

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 66

EYLÜL1994

SAYI: 404

İÇİNDEKİLER

Ahmet BAŞSOY	:İl Özel İdarelerinde örgütlenme	1
T. Tamer AKALIN	:Yeminli Yönetim	13
Hikmet KAVRUK	:Yönetimi Geliştirme Kavramı	23
Halil ULUSOY	:İngiltere'de Terörizm, Terörizme Karşı Alman.....	
	Önlemler ve Sonuçlan	63
Dr. Mustafa TAMER	:Mülki İdare Yönünden Ulusal Sağlık Politikası ve Sağlık Reformu Çalışmalarının Değerlendirilmesi .	111
Yusuf KARAKOÇ	:Ecri misil Alacaklarında Zamanaşımı (Bir Danıştay Kararının Düşündürdükleri)	145
Yusuf ERBAY	:Çokuluslu Şirketlerin Yönetim ve Organizasyonu	157
Mustafa ÖZARSLAN	:İngiltere'de Yerel Yönetimler Mâliyesi.....	179
Sırrı UYANIK	:Bir Organizasyon Çerçevesi	199

MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR

Mehmet ALDAN	:Hacı Âdil Bey	213
--------------	----------------------	-----

HABERLER	:İçişleri Bakanlığından Haberler	221
-----------------	--	-----

MEVZUAT

Nilüfer ALTUNBULAK :	1 Temmuz 1994-31 Eylül 1994 Tarihleri Arasında Resmi x Gazetede Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	249
----------------------	--	-----

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-321S

• İDARECİLER,

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

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

İL ÖZEL İDARELERİNDE ÖRGÜTLENME

Ahmet BAŞSOY
Merkezde Vali

Yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerin gündemde bulunduğu şu sıralarda İl Özel İdarelerinin çeşitli konulardaki sorunlarının ortaya konulması ve tartışılması yararlı olacaktır. Bu nedenle daha önce Türk İdare Dergisinde yayınlanan iki yazımıza ek olarak bu yazımızda da bu idarelerin yürütücü örgütleri ile ilgili sorunları incelenmektedir.¹

BUGÜNKÜ ÖRGÜTLENME

Kuruluşların görevlerini hizmetin özellikleri ve gereklerine göre oluşturacakları kendi örgütleriyle yerine getirmeleri asıldır. Bu örgütlenme şekli genel hatlarıyla kuruluş kanunlarında belli edilir.

1913 tarihli İl Özel İdaresi (İ.U.V.K.) Kanununda "Sorumlu bir müdürün emrinde Vilayet Muhasebe Hususiye Kalemi bulunur." denilerek saymanlık örgütü belirlenmiştir (Md.98).

87nci maddede, "vali işbu kanun ile vilayete verilen mahalli hizmetleri genel meclis kararıyla ifaya memurdur" denildikten sonra, valinin bu hizmetlerin yapılmasında, mahalli görevlerle ilgili bulunan daire başkanları ve memurları dahi çalıştırmak, görevlendirmek, yetkisini haiz olduğu belirtilmiştir. Ayrıca 102nci maddede vilayetin yerel hizmetlerini yürütmekle görevli bütün memurları atama ve işten çıkarma yetkisi valiye verilmiştir.

Bu hükümlerden çıkan anlam özetle şudur;

Özel idarede, saymanlık örgütü kurulacaktır, diğer hizmetlerin yürütülmesi için vali genel meclis kararı ile gerekli birimleri kurup personelini atayabilecektir. Eğer kendi örgütünü kuramamış veya kurmaya gerek görmemişse o zaman, hizmeti merkezi idarenin ildeki ilgili örgütüne yaptırabilecektir.

Diğer bir ifade ile örgütlenmede hizmet gereğine göre bir seçimlilik ve takdir hakkı söz konusudur.

¹ Türk İdare Dergisi, Sayı 397 ve 400.

Yazıda Kamu Yönetimi Araştırma Raporu (KAYA RAPORU) ve dokümanlarından yararlanılmıştır.

1910lu ve takip eden yılların şartları içinde yetişmiş eleman ve uzman sıkıntısı çekilirken, özel idareler ayrı örgüt kurma yerine merkezi idare eleman ve örgütünden yararlanmayı, ihtiyaca göre onlara araç-gereç ve personel takviyesi de yapmayı daha ekonomik ve uygun bulmuşlardır. Bu yolla hizmetlerde tasarruf, koordinasyon ve hatta bir anlamda bütünleşme sağlanmıştır.

Böylece ikili örgütlenme önlenmiş fakat bu idareler merkezi yönetimin bir parçası haline getirilmiştir.

1987 yılında 3360 sayılı Yasa ile yapılan değişiklikle, özel idarelerin ayrı ve kendilerine özgü hizmet birimleri kurma takdir ve yetkisi tamamen kaldırılmış, özel idare hizmetlerinin yürütülmesi tamamen merkezi idarenin ildeki teşkilatının yetki ve sorumluluğuna verilmiştir (Md. 87).

Bunun dışında 13.13.1983 tarih ve 180 sayılı Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hk. KHK de il özel idarelerine ait yapı ve tesisleri, proje ve keşiflerini, inşaatlarla ilgili programlarını yapmak veya yaptırmakla bu Bakanlık görevli kılınmıştır (Md. 2/h-9/b).

Bu hükümlerle fiili durum yasallaştırılmıştır.

Özerk yerel yönetim anlayışına uymayan bu düzenlemeler, uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA) nın 1985 tarihli "Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesinin 5 inci maddesinin (1) fıkrasındaki "Yerel Yönetim Birimleri, kendilerini yerel ihtiyaçlara uydurmak ve etkin bir yönetim sağlamak için kendi iç idare yapılarını belirleyebilmelidir."

20.9.1988 gün ve 88/13296 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanan "Avrupa Yerel Yönetimler Anlaşması" metninin 3. maddesindeki özerk yerel yönetimin, "yerel halkın çıkarlarına yönelik kamusal etkinlikleri düzenleme hakkının, özgürce seçilen üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olan meclislerce kullanılır" şeklinde belirlenen ilkelerle çelişmektedir.

İlginçtir ki yıllardır kendi örgütünü kuramamış il özel idarelerinin bu temel sorunu üzerinde teorik alanda bile yeteri ölçüde durulmamıştır. Ağırlık görev ve kaynaklara verilirken, kaynağı kullanarak hizmeti yapacak örgütün durumu göz ardı edilmiştir. Bunun nedeni herhalde özel idare adına da iş gören merkezi idare birimlerinin her yönüyle yeterli oluşu değildir. Başka nedenler de olmalıdır.

Görevlerin çoğunun merkezi idarece üstlenilip yürütülür olması, kaynakların da onu kullanacak ayrı bir örgütü kuramayacak ölçüde kurutulmuş olması önemli bir neden sayılmalıdır.

Ayrıca merkezi idarenin bu idarelere bakış açısı da önemlidir. Teorik kurallar yanında, Anayasa, İİ Özel İdaresi Kanunu, hükümet programları, beş yıllık kalkınma planları ve yıllık programlar gibi hukuki ve siyasal içerikli metinlerde bu

idarelerin özerkliğinin korunması daha dinamik hale getirilmesi, görevlerinin ve kaynaklarının belirlenmesi savunulurken, uygulama tam aksi yönde gelişmektedir.

Merkezi idare özel idarelere adeta kendisinin taşradaki ayrı bir ünitesi gözüyle bakmaktadır. Son yıllarda bu görüşü doğrulayacak pek çok düzenlemeler yapılmıştır.

3360 sayılı Kanunla, özel idare hizmetlerinin merkezi idare birimlerince yürütülmesini zorunlu kılan hüküm bunlardan en önemlisidir.

Bakanlık bütçelerine konulmuş ödeneklerin, kendilerince belirlenmiş hizmetleri yapmak üzere il özel idare bütçelerine aktararak ihale işlerinin daimi encümenlere bırakılması da bu düşüncenin uygulamaya yansıyan bir yönüdür. Sağlık ve eğitim hizmetleri dışında yerel yönetimle hiç ilgisi olmayan polis karakolu, polis lojmanları yapımı gibi konularda da bu uygulamanın sürdürüldüğü görülmektedir. Merkezi idarenin ilde teşkilatı varken neden görev, adeta bir emanet komisyonu gibi çalıştırılan ve hizmetle ilgisi, yetkisi ve de etkisi olmayan il özel idarelerine devrediliyor?

Bu konuda ilginç bir örnek de yeni kurulan illere ait kadrolar belirlenirken, bu illerin özel idarelerine ait kadroların da yasa ile tespit edilmesidir. Hâlbuki özel idare personel kadrolarının tespitiyle ilgili yasal özel usul ve esaslar bulunmaktadır.

Buna karşılık yine bir yerel yönetim birimi olan belediye kuruluşlarında merkezi idare benzer bir davranışta bulunmamaktadır.

Eğer bir yerel yönetim birimi olarak il özel idarelerinden etkili, verimli, süratli ve ekonomik hizmetler üretimi bekleniliyorsa öncelikle merkezi yönetimdeki bu zihniyet ve tutumun değiştirilmesi bu idarelerin özerk ve demokratik bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

I. ÖRGÜTTEN DOĞAN SORUNLAR

Özel idarelerin görev ve kaynaklarıyla ilgili sorunlarının ayrılmaz bir bölümü olarak düşünülmesi gereken örgüt konusunun, diğer bir ifade ile örgütsüzlüğün neden olduğu sorunları şöylece belirleyebiliriz.

1. Özel idarece kendi kaynaklarından yapılan tüm hizmetler kamuoyunca Devlete mal edilmektedir.

Kamuoyu, özellikle kırsal kesimdeki halk için önemli olan kendisine hizmetin gelmesi ihtiyacının giderilmesidir. Onu getirenin Devletin şu veya bu kuruluşu ya da il özel idaresi olması pek önemli olmayan bir ayrıntıdır. Zaten o tüm hizmetleri devlet bütünlüğü içinde gördüğünü "Allah Devlete zeval vermesin" sözüyle ifade eder.

Bu nedenle çoğunluğu kırsal alana götürülen yol, içme suyu gibi hizmetlerde özel idarelerin katkısı yeterince görülememiştir.

Özel idare kaynaklarıyla yapılan hizmetlerde de fiilen görevi yapan kişilerin merkezi idare elemanı olması, hizmetin arkasındaki örgütün varlığının kamuoyuna tanıtılmasına engel olmuştur.

Örneğin, bir süre, özel idare bütçesinden yapılanlar da dâhil tüm köy çeşmeleri üzerine "YSE" yazılmıştır. Şimdi "Köy Hizmetleri" yazılmaktadır.

Özel idare bütçesinden satın alınan ve eski YSE, şimdi Köy Hizmetleri örgütüne kullanılan kamyon, dozer, greyder, jeep ve otomobiller üzerine de bu kuruluşların isimleri yazılmaktadır.

Taşradaki araştırmamız sırasında bir Köy Hizmetleri İl Müdürü, politikacılardan yakınma sadedinde, özel idareye ait bir iş makinası üzerine "bu araç il özel idaresi bütçesinden satın alınmıştır" ibaresini yazdırdıklarını anlatmıştı.

Çok önemli ve doğal olan bu tanıtma ve sahiplenme duygusu bile merkezi idare elemanınca yadırganırken ondan özel idarenin tanıtılması elbette beklenemez.

Bugün tüm belediye araçlarında belediyelerin isimlerinin yazılı olması kuruluşun ve hizmetin halka tanıtılması ve benimsetilmesinde önemli bir etken olmaktadır.

Özel idareler bu detay ve önemsiz gibi görünen tanıtım imkânından da yeterli derecede yararlandırılmamaktadır.

Bu konuda İl Genel Meclisi üyelerinin bilinçlenmesi ve duyarlı olması valilerin de onlara destek vermesi gerekiyor.

2. Merkezin il örgütü, öncelikle kendi kuruluşunun programını uygulama çabasında olmakta, özel idare hizmetleri ikinci derecede öncelikli ve önemli sayılmaktadır.

Örneğin, merkezin programına ait keşif ve projelerin hazırlanmasında bu sık görülen bir uygulamadır. Bunu personel ilişkileri ve psikolojisi açısından doğal da karşılamak gerekir.

3. İl örgütü özel idare programlarının hazırlanması ve yönlendirilmesinde etkili olmaktadır.

Genel yatırım programlarının hazırlanmasında, projelerin önceden yapılmış olmasına dikkat edildiğinden, çoğu kez idarenin inisiyatifinde olan bu çalışma ile program yönlendirilmektedir.

Genel Meclis üyelerinin isteklerinin yerine getirilmesi örgütün tutumuna bağlı kalmaktadır. Seçilmişlerin etkinliği ancak valinin tutum ve davranışlarına göre değişik olmaktadır.

4. *Özel idare ödenekleri yatırımlar yerine merkezin il örgütünün cari giderlerindeki eksiklikleri tamamlayıcı ek bir kaynak olarak düşünülmektedir.*

Çoğu kez bu birimlerin yakıt, kırtasiye, elektrik, su, telefon gibi giderleri özel idare ödeneklerinden karşılanmaktadır. Bu durum kaynak israfına sebep olmaktadır.

5. Personel istihdamında da özel idare yardımcı kuruluş gibi değerlendirilmektedir. Bu idare kadrolarında kalifiye ve nitelikli hizmet görececek personel yerine, bekçi, kaloriferci ve odacı gibi personel çalıştırılması yoluna gidilmiştir.

Hizmetin planlanmasında etkili olabilecek mühendis, mimar gibi personel düşünülmemiştir.

6. Merkezi idarenin taşradaki temel yürütücü birimleri ilde örgütlenmiştir, ilçe örgütleri araç-gereç, personel ve yetki yönünden yeterli yürütücü güce sahip değildir. Hiyerarşik düzen içinde ile bağımlıdır.

Hizmetler kırsal alana ilden götürülmektedir. Dolayısıyla hizmet alanına uzakta kalınmaktadır. Bürokratik işlemler ve kırtasiyecilik artıyor. Zaman israfına neden oluyor.

7. Yürütücü birimle özel idare arasında organik bir bağlılık yoktur. İl teşkilatı valinin emrindedir. Özel idare ile hiçbir bağlantısı yoktur. Vali arada bir köprü görevi yapmaktadır.

Özel idare hizmetlerini de yürüten merkezi idarenin il örgütünün bu idare organlarına karşı hiçbir sorumluluk ve yükümlülüğü yoktur. Sadece Genel Mecliste dairesi ile ilgili bütçe görüşülürken gerektiğinde açıklamalarda bulunabilirler (Md. 129).

İl örgütü sadece valiye karşı sorumludur. Bu durumda elbette karar organlarının etkinliği tartışma konusu olmaktadır. Genel Meclis üyelerinin sıkça sordukları "Biz neyiz, yetkilerimiz nedir?" sorusunun bir nedeni de budur. Bu kuşku bakış hizmetlere halkın katılımını azaltmaktadır.

8. *Özel idarelerin ilçelerde, ilçe özel idare müdürlüğü kuruluşu vardır. Ancak bu kuruluş gelirleri tahsil ve adeta il örgütünün mutemedi pozisyonunda da ödemeleri yapmaktadır.* Hizmetlere yönelik herhangi bir görev ve yetkisi yoktur. Bu örgüt kaymakamın emrindedir.

9. ilçe özel idaresi ile kaymakamın da organik bir bağı yoktur. 1987 yılında 3360 sayılı Kanunla "Kaymakamlar valinin vereceği özel idare hizmetlerini yaparlar. Kaymakamlar özel idare hizmetlerinin yürütülmesinden valiye karşı sorumludur." şeklinde ilave edilen hükümle sadece bir ilişki kurulmaya çalışılmıştır. Daha doğrusu fiili duruma hukukilik kazandırılmıştır (Md. 100). Görevi de valinin

takdirine bağılı bırakılmıştır. Özel idare organlarına karşı da bir sorumluluğu ve yükümlülüğü söz konusu değildir.

10. Vali özel idarenin yürütme organıdır. Bu yasal durumun ülke koşulları ve hizmet gerekleri bakımından devamı gerektiğine organlar bölümünde değinilmişti. Burada tekrar edilmeyecektir.²

Ancak, aynı zamanda merkezi idare temsilcisi olan valinin emrindeki il örgütü ile özel idare hizmetlerini yürütmesi, merkezi idarenin özel idare üzerindeki etki ve etkinliğini artırmaktadır. Adeta özel idare organları yardımcı bir danışma birimi haline dönüşmekte, demokratik anlayıştan uzaklaşmaktadır.

Bu durum da özel idarenin kamuoyunda varlığını gölgeleyen ayrı bir perdeleme olmaktadır.

11. Bütün bu olumsuz etkenler, özel idare bünyesinde seçilmişler ile atanmışlar arasında çoğu kez dışı vurulmayan bir gerginlik yaratmaktadır.

Bir süre önce çoğu yaşlı üyelere dönüşen il genel meclisi üyelerinin görevlerine sahip çıkmadığı yolundaki düşüncenin de değişmekte olduğu gözlenmektedir.³

Bugün genel meclislere, genç, mühendis, doktor gibi bilinçli ve aydın yüksek tahsilli kişiler üye olmaktadır. Bunlar karar organları ile yürütücü birimler üzerinde etkin olmak istemektedirler.

Bu hal politik nedenlere bağlanan sürtüşmelere de sebep olmaktadır.

12. Basın ve ulusal düzeyde politika yapan kişiler de oy potansiyelinin fazla ve kamuoyunu topluca izleme ve etkileme imkanına sahip belediyelerin konularına daha çok ilgi göstermekte ve sahip çıkmaktadırlar. Bu da özel idare sorunlarının birikmesine neden olmaktadır.

II. ÖZEL İDARELER KENDİ ÖRGÜTLERİNİ KURMALIDIRLAR

Yukarıda açıklanan nedenler, bir anlamda özel idarelerin varlık nedenlerinin de tartışılmasında birer gerekçe gibi ortaya konulmaktadır.

Burada özel idarelerin varlık nedenini tartışacak değiliz. Zaten son yıllarda teorik olarak ta bu tartışma yoğunluğunu kaybetmiş bulunmaktadır.

Bir süre önce, "ilerde ilçeye tüzelkişilik verilecekse, bugünden il özel idaresini kuvvetlendirmek doğru olmaz"⁴ görüşünü savunan ilçe tüzelkişiliğinden yana olanların bir bölümü bugün özel idarelerin daha da güçlendirilmesini savunmaya başlamışlardır.

² Türk İdare Dergisi, Sayı 400, s. 49.

³ F. Yavuz, T.Mah. İd. Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Araştırma, 1966, s. 152.

⁴ F. Yavuz, A.g.e., s. 147.

Aksine davranışlar görülürse de hükümet sözcüleri ve bakanların özellikle sağlık ve milli eğitimle ilgili hizmetlerin yerel yönetimlere devredileceği yolundaki beyanları ve bu konularla ilgili yatırım ödeneklerinin özel idarelere aktarılması bu idarelere duyulan ihtiyaç ve güvenin bir ifadesi sayılmak gerekir.

Geçmişte gerçekten çok ciddi hizmetler vermiş olan kuruluşu çalışmalarını engelleyen olumsuz faktörlerin etkisinden kurtararak günün şartlarına uygun bir örgütlenmeye kavuşturmak gerekmektedir.

Planlama karar alma ve uygulama görev ve yetkisine sahip olan bu ünitelerin el ve ayakları durumunda olan kendi örgütlerini kurmalarının artık zorunlu hale geldiği kabul edilmelidir.

Bu konuda, merkezi idare il örgütünün yanında özel idarenin ayrı örgütlenmesinin bir ikileme yaratacağı, yetişmiş personel bulmakta sıkıntı çekileceği, örgüt üzerinde yerel politikacıların olumsuz baskılan olacağı yolundaki karşı görüşlerin pek geçerli olmadığı belediye uygulamaları ile ortaya konulmuştur.

Bu idarelere merkezden aktarılabilecek görevlere paralel olarak personel-araç gereç ve kaynak aktarımı da yapılmak suretiyle il düzeyinde bir denge kurulacaktır. Özel idare örgütünü kurarken merkezin ildeki örgütü belli bir oranda küçülecektir. Hatta bugünkü tersine bir kısım hizmetleri bu idareler merkez adına da yürütebilecektir.

Politik etkinin hiç olmayacağını söylemek mümkün değildir. Ancak bugün de bu etkinin olmadığını söyleyebiliyor muyuz? Bugün yukarıdan aşağıya doğru ve il örgütünün görüşüne de yer vermeyen tepeden inme etkilemenin olumsuzluklarını en az düzeye indirebilecektir. Yerel politikacı ile yüz yüze gelen örgüt personeli ortak uzlaşma noktaları bulup uyumlu çalışma ortamını kısa sürede yaratabilecektir.

Yakın denetim yerel örgüt personelini daha dikkatli ve gayretli olmaya sevk edeceği gibi, hizmette başarılı olanlara da yöre halkı ve onların temsilcileri sahip çıkacaklardır.

Personel konusunda, bir süre özellikle ekonomik, sosyal ve kültürel yönden gelişmemiş bölgelerde, özendirici, yönlendirici bir takım sosyal ve mali tedbirler alınması söz konusu olabilecektir. Bugün de değişik özel durumlar için uygulanmakta olan bu tür teşviklerin belli bir sisteme oturtulması mümkündür.

Bu nedenlerle, il özel idarelerinin kendilerine bırakılması öngörülen hizmetleri etkili ve verimli bir şekilde yürütebilmeleri için, milli eğitim, sağlık, bayındırlık, imar, köy hizmetleri ve tarım gibi ana hizmet dallarında kendi örgütlerini kurmalıdırlar.

Birimler her ilin ihtiyaç ve kapasitesine göre yeterli düzeyde kurulmalıdır.

III. İLÇE ÖRGÜTLERİ KURULMALIDIR

Yukarıda değinildiği gibi özel idarelerin ağırlıklı hizmet götürdüğü kırsal alana (köye) uzakta kaldığı eleştirisi esasında bu idareden çok merkezi idareye yöneltilmiş sayılmalıdır. Özel idarelerin ilde Örgütü yok ki kırsal alana daha yakın yerlerde örgütlensin. Hatta ulaşım ve iletişim alanındaki teknolojik gelişmeler dikkate alındığında, gerektiğinde ilçe kademesine de indirilebilecek ildeki örgütlenme coğrafi olarak ideale yakın bir uzaklıkta sayılabilir.

İlçenin merkezi idarenin temel hizmet birimi olduğu yolundaki görüş bugün için sadece bir varsayımın ifadesidir. Merkezi idare ilçe örgütünü gerçekten yeterli görevler, yetki ve kaynakla donatmamıştır. Yürütme gücü ve imkanları ilde toplanmıştır. İlçe örgütleri ilin ve hiyerarşik bağlantı uzantısında da merkezin adeta gözlemcisi pozisyonunda bir ajanı durumundadır.

Araç, gereç, uygulayıcı uzman ve teknik personel il merkezindedir. Hizmetler ilden gelip gitmelerle yürütülmektedir. Bu ise büyük ölçüde zaman ve çeşitli kaynakların israfına neden olmaktadır.

Merkezi yönetimin bu örgütlenme ve yönetim biçimindeki aksaklıklarının sonuçları haliyle özel idarelere de mal edilmektedir.

O halde il özel idareleri kırsal alana yakınlık bakımından merkezi yönetime nazaran daha avantajlı durumdadırlar. Bu avantajdan olabildiğince yararlanıla- bilmesi için ilde kendi örgütlerini öncelikle kurmalı ve bu örgütlenmeyi ilçe kademesine de tam yürütücü birim olarak götürebilmelidir.

Örgütler, ilçede yürütülecek hizmetin niteliği, ilçenin alanı, nüfusu, köy ve bağlı birimlerin sayısı, ekolojik ve coğrafi koşulları, hizmetin süreklilik durumu gibi objektif ölçütler dikkate alınarak esneklik gösteren bir yapıya sahip olmalıdır.

İdari birim olarak ilçe kuruluşlarımızın, alan, köy sayısı, nüfus, büyük merkezlere uzaklığı, ekonomik ve kültürel yapı, arazi verim ve kullanım şekli gibi örgütlenmeyi etkileyen çeşitli faktörler açısından çok büyük değişiklikler göstermesi, esnek bir örgütlenmeyi zorunlu kılmaktadır.

Bu konuyla ilgili istatistiki bilgiler şöyledir.⁵

⁵ Çizelgeler; Z. Çöker, Yönetim Alanı Olarak İllerin ve İlçelerin Özellikleri, Teksir, s. 22 ve Müt.

YÜZÖLÇÜMLERİNE GÖRE İLÇE SAYILARI
(1985 durumuna göre)

Yüzölçümü	İlçe	Sayısı Oranı %
10 km2 az	4	0.6
11 - 100 km2	8	1.2
101 -250 km2	23	3.5
251 -500 km2	88	13.6
501 - 1000 km2	195	30.2
1001 - 2500 km2	283	43.8
2501 - 5000 km2	41	6.3
5001 den çok	3	0.4
	645	100.0

ALANI EN KÜÇÜK VE EN BÜYÜK İLÇE -
(Büyükşehir merkez ilçeleri hariç)

En Küçük İlçeler İlçe	km2	Merkez İlçe	km2
Abana	33	Trabzon	168
Bozcaada	40	Giresun	317
Eynesil	51	Siirt	357
Kalkandere	95	Sinop	402
Pehlivan köy	114	Rize	437
En Büyük İlçeler İlçe	km2	Merkez İlçe	km2
Ereğli	4959	Konya	6425
Siverek	4314	Eskişehir	3823
Elbistan	4028	Ş.Urfa	3791
Sivrihisar	3803	Muş	3538
Kangal	3792	Kütahya	3231

Nüfusu en az ve en çok ilçeler⁶
(Köyler dahil 1990 sayımı)

Nüfusu en az		Nüfusu en çok	
Bozcaada (Ç.kale)	2030	İskenderun (Hatay)	239.381
Yalı höyük (Konya)	2929	Tarsus (İçel)	246.127
Yenişarbademli (İsparta)	3941	Gebze (Kocaeli)	152.247
Abana (Kastamonu)	4043	Bafra (Samsun)	145.045

KÖY SAYILARINA GÖRE İLÇELER

Merkez İlçeler		En az köyü olanlar	
		Diğer İlçeler	
Nevşehir	17	Ceylanpınar (Ş.Urfa)	1
İsparta	21	Yalı höyük (Konya)	2
Batman	29	Yenişarbademli (İsparta)	2
Hakkari	31	Hacılar (Kayseri)	3
Siirt	33	Karakeçili (Kırıkkale)	3

En çok köyü olanlar

Merkez İlçeler		Diğer İlçeler	
Çorum	193	Düzce (Bolu)	138
Ş. Urfa	184	Bartın (Zonguldak)	138
Kastamonu	176	Vezirköprü (Samsun)	136
Elazığ	154	Kangal (Sivas)	128
Sivas	140	Yıldızeli (Sivas)	128

Görülüyor ki rakamlar büyük farklılıklar göstermektedir. Ortalama rakamlara göre örgüt değerlendirmesi yapılması da yanıltıcı olabilir. Örneğin, 894 toplam ilçe ve 50.664.000 nüfusa göre ortalama ilçe nüfusu 56.600 dür. Büyükşehir ve ona bağlı merkez ilçeler ayrık tutulursa ortalama ilçe nüfusu 45.400 olmaktadır. Oysaki nüfusu 50 binin altında olan ilçe sayısı 632 olup toplam ilçelerin % 70.5 ini oluşturmaktadır.

Bu nedenle örgütlenmede esnek davranmakla sabit ve standart örgütlenmenin yaratacağı atıl kapasite ve kaynak israfı önlenebilir. Bunu hiyerarşik düzende il özel idaresi sağlayabilir.

⁶ 1990 rakamları.

Örneğin, köy yolu yapacak birim bir ilçede yapım ve bakım ve hatta asfalt ekipleriyle birlikte örgütlenmek durumundadır. Ancak işin gereği bakım ve asfalt, yapımı, takip eden işlemlerdir, yapım safhasında bakım ve asfalt ekipleri atıl kalacağından bunların yapımı tamamlanmış ilçelere kaydırılması mümkün olacaktır.

İl özel idaresi emrinde ilçeler arasında ihtiyaca göre ekip ve personel kaydırması kolaylaşacağı gibi sel, deprem ve benzeri olağanüstü hallerde gereken sürat ve disiplin kolayca sağlanabilecektir.

Ayrıca ilçeler arasında dengeli hizmet dağılımı da ilin koordinesinde yapılabilecektir.

İl özel idaresi örgütünün ilçeye uzatılmasında dikkat edilecek bir hususta, il programının hazırlanması ve program uygulamasında ilçe örgütüne yetki ve insiyatif sağlanmasıdır.

İlçede de Kaymakamın başkanlığında ilçe özel idare müdürü, ilçenin il genel meclisi üyesi ve özel idare ilçe örgütü birim başkanının katılacağı il daimi encümenine paralel bir kurul oluşturulmalıdır.

Bu kurul ilçe hizmetleriyle ilgili program tekliflerini uygun göreceği muhtar, belediye başkanı veya sair yerel kuruluş temsilcilerinin katılımıyla öncelikleri de belirleyerek hazırlar. İl programı hazırlanırken ilçe teklifleri esas olarak alınır.

Program uygulamasında ilçeye ait ödenekler topluca gönderilir.

Bunlar dışında, ilçede program dışı veya programı destekleyici hizmetlere halk katılımını teşvik veya acil harcamalar için ilçelere belli ölçülerde harcama yetkisi verilebilir.

Böylece, il bütünlüğü içinde hizmetleri planlama, koordine ve mahalline en yakın yerden uygulama ve izleme imkanına kavuşulmuş olur. Bugün ilçe yönetiminde en büyük sorun olan kaymakamın parasal sıkıntısı da giderilmiş ve hizmetlerle doğrudan yetkili ve sorumlu olarak ilgilendirilmiş olur.

SONUÇ

Örgüt konusunu özetleyecek olursak, bir kuruluşta görev, kaynak ve örgütün birbirini tamamlayarak etkinlik gösterecek bir varlığın üç temel öğesini oluşturduğunu söyleyebiliriz.

Ancak böyle bir bütünleşme ile kuruluşlar görevlerini tahsis edilen kaynaklarla ve kendilerine ait örgütlerle etkin bir şekilde yürütebilirler.

Yıllardır kendi örgütünü çeşitli nedenlerle kurmamış daha doğrusu kuramamış olan özel idareleri 2000li yıllara ve Avrupa Birliğine girmeye hazırlandığımız bir dönemde örgütsüz bırakmayı hedefleyen, Özel İdare Kanununun 3360 sa

yılı Kanunla değişik 87. maddesi ve Bakanlıkların kuruluşlarındaki benzeri hü kümleler kaldırılmalıdır.

Özel idareler ihtiyaçlarına göre BAYINDIRLIK-İMAR, EĞİTİM, SAĞLIK TARIM-HAYVANCILIK vb. konularda kendi örgütlerini ilçe düzeyine de indirebilecek şekilde kurabilmelidir.

YEMİNLİ YÖNETİM

T. Tamer AKALIN
Mülkiye Başmüfettişi

GİRİŞ

Bundan birkaç ay önce Merkez Bankası Başkanı değişti. Yeni başkanın Ticaret Mahkemesinde yemin ederek görevine başladığını bildiren gazeteler, yemin metnini de yazdılar. Yemin metni aynen şöyleydi: "Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı sıfatıyla görevimi tam bir dikkat ve dürüstlük içerisinde yerine getireceğime; kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceğime ve ettirmeyeceğime Allah'ım ve namusum üzerine yemin ederim." Merkez Bankası Başkanın "Allah" üzerine yemin ederek göreve başlaması ilgimi çekti. Konuyu araştırdım. Yeminin 3182 sayılı Bankalar Kanununun 28 inci maddesi hükmüne dayandığını, yemin metninin herhangi bir tüzük, yönetmelik veya yönergede yer almadığını, anılan kanun hükmünde de "Allah" adına yemin edileceğine ilişkin bir kayıt bulunmadığını, kanunun yayımından sonra böyle bir metnin hazırlanmış olduğunu ve uygulamaya konulduğunu, sadece Merkez Bankası Başkanının değil, tüm bankaların genel müdürlerinin, yönetim ve denetleme kurulu üyelerinin de aynı şekilde yemin ettiklerini öğrendim.

Bankacıların parayla ilişkili görev yapmaları, böylesine etkili bir yemini gerekli kılmış olabilir, diye düşündüm. Zira, yaptığım incelemede başka hiç bir kamu görevlisinin "Allah" üzerine yemin etmediğini belirledim. Ancak, bu kez de bir "ateistin banka üst düzey görevlisi olarak atanmaması gerektiği geldi aklıma. Acaba, bu görevlere atama yapılmadan önce, atanması düşünülen kişinin ateist olup olmadığı konusunda güvenlik soruşturması yapılıyor muydu? Sordüğüm bazı güvenilir dostlar, yapılmadığını söylediler.

Merkez Bankası Başkanının yemini, beni yemini bol bir yönetime sahip olduğumuz gerçeğine götürdü.

YEMİN ÜSTÜNE YEMİN

Küçük bir inceleme, ülkemizde kamu hizmeti gören ya da kamu görevi yapan hemen herkesin işiyle ilgili olarak yemin ettiğini ortaya koyuyor.

Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük millet meclisi üyeleri, TBMM dışından atanan bakanlar, Anayasa Mahkemesi üyeleri, askerler ve subaylar, doktorlar, banka

yönetim kurulları başkan ve üyeleriyle yabancı bankaların müdürler kurulu başkan ve üyeleri, avukatlar, noterler, tanıklar, bilirkişiler, kıymet takdir komisyonu üyeleri ve nihayet bütün Devlet memurları... Burada bazı eksikler olabilir, ama bu kadarı bile Devlet idaremizde yeminin ne kadar önemli bir yere sahip olduğunu göstermeye yeterli. Bunca yeminli insanın bulunduğu bir yönetimde, yolsuzlukların, görevi savsamaların ya da kötüye kullanmaların en az düzeyde olması gerekmez mi? Kuşkusuz gerekir. Öyleyse, son yılların güncel konusu "Temiz Toplum" özlemi niye? Yolsuzluklarla mücadele sözleri niçin dillerden düşmüyor? Herkeste olması gereken "Dürüstlük" neden aranan bir nitelik haline geldi. Kuşkusuz, bunlar ayrı bir inceleme konusu. Bu sorulara verilen cevaplarda "rivayet muhtelif". Biz, sosyal-ekonomik-kültürel gerçeklerin önüne yeminle geçilemediği tespiti yapalım, konumuza dönelim.

Yeminle ilgili düzenlemelerde şu hususlar görülüyor:

a) Bir kere üzerine yemin edilen kavramlar farklı. Bankaların üst düzey görevlileri "Allahları ve namusları", noterler "vicdanları ve namusları", Devlet memurları "namusları ve şerefleri" üzerine yemin ediyorlar. Yeminler, genelde vicdan, namus ve şeref üzerine ediliyor. Doktorların Hipokrat Yemininde ise üzerine yemin edilen kavram yok. Onlar, yeminlerinde neleri yapacaklarını, neleri yapamayacaklarını belirtmekle yetiniyorlar. Bir çeşit söz veriyorlar. Hipokrat Yemininin özelliği nedeniyle bu konuya ayrı bir başlık altında değineceğim.

Burada yemin metinlerinde yer alan vicdan, namus ve şeref kavramlarını açıklamak yararlı olacaktır.

Vicdan: Kişinin kendi niyet ve eylemlerini ahlâk bakımından iyi veya kötü bulması ve aynı zamanda doğruyu ve iyiyi yapma yükümünü de tanınması.

Namus: 1) Ahlâk, şeref, haysiyet kurallarına sıkı sıkıya bağlılık, 2) Edep, iffet, hayâ, 3) Dürüstlük, doğruluk, 4) Kanun, nizam, 5) Tanrıya yakın olan melekler.

Şeref: Başkalarının gösterdiği saygının dayandığı özlük değer, onur.

Profesör Dr. Metin Heper bir yazısında, Türkiye'nin siyasal gelişmesinde kendi değerlerini topluma empoze eden gerçek bir aristokrasi ve burjuvazinin gelişmediğini, örneğin, aristokrasiye ait olan (onur, şeref) kavramının ve burjuva değerleri olan "verimli çalışma" ve "çalışkan olma" gibi kavramların Türk kültürüne yabancı öğeler olarak kaldıklarını, Türkiye'de onurun namusla eşdeğer kabul edildiğini belirtmiştir.

Bu çerçevede, ülkemiz insanları için "namus" kavramının önemli olduğu, bunun da dar anlamıyla edep, iffet, hayâ olarak algılandığı, aristokratik bir değer ve kavram olan "şeref" in "namus" kadar yerleşik ve geçerli olmadığı söylenebilir.

b) Bazı düzenlemelerde yeminin nerede, kimlerin huzurunda ve nasıl icra edileceği ayrıntılarıyla yer alıyor. Örneğin, Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında 2949 sayılı Kanunun 7nci maddesi aynen şöyle: "Anayasa Mahkemesi üyeleri görevlerine başlamadan önce, Mahkeme Başkanının davet edeceği Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, yüksek mahkeme başkanlar, Adalet Bakanı, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı, Danıştay, Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi başsavcıları, Sayıştay Başkanı, Yükseköğretim Kurulu Başkanı, üniversite rektörleri, hukuk, iktisat ve siyasal bilimler fakülteleri dekanları ve Anayasa Mahkemesinin emekli başkan ve üyeleri huzurunda Anayasa Mahkemesi asıl ve yedek üyelerinin oluşturacağı kurul önünde aşağıdaki andı içerler:

"Türk milleti tarafından demokrasiye âşık Türk evlatlarının vatan ve millet sevgisine emanet ve tevdi olunan Türkiye Cumhuriyeti Anayasasını koruyacağıma; görevimi doğruluk, tarafsızlık ve halka saygı duygusu içinde, sadece vicdanımın emrine uyarak yapacağıma namusum ve şerefim üzerine ant ederim."

Bu, çok ayrıntılı bir düzenleme kuşkusuz. İnsanın aklına bazı sorular da getiriyor ister istemez. Huzurlarında ant içileceği tek tek sayılan kişilerden biri ya da bir kaçının gelmemesi veya gelememesi durumunda ne olacak? Yemin icra edilmeyecek mi? Böyle bir durum yeminin icrasına engel değilse, yemin eksiklikle malûl sayılabilir mi? Huzurunda yemin edilecekler arasında bakan olarak yalnızca Adalet Bakanının bulunması yeterli mi? İktisat Fakültesi Dekanı yemin töreninde yer aldığına göre, Maliye Bakanının da bulunması gerekmez mi?

Bu sorular spekülatif olarak değerlendirilebilir. Ancak, sosyo-ekonomik hayatın devingenliği, buna paralel olarak hukuk ve kültür sisteminin yenileşmesi dikkate alınarak, huzurunda yemin edileceklerin maddede olduğu şekilde tek tek sayılması yerine, Cumhurbaşkanı, TBMM Başkanı, Başbakan, yüksek mahkeme başkanları, Anayasa Mahkemesinin emekli başkan ve üyelerinin belirtilmesi ve Anayasa Mahkemesi Başkanının davet edeceği diğer kimseler şeklinde bir düzenleme yapılması, daha doğru olurdu sanıyorum.

Bazı düzenlemelerde ise yeminin törensel özelliğinin belirlenmediği ve tamamen takdire bırakıldığı görülüyor. Örneğin, tüm Devlet memurlarımız yemin ediyorlar. Bu husus, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa 12.5.1982 tarihli ve 2670 sayılı Kanunla getirilen değişiklikle gerçekleşmiş. Kanunun 6ncı maddesine göre, Devlet memurları asaleten atanmalarından sonra en geç bir ay içinde kuramlarınca düzenlenecek merasimle yetkili âmirlerin huzurunda maddede yer alan yemini edip, yemin metnini içeren "Yemin Belgesini imzalayarak göreve başlarlar.

Burada da çeşitli sorular geliyor akla. Kurumlarınca düzenlenecek merasim, ne tür bir merasim olacak? Kanun, açıkça bir merasim düzenleme yetkisi verdi

ğine göre, örneğin bir belediye başkanı mevcut bandosunu da katarak yemin töreni düzenleyebilecek mi? Merasim nedeniyle tüm belediye personeline baklava, madlen çikolata ikram edebilecek mi? Yoksa ucuz şekerleme ikramıyla mı yetinmek durumunda. Bunlar da spekülâtif sorular belki. Ancak, uygulamada Devlet memuru yemininin gereğince ciddiye alınmadığı da bir gerçek. Çoğu kuramlarda, özellikle belediyelerde, yemin belgesinin memura imzalatılıp dosyasına konulmasıyla işlemin tamamlandığı biliniyor.

c) Bazı görevler için özel yeminler öngörülürken, benzer görev ifa edenler için böyle bir yükümlülük olmaması da önemli bir çelişkiyi oluşturuyor. Anayasamızın "Yüksek Mahkemeler" başlıklı bölümünde yer alan Anayasa Mahkemesinin üyeleri bu görevlerine özel bir yeminle başladıkları halde, diğer yüksek mahkeme üyeleri için (Örneğin Danıştay) böyle bir yükümlülük bulunmamaktadır.

d) Yemin, kavram olarak benimsemeyi ve gönüllülüğü kapsar. Yemin eden kişinin, yemin ettiği konularda asgari bir algılama düzeyine sahip olması gerekir. Bu hususlar, bazı görevler için esasen mevcuttur. Örneğin, Anayasa Mahkemesi üyeleri, kuşkusuz üyelik görevine isteklidirler. Görevlerinin ve yemin ettikleri kavramların önemini en iyisiyle bilirler. Ancak, ekme parası için dışardan aldığı ilkökul diplomasıyla bir memuriyete giren kişi hakkında aynı şeyler söylenebilir mi? Bu kişiye, pek de bilincinde olmadığı bazı yüce kavramlar için yemin ettirmek, onu Türk milletinin milli, ahlaki, insani, manevi ve kültürel değerlerini benimsemekle, korumakla ve geliştirmek için çalışmakla yükümlü kılmak biraz haksızlık değil mi? Esasen, 1982 yılına kadar bu insanlar için yemin söz konusu değildi. 788 sayılı Memurin Kanunu da, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu da böyle bir düzenleme içermiyordu. 1982 yılından bu yana yeminli memur istihdamının Devlet idaremize ne sağladığı da, üzerinde durulması gereken önemli bir konudur.

HİPOKRAT YEMİNİ

Hipokrat Yemini; evrenselliği, eski Yunan'a dayanan tarihsel geçmişi, üzerine yemin edilen bir kavramı içermemesi, sadece yapılacak ve yapılmayacak şeyleri belirtmesi yönleriyle ayrı bir özelliğe sahip. Ana Britannica'da şu bilgiler yer alıyor: "Eski Yunanlı hekim Hippokratesin geliştirdiği sanılan meslek yemini. Hekimlik mesleğinde uyulması gereken ahlaki ilkeleri belirleyen ve çağlar boyunca bu alanda hekimlere yol gösteren yemin, günümüzde de pek çok tıp okulunda diploma törenlerinin önemli bir bölümünü oluşturur.

.....

Hipokrat Yemini oluşturulan ahlaki ilkeler, hekimlik konusundaki bilgilerin yanı sıra tıp öğrencileriyle öğrencilerinin uyması gereken ilkeleri de belirten

Corpus Hippocraticum (Hipokrat Derlemesi) adlı yazma yapıttan dedenmiş ve çeşitli değişikliklerle günümüze ulaşmıştır. Yemin metni iki ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm, hekimin tıp öğrencilerine karşı yükümlülüklerini ve öğrencinin öğretmenine karşı ödevlerini içerir. İkinci bölümdeyse hekim, yeteneklerini ve muhakeme gücünü yalnızca insanların yaran için kullanacağı, insanlara zarar vermekten kaçınacağı ve gerek özel, gerekse meslek yaşamında başkalarına örnek olacağı konusunda ant içer."

Yeminin hekimlikle ilgili ikinci bölümü aynen şöyle:

"Uygulayacağım yöntemler, yeteneklerime ve muhakeme gücüme göre hastalarımın yararı doğrultusunda olacak, onlara zarar vermekten kaçınacağım. Benden istense bile kimseyi öldürücü bir ilaç vermeyecek, bu konuda tavsiyede bulunmayacağım ve özellikle de hiç bir kadına çocuk düşürmesinde yardımcı olmayacağım. Kimin evine gidersem gideyim, yalnızca hastanın iyiliğini düşünecek, kötülük ve ahlâksızlıktan sakınacağım; önemlisi, kadın ya da erkek, köle ya da özgür insan hiç kimseyi baştan çıkarmaya çalışmayacağım. Hastaya bakarken ya da onun yanından ayrıldıktan sonra, özel yaşamla ilgili, dışarıda yüksek sesle söylenmemesi gereken ne görürsem göreyim ve ne duyarsam duyayım, bu konuda tümüyle sessiz kalacak, gördüklerimi ya da duyduklarımı kutsal bir sır sayacağım."

Ötanazinin, yani iyileşme olasılığı olmayan hastaların ya da yaşamını kendi başına sürdüremeyecek ölçüde sakat olan bireylerin yaşamını acı vermeyen bir yöntem kullanarak sona erdirmenin tartışıldığı, hatta bazı ülkelerde kabul edildiği, kürtaj uygulamalarının tüm dünyada yaygınlaştığı dikkate alınırsa, Hipokrat Yemininin de etkisini yitirmekte olduğu söylenebilir. Bu yeminin ülkemiz açısından durumu, ilginç tartışmalara neden olmuştur ve sanıyorum bundan sonra da olacaktır.

İSLAMDA YEMİN

Kur ‘anı Kerim’de yeminle ilgili bir çok ayet vardır. İslam dininin yeminle ilgili hükümlerinin tahlilinden önce, bu hükümlerin en önemlilerine değinmek yararlı olacaktır.

Bakara Suresi:

Ayet 224 - Yeminlerinizden dolayı Allah’ı (O’nun adını), iyilik ötmenize, O’ndan sakınmanıza ve insanların arasına düzeltmenize engel kılmayın. Allah iştir ve bilir.

Ayet 225 - Allah sizi kasıtsız yeminlerinizden sorumlu tutmaz. Lâkin kasıtlı yaptığınız yeminlerinizden dolayı sorumlu tutar. Allah gafurdur, halimdir.

Maide Suresi:

Ayet 89 - Allah, kasıtsız olarak ağzınızdan çıkıveren yeminlerinizden dolayı sizi sorumlu tutmaz fakat bilerek yaptığınız yeminlerden dolayı sizi sorumlu tutar. Bunun da kefareti, ailenize yedirdiğiniz yemeğin orta hallisinden on fakire yedirmek, yahut da bir köle azat etmektir. Bunları bulamayan üç gün oruç tutmalıdır. Yemin ettiğiniz takdirde yeminlerinizin kefareti işte budur. Yeminlerinizi koruyun (onlara riayet edin). Allah size ayetlerini açıklıyor; umulur ki şükredersiniz.

(Allah üzerine bilerek yemin eden bir kimse yeminini yerine getirmelidir. Eğer yeminle yapacağı iş haram ve kötü bir iş ise bu takdirde kötü işi yapmayacak, yemini bozacak ve kefareti yerine getirecektir. Kefaret yeminden caymanın bedeli ve bağışlanma vasıtası olup, ayetle zikredilen ilk üç şeyden birini yapmakla yerine gelir. Bunlara gücü yetmeyen de üç gün oruç tutar.

Tahrir Suresi:

Ayet 2 - Allah, (gerektiğinde) yeminlerinizi bozmanızı size meşru kılmıştır. Sizin yardımcınız Allah'tır. O, bilendir, hikmet sahibidir.

Kur'an'da yeminle ilgili olarak Tövbe, Kalem ve Nahl Surelerinde de hükümler mevcuttur. Bu hükümler de yukarıdaki hükümler doğrultusundadır.

Profesör Dr. Yaşar Nuri Öztürk "Kur'an'daki İslam" adlı eserinde yeminle ilgili geniş açıklamalar yapmıştır. Bu açıklamalar, Kur'an-ı Kerim'de yer alan yeminle ilgili hükümlerin bir sentezi ve bileşkesidir.

Yemin konusunda öncelikle şu hususlara dikkat etmek gerekir. 1) Yeminler, yapılacak iyilikleri, hayırları engellemek veya durdurmak için yapılmamalıdır. 2) Gevezelik, boşboğazlık ve dil alışkanlığı gibi zayıflıklar yüzünden yapılan yeminlerden Cenabi Hak bizi sorumlu tutmayacaktır. 3) Allah'ı bir yemin paravanoası (urda) yapmak, ikide birde basit hesaplar uğruna Allah'ın adını kullanıp, sakatlıklara buradan destek sağlama yoluna gitmek yanlıştır.

Kur'an yeminle ortaya konan problemin çözülmesini emreder. Bu da, ya yeminin gereğini yerine getirmekle, ya da gereği yerine getirilmeyen yemin için kefaret ödemekle olur.

Kur'an'ın yeminle ilgili ayetlerinden üç tür yemin olduğu anlaşılmaktadır.

1) Münakide Yemin : Bir şeyi yapmaya veya yapmamaya söz vermek şeklinde olan yemin. Bu, bir tür şarta ertelenmiş akit olmaktadır ki, bunun icrası zorunludur.

2) Gamus Yemini: Bu, bilerek yalan yere yemin etmektir ki, bundan kefaret ödeyerek de kurtulmak mümkün olmaz. Böyle bir yemini yapan, eğer kul hakkı

altına girmişse, o hakkı ödeyip ayrıca Allah'tan af diler, Allah onu dilerse bağışlar, dilerse cezalandırır.

3) Lağv Yemini: Lağv, boş, önemsiz sözdür. Yemin-i Lağv; sözü kuvvetlendirme amacı taşımayan yemindir.

Süleyman Ateş, "Yüce Kur'an'ın Çağdaş Tefsiri" adlı eserinde bu konuya şöyle açıklık getiriyor: "Yemin kastı olmadan sırf alışkanlık dolayısıyla ağızdan çıkan sözler de, geçmiş olay hakkındaki kanaate göre yapılan yeminler de lağvdır. Ayetin maksadı, yemin kastıyla söylenmeyen, kimseye zarar olmayacak, alışkanlık dolayısıyla söz arasında söylenen yemin sözlerdir. Vallahi yahu, billahi canım gibi."

Görüldüğü üzere, Kur'an-ı Kerim bilerek yalan yere yemin etmeyi kınamakta, bundan kefarete ödeyerek de kurtulmanın mümkün olmadığını duyurmaktadır. Kur'an, aynı şekilde çok yemin etme alışkanlığını da, kötülenme, bozulma belirtisi saymaktadır. Yemin etme tutkusuyla riyakârlık ve münafıklık arasında sürekli bir bağ kurmakta, kalem suresinde çok yemin edenin sıfatlarını şu şekilde sıralamaktadır: 1) Alçaklık, sefillik, karaktersizlik, 2) Kovuculuk, 3) Alaycılık, ayıplayıcılık, 4) Hayrı engelleme, 5) Saldırganlık, 6) Kötü, iğrenç davranışlar sergileme, 7) Zorbalık, kabalık, küstahlık, 8) Soysuzluk, sütü bozukluk.

Özetle, İslam yemin konusunda da en ileri ve hoşgörülü hükümleri içerdiği görülmektedir. Hoşgörülü olmadığı konular; bilerek yalan yere yemin etmek ve yemin etmeyi bir tutku haline getirerek çok yemin etmektir. Yeminini basit çıkarları yüzünden bozan, sonsuzluk nasibi olmayan bedbahttır. Çünkü Kur'an, insanı bir anlamda ahdine vefa eden varlık olarak nitelendirmektedir.

YEMİN KONUSUNDAKİ BAZI DEĞİNMELER

Yemin etme olgusu toplumsal yaşamın ayrılmaz bir parçası olduğundan, bunun özdeyişlere, şiiirlere, taşlamalara, şarkılara konu olmaması düşünülemez. Nitekim buna ilişkin pek çok örnek mevcuttur. Bu konudaki değinmeler, toplumumuzun yemine verdiği önemi ve değeri gösterdiği gibi, insani ve idari bazı sorunları da ortaya koymaktadır.

Yemin, toplumsal yaşamın olduğu kadar, insanın kişiliğinin de ayrılmaz parçasıdır. Bir anlamda kişiliğin göstergesidir. Öyle insanlar vardır ki, onun ağızından çıkan söz yeterlidir. Bu sözü pekiştirmek için başka araçlara ihtiyacı yoktur. Zaten onu tanıyanlar da ondan böyle bir şey istemezler. Ama bazı kimseler de vardır ki, sözlerine güvenilmez. Çevre onlar yanlış insan olarak değerlendirmiştir. Ne kadar yemin kasem etseler, nafi... İnanıramazlar kimseyi. Shakespeare Kral Lear isimli eserinin bir yerinde şöyle yazar: "Kurdun yumuşaklığına, at cambazının sözlerine, delikanlı sevgisine, kötü kadın yeminine inanan kimse delidir." Demek ki, toplum yaşamında güvenilmeyecek yanlış insanlar da bulun

maktadır. Bunların, mutlaka bir suçtan hüküm giymiş olmaları da gerekmez. Herkes gibi yaşamlarını sürdürüyor da olabilirler. Ama bilinirler. Yeminine güvenilmeyecek insanlar olduğu gibi, bütün yeminlerin güzele, iyiye yönelik olması da söz konusu değildir. Hatay i yüzyıllar öncesi şöyle yazmış : "Kuru ağaçta olur gazel-Kendi okur kendi yazar-Ahdi bütün hüsnü güzel Vardır diyen yalan söyler." (Kuru ağaçlarda kuru yaprak olur. Bazı insanlar sadece kendileri okurlar, kendileri yazarlar. Çevrelerine yararlan yoktur. Bütün yeminlerinin güzellikler üstüne olduğunu söyleyen de yalan söyler.)

Mehmet Akif Ersoy, toplumsal geriliğin ve milli felaketlerin nedenleri arasında yemini bozmayı, sözden caymayı ve yalandan sakınmamayı da belirtir: "Zulme tapmak, adli tepmek, hakka hiç aldırmmamak-kendi asudeyse, dünya yansa başkaldırmamak-Ahdi nakız etmek, yalan sözden tehaşi etmemek Kuvvetin meddahı olmak, aczi hiç söyletmemek."

Tevfik Fikret de aynı düşüncededir. Yeminlerin çiğnenmesi ve bunun olağanlaşması milli felakettir, ulusun yaygın ümitsizliğidir. 1908 Meşrutiyetini büyük bir sevinçle karşılayan Fikret, Abdülhamit'in zalimane olarak değerlendirdiği döneme benzer uygulamalarla karşılaşınca; "Bir devri şeamet; yine çiğnendi yeminler Çiğnendi yazık, milletin ümidi bülendi." der. (Bir uğursuzluk devri; yine yeminler çiğnendi, yazık, milletin yüksek umudu çiğnendi.)

Şair Eşref de atanan görevlilere yemin ettirmenin, toplumsal bozulma dönemlerinde pek bir işe yaramadığını söylüyor ve bir öneri getiriyor: "Mansıp erbabı yemininde sebat eylemiyor Ah şu hainlere bilmem ki daha ne ettirelim Rüşvet itasını men etmeğe memurine Bari efradı ahaliye yemin ettirelim." Önerisi, memurlara rüşvet verilmesini önlemek için halkı oluşturan bireylerin tümüne yemin ettirmektir. Bunun mümkün olmadığını kuşkusuz biliyordu Şair. Ama mümkün olsaydı bile, pek bir çare olmadığını da kuşkusuz görecek ve bu kez de efradı ahaliyi yerecekti.

SONUÇ

Çeyrek yüzyılı bulan memuriyet hayatımda, idari reform, yönetimin yeniden yapılanması, yetki devri, yerinden yönetim ilkesine uygun yeni düzenleme gibi sözlerin çokça edildiğini, ancak bunların bir türlü gerçekleştirilemediğini yaşadım. Bugün, toplum olarak vardığımız noktada, bütün bu hususlar üzerinde çok ciddi olarak durulacağı, durulması gerektiği kanısındayım. Yönetimin yeniden yapılanması çalışmaları içinde yemin konusuna da bir çözüm getirmek gerekiyor. Hangi görevlilerin yemin edeceği, yemin metinleri, yemin merasimleri yeniden ele alınıp düzenlenmelidir. Kişisel kanım, tüm Devlet memurlarının yemin etmelerine gerek bulunmadığı yönündedir. Burada, Danıştay'ın bir kararına değinmek yararlı olacaktır. Danıştay 8. Dairesi 26.10.1992 tarihli ve Esas: 1991/2221, Karar: 1992/2529 sayılı kararında, "Devlet memurluğu yemini ve yemin belgesi

imzalama yükümlülüğünü yerine getirmemesi nedeniyle çıkarma cezası verilen davasının, cezası af kapsamında olmakla birlikte, anılan yükümlülüğü yerine getirmesi gerekir." demiştir. Devlet Memurları Kanununda yeminle ilgili özel bir ceza öngörülmediği halde, kurumun dava konusu olayda eylemi siyasi ve ideolojik amaçla huzur ve sükunu bozma kapsamında değerlendirip memuriyetten çıkarma cezası verdiği anlaşılmaktadır. Daha önce de değindiğimiz gibi, bazı kurulularda yemin belgesi memura imzalatılıp dosyasına konulurken, bazı kurulularda da böylesine etkili uygulamalar olabildiği görülmektedir. Bu tür farklı yaklaşımlara da bir son verilmesi gerekir. Bütün bunların gerçekleşmesi, idari reform içinde bir "yemin reformu yapılmasına bağlıdır. Yemin reformu, yeminin yönetimdeki yerini toplumsal işlevine uygun bir ciddiyetle belirlemeli, yemin etmeyi önemsizleştiren, zaafa uğratan düzenlemelerden vazgeçilmesini gerçekleştirmelidir.

KAYNAKÇA

- 1 - T.C. Anayasası
- 2 - Kanun, Tüzük vb.
- 3- Kur'an-ı Kerim ve Açıklamalı Meali, Türkiye Diyanet Vakfı Yayını, No: 68, Ankara 1993.
- 4- Prof. Dr. Yaşar Nuri ÖZTÜRK, Kur'an'daki İslam, Yeni Boyut Yayın, No 12, İstanbul, Mayıs 1994.
- 5- Ana Britannica Ansiklopedisi, Ana Yayıncılık, İstanbul 1986-1990.
- 6- Pars TUĞLACI, Okyanus Ansiklopedik Sözlük, Pars Yayınevi, İstanbul, 1972.
- 7- Abdülbaki GÖLPINARLI, Kaygusuz Abdal-Hatayı -Kul Himmet, Varlık Yayınları Sayı 927, İstanbul, Ekim 1962.
- 8- Yaşar NABİ, Tevfik Fikret, Varlık Yayınları, Sayı 538, İstanbul, Kasım 1957.
- 9- Faruk Kadri TİMURTAŞ, Mehmet Akif ve Cemiyetimiz, Yağmur Yayınları, No 6, İstanbul, 1962.
- 10- Hilmi YÜCEBAŞ, Şair Eşref-Bütün Şiirleri ve 80 Yıllık Hatıraları, Yelken Matbaası, İstanbul, 1978.
- 11- Ertuğrul SARAÇBAŞI, Unutulmaz Sözler Antolojisi, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1972.
- 12- Prof. Dr. Metin HEPER, Türkiye'de Siyasal Ahlâkın Tarihsel Boyutları, Cumhuriyet Gazetesi, 30 Mart 1993, Sayı 24648, Sayfa 2.

YÖNETİMİ GELİŞTİRME KAVRAMI

Hikmet KAVRUK*

GİRİŞ

Kamu hizmetleri yönetim (idare) eliyle görülmektedir. Yönetim, bazen bir faaliyeti idare etmek olayını yani işi başarma durumunu, bazen de teşkilatı, yönetsel faaliyeti yapan örgütü ifade eder¹. Teşkilat anlamında yönetimden örgütlenmiş, kaynakları, usul ve mevzuatı, personel ve yöneticileri olan ve belli bir amaç taşıyan kamu yönetimi ifade edilmektedir. Kamu yönetiminin bu belli amacı, kamu hizmeti sunmaktır. Kamu yönetimi teşkilat ve personeli bu amaç üzerine kurulmuştur.

Bu çalışmada, yönetim kavramı merkezden ve yerinden yönetim esası üzerine kurulmuş olan kamu yönetimini belirtmekte, “yönetimi geliştirme” konusu da kamu yönetimi esasında ele alınmaktadır. Merkezi idare, mahalli idare, taşra teşkilatı, kamu iktisadi teşebbüsleri ayırımı yapmaksızın bir bütün olarak kamu yönetiminde herhangi bir yönetim biriminin “geliştirilme” si amaçlanmaktadır.

Geliştirme kavramı, bozuk, eksik ya da aksak bir yapı için olduğu kadar, kusursuz bir yapı sergileyen yönetim için de söz konusu edilebilir. Çünkü yapılar ne kadar da mükemmel olursa olsun dinamik bir yön de taşırlar. Diğer kaynaklar bir tarafa, içinde taşıdığı personel kaynağı, sonuçta yönetimin hareketliliğine sebep olabilecektir. Diğer taraftan, yönetimin amaçlarında, araçlarında, usul, yöntem ve mevzuatında da bir hareketlilik olabilmektedir. Bir başka yönden de yönetimin çevresiyle olan ilişkilerindeki gelişmeler de yönetimde bir canlılık, bir dinamizm yaratmaktadır. Çünkü bugünün yönetsel yapıları, dışa açık, çevresiyle ilişkileri olan, çevresinden etkilenen ve çevresini etkileyen açık sistemler topluluğu şeklindedir.

Teşkilatıyla, personel ve diğer kaynaklarıyla, usul, teknik ve mevzuatıyla bir sistemler topluluğu olan kamu yönetimi, hizmet sunduğu kesim ile de yakın ilişki içindedir. Yönetimin kamu hizmeti sunarken muhatap olduğu kesim halktır. Bu nedenle halk ile ilişkilerinden de etkilenmektedir. Demokratik ve hukuk devleti

* Gazi Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi.

¹ EROĞLU, Hamza: İdare Hukuku, Ankara, 1985, s. 2.

anlayışı gereği yönetim, halkla ilişkilerinde kamuoyu denetimine tabi tutulmaktadır. Hür ve demokratik bir düzen içerisinde etkili olan kamuoyu denetimi, Devleti yönetenleri etkisi altında bulundurmaktadır². Halk, çeşitli vasıtalarla bu denetimi yapabilmektedir. Sendikalar, demekler, odalar, siyasi partiler, basın gibi yollarla oluşturulan kamuoyu, seçimler vasıtasıyla da yansıtılabilmektedir. Etkili bir kamuoyu denetimi için hür ve demokratik bir ortamın mevcudiyeti gerekli olduğu kadar, aynı zamanda da halkın kültür, eğitim düzeyi ve demokrasi terbiyesinin de yeterince oluşmuş olması lazımdır. Böyle bir ortamda yönetim, kamuoyunun görüş ve düşüncesine önem verecek, kanaatini öğrenmeye ve yapmaya çalışacaktır. Dolayısıyla halkın, iyi işleyen bir yönetim yapısı, etkili, verimli, hızlı ve kaliteli kamu hizmeti istekleri, yönetimi dinamik bir yapıda tutacaktır.

Görüldüğü gibi yönetim, kendi içyapısındaki canlılık, amaçlarda, araç ve kaynaklardaki hareketlilik ve muhatap olunan kesimle ilişkilerdeki etkileşim ile sürekli bir dinamizm göstermek durumundadır. Bu dinamikliğin asıl sebebi ve ayrıca diğer etkilerin de kaynağı değişim olgusudur.

Değişim, çağımızı yeniden şekillendiren, davranışları karakterize eden, sürekli bir yapılanma, canlılık ve hareket gerektiren, tüm çabaların ve mücadelelerin kaynağında yatan bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır. Teknolojide, bilimde meydana gelen değişimler, kültür, ahlak, inanç, tutum, alışkanlık düzeyindeki değişimler, insan ihtiyaçlarında, kamu hizmetlerinde, kurumsal ve kuramsal anlayışlardaki değişimler bir bütün olarak sosyal yaşantıyı tüm yönleriyle farklılaştırmaktadır. Böylece “Toplumsal yapının bir ögesinin değişmesi tüm yapıyı etkiler”³ sonucuna varılmaktadır. Değişim, etkilendiği yapıyı kendisine uymaya zorlayacaktır. Bu, değişimin aynı zamanda bir baskı unsuru olduğunu da göstermektedir. Değişime uyamamak, eski yapı, davranış ve yaşayışta ısrar etmek, yeni ile yabancılaşmak anlamına gelmektedir.

Burada, değişimin toplumsal hayatta yarattığı etki, farklılaşma ya da yabancılaşma değil, yönetim üzerinde yaptığı etkileri sebebiyle çabaları ele alınmaktadır. Bir başka ifadeyle inceleme konusu değişim değil, değişimin gereklerinin yönetim tarafından nasıl yapıldığı çalışmalarıdır. Yönetimin değişme ve onun gereklerine uyum çabaları ise farklı olabilmektedir. Burada değişim ve yönetim üzerinde yaptığı etki veri olarak ele alınmakta, inceleme konusu edilmemektedir. Ancak, yönetimin değişime uyum çabaları, yine değişimin şiddeti ile süre açısından, günü gününe uyum ve geriden takiple ayak uydurma şeklinde değerlendirilmektedir.

² TORTOP, Nuri: Yönetim Biliminin Temel İlkeleri, TODAİE Yayını, Ankara, 1990, s. 178

³ KONGAR, Emre: “Toplumsal Değişme”, AİD, C. 4, S. 1, Mart 1971, s. 89.

Kamu yönetiminde değişime uyum çabaları, yönetimi geliştirme, yönetimi iyileştirme, yönetimin modernizasyonu, yönetimde yenileştirme, kırtasiyeciliğin önlenmesi, yönetimin yeniden düzenlenmesi, yönetimde reform, yönetimde organizasyon, ıslahat, Tanzimat gibi kavramlarla ifade edilmektedir. Bu kavramların çoğu yerde anlamları birbirlerinden farklı görülmeden kullanılmakta, bu nedenle de aynı şeyi ifade ettiği anlamı çıkarılmaktadır. Bu kavramların anlam ve kapsamı bakımından birbirinden kesin ayrılmış olmayışı bir kavram kargaşası yaratmaktadır. Ancak, değişime uyum çabaları olarak nitelenebilecek bu çabaların farklı kavramlarla ifade ediliyor olması “...konuya farklı dönemlerde, çok farklı bir şekilde yaklaşıldığının somut bir göstergesi olarak kabul edilebilir”⁴ görüşüyle cevaplanabilmektedir. Buna rağmen kavramların anlamının açık olmadığı, benzer kavramlar olduğu ve bu nedenle de birbirlerinin yerine kullanıldığı belirtilmektedir⁵.

Bu çalışmada, yönetimin değişime uyum çalışmalarından “yönetimi geliştirme” çabası esas alınmakta, yönetimde reform ve yönetimin yeniden düzenlenmesi ise yönetimi geliştirmeye yönelik köklü düzenlemeler olarak ele alınmaktadır. Kavramların anlamlarının tahlili yoluna gidilmeyerek yönetimi geliştirmenin kavram olarak ne olduğu, neyi içerdiği, sahip olduğu özellikler ve amaçları incelenerek dolaylı olarak kavramlar içerisindeki yeri belirlenecektir. Ancak yönetimde reform ve yönetimin yeniden düzenlenmesi çabaları da ayrıca inceleme konusu edilmiş, bu çalışmalar yönetimi geliştirmeye yönelik olarak nitelendirilmiş, bunun sebepleri, yönetimi geliştirmeden farkı ve benzerlikleri muhteva içinde işlenmiştir.

Yönetimi geliştirme konusu bu çalışmada kamu yönetimine yönelik olarak ele alınmıştır. İşletme yönetimi ya da özel olarak herhangi bir örgüt esas alınmamıştır. Kamu yönetiminde ise herhangi bir kamu örgütü ya da bir hizmet biriminin, yönetimi geliştirme çabalarının araştırılmasına da yönelmemiştir. Çalışma, yönetimi geliştirme çabalarının uygulanışının aktarılması şeklinde de değildir. Burada kavramsal ve kuramsal düzeyde yönetimi geliştirme kavramının mahiyeti ile yolları incelenmiştir. Ancak, geçmişten bugüne değin kamu yönetiminde, de

⁴ AYKAC, Burhan: “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”, AİD, C. 24, S. 2, Haziran 1991, s. 82.

⁵ SÜRGİT, Kenan: Türkiye’de İdari Reform, TODAİE Yayın, Ankara, 1972, s. 8; SÜRGİT, Kenan: Yönetimi Geliştirme Aracı Olarak Organizasyon ve Metot Hizmeti, Ankara, 1978, s. 1; İŞİL, Bedri: Reorganizasyon ve Modern Sevk ve İdare, Ankara, 1965, s. 34-35; YETİM, Azmi: İdarede Reform, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara 1988, s.7; AR, A. Fikret: “Yönetimi Geliştirme (İdarede Reform)”, Mülki ve Mahalli idareler Düzeyinde Planlama, İçişleri Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı Yayını, Ankara, 1988, s. 59-65; AKTAN, Tahir. Kamu İdareesi, Bursa, 1989, s. 155.

ğişime uyum çabalarının nasıl algılandığı, yönetimde ne gibi bir yere sahip olduğu ve nasıl dile getirildiğinin belirtilmesi açısından bazı dönemler esas alınarak geçmiş çalışmalara değinilmiştir.

Özellikle, bir ülkede, Devlet yönetiminin gelecekte neleri yapmak istediklerini, geleceği nasıl planladıklarını ve amaçlarını gösteren, öneri ve vaatler paketi olan kalkınma planları ve hükümet programları önemli dokümanlardır.

