olmalıdır.

Öte yandan, millî kültürün, daha çok tarih halinde kullanılması, bizim o kültüre tamamiyle sahip olmadığımızı gösterir. Böyle tarihi olarak kullandığımız kültürel değerlerle, organik olmaktan daha ziyâde duygusal bir bağımız kaldığı anlaşılır. Gerçekten, geleneksel Türk kültürünün birçok unsuru, artık tarihi bir malzeme niteliğinde müzelerimizi ve kitaplarımızı süsleyen ve kendilerini ancak törenlerde hatırladığımız antik malzemeler haline gelmiştir.

Kültürümüz konusunda yapılacak şey, "kültürel değişme" değil, "kültürel gelişme" olmalıdır. Bunun da yolu, kültürümüzü maziye bağlayan köprüleri yeniden kurmaktır. Bugün içinde bulunduğumuz boşluk, maziye iyi tanımayışımızdan kaynaklanmaktadır. Bu itibarla, bizden öncekilerin neler düşündüklerini, neler yaptıklarını ve neler tavsiye ettiklerini bilmek, yazdıklarını yeni harflere çevirmek, okumak, okutmak ve tartışmak zorundayız.

Türkiye’de halkın önemli bir kısmı, farklı gerekçelerle, Avrupa Topluluğuna üye olmanın lehinde gözükmektedirler. Bir kesim, siyasî ve İdarî alanda rejimde görülen olumsuzlukların, Avrupa Topluluğu'na girmekle, en azından Avrupa normlarına uyulacağı için, değişeceğini ve düzeleceğini ümit etmektedirler. Bir kesim de ekonomik nedenlerle Topluluğa katılmayı istemekteler. Başka bir kesim de, Türkiye'nin Batı medeniyetine organik olarak da bağlanmasını sağlamak için Avrupa Topluluğu'na güvenmektedirler. Farklı gerekçelere de dayansa, Avrupa Topluluğu, büyük bir kesim için, bir sığınak, kurtuluş ve ümit kapısı haline gelmiş gibidir.

Ancak, Topluluk yönetimi, Türkiye'yi hemen üyeliğe kabul etmemekle, toplumumuzun Avrupa'ya karşı tarihi antipatisini, istemeyerek de olsa güçlendirmektedir. Topluluğun, Türkiye'yi hemen üyeliğe kabul edebileceğini düşünmek, aşırı iyimserlikten başka bir şey değildir. Komisyon Başkanı Jacques Delors'un 1989'da söylediği, "Ortak Pazar Bir Hristiyan Birliğidir" ifadesi, en yetkili ağızdan samimi olarak itiraf edilmiş kültürel bir tutumdur. Bu nedenle, Türkiye'nin Avrupa Topluluğu'na üyeliğinde "kültür"ün, bizden daha çok Avrupa için bir engel oluşturduğu anlaşılıyor.

Tarihi olarak Avrupa kültürünün özünde, kendi dışındaki kültür gruplarına karşı hoşgörüsülük vardır. Yakın geçmişe kadar, farklı kültürel grupları, kendi kültür kimliği içinde eritmek, Avrupa'nın bir yönetim felsefesi ve hayat anlayışı olmuştur. Bunun değiştiğine dair, eli-

mizde inandırıcı güçlü bir belirti henüz yoktur. Yakın zamanlara kadar, Avrupa devletlerinin sömürgesi altında kalan üçüncü dünya uluslarının çoğu, bugün kendi anadillerini konuşamaz hale gelmişlerdir.

Bizim geleneksel kültürümüzün özünde insan sevgisi ve hoşgörü yatar. Biz bu sevgi ve hoşgörü, bir yönetim düzeni ve medeniyet anlayışı olarak uzun yıllar yaşattık. Yahudi, Ermeni ve Rum gibi gayrimüslim topluluklarla, yanyana ve iç-içe birlikte uzun süre yaşayabilmemiz ve onların kültürel kimliklerine dokunmamamız bu düzen ve anlayış sayesinde gerçekleşti.

Avrupa'nın bizi Topluluk bünyesine kabul etmekle, geleneksel kültürel değerlerinin değiştiğini göstermiş olacaktır. Bizim için temel sorun, Avrupa Topluluğuna girip girmemek değil, ulusal kültürel kimliğimizin gelişmesini sağlayacak ortamı hazırlamak ve güçlendirmektir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- 1) Borchardt, Klaus – Dieter : **European Unification: The Origins and Growth of the European Community**, (Second Edition), Office for Official Publications of the European Communities, Periodical 2/1987, Luxembourg, s. 22.
- 2) Commission of European : **Eurobarometer** : Public Opinion in the European Community, Europe 2000, Brüksel - 1987.
- 3) Council of The European : **European Educational Policy Statement**, Communities (Third Edition), General Secretariat, Luxembourg - 1988.
- 4) Eryılmaz, Bilâl : **Osmanlı Devleti'nde Gayrimüslim Teb'anın Yönetimi**, Risale, İstanbul - 1990.
- 5) European Documantation : **Cultural Action in The European Community**, Periodical 3/1980, Belçika.
- 6) European Documentation : **An Education Policy for Europe**, (Second Edition) Periodical 4/1982, Brüksel.
- 7) Garaudy, Roger : **İslâm ve İnsanlığın Geleceği** (Çev: Cemal Aydın), Pınar Yayınları, İstanbul - 1990.
- 8) Gökalp, Ziya : **Terbiyenin Sosyal ve Kültürel Temelleri I, 1000 Temel Eser**, İstanbul - 1973.
- 9) Güngör, Erol : **Kültür Değişmesi ve Milliyetçilik**, (ikinci baskı) Ötüken, İstanbul - 1984.
- 10) Güngör, Erol : **İslâmın Bugünkü Meseleleri**, (5. baskı), Ötüken, İstanbul - 1987.

- 11) Kaplan, Mehmet : **Türk Milletinin Kültür Değerleri**, Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları: 732, Kültür Eserleri Dizisi: 73, Ankara - 1987.
- 12) Köprülü, M. Fuad : **Bizans Müessesesinin Osmanlı Müesseselerine Tesiri**, Ötüken, İstanbul - 1986.
- 13) Lewis, Bernard : **Modem Türkiye'nin Doğuşu**, (Çev: Metin Kırıatlı), Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara - 1984.
- 14) Meriç, Cemil : **Kültürden İrfana**, İnsan Yayınları, İstanbul - 1986.
- 15) Morin, Edgar : **Avrupa'yı Düşünmek**, (Çev: Şirin Tekeli), APA Yayınları, İstanbul - 1988.
- 16) Venturini, Patrick : **1992 : The European Social Dimension**, Commission of European Communities Document, Office for Official Publications of The European Communities, Belçika - 1989.

NÜFUS PLANLAMASININ EKONOMİK VE SOSYAL KALKINMADAKİ ÖNEMİ

Doç. Dr. Zerrin TOPRAK
Araş. Gör. Hüseyin ÖZGÜR

GİRİŞ

Türkiye'de nüfusun gelişimi Cumhuriyet döneminden itibaren dikkati çeken konular arasında yer almıştır. Başlangıçta geniş bir ülkede 12 -13 milyonluk nüfusu ile kendisini pek küçük ve zayıf hisseden Türkiye, o dönemlerde nüfusu arttırıcı bir politika benimsemiş ve bunun için de gerekli önlemlere başvurmuştur. Son yıllarda ise iktisadi gelişme çabalarının istenilen sonucu vermediği düşüncesi, hızlı nüfus artışının ülkemiz koşullarında istenilen birşey olmadığı görüşüne önem kazandırmıştır. Güncel olarak kabul edilen nüfus planlaması konusu, ekonomik ve sosyal kalkınma hedefleriyle ilişkilendirilerek, genelde ve ülkemiz için aşağıda incelenmeye çalışılmıştır.

NÜFUS KAVRAMI VE NÜFUS HARKINDAKİ DÜŞÜNCELERİN TARİHİ GELİŞİMİ

Demografi (nüfus ilmi) kelimesi, ilk defa 1885 yılında Achille Guillard tarafından kullanılmıştır, inceleme konusu insan toplulukları olan demografinin; nüfusun sayımı ve nüfusun bileşimine etki eden hususlardan ibaret iki önemli konusu bulunmaktadır. Konuya nüfusun tarihi gelişimi ile başlamak yerinde olacaktır.

I. XIX UNCU ASRA KADAR NÜFUS

Nüfus bir arazi parçası üzerinde yaşayan insanlar toplamı olarak tanımlanabilir.¹ Modern anlamda bir ülkenin nüfusu; üretime katılanlar başka bir ifadeyle ekonomik bakımdan mal ve hizmet üretenlerle, üretimde bulunmayıp sadece yoğaltanlar şeklinde iki büyük grupta in-

1 Halûk Cillov (1965), *Türkiye Ekonomisi*, İstanbul, s. 41.

celenebilir. Nüfusun ekonomik faaliyetlere katılan bu kısmı, bize iktisaden faal nüfusu, başka bir ifadeyle işgücünü vermektedir.

Nüfus olgusu insanlık tarihi kadar eskidir. Bir başka ifadeyle nüfusun tarihi geçmişini yeryüzünde yaşamış ilk canlıya kadar dayanmaktadır. Nüfus sorunları ve özellikle nüfusun azalıp çoğalmasına etki eden nedenlerin incelenmesi eskiden beri araştırmacıların ilgisini çekmiştir. Bir ülkenin nüfusu; ekonomik bünyesi incelenirken önemli rol oynamaktadır. Ancak iktisadi şartlar üzerinde nüfus miktarı kadar nüfusun çeşitli özellikleri de etkili olabilmektedir.

Taşıdığı önemden dolayı nüfus hakkında esaslı temellere dayanan bilgilere ihtiyaç duyulmakta ve sürekli araştırmalar yapılmaktadır. Günümüzde de tartışılan çeşitli teoriler eski düşüncelerin izlerini hâlâ taşımaktadır. Günümüzün nüfus anlayışına ve politikasına tesir eden bu görüşlere aşağıda kısaca değinilmiştir.

A. İLK VE ORTAÇAĞDA NÜFUS

Nüfus sorunlarıyla ilk defa ilgilenilmesi, eski Çin'de Konfüçyüs devrine rastlamaktadır. Çin'de yaşayan bazı filozoflar (İ.Ö. 500) ve bu arada Konfüçyüs, nüfus miktarı ile arazi arasında bir ilişki olduğunu, bu ilişki bozulursa, muhakkak surette fakirlik meydana geleceğini ileri sürmüşlerdir.

Eski Yunanistan'da İ.Ö. 3.5 asır evvel Platon; Kanunlar (les lois) ve Aristo, Siyaset (politique) adlı kitabında bir "şehir devleti" kurabilmek için, nüfus miktarının ne olması gerektiği hususunu incelemişlerdir. Bu yazarlara göre, bir devletin iktisaden hür kalabilmesi ve askeri bakımdan korkusuz yaşayabilmesi için uygun bir nüfusa sahip olması gerekmektedir. Bununla beraber Platon ve Aristo, içinde bulundukları şartların etkisi altında kalarak, az nüfus prensibini savunur gözükmüşler ve nüfusun devamlı surette artmasını hiçbir zaman kabul etmemişlerdir.

Orta çağda, dünya işlerinden çok ahiretle meşgul olduğundan, nüfus sorunları pek ilgi çekmemiştir. Bu döneme hakim olan demografik düşünce genellikle fazla nüfus lehine olup, doğumların çoğalması her fırsatta teşvik görmüştür.

Yeni çağların başlangıcında, nüfus sorunlarının sistematik bir şekilde işlenmediği söylenebilir. İbni Haldun (1332- 1406), nüfusun zaman

içindeki değişikliklerini inceleyerek, ilk defa bir ülkenin nüfus miktarı ile iktisadi ve iç sorunları arasındaki ilişkiyi ortaya koymuş,² bununla beraber, çalışmaları, yaşadığı devirde herhangi bir reaksiyon görmemiş ve fikirleri ancak, XIX. yüzyılda anlaşılmıştır.

B. İKTİSADİ DOKTRİNDE NÜFUS

Orta çağın sonlarına doğru ticaret, şatolar arası olmaktan uzaklaşarak ülkeler arası özellik kazanmıştır. İlkel ev ekonomisinin fakir yaşantısının hakim olduğu Avrupa, birkaç yüzyılda kıt'alar arası dünya ticaretinde söz sahibi duruma gelmiş ve bu ticari gelişmeler, iktisadi doktrinde nüfus konusuna değişik yönlerden bakış açısı kazandırmıştır.

1. Merkantilist Dönemde Nüfus

XV. asırdan XVIII. asrın başlarına kadar devam eden sürede hakim iktisadi düşüncüyü savunan merkantilistlerin³ nüfus politikası, klasik iktisatçıların düşüncesinden çok farklı olup, daha çok orta çağ düşüncesine uygun düşmektedir. Merkantilistler nüfus artışını teşvik etmiş, "bir ülkenin en büyük hâzinesinin iyi beslenmiş insan sayısı olduğu" fikrini savunmuşlardır. Bu düşünce, öncelikle halkın harplerden, hastalıklardan kıldığı bir sırada süratli nüfus artışının bir tehlikesinin görülmemesinden; ikinci olarak da, henüz makineleşme seviyesinin çok düşük bulunduğu bir dönemde askeri gücün daha çok insan sayısına dayanmasından kaynaklanmaktadır. Son olarak, üretimin emek - yoğun olduğu bu çağda ihracat fazlası sağlanması için, üretim artışının düşük ücretlerle gerçekleşmesi⁴ gerekmektedir.

Merkantilistler iktisadi gelişmenin, yani zenginliğin nüfus artışına bağlı olduğuna inanmışlardır. Bu düşüncelerin iktisadi bakımdan bazı eksik yönleri bulunmaktadır. Nitekim, maliyetleri düşürmek, iş verimini arttırmak için nüfusun fazlalaşmasını arzu eder görülmektedir

3 Merkantilizm, (ticaret kapitalizmi), Orta Çağ sonlarında yavaş yavaş gelişerek ortaya çıkan tüccarlarla devrin milli devletlerini şahıslarında temsil eden kralların işbirliği sistemine bağlı gelişen, dış ticaret ve korsanlık yoluyla zenginleşip kuvvetlenme politikasıdır. Başka bir ifadeyle, mahiyeti ve gelişme koşulları itibariyle; devlet gücüne özel imtiyazlara, muafıklara, tekellere, çeşitli himaye ve korunma tedbirlerine davalı planlı ve programlı bir ekonomik güçlenme politikasıdır. Bu politika ilke olarak, dış ticaret fazlalarına, ihracatı arttırmaya önem vermiştir. Burhan Ulutan (1978); **İktisadi Doktrinler Tarihi**, İstanbul, s. 185.

4 Gülten Kazgan (1974); **İktisadi Düşünce ve Politik İktisadın Evrimi**, Ankara, s. 38.

ler. Halbuki her işçiye iş temin edilemediği takdirde, meydana gelecek işsizliğin doğuracağı iktisadi sarsıntıları dikkate almamışlardır. Bu itibarla merkantilistlerin, işçi sayısı, yani nüfus ile ücretler arasındaki ilişkilerde derin bir görüşe sahip bulunmadıkları⁵ düşünülmektedir.

2. Klasik Okul ve Nüfus

18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren, merkantilist düşüncelerin gittikçe geçerliliğini yitirdiği ve fazla nüfusu teşvik yolunda devlet desteğinin azaldığını görüyoruz. 1750 yılından sonra, nüfusun çoğalması, milli refah için gereklilik göstermemeye ve hatta, nüfus artışını önleyen bazı tedbirlerin alınması gerektiğine işaret eden yazarların haklı görünmeye başlanması dikkati çekmektedir.⁶

19. yüzyılın ikinci yarısında yetişmiş klasik okula mensup iktisatçılar, (Adam Smith, David Ricardo, Malthus, Jean Babtiste Say ve John Stuart Mili) ücret, kâr, faiz, rant ve üretimle ilgili iktisat kanunlarını açıklarken, nüfustaki gelişmeler üzerinde de durmuşlardır. Klasikler nüfus ve kapital miktarındaki artışın, genelde iş piyasasında işgücü arzının fazlalaşmasına sebep olacağını belirtmişlerdir. Ürünün fiyatı yükselmekte, fakat bu fiyattaki yükseliş, tamamiyle tüketicinin ödeyeceği rant tarafından emilmektedir. Dolayısıyla ücretlerin düşmesiyle beraber fakirliğin de artacağı fikrini ileri sürmektedirler.

Klasikler azalan verim kanununu da gözönüne alarak fazla nüfusu reddeden Malthus'a yaklaşmışlardır. Bununla beraber Malthus'tan ayrıldıkları noktalar da mevcuttur. Klasikler daha çok piyasada ücretlerin oluşumunu incelerken nüfus sorunlarıyla da ilgilenmişlerdir. Buna göre, arz ve talep kanununun bir sonucu olarak ücret seviyesi yükselince işgücü arzı artacak, bir başka deyişle doğumlar teşvik görecektir. Ancak belirli bir müddet sonra işgücü talep hacmini karşıladığında, ücret piyasası normal seviyesine ulaşacaktır. Ücret Teorisi adı ile anılan bu düşünce tarzı, klasiklerden bilhassa Smith, Ricardo ve Mili tarafın dan hararetle savunulmuştur.⁷

İlginç olan şey, Ricardo'nun, bir taraftan Malthus'un "nüfusun tabii artış" teorisini kabul edip "fakire yardım" kanunlarına karşı çıkarak işçi ücretlerinin artmasını önlemesi, diğer taraftan da toprak rantının artışı önleyecek politika tedbirlerini savunmuş olmasıdır. Buna

5 Neumark, a.g.e., s. 77.

6 Haluk Cillov (1960); **Nüfus İstatistikleri ve Demografinin Genel Esasları**, İstanbul, s. 20.

7 Şükrü Baban (1956); **İktisat İlminin Umumi Prensipleri**, İstanbul, s. 228.

karşılık, kapitalistler kâr haddinin yükselmesini, ekonominin şartı kabul etmiştir. Fakat Ricardo, aynı zamanda “toprak mülkiyeti” ile “toplum yararının” bağdaşmayacağını da göstermiştir.⁸

Nüfus konusunda özellikle entellektüel, politik ve ekonomik durumlar hakkında Malthus'un (1776-1834) ileri sürdüğü genel görüşleri herkesçe benimsenmiştir. Malthus, ilk eserini yazdığı zaman nüfus meselelerinden ziyade sosyal bir sorun üzerinde durmak arzusu ile hareket etmiştir. Malthus, nüfusun prensipleri üzerine ilk yayımladığı denemesinde aşağıdaki görüşleri ileri sürmüştür:

- * İnsanlığın devamı için gıda maddesi ve cinsi arzu gereklidir, bütün bunlar günümüzde de devam edecektir.
- * İnsanlar için gerekli gıda maddelerinin üretimine göre, nüfusun artışı çok belirsizdir.
- * Nüfus serbest bırakıldığında geometrik oranlarda (1-2-4-8-16), fakat gıda maddelerinin üretimi aritmetik oranlarda (1-2-3-4-5) artar.

Az miktarlı rakamlar ile de görülebileceği gibi gıda maddeleri ile nüfus artışı miktarı karşılaştırıldığında, nüfus artışı gıda maddeleri artışına göre daha fazla büyüklükte olmaktadır.⁹

Yeryüzünde işletilen topraklar sınırlı olduğuna göre, insanın devamlı ve süratli artışı önlenemezse, gıda maddelerinin üretimi kafi gelmeyecek ve sefalet artacaktır. Buna göre Malthus, gelecek bir sefaletin önüne geçilebilmesinin, nüfus artışının engellenmesi ile gerçekleşebileceğini belirtmiştir. Malthus'un bu düşüncelerinin bazı istatistik ve tarihi olaylara dayanarak ortaya konması, yeni bir nüfus ve düşünce teorilerinin ortaya çıkmasına imkan vermektedir. Malthus'un fikirleri, bazı devletlerin politikasına dahi tesir etmiştir.¹⁰

Dünya nüfusunun tarihçesi, büyük ölçüde tarıma yönelik faaliyetlerin tarihçesiyle birlikte gelişmiştir. Uzun yıllar, nüfus artışının mı tarımda gelişmeyi, yoksa tarımda gelişmenin mi nüfus artışını izlediği tartışılmıştır. İngiliz Thomas Malthus'un ilk kez 1798 de ortaya attığı birinci görüşe göre, tarımda ilerleme ancak kısa sürede o toplum için bir avantaj sağlamaktadır. Uzun sürede insan nüfusu geometrik diziye göre, fakat tarım üretimi aritmetik diziye göre arttığı için dünya giderek artan nüfusu besleyememektedir.

8 Kazgan, a.g.e., s. 87.

9 Warren S. Thamson - David T. Lewis (1965); **Population Problems**, New York, s. 17.

10 Cillov, a.g.e., s. 24.

Bu görüş, iktisatçı Boserup (1965) ile büyük ölçüde çürütülmüştür.¹¹ Boserup'a göre, daha entansif (yoğun) tarım sistemlerinde, toplam üretim artarken, birim üretim başına maliyet ve insan gücü dahil tüm girdiler daha hızlı artmaktadır. Dolayısıyla, gelişmiş ya da entansif tarım ve yeni teknoloji, ancak toplum nüfus baskısıyla üretimi arttırmak zorunda kaldığı zaman ortaya çıkmaktadır.

Malthus'un yanılgısı bugün hâlâ tartışma konusudur. Malthus, dünyanın geometrik diziyle artan nüfusu besleyemeyeceği sonucuna varmıştır. Oysa, tarım üretimi de teknolojik aşamalar sonucu geometrik olarak arttığından Malthus haksız çıkmıştır. Ancak "Yeni Malthus'çu" adı verilen çevre bilimciler O'nun kısa dönemde yanıldığını, ancak uzun dönemde haklı olduğunu, dünyanın eninde sonunda üzerindeki nüfusu besleyemez hale geleceğini savunmaktadırlar.

Bazı araştırmacılar ve ekologlar, nüfusun şimdilik tarım üretimiyle dengede olduğuna işaret ederek nüfus artışının çeşitli etkenlerle ilgili olarak zamanı gelince, kendi kendine yavaşlayacağını düşünmektedir. Dolayısıyla, tartışma konusu daha çok insan nüfusunun uzun zaman bu hızla artıp artamayacağı değil, daha çok ekolojik felaket ve çok sayıda ölüm olmadan önce, ekosferin yeni bir taşıma gücünde dengeye gelip gelmeyeceği noktasında yoğunlaşmaktadır.

3. Sosyalistler ve Marx'da Nüfus

Sosyalist doktrin kaynağını, bir taraftan 19. yüzyıl kapitalizminin doğurduğu somut gerçeklerden, diğer taraftan da liberalizmin temeli olan Tabii Kanun Felsefesi ve Faydacı Felsefeden almıştır. Ayrıca 19. yüzyıl Batı Avrupa'sındaki diğer fikir akımlarının da etkisi altında kalmıştır.

Esasen sosyalistler nüfus sorunlarıyla bir bakıma kendi fikirlerinin kuvvet kazanması açısından ilgilenmişlerdir. Bu itibarla çeşitli milletlere mensup sosyalistler arasında belirli bir nüfus teorisinin kabul edildiğini söylemek mümkün görülmemektedir.

XIX. yüzyıl ikinci yarısından sonra İngiltere'de doğum oranının azalmaya başlaması ve Fransa ile Almanya'da uygulanan zirai gelişmeler sayesinde, toprağın mutlak miktarı arttırılmadan, zirai üretimden artış elde edilebileceğinin anlaşılması, Malthus teorisine bağlı olanlarda yukarıda da bahsedildiği gibi belirli bir çözüme baş göstermesine

11 Mine Kışlahoğlu - Fikret Berkes (1985); **Ekoloji ve Çevre Bilimleri**, Ankara, s. 219.

yol açmıştır. İşte bu hava içinde gelişen fikirler dağınık da olsa ilk defa sosyalistler tarafından işlenmiş ve Marx tarafından formüle edilecek nüfus teorisinin çekirdeğini teşkil etmiştir.

Kari Marx (1818-1883), Malthus'un nüfus teorisini reddetmekte, ve bunu insan ırkına yapılmış "şeref kırıcı bir iftira" saymaktadır.¹² Günümüzde gelişmiş ülkeler için kurulan büyüme modellerinde olduğu gibi, Marxsist modelde de nüfus aslında dış (tali) değişkendir. Buna karşılık iç değişkenler (asıl) birikimin azalttığı emek talebinin ve emek tasarruf eden üretim tekniğinin etkisi altında, artan "teknolojik işsizliktir. Başka bir ifadeyle emek fazlasıdır. Buna göre değişik üretim dalları üretim tekniğini değiştirip, değişken kapitali azalttıkça emek talebi de nispi olarak azalacağı için, bir nispi nüfus fazlası doğacaktır. Kapitalizm geliştikçe, kapital stoku büyüdükçe ve emek verimi arttıkça, belirli bir ürün miktarı için gerekli emek azalacaktır.¹³

Günümüzde de Marxsistler, Malthus'un nüfus teorisini ve nüfus artışını önlemek gayesiyle, doğum kontrolü uygulamasını reddetmektedir. Bu düşüncenin sebebi Malthus'un nüfus teorisinin, işçinin sefaletini, nüfus artışı gibi "tabii bir olay"a bağlamasıdır. Buna karşılık, Marxsist teoriye göre, tüm olumsuzlukların nedeni, iktisadi sistemde yatmaktadır. Marx'tan sonra onun izinden yürüten, Lenin ve Stalin gibi yöneticiler, Malthus'un teorisini reddederek nüfusun çoğalmasını tavsiye etmişlerdir.

2. NÜFUSA İLİŞKİN TEMEL TEORİLER

Araştırmacılar, çeşitli teorilere dayanarak nüfusu açıklamaya çalışmışlardır. Aşağıda seçilmiş bazı teorilere yer verilmiştir.

A. DEMOGRAFİK EVRİM TEORİSİ

Nüfus artışı ile ilgili görüşlerden birisi de sosyo-ekonomik değişme ile doğurganlık arasındaki ilişki konusunda en çok kabul gören yaklaşım olan "demografik evrim" teorisidir.

12 Marx, Kapital'de şöyle demektedir. "Kendi yarattığı kapital birikimiyle emekçi nüfus, durmadan artan oranlarda, nispi nüfus fazlası vasıtalarını yaratır. Bu, kapitalist üretim tarzına uygun bir kanundur. Her üretim tarzının, tarihsel kıymeti olan özel nüfus kanunları vardır. Bir soyut kanun olarak nüfus kanunu, ancak insan müdahalesi olmadıkça, bitkiler ve hayvanlar için mevcut olabilir." Kazgan, a.g.e., s. 370 den. Kitap IV, s. 96-97.

13 A.g.e., s. 371.

Bu teorige, uzun dönemde sosyo-ekonomik değişme ile doğurganlık ilişkisi başlıca üç aşamadan geçmektedir. İlk olarak, çok uzun bir süre toplumlarda doğum oranları arasında denge görölmektedir. Sıfır milât yılında 300 milyon kadar olduğu sanılan dünya nüfusunun iki kat artması, yani 600 milyona yükselmesi tam on yedi asır sürmüştür.

Demografik evrimin ikinci aşamasında ölüm oranı, yaşam düzeyindeki iyileşmeler ve tıp bilimindeki gelişmelere bağlı olarak durmuş, özellikle Avrupa nüfusu bir katından fazla artmıştır.

Demografik evrim hipotezine göre; nüfus artışının hızlandığı bu ikinci aşamayı, doğumlarla ölümler arasında yeni bir dengenin kurulduğu üçüncü aşama izlemektedir. Bu sonuncu aşamada toplum doğumları daha bilinçli bir şekilde kontrol etmeye başlamakta, bunun sonucunda da doğum oranları düşmektedir. Şüphesiz doğum oranları, ölüm oranlarının bir miktar üzerindedir. Avrupa toplumları 19. asrın sonunda ve 20. asırda bu aşamanın içinde yer almıştır.

Bu hipotezi savunanlara göre; gelişen ölkeler için de aynı durum söz konusudur ve demografik evrimin ikinci aşamasındaki ölkelerin bir süre sonra, sanayileşmiş ölkeler gibi, toplumun, doğum oranlarını sınırlama yoluna kendiliğinden gideceğini belirtmektedirler. Bu yüzden bugünkü hızlı nüfus artışı konusunda endişeye düşmek yersizdir. Ayrıca artışı yavaşlatmak için özel olarak tedbir almanın da yararı bulunmamaktadır.

B. OPTİMUM NÜFUS TEORİSİ

Nüfusun miktarı ile iktisadi gelişme arasındaki ilişki optimum nüfus teorisinin konusudur. Teori, adam başına en yüksek geliri sağlayacak nüfus miktarı nedir sorusunu cevaplandırmaya çalışır. Teoriye göre öyle bir nokta vardır ki "o noktada, üretim şartları değişmemek üzere nüfus ne gerektiğinden fazla, ne gerektiğinden az fakat tam kişi başına en yüksek verimi sağlayacak miktardadır".¹⁴

Nüfustan başka herşey sabit olduğuna göre nüfusun daha az veya daha çok olması üretim seviyesini nasıl değiştirmektedir. Daha büyük nüfus, diğer şartlar sabit olduğunda daha büyük işgücü demektir. Daha büyük işgücü, diğer şartlar sabit, daha fazla üretim demektir. Daha büyük nüfus daha fazla taleptir. Talebin artışı pazarı büyötmektedir. Pazarın büyüklüğü ile iş bölümü arasında doğru orantı vardır ve iş bölümü işin verimini arttırmaktadır.

14 Lionel Robbins (1927); **The Optimum Theory of Population**, London, s. 114.

Nüfus miktarının üretimi azaltıcı yönü ise azalan verim kanununa bağlıdır. Üretim teknikleri sabit olduğuna göre daha büyük bir nüfusun ihtiyaçlarını karşılamak için daha fazla kaynağa ihtiyaç duyulacaktır. Bu gelişim zaman içinde kaynakların gittikçe daha kötülerinin üretime sokulması demektir. İşgücü artışı, bir noktaya kadar üretimi aynı oranda artırsa bile o noktadan sonra ancak daha küçük bir oranda artış mümkün olabilir. Daha büyük işgücü aynı derecede büyük üretim araçları stokuna sahip olamıyorsa işin verimi düşmektedir.

Optimum nüfus teorisi statik ve mukayeseli statik tahlile dayanmakta nüfus artışının dinamik etkilerini gözönünde bulundurmamaktadır. Teori, toplumsal ve iktisadi çevreyi sabit saymıştır. Halbuki bu faktörler değişkendir ve optimum nüfus fiili nüfustan daha sık değişebilir.

Optimum nüfus kavramı ancak iktisadi ve toplumsal şartları statik olan toplumlarda pratik bakımdan önemli olabilmektedir. Nüfus miktarı aynı kaldığı halde, başka özelliklerin - kültür seviyesi gibi - farklılığında aynı miktar nüfus, optimumun hem altında hem de üstünde sayılabilecektir. Bütün bunlardan başka optimum nüfusun anlamlı bir şekilde hesaplanması mümkün görülmemektedir.¹⁵

Bilimsel bir şekilde Türkiye'nin veya herhangi bir ülkenin optimum nüfusunun hangi bir miktarda olacağını söylemek kesin olarak mümkün görülmemektedir. Bugün için "optimum" gibi gözüken belli bir rakam, bundan on sene sonrası için çok daha farklı bir değer alabilmektedir.

Bugün için daha anlamlı ve önemli olan yaklaşım, nüfusun artış hızının ekonomik etkilere yaklaşımıdır. Bir ülke toprağının besleyebileceği nüfus, herşeyden önce o ülke insanlarına sağlanabilecek iş olanakları, sermaye, araç ve gereçle sınırlıdır. Bu bakımdan kesin olarak optimum nüfus şudur demek mümkün değildir.¹⁶ Bununla beraber, kanaatimizce optimum nüfus teorisini tamamen geçersiz kabul etmek de mümkün görülmemektedir. Genişleyen alanın yönetiminin güçleşerek hizmetlerin aksamasına bağlı olarak, kentlerin çevreleri yeşil kuşakla çevrilmekte ve yapı yasağı gibi önlemlerle büyümesi sınırlandırılmaktadır. Ayrıca yeni cazibe merkezleri yaratılarak nüfus yoğunluğunun hafifletilmeye çalışıldığı da bilinmektedir.

15 Orhan Türkay (1962); **Türkiye’de Nüfus Artışı ve İktisadi Gelişme**, Ankara, s. 97.

16 Baran Tuncer (1975); Nüfus Artışının Ekonomik Etkileri ve Türkiye”, **Dünyada ve Türkiye’de Nüfus Sorunları Semineri**, İstanbul, s. 82.

C. NÜFUSA İLİŞKİN MODERN TEORİLER

İçinde bulunduğumuz yüzyılda, işbölümü ve yeni örgütlenmeler sayesinde eşgüdüm süratle artmış ve bir yüzyıl önce nüfus gelişmesinin ortaya çıkardığı tehlikeli durum yavaş yavaş ortadan kalkmıştır. Bu durum karşısında bazı araştırmacılar, nüfusla, artan sınai randımanlar arasında belirli bir ilişki görmüşler ve "optimal nüfus" un hesaplanmasını az-çok ele alabilmişlerdir. Bu devrede, büyük harplerin de etkisiyle, siyasi ve askeri sebeplerle; durmadan artan nüfus rağbet görmüştür.

Keynes, dış ticaret hadlerinin bir memleket için uygun gitmesi halinde, nüfus fazlasının söz konusu olmayacağına işaret etmektedir. Bu düşünceye zamanımızda Rostow ve Colin Clark da iştirak etmektedir. Clark gıda maddesi ve ham madde ihraç eden memleketlerde, nüfusun gelişmesiyle dış ticaret hadleri endeksinin de düzeleceğine inanmaktadır.

Bugün bir taraftan askeri ve siyasi görüşlerle fazla nüfustan bir türlü vazgeçilemezken, iktisadi bakımdan geri kalmış ülkelerde hızla artan nüfus yüzünden karşılaşılan türlü iktisadi zorluklar, yeni yeni görüşleri ortaya çıkarmıştır. Nitekim, günümüzde serbest mallar olarak ve bol miktarda bulunduğu düşünülen "doğal kaynaklar"ın aşın kullanımından dolayı "kıt kaynak" durumuna düşmesi, gerek gelişmiş gerekse «gelişmekte olan ülkelerde çevre politikasında "nüfus" faktörüne önem kazandırmıştır.

1980 yılında 4.5 milyar civarında olan Dünya nüfusunun 2000 yılında 6 milyar, 2020 yılında 8 milyara ulaşması beklenmektedir. Gelişen ülkeler nüfusunun dünya nüfusuna oranının % 80 olacağı, başka bir ifadeyle 4.8 milyar insanın bu ülkelerde yaşayacağı tahmin edilmektedir. 1980 yılında aynı oranın yüzde 75 olduğu göz önüne alınırsa, gelişmiş ve gelişmekte olan ülke nüfuslarının büyük ölçüde farklılaşacağı anlaşılmaktadır.¹⁷ Bu değişim bir bakıma dikkatlerin gelişmekte olan ülkeler üzerinde toplanmasına yol açmaktadır.

Böylece sanayileşmiş ülkelerde, doğurganlık oranı düşük yaşlı nüfus, gelişmekte olan ülkelere ise, aksi özelliklere sahip genç nüfus oluşmaktadır. Bir günde dünyaya gelen 330 bin bebeğin % 90'ının gelişmekte olan ülkelere doğacağı ancak, 90 bininin bir yaşına gelmeden

17 Cihan Dura - Mahir Füsunoğlu (1987); **2000 Yılına Doğru Türkiye**, T.Ç.S.Y. Yayını, Ankara, s. 53.

öleceği düşünülmektedir. Nitekim, 1980-1985 döneminde çeşitli nedenlerle 40 milyon kişinin açlıktan öldüğü bilinmektedir.¹⁸

Dünya nüfusunun hızlı artışının; kentleşme hareketlerine bağlı olarak tarım alanlarının giderek daralması ve yeterince beslenememe gibi önemli sorunlara yol açacağını söylemek mümkündür. Bu durum dikkate alınırsa, doğal kaynaklardan daha etkin ve olumlu biçimde yararlanmanın ne derece önem kazandığı anlaşılır. Nitekim dünya ülkelerinde görülen enerji sorunları dikkatleri kirlilik yaratmayan güneş, rüzgar, hidrolik ve hidrojen enerjisine yöneltmiştir.¹⁹

Nüfus konusunun, son yıllarda Dünya politik arenasında çok büyük önem kazanmasının sonucunda, 1974 yılı Birleşmiş Milletlerce "Dünya Nüfus Yılı" olarak kabul edilmiştir. Aynı yılın Ağustos ayında Romanya'nın Bükreş kentinde uluslararası düzeyde "Dünya Nüfus Konferansı" toplanmış, daha sonraki yıllarda da benzer çalışmalar sürdürülmüştür.

3. TÜRKİYE'DE CUMHURİYET DÖNEMİNDE NÜFUS

Yeni Türkiye Devletinin kurulmasından sonra 1927 yılında yapılan ilk nüfus sayımına göre, ülke nüfusu 13.648.270 kişidir. Kalabalık nüfuslu büyük bir devlet iken - 1844 yılında imparatorluk nüfusu 35.5 milyon - küçük bir toplum haline gelinmesi, o devrin yöneticilerini nüfus artışına teşvik etmiştir. Memurlara çocuk zammı verilmesi, belli sayıda çocuğu olanların bazı kamu sorumluluklarından muaf tutulması ve hatta 6 çocuklu ailelere madalyon verilmesine kadar giderek artan teşvikler ülke nüfusunun hızla artmasına yol açmıştır.

1950'li yılların sonuna kadar uygulanan nüfus artış hızını yükseltici politikaların bir sonucu olarak, Türkiye'de nüfus artış hızı 1955 - 1960 döneminde yüzde 2.85 gibi yüksek bir seviyeye yükselmiştir. Planlı dönemin başından itibaren, bu yüksek nüfusun artış hızının ekonomik ve sosyal gelişme üzerindeki olumsuz etkilerin azaltılması amacıyla, nüfus artış hızını azaltıcı bir politika benimsenmeye başlanmıştır. Kalkınma planlarında sadece nüfus artış hızı kontrolü değil aynı zamanda nüfusun sağlık, eğitim, beslenme ve barınma imkanlarının artırılması da önem kazanmıştır.

18 Mahir Füsunoğlu (1988); "**Tarımsal Üretim, Nüfus ve Çevre**", Nüfus ve Çevre Konferansı, T.Ç.S.Y. Yayını, Ankara, s. 74.

19 Bu konuda bkz. Koray Başol (1985); **Doğal Kaynaklar Ekonomisi**, İzmir, s. 161-185.

A. KALKINMA PLANLARINDA NÜFUS POLİTİKASI

Türkiye'de hızlı nüfus artışı ile ilgili sorunlar ilk defa resmi olarak Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ele alınmıştır. Bu planda, ülkemizde hızlı nüfus artışının, milli gelir artış hızını aşmasının;

- * kişi başına gelir artışını ağırlaştıran,
- * yatırımların niteliğini etkileyen,
- * ülkenin tüketim ihtiyaçlarını arttıran,
- * işgücü arzını olumsuz etkileyen birtakım önemli sorunların nedeni olacağı görüşleri yer almıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin 1 Nisan 1965 tarihinde kabul ettiği “Nüfus Planlaması Kanunu” ile kişilere “istediği zaman istediği sayıda çocuk yapma özgürlüğü” tanınmıştır. Türkiye’de bu tarihten sonra, etkin bir “nüfus planlaması” programı uygulandığı söylenemez. 1960- 1965 döneminde Türkiye nüfusundaki yüksek artış oranının az çok muhafaza edildiği ve bunun yılda yüzde 2.6 civarında bulunduğunu söylemek mümkündür.

1965-70 döneminde, Türkiye nüfusunda büyük bir artış görülmemektedir. Bu artışın nedenleri aşağıda gösterilmiştir.

- * bu dönemde yurt dışına çalışmaya giden işçiler sayısındaki çoğalma önceki dönem kadar şiddetli olmamış ve böylece nüfustaki artış hızını azaltıcı yönde fazla etkilememiştir.
- * 1945-50 döneminde doğumlarda yüzde olarak kız bebeklerin fazlalığı 1965-70 yılları üzerinde nüfus açısından etkili olmuş ve nüfus artışı görülmüştür. Bununla beraber, nüfustaki artış hızı yine de 1950-60 yılları oranında değildir. Bu değişmeyi; kentleşme, sanayileşme, kısmen de aile planlaması metodları ile doğumların etkilediği söylenebilir.

1968 yılında uygulamaya geçilen İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, konuya yaklaşımın bir miktar nitelik değiştirdiğini görmekteyiz. Buna göre; “nüfus planlaması” deyiminin yerini “aile planlaması” almıştır. Bu değişikliği, konuya bir ulusal sorun yerine, bir aile sorunu olarak bakılmak istendiği şeklinde yorumlamak mümkündür. 20 Planın, programın amacının daha çok annenin ve çocuğun sağlığını korumak olduğu anlaşılmaktadır.

1973-77 döneminde uygulanmak üzere hazırlanan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında, nüfus konusundaki yaklaşımın biraz daha değiştiğini görüyoruz. Planda “hızlı nüfus artışı” Türk toplumunun uzun dönemde çözümlenmesi gereken sorunları arasında gösterilmekle birlikte, bu alanda herhangi bir politika veya tedbire rastlanmamaktadır. Bu da Planın hazırlanmasında; nüfus alanında herhangi bir politikaya gerek görülmediği, “yüksek doğurganlığın yalnız uzun dönemde sosyoekonomik gelişmeden etkileneceği” görüşünün hakim olduğu izlenimini vermektedir. Kalkınma Planında, aile planlaması faaliyetleri, ana ve çocuk sağlığı programını destekleyen bir sağlık hizmeti olarak düşünülmektedir.