Hemen hemen tüm kalkınma planlarında ve hükümet programlarında konumuza yer verildiği görülmüştür. Kalkınma planlarında “İdarede Yeniden Düzenleme”⁶, “Yeniden Düzenleme Çalışmaları”⁷, “Kamu Kesimi Reformu”⁸, “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi ve Geliştirilmesi”⁹, “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi”¹⁰ başlıkları altında konuya yaklaşıldığı görülmektedir.

Yönetimin bugüne kadar sergilediği değişime uyum çabaları incelenirken yönetimi geliştirme, reform ya da yeniden düzenleme ayırımı yapmadan birlikte ele alınmıştır. Her kalkınma planı veya hükümet programında konuya farklı açılardan yaklaşılmış olmakla birlikte, bu çabalar plan ve programlarda sürekli işlenen bir konu olarak görülmektedir. Kalkınma planlarında plan hedeflerinin yani kalkınmanın gerçekleştirilmesi için, devlet yönetimine çekidüzen verilmesinin zaruri görülmesi, hükümet programlarında da bu konuda belirlenen amaçları gerçekleştirmenin sürekli vaat edilmesi gösteriyor ki kamu yönetiminin geliştirilmesi, günün ihtiyaç ve şartlarına uygun bir şekilde düzenlenmesi hükümetlerin başlıca kaygısı olmuştur.

Diğer taraftan, bir sonraki planda veya hükümet programında konuya benzer bir şekilde yer veriliyor olması, belirlenen amaçların gerçekleştirilmediği ya da vaatlerin tutulmadığı sonucunu ortaya koymaktadır. Zaten bu durum çoğu kez bir sonraki kalkınma planında veya hükümet programında genellikle dile getirilmekte, kendilerinden bir önceki hükümetin programına veya bir önceki kalkınma planının başarısızlığına değinilerek bazen de suçlanmaktadır. Bu noktada, hükümetlerin iktidarda kalış süreleri ile kalkınma planlarının yürürlük süresi her zaman aynı olmamakta, bu nedenle de bir başka hükümet döneminde hazırlanan planın, bir sonraki hükümet tarafından önemsenmemekte olduğu söylenebilir. Diğer taraftan hükümet programları ya da kalkınma planlarının süreleri ile bu plan ve programlardaki yönetimin geliştirilmesi, reform ya da yeniden düzenlenmesi amaç ve vaatlerinin sürekli olma niteliği bağdaşmamakta, hükümet değişik

⁶ Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), DPT Yayın. Ankara, 1963, s. 79-83.

⁷ İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), DPT Yayın, Ankara, 1967, s. 623-625.

⁸ Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), DPT Yayını, Ankara, 1973, s. 915-924.

⁹ Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), DPT Yayın, Ankara, 1979, s. 296-301.

¹⁰ Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), DPT Yayını, Ankara, 1985, s. 170; Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), DPT Yayın, Ankara, 1989, s. 325-326.

liğı ile değışime uyum abalan kesintiye uğramaktadır. Bundan yönetim de aynı şekilde etkilenebilmektedir.

Yönetimi geliştirmenin başarı durumunun tespiti ya da başarisızlık sebepleri bu çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur. Ancak zaman, mekan, toplumsal ve teknolojik değişmelere paralel olarak yönetim yapısında sürekli gelişmeler gerektiği, aksi durumda ağ dışı kalınacağı, yönetsel yapının kendi amaçlarına ve toplumsal ihtiyaçlara yeterince cevap veremeyeceği açıktır. lke içinde meydana gelen ekonomik, sosyal, kültürel, teknolojik ve bilimsel değişmeler ile diğer ülkelerde oluşan değişmelerin, iletişim ve ulaşım ağının yaygınlığı ve dışa açık bir politika izlemenin bir sonucu olarak değişime uygun bir gelişme sağlanması zorunlu olmaktadır.

Çalışmamızda, yönetimi geliştirme kavramı tanım, amaç ve kapsam yönünden ele alınacak, nitelikleri ayrı bir başlık halinde sıralanarak işlenecek ve son olarak da yönetimi geliştirmenin sebepleri inceleme konusu olacaktır.

I. YÖNETİMİ GELİşTİRMENİN TANIMI, AMACI VE KAPSAMI

A. YÖNETİMİ GELİşTİRMENİN TANIMI

Geliştirme kavramının kullanıldığı yerde, geliştirilmek istenen yapı (kurum, kuruluş vs.) iyi ya da kötü mevcuttur. Yani mevcut olan, önceden var olan ama iyileştirilmeye, genişletilmeye, büyütülmeye, kalkındırılmaya ve zenginleştirilmeye ihtiyaç duyulan yapı için geliştirilme kullanılabilir. Herhangi bir yapıda geliştirilmeye ihtiyaç duyulması demek onun kendi dinamikliğinden ya da çevresinin ve dış dünyanın hareketliliğinden kaynaklanan değişme, değişmeleri takip edebilme ve ona uyabilme mecburiyetindedir.

Yönetim, kendi teşkilat yapısında, işleyişinde, kullandığı usul, yöntem, kaynak ve personelinde, verdiği hizmetlerde çağın oldukça gerisinde kalmış olabilir. Toplumda sürekli ve hızlı bir değişim gözlenebilmektedir. Teknolojideki, yeni icatlarda olan gelişme, sosyal ve kültürel yapıdaki değişme, insanların devletten ya da yönetimden beklentilerini de değiştirmekte, ihtiyaçların kapsam ve sayısında, niteliğinde ve türlerinde de değişim hissedilmekte, beklentiler artmakta hatta hizmetin bu doğrultuda sunumu için kamu oyu bir baskı oluştırmakta ve yönetim sürekli olarak kendini yenilemek ve geliştirmek zorunda kalmaktadır. “Yönetimi geliştirme sözcüğü, genellikle, var olan aksaklıkları ve eksiklikleri gidererek yönetimi iyileştirme ya da ona yeni bir biçim verme amacını güden çabaların tümünü ifade için kullanılmaktadır”¹¹

¹¹ SÜRGİT, Kenan: Yönetimi Geliştirme Aracı Olarak Organizasyon ve Metot Hizmeti, Ankara, 1978, s. 1.

Değişimin etki alanı umulandan büyüktür. Çünkü bugünün toplumsal yaşantısı hemen hemen tüm ilişkileri bir sistem haline getirmiş, insan, kurum günlük yaşantı, kültür, aile vesaire hepsi birbiriyle ilişki içinde bir sistem, birbirlerinden etkilenen bir bütünün parçaları halindedir.

Bu nedenle top yekûn bir kalkınma çabasında sadece yönetim yapısının değil birbirleriyle ilişkiler içindeki tüm sistemin değişime uygun hale getirilmesi, geliştirilmesi gereklidir, "...toplumlar ana hatlarıyla kendilerini oluşturan örgütlerin niteliklerini taşırlar. O halde çağdaşlaşmada öncelik, toplumu oluşturan örgütlerin değişmesi ve yönetimlerinin değiştirilmesine bağlıdır"¹².

Toplum içinde çeşitli sınıflar, gruplar, in formel ya da formel örgütler mevcuttur. Toplumsal yaşantı gereği hemen herkes bu örgütlerle yakın ilişki içindedir. Daha doğrusu bir örgütlerin etki alanı çok geniştir. Devlet bu örgütlerin en üst düzeyinde teşkilatlanmış en büyük formel bir örgüttür ve alt birimleri de mevcuttur. Devlet tüzelkişiliği kamu hizmetlerini yönetim eliyle görmektedir. Anayasamızın 123. m. göre "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezen yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır". Anayasanın belirttiği gibi kuruluş ve görevleriyle bir bütün olan, bir sistem olan yönetim, mevcut yönetim yapısını çağın gelişen ve değişen şartlarına uydurmak zorundadır. Değişme karşısındaki gelişmeler günü gününe takip edilmez ise, daha sonra bu küçük değişmeler sistemin diğer parçalarını da etkileyeceğinden telafisi zor zararlar ve çözümü güç sorunlarla karşılaşılabilir. Sonradan yapılacak bir geliştirme artık geliştirme olmaktan çıkar, bozuk olan durumun iyileştirilmesi için köklü değişiklikler, reformlar ve yeniden düzenlemeler gerektirebilir.

O halde yönetimin geliştirilmesi günü gününe ve sürekli yapılan bir faaliyettir. Bu özelliği ile yönetimi geliştirme, planlama, teşkilatlandırma, kumanda, eşgüdüm ve denetim gibi yönetim fonksiyonlarına, güdüleme, liderlik otorite gibi yöneticilik faaliyetlerine benzemektedir.

Günü gününe yapılan geliştirmeler ise problem oluşmadan ya da büyümeden probleme çözüm getirmek, değişmeye anında uyum sağlamaktır. Böyle olunca yönetimi geliştirme çalışmaları yönetimin diğer faaliyetleri gibi, kurumun kendisine yönelik hizmet faaliyetidir. Günü gününe yapılan geliştirmeler genellikle hissedilmeden, gürültüsüzce ve "mevcut dengeler düzenini bozmadan"¹³ yapılıyorsa yönetimi geliştirme faaliyetidir.

Yönetimi Geliştirmenin bir başka tanımı; "teşkilatın teçhizat ve malzemenin, tesislerin, metotların ve mevzuatın gerek başlangıçta gerekse işin devamı süre-

¹² PEKER, Ömer: "Yönetimi Geliştirme", AİD, C. 22, S. 3, Eylül 1989, s. 3.

¹³ SÜRGİT, Kenan: Türkiye'de İdari Reform, TODAİE Yayını, Ankara, 1972, s. 11.

since ihtiyaç ve şartlara uygun olmasının sağlanmasıdır”¹⁴. Bu tanımda yönetimin sadece çalışma usulü, mevzuatı ve personel dışındaki diğer kaynaklarına yer verildiği görülüyor. Hâlbuki insan etkileyen ve etkilenen, değişen ve değiştiren, gelişen ve geliştiren yapıya sahip bir varlıktır. İnsan bir örgüt içerisinde bulunuyorsa o örgütün içyapısında oldukça belirleyici olacaktır. Çünkü personelin inanç, tutum, değer ve yargıları yönetime yansımakta, yönetimin hizmetleri bu değerlerden geçerek verilmektedir. O halde dış değişikliklere adapte olmak için ilk önce içyapının gelişmeye hazırlanması, personelin ve örgütün inanç, tutum ve değerlerinde de bir gelişme sağlanmalıdır.

Bu doğrultuda Yönetimi Geliştirme bir başka tanımıyla; “Örgütlerin yeni teknolojiye ve dış etkilere karşı daha iyi uyum sağlamaları için örgütlerin yapısını, değerlerini, tutum ve inançlarını değiştirmeye yönelik karmaşık bir eğitim stratejisidir”¹⁵. Yönetimi Geliştirmenin bir eğitim stratejisi olarak tanımlanması, her şeyden önce yönetimi geliştirmenin personeli geliştirme yolunda eğitime tabi tutma çabası olduğu anlaşılmaktadır. Yönetici ve personelin tutum ve davranışlarında yönetimi geliştirme, yenilikçi olma ruhu uyandırma, hem yönetimi geliştirme çabasıdır hem de yönetimi geliştirmeye hazır olma ya da yatkın olma aşaması olmaktadır.

Yönetimi geliştirme, değişime uygun bir karar verme olduğuna göre, bu bir yöneticilik faaliyetidir. “İdareyi geliştirme, idareciler için, planlama, koordinasyon ve kontrol görevleri gibi sürekli görevlerdir”¹⁶. Yönetimi geliştirmeden beklenen amaç “yöneticilere yeni beceriler ve bilgiler edindirme yoluyla onların tutumlarını değiştirmeyi böylece örgütsel performansı geliştirmeyi sağlamaktır”¹⁷.

Yönetimi geliştirme bir yönetim fonksiyonudur. Bu çaba, hizmetlerin etkili ve verimli sunulması için sürekli ve bilerek yapılmakta ve diğer yönetim fonksiyonları gibi yöneticiye ilişkin vazife olmaktadır.

Kamu hizmetleri devletin asli ve sürekli olarak yapıldığı hizmetler olup, kamunun ortak yararına sunulmaktadır. Daha etkili ve verimli hizmet sunumu için yönetimde bir takım değişiklikler yapıp yeniden düzenlemelere gidilebilir. Ancak bu yeni düzenlemeler kamu hizmetlerinin sürekliliğini bozuyor ve aksatıyorsa amacına ters düşer. Çünkü yapılan değişikliğe yönetimin de alışması bir zaman meselesidir. Hâlbuki kamu hizmetleri kesintiye uğratılamaz. İşte yönetimi geliştirme farkını burada ortaya koyabilmekte, mevcut dengeler düzenini bozmadan, kamu hizmetlerini aksatmadan, örgütün iç ve dış yapısından kaynaklanan

¹⁴ SÜRGİT, Kenan: “İdareyi Geliştirme ve O ve M”, Sevk ve İdare Kursu Notları, TBD Yayını, Mayıs 1969, s. 44.

¹⁵ PEKER, Ömer: agm., s. 9.

¹⁶ SÜRGİT, Kenan: “İdareyi Geliştirme ve ...” agm., s. 46.

¹⁷ ERGUN, Turgay: Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi, TODAİE Yayını, Ankara, 1988, s.14.

değişmelere uyum göstermek için sürekli ve günü gününe çaba göstermektir. Yönetimi geliştirmeden beklenen amaç, değişme, yönetimi olumsuz yönde etkilemeye, aksatmaya ya da atıl bırakmaya başlamadan gereğinin yapılması, bünyenin zorunlu değişmeye uygun bir hale getirilmesidir.

Kalkınma Planında “İdarenin zamanla beliren ihtiyaçlara göre ayarlanması, hizmetlerin bir karışıklığa ve dağınıklığa meydan vermeden değişen şartlara uygun olarak düzenlenmesi kısaca idareye devamlı surette çekidüzen verilmesi gereklidir”¹⁸ denilmiştir.

Yönetimi geliştirmede mevcut olanlar genellikle korunur, atılmaz, ama geliştirilir. Kısacası yönetimi geliştirme Yönetimin kuruluşun amaçlarının gerçekleştirilmesine yardımcı olacak, etkin, verimli ve kaliteli hizmet götürülmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulması ve böyle bir düzen içinde iş görmesi için yapılan çabaların tümüdür”¹⁹

B. YÖNETİMİ GELİŞTİRMENİN AMACI

İnsan ihtiyaçlarının en iyi bir şekilde karşılanması için oluşturulan kuramsal ve kurumsal düşünce ve yapılarda amaç en iyi, en verimli, en etkili ve en rasyonel hizmeti veya ürünü sunabilmektir. Yönetimin amaçlarında etkinlik, verimlilik ve rasyonellik sağlanabilmesi ise sahip olunan imkanlar ve diğer kurulu düzeninden başka, bunların değişimine sebep olan ya da daha yeni ve etkili olabilecek kaynak, bilgi, usul ve teknolojinin de doğmuş olduğunu gözeterek onlara ayak uydurabilmeye bağlıdır.

Yönetimi geliştirmenin amacı, yönetimin asıl amacına hizmet etmektir. “Yönetimi geliştirmenin yaygın bir biçimde kabul edilen genel amacı, kamu hizmeti gören kuruluşları süratli, ekonomik, verimli ve kaliteli hizmet görebilecek bir düzene kavuşturmak ve böyle bir düzen içinde iş görmelerini sağlamaktır”²⁰. Yönetimi geliştirmede gözetilen amaç hizmetin sürati, rasyonelliği, verimliliği, etkililiği ve kalitesinin artırılması ortamını hazırlamak bunun için yönetim yapısını, mevzuatını, çalışma ortamı ve usulünü oluşturmak, kaynakları, materyali ve personeli bu amaçlar için hazır bulundurmaktır.

İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Raporda idari reformun amaçları şöyle belirlenmiştir²¹:

1 - Sürat: Amme hizmetlerinin bütün sektörlerinde ve kademelerinde işlerin gecikmelere meydan verilmeden yürütülmesini temin etmek,

¹⁸ Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), DPT Yayını, Ankara 1963, s. 80

¹⁹ SÜRGİT, Kenan: Yönetimi Geliştirme Aracı ...agm., s. 2.

²⁰ SÜRGİT, Kenan: Yönetimi Geliştirme Aracı... agm., s. 15.

²¹ İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, TODAİE Yayını, Ankara, 1961, s. 11.

2 - Kalite: Yapılan işin kalitesini ıslah etmek ve daha üstün vasıfta bir hizmet sağlamak,

3 - Ekonomi: Verimliliği azaltmaksızın idari faaliyetleri mümkün olan en az masrafla yürütmek.

Yönetimi geliştirmede gözetilen amaç yine yönetimin asıl amacı olan kamu hizmetinin etkinliği ve verimliliği olmaktadır. “Yönetimin, zamanla değişen koşullara, ihtiyaçlara paralel ve sürekli olarak yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi suretiyle etkili, ekonomik, kaliteli, kısaca verimli çalışmasını sağlamak amaç 1 anmaktadır²².

Yönetimin genel amaçlarının rasyonelliği, verimliliği ve etkililiği yönetimin, bu amaca hizmet edebilecek ruh ve teşkilat yapısına, elindeki imkanları da gözeterek uygun bir faaliyet sistemi oluşturmaya bağlıdır. Mevcut yönetim yapısı ve ruhunun da sürekli olarak tazelenmesi ve günün koşullarına göre canlı tutulması gereklidir.

Yönetimin rasyonelliği, yönetsel kaynakların kıt ve sınırlı, yönetim amaçlarının yani kıt ve sınırlı kaynakların tahsis edildiği alanların çok ve çeşitli olması nedeniyle bir zorunluluktur²³. Her ne kadar hizmet sektöründe, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi kolay olmasa da yönetimin amaçlarına ulaşma derecesi olan etkinliği ile yapılan harcama ve çabaların elde edilen sonuçlara oranı olan verimliliğin sağlanması yönetimi geliştirmenin amacıdır.

Yönetimin amaçlarına ulaşmasında en etkin rol yöneticilere düşmektedir. Aynı şekilde yönetimin amaçlarına etkin, verimli ve rasyonel olarak ulaşması, hizmette sürat ve kalitenin sağlanması ortamını hazırlayabilecek yönetimi geliştirme faaliyetinde sorumluluk da yöneticiye aittir. O halde yönetimi geliştirmenin amaçlarından biri de yöneticileri geliştirmektir.

Eldeki kaynaklar ve imkânlar aynı olduğu halde aynı para, malzeme, personel ve teknoloji ile iyi bir yönetici yönetiminde başarıya ulaşan bir kuruluş, niteliksiz bir yönetici yönetiminde verimsiz bir faaliyet yapabilmektedir²⁴. Bu anlamda yönetimi geliştirmenin amacı, yöneticilere yeni bilgi ve beceriler edindirme yoluyla onların tutum ve davranışlarını değiştirip, böylece örgütsel performansı geliştirmeyi sağlamak ve bu şekilde yönetsel örgütleri mükemmellik anlayışına doğru özendirilmektir²⁵. Yöneticinin en başta gelen görevlerinden olan yönetimi geliştirme çabalarının amacı kamu hizmeti veren kurum ve kuruluşların süratli, kaliteli ve tasarruf sağlayıcı bir düzene kavuşturulması ve bütün faaliyet

²² AR, A. Fikret: “Yönetimi Geliştirme (İdari Reform)” Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama, İçişleri Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı Yayını, Ankara, 1988, s. 60.

²³ BARANSEL, Atilla: Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi, C. 1, İstanbul, 1979, s. 35.

²⁴ TORTOP, Nuri: Halkla ilişkiler, Ankara, 1990, s. 134.

²⁵ ERGUN, Turgay: agm., s. 14.

lerinde ve çalışma ortamında bu düzeni sürekli kılabilmektedir²⁶. Burada sürat, kamu hizmetlerinin bütün kademelerde, gecikmelere meydan vermeden yürütülmesini sağlamak; kalite, yapılan hizmetin niteliğini en yükseğe çıkarmak; tasarruf ise hizmetleri verim düşüklüğü yaratmadan mümkün olan en az masrafla temin etmektir²⁷.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında; plan hedeflerinin yerine getirilmesi için, planların uygulanmasında en önemli araç olan Devlet idaresinin, kendisinden beklenenleri yapacak bir duruma getirilmesi gerektiği, bunun için de idarede yeniden düzenlemelere ihtiyaç olduğu belirtilmekte ve yönetimi geliştirmenin temel fikri “kalkınmakta olan ekonominin ihtiyaçlarını rasyonel bir şekilde ve süratle karşılayabilecek bir duruma getirmek”²⁸ olarak ifade edilmektedir. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da konuya daha geniş yer verilerek “plan uygulamasıyla tespit edilen iktisadi ve sosyal hedeflere tam olarak ulaşılabilmesi için başlıca idari ve iktisadi kamu birim ve kuruluşlarının yeniden düzenlenmesi başta gelen bir faktör olarak görüldüğü”²⁹ tespit edilmiştir. Bu planda da yönetimi geliştirme ve yeniden düzenleme kamu kuruluşlarının görevini tam manasıyla yapması için uzun süreli ve köklü çalışmalar olarak gerekli ve zorunlu olduğu kabul edilmektedir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında planlı kalkınma çabalarının başarıya ulaşmasında kamu yönetiminin daha etkin ve verimli hale getirilmesinin büyük önem taşıdığı belirtilmekte ve daha önce yapılan çalışmaların istenilen düzeye ulaşmadığı durumu da açıkça kabul edilmektedir³⁰.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında; Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi başlığı altında; “Kamu yönetimi, ekonomik kalkınmayla uyumlu, bilimsel araştırmalara dayalı, gelişen ve değişen toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilecek nitelikte, hizmette birlik ve yetki devri esaslarına göre oluşturulacak bir teşkilat yapısına kavuşturulması ve taşra birimlerinin bu esaslar çerçevesinde güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Yine yönetimi geliştirmedeki amaç bu planda “kamu yönetiminde verimliliği artırıcı tedbirler alınmasına devam edilmesi, hizmetin daha kaliteli, hızlı ve ekonomik bir şekilde yürütülmesi için modern yönetim sistemlerinin geliştirilmesi”³¹ olarak da görülmektedir.

²⁶ SÜRGİT, Kenan: “İdari ve İktisadi Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yeniden Düzenlenmesi Ne Şekilde Ele Alınmalıdır”, AİD, C. 2., S. 2, Haziran 1969, s. 82

²⁷ SÜRGİT, Kenan: “İdari ve İktisadi...” agm., s. 82

²⁸ Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, agm., s. 79-80.

²⁹ İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), DPT Yayın, Ankara, 1967, s. 623.

³⁰ Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), DPT Yayını, Ankara, 1979, s. 296.

³¹ Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), DPT Yayını, Ankara, 1989, s. 325

C. YÖNETİMİ GELİŞTİRMENİN KAPSAMI

Günümüzün yönetim yapısı, karmaşık ve açık bir sistem olma özelliği taşımaktadır. Yönetim çeşitli alt sistemlerden oluşan karmaşık bir sistemler topluluğu ve dışa açık yani çevresiyle sıkı ilişkileri, alışverişleri ve karşılıklı etkileşimleri olan yapılar şeklindedir. Böyle bir yönetim yapısında sistemin herhangi bir birimindeki değişme (bozulma ya da gelişme) diğer ait sistemleri ve dolayısıyla bütün sistemi etkileyecek, onun kaynaklarını, personelinin, mevzuatını, çalışma usulünü, teşkilatlanma birimlerini etkileyip kısaca dengelerinde, etkinliği ve verimliliğinde rol oynayacaktır. Çünkü Spenglere göre örgütler yaşayan organizmalar olarak tanımlanmakta, büyüme ve gerileme dönemleri geçirdiği belirtilmektedir³².

Bir insan organizmasında sindirim, solunum, kan dolaşımı ve sinir sistemleri yoluyla bir dış ağırsı sonuçta vücudun tüm dengelerini bozabildiği gibi ruh halini de etkilemektedir. Çünkü organizma bu sistemler vasıtasıyla bir bütündür. İnsan organizması gibi yönetsel örgütlerdeki iş akımı, haberleşme ağı, emir-komuta, iş bölümü zinciri sistemleri ile örgütsel bütünlüğü temin etmekte, herhangi bir alt sistemde meydana gelen rahatsızlık sonuçta tüm sistem üzerinde kendisini hisset- tirebilmektedir. Bu rahatsızlıkların teşhisi, muayenesi, tedavisi veya telafisi de aynı şekilde tüm sistemde kendisini gösterecektir.

Yönetimi geliştirme faaliyetinin sistem yani yönetsel örgüt üzerinde de bir bütün olarak ele alınması gerektiği açıktır. Zaman alıcı olan bir sürekli süreç şeklinde oluşan ve küçük değişimleri içeren yönetimi geliştirme faaliyeti hangi alt birimde uygulanıyorsa uygulansın sonuçta tüm sistem üzerinde tesirini gösterecektir. O halde yönetimi geliştirmenin yönetsel yapı içerisinde sınırlandırılması düşünülemez. Belirli bir sınır konmayınca yönetimi geliştirme çabaları yönetimin her bir unsurunda, faaliyetinde, örgüt ruhunda, manevi değerlerinde de bir bütün olarak kendisini göstermelidir. Yönetimi geliştirme faaliyet konusu olarak, amaç olarak yönetimin bütününe maddi ve manevi yapısını, resmi ve fiili oluşumunu, tüm kaynak ve usullerini kapsamaktadır. Sadece yönetimin kendisi değil, çevresiyle de şekillenen yönetimin bir bütün olarak ele alınması gerektiği, hem yönetimin kendisinin hem de bünyesinde taşıdığı beşeri kaynakların toplumun iktisadi, sosyal ve kültürel parçaları olduğu düşünülerek yönetimi geliştirmenin yönetimle birlikte ve çevresinin özelliklerini de kapsamına alması gerektiği söylenebilir. “Örgütler içinde bulundukları toplumsal sistemin birer unsuru olduğundan sistemin diğer unsurlarındaki değişmelerin giderek zincirleme bir etkileşim sonucunda bütün örgütleri etkileyeceği söylenebilir”³³ denilmektedir.

³² APPELBAUM, Richard P.; (Çev. Türker ALKAN) Toplumsal Değişim Kuramları, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, (baskı tarihi yok) s. 77.

³³ ÖNCÜ, Ayşe; Örgüt Sosyolojisi, Ankara, 1982, s. 51.

Yönetimi geliştirmenin kapsam olarak sınırlanmaması gereğine rağmen ona konu olan alanların ana hatlarıyla ortaya konması kapsamının ne olduğu açısından önemlidir. Kuruluş, görev ve tüm unsurlarıyla bir bütün, birbiriyle ilişkili, etkileşimli karmaşık bir sistem olan yönetimde, yönetimi geliştirme faaliyeti, en fazla değişime maruz kalan en çok dinamik unsurları üzerinde sıkça cereyan etmektedir.

Kamu kesimini yeniden düzenlemek üzere 1971 yılında oluşturulan İdari Reform Danışma Kurulu'nun raporuna göre “idarenin bütün alanları geliştirmeye ve yeniden düzenlemeye elverişlidir ve bir alanda meydana gelen değişiklikler öteki alanları da etkiler. Bununla birlikte başlıca idari reform alanlarını; 1. örgütlenme, 2. personel ve 3. yer, araç, gereç, metot ve mevzuat sorunları olmak üzere birbirine sıkı sıkıya bağlı üç ana gruba ayırmak mümkündür.”³⁴ denilmektedir. Bir örgüt ve yönetim düzeyinde bilinçli değişiklikler yapılması için başlıca hususlar şunlardır³⁵:

- 1 - İnsanlar,
- 2 - Araç, gereç, para, tesis gibi maddesel olanaklar,
- 3 - Yönetimde kullanılan yöntemler ve teknikler,
- 4 - Örgütsel yapı ve görevler.

Belçika'da idari reform hususunda başlıca üç unsur üzerinde durulmuştur³⁶: Personel sistemi, teşkilat bünyesi ve mevzuat. Yönetimi geliştirme ve yeniden düzenleme problemleriyle karşılaşan diğer ülkeler de dikkate alınarak yönetimi geliştirme alanları sınıflandırılarak belirtilebilmektedir. Brezilya, Belçika, Portekiz, Fransa, Yunanistan, Pakistan ve Türkiye gibi ülkeler açısından yönetimi geliştirme ve yeniden düzenleme alanları şöyle özetlenebilir³⁷:

- 1- Personel sisteminin geliştirilmesi,
- 2- Örgütlenme düzeninin geliştirilmesi,
- 3 - Çalışma metotlarının geliştirilmesi,
- 4 - Yönetimin maddi vasıtalarının geliştirilmesi,
- 5 - Mevzuatın geliştirilmesi.

İdari reform, yeniden düzenleme veya yönetimi geliştirmenin kapsamını oluşturan yani faaliyet alanlarını teşkil eden unsurlar bir başka açıdan şöyle sınıf

³⁴ İdari Reform Danışma Kurulu Raporu-İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, TODAİE Yayını, Ankara, 1972, s. 10.

³⁵ PAYASLIOĞLU, Arif: “İdari Reformun Sınırlılıkları”, AİD, C. 4, S. 2, Haziran 1971, s. 14.

³⁶ MIHÇIOĞLU, Cemal: İdari Reform: Belçika Tecrübesi ve Türkiye İçin Alınacak Dersler, Ankara, 1963, s. 128-130.

³⁷ SÜRGÜT, Kenan: Yönetimi Geliştirme Aracı... agm., s. 22.

landırılmaktadır; idarenin bütün alanlarının geliştirmeye ve yeniden düzenlemeye elverişli olduğu ve bir alanda meydana gelen değişikliklerin öteki alanları da etkilediği belirtilerek, başlıca lideri reform alanları ya da yönetimi geliştirme alanları bir birine sıkı sıkıya bağlı olarak üç ana gruba ayrılmaktadır³⁸:

- 1 - Örgütlenme,
- 2 - Personel,
- 3 - Yer, araç-gereç, metot ve mevzuat sorunları.

Yönetimi geliştirme çalışmalarının kapsamı içinde insanın yani personelin ayrı bir başlık olarak ele alınması gayet olumludur. Çünkü personel yönetime yön veren, etkililiği ve verimliliği esasında gerçekleştirilen değişimde en dinamik rolü oynayan ve gerçekte işi ya da hizmeti fiilen yapandır. Ayrıca birey olarak personel kendi organizması, amaçları gereği değişken bir yapıdadır. Psikolojik durum, sosyal ve kültürel yapısı, inanç, tutum, değer ve ruh haliyle insan, yönetimin anlaşılması en zor ve karmaşık yapıdır. Alışkanlıkların değişmesi o kadar kolay olmadığı için değişim karşısında bir direnme olabilecek, bunlar yönetimi geliştirme çabalarına olumsuz etkide bulunabilecektir. Bu bakımdan insanın yönetimi geliştirme çalışmalarına hazırlanmalı, gelişmeye açık, hazır bir personel zihniyeti oluşturmalıdır ki, bu da bir yönetimi geliştirme faaliyeti ve hatta yönetimi geliştirmenin kapsadığı asli işlevlerdir. “İdari reform konusuna psikolojik açıdan bakıldığı zaman, sistem kavramı içinde önemli olan, örgütün insan unsurudur. Bu açıdan yönetimi bir sistem olarak meydana getiren elemanlar 1 -bireyler, 2- gruplar, 3- örgüt-içi yetki, kudret ve haberleşme merkezleri, 4- kültürel ortam olarak sayılabilir. ...Psikolojik sistemin anlaşılabilmesi için bireyler, gruplar ve yetki, kudret ve haberleşme merkezleri arasındaki gerilim, çelişki ve çatışmaların bilinmesi gerekir”³⁹ şeklinde konuya insan psikolojisi yönünden yaklaşmaktadır.

“Belçika’da idari reform çalışmalarının ağırlık merkezini personel sisteminin ıslahı yolunda sarf edilen gayretler teşkil etmiştir... Zira idari ıslahatın en kestirme yolu ilk bakışta uzun gibi görünse de, personel sisteminin sağlam esaslara bağlanması ve devlet personeli kalitesinin yükseltilmesi yoludur. Gerek hizmete girişte gerek terfilerde liyakat esası kılınca ve personele hizmet içinde gelişme imkanları sağlanınca idare kendi kendini ıslah gücüne en müessir bir şekilde kavuşturulmuş olacaktır. Nitekim Belçika tecrübesinden çıkan, ilgililerin ısrarla belirttikleri bir başka sonuç da reformun verimli olabilmesi için idareyi içinden tanıyan idarecilerden gelmesi lüzumludur”⁴⁰ görüşü savunulmaktadır.

³⁸ SÜRGÜT, Kenan: Türkiye’de İdari Reform, agm., s. 10.

³⁹ ERTÜRK, Berrin: “Bir Psikolojik Değişim Sorunu Olarak İdari Reform”, AİD, C. 4, S. 3, Eylül 1971, s. 73-74

⁴⁰ MIHÇIOĞLU, Cemal: agm., s. 128-129.

Yönetimi geliştirmenin en önemli unsurlarından olan personelin ve personel sisteminin geliştirilmesi yönetimin diğeri unsurlarında yapılacak geliştirme ve yeniden düzenleme işlemlerine hem zemin hazırlayacak, hem de ruhen kabul edilmiş (benimsenmiş) bir geliştirme çabasının uygulanmasına destek verecek, verimli bir şekilde hız kazandırmış olacaktır.

II. YÖNETİMİ GELİşTİRMENİN NİTELİKLERİ

1. Yönetimi Geliştirme Çaba Gerektirir

Değışime ayak uydurmak kendiliğinden olmaz. Değışmeler karşısında doğal olarak uyum sağlama, değışimden olumsuz etkilenme, sürüklenme ve amaçtan sapma, taviz verme ve planlı faaliyetleri kendi akışına bırakma anlamına gelir. Hâlbuki yönetsel faaliyetler planlı ve belli bir amaç doğrultusunda sevk edilmiş, bunun için yetki, görev ve sorumluluk verilmiş faaliyetlerdir. Faaliyeti, değışme karşısında duyarsız bırakmak onun etkililiğinden taviz vermektir. Bir sistem olarak yönetim bir çevre-örgüt-birey modelidir, denilebilir. “Çevre-örgüt-birey modellerinde belli bir yönetim dürtüsü olmadan, ne örgüt ne birey ne de toplum ya da çevre bağlantılarında gelenekçilikten çağcılığa geçme olanağı yoktur”⁴¹. O halde iç ya da dış çevrenin etkisiyle yönetimde oluşan değışime uygun bir gelişmenin sağlanması yönetimin çabasıyla olacaktır.

Faaliyetler zaman içinde yapılır. Önceden kestirilemeyen, hesaplamalarda göz önüne alınamayan veya umulmadık bir şekilde beklenmeyen bir değışikliğin olması hizmette aksamalara, tıkanmalara ya da gecikmelere sebep olur ki bu da kamu hizmetlerinin karakterine aykırıdır.

Hesapta olmayan değışmeler karşısında suskun kalmamak belli bir çabayı gerektirir. Bu değışiklikler yönetim ve onun kamu hizmetleri açısından olumlu (istenen) veya olumsuz (istenmeyen) değışmeler olabilir. İstenen bir değışim yönetime ve kamu hizmetine faydalı olacaksa onu yönetim bünyesine almak, değilse ondan uzak kalmak için belli bir çabanın sarf edilmesi, kararların alınması ve uygulanması gereklidir.

2. Yönetimi Geliştirme Yönetsel Bir Çabadır

Yönetimi geliştirme bir çabanın ürünüdür. Bu çaba yönetsel kararlar almayı ve yönetim birimleri tarafından uygulanmayı gerektiren yönetsel bir çabadır. Bu yönetsel çaba, sürekli ve günü gününe yapılan, değışimin kendisine ve hızına uygun çabalar toplamıdır.

Yönetimi geliştirme siyasal bir karar ya da siyasi bir tercih değil, yönetimin amaçlarını gerçekleştirme faaliyetleri sürdürülürken, yönetim bünyesi içinden

⁴¹ AŞKUN, İnal, Cem: “Çağcıl ve Gelenekçi Toplumsal Ortamlarda Çevre-Örgüt-Birey Modelleri”, Eskişehir İTİA Dergisi, C. XIV, S. 1, Ocak 1978, s. 8.

veya dışından gelen yapıya ve faaliyete etki eden veya etki edebilecek değişmelerin yönetim yapısına aktararak, değişmeye uygun bir gelişme sağlanmasıdır. Siyasi kararlar yönetimin amaçlarını ve bu amaçları gerçekleştirmek için gereken yolları belirtmekten, kaynakların dağıtımını saptamaktan daha küçük sorunlara kadar uzanmakta; yönetsel kararlar ise yönetimin, siyasi kararlarıyla oluşturulmuş bu genel çerçevesi içinde günlük faaliyetleri sürdürürken aldığı kararlar olmaktadır⁴². Yönetimi geliştirme, yönetimin gündelik faaliyetlerinde karşılaştığı sorun ve aksaklıkların yapıcı bir şekilde telafisi çabasıdır.

Bir yönetsel çaba olarak yönetimi geliştirme bir karar almayı ve uygulamayı ifade eder. “Yönetimi Geliştirme, bir çerçeve tespiti ve mevzuat değişikliğinden ibaret değildir”⁴³. Bu nedenle alınan kararın, yapılan çerçeve tespitinin ya da hazırlanan mevzuatın uygulamaya geçirilmesi, planlanması, koordine edilmesi, örgütlendirilmesi, yöneltmesi ve denetimi gereklidir. Uygulamanın sürekli gözetilerek feed back yolu ile ortaya çıkan sorunların gözden geçirilmesi ve yeni bir yön verilmesi gerekebilir. Tüm bu aşamalar yönetimi geliştirmenin bir çaba, yönetsel bir çaba göstermesi gerektiği, yönetimi geliştirme işleminin, yönetimin diğer faaliyetleri gibi günlük faaliyetleri olduğu ve uygulamanın da diğer yönetim fonksiyonlarıyla birlikte ele alınması gerektiğini ortaya koymaktadır.

Yönetimi geliştirme süreç olarak bir uygulamayı gerektirir. Faaliyetlerin planlı olması ve hukuk kurallarına dayandırılması gerekmektedir. Bu nedenle yönetimi geliştirme mevzuat hazırlamak ya da mevzuatta değişiklik yapmaktan ibaret değildir⁴⁴ ama bu da yönetimi geliştirmenin bir parçası olmalı, mevzuatta yapılacak değişiklik yönetimi geliştirmenin hem aracı hem de sonucu olmalıdır. Yönetimi geliştirme ortaya çıkan aksaklıkları düzeltmek amacıyla yapıldığına göre, uygulama sonuçlarının da yönetimde geliştirme amaçları doğrultusunda iyiye doğru bir değişimi gerçekleştirmesi beklenir.

3. Yönetimi Geliştirme Sürekli Bir Çabadır

Teknoloji ve bilimdeki ilerlemeler, sosyal ve kültürel yaşantıdaki değişmeler ile kitle iletişim ve ulaşım vasıtalarının hızlı gelişimine paralel olarak milletlerarası ilişkilerin yakınlaşmasıyla karşılıklı etkileşimler, toplumda, ekonomide ve yönetsel yapılarda da hızlı ve sürekli bir değişim meydana getirmektedir. Mevcut usul ve araçlar klasikleşmekte, modern olarak kabul edilenler bile yeni ve ileri teknoloji ve usullerle eskimekte demode olmaktadır.

Toplumda, ekonomide ve kültürdeki ulusal ve uluslararası değişim ve gelişmeler bilim ve teknoloji transferleri, toplumun her kesiminde olduğu gibi

⁴² ONARAN, Oğuz: Örgütlerde Karar Verme, Ankara, 1975, s. 93.

⁴³ MEHTAP Yönetim Kurulu Raporu-Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, Ankara, 1963, s. 128.

⁴⁴ SÜRGÜT, Kenan: Yönetimi Geliştirme Aracı... agm., s. 9.

yönetim yapısını hatta yönetim rejimlerini dahi etkilemekte ve değişime zorlamaktadır. "Yönetmel kuruluşlar da hemen hemen sürekli olarak yapılan küçük değişiklikler ve ayarlamalarla durmadan gelişir ve değişirler"⁴⁵ cümlesi bunu ifade etmektedir.

Bu hızlı ve sürekli değişim karşısında değişime uygun hareket etmek, modern araç ve yöntemlerin nimetlerinden faydalanabilmek, yönetsel yapıyı, inanç ve davranışlarını değişime ve hızına hazırlamak da sürekli bir çaba sarf etmekle mümkündür. Değişim karşısında yönetimin geliştirilmesi çabası bir kez yapıldıktan sonra biten bir çaba değildir. Çünkü yönetim bir sistemdir yani değişimin etki alanı genişler, hem de yönetimi geliştirme işlemi değişime uygun bir karar vermekle bitmeyip yönetsel bir çabayı yani bir uygulamayı gerektirmekte uygulama da diğer yönetim fonksiyonlarıyla birlikte ele alınmaktadır.

Yönetimi geliştirme küçük çaplı değişimleri günü gününe ve sürekli takip ederek yapılmaktadır. Aksi takdirde küçük çaplı, mevcut dengeleri bozmayan günlük değişimlerin sürekli gözlenmemesi halinde aksaklıklar büyür, küçük değişimler yığılır ve yönetimde esaslı problemler bütün meydana getirir ve yönetimi reforma ya da yeniden düzenlemeye zorlayabilir. O halde büyük ve yığılmış değişime ya da problemlerin yönetimde yarattığı aksaklık veya verim düşüklüğü sebebiyle yönetimi geriden takip eden, köklü düzenlemeler içeren ve uygulanması daha güç ve pahalı olan reform ve reorganizasyona sevk eden sebep, yönetimi geliştirme çabalarının sürekli yapılmamasıdır. Küçük aksaklıkların önemsenmemesi veya ertelenmesi yönetimi geliştirmenin karakterine terstir. Çünkü yönetimi geliştirme mevcut dengeleri bozmadan, yönetimin iç ve dış yapısındaki değişimlere küçük ayarlamalarla uyum sağlamak için "giderek gerçekleştirilen ve sürekli nitelikte olan çabalar"⁴⁶ şeklinde tanımlanmaktadır.

Yönetici şahsında sorumluluğu yönetime ait olan yönetimi geliştirme işlemi, bir süreklilik arz eden yönetim fonksiyonları içinde ve onlarla birlikte ele alınmakta ve bu fonksiyonların işleyişi belli ve sürekli bir süreç içinde olmaktadır.

4. Yönetimi Geliştirme Günü Gününe Yapılan Bir Çabadır

Yönetim faaliyetleri önceden belirlenmiş amaçlara yönelik planlı faaliyetlerdir. Zaten yönetim fonksiyonları sürecinin birinci aşaması planlamadır. "Planlama ileriye önceden görmek, bir başka deyimle belirli bir hareketi, yürütme sırasında değil, önceden kararlaştırmaktır".⁴⁷ Ancak, yönetime ilişkin tüm faaliyetleri önceden planlamak mümkün olmayabilir. Geleceğin belirsizliği, iç ve dış yapıdaki değişime ve gelişmeler, ya da planlamayla yapılan tahminlerin isabet derecelerinin iyi saptanmaması gibi sebeplerle yürütme sırasında da yönetsel ka-

⁴⁵ SÜRGÜT, Kenan: Yönetimi Geliştirme Aracı... agm., s. 13.

⁴⁶ İdari Reform Danışma Kurulu Raporu ... agm., s. 8.

⁴⁷ TORTOP, Nuri: Yönetim Biliminin Temel İlkeleri, TODAİE Yayını, Ankara, 1990, s. 51.

rarlar almak gerekebilecektir. Bu kararın belirsizlik veya risk ortamında ve kısa bir süre içinde alınması gerekebilir.

Yönetimi geliştirme, değişime uygun bir karar verme şeklinde kendini ortaya koymaktadır. Değişimin ve etkilerinin neler olabileceği, yönetim üzerinde ne gibi baskılar yapabileceği önceden hesaplanamayabilir. Burada yöneticinin vasıflarıyla ilgili olarak mevcut değişme ve gelişmenin yönetimi nasıl etkilediği, değişime, yönetimi geliştirerek uyum sağlandığında ne gibi faydalar ve aksaklıklar oluşturacağı sadece tahmin edilebilir veya genel hesaplar çıkarılabilir. Bu sebeple yöneticinin yönetimi olumlu ya da olumsuz yönde etkileyebilecek değişimlere karşı önlem almak veya gelişmeye uygun bir zemin hazırlamak için ani kararlar alması gerekebilir.

Buradaki karar alma süresinin yani yönetimi geliştirmede, değişimi günü gününe takip ederek yönetimde giderek gelişmeler sağlamak için verilecek karar ve uygulamanın ne kadarlık süre içerisinde olacağının önemi olabilir mi? Bu karar süresi değişimin şiddeti, hızı ve yönetim üzerindeki etki derecesi ve yönetim için taşıdığı önemle yakından ilişkilidir. Yönetim için önem arz eden bir değişime adapte olabilmek için günü gününe yapılacak gelişme süreci, değişimin kendi hızıyla orantılı olmalıdır. Çünkü gecikme halinde "geç kalma" bir sistem olarak yönetimin her bir unsurunda artı maliyetler gerektirebilecektir. Çok gecikme halinde de köklü değişimler ve yönetim için dengeleri bozucu ve yeni kurulacak dengeye uyumda zorluk yaratabilecek bir reform ya da yeniden düzenlemeye yol açabilecektir.

Yönetimi geliştirme bir sonraki değişime zemin hazırlayacak süreçte yapılmalı, peş peşe gelen değişimlere uyum için yönetime hem zaman bırakılmalı hem de yeni geliştirmelere zemin hazırlanmalıdır.

Ancak hızlı değişimlere adapte olabilmek de zaman alıcıdır. O halde yönetimi geliştirme işlemi zaman alıcı bir uygulama ve karar vermedir. Hâlbuki "uygulamada yönetimi geliştirmeden çok kere kısa vadede sihirli neticeler beklenmekte ve bu suretle meselelerin hemen halledilebileceği zannedilmektedir".⁴⁸ Oysa değişimin tahlili, araştırmalar yapılması, öneriler ortaya koyulup karar verilmesi ve uygulamaya geçilmesi gerekmektedir ve uygulamanın izlenerek değerlendirilmesi süreci zaman alıcı bir işler. Bununla birlikte değişimin hızına ayak uydurmalı, değişen ve gelişen şartlara yönetimin yapısı ayarlanabilmek, yönetimi yeni gelişmeler için hazırlamalıdır.

Yönetimi geliştirme hukuki düzenlemeler yapmak ya da mevzuatta değişiklik yapmakla sınırlı değildir.⁴⁹ Yönetimi geliştirme çabalarının bir kurala dayandırılması, hukuk kaideleriyle uyulması zorunlu hale getirilmesi yönetimin dayan

⁴⁸ SÜRGİT, Kenan: Yönetimi Geliştirme Aracı... agm., s. 7.

⁴⁹ SÜRGİT, Kenan: Yönetimi Geliştirme Aracı... agm., s. 9.

dığı hukuk devleti esasının bir gereğidir. Böylece uygulamada rahatlık sağlanabilir ve yönetimin şekil esasına da uygun düşer.

Mevzuat, amaç değil yönetimi geliştirme çabalarının bir aracı olarak kullanılmalı ve buna dayanarak uygulama cesareti ve yetkisi kesinleştirilmelidir. Yönetimi geliştirmede amaç yönetimin asıl amaçlarını etkin, verimli ve rasyonel bir şekilde görebilmesinde ortaya çıkan eksik ve aksaklıkların giderilmesidir. Bu amacı gerçekleştirmede yönetimi geliştirme asıl amaçlara hizmet için yapılmalı, yapıldığında da işleyişte iyiye, istenilene doğru bir takım sonuçlar alınmalıdır. Sadece modernleşme özentisi içinde bu tutumla yönetimi geliştirme amacı güdülemez. Teknolojiyi yönetime transfer etmekle yönetim geliştirilmiş olamaz. Teknoloji yönetime, doğrudan ve yan etkileri hesaplanarak getirilmeli; amaç, imkan ve personelin tutumu hesaba katılmalıdır.

Sadece mevzuat hazırlamak, ya da istemek yönetimi geliştirme için sonuç vermez. Bunlarla birlikte kararlı ve bilinçli bir uygulama yapmak, uygulamayı belli bir plana bağlayarak koordine etmek de gerekmektedir.

5. Yönetimi Geliştirme Değişime Uygun Bir Karar Vermedir

Yönetim faaliyetleri öncesinde, yapılacak işlerin planlanması ya da faaliyet sırasında ortaya çıkan sorunların çözümü için çeşitli yollardan birinde karar kılmak gerekmektedir. "Karar verme kısaca, çeşitli alternatifler arasında bir tercih yapmak üzere harcanan bedeni ve zihni gayretlerin bütünüdür".⁵⁰ Seçilen yolların yönetimin amacına uygun olması gereklidir. "Karar verme örgütün amaçları olan ve bunların gerçekleştirilmesi için en iyi yol sayılan belli seçenekler arasında seçme işlemidir".⁵¹

Karar verme, soruna çözüm olacak ya da amacı gerçekleştirecek "alternatifler arasından bir tercih" olarak tanımlanmaktadır. Bu tercihi yönetimde kim yapacak yani karar kim verecektir? Yönetimde karar vermek bir görevdir, yetki ve sorumluluk gerektirir. Bu nedenle, karar verme yönetimi belli bir doğrultuda harekete geçireceğinden sorumluluğu ağırdır ve herkes karar verme hususunda yetkili kılınamaz.

Yönetimde karar verme yetki ve sorumluluğu yöneticiye aittir, daha doğrusu bu görev onun şahsında oluşturulmuştur. "Karar vermek yöneticinin temel görevlerindendir".⁵² Yöneticinin baş görevi olan karar verme her ne kadar kendi şahsında somutlaşıyorsa da "Örgütsel karar verme aslında kurumsallaştırılmış bir süreçtir".

⁵⁰ AKTAN, Tahir: Kamu İdaresi, Bursa, 1989, s. 42.

⁵¹ ERGUN, Turgay ve POLATOĞLU, Aykut: Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE Yayını, Ankara, 1988, s. 190.

⁵² TORTOP, Nuri: Yönetim Biliminin... agm., s. 130.

reçtir ve her son karar hiyerarşide birçok farklı düzeylerdeki birçok bireylerin birleştirilmiş çabalarının son ürünüdür"⁵³ denilmektedir.

Demek ki "devlet idaresinde karar verme, birden fazla kimsenin iştirak ettiği bir işlemdir. Kararı tek bir şahıs kesin olarak verse bile, kararın hazırlanmasına bir çok kimse iştirak etmiştir".⁵⁴ Bir başka deyimle "kararlar ekip halinde yapılan çalışmanın mahsulü, fakat tek bir şahsın veya tek bir otorite halinde kolektif olarak çalışan bir grubun tasarrufudur"⁵⁵ denilebilir.

Yönetmel kararların belli ortak özellikleri vardır:⁵⁶ Karar verme işlemi geleceğe yöneliktir, belli bir zaman ve maliyet gerektirir, belli aşamalardan oluşan bir süreçtir, sorumluluk yükleyen güç bir işlemdir ve rasyonelliğe dayanmalıdır. Değişime uygun bir karar vermek karar sonrası bir uygulamayı gerektireceğinden geleceğe yönelik bir işlemdir. Yönetimi geliştirme işleminin günü gününe yapılması, değişimin hızına uygun bir gelişme izlenmesi kararların süratli alınması ve uygulanmasının da yakın bir gelecekte (hemen) olması gereklidir. Uygulama ve onu takip uzun sürebilir.

Yönetimin büyüklüğü ile ilgili olarak yönetici sayısı ve düzeylerinin çok ve çeşitli olması göz önüne alınırsa, yönetimin amaçları doğrultusunda değişime uygun kararın alınması hangi kademelerde olacaktır? "Örgüt ne kadar büyükse karar kademeleri o kadar fazladır".⁵⁷ Burada verilecek yönetsel kararda kararın önemi, hızı ve sorunla karşılaşan makamın çözüm bulmadaki basireti, sahip olunan karar yetkisi ve teşkilatlanma yapısı rol oynayacaktır. Çünkü bu konuda "karar alma yetkisini doğrudan doğruya zirvede merkezileştirmek" veya "yetki devri veya yetki genişliği suretiyle karar alma yetkilerinin hepsini alt kademelere devretmek" gibi iki alternatiften birini tercih etmek söz konusu olamaz.⁵⁸ Verilecek kararın yönetim için taşıdığı nispi öneme göre ve dağıtılan yetkiler ve yüklenen sorumluluklar doğrultusunda üst, orta veya alt kademe yöneticiler tarafından alınacaktır.

Zaten yönetimi geliştirme işlemi bizzat o kurum ya da kuruluşa düşen bir sorumluluktur. Günü gününe yapılması, değişimin hızına uygun bir sürede kararın verilip uygulamaya geçilmesi gerekliliği karar verme işlerinin merkezileştirilmesiyle ters düşebilir. Yönetimi geliştirme faaliyetinin küçük ve mevcut denge

⁵³ ERGUN, Turgay ve POLATOĞLU, Aykut: agm., s. 190.

⁵⁴ SECKLER-HUDSON, Catheryn: (Çev. Gülgün GÖNENÇ) Nazari ve Tatbiki Teşkilat ve İdare, TODAİE Yayını, Ankara, 1960, s. 33.

⁵⁵ WHITE, Leonard D.: (Çev. Reyhan TOLUNER ve Arif PAYASLIOĞLU), Amme İdaresine Giriş, Ankara, 1957, s. 269.

⁵⁶ DEMİR, M. Hulusi ve diğerleri: Yönetsel Karar Verme, İzmir, 1985, s. 19-20.

⁵⁷ GOURNAY, Bernard: (Çev. İhsan KUNTBAŞ) Yönetim Bilimine Giriş-Çağdaş Toplumlarda Kamu Yönetimi, TODAİE Yayını, Ankara, 1971, s. 125.

⁵⁸ GOURNAY, Bernard: agm., s. 125-126.

leri bozmadan gerçekleştirileceği de dikkate alındığında karar verme işlemi sorunla karşılaşan o kurum hatta o birime ait olmalı ve kurumun ya da birimin yöneticilerini ilgilendirmelidir. Çünkü "Yönetsel kararlar,... Örgütün günlük faaliyetlerini sürdürürken aldığı kararlardır".⁵⁹

"Karar verme seçenekler arasından en uygun hareket yolunun seçilmesi"⁶⁰ olduğuna göre, değişim yönetime bir alternatif sunmuyor, değişimin olduğu gibi kabullenilmesi için yönetimde bir baskı unsuru ya da onu zorlar bir mahiyet taşıyorsa, yönetimin vereceği karar yine değişimi kabul edip etmeme şeklinde olacak; kabul edilecekse yönetimin amaçları, imkânları için yer ve zamanın ve maliyetinin tespitiyle karar verilecektir.

Karar verme işlemi belli bir zaman ve maliyet gerektirecektir. Çünkü ortaya çıkan değişimin mahiyetinin tahlil edilmesi etki ve sonuçlarının değerlendirilmesi, değişime uygun bir yönetsel gelişme yolunun tespiti ve seçilmesi belli araştırmalar ve örnekler isteyecek ve belli bir süreç içerisinde oluşacaktır. "Bir karar geçmiş bir davranışı ve gelecekteki sonuçları yansıtır. Bu nedenle karar vermeyi çeşitli aşamalardan geçen bir süreç olarak görmek gerekir".⁶¹ Yönetimi geliştirme karan geçmiş bir davranışı yansıtıyorsa değişimi ele alıyor, gelecekteki sonuçları yansıtıyorsa yönetimin geliştirilmesini ifade ediyor anlamındadır. "Yaratıcı olmak, düşünmek, geliştirmek ve irdelemek karar alma sürecinin diğer koşullarını oluşturmaktadır".⁶² Verilen kararın uygulamaya geçirilmesi ve yönetimin onu kabul etmesi gereklidir. "Eğer başkalarını da ilgilendiriyorsa karar onlara iletmeli, karan uygulamaları için güdülendirilmelidir".⁶³ Yönetim teşkilat, personel, malzeme ve diğer değer ve tutumlarıyla bir bütün, bir sistem olduğuna göre değişimden de bir bütün olarak etkilenecek, yönetimi geliştirmede değişime uygun alınan karar ve uygulaması bir bütün halinde yapıyı yine etkileyecektir.

6. Yönetimi Geliştirme Bir Yönetsel Süreçtir

Yönetimi geliştirme, yönetim fonksiyonu olarak ve yöneticiler eliyle görülmesinden anlaşıldığı gibi bir yönetsel faaliyettir. Yönetimi geliştirmeyi başlı başına bir yönetim fonksiyonu kabul ettiğimizde diğer yönetim fonksiyonları olan planlama, teşkilatlanma, yürütme, eşgüdüm ve denetim ile birlikte ve bunların bünyesinde uygulanmasında belli bir süreç, sürekli bir süreç niteliği taşıdığı görülebilir.

Süreç olarak yönetim belli ve sürekli bir uygulamayı ifade etmektedir.

⁵⁹ ONARAN, Oğuz: agm., s. 94.

⁶⁰ KOONTZ, Harold ve O'DONNELL, Cyril: "Karar Verme", Yönetim Görevleri Seçilmiş Yazılar İçinde (der. Bintuğ AYTEK), AİTIA Yayını, Ankara, 1978, s. 60.

⁶¹ CAN, Halil ve diğerleri: İşletme ve Yönetim, Ankara, 1984, s. 296.

⁶² SÖZEN, Ural: Örgütlenme Kuramı, Ankara, 1980, s. 172.

⁶³ MASSİE, Joseph L: (Çev. Şan, ÖZ-ALP ve diğerleri), İşletme Yönetimi, Eskişehir, 1983, s. 56.

"Yönetmel faaliyetler işbirliği sistemlerinin sürekliliği (örgütlerin yaşama ve gelişmeleri) ile yakından ilgili faaliyetlerdir. Bu faaliyetleri de planlama, örgütleme, yürütme, koordinasyon ve kontrol olmak üzere beş grupta toplamak mümkündür. Bu faaliyetler, bir organ olarak yöneticilerin fonksiyonlarını, yönetim sürecinin de, evrelerini oluştururlar".⁶⁴

"Yönetimin geliştirilmesi sürekli bir süreçtir".⁶⁵ Çevre ve iç değişimler o kadar hızlı olmaktadır ki bu değişime uymanın da sürekli ve sabırlı bir şekilde planlı ve bilinçli yapılması gerekmektedir. Yönetimi geliştirme bir kez yapıldıktan sonra sona eren bir yönetim faaliyeti ya da bir yönetici fonksiyonu değildir.

Yönetimi geliştirmenin sürekli bir süreç olduğu Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporunda da şöylece belirtilmiştir: "İdarenin geliştirilmesi belirli bir süreçte yapıp sona eren münferit bir gayret şeklinde anlaşılmamalı, bunun sabır ve ihtimamla yürütülmesi gereken bir görev olduğu kabul edilmeli gelişme gayretleri bir programa bağlanmalıdır".⁶⁶ Raporda yönetimi geliştirme çabalarının sürekli olduğu, yönetimin fonksiyonlarıyla birlikte ele alınması gerektiği, yönetsel çalışmalarla bir bütün olarak gözetilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Yönetimi geliştirmenin sürekli bir yönetsel çaba öldüğünün yanı sıra, yönetsel faaliyetlerden ayrı bir çaba olmadığı, bir yönetim fonksiyonu olarak diğer fonksiyonlarla birlikte yürütülmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yönetimi geliştirme çabaları sürekli bir nitelik kazanmadıkça yönetimin kalitesinde nispi olarak bir gerileme olabilir.⁶⁷ Çünkü dinamik sistemler topluluğu olan yönetimin, değişimlerle ve değişebilen sistemlerle sürekli muhatap olduğundan değişim karşısında hareketsiz kalması aslında, özellikle belli bir zaman sonra bir gerileme, çağ dışı kalma ve klasikleşme anlamına gelmektedir. Yönetimi geliştirme çabası, hastalığa tutulmadan mikrobu uzaklaştırmak ya da bağışıklık kazanma yollarını bulmaktır. Hastalığa tutulduktan sonra vücudun direnci kırılabilir, operasyonlar gerektirebilir, tedavi daha masraflı olur ve yan tesirleri nedeniyle de vücut dengelerini bozabilir. Yönetimde bu tür geriden tedaviler yönetimi geliştirme değil, yönetimde değişim-gelişme geç kalınmışlığı sebebiyle, değişimi, değişim hızının gerisinden takiptir; reform ve reorganizasyonlar gerektirir. Verilecek yeni biçim ya da değişime uygun yeniden düzenleme alışılmış dengeleri ve mevcut usulü bozacak, ısınma zor olacaktır.

Böyle bir durumla karşılaşmamak ya da çok az yer verebilmek için yönetimi geliştirme faaliyetlerinin sürekli yapılması, geliştirmenin karakteri gereği günü

⁶⁴ BARANSEL, Atilla: agm., s. 26.

⁶⁵ SÜRGİT, Kenan: Yönetimi Geliştirme Aracı... agm., s. 7.

⁶⁶ MEHTAP Yönetim Kurulu Raporu, agm., s. 128.

⁶⁷ SÜRGİT, Kenan: Yönetimi Geliştirme Aracı ...agm., s. 7.

gününe ve alışılana ters düşmeden, hissettirilmeden yapılması ve yönetimin buna iyi gözle bakmasını sağlamak zorunludur.

7. Yönetimi Geliştirme Yönetimin Asıl Amaçlarının Bir Aracıdır

Yönetimi geliştirme, teknoloji transfer etmek, modern gözükme ya da yönetime güzel bir görünüm vermek amacıyla değil, yönetimin asli amaçlarının istenildiği gibi gerçekleştirilmesinin araçları olarak yapılmalıdır. Aksi takdirde amaçsız ve bilinçsiz bir gelişme aslında gelişme değil, değişimin yönetimi kendi doğrultusunda sürüklemesi, yönetime değişimin kendisinin yön vermesi anlamına gelir ki bu da anlamsız bir maliyet demektir.

Her yönetimin ya da örgütün ulaşmak istediği bir amaç vardır. Bu amaçlar yönetimin varlık sebebidir. Çünkü yönetim, belli bir amacı gerçekleştirebilmek amacı etrafında toplanılmış sistemleşmiş bütünlerdir. Bu amaç her yönetimde farklı farklı olabilmekle birlikte genel bir ifadeyle kamu kurum ve kuruluşlarının amacı kamu menfaatleri doğrultusunda kamu hizmeti sunmak, işletmeler ya da özel yönetimler için ise kâr elde etmek asıl amaçtır. Yönetimlerin hiç birinde yönetimi geliştirmek ya da iyileştirmek asıl amaç değildir. Kamu yönetiminde yönetimi geliştirmekten maksat, yönetimin asıl amacı olan kamu hizmeti sunumunda bu hizmetin en etkili, en verimli ve en rasyonel sunulabilmesine imkan vermek ve zemin hazırlamaktır.

Yönetimin asıl amacına ulaşmak için sahip olduğu kaynaklarda zamanla dış etkenlerin de etkisiyle değişimler olabilir ve bunlar önceden yapılmış hesaplara dahil edilmemiş olabilir. Hızlı bir değişimin ve gelişimin yaşandığı bir çevrede yaşayan örgütler olarak kendi iç yapısındaki muhtemel değişimler bile saptanıp hesaplanamayabilir. Geleceğin belirsizliği ya da değişimin karmaşık ve teknik bir tarzda ve süratte olması geleceğin öngörülmesinde, planlanmasında esnek davranılmasını gerektirmektedir.

Kamu hizmetleri devletin asli ve sürekli görevleri olarak kesintiye uğratılamaz. Doktrine göre kamu hizmeti devletin varlık sebebi olup, kamu için faydalı ve lüzumlu olan teşebbüslere girişmek ve bunları sağlayacak teşkilatı tesis veya faaliyetleri yerine getirmektir.⁶⁸ Kamu Yönetiminde bu hizmetler hukuk kurallarının dahilinde ve bu kuralların verdiği yetkiyle sevk ve idare edilmekte bu amaçlar doğrultusunda planlama, teşkilatlanma, yürütme, koordinasyon ve denetim yapılmakta, personel yönetimi ve iş idaresi kamu yönetiminin şekli usulü dairesinde yapılmaktadır.

Değişimin olmadığı kapalı bir toplumda iyi kurulmuş yönetsel bir yapıda sahip olunan personel, malzeme, makine, para ve yönetim usul ve mevzuatıyla

⁶⁸ EROGLU, Hamza: İdare Hukuku, Ankara, 1985, s. 16.

kısaca iyi bir yönetim sistemi ile bu amaçlar ve amaçların gerçekleştirilmesi sürekli kılınabilir. Ancak çağımız değişim ve teknoloji çağı olarak görünmekle, açık sistemler olan yönetsel ve sosyal yapılar bu değişimlerden hemen etkilenmekte, değişim karşısında bir gelişme sağlanmadığı takdirde asıl amaç olan kamu hizmeti sunumunun etkinliğinde ve veriminde aksaklıklar olabilmektedir. Hatta değişim karşısında geliştirme olmadığında görece bir gerileme söz konusu olmaktadır. Değişim karşısında gelişme yapılmadığından mevcut yapı korunuyor değil, aslında mevcut yapıda gerileme sağlanıyor demektir. O halde geliştirme zorunlu bir süreçtir.

8. Yönetimi Geliştirme Yöneticiye Düşen Bir Sorumluluktur

Yönetimi geliştirme yönetime ilişkin bir faaliyet ve yönetsel bir karar ve uygulama süreci olduğuna göre bu sürecin işletilmesi ve faaliyetin sevk ve idaresi yöneticiye düşen bir sorumluluktur.

Yönetici, bir kuruluşun başında bulunan, emrinde personel çalıştıran, emir ve kumanda eden ve denetleyen kişi olup üst seviyede "yönetme" işini yapan kişidir.⁶⁹ Yönetici iç ve dış yapıdan gelen ve yönetimi olumlu ya da olumsuz yönde etkileyen değişim baskıları üzerine yönetsel kararlar alabilecek, kurmaylarından görüş isteyebilecek, personelin öneri ve şikâyetlerini dinleyebilecek pozisyonundadır. Yönetimi geliştirmek için yapılacak işlemleri kendi tecrübe, yetki ve otoritesine dayanarak teşkilatlandırıp birimler arası yönetimi geliştirme faaliyetlerinin koordine edilmesi ve denetimini en üst düzeyden yapabilmeye yetkili kişidir. Yönetici, yönetimi geliştirme işini bizzat kendisi yürütebileceği gibi yine kendi yetki ve inisiyatif ile belli bir birime ya da yeni kuracağı yönetimi geliştirme kuruluna da bırakabilir ama bu takdirde de asıl sorumluluk yine yöneticiye aittir.

Yönetimi geliştirme işlemi planlı ve koordineli bir faaliyet gerektirir. Çünkü değişim tek boyutlu değildir, küçük bir değişim bile bir sistem olarak oluşmuş yönetim mekanizmasının dolaylı olarak diğer birimlerini de etkileyecek ve sonuçta olumlu ya da olumsuz hemen her üniteyi etkileyecektir. Bu nedenle sonuçta etki alanının genişleyeceğinden hareketle değişimle karşılaşan ya da o an değişimden etkilenen birimin değişmeye uygun gelişme çabaları yeterli değildir ve de yönetim için sakıncalıdır. O birim, değişim karşısında başarılı olamayabilir ve bu takdirde sistem içindeki bir birimin aksaklığı iş bölümü veya görev paylaşımındaki işbirliği sebebiyle tüm hizmette eksik ve aksaklık meydana getirerek, kamu hizmetlerinin sürekliliği ve bütünlüğü prensibine aykırı olacaktır. O halde etki alanının genişliği dikkate alındığında yönetimi geliştirme işleminin değişimden etkilenen birimlerce değil sonuçta tüm birimler etkilenebileceğinden üst kademe ele alınması, tek bir elden, yetkili bir üst makamdan sevk ve idaresi gerek

⁶⁹ TORTOP, Nuri: Personel Yönetimi, Ankara, 1989, s. 223.

mehtap. Bunu yapabilecek yetki ve otoriteye sahip olan teşkilatın üst yöneticisidir.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, yönetimi geliştirmenin her kurumun kendisine düştüğünü belirttikten sonra kurumların üst seviyedeki yöneticilerine bu hususta önemli yer teşkil ettiklerini şu şekilde belirtmektedir;

"Bir bakanlığı ve kuruluşu teşkil eden genel müdürlük veya müdürlük gibi çeşitli faaliyet birimleri kendi teşkilat ve işleyişlerini düzeltmeyi başta gelen bir görev sayarak buna göre gayret sarf etmek zorundadırlar. Bu konu, her idari birimde genel müdür veya müdür gibi baş mercii'nin esas görev ve sorumluluğunu teşkil eder. Ayrıca baş mercie yardımcı olmak üzere bütün bakanlıklarda ve lüzum görülecek başka kuruluşlarda birer İdari Geliştirme komitesi kurulmalıdır. Bu komitelere, bakanlıklarda müsteşar, daire ve kurumlarda, genel müdür başkanlık etmeli, ilgili birimlerin başındaki makam sahipleri ile personel birimlerinin başkanı mutlaka bu komitenin üyesi olmalıdır. Bu komiteler merkezi geliştirme biriminin genel gözetim ve rehberliği altında, mensup bulundukları bakanlık, daire ve kurumların teşkilat, işlem ve usullerinin geliştirilmesinden sorumlu olmalıdırlar. Komitelerde, her teşkilatın güvendiği, açık fikirli dinamik ve bu gibi konularda yeterli kişilerden de faydalanılmalıdır".⁷⁰

Kamu yönetimine hâkim olan idari hiyerarşide mevcut yedi hiyerarşik kademe bulunmaktadır. Bunlar yukarıdan aşağıya doğru bakan, müsteşar, genel müdür, daire başkanı, şube müdürleri, kısım şefleri ve memurdur. Kamu iktisadi teşebbüslerinin yürütme organı genel müdürlük olup en üst yönetici KIT lerde genel müdürdür. Bakanlık teşkilatında yine teşkilatın asli hizmet ünitelerinin başında üst seviye yöneticileri olarak genel müdürler görev yapmaktadır. Dolayısıyla bu kurum ve kuruluşlarda yönetimi geliştirme görev ve sorumlulukları en üst yönetici olan genel müdür ve müdürlere düşmektedir. Mahalli idareler ve diğer kamu tüzel kişilikli kuruluşlar ile merkezi idarenin taşra teşkilatlarında yönetimi geliştirme, hizmetin ya da teşkilatın hiyerarşik en üst yöneticisinin yetki ve sorumluluğundan olmalıdır.

Yönetimi geliştirme görev ve sorumluluğu en üst yöneticinin şahsında oluştuğuna göre bu faaliyet yöneticinin nitelikleriyle de yakından ilgilidir. Yöneticinin tecrübeleri bilgi ve yeteneği, karar alabilme basireti, teşkilat üzerindeki önderlik ve otoritesi de yönetimi geliştirmeye bakışı-yaklaşımı faaliyetin alt seviyelerdeki algılanmasının ve tutumunun belirleyicisi olacaktır. O halde yöneticinin kendisini değiştiren ve gelişen şartlara uydurması da gerekmektedir. Yönetici geliştirme, yönetimi geliştirmenin belirleyici ve etkileyici bir unsuru olmaktadır.

⁷⁰ MEHTAP Yönetim Kurulu Raporu, agm., s. 128.

Yönetici geliştirme yönetimi geliştirme yolları içinde ayrı bir başlık halinde incelenecektir.

9. Yönetimi Geliştirme, Yönetimin Kendisine Ait Bir Görevdir

Kamu kuruluşlarının teşkilatlanması genel olarak hiyerarşik, merkezi ve bürokratik bir yapı ile tek tip bir teşkilatlanma ve kadrolama gösterse dahi uğraşı konuları farklılık arz etmektedir. Başlangıçta devletin hizmet sahası güvenlik, adalet, dış ilişkiler, maliye ve içişleri gibi temel hizmetlerle sınırlı idi. Bu haliyle "Dışişleri, Milli Savunma, Adalet, Maliye ve İçişleri en eski ve temel bakanlıklar"⁷¹ olarak mevcut iken, sosyal ve ekonomik değişme ve gelişmeler ile daha iyi kamu hizmeti sunabilmek, hizmette uzmanlaşabilmek ve halkın (hizmetten faydalananların) taleplerinin tatmini yönünde yeniden teşkilatlanma ve düzenlemeler ile yeni bakanlık teşkilatları ve bunlara bağlı birimler ve kuruluşlar oluşturulmuştur. Bu tür karmaşık bir sistem olarak teşkilatlanmış kamu yönetimi hizmet kuruluşlarının her birinin hizmet sahası kanunlar ve yönetimin bütünlüğü ilkesi içinde farklı farklıdır.

Teşkilatların faaliyet konularına göre oluşturulmuş yapılarındaki farklılığın yanı sıra çalınma usulleri ve kaynakları da farklı olacaktır.

Teşkilatların yapı ve usullerindeki çeşitliliğe paralel olarak, sosyal, ekonomik, teknolojik ve diğer tür değişmeler de tek tip değildir. Meydana gelen bir değişme ya da gelişme kurum ve kuruluşları değişik türde etkileyecek, kimisinde bu değişimin etkileri şiddetli olup, teşkilatta köklü değişmeler, yeniden düzenleme ve reformlar gerektirebilecektir. Kimisinde ise bu değişimin etki şiddeti az olup ihtiyaca veya değişimin önemine göre küçük değişmeler gerektirecek, yönetim değişmeye uygun şekilde geliştirilirken mevcut dengeler sarsılmayacaktır. Ancak kamu hizmeti esasında kurum ve kuruluşlar birbirlerinin tamamlayıcısı durumunda bulunan bir sistem olarak, değişme, sonuçta hepsinin ortak problemi halini alabilecektir.

Teşkilatların yapıları, usul ve hizmet alanlarının farklılığı ile değişimin etki şiddetinin çeşitliliği sebebiyle, her kurum ve kuruluş değişime uygun geliştirmeyi bizzat kendisi yapmakla başarılı olabilir. Bu sebeple yönetimi geliştirme görevi bizzat değişimle muhatap kalan o yönetime (teşkilata) aittir.

Yönetimi geliştirme işlemi küçük değişimleri içermektedir. Küçük değişmelerin günü gününe takip edilebilmesi bizzat o yönetim tarafından yapılmasını gerektirmektedir. Günü gününe takip edilmesi gereken ve küçük çapta ikincil türde değişimleri kapsayan geliştirme faaliyetlerini kurum dışı bir üniteye veya merkezi idareye bırakmakla istenilen amaca ulaşılamaz. Hiyerarşi uzaklıkça karar sü-

⁷¹ ÖRNEK, Acar: Kamu Yönetimi, İstanbul, 1988, s. 97.

resi ve uygulama da gecikecek yönetimi geliştirmenin gündelik değişme-geliştirme niteliğine aykırı bir durum ortaya koyacaktır.

Ayrıca değişimin yönetimde meydana getireceği aksaklıklar ve yönetimin değişime ayak uydurmakla sağlayacağı artı fayda en iyi yine o yönetim tarafından bilinebilir, dıştan bir gözle yüzeysel bir incelemeyle içinde bulunan ve ölçülmesi zor olan tutum, davranış ve rahatsızlıklar iyice tahlil edilemeyebilir. Küçük çaplı değişmelerin o yönetim için yaratacağı etki de küçük olacağından dışarıdan bir inceleme bunu fark edemeyebilir ya da önemsemeyebilir. Bu nedenle yönetimi geliştirmede sorumluluğun değişmeden etkilenen ve etkilendiği için de değişimi hissedebilen kurumun kendisinde olması doğal bir zorunluluktur. Öte yandan geliştirme, yeniden düzenleme ve reformların içinde yapıldığı çevre sürekli ve hızlı bir değişim içinde ise bunların hızla demode olmasına ya da önemsiz kalmasına sebep olabilir.⁷² Bu nedenle, "idareyi geliştirme, düzeltme ve yeniden düzenleme hizmetlerinin aslında her bakanlık ve dairenin kendine düştüğü göz önünde bulundurulmalıdır"⁷³ görüşü savunulmuştur.

"İdarenin geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi, idarenin kendisine düşen çok önemli bir görevdir. Her şeyden önce tüm kuruluşlarda baş yöneticiden en aşağı kademelerdeki personele kadar herkesin kendi kendini düzeltmeyi ve geliştirmeyi başlıca görev olarak benimsemesi ve bu görevi yerine getirecek biçimde yetiştirilmesi gerekir"⁷⁴ denilmektedir.

10. Yönetimi Geliştirme Değişimin Ürünüdür ve Zorunludur

Değişim, yaşamın bir gereği, değişme canlılığın ifadesidir. Değişme toplumsal yaşantının devamlılığını, canlılığını koruyan ve sağlayan unsurdur. Değişmeyi ise yine toplumsal yaşamın kendisi meydana getirmektedir. İnsanlar, daha rahat ve mutlu yaşantı için daha iyiyi, daha verimliyi, daha kârlıyı, daha rasyonel olanını ve en etkili olanını amaç edinmekte bunun için mücadele etmekte ve bu bilinçle çaba harcamaktadır.

Değişim, örgütlerin çoğunda, gerekli bir yaşam biçimidir. Aslında değişim, mevsimlerde, sosyal çevre içinde ve kendi biyoloji süreçlerinde her zaman insanların çevresinde yer alır.⁷⁵

İnsanların toplu halde yaşamaları, ihtiyaçların ve hizmetlerin bileşimlerinin değişmesi, kitle iletişim ve ulaşım vasıtalarının yaygınlaşması insanlar, toplumlar

⁷² SÜRGİT, Kenan: Türkiye'de İdari Reform, agm., s. 21.

⁷³ MEHTAP Yönetim Kurulu Raporu, agm., s. 128.

⁷⁴ İdari Reform Danışma Kumlu Raporu, agm., s. 12.

⁷⁵ DAVIS, Keith: (Çev. Kemal TOSUN ve diğerleri) İşletmede İnsan Davranışı-Örgütsel Davranış, İstanbul, 1988, s. 207.

ve devletler arası yakınlaşmayı sağlamakta, bu ilişkilerin yakınlığı nedeniyle meydana gelen değişme, anında diğer insan ve toplundan etkilemektedir.

Değişme, iletişimler veya etkileşimler bağı ağı yoluyla tüm sistemi etkileyebilmekte insanın zevklerinden, topluluk davranışlarına, devlet politikalarına yan- sıyabilmekte, ihtiyaçlarda yarattığı etkiyle de beklenti, inanç ve tutumlara yön verebilmektedir. O halde değişim insanların tutum, davranış ve değerleri üzerine tesir eden yönlendirici bir dürtü, şiddetine göre de bir baskı kaynağı olmaktadır.

Her değişme bir gelişme değildir ama her gelişme bir değişmedir, eskiyle kıyaslandığında yeni ile bir fark meydana gelmişse aradaki bu fark olumlu ya da olumsuz bir değişmedir. Bu farkın istenilen veya kabul edilebilir yönde olması veya amaca hizmet edecek yönde oluşması bir gelişmedir. O halde gelişme bir değişmeyi ama amaç yönünde olumlu bir değişmeyi gerektirmektedir. İstek dışı ve istenilenin tersine olan değişmeler gelişme değil, aksaklıktır ve telafi edilmesi ihtiyacını doğurur, bu da yine değişmelerin ihtiyaçları yönlendirebilme karakterinin bir örneğidir.

İletişim ve etkileşim ortamının yaşandığı günümüz toplumsal yaşantısında insanlar arası, devletlerarası ya da insanlarla yönetim arasındaki ilişkilerde değişim kaçınılmaz bir etkileyici ve belirleyici olduğuna göre, değişime sırt dönmek veya göz yummak yerine, onun gereklerine göre zamanında ve ölçüsünde şartlar henüz zorlamaya başlamadan, gecikilmeden ve kısacası gerektiği gibi gelişmenin sağlanması için gayret sarf edilmesi de zorunludur. O halde gelişmenin belirleyicisi ya da nedeni değişimin bizzat kendisi olup, gelişme yönünde bu sebebin kaynağı ihtiyaçlarda ve hizmetlerde yarattığı yönlendirici dürtüsü olmaktadır.

Dağınık ve geniş teşkilatlanması, koordine, denetim, planlama gibi fonksiyonlarla, üst düzeyler eliyle diğer yönetimlerde de ilişki ve etki içerisinde bulunan yönetim bir sistemler topluluğudur. Bu sistem kendi içinde barındırdığı değişime yatkın kaynaklar ve çevresinden gelecek etkilerle de değişime uğramaya hazırdır. En başta bünyesinde istihdam ettiği personel, insan olarak ihtiyaçları ve amaçları gereği başlı başına ve sürekli değişebilen bir kaynak; diğer yönetim kaynakları olan para, malzeme, makina, zaman vs. tüketime paralel olarak ve teknolojiyle bağlantılı olarak değişebilmektedir. Yönetimin kendi kaynaklarındaki yani içyapısındaki değişmeler tutum ve davranışlar olarak, grupsal tepkiler olarak, ya da eksilme veya aşınma olarak bir değişme hareketliliği sayesinde yönetimin biçimsel yapısını da değişime zorlayabilecektir. Yönetim örgütleri bünyelerinde değişken kaynak olan ve yönetim sisteminin en dinamik ve karmaşık yapıları unsuru olan personelin yani insan veya grupların değişimi yönetsel yapıyı da değişime zorlamaktadır. Ancak "Örgütleri bireyler oluşturduğuna göre üyeleri değiştirerek örgütü de değiştirebiliriz. Bu çok mantıksız bir önerme olmamakla birlikte, bir örgüt yapısındaki kişilerin birbirleriyle olan ilişkilerini gözden kaçırın ve bireysel davranışın değiştirilmesi gereken yönlerini göstermekte başarısız

kalan bir basite indirgemedir"⁷⁶ ifadesinden insan davranışları ile grup davranışlarının farklı olduğu ve yönetimi değişik etkileyeceği anlaşılabılır.

Yönetimin dış yapısından yani çevresinden gelecek değişimler de yine yönetimin yapısında bir takım değişiklikler gerektirebilecektir. Hükümetin siyasi kararları, sosyal, ekonomik ve mali değişimler, insan ihtiyaçlarında değişimler, demokrasi terbiyesi, eğitim seviyesi, baskı ve denetleme grup ve mekanizmalarının etkinliğinin artması yönetimin etkinliği veya verimliliği üzerinde tavır takınmalara ve dolayısıyla yönetimin daha iyi çalışabileceğinin kıyaslanmasıyla bir değişmeye zorlanabilecektir. Halka hizmet için faaliyet gösteren yönetimin halk gözündeki itibarı veya halkın rızasının alınması onun bürokratik merkezi ve hukuki sınırları içerisinde halk ihtiyaçlarına yeterince cevap verebildiği ölçüde geçerliliğini koruyabilecektir. İhtiyaçlara cevap verilemediği takdirde eleştiriler, baskılar veya tavırlar yoluyla dile gelen halk hoşnutsuzluğu ki bu sosyal yapı değişikliği olarak yönetime yansiyacak ve onu değişime, istekleri doğrultusunda gelişime zorlayacaktır.

Değişme, kültürel, sosyal, idari, ekonomik, siyasi ya da başka düzeylerde meydana gelen ve gözlemlenebilen ya da hissedilebilen farklılaşmadır. Diğer yapılar değiştiği halde bazılarının değişmemesi aslında bir değişmeme değil diğerleriyle birlikte ele alındığında bu da bir değişmedir ama olumsuz bir değişme yani gerilemedir. Bunun telafisi değişime paralel olarak uygun bir gelişmenin sağlanmasıdır.

Yönetimde, organizasyonlarda değişimin amacı bürokratik yapılan modern gelişmelere göre değiştirmek, düzenlemek kısacası bürokrasiyi değişime tabi tutmaktır.⁷⁷

Yönetimdeki bu değişme yönetim yapısında, yönetimin insan unsurunda, yönetim içindeki gruplarda, yönetimin teknolojisinde veya yönetim-çevre ilişkisinde olabilir. Bunlar genelde birbirlerini yine etkileyecektir. "Herhangi bir parçasındaki değişimden tüm örgüt etkilenecektir, mesela teknolojik değişim bir teknolojik sorun olduğu kadar bir insan sorunudur".⁷⁸ Bu değişimin niçin olduğu ise değişimin sebeplerini ortaya koymayı gerektirir, ne sebeple olursa olsun hızlı bir değişim çağı yaşamaktayız, "yönetim ve örgütlerin bu değişime ayak uydurması değişen sosyal, kültürel ve siyasal çevresinin baskısıyla bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır".⁷⁹ Bu değişimin ihtiyaç şiddetine göre gerektiğinden asıl amaçları da kapsayan bir reform ya da küçük değişimleri içeren bir geliştirme politikası izlenebilir.

⁷⁶ KATZ, Daniel ve KAHN, Robert L.: (Çev. Halil CAN ve Yavuz BAYAR), Örgütlerin Toplumsal Psikolojisi, TODAİE Yayını, Ankara, 1977, s. 440.

⁷⁷ DERELİ, Toker: Organizasyonlarda Davranış, İstanbul, 1976, s. 220.

⁷⁸ DAVIS, Keith: agm., s. 208,

⁷⁹ SAĞLAM, Mehmet: Örgütsel Değişme, TODAİE Yayını, Ankara, 1979, s. 60.

Toplumsal yapıdaki değişim, yönetsel yapıyı da etkilemekte daha doğru bir ifade ile yönetsel yapılar toplumsal yapılar tarafından şekillendirilmekte, toplumsal değişim yönetsel yapıyı da değişime ya da gelişime zorlayabilmektedir. "Toplumsal yapının bir ögesinin değişmesi tüm yapıyı etkiler"⁸⁰ denilmektedir. Bazen kültürel değişimi de içine alacak şekilde toplumsal değişim hususunda bir takım kuramlar oluşturulmuştur. Evrimci Kuram, Dengeci Kuram, Çatışmacı Kuram ve Yükseliş ve Çöküş Kuramları gibi.⁸¹ Bunlardan ilk iki kuram toplumu oldukça istikrarlı bir organizma olarak görmektedir ve değişim bu organizmanın doğasında vardır ya da değişim nadiren toplumun temel yapısının dönüştürülmesi şeklinde algılanmıştır; çatışmacı kuram ise her yerde istikrar görmeyip her yerde yapısal değişim görmektedir.⁸² Yükseliş ve çöküş kuramında da toplum ya da uygarlık insan organizmasına benzetilmekte ve onun gibi toplumların da büyüme ve gerileme dönemleri geçirdikleri savunulmaktadır.⁸³ Böylece örgütler ya da yönetsel yapılar toplumsal değişimler tarafından örülür ve oluşturulur.

Yönetimin çevresi bir takım yapı veya diğer örgütlerle çevrilidir. Her yönetsel örgüt, toplumun kültürü ve sosyal yapısı, kendisiyle çeşitli ilişkileri bulunan çeşitli öbür örgütler ile mal sahipleri, yöneticiler, iş görenler, müşteriler ya da sadece "Genel olarak" halk dediğimiz çeşitli sosyal örgütler ve insan gruplarından oluşan bir çevre içinde bulunur.⁸⁴ Çünkü "içinde bulundukları toplumsal çevrenin bir ürünü olan örgütler, bu çevrenin sürekli değişmesi karşısında kendilerini çevreden gelen bu değişmeye uydurmak zorunluluğuyla karşı karşıyadır"⁸⁵ denilmektedir.

Yönetimin günlük faaliyetleri sürecinde kendi iç yapısında personelinin, iş usullerinin ve diğer kaynakların iyileştirilmesi, geliştirilmesi ve koordinesinin yanında, çevresini de ayrıca dikkate almalıdır. "Hızla değişen bir dünyada örgütün varlığını sürdürme, büyüme, değişikliğe uyabilme ve değişiklik yapabilme ihtiyaçlarından doğan birtakım sorunları da olacaktır"⁸⁶ görüşü gayet mantıklıdır.

Yönetsel örgütler asıl amaçlarının devamını sağlamak için evvela kendi varlıklarını sürdürebilme çabası içindedirler. Bu amacı en iyi gerçekleştirebilmek için büyüme, meydana gelen değişikliklerden olumsuz etkilenmemek için ona uyum sağlayabilme ve değişime zemin hazırlayarak gerektiğinde değişim yani gelişim yapabilme ihtiyacındadırlar. Örgütlerde mevzuat, yapı, usul, personel,

⁸⁰ KONGAR, Emre: "Toplumsal Değişim", AID, C. 4, S.1, Mart 1971, s. 89.

⁸¹ APPELBAUM, Richard P.: a.g.m., s. 14.

⁸² APPELBAUM, Richard P.: a.g.e., s. 63.

⁸³ APPELBAUM, Richard P.: a.g.e., s. 77.

⁸⁴ SCHEIN, Edgar H.: (Çev. Mustafa TOSUN), Örgüt Psikolojisi, TODAİE Yayını, Ankara, 1978, s. 21.

⁸⁵ SAĞLAM, Mehmet: a.g.e., s. 61.

⁸⁶ SCHEIN, Edgar H.: a.g.e., s. 24.

davranış ve faaliyet olarak kurulu bir denge vardır. Değişim ile bu denge sarsılabilir. Özellikle köklü değişiklikler karşısında yönetimde uygulanan reform ve yeniden düzenlemeler bu türdendir. Küçük değişimler de kumlu dengeler düzeninde küçük de olsa yeni ama uyulabilecek türden değişimler gerektirebilir. Bu durumda değişim gerçekleştiği zaman yönetim yeni bir denge arar ve yeni uyumlar (değişim karşısında gelişme) göstermesi gerekebilir. İşte burada "yönetimin değişime ilişkin genel beşeri amacı, değişimin bozduğu grup dengesi ve kişisel uyumu düzeltmek ve korumaktır"⁸⁷ denilebilir.

11. Yönetimi Geliştirme Küçük Çaplı Değişimleri İçerir ve Yönetimin Mevcut Dengelerini Sarsmaz

Günümüzün yönetsel yapıları diğer tüm toplumsal yapılar gibi karmaşık alt parçalardan ve kendi dışındaki yapılardan ve çevresinden etkilenen sistemler niteliği taşımaktadır. Aynı zamanda bu sistemler dışı açık sistemler olup, çevresinden, kendi dışındaki dünyadan da ayrıca etkilenmektedir. Bu durum örgütlerin dinamik olma özelliğini gerektirmektedir. Çünkü iç ve dış etkiler onların gelişmelere uymaları zorunluluğunu gerekli kılmaktadır.

Günümüzde örgütleri değiştirmeye zorlayan sorunlar kaynağını çağın koşulları altında yeni gelişme evrelerine hızla giren birey, toplum ve teknolojiiden almaktadır. Bu sorunlar;⁸⁸ beşeri bilimlerin ortaya çıkması, ihtiyaçlardaki yükselme ve insancıl-demokratik toplum düzeninin gereği olan çağın koşullarıyla ortaya çıkan, personel ihtiyaçları ile yönetim amaçlarının bütünlleştirilmesi sorunu; otokratik yönetimden demokratik yönetime geçilmesinin yarattığı yönetim içi güç ve yetki paylaşımının oluşturduğu sosyal etki problemi; uzmanlaşma ve mesleklaşma sonucu yönetimde meydana gelen kopukluğun işbirliği ile koordine edilmesi sorunu; teknolojinin etkisi ve örgütün karmaşıklığının artıp, geleceğin planlanmasında ortaya çıkan çağın koşullarına göre uyum ve geliştirme problemleri. En önemlisi de yönetimin amaçlarındaki sürekliliği teknolojiide, görevlerde, işgücünde, standartlarda, toplumsal ve kültürel değerlerde yönetim ile toplumun amaçlarındaki hızlı değişimler gibi günün koşulları yine yönetimin geliştirilmesi, güçlendirilmesi ve yeniden yapılınması sorununu ortaya çıkarmaktadır.

Bireysel, yönetsel ve toplumsal ihtiyaçlar ile bilim ve teknolojiideki hızlı değişimler açık sistemler olan dinamik özellikli yönetsel örgütlerde değişime uygun gelişim problemini doğurmaktadır. Yönetimi geliştirme tüm bu değişimlerden etkilenen yönetim yapısında, işleyişinde, kaynaklarında ve hatta amaçlarında değişimlere o anda cevap vermekle mümkündür. Değişim ve gelişimin yönetimde yarattığı etkileri katlanarak büyümeden bünyeye uydurmak ve bünyeyi değişime

⁸⁷ DAVIS, Keith: a.g.e., s. 29

⁸⁸ AŞKUN, İnal Cem. "Örgütlerde Değişme", Eskişehir İTİA Dergisi, C.VIII- S. 1, Ocak 1972, s. 24.

açık ve geliştirmeye hazır bir halde tutmak gerekmektedir. Aksi takdirde problem büyüyecek ve yönetimin bütün yapısında geniş aksaklıklar ya da verim düşüklüğü yaratabilecektir. Biriken değişikliklerin etkilerini telafide güç olabilecek ve yönetimde mevcut dengeleri sarsabilecek, ilişkilerin akışını değiştirebilecek bir geliştirme gerekebilecektir. Reformun bu mevcut durumu bozucu ve alışılmış davranışlara ters hali bir direnmeyle karşılanabilir. O halde değişim karşısında o anın koşulları içerisinde ve yönetimin kurulu düzenini sarsmadan ve değişikliği hissettirmeden gelişimi sağlamak gerekmektedir.

Yönetimi geliştirme değişim ile birlikte sürekli nitelikte sarf edilen uyum çabalarıdır. Bu süreklilik, günü gününe ve giderek geliştirme faaliyetlerini ifade etmektedir. "İdari kuruluşlar hemen hemen sürekli olarak yapılan küçük değişiklikler ve ayarlamalarla durmadan değişir ve gelişirler. ...Bu değişikliklerin büyük çoğunluğu mevcut dengeler düzenini bozmadan gerçekleştirilir. ...örneğin karşıladığı sosyal gereksinimler, amaçlarda ya da amaçlara verilen ağırlıklardaki değişikliklere ya da teknolojik değişikliklere uymak için yapılan sürekli nitelikte çabalar olarak görülebilir. ...giderek gerçekleştirilen ve sürekli nitelikte olan bu tür çabalara idareyi geliştirme adı verilebilir"⁸⁹ şeklinde bir ifadeyle yönetimi geliştirme tarif edilmektedir.

Görüldüğü gibi yönetimi geliştirme sürekli bir süreç olduğundan, çabaların sürekliliği problemlerin büyümeden çözümü demek olduğundan, muhatap olunan ve yönetimde etkili olan değişim küçük çaplı kalmakta ve bu değişiklik yavaş yavaş, sindirilerek ve günü gününe giderilerek yönetimin mevcut dengeleri sarsılmadan gelişme sağlanabilmektedir. Yönetimin kurulu düzeni, bir takım değer, davranış, tutum, amaç, ruh ve inanç gibi manevi değerler ile teşkilat, malzeme, standartlar ve iş akımı ilişkileri gibi dengeler üzerine kuruludur ve bu kurulu dengelere alışılmıştır. Bunların değişime uğraması alışkanlıklara veya alışılmışı ters bir tutumdur. Ancak geliştirme günü gününe ve böylece hissettirmeden yapıldığında bu denge korunacak gibi olur.

III. YÖNETİMİ GELİŞTİRMENİN SEBEPLERİ

Yönetimi geliştirmenin amacı, değişime uygun bir yönetsel karar ve uygulama ile yönetimin asıl amaçlarına etkili, verimli ve rasyonel ulaşmasını, hizmette kalite ve sürat temin etmesini sağlamaktır. Yönetimin asıl amacı olan kamu hizmeti sunumunda değişen ve gelişen şartların yarattığı olumsuz etkileri gidermek, diğer taraftan yine değişimin getirdiği yeni imkân ve avantajlardan faydalanmak suretiyle belirlenen hedefe ulaşmak yönetimin geliştirilmesi yoluyla olabilir. Yönetimin yeterince geliştirilmemesi, değişimin getirdiği avantajları kullanma fırsatından mahrum kalmak anlamına geldiği gibi, değişimin olumsuz etkilerinin yarattığı problemlerin birikmesi anlamına da gelmektedir.

⁸⁹ SÜRGÜT, Kenan: Türkiye'de İdari Reform, a.g.e., s. 11.

O halde yönetimi geliştirme çabasının kökeninde yatan asıl sebep değişime uyum sağlamak; olumsuz etkilerini anında gidermek, imkan ve avantajlarından faydalanabilmektir. "...dinamik, bir toplumda sürekli bir işlem olarak idareyi geliştirme zorunlu olduğu gibi, yerine göre yapılan düzeltme ve ayarlamalarla gereksinimleri karşılayamayacak ve koşullara uyamayacak duruma gelen idarede de yeniden düzenleme zorunlu olmaktadır"⁹⁰ ifadesiyle yönetimi geliştirmenin bir ihtiyaç olduğu, yönetimi geliştirmenin yeterli olamamasının sonucunun köklü bir geliştirme olan reform veya yeniden düzenlemeyi gerekli kılacağı belirtilmektedir.

Yönetimsel yapıları günün ihtiyaç ve şartlarına uyarlama gereği yönetimi geliştirmenin sebebi olmaktadır. Çünkü "Toplum; sosyal, ekonomik ve kültürel yönleriyle sürekli olarak değiştiği halde idareyi oluşturan örgütler ve idarenin kullandığı ve uyguladığı yöntemler sözü edilen değişikliğe ayak uyduramamakta ve geri kalmaktadır".⁹¹ Değişim, yönetimi doğal olarak etkileyecek, değiştirecektir. "Doğal değişikliklerin dışında, örgütsel sistem belirli amaçlara ulaşmak için, bilinçli ve planlı bir şekilde değiştirilmeye çalışılabilir"⁹² ki bu bilinçli ve planlı geliştirme çabaları günü gününe yapıldığında yönetimi geliştirme çabasıdır.

Bilim ve teknolojideki ilerlemeler yönetsel yapıların kapılarını zorlamaktadır. Bu nedenle yönetimi geliştirmenin bir başka sebebi, "...gelişen teknolojinin modem makina ve teçhizatın, modem yönetim tekniklerinin idareye uygulanması ya da uygulanmak istenmesidir".⁹³ Bu dinamik ortamda yöneticiler her türlü teknik ve her düzeyde uzman personelden faydalanmak zorundadır. Çünkü günümüzde yönetim, farklı kaynaklardan gelen çok sayıda veriyi değerlemek, bunları yerinde kullanmak ve ayrıca alınacak kararları en süratli bir şekilde uygulayıp sonuçlarını izlemek, alışılmışın dışında olabilecek her türlü duruma karşı yeni şartlara anında uyum sağlama yollarını araştırmak durumundadır.⁹⁴

Teknolojideki değişimin örgütü etkilemesinin yanında kullanıma alınan teknoloji de yönetim içinde yine değişmelere yol açabilecektir. "Öte yandan, örgütün günümüzde hızla değişen teknolojiye, çağdışı kalmamak için ayak uydurması ve bir yerde çevreden devresel olarak teknoloji dışalımını yapması gerekmektedir. Yapılan her teknoloji dışalımıyla birlikte örgüt yapısında değişimler beklenebilir".⁹⁵

⁹⁰ SÜRGÜT, Kenan: Türkiye'de İdari Reform, a.g.e., s. 27.

⁹¹ AR, A. Fikret: a.g.m., s. 61.

⁹² ERTÜRK, Berrin: a.g.m., s. 75.

⁹³ İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, a.g.e., s. 11.

⁹⁴ ÜLGEN, Hayri: İşletme Yönetiminde Bilgisayarlar, İstanbul, 1990, s. 122.

⁹⁵ ARDANIÇ, Bülent: "Kamu İktisadi Teşebbüsleri İçin Yeni Bir Örgütlenme Modeli", AİD, C. 12, S. 3, Eylül 1979, s. 56.

Sadece teknik ve bilim alanındaki ilerlemeler değil toplumsal diğer değişimler de yönetime yansımakta, halk yönetimin daha işler bir hale getirilmesini çeşitli yollarla dile getirebilmektedir. Yönetim için ise kamuoyu çok önemlidir. "Halkın inanmadığı, desteklemediği şeyleri gerçekleştirmek kolay değildir. Hiç değilse böyle eylemler çeşitli güçlükler doğurmakta ya da uzun vadede ters sonuçlara yol açmaktadır. Kamuoyunun görüş ve inançlarındaki değişimler yakından izlenmeli, kişilerin, kuruluşların davranış ve tutumları, hükümetlerin politikaları buna göre ayarlanmalıdır"⁹⁶ şeklindeki ifadeden anlaşılacağı üzere halkın yeni istek ve ihtiyaçları gözetilmeli, yönetim, yapı ve faaliyetleriyle halk isteklerine yeterince cevap verebilecek düzeyde tutulmalı ve bu sebeple sürekli kendini geliştirebilmelidir.

Diğer taraftan tüm bu gelişme ve değişimlerin sonucu olarak kamu hizmetleri miktar ve nitelik olarak artmakta, bu artışı karşılayacak düzeyde yönetimin sürekli geliştirilmesi de gerekmektedir.⁹⁷ Böyle bir durumda ek hizmet birimlerinin oluşturulması faaliyet, kaynak ve yapı olarak sürekli ve dinamik bir teşkilatlanma politikası izlenip gelişmelere anında adapte olunmalıdır.

Hizmetten faydalananların sayıca artması da sonuçta yönetime yansarak geliştirme için itici bir güç meydana getirmektedir. Böyle olunca kamu görevleri yine artmakta⁹⁸ yeni personel ve diğer kaynaklardan kullanma yoluna gidilebilmektedir. Hizmetten faydalananların artması demek yeni ihtiyaç türlerini de beraberinde getirmesi anlamına gelmektedir, "...ihtiyaç ve koşullarda meydana gelen değişikliklerin, program, örgüt ve sorumluluklarda değişiklik yapılmasını gerektirmesi"⁹⁹ de yönetimin sürekli geliştirilmesi gerektiğinin bir sebebi olmaktadır.

Zamanla mevzuat da günün değişen koşulları karşısında eskiyebilmektedir. Mevzuat, "...bir süre sonra değişen sosyal, teknolojik, yönetsel ihtiyaçları karşılayamaz. Bu nedenle mevzuatın da sürekli olarak gözden geçirilerek yenilenmesi gerekmektedir".¹⁰⁰ Bu nedenle zaman zaman hukuk reformlarına da ihtiyaç du- yulabilmiştir. "Hukuk kurallarının, ekonomik kalkınmanın sağlanmasında, plan ve programlarla tespit edilen toplumsal hedeflere ulaşılmasında, alman tedbirlerin uygulanmasında gerekli ve zorunlu bir araç olduğu inancı ile İkinci Dünya Savaşı ertesinde, ekonomik sosyal ve kültürel çöküntüden süratle kurtulmak ve savaşın yaralarını tez elden sarmak amacıyla bütün ileri ülkelerde daha o senelerde elde edilen "tek metin" kanunların yayımlanması ve sürekli olarak geliştirilmesi ile

⁹⁶ TORTOP, Nuri: Halkla İlişkiler, a.g.e., s. 5.

⁹⁷ AR, A. Fikret: agm., s. 61; SÜRGİT, Kenan: Türkiye'de İdari Reform, a.g.e., s. 24; İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, a.g.e., s. 9.

⁹⁸ İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, a.g.e., s. 9.

⁹⁹ İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, a.g.e., s. 9.

¹⁰⁰ AR, A. Fikret: agm., s. 61.

sonuçlanan hareket, ülkemizi de etkilemiş, çeşitli bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarında kurulan komisyonlar eli ile geniş raporlar hazırlanmıştır"¹⁰¹ ifadesiyle kamu hizmetlerinin görülmesinde sınır ve kılavuzluk teşkil eden mevzuatın günün ihtiyaçlarına göre geliştirilmesi gereği ortaya konmaktadır.

Yönetimin yapmakta olduğu kamu hizmetlerinin mahiyetinde meydana gelen değişiklik ile teknolojinin yönetim yapısına sürekli girmeye başlamasıyla hizmeti görececek personelde aranan nitelikler de değişmektedir. Bu nedenle "İdarenin geliştirilmesini gerektiren bir etken de idari hizmetleri gören personelde aranan niteliklerin değişmesi ve genellikle artmasıdır".¹⁰² Ayrıca hizmetlerin yerinden yönetim esasında mümkün olduğunca yerinde görülebilmesi anlayışıyla örgütlerde, sistemlerde, yetki ve sorumluluklarda değişiklikler ve düzenlemeler yapılması da yönetimi geliştirmenin zorunlu bir sebebi olarak ortaya çıkmaktadır.¹⁰³

Yönetimi geliştirmenin sebeplerini tümünün kökeninde değişim olgusu yatmaktadır. Değişim, doğrudan yönetsel yapıyı geliştirmeye zorlayabileceği gibi, dolaylı yönden de ihtiyaçların yapısını, toplumsal yaşantının gereklerini, kültürel yapıyı, inanç ve tutumların bileşimini değiştirerek yine yönetimin geliştirilmesine sebep teşkil edebilmektedir.

SONUÇ

Örgütler belli bir amaca hizmet etmek üzere kurulurlar. Bu amaç genel olarak, özel örgütlerde (işletmelerde) kâr elde etmek, kamu örgütlerinde ise kamu hizmeti sunmaktır. Örgütler belirledikleri amaçlar doğrultusunda faaliyetlerini gösterirken, amaçlarını en etkili ve en verimli bir şekilde gerçekleştirebilmek için akılcı davranmak, planlı ve tutarlı hareket etmek zorundadırlar. Çünkü günümüzün yönetsel yapılan geniş, dallanıp-budaklanmış, dışa açık, hizmet ettiği ya da muhatap olduğu dış çevre ile sıkı temas içinde olduğundan onlar tarafından da etkilenip denetlenebilen açık ve karmaşık sistemler bütünü şeklindedirler.

Amaçları doğrultusunda bu sistemler topluluğu olan yönetsel yapılar süreklilik gösterirler. Sürekli faaliyette bulunmak için sürekli kalıcı olmak, ayakta durmak zorundadırlar. Bu süreklilik amaçlarına ulaşabilme oranıyla da ilgili olarak kendisini ortaya koyabilir. Belirlenen amaca yaklaşıldığı ölçüde faaliyet ve örgüt devamlılık arz eder. Amaçtan saptığı ya da uzaklaştığı ölçüde ise isteklere cevap veremeyecek hale gelir, dışlanır, ayakta durabilme savaşı verir, ya da tıpkı hastalanmış insan organizması gibi hayatta kalmak için direnir.

¹⁰¹ OYTAN, Muammer: "Hukuk Reformu-Mevzuatın Resmen Ayıklanması ve Yürürlükte Olanların "Tek Metin" Halinde Derlenmesi Çalışmaları ve Sonuçları", TİD, Yıl 60, S.378, 60. Yıl Özel Sayısı, Mart 1988, s. 160.

¹⁰² SÜRGİT, Kenan: Türkiye'de İdari Reform, a.g.e., s. 25.

¹⁰³ AR, A. Fikret: agm., s. 62.

Diğer taraftan aynı amaçta, faaliyette ya da metotta inatla karar kılmak da her zaman geçerli olmayabilir. Toplumsal ihtiyaçlardaki değişmelere paralel olarak hangi tür örgütler olursa olsun, amaç ve yapılarında, faaliyet ve usullerinde, personel ve diğer kaynaklarında talebe uygun ya da değişmiş ihtiyaçların bileşimine göre bir uyum politikası izlemeleri de zorunlu olmaktadır. Çünkü ister kâr amaçlı olsun isterse kamu hizmeti sunumunda olsun, demokratik ve alternatifli, toplumsal, siyasal, ekonomik bir yapı içerisinde, hizmet edilen ya da ilişkide bulunulan kesim ile olan olumlu ilişkilerin devamı, muhatap olunan kesimin ihtiyaçlarına uygun mal ve hizmet üretmek ve sunmakla mümkündür. Aksi takdirde yönetsel yapıların devamlılığı tehlikeye girmiş olacaktır. Bu doğrultuda yönetsel yapılar ihtiyaçların değişebileceğini, ihtiyaçları yeterince ve gereği gibi karşılayamadığı takdirde dışlanacağını ve sonuçta öleceğini bilerek, kendisini dinamik bir yapıya koymak, ihtiyaçlarda ve zevklerde ya da toplumsal yaşantının herhangi bir unsurunda meydana gelecek değişme ve gelişmelere göre uyanık olmak, kendi yönetim yapısını tüm unsurlarıyla birlikte yeni gelişmelere ve değişmelere açık, kolayca adapte olabilecek bir yapıda tutmak, amaçlarını da sürekli kontrol edip, gelişmelere uyabilecek bir ortamı sürekli kılmak zorundadır.

Yönetsel yapılar da tıpkı diğer yaşayan canlılar gibi büyürler, gelişirler ve ölürler. Bu nedenle yönetsel örgütleri yaşayan organizmalar olarak görmek yanlış olmayacaktır. Örgütlerin ölümü, belli bir amaca hizmet ettikten sonra kendi kendine dağılmaları ya da amacına ulaşmadan günün şartlarına uyamayıp, faaliyet alanından uzaklaşıp dağılması şeklinde olabilir. Örgütlerin büyümesi ve gelişmesi ise, gelişen ve değişen şartları iyi izleyip gereklerini yapmakla ve değişimin hızını kaçırmamakla, muhatap olduğu dış çevresiyle olumlu ve kalıcı ilişkilerini sağlamakla, kendi iç yapısı içinde tutarlı ve gayretli bir zemin hazırlamakla ve sonuç olarak iyi hizmet üretip sunmakla amaca ermek şeklindedir. Burada unutulmaması gereken husus, örgütlerin, yönetsel yapılarıyla, iletişim ve hiyerarşi kanallarının karmaşıklığı ve karıştıktıkları problemlerin de büyük ve karmaşık olmasıyla genişlediği, dışa açık olduğundan sadece iç bünyesinden değil dış çevre faktörlerinden de sürekli etkilendiğidir. Hızlı bir değişimin yaşandığı, bilim ve teknolojiye, iletişim ve ulaşım ağındaki bu durum, toplumsal yaşantının hemen her kesimini etkilemekte, yönetim örgütleri de bunların bir parçası olarak, dış çevre faktörlerindeki hızlı ve ani değişimden hemen etkilenebilmektedir.

Bir taraftan yönetimin büyüklüğü, karmaşıklığı, iç dinamizmi ve bunlardan dolayı kolay etkilenebilir olması, diğer taraftan, özellikle bilimsel ve teknolojik bakımdan hızlı bir değişimin yaşanması, insan ihtiyaç ve zevklerinde de bunlara paralel olarak isteklerin ve ihtiyaç şiddetlerinin değişmesi, yönetimi sürekli hareketli olmaya, beklenen düzeyde hizmet göstermesi için zorlamaya yöneltmektedir. Bunu yapamamak, dinamizmi gösteremeyen yönetimin çağ dışı kalması, amaçlarına yeterince ulaşamaması demektir ki sonuçta yönetimin yıkılmasıyla (ölümüyle) sonuçlanabilir.

Kamu yönetiminde yönetimin halka sunduğu kamu hizmetinin hem istenilen düzeyde hem de demokratik ve katılımcı bir sistem içerisinde halkı memnun edici bir şekilde olması gerekmektedir. Çünkü böyle bir sistemde halkın, yönetimin faaliyet ve ihtiyaçları gözetmekteki yaklaşımına tavrı mümkündür. Yönetimi demokratik yollardan denetleyebilme, baskı grupları yoluyla etkileyebilme ve yönetim kararları üzerinde söz sahibi olabilme imkânları vardır. Bu nedenle halkı memnun edebilmek için yönetim, halkın değişen ihtiyaçlarını gözeterek onlara cevap verebilecek duruma gelmek, bunun için de değişmelere uygun bir faaliyet yapısına bürünmek, kendi bünyesinde, usulünde, çalışma şeklinde, amaçlarında ve kaynaklarında gerekli düzenlemeleri yapmak zorundadır.

Halk isteklerine ve ihtiyaçlarına uygun ve dengeli bir şekilde kamu hizmetlerinin görülmesi gerekmektedir. Bir taraftan bu istek ve ihtiyaçlar sürekli değişirken diğer taraftan da miktar olarak da sürekli artmaktadır. Bunun anlamı ise yönetimin hem kamu hizmeti yükünün sayıca artması, hem de kurulu düzenini değişen ihtiyaçlara göre sürekli değiştirmesi, yenilemesidir.

İhtiyaçların bileşimindeki ve miktarındaki bu değişimi yaratan unsur toplumsal yaşantı, kültürel birikim ve iktisadi şartlarda hareketlilik sağlayan çağın gelişen ve değişen şartları olmaktadır. Değişen ve gelişen şartlar toplumun her kesiminde ve her düzeyinde gizli veya bariz bir şekilde ama sürekli olarak bir değişim olgusunu gündeme getirmektedir. Değişim her alanda kendisini hissettirmekte ve kendisine doğrudan ya da dolaylı olarak uyum sağlanması için de bir baskı unsuru teşkil edebilmektedir.

Yönetim, bu hızlı değişimler karşısında kendisini sürekli hareketli kılmak zorundadır. Çünkü halkın denetimi altında halk için kamu hizmeti sunmakta ve bunu da istenilen düzeyde, etkili, verimli, kaliteli, süratli ve rasyonel olarak yapmak durumundadır. Değişimin etkisini hemen dikkate alma, geç kalmadan olumsuz yönlerini dışlama, avantajlarını da kullanmak için tedbirler alma politikası gütmelidir. Değişim, yönetsel yapıyı doğrudan zorlayabileceği gibi, çevresel faktörler yoluyla dolaylı olarak da kendisini hissettirebilecektir.

Yönetim, değişmelere uygun bir şekilde kendisini ayarlamalı, değişime uygun kararlar ve uygulamalarla kendisini geliştirmelidir. Bunun en uygun yolu olarak sürekli ve planlı bir yönetsel çaba ile "yönetimi geliştirmedir. Günümüzüne yapılan bu çaba, değişimi ve hızını kaçırmamak mevcut dengeleri sarsmamak, alışkanlıklara ters düşmemek kaydıyla yapıldığından direnme ile karşılaşmamak için uygun bir yol olmaktadır.

Değişimin gereklerine uygun davranışlar sergileyen yönetim bu amaçla, yönetimi geliştirme, yönetimde reform, yönetimin yeniden düzenlenmesi, yönetimin iyileştirilmesi, yönetimin reorganizasyonu, kırtasiyeciliğin önlenmesi, ıslahat gibi anlamları tam belirgin olmayan bu nedenle de aynı şeyi ifade ettiği düşüncesiyle

birbirleri yerine kullanılabilen çabalara başvurmaktadır. Hemen hepsinin ortak amacının, yönetimin asıl amacına hizmet etmek olduğu bu kavramların birbirlerinden mana olarak kesin ayrılmışlığı yoktur. Amaç yönetimin etkili, verimin kaliteli, süratli ve rasyonel davranışını temin ve bunun sürekliliği için değişme ve gelişmelere açık bir zemin hazırlamaktır. Adı ne olursa olsun hepsinin sonuçta ulaştığı nokta-tabii başarılı olunca-yönetimi geliştirmektir. Çünkü yönetimi geliştirme, günü gününe, değişime ve değişim hızına paralel yapılan uyum çabalarıdır. Değişim sürekli var olacağından yönetimin geliştirilmesi işlemi de sürekli var olacaktır. Bu nedenle yönetimin geliştirilmesi yoluyla, iyileştirme, düzeltme, düzenleme, kırtasiyeciliği önleme vs. yapılabilir ya da bunların yapılması zaten sonuçta yönetimin geliştirilmesi demektir.

Köklü değişimler gerektiren, bu nedenle de yönetimin mevcut kurulu dengelerini sarsan, değişimin gerisinden bir takiple yaklaşılan reform ve yeniden düzenleme çalışmalarının sonucu da yine yönetimi geliştirmeye çıkmaktadır, ya da bu çalışmaların devamı artık yönetimi geliştirme yoluyla sağlanabilir. Çünkü reform ve yeniden düzenlemenin, mevcut dengeleri bozan, köklü değişimler yaratan bir çaba olması sebebiyle, güttüğü amaç doğrultusunda yeni bir denge arayışına girecek, yaptığı esaslı değişiklikleri yeni dengesine oturtacak ve bu yeni dengeyi ise günün koşullarına göre yönetimi geliştirme çabası koruyacaktır. Aksi takdirde, reform ve yeniden düzenlemenin özelliği gereği yeni bir denge arayışı sürekli tutulursa, sürekli yeni dengeler oluşturulacak, bu da bir dengesizliğe ve sistemsizliğe yol açacaktır.

Her şeyden önce "geliştirme" kavramının kullanıldığı yerde, geliştirilmek istenen bir yapı, yönetsel bir örgüt ya da sistem mevcuttur. Başka bir ifadeyle mevcut olan, önceden kurulu ve işlemekte olan ama kendi dinamikliğinden ya da çevresinin ve dış dünyanın hareketliliğinden kaynaklanan değişme, değişimleri takip edebilme ve ona uyabilme mecburiyetinden dolayı geliştirilmeye ihtiyaç duyulan yapılar için geliştirme söz konusu olabilir. Bu bağlamda yönetimi geliştirme, genellikle var olan aksaklıkları ve eksiklikleri gidererek yönetimi iyileştirme ya da ona yeni bir biçim verme amacını güden çabaların tümünü ifade etmektedir. Bu çabalar bütünlüğünden maksat, yönetimi geliştirmede, teşkilatın teçhizat ve malzemenin, usul, metot ve mevzuatın gerek başlangıçta gerekse işin devamı süresince ihtiyaç ve şartlara uygun olmasının sağlanması çabalarının sürekli ve birbirine bağlı olmasıdır.

Yönetimi geliştirme, değişimin ürünüdür ve zorunludur. Değişme, toplumsal yaşantının devamlılığını, canlılığını koruyan ve sağlayan unsurdur. Değişim, insanların tutum, davranış ve değerleri üzerinde etkili olan yönlendirici bir dürtü, şiddetine göre de bir baskı kaynağı olmaktadır. Her değişme bir gelişme değildir, ama her gelişme bir değişmedir denilebilir. Eskisiyle kıyaslandığında yeni bir fark meydana gelmişse aradaki bu fark olumlu ya da olumsuz bir değişmedir. Bu

farkın istenilen yönde veya amaca hizmet edecek yönde olması gelişme olarak kabul edilebilir. İstek dışı ve istenilene ters düşen değişimler gelişme değil, aksine aksaklıktır ve telafi edilmesi gereken bir ihtiyaç doğurur. O halde değişim kaçınılmaz bir etkileyici ve belirleyici olduğuna göre, ona sırt dönmek veya göz yummak yerine, onun gereklerine göre planlı, zamanlı ve ölçülü olarak, şartlar henüz zorlamaya başlamadan, gecikilmeden gelişmenin sağlanması için çaba sarf etmek zorunludur. Değişime ve hızına paralel olarak, yönetim amaçları doğrultusunda uygun bir gelişmenin sağlanması, yönetsel örgütlerin varlıklarının devamı ve faaliyetlerinin müessiriyeti için zorunlu bir ihtiyaç olmaktadır.

Planlı ve zorunlu olan yönetimi geliştirmenin gerçekleştirilmesi bir çaba gerektirmektedir. Başka bir ifade ile yönetimi geliştirme yönetsel bir kararı ve uygulamayı gerekli kılmaktadır. Sadece durum tespiti veya değişimin tahlil edilmesi yetmemekte geliştirme kararının verilmesi, onun sevk ve idare edilmesi, uygulamaya dönüştürülmesi ve sonuçlarının sürekli gözlenmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda yönetimi geliştirmenin sürekli bir çaba olduğu, yönetsel bir süreç içerisinde yapıldığı söylenebilir. Sadece mevzuat hazırlamakla yönetimi geliştirme gerçekleşmez, mevzuat yönetim için bir sınır ve rehber olabilir ancak ona uygun davranmak ise bir sorumluluğu, zorunluluğu ve olumlu zihniyeti gerektirir. İnsanların alışkanlıklarının değiştirilmesi veya menfaatlerine ters düşebilecek ortamlara sokulmaya çalışılması zor bir iş olmaktadır. Bu nedenle yönetimi geliştirme çabalarının desteklenmesi, olumsuz tavır ve direnmelerle karşılaşılması için yönetimin beşeri yönünün yani personel ve in formel örgütlerin de zihniyet ve kültürel düzeylerinin bu doğrultuda hazırlanması ve çalışmaların benimsetilmesi gereklidir. Yönetimi geliştirmeyi bu noktada da gözetmek, yönetimin personelinin ve yöneticilerinin de geliştirilmesini sağlamak zorunlu bir ihtiyaç olmaktadır. Çünkü yönetimi geliştirme kararı alan, sevk ve idare eden, gözetken ve sorumluluğu üstlenen yöneticidir. Yönetimi geliştirme bir yöneticilik fonksiyonu olmaktadır. Planlama, teşkilatlanma, koordinasyon, yöneltme ve denetleme fonksiyonları yanında yönetimi geliştirme faaliyeti de sürekliliği ve bütünlüğü sebebiyle yöneticiye düşen görev ve sorumluluktur.

Diğer taraftan yönetimi geliştirme kararını uygulayan, çabaları gösteren ise yönetim personeli. Personelin bu çabayı benimsemesi sonuçları olumlu yönde etkileyecektir. Bu nedenle yöneticilerin geliştirilmesi, personelin ve personel sisteminin geliştirilmesi, yönetime katılımın sağlanması önemli görülmektedir. Yönetimi geliştirmenin bu noktada bir eğitim meselesi olduğu da söylenebilir. Başka bir deyişle yönetimi geliştirme, yönetimin yeni teknolojiye, dış etkilere veya tüm değişimlere karşı daha iyi uyum sağlamaları için yönetimin yapısını, değerlerini, tutum ve inançlarını değiştirmeye yönelik karmaşık bir eğitim stratejisi olarak tarif edilebilmektedir. Çünkü yönetimi geliştirmeden beklenen amaç yöneticilere yeni bilgi ve beceriler kazandırıp, yöneticilik vasıfları pekiştirilerek,

onların tutumlarını değiştirmeyi ve böylece yönetsel performansı geliştirmeyi sağlamaktır.

Yönetimi geliştirmenin amacı yönetimin asıl amacına hizmet etmektir. Yani kamu hizmeti gören ve asıl amacı bu olan kuruluşları etkili, verimli, ekonomik, kaliteli ve süratli bir şekilde hizmet görebilecek bir düzene kavuşturmak, böyle bir düzen içerisinde iş görmelerini sağlamak, değişimler karşısında bu çabayı sürekli kılmak ve değişime hazır, gelişmeye açık bir zemin oluşturmaktır:

Yönetimi geliştirme faaliyetinin sistem yani yönetim örgütü üzerinde bir bütün olarak ele alınması gerektiği açıktır. Yönetsel yapı içerisinde yönetimi geliştirmenin sınırlandırılması düşünülemez. Çünkü örgütler içinde bulundukları toplumsal sistemin birer unsuru olduğundan, sistemin diğer unsurlarındaki değişimlerin giderek zincirleme bir etkileşim sonucunda bütün örgütleri etkileyeceği düşünülmeli, bu nedenle de yönetimi geliştirme çabası, yönetimin her bir unsurunda, faaliyetinde, örgüt ruhunda, manevi değerlerinde de bir bütün olarak kendisini göstermelidir. Bununla beraber başlıca yönetimi geliştirme alanları;

- 1 - Örgütsel yapı ve görevler,
 - 2 - İnsanlar; personel ve yönetici ile personel sistemi,
 - 3 - Yer, araç-gereç, para, tesis gibi maddi vasıtalar,
 - 4 - Çalışma metotları, usul, teknik ve mevzuat sorunları,
- olarak gruplanabilir.

Görüldüğü gibi yönetimi geliştirme birbirine bağlı olarak yönetimin bütün alanlarında cereyan edebilmektedir. Başka bir deyişle, yönetimin tüm alanlarının yönetimi geliştirmeye elverişli olduğu söylenebilir.

Belli bir çaba ama sürekli yapılan yönetsel bir çaba gerektiren ve bir süreç olarak kendini ortaya koyan yönetimi geliştirmenin aynı zamanda günü gününe yapılması da gerekmektedir.

Yönetimi geliştirme, değişime uygun bir karar verme şeklinde meydana gelmektedir. Bu sebeple günü gününe yapılacak gelişmede bu karar süresi, değişimin etkisi ve kendi hızıyla orantılı olmalıdır. Çünkü geç kalma, bir sistem olarak yönetimin her bir ünitesinde artı maliyetler ve yükler gerektirebilecek, problemler yığılıp, içinden çıkılması güç ve karmaşık bir hal alabilecektir. Büyük problemlerin halli ise yönetimin günlük olarak geliştirilmesiyle değil, esaslı değişiklikler yaratan yönetimi geliştirmeye yönelik çabalarla yani reform ve yeniden düzenlemelerle olabilecektir. Zaten yönetimi geliştirme faaliyetini reform ve yeniden düzenlemeden ayıran temel özellikler, geliştirmenin değişim karşısında günü gününe yapılması, bu sebeple küçük çaplı değişiklikler yapılması, küçük problemlerle muhatap olunması ve belli bir yönetim içerisinde cereyan etmesidir. Burada

mevcut olan korunur ama geliştirilir, esaslı değişiklikler yapılmadığından, yönetimin kurulu dengeleri sarsılmaz.

Osmanlı Devletinin son dönemlerinden itibaren yönetimin geliştirilmesine, reform ve ıslahat tedbirlerine girilmiş, Cumhuriyet döneminde ise reformlara sosyal yaşantı düzeyinde olduğu kadar yönetsel yapı olarak da yer verilmiştir. Özellikle, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de yönetimi geliştirme çabaları II. Dünya Savaşı sonralarında ciddi denebilecek şekilde ele alınmıştır. Bir ülkenin gelecekte yapmayı planladığı amaçları ya da yapılmak istenen tahmini ve genel düşünceleri öneri ya da vaat şeklinde kalkınma planlarından ve hükümet programlarından anlayabiliriz. Yönetimin geliştirilmesi, reforma tabi tutulması, yeniden düzenlenmesi hususlarına kalkınma planlarının tamamında ve hemen hemen tüm hükümet programlarında yer verildiği görülmüştür.

Özellikle planlı döneme girildiğinde, devlet yönetimine çekidüzen verilmesi plan hedeflerinin gerçekleştirilmesinin zorunlu bir unsuru olduğu; geliştirilmiş, iyi işleyen, verimli ve rasyonel bir kamu idaresinin kalkınmanın temel şartlarından sayıldığı görülmektedir. Planlarda, idari reform, kamu kesiminin yeniden düzenlenmesi, yönetimin geliştirilmesi, yönetimin iyileştirilmesi gibi başlıklarla konuya yer verilmiştir. Bütün planlarda yönetimi geliştirme ya da reform ve reorganizasyondan bahsediliyor olması, bu çabalara o plan döneminde yer verilmediği ya da amaca ulaşılmadığı anlamına gelebilir. Zaten hep bir sonraki planda, bir önceki plan döneminde istenilen düzeyde çalışma yapılamadığı çoğu kez dile getirilmiştir. Bundan başka yönetimin geliştirilmesinin ya da reformunun planlarda sürekli yer alması, bu tür faaliyetlerin değişimle orantılı olarak sürekli yapılması gerektiği şeklinde de yorumlanabilir.

Cumhuriyetin 49. Hükümetinin işbaşında bulunduğu şu ana kadar, hemen hemen tüm hükümet programlarında kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi, reformu ya da geliştirilmesi konusu programların değişmez unsurları haline gelmiştir denilebilir. Hatta bazı hükümetlerin kendilerini reform hükümeti olarak nitelendirdiği bile olmuştur. Peş peşe kurulan hükümetlerin her birinin programında konuya yer vermesi, bir önceki hükümetin konuya ağırlık vermediği ya da başarısız olduğu mesajını da vermektedir. Hükümetlerin ve buna paralel olarak kamu yönetiminin üst düzey yöneticilerinin faaliyet sürelerinin, yönetimi geliştirme faaliyetinin sürekliliği niteliğine göre kısa oluşu belki bu duruma açıklık getirebilir. Ancak, peş peşe aynı partinin iktidar olması halinde de yeni hükümet programında eskisiyle ilgili bir kesiklik ve kopukluk olduğu açıkça anlatılmasa bile, yeni belirlenen amaçtan anlaşılabilir. Hükümetlerin

İNGİLTERE'DE TERÖRİZM, TERÖRİZME KARŞI ALINAN ÖNLEMLER VE SONUÇLARI

Halil ULUSOY
Mülkiye Başmüfettişi

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL OLARAK TERÖRİZM

Terörizm, tarihin en eski zamanlarından beri toplumları ve ülkeleri tehdit etmiş ve etmeye devam etmektedir. 20. yüzyılda terörizm daha da yaygınlaşmıştır. Bazı ülkelerde maalesef amacına ulaşmış ve terörü araç olarak uygulayanları cesaretlendirmiş, böylece terörün uygulama alanı gittikçe genişlemiştir;

Terörizm bu haliyle tehdit olmaktan çıkmış ve büyük bir tehlike haline gelmiştir. Bazı devletlerce terörizme destek verilmesi veya müsamaha gösterilmiş olması zamanla terörizmin boyutlarının büyümesine ve uluslararası nitelik kazanmasına neden olmuştur. Terörizmin özellikle demokratik dünya ülkelerinde yarattığı tahribat her geçen gün giderek artmaktadır. Bu da özgür yaşamayı seçmiş toplumları tedirgin etmektedir.

Bundan dolayı, terörizm her zaman yönetimlerin gündeminde olması gereken bir konudur. Çünkü terörizm zaman ve sınır tanımadan gelişmesine uygun zeminleri değerlendirebilmektedir. Bu da terörizme karşı etkili, akılcı ve kararlı bir mücadeleyi zorunlu kılmaktadır.

TERÖRLE MÜCADELEDE HUKUKİ ÇERÇEVE

Terörizmin ne tür bir davranış ve eylem biçimi olduğunun, motive edici unsurlarının aydınlığa kavuşturulması, bu olgunun toplum yaşantısına ve devlet yapısına zarar vermeden ya da en az zararla önlenmesini mümkün kılacaktır. Günümüzde batı ülkelerinde bu yaklaşımla, koordineli olarak yürütülen bilimsel anti-terör çalışmaları, terörizme karşı geliştirilen önlemlerde başarılı sonuçlar alınmasına önemli katkılarda bulunmuştur.¹

¹ Uluslararası Terörizm Sempozyumu, A.Ü. Yayınları, s. 10.

"Terörist hareketin yaşattığı etki ve demokrasilerin teröristlere karşı gösterdikleri tepki ana sorunu oluşturmaktadır. Kısır döngüde terörist saldırır, toplum da buna baskı ve adli tedbirlerle karşılık verir.

Terörizm özellikle Batılı demokrasilere açıkça meydan okumaktadır. Olayları kullanarak demokrasileri istikrarsız kılmaya çalışan çeşitli terörist eylemlerin büyük bir güç tarafından yönetilip yönetilmediği bilinmemektedir. Yapılmak istenilen şey Batı demokrasilerini terörizme karşı demokratik olmayan yöntemleri kullanmaya zorlamaktır. Tabii ki demokrasilerin kendilerini korumaya hakkı vardır. Ancak sorun, yasal bir korumanın ne aşamada normal yöntemlerin dışına çıkılmasına izin verebileceğindedir. Terörizme karşı olan tepkinin Batı demokrasilerinin kendi kendilerini korumaları olduğu kabul edilmektedir.

Avrupa'da tartışılan konu, demokrasilerin yasal korunum adı altında özel yöntemler kullanıp kullanamayacağıdır. Demokratik düzen düşmanlarının yapmak istedikleri şey demokrasiyi değiştirmek, en azından demokrasileri teröristlerle savaşma şekillerini değiştirme zorlayarak onları totaliter baskı rejimleri haline dönüştürmektir. Öyleyse demokrasilerin yok edilmesini önlemek için demokratik olmayan yöntemler kullanmaya hakkı var mıdır?

Terörist hareketler görülen tüm dünya ülkelerinde kamu düzeninin sağlanması ve teröristlerle mücadele ve şiddet suçlarının önlenmesi için hukuka ve demokratik hak ve özgürlüklere fazla engel olmayan yasal düzenlemelere gidilmekte ve çeşitli önlemler alınmaktadır.

Ülkelerin bu alandaki kanunlarını karşılaştırdığımızda Avrupa demokrasilerinde iki yaklaşım olduğu görülmektedir, İngiltere, IRA hareketi ile hukuk sisteminin istisnası olan yöntemler ile mücadeleye karar vermiş ve 1970'li yıllardan itibaren İngiliz Polisine verilen bu istisnai ve özel yetkiler, 1983 den itibaren uluslararası terörizmle de mücadele edecek şekilde, daha genişletilmiştir. İtalya'nın da özel kanunları vardır. İtalya'da terörizm ile ilgili önleyici hapis cezası, yeni düzenlemelerle 9 yıla kadar yükseltiştir. Alman sistemi de istisnai sistemdir.

Buna karşılık bazı ülkelerde ise cezai işlemlerde terörizm konusuna herhangi bir ayrıcalık uygulanmamaktadır. Fransa buna örnektir. Fransa'da 1981 yılına kadar özel kanun uygulanmış iken, bu yılda yapılan değişiklikle öze) yasal uygulamalar kaldırılmıştır. Fransız yönetimi, terörist bile olsa her türlü sanığın hukuk statüsü çerçevesinde ve normal mahkemelerde yargılanması doğrultusunda olmuştur.²

Bundan sonraki bölümlerde İngiltere'deki terörist hareketler ve alman yasal önlemler üzerinde durulacaktır.

² Prof. Dr. J. Leaute, Terörizm, Etki ve Tepki, s. 304.

İKİNCİ BÖLÜM İNGİLTERE'DE TERÖRİZM

KUZEY İRLANDA SORUNUNUN TARİHSEL GELİŞİMİ³

İngiltere'deki terörün kaynağı, İRLANDA sorunu olmuştur. İki yüzyılın üzerinde İrlanda tarihinin belirleyici niteliği, politik amaçlar için şiddet kullanımıdır.

İrlanda sorununun tarihsel temelinde, toplumsal, ulusal ve dinsel karşıtlık, Katolik Mandalıların bağımsızlıklarını koruma çabalarına karşı, Protestan İngiliz mülk sahiplerinin, komşuları İrlanda'nın İngiltere'nin düşmanlarına (İspanya ve Fransa) üs olmasını engelleme çabaları yatmaktadır.

İrlanda Adası 12. yüzyılda Kral II. Henry döneminde İngiliz yönetimine geçmiş ve İngiliz sömürgesi olmuştur. Büyük çiftliklere İngilizler yerleştirilmiştir. Kral 8. Henry'nin başlattığı. Kral 6. Edvvard'ın geliştirdiği din reformu İngilizler ile İrlandalılar arasındaki düşmanlığı daha da alevlendirmiş, Cizvit misyonerlerince kısıktırılan İrlandalılar, gittikçe protestanlaşan İngiltere'ye karşı Katolik inancını şiddetle savunmaya başlamıştır.

16. yüzyılda İrlanda'da meydana gelen büyük ayaklanmalar kanlı bir şekilde bastırılmış ve geniş topraklar İngilizler arasında paylaşılmıştır.

İngiltere, 17. ve 18. yüzyıllarda İrlanda'ya ve özellikle Kuzey İrlanda'ya (Ulster) yoğun bir şekilde İngiliz ve İskoç Protestanları yerleştirmiştir.

17. yüzyılda yer yer köylü ayaklanmaları olmuştur. 1791'de kısmen tarımsal kargaşalık sonucu United Irishmen (Birleşmiş İrlandalılar) teşkilatı kurulduktan sonra sayısız olaylar meydana gelmiştir.

İngiltere, 1800'de tüm adalıların Birleşik Krallığı oluşturduğunu kabul ederek İrlandalı Milletvekillerinin İngiliz Parlamentosuna katılmalarını sağlamıştır. Ancak bu bütünleşme, İrlanda'nın yarı sömürge özelliğine hemen son vermemiştir.

19. yüzyılda meydana gelen kıtlık nedeniyle İrlanda'dan göçler başlamış ve nüfus sürekli azalmıştır. Küçük toprak sahipleri topraklarını elinden çıkarmak zorunda kalırken, büyük toprak sahipleri adanın yansından fazlasını eline geçirmiştir.

Bu arada İrlandalılar örgütlenerek gizli terörist örgütler oluşturmaya başlamışlar, 1870 ve 1880'lerde Dinamitçilerin faaliyetleri Phoenix Park cinayetleri ile sonuçlanmıştır.

19. yüzyıl sonları ve 20. yüzyıl başlarında büyük toprak reformu yapılmasına rağmen, artık toplumsal sorunlar, milliyetçilik akımının arkasında kalmıştır.

³ M. Falkus and J. Gillingham, Kingfisher Historical Atlas, s. 162.

İrlandalıların çoğunluğu özerklik istemeye başlamış, Sinn Fein gibi gizli örgütler tam bağımsızlık mücadelesi başlatmışlar, ancak milliyetçi Katoliklere karşı Ulster'de bir araya gelen Protestanlar siyasal reformlara karşı çıkmışlardır.

İngiliz yönetimi altındaki İrlanda'da Katolikler 1. Dünya Savaşının yarattığı bunalımdan yararlanarak yönetimi ele geçirmeye çalışmışlardır. Bu yıllarda İrlanda Cumhuriyet Ordusu (IRA) adlı gizli militanlar terör uygulayarak özellikle 1919-1923 arasında İngiliz yönetimine savaş açmıştır.

1916 Paskalya ayaklanması bastırılarak milliyetçi liderlerin çoğu öldürülmüş, 1918'de yapılan Westminster seçimlerini milliyetçi Sinn Fein hareketi kazanmış ve Dublin'de kendi parlamentolarını kurma kararı almıştır. Ulster'deki Protestanlar ise Birleşik Krallığa bağlı kalmak istemektedirler. Çatışan bu siyasi istekler üzerine, İngiltere çıkardığı İrlanda Yasası ile biri Dublin'de diğeri Belfast'ta iki ayrı yerel parlamento kurmuştur. İki yıldan fazla süren terörist hareketlerden sonra İngiltere, 6 Aralık 1921'de Hür İrlanda Devletini tanımıştır. İrlanda Adasının güneyinde bir Commonwealth ülkesi olarak serbest İrlanda kurulmuştur. İrlanda Adasının kuzeyinde ise, Birleşik Krallığa bağlı, Ulster'i oluşturan ve iç özerklikten yararlanan (6) Kontluktan müteşekkil K. İrlanda, siyasi olarak 1922'de değiştirilen 1920 İrlanda Kanunu ile kurulmuştur. K. İrlanda'nın Stormont'ta 26 üyeli Senato ve genel seçimle 5 yıl için seçilen 52 milletvekilinin meydana getirdiği Avam Kamarasından oluşan iki meclisli bir parlamentosu vardı. Bu parlamento 1972 yılına kadar faaliyet göstermiştir. Yürütme gücü 6 yıl için seçilen ve Kraliyeti temsil eden bir Genel Vali ile sorumlu bir Bakanlığın elindedir. Ayrıca, K. İrlanda İngiliz Parlamentosuna 12 temsilci göndermektedir.