1979- 1983 yıllarını kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Planda, doğurganlık düzeyi, ölüm ve sınılaşma ile birlikte göçler gibi üç temel demografik öğenin nüfus yaş yapısını etkilediği ve bütünlüğü sağlayacak bir program çerçevesinde nüfus politikasının yürütülmesi gerekliliği vurgulanmaktadır. Ayrıca ana sağlığına zarar verecek uygulamaların sona erdirilmesi amacıyla, aile planlaması programlarının, ana ve çocuk sağlığı hizmetleriyle birlikte, sosyalleştirme programı bütünlüğü içinde ele alındığı belirtilmiştir.²¹

Beşinci ve Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planlarında; nüfusun istikrarlı ekonomik gelişme ve sosyal kalkınma hedefleriyle uyumlu bir yapıya kavuşturulmasının esas alınacağı belirtilmektedir. Ayrıca, temel sağlık hizmetleri sistemi içinde ana-çocuk sağlığı ve aile planlaması hizmetleri önemini korumaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde nüfusun insan gücü planlamasındaki önemi anlaşılmış ve tek başına değerlendirilmemesi konusuna ağırlık verilmiştir. Yapılan tahminler, Türkiye'nin toplam nüfusunun 1994 yılında 61.8 ve 2000 yılında ise 66.5 milyona yükseleceğini göstermektedir. Bu nüfus büyüklüğüyle Türkiye, dünyanın en büyük nüfuslu ülkeleri arasında 15 inci sıraya yükselecektir. Böylece Türkiye'nin dünya nüfusu içindeki payının da yüzde 1.09 seviyesine ulaşması beklenmektedir.²² Bu gelişim de daha fazla eğitim, sağlık, konut v.b. hizmet talebi anlamına gelmektedir.

B. NÜFUS YOĞUNLUĞU

Belirlenen nüfus miktarı ile, bu nüfusun üzerinde yaşadığı toprakların yüzölçümü arasındaki oran bize nüfus yoğunluğunu vermektedir.

21 Türkiye'nin Nüfus Politikası (1983); T.Ç.S.Y. Yayını, Ankara, s. 56.

22 Belma Üstünişik (1989); *Avrupa Topluluğu ve Türkiye'de Nüfus Yapısının Özellikleri ve Gelecekteki Etkileri*, DPT, Ankara, (çoğaltma), s. 3.

Buna “yoğunluk endeksi” de denilmektedir. Türkiye nüfusu ülke yüzölçümü olan 780.576 km² bölündüğünde nüfus yoğunluğu 1927 nüfus sayımında 18, 1950’de 27, 1960’da 36, 1975’de 52 ve 1985 yılında 65 ve 1990 yılı için 72 değerine ulaşılmaktadır.

Yukarıdaki rakamlara dikkat edilecek olursa, Türkiye’de nüfus yoğunluğu her geçen yıl bir artış göstermektedir. Ancak bu değerler Türkiye’nin ortalama nüfus sıklığı olarak kabul edilemez. Nitekim, Türkiye’nin çeşitli bölgelerinde km² ye düşen insan sayısı, ortalama yoğunluk sayısının altında olduğu halde, diğerlerinde bu ortalama miktarı çok aşmaktadır. Bununla beraber nüfus artış hızının yüzde 2.5 civarında dolaşması Türkiye nüfusunun 28 yılda iki misli olacağı sonucunu vermektedir. Buna karşılık A.B.D. nüfusunun 95 yıl ve Japonya’nın ise 100 yıl sonra ancak iki katma ulaşması beklenmektedir.²³ Belirtilen gelişmeyi değerlendirmek için nüfus artışı ile kalkınma politikasına ilişkin görüşlere ikinci bölümde yer verilmiştir.

EKONOMİK VE SOSYAL KALKINMADA NÜFUS FAKTÖRÜ

Gelişmekte olan ülkelerin önemli özelliklerinden biri de ikili ekonomik yapıya sahip olmalarıdır. Başka bir ifadeyle aynı ekonomik bütün içinde birbirlerinden çok farklı iki ayrı yapı bulunmaktadır. İlkel öğretim tekniklerini uygulayan tarımsal işletmeleri, küçük ticari işletmelerini ve el sanatlarını içine alan geleneksel sektörle, çağdaş teknolojiyi uygulayan faaliyet kollarını kapsayan modern sektördür. Bu ikili yapı yalnız ekonomik alanda değil aynı zamanda toplumsal ve kültürel özelliklerde de mevcuttur. Aşağıda bu konuya değinilmiştir.

I. GELİŞEN ÜLKELERDE NÜFUSUN EKONOMİK ETKİLERİ

Geleneksel sektör, aile veya küçük toplulukların ihtiyaçlarını karşılamak için üretim yapmakta ve para ekonomisine kısmen bağlı bulunmaktadır. Artan nüfusu bu kesim emmekte ve nüfus artışı devam ettikçe doğal kaynaklar, sermaye ve emek arasındaki denge bozulmakta ve gizli işsizlik yaygın bir hal almaktadır.

Tarım sektöründe çalışan nüfus başına verimliliğin artması, sanayi sektörü için işgücü sağlamaktadır. Tarımda gizli işsizlik yaygın olmakla beraber daha ileri bir teknolojiye geçilmeden işgücünün tarımdan sanayi sektörüne transferi tarımsal üretimde bir azalma ile fiyat artışlarını beraberinde getirmektedir.

23 İbrahim Tanyeri - Sunday Üner (1987); **Nüfus ve Ekonomi**, T.Ç.S.Y. Yayını, Ankara, s. 12, ayrıca bkz. Sunday Üner (1972); **Nüfus Bilim Sözlüğü**, Ankara.

Nüfusun büyük bir kısmı tarım sektöründe bulunduğu için tarımsal gelirlerin artması, piyasanın genişlemesini sağlayacak en önemli etkindir. Tarımsal gelirleri arttıracak bir verimlilik artışı görülmediğinde nüfusun büyük bir kısmı geleneksel sektörde kalmaktadır. Piyasanın genişlemesini ve yeni faaliyet kollarının açılmasını sağlayacak talep artışı olmadığında para ekonomisinin sınırları da genişleyememektedir.

A. GELİŞEN ÜLKELERDE NÜFUS VE YATIRIM İLİŞKİSİ

Gelişmekte olan bir ülkenin en belirgin özelliği; sermayenin, diğer üretim faktörlerine göre kıt ve tasarrufların yetersizliği nedeniyle sermaye stokunu arttırabilmesi imkanlarının sınırlılığıdır. Tasarrufların yetersizliği, bir yandan gelirlerin düşük olmasına ve artan nüfustan dolayı gelir artışının önemli bir kısmının tüketime gitmesine; diğer yandan geçimlik kesim dışında ekonominin bütün gruplarında, özellikle yüksek gelir gruplarında güçlü tüketim eğilimine bağlıdır.

Nüfus artış oranı, toplam tüketim harcamalarını arttırdığı için tasarrufların artış hızını yavaşlatarak aynı zamanda işgücü ile sermaye arasındaki dengesizliğin daha da fazlaşmasına sebep olmaktadır.

Nüfus artışı, gelişmenin ilk safhalarında hemen yükselmektedir. Bunun başlıca sebebi, sağlık faktörünün önem kazanmasıyla ölümlerde önemli bir azalma meydana gelmesi ve doğumların artmasıdır. Bu değişme, hızlı gelişme sürecinin sağlanamadığı ülkelerde nüfus başına gelir artışını düşürerek toplam gelirlerden tüketime ayrılan payın büyümesine sebep olmaktadır. Neticede, tasarruflar istenilen seviyede artmamakta ve hatta düşebilmektedir. Tarımsal ürünlere talep arttığında, "tarımda azalan getiri" esas olduğundan eğer üretim tekniklerinde bir ilerleme olmaz ve toprağın verimliliğini arttıracak bazı yatırımlar yapılmazsa, tarımsal ürünlerin maliyeti yükselmekte ve bu gelirin tüketime ayrılan kısmının daha da artmasına sebep olmaktadır. Buna bağlı olarak, sermayeye fon tahsis edilememesi, sermaye işgücü arasındaki açığın büyümesine, açık ve gizli işsizliğin başlamasına yol açmaktadır.

Nüfus artışının piyasanın genişlemesi üzerindeki etkileri de olumsuzdur. Tüketim harcamalarının artışıyla birlikte kişi başına düşen gelirden önemli bir artış meydana gelmediğinde, büyük çoğunluk piyasadan mal talep edememekte ve sanayi kollarının gelişmesi için elverişli bir ortam oluşamamaktadır.²⁴

Genel olarak değerlendirildiğinde, az gelişmiş bir ekonomi, hızlı bir nüfus artışı karşısında bir çıkmaz içerisindedir. Artan nüfustan fay-

24 Sevim Görgün (1973); **Maliye Politikası**, İstanbul, s. 130.

dalanmak için daha fazla sermayeye ihtiyaç vardır. Fakat bunu sağlayacak tasarruf artışını nüfus artışı engellemektedir. Öte yandan hızlı nüfus artışı mülkiyet ve işletmenin sürekli parçalanmasına da²⁵ yol açmaktadır.

B. NÜFUS ARTIŞI VE EKONOMİK KALKINMA

Devletlerin amacı, kendi toplumlarının iktisadi refahını arttırmaktır. İktisat teorisi içinde yer alan ve yakın zamanlarda büyük gelişmeler kaydeden refah ekonomisi teorisi, yani iktisadi optimum, U. Hicks tarafından şu şekilde açıklanmaktadır : “Söz konusu husus, mümkün olan çeşitli amaçlardan en iyisini veya ekonomik olmayan belli bir amaca ulaşabilmek için ekonomik yönden en iyi yolu bulacak iktisat politikasının isabetli kriterlerini tayin etmektir”.²⁶

Dinamik optimum refah teorisinin esası, kişinin veya grubun durumunda iyileşme yaratıldığında, başkasının durumunda kötüleşme ortaya çıkmaması anlatımını taşımaktadır. Bir süreçte ekonomik büyüme oranının azaltılması teşebbüsünü, bazı bakımlardan insanın hayatta kalma yarışını teminat altına almak olarak değerlendirilebilmektedir. Bu gelişim “sürdürülebilir kalkınma” projelerini gündeme getirmiştir.

Pareto ölçütü, bize bir bakıma ekonomide büyüme planını ortaya koymaktadır. Gelecek süreçte yenilenemez doğal kaynaklar azar azar yok olmaktadır. Toplum gelecekte ne gibi bir yapıyla karşılaşacaktır. Ekolojik değişimler (demografik, sosyoekonomik, teknik, biyolojik, psikolojik ve politik) arasındaki ilişkiler nasıl gerçekleşecektir. Bu birbirlerinden, ayrı alanların herbiri henüz daha çözülmemiş sorunlarla yüzyüzedir. Ancak bu özel sorunlara ilave olarak temel sorun, biri diğerine ulaşan bu alanların birlikte gelişmesinin nasıl sağlanacağıdır. Sistemi bir bütün olarak görmek zorundayız. Kanaatimizce bu bizim zayıf yönümüzdür. Bu anlamda çok yeni olarak düşündüğümüz bu dinamik sosyal sistemdeki iç ilişkilere her disiplin zaman ayırmaktadır.

Forrester (1971) ve Meadows (1972), toplam nüfus ve nüfus başına ürünlerin artışı ile ortaya çıkan ekonomik gelişmenin, toplam ekonomik faaliyetleri arttırdığını ileri sürerek üç farklı tartışmayı başlatmışlardır. Bu konular ana başlıklarıyla; mekanın sınırlılığı, mineral - petrol kaynakları gibi yerine konulamaz sınırlı stokların varlığı ve ekono-

25 Korkut Boratav (1980); **Tarımsal Yapılar ve Kapitalizm**, Ankara, s. 84-88.

26 Halil Nadaroğlu (1978); **Mahalli İdareler**, İstanbul, s.40.

mik faaliyetlerin kirletici etkilerinin çevre tarafından bertaraf edilmesinin bir sınırı olduğudur.

Bütün bunlar gerçekten ekonomiyi sınırlayıcı unsurlardır ve ekonomistler makina ve bina yapımı için gerekli emek arzının elde edilebilirliğini de dördüncü unsur olarak ilave etmektedir. Genel olarak değerlendirildiğinde; nüfustaki hızlı büyümenin, bizi yaşama standardım azaltacağı görüşüne yakınlaştırdığı düşünülmektedir.²⁷

Nüfus artışının ekonomik gelişmeyi ne yönde ve ölçüde etkilediği konusu, günümüzde özel bir önem taşımaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde de nüfus büyük bir hızla artmaya devam etmektedir. Nüfus artışını çeşitli çevreler ekonomik gelişmeye etkisi yönünden farklı şekillerde değerlendirmektedirler. Bazıları böylesine bir nüfus artışının ekonomik gelişmeyi yavaşlatacağı hatta durduracağı görüşünü savunurken, diğerleri, böyle bir endişenin yersiz olduğunu söylemektedirler. Bunun yanında, hızlı nüfus artışının ekonomik gelişme çabalarını destekleyeceğini söyleyen küçük bir azınlık da vardır. Bu nedenle, günümüzde karşılaşılan hızlı nüfus artışının ve yüksek doğurganlığın ekonomiyi nasıl etkileyeceği sorunu konumuz bakımından çok ilginçtir.

Bazı iktisatçılar ekonomik gelişmeyi herşeyden çok nüfus artışına bağlamaya çalışmışlardır. Örneğin Hicks'e göre, son iki yüzyıllık dönemde görülen gelişme, geniş ölçüde nüfusun daha önce görülmeyen oranlarda artmış olmasının bir ürünüdür.²⁸

Bize göre, nüfus artışı ile ekonomik gelişme arasındaki ilişki konusunda üzerinde durulması gereken nokta söz konusu ilişkinin karmaşık niteliğidir. Özellikle ekonomik kalkınma süreci, yalnız nüfus değil, fakat önemli bir kısmı kuramsal olmak üzere pek çok diğer değişkenle de yakından ilişkilidir. Böylesine karmaşık bir olayda nüfus değişkenini diğerlerinden ayırmanın ve yalnız nüfusun gelişme üzerindeki etkisini tanımlamaya çalışmanın güçlüğü açıktır.

Nüfus artışının ekonomik ve sosyal alanlardaki etkisini birbirinden ayırmada birçok güçlüklerle karşılaşılacaktır. Çünkü ekonomik ve sosyal olaylar çoğu zaman birbiri içine girmiş durumdadır. Nitekim istihdam ve işsizlik; hem ekonomik ve hem de sosyal yönlere sahip bir olaydır.

Farklı nüfus artışı hızında üretimin değişmesi halinde düşük doğurganlığın daha yüksek birey başına gelir, yüksek doğurganlığın daha düşük bir gelir sağlayacağı açıktır.

27 J.A. Butlin (1981); "Environmental quality and resource use under laissez-faire" **Economics of Environmental and Natural Resources Policy**, (Edit - J.A. Butlin), London, s. 13.

28 Baran Tuncer (1976); **Ekonomik Gelişme ve Nüfus**, Ankara, s. 53.

Gelişmekte olan ülkelerde nitelsiz işgücü arzının çok, buna karşılık nitelikli işgücünün kıt bulunduğu da bir gerçektir. İşgücünün niteliğini etkileyen faktörler; onun eğitimi, beslenmesi ve sağlıklı olmasıdır. Nispeten düşük bir doğurganlık düzeyinde, ailenin ve toplumun kaynaklarını daha az sayıda çocuğun yetişmesi için kullanabileceği kabul edilirse, bunun işgücünün verimini olumlu etkileyebileceği düşünülebilir.

İkinci önemli nokta, teknolojik gelişme ile sermaye birikimi arasındaki yakın ilişkidir. Teknolojik ilerlemeden anlamlı bir şekilde yararlanmak için yüksek düzeyde bir sermaye birikimi gereklidir. Yüksek doğurganlık sermaye birikimini olumsuz yönde etkilediği ölçüde teknolojik gelişmeden yararlanma olanaklarını sınırlandıracaktır. Sadece maddi faktörleri değişmez kabul edip, beşeri faktörleri ayarlamak şüphesiz, ülkelerin milli siyaseti açısından dengeli ve makul bir çözüm tarzı değildir.²⁹

Bununla beraber, az gelişmiş ülkelerin içinde bulundukları şartlar bellidir. Bir yandan gizli işsizlik, kalabalık nüfus, diğer yandan fakirlik gibi bu sebepler biraraya gelerek, bu kısır ve kör çemberin kırılmasını önlemektedir. Nurkes'in deyişi ile "fakir oldukları için fakirdirler".³⁰

Toplum, gelirlerinin bir kısmını tasarruf ederek, nüfusa yeni katılanların okul, hastane ve iş ihtiyaçları için yatırım yapmak zorundadır. Bir toplum, birey başına gelirin artmasını amaçlıyorsa üretken yatırımlara yönelmelidir. Herhangi iki ülkede eşit sayıda nüfus, milli gelir ve kaynak dağılımı bulunduğunu varsayarsak, birey başına gelirin aynı kalması için nüfusu daha hızlı artan ülkenin gelirinin daha büyük bir yüzdesini tasarruf ederek yatırımlara ayırması gerekir. Öte yandan, eğer her iki ülkede de tasarruf oranı aynı olursa, nüfusu daha hızlı artan ülkenin daha düşük bir gelişme hızı ile karşılaşması beklenmektedir.

Nüfus sorunlarının politik yönü bulunmaktadır. Güçlü ülkeler, kendi ülkelerinde doğum artışını teşvik ederken; gelişen ülkelerde nüfusun kontrol edilmesi fikrini savunmaktadırlar. Nitekim, A.B.D., bir taraftan teorik çalışmalarla nüfus artışının çeşitli olumsuzlukları, iktisadi refahı azaltıcı, kalkınmayı engelleyici etkisini ve dünya açlık tehlikesi gibi çeşitli konuları incelerken; diğer taraftan kendisi herhan-

29 Sabahattin Zaim (1973); *Türkiye'de Nüfus Meselesi*, İstanbul, s. 49.

30 Mehmet Eröz (1977); *İktisat Sosyolojisine Başlangıç*, İstanbul, s. 323.

gi bir nüfus politikasına sahip değildir. Yine, AT ülkeleri çok düşük ve hatta azalan nüfus artış hızı ile yaşlı nüfus yapısına sahip bulunduğu için, büyük bölümü özellikle son yıllarda nüfusu artırıcı politikalar izlemektedir.³¹

Türkiye'de nüfus fazlalaşmasının bir takım olumlu sonuçlar yaratacağı iddia edilebilir. Örneğin, bu sayede doğal kaynaklarımızın işletilmesine gidileceği, ihtisaslaşmaya daha da hız verileceği ve belki de siyasi-askeri güç kazanılacağı ileri sürülebilir. Bunlar nüfusun artması lehinde bizim de inandığımız unsurlardır. Ancak çoğalan nüfusun medeni insanlara yakışır bir biçimde sağlığının korunması, eğitilmesi, ona iş sağlanması gereklidir. Kimse vatandaşının sefil aç yaşamasını istemez. Nüfus zaman içinde artacaktır, bununla beraber, yukarıda sayılan koşullar yerine getirilmelidir. Aksi halde, dünyaya gelen her fazla nüfusun evvela ailesine, sonra topluma ve nihayet ekonomiye bir yük olacağı unutulmamalıdır. Türkiye'nin mevcut sosyal ve iktisadi şartları hızla çoğalmayı gerektirecek nitelikte görülmemektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, Türkiye'nin besleyebileceği ve bilhassa yetiştirebileceği miktarda nüfus artışına sahip olması, herşeyden önce mükemmel bir iktisadi gelişmenin gerçekleşmesi bakımından gereklidir.

Her yıl dünyaya gözünü açan çocukların sağlığı, eğitimi ve mevcut nüfusun refah seviyesinin yükseltilmesini sağlayacak, akılcı nüfus politikası uygulanmadan, Türkiye'de gerçek iktisadi kalkınmayı gerçekleştirmenin mümkün olmayacağı görüşünü taşımaktayız.

2. NÜFUS ARTIŞININ ETKİLEDİĞİ BAŞLICA DEĞİŞKENLER

Türkiye'de nüfus artışı oranının yüksek olması birtakım ekonomik ve sosyal sorunlar yaratmaktadır. Bu sorunların başında hiç şüphesiz, beslenme ve barınma gelmektedir. Özellikle büyük kentleri sürekli bir şekilde çeviren gecekonduların ortaya çıkardığı sosyoekonomik sorunlar, planlı dönemde önceliklerin, kentlerdeki dar gelirli ve yoksullara yöneltilmesini gerektirmiştir.

A. İSTİHDAM

Günümüzde tartışılan önemli konuların başında nüfus artışı ve tam istihdamı gerçekleştirme gelmektedir. Gelişme halindeki ülkelerde nüfus, işgücü ve istihdam faktörleri arasındaki ilişkileri incelemek ve bu

31 Üstünişik, a.g.m., s. 18.

dinamik faktörlerden birisi olan istihdamı öncelikle arttırmak önem taşımaktadır.

Ülke nüfusumuz hızla artmakta ve kent nüfusunun toplam nüfus içindeki payı büyümektedir. Toplam nüfus artış hızı 1935 yılında yüzde 2.11, 1950 yılında ise yüzde 2.17 ye ulaşmıştır. 1970 yılında bu oran yüzde 2.51 iken, 1980 yılında yüzde 2.06 ya düşmüş ve 1985 yılı itibariyle tekrar artarak yüzde 2.48 e ulaşmıştır. 1987 yılı için bu değer yüzde 2.46 dır. Öte yandan kentli nüfusun genel nüfus içindeki payı da yıllar itibariyle artmaktadır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında, kırsal nüfusun genel nüfus içindeki payı yüksektir. 1927 yılında kentli nüfusun toplam nüfus içindeki payı yüzde 16.25 iken, kır nüfusu için bu pay yüzde 83.75 dir. Ancak zaman içinde kentli nüfus artmış, 1980 yılında yüzde 46.45 ile hemen hemen kırsal nüfusa yaklaşmıştır.³² Daha sonraki yıllardaki değişme kırsal alanlar aleyhine olmuştur.

VI. Plan döneminde, kentleşme hızının, V. Plan dönemine göre nisbi bir azalma ile ortalama yüzde 4.58 oranında gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. Kent nüfusunun toplam nüfus içindeki payının 1994 yılında yüzde 56.75 e ulaşması, buna karşılık, kır nüfusunun payının azalma eğilimini devam ettirmesi buna göre kent nüfusunun 35.1 milyon olması beklenmektedir. Aşağıdaki tabloda 1989-1994 dönemi itibariyle kent, kır nüfusları ve ortalama kentleşme hızı yer almaktadır.

PLAN DÖNEMİNDE TOPLAM KENT KIR NÜFUSLARI VE ORANLARI

Yıllar	Toplam nüfus	Kent nüfusu	Kır nüfusu	Bin kişi Kentleşme oranı (%)
1989	55.255	28.054	27.201	50.77
1994	61.825	35.089	26.736	56.75

Kaynak : DPT., A.B.Y.K.P., s. 314.

DÖNEMLER İTİBARI İLE ORTALAMA KENTLEŞME HIZI

Dönemler	Yıllık Ortalama kentleşme hızı %
1980-84	5.14
1985-89	4.87
1990-94	4.58

Kaynak : DPT., A.B.Y.K.P., s. 314.

32 Zerrin Toprak (1987) ; **Kent Yönetimi ve Politikası**, İzmir, s. 17-20

Dönemler itibariyle yıllık ortalama kentleşme hızı değerlendirildiğinde azalma eğilimi görülmektedir. 1950-1955 döneminden sonra nüfus hareketlerinin İstanbul, Ankara ve Bursa gibi büyük kentlere yöneldiği anlaşılmaktadır. 1970-1975 döneminde İstanbul, Ankara ve İzmir de nüfus artış hızı sırasıyla yüzde 3.68, 6.17 ve 3.68 iken 1975-1980 döneminde artış hızı yüzde 1.88, 2.28 ve 3.14 değerini almıştır. 1980-1985 yılları itibariyle İstanbul'un nüfus artışı yüzde 4.23, Ankara'nın yüzde 3.85 ve İzmir'in yüzde 3.17 olarak belirlenmiştir. 1985 yılından itibaren, kent nüfusunun payının Adana, Antalya, Bursa ve İçel illerinde yoğunlaştığı görülmektedir. 1991 yılında, Ankara, İstanbul ve İzmir illerindeki kent nüfusunun toplam 12.2 milyona ulaşacağı tahmin edilmektedir. Bu nüfus, toplam kent nüfusunun yüzde 40'ını oluşturacaktır. Belirtilen bu illerimize ilave olarak Adana, Antalya, Bursa ve İçel birlikte değerlendirildiğinde, bu alanlardaki kent nüfusunun 16 milyona ulaşması ve toplam kent nüfusunun yüzde 52'sinin bu yörelerde yaşaması³³ beklenmektedir.

Ülke nüfusunun özellikle büyük kentler ve metropoliten alanlarda yoğunlaşacağı açıkça görülmektedir. Bu gelişmeyi bir bakıma nüfusun sosyal ve ekonomik etkilerinin yoğunlaşacağı yönüyle değerlendirmek gerekmektedir. Buna göre, fiziki plan, arsa, altyapı, ulaşım, istihdam, konut, eğitim, sağlık gibi alanlarda sorunlar ağırlaşmaktadır.

Aşağıdaki tabloda, 1985-1995 döneminde yıllık ortalama doğal nüfus artışları gösterilmektedir. Buna göre, 1985-1990 dönemindeki yıllık ortalama doğal nüfus artış hızı yüzde 2.21, kaba doğum oranı yüzde 2.99 ve ölüm oranı ise yüzde 0.78 dir. 1990-1995 dönemi için bu rakamlar sırasıyla yüzde 2.16, 2.85 ve 0.69 dur.

DEMOGRAFİK ARTIŞ HIZLARI

Demografik Hızlar	DÖNEMLER	
	1985 – 1990	1990-1995
Nüfus artış hızı	2.21	2.16
Kaba doğum oranı	2.99	2.85
Kaba ölüm oranı	0.78	0.69

Kaynak : DPT, VI. Beş Yıllık Plan, s.285

Bu gelişmelere göre, yapılan tahminler, Türkiye'nin toplam nüfusunun 1994 yılında 61,8 milyona yükseleceğini göstermektedir. Plan döneminde, 0-14 yaş grubunun (bağımlı nüfus) payının azalacağı, buna

33 Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, (1990 - 1994), s.365

karşılık 15-64 ve 65 yaşın üstündeki yaş gruplarının payının V. Plan Döneminde olduğu gibi artmaya devam edeceği öngörülmektedir. Başka bir ifadeyle, bağımlı nüfusun azalmasıyla çalışma çağındaki nüfusun yükü azalacaktır.

Ayrıca, eğitim çağındaki (7-21 yaş grubu) nüfusun toplam nüfus içindeki payının doğurganlığın azalmasına paralel olarak düşeceği ilk, orta ve lise çağı nüfus payının azalmasına karşılık, önceki yıllardaki yüksek doğurganlığın etkisiyle yükseköğretim çağı nüfusunun payının artacağı düşünülmektedir. Bu da eğitim ve istihdam konularına öncelik verilmesi anlamını taşımaktadır. Buna bağlı olarak iktisaden faal nüfusun gelişimi aşağıda gösterilmiştir.

İKTİSADEN FAAL NÜFUS

Yıllar	Nüfus	İktisaden Faal Nüfus	Yüzde %
1980	44.736.952	19.212.193	42,9
1985	50.664.458	21.579.996	42,6
1990	56.570.000	—	—

Kaynak: Başlıca Ekonomik Göstergeler (1990); Ankara, s. 147.

1994 yılında mevcut belediye sınırları içinde yaşayacağı tahmin edilen nüfusun toplam nüfusa oranının yüzde 70,72 olacağı düşünülmektedir. Ayrıca Büyük Kent belediyelerindeki nüfusun toplam belediye nüfusa oranının yüzde 40,42 olması beklenmektedir. Aşağıdaki tabloda bu husus gösterilmektedir.

BELEDİYELERİN NÜFUSLARININ DEĞİŞİMİ

NÜFUS TOPLAM	Bin kişi		
	1989	1994	Yıllık Artış %
Belediye	36.521	43.723	3,67
Büyük Kent Bel.	14.223	17.676	4,44
Bel. Nüfusunun			
Toplam Nüfustaki Payı %	66,10	70,72	—
Büyük Kent Bel. Nüfusunun			
Toplam Belediyeli Nüfustaki Payı %	38,94	40,42	—

Kaynak : DPT, Altıncı Beş Yıllık Plan, s. 320.

Nüfusun yıllar itibariyle daha çok kentsel alanlarda toplanması, bireylerin siyasi sisteme olan taleplerini çeşitlendirmekte ve arttırmakta, işgücünün planlanmasını öncelikli konuma getirmektedir. Bununla beraber ülkemizdeki işgücünün ekonomik koşullardan ayrı düşünülmesi mümkün görülmemektedir. Bu gelişim de planlamayı rasyonel ilke-

lere dayandırmayı zor hale getirmektedir. Aşağıda bu konu incelenmiştir.

Tarım sektöründe hızlı makinalaşma, geliştirilmiş tohumluk gübre kullanımı, sulanan tarım arazilerindeki artışlar, pazarlama usullerinin geliştirilmesi nedeniyle ürün ve verimlilik artışı sağlamakta beraber, işgücü fazlası olduğu bilinmektedir. Tarım dışı sektörlerde ise; sanayide eksik kapasite kullanımının sürmesi, gerektiği kadar yeni iş sahalarının açılmaması sebebiyle mevcut işgücü fazlasının istihdam imkanlarına kavuşturulmasında darboğazlar devam etmektedir.

İstihdam; bir ülkede, çalışmak isteyen ve çalışabilir durumdaki tüm işgücünün, yeteneklerini en üst düzeyde değerlendirebilecekleri uğraşlar ve işlerde çalışacak şekilde üretim sürecinde yerlerini almalarıdır. Teoride bu şekilde tanımlanan tam istihdama ulaşmış bir ülkede, gerek nicelik gerek nitelik olarak işgücünün sahip olduğu bilgi ve becerilerin, üretim faaliyetlerinin tüm yönlerinde tam değerlendirildiği kabul edilmektedir.

Bunun yanında kişilerin çalışıyor olmasına karşın, yarattıkları katma değer azlığı "düşük istihdam"ı meydana getirmektedir. Ayrıca geleneksel tarım faaliyetlerinde hava koşullarına bağımlı iş programlarının doğal sonucu olarak, inşaat ve turizm gibi işyerlerinde olağan biçimde gözlenen esas faaliyetin durduğu dönemlerde vaktin boşa geçirilmesiyle, eksik istihdam ortaya çıkmaktadır. Ülkemizde, kırsal kesimden gelen nüfusu emecek sanayileşmenin ürünlerine henüz bütün boyutları ile ulaşamamıştır. Aşağıdaki tabloda istihdamın sektörel yapısı yer almaktadır.

İSTİHDAMIN SEKTÖREL YAPISI

Sektör	Birim	1983	1985	1990
Tarım	yüzde	53.6	52.7	50.9
Sanayi	yüzde	14.8	14.8	13.7
Hizmetler	yüzde	31.6	32.5	35.4

Kaynak : DPT.

Tablodan da anlaşıldığı gibi, ülkemizde tarım sektörü 1985-1990 döneminde gerileme görülmesine rağmen ağırlığını korumaktadır. Öte yandan, hizmetler sektörü yıllar itibariyle artmaktadır. Aslında 1927 yılından beri çeşitli ekonomik politikalar uygulanarak ulusal sanayi oluşturulmaya çalışılmaktadır. Sanayi sektöründeki gerilemeyi, tek başına teknolojiye yeni tekniklerin işgücünü açığa çıkarmasıyla ilişkilendirmek mümkün görülmemektedir.

YURTIÇİ İŞGÜCÜ PİYASASINDA GELİŞMELER

15 + YAŞ, Bin kişi

YILLAR	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1994
Sivil İşgücü	16.306	16.662	17.024	17.395	17.708	18.027	18.350	18.680	20.937
Sivil İstihdam	14.393	14.649	15.019	15.360	15.843	16.316	16.550	16.733	19.117
İşsiz	1.914	2.014	2.005	2.034	1.866	1.710	1.800	1.947	1.820
İşsizlik oranı (%)	11.7	12.1	11.8	11.7	10.5	9.5	9.8	10.4	8.7

Kaynak : DPT, DİE.

Tablodan da görüldüğü gibi, sivil işgücü yıllar itibariyle değerlendirildiğinde 1986 yılına kadar hızla azalmış daha sonra istikrarını korumuştur. İşsizlik oranında 1982 yılından itibaren azalma görülmekle beraber 1989 yılında yüzde 10.4 ile artış ortaya çıkmıştır. 1994 yılı tahminlerine göre işsizliğin yüzde 8.7 ye düşmesi beklenmektedir. Buna bağlı olarak, istihdamın gelişmesini sağlayacak ortamın yaratılması ve sürdürülmesi gerekmektedir. Bu çerçevede genel hedefler doğrultusunda yatırımların teşvik edilmesi, müteşebbislik ruhunun ve teşebbüs gücünün geliştirilmesi, küçük ve orta ölçekli teşebbüslerin desteklenmesi, nitelikli işgücünün yetiştirilmesi önem kazanmaktadır.

Çalışma istek ve yeteneğinde olup da işsiz kalmak, başka bir ifadeyle çalışma olanağı bulamamak insan yaşamı üzerinde derin ekonomik, sosyal ve moral etkiler bırakmaktadır. Özellikle, ücretli durumda bulunan kimselerin işsiz kalmalarının sonuçları çok daha ağır olmaktadır. Bu nedenle çeşitli olayların etkisi altında ortaya çıkan işsizlikle mücadele, bugünkü toplumların ve devletlerin en başta gelen görevlerinden biri olmuştur. İstihdam sorununun işçi açısından önemli yanı ise, istihdamın istikrarlı olmasıdır. Çalışma hakkı istihdamın sürekliliği ile bir anlam kazanmaktadır.

Aslında işsizliğe karşı ilgisiz kalmak çağdaş devlet anlayışıyla bağdaşmamaktadır. Nitekim, Anayasamız, "sosyal devlet" ilkesini benimseyerek, çalışmayı herkesin hakkı ve ödevi saymış ve işsizliği önleyici tedbirler almayı ana hareket noktası olarak seçmiştir. (1982 Anayasası md. 49)

Genel olarak değerlendirildiğinde, işsizlik 1989 yılında 10.4 ile Türkiye'nin önemli sorunlarından birisi olarak önemini korumaktadır. Nüfus artışının son yıllarda düşme eğilimi göstermesine rağmen, ekonomik yapıda görülen değişiklikler, köyden kente göçler, üretim yapısı ve pazarlaması, mesleki ve sosyal tercihler, bölgelerarası işgücü akımının sağlanmasındaki güçlükler, işgücüne katılma oranı, eğitim yapısı gibi

oldukça karmaşık nedenlerden kaynaklanan işgücü fazlası sorunu bulunmaktadır.

B. BESLENME

Hızlı nüfus artışının, dünya düzeyinde olması bile bölgesel bazı çok ciddi besin maddeleri arzı sorununu yaratacağını ve gelişen ülkelerin bundan önemli ölçüde etkileneceği düşünülmektedir. Gelişmekte olan ülkeler açısından beslenme konusunda önemli konu, bu sorunun nüfus artışı ile ilişkisidir. Talep artışının bir kısmı gelirlerdeki artış ile ilişkilidir. Ancak hızlı nüfus artışının besin maddeleri üzerinde yaratacağı baskıyı küçümsemek mümkün değildir. Gelişmekte olan ülkelerde yılda yaklaşık yüzde 2.4 civarındaki nüfus artışı, her yıl 70 milyon yeni tüketici yaratmaktadır.

Gelecekteki teknolojik gelişmeler bir yana, bugün bilinen teknoloji ile dünya besin üretimini bugünkü düzeyin çok üstüne çıkarmak mümkündür. Sulama tesislerinin yapılması, daha yoğun makineleşme ile hem verim arttırılabilir hem de yeni topraklar ekime açılabilir. Ancak, bu gelişim bir zamanlama sorunu olduğu kadar yüksek düzeyde sermaye birikimi ve ileri bir organizasyon gerektirmektedir.

Ekonomik gelişmişliğin temel ölçütü doğal kaynaklardan çok teknolojidir. Buna ilave olarak doğal kaynaklar büyük ölçüde kalkınmanın fonksiyonudur. Esasen sorun doğal kaynakların dağılımındaki eşitsizlik ve gelişmemiş ülkelerin doğal potansiyellerini girdi olarak ekonomilerine yansıtamamaları konusunda düğümlenmektedir.

Gelişmemiş ya da gelişmekte olan ülkelerin karşılaştığı sorunların en önemlilerinden birisi, kentlerde yaşam koşullarının yetersizliğidir. Tarım sektöründe önemli gelişme kaydedilse de kentlerdeki yoğun nüfus ve nitelikli işgücünün fazlalığına bağlı olarak beslenme probleminin olanca zorluğu içinde sürüp gideceği düşünülmektedir. Halk sağlığı hizmetlerinin yetersizliği, su ihtiyacının gerektiği gibi karşılanamaması ve salgın hastalıkların öldürücü etkisinin ortaya çıkmasına yol açacaktır. Bu değişim, başlangıçta hızla düşen ölüm oranların bir kez daha az gelişmiş ülkeler aleyhine çevirebilecektir.

C. EĞİTİM VE SAĞLIK HİZMETLERİ

Eğitim ve sağlık hizmetleri ile nüfus artışı arasında yakın bir ilişki vardır. Eğitim, ekonomik gelişme sürecinin ayrılmaz bir parçasıdır. Çünkü iyi eğitilmiş yeterli sayıda insan gücü, hızlı ekonomik gelişmenin ön koşullarından birisidir.

Kadının eğitimi yanında, onun toplum içindeki sosyal statüsünü temin için gerekli tedbirlerin alınması da, nüfus politikasının ihmal edilemeyecek bir unsurdur. Erkeklerle eşit hak ve yükümlülükler sahip olan kadın, toplum hayatına daha aktif ve bağımsız bir biçimde katkıda bulunabilecektir. Nüfus politikasının başlı başına önem kazandığı ülkemizde aslında kadın hakları bakımından oldukça kısa zamanda önemli bir mesafe alınmış bulunmaktadır. Ancak, yaratılan olanaklardan, uygulamada kadınların önemli bir kısmının yararlanmadığı da bir gerçektir. Öte yandan hukuki düzenlemelerin mükemmel olmayıp, yeni eşitlik yaratıcı düzenlemelerin sürdürülmesi gereği de bilinmektedir.

Nüfus artışının getirdiği talebin, gerek öğretmen sayısı gerekse bina ve teçhizat yönünden karşılanmasının güç olduğu açıktır. Bu durum eğitimin niteliğinin düzeltilmesini güçleştirmekte hatta bazı hallerde hizmetin giderek bozulması durumu ortaya çıkmaktadır. Bu değişimin nitelikli insan gücünün yetiştirilmesi bakımından doğuracağı sakınca açıktır.

Kent alanlarında nüfusun artması, barınma başta olmak üzere sağlık, eğitim ve diğer kentsel hizmetlerin karşılanması gereğini ortaya çıkarmıştır. Ülkemiz koşullarında bu sorunların tamamen ortadan kaldırılması çok zor görülmektedir. Tarımda üretimden sonraki ürün değerlendirilmesinin yetersizliği tarımda verimi düşürmektedir.³⁴

Konut, sağlık ve eğitim yatırımları toplamının sabit sermaye yatırımları içindeki payı 1963 yılında yüzde 30.9 iken, bu pay 1970 yılında yüzde 27.1'e, 1980 de yüzde 24.6 ya ve 1985 yılında yüzde 18.3'e düşmüştür.³⁵ 1985 yılından itibaren sağlık ve eğitim sektöründe iyileşme görülmekle birlikte; V. Plan döneminde sabit sermaye yatırımları içinde konut sektörünün yüzde 20.75, eğitimin yüzde 2.82 ve sağlık sektörünün 1.02 paya sahip olduğunu görmekteyiz. VI. Plan döneminde bu oranlar konut için yüzde 21.54, eğitim yüzde 3.58 ve sağlık için yüzde 1.57 dir.³⁶ Genel olarak eğitim ve sağlığın pek önemli bir paya sahip olmadığı söylenebilir.

Sağlık koşullarındaki değişimler, doğum ve ölüm oranlarını etkiledikleri gibi; demografik değişkenler de sağlık üzerinde etkili olabilir. Günümüzün gelişmekte olan toplumlarında da ölüm oranlarının en azın-

34 İktisadi Rapor (1989), s. 61.

35 Tanyeri - Üner, a.g.e., s. 289.

36 A.B.Y.K.P., s. 12.

dan son yirmibeş yılda önemli sayılabilecek düşüşler gösterdiği bilinmektedir. Bu sonucun sebeplerinden biri de ithal edilen sağlık teknolojisidir.

Genel olarak değerlendirildiğinde her yönüyle tatmin edilmiş sağlıklı bir işgücü ekonomik gelişmenin temelini oluşturmaktadır. Nüfus artışının yüksekliğinin, barınma standartlarını ve işgücünün verimliliğini olumsuz etkileyeceği açıktır.

SONUÇ

Nüfus ile işgücü arasındaki ilişkilerde gelişmekte olan ülkeler açısından; hızlı nüfus artışı ve nüfusun genç yapısı, işgücü açısından önemli olmakla beraber, kültür, eğitim, sağlık, suç, v.b. konularda doğan güçlükler, bu ülkelerde işgücü arzı yönünden bir sorun teşkil etmektedir.