1922'deki bölünme anında özellikle K.İrlanda (İngiliz Parlamentosunda Ulster adıyla temsil edilir) nüfusunun büyük çoğunluğunu Protestan mezhebinden olan İngiliz ve İskoçyalılar oluşturmaktadır. Bugün, aradan geçen 70 yılda, Katolikler, yüksek doğum oranı ve İrlanda Cumhuriyetinden göçler nedeniyle artarak çoğalmışlardır. 1990 nüfus sayımına göre K.İrlandanın nüfusu 1.589.400 olup, bunun % 66'sı Protestan, % 33'ü Katolik'tir.

Bazı yazılı kaynaklar, K.İrlanda Devletinin kurulduğu yıllarda, Katoliklerin elverişsiz koşullarda yaşadıklarını ve bazı seçim hileleri dolayısıyla Katoliklerin Stormont'taki yerel parlamentoda temsilini sınırladığı belirtmektedir.

İrlanda'nın Kuzeyinde yer alan Ulster'in büyük parçasıyla birlikte İngiltere'ye, bir bölümünün ise İrlanda'ya bağlanmış olması iki topluluk arasında sürekli gerilim nedeni olmuştur. İrlanda'nın Katolik bir ülke olmasına karşılık K.İrlanda'nın çoğunluktaki Protestan halkı İngiltere'ye yakınlık duymakta ancak katolik azınlığın itirazlarıyla karşılaşmaktadır.

Protestanlığa ve Birleşik Krallığa bağlılığa dayanan çoğunluk partisi Unionist (Birlikçi) Parti, K. İrlanda'yı 1922'den itibaren kesintisiz yönetmeye başlamıştır.

Bu partinin kurduğu hükümet, ılımlı bir kanadının varlığına karşın, genelde kato- liklere karşı özellikle Vikont Craigovan'ın Başkanlığı sırasında (1922-40) çok sert bir siyaset izlemiştir.

K. İrlanda'nın kuruluşundan itibaren 4 ayrı terörist hareket var olmuştur. Bunlar 1920'lerde, 1939-45 2. Dünya Savaşı esnasında, 1956-62 arasında ve 1969'da başlayan şimdi de devam eden harekettir.

1965 yılında yapılan seçimleri kazanarak aralıksız 11. kez Başbakanlığa atanan O'Neill, 1948 yılında Commonwealth üyeliğinden ayrılarak Cumhuriyetle yönetimi kabul eden İrlanda Cumhuriyeti ile ilişkilerini arttırmak istemiş, ancak bu tutumu yüzünden katolik aleyhtarı Protestan milliyetçilerin düşmanlığını kazanmıştır. Aşırı Protestan liderlerinden Rahip İan Paisley Uister'in ayrılığını şiddetle savunmakta, düzenlediği gösteriler zaman zaman kanlı kavgalar halini almaktadır. Kraliçe Elizabeth'in 5 Temmuz 1966'da Belfast'a yaptığı ziyaret sırasında çıkan kanlı olaylardan sonra aşırı Protestan örgüt yasaklanmıştır.

1960'lar süresince, gittikçe artan bir neslin iyi eğitilmesi sonucu, düşünce ve duygularını kolay anlaşılır ve etkili bir biçimde ifade edebilen Katolikler, şüphesiz 3. Dünya'daki bağımsızlık hareketlerinden ve bir çok gelişmekte olan ülkelerdeki otoriter yönetim karşıtı öğrencilerin öncülük yaptığı protesto gösterilerinden etkilenecek, azınlık için daha iyi oranda hak taleplerini dile getirmeye başlamışlardır. Fakat Stormont'daki K. İrlanda Parlamentosunun cevabı çekimser ve isteksiz olmuştur.

K. İrlanda'nın karşı karşıya olduğu ekonomik zorlukların yol açtığı işsizlik özellikle Katolikleri daha fazla etkilemiş, bu durumu protesto etmek "(B) Special" özel güvenlik gücünün lağvedilmesi, sosyal reform ve seçime ilişkin Katolik isteklerini gündeme getiren Katolik Medeni Haklar Hareketi Şubat 1967'de kurularak faaliyete geçirilmiştir. K. İrlanda'da yapılan bu hareket tarafından organize edilen bir seri büyük yürüyüşler, o zamana kadar ilgisiz kalan Katolik azınlık arasında destek uyandırmış ve buna karşılık Protestanların korku ve şüphelerini su yüzüne çıkarmıştır. 1967'de ilk kez K. İrlanda ile İrlanda Cumhuriyeti Başbakanları Belfast'ta buluşarak, iki ülkenin değişik konularda işbirliği yapmasını kararlaştırmışlardır.

Ekim 1968'de Londonderry'de Katolik Medeni Haklar Hareketinin düzenlediği bir protesto yürüyüşü, polis tarafından engellenince önemli olaylar çıkmış, bu yürüyüş eylemi bir ayaklanmaya dönüşmüş ve kısa sürede karışıklık bütün Ulster'e yayılmıştır. Olayların bu şekilde gelişmesi sonucunda Başbakan O'Neill, İçişleri Bakanını görevden almış ve bazı bakanlar da istifa etmişlerdir.

Şubat 1969'da K. İrlanda Genel Valisi, Parlamentoyu feshederek aynı ay içinde seçime gidilmesini sağlamış yapılan seçimler sonucunda Unionist (Birlikçi) Parti yıllar süren iktidarını korumuş ve yine O'Neill Başbakan olmuştur.

Başbakan T.O'Neill'in reform vaatlerinin Protestanlardan destek görmemesi, yerel seçimlerde genel oy hakkı tanınmasının Protestanlarca tepki ile karşılanması sonucu O'Neill'in istifa etmesi üzerine, yerine J.C.Clark getirilmiştir.

Yeni hükümetin aldığı önlemlere ve uygulamaya koyduğu reformlara karşın, olaylar devam etmiş, Katoliklerle Protestanlar çatışmıştır. Protestanların 17. yüzyıl sonlarında Katoliklere karşı kazanılan zaferleri anmak için törenler düzenlenmesini kışkırtma olarak değerlendiren Katolikler, Belfast'ta ve Londonderry'nin Katolik mahallesinde ayaklanmalar başlatmışlardır. Eylemleri bastırmakla görevlendirilen Protestan gönüllülerin oluşturduğu "Special B" adlı Polis Birliğinin çok sert müdahalesi 12-15 Ağustos 1969'da 8 kişinin ölümüne ve 500 kişinin yaralanmasına yol açmıştır. Bu arada Protestan çetelerin, Katoliklere saldırması sonucu, Katoliklere ait evler, işyerleri yakılmış, yıkılmış ve yağmalanmıştır. Olayların uluslararası yankılara yol açması üzerine İrlanda Cumhuriyeti, konunun Birleşmiş Milletlerde görüşülmesi ve K. İrlanda'ya barış gücü gönderilmesi için Birleşmiş Milletler ve İngiltere nezdinde girişimlerde bulunmuştur.

İngiliz Hükümeti, bu olaylardan sonra Katolikleri savunmak ve düzeni yeniden kurmak için K. İrlanda'ya özel görevli Ordu Birlikleri sevk etmek zorunda kalmıştır. İngiltere tüm polis kuvvetlerini kendi denetimine alarak herkese eşitlik vaat etmiş ve bazı reform kanunlarını 1969 sonunda kabul etmiş ve K. İrlanda kalkınma planına mali yardımda bulunmayı taahhüt etmiştir.

İngiliz Hükümetinin bu politikası, Protestanları kızdırmış ve zaten kendini korumak için silahlı örgütler kuran Katoliklerin üzüntüsünü de hafifletmemiştir. Katoliklerin nefreti karşısında İngiliz Silahlı Kuvvetlerinin varlığı ve çeşitli güvenlik yöntemlerinin zorla kabul ettirilmesi fıkır fıkır kaynayan rahatsızlığı daha da artırmıştır.

İngiliz Hükümeti, K. İrlanda Başbakanından bazı reformların daha hızlı gerçekleştirilmesi ve "Special B" özel güvenlik gücünün dağıtılmasını (Ekim 1969'da dağıtılmıştır) ısrarla istemiştir. Bu mütevazı reformlar dahi, Rahip İan Paisley'in yönetimindeki aşırı Protestanları endişelendirmiştir. Bu arada 13 Ekim 1969 da İngiliz güvenlik kuvvetleri Protestanların düzenlediği bir gösteriye de ateş açmıştır.

Zaman geçtikçe barış yöntemleri ve Katolik Medeni Halklar Hareketinin nispeten mütevazı talepleri çok geride kalmış, Medeni Haklar Hareketinin barışçı yürüyüşlerinin yerini artık IRA terör örgütünün yönettiği terörist eylemlere bırakmıştır. Katolikler, artık sempatik desteklerini, İrlandalı Cumhuriyetçi Parti (OIRP) ve bombalama ve adam öldürme kampanyası ile Katolikler ve İngiliz Ordusu arasındaki sayısız çarpışmalara önderlik eden, daha sert düşünceli "Provisional" IRA'ya vermeye başlamışlardır. IRA'nın sertlik yanlısı kanadı olan "Provisional" her türlü görüşmeyi reddederek, silahlı mücadeleyle tek çıkar yol olarak seçmiştir.

Mart 1971'de terörist eylemlerin artması üzerine İngiltere yeni takviye kuvvetler göndermiştir. Başbakan Clark'ın sıkıyönetim önerisi kabul görmemiştir. Onun yerine Brian Faulkner Başbakan olmuştur. B. Faulkner öncelikle mezhepci yürüyüşleri yasaklamış ve siyasi şüphelilerin duruşmasız gözlem altına alınmasına müsaade etmiştir. Ağustos 1971'de başlatılan sertlik politikası ve terörist olduklarından kuşkulanan 300 kişinin tutuklanması karışıklıkların yeniden başlamasından başka bir işe yaramamıştır.

Bu arada, K. İrlanda sorununun bir politik çözümüne ihtiyaç duyulduğu artık konuşulmaya başlanmıştır. Eylül 1971'de K. İrlanda Başbakanı, B. Britanya ve İrlanda Cumhuriyeti Başbakanları ile Chequers'de buluşarak, Ulster'deki çoğunluğun buna katılması (istemesi) şartıyla Birleşmiş bir İrlanda'yı desteklediklerinde anlaşmışlardır. Fakat bu anlaşma çare olmamış, fikir ayrılıkları büyümüş ve şiddet yaygınlaşmıştır. Belfast, Armagh ve diğer K. İrlanda şehir ve kasabaları IRA'nın bombalı kampanyaları ile yakılıp yıkılmıştır.

30 Ocak 1972'de K. İrlanda'nın Londonderry şehrinde barışçı, ancak yasadışı olarak yapılan bir yürüyüşte Katoliklere, İngiliz güvenlik güçlerinin ateş açması sonucu "Kanlı Pazar" olayı meydana gelmiştir.

Bu olaydan sonra, 24 Mart 1972'de Kraliçenin emriyle Stormont'taki K. İrlanda Parlamentosu feshedilerek, K. İrlanda'nın yönetimi İngiliz Hükümeti tarafından üstlenilmiştir. K. İrlanda İşlerinden sorumlu bir Devlet Bakanlığı kurularak başına Whitelaw getirilmiştir.

K. İrlanda'nın Londra'dan doğrudan yönetilmesine kızan önderliğini W.Craig'in yaptığı bazı aşırı Protestanlar bağımsız bir K. İrlanda (Ulster) yaratmayı savunmaya başlamışlardır. Önderliğini Paisley'in yaptığı birkısım Protestanlar ise Birleşik Krallık içinde tamamıyla bütünleşen Ülster'i savunmaktadırlar. Aynı zamanda Mayıs 1972'de Protestanlar, IRA'nın resmi ve geçici kanatlarına karşılık Ulster Gönüllüler Savunma Gücü (UDVF) ve Protestan Ulster Reform Derneğini (PURA) kurmuşlardır. Böylece ayrılıkçı mezhep çatışmaları ve bombalamalarla neredeyse ülkeyi bir iç savaşa götürme aşamasına gelinmiştir.

İngiltere soruna politik bir çözüm bulmak için başka girişimlerde bulunmayı denemiştir. Bu girişimin özü, yetkinin paylaşıldığı, taşrada karar vermeye Katolik azınlığın da katılacağı bir sistemdir.

Eylül 1972'de K. İrlanda Bakanı Whitelaw K. İrlanda'nın geleceğine ilişkin referandum kararını ve nispi temsil sistemiyle yeni bir Stormont Parlamentosunun seçilmesini ve bir eyalet yürütme kumrunun belirlenmesini öngören bir anayasayı ilân etmiştir.

8 Mart 1973'de Referandum yapılmış, bu referandumu Katolikler boykot etmiş ve sonuç K. İrlanda'nın Birleşik Krallığa bağlılığı yönünde çıkmıştır.

1973 yılı yazında "Provisional" IRA, eylem alanını B. Britanya'yı ve özellikle de Londra'yı içine alacak şekilde genişletmiş ve bombalama eylemlerini yoğunlaştırmıştır.

Kasım 1973'de B. Faulkner, Protestan Birlikçileri, Katolik Sosyal Demokrat İşçi Partisini ve İttifak Partisini ilk kez bir araya getiren eyalet meclisinin geçici yürütme kurulu başkanlığına atanmıştır. Bu kurul, Belfast, Dublin ve Londra, Hükümet Başkanları arasında imzalanan Sunningdale adıyla anılan üçlü bir anlaşmadan sonra gerçek bir Hükümet niteliği kazanmıştır. Londra'nın doğrudan yönetimi bu kurulla geçici olarak kaldırılmıştır. Söz konusu anlaşma ile Dublin ile Belfast arasında bir İrlanda Konseyi kurulması ve bu kurula, İrlanda Adasının Kuzeyi ile Güneyi temsilcilerinin eşit olarak katılması ve K. İrlanda'nın Birleşik Krallık içindeki statüsünü belirlemekle görevli olması kararlaştırılmıştır. Ancak Brian Faulkner, Sunningdale Anlaşmasına karşı çıkan Unionist (Birlikçi) Partinin büyük konseyi tarafından azınlığa düşürülmüştür.

Mart 1974'de yapılan K. İrlanda seçimleri, B. Faulkner gibi ılımlılara göre Craig ve Paisley gibi uzlaşmaz aşırı Protestanların çok daha destek aldığını göstermiştir. Aşırı Protestanlar, seçimlere katılan 12 adaydan 11'ini B. Britanya Parlamentosuna sokmayı başarırken, hükümeti oluşturan ılımlı üç parti ancak adaylarından birinin seçilmesini sağlayabilmişlerdir. 1974 seçim sonuçları, K. İrlandalı Protestanların güneyle anlaşmaya karşı her girişimi kabul etmeye istekli olmadıklarını göstermiştir.

Bu seçimlerden sonra, terörist eylemler ve suikastlar yeniden başlamıştır. Mayıs 1974'de gerçekleştirilen aşırı Protestan Ulster İşçileri Grevi, meclisi yürütmeye ilişkin yetki paylaşımından vazgeçmeye zorlamış ve B. Faulkner'in başkanlığındaki geçici yürütme kurulunun istifasına ve K. İrlanda yönetiminin tekrar Londra'nın doğrudan yönetimine girmesine yol açmıştır.

1974 yılında, IRA eylemlerine karşı, Hükümet baskı uygulamayı sürdürmüştür. Mart 1974'de Protestan Senatör B. Fox öldürülmüş, Mayıs 1974'de içine bomba konulmuş arabalardaki patlamalar 27 kişinin ölümüne neden olmuştur.

İngiliz Hükümeti doğrudan yönetim için K.İrlanda İşlerinden sorumlu Devlet Bakanlığına M.Rees'i atamış ve K. İrlanda'ya yeni bir yönetim biçimi hazırlamakla görevli bir anayasa konvansiyonunun seçilmesini kararlaştırmıştır. Devlet Bakanı M.Rees, IRA'nın 1974 Noel'inde ateşkes ilân etmesini sağlamıştır.

1975'de terörizmin şiddetlenmesi halkın büyük bölümünün tepkisine yol açmıştır. Bunun sonucu olarak 1976'da Barış İçin Kadın Hareketi kurulmuş ve bu hareketin öncüleri Protestan Betty Williams ve Katolik Mairead Carrigan 1976 Nobel Barış ödülüne layık görülmüşlerdir.

1976'da İrlanda'nın İngiliz Büyükelçisi T.E.Biggs'in öldürülmesi üzerine olağanüstü durura ilan edilerek, teröre karşı yeni sert önlemler belirlenerek uygula

maya konmuştur. Bu önlemler arasında hapis cezalarının arttırılması, gözaltı sürelerinin 7 güne çıkarılması, arama ve tutuklamalarda polise ve orduya yetkiler tanınması vardır.

IRA, 1977'de eylemlerini azaltmış, İngiltere Kraliçesi Elizabeth'in Ağustos 1977'de K. İrlanda'yı ziyareti sırasında hiç bir olayın olmaması IRA'nın eski gücünü yitirdiği yorumuna yol açmıştır. Ancak, 1978'de şiddetlenen terörizm, 1979'da K. İrlanda İşlerinden sorumlu Devlet Bakanı Lort Mountbatten'in öldürülmesiyle daha da tırmanmıştır.

Ocak 1980'de İngiltere'nin atadığı K. İrlanda İşlerinden sorumlu Devlet Bakanı H.Atkins, Katolik ve Protestanları ortak toplantıya çağırmış, Unionist (Birlikçi) Parti ile Sosyal Demokrat İşçi Partisi bu toplantıya katılmış ise de olumlu bir sonuç alınamamıştır.

K. İrlanda'da giderek artan işsizlik ve ekonomik sorunlar, Katolik ve Protestan halk arasındaki eşitsizlik ve düşmanlıkları daha da arttırmıştır.

Katolik eski Milletvekili B.Devlin'in Ocak 1981'de aşırı Protestan örgüt The Ret Hand tarafından ağır yaralanması üzerine, IRA misillemeye geçerek iki Unionist (Birlikçi) Milletvekilini öldürmüştür.

Bu arada eylemlerinin benimsenmediğinin bilincinde olan IRA, İngiltere'yi Uluslararası kamuoyu karşısında güç durumda bırakmak amacıyla, militanlarına siyasi mahkum statüsü uygulanması için hapisteki bazı militanlarını açlık grevine sokmuştur. 5 Mayıs 1981'de IRA'nın bir kaç teröristinin açlık grevi sonucu ölmesine rağmen İngiliz Hükümeti yumuşamamıştır. Bununla birlikte, İrlanda Cumhuriyeti Hükümetinin tutumunu gözden geçirmesi sonucunu doğuran IRA'nın açlık grevi, ayrıca Dünya kamuoyunu harekete geçirmiş, İrlanda'da benzeri görülmemiş İngiliz düşmanlığı yaratmış, Atlantik ötesi partizanlarını alevlendirerek onlardan 250.000 Dolarlık yardım sağlamış ve militanlarının sayısını arttırmıştır.

1982'de K. İrlanda İşlerinden sorumlu Devlet Bakanı J.Prior, yetkilerin K. İrlanda'ya devrini öngören bir plan hazırlamıştır. Bu Londra'nın doğrudan yönetimine son vermeyi amaçlayan yeni bir girişim olmuştur. K. İrlanda'daki başlıca siyasal güçlerin muhalefetiyle karşılaşan Prior Planı iki toplumu bir araya getiren bir bölge meclisinin seçimini öngörmektedir. 5 Nisan 1982'de açıklanan bu plan ile, meclis için seçim yapılması, bu meclisin hem yasama hem de yürütme alanında yetkileri her iki toplulukça kabul edilebilir şekilde saptaması hedeflenmiştir.

Terörist eylemlerin önlenmesi için atılan bu adımlar sonuç vermemiş, terör devam etmiştir. Ekim 1982'de yapılan ve IRA'nın siyasi kanadı Sinn Fein Partisinin de 5 milletvekili ile ilk kez temsil edildiği seçimler, her iki taraftan aşırıların zaferiyle sonuçlanmıştır.

Terörün önlenmesi amacıyla polisin yetkileri yeniden gözden geçirilmiştir.

Kasım 1985'de tarihi Anglo-irlanda Anlaşması, İngiliz ve İrlanda Hükümetleri arasında imzalanmış ve bu anlaşma Hükümetlerin K. İrlanda işlerinde kesin işbirliğini karara bağlamıştır. İki İrlanda arasındaki hukuki ve siyasi sorunların çözülmesi için İngiltere ile ortak bir konferansın toplanması kararlaştırılmış ve Aralık 1985'de ilk konferans Belfast'ta toplanmıştır. Bu anlaşma parlamento tarafından onaylanmıştır. Bununla birlikte bu anlaşmaya da Unionistlerce (Birlikçiler) aleyhte olunmuştur.

Bu arada iki İrlanda arasında askeri işbirliğinin güçlendirilmesi sınırda IRA'ya ait silah depolarının ortaya çıkarılmasına ve Lojistik bölümünün kısmen dağılmasına yol açmıştır. IRA'nın birçok eylem girişimi açığa çıkarılarak önlenmiş ve sonunda IRA, ordunun ve polisin bu darbelerine karşı kendisini koruyabilmek için pişmanlık duyduklarını açıklayan tüm muhbirleri affetmek zorunda kalmıştır.

1990 Haziran'ında B. Britanya ile K. İrlanda'nın dört büyük siyasi partisi arasında Belfast'taki parlamento binasında başlayan yuvarlak masa toplantıları olumlu sonuç vermemiştir.

IRA, terör eylemlerine 1980'li ve 1990'lı yıllarda İngiltere'nin her yanında özellikle Londra'da çeşitli alışveriş merkezlerine, metro istasyonlarına bomba bırakarak sürdürmüştür.

Terörist faaliyetler bütün hızıyla devam ederken siyasi çözüm girişimlerinin İngiliz hükümeti yetkilileri ile IRA arasında bir süredir gizli olarak yürütüldüğünün 1993 yılında basma sızdırılması üzerine İngiliz Hükümeti güç durumda kalmış, önceleri IRA ile görüşmediklerini ve görüşmelerinin de söz konusu olmadığını belirten İngiltere Hükümeti terör örgütüyle pazarlık yaptığını itiraf etmek zorunda kalmıştır.

Hükümetin, IRA'nın siyasi kolu Sinn Fein Partisi Genel Başkan Yardımcısı M.Mc Guinness'e gönderdiği bir mesajın kamuoyuna sızması üzerine ortaya çıkan gizli görüşmelerin Şubat 1993'de başlatıldığı ve IRA'nın şiddeti sona erdirebilmek için öneri istediği, bunun üzerine görüşmelerin aracılar yardımıyla yapıldığı ve bu aracılardan Katolik işadamları ve rahipler olduğu açıklanmıştır.

Öte yandan 1993 yılında İngiliz ve İrlanda Cumhuriyeti Başbakanları Brüksel'deki AT zirvesinde K. İrlanda barışı konusunda yoğun çalışma içerisine girmişlerdir.

Ayrıca Sinn Fein lideri Gerry Adams ile ılımlı Katolik lider Sosyal Demokrat İşçi Partisi Başkanı John Hume arasında, Protestan ve Katolik toplumlar arasında barış sağlanması için görüşmeler, 1993 de başlamış, görüşmelerde oluşturulan

öneri paketi İngiliz Hükümetine iletilmiş ve gelişmelerden İrlanda Cumhuriyetine de bilgi verilmiştir.

Bu görüşmeler devam ederken, IRA'nın terörist eylemlerinin meydana gelmesi zaman zaman görüşmelerin kesilmesine neden olmuştur.

15 Aralık 1993'de İngiltere Başbakanı J.Majör ile İrlanda Cumhuriyeti Başkam A. Raynolds arasında yapılan görüşmeler sonucu, imzalanan ortak deklarasyon (Downing Street Deklarasyonu) ile K. İrlanda'daki teröre son verme amaçlanmıştır. Bu deklarasyon ile İngiliz Hükümeti 3 ay içinde İRA'nın siyasi kanadı S. Fein partisiyle görüşmelere başlamak için taahhüt altına girmekte, ancak bu 3 ay içinde IRA'nın silahlı eylemlerine son vermesi şart koşulmaktadır. İngiltere ile İrlanda Cumhuriyeti arasında imzalanan anlaşmaya göre, İngiltere K. İrlanda'daki halkın çoğunluğu kabul ettiği taktirde İrlanda ile K. İrlanda'nın birleşebileceğini taahhüt etmekte, İrlanda Cumhuriyeti ise kendi anayasasının öngördüğü şekilde K. İrlanda üzerinde hak iddia etmekten vazgeçmektedir.

Sinn Fein Lideri Gerry Adams, bu deklarasyon üzerine yaptığı açıklamada; söz konusu deklarasyonun açık olmadığını, IRA şiddetinin azaltılması sonucunu doğurmayacağını, somut bir şey ortaya konulmadığını, İngiliz askerinin K. İrlanda'dan çekilmesinin ne zaman olacağını, İngilizler İrlanda'dan çıkmadan barışın olmayacağını, bu nedenle deklarasyonu yetersiz bulunduğunu açıklamıştır.

Bazı IRA yetkilileri tarafından 1994 Ocak ayında basma yapılan bir açıklama ile, İngiliz-İrlanda Barış Bildirisini reddetmişler, IRA liderleri örgütün siyasi kolu Sinn Fein Partisi lideri Gerry Adams'ı uyararak barış bildirisini başka ödünler almadan kabul ettiği taktirde kendisini hain ilan edeceklerini ve silahlı eylemlerine devam edeceklerini beyan etmişlerdir.

Ayrıca IRA sorunun İngiltere'nin K. İrlanda'daki haksız askeri varlığından kaynaklandığını, tüm İrlandalıların çıkarlarına saygılı, ulusal bir demokrasi inşa etmek gerektiğini belirtmiştir.

Öte yandan K. İrlanda'da çoğunluğu oluşturan Protestanların sertlik yanlıları bölgenin İrlanda Cumhuriyetinin yönetimine girmesine şiddetle karşı çıkmaktadırlar. Bazı Protestan örgütler ise İngiltere ile İrlanda Cumhuriyeti arasında imzalanan Downing Street Barış Bildirisini kabul ederek, Sinn Fein'in de kabul etmesini istemektedir. Şubat ve Mart 1994'de Protestan terör örgütü Ulster Özgürlük Savaşçıları, Belfast'taki IRA'nın siyasi kanadını oluşturan Sinn Fein Parti binalarına roketle saldırmış ve Sinn Fein, barış bildirisini kabul edinceye kadar parti binaları ve üyelerine saldıracağını açıklamıştır.

IRA Mart 1994 ayı başlarında Londra'nın Heathrow Havaalanına üç kez havan topları ile saldırdıktan sonra, 15 Aralık 1993 tarihli İngiltere ve İrlanda Cumhuriyeti Hükümetleri arasında imzalanan deklarasyona resmi cevabım ver

miş ve 13 Mart 1994 tarihinde yayınladıkları örgüt bildirisinde, 15 Aralık Deklarasyonunu açıkça reddetmemekle birlikte, yeni bir barış anlaşması istemişler, IRA'nın barış görüşmelerine doğrudan çağrılması gerektiğini belirterek, İngiliz Hükümetinin olumsuz tutum takındığı suçlamasında bulunmuşlardır.

İngiliz ve İrlanda Cumhuriyeti Hükümetleri bu bildiriye reddetmiş, her iki ülke lideri de IRA'nın barış görüşmelerine katılmak için önce şiddetten vazgeçtiğini ilan etmesini istemişlerdir.

31 Mart 1994 tarihinde, IRA Paskalya dolayısıyla üç günlük geçici ateşkes ilan ederken, İngiltere Başbakanı John Majör, bunu halkla alay etmek olduğu gerekçesiyle reddetmiştir. Ne terörün, ne de teröristlerin vaatlerinin kendisini doğru bulduğu yoldan döndürmeyeceğini belirten John Majör, bir kaç gün için ilan edilen ateşkesin samimiyetten uzak ve art niyetli olduğunu, asıl yapılması gereken şeyin teröre tamamen son verilmesi olduğunu, IRA terörü tamamen tüketmeden siyasi kolu Sinn Fein ile görüşmelerinin mümkün olmadığını söylemiştir.

İrlanda Cumhuriyeti Başbakanı Albert Reynolds, IRA'nın ilan ettiği ateşkesi doğru yönde atılmış küçük bir adım olarak nitelemiş ancak sürenin kısa olduğunu belirtmiştir.

IRA'nın siyasi kanadı Sinn Fein tarafından yapılan açıklamada, 5 Nisan'dan başlayacak 3 günlük ateşkesin İngiltere, İrlanda ve Sinn Fein arasındaki barış görüşmelerinin başlatılmasını sağlamak amacıyla ilan edilen ateşkese, İngiliz Hükümetinin de iyi niyetle yaklaşmasının umut edildiği kaydedilmiştir. Sinn Fein lideri Gerry Adams, John Major'dan Londra hükümetiyle Sinn Fein arasında doğrudan görüşmeler başlatılmasına izin vermesini isteyerek, Londra ile Sinn Fein arasında başlatılacak diyalogun Londra'nın Sinn Fein'in siyasi parti olarak tanınmasını ve dolayısıyla barış sürecine ilgi gösterdiğini kanıtlayacağını belirtmiştir.

Bu ara, 18 Haziran 1994 tarihinde Loughinisland'da bir pub'ı basan Protestan teröristler 6 Katoliği öldürmüştür.

IRA, yaptığı bir açıklama ile 31 Ağustos 1994 gece yarısından itibaren koşulsuz ve süresiz ateşkes ilân etmiş ve uygulamaya koymuştur. IRA'nın siyasi kanadı Sinn Fein Partisi Lideri Gerry Adams, ateşkesten sonra bazı isteklerde bulunmuş, İngiliz Hükümetinden K. İrlanda'nın askerden arındırılmasını, terör suçlarından hükümlü bulunanların serbest bırakılmasını, kendilerine uygulanan yayın yasağının kaldırılmasını ve Sinn Fein'in siyasi bir parti olarak tanınmasını istemiştir. Ayrıca Protestan terör örgütlerine silahlarını bırakmaları çağrısında bulunmuştur.

İngiltere Başbakanı J.Major, IRA'nın ateşkes ilânını cesaret verici bularak, IRA ve Sinn Fein'in bundan sonra sadece barışçı ve demokratik araçlarla siyaset yapacaklarını göstermeleri halinde, İngiltere'nin buna olumlu yanıt vereceğini belirtmiştir.

Protestan terör örgütleri Ulster Özgürlük Savaşçıları, Ulster Gönüllüler Gücü ve Kızıl El Komandoları da 10 Ekim 1994'den itibaren IRA'mı ilan ettiği ateşkesi uymaya karar verdiklerini açıklamışlar ve IRA bozmadığı sürece silah kullanmayacaklarını belirtmişlerdir. Bu durumun barış sürecini olumlu olarak etkilemesi beklenmektedir.

IRA'nın ateşkesi üzerine İngiliz Hükümeti de daha önce uygulamaya koyduğu bazı yasakları kaldırmaya başlamıştır. Bunların en önemlisi yayın yasağıdır. Terör örgütü liderlerinin televizyon veya radyoda kendi sesleri ile görüşlerini açıklama yasağını İngiliz Hükümeti kaldırmış ve yaptıkları açıklamada Sinn Fein Liderleri televizyonlara çıkıp kendi sesleriyle, ateşkesin daimi olduğunu açıkla- malan için fırsat tanındığını ve bu açıklamadan sonra barış sürecinin diğer aşamalarına geçilebileceğini belirtmiştir. Öte yandan Katoliklere verilen bu ödünlerin Protestanları kızdırmaması için K. İrlanda'da halkın çoğunluğu ne isterse onun yapılacağı da özellikle vurgulanmıştır.

İngiltere'de barış rüzgarları esmektedir. Ancak barış çok yakın olmasına karşın, sorunun temelinde yatan etnik ve mezhepsel ayrılıkların derinliği barışa kolay ulaşılamayacağını göstermektedir.

BİRLEŞİK KRALLIK TA FAALİYET GÖSTEREN TERÖR ÖRGÜTLERİ

İngiltere, İskoçya, Galler ve K. İrlanda'yı içerisine alan Birleşik Krallıkta faaliyet gösteren ve K. İrlanda Olağanüstü Yetkiler (1991) Kanunu ve Terörizmi Önleme (geçici önlemler) (1989) Kanunu ile yasaklanmış terör örgütleri şunlardır:

- Irish Republican Army (IRA)
- (İrlanda Cumhuriyetçi Ordusu)
- Irish National Liberation Army (INLA)
- (İrlanda Ulusal Kurtuluş Ordusu)
- Cumann na MBan
- Fianna na hEireann
- The Red Hand Commando
- Saor Eire
- The Ulster Freedom Fighters (UFF)
- (Ulster Özgürlük Savaşçıları)
- The Ulster Volunteer Force (UVF)

(Ulster Gönüllüler Kuvveti)

- The Irish People's Liberation Organisation

(İrlanda Halkının Kurtuluşu Örgütü)

Bu terörist örgütlerden bazıları hakkındaki bilgiler aşağıdadır.

IRA-İRLANDA CUMHURİYETÇİ ORDUSU

(Irish Republican Army)

Örgütün temelini oluşturan İrlanda Cumhuriyetçiler Kardeşliği (IRB) 1900'lerde ABD'deki İrlandalılarca desteklenen FEMARİ hareketlerinden doğmuştur. İrlandalı gönüllülerden oluşan milliyetçi ordu kuvveti olarak kurulmuştur. İrlanda Adasındaki İngiliz varlığına karşı mücadele etmek için kurulan IRA, 1919-21 arasında İngiliz güvenlik güçlerine karşı terör eylemlerine girişmiş ve 1921'de Serbest İrlanda Devletinin kurulmasından sonra örgüt ikiye bölünmüştür.

IRA'nın bir bölümü Serbest İrlanda'nın resmi ordusu haline gelirken, diğer bölümü tam bağımsızlıktan ve kuzey ile güneyin ayrılması sonucu İrlanda'nın birliğinden vazgeçilmesine karşı çıkarak, terör eylemlerine devam etmiştir.

IRA, 1923'e kadar gerçek bir iç savaş vermiş, S. İrlanda Başbakanı De Veleran'ın İngiliz karşıtı siyasetine rağmen IRA'nın silahlarını bırakmaması üzerine, 1933'de yasadışı ilan edilmiştir. IRA eylemlerine devam etmiş, 2. Dünya Savaşı sırasındaki eylemlerinden ötürü liderlerinden bazıları idam edilmiştir.

İrlanda'nın 1948'de Commonwealth üyesi olmaktan ayrılarak Cumhuriyet ilan etmesinden sonra, IRA faaliyetlerini K. İrlanda sorununda yoğunlaştırmıştır.

1969'da ikiye ayrılmış, resmi IRA (Sinn Fein Partisi) terörizmi ret ederken, "Provisional" (geçici) IRA, sistemli bir biçimde terörist eylemler düzenlemiş ve düzenlemeye devam etmektedir. K. İrlanda'nın İrlanda ile birleşmesi sağlandıktan sonra yasal ordu ile birleşecek olması nedeniyle kendisini geçici "Provisional" olarak niteleyen örgütün İrlanda Cumhuriyeti ve K. İrlanda'da taraftarları bulunmaktadır.

Bu terör örgütünün şu anki amacı, K. İrlanda'yı İngiliz egemenliğinden kurtarmak ve güney İrlanda ile birleştirmektir. İrlandalı Katoliklerin oluşturduğu örgüt, bir yandan Protestanlarla mezhep mücadelesi sürdürmekte, diğer yandan Marksist militanlarıyla silahlı eylem yapmaktadır. 300-400 militanı olduğu sanılmaktadır.

Aydınlardan oluşan siyasi bir kadroya sahip olan IRA'nın ayrıca şiddet ve sosyal protesto eylemlerini yürüten iyi eğitilmiş, disiplinli bir militan kadrosu bulunmaktadır. IRA'nın siyasi kanadını Sinn Fein Partisi oluşturmaktadır. Siyasi tabanı Ulster'de % 11 civarındadır.

Geliştirilmiş modem silah ve teçhizata sahip örgütün, silah temini konusunda özellikle Libya ve FKÖ'ne bağlı çeşitli fraksiyonlardan yardım gördüğü bilinmektedir. Nitekim Ekim 1987'de Libya tarafından finanse edilen ve IRA'ya yaklaşık 150 ton silah götüren bir gemi Fransız karasularında ele geçirilmiştir.

Örgütün başlıca eğitim alanları, Libya'daki Ras El Hilâl, Jud El Daim ve Küba'daki Granma kamplarıdır. Ortadoğu eğitim kamplarından da yararlandığı bilinmektedir.

Örgüte Libya'nın yanı sıra, A.B.D. ve Kanada'daki İrlandalılardan da maddi destek sağlanmaktadır. İspanyol Breton ve Bask hareketleri (ETA) ile yakın ilişki ve dayanışma içerisindeki örgütün, Filistinlilerle ve bilhassa PFLP ile Alman Kızıl Ordu (RAF) ve İtalyan Kızıl Tugaylar ile bağlantıları mevcuttur.

Teşkilat yapısının bir askeri komite, merkez yönetim komitesi ile Kuzey ve Güney askeri komitelerinden oluştuğu merkez karargahının Dublin-Rolde bulunduğu ifade edilmektedir. Örgütün hücre yapısı, gizlilik ve yeraltı örgütlenmesine dayalıdır.

İngiliz temsilcilikleri, devlet adamı, diplomat, asker ve polis, Protestanlar, Protestanlara ait işyerleri örgütün başlıca eylem hedefleri iken son yıllarda İngiltere'de özellikle Londra'da metro istasyonları, iş ve alışveriş merkezleri hedeflenmiş, böylelikle gerek K. İrlanda'da gerekse İngiltere'de heyecan ve dehşet yaratmaktadır.

İngiltere ve İrlanda Cumhuriyeti arasında terörü sona erdirebilmek için uzun yıllardır sürdürülen işbirliği görüşmeleri ve yapılan anlaşmalar IRA terörünü dur- duramamakta ve IRA'nın eylemleri halen devam etmektedir.

İRLANDA ULUSAL KURTULUŞ ORDUSU (INLA) (Irish National Liberation Army)

INLA, Sinn Fein Partisinden ayrılmış olan İrlanda Cumhuriyetçi Sosyalist Partisinin militan koludur.

Resmi IRA ve geçici IRA arasında bir konumdadır. 1972 de kurulmuştur. İdeolojisi K. İrlanda'nın sadece İrlanda ile birleşmesi değil aynı zamanda İrlanda'da bir Sosyalist Cumhuriyet kurmak şeklindedir.

Önemli kişileri öldürmenin en iyi propaganda yolu olduğuna inanmaktadır. Gençlere Marksist-Leninist doktrin vermeye çalışmaktadır. IRA ile de görüş ayrılığı içerisinde mücadele etmiş karşılıklı cinayetler işlenmiştir. İki liderleri bu sırada öldürülmüştür. En önemli eylemleri, Mart 1979'da savaş kahramanı, Muhafazakar Politikacı Airey Neave'i arabasına koydukları bomba ile Avam Kamarası otoparkında öldürmeleridir.

Moskova, Küba, Filistinliler, Avrupa ve G. Amerika'daki şehir teröristleri ile ilişkileri vardır.

Siyasi felsefesi halkın çoğunluğunun Katolikliği ile ters düşmektedir. Bu nedenle ancak Katolikliği terk edenlerden adam toplayabilmektedir.

PROTESTAN TERÖR ÖRGÜTLERİ

ULSTER ÖZGÜRLÜK SAVAŞÇILARI (UFF) - ULSTER ÖNÜLLÜLER GÜCÜ

(Ulster Freedom Fighters) ve Ulster Volunteers Force (UVF)

1970'lerin başında IRA saldırılarına karşı bir protestan savunma örgütü kurulmuştur. Bu Ulster Savunma Birliğidir. (UDA) (Ulster Defense Association) Ulster Protestanların bu örgütü mezhep cinayetleri yapan, Katolikleri öldüren, misilleme yapan, Ulster Gönüllüler Birliği, Ulster Özgürlük Savaşçıları ve Kızıl El Komandoları gibi aşırı silahlı örgütleri de kanatları altında tutmaktadır.

Bu silahlı örgütler, Protestan K. İrlandalıların IRA'nın terör eylemlerine karşı korumayı amaçladıklarını belirtmişler, şiddet yanlısı olduklarını açıklamışlardır. İngiliz yasalarına göre terörist örgüt sayılmışlardır.

Bu Protestan terör örgütleri, IRA'nın kadın militanı M.Drumm'u öldürmüş, Eski milletvekili B.Devlin'i ağır yaralamıştır.

Ulster Defense Association (UDA) örgüt olarak terör eylemlerine sahip çıkmamaktadır. Bazı üyeleri terörden yargılanmış olmasına karşın İngilizlerce terörist örgüt sayılmaması Katoliklerce eleştirilmektedir.

UDA ve yan terör örgütleri ABD, Kanada ve Ulster'deki Protestanların ana yurdu İskoçya'dan yardım görmektedirler. UDA genel grev gerçekleştirerek sesini duyurmuştur.

UDA Ulster'de Protestanlığın üstünlüğünü devam ettirmesini ideoloji olarak benimsemiştir. Ulster hakkında en ufak tavize karşı çıkmaktadır. İngilizler K. İrlanda'dan çekildiği takdirde, kendilerinin yerine geçeceklerini söylemektedirler.

İNGİLTERE'DE TERÖRLE İLGİLİ İSTATİSTİK BİLGİLERİ

Bu bölümde İngiltere'deki terör olayları ile ilgili bazı istatistiki bilgiler vermek yerinde olacaktır.

1969-1987 Arasındaki Terör Olayları⁴

1969'da 8, 1970'de 383, 1971'de 3708, 1972'de 14412, 1973'de 8340, 1974'de 6186, 1975'de 3887, 1976'da 4366, 1977'de 2739, 1978'de 2096, 1979'da 2041,

⁴ Flackes-Elliott, N. Ireland A Political Directory, (1968-1988), s. 415 .

1980'de 1729, 1981'de 2468, 1982'de 1793, 1983'de 1807, 1984'de 2045, 1985'de 1607, 1986'da 2169, 1987'de 2237 olmak üzere 1969 ile 1987 yılları arasında toplam 64024 olay meydana gelmiş ve bu olaylardan 30525'i silahla ateş etme olayları, 8548'i bombalama, 4020'si patlamadan imha edilen bomba koyma, 7770'i kundaklama, 13161 'i ise silahlı soygundur. Bu soygunlarda 12.721.953 sterlin çalınmıştır.

Ağustos 1969 ile Aralık 1988 yılları arasında meydana gelen terör olaylarında 257 polis, 588 asker, 1866 vatandaş olmak üzere 2711 kişi ölmüştür, (Vatandaşlarla ilgili rakamların içerisinde teröristler ve cezaevi görevlileri de bulunmaktadır.)

1994 yılına kadar ölü sayısı 3169 olmuştur.

Bu olaylarda 1968 ile 1987 arasında 6130 polis, 4220 asker, 20030 vatandaş ve 1435 kişi cezalandırma için vurma olmak üzere 31815 kişi yaralanmıştır.⁵

1970 ile 1987 yılları arasında bulunan silahlar ve ev aramalarına ilişkin olarak yapılan incelemede, bu yıllar arasında 10152 adet silah, 203.215 libre patlayıcı madde, 1.243.711 adet mermi bulunmuş ve 332.657 adet ev araması yapılmıştır.⁶

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İNGİLTERE TARAFINDAN TERÖRE KARŞI ALINAN ÖNLEMLER

A. TERÖRLE MÜCADELE BİRİMLERİ

K. İrlanda'da terörizme karşı mücadelede asli kuvvet Kraliyet Ulster Güvenlik Teşkilatıdır. (Royal Ulster Constabulary) (RUC)

RUC, 1969'da kurulmuş olup 3500 kişilik bir polis kuvveti iken «ayısı 1970'de 4940'a, 1974'de 6500'e, 1979'da 7500'e, 1982'de 8000'e, 1984'de 8250'ye, 1987'de 8236'ya ulaşmıştır. Bu gücün şu anki mevcudu yaklaşık 8500 kişidir. Bu gücün büyük çoğunluğunu Protestan İrlandalılar oluşturmaktadır.

Ayrıca bu kuvvetin ful time 3000 kişilik ve part time 1660 kişilik yedek gücü (RUC-R) daha mevcuttur.

İngiliz ordusunun 1969 yılının ilk günlerindeki mevcudu 2000 asker iken, olayların patlak vermesi ve bu olaylara müdahalede askerin kullanılmaya başla

⁵ Flackes-Elliott, N.İrland A Political Directory, s. 411, 414.

⁶ A.g.e., s. 416.

ması ile 1970'de asker sayısı 7000'e, 1972'de ise 21.000'e çıkmış, terör olayları seviyesinde görülen değişime göre de bu sayı artmış veya azalmıştır. 1980'de 11.500 olan asker sayısı, 1981'de 10.763, 1982'de 10.500, 1984'de 9000, 1988'de

10.500 dür. Şu anda da bu civarda asker olduğu belirtilmektedir.

İngiliz ordusu terör eylemlerinde Kraliyet Ulsler Güvenlik Teşkilatına lüzumlu hallerde yardımcı olmaktadır. Bu ordu birlikleri K. İrlanda'da güvenlik birimi sayılmaktadır ve bazı yetkileri de bulunmaktadır. Bu yetkiler ilgili bölümde açıklanacaktır,

Bu güvenlik birimlerinden başka 1970'de kundan "Ulster Defence Regiment" Ulster Savunma Alayı (ÜDR) ikinci bir yan askeri güçtür.

1969 olayları sonrası Protestan gönüllülerden oluşan bir güvenlik gücü olan "B-Special" m Ekim 1969'da lağvedilmesinden sonra 1970'de bu güç kurulmuştur. Bu güç. Kraliyet Ulster Güvenlik Teşkilatına yardımcı olarak asayiş sağlanmasında görev yapmaktadır. 1972'de 9000 olan UDR'nın 1988'deki gücü 6.300 olup 1993'de de aynı olduğu belirtilmiştir. Bu gücün çoğunluğunu Protestan İrlandalılar teşkil etmekle birlikte, 1970'de gücün % 18'i, 1978'de ise sadece % 3'ü Katolik Mandalılardan oluşmaktaydı. Bugün bu oranın daha da düşmüş olduğu belirtilmektedir.

İngiltere'de bölge Emniyet Müdürlükleri Hükümetten özerk olarak çalışmakta ve bölge belediyeleri, siyasi ve toplumsal kuruluşların temsilcilerinden oluşan polis kurulları tarafından denetlenmektedir. Bu duruma istisna oluşturan K. İrlanda'da Emniyet Müdürlüğü doğrudan Hükümet tarafından denetlenmekte ve Hükümete karşı sorumlu bulunmaktadır.

Ancak İngiliz hükümetinin hazırladığı "K. İrlandada Polis Hizmeti" konulu bir öneri paketi ile terörle mücadele ve güvenlik politikası ile sivil güvenlik görevlilerinin idaresinin K. İrlanda'da Emniyet Müdürlüğüne verilmesi planlanmıştır.

Mart 1994'de K, İrlanda işlerinden sorumlu Devlet Bakanı Sir Patrick Mayhew yaptığı açıklamada; "K. İrlanda'daki bölge polisini halka ve parlamentoya karşı daha fazla sorumlu hale getirmek istediklerini, bunun için de K. İrlanda'da terörle mücadele için harcanan günlük 2 milyon sterlinin nasıl harcanacağı konusundaki yetkiyi Emniyet Müdürüne vereceklerini, böylelikle gereksiz bürokrasiyi ortadan kaldırmak ve kaynakları daha etkin biçimde kullanmak amacı taşıdıklarını" belirtmiştir.

B. ANTİ-TERÖR KANUNLARI

Birleşik Krallıkta terörizmle mücadele amacıyla çıkarılmış ve halen yürürlükte olan iki kanun bulunmaktadır. K. Manda'da 4 farklı terörist örgütün eylemlerini yoğunlaştırması sonucunda tepki gösteren İngiliz Parlamentosu, 1973'de

K. İrlanda Olağanüstü Önlemler Kanununu (Northern Ireland-Emergency Provisions Act) (EPA) kabul etmiştir. Bu kanun 1974, 1978, 1987 ve 1991'de gözden geçirilmiştir.

Diğer Kanun ise, Büyük Britanya'da (İngiltere, Galler, İskoçya) terör olaylarının görülmeye başlaması üzerine ve özellikle 1974'de Birmingham'da iki halka açık yerin bombalanması sonucu 21 kişinin öldürülmesinden hemen sonra Terörizmi Önleme (geçici önlemler) (1974) Kanunu (Prevention Of Terrorism-Temporary Provisions-Act) çıkarılmıştır. Bu kanun da 1976, 1984 ve 1989'da gözden geçirilmiştir.

K. İrlanda Olağanüstü Önlemler Kanunu (Northern Ireland Emergency Provisions Act) (EPA)

1972'de K. İrlanda Parlamentosunun Kraliçe emriyle lağvedilmesinden ve K. İrlanda'nın Londra tarafından doğrudan yönetilmeye başlamasından sonra, İngiliz Hükümeti, terör örgütleri ile daha etkin mücadele edebilmek için neler yapılabileceğini belirlemek üzere, ünlü hukukçu Lord DIPLOCK başkanlığında bir komite görevlendirilmiştir. Diplock, terörle mücadelede ana engelin, teröristlerin normal mahkemelerde yargılanması sonucu, terörist örgütlerce şahitler ve jüri üyeleri üzerinde baskı kurulması olduğunu belirlemiş ve onun raporu içindeki önerileri 1973 K. İrlanda Olağanüstü Önlemler Yasasında somutlaştırılmıştır.

İlk kez 1973'de kabul edilen ve 1974, 1978, 1987 ve 1991'de gözden geçirilen bu kanun, önceleri her 6 ayda, 1987'den sonra ise her 12 ayda Parlamentosunun onayına sunulmakta ve parlamento onayı ile uygulanmaktadır. Bu kanun K. İrlanda'da güvenlik güçlerine olağanüstü bir takım yetkiler tanımakta ve yeni yargılama usulleri belirlemektedir. Ayrıca İngiliz hukuk sisteminde ilk kez terörizm tanımlanmış ve "politik amaçlar için şiddet kullanımı, halkı dehşet içinde bırakmak amacıyla her şiddet kullanımı" terörizm olarak kabul edilmiştir.

Kanunun getirdiği yetkileri şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Her türlü terör suçları, Kanunda tek tek sayılarak suçlar listesinde sınıflandırılmıştır. Bu suçlar, kanunun Ek I bölümünde sayılmıştır. Bunlar, terör amacıyla adam öldürme, adam kaçırma, toplu gösteri yapma, fiziki zararlar neticelenen saldırı, demiryolları akışını engelleme, soygun, uçak kaçırma, ateşli silahlar yasasına muhalefet, anti-terör yasasına (Prevention Of Terrorism Act) muhalefet olarak belirlenmiştir.

- Kanunda belirtilen suçların yargılaması jürisiz, bir kıdemli hakim tarafından yapılmaktadır. Ancak üst yargıya itiraz hakkı, olağan itiraz hakkından daha fazla tanınmıştır.

- Terör suçlarından yargılanan kişinin kefaletle serbest bırakılması ancak yüksek mahkeme kararıyla ve kaçmasını önleyecek ilave önlemler alınması şartıyla mümkün olabilmektedir.

- Terörist olduğundan şüphelenilen her kişi, 48 saate kadar polis tarafından gözaltına alınabilir veya tutuklama müzekkeresi olmadan tutuklanabilir. (Bu yetki, 1987'den önce 72 saat iken yapılan değişiklikle 48 saat olmuştur.)

Polisin mahkeme kararı olmaksızın gözaltına alma veya tutuklama yetkisi, K. İrlanda işlerinden sorumlu Devlet Bakanının emriyle 5 gün daha uzatılabilmektedir.

- Ordu mensupları terörist olduğundan şüphelenilen kişiyi 4 saate kadar gözaltına alabilmekte ve yakalayabilmektedir.

- Güvenlik kuvvetleri mensuplarına el koyma ve arama yapmak için geniş yetkiler tanınmıştır. Güvenlik kuvvetleri, bir kişinin yasadışı olarak tutulduğundan şüphelendiği yeri arayabilmektedir. Silah bulunan yerleri ve radyo vericilerini arama yetkisi mevcuttur.

- Güvenlik kuvvetleri (polis veya asker) herhangi bir kişiye kimliğini, hareketlerinin nedenlerini, terör olayları ile ilgili bilgisinin olup olmadığını sorabilmektedir.

- Teröristlerin yararına olması muhtemel bilgileri izinsiz olarak toplamak yasaktır.

- Yasaya aykırı olarak patlayıcı madde, silah veya bunlara ait cephaneyi mülkiyetinde bulunan bir yerde, üzerinde, aracında bulundurmakla suçlanan kişi, bu suç unsuru silah veya maddenin kendisine ait olmadığını kanıtlamak zorundadır.

- Bu kanun, mahkemelerin sanık itiraflarını yalnızca işkenceyle, insanlık dışı ve alçaltıcı hareketlerle ya da şiddet veya şiddet sonrası alınmışsa kabul etmeme yetkisi olduğunu belirlemektedir. Bu hüküm ile gönüllü olarak verilmeyen ifadelerin mahkemede kullanılmasına fırsat tanınmaktadır.

Getirilen bu hüküm ile İngiltere'de kullanılan itiraf delili için daha esnek güvenilmezlik ölçüsünü bu kanunun (EPA) K. İrlanda için kabul etmemiştir.

- Güvenlik kuvvetleri 3 veya daha fazla kişinin bir araya gelmesini engelleyebilmektedir.

- Kişilerin genel yerlerde yasadışı örgüt mensubu olduğu imajını verecek şekilde giyinmesi veya davranması yasaktır.

- Kişilerin genel yerlerde maske veya kukuleta takmaları suçtur.

- Özel bir mülkiyetin işgali veya zarara uğratılması durumunda tazminat verilmektedir.

- Bu kanun çerçevesinde kovuşturma yetkisi sadece savcılığa aittir.
- Terör eylemlerini önceden başarısız kılabilmek için polise şüphelendiği postayı açma ve telefonları dinleme yetkisi vermiştir.
- Bu kanunun Ek 2. bölümünde yasaklanan örgütler belirlenmiştir. Bunlar, IRA, Cumanın na mban, Fianna na Eireann, Red Hand Comando (Kızıl el komandoları), Saor Eire, Ulster Freedom, Fighters (Ulster Özgürlük Savaşçıları), Ulster Volunteer Force (Ulster Gönüllüler Gücü), Irish National Liberation Army (İrlanda Ulusal Kurtuluş Ordusu), Irish People's Liberation Organisation (İrlanda Halkının Kurtuluş Örgütü)dür.
- Bu kanunla yapılacak cenaze törenlerinin rotasını ve buna katılacak araçların takip edeceği trafiği polis belirleyebilmektedir.
- K. İrlanda işlerinden sorumlu Devlet Bakanı eğlence yerleri ile içkili yerlerin ve kulüpleri belirli bir süre veya süresiz kapatabilmektedir.
- Polis demiryollarını veya trafiği tamamen kontrol altına alabilmektedir.
- İngiltere'de polis belirli görevliler dışında silah taşıyamadığı halde, K. İrlanda'da kişisel koruma amacıyla silah taşıyabilmektedir.

K. İRLANDA OLAĞANÜSTÜ HÜKÜMLER YASASI ÜZERİNE YORUMLAR

Bu kanun ile ilgili bazı yazarlarca çeşitli değerlendirmeler yapılmaktadır.

Merlyn Rees, "İrlanda'da Terör ve Britanya'nın Cevabı" adlı makalesinde bu kanunla ilgili görüşlerini açıklamıştır.⁷

M. Rees bu makalesinde; K. İrlanda Olağanüstü Yetkiler Yasasının yürütme organına tutuklamada bazı yetkiler vermesini yeni bir sistem olarak görmektedir. Bu kanunu, normal Ceza Hukukuna göre tutuklama için delil analizinin Mahkemede yapılması temel ilkesinin bir istisnası olarak kabul etmektedir. Terörle mücadelede her mevzuat, açıkça insan hak ve özgürlüklerine bazı kısıtlamaları zorunlu kıldığını, ancak güvenlik güçlerine kanunun tanıdığı yetkileri uluslararası normlarda ve İngiliz Geleneksel Hukuk sistemindekinden fazla olmamasına özen gösterildiğini, amacın güvenlik güçlerinin, teröristleri mahkeme huzuruna çıkarmadan her türlü yardımı almalarını ve hukuk sisteminin bütünlüğünü temin etmek olduğunu belirtmektedir.

Peter Thornton, "Decade Of decline Civil Liberties in the Thatcher Years" adlı eserinin polisinin yetkiler bölümünde, K. İrlanda Olağanüstü Yetkiler Yasası ile ilgili görüşlerini açıklamıştır.⁸

⁷ P. Wilkinson, British Perspectives on Terrorism, s. 83-85. (Merlyn Rees, Terror in Ireland and Britain's Response).

⁸ P.Thornton, Decade of Decline Civil Liberties in the Thatcher Years, s. 41.

P. Thomson, 1973'de yürürlüğe konulan Emergency Provisions Act (EPA) K. İrlanda Olağanüstü Yetkiler Kanununda, G. Baker'in bu konudaki raporu üzerine 1984'de bazı hafif iyileştirmeler yapılmasına rağmen, Hükümetin en hoş olmayan hükümleri aynen koruduğunu, bunlar arasında arama, tutuklama ve gözaltına alma konularında büyük yetkilerin bulunduğu, delil ilkelerinin zayıflatıldığı ve belli bazı ciddi suçlar için jürili duruşmanın kaldırıldığı, gönüllü verilmeyen ifadelerin mahkemelerde kullanılmasına fırsat tanındığı EPA'nın halen Olağanüstü Hal Yasası olarak tanımlanmasına rağmen, Hükümetin EPA'nın devamını istediği, kanunun her 6 ayda parlamentoda görüşülüp yenilenme süresinin 1 yıla çıkarılmasının bunu gösterdiğini belirtmektedir.

Terörizmi Önleme (geçici önlemler) Yasası (1989)

(Prevention Of Terrorism-Temporary Provisions-Act-1989)

Terörizmin etkisi, Büyük Britanya'da (İngiltere, Galler ve İskoçya) IRA'nın eylemlerini K. İrlanda dışına taşıdığı 1973'den sonra görülmeye başlamıştır. B. Britanya'da meydana gelen terör olaylarının büyük çoğunluğu K. İrlanda sorunu ile bağlantılı olmuş ve özellikle 1974'de Birmingham'da iki pub'a yapılan bombalı saldırıda 21 kişinin öldürülmesi sonucunda Terörizmi Önleme (geçici önlemler) Yasası çıkarılmıştır.

Bu Kanunun terörü önlemek amacıyla kabul ettiği hükümler ana hatları ile şunlardır:

- Kanunun Ek 1. bölümünde belirtilen örgütler bu yasanın amaçları gereğince yasadışı örgütler olarak kabul edilmiştir. Ek 1'de belirlenen yasadışı örgütler, IRA (İrlanda Cumhuriyet Ordusu) ve INLA (İrlanda Ulusal Kurtuluş Ordusu)dur.

Yasadışı ilân edilen örgüt adı altında geçen her örgüt, aynı adı taşıyan diğer örgütlerle ilişkisi olsun veya olmasın yasadışı örgüt muamelesine tabi tutulmaktadır.

Devlet bakanı, kanunun kendisine verdiği yetkiye dayanarak, K. İrlanda sorunuyla ilişkili olan ve Birleşik Krallıkta terörizmi teşvik ettiğine ve terörizme destek verdiğine inandığı örgütlerin adlarını Ek 1'deki listeye ilave etmeye ve Ek 1'deki örgütlerden istediğini listeden çıkarmaya yetkilidir.

Bu bölümdeki "örgüt" ifadesi her türlü demek ve insan gruplarını kapsamaktadır. (Madde 1)

- Kişi, yasadışı bir örgüte üye ise veya üye olduğunu ifade ederse, yasadışı örgüt için destek sağlamaya ve destek vermeye davet ederse veya üç kişi veya daha fazla kişinin katıldığı (halkın katılmasına izin verilsin veya verilmesin) herhangi bir toplantıyı düzenler, düzenlenmesine yardımcı olur veya toplantıda ko

Nuşursa ve bu toplantının, yasadışı bir örgütü desteklemek veya böyle bir örgütün faaliyetlerini daha ileri bir düzeye getirmek veya böyle bir örgüte mensup olan veya olduğunu ifade eden birisini dinlemek amacıyla yapıldığını bilir ve bu toplantıya katılırsa, bu kanunu ihlal etmekten suçlu sayılmakta ve jüri tarafından on yılı aşmamak üzere hapis veya para cezasına çarptırılabilir. (Madde 2)

Kişi, mevcut düzenlemenin yasadışı ilân ettiği bir örgüte bu düzenlemeden önce üye olmuş ise ve bu düzenlemenin yasadışı ilân ettiği örgütün faaliyetlerine yasadışı ilânının geçerli olduğu dönemde katılmamış ise ve bu hususu açıklığa kavuşturursa yasadışı bir örgüte üye olmaktan dolayı suçlanamamaktadır. (Madde 2/3)

Halka açık yerlerde yasadışı bir örgütün üyesi veya taraftarı olduğu imajını verecek şekilde veya böyle bir şüphe uyandıracak tarzda herhangi bir giysi taşımak veya üzerinde böyle bir madde taşımak, bulundurmak ve sergilemek bu kanuna göre suç oluşturmaktadır. Bu suçu işleyenlere altı ayı geçmeyen hapis cezası veya para cezası verilebilmektedir. (Madde 3)

Devlet Bakanı, terör faaliyetlerini kışkırttığı, hazırlanmasında rol aldığı ve bunun için ödemedi bulunduğu veya bu amaçlarla Büyük Britanya'ya girmeye çalıştığına ikna olursa herhangi bir kişiyi sınır dışı etme (Exclusion order) yetkisine sahiptir.

Bu yasaya göre bir kişinin B. Britanya'da bulunması ve ülkeye girmesi yasaklanabilmektedir. B. Britanya'da mukim birine karşı sınır dışı uygulama karar verirken, bu kişinin B. Britanya sınırları haricinde bir ülke veya bölge ile bağlantısının bulunup bulunmadığını göz önünde bulundurmak zorundadır. Ayrıca sınır dışı uygulanması İngiliz Vatandaşı olanlarla, doğal olarak B. Britanya'da mukim ve son üç yılda doğal olarak B. Britanya'da meskun olanlara uygulanamamaktadır.

Aynı hükümler K. İrlanda için de geçerlidir (Madde 4, 5 ve 6)

Kendisine karşı sınır dışı etme kararı işletilen kişi, kanun hükümlerine uymadığı takdirde suç işlemiş sayılmakta ve yurt dışına çıkarılmaya maruz bırakılmaktadır.

Sınır dışı edilen veya ülkeye girmesi yasaklanan birinin B. Britanya, K. İrlanda veya Birleşik Krallık sınırları içerisinde girmesini sağlamak veya bunu kolaylaştırmak için bilerek yardımda bulunmak veya yataklık etmek suç oluşturmaktadır ve jüri tarafından 5 yılı aşmayan hapis cezası veya para cezası verilebilmektedir. (Madde 8)

Sınır dışı etme kararı tebliğ edilen kişinin sadece Devlet Bakanına itiraz hakkı bulunmaktadır. Kişi bu hakkını itirazının nedenlerini belirten bir mektupla 7 gün içerisinde kullanabilmekte, eğer sınır dışı işlemi gerçekleşmiş ise itiraz sü-

resi 14 gün olmakta, Devlet Bakanının belirlediği bağımsız danışmanlarca bu itiraz İncelenmekte ve sonuçta Devlet Bakanı kendisine ulaşan tüm bilgi ve belgeleri inceleyerek itirazı kabul veya ret etmektedir. (Ek 2. bölüm 3. ve 4. Md.)

Bu kanun hükümlerinin uygulandığı terör faaliyetlerini artırmaya yönelik olarak kullanılmak amacıyla veya kanunlarla yasadışı ilân edilmiş yasadışı bir örgüt yararına kullanılmak üzere başkalarını para vermeye, ödünç para vermeye, para veya diğer mal ve mülkü kullanıma hazır hale getirmeye davet ve teşvik etmek, bu şekilde para vermek ve almak, mal ve mülkü kullanıma hazır etmek ve kullanmak suç oluşturmaktadır. Bu fiilin cezası jüri tarafından 14 yıla kadar hapis veya para cezası olarak belirlenmiştir.

Ayrıca bu suçlardan mahkum edilenin suçu işlediği esnada sahip olduğu veya yasadışı örgüt adına kontrolü altında bulundurduğu her türlü para ve malına mahkeme el koyabilmektedir.

Bu suçu işleyen kişinin işlediği fiilin suç oluşturduğunun kişi tarafından bilinmediğini veya suçlanan kişinin işlediği fiilin suç olabileceğine ilişkin makul bir şüphesinin dahi olmadığını kanıtlamak görevi savunmaya aittir. İddia makamı (savcılık) bunu kanıtlamak zorunda değildir. (Madde 9, 10)

İster saklamak, ister hukuki yetki alanı dışına çıkarmak, isterse aracı veya temsilcilere transfer etmek şekliyle olsun, terörist faaliyetleri arttırmak veya bu tür faaliyetler için ödeme yapmak üzere kullanılan terörist fonlarını saklamak ve bunu başkaları adına yapmak, bütün bunlara bizzat katılmak veya bu işlemlerin organizasyonunda rol almak fiillerini işleyen kişi suç işlemiş sayılmaktadır. (Madde 11)

Bu suçtan dolayı suçlunun yaptığı aracılığın veya organizasyonun terör fonlarıyla ilişkili olduğunu bilmediğini veya böyle bir ilişkinin olabileceğine dair bir şüphesinin bulunmadığını kanıtlamak savunmanın görevi olarak kabul edilmiştir.

Kişi, sözleşme gereği bilgi vermesi sınırlandırılmış olsa dahi, polise herhangi para veya diğer mal/mülkün terörist fonu olduğunu veya böyle olduğundan şüphelendiğini polise açıklayabilmekte veya böyle bir inanç veya şüpheye dayalı olarak diğer konularda da açıklama yapabilmektedir.

Polise açıklamada bulunduğu takdirde, kişi, bu fiilden dolayı suçlanmamaktadır. (Madde 12)

- K. İrlanda konularıyla ilgili terör olayları ve B. Britanya'daki her türlü terör faaliyetleri kapsamı içinde, yasadışı örgüte üye olduğu, terörizme finansal yardımda bulunduğu veya terörist fonları sakladığından veya terör faaliyetleriyle geçmişte ve halihazırda ilişkisi olan, bu amaçla ödemede bulunan, terörü tahrik ettiğinden şüphelenilen, sınır dışı edilme yasasına tabi tutulan kişiler, polis tarafından şüphelenmek için makul nedenleri olduğu takdirde mahkemeden tutuk-

lama emri alınmaksızın tutuklanabilirler. Polis tarafından gözaltına alma süresi 48 saattir.

İçişleri Bakanı (K. İrlanda'da Devlet Bakam) özel durumlarda 48 saatlik süreyi kendisince belirlenen bir süre için uzatabilmekte, ancak bu uzatma süresi toplam olarak 5 günü aşmamaktadır. (Madde 14)

- Sulh Hâkimi Polisin tutuklanması gerektiğine inandığı kişinin herhangi bir evde veya yerde bulunabileceğine ikna olursa, bu kişinin bulunabilmesi için polise, söz konusu yerlerin aranması ve söz konusu kişinin tutuklanması için izin verebilmektedir. (Madde 15/1)

Polis, terörist faaliyetlerle ilgili olarak her koşulda kişinin tutuklanmasına neden olabilecek belge, doküman veya başka herhangi bir madde taşıyıp taşımadığını kontrol etmek için kişiyi durdurma ve arama yetkisine sahiptir. (Madde 15/3)

Terörist faaliyetlerle ilgili suçlardan dolayı birinin tutuklanması durumunda tutuklamayı yapan polis veya başka bir polis memuru, tutuklanan kişinin tutuklanmasına delil teşkil edecek herhangi bir belge veya diğer başka bir madde taşıyıp taşımadığını görmek için söz konusu kişiyi arayabilmektedir. (Madde 15/4)

- Terörist faaliyetler şüphesi ile gözaltına alınan kişinin, gerekli görüldüğü takdirde, polisçe kimliğini tespit ve tanımlama amacıyla fotoğrafı çekilebilmekte vücut ölçümleri yapılabilmektedir. (Madde 15/9)

- Polisin, terör olaylarının hazırlanmasına, tahrik edilmesine veya bu amaçla para ödemesine karışıp karışmadığını tespit etme amacıyla veya sınır dışı edilme yasasına maruz ise ve terör suçlarına karıştığına ilişkin makul bir şüphe varsa ve parmak izlerinin söz konusu edilen kişinin olaylara karışıp karışmadığını belirleyecek özellik taşıdığına inanması durumunda, kişinin parmak izini alma yetkisi bulunmaktadır. (Madde 15/10)

- Polisin B. Britanya ve K. İrlanda'ya giren ve çıkan kişileri arama yetkisi vardır. Ayrıca Devlet Bakanı, K. İrlanda'ya karayoluyla giren veya girmeye çalışan kişiler hakkında gerekli gördüğünde, kanunun kendisine verdiği yetkiye dayanarak yeni hükümler ve düzenlemeler getirebilmektedir.

Bu düzenlemeler, geçici hükümler ve tasarruflar içerebilmekte ve ancak, parlamentonun kararıyla ortadan kaldırılabilir.

- Terör soruşturmasıyla ilgili olarak kişi soruşturma yürütüldüğünü bildiği veya yürütüldüğüne ilişkin yeterli şüphesi olduğunda, soruşturmaya muhtemelen zarar verecek açıklamalarda bulunursa veya soruşturma ile ilgili olabilecek materyali tahrif etmek, saklamak veya başka yolla imha etmek veya tahrif edilmesine, saklanmasına veya imha edilmesine izin verir veya neden olursa suç işlemiş sayılmaktadır. (Madde 17)

- Kişinin, bilgileri açıklamanın soruşturmaya zarar verebileceğini bilmediğini veya bu konuda bir şüpheye kapılmadığını veya açıklama yapmak için kanuni yetkisinin veya geçerli bir nedeninin olduğunu, soruşturma ile ilgili bilgileri soruşturmayı yürütenlerden saklamak niyeti olmadığını kanıtlamak görevidir. (Madde 17/3-4)

- K. İrlanda konulan ile alâkalı terör faaliyetlerine engel olabilecek veya terör faaliyetlerinin hazırlığına katılan, kışkırtan ve başkalarını görevlendirenlerin yakalanmasını, tutuklanmasını ve mahkûm olmasını sağlayacak nitelikte bilgilere sahip olan kişi, bunları haklı bir neden olmadan, bir polis memuruna veya Kraliyet güvenlik güçlerine derhal açıklamaz ise suç işlemiş sayılmakta ve jüri tarafından 5 yılı geçmeyen hapis cezası verilebilmektedir. (Madde 18)

- Bu Kanunun sınır dışı etme, terörizme finansla yardımda bulunma, terörist fonlarını saklama, terör soruşturmasına zarar verecek açıklamalarda bulunma, terörist faaliyetlerle ilgili bilgi vermeme suçlarıyla ilgili davalar K. İrlanda Başsavcısının muvafakatı dışında K. İrlanda dışında yapılmamaktadır. (Madde 19)

Bu kanuna göre, arama yapan kişi aramayı daha etkili hale getireceğine inandığı ve lüzumlu gördüğü durumlarda veya aradığı kişinin gerilime kapılmasını engellemek için, arama esnasında arama yapılan yere giren kişiden içeride kalmasını veya belirlenen bir yerde durmasını isteyebilmekte, arama yapılan yerde oturmayan bir kişinin bu yere girmesini engelleyebilmekte ve bu kurallara uyulmasını sağlamak için makul düzeyde güç kullanabilmektedir.

K. İrlanda Olağanüstü Hükümler Yasası ve bu Terörizmi Önleme Yasasının verdiği yetkilere dayanarak tren, gemi ve uçak gibi araçlarda yapılan aramalarda aramayı yapan kişi, araçta bulunan kişilerin araçta kalmasını, bir yere çekilen tren veya gemi aramasında ise, tren veya geminin götürüldüğü yere gidip beklemelerini isteyebilmekte ve bu kurallara uyulmasını sağlamak amacıyla makul düzeyde güç kullanabilmektedir.

Konulan kuralları bilerek çiğneyen veya bilerek engelleyen veya aranılanı gerilime sokmaya çalışan kişi suç işlemiş sayılmakta ve iki yıla kadar hapis ve para cezası verilebilmektedir. (Madde 21/3 ve 5)

Devlet Bakanı halkın güvenliğini korumak veya ulusal güvenliği tehdit altına sokmamak düşüncesinden hareketle patlayıcı maddeler yasasına dayanarak yapılan ruhsat başvurularını, Kanunun kendisine tanıdığı yetkiye dayanarak reddedebilmekte ve verilen ruhsatı her zaman belirtilen nedenlere dayanarak geçerlilik kazanmadan iptal edebilmektedir.

TERÖRİZMİ ÖNLEME YASASI İLE İLGİLİ İSTATİSTİKLER

Terörizmi Önleme Yasası çerçevesinde 1992 yılında 160 kişi tutuklanmış; bu sayı 1991'deki 153 kişiden % 5 daha fazladır. 1992'de tutuklananlar 140'ı

K. İrlanda terörizmi ile ilgili olup 1991'de bu rakam 121 olmuştur. 20 kişi uluslararası terörizmle ilgili olarak gözaltına alınmıştır. 1991'e göre uluslararası terörle ilgili gerçekleştirilen göz altılarda 1/3 oranında düşüşe karşılık K. İrlanda terörüyle ilgili gözaltına almalar % 16 artış olmuştur.⁹

Bu kanun çerçevesinde 1992 yılında 81 kişi bir daha ülkeye girişleri tamamen yasak olarak sınır dışı edilmiştir. Gözaltına alınanlardan 4 Ti sınır dışı edilme cezasına çarptırılmıştır.¹⁰

1992 yılında 33 karar geri alınmış, süresi bitmiş 21 karar da yenilenmiştir.

1992 yılı boyunca 38 kişi hüküm giymiştir. Bu rakam tutuklananların % 24'üdür. 1985'de bu oran % 20 iken, 1991 de % 5 daha düşük olmuştur.

1984 ve 1989 Terörü Önleme Kanunu gereğince 1984 Mart'ı ile 1992 Mart'ı arasında tutuklanan ve hüküm giyen 85 kişinin 2/3'si limanlarda ele geçirilmiş, % 70'i suçlu bulunmuş ve bunların % 3Q'u ivedilikle hapsedilmiştir.

Mart 1984 ile Mart 1992 yılları arasında 172 kişi bu kanun kapsamındaki suçlardan yargılanmıştır. Bunların 32'si bombalama eylemi veya buna teşvikten, 31 'i patlayıcı bulundurmaktan, 22'si Ateşli Silahlar Kanununa muhalefetten yargı önüne çıkarılmış, bunların % 63'ü suçlu bulunmuş ve % 74'ü hapis cezasına çarptırılmıştır. Hapis cezasına çarptırılanların 2/3'ünün cezası 5 yıldan fazladır.

1992'de tutuklanan 160 kişiden 17'sinin gözaltı süresi 48 saatten fazlaya uzatılmıştır ki bu rakam, tutuklananların % 1 Tidir. 8 kişi 48 saatten fazla gözaltında tutulmuş ancak bir cezaya çarptırılmamış ve sınır dışı edilmemiştir.

1992 yılı boyunca 270 kişi bir saatten fazla sorgulanmış, ancak tutuklanmamıştır. Bu sorgulamanın 254'ü K. İrlanda terörü, 16'sı da uluslararası terörizm dolayısıyla yapılmıştır. Sorgulananların % 7'si yargılanmıştır.

TERÖRİZMİ ÖNLEME YASASI ÜZERİNE YORUMLAR

Peter Thomson, "Decade Of Decline Civii Liberties In The Thatcher Years" adlı eserinin "Polisin Yetkileri" bölümünde Terörizmi Önleme Yasasını (PTA) eleştirmekte ve demokratik bir ülkede barış döneminde bu yasanın polise aşırı yetki verdiğini, Vatandaşların yüzyıllardır uğraşarak elde ettikleri özgürlüklerin korunması ile ilgili güvenceleri alıp götürdüğünü, yasal olarak tanımlanan ve korunan hakların yerine rastgele yetkilerin gelmesiyle hukuk prensiplerinin ihlâl edildiğini, istatistiklerin yasanın çoğunlukla gereksiz yere ve katı bir biçimde kullanıldığını göstermesine rağmen, 1989'da yenilenerek, ciddi şekilde eleştirilen bir suçlama olmaksızın kişinin 7 güne kadar gözaltında tutulması, konuşmama

⁹ Home Office Statistical Bulletin. 25.2.1993 TabSe, 1 and 2.

¹⁰ A.g.e., Table 4.

hakının olmayışı ve kişiyi ülke içinde sürgüne gönderen hükümlerin yerini muhafaza etmesinin yanlış olduğunu belirtmektedir.¹¹

Avrupa İnsan Hakları Komisyonu 1987'de 4 İrlandalının durumlarını inceleyerek suçlamaksızın 7 gün gözaltı süresini çok uzun bulmuştur. Aralık 1988'de gözaltı süresinin uzunluğu hakkındaki hukuki karar Avrupa Mahkemesi tarafından teyit edilmiş, ancak uygun bir süre belirtilmemiştir. İngiliz Hükümeti Avrupa Mahkemesinin kararı doğrultusunda yasada değişiklik yapmaya niyetli olmamış ve mahkeme kararını halkın yaşamını korumak için olağanüstü yetkilere ihtiyaç duyulduğu" gerekçesi ile reddedebilmiştir. İngiltere, ancak her olayın tek tek incelenmesi şeklinde bir uzlaşmaya yanaşmıştır.

Aralarında İrlandalı bakanların, gazetecilerin, yazarların, öğrencilerin bulunduğu yüzlerce kişinin, çoğunlukla Katolik İrlandalı olmaları sebebiyle durdurulup aranması ve bazen gözaltına alınması hatalı bir uygulama olarak görülmektedir.

Yasaya göre K. İrlanda ile ilgili terör olaylarına katılan kişiler hakkında polise bilgi vermeme halinde oluşan suçla ilgili Lort Shackleton, bu uygulama dolayısıyla derin endişe duyduğunu belinmiş ve bu hükmün yürürlükte kalmasının ceza hukuku bakımından tehlikeli olduğunu, şüphelinin sorgulama esnasında konuşmama hakkının bulunduğunu, nezaretten çıkabilmek için eksik ve yanlış yönlendiren bilgi verilmesinin mümkün olduğunu, bilgi sağlamak amacıyla bu hükmün kişi üzerinde baskı unsuru olabileceğini ve henüz gerçekler ortaya çıkmadan gazeteciler tarafından kullanılabileceğini belirtmiştir.

Thomton, sınır dışı etme hükmünün kişiyi ya K. İrlanda'da ya da İngiltere'de yaşaması için sınırladığını, bu uygulama ile kişinin tüm ülkede özgürce seyahat etmesini, istediği yerde yaşamasını engellediğini, ailelerin bölünmesine yol açtığını, bunların ötesinde sınır dışı etme hükmünün uygulanışının temel hakların reddi anlamına geldiğini, sınır dışı etme kararının İçişleri Bakanı ya da K. İrlanda işlerinden sorumlu Devlet Bakanı tarafından büyük bir gizlilikle alındığını, hiçbir suçlama, duruşma olmaksızın, delillerin bir hukuk mahkemesinde değerlendirilmeye tabi tutulmadan ve kararda hiçbir gerekçe gösterilmeden uygulama yapılmasının and demokratik olduğunu söylemektedir.

1987'de Lort Colville tarafından verilen bir resmi raporda, sınır dışı etme kararlarının sivil özgürlüklere kesin bir tecavüz olması dolayısıyla kaldırılması tavsiye edilmesine rağmen Hükümet bu hükmü uygulamada kararlıdır.

Terör fonlarına el koyma hükmü de bir endişeye sebep olmaktadır. Kanunun, geleneksel iddia makamının ispat yükümlülüğünü, savunmaya yüklemesinin yanlış uygulamalara yol açabileceği, şüphelilerden ellerindeki parayı teröre harcamaya niyetlenmediğini ispatlamasının istenmesi, özellikle yanlışlıkla mallarına el

¹¹ P.Thomton, Decade of Decline Civii Liberties in the Thatcher Years, s. 37-40.

konulan kişiler için çok zor bir görev olacağı ve Birleşik Krallığın hukuku için tehlikeli bir örnek olduğu belirtilmektedir.

K. İrlanda işlerinden sorumlu Devlet Bakanlığı görevinde bulunmuş olan M.Rees ise Terörizmi Önleme Yasası ile ilgili görüşlerini "Terror In Ireland and Britain's Response" adlı makalesinde açıklamıştır.¹²

M.Rees, bu kanunun K. İrlanda olayları ile ilgili terörizmi önlemesini amaçladığını ve bu amaçla iki önemli yetki verildiğini belirtmektedir.

Rees, İçişleri Bakanına (K. İrlanda için Devlet Bakanına) terör faaliyetlerini kışkırtan, hazırlanmasında rol alan ve bunun için ödemede bulunan veya bu amaçla ülkeye girmeye çalışan kişiyi B. Britanya'dan veya Birleşik Krallıktan sınır dışı etme yetkisi verilmesini, yürütmeye ilişkin bir yetki olarak değerlendirmekte ve yargı prosedürü ile karıştırmamak gerektiğini savunmaktadır.

İçişleri Bakanının bu konuda karar almasını sağlayan bilgilerin gizli olduğu ve açık yargılama sonucu açığa vurulmayacağını, bu nedenle de itirazının da mahkemede olmamasının doğru bir uygulama olduğu görüşündedir.

Suçlama olmaksızın bu kanun çerçevesinde kişinin 7 güne kadar gözaltına alınabilmesi yetkisinin, mahkemeden önce kişiyi suçlamak veya sınır dışı etmek karan için soruşturma yapmak üzere polise zaman tanımak amacıyla tanındığını, bunun gerekli olduğunu belirtmektedir.

Kanuna göre konulan kurallar hava meydanları ve limanlarda denetimi şart koşmakta ve bu denetimlerde, kanuna göre bir suç işlenip işlenmediğini, terör faaliyetlerine karışıp karışmadığına karar vermek için polise arama, gözaltına alma yetkisi verilmektedir. Böylelikle terörle mücadelede etkin olunabilmektedir.

Rees, aynı makalenin "Sivil haklar nasıl korunur" başlıklı bölümünde;

"Terörist saldırılardan mal ve hayatı korumak ile sivil özgürlüklerin korunması arasında çelişki vardır. En önemli sorun budur. Masum vatandaşın hürriyetini azaltmaksızın aynı zamanda terörle mücadele için yetki alınmasının yolu yoktur. Terörist de bunu bilir ve böyle her önlemle tanıştığında bundan hoşlanır. Demokratik topluluk içindeki teröristin amacı, Hükümete olan güveni sarsmaktır. Terörist, vatandaşlarının savunulması konusunda Hükümetin gücünün yetersizliği hakkında şüphe tohumları saçar. Bunun için Hükümetin ve toplumun demokratik değerlere olan inancını zayıflatır. Terörizmin sivil haklarda aşınmaya neden olmak için çalışması görüldüğünden daha tehlikelidir.

Terörizmi Önleme Yasasının her 12 ayda bir Parlamento'da onaylanmak zorunda olmasının anlamı, yaşamı koruyabilmek için alman bu önlemlerin acil durumlar için ve geçici olduğudur.

¹² P. Wilkinson, British Perspectives on Terrorism, s. 85-88.

K. İrlanda'daki problemler benzersizdir. Sorunun güvenlik çözümleri olduğu kadar politik çözüm yolları da şüphesiz olmalıdır" diyerek kanunu savunmaktadır.

POLİSİN DİĞER YETKİLERİ¹³

1. GENEL ASAYİŞ YASASI

1986 tarihli Genel Asayiş Yasası ile polise toplantı ve gösteri yürüyüşlerinde bazı yetkiler tanınmıştır.

İngiliz Hukukunda ilk kez açık hava toplantıları ile grev gözcülüğü kontrol altına bu yasa ile alınmaktadır. Bu Kanundaki yetkileri kullanırken polise takdir hakkı da tanınmıştır.

Bu kanuna göre, yürüyüş organizatörleri gösteri ile ilgili bilgileri yetkililere bildirmek zorundadırlar. Önceden gerekli izni almamak veya yetkililere haber vermede gecikme suç oluşturmaktadır.

Polis, bir yürüyüşte ciddi asayiş ihlalleri şüphesi halinde rotayı değiştirebilmektedir. Ayrıca gösteri yapanlar mala ciddi bir biçimde zarar verebilecekse, toplumun yaşamını ciddi bir biçimde karışıklığa itecekse veya söz konusu gösteriyi organize edenlerin amacı diğerlerine gözdağı vermekse Polis gösteriye müdahale edebilmektedir.

Böyle bir durumda, Polis yürüyüş katılanların sayısını azaltabilmekte, yürüyüşü merkezden uzaklaştırarak yeni bir rota belirleyebilmekte veya gösteri süresini sınırlayabilmektedir.

Polisin kararlarına itiraz hakkı mevcut değildir. Eğer mantıksız bir karar verilmiş ise Londra'da bulunan yüksek mahkemeye itiraz edilebilmektedir.

Yasada ayrıca polisin kontrollerine ve polis tarafından getirilen şartlara uymayanlara verilecek çeşitli cezalar yer almaktadır.

Genel Asayiş Yasası, asayiş suçlarını yeniden belirlemiştir.

Bu yasaya göre; üç veya daha fazla sayıda kişi şiddete başvurmak veya şiddet kullanmak tehdit ile bir araya gelir ve bu durumdan dolayı bir şahıs kendi kişisel güvenliğinden korku duyarsa, söz konusu üç kişi zor kullanarak düzeni bozmak veya zor kullanarak düzeni bozma tehdit in de bulunmaktan suçlu sayılabilmekte ve 5 yıla kadar ceza verilebilmektedir.

Bu yasa ile, İngiliz Hukukunda henüz cezalandırılmamış alanlarda ceza uygulaması getirilmektedir. Birini kızdırmak, rahatsız etmek veya şiddet korkusuyla tehdit bunlardan bazılarıdır.

¹³ P. Thornton, Decade of Decline Civil Liberties in the Thatcher Years, i 987. s. 35, 36,42

2. POLİS VE KRİMİNAL DELİL YASASI

1984'de çıkarılan bu yasa ile sokakta polisin vatandaşları durdurup arama yetkisi genişletilmiş, yol kesme konusunda yeni bir yetki tanınmış, arama ve kişi üzerindeki materyallere el konulmasına yetkiler artırılmıştır.

Tezkere olmaksızın tutuklama yetkisinde genişleme sağlanmış, örneğin tutuklama gerekmeyen bir suç hakkında birini sorgulayan bir polis görevlisi, kendine verilen isim ve adresten tatmin olmadığına karar verirse, tutuklama yapabilmektedir.

Bu yasa ile suçlama olmaksızın şüphelileri gözaltına alma hakkı artırılmıştır.

Yasa, polis karakolunda zanlıların aranması ve parmak izi alma yetkisini de arttırmaktadır. Yasa, polise uyuşturucu bulma maksadıyla olması kaydıyla, mahrem yerleri arama ve mahrem örnekler almak yetkisi vermektedir. Bu aramalar, bir amirin, doktor ya da hemşire tarafından yapılmasının pratik görmediği yerlerde bir polis memuru tarafından yapılabilmektedir.

Söz konusu yasa, zanlılara da bazı haklar tanımıştır. Tutuklananın yakınlarına haber verilmesi hakkı, avukatla görüşme hakkı, tutuklama ve gözaltına alınma kayıtlarının detaylarını edinme hakkı ve suçsuz kişilerden alınmış parmak izi ve vücut numunelerini yok ettirmek hakkı bunlardan bazıdandır.

Bu yasa, nezaretteki zanlılar için ve polis durdurma, arama ve tutuklama yetkilerinin istismarına karşı gerekli güvenceyi sağlayamamış olması yönünden eleştirilmektedir.

YAYIN KANUNU İLE GETİRİLEN SINIRLAMALAR

Yayın Kanununun (Broad Casting Act) 10. maddesinin 3. bölümü uyarınca, İngiliz Hükümeti 19 Ekim 1988'de BBC'ye 1 Ocak 1991 de ise Bağımsız Televizyon Komisyonuna yaptığı bir bildirim ile; Terörizmi Önleme Yasası ve K. İrlanda Olağanüstü Hükümler Yasası ile yasaklanmış yasadışı örgütlerle, IRA'nın siyasi kanadını oluşturan Sinn Fein, Cumhuriyetçi Sinn Fein Partisi ve protestan örgüt Ulster Savunma Birliğine (Ulster Defence Association) mensup kişiler programda örgütlerini temsil ediyor veya temsil ettiğini ima ediyorsa ve programda geçen sözler bu tür bir örgütü destekliyor veya desteklemeye çağırıyorsa, bu tür programların yayımından sürekli olarak kaçınılmasını ve ayrıca belirtilen bu örgütlerin mensuplarının beyan ve bildirilerini doğrudan kendi sesleri ile yayınlanmamasını, aktör ses (actorvoice) kullanılmasını talep etmiştir.

İngiltere'deki Bağımsız Televizyon Komisyonu 8.1.1994 tarihinde aldığı bir kararla özel televizyonların, İngiltere'deki K. İrlanda ile ilgili terör örgütlerini destekleyen, propagandasını yapan yayınlara yer vermemesi ve terör örgütleri temsilcilerinin beyan ve bildirilerini kendi sesinden verilmeyerek, başkası tarafından

seslendirilmesini istemiştir. Yayın Kanunu uyarınca alman bu karara uyulmaması halinde, mahkeme tarafından 2 yıl hapis, sınırsız para cezası ve geçici yayın durdurma cezası verilebilmektedir.

İngiliz Hükümetince, bu uygulama ile, terörist ilân edilen örgüt temsilcilerinin televizyondan kamuoyuna seslenerek, terörist eylemleri meşru kılmaya çalışmalarının önlenmesi hedeflenmiştir. Bu yayın yasağı IRA'nın 31 Ağustos 1994'de ateşkes ilan etmesi üzerine İngiliz Hükümetince kaldırılmıştır.

İSTİHBARAT FAALİYETLERİ

İngiliz Hükümeti, terörle mücadelede en etkin yolun, terör örgütünün eylemlerini önceden tespit edecek istihbarat faaliyetlerine önem vermek olduğunu kabul etmiş ve buna göre yoğun önlemler alınmıştır. Bilgi toplamada koordinasyon İçişleri Bakanlığınca tam olarak sağlanmış ve anında operasyon haline dönüştürecek şekilde değerlendirmeye tabi tutabilmekte olduğu ifade olunmuştur.

Bu konuda oluşturulmuş ordunun ve Kraliyet Ulster Güvenlik Güçlerinin istihbarat ve gizli operasyon üniteleri mevcuttur.

Geliştirilmiş özel istihbarat sistemiyle terör odaklarına nüfus etmeleri mümkün olabilmektedir.

İNGİLTERE'DE TERÖRLE MÜCADELEDE UYGULANAN YASAL ÖNLEMLER İLE TÜRKİYE'DEKİ ÖNLEMLERİN KARŞILAŞTIRMASI

Terörle mücadelede benzer bazı hükümlerin olmasına karşın bazı farklı önlemler de mevcuttur.

- İngiltere'de yasaklanmış terör örgütleri kanunun ek bölümünde tek tek sayılmıştır. Bu listeye ek yapma veya çıkarma yetkisi İçişleri Bakanına (K. İrlanda'da Devlet Bakanına) verilmiştir.

Türkiye'de ise hangi örgütlerin terör örgütü olduğu kanunda genel olarak tanımlanmış, ancak isimleri tek tek sayılmamıştır. Türkiye'de bir örgütün yasadışı örgüt olup olmadığı hususu ilgili mahkemece belirlenecektir.

- İngiltere'de İçişleri Bakanına (K. İrlanda için Devlet Bakanına) terör faaliyetlerini kışkırttığı, hazırlanmasında rol aldığı veya bunun için ödemedi bulunduğu ve bu amaçlarla B. Britanya'ya veya K. İrlanda'ya girmeye çalıştığına ikna olduğu kişiyi sınır dışı etme yetkisi verilmiştir.

Türkiye'de benzer yetki, Olağanüstü Hal Kanununda sadece bölge için, bölge dışına çıkarma veya bölgeye sokmama şeklinde Olağanüstü Hal Valisine verilmiştir. Türkiye'nin diğer yerlerindeki terör faaliyetleri ile ilgili olarak böyle bir yetki bulunmamaktadır.

- İngiltere'de kişinin terör olayları ile ilgili olduğundan şüphelenmek için makul nedenleri olduğu takdirde, polis tutuklama müzekkeresi olmadan 48 saat gözaltına alabilmekte ve İçişleri Bakanı (K. İrlanda'da Devlet Bakanı) özel durumlarda bu süreyi 5 günü aşmamak üzere uzatabilmektedir.

Türkiye'de de polisin 48 saat gözaltı süresi bulunmakta, toplu olaylarda bu süre 15 gün olmaktadır. Ancak İngiltere'deki gibi İçişleri Bakanının Türkiye'de gözaltı uzatma şeklinde herhangi bir yetkisi yoktur.

- İngiltere'de terör olayları ile ilgili bazı hususları iddia makamı kendisi kanıtlamak zorunda değildir. Savunma yani sanık bu iddia edilen olayın içerisinde olmadığını veya bazı şeyleri bilmediğini kendisi kanıtlamak durumundadır.

Türkiye'deki hukuk sisteminde iddia makamı iddiasını kanıtlamakla yükümlüdür. Aksi takdirde sanık cezalandırılmayacaktır.

- İngiltere'de Anti Terör yasaları ile yazılı basına sansür uygulanmamaktadır. Sadece Yayın Kanunu ile televizyonlarda kendi sesi ile örgüt fikirlerini açıklamak sınırlandırılmıştır.

Türkiye'de Anti-Terör Yasaları ile basına sınırlama getirilmektedir.

- İngiltere'de terör faaliyetlerine engel olabilecek, teröristlerin yakalanmasını ve mahkum olmasını sağlayacak nitelikte bilgi sahibi olan kişinin bunu haklı bir neden olmadan polise açıklamaması suç sayılmıştır.

Türkiye'de ise sadece yardım ve yataklık etme suç sayılmıştır.

Bunlar dışında terörist örgütler lehine toplantı ve gösteri yapılamaması, maddi yardımda bulunamama, silah ve patlayıcı maddelerle ilgili benzer hükümler mevcuttur.

- İngiltere'de terör suçları ile yargılama genel yargılamadan istisnai bazı kurallara tabi tutulmuş olup, Türkiye'de de Devlet Güvenlik Mahkemeleri terörle ilgili suçlara bakmaktadır.

- Türkiye'de uygulanan bazı yetkiler de İngiliz Anti-Terör Yasalarında bulunmamaktadır.

Grev ve lokavt yasaklamak, demek kapatmak, sokağa çıkmayı sınırlamak, yerleşim yerlerini boşaltmak yetkileri örnektir.

K.İRLANDA SORUNU İLE İLGİLİ EKONOMİK VE SOSYAL ÖNLEMLER

Anılan önlemlere geçmeden önce, K. İrlanda'nın ekonomik durumu hakkında bazı kısa bilgiler vermek yerinde olacaktır.

K. İrlanda'da halk, çoğunlukla küçük olan tarım işletmelerinde hayvancılıkla uğraşmaktadır. Ülkede sanayi, Hükümetin yatırımlara verdiği desteklere karşın tam bir çöküntü içindedir. Geleneksel keten dokumacılığı hemen hemen bütü-

nüyle yok olmuştur. 60'lı yıllarda büyük bir gelişme içinde olan sentetik tekstil sanayisi bugün hızla gerilemektedir. Günümüzde bölgenin en büyük iş alanı olan Büyük Belfast Tersanesinde 1955'teki sayının 1/3 ünden az işçi çalışmaktadır. Yine Belfast'taki uçak fabrikası ancak devletin verdiği siparişlerle varlığını sürdürebilmektedir.. Bununla birlikte, son yıllarda sayısız parasal tavizlerin çekiciliğine kapılan otomobil yedek parçası üreten bir çok yabancı firma ülkeye yerleşmiştir. Mevcut sanayinin % 80'i Belfast civarındadır.

Çalışanların % 72'si kamu kesimindedir. Bu durum daha çok sanayideki gerileme ve kamu görevlerinin çekiciliğiyle açıklanmaktadır.

Kişi başına gelir Birleşik Krallıktaki en düşük gelir oranını oluşturmaktadır. Yarı yarıya felç olmuş ekonomik yaşam, İngiltere'den ulusal bütçeye yapılan çok büyük yardımlarla ayakta kalabilmektedir.

1981 'de yüzde 20'ye varan işsizlik, 1930 bunalımından bu yana ilk kez bu kadar artmıştır. Halen K. İrlanda'daki işsizlik oranı 1988 rakamlarına göre % 17.4'dür. Bu oran Avrupa'daki en yüksek işsizlik oranlarından biridir.

Ülkedeki yüksek işsizlik oranı ve ekonomik sorunlar Katolik ve Protestan halk arasındaki eşitsizlik ve düşmanlıkları daha da arttırmaktadır.

Ekonomik durumu bu şekilde özetlenen K, İrlanda'da alınan ekonomik ve sosyal önlemleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Katoliklerle Protestanlar arasındaki mezhep farklılığı ve siyasi fikirlerle dayalı ayrımcılık, özellikle Katolikler arasında işsizlik oranının daha yaygın olması sonucunu doğurmuş, İngiliz Hükümeti öncelikle dini inanç ve siyasi fikre dayalı ayrımcılığı yasaklamıştır. 1990 yılında yürürlüğe konulan Adil İstihdam Kanunu (The Fair Employment Act) ile işe alınmada Katolik Protestan ayrımı yapılmayarak fırsat eşitliğini sağlamak amaçlanmıştır.

- İstihdam olanaklarını arttırmak için K. İrlanda'daki yatırım girişimlerini teşvik eden programlar uygulamaya konulmuştur. Oluşturulan yerel girişim ve kalkınma yönetimi ve sanayi kalkınma komisyonu vasıtasıyla sağlanan desteklerle yörenin kalkınması hedeflenmiştir.

1985'de imzalanan Anglo-Irish Antlaşması ile kurulan İrlanda Fonu, her iki İrlanda'da ekonomik kalkınmayı sağlamak üzere ABD, Kanada ve Avrupa Topluluğundan kaynak sağlamıştır. Bazı uluslararası firmalar, özellikle otomobil yedek parçası üretenler, K. İrlanda'yı cazip görerek bu ülkede yatırım yapmışlardır.

- K. İrlanda'da yaşayanların diğer önemli sorunu konut açığıdır. 1988'den itibaren yürürlüğe konulmuş yeni kentleşme programı ile öncelikle Belfast'taki konut açığı giderilmeye çalışılmış ve daha sonra aynı program Londonderry'de uygulamaya başlanmıştır.

- K.İrlanda'daki kökü tarihin derinliklerine dayanan toplumsal sorunların çözülmesi ve kalıcı barışın sağlanabilmesi için "Merkezi Halkla İlişkiler yönetimi" oluşturularak, Devlet Bakanına Katolik ve Protestanlar arasındaki ilişkilerle ilgili danışma görevi yapması sağlanmıştır.

- Şubat 1990'da yasalaştırılan Eğitim Yasası ile yenilikler getirilmiştir. Eğitimde, Katolik ve Protestanların karma eğitimi teşvik edilmiş, barışın ve karşılıklı anlayışın sağlanabilmesi için ders programları yeniden düzenlenmiştir.

- Ekonomik ve sosyal alanlardaki yerel hizmetler, yerel yönetimlerin sorumluluğuna verilmiş ve sorunların yerinde çözülmesi yolu açılmıştır.

- Bu önlemler dışında "K. İrlanda sorununun tarihsel gelişimi" bölümünde ayrıntılı olarak açıklandığı üzere Katolik ve Protestanlar arasında barışı sağlamak üzere İrlanda Cumhuriyeti ile İngiltere Hükümeti arasında pek çok görüşmeler yapılmış ve soruna siyasi çözüm yolları ortaya konulmuştur.

LONDRA'DA YAPILAN GÖRÜŞMELER VE İZLENİMLER

İngiltere İçişleri Bakanlığı (Home Office) Terör Bölümü yetkilileri ile 28 Eylül 1993 tarihinde Londra'da bir görüşme yapılmıştır.

Yapılan görüşmede İngiliz yetkililer;

"Birleşik Krallığın 1993 yılında üzerinde durduğu iki terör olayı bulunduğunu, bunların birincisini K. İrlanda sorunundan kaynaklanan terör olaylarının oluşturduğunu, İkincisinin ise uluslararası terörizmin neden olduğunu (22 Aralık 1988) Bir PANAM uçağının İngiltere üzerinde düşürülmesi olayı olduğunu ifade etmişlerdir.

Terör sorununu yasal çerçevesinde çözeceklerini, 1974'e kadar genel Ceza Kanunu ile cezalandırılan terörist faaliyetlerin 1974'den itibaren Anti-Terör Yasası çıkarılarak sorunun üzerine gidildiğini, bu yasanın parlamento tarafından bağımsız bir kişinin incelemesi üzerine verdiği rapora göre her yıl uzatıldığını, bu yasanın güvenlik güçlerine ilave yetkiler tanıdığını, gözetilme alma, sınır dışı etme gibi yetkilerin kullanılabilmesini, bu yetkilerin kullanımının basın tarafından bazen eleştirildiğini, ancak eleştirinin fazla olmadığını,

Yayın Kanununa göre, yasadışı ilan edilmiş örgüt fikirlerini doğrudan anlatmanın yasak olduğunu, T.V. de örgüt fikirlerini destekleyenlerin direk konuşmadığını, bu fikirlerin başkası tarafından nakledilebildiğini, bu uygulama ile fikirlerin inandırıcı olmasının önlenilebildiğini,

Terörle mücadele ederken halkın mümkün olduğu kadar rahatsız olmamasına dikkat edildiğini, bunun için Hükümetin aşın önlem almamaya çalıştığını,

Ülkeye giren her kişiyi polisin sorgulayabildiğini, özellikle İrlanda'dan gelenlerin sorgulandıklarını, K. İrlanda'da uygulanan önlemlerin İngiltere'den daha sıkı

olduğunu, polis ve asker tarafından kontrol ve devriye hizmetlerinin daha yoğun yerine getirildiğini, Belfast'taki alışveriş merkezlerinin polis kontrolünde olduğunu,

Terör olaylarında rol alanların çoğunluğunun İrlandalı olduğunu, teröre karşı olan İrlandalıların da bulunduğunu, ancak kontrollerin daha çok İrlandalılar üzerinde yoğunlaştırıldığını, İrlanda lehçesinin farklılığı nedeniyle kişilerin İrlandalı olduğunu kolaylıkla anlayabildiklerini,

İngiltere ve K. İrlanda'da alışveriş merkezleri, metro istasyonları, ulaşım araçları ve bazı ana caddelere konulan kameralarla gerekli kontrolleri yapabildiklerini, şüpheli durumlara anında müdahale imkanlarının bulunduğunu, kameraların, pek çok suçu tespitlerinde yararlı olduğunu,

K. İrlanda ile ilgili stratejilerinin güvenlik tedbirleri yansırı sosyal ve ekonomik sorunların giderilmesi ve en önemlisi sorunun siyasi çözümünü bulmak olduğunu, bunun için İrlanda Cumhuriyeti ile görüşmeler yaptıklarını,

Terörü önlemek için istihbarata çok önem verdiklerini" ifade etmişlerdir.

Londra'da kalman 6 ay içinde pek çok metro istasyonuna IRA tarafından bomba konulmuş ve söz konusu istasyonlar boşaltılmış ve yeniden faaliyete geçene dek özellikle ulaşım yönünden hayat felce uğramıştır.

Ancak IRA bomba koyduğunu genellikle polise bildirmektedir. Bildirmediği taktirde polis bombanın ihbar edilmediğini basma açıklamaktadır. Bu terör örgütüne karşı tepkiye yol açmaktadır. Bildirdiği halde, Polisin ilgi göstermemesi yüzünden bomba patladığı takdirde IRA polisi suçlamakta ve bu sefer halkta polise karşı tepki doğmaktadır.

IRA Londra'daki özellikle uluslararası ticaret merkezinin ve bankaların bulunduğu bölgeye son yıllarda kamyonetlerle bombalama eylemleri yapmış ve buradaki bazı şirketlerinin ülkeyi terk etmeye başlamaları üzerine, İngiliz Hükümet bu bölgede (Liverpool Street) bariyerler kurarak giriş-çıkışlarda 24 saat kontrol yapmaktadır.

Londra'da devriye gezen polisin silah taşımamakla beraber, herhangi bir olay halinde bağlı bulunduğu bölge polisine yaptığı bir telsiz anonsu ile çok kısa sürede silahlı polis gücünün gelmesini sağlayabildiği gözlenmiştir.

IRA'nın Londra'daki eylemleri özellikle T.V. ve yazılı Basında yer tutmaktadır. Zaman zaman terörle ilgili açık oturumlar yapılmakta ve K. İrlanda sorununun tarihsel gelişimini anlatan programlar yayınlanmaktadır.

Bu programlarda, terörün masum insanları hedef aldığı ve İngiltere'nin K. İrlanda'daki varlığının K. İrlanda halkının çoğunluğu tarafından istenildiği ve bunun demokratik bir tavır olduğu, İngilizlerin burada istilacı olmadıkları sık sık belirtilmekte ve bu fikirlerin, İngiliz kamuoyunda yer alması sağlanmaktadır.

İngiliz kamuoyu terörün bitmesini istemektedir.

Hükümet bunun yarattığı baskı ile soruna siyasi çözüm bulma gayreti içerisine girmiş ve IRA terörü durdurduğu takdirde, K. İrlanda sorununu Sinn Fein ile görüşeceğini açıklamıştır. IRA, 31 Ağustos 1994'de ateşkes ilân etmiş ve görüşme süreci başlamak üzeredir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

DEĞERLENDİRME

Bugün dünyamızda, siyasal bir hedefe ulaşmak amacıyla devlete, halka veya bireylere karşı sistemli şiddet eylemlerine başvurma olarak tanımlayabileceğimiz terörizmi, amacına ulaşmak için araç olarak kullanan çeşitli siyasi düşüncede örgütler, milliyetçi ve etnik gruplar mevcuttur. Terör aracı ile günümüzde daha çok, var olan siyasi kurumları sarsmak veya yıkmak istenilmektedir.

Artık dünyamızda terörizm, belli davaları dünya komu oyununun gündemine taşımak için cazip bir seçenek haline gelmiştir.

Terör örgütleri çeşitli sebeplerle ortaya çıkmaktadırlar. Filistin Kurtuluş Örgütü terörü bir toprak parçası üzerinde milli haklarını deklare etmenin yolu olarak kullanmıştır. Baader-Meinhof Grubu ve Japon Kızıl Ordusu gibi terör örgütleri için amaç, dünya devrimi olmuştur. İtalya ve İspanya'daki terör gruplarını, dünya devriminin yanı sıra iç siyasi sebepler de motive etmektedir.

Konumuzu oluşturan IRA' nın eylemlerinin meşruluk zemini ise milli, siyasi, sosyal ve dini nedenler üzerine oturmaktadır.

Teröristlerin nedenleri ülkeden ülkeye değişmekle beraber, nihai amaçları aynıdır. Amaç demokratik yolla seçilen Hükümetleri şiddet yoluyla uzaklaştırmak ve halka kendi düşüncelerini zorla kabul ettirmektir.

Bütün bu amaçlar için terörü araç olarak kullanan terör örgütlerinin ortak stratejisi korku ve kaos ortamı oluşturabilmek için, halka ve mevcut düzenin kurumlarına karşı şiddet kullanımıdır.

İçinde bulunduğumuz yüzyılın sahip olduğu bazı özel şartlar, örneğin uydu bağlantılı televizyon yayımları, çok sayıda bilinmeyen terör örgütüne dünya çapında propaganda yapma imkanı vermiştir. Ayrıca modern silahlardaki baş döndürücü teknolojik gelişme, teröristlere küçük ve hafif silahlarla büyük zararlar verme imkânı sağlamıştır.

1968'den sonra ortaya çıkan terörist eylemlerin bir özelliği de teröristler arasında uluslararası işbirliğine gidilmesidir.

Uluslararası siyasal ilişkiler, bölgesel ve ülke düzeyindeki siyasal ve toplumsal sorunlar arasında yakın ilgi bulunmakta ve bu dönemlerde terörün hız kazandığı görülmektedir.

Terör sorununu yaşayan ülkeler anti-terör yasaları çıkararak uygulamaya koymuşlardır. İngiltere, İspanya, İtalya ve Almanya bunlara örnektir. Bu ülkelerin kanunları incelendiğinde hepsinin de insan hak ve özgürlüklerini az veya çok kısıtlayıcı hükümler içerdiği görülmektedir. Örneğin, terör sanığını yargı huzuruna çıkıncaya kadar belirli süre gözaltında tutma, kuşkulu kişilerin mektuplarını açma veya telefon görüşmelerini dinleme, seyahat özgürlüğünü kısıtlama, mahkeme izni olmaksızın ev arama gibi polise yetki veren hükümler bu yasaların ortak özelliklerini oluşturmaktadır.

Bir kısım devletlerin ekonomik veya politik çıkarları için terörizme destek sağlamaları, terörizmin boyutlarının genişlemesine ve uluslararası nitelik kazanmasına neden olmuştur.

Terörizmin uluslararası nitelik kazanmış olması alınacak önlemlerin de uluslararası düzeyde düşünülmesini zorunlu kılmaktadır. Ancak günümüzde terörizme karşı yaklaşımda, Uluslararası alanda anlayış ve uygulama birliği sağlanamadığı da açık bir gerçektir.

Uluslararası terörizmle mücadelede, ülkelerin istihbarat, bilgi değişimi, eğitim, teknik personel ve malzeme konularında yardımlaşma yanı sıra, eylemlerinden dolayı aranan teröristlerin barındırılmasına imkan verilmemesi, aranan ülkeye iade edilmesi ve silah temininin imkansız hale getirilmesi ve gelir elde etme amacı ile kullanılan uyuşturucu kaçakçılığı ile mücadele edilmesi gerekmektedir.

Asıl konumuzu oluşturan, İngiltere'deki terör faaliyetleri ve alınan önlemler incelendiğinde;

İngiliz Hükümetlerince 25 yıldan beri alınan güvenlik, sosyal, ekonomik ve siyasal önlemlere rağmen, temeli İrlanda sorununa dayanan terörün hâlâ devam ettiği görülmektedir.

K. İrlanda sorunu, kendine özgü bazı özellikler taşımakta ve tarihsel temelinde toplumsal, ulusal ve mezhep karşıtlığı yanı sıra, milliyetçi duyguları ağır basan azınlıktaki Katolik İrlandalıların İngiltere'den bağımsız ve İrlanda Cumhuriyeti ile Birleşik İrlanda isteklerine karşın, çoğunluktaki Protestan İngilizlerin, Birleşik Krallığa bağlı yönetimin devamını savunmaları yatmaktadır.

İrlanda Adasının kuzeyinde yer alan Ulster'in büyük parçasıyla birlikte K. İrlanda adıyla Birleşik Krallığa, bir bölümünün ise İrlanda'ya bağlanmış olması Protestan ve Katolik topluluklar arasında sürekli gerilim nedeni olmuştur. Katolik azınlığın İrlanda ile birleşme talepleri, çoğunluktaki Protestan K. İrlandalıların itirazları ile karşılaşmış nitekim, Protestanlar 1973'de yapılan referandumda Birleşik Krallığa bağlı olarak kalmayı tercih etmişlerdir.

İrlanda olayının tarihsel gelişimi incelendiğinde, Protestanlar ile Katolikler arasında ayrılıkçı uygulamaların önlenemediği ve giderek artan işsizlik ve ekonomik sorunların iki toplum arasındaki eşitsizlik ve düşmanlıkları daha da arttırdığı görülmektedir.

1960'lı yıllarda yeni neslin iyi eğitilmesi sonucu, düşünce ve duygularını kolay anlaşılır ve etkili bir biçimde ifade edebilen Katolikler, 3. Dünya Ülkelerinin bağımsız hareketlerinin başarıya ulaşmasından ve Batılı gelişmiş ülkelerdeki yönetim karşıtı öğrenci gösterilerinden etkilenmişler ve azınlık için daha iyi hak taleplerini, kurdukları Medeni Haklar Hareketi vasıtasıyla dile getirmeye başlamış iseler de K. İrlanda parlamentosunun bu konudaki tutumu olumsuz olmuştur.

1968'den sonra Katolikler ile Protestanlar arasında başlayan olaylar kanlı sonuçlanmıştır. Olaylar üzerine İngiltere K. İrlanda'ya asker göndermiş, tüm güvenlik güçlerini kendi denetimine alarak herkese eşitlik vaat etmiş, bazı reform kanunlarını yürürlüğe koymuş ise de İngiltere'nin bu politikası Protestanları kızdırmış ve kendini korumak için silahlı örgütler kuran Katolikleri tatmin etmemiş, İngiliz ordusunun varlığı ve çeşitli güvenlik yöntemlerini zorla kabul ettirmesi rahatsızlığı daha da arttırmıştır.

Zaman geçtikçe barışçı yürüyüşler ve Katolik Medeni Haklar Hareketinin nispeten mütevasi talepleri çok gerilerde kalmış, yerini IRA terör örgütünün yönettiği terörist eylemlere bırakmıştır.

Katolikler sempatik desteklerini, İngiliz Ordusu ve Protestanlarla sayısız çarpışmalara önderlik eden daha sert düşünceli P-IRA'ya vermeye başlamışlar, Protestanlar da IRA'nın resmi ve geçici kanadına karşılık Ulster Gönüllüler Savunma Gücü ile Protestan Ulster Reform Birliğini kurmuşlardır. Böylece ayrılıkçı mezhep çatışmaları ve bombalamalarla neredeyse K. İrlanda'da bir iç savaş aşamasına gelinmiştir.

Terör olaylarının yoğunlaşması üzerine İngiltere K. İrlanda parlamentosunu feshetmiş ve K. İrlanda'nın doğrudan yönetimini benimsemiştir.

İngiltere Hükümeti, 1973'de K. İrlanda Olağanüstü Hükümler Yasasını kabul etmiş ve uygulamaya koymuştur. Bu yasa ile K. İrlanda'da güvenlik güçlerine ilgili bölümde ayrıntılı olarak açıklanan olağanüstü bir takım yetkiler tanınmış ve yeni yargılama usulleri getirilmiştir.

Bu yasanın lehinde olanlar söz konusu yetkilerin terörle mücadele için gerekli olduğunu, terörle mücadele edilirken getirilen her yeni yetkinin ister istemez insan hak ve özgürlüklerine bazı kısıtlamalar getirdiğini, güvenlik güçlerine tanınan yetkilerin uluslararası hukuk normlarının üstünde olmasına özen gösterildiğini, yürütme organına tutuklama yetkisi verilmesinin temel hukuk ilkelerinin bir istisnası olduğunu, amacın güvenlik güçlerinin terör suçlularını yargıya götürmeden

önce her türlü yardımı almalarını sağlamak olduğunu belirterek kanunu savunmaktadırlar.

K. İrlanda Olağanüstü Hükümler Yasasının aleyhinde bulunanlar ise arama, tutuklama ve gözaltına alma konularında güvenlik güçlerinin yetkilerinin çok fazla olduğunu, delil ilkelerinin zayıflatıldığı, gönüllü verilmeyen ifadelerin mahkemelerde kullanılmasına fırsat tanındığı ve bazı ciddi suçlar için jürili duruşmanın kaldırıldığı, geçici olması gereken bu yasanın 20 yıldır uygulandığını belirterek eleştirmektedirler.

İlk kez 1973'de kabul edilen, 1974, 1978, 1987 ve 1991'de gözden geçirilen bu yasa, önceleri her 6 ayda, 1987'den sonra ise her 12 ayda bağımsız bir kişinin incelemesi üzerine verdiği raporla birlikte parlamento onayına sunulmakta ve parlamento tarafından onaylandığı taktirde yeniden yürürlüğe konulmaktadır. Çeşitli eleştirilere rağmen terörle mücadeledeki birlik ruhu sonucu parlamentonun çoğunluğu tarafından yasa her yıl uzatılmaktadır.

İngiliz Hükümeti, terörle mücadele eden birimlerini değişen ihtiyaçlara göre organize etmiştir. Terör eylemlerinin yoğunlaşması üzerine, K. İrlanda'da 1969 yılında Hükümete bağlı olarak Kraliyet Ulster Polis Teşkilatı (RUC) kurulmuş ve emniyet ve asayişin sağlanması ile terörle mücadelede temel teşkilat olarak kabul edilmiş, bu teşkilat kadro ve malzeme yönünden en modern tekniklerle donatılmıştır. Bunun yanı sıra K. İrlanda'da bulunan İngiliz Ordu Birlikleri ve diğer Ulster Savunma Alayı gibi güçler gerektiğinde kullanılacak yardımcı ve potansiyel güç olarak görülmektedir.

İşbirliği içerisinde yürütülen geliştirilmiş istihbarat sistemiyle terörle mücadele daha etkin yapılabilmektedir.

K. İrlanda'da alınan güvenlik önlemlerinin yanı sıra son 25 yılda ekonomik, sosyal ve siyasal bir takım önlemler de alınarak uygulamaya konulmuştur.

İşsizliği önlemek için K. İrlanda'da çeşitli yatırımları teşvik eden programlar uygulanmış, işe alınmada mezhep ayrımı yapılmasını engelleyecek önlemler alınmış, konut açığının giderilmesi için imar programları yürütülmüş, eğitim reformları uygulanmış, en önemlisi ekonomik ve sosyal alanlardaki yerel hizmetler, yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılarak sorunların yerinde çözülmesi yolu açılmış, yerel nitelikteki sorunlarla merkezi yönetimin ilişkisi kesilmiş, bu önlemler dışında Katolik ve Protestanlar tarafından kabul edilebilecek yetkinin paylaşıldığı, karar vermeye Katolik azınlığın katılmasını sağlayacak yeni bir yönetim biçimi arayışlarını içeren siyasi çözüm çabaları da devam etmiştir.

IRA'nın 1973'den sonra K. İrlanda'da sürdürdüğü terör eylemlerini Büyük Britanya'ya ve özellikle Londra'ya yöneltmesinden sonra, İngiliz Hükümeti, 1974 yılında Terörizmi önleme Yasasını yürürlüğe koymuştur. Terörizmle mücadelede

bu yasanın öngördüğü ve ilgili bölümde ayrıntılı olarak açıklanan önlemlere başvurma zorunlu görülmüştür. Yasaya göre polis mahkeme kararı olmaksızın şüphelendiği kişiyi 7 gün gözaltında tutabilmekte, sınır dışı etme hükümleri ile kişinin K. İrlanda'da ya da İngiltere'de yaşamasını sınırlandırabilmektedir. Bu yasayı İngiltere'de anti-demokratik gören çok kişi bulunmakta ancak 20 yıldır bu yasa her yıl tekrar yürürlüğe konulmak üzere parlamentoya geldiğinde oy çoğunluğu ile uzatılmaktadır. Bu da parlamentonun terörizme bakışını göstermektedir.

Bu yasayı anti-demokratik bulanlar, demokratik bir ülkede barış döneminde bu yasanın polise aşırı yetkiler verdiğini, vatandaşların yüzyıllardır uğraşarak elde ettikleri özgürlüklerin korunması ile ilgili güvenceleri alıp götürdüğünü, korunan hakların yerine rastgele yetkilerin gelmesiyle hukuk prensiplerinin ihlâl edildiğini, istatistiklerin yasanın çoğunlukla gereksiz yere ve katı bir biçimde kullanıldığını göstermesine rağmen çoğu hükümlerinin aynen muhafaza edildiğini, bu yasa uygulanarak aralarında İrlandalı bakanların, gazetecilerin, yazarların, öğrencilerin bulunduğu pek çok kişinin sadece Katolik İrlandalı olmaları sebebiyle durdurulup aranması, sorgulanması ve bazen gözaltına alınmasının hatalı olduğunu, kişilerin terör olaylarına katılanlar hakkında edindiği bilgileri polise bildirmeme halinde oluşan suçla ilgili uygulamanın derin endişeler yarattığını, sınır dışı etme uygulamasının seyahat özgürlüğünün reddi anlamına geldiğini, İçişleri Bakanınca alınan sınır dışı etme kararının gizlilikle alındığını ve hiçbir suçlama, duruşma olmaksızın, deliller mahkemede değerlendirmeye tutulmadan ve kararda hiçbir gerekçe gösterilmeden uygulama yapılmasının, yüksek mahkemeye itiraz hakkının da bulunmamasının anti-demokratik olduğunu, yasanın bazı olaylarda geleneksel iddia makamının ispat yükümlülüğünü savunmaya yüklemesinin İngiliz Hukuku için tehlikeli bir örnek olduğunu belirterek eleştirmektedirler.

Bu yasanın lehinde olanlar ise, K. İrlanda olayları ile ilgili terörizmin önlenmesini amaçlayan bu yasanın gerekli olduğunu, terör faaliyetleri içerisinde bulunan kişiyi sınır dışı etme yetkisinin yürütmeye ilişkin bir yetki olduğunu, İçişleri Bakanının bu konuda karar almasını sağlayan bilgilerin gizliliği nedeniyle açık yargılama sonucu açığa vurulamayacağını, bu nedenle de itirazının da mahkemede olmamasının doğru bir uygulama olduğunu, suçlama olmaksızın 7 güne kadar gözaltında tutma yetkisinin, mahkemeden önce kişiyi suçlamak veya sınır dışı etmek kararı için soruşturmanın derinliğine yapılmasını sağlayacak bir süre tanıma olduğunu, arama ve sorgulama yetkisi ile yasaya göre bir suç işlenip işlenmediğinin, kişinin terör faaliyetlerine karışıp karışmadığının belirlenebildiğini, terörist eylemlerden kişi can ve mal emniyetini sağlamak ile sivil özgürlüklerin korunması arasında uyumsuzluk bulunduğunu, masum vatandaşın özgürlüklerinin hiç kısıtlanmadan aynı zamanda terörle mücadele için polise yetki verilmesinin başka yolu olmadığını, yaşamı koruyabilmek için alınan bu önlemlerin acil durumlar için ve geçici olduğunu bu yasanın geçici hükümler adını taşıması ve her

12 ayda bir parlamento onayı ile tekrar yürürlüğe konulması zorunluluğu bulunmasının bu anlama geldiğini belirterek yasayı savunmaktadırlar.

Bu yasalar ile basına sınırlama getirilmemektedir. Ancak Yayın Kanunu uyarınca, yasadışı ilan edilen örgütlerin temsilcilerinin televizyondan kamuoyuna kendi sesleri ile beyanda bulunmaları, terörist eylemleri meşru kılmamak için İngiliz Hükümetince önlenmektedir. Örgüt temsilcilerinin beyan ve bildirimleri başkaları tarafından seslendirilmektedir. Bir tür sansür kabul edilen bu yasak Eylül 1994'de IRA'nın ateşkes ilânı üzerine kaldırılmıştır.

İngiltere'de teröre karşı alman yasal önlemlerle Türkiye'deki yasal önlemler karşılaştırıldığında, bazı benzerlikler yanı sıra farklılıklar bulunmaktadır.

Türkiye'de İçişleri Bakanının gözetimine almada süre uzatma yetkisi, kişileri sınır dışı etme veya belli bir yerde yaşamaya mecbur etme yetkisi bulunmamaktadır. Türkiye'den farklı olarak, İngiltere'de terörle ilgili bilgi sahibi olan kişinin konuşmama hakkı yoktur. Terörle ilgili bazı hususlarda ilgisi olmadığını, sanık kendisi kanıtlamak zorundadır.

Türkiye'deki grev ve lokavtı yasaklamak, demek kapatmak, sokağa çıkmaı sınırlamak, yerleşim yerlerini boşaltmak gibi yetkiler, İngiliz anti-terör yasalarında mevcut değildir.

Bunun yanı sıra, terör suçlarının yargılamasının özel olarak yapılması, terörist örgüt lehine toplantı ve gösteri yapılamaması, maddi yardımda bulunulmaması gibi benzer hükümler de mevcuttur.

İngiltere'de terörle mücadelede görevli olan Bölge Emniyet Müdürlükleri Hükümete bağlı değildir. Özerk çalışmakta ve bölge belediyeleri siyasi ve toplumsal kuruluşların temsilcilerinden oluşan Polis Kurulları tarafından denetlenmektedir. Bu duruma istisna oluşturan K. İrlanda'da Emniyet Müdürlüğü doğrudan Hükümet tarafından denetlenmekte ve Hükümete karşı sorumlu bulunmaktadır. Ancak K. İrlanda'da da terörle mücadele ve güvenlik politikası yürütülmesi ile sivil güvenlik görevlerinin idaresinin Emniyet Müdürlüğüne verilmesi planlanmış ve böylelikle K. İrlanda bölge polisini halka ve parlamentoya karşı daha fazla sorumlu hale getirmeyi bunun için de K. İrlanda'da terörle mücadeleye harcanan günlük 2 milyon sterlinin harcama yetkisinin Emniyet Müdürlüğüne vererek, gereksiz bürokrasiyi ortadan kaldırmayı ve kaynakları daha etkin kullanmayı amaçlamışlardır.

Alman bu önlemlere rağmen son 25 yılda Birleşik Krallıkta (K. İrlanda, İngiltere, Galler ve İskoçya) meydana gelen terör olaylarında bugüne kadar 3169 kişi ölmüştür. Konu ile ilgili ayrıntılı istatistik bilgileri ilgili bölümde ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

İnsanların en kalabalık olduğu saatlerde iş merkezlerine, alışveriş merkezlerine ve metro istasyonlarına bomba konularak özellikle Londra'daki toplumsal

yaşam felce uğratılmış, alman önlemler zaman içerisinde başarı sağlamış ise de Muhafazakar Parti kongresinin yapıldığı otelin bombalanması, kabine toplantısı sırasında Başbakanlık konutuna roketatar saldırısı yapılması ve Heathrovv Havaalanının havan toplan ile bombalanması gibi pek çok eyleme engel olunamamıştır. Ancak IRA geçmişte uyguladığı kanlı eylemlerine son vererek, halkı doğrudan hedef almamak, zarar vermemek ve daha fazla nefret kazanmamak için bomba koyduğunda bunu polise bildirmektedir. Böylece güvenlik önlemleri önceden alınarak, çevre boşaltılmakta ve can kaybı önlenmektedir.

Hatta Ekim 1993'de Belfast'ta bir teröristin üzerinde patlayan bombanın bir balık restoranında teröristle birlikte 10 kişinin ölmesine yol açması sonrasında, IRA hatalı olduğunu kabul ederek özür dilemiştir.

Ancak K. İrlanda'nın sorunu sadece IRA terörü değildir. Protestanların kurmuş olduğu Ulster Gönüllüler Gücü (UVF) ve Ulster Özgürlük Savaşçıları (UFF) adlı yasadışı örgütler de terörün içindedir. Bir gün IRA kendi isteklerine uygun bir siyasi çözüm bulunur ve terör eylemlerini durdurursa, yani K. İrlanda İrlanda Cumhuriyeti ile birleşirse bu sefer bunu istemeyen Birleşik Krallığa bağlılık yanlısı olan Protestanların terör örgütleri (UVF) ile (UFF) nın terör eylemlerini yoğunlaştırması beklenmektedir. Protestanlar, İngiliz ordusu çekilirse kendilerinin yerlerine geçeceğini, Ulster hakkında en ufak tavize karşı olduklarını açıkça beyan etmektedirler.

İngiliz Hükümeti, İrlanda Cumhuriyeti ile 15 Aralık 1993'de imzaladığı Dovvning Street Deklarasyonu ile konuya siyasi çözüm bulma gayreti içerisine girmiştir. Hatta bu Deklarasyondan önce, IRA yetkilileri ile gizli görüşmeler yaptığı da ortaya çıkmıştır,

Dovvning Street Deklarasyonu ile IRA terör eylemlerine son verdiği taktirde, IRA'nın siyasi kanadı Sinn Fein ile görüşmelere başlamayı taahhüt etmekte ve İngiltere, K. İrlanda halkı kabul ettiği taktirde, İrlanda ile K. İrlanda'nın birleşebileceğini kabul etmekte, İrlanda Cumhuriyeti ise anayasasının öngördüğü şekilde K. İrlanda üzerinde hak iddia etmekten vazgeçmektedir. IRA koşulsuz ve süresiz ateşkese 31 Ağustos 1994 tarihinde ilân etmiş ve uygulamaya başlamıştır. İngiliz Hükümeti de yayım yasağını kaldırmıştır. Ekim 1994'de Protestan terör örgütleri de ateşkese uyacaklarını ilân etmişlerdir.

IRA, nüfus çoğunluğunun Protestanlarda olduğunun bilincinde olarak salt referandumla siyasi çözüme yanaşmamakta ve yeni bir barış anlaşması yapılarak, İngilizlerin K. İrlanda'daki haksız asken varlığının sona erdirilmesi ve tüm İrlandalıların çıkarlarına saygılı, ulusal bir demokrasi inşasını istemektedir.

K. İrlanda'daki Protestanlar ise İrlanda Cumhuriyetine bağlılığa şiddetle karşı çıkmakta, (UFF) terör örgütü, Dovvning Street Deklarasyonunu Sinn Fein'in de kabul etmesini isteyerek," kabul edinceye kadar parti bina ve üyelerine saldıracağım açıklamış bulunmaktadır,

Bu gelişmeler göstermektedir ki, K. İrlanda'da sürekli barışın tesisi çok yaklaşılmamasına rağmen zordur... Mezhep ayrışmasından, etnik kökene dek derin farklılıkların salt referandumla veya K. İrlanda'nın İrlanda Cumhuriyeti ile birleşmesiyle ortadan kaldırılması kolay görülmemektedir.

SONUÇ

"İngiltere'deki terörist hareketler ve terörizme karşı alınan önlemler ve sonuçları" konusunda tarafımdan yapılan inceleme ve araştırma sonucunda;

1 - Terörizmin zaman ve sınır tanımadan gelişmesine uygun zeminleri değerlendirebildiği göz önüne alınarak, mücadelenin etkili, akılcı ve kararlı bir şekilde yapılması gerektiği,

Terörizmi caydırıcı bir hukuk sistemi geliştirilirken, terörün asıl amacı olan toplumsal huzursuzluğu ve baskıyı artırıcı önlemler alınmasının yarar sağlamadığı,

Terörizmin de istediğinin toplumu ablukaya almak olduğu göz önüne alınarak, devletin baskı yaratıcı, otoriter ve yasaklayıcı önlemler yerine halkı yanına alarak birlikte terörizmle mücadele etmesinin başarılı sonuçlar getirdiği,

2 - Terörizmin boyutlarının genişlediği ve uluslararası nitelik kazandığı günümüzde alınacak önlemlerin de uluslararası düzeyde düşünülmesi teröre karşı anlayış ve uygulama birliği sağlanması ve her konuda işbirliği içerisine girilmesi zorunluluğu bulunduğu,

Özellikle uluslararası terörizm suçlarının siyasi suç kavramı ile karıştırılmaması, suçluların geri iadesi ile teröristin adaletten kurtulması yolunun kapatılması gerektiği,

Nitekim, Kızıl Tugaylar ve Baader-Meinhof terör örgütlerinin, sağlanan Uluslararası işbirliği sonucu, korunak olarak kullanabileceği güvenli bölgelerden yoksun kalması ile bugün zayıf bir organizasyon görünümünde olduğu,

3 - İngiliz Hükümetinin öncelikli politikasını terörle mücadele olarak belirlediği, Hükümetçe ortaya konulan güvenlik politikalarının ulusal bir mutabakat çerçevesinde benimsenerek uyguladığı,

Bu konuda İngiliz Hükümetinin terör örgütü IRA ile gizli olarak yaptığı görüşmelerin dahi parlamentoda bazı eleştirilere rağmen benimsenmesinin iyi bir örnek oluşturduğu,

4 - İngiliz Hükümetince Kuzey İrlanda terörü ile ilgili olarak her gün 2 milyon sterlin harcama yapıldığı,

5 - Birleşik Krallıkta son 25 yılda meydana gelen terör olaylarında 3169 kişinin hayatını kaybettiği,

6 - Terörizme karşı mücadele amacıyla çıkarılan Anti-Terör Yasaları ile getirilen her yeni yetkinin ve önlemlerin ister istemez insan hak ve özgürlüklerine az veya çok bazı kısıtlamalar getirdiği, ancak bunun kişilerin yaşam hakkını ve mal emniyetini korumak için zorunlu olduğu,

Masum vatandaşın özgürlüğünü azaltmaksızın, aynı zamanda terörle mücadele için güvenlik birimlerine yetki verilmesinin mümkün olmadığı,

Terörle mücadele amacıyla çıkarılan yasalardaki "geçicilik" unsuru bilhassa belirtilerek, alınan önlemlerin geçici olduğu, terör bittiğinde bu hukuki düzenlemelerin kendiliğinden yürürlükten kalkacağı,

Hususları her platformda ifade edilerek, temel hak ve özgürlüklere ve insan haklarına saygılı olduğunun vurgulandığı,

Terörle mücadele için alınmış yasal önlemlerin pek çok anti-demokratik hükümler içermesi dolayısıyla İngiliz Siyaset Bilimcilerince eleştirilmekte olmasına rağmen, İngiliz Hükümeti uluslararası toplumda bu yasalarla getirilen önlemlerin uygulanmasının insan hak ve özgürlüklerine uygunluk içerisinde yürütüldüğünü her fırsatta işlediği,

Böylelikle alman önlemlerin kamuoyunda genel kabul görmesinin sağlandığı,

7 - İngiltere'nin K. İrlanda güvenlik politikasını hukukun etkili icrası ve adalete dayalı yönetim olarak belirlediği,

Uygulanan politikanın odak noktasının, askeri uygulama ve çözümlerin kanun hakimiyeti ve kamu düzenini sağlamada artık gerekli olmadığı yerlerde polis gücünün etkinliğini arttırmak olduğu, bu amaçla Kraliyet Ulster Polis Teşkilatının gerek sayısal gerekse örgütlenme yönünden geliştirildiği, terörle mücadele birimlerinin değişen ihtiyaçlara göre koordine içerisinde organize edildiği,

8 - İngiltere'de emniyet ve asayiş sağlamakla görevli Bölge Emniyet Müdürlüklerinin Hükümete bağlı olmaksızın özerk çalıştığı ve bölge belediyeleri siyasi ve toplumsal kuruluş temsilcilerinden oluşan Polis Kurullarınca denetlendiği,

K. İrlanda'da Emniyet Müdürlüğünün Hükümete bağlı olduğu ve Hükümetçe denetlendiği, ancak, İngiliz Hükümetince hazırlanan "K. İrlanda'da Polis Hizmeti" adlı öneri paketiyle, K. İrlanda'da terörle mücadele ve güvenlik politikasının yürü- tümü ile sivil güvenlik güçlerinin yönetiminin Emniyet Müdürlüğüne verilmesinin planlandığı ve böylelikle Kuzey İrlanda Bölge Polisini halka ve parlamentoya karşı daha fazla sorumlu hale getirme düşüncesinin benimsendiği,

9 - Kuzey İrlanda ile ilgili güvenlik politikasının bir diğer önemli unsurunu, teröristlerin politik düşüncelerinden dolayı değil, Kanuna göre suç işlediklerinden dolayı tutuklandıkları hususunu açıklamanın ve anlatmanın oluşturduğu,

İ0 - İngiltere'nin jeo-politik durumunun terörle mücadelede bazı kolaylıklar sağladığı, İngiltere'nin ada ülkesi olması, komşu ülke ilişkileri içerisinde bulunmaması sonucu, liman ve havaalanlarında alınan sıkı önlemlerle terörist girişini belirli ölçüde önleyebildiği,

1 i - Terör örgütlerinden özellikle IRA'ya silah ve malzeme sağlandığı belirlenen ülkeleri, İngiltere nüfuzunu kullanarak, terörist devlet ilanı yoluyla ambargo koydurarak uluslararası toplumdan soyutlandığı,

12 - İngiltere'nin, Kuzey İrlanda Başbakanı Clark'ın 1971 yılında talebine rağmen, terörün en yoğun olduğu dönemde dahi sıkıyönetim uygulamasına gitmediği,

13 - Terörle etkin bir biçimde mücadeleyi sağlayacak yargılama usul ve esasları getirildiği,

14 - Terörle mücadelede istihbarata çok önem verildiği ve istihbarat-operasyon işbirliğinin çok iyi yerine getirildiği ve bunun sonucu olarak pek çok eylemin önceden engellenebildiği,

15 - Kuzey İrlanda ile ilgili terörün nedenleri ve yapısı itibarıyla diğer ülkelerdeki terörden farklı özellikler taşıdığı gibi buna bağlı olarak mücadele politikalarında da bazı farklılıklar bulunduğu,

Örneğin, İngiltere'nin Kuzey İrlanda'daki nüfus çoğunluğunu oluşturan Protestanların Birleşik Krallığa bağlı kalmak istediğini bilerek, Kuzey İrlanda halkının kendi kaderini tayin hakkını kullanması için referandumu bir siyasi çözüm yolu olarak ortaya koymasının, ancak ve ancak kendi şartlarına uygun bir politika olarak görülebileceği,

16 - Basın, radyo ve televizyona genel anlamda yayın yasağı koyma şeklinde sansür uygulanmadığı, ancak, Yayın Kanunu uyarınca, yasadışı ilân edilen terör örgütleri ile Sinn Fein ve UDA temsilcilerinin televizyonlarda beyan ve bildirimlerinin doğrudan kendi sesleri ile yayınlanmasının engellenebildiği,

Terör örgütü mensuplarıyla Sinn Fein ve UDA temsilcilerinin beyan ve bildirimlerinin kendi sesinden verilmeyerek, başkası tarafından seslendirilmesi uygulaması ile terör örgütlerinin televizyondan kamuoyuna seslenerek, halkı etkilemesinin terörist eylemleri meşru kılmaya yönelik çalışmaların önlenmesinin hedeflendiği,

17 - Terörle en etkin şekilde mücadele edilirken, terör örgütünün kullanabileceği bazı eksiklik ve aksaklıkları giderici sosyal ve ekonomik önlemlerin alınması ve siyasi çözüm önerilerinin getirilmesi, devletin halkı yanma alması için gerekli olduğu,

Yüksek işsizlik oranı ve ekonomik sorunların etnik gruplar arasındaki eşitsizlik ve düşmanlıkları daha da arttırdığı, bu sorunların çözümünün terör örgütlerinin kullanabileceği ve destek görebileceği halk tabanını yok ettiği,

Devletin eziklik duyan halka şefkatle yaklaşması ve sorunların çözümünde destek olması halinde teröristlerin yalnızlığa itildiği,

Nitekim Kuzey İrlanda halkının % 33'ü Katolik iken, onun sorunlarını dile getirdiğini iddia eden Sinn Fein Partisinin oy oranının % 11 civarında olmasının bunu doğruladığı,

18 - IRA örneğinde olduğu üzere, terör örgütlerinin kendi ideolojik inançlarına göre hareketi ön plana aldıkları, halkın çoğunluğunun isteği veya barışçı çözümleri göz ardı edebildiği,

19 - Ekonomik ve sosyal alanlardaki yerel hizmetlerin, seçimle işbaşına gelen, güçlendirilmiş yerel yönetimlerin sorumluluğuna verilmesi ve sorunların yerinde çözülmesi sonucu, merkezi yönetimin yerel sorunlarla ilişkisinin kesildiği ve böylelikle merkezi yönetimin bazı yerel sorunların çözümlemesi halinde halktan tepki görmesinin önlenildiği,

20 - IRA'nın Kuzey İrlanda'daki haksız İngiliz varlığının sona erdirilmesi gerektiği propagandasına karşı, İngiltere'nin Kuzey İrlanda'daki varlığının Protestan halkın demokratik temele dayalı isteğiyle bulunduğu, İngiliz varlığının istila amaçlı olmadığı, Kuzey İrlanda halkının çoğunluğunun desteği ile kalındığı her platformda dile getirildiği ve T.V. programlarında bu tema işlenerek kamuoyu oluşturulduğu,

21 - İngiltere'deki terörün temelinde Kuzey İrlanda sorununun yattığı, bu sorunun kendine özgü bazı özelliklerinin bulunduğu ve sorunun tarihsel temelinde, toplumsal, etnik ve mezhep karşıtlığı yanı sıra, milliyetçi duyguları ağır basan azınlıktaki Katolik İrlandalıların, İngiltere'den bağımsız ve İrlanda Cumhuriyeti ile birleşik İrlanda isteklerine karşı, çoğunluğu oluşturan Protestan İngilizlerin Birleşik Krallığa bağlı yönetimin devamını savunmalarının yattığı,

Kuzey İrlanda sorunu her iki toplum açısından kabul edilebilir adil bir çözüme kavuşmadan, Katolik ve Protestan terörünün sona eremeyeceği, bunun bilincinde olan İngiliz Hükümetinin, gerekli güvenlik önlemleri ile ekonomik ve sosyal önlemler almanın yanı sıra siyasi çözüm arayışı içerisinde olduğu,

Kayda değer hususlar olarak belirlenebilmiştir.