Türkiye'nin istihdam sorunu, elli altı milyonu aşan nüfusa yurt içinde insanca yaşama olanağının sağlanması noktasında düğümlenmektedir.

Nüfus sorunları uzun vadeli ve uzun vadeli sorunları içermektedir. “Daha çok” ya da “daha büyük”, “daha iyi” gibi sloganlarla aniden ortaya çıkan sorunlar önlenemeyeceği gibi, işe de yaramamaktadır. Ekonomide nüfus artışının, duraklamanın lehinde ve aleyhinde neticeler vermesi söz konusu olabilir. Asıl soran bir ülkenin üretim potansiyelidir. Nüfus artışının etkisi, şüphesiz A.B.D.'de başka, Çin'de başka olmaktadır.

Türkiye'nin nüfusunun artış hızı yavaşladığı takdirde ekonomik gelişmenin kendi başına gerçekleşeceği düşüncesini benimsemek, iyimserliktir. Ekonomik gelişme ve kalkınma, çeşitli faktörlerden etkilenen karmaşık bir olaydır.

Önümüzdeki yıllarda Türk toplumunun gerek ekonomik gerekse sosyal ve politik alanlarda karşılaşıacağı hemen her sorun ve gelişmede nüfus faktörünün izleri bulunacaktır. Her düzeyde eğitime karşı yüksek talep, hızla artan işgücüne verimli iş alanlarının açılması, hızlı ve düzensiz bir şekilde büyüyen kentlerin sorunları, beslenme koşullarının iyileştirilmesi ve benzeri sorunların, diğer faktörler yanında nüfus artışından birinci derecede etkilendiği açıktır. Bu sorunların; nüfus ve işgücü planlaması çerçevesinde bilimsel tanısının yapılarak giderilmesi, kalkınma sürecinin sürekliliğinin sağlanmasında, önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

- BABAN, Şükrü (1956), **İktisat İlminin Umumi Prensipleri**, İstanbul.
- BAŞOL, Koray (1985); **Doğal Kaynaklar Ekonomisi**, İzmir.
- BORATAV, Korkut (1980); **Tarımsal Yapılar ve Kapitalizm**, Ankara.
- BUTLİN, J. A. (1981); "Environmental Ouality and Resource Use Under Laissez Faire", **Economics of Environmental and Natural Resources Policy** (edit. J.A. Butlin), London.
- CİLLOV, Halûk (1965); **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul.
- DPT, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı**, (1990-1994).
- DURA, Cihan - Mahir Füsunoğlu (1987); **2000 Yılına Doğru Türkiye**, Ankara.
- ERÖZ, Mehmet (1977); **İktisat Sosyolojisine Başlangıç**, İstanbul.
- FÜSUNOĞLU, Mahir (1988); "Tarımsal Üretim, Nüfus ve Çevre" **Nüfus ve Çevre Konferansı**, Ankara.
- GÖRGÜN, Sevim (1973); **Maliye Politikası**, İstanbul.
- KAZGAN, Gülten (1974); **İktisadi Düşünce ve Politik İktisadın Evrimi**, Ankara.
- KIŞALIOĞLU, Mine - Berkes Fikret (1985); **Ekoloji ve Çevre Bilimleri**, Ankara.
- NADAROĞLU, Halil (1978); **Mahalli İdareler**, İstanbul.
- NEUMARK, Fritz (1943); **İktisadi Düşünceler Tarihi**, İstanbul.
- ROBBİNS, Lionel (1927); **The Optimum Theory of Population**, London.
- TANYERİ, İbrahim - Sunday Üner (1987); **Nüfus ve Ekonomi**, Ankara.
- T.Ç.S.V. Yayın (1983); **Türkiye'nin Nüfus Politikası**, Ankara.
- TOPRAK, Zerrin (1987); **Kent Yönetimi ve Politikası**, İzmir.
- TUNCER, Baran (1975); "Nüfus Artışının Ekonomik Etkileri ve Türkiye", **Dünya'da ve Türkiye'de Nüfus Sorunları Semineri**, İstanbul.
- TUNCER, Baran (1975); "Türkiye İçin Bir Nüfus Politikası Üzerine Düşünce ve Öneriler" **Dünya'da ve Türkiye'de Nüfus Sorunları Semineri**, İstanbul.
- TUNCER, Baran (1976); **Ekonomik Gelişme ve Nüfus**, Ankara.
- TÜRKAY, Orhan (1962); **Türkiye'de Nüfus Artışı ve İktisadi Gelişme**, Ankara.
- ULUTAN, Burhan (1978); **İktisadi Doktrinler Tarihi**, İstanbul.
- ÜSTÜNİŞİK, Belma (1989); **Avrupa Topluluğu ve Türkiye'de Nüfus Yapısının Özellikleri ve Gelecekteki Etkileri**, Ankara (çoğaltma).
- ÜNER, Sunday (1972); **Nüfus Bilim Sözlüğü**, Ankara.
- WARREN, S. Thamson - David T. Lewis (1965); **Population Problems**, New York.
- ZAİM, Sabahattin (1973); **Türkiye'de Nüfus Meselesi**, İstanbul.

TÜRK EĞİTİM SİSTEMİNDE YERİNDEN YÖNETİM MODELLERİ

Doç. Dr. İsmail BİRCAN *

Yerinden yönetim, ekonomik ve sosyal hızlı değişikliklerle başa çıkmanın araçlarından birisidir ve günümüzde yönetimin etkililiğini artıran belli başlı faktörleri arasında yer almaktadır. Geniş organizasyonların, artan sorunlar karşısında, problem çözmedeki sınırlılıkları, asllara belli yetkileri devretmeleri konusunda çözümler üretmeye sevketmektedir.

Genellikle yöneticilerin çoğu kez karşılaştıkları sorulardan ikisi şöyledir:

- Belli durumlarda yerinden yönetime ne dereceye kadar yer verilmelidir?
- Etkin bir yerinden yönetimin gerçekleştirilmesini engelleyen hususlar nelerdir ve bunlar nasıl ortadan kaldırılabilir?

Merkezden yönetimin; daha az becerisi olan personelin daha aşağı basamak görevlerde kullanılması ile personel harcamalarında tasarruf sağlaması, merkezi organizasyonda baş yöneticinin istisnai yeteneğinden yararlanılması, işin kalitesinin ve alınan riskin yakından izlenmesi gibi yararları bulunmaktadır (NEWMAN, 1985). Ancak merkezi organizasyon ve bir kişinin çeşitli yerel gereksinimleri ya da giderek, karmaşık hal alan bir faaliyeti yakından izlemesine olanak yoktur. Diğer yandan işin benimsenmesi ve aslların gelişmesi üzerinde de olumsuz etki yaratması merkezi yönetimin sakıncaları arasındadır. Bu bakımdan, yerel imkanlarının devreye sokularak merkezi yönetimin desteğinde, sorunlara yerel çözümler aranması, kısaca yönetimde ademi merkezîyetçi bir yapı oluşturulması günümüzde giderek önem kazanmakta ve ön plana çıkmaktadır. Böylece, aynı reçetelerin farklı yörelere uygulanmasındaki başarısızlık ortadan kalkmakta, yerel alternatif çözümler üretilebilmektedir.

* Devlet Planlama Teşkilatı.

Türk Eğitim Sisteminin aşırı merkeziyetçi yapısı, eğitim sorunlarına alternatif çözümler üretilmesini ve uygulanmasını güçleştirmektedir. Diğer yandan merkez teşkilatının fonksiyonel bir örgütlenme biçimine dönüştürülemediği olması, birimler arasında koordinasyon yetersizliği, birlikte çalışamama, yetki ve görev süreçlerinde birimler arası çatışmalar, sorun alanların olumsuz yönde etkilemektedir.

Planlı dönemde, Türk eğitim sistemi, şehirleşme ve hızlı kalkınma ile birlikte her kademede aşırı bir eğitim talebi ile karşı karşıya kalmıştır. Buna karşılık eğitime olan sosyal talep karşısında, eğitim arzı yeterli ölçüde artmamıştır, ikili öğretim sürekli hale gelmiş ve özellikle büyük yerleşim birimlerinde fiziki eğitim altyapısı yetersizliği nedeniyle normalin iki-üç katı büyüklükte kalabalık sınıflar ortaya çıkmıştır. Bu ise eğitimin kalitesini olumsuz yönde etkilemiştir. Kalkınma Planları eğitim sorunlarına çözüm önerileri getirirken, yaygın sanayileşme politikaları çerçevesinde nitelikli işgücünün yetiştirilmesini eğitim sistemine görev olarak vermiştir. Bu bağlamda, Planlar eğitim sorunlarını temelde;

- * kaynak yetersizliği,
- * eğitimde nitelikli insan gücü yetersizliği, (öğretmen ve diğer),
- * eğitim programlarının hızlı değişme ve gelişmeler karşısında yetersiz kalışı,
- * eğitim yönetiminde görülen yetersizlikler,

olarak ana başlıklar halinde gruplandırılabilir biçimde ele almışlardır.

Kaynak yetersizliği, bir yandan eğitim altyapısı dediğimiz, okul, dersane, laboratuvar, atelye, işlik, spor salonu, konferans salonu gibi ünitelerin eğitim talebi karşısında yetersiz kalmasına yol açarken, diğer yandan okullardaki araç-gereç ve modern eğitim malzemesinin yurt düzeyinde dengeli dağılımı da gerçekleştirememiştir. Eğitime son yıllarda GSMH ve konsolide bütçeden ayrılan payların % 4.2 ve % 18.6 gibi oldukça iyi sayılabilecek oranlara ulaşmasına rağmen, geçmişteki açığı kapatmak kısa sürede mümkün olamamaktadır. Ayrıca, eğitime ayrılan kaynakların etkili kullanılıp kullanılmadığı sorunu da sürekli gündemde olmuştur.

Nitelikli insan gücü girdisindeki yetersizlikler ayrıca eğitimin niteliğini doğrudan olumsuz yönde etkilemektedir. Öğretmen, eğitim yöneticisi, eğitim uzmanı, eğitim programcısı, eğitim işletmecisi, eğitim

plancısı, rehber öğretmen, eğitim maliyecisi gibi ayrı ihtisas alanı haline gelen meslek dallarında nitelik ve nicelik yetersizlikleri bulunmaktadır. İhtisaslaşmaya gereken önemin verilmeyişi, ücret yetersizlikleri de tüm sistemi etkileyen diğer değişkenler arasında yer almaktadır. Ayrıca, coğrafi dağılımda öğretmenle arasındaki nitelik ve sayı bakımından farklılıklar eğitimde fırsat ve imkan eşitliğini engelleyici olarak ortaya çıkmaktadır.

Nüfusun % 22 sinin devam ettiği eğitim kurumlarını yönetmek en küçük yerleşim birimlerine kadar bunu belli bir organizasyon yapısı içinde gerçekleştirmek eğitim sisteminin optimum yönetimi için şarttır. Ancak eğitim yöneticiliğinin profesyonel şekilde ele alınması ve bunun bir ihtisas alanı olduğunun kabul edilmesi kaçınılmazdır. Bu bakımdan nitelikli eğitim yöneticilerinin görevde kalmalarının sağlanması sistemin başarısının ön koşullarından birisidir.

Günümüzde yeni eğilimler, eğitim sorunlarına çözüm alternatifleri üretmenin sağlıklı yönünün yerel yönetimlere yetki vermekten geçtiği şeklinde ortaya çıkmaktadır. Nitekim, 1990 lı yıllarda merkeziyetçi bir yapıdan, adem-i merkeziyetçi bir yapıya geçilmesinin son örneklerinden birisini de Belçika vermiştir. Eğitim de dahil olmak üzere Belçika hızla 1988 yılından beri yerinden yönetim yapısına geçmektedir. (Ministere de la Communaute Française, 1990) AT ülkelerinin çoğunda eğitim sisteminde yerel yönetimlerin payı büyüktür. Aşırı merkeziyetçi yapı gösteren Fransa dahi son yıllarda önemli değişiklikler yapmış, il ve bucakların okul binalarının yapımı için eğitim vergisi koyabilmelerine izin veren yasal düzenlemeleri gerçekleştirmiştir. (TÜRKOĞLU, 1983). Bütün eğitim kurumları Eğitim Bakanı tarafından atanan 23 Akademi Rektörüne bağlanmıştır. Akademi Başkanı ilköğretimden yükseköğretime kadar kendi bölgesindeki tüm eğitim faaliyetlerini koordine etmektedir. (GÜRÜZ, 1991). Başkan tüm kurullara katılmakta veya temsilcisini göndermektedir.

Ülkemizde, 1980 li yıllardan bu yana mahalli idarelere tanınan yetkiler, Türk Kamu Yönetiminin yerinden yönetim politikalarına daha fazla açık hale geldiğinin kanıtı olmaktadır. Nitekim, il özel idaresi ile belediyeler kanunlarında gerçekleştirilen değişiklikler, bu kurumlara bazı ek yetkiler getirirken, daha fazla kaynak sağlama imkanı da vermiştir. Eğitim sisteminde ise 1990 yılında yapıları düzenleme ile, illere öğretmen atamalarında yetki verilmiş, kendi içlerinde, öğretmenlerin dengeli dağılımının sağlanması yolları açılmıştır.

Eğitimde yerinden yönetim, isabetli karar verme yeteneğine ve eğitsel faaliyetleri diğer sistemlerle koordine edebilen eğitim yöneticileri

sayesinde başarılı olacaktır. Bu makalede, Türk Eğitim Sisteminin rasyonel, etkili ve problem çözme yeteneğine sahip yöneticiler tarafından yönetilmelerine ilişkin yerinden yönetim modelleri üzerinde kısaca durulmuş ve alternatifler sunulmuştur.

1. ALTERNATİF (A)

3308 sayılı Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanunu, ildeki okul ve işletmelerde yapılacak mesleki eğitimin planlanması, geliştirilmesi ve değerlendirilmesi konularında valiliğe görüş ve tavsiyelerde bulunmak üzere, "İl Çıraklık ve Mesleki Eğitim Kurulu" nun, ildeki, milli eğitim, İİBK, Sanayi ve Ticaret Müdürlüğü, esnaf ve sanatkar dernekleri, ticaret ve sanayi odası başkanları, çıraklık eğitimi merkezi ve bir meslek lisesi müdürü ve ayrıca en fazla işçi temsil eden işçi sendikası temsilcisinden oluşmasını hükme bağlamıştır. (Madde 6) Başka ifade ile, ildeki kamu ve özel kesim temsilcilerinden oluşan bir kurul görevlendirilmiştir. O halde mevcut mevzuat hükümlerinden hareketle, il eğitim yönetimini bu çerçevede düşünmek olasıdır. Ancak, burada ülkemizde ihmal edilen, gelişmiş ülkelerde ise kararlara katılımı sağlanan öğrenci velilerinin de temsil edilmesi düşünülerek, eğitimde yerel yönetim modeli daha da genişletilmiştir.

Ülkemizde, eğitim alan öğrencilerin velileri, okul aile birlikleri ve koruma dernekleri dışında herhangi bir faaliyete ve öğretim programlarının düzenlenmesi konusundaki kararlara katılmazlar. Eğitimin yerel ve milli düzeyde planlanmasına ve değerlendirilmesine ilişkin görüşleri de dikkate alınmaz. Ancak 12 milyon öğrenci velisine de kararlara katılmada söz hakkı tanınması, eğitimin demokratikleştirilmesi ve eğitim programlarının daha çabuk güncelleştirilmesinde kuşkusuz yaran vardır. Bu bakımdan model;

İl eğitim kurulu oluşturulmasına dayanmaktadır. Bu çerçevede, 3308 Sayılı Kanunda öngörülen kurulun öğrenci velileri temsilcileri ve ayrıca belediye başkanları ile il özel idare müdürlerinin de katılımı ile oluşacaktır. Kurul, ildeki;

— başarılı eğitim yöneticileri ve

— yöneticilik kursu almış en az on yıllık başarılı öğretmenler arasından 5 aday belirleyecektir. Beş aday, valinin uygun görüşü ile Milli Eğitim Bakanlığına bildirilecek ve Bakan tarafından il milli eğitim müdürü atanacaktır. Böylece periyodik olarak toplanacak il eğitim kurulunun danışmanlık yapınası ile eğitim faaliyetleri il milli eğitim müdürü tarafından yönetilecektir. Yerel eğitim yönetimi, merkezi idarenin;

- öğretmen yetiştirme,
- finansman,
- program geliştirme ve başlangıçta,
- planlama tekniklerine yardım,

gibi konularda desteği ile ildeki eğitimi etkili hale getirecek tedbirleri alacaktır. Uzun vadede ise ilin ekonomik özelliklerine göre yeni mesleki okul türleri açabilecek ve eğitim programları geliştirebilecektir.

İl milli eğitim müdürlüğü; eğitimin finansmanında;

- devlet katkısı,
- eğitim için konulacak yerel vergi gelirleri ve
- halk katkıları olmak üzere çeşitli gelir kaynaklarından yararlanacaktır.

2. ALTERNATİF (B)

Bu alternatif ise eğitimde demokratikleşme ilkesi çerçevesinde il eğitim hizmetlerinin 1950 li yıllar öncesi olduğu gibi, il özel idaresi ve/veya belediyeler eliyle yürütülmesidir. Bu bağlamda, milli eğitim ilke ve politikalarını oluşturacak Bakanlığın gözetim ve yol göstericiliğinde bir yönetim biçimi oluşturulmaktadır. Yerel seçimlerle birlikte, partilerin il ve ilçe milli eğitim müdürlerinin de seçilmeleri ve ilköğretim hizmetlerinin belediyeler eliyle gördürülmesi başka bir seçenek olarak düşünülebilir. Böylece, belediyeler ilköğretim hizmetlerinin, okul yapımı ve onarımı, tefrişi, öğretmen temini ve atanması, milli programlar yanında yerel programlar üretilmesi ile finansman kaynakları temini gibi konularda sorumlu olacaklar, il ve ilçe milli temel eğitim müdürleri belediye başkanları gibi (seçimi kazanan aynı ekiple birlikte) seçimle gelip seçimle gideceklerdir. Halk belediye hizmetleri gibi eğitim hizmetlerini de denetleyerek oyunu kullanma olanağı bulabilecektir.

Bu modelde, öğretmen maaşlarının ödenmesi, okul yapımı ve onarımı ile finansman kaynakları bulma gibi hususların özel idare tarafından yapılması seçeneği de düşünülebilir. Ancak bu durumda (A) seçeneğinde olduğu gibi eğitim yöneticileri vali tarafından atanabilirler. Başarılı olamayan eğitim yöneticileri yine aynı usulle il milli eğitim kurulunun önerisi üzerine vali tarafından görevden alınarak, yerine yeni yöneticiler atanabilir. Temel ilke, başarılı yöneticilerin işbaşına getiril-

mesi ve il içindeki tüm ilköğretim kurumlarını kapsayan dinamik bir yönetici ekibi kurulmasıdır.

Böylece zorunlu ilköğretim hizmetlerinin belediye veya il özel idaresi eli ile yönetilmesi sonucunda, geriye kalan ortaöğretimin daha etkili yönetimi de sağlanabilecektir. Ancak bu durumda ilde (A) seçeneğinde olduğu gibi valinin önerisi ile Milli Eğitim Bakanlığı tarafından ayrıca il ve ilçelerde il ve ilçe ortaöğretim müdürleri atanabilecektir. Kısaca eğitim organizasyonu kademeler itibarıyla il düzeyinde yeniden örgütlenerek parçalara bölünecektir. Model, ilköğretim hizmetlerinin Bakanlığın gözetim ve denetiminde tamamen yerel yönetimlere, ortaöğretim hizmetlerinin ise Bakanlığın gözetiminde kısmen yerel yönetimlere devredilmesi üzerine kurulmuştur. Kademeler arası ilişkilerin (ilk-orta-yüksek ve yaygın) düzenlemelerin gerçekleştirilmesi ve koordinasyonu ise Milli Eğitim Bakanlığı tarafından gerçekleştirilecektir. Böylece Milli Eğitim Bakanlığı, illerin ilköğretimde sorumluluk almaları ile daha fazla oranda genel ve mesleki teknik öğretim ile uğraşabilecek ve bu alanda etkili politikalar üretip, uygulamaya koyabilecektir.

3. ALTERNATİF (C)

Bu model ise, - hemen her ilde bir yükseköğretim kurumu olduğundan hareketle yükseköğretimle bütünleşmesi ve nitelikli insan gücü yetiştirilmesi bakımından ildeki tüm eğitim kademeleri arasında koordinasyonun sağlanmasında üniversite rektörleri sorumlu olacaklardır. (Fransız modeline benzer bir yapı) ildeki ilk ve ortaöğretim hizmetlerinin yönetiminden sorumlu il ve ilçe milli eğitim müdürleri, il milli eğitim kurulunun önerisi, valinin uygun görüşü ile Bakanlık tarafından atanacaktır. Ancak, ildeki üniversite rektörüne dolaylı olarak bağlı bulunacak ve Bakanlığa karşı sorumlu olacaktır. Türk eğitim sisteminde üniversite bütçelerine, Milli Eğitim Bakanım imza attığına göre, bu yolla da il ve ilçe eğitim yöneticileri hem doğrudan hem de dolaylı olarak Bakanlığa bağlı olacaklardır. Yerel yöneticiler, ilin ihtiyaçlarına uygun mesleki okul türlerini açabilecekler, devlet katkısı yanında, il imkanları ve halk katkıları ile yeni ek kaynaklar temin edebileceklerdir. Bu bağlamda, ildeki ilkokuldan üniversiteye kadar her türlü örgün ve yaygın eğitim kurumu arasında işbirliği sağlanacak ve eğitim kurumları ile işgücü piyasası arasında istihdam ilişkileri etkili olarak kurulabilecektir.

Eğitimin yerinden yönetimi ile yerel yöneticiler tarafından aşağıdaki görevler gerçekleştirilebilecektir.

- Her türlü eğitim kurumu için arsa temin etmek,
- İlk ve ortaöğretim kurumları binaları yapmak, bakım ve onarımlarını gerçekleştirmek,
- İkili öğretimi belli bir program dahilinde tekli yapmak,
- Okulların tefrişi ile ihtiyacı olan modern eğitim araç ve gereçlerini temin etmek,
- İhtiyacın olduğu yerleşim birimlerinde öğrenci yurtları açmak ve işletmek,
- Yöre okullarından mezun olanlara, yörede iş bulmak üzere kamu kurumları ve ticaret, sanayi, ziraat odaları ve esnaf ve sanatkar dernekleri ile işbirliği yapmak,
- Başarılı, ancak maddi imkanları uygun olmayan öğrencilere burs vermek,
- Her türlü özel eğitim kurumu açılmasına Bakanlığın belirlediği esaslara uymak kaydı ile izin vermek, denetimlerini yapmak,
- İl dahilinde, eğitim hizmetlerinin planlanması, eğitim personelinin atanması faaliyetlerini yapmak,
- Eğitime yeni ek kaynaklar bularak ildeki eğitim hizmetlerinin kalitesini artırmak,
- Öğrenci servisleri, kantin v.b. gibi konularda düzenlemeler yapmak, bu faaliyetleri denetlemek,
- İldeki tarım, sanayi ve hizmet sektörleri yapısına uygun mesleki eğitim programları geliştirmek ve yeni öğrenim dalları açmak,
- İldeki eğitim personeli için sosyal tesisler kurmak ve işletmek,
- Eğitim kurumları arasında özendirici yarışmalar düzenleyerek eğitim hizmetlerini geliştirmek,
- Eğitim hizmetlerini denetlemek.

Sonuç olarak, il düzeyinde eğitim hizmetlerinin yerinden yönetimi modelleri ile daha etkin, daha dinamik ve yerel ihtiyaçlara uygun eğitim yapmak olasıdır. Ancak burada modelin esası, nitelikli yöneticilerin objektif esaslara göre seçilmesi veya atanması ilkesine dayanmaktadır.

Başka bir ifade ile stratejik planlama ile personel seçimi gerçekleştirildiğinde sistemin çalışması kolaylaşacak, merkezin zaman kay-

nak ve personel yetmezliği sebepleriyle çözümediği sorunlar yerinden çözülebilecektir. Kısaca yerinden yönetim ilkeleri ile sorunlara, merkezi idarenin desteğinde, yerinde çözümler bulunması sağlanacak böylece yöneticilerin kendi sorunlarına sahip çıkma ve problem çözme becerileri de ayrıca geliştirilmiş olacaktır.

KAYNAKÇA

- BİRCAN (İsmail) — **Eğitim Planlaması Ders Notları**, Hacettepe Üniversitesi, Ankara 1987
- **Eğitimde Maliyet ve Harcamalar**, DPT, Ankara 1989.
- DPT — **VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara 1990.
- **1990 ve 1991 Yılı Programları**, Ankara 1989 ve 1990.
- NEWMAN William — **İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare**, Çev. Doç Dr. Kenan SÜRGİT, Ankara 1985.
- TODAİE — **KAYA Projesi** - Ankara 1990.

İNGİLİZ KAMU PERSONEL REJİMİNİN ÖZELLİKLERİ

Dr. Mehmet GÖDEKMERDAN
Hafik Kaymakamı

I. TARİHİ GELİŞME

Bugünkü sisteme gelmeden önceki dönemlerde memurların işe alınması Kralın emriyle veya Kral'ın Bakanlarının emriyle mümkündü. Bu tarihlerde memurların ve diğer kamu personelinin atanması Kral'ın bir hediyesi şeklinde görülüyordu. Bu atamalar da tamamen şahsi ilişkiler veya arkadaşlıklara dayanıyordu. Bazı makamlara yapılan tayinler, siyasal hizmetler için bir ödül olarak görülmekteydi. Yağma sisteminin geçerli olduğu dönemde, birçok memuriyetlerin ücretleri çok yüksek olmasına rağmen, yapılan iş çok küçüktü. 18. yüzyılın sonuna kadarki dönemde İngiltere'nin durumu bu idi. 19. yüzyıl başlarında yapılan reform sonucu, Kraliyet'in bu sınırsız atama yetkisi azaltıldı, ücretle yapılan işin önem ve niteliğine göre ayarlandı.¹ 1832 tarihli Reform Kanunu, kamu görevlilerine dokunmadı ancak, ahlaksızlık ve bozulma ile etkisizliğe, tembelliğe karşı savaş açtı. Bu personel reformunu daha sonra, yarışma sınavı ile memur alınması ilkesi takip etti. Parlamento, sivil idarenin maliyetini soruşturmak üzere bir seçici komite oluşturdu. Bu komiteden, personel reformu konusunda bir rapor hazırlanması istendi.² Hazırlanan bu raporda, kurulacak yeni sisteme ulaşılması konusunda yapılması tavsiye edilen dört ana husus bulunuyordu.

- a) Memurların hizmete girişlerinde bir yarışma sınavı yapılmalıdır.
- b) Memurların meslekte ilerlemeleri kıdem ve liyakat esaslarına dayanmalıdır.
- c) Yönetimin mekanik ve zihinsel yönleri birbirinden ayrılmalıdır.
- d) Kamu personelinin bütünlüğü sağlanmalı, bu bütünlük içinde mesleğe giriş ve bölümler arası ilerleme mümkün hale getirilmelidir.

1855 yılında bağımsız bir kuruluş olarak kurulan Kamu Personeli Komisyonu, memurluğa girişleri kapsamına aldı. Komisyonun uygula-

1 Padfield - Byrne, British Constitution, Oxford, 1989, s. 157.

2 1854 tarihli Northcote - Trevelyan Raporu.

maları arasında memuriyete girişte aranacak yaş, yeterlik, bilgi, sağlık ve diğer giriş şartlarının aranması konuları yer aldı. 1870 yılından sonra, Dışişleri ve İçişleri personeli hariç olmak üzere tüm personel hakkında geçerli olacak açık yarışma metodu getirildi. Bu komisyon bugün de görevini devam ettirmektedir. 1982 yılından itibaren kamu personeli konusundaki sorumluluk Hazine ile Personel İdare Bürosu arasında paylaştırıldı.

2. PERSONEL REFORMU

18. yüzyılın ortalarından itibaren personel konusunda reform yapılması gerektiği inancı ortaya çıkmaya başladı. Bu durum 1968 tarihli “**Fulton Raporu**” na kadar devam etti.³ Bu raporda reform yapılmasının sebepleri sayılıyordu. Bunlar arasında en dikkat çeken husus ise, kamu personelinin ehil olmayan ve bu işten anlamayan kimselerin kontrolü altında bulunduğu idi. Raporun eleştiri bölümünden sonra ise tavsiye edilen konular sıralanıyordu. Bu tavsiyelerden başlıcası, personelin ekonomi, maliye ve sosyal konularda uzmanlaşmaya gitmesi ve bunun için gerekli düzenlemelerin yapılması zorunluluğuydu. Buna paralel olarak memurların eğitim düzeyinin yükseltilmesi gerektiği belirtiliyordu. Fulton Raporunda ayrıca personelin hizmet-içi eğitime tabi tutulması ve bunu sağlamak için ulusal düzeyde yüksek okul seviyesinde bir kamu personel okulu'nun oluşturulması tavsiye ediliyordu. Raporda yer alan diğer temel bir düzenleme isteği de, mevcut hizmet ve kadro yapısının değiştirilmesi idi. Yeni bir Kamu Personeli Başkanlığı oluşturulup, memurların tüm özlük haklarını düzenleme yetkisinin bir kuruluşa devredilmesi isteniyordu.

Fulton Raporunda yer alan hususların birçoğu hemen yerine getirildi. Kamu Personeli Başkanlığı ve Personel Okulu kuruldu. Eğitim yapısı değiştirildi ve bazı yüksek mevkilere ilerlemek kolaylaştırıldı. Buna rağmen Fulton Raporunun ne kadar etkili olduğu ya da amacına ulaşp ulaşmadığı tartışmaya açık bir konudur. Görülen durum odur ki, istenilen uzmanlaşma (özellikle ekonomi ve maliye konularında) gerçekleştirilememiştir. Maliye ve Ekonomi konularında yüksek düzeydeki makamlara gelebilme açısından belirli okul mezunları çok avantajlı duruma geçmişlerdi. Bunlar arasında % 85 oranında olmak üzere Oxford ve Cambridge Üniversitesi mezunları ilk sırada yer alırlar.⁴

3 Gabriel - Maslen, **British Politics**, Longman Grop Limited, Essex, 1986, s. 95.

4 Bromhead, **Life in Modern Britain**, Fourth Impression, Hong Kong, 1987, s. 22.

1981 yılında Kamu Personeli Başkanlığı diye bilinen kurum kaldırılmış ve memurların özlük hakları konusundaki yetkiler Hâzineye devredilmiştir.

3. BUGÜNKÜ DURUM

Bugün, personel rejimi daha esnek bir hale getirilmeğe ve yemden şekillendirilmeğe çalışılmaktadır. Bu yapısal değişikliklere eski sınıfların ortadan kaldırılması dahil edilmiştir. Mesela, eski Maliye sınıfı mensupları çok katı bir uygulamaya sahip idiler ve memurluğa girişte eğitim düzeyi müsait olmadıkça üst görevlere çıkılması mümkün değildi. Yapılan düzenlemelerle personel idaresi açısından kimyagerler ve avukatlar gibi özel uzmanlık istemeyen konularda personeli alıp, onları geniş bilgilerle donatarak üst görevlere yükseltme imkânı sağlanmıştır.

Sonuçta üst idari ve politik görevler belirlenerek ve açık bir personel sistemi uygulamak suretiyle 1984 yılından sonra personelin bu tür mevkilere ulaşmaları kolaylaştırılmıştır. Daimi Sekreter, Müsteşar, Bakan Yardımcılığı gibi görevlere aday olabilecek onbinlerce personele ilerleme yolu açılmıştır. Teorik olarak bu görevler, personelin akademik geçmişine ve uzman olup olmadıklarına bakılmaksızın en uygun kişiler tarafından doldurulmaktadır. Diğer seviyelerde ise kamu personelinin yapısı sınıf sistemi üzerine kurulmuştur. Günümüzde personelin merkezi koordinasyon ve idaresinin sorumluluğu Hâzineye ve İdare ve Personel Bürosu'na verilmiştir. En üst düzeydeki sorumluluk ise, Kamu Görevlileri Bakanı olan Başbakan'a aittir.⁵ Başbakan, kamu personelinin etkinliğinden, kuruluşundan, çalışmasından ve idare edilmesinden sorumludur.

4. KAMU HİZMETLERİNE GİRİŞ (Memurluğa Alınma)

Çeşitli hizmet grupları bulunan İngiltere'de, memuriyete girişte en önemli grubu idari kadroları dolduran personel oluşturmaktadır. Bu sınıfta sürekli görevlere girebilmek için açık yarışma sınavını kazanmak gerekir. 1970 yılından önce, üniversite mezunlarının birinci ve ikinci sınıf hizmetlere girebilmeleri iki şekilde yapıyordu : Birinci yol, önce bir yazılı sınav uygulanıyor, ardından adaylar sözlü sınava tabi tutuluyordu. İkinci yol ise, adayları yazılı olarak bir eleme sınavına tabi tutup daha sonra testler ve sözlü sınavlara tabi tutma şeklindeydi. Son

5 Britain's System of Government, COI, No. 21/86, London, 1986, s. 58.

olarak da, seçici kurul, adayların yeteneklerini ölçmek için mülakat içi bir mülakat yapıyordu. 1970 yılında bu ikinci yöntem ortadan kaldırıldı.

Kamu personelinin sınıflar itibariyle ayrıldıkları kategoriler ve özellikleri şöylece sıralanabilir.

a) Genel Hizmetler Sınıfı

Bu sınıfa mensup memurlar koordinasyon sağlamadan Bakanlara danışmanlık görevlerine kadar uzanan idari hizmetler sınıfını, ekonomistler grubunu, istatistikçiler grubunu ve halkla ilişkiler görevlerini içeren bir kategoriye dahildir.

b) Bilimsel Hizmetler Sınıfı

Kamu laboratuvarlarında ve diğer araştırma merkezinde çalışan ve bilimsel araştırmalarda bulunan ve bilimsel politika üzerine tavsiyelerde bulunmakla görevli personeli içeren sınıftır. Bu sınıfa mensup personel ayrıca, gelişmiş teknolojinin elde ettiği projelerin idaresi ve planlaması çalışmalarına da katılırlar.

c) Teknik Hizmetler Sınıfı

Profesyonel olarak çalışan mühendis, mimar, kalite kontrol uzmanları ve diğer teknik elemanlardan oluşan bu grup, yönetimdeki bir dizi araştırma, denetleme ve kontrol görevlerini yürütmekle görevlidirler.

d) Eğitim Hizmetleri Sınıfı

Ticaret, sanat, eğitim öğretim ve denetim gruplarından oluşan ve eğitim hizmetleri ile ilgili kamu personelidir.

e) Diğer Sınıflar

Hukukçular, polisler, sekreterler, bilgisayarlılar, araştırmacılar, sosyal güvenlik personeli ve müzecilik grupları diğer kamu görevlileri sınıflandır.⁶

Kamu personeli rejimi içinde yönetici sınıf ile dışişleri sınıfı, gösterdiği özellikler bakımından diğer memurlardan ayrılırlar. Bu iki sınıfın özellikleri şunlardır:

6 Padfield - Byrne, a.g.e., s. 160., Gabriel - Maslen, a.g.e., s.92v.d.

f) Diplomatik Personel

İçişleri Memurlarından ayrı bir yapıya ve organizasyona sahiptir. 1965 yılında oluşturulmuştur. Diplomatik personel, İngiltere içinde ve dışında çeşitli görevlerde istihdam edilirler. Yapılan araştırmalar, dışişleri (diplomatik sınıf) memurlarının % 95 oranında özel-okul mezunları arasından geldiğini ortaya koymuştur. Dolayısıyla çok başarılı ve seçkin bir eğitim ortamından geldikleri açıktır.⁷

g) Yönetici Personel

Koordinasyon sağlama görevinden müsteşarlığa kadar olan görevleri yürüten personel grubudur. Yönetici sınıfa alınmada izlenecek yöntemler de diğerlerinden farklılıklar gösterir. 18-28 yaş arasındaki A seviyesi üniversite mezunları kişiler başvurabilirler. Birinci yöntem budur, yani katılacaklarda bir sınırlama ve özel nitelikler arama söz konusudur. İkinci aşamada yazılı eleme sınavı ile sözlü sınav uygulaması yer alır. Daha sonraki aşamalarda yıllık olarak yazılı yarışma sınavları yapılır ve ilerlemeler buna göre ayarlanır.⁸

5. KAMU PERSONEL REJİMİNİN ÖZELLİKLERİ

Devlet, bugün için en büyük miktarda istihdamı sağlayan ve gerçekleştiren bir kuruluştur. Hükümetler, yaşamın hemen hemen her alanında faaliyette bulunurlar. Gelişen şartlara uyum sağlayabilecek bir idari mekanizma, ancak iyi yetişmiş ve tarafsız çalışan personel ile mükemmel bir sisteme sahip idari yapı sayesinde mümkündür. Kamu hizmetlerini ifa edecek beşeri unsur (personelin) sahip olması gereken bir takım özellikler olmalıdır. Yine personel sisteminin de belli başlı kuralları bulunmak zorundadır. İngiliz kamu personel rejiminin özellikleri şunlardır:

a) Personelin Objektif Olarak Seçilmesi

Memurluğa giriş, açık yarışma sınavı usulü ile mümkündür. Kayırma sistemi sözkonusu değildir. Memuriyete ancak layık olanlar girebilir. Dolayısıyla liyakat sistemi geçerlidir. Bu sistem tarafsız (objektif) bir sistemdir. Sınavı kazanan kişiler memuriyete atanmağa hak kaza-

7 Punnett, **British Government And Politics**, Glasgow, 1987, s. 351.

8 Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Drewry, **The Civil Service Today**, London, 1984.

nırlar. Sonuçta kamu personelinin seçilmesi ve mesleğe alınması tamamen objektiftir.

b) Süreklilik

Kamu hizmetleri süreklidir. Kamu hizmetlerinin bu niteliği, Kamu Yönetimi'nin de sürekliliğini gerektirir. Dolayısıyla kamu yönetiminin personel unsuru da sürekli olmalıdır. Hükümetler ve Bakanlar gelip gidebilirler. Ancak kamu görevlileri, değişen iktidarla birlikte değişmezler. Toplum için gerekli hizmetleri yerine getirmeye devam ederler. Bu özellik, memurları politik kişilerden ayıran temel ölçüttür. Kamu personeli, görev süreleri boyunca tüm özlük hakları konusunda bir sosyal güvenliğe de sahiptir.

c) Tarafsızlık

Kamu personeli (memurlar) politik olmayan kişilerdir. Memurlar, çeşitli iktidarlara birlikte çalışmak ve tarafsız olarak hizmet etmekle yükümlüdürler. Bunlar görevlerini ifa ederken halka siyasi görüşüne süre içinde siyaset ile ilgilenmezler.

d) Eşitlik

Devlet memurları, kamu hizmetlerini ifa ederken tüm vatandaşlara eşit muamelede bulunmakla yükümlüdürler. Eşitlik ilkesinin en güzel ifadesi, aynı hukuki konumdaki kişilere aynı işlemin yapılması şeklindedir. Memurlar, vatandaşların ekonomik, siyasi, sosyal ve diğer bakımlardan durumlarına göre farklı muamelede bulunmazlar. Tüm vatandaşlar kanun karşısında eşittirler.

e) Hizmetiçi Eğitim

Devlet memurlarının çoğu mesleğe ilk girişte yönetim teknikleri açısından eğitilmiş değildir. Bununla beraber doktor, avukat, mühendis ve diğer teknik personelin mesleğe atanmadan önce kendi alanlarında iyice eğitilmiş olmaları beklenir. 18 yaşından küçük memurların mahalli okullarda daha yüksek eğitime devam etmelerine imkan tanınır. Yetişkin personel ise, mali bakımdan desteklenir ve iyi eğitim ile birlikte mesleki beceriler veren çalışmalarını izlemeleri için onlara boş zaman tanınır.

Eğitim koordinasyonu, personel idaresinden sorumlu olan Yönetim ve Personel Bürosu tarafından yapılır. Burada yönetim tekniklerinin geliştirilmesi yanında eğitim ve kariyer idaresi de verilir. Resmi eğitim

verilmesinin yanısıra görev sırasında eğitim uygulanır. Devlet memurları düzenli aralıklarla bağlı oldukları bakanlığın farklı birimlerinde çalışırlar. Bazı personel, daha geniş bilgi elde etmek için bakanlıklar arasında görevler değiştirmek suretiyle eğitilir.

Bu sebeple, idarecilik sanatı üzerinde yoğunlaşan, önemli bir etkinliğe sahip nitelikte hizmetiçi eğitim uygulandığını söylemek mümkündür. Güdülen hedefler ise, personeli toplumdaki değişikliklere ayak uydurabilecek şekilde eğitip etkili ve verimli bir kamu hizmeti sağlamaktır.

GÜNÜMÜZ FRANSA'SINDA TÜM YÖNLERİYLE KAMU YÖNETİMİ *

M. Kemal ÖKTEM - Tacettin KARAER
TODAIİE Asistanları

GİRİŞ

Napolyon'un iktidarda bulunduğu sırada monarşik devirlerin yönetsel mirasıyla 1789 devriminin yeniliklerini kaynaştırarak ulaştığı sentez, oluşturduğu yönetsel çerçeve, Fransız kamu yönetiminin özelliklerini yüzyılı aşkın bir süre büyük ölçüde belirlemiştir. Biçimlenen bu yapının sürekliliği “yönetim hukuku” ile güvence kazanmıştır. Yönetimi bağlayıcı nitelikte olan bu hukuk birörmek, eşitlikçi ve evrensel ilkelere göre Danıştay'ca yorumlanıp uygulanmıştır. Danıştay merkezi ve hiyerarşik yönetimin temel değerlerinin koruyucusu ve güvencesi olmuştur.¹ Bununla birlikte, izleyen sayfalarda değinileceği gibi, Fransız kamu yönetimi ideal biçimiyle, mükemmel olarak hiç bir zaman yaşama geçirilememiştir.

Fransız yönetsel sisteminin karmaşıklığı, devletin ekonomiye müdahalesindeki artışa paralel olarak büyümüştür. Devletin ekonomiye müdahale (colbertism) geleneği süregelenmiş, ekonomik liberalizm döneminde (1830-1848) bile varlığını korumuştur. 1981'deki devletleştirmeden bu yana kamu görevlileri ülkedeki tüm işgücünün dörtte birini oluşturmaktadır.

Değişim sadece nicel olmamıştır; yönetim artık devletçe kontrol edilen ya da özel sektöre düzenlenen ekonomik etkinliklerin merkezi olmaktan öte birşeydir.

Ülke tarihinden kaynaklanan bu etmenlere anayasa ve hukuk düzeninden gelen kimi başkaları eklenebilir. 1958 Anayasası yürütme organını oldukça güçlendirmesine karşın, yönetimden yüzeysel olarak söz eder.² Bu durum öteki anayasalar için geçerli olmadığı ve Danıştay'ın

* Yves Meny, “France”, Donald C. ROWAT (Eds.), **Public Administration in Developed Democracies**, New York: Marcell Dekker Inc, 1988, ss. 273-229.

Anayasa tasarısında etkileri bulunduğu düşünüldüğünde şaşırtıcı olmaktadır.

1958 anayasası yönetimden, açık ya da kapalı olarak sadece dört kez (md. 13,20,21,24) söz eder. Bunlardan iki ana sonuç çıkmaktadır: İlki, yönetimin siyasal iktidara bağılılığıdır. 20. maddede ulusal siyasaların hükümetçe belirlenip uygulandığı belirtilerek yönetim aygıtının hükümetin hizmetinde olduğu vurgulanmaktadır. Cumhurbaşkanı ile Başbakana verilen atama yetkileri, özellikle tümüyle onların iradesine bırakılanlar, söz konusu bağılılığın açık bir anlatımıdır. Bununla çelişen ikinci ilke, kamu görevlilerinin siyasal iktidardan bağımsızlığı ile ilgilidir. Kamu görevlilerine koruyucu düzenleme sağlanmasında Anayasa, kamuda çalışanların genel statülerinin özünü belirleyerek 1946 Anayasasının önsözüyle başlatılan geleneği sürdürmektedir.³ Yönetimin siyasal iktidara bağılılığı ilkesinin üç boyutu vardır: Kamu görevlilerini siyasal müdahalelerden korur, onlara belli bir karar verme özerkliği sağlar, siyasal sistemin kısa dönemli dönüşümlerinin (önce ve sonrasında) etkisinden yönetsel sürekliliği korur.

Bununla birlikte, hem bağımlılık hem de bağımsızlık ilkeleri uygulamada önemli nitelemelere konu olmuştur. Örneğin, yürütme organının istikrarlı oluşunun, onun yönetimi denetimini güçlendirdiği söylenebilir. Uygulamada Beşinci Cumhuriyet hükümetleri güçlü yasal ve yargısal kuramlardan yararlanan, etkili kamu sendikalarınca desteklenen (özel sektörün tersine, kamu sektöründe sendikalaşma oranı yüksektir) kamu görevlilerini hiç bir zaman sıkı biçimde denetleyememiştir. Ayrıca kamu yönetiminin siyasal iktidara bağımlılığı ve ondan görece bağımsızlığı ilkeleri, uygulamada en üst düzeyde siyaset yönetim işlevlerinin kaynaşması ile silinmiştir.⁴ Örneğin, kamu görevlisi kökenli milletvekillerinin sayısı sürekli artmıştır :1978'de 491 Milletvekilinin 172'si, 1981'de oluşan parlamento üyelerinin yaklaşık yarısı kamu görevlisi kökenlidir. Yine, Beşinci Cumhuriyetin başlangıcından bu yana bakanlık görevlilerinin seçilmemiş, sonuçta siyasal kariyerde karar kılan kamu görevlilerine verilmesi yolunda bir gelenek oluşmuştur.⁵ 1958-1984 arasındaki Beşinci Cumhuriyet Başbakanlarının bürokrasinin basamaklarından yükselip gelen kimseler olduğunu belirtmek şaşırtıcı olabilir. Son olarak bürokratların siyasal alana girişi, özellikle yönetim ve siyasetin belirsiz kesişme noktası olan bakanlık kabinelerinde belirginleşir. Artan bir biçimde kabinelerdeki üst düzey kamu görevlileri, geleneksel olarak yönetsel birimlerin yetki alanlarına giren konulara el atmaktadır. Bu çelişkiler özellikle Ezra Suleiman'ın çalışmasında iyi bir biçimde sergilenmektedir.⁶

YAPI VE İŞLEYİŞ

Fransız kamu yönetimi merkeziyetçi ulus devletin ilk örneği kabul edilir ve çok zaman da hiyerarşik yönetimlerin oluşturulmasına, siyasal iktidarın denetimi altında merkeziyetçi nitelik taşıyan, rasyonellik ve terfi anlayışına göre örgütlendirilen ülkelerce model alınmıştır. Bununla birlikte, bu gerçekçi bir irdeleme olmaktan çok, bir yanılsamadır. Daha eleştirel bir inceleme, çok daha karmaşık bir durum ortaya çıkarmaktadır. Merkezi yönetimin denetimi altında merkezi yönetimin taşra kuruluşları, yerel yönetim birimleri ile öteki birçok yönetsel örgütlenme (belli bir süre, belli bir işlev için kurulanlar gibi) geniş bir hareket alanına, kaydeğer bir bağımsız eylem kapasitesine sahip bulunmaktadır.⁷

Merkezi Yönetim

Biçimsel olarak kamu yönetiminin işleyişinden hükümetle başbakanın sorumlu olmasına karşın, 1946 Anayasasının tersine 1958 Anayasası en üst yönetsel yetkileri Cumhurbaşkanına vermektedir. Buna göre Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu'nun tüm kararlarını imzalamakta, devletin üst yönetim mevkilerine atamaları yapmaktır. Bununla birlikte, bu yönetsel ikilem ciddi çatışmalara yol açmamış, özellikle siyasal nedenlerle genel olarak iyi işlemiştir. 1958'den bu yana Cumhurbaşkanıyla parlamenter çoğunluğun temsilcisi olan Başbakan arasında hiç bir temel uyumsuzluk olmamıştır.⁸ Ancak iki etkili karar ve eşgüdüm merkezi olan Cumhurbaşkanlığı ile Başbakanlık Örgütlerinin ilişkilerinde (Elysée ve Matignon) işbirliği çerçevesinde kimi sorunlar ortaya çıkmıştır.

Elysée ve Matignon

Cumhurbaşkanlığı kavramı, dar anlamda bir yönetsel yapıyı anlatmamasına karşın, Cumhurbaşkanına önemli kararların alımında özel danışmanlar yardımcı olur. Cumhurbaşkanının enformasyon ve eşgüdümünden sorumlu bulunan genel sekreterinden ayrı olarak, Beşinci Cumhuriyet döneminde devlet başkanlarına siyasal ve yönetsel yaşamın önemli kesimlerinden gelen yaklaşık 20 danışmandan oluşan bir kabine yardımcı olmuştur. Danışmanlar bakanlıklar arasındaki görev bölüşümüne paralel olarak öncelikle ekonomi, maliye, eğitim, dışişleri vb. etkinlik alanlarından gelmektedir. Danışmanlar sorumlu oldukları alanlarda Cumhurbaşkanını sürekli bilgilendirmek, kararları alırken yardımcı olmak ve kimi zaman da başkanlık emirlerinin gereği gibi uygu-

lanmasını sağlamak durumundadırlar. Danışmanlar çok zaman kamuoyunda ünlü kişiler değildir. Bunlar Cumhurbaşkanıyla ilişkilerine (ortak deneyimler, siyasal yakınlık ve etkinlikler) ve özellikle Cumhurbaşkanının karar ya da hizmet kesimlerine verdiği öneme bağlı olarak değişen ölçüde etkili olmaktadır.⁹ Bunların çok zaman bakanlardan daha etkili ve güçlü oldukları iyi bilinmektedir.

Başkanlık çevresinin etkisiz oluşu, danışmanların bürokratik yönetimde çalışmasını ya da Başbakana bürokraside bağlı bulunan sayısız grup ya da komitelerde görev almasını engellemektedir. Bununla birlikte, bu durum özellikle Elysée, ile Matignon ve bakanlık danışmanlarının alınacak kararlar ya da yapılacak atamalarda farklı düşünceleriyle oluşan anlaşmazlıklarını, görüş ayrılıklarını engelleyememektedir. Böylesi durumlar daha sık olarak kamu sanayi kesiminde ya da bakanlık sektöründe ortaya çıkmaktadır.

Başbakan'a Cumhurbaşkanındakinden bir parça küçük bir kabine danışmanlık etmektedir. Danışsal ve eşgüdümleyici rolünün yanısıra kabine birçok komitenin başkanlığını Başbakan adına ve yerine yapar. Kabinenin üyelerine başbakanlık karar yetkileri göçertilmiştir. Bunlar başbakanın karışmasını gerektiren sorunlarla ilgilenebilirler. Kayda değer bir örnek, çıkar ve görüşleri farklı bakanların uzlaştırılması olayıdır. Başbakan'a ayrıca, Bakanlar Kurulunca Matignon'da görüşülmesi bürokratlara bırakılan konular için gerekli bakanlıklarası toplantıların düzenlenmesinden, yönetimin yasama-yürütme kollar arasındaki ilişkileri ayarlamaktan, ayrıca da kararların oluşturulması, kararnamelerin hazırlanıp imzalanması gibi Başbakanın karışmasını gerektiren tüm işlemlerin izlenmesinden sorumlu bir kabine yardımcı olmaktadır.¹⁰ Son olarak, Başbakan'a kimi önemli yönetsel kurumlar bağlı bulunmaktadır. Bunlar, Ulusal Savunma Genel Sekreterliği, Planlama Genel Komiserliği ve Avrupa Ekonomik İşbirliği Bakanlıklarası Komitesi Genel Sekreterliği (S.G.C.I.) dir. Sonuncusu Avrupa Ekonomik Topluluğu ile ilgili kararlar alıp uyguladığı için özellikle önemlidir. Toplulukla ilgili konulardaki bu merkezci tutum, Topluluk Merkezinde (Brüksel) Fransız görüşmecilerin konumunu kesinlikle güçlendirmiştir.

Bakanlıklar

Bakanlıkların yapısı çelişik bir biçimde oldukça esnektir. Bakanlıkların sayısı ile görevlerin bunlar arasında dağılımı yapısal etmenlerle (tüm alanlarda devlet müdahalesinin artışı gibi) bakanlıkların partiler arasında dağılımı ya da hükümet içindeki siyasal görüş ayrılıkları gibi belli koşullarla belirlenmektedir. Bir bakanlık, basit bir kararla

kurulup kaldırılabilir ve bakanlıkların yetkileri Cumhurbaşkanınca onaylanarak yürürlüğe giren bir Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenir.

Her bir bakanlık merkezi ve bakanlık kararlarının uygulanmasından sorumlu taşra birimlerinden oluşur. Merkezdeki birimler arasında yetenek ve bakana yakınlık ölçütlerine göre bürokrasiden seçilen genel olarak 12 kamu görevlisi (ve bir kaç bürokrasi dışından) üyeden oluşan bakan (bakanlık) kabinesi yer alır.¹¹ Bakanlığın asıl görevi kimileri bakanlık görevlerini yerine getirmekten, kalanları da bakanlığın yönetilmesinden sorumlu bulunan genel müdürlüklere bölünmüştür. Bakan kararlarını genelge ve emirlerle iletip uygular. Bakanın yerel yetkilerinin yetersiz bulunduğu durumlardaki yetki kullanımı, eşgüdüm gereği bakanlar kurulunun ortak sorumluluğunun bir sonucu olarak Başkan ve Başbakanla toplanmıştır.

Bakanlıklarda ayrıca önem ve saygınlığı bakanlığın ağırlığıyla birimin yerine getirdiği işleve göre değişen başka üç yardımcı kurum vardır. İlkın doğrudan bakana bağlı bulunan teftiş kurulu yer alır. Bakanlıklardaki bu birimler bakanı, bakanlık faaliyetlerinden sürekli bilgili kılmaktan, bakanlık politikalarının gereğince uygulanmasından faaliyetlerin kendi içinde tutarlı yürütülmesinden sorumludurlar. En çok bilinen ve en güçlü teftiş kurulu etkisini özel sektör ve politika alanında bile gösteren (örneğin V. Giscard d'Estain, M. Rocard ve L. Fabius bu kurulun üyeleriydiler), ancak gücünü bakanlığın kendi konumundan alan Maliye Bakanlığı Teftiş Kuruludur.¹²

Danışma Kurulları Fransız kamu yönetimi sisteminin bir diğer özelliğidir. Otoriter olarak ünlendiğinden kamu yönetimi bu ülkede kurullar rejimi olarak tanımlanır. Yönetim tüm çıkarları gözönünde bulundurmaya çaba gösterir, ancak şu iki sonucun doğmasını önleyemez. Çok zaman gizli yürütülen yönetim-baskı grupları ilişkilerini ve yönetim görüşme taraflarını kendi politikalarına en az karşı olan gruplar içinden seçme eğilimi.

Son olarak yasal açıdan özerk nitelik taşımalarına karşın bakanlıkların gözetimi altında tutulan birçok kamu kuruluşu bulunmaktadır. Gözetimin derecesi sadece kurumun yasal konumuyla, etkinliklerinin niteliğine değil (ekonomik nitelikli olanları daha geniş özerkliğe sahiptir), aynı zamanda yönetsel ilke ve kuralları uygulamada takdir yetkisi bulunan ilgili bakanın tavrına bağlıdır. Bu kurumların en önemlilerinden bazıları; Ulusal Bilimsel Araştırma Merkezi, Ulusal Sağlık ve Tıp Araştırmaları Enstitüsü, Kültür Bakanlığına bağlı bulunan Müzeler.

Taşra Örgütü

Merkezi yönetim örgütleri sayıcı sınırlı, ancak karar alımında etkilidir. Buna karşılık toplam üç milyon kamu görevlisinin çalıştığı taşra kuruluş ve birimleri hükümet politikasının uygulanmasında önemli bir rol oynamaktadır. Merkezi yönetim birim ve görevlilerinin daha saygın görülmesi yüzünden taşra yönetimi uzun süre ihmal edilmiştir. Bununla birlikte, uygulama aşamasının ne denli önemli olduğunu ortaya koyan çalışmaların ardından taşra yönetimine eski önem verilir olmuştur. Bakanlıkların taşra birimleri genel olarak, Fransız Devriminden bu yana en güçlü yerel yönetim birimi olan illerde örgütlenmiştir. 1960'dan bu yana bölge düzeyine yönelik genel bir dönüşüm olmuşsa da yönetimden çok planlama ve eşgüdüm sorunlarıyla ilgilendiğinden bölge, karar düzeyi olarak ile göre zayıf kalmıştır. Bu yüzden Fransız kamu yönetimi insan kaynağı ve akçal açıdan sayıları 95 olan illerde yoğunlaşmıştır.

Taşra örgütü iki ana gruba ayrılabilir : Doğrudan bakanlık merkezlerine bağlı, belli alanlardan sorumlu birimler ve genel sorumluluk taşıyıp il ve bölgede vali ya da yerel yönetim düzeyinde belediye başkanına bağlı kuruluşlar. Belli kimi durumlarda bakanlıklara bağlı birimler yalnızca devlet politikasının uygulanmasında değil, aynı zamanda yerel yönetim politikalarının algılanıp uygulanmasında da önemli işlev görürler. Merkezi ve yerel hizmetlerin merkezi ve yerel yönetim personelinin aynı hizmet alanında çalışması ya da kimi merkezi yönetim birimlerinin yerel işlevler görünmesi yüzünden birbirine karıştığı olur.¹³ Örneğin il düzeyindeki sağlık örgütünde hem merkezi hem yerel yönetim personeli çalışmaktadır. Benzer biçimde, planlamadan il düzeyinde sorumlu örgüt büyük kasabalar dışında 36 bin civarındaki belediyenin çoğunun yatırım programlarıyla kentsel planlamasından sorumludur. Görüldüğü gibi böylece çoğu yerleşim yerleri için gerekli yerel bir hizmet bütün olarak ele alınıp, merkezi yönetim örgütlerince eşgüdümlenmektedir. Bakanlık politikalarını uzmanların yanı sıra alandaki ticari birliklerin işbirliğiyle uygulayan il tarım örgütü örneğinde somutlandığı gibi, kimi öteki durumlarda yönetim, yarı kooperatist bir biçim almaktadır. Bu örgütler olmaksızın ya da bunlar karşı iken hiç bir şey yapılamaz.

Genel sorumlulukları bulunan taşra birimleri, il ya da bölgede vali ¹⁴ ilçe düzeyinde de kaymakamların yönetimi altındadır. 1982 reformundan bu yana, valiler Cumhuriyet Komiseri adıyla anılmaktadır. Vali artık hem merkezi yönetimin temsilcisi hem de il ve bölge meclislerinin yürütme organı değildir. Bundan böyle valiler yalnızca bakanlıkların

taşra örgütlerinin eşgüdümünden sorumlu bulunan merkezi yönetim temsilcileridir. Bulundukları düzeyde başbakanın bakanlarıyla ilişkilerindekine benzer bir işlev görmektedirler. Bu işlevi sürdürebilmek için taşra birim yöneticilerinden gelerek bilgiye bağımlı bulunmakta ve bakanlardan taşraya, taşradan bakanlara yönelik iletişimi sağlarlar. Yine yasalara göre yetki alanlarındaki yönetsel nitelikli kurulların başkanı olup taşra birim yöneticilerinin performansını değerlendirmekten sorumludurlar. Valiler aynı zamanda il ve bölge düzeyinde kamu yatırımlarının dağılımıyla altyapı programlarına ilişkin ekonomik planın hazırlanıp uygulanmasını gözetirler. Ancak özellikle 1964, 1970, 1972 ve 1982 reformları aşamasında olmak üzere, önemli yetkiler taşımalarına karşın, tarım ve bayındırlıkta olduğu gibi daha çok, en eski ve güçlü taşra birimleri üzerinde yetki kullanırken zorluk çekmektedirler.¹⁵ Onun da ötesinde taşra düzeyinde sadece en önemsizleri değil eğitim, savunma ve haberleşme gibi büyük bakanlıklar da valilerin gözetimi dışında kalmaktadır.

Bununla birlikte, 1982-83 reformuyla yetkilerinden kimilerini yitirmesine karşın vali illerdeki yönetsel işleyişin temel taşı olmayı sürdürmektedir. Valilere, genç, çok zaman dinamik kamu görevlilerinden oluşan bir kabine yardımcı olmaktadır. Bunun ilçe düzeyindeki benzeri Genel Sekreterliktir. Vali tüm bakanlıkların tek temsilcisi olduğundan düzenin korunmasından, sözleşmelerin yapılmasından ve kamu harcamalarından sorumludur. Vali bu yüzden taşra örgüt yöneticileri üzerinde etkili durumdadır. Son olarak, il genel meclisiyle belediye meclisleri üzerinde artık hiç bir yetkisi bulunmadığından özellikle küçük yerleşim merkezlerinden olmak üzere belediye başkanlarının başvurduğu fiili bir danışman konumundadır. Tüm bunlara bakarak hükümete bağlı olmak durumunda bulunan, sendikaya üye olmayan ya da greve gidemeyen Valinin hükümet için en önemli yönetsel denetim ve kararları yaşama geçirme araçlardan biri olduğu sonucuna varabiliriz.

Yerel Yönetimlere Ağırlık Verilmesi (1981-83)

1981-83 arasında gerçekleştirilen bir dizi reformla yerel yönetimlerin yetkileri artırılmış, yerel yönetim kademeleri arasındaki ve bunların merkezi yönetimin taşra örgütüyle ilişkileri değiştirilmiştir. Bu reform girişimi, amaçla ve uygulanabilirliği ile önceki girişimlerden¹⁶ ayrılmaktadır. Reformun ana öngörü ve önlemleri şunlar olmuştur : ¹⁷

- İl ve bölge meclislerinin yürütmeye ilişkin yetkilerinin Vali'den il ve bölge meclislerinin başkanlarına aktarılması;

- Taşra birimlerinin faaliyetinin eşgüdünden sorumlu olan vali yeni durumda devletin sadece temsilcisi olmuştur;
- Belediye ve illerin Vali'ce denetim - gözetimi uygulamasına son verilmiş, bunun yerine bölgelerde kurulu idare mahkemelerinin hukuka uygunluk denetimiyle yeni bir akçal denetim sistemi getirilmiştir;
- Yerel yönetim personeli merkezi yönetim çalışanlarına paralel bir statüye kavuşturulmuştur;
- 1986'dan başlayarak Bölge Meclislerinin genel oyla oluşması sağlanmıştır;
- Korsika ile deniz aşırı bölgeler özel statülere kavuşturulmuştur;
- Yerel yönetimlerin sorumlulukları yeniden tanımlanmış ve genişletilmiş, bu çerçevede geleneksel yerel hizmetler belediyelerin, sosyal hizmetler illerin, ekonomik kalkınma da bölgelerin sorumluluğuna verilmiştir.

Bu ana düzenleme ile "kremalı pasta modeli" nin yerini "kremasız pasta modeli" almışa benzemektedir. Bunun anlamı karar alma süreçlerinin daha karmaşık, hatta daha sıkıcı, ancak aynı zamanda daha demokratik bir durum aldığıdır. Bununla birlikte yerel yönetim akçal düzenin reforma konu edilmesi gözardı edilmektedir. Devletin yerel yönetimlere akçal yardımının yeterli olduğu düşünülemez.

Yönetmel İşleyişin Araçları

Kamu yönetimi birçok alana uzanmakta, bu müdahale farklı yasal biçimlerde olmaktadır. Gerçekten de hükümet ve yönetim oldukça pragmatiktir; olası her araç kullanılır. Bunlar çok zaman başlangıçta kullanılması tasarlanırları değil, belli durumlar karşısında başvurulacak başka araçlardır. Örneğin çok zaman özel olarak sivil topluma hizmet için düşünülen, ancak aynı zamanda ticari birlikler için de geçerli olan yasal yollar kullanılır. Bu yüzden, ortada özel hukuk araçlarına başvurmadan kamu hukuku araçlarının kullanımına kadar uzanan fazladan bir yönetsel eylem alanı bulunmaktadır.

Yönetimin müdahalesi için sık kullanılan bir araç, sözleşme'dir. Merkezi ya da yerel nitelikli bir kamu kuruluşu imtiyaz yolunu kullanarak bir kişiyi belli bir kamu hizmetinden sorumlu tutmakta, ona bu hizmetin sağlanmasında gerekli kaynaklara (vergi toplama, tekel, sabit fiyat yoluyla akçal yardım garantisi, zorunlu satın alma vb.) karşılık olarak kimi zorunluluklar yüklemektedir. Özellikle kentsel merkezlerde

olmak üzere birçok kamu hizmeti bu yöntemle yerine getirilmektedir : Temiz su sağlanması, ulaşım, ısınma, yollar, tiyatrolar vb. Yönetim bir hizmetin sorumluluğunu kendi üstlendiğinde, kullanılan yöntem devlet kontrolü, yönetsel denetimdir. Yönetim, ayrıca kurulmasının kolaylığı, bu tür kurumsal oluşumun esnekliği ile geleneksel yönetsel yapıların bürokratik ve akçal ataletten kaçınmak amacıyla (ilke olarak özel kişiler için geçerli olan) birlik oluşturma yoluna gitmektedir. Ancak, sayıştay bu yöntemin geçtiğimiz yirmi yıldaki kullanımını doğru bulmamış, yönetimin yasayla sağlanan başka yöntemlere başvurması gerektiğini açıklamıştır.

Yönetim aynı zamanda kimi önemli görevleri çok zaman bürokratikleşen kendisini yönetime daha yakın gören özel kuruluşlara devredebilir. Buna iyi bir örnek, önemli bir işlevi olan ve sigortalıların ortak yararına kayda değer miktarda bir parayı kontrol eden sosyal güvenlik kuruluşlarıdır.

Karma ekonomik girişimler karmaşık bir nitelik gösteren yönetsel kuruluşlara bir başka örnektir. Bunlar yasal olarak özel, ilke olarak kamu ve özel kesim sermayeleriyle oluşan kuruluşlardır. Sermayenin önemlice kısmının kaynağı çok zaman kamu kesimi değildir. Bu şirketler geçmişte büyük çaplı projelerden (Ren nehrinden hidrolik enerji amaçlı yararlarına, demiryolu) sorumlu olmuş, 1950'den beri kentsel gelişimde önemli bir rol oynamıştır. Bugün yaklaşık 800 civarında bu tür karma kuruluş bulunmaktadır. Bunların çoğu SCET'in (Societe centrale pour l'equipment du territoriale) yan kuruluşudur. Bir yan kuruluş olan ve kamusal nitelik taşıyan Caisee des depots et consinations, kamu fonları toplayarak düşük faizle (çok zaman yerel yönetimlere olmak üzere) yan kuruluşlara kredi vermektedir. Çoğu yeni kasabanın kenar semtleriyle kentsel merkezlerin altyapıları bu şirketler tarafından kurulmaktadır.

Kamu girişimleri yönetsel kuramların en büyük ve heterojen olan grubuna girmektedir. Kimileri tarım ve büyük ticaret gibi özel çıkarları örgütlemektedir. Büyük ticaret vergi kaynaklarını alma, kamu yatırımlarına yöneltme (havalimanları, sanayi bölgeleri, yollar) olanağına sahiptir. Diğerleri güçlü bankacılık, finans kuruluşları, ekonomik, bilimsel ve kültürel örgütlenmeler ya da yerel müzeler, hastaneler, belediye birlikleri, yeni kasabalar ya da düşük kiralı konutlar sunan bürolardır.

1970'li yıllarda Danıştay bir raporunda bu farklı durumları düzene sokmaya, gruplandırmaya girişmiş, ancak anlamlı bir ayırım olarak sa-

dece yönetsel olanların (EPA diye adlandırılırlar) endüstriyel ve ticari niteliklerden (EPIC) farklı olduğu sonucuna varılmıştır.

Kuramsal olarak ayırım bu iki kategoriden her birine statü verilmesi, akçal kurallara kavuşturulması ile niteliğiyle uyuşan denetime konu olmasına olanak sağlamaktadır. Ancak "endüstriyel ve ticari" yönetsel etkinliklerin kayda değer bir bağımsızlık ve yönetsel esneklikle gerçekleştirilmesi amacına yöneliktir. Tüm EPA çalışanlarına karşılık EPIC'ların sadece yöneticileri kamu görevlisidir. EPIC'ler en azından ilke olarak kimi kamusal ayrıcalıklardan yararlanamayıp piyasa koşullarına uyma zorunluğuyla sınırlanmışken, EPA'lar kamusal alım yapabilir. Kamu hukukunun sağladığı öncelikle kullanabilirler.

Özetle, kamu girişimlerini yönetsel yapılarının esnekliğini de yaratmaktadır. Bununla birlikte bedel, öncelik ve ayrıcalıklarını çok zaman kıskançlıkla bu tür örgütlerin çoğalmasdır.

KAMU PERSONEL YÖNETİMİ

İkinci dünya savaşından bu yana her siyasal dönüm noktasının ardından (1946, 1958, 1981), kamu personelinin, geliştirilmesinin önemini vurgulayan reformlar yapılmıştır. Asıl amaç, en azından genel ilkeler düzeyinde (işe alma, terfi) gibi personelin hak ve yükümlülüklerine bir örnek uygulamalar getirmektir. Personelin genel statüsü, yüksek personel kurulunun kabul ettiği, personel grupları için özel düzenlemelere izin veren hükümleri içerir. Sonuçta 850'den fazla olmak üzere özel statü bulunmaktadır. Özellikle medeni haklara ilişkin belirli görevlerdeki personele sağlanan mali ayrıcalıklar karşılığında grev ve sendika kurma hakları kısıtlanmıştır : Polis, gardiyan, kaymakam vb.

Personelin Sınıflandırılması

Genel kuralların varlığına karşın kamu görevlileri heterojen bir özellik gösterir : Merkezi yönetim görevlileri, yerel yönetim görevlileri, kamu personeli statüsü dışında çalışan personel.

Birinci grup, yani devlet memurları, her yönden en önemli gruptur : Sayısal olarak (çünkü iki milyondan fazladır. Yaklaşık yarısı eğitim sisteminde görevli öğretmen ve yöneticiler; bunların 350 bini silahlı kuvvetlerde yer alır). Hiyerarşik bakımdan da önemlidir: Fransa'da geleneksel olarak kararların uygulanmasından karar verme işlevi daha değerli görülür. Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki işbölümü bu ayrıma dayanır. Bu yüzden üst düzey bürokratlar yerel yönetimlerden

daha çok merkezi yönetimde yoğunlaşır. Lisans veya öğretmen diplomalılarına ayrılan A ve B derecelerinin % 60'ı merkezi yönetim kadrolarında, % 8'i yerel yönetimdedir. Bu dağılım, Fransız toplumunun durumunu da yansıtmaktadır. 1975'de çalışan nüfusun yalnızca % 15'i lisans diplomasına sahipti. Devlet memurları içerisinde askeri personel, yargıçlar, meclis görevlileri ve dış haber alma görevlileri ayrı statüye sahiptir, bu tür ayrımlar 1958'den bu yana çoğalmaktadır.

İkinci grup ayrı bir statüdeki yerel yönetim personelinin kapsamaktadır. İl özel yönetimi, belediye ve belediye işletmeleri personeli bu grupta ağırlıktadır. Bölgeler, yalnızca 1982'den bu yana kendi görevlilerini istihdam etmektedir. Bu grup 700 bini aşan bir sayıya erişmiştir. Bu güne kadar, yerel yönetim personeli hem sayı hem statü bakımından daha alt düzeyde bulunmaktadır : Yalnızca belediye görevlileri (yaklaşık 600 bin) ayrı yasal statüye konu edilmiştir, il özel yönetimi personeli (100 bin kişi), her ilin yönetim kurulu kararına göre statüye kavuşmaktadır. Ancak, belediye görevlilerinin % 35'i, il özel yönetimi personelinin % 60'ı ve yerel birimlere bağlı personelin % 60'ı herhangi bir statü kapsamında değildir. Yerel yönetim personeline ayrı statüleri olan hastane (700 bin civarında personel), konut (40 bin kişi) ve Paris kentinde görevli (56 bin) personel de eklenmelidir.

1983'e dek yerel yönetim personelinin ne işe alınma (belediye başkanının takdir yetkisi oldukça geniştir) ne de kariyer yapma güvencesi bulunmaktaydı. Gelirleri, benzer görevleri yapan devlet memurlarının gelirinden düşüktü. 1983'de yeni bir düzenlemeyle yerel-merkezi yönetim dengesini kurmak üzere bölgesel kamu hizmeti kavramı getirildi ve düzeyler arası (merkezi-yerel) personel geçişine olanak tanındı.

Üçüncü grup, belirli bir zaman için sözleşmeyle işe alınan, memur olmayan, sürekli istihdam garantisi bulunmayan ve genelde daha düşük gelirle çalışan kesimdir. 1981'de yerel ve merkezi yönetimde görevli 461.681 sözleşmeli personele kamu görevlisi statüsü tanındı, haksız ve çelişik bir durum giderildi, ayrıca tartışılabilir ölçütlere göre işe alma ve atamanın önüne geçilmiş oldu.

Görevlilerin hak ve yükümlülükleri en azından memurlar için kesin kurallara bağlı olarak sınıflandırılmış bir yapıdadır. Günümüzde, aynı statüde bulunanlar ve aynı dereceyi almış olanların oluşturduğu sınıf kavramı yönetsel örgütlenmenin temel ilkesidir. Sınıflar kendi içinde görev hiyerarşisine bağlıdır, farklı sorumluluk ve ödemeye karşılık gelen işlere yönelik dereceleri kapsar. Dereceler kendi içinde ve

bir üst dereceye kariyerde yükselmeyi sağlayan düzeyler ya da sınıflardır. Sınıflar A,B,C,D gruplarına ayrılır : A — Yönetim, B — Uygulama C — Uzmanlık, D — Basit İşler.

Bu ayırım, özellikle işe alma (diploma, sınav türü) ve ücretlendirme koşullarını belirlemede önemlidir. Son olarak yönetim hukuku, mali bir sınıflandırmayı gösteren kadro ile dereceyi ayırmaktadır. Böylece kadro değiştirmeksizin derece değiştirmek ya da işten almaksızın derece indirimi mümkündür.

İşe Alma ve Terfi

Memuriyete giriş niteliklere veya sınavlara bağlı olarak yapılır, sınavlar en önemli yöntemdir. Sınavlara öncelik verilmesi, Fransa'da eşitlik ilkesiyle açıklanabilir. Bu ilkenin yorumu, hukuksaldır, eşitliğin kesinlikle biçimsel olduğu görülür : Kural ve işlemlerin kişisel olmama ve genel olma özelliği, tarafsızlık ve nesnellik sağlanması yanında, eşitliğin de en iyi güvencesidir.

Bu biçimsel ve genel çerçevedeki çok katı kuralların bazı durumlarda esnetildiğine tanık olunabilir. Eşitlik, evrensel anlamda algılanmaz, daha çok çeşitli kategorilerdedir. Örneğin sınavların bazı birimlerde erkek veya kadın görevlilere yönelik açılması; kuruluş dışından (öğrenci) ve içinden (terfi isteyen) aday sayısında sınırlamalara gidilmesi; özörlüler ya da eski savaş yükümlülerine istihdam sağlanması mümkündür. Bu yüzden, bu katı sistemde bazı sınırlamalar bulunmaktadır.

Diğer durumlarda, sınava başvuran adaylar yalnızca nitelik ya da yaş koşuluna göre belirlenir. A,B,C,D sınıfları için yapılan sınavlar akademik bir modele bağlı ve oldukça kuramsaldır. Sınavda ölçülen yeteneklerle görevde beklenen yetenekler birbiriyle ilgili değildir. Bu eksiklik, üst düzey yönetime ve kamu ekonomik girişimlerine (sanayi, bankacılık) yönetici yetiştiren Ulusal Yönetim Okulu (ENA)'na giriş sınavında iyice belirgindir.

Sınavla işe alma ilkesi yönetsel değerler ve uygulamalarda öylesine yerleşmiştir ki, daha önce uygulanmasına rastlanmayan alanlarda bile yaygınlaşmaktadır : Örneğin 1983'de getirilen yeni düzenlemeyle, yerel yönetim personeli sınavla işe alınmakta ve belediye başkanının takdir yetkisi oldukça sınırlandırılmaktadır. Aynı biçimde, yönetsel kademe içinde ve sınıflararası terfi de sınavlarla yapılmaktadır. Aynı sınıf içerisinde terfi imkanı (ve sınıflar arası maaş farklılıkları), A,B,C,D sınıflandırması sistemini daha esnek kılmıştır. İçerden terfilere ayrılan oran

% 10-15 kadardır. Son yıllarda ENA, dışardan (kamu görevlisi olmayanlardan) ve içerden (5 yıldan fazla hizmeti olan kamu görevlileri arasından) sınavla eşit sayıda öğrenci almaktadır. Bu sistem hem memurlar hem de yönetim için yük getirmesine karşılık kıdeme ve seçmeye dayalı terfi sistemini telafi etmektedir. Kıdeme davalı terfi sistemi yöneticilerin keyfi tercihlerine engel olur ve özellikle sendikalarca kabul görür. Seçme terfi sistemi, yönetsel görevlerde, memurların amirlerince sınanması ve değerlendirilmesine dayalıdır. Gerçekte performans ölçütlerinin belirlenmesi yönetsel uygulamalarla olur ve yöneticilerin hareket esnekliği hemen hemen bulunmamaktadır. Memurlar önemli bir disiplin suçu işlemedikçe, kendi kariyerlerinde bulunanlara normalde verilen mevkileri hak ettiklerini düşünürler. Bu yüzden seçmeye dayalı terfi kıdeme dayalı sistemin bir diğer biçimine dönüşür.¹⁸

Memurlara Tanınan Haklar

İşe alma, terfi ve yönetsel hizmetlerin örgütlenme ilkeleri memurları yalnızca siyasal etkilere karşı değil aynı zamanda hiyerarşide onları amirlerine karşı da etkin biçimde korur. Maaşların özel kesime oranla daha düşük olmasına karşılık kamu kesiminin çekiciliğini sürdürmesinin bir nedeni, yalnız istihdam güvencesi sağlamakla kalmayarak hakları da güvence altına almasıdır. Özel düzenlemeye konu bazı hizmet sınıfları (polis, gardiyan) dışında, tüm kamu görevlilerinin grev hakkı vardır. Bazı durumlarda bu hak çok sınırlı ölçüde olmasa da kısıtlanır, örneğin, 1963'den bu yana memur sendikaları grev yapılacağını beş gün önceden bildirmek zorundadır. Ayrıca yasaya göre greve karşın hizmetin minimum düzeyde sürdürülmesi gerekir. Örneğin, ilk ya da ortaokul öğretmenleri grev yapabilir, ancak okul müdürü öğrenciyi okulda tutacak hizmeti düzenlemelidir; televizyon program yayınlamayabilir ama en azından bir film göstermeli ve haber bülteni vermelidir.

Anlatım özgürlüğünde de aynı denge gözetilir. Memur herhangi bir Fransız vatandaşı gibi aynı hakları kullanır, tek koşul düşüncelerini açıklamasında ya da davranışlarında görevinden beklenen düzeyi korumalıdır. Bu zorunluluk çeşitli yollarla uygulanır. Üst düzey görevlilerin (kaymakam, diplomat, vb.) sadakat zorunluluğu vardır. Bununla birlikte sendikaya giren ya da siyasete atılan memurlar için bu zorunluluk en az düzeydedir. Aslında, şimdiki sistem oldukça liberaldir. Öyle ki hükümet politikasına en sert eleştiriler memurlardan gelir; siyasal yaşamın aktörlerinin çoğu memur kökenlidir : Fransız Parlamento üyelerinin üçte biri bürokrasiden gelmektedir; sayıları yerel yönetimlerde de diğer toplumsal kesimlere oranla artmaktadır. Ayrıca kamu yönetimi, sendika ya da siyasal yaşamda yer alan memurlara karşı çok hoşgörü-

lüdür; birçok siyasal parti veya sendikanın ulusal lideri aynı zamanda tam gün görevlerde bürokrasiden maaş almaktadır. Bu ayrıcalıklar siyasal parti ya da sendika ayrımı olmaksızın kullanılabilir ve kimsenin tartışamayacağı bir tür centilmenlik anlaşması oluşturur.

Uygulamada daha da pekiştirilen bu yasal güvenceler, Komünist Parti üyeliğinden şüpheli olan adayların, üst yöneticiliğe kabulünü 1950'lerde engelleyen çabalara karşın, herkese açık bir yönetim sisteminin ve liberal yaklaşımın kanıtıdır. 1954'de bir Danıştay kararıyla politik ayırım gözetilmesi de yasaklanmıştır. Önünde hiç bir ciddi engel olmadığı için kamu kesiminde sendikacılığın gelişmesi şaşırtıcı değildir. Fransa'da en yüksek sendikalaşma oranı kamu kesimindedir (örneğin öğretmenlerin % 90'ı, posta çalışanlarının üçte ikisi). Memur sendikaları, genellikle büyük federasyonlara bağlıdır. CGT (Confederation Generale de Travail) komünist partiye yakındır; CFTD (Confederation Française democratique du travail) sosyalist partiye yakındır; FO (Force ouvriere) ise ılımlı bir sendikadır. Öğretmenler güçlü bir federasyon olan FEN (Federation de L'Education Nationale) tarafından örgütlendirilmiştir ve bazı bağımsız sendikalar, özellikle ulaştırma kesiminde (SNCF, metro, hava kuvvetleri) oldukça güçlü olup kendi çıkarlarını savunmada politik konularla daha az ilgilidir.

Bürokrasi ve Siyaset

1971 ve 1983 yılları arasında, 1.033 yasal düzenleme ile bunların uygulanması için 16.682 yönetmelik yürürlüğe girmiştir. Aynı dönemde bakanlıklar da 71.458 yönetmelik, 3.550 genelge, 126.515 duyuru ve 500 açıklama yayınlamıştır. Bu sayıya yayınlanmayan iç duyurular dahil değildir. Bu genel kararların çokluğu, yönetsel eylemlerin hacmi ve toplumsal yaşamdaki önemi konusunda çarpıcı bir örnektir.

Kamu yönetiminin gücü, her şeyden önce diğer toplumsal kesimlerin zayıflığına bağlıdır. Vatandaşlar, "kamu için hizmet" anlayışından "kamu hizmeti" anlayışına dönüşmüş bir yönetim üzerinde çok az etki yapabilir. Amaç ve eylemler bazen hizmet götürülen kesim için olduğu kadar, örgütün de yararınadır. Yargı eğitsel köken açısından benzerliği ve yönetsel yargıyla uygulamalara ilişkin ortak değerler sistemini paylaştığından, yönetimle yakın ilişki içindedir. Meclisin bu konudaki rolü ise hem anayasada hem de uygulamada yalnızca destekleyici niteliktedir.