İngiliz terör politikasının temelini, yasal olan isteklere terör kullanılarak ulaşılamayacağını, teröre ödün verilemeyeceğini, isteklere ulaşmanın tek yolunun demokratik yol olduğunu her platformda anlatmak oluşturmaktadır. Nitekim, K. İrlanda kaynaklı terör örgütlerinin ateşkes ilân etmesi ve görüşme yapılmasını

kabul etmesi, sorunu terörle halletmenin olanaksız olduğuna ve sosyal, ekonomik ve siyasal nitelikler taşıyan sorunun çözümünün demokratik ortamda görüşmelerle uzlaşmayla olabileceğine inanmaya başladıklarını göstermektedir.

Ülkelerin içinde bulunduğu şartlar birbirine tam olarak benzememekle birlikte, teröre karşı İngiltere'nin uyguladığı yöntemlerden ve IRA'nın bugün geldiği noktadan, bu sorunla karşı karşıya bulunan ülkelerin ve terör örgütlerinin alabileceği dersler olmalıdır.

KAYNAKÇA

A. TÜRKÇE KAYNAKLAR

- 1 - Prof. Dr. İsmet KARACAK, Terörizm Kavram ve Yapısı.
- 2 - Dr. İlhan AKBULUT, Terör ve Tasnifleri.
- 3-Doç.Dr. Mahmut İhsan ÖZGEN, Türkiye’de Şiddet Hareketleri, Kaynakları ve Hedefleri, Ankara-1985.
- 4 - Prof. Dr. Franco Ferracuti, Terörizm Teorileri.
- 5 - Prof. Dr. J.Leaute, Terörizm Etki ve Tepki.
- 6 - Prof. Dr. Yılmaz ALTUĞ, Terörizm Dünü, Bugünü, Yarını
- 7 - Uluslararası Terörizm Sempozyumu, A.Ü.Rektörlüğü Yayını.
- 8 - Meydan Larousse, Sabah Yayınları.
- 9 - Büyük Larousse, Milliyet Yayınları.

B. YABANCI DİLDEKİ KAYNAKLAR

- 1 - Peter Thomson, Decade of Decline Civil Liberties in the Thacher Years, 1987.
- 2 - VV.D.Flackes, Sydney Elliott, Northern Ireland-A Political Directory (1968-88).
- 3 -Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989.
- 4 - Northern Ireland (Emergency Provisions) Act 1991.
- 5 - Paul Wilkinson, British Perspectives on Terrorism.
- 6 - M. Falkus. J. Gillingham, Kingfisher Historical Atlas, s. 162.
- 7 - Merlyn Rees, Terror in Ireland and Britains Response.
- 8 - Home Office Statistical Bulletin 1993.
- 9 - Viscount M. Colville, Report on the operation in 1992 of the Prevention of Terrorism Act.

MÜLKİ İDARE YÖNÜNDEN ULUSAL SAĞLIK POLİTİKASI VE SAĞLIK REFORMU ÇALIŞMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Dr. Mustafa TAMER
Daire Başkanı

GİRİŞ

Bilindiği gibi kamu hukukunda düzenlemeler çeşitli şekillerde ortaya çıkmaktadır. Bu tür düzenlemeler yapılırken değişik süzgeçlerden geçmektedir. Aynı zamanda yapılan hukuki düzenlemeler (kanun, tüzük, yönetmelik, yönerge, genelge vs.) kurum ve kuruluşlar arasında belli bir işbirliği ve koordinasyonu gerekli kılmaktadır. Böylece, hukuki düzenleme yapan merciler kamunun ihtiyaç ve gereksinimlerini birinci planda düşünmek durumundadırlar. Kamu menfaatin ön planda tutmayan çalışmalar gerçek amacına uygun olarak düzenlenmemiş demektir. Çünkü hiçbir makam ve mevki kamu menfaatin göz önüne almayan düzenlemeler yapma hakkını kendinde bulamaz. Bu konu özellikle kamu kurum ve kuruluşları için kesin olarak uyulması gereken bir zorunluluktur. Aynı şekilde, yasama görevi esas olarak TBMM'nin görevi olmakla birlikte özellikle yasa tasarı ve tekliflerinin hazırlanması sırasında bürokratlar büyük ölçüde katkı sağlamaktadır. Çeşitli bakanlıklar ve kuruluşlar tarafından hazırlanan tasarılar genel olarak ilgisine göre o kuruluşun da görüşüne sunulmakta veya ilgili kuruluşta hazırlıklara bilfiil katılmaktadır. Böylece, işbirliği ve koordinasyon içerisinde hazırlıklar en iyi bir şekilde yapılmaktadır.

Bu doğrultuda, ülkenin en önemli problemleri arasında yer alan sağlık konusunda da bir dizi çalışmalar yapılarak kamu oyununun görüşüne sunulmuş bulunmaktadır. Gerçekten de büyük bir emek ürünü olduğu anlaşılan sağlık politikası ve sağlık reformu çalışmalar tam olarak hayata geçirilebildiği takdirde bu alanda çok iyi bir rahatlama sağlanmış olacaktır. Bütün bunlara rağmen konunun eleştirilecek yönleri de bulunmaktadır. Esasında her yönüyle mükemmel bir düzenleme getirmek de imkanlar ve ihtiyaçlar nedeniyle mümkün değildir.

Bu doğrultuda, Türkiye'nin sağlık sorunlarının çözümü için Ulusal sağlık politikasının oluşturulması gereği ortaya çıkmış ve tüm taraflarca da kabul görmüştür. Bütün kesimlerin katılımının sağlanması ve bu konulardaki her türlü görüşün değerlendirilmesi amacıyla çalışmaların yapılması kararlaştırılmak suretiyle

konu kamuoyunun gündemine getirilmiş bulunmaktadır. Böylece, Türkiye'nin ulusal sağlık politikasını oluşturmak amacıyla 23-27 Mart 1992 tarihlerinde 1. Ulusal Sağlık Kongresi düzenlenmiştir. Adı geçen kongreye; sağlık meslek kuruluşları, çeşitli bakanlık, siyasi parti, özel sektör, üniversite temsilcileri bilim adamları, gönüllü kuruluşlar, sendikalar, yerel yönetim temsilcileri, basın mensupları ve bir kısım yabancı uzmanlar katılmıştır. Yaklaşık olarak 500 kişinin katılımı sonucunda toplanan Kongre süresince oluşturulan çeşitli komisyonlar daha önce yapılan değerlendirmeleri de dikkate almak suretiyle çeşitli raporlar hazırlamıştır. Düzenlenen bu raporlar çeşitli şekillerde yeniden değerlendirmelere tabi tutulmak suretiyle, birleştirilerek "ULUSAL SAĞLIK POLİTİKASI" dokümanı ortaya çıkmıştır. Söz konusu doküman çoğaltılarak yayınlanmış ve çeşitli kesimlerin bilgisine sunulmuştur. Nihai hedefi "Sağlıklı bireylerden oluşan sağlıklı bir topluma ulaşmak" olarak belirlenen Ulusal Sağlık Politikası gereğince sadece sağlık sektörünün sunduğu hizmetlerle değil, sektörler arası bir işbirliği ve anlayışı ile ancak gerçekleştirilebileceği ortaya çıkmış bulunmaktadır. Sağlık Politikası; sağlığın gelişmesine destek, çevre sağlığı, yaşam biçimi, sağlık hizmetlerinin sunumu ve sağlıklı Türkiye hedefleri ana başlıklarından oluşan beş bölüme ayrılmıştır. Söz konusu inceleme neticesinde; belirlenen hedeflerle ilgili sorunlar öncelikle belirtenmiş ve arkasından genel ilkeler belirlemek suretiyle stratejiler ortaya konulmuştur. Oluşturulan Ulusal Sağlık Politikası neticesinde Türkiye'nin Üçüncü Bin Yıla sağlıkla ilgili sorunlarını çözmüş olarak gireceğinin umulduğu belirtilmiştir.

Böylece ortaya konulan ilkeler doğrultusunda mevcut hukuki durumların nasıl düzeltilebileceği konuları üzerinde durulmak suretiyle, birtakım hazırlık çalışmaları yapılmıştır. Yapılan söz konusu bu çalışmaların sonucunda çeşitli kanun tasarısı tasarıları ortaya çıkmış bulunmaktadır. Sağlık Bakanlığı tarafından yapılan bu çalışmalar derlenerek "Sağlık Reformu İle İlgili Kanun Tasarısı Tasarıları ve Gerekçeleri" başlığı altında bastırılarak ilgililerin bilgi ve görüşlerine sunulmak üzere dağıtılmıştır. Adı geçen dokümanın incelenmesi neticesinde, Sağlık Kanunu Tasarısı Taslağı, Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı, Bölge Sağlık İdareleri Kanun Tasarısı Taslağı ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı Taslağının yer aldığını görmekteyiz. Bugün bunların henüz yasalaşma imkanı bulamadığı da bir gerçektir.

Diğer yandan, merkezi yönetimin taşra teşkilatı Anayasa gereği genel olarak mülki idare kademeleri olarak örgütlenmekte, istisnai olarak ise bölge kuruluşlarının oluşturulabileceğine değinilmektedir. Taşra teşkilatının yapılanmasında temel hizmet birimi mülki kademe olarak kabul edildiğine göre diğer teşkilatların bunlara uygun şekilde düzenlenmeleri zorunludur. Aksi takdirde ortaya yeni sorunlar çıkmakta ve modem yönetimin' öngördüğü esaslar çerçevesinde işleri yürütmek mümkün olamamaktadır. Bu rar anlayışın gereği olarak taşrada oluşturulacak birimlerin ve oralara götürülecek hizmetlerin mülki idare yapısı ile uyumlu

ve uygun olarak düzenlenmesi kaçınılmazdır. Bu doğrultuda yeni oluşturulan Ulusal Sağlık Politikası ve onun sonucu hazırlanan sağlık reformu ile ilgili yasal düzenleme çalışmalarının bu anlayış içerisinde irdelenmesi gerekli olmaktadır. Burada yapılacak olan da budur.

Mülki idare yönünden ulusal sağlık politikası ve sağlık reformu çalışmalarının değerlendirmesini esas alan bu çalışma giriş bölümü ile başlamaktadır. Daha sonra, ulusal sağlık politikası kendi alt başlıkları çerçevesinde irdelenmektedir. Arkasından, sağlık reformu ile ilgili çalışmalar hakkında bilgi verilecektir. Daha sonra incelenen konuların ışığında mülki idare yönünden değerlendirme yapılacaktır. Sonuç ve değerlendirme bölümünde bazı öneriler geliştirilmek suretiyle konu bağlanacaktır. Şüphesiz ki böyle bir çalışma neticesinde amacımız kimseyi eleştirmek olmayıp, sadece Ülkemiz için son derece önemli olan bir konuda bazı fikir ve düzenlemelerin başka bir açıdan yeniden değerlendirilmesinden ibarettir. Gerçek olan ise bu tür konularda daha detaylı çalışmaların yapılması gereğidir.

1. ULUSAL SAĞLIK POLİTİKASI

Daha önce de değinildiği gibi Ulusal Sağlık Politikasının belirlenmesi konusu çok geniş bir katılımı ve etraflı çalışmaları gerekli kılmaktadır. Zaten yapılan çalışmalar da bu nevidendir. Ulusal sağlık politikası çeşitli alt başlıklar şeklinde tespit edilmiştir. Bunlar sırasıyla, sağlığın gelişmesini destek, çevre sağlığı, yaşam biçimi, sağlık hizmetlerinin sunumu ve sağlıklı Türkiye hedeflerinden oluşmaktadır. Aşağıda bunlar inceleme konusu yapılacaktır. Bu tespitler kesin olmayıp, daha başka ilaveler yapmak da mümkün olabilecektir.

A. SAĞLIĞIN GELİŞMESİNE DESTEK

Sağlığın gelişmesine destek sağlamak için her şeyden önce bilimsel kurumsallaşmanın sağlanabilmesi gereklidir. Sağlık politikasına yön verecek olan kurumsal yapılaştırmayı gerçekleştirecek oluşumun sağlanması gereklidir. Bugün sağlıkla ilgili konuların incelenerek gün ışığına çıkarılmasına yardım edecek bilimsel bir kuruluş bulunmamaktadır. Yapılacak bir düzenleme ile toplum sağlığını koruyacak ve halkın da katılımını sağlayacak bir düzenlemeye gitmek gerekli olmaktadır. Yapılacak düzenlemelerde İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve Türkiye'nin de taraf olduğu uluslararası antlaşmaların ilkeleri de dikkate alınmak suretiyle yapısal düzenleme yapılmalıdır. Burada sektör içi ve sektörler arası durum ve ilişkiler de göz önünde bulundurulmalıdır. Sağlık sektöründe çalışanların eğitimi, elemanların hizmet içinde ve hizmet öncesinde yetiştirme programlarının hazırlanması ve uygulamaya geçirilmesi, kimyasal maddeler, gıda ve ilaçların sürekli olarak denetim altında tutulması gibi hedefler esas alınarak yapılaşmaya geçilmesi gereklidir. Yukardaki benzeri ilkelerin ışığı altında çalışmalarını yürütmek üzere Sağlık Bakanlığı örgüt yapısı içinde bilimsel olarak özerk ve katma

bütçeli "Ulusal" Sağlık Akademisi" kurulacaktır. Ulusal sağlık akademisinin fonksiyonları olarak, bireylerin sağlık hakları, sağlık sektörünün kendi içinde ve diğer sektörlerle olan ilişkileri, alternatif politikaların üretilmesi, sağlık personelinin eğitimi, yeni standartların geliştirilmesi ve diğer benzeri konuların geliştirilmesi olarak belirlenmiştir.

Ulusal sağlık politikasının uygulanmasını, izlenmesini ve değerlendirilmesini sağlayacak bir enformasyon sisteminin geliştirilmesi ana düzenlemeler arasında öngörülmüştür. Yöneticilerin her şeyden önce karar alırken sağlıklı bilgiler elde etmelerine ihtiyaçları vardır. Diğer ülkelere benzer bir bilgi toplama ve aktarma ağımızın olduğunu söylemek güçtür. Elde edilen bilgiler ise tam olarak güvenilir olmaktan uzaktır. Eldeki var olan bilgilerin de yönetim alanında tam olarak nasıl kullanılacağı bilinmemektedir. Bu nedenle her kademedeki sağlık kararları subjektif ve kişisel yaklaşımlardan uzak, objektif olarak alınmalıdır. Gereksiz veriler yerine, gerçekçi ve doğru veriler toplanmalı ve bunlar etkili ve verimli bir şekilde kullanılmalıdır. Bu program gereğince sağlıkla ilgili tüm bilgiler eksiksiz olarak toplanmalı kullanıcılara ve bilimsel çalışma yapanlara kullanmak açısından serbest olmalıdır. Sağlık Bakanlığı bünyesinde bu amaçla ilgili bir birim kurulacak ve bunun il-ilçe seviyesine kadar örgütlenmesi sağlanacaktır. Bir master plan çalışması, sistem analizleri, Dünya ve Avrupa'da yer alan sağlık kuruluşları ile ilişkilerin geliştirilmesi ve sistemlerin günün ihtiyaçlarına cevap verebilecek nitelikte olması gibi ilkelere uygun bir enformasyon ağı kurulmalıdır.

Diğer yandan, sağlık hukuku bugünkü haliyle ihtiyaçlara cevap vermekten uzaktır. Vatandaşların sağlıkla ilgili hak ve ödevlerini tam olarak yerine getirecek yeni bir hukuksal yapıya kavuşmak gereklidir. Mevzuatın eskiliğinin yanında, hasta hakları, bireylerin başkaları ve diğer kuruluşlar karşısındaki sağlıkla ilgili pozisyonları tam olarak açığa çıkarılmış değildir. Bu nedenle sağlık hakkının temel insan haklarından olduğu ve bu hakkı kullanırken maddi ve manevi engellerin kaldırılması gerektiği açıktır. Sağlık hukuku düzenlenirken dış hukukta göz önüne alınarak basit, sade ve yeniliklere açık olarak düzenlemeler getirilmelidir. Bu doğrultuda Ulusal Sağlık Akademisi bünyesinde Sağlık Hukuku bölümünün açılması ve bu konularla ilgili yayınların yapılması öngörülmektedir. Sağlık hukukunun geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması için diğer fakülte ve kuruluşlarla olan işbirliği geliştirilecektir.

Aynı şekilde sağlık teknolojisinin etkili, verimli ve uygun olarak kullanımının sağlanması gerekmektedir. Bugün Türkiye'de sağlıkla ilgili teknoloji yetersiz bulunmakta ve halihazır teknolojiler de gereği gibi kullanılamamaktadır. Son derece ileri teknolojiye sahip olan bazı araç ve gereçler çeşitli nedenlerle atıl olarak bekletilmektedir. Böylece, sağlık hizmetlerinin her düzeydeki sunumu sırasında uygun teknoloji ve cihazların kullanımına Özen göstermek gereklidir. Yerli tıbbi sanayinin geliştirilmesi, kullanıcıların yetiştirilmesi ve etkili-verimli

kullanımını yaygınlaştırılması için çalışmalar yapılması gereklidir. Sağlık alanında kullanılacak teknolojinin tanımlanması, teknoloji standardının getirilmesi ve bununla ilgili olarak Bakanlık bünyesinde bir kurulun oluşturulması, tıbbi cihazların onarımını ve bakımını yapacak ortam ve görevlilerin oluşturulması ve kurulması konularına önem verileceği Ulusal Sağlık Politikası olarak tespit edilmiştir.

Sağlık hizmetlerini istenilen seviyede götürebilmek için lüzumlu olan diğer bir konu da, sağlık yapılarının durumudur. Bu yapıların her şeyden önce ihtiyaca uygun, fonksiyonel ve inşaat kalitesi yüksek olması gereklidir. Her türlü özellikleri göz önüne alacak nitelikte bir uzman sağlık inşaat birimi yoktur. İşler mevcut düzenlemeler çerçevesinde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından yürütülmeye çalışılmaktadır. Bu nedenle sağlık binalarının yapımı uzman elemanlar tarafından ihtiyaçlar ve hizmet gereklerini de göz önünde alınarak yapılmalıdır. Bu konu ile ilgili bir sağlık mimarisi bölümünün kurulması, Sağlık Bakanlığı bünyesinde bir teknik kapasite yaratılması ve diğer kuruluşlarla işbirliğinin geliştirilmesi sağlanacaktır.

B. ÇEVRE SAĞLIĞI

Çevre sağlığı konusunda en başta temiz hava gelmektedir. Çevre sağlığının istenilen düzeyde sağlanabilmesi için hava kirliliğinin toplum sağlığını tehdit etmeyecek şekilde kontrol altına alınması gereklidir. Bugün genellikle daha çok büyük şehirleri etkisi altına alan hava kirliliğinin önlenmesine ilişkin olarak alınan tedbirler ve bu konuya ilişkin altyapı yetersiz durumdadır. Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliğinin yetersizliği, mali kaynakların eksikliği, kamuoyunun bilgisizliği, teknoloji eksikliği, icra, denetim, yaptırım ve koordinasyon gibi konularda var olan eksiklikler bu konunun yeniden ele alınmasını zorunlu kılmaktadır. Bunu önlemenin birincil şartı kirliliğin kaynağını oluşturan etmenlerin ortadan kaldırılmasıyla işe başlanması gereklidir. Bu konuya ilişkin araştırma ve geliştirmelere önem verilmeli ve desteklenmelidir. Kamuoyunun bilinçlendirilmesi ve hassas hale getirilmesi gereklidir. Maddi kaynakların kullanımında kirlüten öder prensibinden hareket etmeli ve bu konulardaki mevzuat ve düzenlemeler kullanılır hale getirilmelidir. Bu konunun gereği gibi halli için her şeyden önce yeterli ölçüde hukuki altyapının halledilmesi gereklidir. Daha sonra, araştırma ve geliştirme faaliyetlerine önem verilerek bir laboratuvar açılması gereklidir. Arkasından Türkiye genelinde sağlam ve güvenilir veri toplayan bir ölçüm ağının kurulması kaçınılmazdır. Bununla ilgili teknolojilerin kullanımı özendirilmeli ve kullanan ve kirlüten öder prensibinden hareketle düzenlemeler getirilmelidir.

Aynı şekilde çevre sağlığına ilişkin önemli diğer bir husus da temiz su kullanımına ilişkindir. Ülkede herkese yetecek miktarda temiz suyun sağlanması ve deniz, göl ile akarsuların temizliği konularına önem verilmesi gereklidir. İçme ve

kullanma sularına ilişkin su kaynaklarının geliştirilmesi ve suya ilişkin mevzuatın derli toplu hale getirilmesi gereklidir. Sular havza bazında kirlenmeye karşı korunmalı, su kaynaklarının ekonomik olarak kullanılmasına önem verilmeli ve su kirliliğinin denetlenmesinde kuruluşlar arası koordinasyona gereken önem verilmelidir. Her şeyden önce su ile ilgili mevzuatın yeniden toplu olarak ele alınmasına gerek bulunmaktadır. Katı atık depolanması ve çevresel etki değerlendirmelerine gereken önemin verilmesi zorunludur. Evsel ve kentsel atık suların arıtılarak yeniden kullanıma verilmesi için gereken tedbirler alınmalıdır. Yerel yönetimlerin konuya ilişkin yetki ve imkanları yeniden gözden geçirilmeli, içme, kullanma, endüstri, sulama, su ürünleri ve diğer konuların bir plan dahilinde düzenlenmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, atıkların sağlıkla ilgili risklerinin ortadan kaldırılması gereklidir. Evsel ve endüstriyel atıkların denetimi ve yok edilmeleri konularında yetersizlikler mevcut bulunmaktadır. Yerel yönetimlerde konu sadece bir temizlik sorunu olarak ele alınmakta, imar vs. gibi sahalarda konuya gereken önem verilmemektedir. Özellikle endüstriyel atıklar büyük bir sağlık ve çevre problemine yol açmaktadır. Geri teknolojilerin uygulanması ve yatırım aşamasında konunun ciddiyetle takip edilmemesi nedeniyle kirliliğin boyutları daha da artmaktadır. Atıklara ilişkin olarak çıkarılan mevzuatın dağınık ve eski oluşu da sorunu olumsuz yönde etkilemektedir. Bunlara karşı tedbirlerin başında belediyelerin bu konuda tek yetkili ve sorumlu olmaları ve bunun yanında onlara imkan da verilmesi gereklidir. Konunun özelleştirilmesine önem verilmeli ve hizmetten yararlananların katılımı mutlak sağlanmalıdır. Bu konu ile ilgili Dünya ile iletişim akışı kesin sağlanmalı ve ileri teknolojiler teşvik edilmelidir. Atık konusundaki mevzuat yeniden ele alınmalı, kamu kuruluşları, mesleki örgütler ve gönüllü kuruluşların birlikte hareket etmeleri ve yerel düzeylerde koordinasyonun en iyi bir şekilde sağlanması lazımdır.

İnsan sağlığında önemli yer eden gıdalarla ilgili olarak, mikroorganizmalara, toksinlere, kimyasal maddelere ve radyoaktif duruma ilişkin tedbirlerin alınması yoluna gidilmelidir. Gıdalara ilişkin problemler genelde mamul gıda maddesi üretimi ve toplu beslenme yerlerinde ortaya çıkmaktadır. Gıdaların üretiminin sağlık şartlarına uygun olması ve toplu beslenme merkezlerinin hijyeni konuları bu alanda en çok üzerinde durulması gereken hususlardır. Su ile ilgili görev yetki ve sorumluluklar dağınık olup bu konuda çıkarılmış bir gıda yasası da elde mevcut bulunmamaktadır. Sorumlu olan kuruluşlar arasında da koordinasyonun bulunmayışı denetimi de güçleştirmektedir. Bu sahada yetki ve sorumluluk kargaşasına son verilmeli, Avrupa'nın standartlarına uygun hukuki düzenlemeler getirilmeli, tüketici bilinci geliştirilmeli, Devlet ve yerel yönetimlere gerekli imkanların verilmesi sağlanmalıdır. En başta bir Gıda Kanunu çıkarılarak sağlam bir hukuki temel yaratılmalıdır. Teknik elaman ve ekipman ile bunların eğitimine gereken önem verilmeli ve denetim yapacak laboratuvar imkanları artırılmalıdır.

Yerleşim alanları ve konutların durumuna gelince, herkesin sağlıklı ve emniyetli bir ortamda yaşamlarını sürdürebilecek ortamların yaratılması gereklidir. Bugün geçmişten beri Türkiye'de köyden kente doğru hızlı bir göç olayı yaşan- maktadır Bunun tabii sonucu ise çarpık ve sağlıklı kentleşmedir. İmar planlarının gereği gibi uygulanamaması ve yapılamaması sonucunda bu durumlar ortaya çıkmaktadır. Konutların planlanması ve inşası sırasında da insan sağlığı ön planda tutularak gerçekleştirmeye gereken önem verilmemektedir. Kırsal alandaki geleneksel yapılaşma ve yerleşmenin olumsuz koşullarını söylemeye zaten gerek yoktur. Sağlıklı bir yerleşim ve mimariye sahip olabilmek için her şeyden önce, bölge planlarından başlayarak, çevre düzeni planı, kent imar planı, köy yerleşim planı ve binalar için mimari tasarıma kadar birçok konuda insan sağlığına ve yaşamına etki eden konularda esaslı çalışmalar yapmak gereklidir. Konu ile ilgili yasal ve örgütsel yapılar yeniden ele alınmalı ve koordinasyona gereken önem verilmelidir. Kentsel planlamada insan, doğa ilişkisinin kurulması, ekolojik dengeye gereken önem verilmesi ve yapılaşmada "kaldırma kapasitesine" uyulması lazımdır.

Çevre sağlığı konusunda önemli olan diğer bir husus da, iş güvenliği ve işçi sağlığıdır. Kişilerin iş yaşamlarında sağlık risklerine karşı korunması ve her türlü tedbirlerin alınması çalışma hayatında gereklidir. Türkiye iş kazaları yönünden dış ülkelere nazaran daha yüksek oranda bir neticeye sahiptir. Bu konudaki altyapının yetersizliği, tedbirlerin azlığı ve yetişmiş elamanın bulunmayışı istenilen neticeyi almayı güçleştirmektedir. Bu nedenle işçi sağlığı genel sağlık hizmetlerinin bir parçası olarak ele alınmalı, bu konuda gerekli olan insan gücü yetiştirilmeli ve uluslararası sözleşmelere paralel yeni düzenlemeler yapılmalıdır. İş hukukunun yeni baştan düzenlenmesi gerekmektedir. Bu konulardaki eğitimin günün şartlarına uygun olacak şekilde düzenlenmesi ve kalifiye eleman yetiştirilmesine gereken önemin verilmesi bu konularda başarı sağlamak için zorunludur. İşyerlerinde insan sağlığını olumsuz etkileyen maddelerin bulundurulmaması, bütün işyerlerinin iyi bir şekilde denetlenmesi ve sadece bu konulardan sorumlu etkin birimler kurulmalıdır.

Bütün bunlar göstermektedir ki çevre sağlığı her yönden üzerinde durulması gereken sağlık alanındaki temel konulardan birisidir. Bu konuya gereken önemin verilmesi temel bir hak olan "sağlık hakkından en iyi bir şekilde faydalanılmasını sağlamış olacaktır. Sağlıklı bir çevre ve düzenli bir doğanın içerisinde yaşayan insanlarla, bu konularda fazla önem verilmeyen bir çevrenin sağlık açısından bir tutulması mümkün değildir. Elbette ki çevreyi her yönüyle birinci planda tutan yaklaşımlar temel tercih nedeni olacaktır.

C. YAŞAM BİÇİMİ

Bu bölümde, sağlıklı davranış, toplum beslenmesi, sağlığa zararlı alışkanlıklar konularının ele alınması söz konusudur. Toplamlar yönünden yaşam biçiminin

şekli büyük önem taşımaktadır. Bu konunun bilinmesi ve iyileştirilmesi konusunda gereken tedbirin alınması kaçınılmazdır.

Sağlığın korunması ve geliştirilmesi için gereken kamu politikalarının ve halk eğimlerinin yürütülmesi beklenmelidir. İnsanların bilgi sahibi olmayışı ve değer yargıları sağlıkla ilgili davranış biçimlerini kolay değiştirmelerini engellemektedir. Sağlıkla ilgili olumsuz davranışların önlenmesi ancak, bilgi, tutum ve davranış değişikliği ile olabilir. Bu konularda sistemli eğitim programlarının olmayışı, en önemli etken olarak ortaya çıkmaktadır. Sağlığın geliştirilmesi ve bireylerin sağlıklı yaşama biçimlerini benimseyebilmeleri yönünde sektörler arası politikaların oluşturulması gerekir. Sağlığın geliştirilmesine yönelik hukuki, mali ve idari desteklerin sağlanması gerekmektedir. Sağlıkla ilgili bilinçlendirmede bir yaşam boyu eğitimin devam etmesi gerekir. Sağlıkla ilgili olumlu davranış değişikliğini sağlamak için araştırmalara gereken önem verilmeli ve sektörler arası ilişkiler geliştirilmelidir. Halka yönelik sağlık eğitimini en iyi bir şekilde yürütecek örgüt yapısı behemehal oluşturulmalıdır. Bu konularda çalışan çeşitli kuruluşların, gönüllü kuruluşların ve uluslararası kuruluşların işbirliği ve koordinasyonuna gereken önem verilmelidir.

Toplumumuzun sağlık yönünden önemli bir açmazı da dengesiz ve sağlıksız beslenmesi olayıdır. Her şeyden önce, toplumun dengeli beslenebilmesi için gerekli olan altyapının kurulmuş olması gereklidir. Türkiye genelde tahıl ve tahıl ürünleriyle beslenen bir ülkedir. Doğudan batıya, kentten köye ve alt gelir gruplarına gittikçe bu alışkanlık daha belirgin bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Beslenme konusundaki bilgi eksikliği ve hatalı beslenme alışkanlıkları bu alandaki en belirgin noksanlıklardır. Yürütülecek olan beslenme politikasında önceliği risk gruplarına vermek gereklidir. Beslenmeyle ilgili gıdaların üretilmesinde ve o alanda kullanılan teknolojinin yenilenmesinde günün standartlarına yaklaşmak gerekir. Halkın eğitimi ve bu alandaki bilgilerin derlenmesi hususları özel önem verilmesi gereken politiklardır. Sağlık Bakanlığı toplumun beslenmesi konusunu bir plan ve program dahilinde hayata geçirmek için çalışmalıdır. Beslenme konusunda araştırmalara gereken önem verilmeli, hayvansal gıdaların tüketimi yaygınlaştırılmalı ve doğrudan halka yönelik eğitimler kesintisiz olarak uygulanmalıdır.

Halk sağlığına karşı tehlike arz eden diğer önemli bir konuda sağlığa zararlı alışkanlıkların yaygın olmasıdır. Sigara, alkol ve uyuşturucu kullanımı ve tüketimi gün geçtikçe artmaktadır. Bu konulardaki gerçek tüketimin ne olduğu konusunda elde yeterli bilgi mevcut değildir. Alkol, sigara ve uyuşturucu bağımlılığı konularında Türkiye'de büyük bir artış eğiliminin ortaya çıktığı gözlemlenmektedir. Sağlığa zararlı alışkanlıklara karşı kişilerin korunması onların temel hakları olduğuna göre, bu maddelerle mücadele için hukuki, ekonomik, örgütsel ve eğitim tedbirlerinin alınması son derece önem taşımaktadır. Konuyla ilgili çocuklara ve gençlere yönelik eğitime gereken önem verilmeli, bu konularda kültürel, dini

ve ahlaki ögeler işlenmeli ve bu konulardaki bilimsel araştırmalar desteklenmelidir. Sigara, alkol vs. gibi maddelerin tüketimini azaltıcı vergi ve fiyat politikalarının izlenmesi, reklamlar konusunda gerekli sınırlandırmaların getirilmesi, konunun ekonomik boyutuna sürekli dikkatlerin çekilmesi ve halkın eğitimine gereken önemin verilmesi bu alandaki etkili mücadelenin temel şartlarıdır.

D. SAĞLIK HİZMETLERİNİN SUNUMU

Sağlık hizmetlerinin sunumu konusunu ele aldığımız takdirde, sağlığın örgüt ve yönetim yapısı, temel sağlık hizmetleri, hastaneler, sağlık insan gücü, ilaçlar ve sağlık hizmetlerinin finansmanı şeklinde olayların cereyan ettiğini görmekteyiz.

Günümüzde sağlık yönetimi çok başlı, aşın derecede merkeziyetçi ve yetkilerin genelde üst seviyede toplandığı bir yapıdadır. Koordinasyon ve yetki açısından kargaşa mevcuttur. Bakanlık üst düzey yöneticileri de zamanlarının çoğunu rutin işleri yapmakla geçirmektedirler. Makro düzeylerdeki işlerin yürütülmesi ikinci planda kalmıştır. Sağlık hizmetlerinin götürülmesinde yerinden yönetim ilkesine ağırlık verilerek örgüt ve yönetim yapısının ona göre oluşturulması gerekir. Sağlık yönetimine halkın, mesleki teşekküllerin ve diğer sektörlerin de katılmalarının sağlanması, ayrıca, sağlık yönetiminin profesyonel yöneticilerce yürütülmesi gerekir. Bunun için Sağlık Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı kanunları yeniden düzenlenmelidir. Sağlık Şurasında Bakanlıktaki görev ve yetkilerin çoğunun oluşturulacak bölge yönetimlerine devredileceğine değinilmiştir. Bölge yönetimlerinde katılımcı bir anlayışın benimseneceği ve bölgelerin de sağlıklı ilgili kaynakları sevk ve idare edeceğine ilişkin ilke birliğine varılmıştır.

Temel sağlık hizmetlerinin de güçlü olarak yeniden oluşturulması gerektiği açıktır. Tedavi edici ve koruyucu sağlık hizmetleri açısından göstergelere baktığımızda durumun pek de iyi olmadığını görürüz. Genelde muayenehaneler ve ilaç kullanımının yaygınlığı sonucu büyük bir kaynak savurganlığı mevcut bulunmaktadır. Her aşamada sağlıklı ilgili hizmetlerin görülmesi hususunda eleştiri ve sızlanmalara rastlamak mümkündür. Temel sağlık hizmetleri uzun formalitelerden arındırılmalı, vatandaş hizmete kolay ulaşabilmeli ve hizmetlerde entegrasyon sağlanmalıdır. Kişilere hekim seçme hakkı tanınmalı ve kamusal kontrolün oluşturulması sağlanmalıdır. Bu nedenlerle temel sağlık hizmetlerini düzenleyen yasa, genel sağlık sigortası uygulamasına paralel olarak çıkarılmalıdır. Aile hekimliğinin yaygınlaştırılması ve işler hale getirilmesi lazımdır.

Sağlık hizmetlerinin sunumunda belirli kademelerin oluşturulması ve belirli bir otonominin verilmesi gerekir. Türkiye'de sağlık hizmetleri Sağlık Bakanlığının yanında, SSK, üniversiteler ve diğer kuruluşlara bağlı hastanelerce yerine getirilmektedir. Merkeziyetçi, verimsiz ve katı kuralların uygulandığı bir hastane yapısının varlığı söz konusudur. Hastanelerde maliyet muhasebesi gelişmemiş ve

onların finansman problemleri çözülememiştir. Hastaneler ikinci ve üçüncü kademe sağlık hizmetlerinin yanında birinci kademe hizmetleri de yürütür hale gelmişler ve sistem karmaşık bir hal almıştır. İlk başta hastaneler çağdaş ve yerinden yönetim ilkelerine göre kendi yöneticileri tarafından yönetilmelidir. Fiyatlar maliyetlere göre oluşturulmalı ve verimlilik esasına göre hizmet verilmelidir. Hastanelerin kararlarını kendilerinin almaları ve kaynaklarını kendilerinin sağlaması gereklidir. Hastanelerin verimlilik esasına göre çalışmaları sağlanmalı ve özerk bir yönetim yapısına kavuşturulmaları gerekir.

Sağlık sektöründe çalışan elemanların eğitimi, mesleki eğitimleri, istihdam, ücret ve özlük hakları açısından çeşitli açmazları bulunmaktadır. Ülke düzeyine dengeli bir dağılımın olmadığı gibi, mesleki örgütlenme de tam değildir. Sağlık insan gücü ülke ihtiyaçlarına göre yetiştirilmeli ve ülke genelindeki dağılımları bir Plan dahilinde yapılmalıdır. Personelin mesleki eğitimleri devamlı geliştirilmeli ve tatmin edici bir ücret politikası uygulamasına geçilmelidir. Sağlık İnsan gücü Ana Planının mutlak surette yapılması ve uygulamaya geçirilmesi gerekir. Merkezi yönetim tarafından kullanılan istihdama ilişkin yetkilerin mahalline aktarılması sağlanmalıdır.

İlaçların kaliteli ve ekonomik üretimi ile rasyonel olarak tüketiminin sağlanması gerekir. Gelişmekte olan bir ilaç sanayisine sahip olan Türkiye'nin bu sahada da dışa bağımlı olduğunu görmekteyiz. Atıl kapasitenin bulunması, ruhsatlandırmaya ilişkin sıkıntılar, fiyatlandırmanın keyfiliği ve düzensizliği ve gereksiz ilaç tüketimi sektörün temel problemlerinden bazılarıdır. Her şeyden önce, ilacın bulunabilir, güvenilir ve alınabilir olması gerekir. Rasyonel ilaç kullanımı, dünya piyasası ile entegrasyon, fiyatların maliyetlere göre belirlenmesi, kalite kontrolü ve bilimsel çalışmaların geliştirilmesi konularındaki bu alandaki problemlerin üzerinde ciddiyetle durulması kaçınılmazdır. Sağlık Bakanlığı bünyesindeki ilaçların ruhsatlandırılması, denetlenmesi ve diğer problemlerin halli için var olan örgütlenmenin geliştirilmesi gerekir. İlaç sanayiini geliştirecek, reçete kontrolünü sıklaştıracak ve sürekli ilaç konusunda personele eğitim verecek bir yapı oluşturulmalıdır.

Sağlık sektörünün en önemli sıkıntılarından birisi de finansman sıkıntısıdır. Bugün GSMH dan sağlık hizmetlerine ayrılan pay % 3-3,5 civarında olup, Devlet Bütçesinden sağlığa ayrılan pay ise % 3-4 civarındadır. Sağlık hizmetlerine ayrılan paylar Dünya ortalamasının çok altında kalmaktadır. Bu alandaki kaynakların çoğunluğu da koruyucu sağlık hizmetlerine harcanmamakta, daha önemsiz alanlarda kullanılmaktadır. Etkili ve verimli bir sağlık harcamasının gerçekleştiği de söylenemez. Ülkede yaşayan insanların yaklaşık olarak yarısı sağlık açısından herhangi bir sosyal güvenliğe tabi olmalarına rağmen, bunların da tabi oldukları kurumun sağlık hizmetlerinden tam manasıyla faydalanamadıkları da bir gerçektir. Sağlık sektöründe kullanılan kaynaklar hakkında elde sağlıklı verilerin olduğu

da söylenemeyecektir. Hastanelerin kendi gelirleriyle ayakta duramamaları sonucunda, daha çok sübvans ile finansman ihtiyaçlarını karşılamaları söz konusudur. Sağlık hizmetlerinin sunumunda eşitliğe önem verilmesi, sağlam kaynakların temin edilmesi, Sağlık hizmetlerinin ihtiyaca ve nüfus esasına ve ihtiyaçlara göre gerçekçi olarak verilmesi, herkesin sağlık açısından sosyal güvenceye kavuşturulması, kaynak kullanımında etkililik ve verimlilik esasına önem verilmeli, Devlet sübvansiyonları geri yörelerle sınırlı kalmalı, vatandaş sağlık hizmetine kolayca ulaşabilmeli ve alternatif sağlık hizmetlerinin oluşturulması konularına gereken önemin verilmesi gereklidir. Bütün bunlar için herkesi kapsayacak bir genel sağlık sigortası sisteminin süratle oluşturulması ve pilot olarak uygulanmaya geçilmesi gerekir. Hizmet sunumu ve finansmanı birbirinden ayrılmalı ve prim sistemine geçilmelidir. Hizmetten faydalanan kişi belli oranda bunun finansmanına katılmalıdır. En önemlisi sunulan hizmetle kişi arasındaki para ilişkisi ortadan kaldırılmalıdır.

E. SAĞLIKLI TÜRKİYE HEDEFLERİ

İnsanların daha sağlıklı olabilmesi için bebek ve çocuk sağlığına gereken önemin verilmesi gerekir. Türkiye çocukların sağlığı açısından Dünya sıralamasında 61 inci sırada yer almaktadır. Çocuk ölüm oranı son derece yüksek olan Türkiye'de ölümlerin çoğu önlenemez niteliktedir. Bu olumsuzlukların nedenleri olarak, anne ve babaların eğitimsizliği, hızlı nüfus artışı, sağlık hizmetlerinin yetersizlikleri, ailelerin ekonomik yetersizlikleri, aile planlamasındaki eksiklikler ve diğer nedenler gösterilebilir. Bunların önlenmesi için sağlık çocuk açısından tek başına değil, aileyi hedef almalıdır. Kurumları sunmuş olduğu sağlık hizmetlerinde ağırlık koruyucu hizmetlere kaydırılmalıdır. Çocuk aşılarının yapılmasına ve sektörler arası işbirliğine gereken önem verilmelidir. Sağlık mevzuatı düzenlemelerinde çocuklara ilişkin olanlarına gereği gibi yer verilmelidir. Aile hekimliği uygulamasına gereken önemin verilmesi kaçınılmazdır. Çocuk ölümlerini azaltıcı tedbirlerin alınması, aşılama hizmetlerinin yaygınlaştırılması ve bu alandaki araştırmaların geliştirilmesi gereklidir.

Diğer yandan, anne sağlığı ve annelerin ölüm oranı son derece yüksek seviyede seyretmektedir. Anne sağlığı kendisi ve çocuklar için ayrı bir önem arz etmektedir. Anne sağlığına verilecek önem bütün ailenin sağlığını da olumlu yönde etkileyecektir. Anne sağlığı için en önemli faktörler aile planlaması ve toplumsal faktörlerin varlığıdır. Gebeliğin takibi, doğum olayının sağlıklı koşullarda yapılması, kadın hastalıkları ve aile hekimliği konularında gerekenler yapılmalıdır.

Toplumsal önemli bir kesimini oluşturan yaşlılara yönelik tedbirlerin bir esas dahilinde takip edilmesi gerekir. Bugün Türkiye nüfusunun büyük oranda genç bir nüfus olduğunu biliyoruz. Yaşlılara yönelik olarak yapısal bir düzenleme ve kurumsallaşma yok denecek kadar azdır. Toplumun bir parçası olan yaşlılarımıza

en iyi bir şekilde bakmak ve onları toplumdan soyutlamamamız gerekmektedir. Kendine özgü sorunları olan bu kesime özel bir şekilde yaklaşmak gereklidir. Bu konuda kurumlar arası işbirliğine ve yaşlıların daha çok evlerde ikametlerinin sağlanmasına gereken önem verilmelidir.

Ağız ve diş sağlığı konusu toplumun önemli diğer bir sağlık sorunudur. Özellikle çocuklarda bu konu daha önem taşımaktadır. Diş hekimlerince sadece tedavi edici değil aynı zamanda koruyucu diş sağlığı hizmetlerine de gereken önemin verilmesi kaçınılmaz olmaktadır. Sağlık Bakanlığı bünyesinde bu konu ile ilgili birimin daha aktif hale getirilmesi sağlanmış olacaktır. Diş hekimlerinin yetiştirilmeleri ve toplumun bu konuda daha duyarlı hale getirilmesi için çalışmalara ağırlık verilmesi gerekir.

Toplumumuzda yaygın olarak yer alan bulaşıcı hastalıkların daha etkin şekilde kontrolü ve etkisiz hale getirilmesi için ciddi çalışmalara ihtiyaç bulunmaktadır. Çünkü bulaşıcı hastalıklar önemli bir halk sağlığı sorunu olarak gündemimizde bulunmaktadır. Kızamık, difteri, boğmaca, tetanos, tüberküloz, sıtma gibi hastalıklarda ciddi sayılacak sorunlar ortaya çıkmış bulunmaktadır. Enfeksiyon imkanlarının yetersizliği, çevre sorunlarının büyüklüğü, toplumdaki mevcut hijyen alışkanlığının yetersizliği, tanı ve teşhis merkezlerinin azlığı ve personelin ilgisizliği bu konuların devamlı gündemde kalmasına neden olmaktadır. Bulaşıcı hastalıklarla mücadelede iyi bir kayıt sistemine ihtiyaç bulunmaktadır. Çevre sağlığı ve hijyen alışkanlıklarının geliştirilmesi lazımdır. Aşı temini ve aşılamaya gereken önemin verilmesi lazımdır. Bu konuda sağlık evi, sağlık ocağı, aile hekimliği ve il ve ilçelerde halk sağlığı laboratuvarlarına işlerlik kazandırılması ve yeterli miktarda tesis ettirilmesi gereklidir. Bulaşıcı hastalıklarla ilgili birimler yeniden ele alınmalı, ihtiyaca cevap verecek hale getirilmeleri sağlanmalıdır. Bulaşıcı hastalıklarla ilgili eski ve dağınık olan mevzuat derlenip toparlanmalıdır. Bu hastalıkların tedavisinde etkili olan antibiyotiklerin yeniden gözden geçirilmesi lazımdır. Sağlık personelinin bulaşıcı hastalıklara yönelik olarak eğitimine gereken Önem verilmelidir.

Yukarıda bahsedilen konularda olduğu gibi dolaşım sistemi hastalıklarında iyi durumda olduğumuz söylenemez. Türkiye'de kalp hastalıkları ile ilgili yeterli bir korunma programının olmadığı bilinmektedir. Bu hastalık için var olan risk faktörünün ortadan kaldırılması gerekir Bunun için özel programlar uygulanması ve çalışmaların yapılması gerekir. Diğer yandan, kanser nedeniyle ölüm oranının çok yüksek olduğu bilinmektedir. Bildirim zorunluluğunun olmasına rağmen kanserli hastalarla ilgili elde sağlam veriler bulunmamaktadır. Kadınlarda meme ve erkeklerde ise akciğer kanserinin yaygın olduğunu görmekteyiz. Kanser tanı ve tedavisinde önemli noksanlıklar mevcut bulunmaktadır. Bu konuda başarının şartı erken tanı sisteminin kurulması, bildirim sisteminin iyi işlemesi ve tedavi hizmetlerinin etkin hale getirilmesidir. Tedavide rol oynayacak cerrahi, medikal, pediat-

rik, radyasyon onkoloğu ve patoloğların yetiştirilmesi ve gereği gibi eğitilmeleri şarttır.

Bugün ruhsal rahatsızlığı ve özürlü bulunan vatandaşların sayısı çok fazladır. Türk toplumunun sosyo-kültürel yapısı gereği çok sayıdaki bu tür hastalara tam manasıyla sağlık hizmeti verilememektedir. Koruyucu ve tedavi edici sağlık hizmetlerinin birlikte ele alınarak değerlendirilmesi gerekir. Ruh hastaları ile ilgili bakım ve muhafaza hizmetlerinin iyileştirilmesi yönünde çalışmalar yapılması gerekir. Bunun için toplum yönünden ruh sağlığı planlarına gereken önemin verilmesi gerekir. Sağlık kuruluşlar kademeli olarak bu konulara göre hazırlanmalıdır. Bu hastalıklara ilişkin özel hastanelere gereken önemin verilmesi kaçınılmazdır. Toplum yönünden diğer bir problem de iş, ev ve meslek kazalarının önlenmesi çalışmalarıdır. Kazaların oranına baktığımızda Türkiye, her çeşit kazanın çok miktarda olduğu bir ülke görünümündedir. Kazalara karşı hukuki, teknik, kuruluş ve eğitim yönlerinden gerekli tedbirlerin alınması bunların önlenmesine yardımcı olacaktır. İlk yardım ve acil yardım konularında gerekli tedbirlerin de alınması zorunludur. Sürücülerin eğitimi ve kontrollerine ayrı bir önem vermek gereklidir. Kazaları önleyici tedbir ve mevzuatın yeniden ele alınarak düzenleme konusu yapılması kaçınılmazdır.

Türkiye'de sağlık düzeyleri açısından coğrafi bölgeler arasında büyük farklılıklar bulunmaktadır. Özellikle Doğu-Batı arasında bariz bir fark bulunmaktadır. Kaynak dağılımında Doğu ve Güney Doğuya gereken önemin verilmesi gerekir. Sağlık personelinin dengeli dağılımı ile bölgeler için ayrı stratejilerin geliştirilmesi lazımdır. Bu bölgelere ilişkin olarak geliştirilecek olan planda, bölgenin sağlık altyapısı, tıbbi cihaz ve malzeme durumu, taşıt, sağlık personeli ve özel sağlık programları yeniden ele alınmalıdır.

2. SAĞLIK REFORMU İLE İLGİLİ YASAL DÜZENLEMELER

Ulusal sağlık politikası konusundan sonra ele alınan en önemli konu söz konusu ilke ve tedbirlerle ilgili öngörülerin hayata geçirilmesine ilişkin çalışma ve düzenlemelerdir. Bunlar genel olarak öncelikle yasa olarak önümüze gelmektedir. Öncelikle yasal düzenlemeler yapıldıktan sonra, arkasından daha alt kademede hukuki düzenlemelerin yapılması gerekecektir. Sağlık Reformu olarak adlandırılan bu çalışmalar ile, Sağlık Kanunu, Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Bölge Sağlık İdareleri Kanunu ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu çıkarma çalışmaları tamamlanmış ve tasarı olarak Bakanlar Kurulu ve TBMM nin gündemine ve bilgisine sunulmuş bulunmaktadır. Bunların ayrı ayrı incelenmesi, konumuz açısından önem taşımaktadır. Özellikle Bölge Sağlık İdareleri ile ilgili düzenlemeler Mülki İdare yönünden büyük değişiklikleri içermektedir. Konunun önemine binaen etraflıca incelemeye tabi tutulacaktır.

A. SAĞLIK KANUNU

Sağlık Kanunu Tasarısı Taslağını incelediğimizde söz konusu yasa ile ekinde belirtilen çok sayıdaki eski ve yeni tarihli kanunlar yürürlükten kaldırılmaktadır. Büyük bir beklenti ile hazırlanan Sağlık Kanunu Tasarısı Taslağı yürürlüğe girdiği taktirde çok sayıdaki kanunun yürürlükten kalkması uygulamadaki dağınıklığı önlemeye yönelik olarak düşünülmüştür. Tasarı incelendiğinde, genel hükümler, kamu sağlığının korunması, sağlık hizmetlerinin sunumu, sağlık hizmetlerinin finansmanı, sağlık alanındaki meslekler, ceza hükümleri ve son hükümler şeklinde kısımların bulunduğu görülmektedir. Sağlık Kanunu olarak yürürlüğe girecek olan yasa konumuz açısından büyük önem arz etmektedir. Bu nedenle bu yasa ve bundan sonra incelenecek olan yasa tasarıları daha etraflıca inceleme konusu yapılacaktır. Kanun tasarısının amacı, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının ve Türkiye'de yaşayanların yaşamlarını beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmelerini sağlamak üzere kamu sağlığının korunması, sağlık hizmetlerinin sunumu, finansmanı ve sağlık alanındaki mesleklerle ilgili hususları düzenlemek olduğu görülmektedir. Kapsamında ise, gerçek ve tüzel, sağlıkla ilgili her türlü kuruluşun bulunduğu belirtilmiştir. Daha sonra sağlıkla ilgili temel haklara değinilerek, sağlıklı yaşama hakkının doğuştan kazanılmış temel bir insan hakkı olduğuna ilişkin hüküm konmuştur. Kişilerin aynı zamanda sağlıkla ilgili bilme haklarının bulunduğu da vurgulandıktan sonra, kişilerin sağlıkları ile ilgili bilgilerin kamu sağlığı açısından zorunluluk bulunmadıkça kendilerinin izni olmadan açıklanamayacağına ilişkin koruyucu hüküm yer almıştır. Kişilerin kendilerine herhangi bir tıbbi müdahaleye izin verip vermemeye hakkına sahip olduğu da hüküm olarak yer almıştır.

a) Kamu Sağlığının Korunması

Öncelikle hastalıklara karşı koruyucu sağlık hizmetleri ve önlemleri Sağlık Bakanlığının sorumluluğunda yerel yönetimler, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel hukuk kişileri tarafından işbirliği ve koordinasyon içinde yürütülmesi gereği vurgulanmıştır. Hertürlü bulaşıcı hastalıklara karşı koruyucu önlemlerin alınması Devlete görev olarak verilmektedir. Afet ve olağanüstü hal uygulamalarında ve özellikle sağlık olağanüstü hal uygulamalarında Bakanlık, her türlü tedbiri almaya ve imkanları kullanmaya yetkili kılınmıştır. Sağlık kuruluşları ve sağlıkla ilgili kuruluşlar sıralandığında hastane, dispanser, sağlık ocağı, sağlık evi, aile hekimliği merkezi, özel poliklinik, hekim ve diş hekimi muayenehanesi, eczane, fizik tedavi merkezi, rehabilitasyon merkezi, tıbbi tahlil laboratuvarı, görüntüleme merkezi, diyet danışma merkezi, ruh sağlığı danışma merkezi gibi sağlık hizmeti verilen kuruluşlarla güzellik salonu, içme, kaplıca, gibi sağlıkla ilgili kuruluşların her türlü iş ve işlemlerinin Bakanlık tarafından yürütüleceğine değinilmiştir. Aynı şekilde, çevre sağlığı ile ilgili yeni düzenlemeler getirilmektedir. Bunlardan, yerleşim yerleri, içme ve kullanma suları, atıklar, mezarlıklar,

ölülerin nakli ve gömülmesi, konut ve kamuya açık yerler, radyasyondan korunma ve tütünden ve tütün dumanından korunmaya ilişkin esaslar sayılabilir. Çevre sağlığı ile ilgili yetki ve görevler Bakanlığa ve taşrada belediyelere tanınmaktadır. Mülki idare kademeleri bu konuda devre dışı bırakılmış bulunmaktadır. Kamuya açık yerlerin Bakanlık ve belediyelerce sağlık yönünden denetleneceği ve uygun şartı taşımadığı görülenlerin kapatılacağı buna en iyi bir örnektir. Burada dikkati çeken bir nokta da tütün ve tütün dumanından korunmaya ilişkin yasaklayıcı yeni düzenlemelerin getiriliyor olmasıdır. Buna göre, her türlü kapalı mekanlar ile toplu bulunulan yerlerde tütün içilmesi yasaklanmaktadır. Tütün alışkanlığı olan kişilerin faydalanacağı ayrı bölümlerin açılması ile ilgili de hükümler yasa tasarısına konulmaktadır. Beslenme ve gıda güvenliği de yeniden ele alınarak yeni politikalar getirilmektedir. Gıda güvenliği konusunda yetki ve görev yine belediyelere verilmektedir. Belediyelerin bu konudaki faaliyetlerinin Bakanlık tarafından denetleneceği de belirtilmektedir. Anne ve çocuklar, öğrenciler, çalışanlar, yaşlılar ve özürliülerin sağlık açısından korunmaları özellikle yer almıştır. Çalışanların sağlık açısından korunması konusunda yeni ve ileri hükümler getirilmektedir. İşyerlerinin koruyucu sağlık ve sağlığa ilişkin her türlü güvenlik önlemlerini almaları ve en az 50 kişi çalıştıran iş yerlerinin bir doktor bulundurmaları zorunluluğu önemli bir adım olsa gerekir. Normal çalışma süresi günde sekiz, haftada 40 saatten fazla olmayacaktır. Doğum yapan anne bebek altı aylık oluncaya kadar ücretli izinli sayılır. Halkın sağlık yönünden eğitimi ve aydınlatılması ile halk sağlığı eğitimi verilmesi Kanun tasarısı ile hüküm altına alınmıştır. Sağlıkla ilgili reklamlarda bilimsel verilerin sonuçları esas alınacaktır. Sakıncalı olduğu kanıtlanmış maddelerin reklamı yapılamayacaktır. Böylece kamu sağlığının korunması için gerekli her türlü tedbir alınmış olacaktır.

b) Sağlık Hizmetlerinin Sunumu

Sağlık hizmetlerinin görülmesi basamaklara ayrılmıştır. Bunlardan birinci basamak sağlık hizmetlerini sağlık evi, sağlık ocağı, aile hekimi muayenehanesi, aile hekimliği merkezi ve benzeri kuruluşlar yürütecektir. Sağlık evini, nüfus, ulaşım ve diğer koşullar dikkate alınacak şekilde en az bir ebe veya hemşirenin çalıştığı ve sağlık ocağına karşı sorumlu bir birim olarak düşünmek gereklidir. Sağlık ocağı da benzer ölçülerde kırsal ve kentsel alanlarda yeteri kadar sağlık personelinin görev yaptığı bir birim olarak kurulacaktır. Kanunla getirilmek istenilen diğer bir kurum da aile hekimliği uygulamasıdır. Aile hekimi, Bakanlıkça belirlenmiş asgari standartlara uygun bir mekanı asli görev yeri olarak kullanan, bölge sağlık idaresi ile sözleşmeli olarak kendisine kayıtlı kişilerin sağlığını korumak ve geliştirmek üzere kişiye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri ile birinci basamak tanı, tedavi ve rehabilite edici hizmetlerden sorumlu hekimdir. Bir hekimin bölge sağlık idareleriyle aile hekimi olarak sözleşme yapabilmesi için tabip odası üyesi olması zorunludur. Birden fazla aile hekimi bir araya gelerek aile he

kimliği merkezi kurabilecektir. Aile hekiminin görevlerinin neler olduğu ve nasıl ücret alacağı yasada gösterilmektedir. Her türlü hastane bölge sağlık idaresinin izni ile kurulur ve bakanlıkça belirlenen esaslara göre faaliyetlerini sürdürür. Hastaneler sadece anonim şirketler, kamuya yararlı dernekler, vakıflar, üniversiteler, hastane açma yetkisi özel olarak kanunla öngörülmüş kuruluşlar ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından kurulur ve işletilir. Hastanelerde hastanenin bütün faaliyetlerinden sorumlu bir genel direktör ile genel direktöre karşı sorumlu, klinik hizmetlerinin başı olan bir başhekim, bakım hizmetlerinin başı olan bir başhemşire, işletme direktörü ve baş eczacıdan oluşan bir yönetim kadrosu bulunmak zorundadır. Hastaneler çeşitli yönlerden denetime tabidir. Gereken nitelikleri taşımadığı bölge sağlık idarelerince belirlenen hastanelerin faaliyetleri durdurulur. Kamu kurum ve kuruluşlarına ait hastaneler bu kuruluşlarca işletilebileceği gibi, ilgili Bakanlığın teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla sosyal sağlık işletmesine de dönüşebilir. Sosyal sağlık işletmeleri idari ve mali açıdan özerk, tüzelkişiliğe haiz sağlık kuruluşlarıdır. Sağlık işletmeleri Muhasebe-i Umumiye Kanunu, Devlet İhale Kanunu ve Sayıştay Kanunu hükümlerine tabi değildir. Bu işletmelerin her türlü idari, mali ve hukuki hesap ve işlemleri Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunca denetlenir. Sosyal sağlık işletmelerinin sağlık hizmetleri bölge sağlık idarelerince denetlenecektir. Sosyal sağlık işletmelerinin organları, genel kurul, yönetim kurulu, denetleme kurulu ve işletme kuruludur. Genel kurul sağlık işletmesinin en üst denetim ve yönlendirme organıdır. Yönetim kurulu sosyal sağlık işletmesinin en üst düzeyde yetkili ve sorumlu karar organıdır. Denetleme kurulu sosyal sağlık işletmesinin yönetimini genel kurul adına denetleyen organıdır. Genel direktör sosyal sağlık işletmesini temsil eden ve yürütmeden sorumlu en üst düzeydeki yetkilidir. İşletme kurulu, sosyal sağlık işletmesinin hizmetlerinin yürütülmesinde genel direktöre yardımcı bir koordinasyon kuruludur.

Genel kurul, ilgili bakanlıkça genel kurulun başkanlığını yürütmek üzere görevlendirilmiş bir, Sağlık Bakanlığının bir, bölge sağlık idaresinin bir, kanunla kurulmuş sağlık meslek birliklerinin birer temsilcisi, vali tarafından o yörede ikamet edenler arasından belirlenecek ve beşi kamu görevlisi on, en yakın üniversitenin rektörlüğü tarafından beş, o şehir veya beldenin belediye meclisince kendi üyeleri arasından seçeceği beş, il genel meclisince kendi üyelerinden seçeceği beş ve varsa o sosyal sağlık işletmesinde toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkili sendikayı temsil eden beş üyeden oluşur. Sosyal güvenlik kuruluşlarının sağlık hizmetlerine ilişkin işletmelerde kendi hizmetleri de dikkate alınarak benzer şekilde kurulur. Konumuz açısından ilgisinin fazla olmaması nedeniyle burada buna fazla değinilmeyecektir. Genel kurulun görev ve yetkileri ile toplantı esas ve usullerine ilişkin hükümler de yasa tasarısında yer almış bulunmaktadır.

Yönetim kurulu sekiz kişiden oluşur. Genel direktör ve başhekim yönetim kurulunun tabi üyesidir. İşletme kurulu kendi üyeleri arasından bir kişiyi üç yıl

için üye olarak seçer. Genel kurul tarafından, il genel meclisi veya belediye meclisi temsilcileri arasından bir, kanunla kurulu sağlık meslek kuruluşları arasından bir, üniversite temsilcileri arasından bir, sendika temsilcileri arasından bir ve valinin genel kurul üyesi olarak görevlendirdiği kişiler arasından bir kişi yönetim kuruluna üye olarak üç yıl için seçilirler. Yönetim kumlu başkanını yönetim kumlu üyeleri tarafından kendi üyelerince seçilir. Denetleme kumlu vali tarafından görevlendirilen bir, ilgili bakanlık tarafından görevlendirilen bir ve genel kumlar tarafından kendi üyeleri arasından seçilen bir olmak üzere toplam üç üyeden oluşur.

Genel direktör, yönetim kumlu tarafından dört yıllık sözleşme ile görevlendirilir. Genel direktör, işletmeyi her düzeyde temsil etmek, işletme bütçesi, yatırım programı ve bütçesini hazırlamak, yıllık iş planını hazırlamak, insan gücü geliştirme programlarını yapmak, işletmenin diğer kişilerle olan sözleşmelerini yapmak, personelin atanması ve görevden alınması için yönetim kumuna teklifte bulunmak ve diğer hizmetleri yürütmekle görevli ve yetkilidir. İşletme kumlu genel direktörün başkanlığında, klinik hizmetlerinin direktörü sıfatıyla başhekim, bakım hizmetleri direktörü sıfatıyla başhemşire, işletme direktörü, klinik direktörleri, baş eczacı, finansman, personel, planlama, enformasyon, tanıtım, halkla ilişkiler ve benzeri birimlerin direktörlerinden oluşur.

Sosyal sağlık işletmeleri yatırım ve hizmet faaliyetlerini plan, program ve bütçelere dayalı olarak yürütürler. Sosyal sağlık işletmelerinin gelirleri, sağlık hizmetleri karşılığında elde edilen gelirler, bağış ve yardımlar, gerek görüldüğünde yapılacak devlet desteği ve diğer gelirlerden oluşur. Sosyal sağlık işletmesinin giderleri ise, personel giderleri, alınacak her türlü mal ve hizmetler ile yaptırılacak inşaatların giderleri, eğitim ve araştırma giderleri ve işletme için gerekli diğer harcamalardır. Sosyal sağlık işletmesi personeli, idari hizmet sözleşmesi ve iş Kanununa tabi olarak hizmet aktif ile sözleşmeli olarak çalıştırılır.

Sosyal sağlık güvencesi sağlayan kuruluşların vermekle yükümlü oldukları sağlık hizmetlerinin sunumu bölge sağlık idarelerinin sorumluluğuna verilmiştir. Bölge sağlık idaresi ulusal sağlık politikası ve sağlık hedefleri doğrultusunda bölgenin ihtiyaçlarını dikkate alarak, bölgesel sağlık politikası ile sağlık hedeflerini belirler. Bunların yürütülmesi için لازم olan sağlık personeli ve sağlık kuruluşu sayısını ve niteliklerini belirler. Birinci kademe sağlık hizmetleri öncelikle sağlık ocakları ve onların bir alt birimi olan sağlık evinin sorumluluğu altında yürütülür. Aile hekimi, görev yaptığı bölgenin sağlık ocağına kaydolur ve listesine kaydolan bireylere sağlık hizmetleri sunar. Sağlık ocağı kendi bölgesindeki aile hekimine her türlü sağlıkla ilgili hizmetleri verir. Bölge sağlık idaresince uygun görülen yerlerde, aile hekimleri ücreti karşılığında kamu binalarından yararlanabilir. Bölge sağlık idaresi aile hekiminin bulunmadığı yerlerde kırsal sağlık ocağı hekimine bölgenin aile hekimliği görevini ikinci görev olarak verebilir. Bu durumda, aile hekimine ödenen ücretin üçte ikisi oranında ek ücret sağlık ocağı ta-

bibine ödenir. Sağlık güvencesine sahip her birey, bölge sağlık idaresiyle sözleşme yapmış olan kendi seçeceği bir aile hekimine kaydolur. Kişi kendi isteği ile ve durumu bir ay öncesinden aile hekimine ve sağlık ocağına bildirerek aile hekimini değiştirebilir. Sağlık güvencesine sahip her birey acil durumlar ve geçici yer değiştirmeler dışında ilk başvurusunu bağlı olduğu aile hekimine yapar. Aile hekimi hastayı kendisi tedavi eder. Bu yeterli olmadığı takdirde hastayı ikinci veya üçüncü kademe sağlık kuruluşuna havale eder. Aile hekimi hastasını her aşamada takip ve kontrol etmekle mükelleftir.

Diğer yandan, ikinci basamak sağlık hizmeti sunan kurum ve kuruluşlar kendilerine sevk edilmiş veya acil bir durum nedeniyle başvurmuş kişilere sağlık hizmeti sunarlar. Birinci, ikinci ve üçüncü basamak sağlık kuruluşları irtibatlı olarak çalışmak zorundadır. Bölge sağlık idaresi bu ilişkileri kuracak yapıyı oluşturuca tedbirleri alır. Usulüne uygun biçimde bir başka sağlık kuruluşuna gönderilmiş olan kişi ile ilgili sonuç ve öneriler şevki yapan kurum ve kuruluşu bildirilir.