Yönetimin Meclis ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri

Beşinci cumhuriyet, yürütme ve yönetime önemli bir rol vermiştir. Meclis kendi faaliyet alanına giren konularda bile harekete geçirme yet-

kişini uygulamada yitirmiştir : Meclisten geçen Yasaların % 90'ı hükümetten gelir. Hükümetin bu tasarıları, genellikle önerileri dikkate alınan Danıştay tarafından incelenir. Meclisin giderek artan oranda kullandığı değişiklik yapma yetkisi bulunmaktadır. Meclisin her iki kanadı da bazı harcamaları sembolik olarak azaltmayı öneren eleştiriler yaparlar ancak, yönetimin işlemlerini değerlendirecek gerçekçi yöntemler bulunmamaktadır. Meclis bir kamu hizmetini istisnai olarak ayrıntılı incelemeye alır (örneğin radyo - televizyon). Bu tür incelemelerden çok az sonuç alınır.

Meclisin zayıflığı bir kaç maddeden kaynaklanır. İlk olarak, meclis ile bürokrasi arasında iletişim kanalları zayıftır. Bürokrasi, meclisin emir ve yönlendirme hakkı olmadığını düşünür ve yürütme organı bu durumu şiddetle savunur. Dahası, meclis, yönetimle eşdeğer bir uzmanlığa sahip değildir (veya henüz değil). Geçmiş meslek deneyimleri yönetimle ilgili bulunan üyeler dışında, politikacılar genelde, bürokrasinin önerilerini sorgulamadan kabul eder.

Yönetimin, devlet bütçesini hazırlama ve denetlemedeki önemi de belirtilmelidir. Burada da, meclis, küçük değişiklikler ve sembolik eleştirilerle yetinmektedir. Bakanlıkların bütçeleri, meclis görüşmelerinden hemen hiç değişmeden geçer.

Devlet yönetiminin rolü, yerel düzeyde de belirleyicidir. ¹⁹. yüzyıl boyunca ve 1950'lere dek, ne yerel meclislere seçilenler, ne de merkezi hükümet, merkezi yönetimin üstünlüğünü değiştirebilecek bir yerel yönetim personel sistemi oluşturmak istememiştir. Yalnızca savaş sonrası kentsel ve ekonomik gelişmeye paralel olarak yerel güçlerin, politika oluşturma ve uygulamada kendilerine bağımsız yollar aramalarıyla gündeme gelmiştir. Bu çabalara karşın, yerel yönetim personeli hem sayı hem de uzmanlık olarak daha sınırlı kalmaktadır. Bunun da ötesinde yerel yönetimlerin deneyimli personel açığı vardır. Yaklaşık 36.000 Fransız belediyesinin çoğu belki hiç bir zaman bu açığı kapatacak teknik ve mali kaynaklara sahip olmayacaktır.

Ancak, birçok yerel politikacı, devletin teknik denetiminden kaçınmak istemektedir. Büyük yerleşim yerleri, politikaların geliştirmede ve uygulamada gerekli becerilerle donatmalı kendi personelini istihdam etmektedir. Bazı kentler ise devletten bağımsız olarak küçük belediyelere yardım etmek üzere teknik birimler kurmuştur.

Yönetimde Seçkinler

Bu durum Fransız yönetiminde seçkinciliğin bir önemli özelliğini gösterir: Pareto ve Mosca'nın bir seçkinde, yaşamsal önemde gördüğü

niteliklerden olan uyarlanma yeteneği. Valiler eski rejim yanlılarının mirasçıları olan kaymakamlardan gelmektedir; Danıştayın temelleri krallık konseyine uzanır ve corps des ponts et chausees adlı mühendislik sınıfı 18. yüzyıl ortasında yaşayan XV. Louis'in kurduğu, köprü mühendisleri için sınav yapılması sisteminin evrimiyle ortaya çıkmıştır. Bunun gibi devlet işlerinde denetimin sağlanması ve sürdürülmesi yeteneği zirvedeki bürokratik örgütlere, onun iş alma ve eğitim kalıplarına bağlanabilir.

Bürokrasiye eleman yetiştiren kurumlar seçme makinesi gibi işlev görmektedir.

Yapılan öğretim ve kazandırılan niteliklerden, katı bir giriş sınavı, ayrılırken bile daha çok koşul istenmesi, sınırlı sayıda seçilmiş elemanlar daha önemlidir. Ezra Suleiman'ın bir araştırması başlangıçta öğrencilerin eğitimlerine ilişkin bir fikir sahibi olmadığını göstermiştir : Buna göre öğrenciler, kendilerini "uzman" değil genel yönetici olarak görürler. Ancak bu genel eğitimin onları her duruma uyarlayacak biçimde yetiştirdiğini belirtmektedirler.

En azından üst düzey görevlerde (400 - 500 görev unvanı) ilerleme rekabet ve hareketlilikle aynı koşullara bağlıdır. Öğrenciler, yükseköğrenimlerini bitirdiklerinde yönetimde önemli hizmet sınıflarında bir görev almayı başarabilirler. Bunlar Danıştay, Sayıştay, Maliye Müfettişleri (daha az derecede ise mülki hizmetler ile diplomatik hizmetlerdir) veya önemli teknik hizmetlerdir (köprü, maden mühendisliği). Kariyerde yükselmelerinin ikinci görev alma olanağıyla sağlanan yönetsel, siyasal ve ekonomik alanlarda hareket yeteneklerine bağlı olduğunu bilirler. Bu tür hareketlilikten amaç zirveye doğru ilerlemektir. Örneğin Danıştayda tetkik hakimi kısa bir süre için bir bakanlıkta görev kabul edebilir. Sonra olanak bulursa bir bakanlıkta yöneticilik görevi alır : Önemli bir kurul başkanlığı ya da bir kamu şirketinde danışmanlık gibi. Bu parlak kariyerlere götüren basamaklar bakanlık kabineleridir. Bunlar, başkanlık sistemiyle ilişkin olarak siyasal kayırmacılık sistemi ile 1946 ve 1950 tarihli düzenlemenin güvenceye kavuşturduğu memurların tarafsızlığı ilkesi arasında pragmatik bir keyfiliğe olanak sağlar.²⁰

Bu insanlar ve değerler topluluğu iktidarın işleyişini ve bürokratik katılıklardan kaçınılmasını kolaylaştıran, kuruluşlararası biçimsel olmayan bir işbirliği oluşturur. Ancak bu durum, 1981 dekine benzer bir siyasal değişim olduğunda bürokrasinin siyasal geçişi desteklemesinin daha zor olduğu anlamına da gelmektedir. Sosyalist deneyim amaçlanan değişikliklerin bürokratların beklentilerini karşılamaması duru-

munda ya da bürokratların desteği olmaksızın gerçekleştirilemeyeceğini göstermiştir.

Bu sistemin bedeli toplumsal düzeyde de aynı oranda yüksektir. Son yirmi yılda yapılan tüm çalışmalara karşın, işe almada demokratikleşme hemen hiç olmamıştır : Üst düzey görevliler, genellikle yüksek bürokratların, şirket yöneticilerinin, doktor ve avukatların oğullarıdır. Paris bölgesinden gelmektedirler ve ENA'ya girmeden önce, Paris Siyasal Bilgiler Enstitüsü veya Paris'te tanınmış bir okulu bitirdikten sonra Politeknik Okulunda eğitim görmüşlerdir. Üst düzey görevler daha fazla ayrıcalık sağlar, bunların korunması, ödün verilmemesi için mücadele verilir. Böylelikle, devletin yetki alanının kamu yönetimi sınırları dışına taşıdığından uygunsuz bir durum da ortaya çıkmaktadır. Bürokratlar yalnızca yönetsel alanla sınırlı kalmayıp siyasal alanı, kamu ekonomik kesimini, özel kesimi bile, ikinci görev yoluyla da bankaları ve kitle iletişim alanlarını tekeline almıştır.

Yönetsel Sorumluluk

Yukarıda belirtildiği gibi, anayasal ve yasal güvenceler, yüksek düzeyde sendikalaşma ve Danıştayın hukuk anlayışı, kamu görevlilerine özellikle etkin bir koruma sistemi sağlar. Daha ileri gidip, sorumsuz oldukları ve eylemlerinden yükümlü tutulamadıkları söylenebilir mi? Gerçek yaşamda, konular daha karmaşıktı. İrdelemeye yönetsel düzeylerin gruplandırılmasıyla başlanabilir. Önce, üst düzeydeki görevlilerle geri kalan yönetim arasında bir çizgi çizilmelidir. Memuriyetin daha alt düzeylerinde, kamu görevlilerinin sorumluluğu daha az sorgulanmaktadır. Çünkü alt düzey görevliler ikincil niteliktedir ve güçlü bir sendika koruması altındadır. Üst düzey görevlilerin sorumluluğu nedir? Gerçekten sorumlu tutulabilirler mi? Bütçe ve aklı denetim sisteminin 1947'de kurulduğundan bu yana, kamu fonlarının yönetiminde düzensizlikler nedeniyle otuzdan az kamu görevlisini suçlu bulduğu anımsandığında yanıt hayır'dır. Aynı biçimde ünlü skandallar üzerine yapılan meclis soruşturması ve idari soruşturma sonuçları incelenirse benzer yargıya varılabilir. Bu tür soruşturmalar, tamamlanmadan önce yararsız duruma gelmektedir. Genellikle varılan sonuç, hiç bir kimsenin özel olarak ilke kararlarını almadığı, karmaşık ve karışık bir karar verme sürecinde, hiç bir bireyi suçlamanın mümkün olmadığıdır.

Buna karşılık, bazı ani yer değiştirmeler ya da görevden uzaklaştırmalara bakılıp yüksek yöneticilerin iktidara karşı sorumlu oldukları söylenebilir. Ancak, bu tür bir yaptırım çerçevesinde "sorumluluk" kavramı ne kadar yerindedir. Bu daha çok monarşik cezalandırmalara ben-

zemektedir. Eğer bir kaymakam ya da kamu girişimi yöneticisinin yeteneksiz olduğu gerekçesiyle işine son verilirse bu uygulamalar birçok durumda "prensın" suçlanmasını andıran belirsiz nedenler ve hükümet hatalarına sorumlu bulma gereği sonucudur.

Yönetimin Hükümet ve Meclisçe Denetimi

Eğer kamu görevlileri kişisel olarak sorumlu tutulamazsa kamu yönetiminin kendisi eylem ve işlemlerinden hükümete, meclise ve kamuoyuna karşı sorumlu tutulabilir mi? Yürütme organı kararlarını yönetimin yasal düzenlemelere uygun biçimde tam olarak yerine getirip getirmediğini öğrenme ve kararlarının uygulanmasını sağlama olanaklarına sahiptir. Önce, yönetimin her kesimi, düzenli aralıklarla denetim ve soruşturma yapan yönetsel ve teknik denetim birimleri tarafından izlenir. Şüphesiz, bu soruşturmalar yönetim ve uygulamaların ayrıntılı analizinden çok, yasal ve biçimsel niteliktedir. Yine de denetimler, bürokrasinin önemli bir kesimince saygıyla karşılanır ve bu yönetsel denetimin önemli araçlarındandır. Ancak denetim raporları bakanlara sunulur ve yanlışlıklar, suçlar (bazen ağır suçlar bile) kamuoyuna meclise ve yargı organlarına açıklanmaz. Soruna böyle, "aile arasında" yaklaşım etkin olabilir, ama bununla birlikte söz konusu yaklaşım demokratik değildir ve bürokrasinin yanlışlıklarının düzeltilmesinde dış etkiye izin vermez.

Yalnızca, büyük ölçüde basında da çıkan Sayıştay yıllık raporları yürütmede karşılaşılan bütçe sorunları üzerine kamuoyuna bir fikir verir. Ancak, bu sınırlı belgeyi inceleyenler, onun kamuoyuna yönelik olmaktan çok, aşırı hukuksal niteliği ve mahkemeye bazı konularda hak verdikten sonra, politikalarını kesinlikle haklı çıkaran ve kendi hizmetlerini "savunan" bakanlıkların verdiği yanıtların biçimselliği karşısında bakakalırlar. Danıştayın yaptığı hukuksal denetime ilişkin bir görüş, Sayıştayın raporu için de aynen savunulabilir. Buna göre denetim, Devleti geçmişin hatalarını gidermekten çok gelecekte daha dikkatli kılar.²¹

Görüldüğu gibi, oldukça askeri bir anlatımla anayasa'da "yönetimin hükümetin emrinde olduğu" belirtilse de, hükümetin denetim gücü gerçekte görece sınırlıdır. Hükümet bürokrasinin durağanlığını düzeltmede öylesine yetersiz durumdadır ki, tek yapabildiği eski yapıyı reform etmektense, en azından bir süre dinamik kalacağı umuduyla, yeni yapılar oluşturmaktır. Bu koşullarda şaşırtıcı olan şudur; yönetim olduğundan daha çok yozlaşma ve yolsuzluk sorunu yaşamaz.

Yönetimin meclise karşı sorumluluğu Anayasada yer almamıştır. Dahası yürütme organı, kendi yetki alanında gördüğu konularda mec-

lisin karışmasına her zaman şiddetle karşı çıkmıştır. Bir skandal ya da çelişki durumunda, meclisin yapacağı tek çözüm, ilgili bakanın istifasını istemek ya da hükümeti düşürmektir. Açıktır ki, çoğunluk partisi ya da bir koalisyon sisteminde, bu oldukça güç göze alınır.

Ancak meclisin emrindeki yönetimi etkileme yolları da vardır, buna karşın genellikle grup eylemleri değil, bireysel çabalara bağlıdır. Meclis üyeleri, belirli bir işin hızlandırılmasına, bürokratik engellerin aşılmasına, daha az katı bir yorum yapılmasına müdahale ederek yönetimle toplum arasında aracı rol oynayabilir.

Her meclis üyesi, görev süresince, birkaç bin böylesi müdahalede bulunur. Böylece katı ve örnek olacak sisteme, insanca ve esnek bir unsur eklenmiş olur. Ancak arasına hoşgörülse de, bu müdahale sistemi, kurallardan sapmayı ilkeye dönüştüremez. Çünkü, yönetim kendini korumayı bilir ve kuralların uygulanmasında aşırıya kaçmaz, vatandaşlar arasında ayrımcılığa yol açacak potansiyel sorunları ayırt eder. Ayrıca, yazılı ve sözlü soruşturma yapan, hatta yönetimin ilkeleri yapısı ve işleyişinde değişiklik, önerisiyle yasama yolunu kullanan politikacı için vatandaş meclis ve yönetim arasındaki ilişkiler yaşamsal değerde bilgi kaynağıdır. 1973'de kurulan ve aracı görevi gören Fransız Ombudsman sistemi de aynı biçimde işler. Bu yeni sistem İsveç'ten esinlenmiştir, ancak kendine özgü bazı özellikleri sayesinde Fransız yönetiminde etkin olacak durumdadır. Aslında, yönetimin keyfi uygulamalarına karşı toplumu koruyan eski bir geleneği olan yönetsel yargının varlığı, İsveç modelinin tamamıyla uyarlanmasını engellemiştir. Ayrıca, politikacıların çoğu kendi alanlarında rekabet edecek böyle bir kuruluştan yana değildir. Bu yüzden Ombudsman yönetsel mahkemelere müdahale etme veya yerini alma girişiminde bulunma koşuluyla kuruldu. Bir diğer koşul da, vatandaşın Ombudsman ile bir parlamenter (gerekli görürse bizzat kendisi müdahale edebilir) aracılığıyla görüşmesidir. Ombudsman, yönetime karşı yöneltilen birçok şikayetle karşılaşmıştır : 1977'de 3500, 1983'de 8000 den fazla. Yalnızca bireysel durumlara uğraşmakla kalmayıp yönetsel işlerde sıkça karşılaşılan yanlışlıkları da önleyebilecek reform konularını yıllık raporunda ya da belli özel durumlarda ele alır. Son on yılda, Ombudsmanın oynadığı rol ihmal edilemez. Ancak bu tür sorunları ya siyasal (meclis üyeleri aracılığıyla) ya da hukuksal (idare mahkemeleri aracılığıyla) yöntemlerle ele almaya alışık bir siyasal sistemde Ombudsmanın kendine bir yer edinmesi güç olmuştur.

İdare Mahkemelerinin Denetimi

Fransa, Danıştay ve idare mahkemeleri aracılığıyla halkın yönetime karşı korunması konusunda eski, köklü bir geleneğe sahiptir. 7-8 yıl

boyunca şikayetler değerlendiren Danıştay'ın yükünü azaltmak amacıyla 1953 yılında idare mahkemelerinin kurulmasından bu yana halk, bu mahkemelere büyük ölçüde başvurmuştur. Büyük kentsel merkezlerde bulunan 23 mahkeme, ulusal düzeydeki kuramların kararları (bakanlıkların kararnameleri gibi) dışında olmak kaydıyla tarafları vatandaş ve yönetim olan mahkemelerin ilk örnekleridir. Yönetimin açık bir kararına karşı itirazların dört ay içinde yapılması gerekmektedir. Bu sürenin aşılması durumunda kararın iptali için başvuru olanağı yoktur. Bununla birlikte bireysel son bir önlem olarak hukuka aykırılık istinasından yararlanılması mümkündür. İdare mahkemeleri başvurularla dolup taşmaktadır. Bu durum Vali tarafından uygulanan gözetimin yanı sıra, mahkemelerin yetkilerinin genişletilmesiyle daha da kötüleşmiştir. Mahkeme kararlarının açıklamasına ilişkin kayda değer gecikmeler yargı sonuçlarının bugünkünden çok gelecek yönetsel konularda büyük etki yapacağını kısmen açıklamaktadır. Davacı sonuçları onarılamayacak sorununa çok zaman boş bir yanıt bulur : Örneğin, davacı ruhsatının iptali sonucunu bina tamamlandıktan (ve yıkılmayacaktır) sonra alır ya da yönetimin açtığı bir sınav her durumda sonuçları uygulamaya konduktan beş sene sonra iptal edilir. Buna karşın böylesi bir durumun sonuçları sadece olumsuz değildir. Yönetim Danıştay'ın aldığı kararlara büyük özen gösterir; bu kararlar kamu görevlileri için gerçek yol gösterici olur. İkinci olarak, yargıda tümüyle ya da kısmen sonuç alınmadığı durumlarda Danıştay ilgili kuralların hiç olmazsa gelecekte daha iyi uygulamasını garanti eder. Üçüncü olarak mahkemelerin bu siyasa oluşturma rolü çeşitli gruplar, dernekler ile uzun dönemli ve genel nitelik taşıyan soranları gözetten sendikaların mahkemeye başvurusunu özendirmiştir.

Kararların iptalinin yanısıra yönetsel bir karar ya da işlemde ağır zarar gören kimse tazminat alır. Bunlarla birlikte, bu türden davalar yıllarca sürmekle kalmaz, mahkemelerin biçtiği tazminat değeri de eğer komik değilse en az düzeyde kalır. Örneğin, mahkemeler uzun süre manevi tazminat davalarında tazminat ödenmesini benimsememişlerdir. Bu tutum, büyük ölçüde hem yargı hem de kamu görevlilerinin ortak eğitim kökeni ve değer yargılarıyla açıklanabilir. Yönetimden olmamalarına karşın yargıçların çoğu yönetime yabancı değildir; devletin çıkarlarını savunma (çok zaman aşırı olan) gerekçeleri bununla açıklanır. Bu yüzden, Danıştay'da bir devrim reçetesi yoktur: Bu alanda ilerici bir evrim, ancak yönetimin uyguladığı politika ve kamuoyunun baskısı ile koşullandırılarak gerçekleştirilebilir.

Onun da ötesinde mahkemeler, yöneticilerin şikayetlerine çok zaman oldukça duyarsızdır. Yönetim hukukunu tutucu, kısıtlayıcı niteli-

ğinden arındırmak için yasa koruyucu boyutunda müdahale gereklidir. Yönetim kararlarını gerekçelenmeye zorlayan yönetsel belgelere ulaşılması olanaklarını artıran (17 Temmuz 1978 günlü yasa) Danıştay'dan çok Parlamentodur (11 Temmuz 1979 günlü yasa.) Bu yüzden yönetsel kültür niteliğiyle düşünüldüğünde yasa koyucu bu alanda ya da koruyucu gelişmeye daha açık durumdadır. Çünkü yönetimin hizmet götürmesi beklenen topluma karşı eylem ve işlemlerin gerekçesini anlatma yolu yönetimi gerçek olmayan bir üstünlükte görmek olmuştur.

SONUÇ

Fransız kamu yönetimi, bir örnek kuralları olan, sorunlara evrensel çözümler getiren eşitlikçi düzeyde, hiyerarşik ve katı bir yapı olarak biçimlenmiştir. İşleyişi, işlemlerin yavaşlığı kamu görevlilerinin sınıflandırılması ve değişime direnci Fransız sistemini "durağan toplum" olarak inceleyen Crozeir'i haklı göstermektedir.

Bununla birlikte bürokratik yapı, panzehri de üretmiştir. Eşit, standart ve evrensel olma kuralı dışında kural dışı uygulama, uyarlama ve bazen kayırmalar bile ortaya çıkmıştır. Durağan görünümü dışında, hiç beklenmedik alanlarda da olsa, bir değişim süreci yatmaktadır: Eski yapılar reform edilemeyeceğinden yenileri oluşturulmaktadır. Yöntemler karmaşık olduğundan, sistemde az yanılığa neden olacak yollara başvurulmaktadır. Fransız yönetimi bir mitolojik kahraman olan Janus gibi iki yüzlüdür : Şimdiki durumu koruma eğilimi ve uyarlanma; katılık ve esneklik. Sanılanın tersine, yönetim felsefesine egemen olan aşırı katı görüşlerden bencil bir pragmatizm ortaya çıkmıştır. Bu yüzden bazı uygulamalara hem göz yuman hem de yasaklayan, uygulanacağı kesin olmayan bir ilke koyarken ihlal edilmesini de düzenleyen kurallar söz konusudur. Yönetenlerin durumu olduğundan daha farklı algılamama özelliği karşılığını yönetenler kesiminde de bulmaktadır : Devletten hoşlanmazlar, ancak hiç durmaksızın onun müdahalesini isterler; genel kuralları isterler, ancak bir yolunu bulup onlara uymazlar; eşitlik isterler, ancak ayrıcalıklardan yararlanmanın, çarelerini ararlar. Bu yüzden yönetimin hukuksal ve resmi her analizi yanlış anlaşılma ya mahkûmdur.

Yönetsel sistem, beklenebileceği gibi, kendini değişen koşullara uyarlar. Ancak bunun bedeli yüksektir. Sorunlarla yüz yüze gelmekten kaçınabilmesi için karar ve süreçlerin zahmetli ve dolambaçlı yollar izlemesi gerekir. Bu yol, sonuca götürmesine karşın önemli engellerin aşılması zorunludur.

Bürokratlar ile toplum arasındaki ilişkiler genelde caydırıcı ve iticidir. Bu ilişkilerde yalnızca güçsüz olanın haklı gösterebileceği karşılıklı bir hoşnutsuzluk vardır; Yönetimin akıl karıştırıcı geçitlerinde kaybolmuş vatandaşın kızgınlığına karşılık, uygulamak zorunda olduğu kuralların tutsağı kamu görevlisi, hayal kırıklığı içerisinde. Fransız yönetim sistemi “hayran olunacak” bir makine olabilir ancak, yalnızca sürekli onarılması sayesinde işlemektedir.

KAYNAKLAR

1. Charles E. Freedeman, **The Conseil d'Etat in Modern France** (New York, 1961).
2. Jack Hayward, **Governing France : The One and Indivisible Republic** (London - Weidenfelde and Nicolson, 1983).
3. Roger Gregoire, **The French Civil Service** (London, 1954).
4. Pierre Birnbaum, **The Heights of the State** (Chicago : University of Chicago Press, 1983).
5. Francis De Baecque and Jean - Louis Quermonne (eds.), **Administration et politique sous la Ve Republique** (Paris, Presses de la FNSP, 1982).
6. Ezra N. Suleiman, **Politics, Power and Bureaucracy in France** (Princeton University Press, 1974).
7. Pierre Gremion, **Le pouvoir périphérique** (Paris, Ed. Du Seuil, 1976).
8. Richard Rose and Ezra N. Suleiman (eds.), **Presidents and Prime Ministers** (Washington, American Enterprise Institute, 1980).
9. Samy Cohen, **Les conseillers du président** (Paris, PUF, 1980).
10. Francis De Baecque, **Oui gouverne la France?** (Paris, PUF, 1976), p. 115.
11. Jean-Claude Thoenig, **L'ère des technocrates** (Paris: les éditions d'organisation, 1973).
12. Ezra N. Suleiman, **Elites in French Society - The Politics of Survival** (Princeton University Press, 1978).
13. Yves Meny, “Permanence and Change: The Relations between Government and Local Authorities in France”, **Policy and Government** (Cambridge) No. 1. 1983.
14. Howard Machin, **The Prefect in French Public Administration** (London, Croom Helm, 1977).
15. Catherine Gremion, **Profession: décideurs - Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat** (Paris, Gauthier - Villars, 1979).

16. Yves Meny, **Centralisation et décentralisation dans le débat politique français** (Paris, LGDJ, 1974) and Jacques Lagroye and Vincent Wright (eds.), **Local Government in Britain and France** (London, Ailen and Unwin, 1979).
17. Yves Meny, "Decentralisation in Socialist France", **West European Politics**, vol. 7, No. 1 (1984), pp. 65-79.
18. François Dupuy et Jean - Claude Thoenig, **Sociologie de l'Administration française** (Paris, A. Colin), 1983).
19. See J. Hayward, **op. cit.**, pp. 132-155, and Vincent Wright, **The Government and Politics of France** (London, Hutchinson, 1983), pp. 84-107.
20. Jean - Luc Bodiguel, "A French Style Spoils System?", **Public Administration**, Vol. 61, (1983), pp .295-300.
21. Gerard Belorgey, **Le gouvernement et l'administration de la France** (Paris, A. Colin, 1967), p. 189.

ÇEVRE*

Yaz.: Marston BATES
O.H.K. SPATE
Çev.: Mehmet ÖKLÜ
Tosya Kaymakamı

Çevre, “bir organizmanın gelişmesini ve hayatını etkileyen bütün dış şartlar ve etmenlerin yekûnu” olarak tarif edilmektedir. (Webster's New Collegiate Dictionary).

Şu halde amaç, ister münferit organizmalarda ister topluluklarda olsun, sistemin kendi mahiyetinden doğan faktörler ile sistemin dışından arız olan faktörler arasındaki ayrımı tefrik etmektir. Bu yeterince kolay gibi görünür, fakat pratikte organizma ile çevre arasındaki bu ilişkiyi ayırt etmek her zaman kolay değildir.

İlk etapta bir limitler (sınırlama) sorunu vardır. Bu esas itibariyle bir tanımlama problemdir. Komik bir örnekle açıklamak gerekirse; bir insanın yediği elma ne zaman çevrenin bir parçası olmaktan çıkarak insanın bir parçası olmaya başlar? Belki elma ağıza girer girmez, belki de sindirim tamamlanmadan. Birçok insan ham elma yemenin hazımsızlığa sebep olacağını çevresel bir etki telakki edecektir. Aynen bunun gibi kişinin içinde yaşayan iç parazitler tamamen sistemin içinde olmalarına rağmen çevrenin bir parçası olarak düşünülecektir. Şu halde sorun mevcut durumdan çok menşe sorunudur.

Limit (tahdit) sorunu fazla ciddi değildir. Karıştırılmaya en çok müsait olanı organizma ile çevre arasındaki karşılıklı “etkileşim” sorunudur. Örneğin bildiğimiz gibi oksijen ve hidrojenden oluşan dünya atmosferi hayat için çevrenin temel şartıdır. Fakat bu gazların dünyanın eski atmosferinin bir parçası olmadığına ve bu gazların varlığının hayatın temel unsuru olması yanı sıra, yaşayan organizmaların da bir sonucu olduğuna inanıyoruz. Bazen bitki örtüsü ile toprak arasındaki ilişki de ayrı bir örnek teşkil eder. Yani belirli bir bölgede yetişen orman en azından bu bölgedeki toprağın özelliğinin bir sonucudur, hatta toprağın yapısı kısmen üzerinde yetişen bitki örtüsünün çeşidi ile tanımlanır.

* Bu konu, International Encyclopedia of the Social Sciences, Vol. 3, 1968, p. 91- 96'dan tercüme edilmiştir.

Beşeri çevre ve insan söz konusu olunca etkileşim sorunu özellikle karıştırılmaya yatkındır. Yakın çevremizin tahlil ve muhakemesinde biz duysal sistemimize tabiyizdir, fakat psikologlar ise bilgilerin ve şartların algılattığı sonuçları bize çok kolayca gösterebilirler. Bu nedenle bizim en azından dünyada davranışlarımızı etkileyen şekillerin, renklerin, seslerin ve kokuların birçok görünüşlerini yarattığımız bir gerçektir.

Bu bağlamda kültür kavramının birçok zorluğun sorumlusu olduğu görülür. Kültüre kişinin bir parçası olarak mı yoksa toplumun bir parçası olarak mı bakılmalıdır. Kültür çevrenin bir parçası mıdır sorusuna cevap çok çeşitlidir ve yapacağımız çalışmanın niteliğine bağlıdır. Mesela, eğer biz toplulukların ve kişilerin doğal çevreleri ile ilgileniyorsak; bu amaca adeta insanı feda etmek için kültürel gereçleri ile beraber fiziksel açıdan bakarız. Bunun içindir ki aynı fiziksel muhit ve aynı çevre yiyecek toplayan bir cüce, tarımla uğraşan bir kişi veya bir Batı Avrupalı için oldukça farklı anlamlar taşıyabilir.

Biz burada öncelikle kültürel uyumlar veya uyumsuzluklarla ilgileniyoruz. Bu ise çok çeşitli coğrafi ve antropolojik çalışmaların konusudur; ekstrem durumlarda, insan tabiatı sabit bilinmeyen olarak alınabilir ve çalışma teriminin duyarlılığı açısından çevre ile kültür arasındaki karşılıklı etkileşim üzerinde yoğunlaştırılabilir.

Diğer taraftan birçok psikolojik çalışmada kültürel özellikler çevrenin bir parçası olarak ele alınıp, kişilere kabul ettirmek için kültürleri öğretilir veya bundan engellenirler, sonuçta bir başıbozukluk ortaya çıkar. Bunun aksine psikolojik çalışmalarda kültür çevresel bir kavram olarak telakki edilebilir veya edilemez. Örnek verecek olursak, isinin etkisi üzerine çalışma iklim şartlarının kontrolünde tekdüze iş yapan çıplak bir adamı konu alabilir, bu inceleme kültürel etkileri dışlayarak başka bir tarzda doğal şartlar altındaki giyinik insanları da kapsayabilir. "Rahat bölgeler" gibi bazı kavramların araştırması insanların kültürel olarak kabul edilebilir şekilde giyinebileceğini ortaya koymaktadır.

Giyinme, insan-kültür-çevre ilişkisinin birçok yönlerini güzelce açıklar. Giyinme kesinlikle kişisel organizma sisteminin dışında oluşan harici bir olaydır. Fakat birçok uygulama çalışmalarında biz insanların giyimi hakkında karar vermek ve giyimli insanda çevrenin etkisini gözlemek zorundayız. Hatta giyilen kıyafetin türü şahsiyeti etkileyebilir, üniformalar, resmi elbiseler ve iş elbiseleri bu etkinin tanığıdır.

Şu halde çevre ve organizma birbiri ile bağdaşmayan zıt terimler olmaktan çok karşılıklı etkileşen sistemleri temsil ederler ve araların-

daki farkı analiz etmek için bunun akılda tutulması faydalıdır. İnsan kişiliğinin şekillenmesinde "tabiata karşı gelişme" kuralı üzerindeki uzun tartışmalarda görüldüğü gibi çoğunlukla çevre "kalıtım" la çelişir. Aslında zıtlık yoktur. Her kişilik, ifadesini belirli çevre veya çevreler dizisinde bulan bir genetik potansiyelin ürünüdür.

Biyolojik toplulukların incelenmesinde "ekosistem" kavramının yararı ispat edilmiştir. Bu terim hem yaşayan organizmaları hem de mevcut cansız etmenleri birlikte kapsar. Bundan dolayı biyologlar toplumun canlı elemanlarını onların içinde bulunduğu çevre şartlarından soyutlayarak bakmaktan kaçınırlar. Bu görüşün insana ve insan ekosistemine teşmili kesinlikle desteklenmelidir.

Çevre bilimciler, çevremizi inceleyerek farklı unsurları birbiri ile kıyaslamak için çeşitli yollar denediler fakat bu konuda tek başına sistem tamamen yeterli ve doyurucu değildir. Diğer bir usul de münferit organizmaların veya türlerin çevrelerindeki canlı veya cansız elemanların ayrı ayrı ele alınmasıdır. Bunun için fiziksel çevrenin bir vechesini oluşturan iklimi ayırabiliriz.

İnsan konusunda bazı coğrafyacılar uygarlığı gözönüne alarak kültürel gelişmede iklimi denetleyici faktör olarak düşündüler, buna örnek iklimsel durumun uyarıcı lığı gösterilebilir. Diğer yandan onlar yani coğrafyacılar aşırı sıcak, aşırı nemli ve aşırı soğuk vasıfları ile iklimlere kültürel gelişmeyi engelleyici bir etki olarak bakarlar.

İklim, çevrenin "ölçü" denilen bir diğer yanını örnekler. Hava durumu genellikle çok az canlının yaşadığı ortamı yansıtan meteorolojik istasyonlarda olağan şekilde ölçülür. Bir onu andaki veya çayırdaki şartlarla, topraktaki veya göldeki şartlar, o standart ölçümlerin yapıldığı yerdeki ortamdan oldukça farklı olabilir. Bu. yüzden iklimi üç bölüme (seviyeye) ayırmakta yarar vardır. Mikro iklim : münferit bir canlının bir yaprak altında veya bir ağaç kovuğundaki yarıktaki yaşadığı ortamın şartlarıdır. Çevresel iklim: orman gibi, canlıların özellikle yetiştiği yerlerin iklimidir. Coğrafi iklim: standart şartlarda ölçülen iklimdir, İlgi noktasına bağlı olarak aynı tür farklılıklar, çevrenin diğer bazı yönlerine başvurmayı gerektirir.

İnsan söz konusu olduğunda yukarıda daha önce dikkat çektiğimiz sorunları göz önüne alarak fiziksel ve biyolojik çevreler kadar kültürel çevreyi de dikkate almak durumundayız.

Çevresel faktörleri tahlil etmenin bir başka yolu da, özellikle bu faktörlerin organizmaya etki edip etmediği ve kavranıp kavranmadığıdır. Herhangi bir durumdaki güçlerin veya maddelerin yekûnuna top-

lam çevre olarak bakılabilir, fakat bu davranışlar üzerinde hiç bir etkisi bulunmayan öğeleri de içerir. Örneğin biz arzın manyetik etki alanında yaşıyoruz, fakat bu bilinen hiç bir yolla bizim psikolojimizi etkilemez ve biz bunu pusula gibi bir aletin yardımı olmadan algılayanlarız. Benzer şekilde biz herhangi bir alet olmadan virüsleri de, algılayanlarız fakat onların bazıları hastalık yaparak bizi etkiler. Şu halde virüsler gözle görülen algılanabilir çevrenin bir parçası olmadıkları halde, ameli-etkin çevremizin bir parçasını oluştururlar.

Biz bütün gerçekliği ile beraber idrak ettiğimiz çevre hakkında yanlış eğilimi taşıyoruz. Örneğin düşünelim, orman bizim için olduğu kadar kuşlar, sincaplar ve böcekler için de gerçek bir ormandır. Çeşitli hayvanların kendilerine özgü ayrı, algılanabilir bir dünyada yaşadıklarını düşünmezsek bu şimdilik yeterli bir örnektir. Bir köpeğin gördüğü, duyduğu, kokladığı orman bizim algıladığımız ormandan tamamen farklıdır. Bu hayvan ekolojisini incelerken olduğu kadar, hayvan davranışlarını incelerken de akılda tutulması gereken bir husustur.

Tekrar insana dönersek ameli ve idrak edilebilir çevreler kavramı sadece biyolojik ve fizik çevreler olarak kendi başına yeterli değildir. İlkel insan için çevresini oluşturan dünya ruhlarla doludur, buna doğaüstü çevre denir.

Bu biraz büyükleme gibi görünür, ruhlar sadece bir fikirden ibaret olduğu halde halkın onları kendince yaratarak hayatlarına egemen kıldığını görebiliriz. Hatta bizim hareketlerimiz eşit olarak fikirler tarafından yönetilir. Biz onları "ruhlar" olarak adlandırmaz veya onları dini bir özen ve ihtimamla yüceltmeyiz, fakat düşünceler enazından nisbi olarak hayatımızda rol oynarlar. Biz bu fikirler dünyasına "kavramsal çevre" diyebiliriz. Bu az çok "kültürel çevre" den ayrılır, bu sonuncusu elbise, konut, alet-edevat gibi bütün insan eliyle yapılmış sanat değerlerini kapsar, ilki yani kavramsal çevre yapıların kullanılışı ve oluşumunu yöneten fikirlerle ilgilenir.

Beşeri çevreye baktığımızda organizma ile onun muhiti (çevre) arasında süregelen etkileşime çok açıktır, sıkça söylenir ki insanoğlu diğer hayvanlardan daha ileri şekilde çevresini değiştirme yeteneği geliştirerek geniş fizik ve biyolojik şartlarda yaşamayı başarmıştır. Gerçekte o, insan eliyle değişmiş arazi yapıları sürülmüş otlaklar ve meralar, açılıp bitirilmiş ormanlar ve sulanmış çöllerle hızla diğer kavramsal görünümünün yerini almakta olan yeni bir canlı türü (biome) veya ekolojik oluşum yarattı. İnsanoğlu bu canlı tür içinde çevreye egemen olarak doğrudan veya dolaylı yoldan orada yaşayan canlı organizmaları da etkileyerek yeni bir jeolojik güç haline geldi.

İnsan türünün çoğu üyeleri şimdi bu insan eseri yapı içinde yaşamaktadır. Fakat bu çevre sadece insan faaliyetlerinin bir sonucu değildir. Örneğin insan şehri yarattı fakat bu şehir doğası ve kentsel çevre, ağaç sincabının davranışını yöneten ormanın doğasından daha çok etkili olarak insanın davranışlarını yönetir, ona hükmeder. İnsan ekosistemini kurarken biz bu yeni tür canlıya bakarsak çok yararlı çalışma yapabiliriz.

Şüphesiz bu tek başına bir sistem değildir ve farklı çevrelerin koleksiyonlarını içerir, bunlar şehirler, kasabalar, çeltik tarlaları, meyve bahçeleri, otlak - meralar, anayollar, geçiş hakları, terkedilmiş alanlar, kauçuk çiftlikleri ve sanayi atıklarıyla kirletilerek tahrip edilmiş bölgelerdir. Gariptir ki biyolog ve sosyologlar, bilim adamları bu beşeri ekosistemin incelemesini ihmal etme eğilimindedirler, çünkü belki de bu çalışma her iki bilimi (biyoloji ve sosyoloji) harmanlamayı gerektirir.

ÇEVRECİLİK

Toplumdaki bir kişi ile onun eskiden beri, içinde yaşadığı coğrafi çevre arasındaki ilişkiler sorunudur. Hipokratın (T.Ö. 5. yy.) "Haralar, Sular ve Yerler" üstüne yaptığı bilimsel eser genel olarak çevreci doktrinin ilk düzenli ifadeleri sayılır.

Hipokrat'ın bu yazılan Toynbee'nin 1934 de yaptığı gibi, çevreciliğin ciddi bir eleştirisi için gerekli ve yeterli tanımlayıcı ifadeler olmadığı ve çok sınırlı bir görüşün verileri olduğu halde genel olarak çevreci doktrinin ilk düzenli ifadesi kabul edilir. Çevresel gereklilikler özellikle iklimsel olanı Monteskiyö'de dikkate değer bir rol oynar, (1748) belki de 19. yüzyılın yansında bu iddia en çok rağbet bulduğu seviyeye ulaştı, Viktor Kuzenlerle birlikte bunu şöyle özetlemek mümkündür: "bana bir ülkenin fiziki haritasını verin, tesadüfen değil fakat zorunlu olarak, bir çağda değil bütün çağlarda o ülkenin hangi parçası tarihte rol oynayacaksa size önceliğini söylemeyi garanti ederim" (1925 s. 10) bu aşırı zorunluluk tartışılmazdı, fakat bu coğrafi kararlılık üzerine ilk ciddi saldırı Paul Vidal de la Blanche adıyla özdeşleşmiştir. Bu yazar "imkancılık" diye bilinen muhalif doktrinin kurucusu olarak asrın dönüşümü esnasında bir hayli etkili oldu.

İmkancı doktrin belki en iyi veya en azından daha nitelikli olarak Lucien Febvre'in bir yazısında özetlenmiştir. (1925 s. 235) "Hiçbir yerde zorunluluk yoktur, her yerde ihtimaller ve imkanlar vardır, bu imkanların sahibi olarak insan onların kullanılmasının hakimidir de." Katı

kaderciliğe karşı bu itiraz kesinlikle haklıydı. Fakat Vidal'ın kendi nitelikleri daima onun disiplinine, teorisine yansımaz ve Febvre'in hicivli anlatımında imkanların büyük bir eşitsizlikle yeryüzüne dağıtıldığı hususunun tartışma götürmez bir gerçek olduğu şeklinde tezahür eden ihtimaller değerlendirmesi zihne durgunluk verecek kadar şaşırtıcıdır. Bu husus Lukermann (1965) tarafından son zamanda seçkince ortaya konulmuştur. Keza Friedrich Ratzel'in 1897 tarihli Politik Coğrafya adlı eserinde ifade edilen ve şimdi yayılımcı "Jeopolitik" olarak adlandırdığımız tepki bir dereceye kadar Fransız imkancılığının yetersizce izahıdır.