Sağlık güvencesine sahip olmak bir hak ve görevdir. T.C. vatandaşları sosyal sağlık güvencesi sağlayan kurumlardan birisine bağlı olmak zorundadır. Söz konusu hizmetlerin finansmanında bölge sağlık idarelerinin bütçeleri ile gerektiğinde genel bütçeden aktarılabacak paylardan oluşur.

c) Sağlık Alanındaki Meslekler ve Diğer Konular

Sağlıkla ilgili mesleklerin Bakanlıkça tanınması ve mensuplarına bu konu ile ilgili ruhsat verilmesi ile ancak mesleklerini icra edebilirler. Sağlık meslek mensuplarının diplomaları kanunla kurulu meslek birlikleri tarafından tescil edilir. Sağlık meslek mensupları mesleki alanda sürekli olarak kendilerini yenileyici eğitimden geçmek zorunda olmaktadır. Bu konuya uymayanlar hakkında yaptırımların uygulanacağı da belirtilmiştir. Sağlık alanındaki meslekleri sayacak olursak; hekimler, diş hekimleri, hemşireler, ebeler, eczacılar, fizyoterapistler, diyetisyenler, klinik psikologlar, diğer sağlık mensupları vs. gibi sayılmıştır. Sağlık meslek mensupları Bakanlığın belirlediği esas ve usullere uymak şartıyla serbest olarak çalışabilirler. Bu takdirde başka bir ticaretle uğraşmaları mümkün değildir. Meslek mensuplarının uzmanlaşabilmesi için tıpta uzmanlık eğitimi görmeleri, doktora yapmaları ve bunların belgelerinin Bakanlıkça onaylanması gerekir. Sağlık alanındaki diğer meslekler sıralandığında; sağlık teknik destek meslekleri, insan üzerine doğrudan uygulaması olmayan sağlık meslekleri ve sağlıkla ilgili meslekler şeklinde bir düzenleme gözümüze çarpmaktadır. Adı geçen Kanun tasarısı ile çok sayıda uygulamaya ilişkin yönetmeliklerin çıkarılması hüküm altına alınmıştır. Aynı şekilde, sağlık alanında çok sayıdaki eski tarihli kanun bu Kanunla birleştirildiğinden dolayı yürürlükten kaldırılmalari öngörülmektedir.

d) Kanunun Gerekçeleri

Sağlıkla ilgili alanın genişliği, sağlık mevzuatına büyük önem atfetmektedir. Kısacası, sağlık mevzuatı toplumdaki her bireyin hayatına etkin şekilde tesir etmektedir. Sağlık sektörünün en önemli özelliği, sürekli biçimde ve hızlı olarak değişmesidir. Durağan bir hukuk yapısının uygulamadaki yenilik ve değişikliklere ayak uydurması imkan dahilinde değildir. Bu nedenle, sağlık mevzuatının; açık ve anlaşılır, kapsayıcı ve bir bütünlük içinde, güncel ve gelişmelere açık, toplumsal uzlaşmaya uygun ve uygulamaya yönelik olması gerekir. Hâlbuki sağlık mevzuatı; toplumun ihtiyacını karşılamaktan uzaktır. Birçok yasa ve yönetmelik açık ve anlaşılır değildir. Sağlık mevzuatı kapsayıcı ve bütünlük içinde değildir. Yasaların önemli bir kısmı güncel olmadığı gibi, gelişmelere de açık değildir. Bazı önemli yasalar toplumsal uzlaşmayı da yansıtmamaktadır. Bazı yasalar ise uygulamaya yönelik olma özelliklerini kaybetmişlerdir. Netice itibarıyla sağlık mevzuatı alanında köklü değişiklikler yapma ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Bu doğrultuda sağlık alanında bir dizi kanunun hazırlanarak çıkarılması yönünde adımlar atılmış bulunmaktadır. Sağlık Yasa Tasarısı ile, sağlık mevzuatı alanında var olan ihtiyacın kapsamlı olarak belirlenmesi, yürürlükteki mevzuatın eksikliklerinin belirlenmesi, toplumun ilgili kesimleri ile işbirliği içerisinde konulması gereken kuralların belirlenmesi, uzmanlardan da faydalanmak suretiyle yasa taslaklarının kaleme alınması ve ortaya çıkan gelişmelere göre oluşacak ürünün toplumun bütün kesimleriyle tartışmaya başlanılmasının yasanın hazırlanmasında genel amaçlar ve yöntemler olarak ortaya konduğu görülmektedir. Son yıllarda sağlık hakkı, sağlık hizmetlerinde devletin sorumluluğu, sağlık hizmetlerinin özelleşmesi, sağlık kuruluşlarının yeniden ele alınması gibi konular gündemin baş sıralarını işgal etmektedir. Burada iki uç görüşün var olduğunu görmekteyiz. Bir yaklaşım, devleti bütün sağlık hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu görürken, bir başka yaklaşım devletin sorumluluğunu dikkate almamakta, bütün sağlık hizmetlerinin özel sektör eliyle yürütülmesini savunmaktadır. Dünyada ise bu alanda bu iki uçtan birisinin tek başına var olduğunu görmek mümkün değildir. Genelde ikili bir yapının varlığı söz konusudur. Hazırlanan tasarı ile bir yandan bireyin hakları ile toplumun haklarının uyumlu hale getirilmesi, öte yandan, bireyin görevleri ile Devletin yükümlülüklerinin bağdaştırılmasıdır. Daha önce de değinildiği gibi Türkiye'de birçok yasa eskimiştir. Esas olan sağlık mevzuatının günün ihtiyaçlarına cevap veren bir yapıya ve senteze kavuşturulmasıdır.

B. SAĞLIK BAKANLIĞININ TEŞKİLAT VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN TASARISI

Sağlık Bakanlığının kuruluşu ile ilgili Kanun tam 57 yaşındadır. Bu Kanun çok eskimiş ve ihtiyaca cevap vermekten uzak kalmıştır. Yeni bir Kanunun yapılması kaçınılmaz olmaktadır. Yapılacak kanun ile, bir yandan evrensel sağlık

değerlerinin göz önünde tutulması, diğer yandan Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının ilkelerinin işlerliğe kavuşturulması gerekecektir. Sağlık Bakanlığının yeni bir dinamizm ve görevlerle ele alınmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

Çıkarılmak istenilen Kanunun amacı, herkesin hayatının beden ve ruh sağlığı içinde devamını sağlamaya yönelik olarak Sağlık Bakanlığının kurulması ile teşkilat ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemek olarak belirtilmiştir. Sağlık Bakanlığı'nın görevleri, ulusal sağlık politikasını tespit etmek, sağlık hedeflerini ve bu hedeflere ulaşmadaki stratejileri ortaya çıkarmak, ulusal sağlık politikası doğrultusunda sağlık sektörünün kaynak ihtiyacı ve kaynakların dağılımı ile ilgili ulusal planları hazırlamak, bölgesel gelişme planlarını ulusal sağlık politikasına uygunluğu açısından değerlendirmek, gerekli değişiklikleri talep etmek, bireye, topluma ve çevreye yönelik sağlık programlarını üretmek, programların uygulanmasına ilişkin kalite programlarını hazırlamak, sağlık hizmetlerinin sunumunda kullanılan kaynaklarla ilgili düzenlemeleri yapmak, sağlıkla ilgili alanlarda veri toplamak, görev alanına giren konulardaki uygulamaları değerlendirmek, sağlıkla ilgili olarak diğer ülkeler, uluslararası kuruluşlar ve yurt içindeki kuruluşlarla işbirliğinde bulunmaktadır. Böylece, Sağlık Bakanlığının teşkilat ve görevlerine ilişkin düzenleme getirilirken günün değişme ve gelişmelerine cevap verecek bir yapı amaçlanmıştır.

a) Sağlık Bakanlığı'nın Teşkilatı

Yasa tasarısı ile Bakanlığın teşkilatı, merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlardan meydana gelir. Diğer bakanlıklarda olduğu gibi Sağlık Bakanlığının merkez teşkilatı bakan müsteşar, müsteşar yardımcıları ve diğer birimlerden oluşur. Sağlık Bakanlığının ana hizmet birimleri, sağlık programları ve politikaları geliştirmek üzere; Sağlık Programları Genel Müdürlüğü, Çevre Sağlığı ve Gıda Genel Müdürlüğü, sağlık hizmetlerinde kullanılan kaynaklarla ilgili düzenlemeleri yapmak üzere; Sağlık Kurumları Genel Müdürlüğü, Sağlık İnsan gücü Genel Müdürlüğü, Ecza İşleri Genel Müdürlüğü ve Sağlık Finansmanı Genel Müdürlüğü, sağlıkla ilgili verileri toplamak, değerlendirmek ve kullanılmasını sağlamak üzere, Sağlık Enformasyon Genel Müdürlüğü, yabancı ülke ve uluslararası kuruluşlarla ilişkileri kurmak ve sürdürmek üzere Uluslararası İlişkiler Genel Müdürlüğü şeklinde düzenleme konusu yapılmak istenilmiştir. Sağlık Bakanlığının danışma ve denetim birimleri olarak ise, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Bakanlık Müşavirleri ve Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğidir. Yardımcı birimler ise, Personel Dairesi Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, Savunma Sekreterliği, Özel Kalem Müdürlüğüdür. Bakanlık için oluşturulan sürekli kurullar ise, Sağlık Koordinasyon Yüksek Kurulu ve Yüksek Sağlık Şurasıdır.

b) Taşra Teşkilatı ve Diğer Konular

Sağlık Bakanlığı'nın teşkilat yapısı incelenirken onların görevleri tek tek sayılmak yoluna gidilmemiş olup, sadece isimleri zikredilmekle yetinilmiştir. Yeni düzenlemeler içinde ve konumuz açısından Sağlık Bakanlığının taşra teşkilatının yeniden yapılmak istenilen biçimi çok farklılık arz etmektedir. Bu konu ileride Bölge Sağlık İdareleri bölümünde daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Sağlık Bakanlığı, Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun, Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameler ve İl İdaresi Kanunu hükümlerine uygun olarak il ve ilçelerde taşra teşkilatı kurmaya yetkilidir. Bakanlık Kamu Kuruluşlarının Yurtdışı Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname esaslarına uygun olarak yurtdışı teşkilatı kurmaya yetkili kılınmıştır. Sağlık Bakanlığının bağlı kuruluşları, Bölge Sağlık İdaresi Başkanlıkları, Hudut ve Sahiller Genel Müdürlüğü ve Refik Saydam Kamu Sağlığı Merkezi Başkanlığı olarak sayılmıştır. Ulusal Sağlık Akademisi ve Genel Sağlık Sigortası Kurumu ise ilgili kuruluşlardır.

Bakanlık, merkez, taşra, yurtdışı teşkilatı ile bağlı kuruluşların her kademedeki yöneticileri, yükümlü bulundukları hizmet ve görevleri Bakanlık emir ve direktifleri yönünde mevzuata, plan ve programlara uygun olarak düzenlemek ve yürütmekten bir üst yönetici kademeye karşı sorumludur. Bakanlık, ana hizmet ve görevleri ile ilgili konularda diğer kuruluşların uyacakları esasları yürürlükteki mevzuata uygun olarak belirlemekle, kaynak israfını önleyecek ve koordinasyonu sağlayacak tedbirleri almaya görevli ve yetkili kılınmıştır. Bakanlık hizmet alanına giren konularda mahalli idarelerle koordinasyonu sağlamaktan sorumludur. Bakanlık kanunla yürütmekle yükümlü olduğu hizmetleri yönetmelik, yönerge, genelge ve diğer talimatlarla düzenlemekle de yetkilidir. Her kademedeki yönetici sınırlarını açıkça belirtmek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilir. Yetki devri devredenin sorumluluğunu kaldırmaz.

C. BÖLGE SAĞLIK İDARELERİ KANUN TASARISI

Daha önce de değinildiği gibi, sağlık sektörü incelendiğinde farklı özelliklere sahip bölgelerin olduğunu görmekteyiz. Merkezi yönetim ile bölgelerin sağlık planlamasında, hizmet sunumunda ve sorunların çözümünde yetersiz kalınmakta, bölgeler arasında dengesizliklerin meydana geldiği belirtilmektedir. Bu nedenlerle, sağlık hizmetleri eşitlik ve hakkaniyet ilkelerine göre sunulamamaktadır. Bu doğrultuda, Anayasa'nın 126ncı maddesine uygun olarak kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak üzere birden çok ili içine alan bölgesel sağlık teşkilatı kurulacağına değinilmiştir. Bu durumda Bakanlık, ulusal sağlık politikasını belirlemekte, strateji ve programlar geliştirerek sağlık sektöründe uyulacak standartlar saptamakta ve hizmetlerin denetimini sağlamaktadır. Bölgesel planlama sağlık hizmetlerinin bölgede yaşayan kişiler adına satın alınması ve

çevre sağlığı ve topluma yönelik sağlık hizmetlerinin verilmesi, bölge sağlık idarelerinin kuruluş gerekçesi olarak sıralanmaktadır. Bu yönetimlerin genel kurullarında ve yönetim kurullarında hizmeti kullananların, sunanların ve satın alanların temsil edilmelerine özen gösterilmekte ve bu alanda en doğru kararların alınması için zemin hazırlanmış olmaktadır. Burada hizmetin kalitesini hizmeti kullananlar kontrol ve denetlemektedirler. Yeniden düzenlenen taşra örgütünde il sağlık müdürlükleri ve il sağlık laboratuvarları bölge sağlık idarelerine bağlanmaktadır. İl düzeyindeki yönetimin ayrıntıları gözden geçirildiğinde birçok il, merkezden yönetilemeyecek kadar büyük nüfusa ve yüz ölçüme sahip olduğundan bütün ilçelerde ilçe sağlık müdürlüklerinin kurulması kararlaştırılmaktadır. Bölge sağlık idareleri sağlık hizmetini vatandaşın ayağına götürecek çağdaş sağlık örgütleri olarak kabul edilmektedirler. Bunun sonucunda, bölgelerarası kalkınmada tam bir adalet ve eşitlik sağlanmış olacak, kaynak dağılımı adaletli ölçülerde gerçekleşecek ve katılımın sağlanması ile demokratik ortam ve yönetim anlayışı doğmuş olacaktır.

a) Kuruluş ve Görevler

Yapılan düzenlemelerin amacı, sağlık hizmetlerinin eşitlik ve hakkaniyet ilkelerine, etkililik ve verimlilik esaslarına göre sunulmasını sağlamaya yönelik olarak Sağlık Bakanlığına bağlı bölge sağlık idarelerinin kurulması ve çalışma esas ve biçimlerinin düzenlenmesini amaç olarak seçmiştir. Bölge sağlık idareleri Bakanlığa bağlı, katma bütçeli ve kamu tüzelkişiliğine sahip yirmi bölgeden müteşekkil olarak kurulmak istenilmektedir. Bunlardan birinci bölgede merkez il Adana ile Hatay, İçel ve Kahramanmaraş, ikinci bölge, merkez il Antalya ile Burdur ve Isparta, üçüncü bölge, merkez il Aydın ile Denizli ve Muğla, dördüncü bölge, merkez il Bursa ile Balıkesir ve Çanakkale, beşinci bölge, merkez il Ankara ile Bolu, Çankırı ve Kırıkkale, altıncı bölge, merkez il Diyarbakır ile Batman, Mardin ve Şırnak, yedinci bölge, merkez il Edirne ile Kırklareli ve Tekirdağ, sekizinci bölge, merkez il Elazığ ile Bingöl, Malatya ve Tunceli, dokuzuncu bölge, merkez il Erzurum ile Ağrı, Ardahan, Erzincan, Iğdır ve Kars, onuncu bölge, merkez il Eskişehir ile Afyon, Bilecik ve Kütahya, on birinci bölge, merkez il Gaziantep ile Adıyaman ve Şanlıurfa, on ikinci bölge, merkez il İstanbul ile Kocaeli ve Sakarya, on üçüncü bölge, merkez il İzmir ile Manisa ve Uşak, on dördüncü bölge, merkez il Kayseri ile Kırşehir, Nevşehir ve Niğde, on beşinci bölge, merkez il Konya ile Aksaray ve Karaman, on altıncı bölge, merkez il Samsun ile Amasya, Çorum, Ordu ve Sinop, on yedinci bölge, merkez il Sivas ile Tokat ve Yozgat, on sekizinci bölge, merkez il Trabzon ile Artvin, Bayburt, Giresun, Gümüşhane ve Rize, on dokuzuncu bölge, merkez il Van ile Bitlis, Hakkâri, Muş ve Siirt, yirminci bölge ise, merkez il Zonguldak ile Bartın ve Kastamonu'dan mürekkeptir.

Bu konudaki düzenlemelerin yapılmasından sonra kurulacak illerin hangi bölgenin kapsamına gireceğini belirlemeye ve kurulanları ihtiyaca göre değiştirmeye Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Bu idarelerin görevleri ise; Bakanlığın belirlediği ulusal sağlık politikası doğrultusunda sorumluluk bölgesindeki önceliklere göre bölgesel sağlık hedefleri ile bu hedeflere ulaşmadaki stratejileri ortaya koymak, bölgesel sağlık planlarını hazırlamak ve Bakanlığın bu konudaki onayını almak, bireye, topluma ve çevreye yönelik programlar hazırlamak ve uygulamak, bireyin ve toplumun sağlığı için gerekli olan kamu sağlığı hizmetlerini yürütmek, diğer kuruluşlarla sağlık alanında işbirliğinde bulunmak, sağlık alanında bilgi toplama, değerlendirme ve yayma işlerini yürütmek, ihtiyaç duyulan yerlerde sağlık kuruluşları kurmak, inşaatları yapmak ve yaptırmak, bölgedeki sağlık hizmetleri için insan gücü planlamalarını yapmak ve istihdamını yürütmek olarak adı geçen Kanun Tasarısı Taslağında sayılmıştır.

b) Teşkilat, Görev, Yetki ve Sorumluluklar

Bölge idaresinin teşkilatı, genel kurul, yönetim kurulu, sözleşmeler kurulu ve idare başkanlığından oluşmaktadır. Genel kurul idarenin en üst danışma ve yönlendirme kuruluşudur. Genel kurul; o bölgede yürürlükteki toplu sözleşmelerin tarafı olan işçi ve işveren sendikalarının birer, kanunla kurulu meslek kuruluşlarının her birinin bölgedeki her il için birer, bölgedeki bütün belediyelerin birer, kanunla kurulmuş sosyal güvenlik kuruluşlarının birer, üniversitelerin beşer, her ilin il genel meclisinin beşer, Sağlık Koordinasyonu Yüksek Kumlunda temsil edilen bakanlıkların her il için birer temsilcilerinden oluşur. Genel kurul, idarece hazırlanmış stratejik gelişme planı ile yıllık uygulama planlarını, çalışma raporlarını, bütçe, bilanço ve kesin hesapları ve gelecek yılın bütçesini inceler ve kabul eder. Ulusal sağlık politikası çerçevesinde ve bölgesel ihtiyaçlar doğrultusunda sağlık hizmetleri hakkında tavsiye kararları almak, Bakanlığa önerilerde bulunmak, yönetim kumlunun seçimle gelecek üyelerini belirlemek ile görevlidir. Genel kurul her yıl Nisan ayında olağan olarak toplanır. Sağlık Bakanının, yönetim kumlunun, idare başkanının veya genel kurul üyelerinin en az beşte birinin isteği üzerine olağanüstü genel kurul toplantısı yapılabilir.

Diğer yandan, yönetim kumlu idarenin en üst düzeyde yetkili ve sorumlu karar organıdır. Yönetim kumlu, genel kumlu her biri ayrı sağlık meslek kuruluşunu temsil etmek üzere seçeceği dört, bölge sağlık idaresine kişisel hizmetler payı yatıran sosyal güvenlik kuruluşlarının belirleyeceği birer, Maliye Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığının belirleyeceği birer, genel kumlu sağlık meslek kuruluşlarının temsilcisi olan üyeler dışından seçeceği dört üyeden ve idare başkanından oluşur. Yönetim kumlu başkanım kendi üyeleri arasından seçer. Yönetim kumlu başkan ve üyelerinin görev süreleri üç yıldır. Yönetim kumlu en az ayda bir kez toplanır. Yönetim kumlu, idarenin çalışmalarının ulusal sağlık politikaları hedef ve stratejileri ile bölgesel ihtiyaç ve mevzuat çerçevesinde yürütülmesini sağla-

mak, bölgede yaşayanlara en iyi ve kaliteli sağlık hizmetleri sunulması için mevzuat çerçevesinde gerekli önlemleri almak, idarece hazırlanan planları karara bağlamak ve onaylamak üzere Bakanlığa sunmak, yıllık yatırımların stratejik gelişme planına uygunluğunu denetlemek ve idarenin diğer işleri ile ilgili teklifleri karara bağlamak ile görevlendirilmektedir. Yönetim kurulunun çalışma usul ve esasları ile üyelerinin görevlendirilmesi ve ödenecek huzur hakları Bakanlar Kurulunca belirlenir.

Aynı şekilde, sözleşmeler kurulu, yönetim kurumu başkanının başkanlığında idare başkanı ve sosyal güvenlik kuruluşları ile Maliye Bakanlığının yönetim kumlundaki üyelerinden oluşur. Kumulun görevi, idarenin hizmet sunucuları veya kanuni temsilcileri ile yapacağı sözleşmeleri imza aşamasında incelemek, gerekli değişiklikleri yapmak ve sözleşmenin imzalanması için idare başkanına yetki vermektir.

Yeni örgütlenmede idare başkanı, idarenin en üst idare amiridir. Hizmetleri ulusal sağlık politikasına, sağlık hedeflerine, bölgesel planlara ve mevzuata uygun olarak genel kumulun yönlendirilmesi ve yönetim kurumu kararları doğrultusunda yürütür. Yönetim ve yargı yerlerinde ve üçüncü kişilere karşı idareyi temsil eder. İdare başkanı idare elamanlarının faaliyet ve işlemlerinden sorumlu, merkez ve taşra teşkilatının faaliyetlerini ve işlemlerini denetlemekle görevli ve yetkilidir.

Bölge idaresinin ana hizmet birimleri, planlama dairesi başkanlığı, program uygulama dairesi başkanlığı, çevre sağlığı ve gıda dairesi başkanlığı, sözleşmeler dairesi başkanlığı, sağlık kurumları dairesi başkanlığı, araştırma ve istatistik dairesi başkanlığı ve eğitim dairesi başkanlığıdır. İdarenin merkez kuruluşundaki danışma ve denetim birimleri teftiş kurumu başkanlığı, hukuk müşavirliği ve basın ve halkla ilişkiler müşavirleridir. İdarenin merkez kuruluşundaki yardımcı birimler, idari işler dairesi başkanlığı, finansman ve bütçe dairesi başkanlığı, personel dairesi başkanlığı ve savunma uzmanlığıdır.

c) İl ve İlçe Teşkilatları

Bölge teşkilatından başka taşra olarak ifade edilen kuruluşlar, sağlık meslek liseleri, il kamu sağlığı kurulları, ilçe sağlık müdürlükleri, il sağlık müdürlükleri, ilçe kamu sağlığı kurulları, kamu sağlığı laboratuvarları, eğitim sağlık ocakları, sağlık ocakları ve sağlık evleridir. İl ve ilçe sağlık müdürlüklerinde program uygulama, çevre sağlığı, sağlık kurumları, araştırma ve istatistik ile eğitim birimleri ve idarece gerekli görülecek diğer birimler bulunur. Taşra teşkilatında yer alan birimlerin görevlerini yerine getirmesine ilişkin hususlar mevzuat çerçevesinde idarece belirlenir.

Taşra örgütlenmesinde her ilde il düzeyinde kamu sağlığının korunması ve geliştirilmesine yönelik olarak kararlar almakla görevli bir il kamu sağlığı kurulunun bulunacağı belirtilmektedir. Bu kurulun üyeleri belediye başkanı, il emniyet müdürü, il milli eğitim müdürü, il sağlık müdürü, il sosyal hizmetler ve çocuk esirgeme kurumu müdürü, il çevre müdürü, kanunla kurulu sağlık meslek kuruluşlarının varsa il teşkilatlarının başkanları, ilde teşkilatları yoksa meslek birliklerinin göstereceği temsilcileri, varsa ildeki tıp fakültesinin dekanından oluşur. Vali görüşülecek konulara göre, görüşlerini almak üzere gerekli gördüğü kişileri bu kurul toplantısına çağırabilir. Kurulun sekreteryaya hizmetleri il sağlık müdürlüğü tarafından yürütülür. Aynı şekilde, her ilçede ilçe düzeyinde kamu sağlığının korunması ve geliştirilmesine yönelik kararlar almakla görevli bir ilçe kamu sağlığı kurulu bulunur. Bu kurul kaymakamın başkanlığında, belediye başkanı, emniyet amiri, ilçe milli eğitim müdürü, ilçe sağlık müdürü, il veteriner müdürü ve il çevre müdürü tarafından görevlendirilecek birer kişi, kanunla kurulu sağlık meslek kuruluşlarının görevlendirecekleri birer kişiden oluşur. Kaymakam görüşülecek konulara göre görüşlerini almak üzere gerekli gördüğü kişileri kurul toplantısına çağırabilir. Kurulun sekreteryaya hizmetleri ilçe sağlık müdürlüğü tarafından yürütülür.

İdarenin her kademedeki yöneticileri yükümlü bulundukları görevleri idare başkanlığının emir ve direktifleri doğrultusunda mevzuat ve planlara uygun olarak düzenlemek ve yürütmekten bir üst yöneticiye karşı sorumludur. İdare diğer kuruluş ve kurumlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevlidir. İdare hizmet alanına giren konularda mahalli idarelerle koordinasyonu sağlamakla görevlidir. İdare yükümlü olduğu hizmetleri yönetmelik, yönerge, genelge ve talimatlarla düzenlemekle görevli ve yetkilidir. İdare başkanı ve her kademedeki yöneticiler sınırlarını açıkça belirtmek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilir. Yetki devri devredenin sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.

Kurulacak olan idare, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre memur istihdam edebileceği gibi, hizmetin gerektirdiği durumlarda sözleşmeli personel veya işçi de çalıştırabilir. İdare kadro karşılık göstermek şartıyla özel bilgi ve beceriler gerektiren görevlerde diğer şartlara bağlı kalmaksızın sözleşmeli personel çalıştırabilir. İdare başkanı yönetim kurulunca belirlenen üç aday arasından Sağlık Bakanlığınca dört yıl için atanır. İdare başkanı olarak atanabilmek için; en az dört yıllık yüksek öğrenim yapmış olmak, görev için gereken yetenek ve bilgiye ve en az on yıllık bilgi ve tecrübeye sahip olmak, Devlet memuru olabilmek için gereken genel şartları taşımak gerekir. İl ve ilçe sağlık müdürü olarak atanabilmek için aranan genel şartlara sahip olmanın yanında, tıp fakültesi mezunu olmak ve ayrıca halk sağlığı dalında uzmanlık veya lisansüstü eğitim yapmak gerekir. Bakanlık sağlık alanındaki gelişmelere uygun olarak Ulusal Sağlık Akademisinin görüşü doğrultusunda idare başkanı, il ve ilçe sağlık müdürü olarak

atanabilmek için aranan şartlara ek olarak mezuniyet sonrası belli eğitimlerde başarılı olmak koşulu da getirebilir. Bir ve dördüncü kadrolara idare başkanının teklifi üzerine yönetim kurulu tarafından atama yapılır.

Bölge idaresinin gelirleri, sosyal sağlık güvencesi sağlayan kuruluşların o bölgedeki üyeleri için aktardıkları kişisel hizmet payı, genel bütçeden aktarılabacak kamu sağlık payı, taşınmazlardan ve diğer vakıflardan elde edilen gelirler ve bağışlardan oluşurken giderleri, personel giderleri, hizmet alım sözleşmeleri karşılığında ödenen bedeller, toplum ve çevreye yönelik harcamalar, yatırım harcamaları ve diğer harcamalardan oluşur. Kanun tasarısının sonuna eklenen bir geçici madde ile onuncu sağlık idaresinin bu kanun esaslarına göre kuruluşu yayımı tarihinden itibaren üç ay içinde, diğer bölgelerde ise en geç üç yıl içinde tamamlanacağı belirtilmiştir.

D. GENEL SAĞLIK SİGORTASI KANUNU TASLAĞI

Türkiye'de yaşayan her Türk vatandaşının Sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu, Devletin bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alacağı, gerekli teşkilatı kuracağı Anayasada da belirtilmiştir. Sosyal güvenlik konuları Türkiye için de büyük önem taşımaktadır. Dünyadaki çeşitli ülkelerde sosyal güvenlik kuruluşları herkesi kapsayacak şekilde bulunduğu halde Türkiye'de bu henüz sağlanamamıştır. Türkiye'de halen Devlet Memurları Kanununa tabi olanlar Emekli Sandığına, Sosyal Sigortalar Kanununa tabi olanlar Sosyal Sigortalar Kurumuna, Esnaf ve Sanatkarlar BAĞ-KUR sistemine tabidirler. Tarım için önem taşıyan sigorta uygulaması da kendisinden beklenileni verememiştir. Nüfusun büyük bölümünü oluşturan ve genellikle kırsal kesimde yaşayan vatandaşın sosyal güvenliğe tabi olmadıklarını görmekteyiz. Tabi olanların da tam manasıyla bu hizmetlerden faydalandıklarını söylemek güçtür. Sosyal güvenlik kuruluşlarının yürüttükleri hizmetler ve özellikle sağlık hizmetleri büyük ölçüde Devlet tarafından finanse edilmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin sağladığı hizmetlerden ise büyük ölçüde yine varlıklı kesimler yararlanmaktadır. Sosyal güvenlik sistemine alınan vatandaşlardan ekonomik güçlerine göre prim alınması onların gücünü aşan kısmının ise Devlet tarafından karşılanması sosyal devlet olmanın gerekleri arasındadır. Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere; yeni bir sigortacılık ve sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması gerekli görülmektedir. Böylece, sigorta kapsamına alınacak kişilerin sağlık yönünden sigortalınamaları temin edilirken, bu görevi yerine getirecek bir kuruluşun da oluşturulması, tek kanun içinde düzenlenmesi gereklidir. Genel sağlık sigortası sosyal adalet ilkesinin gereğidir. Herkese sağlık hizmeti vermeyi hedeflemektedir. Herkese verilen bu sağlık hizmeti, mevcut sağlık hizmetlerinden çok daha kaliteli olacaktır. Netice itibarıyla, herkese daha düşük prim ödetecek, çağdaş ve verimli sağlık hizmetinin sunulması hedeflenmiş bulunmaktadır.

Çıkarılacak olan kanunla, sağlık güvencesi olmayan kişilere bu güvenceyi sağlamak üzere Genel Sağlık Sigortası Kurumunun kurulması ve bu uygulamaların yaygınlaştırılması amaçlanmıştır. Adı geçen kanun Milli Savunma Bakanlığı dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile özel hukuk tüzel kişilerini ve silah altında bulunmayan, diğer sosyal sağlık sigortalarından yahut Devlet memurları ile emeklileri ve yakınlarına tanınan sosyal sağlık yardımlarından yararlanma hakkı olmayan ve ülke sınırları içinde yaşayan vatandaşların tabi olması söz konusudur. Bu tür hizmetlerin yürütülebilmesi için Bakanlıkla ilgili, mali ve idari bakımdan özerk, tüzel kişilikte bir kamu kuruluşu olarak Genel Sağlık Sigortası Kurumu kurulacaktır. Bu kurumun organları, genel kurul, yönetim kurulu ve genel müdürlük kuruluşudur.

Bu kanunla getirilen sigorta yükümlülüğünden kimse kaçınmaz ve kanun gereği gerçek kişiler sigortalıdır. Kanun çıktıktan sonra yükümlüler müracaat ederek sigortalarını yaptırmak ve primini yatırmak zorundadır. Buna göre kayıt olanlar bütün haklardan yararlanırlar. Kayıt yaptırmayanlar ise kurum tarafından resen kayıt yapılarak sigorta kapsamına alınırlar. Kurum giderleri için sigortalılardan yıllık olarak prim tahsili yoluna gidilir. Bu primleri kendi gücü ile ödeyemeyenlerin prim borçları Devletçe sosyal yardım olarak sağlanır. Ödenecek primlerin miktarı ve şekli her yıl Sağlık Koordinasyon Yüksek Kurulunca belirlenecektir. Böylece eksik ve yetersiz olduğu herkesçe kabul edilen bugünkü sosyal güvenlik sisteminin yerine ikame olmak üzere genel sağlık sigortası uygulaması getirilmiş olacaktır.

3. MÜLKİ İDARE YÖNÜNDEN KONUNUN İNCELENMESİ

Buraya kadar yapılan incelemelerden de anlaşılacağı üzere, Sağlık Bakanlığı tarafından sağlığa ilişkin konular bir bütünlük içinde ele alınarak çözüm getirilmeye çalışılmaktadır. Şimdiye kadar yapılan hazırlık çalışmaları belli kesimlerin de görüşlerini almak suretiyle burada açıklandığı gibi bir sistematığa büründü- rülmüştür. Çeşitli kesimlerin bu konuda etraflı katkıları olmadan böyle önemli ve kapsamlı bir konunun istenildiği gibi düzenlenebilmesi mümkün görülmemektedir. Çünkü sağlık bugün Türkiye'nin en önemli sorunları arasında yer almakta ve devamlı surette kalkınma planlarında ve hükümet programlarında bunların çözümü için tedbir ve imkanların sağlanacağına değinilmektedir. Her konuda olduğu gibi sağlık konusunda da gerçekçi çözümlerin ancak konunun bütünlük içinde ve etraflıca ele alınarak ve bir politika olarak çözümlenebileceği baştan kabul edilerek işe başlanılmış olması son derece yerinde bir harekettir. Getirilen politika ve tedbirlerin gerekli olup olmadığı burada önemli olmayıp, şekil olarak bütüncül bir politika oluşturulmak istenilmesi işin gereklerine uygundur. Arkasından oluşturulan politikalar esas alınarak yasal ve hukuksal düzenlemelere gidilmesi de işin gereğine ve olumlu netice alma amacına uygun düşmektedir.

Burada da belirtmek gerekir ki, getirilen yasaların içeriği bu aşamada önem taşımamaktadır. Çünkü işe bakış açısı önemlidir. Birbirine paralel olarak getirilen bir uygulamanın irdelenmesidir, burada yapılanlar. İlerde adı geçen yasaların içerik irdelemeleri de yapılacaktır.

Her konuda olduğu gibi taşrada Devletin fonksiyonları ve yerine getirmesi gereken görevler genelde mülki idare amirlerinin yönetim ve denetiminde ve önderliğinde yerine getirilmektedir. İşte, sağlık konusu da bunlardan birisidir. Toplum için son derece önemli olan bu sektör içinde mülki idare amirlerinin de önemli sorumluluk ve katkıları bulunmaktadır. Böylesine önemli bir özelliğe sahip bir kurumu göz ardı ederek soruna çözüm bulmaya çalışmak gerçeklere pek uygun düşmeyecektir ve daha baştan eksik kalacaktır. Bu nedenle sağlık konusu ile mülki idare amirlerinin bu konudaki konumlarının irdelenmesi önem kazanmaktadır. Şimdiye kadar yapılan, konuya fazla yorum katmadan getirilmek istenilen sistemi olduğu gibi ve aslına uygun olarak aktarmaktan ibaretti. Bundan sonra ise, gerek sağlık politikası ve gerekse getirilen yasal düzenlemelerin durumu ile mülki idare yönünden kısa bir irdelemeye tabi tutulacaktır.

A. ULUSAL SAĞLIK POLİTİKASI YE MÜLKİ İDARE

Ulusal sağlık politikası ile ilgili daha önce geniş açıklamalar yapılmış idi. Çeşitli komisyonlar tarafından hazırlanarak kaleme alınan ulusal sağlık politikası dokümanı bu alanda güzel bir çalışma olarak karşımıza çıkmaktadır. İlk defa sağlıkla ilgili konular bu kadar kapsamlı bir şekilde göz önüne getirilmektedir. Sağlık alanında şimdiye kadar yapılanlar bir bütünlük gözetilmeden, bölük, pörçük yapıldığı için istenilen netice bir türlü alınamamıştır. Çok iyi niyetlerle çıkarılan bazı kanunlar diğer problemler dikkate alınmadan hayata geçirildiği için daima eksik kalmıştır, ilk defa ulusal anlamda çizilmeye çalışılan bir politikayı sadece sağlık meslek mensuplarının görüş ve düşünceleriyle oluşturmak mümkün değildir. Çünkü sağlık olayı toplumun sadece belli kesimini ilgilendiren bir olay olmayıp, toplumun tamamının karşı karşıya kaldığı önemli bir sektördür. Böylece toplumun tamamı bu konu ile ilgili olduğuna göre, herkesin bu alana ilgi duyması ve görüşlerini açıklaması da gayet doğal ve gereklidir. Bu alanda yapılacak olan her düzenlemede de çeşitli toplum kesimlerinin ve kuruluşların görüşlerinin de dikkate alınması kaçınılmazdır. Oluşturulan sağlık politikasının hazırlanması sırasında çeşitli kurum ve kuruluşlar, bilim adamları ve mesleki teşekküller gibi değişik kuruluşların görüşlerine ve katkılarına başvurulduğu anlaşılmaktadır. Ancak, bunun tam manasıyla yapıldığını görmek de mümkün değildir. Çünkü, sağlık politikası toplumun genelinden ziyade sadece sağlıkçıların beklenti ve görüşlerini taşıma eğilimindedir. Belli meslek mensuplarının kendilerine yönelik ve kendi görüşlerini taşıyan düzenleme yapmak istemeleri gayet normaldir. Halbuki, yukarda da değinildiği gibi sağlık olayı sadece sağlıkçıların değil bütün toplumu

ilgilendiren ve kucaklayan bir sektördür. Ayrıca, konunun ekonomik, sosyal, siyasal, coğrafi, hukuki vs. gibi çok değişik ve geniş boyutları da bulunmaktadır. Söyleşine geniş boyutları olan bir konunun sadece belli meslek mensuplarının ağırlıkta olduğu bir grup tarafından düzenleme konusu yapılması işin mantığına uygun düşmemektedir. Örneğin sosyal güvenlik ve bunun içinde de sağlık Türkiye'nin çok önemli bir sorunu olarak karşımızda durmaktadır. Söyleşine önemli bir konuda Sağlık Bakanlığı dışında yer almış Emekli Sandığı, SSK ve BAĞ-KUR gibi kuruluşların istek ve görüşlerini almadan oluşturulmaya çalışılması tek yanlı neticelerin alınmasına zemin hazırlayabilecektir. Bunun gibi, konu ile çok yakından ilgili olan mülki idare teşkilatının pozisyonunun göz önüne alındığı ve bu meslek mensuplarının görüşlerini de pek dikkate alınmadan hazırlandığı izlenimini vermektedir. Halbuki sağlık hizmetleri taşrada, yani sahada, % 90 bu meslek mensuplarının sorumluluğu, gözetimi ve denetimi altında icra edilmektedir. Böylesine önemli bir pozisyonunda olan kuruluşların da katkısı alınmadan düzenleme yapılması iyi niyetlerle hazırlanan yasayı baştan çıkmaza doğru itmektedir. Bugünkü idari yapımız incelediğinde, taşrada temel hizmet biriminin mülki idare kademesi olduğu bilinmektedir. 1982 Anayasasının temel esprisi de buna ilişkindir. Merkezi idare taşrada örgütlenirken, mülki idare teşkilatı içinde kalarak örgütlenmek durumundadır. Anayasa, taşrada ihtiyari durumlarda bölge düzeyinde örgütlenmelere izin vermektedir. Bu örgütlenme kamu hizmetlerinin gerekleri göz önüne alınarak, ihtiyari olarak yapılabilecektir. Örneğin bir yolun yapılması veya bir barajın yapılması belli bir teknoloji ve büyük ölçekli olmayı gerektirebilir. Halbuki, sağlık, eğitim ve sosyal hizmetler gibi toplumun tamamını ilgilendiren ve her gün ve her an yürütülen hizmetlerin mikro düzeylerde örgütlenerek yaygınlaştırılacağı yerde, makro düzeylerde ve halkın ulaşamayacağı yapılara büründürülmeye çalışılması işin gereklerine ters düşmektedir. Bu ilerde de değinileceği gibi beraberinde denetimsizliği ve keyfiliği getirebilecektir. Bu nedenlerle ulusal sağlık politikasının daha geniş katılımlı ve temsil kabiliyeti yüksek olan, daha tarafsız kuruluşlarca yapılması (Örneğin DPT) daha uygun olacaktır.

B. SAĞLIK REFORMU ÇALIŞMALARI VE MÜLKİ İDARE

Sağlık alanında nelerin yapılması gerektiği ve hangi prensiplere uyulacağı ulusal sağlık politikasında tespit edilmiştir. Yapılacak düzenlemeler de bu ilke ve temenniler doğrultusunda olmalıdır. Bu doğrultuda Sağlık Kanunu, Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Bölge Sağlık İdareleri Kanunu ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu gibi kanunlar için taslaklar hazırlanmış bulunmaktadır. Bunların nasıl bir düzenleme getirmek istediği konuları, fazla bir katkı yapmadan daha önce inceleme konusu yapılmış idi. Şüphesiz ki bu konuları çok değişik yönlerden incelemek ve eleştirmek mümkündür. Ancak, biz konu başlığımızın da gereği olarak daha ziyade mülki idare yönünden olayı irdelemeye gayret göstereceğiz.

Sağlık Kanunu Tasarısı Taslağına baktığımızda örgütlenme yönünden mülki idare yapısıyla çelişen yapıların olduğunu görmekteyiz. Burada, sağlık evi, sağlık ocağı ve hastanelerin yapılanması ve işleyişleri belirtilmektedir. Öngörülen yapı, sadece kendi içinde bir bütün arz eden ve diğer yapıları pek dikkate almayan bir durum söz konusudur. Her türlü yönetimin fonksiyonları bölge sağlık idaresinin bünyesinde yapılandırılmamıştır. Özellikle hastanelerin kendi yönetimleri karmaşık bir yapıya kavuşturulmaktadır. Birbiriyle pek bağlantısı olmayan ve farklı meslek mensuplarının oluşturduğu kurul ve komisyonlar, sade ve katılımcı bir yapıdan uzak bulunmaktadır. Yetkilerin paylaştırılması ve dağıtılması amacıyla oluşturulan bu karmaşık yapının pratikte pek işleyeceğini söylemek mümkün olmayacaktır. Memurlarla siyasetçilerin ve serbest meslek mensuplarının bir arada çalışmaları bizim yönetim yapımızda pek işlememektedir. İş bizzat yürütmeyen ve kesin sorumluluğu olmayan kimselerin gerekli duyarlılığı her zaman göstereceği şüphelidir. Bu durumda kurul ve komisyonlar daha ziyade kağıt üzerinde kalacak ve işe genellikle çalışanlar hakim olacaktır. Kurul ve komisyonlarda görevli olanlar daha ziyade toplantı yapılmadan, yöneticinin talimatları doğrultusunda alınan kararları imzalamak durumunda kalacaklardır. Sosyal sağlık işletmeleri adı verilen bu yapılanmada valilere bakış açısı da çok enteresandır. Örneğin genel kurulda çeşitli kuruluş temsilcilerinin yanında valinin görevlendireceği on görevliden bahsedilmektedir. Burada üniversitelerin de beş öğretim üyesini görevlendirebileceği belirtilmektedir. Bu misal olarak verilmiştir. Konuya bakış açısını göstermesi açısından önemlidir. Mülki idareyi diğer rutin kuruluşlarla eşdeğer gören anlayışın sonucudur. Burada hastaneler tamamen mülki idarenin kontrolüne verilsin diye bir anlayışı savunmak ne kadar gereksiz ise, bu kuruluşları tamamen onların yönetim alanının dışına çekmek de o derecede yanlıştır. Yapılandırmada hizmet gerekleri ve idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğuna ilişkin Anayasa kuralını unutmamak gerekir. Örneğin zaten kendi kuruluşunda veya üniversite hastanesinde ağır bir iş yükü altında alan bir öğretim üyesine, kendisiyle doğrudan ilgisi olmayan bir kuruluştaki birinci derecede sorumluluk vermek ve onlardan etkili ve verimli hizmet beklemek, gerçeklerle pek bağdaşmamaktadır. Katılımcı ve daha özerk bir yapı oluşturmak düşüncesiyle, pratikte pek işlemeyecek bir yapının oluşturulması hizmet gereklerine uygun düşmemektedir. Burada katılımcı bir yapı ile merkezci bir yapı arasında tercih baştan yapılarak, örgütlenmenin de ona göre oluşturulması gereklidir. Karma yapılar ve ara formüller Türk yönetim yapısında pek geçerli değildir. Aynı şekilde hastane yönetiminde çok başlı bir yönetim yapısı getirilmişse de bürokratik yapıyı büyütmeekten ibaret kalacaktır. Burada asıl önemli olan mevcut sağlık yönetim yapısını değiştirmekten ziyade, liyakatli ve kariyer yapmış sağlık yöneticilerini yetiştirmekten geçmektedir. Yoksa var olan başhekimin yanına, daha yetkili bir genel direktörü koymak işleri çözmek yerine daha karmaşıklaştırmaktan öteye gitmeyecektir. Sağlık zinciri ve sağlık meslekleri hakkında da söylenecek çok şey olmakla birlikte konumuzun sınırlı olması nedeniyle burada değinilmeyecektir.

Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun tasarısının konumuz yönünden irdelenecek tarafı bulunmaktadır. Sadece Üçüncü Kısımda Bakanlığın taşra teşkilatını belirtirken taşra teşkilatının İl İdaresi Kanunu ve Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun hükümlerine uygun olarak kurulacağına değinilmiş, bağlı kuruluşlar içinde ise Bölge Sağlık İdaresi Başkanlıklarını saymıştır. Burada bir çelişki göze çarpmaktadır. Yönetimde bir kuruluş başka bir kuruluşa ya bağlıdır, ya da ilgilidir. Her iki özelliği birden taşıması mümkün değildir. Bu iki yapı birbirinden çok farklıdır. Çünkü klasik yapı içerisinde mütalâa edilen il ve ilçe kuruluşlarının, il ve ilçelerin klasik yapılanmaları içinde oluşacağı vurgulanmaktadır. Halbuki Bölge Sağlık İdareleri Hakkındaki Kanun Tasarısı Taslağında ise bu kuruluşlar bölge idarelerine sıkı-sıkıya bağlı ve onların bir alt kuruluşu niteliğindedir. Hal böyle olunca, ortaya bir çelişki ve çok başlılık çıkmaktadır.

Diğer yandan, Bölge Sağlık İdaresi Kanun Tasarısı Taslağı yeni bir düzenleme olarak gündeme gelmektedir. Sağlık Bakanlığı tarafından taşra teşkilatı için yeni bir düzenleme şeklinde oluşturulmak istenmektedir. Ancak, konu etraflıca incelendiğinde şimdiki uygulamalara hiç benzemeyen bir teşkilat yapısı karşımıza çıkmaktadır. Buna göre, merkezi idarenin taşra teşkilatının temeli olan mülki idare teşkilatının dışında bölgesel düzeyde örgütlenen yeni bir model ortaya çıkacaktır. Kurulacak olan örgüt, Anayasada öngörülen bölge anlayışından uzak, yeni bir yapılanmayı beraberinde getirmektedir. Halen mevcut olan birbirinden dağınık ve gelişigüzel bölge örgütleri, büyük ölçüde merkeze bağımlı ve merkezin emir ve talimatları doğrultusunda çalışan kuruluşlardır. Merkezin onayını almadan kendi başlarına hareket etmeleri hemen hemen imkansız gibidir. Halbuki oluşturulmak istenilen bölge örgütü mevcutlara hiç benzememektedir. Adeta mini bir bakanlık gibi görev ve yetkilerle teçhiz edilmektedir. Merkezi idareden ayrı, özerk, katma bütçeli ve çoğu denetimlerden muaf tutulan bir düzenleme ortaya çıkmaktadır. Bunun hizmetin yürütülmesinde nasıl bir fonksiyon oynayacağı bilinmemektedir. Türkiye'nin şartları ve taşra teşkilatının durumu dikkate alındığında, pratikte fazla işlemeyeceği ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki, taşrada herhangi bir başka teşkilata benzemeyen "nev'i şahsına münhasır" denilen cinsten bir teşkilat getirilmek istenmektedir. Uygulamada bu teşkilat bir ara kademeye olmaksızın ileriye gitmeyecektir. Çünkü bu tam manasıyla katılımcı ve temsil kabiliyeti olan bir örgütlenme de değildir. İdarede kırtasiyecilikle savaş, bürokratik formalitelerin azaltılması ve ara kademelerin kaldırılması gibi konular gündemde iken, böyle bir uygulama getirmek bunların azalmasına değil, artmasına neden olacaktır. Kimsenin gücünün yetemeyeceği, istediğini yapabilen, halkın ihtiyaçları değil, bölge yönetiminin düşüncelerinin önem taşıdığı, merkezden ve taşradaki diğer teşkilatlardan kopuk bir yapının varlığı söylenebilir. Burada getirilmek istenilen düzenlemeye harcanacak paralar doğrudan halka sağlık hizmeti sunan tedavi kurumlarına harcanmış olsa, çok daha iyi neticeler alınacaktır. Teşkilatın oluşturul

ması ilave kadrolar, binalar, demirbaşlar, lükse giden harcamalar, halka doğrudan yansımayan diğer giderler ortaya çıkacaktır. Böyle bir sistemde ısrar edilecek olursa, mülki idarenin bu teşkilatın dışında tutulması hizmet gerekleriyle olmasa da, meslekler açısından daha faydalı olacaktır.

Aynı şekilde; bölge başkanlığı teşkilatı mevcutlarına hiç benzemeyeceğinden, beraberinde problemler de getirecektir. Taşrada başkanlık şeklindeki örgütlenmenin hemen altında yeni daire başkanlıkları oluşturulmaktadır. Bunlar hangi hastayı muayene edecek ve hangi sağlık hizmetini doğrudan yürütecektir. Bunları yapamadıkları gibi, kaynak israfına da sebebiyet vereceklerdir. Sağlık Bakanlığının bir benzeri taşraya kurulmak istenmektedir. Bağımsız, bağlantısız ve bir örneği olmayan böyle bir teşkilatın uygulama ve başarı şansı fazla olmayacaktır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Netice itibarıyla, ulusal sağlık politikası ve ona paralel olarak getirilen hukuki düzenlemeler yetersiz kalmaktadır. Ulusal sağlık politikası daha geniş ve tarafsız katılımlarla yeniden oluşturulabilir. Ulusal sağlık politikasının bu aşamaya getirilmesi bile büyük bir başarıdır. Bunun üzerinde değişiklikler ve eklemeleri her zaman yapmak mümkündür. Yeter ki, bunun gerekli olduğuna ve önemine inanılmış olsun. Yirmi birinci yüzyılı kavrama iddiasında olan böyle bir düzenlemenin varlığı bu konularda büyük mesafe alındığını göstermektedir. Ulusal sağlık politikası nihayet mevcut durumu ve buna ilişkin alınacak tedbirler ile izlenecek yollar ve ilkeleri gösterecektir. Esas olan bunların uygulanması ve hayata geçirilmesindeki beceri, iyi niyet ve uygulamalardır. Daha önce irdelediğimiz kanun tasan taslaklar, mülki idare yönünden büyük eksiklikleri ve yanlışlıklar da beraberinde getirecektir. Bunların yeniden ele alınması ve herhangi bir yanlışlığa sebebiyet verilmemesi gerekir. Bu nedenlerle aşağıdaki önerileri sıralayabiliriz;

1. Ulusal sağlık politikası girişim olarak burada yapılacak olan daha geniş katılımlı ve daha tarafsız ve üst düzeyde konunun yeniden ele alınması ve düzenlenmesidir.

2. Sosyal sağlık işletmeleri adıyla hastanelerin yeniden düzenlenmesi hizmet gereklerine uygun düşmemektedir. Elbette ki örgüt yapılan gözden geçirilmeli ve katılımcılık esas alınmalıdır. Ancak, bu yeterli değildir. Bütün olayı örgüt yapısı üzerine oturtmamak lazımdır. Hastane yönetimleri yeniden düzenlenmekle birlikte, hizmetin kalitesinin ve yaygınlaştırılmasının başka yollar da aranmalıdır.

3. Sağlık hizmetlerinin etkili ve verimli hale getirilmesinin yolu sürekli örgüt yapısını düzenlemekten geçmemelidir. Ağırlık altyapıya ve o sektörün mensuplarına verilmelidir. Yoksa ara kademelerin çoğaltılması problemi tam manasıyla çözmeyecektir. Sektörün asıl problemi, yeni örgüt kurmak değildir.

4. Sağlık sektörünün asıl problemi kaynak sıkıntısıdır. Yeterli kaynak transferi tam manasıyla sağlanmadığı takdirde, diğer her türlü tedbirler yetersiz kalacaktır. Sağlık sektörüne en başta ve ivedilikle kaynak transferi sağlanmalıdır.

5. Sağlık sektörünün önemli diğer bir konusu da sağlık yöneticilerinin nitelik ve nicelik olarak yetersizlikleridir. Maalesef ehliyetli ve liyakatli sağlık yöneticisi bulmak zor zordur. Mevcut haliyle iş emanet usulü yürütülmekte ve personelin yanlış şekilde istihdamına sebebiyet verilmektedir. Mesleğinde başarılı bir doktora yöneticilik yaptırılarak ondan faydalanmanın imkânsızlaşması buna bir örnektir. Bu nedenle sağlık yöneticilerinin yetiştirilmesine gereken önem verilmelidir.

6. Bölge başkanlıkları gibi garip uygulamalardan vazgeçilmelidir. Mülki idare kademeleri esas alınarak oluşturulacak yeni yapı daha başarılı olacaktır. Ara kademelere harcanacak kaynak ve imkânlar, doğrudan halka hizmet veren kuruluşların emrine verilmelidir.

7. Büyük ilçelerden başlamak üzere bir dereceye kadar ilçe sağlık müdürlüklerinin kurulması da olumlu bir harekettir.

Neticede, ulusal sağlık politikası eksiklikleri giderilerek yeniden düzenlenmeli, hukuki düzenlemeler ve çıkarılacak kanunlarda ülkenin gerçekleri, etkili ve verimli sağlık hizmetinin üretilmesi ve hâlihazır yönetim yapımızın durumu da dikkate alınmalı ve mülki idare yapımızın içinde kalınarak düzenleme yapılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Baymur, Feriha, *Genel Psikoloji*, Ankara, Petek Matbaası, 1969.
- Eren Nevzat, Köy, İlçe ve İllerde Sağlık Yönetimi ve Mevzuatı, İstanbul, Osman Aykaç Matbaası, 1984.
- Eren Nevzat-Öztek Zafer, *Sağlık Ocağı Yönetimi*, H.Ü. Toplum Hekimliği Merkezi Yayını, No: 22. Gözübüyük Şeref, *Kamu Yönetimi Hukuku*, Ankara, S. Yayını, 1984.
- Kasapoğlu Arif, *Sağlık Örgütlerinde Personelin Sosyal İlişkileri*, A.Ü.-D.T.C.F. Sosyoloji Birimi, Ankara, 1982.
- Kili Suna-Gözübüyük Şeref, *Türk Anayasa Metinleri*, Ankara, T. İş Bankası Yayınları, No: 269, 1985.
- Kocatürk Utan, *Açıklamalı Tıp Terimleri Sözlüğü*, Ankara, S. Yayınları, 1982.
- Payashoğlu Arif, *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme*, Ankara, TODAİE-DPT Ortak Yayın, 1966.
- Oğuzkan Ferhan, *Eğitim Terimleri Sözlüğü*, Türk Dil Kurumu Yayın, No: 393, Ankara, 1974. Sağlık Bakanlığı, *Türkiye Sağlık Reformu*, Ankara, T.C. Sağlık Bakanlığı Ana Çocuk Sağlığı ve Aile Planlaması Genel Müdürlüğü Basımevi, 1993.

- Sağlık Bakanlığı, Ulusal Sağlık Politikası, Ankara, Rekmay Ltd. Y., 1993.*
- Sanca İsmail, Merkezi İdarenin Taşra Kuruluşları Hakkında Bir Çalışma, Ankara, DPT, 1991. Tamer Mustafa, Bölge Valiliği, Erzurum, Atatürk Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Basımevi, 1992.*
- Uğur Gönül, Temel Sağlık Hizmetlerinde Toplum Katılımı, H.Ü. ve Dünya Sağlık Örgütü Hizmet Araştırma Merkezi Yayını, No: 1, Ankara, 1982.*

ECRİMİSİL ALACAKLARINDA ZAMANAŞIMI (Bir Danıştay Kararının Düşündürdükleri)

Yusuf KARAKOÇ*

GİRİŞ

Devletin özel mülkiyetinde ya da hüküm ve tasarrufunda bulunan kamu mallarının herhangi bir sözleşmeye dayanmadan fuzulen işgal edilmesi nedeniyle ecrimisil tahsil edilmektedir.¹ Ecrimisilin gerek tarh-tahakkuk aşamasında, gerekse tahsil aşamasında çeşitli uyuşmazlıklar çıkmaktadır. Bu uyuşmazlıkların bir kısmı mahalli mahkemelerin verdiği kararlarla sona ermekte, bir kısmı ise temyiz incelemesi yapılması amacıyla Danıştay'a intikal ettirilmektedir.

İşte, bu yazıda, böyle bir uyuşmazlıkta mahallî mahkemenin verdiği kararın temyiz incelemesi yapılmak üzere intikal ettirildiği Danıştay 10'uncu Dairesinin 30.4.1992 gün ve E.1990/2551, K. 1992/1771 sayılı karar² vesilesi ile, ecrimisilin hukukî niteliği, ecrimisilin tahsil aşamasının hangi kanuna ve hangi zamanaşımı süresine tâbi olduğu üzerinde durulacaktır.

I. UYUŞMAZLIK KONUSU HAKKINDA VERİLEN KARARLAR

A. Uyuşmazlık Konusu

Davacı, Kırklardı" Merkez ... Köyü 41 ada 1 parselde Hazine adına kayıtlı arazinin 34.250 metrekarelik kısmını herhangi bir sözleşmeye dayanmadan, yani fuzulen işgal etmiştir. Bunun üzerine Kırklareli Vergi Dairesi Müdürlüğü, 1.1.1975-30.9.1988 dönemi için 1.419.663.-lira ecrimisil tahakkuk ettirmiştir. Davacının bu tahakkuk işlemine karşı kanunî süresi içinde dava açmaması sebebiyle kesinleşen kamu alacağının tahsili amacıyla idarece davacı adına ödeme emri düzenlenmiştir. Davacı, ödeme emrinin iptali talebiyle dava açmıştır.

* Dokuz Eylül Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Araştırma Görevlisi

¹ Bu konuda geniş bilgi için bkz. Yusuf Karakoç, "Kamu Mallarının Değerlendirilmesi Açısından Ecrimisil", (Türk İdare Dergisi, Yıl: 65, Haziran 1993, S. 399, s. 163-172).

² Dş. Der. Yıl: 23, S. 86, 1993, s. 503-504

B. İdare Mahkemesi Kararı

Yukarıda sözü edilen ödeme emrinin iptali talebiyle açılan davada Edime İdare Mahkemesi, 6183 sayılı Kanunun 102 ve 103'üncü maddeleri karşısında ödeme emriyle istenilen kamu alacağının 1975-1984 yıllarına ait kısmının zamanaşımına uğradığı gerekçesiyle dava konusu ödeme emrinin bu yıllara ilişkin kısmının iptaline, ödeme emrinin 1.1.1985 tarihinden sonraki dönemlere ait kısmına yönelik davanın ise, ecrimisil ihbarnamesine karşı kanunî süresi içinde dava açılmamasına ve tahakkuk işleminin kesinleşmesine rağmen, süresi içinde ödenmeyen alacağın tahsili amacıyla ödeme emri düzenlenmesinde hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle reddine karar vermiştir.

C. Temyiz Talebi ve Danıştay Savcısının Düşüncesi

Kırklareli Vergi Dairesi Müdürlüğü, ecrimisil alacağının tahsili amacıyla düzenlenen ödeme emrinin iptali talebiyle açılan dava sonunda verilen ve davanın kısmen kabul, kısmen reddine ilişkin bulunan Edirne İdare Mahkemesinin 24.1.1990 gün ve E. 1989/452, K. 1990/26 sayılı anılan kararının davanın kısmen kabulüne ilişkin bölümünün temyizden incelenip bozulmasını istemektedir.

Süresinde savunma verilmemiştir.

Danıştay Savcısı tarafından, dava dosyasının tetkikinden, temyiz edilen mahkeme kararının usul hükümlerine ve hukuka uygun olduğu, kararın dayandığı gerekçeler karşısında temyiz dilekçesinde ileri sürülen iddiaların yerinde bulunmadığı anlaşıldığından, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49'uncu maddesinde sayılan temyiz sebeplerinden hiçbirine girmeyen temyiz talebinin reddi ve temyiz olunan kararın onanması gerektiği düşünülmüştür.

D. Danıştayın Kararı

Danıştay 10'uncu Dairesi, Edime İdare Mahkemesinin yukarıda sözü edilen kararının temyizden incelenmesi sonucunda şöyle karar vermiştir:

"2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75'inci maddesinde; 'Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların, gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şamilden, bu Kanunun 9'uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, 13'üncü maddesinde gösterilen komisyonca takdir ve tespit edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hâzinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şağilin kuşum aranmaz. Ecrimisil fuzuli şamil tarafından rıza en ödenmez ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur...' kuralı getirilmiştir. Aynı yasanın 'Sürelerin hesabı' başlıklı 92. maddesinde, bu kanunda yazılı sürelerin hesaplanmasında hüküm bulunmayan hallerde, Borçlar Kanunu hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Ecrimisilin niteliği itibarıyla

Borçlar Yasasında yer alan genel zamanaşımı süresinin ecrimisil tahsilinde göz önüne alınması gerekmektedir."

"Temyiz ve dosyalarının birlikte incelenmesinden 29.3.1989 günü idarenin elemanlarınca yapılan tespit üzerine davacının Hazine arazisini işgal ettiğinden bahisle 1.1.1975-30.9.1988 dönemi için ecrimisil tahakkuk ettirildiği ve süresinde ödenmediğinden tahsili amacıyla dava konusu ödeme emrinin düzenlendiği anlaşılmaktadır."

"Yukarıda açıklanan yasal düzenleme doğrultusunda olayda idarece işgalin tespit edildiği 29.3.1989 tarihinden geriye doğru hesap edilecek 10 yıllık zamanaşımı göz önüne alınmak suretiyle uyuşmazlığın çözümü gerekmektedir. Ödeme emrinin tebliğ tarihinden hareketle ve 1975-1984 yıllarına ait ecrimisil alacağının zamanaşımına uğradığı kabul edilerek dava konusu ödeme emrinin belirtilen döneme ilişkin kısmının iptali yolunda verilen Edime İdare Mahkemesi kararında hukukî isabet görülmemektedir."

"Açıklanan nedenlerle davalı idarenin 2577 sayılı Kanunun 49. maddesine uygun bulunan temyiz isteminin kabulü ile Edime İdare Mahkemesinin 24.1.1990 günlü ve E. 1989/452, K. 1990/26 sayılı kararının davanın kısmen kabulüne ilişkin bölümünün bozulmasına dosyanın yeniden karar verilmek üzere anılan mahkemeye iadesine 30.4.1992 tarihinde oybirliğiyle karar verildi."

II. DANIŞTAY KARARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Danıştay kararında ecrimisil ile ilgili birçok konuda görüş açıklanmıştır. Bunlar, ecrimisil alacağının hukukî niteliği, ecrimisil alacağının hangi kanuna tâbi olduğu ve buna bağlı olarak ecrimisil alacaklarının kaç yıllık zamanaşımına bağlı olduğudur. Ecrimisil alacaklarının hangi kanun ve kaç yıllık zamanaşımına tâbi olduğu hususu, ecrimisil alacaklarının hukukî niteliğine bağlı olarak tespit edilmek durumundadır. Bu sebeple, öncelikle ecrimisil alacağının hukukî niteliği üzerinde durulacaktır. Ayrıca, Danıştay kararında zamanaşımı süresinin ne zaman başlayacağı konusunda da farklı bir usul benimsenmiştir. Bunun üzerinde de durulması gerekir.

A. Ecrimisil Alacağının Hukukî Niteliği

1. Ecrimisil Kavramı

Ecrimisil, Osmanlı Dönemi hukukumuzda uygulanan,³ daha sonra özellikle

³ Bu konuda geniş bilgi için bkz. Ahmet Akgündüz, "İslam Hukukunda Ecr-i Misil Müessesesi ve Günümüz Hukukuna Tesirleri", (DÜHFD., Yıl: 1984, S. 2, s.339-375); Kemal Tahir Gürsoy/Fikret Eren/Erol Cansel, Türk Eşya Hukuku, Ankara 1978, s. 173-174. "Ecrimisil", kira bedeli, ücret demektir (Mecelle m. 404). Bu da iki türlü olur: Ecrimüsemma

eşya hukukunda kötü niyetli zilyedin iade borcu kapsamında ele alınan⁴ bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak, bu yazının konusunu oluşturan ecrimisil, ne eski hukukumuzun bir müessesesi, ne de eşya hukukunda kötü niyetli zilyedin iade borcu çerçevesinde ele alınan bir geçmiş zaman kirasıdır. Bunlarla ortak ad ve özelliklere sahip, fakat bunlardan farklı bir müessese olarak, devletin özel mülkiyetinde ya da hüküm ve tasarrufu altında olan malların herhangi bir sözleşmeye dayanmaksızın haksız bir şekilde işgali nedeniyle işgalciden istenen bir bedeldir. Başka bir deyişle, ecrimisil konusu bu yazıda eşya hukuku değil, idare hukuku ya da kamu malları hukuku çerçevesinde ele alınmaktadır.

Ecrimisil (eşkira), bir taşınmaz malın malikinin rızası olmaksızın başka bir kişi tarafından işgali üzerine, mülk sahibinin işgal edenden isteyebileceği tazminattır.⁵

Haksız işgal sebebiyle işgal edilen yerin emsal kirasının ödetilmesi şeklinde de ifade edilebilecek ecrimisil (eşkira), özel hukuk öğretisinde ve Yargıtay kararlarında değişik yorum ve görüşlere yol açmıştır.⁶ Ecrimisilin ne olduğu, ne zaman ve kimden istenebileceği uzun süre tartışılmıştır. Özellikle bir zarar ortaya çıkmadan bir taşınmazı işgal edenden bir karşılık istenip istenmeyeceği en çok tartışılan konu olmuştur. İdare hukuku ya da kamu malları hukukunda ecrimisil konusu, pek işlenmemiş olmasına ve henüz Danıştay içtihatlarına konu olmamasına⁷ rağmen

yani taraflarca kararlaştırılmış ücret, kira; diğeri de ecrimisil, yani gasıp ve gasp hükmünde olan hallerde, gasıp ve fuzulî şamilin vermekle mükellef oldukları tazminattır. Bu tazminat (ecrimisil) da bigaraz ehli-vukuf (tarafsız bilirkişi) tarafından belirlenir. Bunda da, o gayri menkulün benzeri olan diğer gayrimenkullerin getirdiği ücret, kira miktarı esas alınır". (Bkz. Gürsoy/Eren/Cansel, s. 172).

⁴ Bu konuda geniş bilgi için bkz. Feyzi Necmettin Feyzioğlu, Zilyetlikte İadenin Şumülü (Hususiyle Ecrimisil Meselesi), 2. Bası, İstanbul 1961; Gürsoy/Eren/Cansel, s. 173-174; Mehmet Ayan, Eşya Hukuku, Birinci Cilt, Giriş, Zilyetlik ve Tapu Sicili, Konya 1992, s. 124-127. Eşya hukukunda ecrimisil, "bir gayrimenkule haksız olarak zilyet bulunanın, hak sahibine ödemekle mükellef olduğu bir tazminat" tır. Başka bir deyişle, "tespit edilen öyle bir tazminat ki, ne şamilin (haksız zilyedin) şeyden fiilen vaki istifadesi, ne de hak sahibi malikin fiilen uğradığı zarardır; o sadece, benzeri gayrimenkullerin sağladığı menfaatten ibarettir", şeklinde tanımlanmaktadır, (bkz. Gürsoy/Eren/Cansel, s. 172-173).

⁵ Maliye Bakanlığı, Millî Emlâk Rehberi, m. 123.

⁶ Yargıtay'ın bu konudaki kararları için bkz. YİBK, 9.12.1931 gün ve 23/44 sayılı karar, (RG. 9.4.1931, S. 2072); YİBK. 25.5.1938 gün ve E. 37/29, K. 38/10, (RG. 15.11.1938, S. 4063); YİBK. 8.3.1950 gün ve 22/4 sayılı karar, (RG. 9.6.1950, S. 528); Y.3.HD. 2.7.1991 gün ve E. 1990/12652, K. 1991/7618, (YKD. C.17, S. 11, 1991, s. 1643-1644); Y.3.HD. 30.6.1988 gün ve E. 1986/6169, K.1988/6841, (YKD. C.15, S.1, 1989, s. 21-28); Y.3.HD. 9.5.1988 gün ve E. 1988/5010, K.1988/5450, (YKD. C.14, S.7, 1988, s. 1071-1072); YHGK. 15.11.1985 gün ve E. 1984/354, K.1985/913, (YKD. C.13, S.4, 1987, s. 505); Y.3.HD. 7.3.1991 gün E.1990/6187, K. 1991/2347, (YKD. C.17, S.7, 1991, s. 1003-1004).

⁷ 1970 yılından itibaren yayınlanmış olan Danıştay Dergilerinde ecrimisille ilgili sadece iki karara yer verilmesi, konunun Danıştay gündemine henüz girmediğini göstermektedir. Ancak, özellikle İzmir ilinde zor zamanlarda tahakkuk ettirilen ecrimisil bedellerine itirazlar nedeniyle idare mahkemelerine intikal eden uyuşmazlıkların konuyu Danıştay gündemine getireceği muhtemeldir.

men, devlet mallarının gözetim ve denetimi tam olarak gerçekleştirilemediğinden her zaman önemini korumaktadır.⁸

Devlet İhale Kanununa⁹ gelinceye kadar kamu malları yönünden ecrimisil konusunda açık ve ayrıntılı bir düzenleme yapılmamıştır. 8.9.1983 tarih ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu¹⁰ ve bu Kanuna göre çıkarılan "Devlete Ait Taşınmaz mal Satış, Trampa, Kiraya Verme, Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesis, Ecrimisil ve Tahliye Yönetmeliğinden bu konuya ilişkin ayrıntılı hükümlere yer verilmiştir.

Yönetmelikte ecrimisil; "Bir malın, sahibinin rızası dışında ve onun bu malı kullanmakla bir zarara uğrayıp uğramayacağı söz konusu edilmeksizin bu maldan işgal, tasarruf veya her ne şekilde olursa olsun yararlanılması sebebiyle fuzuli şamil tarafından ödenen veya idarece talep edilen tazminat" şeklinde tanımlanmaktadır. Fuzuli şamil ise, "Kusuru aranmaksızın kendisine ait olmayan ve sahibinin de rızası veya muvafakati bulunmayan bir malın zilyetliğini eline geçiren, elinde tutan veya her ne şekilde olursa olsun bu maldan tasarrufta bulunan kimseleri" ifade etmektedir (Yön.m.l).