Ne olursa olsun Fransız Coğrafya okulu özellikle bölgesel tasvirlerdeki titiz ve kolay anlaşılır tavrıyla ve konuyu makulleştirmek istemesi ile dikkati çekti, fakat "kontroller" fiziksel çevre tarafından kullanılmamasına rağmen Brunhes (1910) ve Vallaux (1911) un yaptığı daha genel çalışmalarda "etkiler" hesaba katılarak imkancılık ılımlı hale getirildi. Keza Almanyada ünü yurt dışına taşan Ratzel antropolojisi yavaş yavaş Landschaft'ın coğrafi analizlerinin yerini alırken 1907 de Alfred Hettner, Febvre'in dediğinden ayrı olmayan kendi formülüne çöktan ulaşmıştı.

İngilizce konuşulan ülkelerde gelişme farklıydı. Ratzel'in temelde determinist olan görüşünün yayılması veya halkça daha iyi anlaşılır hale gelmesi ile Semple'in "Coğrafi Çevrenin Etkileri" adlı eserinde öngördüğü çevresel kontroller hakkındaki masum görüşleri İngiltere ve Birleşik Devletlerde coğrafyacıların baştacı ettiği görüşler haline geldi. "Çevrecilik" diye bilinen husus genel anlamda işte budur.

Diğer güçlü bir etki Ellsworth Huntington'un birçok çalışmasında iklimsel faktörlerin genişlemesine atfettiği büyük önemdir. Fakat karşı çevreci tepki sonraları Fransa ve Almanyada tamamlandı. Bir dereceye kadar kabul ve tepkinin her ikisi daha tehlikesiz bir amprizmden vücut buldu ve bu durum özellikle İngilterede daha dikkat çekiciydi. 1930 larda bu ülkede imkancılık en saf şekliyle tartışmasız savunulurken, Birleşik Devletlerde çevrecilik inkar edilmemekle birlikte basitçe bir kenara bırakılmıştı. Gerçekten itirazlar hayli kabarıktı. (Sauer 1925 Platt 1948 aşırı bir örnek). Fakat bütün itirazlar bölgesel farklılaşmanın basitçe ele alınıpından dolayı coğrafya üzerine yoğunlaşıyordu. Bu şüphesiz Almanyadaki gelişme ile açık benzeşmeler taşır ve hele Richard Hartshorne'un derin metodolojik çalışmalarında Hettner kuvvetli bir etkidir. (1939) İngilterede temel esaslar haricinde dikkate değer araştırma yoktu ve gerçekte de imkancılık, azçok yüzeysel ve İngiliz karakterli ampirik kuşkucu teoriye iyi uydu. Karışık ve vurgusuz az önemiyle Fransız okulunun nitelikleri bilinmezden gelinerek ihmal edildi. Ancak tamamen lüzumsuz bir çalışma haline gelen coğrafi incelemelerden hükümler

çıkarmak yersiz olacaktı. Şüphesiz katılımcılar da vardı, Amerikada Peattie (1940), İngilterede Markham (1942) fakat bunların bir etkileri yoktu.

İnsan çevre ilişkilerinin ilkel incelemesi olarak eski coğrafyacı görüş şimdi modasını yitirmiştir ve Hartshorne'un formülü lehine bir ortak görüş bulunması ihtimali vardır. (1959 s. 21), Bu formül şu olmalıdır "yeryüzünün değişken karakterini doğru düzgün ve akla uygun şekilde tasvir etme ve yorumlama" bununla beraber ilişkiler olayların sıralanışıyla değişir ve yeter ki biz insan ve doğal çevre veya biri hakkında onları sınırlayacak şekilde ısrarlı önyargıda bulunmayalım. Bu takdirde çevre sorunların gözden geçirilmesi için hâlâ geniş imkanlarımız vardır. Bu, Toynbee'in söylediği gibi modern bir kibirlilik değil fakat yetersiz bilgilerle yüzyüze gelindiğinde nihai bir yargı gibi Hippocrates'ı çürütmeyi reddeden tevazudur. (1965 s. 635). Hatta çevresel değerlendirmeler için coğrafyacıların yaptığı ham gerekçeli açıklamalar devrinden kalma adetle ifade edilebilir ve bu harici isteklere rağmen doğru olabilir. (Tarih ve Sosyoloji) (onlar bu alışkanlığı tarihçilerden öğrendiler.) Dahası şu da doğrudur ki, tarihi sosyolojik, ekonomik, antropolojik, politik ve hatta dini ve estetik olaylar çevresel gereklere özenli bir dikkat atfedilmeden düzenli olarak kavranamaz.

Böylece sorun kesin ve çevreci bir duyarlılıkla kapanır. Yirmi veya otuz yıl önce sorun, coğrafi gerekliliklere yeni tekniklerin uygulanması ile tamamen yeni bir anlayışla ele alındı. Genel eğilimde sıkça kişisel farklılıklar bulunmasına ve kişisel çalışmalarındaki iç çelişkilerin çokluğuna rağmen kendilerini çevreci veya imkancı üslubuna büründürseler de, sorun her iki tarafın aşırı hipotezlerle ikilem yaratmış olmasıdır.

Katı bir mantıkla savunulabilir veya savunulamaz daha dengeli ihtimalci hipotezler haklı gibi görünüyor. Eğer sadece Hartshorne'un ima ettiği gibi olursa bundan kaçınılmalıdır. (1959 s. 55). Biz insanla tabiat arasında herhangi bir ayırımdan uzağız ve buna yapılacak itiraz şüpheli şekilde metafizik karakterlidir, bunun için de pratikte desteklemek mümkün değildir. (Spate 1963 a s. 255-259). Fakat uygulamada sosyal kurullarda uygulanan daha karmaşık modern bir yapılaşmaya gitsek bile mekanik planlama istisna olmak üzere insanoğlunun tabii faaliyetlerinin onun yaşadığı çevresi tarafından mutlak surette belirlenmiş ve şartlanmış bir halde tutmak imkansızdır. Vakıa ihtimaller büyük ölçüde yerden yere çevreden çevreye değişir, nihayet gerçekte belirli bir çevrede sınırlanır diyen Febvre'in nisbeten değerli yazısı bilinmezden gelindi. Eğer sonucuna katlanmaya razıysa biri hiçbirşey, hiçbir yerde mümkün değildir diyerek ortaya çıkabilir. Fakat sonradan çevreye zor-

la uydurularak bunun bedelini öder. "Kontrol'den ayrılıp "etkileri'in inkarına sapmak eğer bizi solipsizmde bir yere götürmezse hiç bir yere götürmez.

1950 li yıllarda imkâncılığa karşı bir tepki ortaya çıktı. Pratikte çevrecilerin ve imkâncıların sıkıca yaptığı gibi itiraf etmeksizin ve her halükarda ihtimaller dengesini vurgulayarak hem imkâncılığın sonunu getirdi hem de onu çevresel kontrol tezinin eski işlenmemiş ve katı kavramlarından uzaklaştırdı. Bunda bir taraf diğerinin payı olduğunu söyleyerek birbirlerini suçlamalarına rağmen bazı yeniden yakınlaşma işaretleri görüldü. (Tatham 1951, Taylor 1951). Belki gerçekten güçlü olan tez Martin'in Coğrafi Determinizmiydi.

Bu yeni tarz ve daha ihtiyatlı çevrecilik sosyal faktörlere eskisinden daha çok rol verir. Bu yeni hareket coğrafi çevreyi, genel çevrenin sadece bir parçası sayar ve çevrenin insan etkinlikleri ile değiştirilmesine müade eder, coğrafi etkenlerin toplumda rol oynadığını ve kültürel geleneklerin belirli özerkliğe, karşılıklı etkileşime tabi olduğunu kabul eder. Bunun için sebep-sonuç ilişkilerini belirlemek oldukça zordur ve bu konuda dogmatizmden kaçınılır. Aynı zamanda imkâncılığın müade ettiğinden daha fazla olarak geniş ölçüde fizik çevrenin etkileri kuvvetle geçerliliğini korur. Bunun etkisi insanlığın teknolojik seviyesinin karşı etkisi ile değişmesine rağmen en azından doğrudan doğruya çevreye bir uyum sağlayacaktır.

Fakat coğrafi çevre sözcüleri pozitif zorunlukçulardan daha olumsuz şekilde geniş görüşlüdürler. Bu nedenle yılda toplam 200 don tutmamış gece pamuğun yetişmesini zorunlu kılmaz. Fakat ona izin verir. Ve daha az sayıda don tutmamış gece ise onu engeller. Dahası belli bir durumda gelişme olayı coğrafi faktörlerden kuvvetle etkilenir ve ayarlanır yani geniş ölçüde diğer faktörlere bağlıdır.

Bu görüş bir hata payımda içinde barındırır ve bu husus sınır bölgesi ile öteki genel yerleşim yerlerinin farkı ile izah edilebilir. Yani bu tür bölgelerin iletişim, ulaştırma odakları (belli özelliklerde toplumun varlığı) gibi şartlarının varlığı tamamen coğrafya tarafından belirlenir. Ayrıca hudut bölgesinde uç bir noktada oturmak tarihi bir kazaya bağlanabilir ve belki de bu coğrafi faktör sırası gelince yeni bir ilişkiler zinciri haline gelebilir.

Coğrafyadaki yeniden canlanan bu yöntemsel tartışma, varlığını sosyal bilimlerdeki genel tecrübe artışına borçludur. Belki de bu yeni ve nicel yaklaşımın doğruluğunu gösterir fakat bu durum asla onlara özgü de değildir. Şu rahatça söylenebilir ki tartışmanın net sonucu coğrafi

literatürün genel karakterini değiştirici bir unsurdur. Coğrafi Çevrenin Etkileri kitabında Semple'in yorumu kadar nitelikli izahat Ratgel'in kendisinde olmasa da çevreci okulun zorlamalarına yeniden dönüş olmasaydı, Febvre'in yorumunda saf imkancılığın yok olmuşa benzeyeceği tamamen bir gerçektir. Uzun vadede uyarıcı bir itiraz getirmek gülünç bir şeydir. Belki bu çok değerli bir etkidir. Bu belirli şeylerde ilk ve son olarak statik çevre kavramından ayrılmaya yardım etti ve niçin çevre sorusunu gündeme getirdi. Bununla birlikte imkancı görüşle önemli bir bağlantısı yok gibi görünürse de gerçekten insanla tabiatın ilişkisinin metafizik olarak tesbiti istikametinde çok ileri gitti. Yeni ihtimalci yaklaşım bölgesel literatürden genel anlamda karar çıkarmaya imkancılıktan daha müsaittir. Yani bu konuda ihtimalcilik karar çıkarmaya daha bilinçli ve daha sorumlu ortam sağlar.

Tartışma gene de coğrafyadan tamamen dışta bulunmamaktadır. Bu konuda bir faktör şudur ki Toynbee'nin çevreciliği doğrudan ele alan bazı şövalyelerince canlandırılan ilgi "yeni toprağın canlandırılması" gibi kavramlarla çevreyi tuhaf bir öneme bağladı. (1934) Toynbee'in analizleri son zamanlarda yöneltilen temel coğrafi literatürü bilmemek ve ölçüden yoksunluk gibi itirazlarla çürütülmesine rağmen hâlâ büyük ilgi odağıdır. Fakat her iki halde de o olumlu veya olumsuz olarak çevreciliği tekrar haritaya koymak için yazı hazırladı. Bunun gibi çalışmalarda çevresel bileşim, Wittfogel'in Oriental Despotizm (1955) veya farklı bir ölçüde Sahlins'in Moala'sı (1962) açıktır.

Şüphesiz yeni eğilim tartışmasızlığa gitmedi. Fark edileceği üzere bu yeni eğilim ihtimalcilik üzerine bazı vurguların temeline oturur ve neredeyse ihtimalcilik terimine uygunsuz girişini (bunun içindiri ki bu yazar üzülmek de olsa sorumluluğu kabul etmelidir) bazı diyalektik eleştiri ile süsledi. Tartışmaya açık önemli tezler şunlardır : Montefiore ile Williams (1955) ve Sprouts = Filizler'dir. (1956-1957-1965).

Eskiler soruna mantıksal pozitivistin görüş açısından yaklaşırlar onların eleştirisi, etki ve sebebi bilimsel açıklamanın tek yolu olarak gören aşırı derecede acemi (tecrübesiz) bir kabul şekline karşı şiddetli ve keskindir ve onlar sözlerine bir musibet ve bela çağrısı ile son verirler. "Onların bu tartışmaya devamında dana ileri bir nokta olamaz ve coğrafyacılara olarak onların faaliyetlerinde gerçekten bir kuvvet yoktur." Bununla beraber bu durumun tartışına konusunu ortadan kaldırmayacağı söylenebilir. İnanç ve itimat normal olarak bir faaliyeti güçlendirebilir ve başta sözü edilen ikilem İşard ve Warntz gibi nicelikçi yazarlarca yeni bir moda ile canlandırılmıştır. Sprouts'un ihtiva ettiği sayfalardaki şu kategorilerde çok önemli ve anlamlı varsayımlarla tahliller

vardır : "çevresel determinizm", "ılımlı çevrecilik", "çevresel imkancılık", "çevresel ihtimalcilik" ve "köktenci davranış bilimi". Onlar ihtimalci yaklaşımda amaçlanan çevreci düşüncenin mantıksal izlerine dikkati çekerler ve yine onlar ihtimalciliğe en azından nitelikli kutsallık atfederler. Fakat bu durumun bir coğrafyacıya ve coğrafyacıların imkancılığına hatta çokça da ihtimalciliğe benzediği söylenebilir. Onların ihtimalciliği yerine göre kendilerine sahteliği yakıştıran ve çevreci olarak adlandırmayanlardan çok daha öngörülü unsurlar taşır.

Nicel ve uygulamalı coğrafyanın doğuşu çevre çalışmalarına bazı bakımlardan yeni güçler kattı. Buna teorik olarak sorunsuz görünen Sovyet coğrafyası örnek verilebilir. Fiziksel coğrafyayı tabiat kanunları yönetir, ama tabii hukuk kuralları insanı yöneten sosyal kanunlardan tamamen ayrıdır. Bunun içindir ki birleşik coğrafya olmayabilir (ki çevreciliğin özü budur) fakat sadece fizik ve ekonomik coğrafya vardır. Buna mukabil uygulama ve geniş çaplı planlama çevresel faktörlere kılı kırk yaran bir dikkati zorunlu kılar, hem de "etkiler" saf imkancılıktaki gibi hepten yasaklanmaz (Spate 1963b) gerçekte ister Batı ister Sovyet himayesinde olsun teknolojinin fiziksel olarak uygulandığı bütün alanlarda fiziki çevrenin sorunlarına dikkatli bir ilgi esastır.

Modern teknolojinin etkisinin çevresel faktörlerin önemini asgariye indirdiği hatta yok ettiği sık sık söylenir. Ancak tahlil edildiğinde ilkel yapıli toplumdan daha gelişmiş olan bir toplumda fiziksel çevrenin rolünün daha yaygın ve karmaşık olduğu görülür. Teorik olarak hemen hemen her şeyi, herhangi bir yerde, herhangi bir maliyetle yetiştirmek mümkündür : Fakat maliyetin anlamı modern ulaşımındaki ittifakla, belirli bir ürünün oranını genişletmemek fakat fiziksel olarak çok iyi uyum gösterdiği bölgede de oranım daraltmamak iyi olabilir şeklindedir. Örneğin, eskiden geniş ve fakat şimdilerde sınırlı genişlikte Avrupada yetişen keten ile Hindistanda yetişen pamuk böyledir. Geniş ölçekli teknik donanımların başarısı onların çevresel gereklerle iyi dengelenmiş ekonomik yeterliliklerine bağlanabilir.

Yeni nicelikçi okulların temel varsayımları eğer "sosyal fizik" başlığı ile önerilen mekanik teklifler olmasa güçlü istikrara sahiptir. (Stewart & Warntz 1958) Burton'un iyice gösterdiği gibi onların çoğu kuvvetli ihtimalcidirler. Onlar Hartshorne devrinde chorographic (bir ülke ve bölgeyi tasvir edici) yaklaşım çalışmalarının çoğunda imkancı oldukları gibi, idiographic (tarihi durumları kişisel açıdan inceleme) olmaktan çok nomothetic (kurallar çıkarma) olmayı amaçlarlar. Onlar Semple'in yaptığı gibi açıkça bir büyük harf L ile birlikte hukuk kurallarını araştırırlar. (Dodd & Pitts 1959). Onlar geniş çaplı modeller ile yük-

sek dereceli bir idealle çalışırlar. Bu davranışın bir sonucu İşard olup (1956) onun arzusu her amaca uygun bölgeler kurulması gerçeğidir. Belirleyici olarak telakki edilen bir veya birkaç faktör hariç, nüfus potansiyeli kavramında herşeyi soyutlayıcı bir eğilim vardır. (Stewart & Warntz 1958) Keza bunlar bir bakıma toplam çevrenin aslını özetlemekte gözönüne alınan hususlardır.

Bunun için, sadece birkaç yıl öncesinde olduğu gibi çevresel faktörlerin rolüne dair yapılan eski tartışmaların bittiğine hükmedilemez. Teknolojideki her değişme ile birlikte bu rol de değişir. Tam ve etkin potansiyel teknolojik yayılmayı mümkün kılmak için, bu rol teknolojik değişimi zorlamalıdır. Uzayın fethi zorunlu olarak çevrenin yerine geçmesi anlamına gelmeyecekti, orada insan için karasal çevreden daha başka şeyler olabilir ve bunlar sosyal ve teknik açıdan özel düzenlemeleri zorunlu kılacaktır. Burada yeryüzü çevresinin incelenmesi tamamlıktan uzaktır. Fakat bu çalışmalar tüm iddialar bir yana toplumu bir bütün halinde esastan kavramayı sağlayacaktır. Çevre çalışmalarının önemi antropoloji, sosyoloji, arkeoloji ve siyaset biliminde olduğu gibi mutlaka kabul edilmelidir. Tarih için ise söylenecek bir şey yoktur. Çünkü tarih tabii bilimlerle sosyal çalışmalar arasında esaslı bir köprü oluşturur.

MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR/2

HÜSEYİN KÂZIM BEY

Mehmet ALDAN

Hüseyin Kâzım Bey, yirminci yüzyılın ilk çeyreğinde, toplumda varlığını duyurmuş, bilim, idare ve siyaset adamlarımızdandır. Dil, din, tarih ve ekonomi alanlarında eserler vermiş; özellikle "Türk Lügati" adlı büyük eseri ile ismini ölümsüzleştirmiştir.

Mutasarrıf ve vali olarak görev yaptığı yerlerde başarısını kanıtlamış, Birinci Dünya Savaşı sonrasında yaşanan Mütareke (Silâh Bırakışması) döneminde nâzırlık görevlerinde bulunmuştur.

HAYATI

Hüseyin Kâzım 1870 yılında İstanbul'da doğdu. Babası Trabzon Valiliği ile ünlü Kadri Bey'dir. Dinî konulardaki yazılarında Şeyh Muhsini Fâni takma adını kullandı.

İlköğrenimine Beylerbeyi Sıbyan Mektebi'nde başladı, Soğukçeşme Askerî Rüşdiyesi'nden mezun oldu. Mülkiye Mektebinin İdâdî kısmına girdi ise de, babasının Aydın Vilâyeti Defterdarlığı'na atanması üzerine İstanbul'dan ayrılarak ailesiyle birlikte İzmir'e gitti. Orada İngiliz Ticaret Mektebi'ni bitirdi. Özel hocalardan Arapça ve Farsça dersleri aldı. "Türk Lügati" ile uğraşmaya başladıktan sonra Lâtince ve Yunanca'yı öğrendi. Özel ilgi duyduğu tarım konusundaki bilgilerini geliştirmek üzere bir ara Almanya'ya gitti.

1886 yılında Aydın Vilâyeti Muhasebe Kaleminde çalışmaya başladı. Bir yıl kadar bu görevde çalıştıktan sonra istifa etti. Üç yıl sonra İstanbul'a dönünce, 1889'da Maliye Nezâreti Mektubi Kalemine girdi. Bu arada, Dârüşşafaka'da Kozmoğrafya Öğretmenliği görevini de başarıyla yürüttü. Mektubî Kaleminde yaklaşık 4 yıl çalıştıktan sonra Hariciye Nezâreti'ne geçerek Umûr-ı Şehbenderî Kaleminde çalışmaya başladı. 1895'de Tiflis Şehbenderliği'ne tayin olundu ise de, ailesinin ısrarı üzerine Tiflis'e gitmeyerek mâliyedeki görevine döndü. 1904 yılında bu

görevden ayrılarak İkinci Meşrutiyet'in ilânına kadar, Manisa'da babasının çiftliğinde tarımla uğraştı. Bu dönemde tarıma ait eserler yazıp bastırdı.

Hüseyin Kâzım Bey, İkinci Meşrutiyet'in ilânından önce, arkadaşları Tevfik Fikret ve Hüseyin Cahit ile, İngiliz propagandasının etkisinde kalarak, Yeni Zelanda'ya gitmek ve orada bir köy kurarak yaşamak girişiminde bulundu. Siyasal çalkantılardan uzak huzurlu bir ömür sürmek istiyorlardı. Bu girişimleri, Hükümet tarafından öğrenilince, gerçekleşmedi. Bunun üzerine Manisa'da Sarıçam mevkiinde bir köy kurmayı düşündüler. Bu amaçla Hüseyin Cahit Manisa'ya giderek incelemelerde bulundu. Ancak Tevfik Fikret'in vazgeçmesi üzerine, bu girişimleri de sonuçsuz kaldı. Oysa Fikret, kurmayı düşündükleri köy için “Yeşil Yurt” adıyla bir de şiir yazmıştı.

Hüseyin Kâzım Bey, İkinci Meşrutiyetin ilânından sonra Tevfik Fikret ve Hüseyin Cahit'le birlikte “Tanin” gazetesini çıkarmaya başladı. Gazetenin yönetim işlerini de kendisi üstlendi. Meşrutiyetten önce İttihat ve Terakki Fırkası'na girmiş olmasına rağmen, gazetenin bağımsız kalması hususunda çaba sarf etti.

Hüseyin Kâzım Bey, 1909 yılında idare mesleğine geçti. Önce Canik (Samsun), sonra Serez Mutasarrıflıklarına atandı. 1910'da Halep Valiliği'ne, 1911'de İstanbul Şehreminliği (Belediye Başkanlığı) ve Vali Vekilliğine tayin olundu. Bir ay süren son görevinden istifa ederek ayrıldı. Aynı yıl Selânik Valiliği'ne getirildi. 24 Mart 1912'de Saruhan (Manisa) Sancağından mebus seçildi. Kısa bir süre sonra ikinci kez Selânik Valiliği'ne atandı. İttihatçılar ondan kurtulmak istiyorlardı, bu tayin bir bakıma sürgündü. Ağustos 1912'de bu görevden ayrılmak zorunda kaldı. İstanbul'a döndüğü zaman Namık Kemal Zâde Ali Ekrem (Bolayır) Bey'e şöyle diyordu :

“Rumeli gidiyor Ekrem, Rumeli elimizden çıkıyor. Rumeli'yi kaybetmek de Devlet-i Osmaniye'nin inkırâzı demektir. Tâcını başına geçirdiğimiz, tahtından yerlere attığımız Abdülhamid'in otuzüç sene muhafaza ettiği koca bir mülkü, muazzam bir saltanatı beş on türedi herif; burnunun ucunu görmez, memleketi bilmez, komitecilikten başka bir şey düşünmez beş on serseri, üç beş sene içinde yiyecekler, mahvedecekler. Akıbet pek yakındır. Gözlerimle görmüş kadar eminim; vatan parçalanacak, Türkler kendi memleketlerinde kundura boyacılığıyla, hamallıkla bile yaşayamayacaklar, Yunanlıların uşakları derekesine düşecekler. Ben bu melanet dolabının içinde bulunamam. Yakında Beyrut'a gidiyorum. Orada inzivaya çekileceğim, lügatime çalışacağım. İstanbul'dan alâkamı katiyen keseceğim. Sana da mektup yazmam. Çünkü cevap ve-

verirsen okumaya mecbur olurum, ruhunun feryadı Beyrut'a kadar erişir. Beni mâzur gör kardeşim." ¹

Hüseyin Kâzım Bey, 1913 yılında ailesiyle birlikte Beyrut'a göçtü. "Türk Lügati" için çalışmalarını yoğunlaştırdı. Kütüphanelerden, Arap bilginlerinden, Hristiyan din adamlarından yararlandı.

Mondros Ateşkes Anlaşması'ndan sonra, Suriye Osmanlı Devletinin elinden çıkınca, yerli ve yabancı kuruluşların, Beyrut Valiliği teklifini kabul etmeyerek İstanbul'a döndü. Siyasî hayata atılarak Meclis-i Mebûsan'a (Mebuslar Meclisi) Aydın mebusu olarak girdi, Birinci Reis Vekilliğine seçildi.

İstanbul'un işgali, Mebuslar Meclisinin feshiyle sonuçlanınca, Hüseyin Kâzım Bey, bir süre açıkta kaldıktan sonra Tevfik Paşa Kabinesinde görev aldı. Ticaret ve Ziraat Nâzırı oldu. Ankara Hükümetiyle görüşmek üzere, eski Sadrazamlardan Müşir Ahmet İzzet Paşa başkanlığında oluşturulan kurul içinde Bilecik'e gitti. 5 Aralık 1920'de yapılan Bilecik Mülakatı başarısızlıkla sonuçlandı. Kurul Bilecik'ten Ankara'ya götürüldü. Kurulla birlikte 3.5 ay sonra İstanbul'a dönen Hüseyin Kâzım Bey, Evkaf Nâzırlığı ve Maliye Nâzırlığı Vekilliği görevlerine getirildi. Ağustos 1921'de Nâzırlıktan istifa ederek bir daha görev almadı.

Son yıllarını Beylerbeyi'ndeki yalısında eserleri üzerinde çalışarak geçirdi. Bu arada, Mısır Hidivi Abbas Hilmi Paşanın kurmuş olduğu Türk Ticaret ve Sanayi Bankası ile Kâğıtçılık ve Matbaacılık Anonim ve Şark Sigorta Şirketlerinin İdare Meclisleri başkanlıklarında bulundu.

Yakınlarının yanında, kışı geçirmek ve dinlenmek üzere gittiği Tarsus'ta 17 Ocak 1934 günü vefat etti. 21 Ocak 1934'de, Beylerbeyi Küplüce Mezarlığında, kendisinin önceden hazırlattığı mezara defnedildi. İstanbul basınında, ölümü üzerine yazılar, mersiyeler yayımlandı. Yazılan bir mersiyeden bazı beyitler aşağıya aktarılmıştır:

Şeyh Muhsini Fânî'ye

MERSİYE'DEN *

Uçtun semaya artık, yükseldi bak makamın
Kâlplerden arşa çıktı, lâyıktı çünkü namın.
Sevmiştin Rabbi mutlak, olmuştun hakka müştak,
Sen ölmedin muhakkak, başkalaştı devamın.

¹ Şevki Bey, Hüseyin Kâzım Bey, Matbaa-i Ebüzziya, 1935, s. 39-40.

* Mersiyede geçen bazı kelimelerin anlamları: Arş - Dokuzuncu gök. Müştak - Canatan. Fânî - Ölümlü. Pişinde - Önünde. Benâm - Ünlü. Sânihat - Çok düşünmeden akla gelen şeyler Penâh - Sığılacak yer. Cenah - Kanat, yan.

*Asla fâni değilsin, bilmeyen varsa bilsin :
 Pişinde halk eğilsin her te'lif-i benâmin.
 Ben bu kalemle nâçiz, kaldım vasfından âciz,
 Yardım et ki muhtacız, lütfet bize ilhamın.
 Abidedir lügatin, dört ciltlik sânihatın,
 Bir cihandı hayatın, mahşer oldu hitamın.
 Cibril açsın cenahın, cennet olsun penâhın,
 Sevgilisi ilâhın, hepsi budur duamın.*

Hüseyin Kâzım Bey, kitaplığını ölümünden iki yıl önce Üsküdar Selimağa Kitaplığına vakfetti. Henüz yayımlanmayan elyazması kitapları, makaleleri, tercümeleri ve hatıraları kızı Rikkat Kurt tarafından Türk Petrol Vakfına verildi.

Hüseyin Kâzım Bey, Şeyhülharem Şevket Paşanın oğlu İsmet Paşa'nın kızı Fatma Güzide Hanımla evliydi. Fatma Hanım 1950 yılında öldü.

Hüseyin Kâzım Bey'in hayatını, böylece, önemli dönüm noktalarını belirterek verdikten sonra siyasal etkinliklerini ve eserlerini ayrıca sunmak istiyoruz.

SIYASAL HAYATI

Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti Temsilciler Kurulunun ısrarlı takipleri sonucu Mebuslar Meclisinin seçimleri yapıldıktan sonra, Mustafa Kemal Paşa Meclisin, işgal altında bulunan İstanbul dışında bir yerde toplanması tezini ileri sürdü ve savundu. Görüşünün benimsenmemesi üzerine, İstanbul'a gidecek Milletvekillerinin hiç olmazsa daha önce Ankara'da yapılacak toplantıya katılmalarını uygun görerek girişimlerde bulundu. Ancak İstanbul Hükümeti ve bazı Milletvekilleri tarafından bu girişim de baltalandı. Bu Milletvekilleri arasında, Aydın'dan seçilen Hüseyin Kâzım Bey de vardı. Kimi Milletvekilleri Ankara'ya gönderdikleri telgraflarda; İstanbul'da toplanan Milletvekilleri adına Avdın Milletvekili Hüseyin Kâzım imzasıyla aldıkları bir telgrafla İstanbul'a çağrıldıklarını bildiriyor, izlenecek yolu soruyorlardı. Ankara'ya başvran Milletvekillerine Temsilciler Kurulu adına Mustafa Kemal imzasıyla şu telgraf gönderildi :²

2 Nutuk, Türk Dil Kurumu, 1978, s. 245.

"Hüseyin Kâzım Beyin bildirdikleri ile bizim hiçbir ilgimiz yoktur. Adı geçenin, durumu iyice bilmediği anlaşılıyor. 17 ve 29 Aralık 1919 günlü tellerimiz uyarınca iş görülmesi, ulusumuzun ve yurdumuzun yararına daha uygun olduğundan gereğinin tez elden yapılmasını ve Kâzım Bey'in kendi kendine yapmış olduğu bildirimine uygun düşecek bir yanıt verilmesini rica eder, saygılarımızı sunarız efendim.

Temsilciler Kurulu adına

Mustafa Kemal"

Durum, gönderilen bir genelge ile öteki Milletvekillerine ve İstanbul örgütüne de duyuruldu. Bu arada, Harbiye Nazırı Cemal Paşa imzasıyla gönderilen 1 Ocak 1920 günlü telde, İstanbul'da bulunan bir grup Milletvekilinin kendisine başvurduklarını ifade ile Milletvekillerinin Ankara'ya çağrılmalarının sakıncalarından söz ediliyor, söz konusu toplantının yapılmaması isteniyordu. Temsilciler Kurulu adına kendisine cevap verildi ve Ankara'ya uğrayan Milletvekilleriyle yetinildi. Atatürk, Nutuk'da, Hüseyin Kâzım Bey'in, Sadrazamın telkinine uyarak bu yola girdiğinin anlaşıldığını kaydetmiştir.

Rauf Bey'in İstanbul'dan Mustafa Kemal Paşaya çektiği 6 Mart 1920 tarihli telgrafta, Saray'ın Hükümet kurma çalışmaları üzerine bilgi verildikten sonra, "Birinci Başkan Vekili Hüseyin Kâzım Bey'in de Saray'la ve İngilizlerle Meclis adına dolaplar çevirdiği anlaşılıyor..." deniyordu.

Mustafa Kemal Paşanın ısrarla belirttiği gibi, işgal edilmiş bir İstanbul'da, Mebuslar Meclisinin güvenli ve verimli bir çalışma yapması olanaksızdı. Öyle de oldu. 12 Ocak 1920'de toplanan Meclis, 16 Mart 1920'de işgal kuvvetleri tarafından dağıtıldı. Sivil-asker birçok aydın tutuklandı.

Mebuslar Meclisinin gördüğü en önemli iş, esasları Erzurum ve Sivas Kongrelerinde saptanan Misâk-ı Milli'nin (Ulusal And) 28 Ocak 1920'de yapılan gizli bir toplantıda kabul edilerek ilân edilmiş olmasıdır. Bu karar sonradan T.B.M.M. tarafından da kabul edilmiştir.

Hüseyin Kâzım Bey, Ulusal And konusundaki çalışmalarını, "Gazi Mustafa Kemal - Bir Millet'in Bâs-ü Bâdelmevî" adlı eserde³ kendi yönünden şöyle anlatmaktadır :

"... Bütün bu cereyana karşı iltizamı ve müdafaası kabil olacak surette milli emelleri bildiren bir 'misâk-ı Milli' tanzimini en evvel ben

3 Hüseyin Kâzım, Gazi Mustafa Kemal - Bir Millet'in Bâs-ü Bâdelmevî, İstanbul 1932, s. 232.

düşünmüştüm. Son Meclis-i Mebusânın açılmasından önce, İstanbul’da toplanan mebuslarla arada bir muarefe (tanışıklık) hâsıl etmek ve istikbâl hakkında müzakerelerde bulunmak üzere Ayan âzası tarafından davet edilmiştik. Ben de, o sırada Aydın’dan mebus intihap olunmuştum. Ayan dairesindeki toplantıda hiç kimse bir mübahese (konuşma) mecrası açmak istemiyor ve hazır bulunanlar birbirine bakmakla iktifa ediyorlardı. Abdurrahman Şeref Efendi merhum, bu vaziyetten müteessir olarak benim söze başlamamı istedi. ‘Bugünkü vaziyetin gösterdiği vahim müşküller arasında mebuslardan ne düşündüklerini ve vatanın istikbali hakkında ne istediklerini bilemediğim için şahsi olarak bir mütalâada bulunmak istemem. Bize müsaade ediniz, biz kendi aramızda toplanalım ve millî emellerimizi ve memleketin istikbaline ait düşüncelerimizi ve fikirlerimizi tespit ederek bunu bir program hâlinde Ayanı kirâma arz edelim. O zaman tekrar toplanarak müzakerelerde bulunur ve buna kat’i bir şekil veririz.’ dedim.

Bu fikir umum tarafından tasvip edildi. Oradan ayrıldıktan sonra Meclis-i Mebûsan dairesine geçtik. Benim gösterdiğim zatlardan bir komisyon kurularak müzakerelere başladık. Sonraları ‘Misâk-ı Millî’ adını verdiğim esasların benim kalemimle yazılan ilk müsveddesi hâlen Bursa, o sırada Hakkârî Mebusu olan Asaf Bey nezdindedir. Bu komisyon günlerce toplanarak ‘Misâk-ı Milliye’ hazırladı. Meclis açıldıktan sonra Anadolu dan gelen mebuslar da, ufak tefek bazı tadillerle bunu tasvip ettiler. O sırada Reisi Sani sıfatıyla., hasta bulunan Reşat Hikmet Bey’e vekâleten, hâlen Vaşington Sefiri Muhtar Bey’e Fransızcaya tercüme ettirdiğim ‘Misak-ı Milliye imzalayarak Avrupa Hükümetleri Ayan ve Mebûsan reislerine gönderdim.”

Hüseyin Kâzım Bey’in, ulusça kurtuluşun ve yeniden kuruluşun parolası hâline gelen Misâk-ı Millî çalışmalarının öncesinden söz etmemiş olması ve kendi çalışmalarına ağırlık vermiş bulunması dikkat çekicidir.

Hüseyin Kâzım Bey, Ankara ve İstanbul Hükümetleri arasında bir yakınlaşma sağlama amacıyla 5 Aralık 1920’de yapılan "Bilecik Mülâkatı” na katıldı. Müşir Ahmet İzzet Paşa başkanlığında oluşturulan İstanbul Kurulunda Ziraat Nâzırı olarak yer almıştı. Nutuk’da bu mülâkat şöyle anlatılmaktadır :

“İzzet Paşanın istek ve önerisi üzerine kendileriyle Bilecik’te buluşmaya karar verdiğimizizi anımsarsınız. Kurul, ayın dördünden beri beni Bilecik istasyonunda bekliyordu. Kurulda İzzet ve Salih Paşalarla elçilerden Cevat, Ziraat Nâzırı Hüseyin Kâzım, Hukuk Danışmanı Münir Beyler ve Hoca Fatin Efendi vardı. Bilecik istasyonunun bir odasında birleştik. İsmet Paşa da yanımızda idi. Görüşme şöyle oldu : Ben ilk ola-

rak ‘Türkiye Büyük Millet Meclisi, ve Hükümeti Başkanı’ diyerek kendimi tanıttıktan sonra, ‘Kimlerle tanışıyorum?’ diye sordum. Salih Paşa, benim ne demek istediğimi kavrayamayarak, kendinin Bahriye ve İzzet Paşanın Dahiliye Nazırı olduğunu anlatmaya kalkışırken ben hemen, İstanbul’da bir hükümet’in varlığını tanımadığımı ve kendilerini o hükümetin adamları olarak kabul etmediğimi; eğer İstanbul’da bir hükümetin nâzırları olarak görüşmek istiyorlarsa kendileri ile görüşemeyeceğimi söyledim. Ondan sonra, kimlik ve yetki söz konusu olmaksızın görüşmek uygun bulundu.

Konuşmanın kimi evrelerinde Ankara’dan bizimle birlikte gelen kimi milletvekili arkadaşları da bulundurdum. İstanbul’dan gelen kişilerin sağlam hiçbir bilgi ve görüşleri olmadığı, birkaç saat süren konuşma ile anlaşıldı. En sonu, İstanbul’a dönmelerine izin vermeyeceğimi ve birlikte Ankara’ya gideceğimizi kendilerine bildirdim.”⁴

Hüseyin Kâzım Bey, "Tarih Hatıraları" nda, Bilecik Mülâkatı üzerine geniş bilgi vermiştir. Bilecik’te yapılan konuşmaları, Ankara’ya götürülüşlerini, Anadolu Ajansının bir bülteni ile İstanbul’dan gelen kurul üyelerinin, "İngilizlerden kaçarak. Anadolu’ya iltica ve dehâlet" etmiş kimseler olarak takdim ve ilân edildiklerini, "Şurada burada çıkan ihtilâller kanla söndürülmüş ve her tarafta birçok mezâlim ika edilmiş olduğundan halkın ekseriyetinin kendilerinden memnun" olmadığını, "Hemen bütün kuvvetlerin, Çerkeş Edhem ve Demirci Efe gibi eşkıyadan ibaret" bulunduğunu kaydetmiştir.

Anılarında İnönü Muharebesine ait görüşünü de belirtmiştir :

“Henüz Ankara’da bulunduğumuz sırada, Birinci İnönü Muharebesi. vukua geldi ki, her iki tarafın birbirinden korkup firar etmesiyle neticelendi!”⁵

Müşir Ahmet İzzet Paşa’nın başkanlığını yaptığı İstanbul heyeti, Ankara’ya bir türlü ısınamadı; sürekli dönme isteğinde bulundular. Sonunda dönmelerine izin verildi.

İstanbul’a dönen Hüseyin Kâzım Bey, bir süre daha nâzırlıklarda bulunduktan sonra, istifa ederek bilimsel çalışmalarını sürdürdü.

4 Nutuk, T.T.K., Ankara, 1978, s, 386,387.

5 Hüseyin Kâzım Bey, Ziya Gökalp’in Tenkidi, Hazırlayan: İsmail Kara, İstanbul 1989, s. 37 vd.

ESERLERİ

Hüseyin Kâzım Bey, 65 yıllık hayatında insanüstü bir çaba göstererek pek çok eser vermiştir. Eserleri baskı tarihine göre şöyle sıralanır :

Hak ve Hakikat, İstanbul 1909

Eser halkı İslâmlık üzerine aydınlatmak ve istibdadı eleştirmek amacıyla yazılmıştır. Kitapta Âyet ve Hadislerin Arapça metinleri ve tercümeleri vardır.

Felâha Doğru - İslâmın Avrupa'ya Son Sözü, İstanbul 1912

Kitap iki kısımdan oluşmaktadır. İlki, Şeyh Abdülhak Bağdadi'den tercüme edilen "İslâmın Avrupa'ya Son Sözü "dür. İkincisi Hüseyin Kâzım Bey'in kendi telifidir. Bu kısım, "Kabahat Müslümanlıkta Değil, Müslümanlardadır." başlığı ile 1952 yılında yeni harflerle de yayımlanmıştır.

İstikbâle Doğru, İstanbul 1913

Kitapta İslâmın ana sorunları işlenmektedir.

10 Temmuz İnkılâbı ve Netayici, İstanbul 1920

Eserde, İkinci Meşrutiyet döneminin siyasal ve kültürel yönleri işlenmekte, İttihat ve Terakki yönetimi eleştirilmektedir.

Yirminci Asırda İslâmiyet, İstanbul 1923

Eserde, "Müslümanlığın kıyamete kadar bâki olacağı ve İslimin günün birinde din-i umumî sıfatını kazanacağı" tezi esas alınmıştır.

Nurul Beyan - Kur'an-ı Kerim'in Türkçe Tercümesi, İstanbul 1924

Eser Hüseyin Kâzım Bey'in katıldığı bir kurul tarafından hazırlanmıştır.

Mahdumkulu Divânı ve Yedi Asırlık Türkçe Bir Manzume, İstanbul 1924

Kitap Türkmen Şairi Mahdumkulu'nun manzumelerinin bir kısmı ile Ali adlı bir Türk şairinin yazdığı Kıssa-i Yusuf'un bir parçasından oluşur.

Türk Lügati, dört cilt olup değişik tarihlerde basılmıştır.

Eser "Türk Dillerinin İştikakı ve Edebî Lügatleri" alt başlığını taşımaktadır. Lügatin Dibaçe'sinde şu satırlar yer almıştır :

"Türk Lügati garp lehçesinden maada Uygur, Çağatay, Azerî ve Kazan dillerinin ve Uygurcadan ayrılan ve bu noktai nazardan bütün Türk dilleriyle uzak - yakın bir münasebet arzeden Koybal, Yahut, Çuvaş, Kır-

gız gibi lehçelerin iştikakı, mukayesevî ve edebî bir lûgatnamesidir. Otuz beş senelik mütemadi bir sa'yin hâsılası olan bu kitabı Türk dillerinin bir asıldan türediğini göstermek ve âtiyen bir 'vahdeti lisânî'ye (dil birliğine) gidebilmek imkânını hazırlamak için yazdım.”⁶

Eserin I. Cildi 1927, II. Cildi 1928 yılında Millî Eğitim Bakanlığınca eski yazı olarak bastırılmıştır. Üçüncü Cildi 1943, IV. Cildi 1945 yılında Türk Dil Kurumu tarafından yeni yazıyla yayımlanmıştır. Son iki cildin yeni yazıyla basımına sağlığında izin vermemiş, gerekli izin ancak vârislerinden alınabilmiştir.

Hüseyin Kâzım Bey, üzerinde 35 yıl çalıştığı eser hakkında bilgin ve uzmanların görüşlerini almış, Kitabı 4 kez yeniden yazmıştır. Sözlük Türk Dilî'nin anıtsal bir yapıtı olmuştur. Sözlük için Yusuf Akçura : “Bu kitap, hakikaten bir okyanustur.”, Namık Kemal Zâde Ali Ekrem Bolayır da : “Büyük Türk Lûgati lisanımızın bir âbidesidir.” demişlerdir.

Hüseyin Kâzım Bey, eserinin ilk iki cildi, için kendisine telif hakkı olarak verilen 2.000 lirayı, eserin ucuz satılması dileğiyle kabul etmemiştir.

Tarih Hatıraları, İstanbul 1930

Gazi Mustafa Kemal - Bir Milletın Bâs-ü Bâdelmevti, İstanbul 1932

Hüseyin Kâzım Bey, aslı Almanca yazılmış olan eseri, Fransızca nüshasından Türkçeye çevirmiş, eklemeler ve yorumlar yapmıştır.

İnsan Hakları Beyannamesinin İslâm Hukukuna Göre İzahı, yayınlayan Osman Ergin, İstanbul 1949

Kitabın asıl adı Teşrî-i İnsanî ve İslâmî'dir, Kitapta asıl metinden önce, yazarın hayatı ve eserleri hakkında açıklamalarda bulunulmuştur.

Ziya Gökalp'in Tenkidi, hazırlayan İsmail Kara, İstanbul 1988

Eser iki bölümden oluşmuştur. İlk bölümde Hüseyin Kâzım Bey'in hâl tercümesi ve ekler; ikinci bölümde Hüseyin Kâzım Bey'in, Ziya Gökalp'in "Türkçülüğün Esasları" kitabının eleştirisine yer verilmiştir.

Hüseyin Kâzım Bey'in, bu eserlerden başka tarıma ait kitapları, çeşitli konularda makaleleri bulunduğu gibi, basıma hazır kitap metinleri de vardır.

6 Hüseyin Kâzım Kadri, Türk Lûgati, İstanbul 1927.

İDARECİLİĞİ

Hüseyin Kâzım Bey'in Mutasarrıflık ve Valilik dönemlerine ait hizmetleri ve eserleri hakkında yeterli bilgilerden yoksun bulunuyoruz. Ancak, çalıştığı yerlerde haksızlık ve yolsuzluklarla mücadele ettiği, "mütegallibeler"le uğraştığı devlet otoritesini titizlikle koruduğu bilinen hususlardandır.

Serez Mutasarrıflığı zamanında, bu konudaki uğraşma bir mektubunda şöyle değinir :

"Serez de Mutasarrıf bulunduğum sırada vazifeme müdahale etmek ve beni emellerinin bâziçesi (oyuncağı) hâlinde görmek isteyen İttihat ve Terakki murahhaslarına hadlerini bildirdiğim için beni halkın yanında her türlü kudret ve kabiliyetten, haysiyet ve itibardan düşürmek fikriyle bir hadise ikamdan (çıkarma) çekinmemişlerdi. Memuriyete haris ve onun maaşına muhtaç ve müftekir bir adam olsaydım, bu hakareti hazmetmekten ve sonra zillet ve meskenetle (horluk ve miskinlikle) oturmaktan başka bir çare kalmazdı. Fakat bendeniz öyle yapmadım; hükümeti tahkir ve tezvil etmek (horlamak) cesaretini kendilerinde gören murahhas efendileri hükümet konağının önündeki meydanda, bütün eşrafın, memurların, zabitlerin ve binlerce halkın huzurunda falakaya yatırıp şayanı intibah (uyandırarak) surette tedip ettikten (uslandırdıktan) sonra Selâniğe sürdüm. Bu tedip tarzı uzun müddet devam etti. Bu sayede hükümetin haysiyetini iadeye muvaffak olabildim!..

Bendeniz 'mütegallibe-i eşraftan, 'Eşraf-ı mütegallibe'den yana yakıla şikâyet ettiğim ve onların halka reva gördükleri mezâlimi nefretle andığım zaman kendimin de, 'mütegallibe-i vülât'tan (Mütegallibe valilerden) olduğumu inkâr etmiyorum. Fakat iki tegallüp (zorbalık) tarzı arasında bir fark vardır. Eşrâf-ı mütegallibenin tahakkümü halka, benimki zulme karşı idi."¹

Halep Valiliği sırasında karşılaştığı sorunları ve bunların çözümü için izlediği yolu şöyle anlatır :

"Halep muhitini daha fena bir hâlde buldum. Mütegallibenin halktan başka vilâyet memurları üzerinde de nüfuzları vardı. Daha doğrusu hüküm ve hükümet onların ellerinde idi. Burada asırların tesirlerini de görmek lâzımdı. Osmanlı Hükümeti Suriye'de müşterek-ül menfaa (ortaklaşa) bir idare kurmuş ve asırlarca müddet siyaset ile yaşayabilmişti. Memleketin ilmi, sınaî, ticarî, İktisadî, umranî.. ihtiyaçlarını düşün-

7 Hüseyin Kâzım Kadri, İnsan Hakları Beyannamesinin İslâm Hukukuna Göre İzahı, Yayınlayan - Osman Ergin, İstanbul 1949, s. 13-14.

mek ve bunları temin etmek kimsenin aklından bile geçmemişti. Memurların bütün vazifeleri halktan vergi toplamaya, bir kısım ahaliden asker almaya, inhisar ediyordu. Asayiş tamamıyla bozuktu. Bu hâl ve vasıfta hükümetin devamı için bir takım mütegalibeye hüküm hakkı vermek ve onları muamelâta ve icraata iştirak ettirmek lâzım geliyordu. Bundan dolayı vilâyetin her tarafında ‘hükümet’ münkariz olmuş (tükenmiş), yerine müthiş bir anarşi geçmişti. Hükümet memurları da Makedonya’daki memurlara kıyas edilemeyecek kadar kabiliyetsiz kimselerdi. Ne çare ki, memlekette bir ‘İnkılâp’ olmuştu. Halkın bunu his ve idrak etmesi ve vilâyetin bütün icraat ve muamelâtında bu mühim noktayı gözönünde bulundurması zaruri idi. O zaman ne yapacağımı düşünüyordum? Nihayet ziraat âlimlerinden ‘Baral’ın bir mütalâasını hatırladım. Mezruata (ekinlere) musallat olan haşerâtı imha için, bu zatın bulduğu en faydalı tedbir ‘onların tesir ettikleri tabiat şartlarını değiştirmek’ti. Ben de Onun tavsiyesine uydum ve ‘mütegalibei eşrafın kuvvet ve cür’et aldıkları şartları değiştirdim; onların tavassut ve delâletlerini kabul etmedim, zulüm ve itisafılarına (yolsuzluklarına) nihayet verdim. Senelerden beri toplanıp kalmış olan borçlarını tahsil ettirdim ve hâdlerini bildirdim. Ne çare ki, daha geniş ve esaslı icraatta bulunabilmek ve her mânasına göre ‘hükümet’i kurabilmek için Bâbîâlî’den beklediğim muaveneti (yardımı) göremedim...”⁸

Hüseyin Kâzım Bey’in, İstanbul Şehreminliği (Belediye Başkanlığı) ve Vali Vekilliği 27 Temmuz 1911 - 27 Ağustos 1911 tarihleri arasında sadece bir ay sürmüş; bu süre de, belediye dairelerine ve personeline çeki-düzen verme çabalarıyla huzursuz geçmiştir.

Yeni şehremini, İkinci Meşrutiyetin getirdiği özgürlük havası içinde hiyerarşik düzenin bozulduğunu, görevlerin aksadığını saptadığından Belediye Daire Başkanlıklarına gönderdiği genelgelerle gerekli uyarılarda bulundu. Hasköy’de, bir gece içinde 62 kolera olayının görülmesine rağmen, gerekli hizmet duyarlılığını göstermeyen, görevini savsaklayan iki memuru, "Hasköy halkının gözü önünde tokatlarla, tekmelerle" dövdükten sonra işten çıkardığı gibi, Belediye Dairelerine gönderdiği genelgelerde uyarı dozunu artırdı.

2 Ağustos 1911 tarihli genelgede; belediye memurlarının görevlerini yapmadıklarını, haklı şikâyetlere yol açtıklarını, bundan "nihayet derecede" üzüntü duyduğunu belirttikten ve "Allah insaf versin. Yazıktır, günahtır. Vatandaşlarınıza acıyınız" dedikten sonra şu sert uyarıyı yapıyordu :

3 Hüseyin Kâzım Kadri, a.g.e., s. 15.

“Benim itikadımca, iki türlü namuskârlık vardır. Biri iş görmek; diğeri iş göremeyince bunu yapabilecek adamlara bırakmaktır. Bunun arasında derecât-ı mutavassıta (ortalama yol) bulunduğuna kani değilim. Bunu sizlere bir kere daha ihtar ediyorum ve hu memleketin evlâdı sıfatıyla vazifeye davet eyliyorum.”⁹

Gerek gönderilen genelgeler, gerek gazetelere verilen demeçler üzerine Belediye Daire Başkanlıklarından tek ve toplu cevaplar, itirazlar geldi. Bu durumun sürüp gitmesi olanaksızdı. Şehremini, yasanın kendisine tanıdığı yetkiye dayanarak hükümetten Belediye Meclisi'nin feshini istedi. Hükümetin buna yanaşmaması üzerine, sert ve kesin ifadeli bir dilekçe vererek hem Şehreminliğinden, hem de Vali Vekilliğinden istifa etti. Şehreminliği görevinden dolayı her hangi bir para almamıştı. Bir süre sonra, Sadrâzam Sait Paşa'nın, görevi tekrar alması için kendisine yaptığı ısrarlı tekliflerini özür dileyerek geri çevirdi.

Hüseyin Kâzım Bey'in, 1918'de Beyrut'ta oturduğu sırada, şehrin Fransızlar ve İngilizler tarafından işgali üzerine, hiçbir resmî sıfatı olmadığı hâlde, parasız - pulsuz kalan Türk memur ailelerinin vapurla İstanbul'a gönderilmeleri hususunda yabancı komutanlarla yaptığı temaslari ve aldığı olumlu sonuç da, takdirle karşılanan hizmetlerden biri olmuştur.

KİŞİLİĞİ

Hüseyin Kâzım Bey'in kişiliğini belirtmek için, ölümü üzerine yakınlarının yazdıkları ve Evkaf Nezâreti Müsteşarlığından emekli arkadaşı Şevki Bey'in "Hüseyin Kâzım Bey" adlı kitapta topladığı yazılardan yararlanmak istiyoruz. Bu amaçla, rahmetlinin üç yakınından aktarmalar yapıyoruz. Bunlar: Hüseyin Cahit Yalçın, Mithat Cemal Kuntay, Namık Kemal Zâde Ali Ekrem Bolayır'dır.

Hüseyin Cahit Yalçın :

“Hüseyin Kâzım, etrafındaki dostları üzerinde kuvvetli bir tesir yapmayacak kimselerden değildi. Onda çok uyanık, meraklı, her şeyi öğrenmek ve derinleşmek ister bir zekâ vardı. Güzel ve tatlı söz söylerdi. Açık ve hür fikirli idi Fransızcadan başka İngilizce ve İtalyanca da bilirdi. Şark lisanlarına âşinâ idi. Ve bilhassa Türkçenin bütün lehçeleriyle pek meşguldü. Böyle münevver, okumuş ve okuduğunu anlamış iyi ahlâklı, mütevazî bir dostun tatlı sohbeti kendisinin samimiyetinde ya-

şayanlarda elbette izler bırakmak icap ederdi. İşte bunun içindir ki, Hüseyin Kâzım'ı Servetifünun ailesinin kıymetli bir simasıdır diyorum...

Hüseyin Kâzım birdenbire, samimî hamlelerle hareket eden, çabuk coşan ve tutuşan bir ruha malikti. Şarkın o bin türlü dert ve tecrübeden geçmiş felsefesine vâkıf olmakla beraber içindeki idealist hislerin canlılığı onu daima biraz şeniyetler (gerçekler) üstünde yaşamaya sevkederdi. O zamanlar genç ve idealist ruhlar arasında en tükenmez, en tatlı sohbet mevzuu istibdat devrinin zulümleri idi...

Hüseyin Kâzım Tanin'de pek az yazı yazdı. Karşısındakinin fikir hürriyetine, vicdanî kanaatine gayet hürmet ederdi. Meşrutiyetten evvel İttihat ve Terakkiye girmiş olduğu halde gazeteyi çıkarmaya başlarken, müstakil bir gazete olarak kalmak yolunda koyduğum ilk şartı da kabili etmişti. Hiçbir zaman yazılarım hakkında beni tesir altında bırakabilecek bir mütalâa dermeyan etmedi. Hiçbir zaman Tanin'in hiçbir yazısına karışmadı. Hüseyin Kâzım Tanin'de en çok muhtelif Türkçe lehçeleriyle küçük küçük yazı numuneleri neşretti..."¹⁰

Mithat Cemal Kuntay :

“Sağken çiçeklerini kendi diktığı kabrinde, geçen günden beri yatan Hüseyin Kâzım Bey, yaşıyorken de zayı (kayıp) idi. Onu biz arkadaşları icap ettiği kadar anlamadık. Yirmiye müteceviz (aşkın) kitap yazdı. Dört büyük cilt lügati yaptı. Ve dört ciltte otuz sene var. İttihat ve Terakkinin dalâletinden büyük muharebede Beyrut'a kaçtı. Lügatını yazarken oradaki Cevzit papaslarından ve mekteplerinin malûmatından ve kütüphanelerinden istifade etti. Reyini (düşüncesini) tutamazdı, ‘memleketi nasıl idare ediyoruz?’ diyen Talât Bey'e : “Altıyüz senelik memleketi altı senede bitirdiniz” dedi...

Bâbîâlî zürriyetinin (neslinin) bu başka fıtrattı (yaradılışlı) çocuğunda, Bâbîâlî ricalinin kâat ve kalem esareti yoktu. Vak'ayı dosyaya tercih ederdi. Kademsiz ve kâatsız emrivakilerle iş görürdü. Çabuk neticeye savlet (hücum) ederdi. İlmi tetkiklerinde emekleyerek yürüyen hayâlet, hükümet işinde kanun kitabını da çiğneyerek koşan heykeldi. Hasköy'de koleranın üç maskat-ı resi (kaynağı) vardı: Üç Yahudinin evi. Kâzım bey, şehremini iken itfaiyeye bu evleri yıktırdı. Her sene aynı mevsimde çilek gibi çıkan kolera öbür sene çıkmadı...

Fıkracı idi, fakat fıkralarını mevzuu değil, mevzuu fıkralarını sürüklerdi. Mukallit (taklitçi) olmakla beraber, tavır mukallidi değil, telef-

10 Şevki Bey, a.g.e., s. 36 vd.

fuz (söyleyiş) mukallidi idi. Yehuduyi, Acemi, Arabi, bilhassa Azerîyi aslına mutabık şekilde taklit ederdi...

Son zamanlarda, lügatim bitirmekten mütevellit bir teselli ile ölmeye hazırlanıyor ve mezarımı bizzat kendisi hazırlıyordu.”¹¹

Ali Ekrem Bolayır :

“Bizim merkezimiz Hüseyin Kâzım Bey’in güneş vicdanı idi ve bizler, böyle beş altı kişi o merkezin etrafına haftada bir kere toplanmakla vatan ufuklarının belki en münevver manzumesini teşkil etmiş oluyorduk. Fakat... mahallenin polis komiserinden az çok emin olan Kâzım, komiser değişiverince içtimaları azaltmak lüzumunu hissetti. Hattâ bir aralık üç hafta Kabasakala gelmedik. Bir gün, Kâzımcığım beni köşeye çekerek dedi ki: ‘Herkesten ziyade seni düşünürüm Ekrem, bizim içtimalar jurnal olunursa en ziyade senin başın belâya çatar. Hem de doğru söylemek lâzım gelirse, senin haftada bir kere Saray’dan çıkarak buraya, Pâdişâha lânet etmek için gelişin çok da dürüst bir şey değil. Vâkıa ortada bir iş yok, bir ihtilâl cemiyeti teşkil etmedik, fakat ne kadar olsa...’ Artık kendisinin de inanamadığı bu muhakemeyi uzattı, durdu. Maksudı sırf beni siyânet (koruma) olduğunu bildiğim için ihtarlarından asla rencide (kırgın) olmadım.

Beni siyânet meselesinde Kâzım bir gün ne mertçe bir tavır takındı bakınız : Memleketin ahvâli hakkında benden haberler almaya kalkışmak doğru bir hareket olmayacağını arkadaşların hepsi takdir ediyorlar amma, endişelerini, meraklarını, heyecanlarını susturmak kabil değil. Yemene askerî sevkıyat yapıldığı, Arnavutluk’ta isyan başgösterdiği, birçok genç mekteplinin Fizan çöllerine sürüldüğü bir sırada, arkadaşlar bütün bu siyah levhaların mahiyetini görmek ihtirasına kapıldılar ve beni suallere boğdular. Birdenbire Kâzım ayağa kalktı ve kendisinden duyulabileceğini o güne kadar tasavvur etmediğim bir arslan sedasıyla başladı: ‘Efendiler, yaptığınız ayıptır. Ekrem Bey’i efendisi aleyhine casusluğa davet ediyorsunuz. O, sorduğunuz suallerin hiçbirine cevap veremez. Çünkü, Pâdişâhın kâtibi yani mahremi esrardır. Bunu anlayamamanıza doğrusu şaşıyorum. Herhâlde benim bir sevgili arkadaşımı, benim evimde vazifesini suistimale (kötüye kullanmaya) davet etmenize asla muvafakat edemem, susunuz!’”.

Ali Ekrem Bey yazısında, Hüseyin Kâzım Bey’in özel hayatında çok düzenli, çok çalışkan, çok kibar olduğunu; her büyüklüğe hayranlık, her küçüklükten nefret duyduğunu; kötü alışkanlıklardan uzak bu-

11 Şevki Bey, a.g.e., s. 42 vd.

lunduğunu; meclisine doyum olmadığını belirttikten sonra şunları kaydeder:

“Kâzım Bey'in bu kadar ulvî hasenâtına (iyi hâllerine) karşı seyyiatı (kötü hâlleri) yok muydu? O da bir insan olduğu için elbette vardı. Fakat ben hiçbir seyyiesini bilmiyorum, görmedim ve göremezdim...”¹²

Buraya kadar yazılanlar, Hüseyin Kâzım Beyin kişiliği hakkında tam bir fikir vermiş olmalıdır. Bununla birlikte kısa bir özet yapmak gerekirse şöyle denebilir:

Hüseyin Kâzım Bey, dürüst, samimi ve toksözlü bir kişidir. Haksızlığa ve zorbalığa karşıdır. Devlet otoritesini ve meslek onurunu korumada son derece duyarlıdır. Çalışkan, coşkulu, tezcanlı ve cesurdur. Hizmet için mevzuatı zorlamaktan, yasa tanımazları yola getirmek için zora başvurmadan çekinmez. Bu yüzden Serez Mutasarrıflığında adı “Deli Kâzım Bey”e çıkmıştır.

Onda, yurt sevgisi gibi insan sevgisi de sınırsızdır. Değerine inandığı herkesi sever. Ayrı kanatlarda olmalarına karşın Fikret'i de, Akif'i de sevmiştir.

*

Hüseyin Kâzım Bey, doğası gereği özgürlükçü bir ruh taşımasına ve baskıcı yönetimi eleştirmiş olmasına rağmen, Hânedan'dan yana olduğu, Anadolu'da başlatılan ulusal savaşıma sıcak bakmadığı izlenimini ve görüntüsünü vermiştir. Bunu bir ölçüde, kültürünün din ağırlıklı olmasına bağlamak mümkündür. Kendisi de bu durumun farkına vardığından anılarında şöyle der :

“Selânikten Manisa Mebusu sıfatıyla avdet ettiğim sırada Sultan Reşad beni huzuruna kabul eylemişti. ‘Siz Manisa Mebusu olmuştunuz. Pek mahzuz oldum. Bu Manisa Arnavutluk'ta mı?’ dediği zaman kendimi kaybettim. Ve ne cevap vereceğimi şaşırdım. Nihayet ‘Manisa Anadolu'da İzmir tarafındadır. Ecdadı izaminizin (ulu atalarınızın) eskiden paytahtları idi.' diyebildim. Bunun üzerine, ‘Evet şu kavun gelen yer değil mi?’ dedi. Saltanat taraftarı olsam bile bu kadar cahil ve gâfil Pâdişâhları iltizam (taraftarlık) edemezdik.”¹³

Ölümü üzerine yazan yakın arkadaşlarından bazıları da, Hüseyin Kâzım Bey'in siyasal yönüne, açık-kapalı şöyle bir değinip geçmişlerdir. Bu konuya ilişkin paragrafları aktarmakla yetiniyoruz :

12 Şevki Bey, a.g.e., s. 98 vd.

13 Hüseyin Kâzım Bey, a.g.e., s. 31

Yusuf Akçora :

“Hüseyin Kâzım Bey, kanaat unca siyaset vadisine yanlışlıkla sapanlardandır. 1908 senelerinde herkes bu hastalığa biraz tutulmuştu. Bilmem hangi şark mütefekkeri - galiba İbni Haldun - ilim adamlarının siyasette muvaffak olamayacaklarını iddia eder. Bu iddiayı, kanun-ı tarihi olarak kabûl edemezsek bile, Hüseyin Kâzım Bey merhumun hayatına tatbikte hata etmemiş oluruz, zannındayım.”¹⁴

İsmail Müştak :

“Ne yazık ki, Hüseyin Kâzım bir aralık gaflete düşerek veya iğfal edilerek siyâset âlemine girdi ve ‘Thiers’in meşhur bir sözü bir kere daha sabit oldu. Politika makinasının insafsız çarkları Onu da aşırdırdı.

Hüseyin Kâzım unutulacak değil, zaman zaman tettebbü edilecek (incelenecek) bir mevzudur. Acaba bu kadirşinaslık kime nasip olacak?”¹⁵

A. Seni :

“Ben, Onun yanlış görülen düşüncelerinden dolayı tenkit edenleri gördüm amma, temiz ahlâkı, vatanî hisleri aleyhinde bulunan kimseye rast gelmedim.”¹⁶

*

Başarılı yönetici, değerli dil bilgisini ve "Türk Lügati" adlı dev eserin sahibi Hüseyin Kâzım Bey'i saygıyla, şükran duygularıyla anıyoruz.

KAYNAKÇA

Osman Nuri Ergin, **İstanbul Şehreminleri**, İstanbul 1927.

Şevki Bey, **Hüseyin Kâzım Bey**, İstanbul 1935.

Hüseyin Kâzım Bey, **İnsan Hakları Beyannamesi'nin İslâm Hukukuna Göre İzahı**, Yayınlayan Osman Ergin, İstanbul 1949.

İçişleri Bakanlığı, **50 Ünlü Vali**, Ankara 1969.

Hüseyin Kâzım Bey, **Ziya Gökalp'in Tenkidi**, hazırlayan İsmail Kara, İstanbul Dergâh yayınları, 1989.

Atatürk, **Nutuk**.

Hüseyin Kâzım Kadri, **Türk Lügati**.

DÜZELTME :

1 — Türk İdare Dergisi'nin 390. sayısında yayımlanan “Ahmet Cevdet Paşa” adlı yazımızda 279. sayfanın 6. paragrafının ilk satırındaki 1856 tarihi 1866 olacaktı.

2 — 280. Sayfanın 3. paragraf 2. satırındaki “Yahya Valiliği”, “Yanya Valiliği” olacaktı. Düzeltir özür dileriz.

¹⁴ Şevki Şey, a.g.e., s. 56.

¹⁵ Şevki Bey, a.g.e., s. 61.

¹⁶ Şevki Bey, a.g.e., s. 56.

HABERLER

Bu bölümde 1 Nisan 1991 - 30 Haziran 1991 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

Polis Teşkilatı'nın Kuruluşunun 146. Yıldönümü

• Polis Teşkilatının kuruluşunun 146. yıldönümü 10 Nisan 1991 günü gerçekleştirilen çeşitli etkinliklerle kutlanmıştır. İlk tören, Saat 9.00 da Anıtkabir'de, mozoleye çelenk konularak ve saygı duruşunda bulunularak gerçekleştirilmiştir.

Saat 10.00 da Polis Akademisi'nde yapılan törende, Emniyet Genel Müdürü Necati BİLİCAN bir konuşma yapmış ve bu konuşma metni aşağıya aynen alınmıştır.

"Sayın Bakan, Sayın misafirlerimiz, Teşkilatımızın değerli mensupları, TRT'nin ve Basının değerli temsilcileri.

Her geçen yıl daha güçlenerek 146. yılını dolduran, Türk Polis teşkilatının bu çok önemli gününe, huzurlarınızla şeref verdiğiniz için başta zatıinaliniz olmak üzere bütün misafirlerimize Teşkilatım adına en içten şükranlarımı arz ederim.

Bir arada yaşamaya başlayan insan toplulukları, devlet olma vasfına kavuşmasalar bile o topluluğun huzur ve sükununu sağlayacak bir teşkilatı kurmayı müşterek yaşamın ilk şartı görmüşlerdir. Hele, o toplum bir millet olma vasfını kazanmışsa, hür ve demokratik bir devlet yapısına kavuşmuşsa, o devlet düzeninin korunması ve insan hak ve hürriyetlerinin güven altına alınması, denebilir ki o devletin ilk ve en önemli görevi olmaktadır.

Elbette, devletin yapısını, milletin bekasını fertlerin tek tek can, mal ve diğer hak ve hürriyetlerini korumakla görevli, ülkede huzur ve sükunu sağlayacak teşkilatın da, o millete layık, çağın sosyal, kültürel, ekonomik dünya anlayışına uygun kurulabilmesi, o milletin en büyük

başarısı addedilmelidir. Çünkü insanı mutlu kılacak diğer bütün hizmetler için uygun ortam hazırlanmıştır.

İşte, Türk Polis Teşkilatı da bu, anlayış içerisinde kurulmuş, geliştirilmiş ve bu günlere getirilmiştir.

Geçmişte olduğu gibi, bundan sonra da Türk Polisi, devletimizin Anayasal düzenini koruyan Türkiye Cumhuriyeti Devletine temel prensipler olarak kabul edilmiş Atatürk ilke ve İnkılaplarına bağlı, insanın temel hak ve hürriyetlerini her türlü hal ve şartlarda korumaya kararlı, bir anlayış içerisinde büyümeye ve güçlenmeye devam edecektir.

Günümüzde nüfusumuzun % 65'inin yaşadığı il, ilçe ve kasabalardaki huzur ve güvenini sağlamakla görevli Türk Polisi, teşkilat olarak büyümüştür ama, çok hızla büyüyen, gelişen şehirleşen nüfusumuza, arzulanan hizmeti verecek seviyeye gelmede kuşkusuz eksiklikleri vardır.

Evvelâ, süratle büyüyen polis sorumluluk alanlarına yeterli olacak polis sayısına ulaşmamız gerekmektedir. Gelişmiş ülkelerde nüfusa düşen Polis sayısı % 5-6 iken bizde % 2,5 civarındadır. Bunu sağlayacak tedbirler alınmış ve hedefler tayin edilmiştir. Halen mevcut olan 88.514 polis sayısını önümüzdeki 2-3 yıl içerisinde 120 bine çıkarmak hedefimizdir, ondan daha önemlisi iyi yetişmiş, milletimizin beklentilerine cevap verebilen, yalnız yurt içerisinde değil, dünyadaki gelişmelerden haberdar, hizmetinde olduğu milletin fertleriyle iyi diyalog kuran, insanlara şefkatle yaklaşan, güvenlik alanında dünyanın diğer güvenlik teşkilatlarıyla olumlu ve etkili işbirliğine girebilen polis gücüne sahip olabilmekte en büyük amacımızdır. Bunun için, polisliğe asgari lise veya dengi okul mezunları alınarak, Polis okullarındaki eğitim süresi 5.1.1990 tarihinde asgari 1 yıla çıkarılmıştır. Bu eğitim süresi kısa süre sonra iki yıla çıkarılıp, Polis Okulları 2 yıllık Polis Meslek Yüksek Okulları haline getirilecektir. Bugün polisimizin % 5,6'sı yüksekokul, % 55,6'sı lise ve dengi okul, % 38,5'i ortaokul, % 0,3'ü ilköğretim mezunudur. Alınan tedbirlerle polisin eğitim düzeyi kısa süre sonra olumlu yönde değişecektir.

Emniyet hizmeti zor, yorucu, yıpratıcı bir görev olmasına rağmen milletini, memleketini seven kadirşinas insanlarımız günden güne artan bir şekilde polis olmak için başvuruda bulunmaktadır.

Polisliğe başvuranların çoğalmasının önemli bir sebebi de, gerek Polis Okullarının ve özellikle Amir sınıfını yetiştiren Polis Kolejlerinin ve lisans eğitimi veren Polis Akademisinin, ileri düzeyde eğitim veren kurumlar haline getirilmiş olmasındandır. Üniversite Giriş imtihanlarında

Polis Kolejlerimizden mezun olan öğrencilerimizin % 90 oranında başarılı olmaları, bu okullarımızdaki ciddi ve güçlü eğitimin sonucudur.

Sayın Bakanım;

Arzettiğim gibi yeterli sayıda ama iyi eğitilmiş Polis ve Polis amirlerine sahip olmak temel amacımızdır. Ancak, takdir buyrulur ki iyi yetişen insanın verimli olabilmesi için iyi yaşam şartlarına kavuşturulması da ayrı bir önem taşımaktadır. Polis, zor bir görevin sahibidir. Gerekğinde milleti için kanını akıtmaktan, canını vermekten sakınmaktadır. Son zamanlarda polisi daha iyi imkanlara kavuşturmak için Parlamentomuzda kanun teklifi verilmesi, basınımızda bunu destekleyen yazılar yazılması sevindiricidir. İnaniyorum ki bu güne kadar olduğu gibi bundan sonra da desteklerinizi esirgemeyeceksiniz.

Geçen 10 yıl içerisinde polisin görev ve çalışma biçiminde önemli iyileştirmeler yapılmıştır. Bunlardan bazılarını şöyle sıralamak mümkündür.

a) Teşkilatta branşlaşmaya gidilmiş ve hizmet özelliklerine göre uzman personel yetiştirilmesi bir plana bağlanmıştır.

b) Kaçakçılık, uyuşturucu maddelerle mücadelede yeterli uzman personel yetiştirilmeye çalışılarak, illerde görevli birimler kurulmuş, bu birimler gerekli araç, silah, teknik cihazlarla donatılmaya çalışılmıştır.

c) Milletimizin sosyal ve ekonomik yönünü yakından etkileyen trafik hizmeti alanında, uzman personel yetiştirilmesi planlanmış ve yeterli olmasa bile bu teşkilat personel, araç ve gereç yönünden önemli ölçüde takviye edilmiştir. Trafik cezalarının artırılması, ceza puanı uygulaması başlatılmıştır. Trafik eğitimi için gerekli olan filmleri yapmak üzere senaryo yarışması açılmış, 48 senaryo ödüle layık görülerek, film haline getirilmektedir. 10 film tamamlanarak TRT’de gösterilmeye başlanmıştır. İlk uygulama olarak Ankara Trafikinin Kapalı Devre Televizyonda Kontrol Projesi, son aşamaya gelmiştir. Bu proje uygulamada görülecek başarıya göre diğer illere de yaygınlaştırılacak, hatta asayişe müessir diğer olayların kontrollerinde de kullanılacaktır.

d) Personel, konut, sosyal tesisler, araç, gereç, silah ihtiyacı yıllara göre bir tedarik planına bağlanmıştır.

e) Polis’te kullanılan silahlar standart hale getirilmiştir.

f) Kriminal Polis Laboratuvarları, çeşitli olaylarda polisin elde ettiği suç delillerini inceleyerek, soruşturmalara yön vererek sonuçta, suçlu

tesbitinde olduğu gibi, suçsuzluğu da ortaya çıkarabilmede övünülecek teknik bir düzeye ulaştırılmıştır.

g) Yeni alınan 6 Helikopter'le havacılık gücümüz artmıştır.

Federal Almanya'dan geçen yıl ikili işbirliği sözleşmesi çerçevesinde alınan 3 adet tam teçhizatlı Deniz Botu ile Deniz şubelerimiz güçlendirilmiştir.

Türkiye'yi bilgisayar ağıma kavuşturacak, oldukça büyük bilgisayar projesi geçen yılın sonunda ihale edilerek başlatılmıştır.

Bunlar polisimizi etkili ve güçlü kılacak çalışmalardan bazılarıdır.

1991 yılı Emniyet Genel Müdürlüğü bütçesi Genel Bütçe içerisinde

6. sırayı almıştır. Bu durum, Türk Polis Teşkilatına verilen desteğin ve güvenin işaretidir. Bunun için başta zatâliniz olmak üzere Hükümetimize şükranlarımı arz ediyorum.

Bu bütçe ile,

15 Polis okulumuz, 5 Polis Koleji ve 1 Polis Akademimizdeki imkânlar daha iyi hale getirilecektir. Uzmanlığı gerektiren konularda polisin yurtiçi ve yurtdışı eğitimleri sağlanacak, polis kullandığı silah, araç, haberleşme sistemleri, Polis Laboratuvarları, hava ve deniz araç imkânları iyileştirilecektir. Vatandaşlarımızın polisten istediği bilgi ve yardımlara anında cevap verecek bilgisayar projesinin uygulanmasında ve günümüzün gelişen teknolojisinin getirdiği imkânlardan yararlandırılmasında çok önemli katkılar sağlanacaktır. Gene, bütçenin önemli bir miktarı, Polis Hizmet binaları yapımında, halen % 25'i lojmandan yararlanabilen mensuplarımıza lojman temininde, yorucu, stresli görev yapan polisimizin ihtiyaçlarına cevap verecek Polisevlerinin, lokallerinin yapımında kullanılacaktır. İyi imkanlara sahip oldukça polisimiz görevinde o ölçüde gayretli ve başarılı olacaktır. Onun için Polisimizin iyi şartlarda görev yapmasına özel bir önem vermekteyiz.

Sayın Bakanım;

Suç ve suçlularla mücadelede polisin milletinden destek görmesi son derece önemlidir. Eğitimi boyunca hep iyiyi, doğruyu, kanunlara uygun hareket etmeyi öğrenmiş polisin, insanlara karşı peşin hükümlü olması, kişilere kötülük yapmayı düşünmesi mümkün değildir. Hak ve hürriyetlerin sınırlarını iyi bilen vatandaşların polisten hiç bir sıkıntılarının olmamaktadır. Çünkü polis gece, gündüz, tatil, bayram demeden karakolda ve caddelerdeki varlığıyla çevresine huzur işaretidir.

O zor durumda olanlara ilk el uzatandır. Bunu şefkatle, çoğu zaman elindeki imkanları zorlayan bir gayretle yapmaktadır. O zaman başkasına kötülük düşünmeyen, hak ve hürriyetlerinin sınırını doğru değerlendiren kişinin polisten sıkıntısı yoktur. Kanuna, nizamaya uymayan, insanlıktan ve doğruluktan nasibi olmayanlar da polisi kendilerine engel görmektedirler. Onu etkisiz kılmak için de her türlü yola başvurarak baskın çıkmaya çalışmaktadırlar. İşlediği suçları unutturup, görevi, suç işleyeni yakalayıp kanun önünde hesap vermesini sağlamak olan polisi, haksız yere suçlayarak etkisiz hale getirmekten millet değil ancak kötü niyetliler yararlanırlar.

Türk Polisi başta kanun hakimiyetini, milletin huzur ve güvenliğini sağlamakla görevlidir. Varlığımızın sebebi de budur. Bunun için bugüne kadar olduğu gibi bundan sonra da görevini hiç bir zorluktan yılmadan en iyi şekilde yerine getirmeye çalışacaktır.

Ülkemizde işlenen suçların önemli bir bölümünün failleri yakalanıp adalete teslim edilmektedir. Henüz aydınlatılmamış cinayetler de vardır. Ancak; Polisin görevi failleri yakalayana kadar o konu üzerinde bütün gücüyle çalışmaktır. Bu sorumluluğunun idraki içerisinde, her türlü ihtimali değerlendirmeye çalışmaktadır.

Sayın Bakanım, Değerli misafirlerimiz;

Polis teşkilatına görev veren çok sayıda Kanun, Tüzük, Yönetmelik ve Emirler vardır. Toplum hayatının zarar görmesi muhtemel her konuda, takip etmesi ve tedbir alması için polis görevli kılınmıştır. Polis, bu görevini hem iyi bilmek, hem de haksızlığı, kanunsuzluğu düzeltmek için ilk harekete geçen görevlidir. Yani kanunsuz eylemler polise rağmen sürdürülebilirse, adaletin değil kuvvetin hakim olduğu anarşi ortamı doğacaktır. Böyle bir ortamda, diğer alanlardaki başarılar insanları mutlu ve huzurlu kılamayacaktır.

Onun için, polis ve vatandaş yardımlaşması çok iyi olmalı, birbirleriyle ilişkileri sevgi ve saygıya dayanmalıdır.

Polisimize ve onun görev alanına bakışımız bu doğrultudadır. Büyük bir teşkilatta bu çetin görevi fedakarca yaparken yanlış yapanlarda çıkabilir. Bunu önleyecek tedbirleri alıp, bu teşkilatın millet ve devlet hayatı için vazgeçilmez olduğunu unutmamalıyız.

146. yılda Yüce Milletine, güzel vatanına sevgiyle, saygıyla hizmet eden mensuplarımızın görevleri uğruna hayatlarını kaybetmeleri, şehit edilmeleri bizleri son derece üzmektedir. Geride kalanlar, elbette devle-

timizin himayesi altındadırlar. Devletine, Milletine hizmetten, insan hayatını kolaylaştırmak için gayret göstermekten başka düşüncesi olmayan mensuplarımıza kurşun sıkan hainler, hiç şüphe etmesinler ki, bunun hesabını vereceklerdir. Bu vesileyle şehit olan mensuplarımızı rahmetle anıyor, emeklilerimize, halen görevi başındaki mensuplarımıza aileleri ile birlikte sağlık, mutluluk ve başarılar diliyor, Teşkilatımızın 146. kuruluş gününü kutluyorum.

Daha nice kuruluş yıllarım gururla, şanla, şerefle kutlayacak, her yıl daha da güçlenip, milletiyle daha da bütünleştiği görülecek olan Türk Polis Teşkilatının 146. kuruluş gününe teşriflerinizden dolayı tekrar başta Sayın Bakanını olmak üzere bütün misafirlere şükranlarımızı arzeder, saygılar sunarım.”

Emniyet Genel Müdürü'nün konuşmasından sonra, İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU da dinleyicilere ve polislere hitaben bir konuşma yapmıştır. Konuşma metni şöyledir :

"Sayın.....

Sayın Emniyet Genel Müdürü,

Sayın Vali, Sayın Misafirler,

Emniyet Teşkilatımızın Değerli Mensupları,

TRT ve Basının Mümtaz Temsilcileri,

Yüce Türk Milletinin huzur ve güvenini korumak ve kollamak gibi çok şerefli bir görevi üstlenmiş bulunan Türk Polis Teşkilatının 146. yıldönümünü kutlamanın gurur ve mutluluğuna erdiğimiz bu günde, sizleri en iyi dileklerle selamlıyorum.

Bilindiği gibi devlet ve millet olarak varlığımızın anayasal, hürriyetçi, demokratik düzen içerisinde her türlü iç ve dış tehlikeden uzak olarak korunması, kanun hakimiyetinin istikrarlı bir biçimde devam ettirilmesi, ülkede huzur ve güven ortamının sağlanması, mal güvenliğinin temini ve korunması, suç işlemeye yönelik davranışların önlenmesi ve sanıklarının yakalanarak adalete tevdi edilmesi polisin temel görevlerini teşkil eder.

Emniyet teşkilatının kanunlarla kendisine verilmiş olan bu görevini hakkıyla yerine getirebilmesi büyük ölçüde vatandaşlarımızın sevgi, güven ve desteğine bağlıdır.

Çünkü dünyanın hiç bir yerinde vatandaşın güvenini, desteğini kazanamamış güvenlik kuvvetinin suçluyu yakalamada ve suça engel olmada başarılı olduğu görülmemiştir.

Değerli emniyet mensupları,

Devletimiz; güç fakat son derece şerefli görevini, kanım ve canını feda etmekten asla çekinmeden ifa eden polisimizi, çağın en gelişmiş teknikleriyle teçhiz etme, gelecekte bugünkünden çok daha güçlü hale getirme yolundaki çalışmalarını artan bir hızla devam ettirmektedir.

Bakanlık olarak, istikrarlı ve güçlü bir devlet olma yolunda kararlı adımlar sergileyen ülkemizde, iç yapılanma ve gelişmeler doğrultusunda emniyet teşkilatı açısından da önemli gelişmeler ve düzenlemeler yapmaktayız.

Bu amaçla; ihtiyaca cevap verebilecek nitelik ve sayıda personel yetiştirilmesi çalışmalarına devam edilmektedir.

Yurdumuzda başta İstanbul olmak üzere bütün illerimizde polise ihtiyaç bulunmaktadır. Bu sebeple önümüzdeki 5 yıl içinde emniyet personeli sayısının 140.000'e 2000'li yılların başında da 230.000'lere çıkarılması planlanmıştır. Bu hedef doğrultusunda 1991 yılında 8.000 polis emniyet teşkilatı saflarına katılmak üzere eğitim görmektedirler.

Emniyet mensuplarını çağın gelişmelerine uyumlu hale getirebilmek ve uzmanlaşmış personel oluşturmak amacıyla Bakanlık olarak hiç bir fedakarlıktan kaçınmıyoruz.

Yurtiçinde gerek teşkilat içerisinde gerekse diğer kurum ve kuruluşlar bünyesinde çeşitli kurslar düzenleyerek emniyet mensuplarının yetiştirilmelerini, yurtdışında da düzenlenmiş olan çeşitli dil ve mesleki ihtisas kurslarına katılımlarını sağlayarak dünyadaki değişiklik ve gelişmelere intibaklarını sağlıyoruz.

1990 yılı itibarıyla yurtiçi uzmanlık kurslarında 3.013 kişinin, yurtdışı kurslar paralelinde de A.B.D., İngiltere, Fransa ve Almanya'nın çeşitli kurum ve üniversitelerine göndermek suretiyle 168 emniyet mensubunun üst seviyede eğitimleri sağlanmıştır.

Emniyet teşkilatını daha güçlü hale getirme çalışmalarımızdan birisi de onu alt yapı ve yatırımlar yönünden destekleyici mahiyetteki gelişmelerdir.

Bilindiği gibi 1991 yılı Türkiye bütçesi 105 trilyon 217 milyar 150 milyon TL. olarak belirlenmiştir.

Türkiye bütçesinden Emniyet Genel Müdürlüğüne ayrılan pay ise 3 trilyon 994 milyar 234 milyon TL. olarak tahakkuk etmiştir. Bu rakam geçen yıla oranla % 118 bir artış ifade etmektedir.

Bu bütçe ile Emniyet Genel Müdürlüğü genel bütçe içerisinde sayılan 32 kurum arasında 6. sırada yer almaktadır.

Hızla büyüyen ve gelişen ülkemizde emniyet teşkilatının beklenen seviyeye ulaşması için bu rakamların yeterli olduğunu söylemiyoruz.

Ancak belirli bir program dahilinde emniyet teşkilatı bütçesinin daha iyi hale getirilmesi ve eksikliklerinin tamamlanması yoluna gitmekteyiz.

Emniyet teşkilatı için verilen ödeneğin 508 milyar 895 milyon TL. si yatırım ödeneklerine ayrılarak önemli bir adım atılmıştır.

Emniyet teşkilatı için belirlenen yatırımlar ise ülkemiz, milletimiz ve teşkilatımız açısından çok yararlı olacağına inandığımız dev projeler niteliğindedir.

Yurt sathında emniyet hizmetlerinde daha rasyonel ve verimli başarı sağlanabilmesi amacıyla 1990 yılında toplam maliyeti 285 milyar olan bilgisayar ağı projesi uygulamaya konulmuştur.

1990 yılında bu proje için 22 milyar 459 milyon 897 bin TL. sinin kullanılması sağlanmıştır.

1991 yılında ise bu proje için 57 milyar TL'si ödenek verilmiştir.

Yine emniyet teşkilatının güvenlik hizmetlerinde kullanılmak üzere 120 milyar TL'si değerinde Helikopter alım projesi uygulamaya konulmuştur. 5 adet keşif - gözetleme, 6 adet genel maksat olmak üzere 11 adet helikopterin aliminin planlandığı bu proje ile emniyet teşkilatının hava gücüne büyük bir güç katılırken, 1991 yılı içerisinde 22 milyar TL. ödeneğin bu iş için kullanılması sağlanacaktır. Bu helikopterlerden 6 adedi bu yıl teslim alınarak Emniyet hizmetleri havacılığına dahil edilmiştir.

Bunun yanında 1995 yılına kadar tamamlanacak olan zırhlı araç alımı projesi vardır. 1991 yılında bu proje kapsamındaki zırhlı araç alımı için, 11 milyar 360 milyon, Deniz botu alımı için de 2 milyar 660 milyon TL. ödeneğin kullanılması sağlanacaktır.

1991 mali yılı yatırım harcamalarında inşaat yatırımlarına ayrılan ödenek miktarı ise 222 milyar 412 milyon liradır.

Kendi içerisinde çeşitlilik arzeden bu yatırımlar için ayrılan ödeneğin büyük bir kısmı hizmet binası ve teşkilat mensuplarımızın lojman ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kullanılacaktır.

İlk etapta İstanbul'daki personelin lojman ihtiyacının satınalma yoluyla karşılanması için bu amaçla 245 milyar lira ödenek ayrılmış bulunmaktadır.

Değerli Emniyet Mensupları,

Bizler devlet ve hükümet olarak sizlerin en iyi şekilde görev yapmanızı sağlayacak tedbirleri almaya çalışıyoruz. Bundan sonra da almaya devam edeceğiz ve sizin görevleriniz esnasındaki haklı davranışlarınızın daima destekçisi olacağız.

Sizler de bu vatan, millet ve devlet uğrunda şehitler vermiş bir milletin ve teşkilatın mensupları olarak üzerinize düşeni kanunlar dairesinde yapmanın azim ve kararlılığı içerisinde olacaksınız.

Bu vesile ile kuruluşunun 146. yıldönümünde büyük önder Atatürk'ün ilke ve inkılaplarına bağlı, insan hak ve hürriyetlerine saygılı, halka hizmeti hakka hizmet telakki etmiş, yüce Türk milletinin sevgisini kazanmış, polis teşkilatımızın tüm mensuplarına takdirlerimi bildiriyor ve bu mutlu gününüzü tebrik ediyorum.

Vatan ve görev uğrunda canlarını seve seve vererek mertebelerin en yücesine ulaşmış olan aziz şehitlerimizi rahmet ve minnetle anıyorum. Sizlere ve onların devletimize ve milletimize kutsal bir emaneti olan dul ve yetimlerine içten sevgi ve saygılarımı sunuyorum.”

Saat 12.30- 13.30 arasında Polis Akademisi, Ankara Polis Koleji ve diğer Polis Kolejlerini temsilen oluşturulan Tören Kıtasının katıldığı, Ankara'da bir resmi geçit yapılmıştır.

Teşkilatın Kuruluşunun yıldönümü nedeniyle, VII. Türkiye Polis Atış Şampiyonası yapılmış, ayrıca çeşitli spor dallarında müsabakalar düzenlenmiştir.

TRT ve Basın'da yer alan program ve yazılarla da Kuruluş Yıldönümü nedeniyle Teşkilatın çalışmaları hakkında kamuoyuna bilgi verilmiştir.

76. Dönem Kaymakamlık Kursu Kapanış Töreni

- 1988 yılında valilikler emrine kaymakam adayı olarak atanan 61 kaymakam adayı, çeşitli staj ve kurs programlarından sonra düzenlenen

"76. Dönem Kaymakamlık Kursu"nu da başarı ile tamamlayarak 17.6.1991 tarihinde düzenlenen törenle asli kaymakamlığa alınmışlardır.

Çok sayıda bakan, üst düzey bürokrat, Bakanlığımız mensupları ile misafirlerin katıldığı törende; Eğitim Dairesi Başkanlığı Şube Müdürlerinden Yakup Vatan 'ın takdim konuşmasından sonra, saygı duruşu ve İstiklal Marşının okunmasını takiben, Eğitim Dairesi Başkanı Dursun Ali Şahin açış konuşmasını yapmış, dönem birincisi Celal Mert Aslan'ın ardından İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu'nun yaptığı konuşma ile hitaplar sona ermiş ve yeni kaymakamların görev yerlerini belirlemek üzere kura çekimi ve sertifikaların dağıtımı ile tören kapanmıştır.

Tören dolayısıyla yapılan konuşmalar özet olarak aşağıya alınmıştır.

Eğitim Dairesi Başkanı Savın Dursun Ali Şahin'in konuşması:

"... Bugün, üç yıl süren Kaymakam Adaylığı döneminin son devresini teşkil eden Kaymakamlık Kursunu bitirerek kura çekecek olan 61 Kaymakam Adayı, kaymakamlık statüsünü kazanarak, atanacakları ilçelerin kur'alarını çekeceklerdir.

İlk defa 1942 yılında başlayan ve o tarihten bu yana dönemler halinde devam eden Kaymakamlık Kurslarından bugüne kadar 2337 Kaymakam mezun edilmiştir. Bakanlık olarak Mülki İdare Amirlerinin yetiştirilmesine verdiğimiz önemin bir sonucu olarak düzenlenen bu kurslarda, bugüne kadar pek çok meslekdaşımızın eğitilmiş olması bizler için bir mutluluk vesilesi olmuştur.

Amacımız Bakanlığımıza görevini müdrük, ilerisini gören her türlü bilgi ile mücehhez, yetişmiş idareci kazandırmaktır. Hızla gelişen ve değişen günümüzde yetişmiş personel olmadıkça, çağdaş uygarlığın gerektirdiği ilerleme ve yükselmeden bahsedilemez. Bu nedenledir ki, her ülkede eğitim temel ve sürekli bir çalışma olarak kabul edilmektedir.

Bu gün, kaymakam statüsünü kazanan kursiyerlerimiz, Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakülteleri mezunları arasından özel imtihanla alınmışlardır. 1988 yılında valilikler emrine atanan bu adaylar, sırası ile;

- 6 ay süre ile Valilerin gözetim ve denetiminde vilayet stajı,
- 1,5 ay süre ile tecrübeli bir kaymakamın yanında "Kaymakam Refikliği" stajı,
- 1,5 ay süre ile mülkiye müfettişleri refakatinde "Teftiş Stajı"

— Üç ay süre ile Bakanlık Merkezinde yabancı dil öğrenim ağırlıklı "Merkez Stajı",

— Bir yıl süre ile yabancı dil öğrenimi ağırlıklı "Yurtdışı Stajı",

— Beş ay süre ile boş bulunan ilçelerde "Kaymakam Vekilliği Stajı"nı

yapmışlardır.

Sayın Bakanlarım,

Arzettiğim bütün bu staj aşamalarını başarı ile tamamlayan ve idari bir konuda hazırladıkları tezleri kabul edilen bu adaylar, 21 Ocak 1991 tarihinde "Kaymakamlık Kursu"na başlamışlardır.

Bu kurs süresince, başta "Devletin Temel Yapısı", "Bakanlıkların Merkez ve Taşra Teşkilatları", "Mahalli İdareler", "Türkiye Ekonomisi", "Günümüzde Meydana Gelen Uluslararası Gelişmeler", Türkiye'nin dış politikası ve yatırım projeleri ile örnek olaylarla idarecilik olmak üzere, 185 ayrı konuda, 160 öğretim görevlisi tarafından eğitime tabi tutulmuştur.

Kurs süresince zaman zaman inceleme gezilerinde de bulunan kaymakam adaylarına 50 saat süre ile bilgisayar ve 60 saat süre ile de daktilo eğitimi verilmiştir. Tamamında sürücü belgesi olan kursiyerler, Türkiye'de üç ay süre ile yoğun yabancı dil eğitimine tabi tutulduktan sonra, bir yıl süre ile İngiltere'ye gönderilerek yabancı dillerini geliştirme ve gittikleri ülkenin idari yapısını inceleme fırsatını bulmuşlardır.

Görüldüğü gibi; lisans üstü eğitime denk sayılabilecek bütün bu eğitim faaliyetleri ile istikbalde ülke yönetiminde önemli görev ve sorumluluklar üstlenecek, görev yaptıkları il ve ilçelerde Hükümeti ve Devleti en iyi şekilde temsil edecek olan bu adayların yine en iyi şekilde yetiştirilmeleri hedef alınmıştır.

Sayın Bakanlarım,

Yüksek Müsaadelerinizle, bu mutlu günümüzde davetimize icabet eden değerli misafirlerimize, Kaymakamlarımızın bugünkü seviyelerini borçlu olduğu öğretim üyelerine, bize bu imkanı veren başta Bakanımız Sayın Abdülkadir Aksu'ya olmak üzere Bakanlığımız üst düzey yöneticilerine, teşekkürlerimi ve saygılarımı sunmak istiyorum."

Kurs birincisi Ankara Kaymakam Adayı Celal Mert Aslan da yaptığı konuşmada Kaymakamlık mesleğinin önemi üzerinde durarak ken-

dilerinin o seviyeye gelmelerinde emeği geçenlere teşekkürlerini sunmuştur.

Daha sonra kürsüye gelen İçişleri Bakam Sayın Abdülkadir Aksu bir konuşma yapmıştır. Bu konuşma özetle şöyledir :

"76. Dönem Kaymakamlık Kursunu başarı ile tamamlayarak asil olan Kaymakamlarımızın kura çekmeleri münasebetiyle düzenlenen törene teşriflerinizden dolayı şükranlarımı arzeder hepinizi saygı ile selamlarım.

Bugün eğitim faaliyetlerimizin en önemlisi olan 5 aylık Kaymakamlık Kursu sona ermiş bulunmaktadır. Bilindiği üzere Kaymakam, Mülki İdare mesleğinin temel direğidir. Kaymakam, merkezi idarenin taşradaki temsilcisi, ilçe genel idaresinin sorumlusu, yürütme, denetleme ve koordinasyon makamıdır. Hükümet temsilciliği Kaymakamın uhdesindedir.

Böylesine geniş görevlerin icrasında kendine has güçlüklerin olacağı malumdur. Fakat zorlukları nispetinde de manevi zevk ve büyük şerefi vardır. Taşrada Devleti temsil edecek olan Kaymakamların en iyi şekilde yetiştirilmesi ve başarılı kılınması ülke kalkınmasının şansı olacaktır.

Bunun idraki içinde olan Bakanlığımız, Eğitim Dairesi eliyle, Kaymakamlarımızı adaylık döneminde ve sonrasında, en iyi şekilde yetiştirmek azminde olmuştur. Üç yıllık adaylık döneminde İl, İlçe ve Merkez Teşkilatıyla Türk İdare Yapısı en iyi şekilde tanıtılmıştır. Kaymakamlık Kursu sırasında da başta Üniversitelerimiz olmak üzere birçok Kurum ve Kuruluşla işbirliği sağlanmıştır.

Adaylık eğitimi sırasında yabancı dil bilgisine özel ağırlık verilerek bir yıl yurtdışı eğitim programı uygulanmıştır. Yabancı dil bilgisinin, gelişen ve değişen dünyamızla bütünleşmede önemi açıktır. Ülkemizin Avrupa Topluluğu Üyesi olma iradesi karşısında yabancı dil bilgisi daha da önem kazanmaktadır.

Bu nedenle 1986 yılında başlattığımız bir uygulama ile, mesleğe giren Adaylar bila istisna yabancı dil bilgisi ile mücehhez kılınmıştır. Bu tarihten önce mesleğe giren Kaymakamlarımızın da belli bir yaşa kadar olanları bir proje dahilinde yabancı dil bilgisine kavuşturulmuştur.

Bugün kura çekerek asil Kaymakam olarak ilk görev yerlerine gidecek olan 61 Kaymakam ile boş ilçe sayısı önemli ölçüde azalmış olacaktır.

Sevgili Kaymakamlar,

Bugün Mülki İdare Amiri olma sorumluluğu ve şerefine nail olmaktadır. Kur'a sonucu herbiriniz güzel vatanımızın dört bir yanına hizmete koşacaksınız. Mülki İdare Amiri olarak memleket idaresinde bundan böyle aktif rol oynayacaksınız. Hatalar ve sevaplar sizlerin özel hanenize yazıldığı kadar yurdun seviyesine de yazılacaktır.

Kaymakamlık mesleği, bilgi, beceri ve tecrübe isteyen çetin bir görevdir. Halkımız, sizlerle direkt temas kuracak, size güvenecek, sizin işaretinize bakacak, sizin çözümlerinize sığınacaktır. Bu açıdan makamınız, herşeyden önce adalet, şefkat, muhabbet ve gayret gerektiren fevkalade farklı bir konumdur. Çalışmalarınızda sabır, metanet ve cesaret rehberiniz olsun. Göreviniz sırasında sizden Ülkemizin sivilleşme - demokratikleşme sürecine değerli katkılar beklenmektedir. Seçilmiş organlarla ilişkilerinizde, Devletin izzetini korurken, demokratik geleneklerin oluşmasındaki misyonunuzu unutmayınız.

Uzun ve engebeli staj kademelerini geçerek kur'a çekme noktasına gelen Kaymakamlarımızı başarı dilekleriyle tebrik ederim.

Bu eğitimi başarı ile sonuçlandıran Eğitim Dairesi Başkanlığına ve destekleriyle programa güç veren Üniversite Yönetimine ve değerli eğitim elemanlarına, konferansçılarımıza teşekkür ederim."

Yapılan bu konuşmalardan sonra, kur'a çekimi ve sertifika dağıtımı ile tören sona ermiştir.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Çalışmaları

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

- 24-29 Nisan 1991 tarihleri arasında, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde "IV. Dönem 73 İl Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Müdürleri Semineri" gerçekleştirilmiştir.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

- Konrad Adenaver Vakfı ile Belediyecilik Derneği tarafından ortaklaşa düzenlenen Eğitim Projesi Çerçevesinde 7-8 Haziran 1991 tarihleri arasında Balıkesir İli dahilinde Belediye Başkanları ile Belediyelerin Hesap İşleri Müdürlerini kapsayan bir Seminer yapılmıştır.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- 1 Nisan - 22 Mayıs 1991 tarihleri arasında "Sivil Savunma Temel Eğitim Kursu", Sivil Savunma Kolejinde yapılmıştır.

- 6-10 Mayıs 1991 tarihleri arasında İstanbul'da, 20-24 Mayıs tarihleri arasında ise Bursa'da "İl Sivil Savunma Müdürleri Semineri" gerçekleştirilmiştir.

- Sivil Savunma Kolejinde 27 Mayıs 1991 tarihinde "İtfaiye Temel Eğitim Kursu" düzenlenmiştir.

- 27-28 Haziran 1991 tarihleri arasında İl ve İlçe belediyeleri itfaiye personeli için Sivil Savunma Koleji'nde 55 kursiyerle "İtfaiye Temel Eğitim Kursu" yapılmıştır.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

- 17 Ocak 1991 tarihinde Eğitim Dairesi Başkanlığının hizmet binasında başlayan "12. Dönem Yabancı Dil Kursu", 36 Mülki İdare amiri ve 5 başkontrolörün katılmasıyla 20 Mayıs 1991 de sona ermiştir.

- 21 Ocak 1991 tarihinde Bakanlık Konferans Salonunda başlayan 76. Dönem Kaymakamlık Kursu 17 Haziran 1991'de sona ermiştir. Kursa 61 Kaymakam Adayı katılmıştır.

- Mülki idare amirlerini 12 Mayıs 1991 de yapılan kamu personeli dil sınavına hazırlamak amacıyla 1 Nisan 1991 de başlatılan "1. Dönem Kamu Personeli Yabancı Dil Sınavı Hazırlık Kursu", 60 mülki idare amirinin katılmasıyla gerçekleştirilmiştir.

- Nüfus Mevzuatı ve uygulaması hakkında nüfus müdürlerini bilgilendirmek amacıyla, 29 Nisan - 3 Mayıs 1991 tarihleri arasında İçel'de, "26. Dönem İlçe Nüfus Müdürleri Semineri" yapılmış, 59 İlçe Nüfus Müdürü katılmıştır.

- 29 Nisan - 3 Mayıs 1991 tarihleri arasında Kocaeli - Gebze'de "2. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri" gerçekleştirilmiştir. Sanayi ve çevre sorumlularının işlendiği seminere 31 Mülki İdare Amiri iştirak etmiştir.

- 27-31 Mayıs 1991 tarihleri arasında "3. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri" Eskişehir'de yapılmıştır. 32 Mülki İdare Amirinin katıldığı seminerin konusu, sanayi ve çevre sorunlarıdır.

- "28. Dönem İlçe Nüfus Müdürleri Semineri", 27-31 Mayıs 1991 tarihleri arasında Mersin - Mezitli Eğitim ve Dinlenme tesislerinde yapılmış, 70 İlçe Nüfus Müdürü katılmıştır.

- 3-7 Haziran 1991 tarihleri arasında Balıkesir - Ayvalık Eğitim ve Dinlenme Tesislerinde "29. Dönem İlçe Nüfus Müdürleri Semineri", 71 İlçe Nüfus Müdürünün katılmasıyla gerçekleştirilmiştir.

- “13. Dönem Yabancı Dil Kursu”, 10 Haziran 1991 tarihinde, Eğitim Dairesi Başkanlığında başlamıştır. 51 Mülki İdare Amirinin katıldığı kurs halen devam etmektedir.

- 20-21 Haziran 1991 tarihleri arasında, Bakanlık Merkez Birimlerinden 12 kişinin katılımıyla “34. Dönem Daktilo Kursu”, Eğitim Dairesi Başkanlığı hizmet binasında gerçekleştirilmiştir.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 6-17 Mayıs 1991 tarihleri arasında “1. Dönem Teknik Takipler Kursu” yapılmıştır. Kaçakçılık İstihbarat ve Harekat Daire Başkanlığı Eğitim Salonunda gerçekleştirilen kursu, 32 personel başarıyla tamamlamıştır.

- 3-14 Haziran 1991 tarihleri arasında yapılan “Obzervasyon Otoları Tanıtım ve Kullanımı Kursu”na 44 personel katılmıştır.

- İl Emniyet Müdürlüklerinde Emniyet Hizmetleri, Çarşı ve Mahalle Bekçilerinin eğitim faaliyetleri devam etmektedir. Şu ana kadar 2815 polis memuru uygulamalı eğitimden, 1249 polis ise İl Emniyet Müdürlüklerinin kendi bünyelerinde gerekli gördüğü kurslarla eğitilerek toplam 4064 emniyet mensubu ile 2059 bekçi eğitimden geçirilmiştir.

- Ayrıca Genel Müdürlükçe personelin yabancı dil ve hizmet alanlarıyla ilgili teknik bilgilerde yetiştirilmesi amacıyla çeşitli kurslar düzenlenmekte ve sürdürülmektedir.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

- 14-16 Mayıs 1991 tarihleri arasında Norveç/Bergen'de “9. Avrupa Mahalli İdarelerden Sorumlu Bakanlar Konferansı” yapılmıştır. Söz konusu Konferansa, İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU'nun başkanlığında Bakanlığımız APK Kurulu Başkanı Ali PITIRLI ile Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Ramazan SODAN'dan oluşan bir heyet katılmıştır.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

- 5-7 Haziran 1991 tarihleri arasında Fransa/Strasbourg'ta yapılan “Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Makamlar Yönetim Komitesi (CDLR)” konulu toplantıya Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Cemal AYMAN katılmıştır.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 2-7 Nisan 1.991 tarihleri arasında Mısır Devletince üretilen zırhlı personel taşıyıcılarını yerinde görüp incelemek üzere, Asayiş Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Nevzat MEMİŞ ile İkmal ve Bakım Daire Başkanlığında görevli Makina Mühendisi Günal GÜNEY anılan ülkeye gitmişlerdir.

- 3-5 Nisan 1991 tarihleri arasında Londra'da yapılan "20. İnterpol Avrupa Bölge Konferansı"na İnterpol Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü İdris GÖKÇAY katılmıştır.

% KOÇ-UNEYSYS firması tarafından kendi bilgisayarlarını kullananları biraraya getirmek, gelişen teknolojinin yapı ve stratejilerini, kullanıcı uygulamalarını ve yeni geliştirilen yazılma imkanlarını tanıtmak üzere Almanya/Hamburg'da 8-12 Nisan 1991 tarihleri arasındaki kongreye Bilgi İşlem Daire Başkanı Mehmet AKSU ile Şube Müdürü Birsen KALAYCIOĞLU katılmışlardır.

- Morfo ve Ampex firmalarının ürünü olan Otomatik Parmakizi Sistemlerinin üretildiği yerde ve uygulamacı polis birimlerinde görülüp, incelenmesi amacıyla, Asayiş Daire Başkanı Ahmet KAROL, Parmakizi Şube Müdürü Haşim KARAASLAN ile Bilgi İşlem Daire Başkanlığında görevli Bilgisayar Mühendisi Bekir BAŞKURT 20-24 Nisan 1991 tarihleri arasında Fransa'ya, 25-29 Nisan 1991 tarihleri arasında İngiltere'ye gitmişlerdir.

- A.B.D. Dışişleri Bakanlığı Terörle Mücadele Koordinatörü Büyükelçi Busby'nin davetine icabetle, 29-30 Nisan 1991 tarihleri arasında Türkiye - A.B.D. arasında yapılacak olan "Güvenlik İşbirliği Toplantısı"na Terörle Mücadele ve Harekat Daire Başkanı Natık CANCA katılmıştır.

- 25 Nisan - 9 Mayıs 1991 tarihleri arasında Avusturya/Viyana'da yapılan BM Uyuşturucu Maddeler Komisyonunun 34. Dönem, Yakın ve Ortadoğu Alt Komisyonunun 26. dönem toplantılarına Kaçakçılık İstihbarat ve Harekat Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Orhan ÖZEN katılmıştır.

- 29 Nisan 1991 tarihinde başlayan U.S.A. ikili işbirliği çalışmaları 5 Mayıs 1991 tarihine kadar devam etmiştir.

- Türkiye ile Çin Halk Cumhuriyeti arasında yapılması öngörülen ' Hukuki, Ticari ve Cezai Konularda Adli Yardımlaşma Sözleşmesi", 13 Mayıs 1991 tarihinde Pekin'de yapılmıştır.

- 13-16 Mayıs 1991 tarihleri arasında Atina'da yapılan "13. Başkent Emniyet Müdürleri Avrupa Konferansı"na, Ankara Emniyet Müdürü Hasan ÖZDEMİR ile Kom. Yrd. Ali Rıza AKKUŞ katılmışlardır.

- 27-28 Mayıs 1991 tarihleri arasında İtalya/Roma'da düzenlenen "Balkan Yolu Uzmanlar Toplantısı"na Bilgi İşlem Daire Başkanı Mehmet AKSU ile Kaçakçılık İstihbarat ve Harekat Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü İsmet TAŞTAN katılmışlardır.

- 31 Mayıs 1991 tarihinde İtalya/Roma'da düzenlenen Türkiye-İtalya Güvenlik İşbirliği çerçevesinde "Terörizmle Mücadele İşbirliği" konulu toplantıya Terörle Mücadele ve Harekat Daire Başkanı Natik CANCA katılmıştır.

Sahil Güvenlik Komutanlığı

13-24 Mayıs 1991 tarihleri arasında İngiltere / Londra'da yapılan "Uluslararası Denizcilik Teşkilatı'nın (IMO) Deniz Güvenliği Komitesi'nin (MSC) 59 uncu Dönem Toplantısı'na Dz. Krm. Alb. Yılmaz DALKANAT katılmıştır.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Diğer Çalışmalar

- Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'nce, Türkiye genelinde sürdürülen nüfus kütükleri tarama çalışmaları bitirilmiştir.

Nüfus kütükleri kodlama çalışmaları 204 ilçede Mart 1991 itibariyle % 49 oranında bitirilmiştir.

Halen 688 ilçede kayıtlı 33.333.407 vatandaşımızın kayıtları Bilgi İşlem ortamına geçirilmiştir.

Veri tabanına 10.885.459 kişi geçirilerek T.C. Kimlik Numaraları verilmiştir.

Resmi Gazete'de Yayımlanan Atama Kararları

- 3 Mayıs 1991 tarih ve 20860 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 91/37908 sayılı Karar ile;

Sarıcakaya Kaymakamlığına, Harmancık eski Kaymakamı Mevlüt ATBAŞ'ın, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 83 üncü maddesine göre atanması uygun görülmüştür.

- 18 Mayıs 1991 tarih ve 20875 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 91/37937 sayılı Karar ile;

Açık bulunan 2 nci derece kadrolu Mülkiye Başmüfettişliğine, Mülkiye Müfettişi Murat KOCA'nın 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B ve 76 ncı maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince atanması uygun görülmüştür.

- 18 Mayıs 1991 tarih ve 20875 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 91/37950 sayılı Karar ile;

Mülki İdare Amirleri Hizmetleri Sınıfından münhal bulunan;

1 inci derecede kadrolu Kırklareli İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Çankaya Belediye Başkanlığı Yazı İşleri Müdürü (Çardak Eski Kaymakamı) Sinan AKDOĞAN'ın, 1 inci derece kadrolu Nevşehir İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Keçiören Belediye Başkanlığı Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürü (Kofçaz Eski Kaymakamı) M. Tefvik EMRE'nin,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B,71,74 ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddeleri gereğince naklen tayinleri uygun görülmüştür.

- 30 Mayıs 1991 tarih ve 20886 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 91/1851 sayılı Karar ile;

Merkez Valisi Reşat Akkaya'nın Giresun Valiliğine atanması; İçişleri Bakanlığı'nın 24.5.1991 tarihli ve 6425 sayılı yazısı üzerine, 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ile 23.4.1991 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre, Bakanlar Kurulu'nca 24.5.1991 tarihinde kararlaştırılmıştır.

- 9 Haziran 1991 tarih ve 20896 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 91/38002 sayılı Karar ile;

1 inci derece kadrolu Uşak İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Elazığ Eski Vali Yardımcısı Ünal CENGİZ'in 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B ve 92 ncı maddeleri gereğince atanması uygun görülmüştür.

- 22 Haziran 1991 tarih ve 20909 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 91/38040 sayılı Karar ile;

Açık bulunan Genel İdare Hizmetleri Sınıfından; 1 inci derece kadrolu Bakanlık Müşavirliğine İbrahim SARAÇOĞLU'nun, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59 ve 74 üncü maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince tayini uygun görülmüştür.

- 29 Haziran 1991 tarih ve 20914 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 91/38069 sayılı Karar ile;

1 inci derece kadrolu Müsteşar Yardımcılığına, 1 inci derece kadrolu I. Hukuk Müşaviri Şerafettin TARHAN'ın atanması 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 76 ncı maddesi ve 2451 sayılı Kanun gereğince uygun görülmüştür.

MEVZUAT BÖLÜMÜ
1 NİSAN 1991 - 30 HAZİRAN 1991 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ
GAZETED E YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ İDARE
AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT
(KRONOLOJİK FİHRİST)

Derleyen
Berrin UYANIK
APK Uzmanı

I. KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
12.4.1991	3713	Terörle Mücadele Kanunu	12.4.1991	20843
			Mükerrer	
8.5.1991	3714	3,4,6,7,10 ve 14 Sayılı Kanun Hükmünde Karamamelerin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun	16.5.1991	20873
8.5.1991	3715	T.C. Emekli Sandığı Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun	16.5.1991	20873
8.5.1991	3716	Bir Evlenme Akdine Dayanmayan Birleşmelerin Evlilik ve Evlilik Dışında Doğan Çocukların Düzgün Nesepli Olarak Tesciline İlişkin Kanun	16.5.1991	20873
8.5.1991	3723	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun	21.5.1991	20877
8.5.1991	3732	Suçluların İadesine Dair Avrupa Sözleşmesine Ek İkinci Protokol'ün Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun	21.5.1991	20877
29.5.1991	3748	3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 55 inci Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun	9.6.1991	20896

6.6.1991	3755	Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkileri ile Bunların Personelinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler Yapılmasına Dair Yetki Kanunu	9.6.1991	20896
----------	------	--	----------	-------

II. TBMM KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
28.5.1991	139	Olağanüstü Halin 10 İlde Uzatılmasına Dair TBMM Kararı	5.6.1991	20892

III. BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
11.2.1991	91/1580	Konya İli Meram İlçesine Bağlı Çamurlu Beldesinin Adının "Sefaköy" Olarak Değiştirilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	2.4.1991	20833
15.2.1991	91/1561	329 Kişiye Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesi ve 83 Kişiye Türk Vatandaşlığından Çıkma İzni Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	10.5.1991	20867
12.5.1991	91/1695	193 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	24.5.1991	20880
12.5.1991	91/1689	Sinop İli, Gerze ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Beypınar Beldesinin Adının "Yenikent" Olarak Değiştirilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	27.5.1991	20883
23.5.1991	91/1820	Yeni Kurulan İlçelerin İhtiyacını Karşılamak Üzere İçişleri Bakanlığı Taşra Teşkilatına Ait Kadroların İhdası İle 190 Sayılı KHK'ye Bağlı Cetvellerin İlgili Bölümüne Eklenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	1.6.1991	20888
12.5.1991	91/1696	144 Kişiye Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	7.6.1991	20894
2.5.1991	91/1780	Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usûl ve Esaslar Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	8.6.1991	20895

12.5.1991	91/1816	657 Sayılı Kanuna Tabi Personele 1991 Mali Yılında Yaptırılacak Fazla Çalışma Saatleri ve Bu Çalışma İçin Saat Başına Ödenecek Fazla Çalışma Ücreti Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	8.6.1991	20895
30.5.1991	91/1793	Türk Vatandaşlığından Çıkarılmış Olan ve Türkiye ve Türkler Aleyhine Propaganda Faaliyetlerine Yurt Dışında Devam Eden Kişilere Ait Eserlerin Türkiye'ye Sokulmasının ve Dağıtımının Yasaklanmasına Dair Kararın Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	14.6.1991	20901
17.5.1991	91/1853	373 Kişiye Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilmesini Dair Bakanlar Kurulu Kararı	15.4.1991	20902
8.4.1991	91/1741	Telsiz ve Radyo Amatörleri Derneği'nin Kamu Yararına Çalışan Derneklerden Sayılması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	22.6.1991	20909
28.2.1991	91/1536	Rize Limanının Yolcu Giriş - Çıkışlarına Açık Sınır Kapısı Haline Getirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	28.6.1991	20913
17.5.1991	91/1852	Yurtdışı Gündeliklerine Dair Kararda Değişiklik Yapılması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	28.6.1991	20913

IV. YÖNETMELİKLER
A. BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN
YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
21.3.1991	91/1779	Ateşli Silahlar ve Bıçaklar İle Diğer Aletler Hakkında Yönetmelik	1.6.1991	20888
28.2.1991	91/1531	Güvenlik Soruşturması Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	3.6.1991	20890
11.6.1991	91/1917	Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Atama ve Yerdeğiştirme Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	15.6.1991	20902

12.5.1991	91/1848	Haşhaşın Ekimi, Kontrolü, Toplanması, Değerlendirilmesi, İmhası, Satın alınması, Satılması, İhracı ve İthalı Hakkında Yönetmeliğin 7 nci Maddesine Bir Fıkra Eklenmesine Dair Yönetmelik	18.6.1991	20905
-----------	---------	--	-----------	-------

B. BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Devlet Büyüklerinin Garnizonlara Gelişlerinde Alınacak Güvenlik Tedbirleri ve Emekli Orgeneral, Oramiraller İle Türk Silahlı Kuvvetlerinin Diğer Mensupları ve Emeklilerinin Güvenliği Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	7.4.1991	20838
Türk Silahlı Kuvvetlerine Mensup Subay ve Astsubayların Atanma ve Yerdeğiştirmeleri Hakkında Yönetmeliğin EK-2 nci Maddesi ile Bölgeler ve Bölgelerarası Hudutları Gösterir EK-1 Haritanın Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	7.4.1991	20838
Akaryakıt Tüketim Vergisi Hasılatından Belediyelere Ayrılan Pay ile Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Verilen Payın Dağıtımı Hakkındaki Yönetmelik'in 13 üncü Maddesinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	7.4.1991	20838
Gülhane Askeri Tıp Akademisi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	15.4.1991	20846
Karayolları Trafik Yönetmeliğinin 57 nci Maddesinin (c) Bendinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	19.4.1991	20847
Telsiz Operatörleri Sınav Yönetmeliği	20.4.1991	20848
Askeri Adalet Teftiş Kurulu Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	7.5.1991	20864
Karayolları Trafik Yönetmeliği Ekinde Yer Alan (1) Sayılı Cetvelin (c) Bölümüne İlave Yapılmasına Dair Yönetmelik	11.5.1991	20868
Karayolları Trafik Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Yönetmeliğe Bir Ek Madde ile Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Yönetmelik	18.5.1991	20875
Yurtdışında Görevlendirilecek Memurların Seçim Esaslarına Dair Yönetmeliğin 2 nci Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	28.5.1991	20884
Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	31.5.1991	20887

Büyük Şehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri ve Fon Yönetmeliğinin Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik 7.6.1991 20894

V. MÜŞTEREK KARARLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
30.4.1991	91/37914	Kütahya İli Gediz İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Kapancık Köyünün Buradan Ayrılarak Uşak İli Merkez İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müsterek Karar	3.5.1991	20860
30.4.1991	91/37915	Çorum İli Sungurlu İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Abboğaz ve Kuzeyyurt Köylerinin Buradan Ayrılarak Kırıkkale İli Delice İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müsterek Karar	3.5.1991	20860
30.4.1991	91/37916	Afyon İli Çobanlar İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Gebeceler Kasabasının Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Merkez İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müsterek Karar	3.5.1991	20860
30.4.1991	91/37917	Afyon İli Hocalar İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Arızlar Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Sandıklı İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müsterek Karar	3.5.1991	20860
30.4.1991	91/37918	Adana İli Kozan İlçesi Tepecikören Bucağına Bağlı Camili ve Üçtepe Köylerinin Buradan Ayrılarak Aynı İl'in İmamoğlu İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müsterek Karar	3.5.1991	20860
30.4.1991	91/37919	Muş İli Hasköy İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Yayla Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Merkez İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müsterek Karar	3.5.1991	20860
30.4.1991	91/37920	Afyon İli Kızılören İlçesi Merkez Bucağı Örenkaya Kasabasının, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Sandıklı İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müsterek Karar	3.5.1991	20860

30.4.1991 91/37921	Ağrı İli Doğubeyazıt İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Yaygınyurt ve Güngören Köyleri ile Kars İli Aralık İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Aşağıaratan Köyü Arasında Kalan İki İl Arası Sınır Hakkında Müsterek Karar	3.5.1991	20860
30.4.1991 91/37922	Antalya İli Manavgat İlçesi Beşkonak Bucağına Bağlı Değirmenözü Köyü İle Isparta İli Sütçüler İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Beydili Köyü Arasında Kalan İki İl Arası Sınır Hakkında Müsterek Karar	3.5.1991	20860
30.4.1991 91/37923	Yozgat İli Sarıkaya İlçesine Bağlı Kayapınar Köyünün Sarıkaya Belediyesi Sınırları İçerisine Alınması Hakkında Müsterek Karar	3.5.1991	20860
17.5.1991 91/37988	Kayseri İli Özvatan İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Silahtar Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Felahiye İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müsterek Karar	23.5.1991	20879
17.5.1991 91/37989	Kayseri İli Özvatan İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Büyüktoraman Kasabasının, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Felahiye İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müsterek Karar	23.5.1991	20879
20.6.1991 91/38043	Konya İli Bozkır İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Avdan, Belkuyu ve Dutlu Köylerinin, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Akören İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müsterek Karar	21.6.1991	20908
20.6.1991 91/38044	Diyarbakır İli Silvan İlçesine Bağlı Yüksek Köyünün, Silvan Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müsterek Karar	21.6.1991	20908
20.6.1991 91/38045	Kastamonu İli Daday İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Aşağıaktaş, Yukarıaktaş ve Savaş Köylerinin, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Pınarbaşı İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müsterek Karar	21.6.1991	20908
20.6.1991 91/38060	Çankırı İli Şabanözü İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Büyükakalı Köyü İle Orta İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Elmalık Belediyesi Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınır Hakkında Müsterek Karar	21.6.1991	20908

20.6.1991 91/38061	Artvin İli Şavşat ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Kirazlı Köyü ile Aynı ilçenin Veliköy Bucağına Bağlı Aşağıkoyunlu ve Yukarıkoyunlu Köyleri Arasında Kalan iki Bucak Arası Sınır Hakkında Müsterek Karar	21.6.1991	20908
20.6.1991 91/38062	Kayseri İli Özvatan ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Alamettin Kasabasının, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Sanoğlan ilçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müsterek Karar	21.6.1991	20908
20.6.1991 91/38063	İstanbul ili Kartal ilçesi Şamandıra Bucağına Bağlı Emirli ve Kuma Köylerinin Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Pendik ilçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müsterek Karar	21.6.1991	20908
20.6.1991 91/38064	Kayseri ili Özvatan ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Gaziler Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Sarioğlan ilçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müsterek Karar	21.6.1991	20908
21.6.1991 91/38067	Konya İli Çeltik ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Yukarıpiribeyli Kasabasının, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Yunak ilçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müsterek Karar	29.6.1991	20914

VI. GENELGELER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
1992 Mali Yılı Bütçe Çağrısı	30.5.1991	20886
1992 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Esasları Hakkında Genelge	21.6.1991	20908

VII. TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Mülki İdare Amirleri Atama Değerlendirme ve Yerdeğiştirme Yönetmeliğinin İlçe Sınıflarını Düzenleyen (EK-II) Cetvelinde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ	4.6.1991	20891
Sınır ve Kıyı Ticareti Yönetmeliğine ilişkin Tebliğ	29.6.1991	20914

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI KÜTÜPHANESİ