2. Ecrimisilin Kiradan Farkı

Yönetmeliğin bu tanımından hareketle, ecrimisilin kiradan farkını belirtmeye çalışalım.

Kirada mal sahibinin rızasının bulunması ve kiralamanın bir anlaşmaya dayanmasına rağmen, ecrimisilde böyle bir rıza ve anlaşmaya dayanmayan bir işgal söz konusu olmaktadır.¹² Görülüyor ki, kira ile ecrimisil arasındaki en önemli fark, ozanın olup olmamasıdır. Buna göre, devlet ya da diğer kamu idaresinin rızası bulunmuyorsa ecrimisil işlemine başvurmak gerekmektedir.¹³

⁸ Bkz. Kırbaş, s. 129-130.

⁹ RG. 10.9.1983-18161.

¹⁰ Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve Tahliye" başlığını taşıyan 75 inci maddesi: "Devletin Özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların, gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şamilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle 13 üncü maddesinde gösterilen komisyonca takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şamilin kusuru aranmaz.

Ecrimisil fuzuli şağıl tarafından rıza en ödenmez ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur.

Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır.

İşgal edilen taşınmaz mal idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir."

¹¹ 16 Aralık 1984 tarih ve 18607 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır.

¹² Bkz. Kenan Bulutoğlu/Erçiş Kurtuluş; Bütçe ve Kamu Harcamaları, (Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları), İstanbul 1981, s. 432.

¹³ Bkz. Kırbaş, s. 130.

Kiranın sözleşmeye dayanan ve geleceğe yönelik bir ödeme olmasına rağmen, ecrimisil geçmişe ait ve haksız bir işgalden kaynaklanan bir tazminattır.¹⁴

Kira sözleşmeleri bir özel hukuk sözleşmesidir ve buna bağlı olarak kira alacağı özel hukuktan doğan bir alacaktır. Kira alacağının bu niteliği gereği, tahsili de özel hukuk hükümlerine tâbidir. Rıza en ödenmemesi halinde, İcra-İflas Kanunu hükümleri çerçevesinde tahsil edilir. Buna karşılık, ecrimisil alacağı bir sözleşmeye dayanmadığı gibi, bir kamu alacağı olarak karşımıza çıkmaktadır.

3. Ecrimisil Alacağının Hukukî Niteliği

Kamu hizmetlerinin karşılanması, yürütülmesi amacıyla devlet, Anayasadan aldığı yetkiye dayanarak bazı malî yükümlülükler koyar. Bunlar vergi, resim, harç gibi çeşitli adlarla anılmaktadır. Ancak, Devlet Bütçesi gelirleri bu sayılanlardan ibaret değildir. Devletin ayrıca borçlanma ve el koyma gibi olağanüstü gelirleri de vardır.

Devletin koyduğu malî yükümlülüklerin temel özelliği, kamu gücüne dayanarak alınmalarıdır. Bu itibarla hepsi, idare hukuku anlamında bir İdarî işlem konusu olmaktadır. Ayrıca devletin bir özel hukuk tüzelkişisi gibi bazı malvarlığı hakları bulunabilir. Bunlar, sözleşmeden, haksız fiilden, sebepsiz zenginleşmeden doğar ve esas itibarıyla devletin hakimiyet değil, temsiyet tasarruflarının sonucudurlar. Sözleşmeden doğan gelire örnek olarak bir kamu malının kiraya verilmesini gösterebiliriz. Ancak, İdarî sözleşmeleri devletin diğer akitlerinden ayrı tutmak gerekir. İdarî sözleşmelerde de devletin kamu gücü ağır bastığından bunlardan doğan gelirler de kamu alacağı sayılır.¹⁵

Bu açıklamalar ışığında kamu alacağını şöyle tanımlayabiliriz: "Kamu alacakları, devletin yüküm ya da borç ilişkisi sonucu İdarî işlemlerle sağladığı kamu gelirleridir."¹⁶ Kuşkusuz, devlet dışında bir kısım kamu otoritelerinin gelirleri de bu kavrama dahildir. Nitekim 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun birinci maddesinde kamu alacağı kavramı şöyle nitelenmektedir "Devlete, vilâyet hususî idarelerine ve belediyelere ait vergi, resim, harç, ceza tahkik ve takiplerine ait muhakeme masrafı, vergi cezası, para cezası gibi aslî, gecikme zammı, faiz gibi ferî amme alacakları ve aynı idarelerin akitten, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğanlar dışında kalan ve amme hizmetleri tatbikatından mütevellit olan diğer alacakları ile; bunların takip masrafları hakkında bu kanun hükümleri tatbik olunur. Türk Ceza Kanununun para cezalarının tahsil şekli ve hapse tahvili hakkındaki hükümleri mahfuzdur."

¹⁴ Bkz. Karakoç, s. 166.

¹⁵ Bkz. Muallâ Öncel-Ahmet Kumrulu-Nami Çağan, Vergi Hukuku, Ankara 1992, s. 162.

¹⁶ Öncel-Kumrulu-Çağan, s. 162.

Şimdi, yukarıda yapılan tanım ve 6183 sayılı kanunun birinci maddesi hükmü çerçevesinde ecrimisil alacağının niteliği üzerinde duralım. Ecrimisil, devletin sebepsiz iktisaptan doğan alacağı olarak kabul edilmektedir.¹⁷ Acaba ecrimisil kamu alacağı¹⁸ sayılabilir mi?

Ecrimisil alacakları, kamu alacağı niteliğindedir. Çünkü ecrimisil alacakları İdarî işlemlerle tahsil edilmektedir. Nitekim Devlet kamu kudretini kullanarak tarh-tebliğ-tahakkuk ve tahsil aşamalarında, mükellef karşısında yer almaktadır. Ayrıca, devletin özel mülkiyetinde ya da hüküm ve tasarrufu altında olan yerlerin hiçbir sözleşmeye dayanmaksızın fuzulen işgali nedeniyle doğan bir alacaktır.

Öte yandan, Tahsili Emval Kanunu, uygulandığı dönemde ecrimisili kapsamına almaktaydı. 6183 sayılı Kanunun yukarıda sözü edilen birinci maddesi dışında sayılması doğru olmakla birlikte, başka bir özel hüküm nedeniyle, yani Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi gereği ecrimisiller de bu kanuna göre tahsil edilir. Öte yandan, 6183 sayılı Kanunun 2'nci maddesine göre "Muhtelif kanunlarda Tahsili Emval Kanununa göre¹⁹ tahsil edileceği bildirilen her çeşit alacaklar hakkında da bu kanun hükümleri tatbik olunur" denmektedir. Bu durumda ecrimisil alacağını kamu alacağı olarak kabul etmek gerekir. Zaten ecrimisil alacakları, kamu alacağı gibi tahsil edilmektedir.

Bütün bunlara ek olarak, ecrimisil alacaklarının tahakkuk aşamasındaki uyumsuzluklara idare; tahsil aşamasındaki uyumsuzluklara da vergi mahkemelerinde bakılması, bu kararların kanunu yolu mahkemesinin Danıştay olması da ecrimisil alacaklarının kamu alacağı niteliğinde olduğunu göstermektedir.

¹⁷ Bkz. Öncel-Kumrulu-Çağan, s. 162.

¹⁸ "Amme emlakinin fuzulen işgali nedeniyle doğan ecrimisil hakkı amme alacağı niteliğinde değildir." Dş. 12.D. tarihsiz, E.1965/4318, K.1967/1762, (Servet Şamlıoğlu-Yılmaz Özbacı, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Yorum ve Açıklamaları, 2. Baskı, Ankara 1988, s. 54, no. 7).

¹⁹ "2490 sayılı Kanunun 67'nci maddesinin "fuzuli işgalden dolayı ecrimisil mahkemece takdir olunur. Mukavelenin bitmesinden sonra geçen günlerin icar bedeli mukavelede ahkâmı hususiye mevcut ise, ona göre,yoksa ecrimisil olarak hüküm ve Tahsili Emval Kanununa göre tahsil olunur" hükmünü âmir olmasına ve 6183 sayılı Kanunun 2'nci maddesinde de muhtelif kanunlarda Tahsili Emval Kanununa göre tahsil edileceği bildirilen her çeşit alacaklar hakkında da bu kanun hükümlerinin tatbik olunacağını zikredilmiş bulunmasına binaen ecrimisilin ödeme emri ile takibine imkân yoktur gerekçesi ile ödeme emrinin iptali yolunda karar verilmesinde isabet görülmemiştir." Dş. 7.D. tarihsiz, E.1960/1097, K.1961/617, (Şamlıoğlu- Özbacı, s. 52, no. 1); "2490 sayılı Kanunun 67'nci maddesinin "ecrimisil mahkemece hükmo- lunur ve Tahsili Emval Kanununa göre tahsil olunur" ifadesiyle Tahsili Emval Kanununa atıfta bulunulmuş olmasına binaen mahkemece hükmolunmuş ecrimisil için tanzim ve tebliğ olunmuş ödeme emrinin yalnızca 6183 sayılı Kanunun 1'inci maddesi hükmüne istinaden iptaline hükmolunmasında isabet görülmemiştir." Dş. 7.D. tarihsiz, E. 1962/776, K. 1963/2278, (Şamlıoğlu- Özbacı, s. 53, no. 2).

4. Ecrimisilin Tahsili

Ecrimisil ihbarnamesinin, düzeltme talebinde bulunulmuş ise Ecrimisil Düzeltme İhbarnamesinin muhatabına tebliğ tarihinden itibaren 1 ay içerisinde ecrimisil alacağının ödenmesi gerekir. Bu sürenin sen günü, ödenmesi gereken ecrimisilin vade tarihidir.

Vadesinde rızaen ödenmek istenmesi halinde, ecrimisil millî emlak servislerince Devlet Muhasebesi Muamelat Yönetmeliğine göre hazırlanmış olan tahsilat fişi tanzim edilerek taşınmaz malın bulunduğu yer saymanlığına yatırılması gerekir.

Vade tarihine kadar rızaen ödenmeyen ecrimisil millî emlak servislerince 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilmek üzere vergi dairelerine veya gelir servislerine intikal ettirilir (DİK m.75/II). Vergi daireleri veya gelir servisleri kendilerine intikal ettirilen ecrimisil alacaklarını anılan kanunun kapsamına giren amme alacakları gibi takip ve tahsil ederek sonuçlarını millî emlak servislerine bildirmek zorundadır.

Füzuli şâgiller tarafından dava açılmış olması ecrimisilin takip ve tahsil edilmesi işlemini durdurmaz (Yönetmelik m.81). Yönetmeliğin bu hükmünün İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27 nci maddesinin 8 inci bendinde yer alan hüküm karşısında geçerli olup olmadığı tartışılabilir.

Herşeyden önce, Devlet İhale Kanununda bu konuda herhangi bir hüküm bulunmamasına rağmen, bu kanuna dayanılarak çıkarılan bir yönetmelikte esasa ilişkin ve bir kanun hükmünü bertaraf etme anlamına gelen bir düzenleme yapılması normlar hiyerarşisine aykırıdır. Ayrıca, İYUK m.27/8'de; "Vergi mahkemelerinde, vergi uyuşmazlıklarından doğan davaların açılması, tarh edilen vergi, resim ve harçlar ile benzeri malî yükümlerin ve bunların zam ve cezalarının dava konusu edilen bölümünün tahsil işlemlerini durdurur", denilmektedir. Bu hükümde yer alan "benzeri malî yükümler" kapsamına, AATUHK hükümleri çerçevesinde tahsil edilecek olan devletin ecrimisilden doğan alacaklarının da girdiği muhakkaktır. Hal böyle olunca, İYUK m.27/8 ile, dava açılmasının tahsil işlemlerini durdurması keyfiyetinin bir yönetmelik hükmü ile ortadan kaldırılması mümkün değildir. Bu sebeple, yönetmeliğin kanunlara aykırı bu hükmünün uygulanabilirliği yoktur ve iptal edilmesi gerekir.²⁰

B. Ecrimisil Alacaklarında Zamanaşımı

Kamu alacağı olarak kabul edilen ecrimisil alacaklarının hangi kanuna tâbi olduğunun bilinmesinde yarar vardır. Bir kere, ecrimisil alacaklarının tarh-tahakkuk aşaması, Devlet İhale Kanununa tâbidir. Tahsil aşaması ise, sözü edilen ka

²⁰ Bkz. Karakoç, s. 170.

nunun 75'inci maddesi gereği, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında kanuna tâbidir.

Bu durum karşısında, ecrimisil alacaklarının tahsil zamanasını sürelerinin AATUHK hükümleri çerçevesinde hesaplanması gerekir. Bu itibarla, ecrimisil alacakları, vadesinin rastladığı takvim yılını takip eden takvim yılı başından itibaren 5 yıl içinde tahsil edilmezse zamanasına uğrar (AATUHK m.102/1).²¹

Danıştay kararında, ecrimisilin niteliği itibariyle Borçlar Kanununda yer alan genel zamanasını süresinin ecrimisil tahsilinde gözönüne alınması gerekmektedir, denilmektedir. Yukarıda belirtildiği üzere, ecrimisil bir kamu alacağıdır. Bu nedenle, özel hukuktan doğan alacaklar için öngörülen genel zamanasını süresine tâbi olması düşünülemez. Ayrıca, ecrimisilin tahsil aşaması Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi gereği AATUHK'na tâbidir. Tahsil zamanasını süresinin de bu kanuna tâbi olması gerekir.

Öte yandan, Danıştay kararında, Devlet İhale Kanunu'nun "sürelerin hesabı" başlığını taşıyan 92'nci maddesinde yer alan, "Bu kanunda yazılı sürelerin hesaplanmasında hüküm bulunmayan hallerde Borçlar Kanunu hükümleri uygulanır" hükmünün ne anlama geldiği de yanlış anlaşılmıştır. Çünkü, Devlet İhale Kanunu bu hükmüyle, ecrimisil alacaklarının tâbi olduğu zamanasını süresi için Borçlar Kanununa bir atıfta bulunmamıştır. Zaten ecrimisil alacaklarının tahsil zamanasını, bu aşamanın tâbi olduğu AATUHK hükümlerine göre tespit edilmektedir. Buradaki atıf, genellikle usul kanunlarında yer alan günlük, haftalık, aylık ve yıllık sürelerin ne zaman başlayıp biteceği konusunu düzenleyen hükümlerdir. Bu tür hükümlere örnek olarak Vergi Usul Kanunu'nun 18'inci maddesi, İYUK m.8, HUMK m. 161-162; CMUK m. 39, 40 verilebilir. AATUHK da sürelerin hesap

²¹ Zamanasının kesilmesi ve durması ile ilgili hükümler şöyledir. "Aşağıdaki hallerde zamanasını kesilir. 1. Ödeme, 2. Haciz tatbiki, 3. Cebren tahsil ve takip muameleleri sonucunda yapılan her çeşit tahsilat, 4. Ödeme emri tebliği, 5. Mal bildirimi, mal edinme ve mal artmalarının bildirilmesi, 6. Yukarıda 5 sırada gösterilen muamelelerden herhangi birinin kefile veya yabancı şahıs ve kurumlar mümessillerine tatbiki veya bunlar tarafından yapılması, 7. ihtilâflı âme alacaklarına kaza mercilerince bozma kararı verilmesi, 8. Amme alacağının teminata bağlanması, 9. Kaza mercilerince icranın tehirine karar verilmesi, 10. İki âme idaresi arasında mevcut bir borç için alacaklı âme idaresi tarafından borçlu âme idaresine borcun ödenmesi için yazı ile müracaat edilmesi. Kesilmenin rastladığı takvim yılını takip eden takvim yılı başından itibaren zamanasını yeniden işlemeye başlar. Zamanasının bir bozma kararıyla kesilmesi halinde zamanasını başlangıcı yeni vade gününün rastladığı; âme alacağının teminata bağlanması veya icranın kaza mercilerince durdurulması hallerinde zamanasını başlangıcı teminatın kalktığı ve durma süresinin sona erdiği tarihin rastladığı, takvim yılını takip eden takvim yılının ilk günüdür" (AATUHK m. 103).

"Borçlunun yabancı memlekette bulunması, hileli iflas etmesi veya terakesinin tasfiye dolayısıyla hakkında takibat yapılmasına imkân yoksa bu hallerin devamı müddetince zamanasını işlemez."

"Zamanasını işlememesi sebeplerinin kalktığı günün bitmesinden itibaren başlar veya durmasından evvel başlamış olan cereyanına devam eder." (AATUHK m. 104).

lanmasında Vergi Usul Kanunu hükümlerinin uygulanacağını (m.8) hükme bağ'lamıştır.

Bu durum karşısında, Devlet İhale Kanunu m. 92'nin yaptığı atıf olsa olsa Borçlar Kanunu'nun "diğer eceller" başlığını taşıyan 76'ncı, "pazar ve tatil günleri" başlığını taşıyan 77'nci maddelerinedir. Böyle bir atfın yapılması, zamanaşımı süresinin Borçlar Kanununda düzenlenen genel zamanaşımı süresi olarak kabulünü hiçbir zaman gerektirmez.

O halde, bir kamu alacağı olan ecrimisil alacağının tahsil zamanaşımı süresi Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre belirlenir (m. 102).

Hem Edime İdare Mahkemesinin hem de Danıştaym zamanaşımının başlangıç tarihinin hangi gün olduğu konusunda yanlış belirleme yaptıkları anlaşılmaktadır. Zira, Edime İdare Mahkemesi zamanaşımının başlangıç tarihi olarak, ödeme emrinin tebliği tarihini; Danıştay ise, idarece işgalin tespit edildiği tarihi esas almıştır. Kamu alacaklarının zamanaşımı sürelerinde başlangıç ve bitiş tarihleri münferit olaylara göre değil, genel bir tarihe göre belirlenmiştir. Buna göre, "takip eden takvim yılının ilk günü" esas geçerlidir. Binlerce, yüzbinlerce borçlunun zamanaşımı sürelerinin hesaplanması ve takibinin zorluğuna çare olarak kabul edilen bu esas, bir kamu alacağı olan ve AATUHK hükümlerine göre tahsil edilen ecrimisil için de geçerlidir. O halde, zamanaşımın başlangıç tarihi, ödeme emrinin tebliğ tarihi de, işgalin idarece tespit edildiği tarih de değil, bilâkis kamu- alacağının vadesinin rastladığı takvim yılını takip eden takvim yılının başıdır (AATUHK m. 102).

Ancak, burada karşımıza ecrimisil alacağının vade tarihinin hangi tarih olduğu konusu çıkmaktadır. Ecrimisil alacağının vade tarihi, Devlet İhale Kanunu'na dayanarak çıkarılan "Devlete Ait Taşınmazmal Satış, Trampa, Kiraya Verme, Mülkiyetin Gayri Aynî Hak Tesis, Ecrimisil ve Tahliye Yönetmeliği"nin 81 'inci maddesinde; „Ecrimisil İhbarnamesinin, düzeltme talebinde bulunulmuş ise Ecrimisil Düzeltme İhbarnamesinin muhatabına tebliğ tarihinden itibaren 1 ay içerisinde ecrimisil alacağı ödenir, bu sürenin son günü ödenmesi gereken ecrimi- silin vade tarihidir" şeklinde belirtilmektedir. Buna göre, tespit yapıлып Ecrimisil İhbarnamesi ya da Ecrimisil Düzeltme İhbarnamesi tebliğ edildiği tarihten itibaren 1 ayın son günü vade tarihidir. Bu tarihi takip eden takvim yılının başından itibaren 5 yıl içinde ecrimisil tahsil edilmezse, zamanaşımına uğrayacak demektir. O halde, -karardan Ecrimisil İhbarnamesinin hangi tarihte tebliğ edildiği anlaşılmamakta- işgalin idarece tesbit edildiği yıl içinde ihbarnamenin tebliğ edildiği ve bu tarihten itibaren 1 aylık sürenin de aynı yıl içinde geçtiği varsayımından hareketle, dava konusu ecrimisilin 1.1.1990 tarihinden itibaren geçecek 5 yıl içinde, yani 31.12.1994 tarihine kadar tahsil edilmesi gerekir.

Ancak, Danıştay kararına konu olan olayda sözü edilen zamanaşımı süresi bu değil, tahakkuk zamanaşımıdır. Ecrimisilin tahakkuk zamanaşımına ilişkin herhangi bir düzenleme yoktur. Buna rağmen, ecrimisil tahakkuku için zamanaşımının olmadığını ve olmaması gerektiğini söylemek mümkün değildir. Bu alandaki hukuk boşluğunu, ecrimisilin niteliğine uygunluğu nedeniyle, vergilerin tahakkuk zamanaşımını düzenleyen Vergi Usul Kanunu hükümleri ile doldurmak mümkündür. Buna göre, ecrimisil alacağının doğduğu takvim yılını takip eden yılın başından başlayarak beş yıl içinde tarh ve mükellefe tebliğ edilmeyen ecrimisil zamanaşımına uğrar.²²

Mükellefe 1989 tarihinde tebliğ edilmiş olduğuna göre, bu takvim yılından geri gidilmek suretiyle, 1988-1987-1986-1985-1984 yıllarına ait ecrimisil tarh ve tahakkuku mümkündür. Bundan önceki yıllara ait ecrimisil alacağı tahakkuk zamanaşımına uğramıştır.

Tahakkuk zamanaşımının başlangıç tarihi olarak da, işgalin yapıldığı yılı takip eden takvim yılının başını almak gerekir.

III. ECRİMİSİL TALEBİNDEN DOĞAN UYUŞMAZLIKLARDA GÖREVLİ MAHKEME

Ecrimisil talebinden doğan uyuşmazlıklar iki ana başlık altında incelenebilir. Çünkü ecrimisil ihbarnamesi ya da düzeltme talebinde bulunulmuşsa, ecrimisil düzeltme ihbarnamesi aleyhine açılacak davalar ile ecrimisilin tahsili aşamasında ortaya çıkacak uyuşmazlıklar farklı esaslara bağlanmıştır.

Ecrimisil tespit ve takdirini gösteren Ecrimisil İhbarnamesi ya da Ecrimisil Düzeltme İhbarnamesi bir idari işlemdir. İdari işlemlerin sınıflandırılmasında, ecrimisil ihbarnamesi subjektif işlem olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca, ecrimisil ihbarnamesi, icraî nitelikte bir idari işlem olması sebebiyle, bu işlemi sakatlayan herhangi bir hususun bulunması halinde aleyhine dava açılabilir. İşte, ecrimisil ihbarnamesinin, bir İdari işlemde bulunması gereken beş unsur olan konu, sebep, maksat, yetki ve şekil yönünden bir sakatlık taşıması halinde, bu işlem aleyhine çıkarılan uyuşmazlıkta görevli mahkeme İdare Mahkemesidir.²³ Ecrimisil talebine sebep olan haksız işgal bir taşınmaz malda gerçekleştiğinden, yetkili idare mahkemesi ise, taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemesidir (İYUK m. 34).

²² "Vergi alacağının doğduğu takvim yılını takip eden yılın başından başlayarak beş yıl içinde tarh ve mükellefe tebliğ edilmeyen vergiler zamanaşımına uğrar." (VUK m. 114/1).

²³ "2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75 inci maddesi uyarınca Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufunda bulunan yerlerin haksız işgali nedeniyle idarece ecrimisil takdiri ve istenilmesi üzerine açılan davalarla ilgili uyuşmazlıkların idari yargı yerinde görülüp çözümlenmesi gerekir". (Uyuşmazlık Mahkemesi Kararı, E. 1988/2, K. 1989/1).

Ecrimisilin tahsil aşamasında ortaya çıkan uyuşmazlıklarda vergi mahkemesi görevlidir (BİMK m. 6). Bu tür uyuşmazlıklarda yetkili vergi mahkemesi, ödeme emrini düzenleyen dairenin bulunduğu yerdeki vergi mahkemesidir (İYUK m. 37; DİK m. 75).

SONUÇ

Danıştay karan, vardığı yanlış sonuçlar nedeniyle bir hayli ilginçtir. Bir kere, ecrimisii alacağı, özel hukuktan doğan bir alacak değil, aksine kamu hukukundan doğan bir alacaktır. Bu özelliği nedeniyle bir kamu alacağıdır. Tarh-Tebliğ- Tahakkuk ve Tahsili İdari işlemler aracılığıyla olmaktadır. Tahsil aşaması Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde cereyan etmektedir.

Ecrimisii alacağının tahakkuk zamanaşımı konusunda herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu boşluk, niteliğinin uygunluğu gereği, vergilerin tahakkuk zamanaşımı hükümleriyle doldurulmalıdır. Buna göre, işgalin gerçekleştiği yılı takip eden yılın başından itibaren 5 yıl içinde tahakkuk ettirilmeyen ecrimisii alacağı zamanaşımına uğrar. Bu itibarla, karara konu olayda 1975-1983 dönemi zamanaşımına uğramıştır. 1.1.1984-30.9.1988 dönemine ilişkin ecrimisii alacağının tahakkuku hukuka uygundur.

Ecrimisii alacağı, Borçlar Kanununda yer alan genel zamanaşımı süresine tâbi değildir. Çünkü, ecrimisii alacağının niteliği, Danıştayın görüşünün aksine, Borçlar Kanununun düzenlediği alacaklardan farklıdır. Ayrıca, Devlet İhale Kanunu'nun 92'nci maddesinin yaptığı atıf, zamanaşımı sürelerine değil, aksine günlük, haftalık, aylık ve yıllık sürelerin ne zaman başlayıp biteceğine ilişkin hükümlerdir.

Bütün bu gerekçelerle, Danıştay Kararı bütün halinde hukuka aykırıdır. Böyle bir kararın oybirliğiyle kabul edilmesi ise şaşırtıcıdır. Acaba, gerek bu konudaki düzenlemelerin yetersizliği gerekse bu konuda bilim adamlarının "imal-i fikir" eylememeleri Danıştay üyelerinin mazeret sebepleri olarak sayılabilir mi?

ÇOKULUSLU ŞİRKETLERİN YÖNETİM VE ORGANİZASYONU

Yusuf ERBAY
Korgan Kaymakamı

GİRİŞ

Planlama, organizasyon, personel politikası, liderlik ve denetleme gibi yönetim fonksiyonlarının yerine getirilmesinde uluslararası şirketler yerel şirketlere nazaran daha karmaşık çevresel şartlarla karşı karşıyadırlar. Çalışmamızın ilk bölümünde bu fonksiyonlara kısaca değindikten sonra, uluslararası organizasyonun yönetim yapısını, özel bir uluslararası organizasyon türü olan çokuluslu şirketler (ÇUŞ) çerçevesinde ele alacağız.

Yalnızca bir ülkede karşılaşılan çevresel unsurlardan çok farklı boyutlara sahip olan uluslararası çevrenin ekonomi, hukuki ve siyasal yapı, sosyo-kültür ve teknoloji gibi unsurlarını üçüncü bölümde inceleyeceğiz. Özellikle sosyo-kültürel unsur alanında geliştirilen bir yaklaşım ile içinde faaliyette bulunulacak toplumun değerleri ele alınacak ve bunların şirket yönetimine yansımaları gözlenecektir.

Uluslararası çevrenin değerlendirilmesi konusunda bir diğer unsur ülkenin rekabetsel üstünlükleri ile ilgilidir. Bu ülke kökenli firmalara milli avantajlar sağlayan rekabetsel üstünlüğü meydana getiren unsurlar faktör şartları, talep şartları, ilgili ve destekleyici endüstriler ile firma stratejisi, yapısı ve rekabetçi gücüdür.

Çok Uluslu Şirketlerin sahip olduğu üç büyük strateji seçeneği olan, dünya ölçeğinde bütünlük stratejisi (küresel strateji), yerel ihtiyaçlara yönelik strateji ve çok odaklı yaklaşım stratejileri dördüncü bölümde incelenecektir.

Beşinci bölümde yer alan ÇUŞ'lann organizasyon yapılan için seçtikleri modellerden önce, şirketlerin organizasyon yapılarının aşamalarına değinilecektir. ÇUŞ yöneticileri şirketin üretim yapısını, stratejisini ve şirket faaliyetinin küresel özelliklerini gözönüne alarak en uygun organizasyon biçimini seçmelidir. Bu organizasyon biçimlerinden uluslararası bölümler, coğrafi bölge bölümleri, dünya ölçeğinde mal bölümleri, dünya ölçeğinde fonksiyonel bölümler ve küresel mat- riks beşinci bölümün ikinci kesiminde incelenecektir.

Etkin bir uluslararası yönetim için, yapısal meselelerin yanı sıra bir diğer önemli unsur kültürel farklılıklara uyum sağlanmasıdır. Uluslararası insan kay

nağının şirket yöneticileri tarafından hangi politikalarla değerlendirileceği ve liderlik tarzının ülkelere nasıl uyarlanacağı, önceki bölümlerde ele alınan sosyokültürel yaklaşımda gözönünde bulundurularak son bölümde açıklanmaya çalışılacaktır.

1. ULUSLARARASI İŞLETMELERİN YÖNETİMSEL FONKSİYONLARI

Yönetimin temel unsurları olan planlama, organizasyon, personel politikası, liderlik ve denetleme görevlerinin yerine getirilmesinde ülkesel ve uluslararası girişimler arasında bazı farklılıklar ortaya çıkar. Bunun nedeni, ülkesel şirketlerin temel fonksiyonlarını aynı ülke şartları çerçevesinde yerine getirirken, çokuluslu şirketlerin değişik unsurlardan oluşan ve sürekli gelişen bir yapıya sahip uluslararası çevrenin şartlarını gözönünde bulundurma zorunluluklarının olmasıdır (Weirich, 1993, s. 94-96).

Planlama, hedeflerin ortaya konulması ve bunlara ulaşmak için stratejilerin, politikaların, programların ve yöntemlerin seçilmesini gerektirir. ÇUŞ'lar için oldukça önemli bir işlem dış çevredeki fırsat ve tehditlerin belirlenmesidir. Çevresel şartların tespiti ülke içinde faaliyette bulunan bir şirket için bile zor ve karmaşık bir görevdir. Farklı ve değişken dünya pazarları gözönüne alındığında olayın çok daha karmaşık bir hale geleceği açıktır.

Organizasyon yapısı ortak hedeflere ulaşmak için kurulur. Çok çeşitli formları olan organizasyonlardan uygun olan biri uluslararası alanda faaliyet gösteren ÇUŞ'lar tarafından benimsenebilir. Her yapının olumlu ve olumsuz yönleri vardır. Bazen bu organizasyon yapılarından biri büyük ÇUŞ'lar için yetersiz olabilir. Planlanan işin gerçeklerine ve içinde bulunulan çevreye uygun olarak, farklı organizasyon şekillerini birleştirmek suretiyle yeni yapılar elde edilebilir.

Organizasyon yapısında belirtilen görevler uygun nitelikte personel tarafından doldurulmalıdır. Bu personel şirketin ana ülkesinin vatandaşları, konuk bulunulan ülke vatandaşları, üçüncü ülke yani uluslararası nitelikli kişiler veya işin gereğine göre bunların hepsini kapsayan kişiler arasından görevlendirilebilir. Bu görevlendirme politikalarının her birinin olumlu ve olumsuz yönleri mevcuttur.

Liderlik yönetimi altındaki kişileri girişimin hedeflerine katkıda bulunmak için motive etmeyi ve bunlarla etkin bir haberleşmeyi gerektirir. Motive etme ve yol gösterme çalışanları ve onların küresel çevresini anlamayı gerektirir. Örneğin, katılımcı yönetim bir ülkede olumlu işlev yaparken, baskıcı kuralları olan diğer bir ülkede çalışanlar arasında karışıklığa neden olabilir.

Farklı dillerin konuşulduğu ülkelerde uzantı şirketleri olan ÇUŞ'larda haberleşme sık sık bir problem olarak karşımıza çıkar. Fakat yeni haberleşme teknolojileri bilginin aktarımını oldukça kolaylaştırmıştır.

Temel yönetim fonksiyonlarının sonuncusu olan denetim kavramı, olayların planlandığı gibi gerçekleştirildiğinden emin olmak için gereken ölçüm ve düzeltme eylemlerini içerir. Bu unsur uluslararası yatırımlarda özel bazı çevresel faktörler tarafından etkilenir. Mali ölçümlerin yabancı para ile yapılması, döviz dalgalanmaları, hesaplama ve mali rapor biçimlerinin ülkeler arasında değişime uğraması gibi etkenleri aynı anda hesaba katan bir denetim yöntemini geliştirmek kolay değildir. Kısaca, ÇUŞ'lan denetleme işlemi bir yerel şirketi denetlemekten oldukça farklı ve zor bir işlemdir. (Weihrich, 1993, s. 97)

2. ULUSLARARASI YÖNETİMİN ÖZELLİKLERİ

Uluslararası iş faaliyetleri, milli sınırlar ötesinde kâra yönelik olarak yürütülen faaliyetler olarak tanımlanabilir. Bu faaliyetler gerekli malların diğer ülkelerden ithal edilmesi, dışardaki müşterilere mal ve hizmetlerin satılması veya diğer ülkelerdeki bağlı şirketlere (uzantılara) mali transferlerin sağlanması konularını kapsar.

2. Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde, savaş yıkımından dolayı diğer sanayi ülkelerinin üretim tesislerinin ciddi hasar görmüş olması yönünden A.B.D. uluslararası alanda olağanüstü bir avantaja sahipti. Şu anda Japonya ve Almanya önemli rakipler haline gelmiş bulunuyorlar. Brezilya, Hindistan ve Güney Kore gibi gelişmekte olan ülkeler ise potansiyel büyük rakipler olarak ortaya çıkıyor. Artan bu rekabete rağmen uluslararası pazar çok hızlı bir şekilde büyüyor. Bu firmalar için yeni bir alan dünyaya ve pazar ekonomisine açılmakta olan eski Sovyetler Birliği ve Doğu Bloku ülkeleridir.

a. Özel Bir Organizasyon Türü: ÇUŞ'lar

Uluslararası yönetimle uğraşan organizasyonlar büyüklükleri ve milli sınırlar ötesinde uğraştıkları iş eylemlerinin boyutuyla önemli farklılıklar arzederler. Uluslararası yönetim sorunuyla karşı karşıya olan özel bir organizasyon tipi ÇUŞ'lardır. Tanım bazı durumlarda değişse bile, ÇUŞ terimi, çeşitli ülkelerde bağlı şirketleri aracılığıyla üretim ve hizmet faaliyetlerinde bulunan, bu bağlı şirket politikaları üzerinde kontrollerini devam ettiren ve yönetimini küresel bir perspektifle gerçekleştiren organizasyonlar için kullanılır (Root, 1984, s. 426).

ÇUŞ'lar genelde büyük ölçekli şirketlerdir ve büyük hedeflere yönelirler. Fakat buna rağmen uluslararası iş faaliyetleri ve ticaretle uğraşan bir dizi orta büyüklükte firmalar da vardır. Bunların biraraya gelerek çeşitli amaçlar için koalisyonlar oluşturmaları söz konusu olabilir. Bunun yanı sıra, eğer piyasaya sadece kendilerinin ürettiği özel bir ürün sürebilirlerse veya uygun fiyatlara sahip olurlarsa, oldukça küçük firmalar bile uluslararası iş alanına girebilirler (Root, 1984, s. 427).

Büyükliklerine bakılmaksızın bir dizi sebepten dolayı şirketler uluslararası olarak büyümeye karar verebilirler. Bazı şirketler yabancı müşterilerden gelen istekler nedeniyle bu işe girişebilirler. Bazıları yeni pazarlara açılmak için veya yabancı firmaların belirli dış pazarlara girmelerini ve sonra yerel bir rekabetçi haline gelmelerini önlemek için uluslararası gayret başlatabilirler. Diğer bazıları büyüyen kaynak veya gereken teknoloji ihtiyacı tarafından yönlendirilebilirler.

b. ÇUŞ'ların Yönetim ve Organizasyon Eğilimleri

Uluslararası alanda faaliyet gösteren firmaların, özellikle ÇUŞ'ların üst seviye yöneticileri, dünyanın diğer taraflarındaki şirket üyeleri veya merkez tarafından etkilenen faaliyet metodlarının derecesini gözönüne alarak üç temel eğilim veya felsefeden birini onaylamak yönelimindedirler. Ana ülke eğilimleri (ethnocentric), konuk bulunulan ülke eğilimli (polycentric) ve dünya eğilimli (geocentric) (Reich, 1991, s. 77-88)

Ana ülke bir organizasyonun merkezinin bulunduğu ülkedir. Konuk bulunulan ülke bir organizasyonun iş faaliyetlerini yürüttüğü bir yabancı ülkedir.

Ana ülke eğilimli yaklaşımda yöneticiler merkezde ve ana ülkede yürüten uygulamaların her yerde aynı şekilde yürüyeceğini varsayarlar. Bu bazı durumlarda değişik çevresel şartlar nedeniyle firmaları zararlara uğratabilir (Trach-tenberg, 1986, s. 168-169).

Konuk bulunulan ülke eğiliminde, yöneticiler bulunulan ülke kültürlerinin ve kişilerinin anlaşılmasını zor bulurlar ve bu yüzden belli bir ülkede yerleşmiş olan organizasyon bölümlerinde mümkün olduğunca yerli personel çalıştırılması gereğine inanırlar. Yerel personelin kendi kültürünü, değerlerini ve pazarlarını en iyi bildiği düşünülür. Sonuç olarak, değişik ülkelerdeki uzantılar yerel kişilerin yönetimi altında neredeyse bağımsız olarak faaliyet gösterirler ve ana şirkete esas itibarıyla mali kontrol yoluyla bağlıdırlar.

Bu eğilimde her ne kadar konuk bulunulan ülkenin yerel kişileri faaliyetleri yürütüyor ise de, bunların merkezde üst yönetici olarak görev almaları küçük bir ihtimaldir. Çünkü bunların sadece bir yerel bakış açısına ve uzmanlığına sahip oldukları varsayılır. Son olarak belirtmeliyiz ki, bu yaklaşımın başarılı olması için karar verme yetkisinin konuk bulunulan ülke personeline geniş ölçüde devredilmesi gerekir.

Coğrafya merkezci (veya dünya) eğilimi ise, yöneticilerin, hem ana şirketin merkezinde hem de çeşitli yerlerdeki uzantı şirketlerde küresel bir yaklaşımın gerektiğine ve dünyanın her yerinde şirketle ilgili problemlerin çözümü için, ana ülke veya konuk bulunulan ülke kökenli olup olmadıklarına bakılmaksızın en iyi

personelden yararlanılmasına inandığı bir uluslararası yönetim yaklaşımıdır. Yöneticilerin hem yerel hem de küresel bilgiye sahip olmalarını gerektirdiğinden bu yaklaşım ulaşılmaması en zor olanıdır (Reich, 1991, s. 77-78).

2. ULUSLARARASI ÇEVRENİN DEĞERLENDİRİLMESİ

ÇUŞ'ların yönetimi bir yandan geniş imkanlara açıkken, diğer yandan kendi ülke çevresinden ve iş faaliyetlerinden çok daha karmaşık bir yapıya sahip olan bir dizi çevresel faktörün getirdiği zorluklarla karşı karşıyadır.

a. Çevresel Unsurlar

Genel anlamıyla çevre, bir organizasyonun faaliyette bulunduğu toplumdaki genel şartları ve eğilimleri yansıtan dışsal çevrenin bir parçasıdır. Ekonomi, hukuki ve siyasal yapı, sosyo-kültür ve teknoloji gibi genel çevrenin önemli unsurları uluslararası ortamın daha doğru değerlendirilmesi için gözönüne alınmalıdır.

aa. Ekonomik Unsur: Organizasyonun çokuluslu iş faaliyetlerini başarıyla yürütme yeteneğini etkileyen önemli ekonomik faktörler, değişik ülkelerdeki ekonomik gelişmişlik düzeyi, uygun altyapının varlığı, bir ülkenin ödemeler dengesi ve parasının uluslararası değeridir.

Ülkeler ekonomik ve endüstriyel gelişmelerine göre iki ana gruba ayrılır. Yüksek seviyede ekonomik veya endüstriyel gelişmişliğe sahip olan A.B.D. Batı Avrupa, Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda ve Japonya gibi ülkeler gelişmiş ülkeler olarak adlandırılır. Öte yandan genel olarak fakir, kişi başına düşük gelire, gelişmemiş endüstrilere ve yüksek doğum oranına sahip olan gelişmemiş ülkeler grubuna Üçüncü Dünya Ülkeleri de denmektedir. Bu ülkeler içinde, imalat ürünlerinin önemli ihracatçısı olarak ortaya çıkan Hong-Kong, Tayvan ve Güney Kore gibi ülkelere de artık Yeni Gelişmiş Ülkeler denmektedir.

Sıkça zannedildiği gibi ÇUŞ'lar geniş ölçüde gelişmekte olan ülkelerde faaliyet göstermemektedirler. Gerçekte % 95'i gelişmiş ülkeler orijinli bu şirketlerin dış yatırımlarının % 75'i yine gelişmiş ülkelere yöneliktir. Bununla birlikte, pek çok azgelişmiş ülkenin ve özellikle yeni gelişmiş ülkelerin artan refah seviyesi şu andaki dünya pazarına oldukça büyük bir potansiyel sağlamaktadır (Nagandhi, 1987, s. 15).

Belirli bir bölgede işletme faaliyetlerinde bulunma kararı büyük ölçüde uygun bir altyapının varlığına bağlıdır. Altyapı, bölgenin ekonomik gelişmişliğini gösteren otoyolları, demiryolları, havayolları, kanalizasyon, imar, eğitim kuruluşları ve diğer ekonomik ve sosyal göstergeleri kapsayan geniş bir terimdir. Bu şartların hepsi, bir yolla işletme faaliyetlerini etkiler.

Diğer önemli bir değişken, bir ülkenin ödemeler dengesidir. Ödemeler dengesi bir ülkeye giren ve çıkan mal ve hizmetlerin, sermaye borçlarının, altın ve diğer maddelerin belli bir esasa hesaplanmasıdır. Ticaret dengesi bir ülkenin ihracatı ile ithalatı arasındaki farktır ve genellikle ülkenin ödemeler dengesinin en önemli belirleyicisidir. Sürekli ticaret açık olan ülke refahının ihracına sebep olurken, fazlalar ülkenin genişleme yeteneğini artırır ve daha fazla uluslararası ticaret yapmasını sağlar (Knovvltton, 1988, s. 89-102).

Başka bir konu döviz kurudur. Döviz kuru bir ülkenin parasının diğer bir ülkeyle mübadele edilirken uygulanacak orandır. Döviz kuru dalgalanmaları bir dizi uluslararası ekonomik faktöre bağlıdır. Bir ülkenin ihraç ettiği mallara olan dünya talebinin azalması bu faktörlerden biridir. Döviz kurlarındaki değişikliklerin bir firmanın uluslararası işletme ve ticaret faaliyetleri üzerinde önemli etkileri vardır. Çünkü döviz kuru değişik ülkelerdeki ürünlerin nisbi fiyatlarını etkiler.

ab. Hukuki ve Siyasi Unsur: Hem hukuki hem de siyasi şartlar organizasyonların bir ülkede işletme ve ticaret faaliyetlerindeki kapasitelerini etkiler. Yabancı bir ülkede işletme ve ticaret faaliyetlerinde bulunmakla gelen önemli endişeler içinde siyasi risk seviyesi, hükümet tarafından konulan ticaret engellerinin derecesi ve hükümet tarafından sağlanan işletme ve ticaret şartlarıdır.

Siyasi risk, girişimcinin malvarlığında kayıplara veya yürütülen işte önemli zararlara sebep olabilecek siyasi eylemlerin meydana gelme ihtimalidir (Fitzpatrick, 1983, s. 249).

Bir yabancı şirketin malvarlıklarına konuk bulunulan ülke tarafından elkonulmasına millileştirme denir. Geçmişte Küba, Zambiya ve İran gibi ülkelerde yerleşmiş olan yabancı şirketler millileştirilmiştir. 1960'dan bu yana 76 ülke tarafından, dünya ölçeğinde, millileştirilen şirket sayısı 1500'ün üstündedir (Jodice, 1980, s. 177-206).

Hukuki-siyasi çevrenin bir diğer yönü ticaret kontrolüdür. Ticaret kontrolü malların bir ülkeye giriş ve çıkışlarında sınırlamalar ve engeller oluşturmaktır. Bu engellerin sık sık yükseltilmesinin nedeni, ülkede üretilmiş olan malların yabancı rekabetçilerin ürünlerine karşı fiyat avantajına sahip olmasını sağlamaktır. Başka nedenler içinde hükümet gelirlerinin artırılması isteği veya ülke içinde yabancı mal aliminin azaltılması gayretleri yer alır.

En çok kullanılan engeller gümrük tarifeleri veya vergilerdir. Diğer bir engel çeşidi ithalat kotasıdır. Bu belli bir zaman diliminde ithal edilecek ürün miktarına bir limit konmasıdır. İthalat kotaları yabancı rekabetçilerin ürünlerini kısıtlama yoluyla yerel pazarı korurlar. A.B.D., Japonya yapımı arabalara, büyük orandaki ithalatın yerel otomobil endüstrisini çok zor durumda bıraktığı 1980'li yıllarda bir ithalat kotası uyguladı. Kotalar bir takım Japon firmalarının A.B.D. içinde oto

mobil üretimine başlamasına neden olan bir faktördür. Aslında, genelde, bu ÇUŞ'ların dış doğrudan yatırım nedenlerinden biridir (Bortholl, 1991, s. 745).

Ürünleri etkilenen ülkeler tarafından gümrük tarifesi ve kotalara karşılık verildiği için, ülkeler daha ince bir metod olan idari korumacılığı kullanabilirler, idari korumacılık, çeşitli kurallar ve düzenlemelerle yabancı firmaların işletme ve ticaret faaliyetlerinin zorlaştırılmasıdır.

Ülkeler bir yandan bazı sebeplerden uluslararası ticarete engeller koyarken, bir yandan da ekonomik gelişmeyi artırmak amacıyla yabancı firmaların sınırları içinde faaliyet göstermelerini cesaretlendirmek için önlemler alırlar. Yabancı sermayeyi çekmek için ülkeler genellikle vergi indirimi, altyapı kolaylıkları, yatırım ve faaliyet alanlarında sektörlerin yabancı sermayeye açık olması, eşit muamele, hisse oranı serbestisi, transfer garantisi, yabancı personel istihdamı ve diğer bazı milli teşvikler gibi bir dizi milli teşvik politikaları uygulayabilirler (Çakır, 1988, s. 15-16).

ac. Sosyo-Kültürel Unsur: Çevrenin sosyo-kültürel unsuru, tutumları, değerleri, kuralları, inançları, davranışları ve nüfus yapısının eğilimlerini kapsar.

Hollandalı sosyal bilimci G.Hofstede sosyal kültürün kişiler üzerindeki etkilerini araştırmak için bir çerçeve geliştirmiştir. Bu yaklaşıma göre toplumu analize etmek için dört kültürel boyut kullanılabilir: güç aralıkları, belirsizliklerden kaçınma, bireysellik-toplumsalcılık ve erkeklik-kadınlık (Hofstede, 1984, ss. 389- 398).

i. Güç aralıkları (farklılıkları) : Bir toplumdaki bireylerin, güç dağılımındaki farklılıkları akılcı ve normal olarak kabul ettikleri derecedir. İsveç, Danimarka, İsrail gibi düşük güç aralıklı toplumlarda değişik özgeçmişlerden gelen insanlar birbirlerini daha fazla etkilerler ve düşük statüleri kolaylıkla geçebilirler. Bunun aksine, yüksek güç aralıklı Meksika, Filipinler ve Hindistan gibi toplumlarda, yüksek statüdeki insanlarla düşük statüdekilerin birbirlerini etkileme oranı çok sınırlıdır ve kişilerin statülerinin yükselmesi çok zordur.

Bu farklılıklar çalışanlarla patronlar arasındaki işbirliğinin derecesini etkiler. Yüksek güç aralıklı toplumlarda, yöneticiler kendilerine bağlı olanlara danışmak yerine büyük ihtimalle onlara yalnızca ne yapacaklarını söylerler. Düşük güç aralıklı bir ülkede ise yönetici ile emrindekiler arasında büyük bir işbirliği muhtemeldir.

ii. Belirsizlik Çekincesi: Toplumun üyelerinin kendilerini hangi ölçüde rahatsız hissettiklerinin ve karmaşık, belirsiz ve tahmin edilemez olarak gördükleri, durumlardan ne ölçüde kaçınmaya çalıştıklarının derecesidir. İsveç, Büyük

Britanya ve A.B.D. gibi düşük belirsizlik çekincesi olan ülkelerde organizasyonlar daha az yazılı kurala ve düzenlemeye sahip olma eğilimindedirler.

iii. Bireysellik-Toplumsalcılık: Kişilerin kendilerinin ve yakın çevrelerinin çıkarlarına olan düşkünlüğünün, daha geniş gruplarmkine gösterdikleri dikkatle kıyaslanması durumudur. Yüksek dercede bireyciliğin yer aldığı, A.B.D., Britanya ve Kanada gibi toplumlarda yöneticiler, şirketleri çıkarlar ortaya çıktığında harekete geçirirler, genel refah ve istihdam konusunda daha az sorumluluk duyarlar ve karar vermede gruptan çok kişilere güvenirlir.

Bunun tersine toplumsalcılığa değer veren kültürlerde yöneticiler, bireysel hedeflerden ziyade ekibin tümünün hedefleri üzerinde yoğunlaşma eğilimindedirler. Çalışanların refahı ön plana çıkmaktadır ve organizasyon bir aile gibi görülür. Bu ülkeler içinde Venezuela, Tayvan ve Meksika'ya sayabiliriz.

iv. Erkeklik-Kadınlık: Bir toplumun, geleneksel kadınsı değerler olan barış, işbirliği ve duygusallıktan daha ziyade; direnç, mücadele, bedeni üstünlük gibi geleneksel erkek değerleri ne oranda ön plana çıkardığıyla ilgilidir. Japonya, İtalya, Meksika gibi nispeten erkeklik değerlerinin ön plana çıktığı toplumlarda çalışanlar işlerini kendilerine tanınma, büyüme ve mücadele için bir araç olarak göreceklidir. İsveç, Finlandiya ve Yugoslavya gibi daha kadınsı değerlerin ön plana çıktığı toplumlarda iyi çalışma şartları, güvenlik, duygusallık ve karar vermede sezgi ön plana çıkar. Erkeksi özelliklerin ağır bastığı toplumlar erkek ve kadınlara çok farklı belirleme eğilimindedirler. Netice olarak bu ülke organizasyonlarında kadınlar için fırsatlar belli ölçüde kısıtlanma yönündedir.

ad. Teknolojik Unsur: Teknoloji çevre meşesinin önemli bir yönüdür. Çünkü değişik ülkelerdeki teknoloji seviyesi pazarın yapısını ve iş yapan firmaların yeteneğini etkiler. Gerçekte, önemli Teknoloji transferleri uluslararası işletme faaliyetleri esnasında meydana gelir. Teknoloji transferi, teknolojiye sahip olan ülkelere buna sahip olmayan ülkelere yapılan teknoloji aktarımıdır. Teknoloji, bir makine veya tamamlayıcı parçaları gibi somut ürünler ve süreçler şeklinde veya gelişmiş teknik bilgiler (know-how) gibi soyut süreçler şeklinde olabilir. Uluslararası teknoloji transferleri ortak girişimler, teknolojinin belli ölçülerde kullanımı için yapılan lisans anlaşmaları, dış uzantılara müessese içi teknoloji transferleri, diğer ülkelerde eğitim kurumlarına katkıda bulunma ve mal ve hizmetlerin satın alınması gibi bir dizi yöntemle gerçekleştirilebilir (Levine, 1990, s. 33).

Teknolojik yenilik hem küresel pazarlarda rekabet edebilmek, hem de iç pazarı dış rekabetten korumak için önemlidir.

b. Ülkelerin Rekabetsel Üstünlükleri

Bir ülkenin çevresel unsurları belli endüstrilerde yenileşmeyi hızlandırabilir. Böylece, sözü geçen endüstrilerde faaliyet gösteren bu ülke kökenli şirketlerin

başarı şansı artar. Yani şirketler uluslararası rekabetçi üstünlüklere, kendi ülke şartlarının kendilerini yeniliğe ve ilerlemeye yönlendirdiği alanlarda ulaşırlar. Kısaca şirketler yaptıkları yenilikler sayesinde avantajlı duruma geçerler. Bu tezi savunanlara göre dört milli faktör, tek tek veya bir sistem bütünlüğü içinde, bu milli avantajların temellerini oluştururlar: Faktör şartları, talep şartları, ilgili ve destekleyici endüstriler ile firmanın stratejisi, yapısı ve rekabetçi gücüdür (Porter, 1990, s. 73-93).

Faktör şartları, becerikli emek gücü veya altyapı gibi belli bir sanayi alanında etkin olarak rekabette bulunabilmek için gerekli olan üretimi meydana getiren parçaların niteliğidir. Yüksek derecede uzmanlaşıldığı zaman faktörler rekabetsel başarıda en etkili unsurlardır.

Faktör şartları, bir endüstri dalındaki ürün ve hizmetlere olan ülke içi talebin özellikleridir. Uluslararası alanda faaliyet gösteren organizasyonlar için ülke içi talep daha az önemli gibi görünse de, ülke içi talep şartları rekabetsel bir üstünlük oluşturmak için önemli bir faktördür. Yerel alıcılar gelişmiş ve kaliteli ürünler talep ettikçe firmalar yenilik yapmak ve bu yüksek standarttaki ihtiyaçları karşılamak zorunda kalırlar.

Milli avantajlar konusunda üzerinde durulması gereken bir husus da, yenilik ve uluslararası rekabetsel avantajın gelişmesini kamçılayan güçlü bir ülke içi rekabetin varlığıdır. Yerel rekabet kesinlikle hayati bir faktördür. Çünkü bir endüstrinin bütün yerel üyelerini yeniliğe ve daha fazla gayret sarfetmeye zorlar.

Nihai analizde, şirketlerin bizzat kendileri rekabetsel avantajlarını geliştirmek zorundadırlar. Bunlar, milli avantajları oluşturan faktörler çerçevesinde harekete geçmeli ve özellikle bir rekabetsel avantaja ulaşmada yeniliğin oynadığı merkezi rolü kabul etmelidirler.

Şirket yönetiminin gerçekleştirmesi gereken önemli aşamalardan biri mal talep eden alıcılar bulmak, gelişmiş satıcılarla çalışmak, yüksek çalışma standartları yerleştirmek, nitelikli insan kaynağını geliştirmek ve devam ettirmek için gayret sarfederek yeniliğe yönelik eğilimleri artırmaktır.

Yönetim bunların yanı sıra, çevrenin önemli yönlerini sürekli olarak izleyip erken uyarı sistemleri kurmak; yerel rekabete hazırlıklı olmak; uluslararası iş anlaşmalarının diğer ülkelerdeki avantajlarını kendi tarafına çekecek temelleri geliştirmek; rekabetsel üstünlüğünü engelleyebilecek yabancı şirket anlaşmalarına girmemek ve şirket merkezlerini yapılan iş için rekabetsel avantajı destekleyecek konumdaki ülkelere kurmak gibi görevleri üstlenmelidir. (Bartholl, 1991,- s. 750).

4. ÇOK ULUSLU ŞİRKET STRATEJİLERİ

ÇUŞ'lar ve uluslararası iş faaliyetlerinde bulunan diğer organizasyonlar iki önemli faktörü hesaba katmalıdırlar. Küresel bir bazda en uygun ekonomik karar

ların alınması ihtiyacı ve konuk bulunulan ülkeler arasındaki önemli farklılıklara cevap verme gerekliliği. Buna bağlı olarak, ÇUŞ'ların üç büyük strateji seçeneği vardır: dünya ölçüsünde bütünlük, milli karşılıklılık (yerel ihtiyaçlara yönelik) ve çok odaklı yaklaşım stratejileri (Vernon, 1979, s. 267).

a. Dünya Ölçeğinde Bütünlük Stratejisi

Bu strateji, dünyanın her yerinde faaliyetlerini akılcı bir şekilde gerçekleştirmeyi ve küresel istek doğrultusunda standartlaşmış ürünleri geliştirmeyi hedefler. Akılcı bir yönetim, organizasyon bölümlerinin görevlerinin bulunduğu yere bakılmaksızın, istenen sonuçlara en uygun üretim faaliyeti yapacak şekilde belirlenmesini ve sonra kazancın muhtemelen en kârlı olacağı yerde satış yapılmasını gerektirir. Yani, bir ÇUŞ belli bir işin nerede kurulacağına karar verirken, maliyetler, ihtisaslaşma, hammaddeler ve kapasite uygunluğu gibi faktörleri düşünmelidir. Akılcı yönetim ölçek ekonomilerinin avantajını elde etmeyi ve dünya genelinde organizasyon kaynaklarının en iyi kullanımını mümkün kılar.

Otomobil üretimi küreselleşmenin klasik bir örneğidir. Özellikle Japonlar küresel pazarların ihtiyaçlarını karşılamak için yoğun biçimde üretilebilecek otomobillerin planlanmasında oldukça başarılı olmuşlardır ve ölçek getirisine ulaşmışlardır. Yakın zamanlarda, Mazda, Honda, Nissan gibi Japon oto imalatçıları diğer ülkelerde olduğu gibi A.B.D.'de de otomobil fabrikaları kurmuşlardır. Ayrıca, 150'den fazla Japon yedek parça şirketinin A.B.D.'de tesisleri vardır ve bu rakamın 1990'larda iki misline ulaşması beklenmektedir (Bartholl, 1991, s. 754).

Küreselleşme dünyanın her tarafında küçük değişikliklerle kullanılabilir bir dizi malın varolabileceği inancı üzerine temellendirilmiştir. 155 ülkede satılan Coco-Cola, sadece formülünde sınırlı değişiklikler gereken küresel bir ürünün klasik örneğidir. Bu durum bütün ürünler için geçerli olmayabilir. Bu nedenle, bazı şartlar altında çokuluslu organizasyonlar yerel ihtiyaçlara daha çok cevap verebilecek alternatif stratejiler geliştirme ihtiyacı duyabilirler.

b. Yerel İhtiyaçlara Yönelik Strateji

Bu strateji uzantı şirketlerin içinde faaliyet gösterdikleri ülkenin özel ihtiyaçlarına ve siyasi şartlarına uygun mal ve hizmetlere uyum sağlamasını kolaylaştırırken dünya ölçeğinde bütünlüğün potansiyel avantajlarından çoğunu feda eder. Mali risklerin paylaşımı ve küresel araştırma ve geliştirme kaynaklarından faydalanma gibi çokuluslu bir şirketin bağlısı olma avantajlarından yararlanmayı sürdürmelerine rağmen, uzantı şirketler neredeyse yerel milli şirketler gibi hareket ederler. Bununla birlikte, küreselleşmenin milli farklılıklarından doğan ihtiyaçları sağlamak konusunda uygun olmadığı durumlarda başarılı bir yaklaşım olabilir (Levitt, 1983, s. 96-97).

c. Çok Odaklı Strateji

Bu strateji bir yandan önemli milli ihtiyaçlara cevap vermeyi amaçlamaya devam ederken, bir yandan da mümkün olduğunca dünya ölçüsünde bütünleşmenin avantajlarına ulaşmayı hedefler. Kısaca hem dünya ölçeğinde bütünleşmeyle, hem de yerel ihtiyaçlarla ilgilidir.

Çok odaklı stratejiye sahip organizasyonların yönetimi, iki boyutu eş zamanlı olarak hesaba katmak zorunluluğu yüzünden daha zordur (Grup, 1984, s. 95).

5. ÇUŞ LARDA ORGANİZASYON

ÇUŞ'ların organizasyon ve yönetim yapıları klasik firmalarındakinden farklıdır. Firmaların kendi yapılarında ve içinde bulundukları çevrelerdeki hızlı değişimler organizasyonların da değişmelerini zorunlu kılar. Bu yüzden ÇUŞ'lar kendilerini idari, teknik ve organizasyon yönünden yeni ihtiyaç ve şartlara uydurabilmeli, dönüşümü sağlayabilmeli ve ilerleme kaydedebilmelidirler.

Uluslararası ortamda değişimi oluşturan etkenlerin çokluğu ve çeşitliliği ÇUŞ'ların organizasyon yapılarının ihtiyaçları dinamik bir biçimde karşılayabilecek nitelikte örgütlenmesini gerektirir. Yani yalnız üretim ve strateji seçiminde değil, organizasyon yapısında da etkinlik sağlanmalıdır.

a. Şirketlerin Organizasyon Yapılarının Aşamaları

Ortaya çıkan yeni ihtiyaç ve problemlerin çözümü amacıyla değişen şartlara uygun biçimde şekillenen organizasyon yapıları çeşitli aşamalardan geçmiştir (Şatıroğlu, 1984, s. 69-79).

aa. F Form Organizasyon

Temel fonksiyonu genellikle tek mal üretmek olan küçük boyutlu aile şirketlerinin organizasyon yapısıdır. Sermaye sahibinin çıkar ve yeteneklerinin bir uzantısı görünümündedir.

ab. U Form Organizasyon

Faaliyetlerinin alanı aile sınırlarını aşan ve bir ya da bir kaç malın üretimini yapan firmaların organizasyon yapısıdır. 18. yüzyıl sanayi toplumlarında görülen ekonomik, teknolojik ve sosyal gelişme ve değişimleri yansıtır.

Yönetim ve organizasyon ağırlık verdiği konular kaynakların rasyonel kullanımı, fonksiyonel faaliyetlerin uyumlaştırılması ve üretimde etkinliğin sağlanması konularıdır.

Bu organizasyon türü meslekten yöneticilerin yetişmesine öncülük etmiştir. En geliştirilmiş şekliyle U form, dikey olarak bütünleşmiş ve fonksiyonel birimleri arasındaki ilişkileri koordine edilmiş bir firmanın organizasyon şemasıdır.

Fonksiyonel açıdan yerinden yönetimci, iş ve personel hattı kavramını uygulayan bu organizasyon modelinde, coğrafi bölgelere göre yöneticilerin görev ve sorumluluklarına yeni kurallar getirilmiştir.

Bununla birlikte, ekonomik ve teknik gelişmeler karşısında U form organizasyon merkeziyetçi bir yapıya dönüşmüştür. Her ne kadar görevler organizasyon şeması içinde kısımlara bölüştürülmüş ve aralarında ilişki kurulmuşsa da, az sayıdaki üst düzey yöneticiler, planlama, değerlendirme ve karar verme görevlerinin yanısıra, artan karmaşık idari sorunların çözümüyle de ilgilenmek durumunda kalmışlardır.

Ayrıca tek bir görevin verildiği diğer birimler bir bütün olarak şirketin ihtiyaçlarına ilgi göstermediklerinden yöneticiliğin gerektirdiği kapsamlı bilgi ve tecrübeye ulaşamamışlardır (Handler, 1962, s. 50).

ac. M Form Organizasyon

Ekonomik ve teknik gelişmeler karşısında daha esnek ve dinamik bir yapıya sahip olan bu organizasyon türü 20. yüzyılda A.B.D.'de görülmüş ve diğer sanayileşmiş ülkelere yayılmıştır. U Form organizasyonun mevcut olduğu firmaların faaliyetleri genişlemeye başlayınca üst düzey yöneticiler operasyonel işlerle ve yoğun idari meselelerle uğraşmaya başlamışlardır. Mevcut organizasyon tipinin yeterli olmamaya başlaması yeni organizasyon teknikleri için arayışları ortaya çıkarmıştır.

Firmanın ekonomik ve ticari faaliyetleriyle doğrudan ilgili yeni ve otonom yan bölümlerin kurulması (operating division) ve bunların herbirinin aynı kâr merkezi olarak değerlendirilmesi; düzenlemelerde mal, çeşit ve bazen coğrafi bölgelerin esas alınması ve bölümlerden herbirinin faaliyetle ilgili işleri ve problemlerini başka bir birime iletilmeden kendi içinde çözülmesi M Form organizasyonun özelliklerindendir.

Bunun yanısıra karar ve kontrol mekanizmalarına açıklık getirilmiş, alt kademelere yetki devredilmiş, şirketin uzun dönemli küresel hedeflerinin plan ve tatbikinden sorumlu olan kurmay kurullar ile araştırma ve geliştirme bölümleri oluşturulmuştur.

Bu uygulamalarla üst düzey yöneticiler günlük işlerden uzak tutularak, şirket varlığının bütünlük içinde sürdürülebilmesi için uzun dönemli planlama ve faaliyetlere yönltilmişlerdir. Böylece, firma ile bütünleşen yönetici ve personelin, firma çıkarlarını gözetme ve koruma konusunda gönüllü katılımı da sağlayacaktır (Şatiroğlu, 1984, s. 75).

Bu modelde her birim organizasyon şeması içinde kendine verilen görevleri şirket amaçları doğrultusunda verimlilik ilkesine göre ve otonom olarak yerine

getirmekle görevlidir. Merkez organları tarafından sağlanan koordinasyon ve haberleşme sayesinde de birimler arası kopukluk önlenir.

M Form organizasyon türünün hızla yayılması, Amerikan orijinli firmaların 1960'lardan sonra uluslararası ticaret (ihracat) yerine çokuluslu şirketleşmeye gittikleri ve ülke dışında üretim faaliyetlerini yoğunlaştırdıkları döneme rastlar. Modelin esnek ve dinamik yapısı ülke dışı faaliyetlerde karşılaşılan istikrarsız çevrelerde gerçekleştirilen üretim faaliyetlerine uygun düşmüş ve bu faaliyetleri hızlandırmıştır. Yeni bir ürün veya hizmetin üretim faaliyetinin bu organizasyon yapısına kolayca ilave edilip ayrılabilmesi, alan ya da bölgenin genişliğinin ayarlanabilmesi sayesinde mal çeşitlerini artırmak ve faaliyet sahalarını genişletmek kolayca mümkün oluyordu.

M Form uygulamasından önce dış doğrudan yatırımlarını otonom şubeler aracılığıyla yürüten firmalar, bu yatırımlar karışık bir hal alınca şubelerin yönetim ve denetimini kolaylaştırmak amacıyla bunları organizasyon modeli içinde birer birim şekline getirmişlerdir. Çünkü şirket faaliyetlerine evrensel açıdan bakarak küresel stratejiler uygulanması mecburiyeti yeniden merkezi bir yapıya ihtiyaç doğurmuştur. Başlangıçta yerinden yönetimden yana olan M Form organizasyon tipi, böylelikle küresel düzeyde planlama, karar ve kontrol mekanizmalarında kolaylıklar sağlayacak tarzda bir merkezileşme esnekliği gösterdi (Stopford, 1972, s. 21-25).

Kısaca, M Form organizasyon yapısının uygulanması dış birimlerin merkezi organizasyona bağlanmasında kolaylık sağladı ve böylece merkezileştirilen dış birimlerin yönetim ve kontrolleri daha kolay yapılır hale geldi. Ayrıca, merkezin karar ve kontrolüne bağlı çalışan şirketlerin firmayla rekabete girişme ihtimali ortadan kaldırıldı.

M Form organizasyon şeklinin esneklik ilkesine dayanılarak durum ve şartlara göre bu şeklin kendi yapısında bazı değişikliklere gidilmiştir. Firmalar bulundukları ülke ve ürettikleri mallara göre kendileri için M form yapısında çeşitli modeller geliştirmişlerdir (Chandler, 1962, s. 478-479).

b. ÇUŞ'ların Uyguladığı Organizasyon Biçimleri

ÇUŞ yöneticileri şirketin üretim yapısını, stratejisini ve şirket faaliyetinin küresel özelliklerini gözönüne alarak en uygun organizasyon biçimini seçmek zorundadırlar. Ancak, görüyoruz ki ÇUŞ'ların daha çok kullandıkları organizasyon yapısı kendilerine uyarladıkları bir M form biçimidir. Ekleme gerekir ki, bu organizasyon şekli de çokuluslulaşmayı kolaylaştırıp hızlandırmaktadır.

Firmaların küreselleşme aşamaları ve stratejileri ile seçtikleri organizasyon tipi arasındaki ilişkiyi de gözönüne alarak konuya yaklaştığımızda, uygulanan organizasyon biçimlerini şöyle sıralayabiliriz.

ba. İhracat Aşamasında Organizasyon

Ülke içi üretimde uzmanlaşarak artış sağlayan firma kâr maksimizasyonu için dış imkan ve fırsatlara yönelir. Bu, uluslararası şirket olma yolundaki ilk adım sayılan ihracat aşamasıdır. İhracat esas itibarıyla bir pazarlama meselesidir ve merkezdeki pazarlama birimine eklenen bir alt bölümle mesele çözümlenebilir. Bu yüzden firma bu aşamada M form organizasyona ihtiyaç duymaz (Robock, 1973, s. 429).

bb. Uluslararası Bölümler

Dış ilişkiler arttıkça ve bunu yürüten birimler zamanla merkeze bağlandıkça veya lisans anlaşmalarıyla dış faaliyetler büyüdükçe bunların pazarlamaya bağlı bir bölüm tarafından idare edilmesi imkânsız hale gelmeye başlar. Bu sorunla karşılaşan şirketler ana yapıları içinde bir uluslararası birim geliştirmişlerdir. Artan faaliyetler, yoğunlaşan rekabet, dış pazarların küresel kâr maksimizasyo- nunda ön plana geçmesi ve sonraki gelişim aşamalarına yapılan hazırlıklar, kurulan bu birimin önemli hale gelmesine katkıda bulunurlar. Aslında firmaların uluslararası bölümleri de, bir kaç ülkede bağlı kuruluşların açılmasına veya lisans anlaşmalarının sağlanmasına paralel olarak faaliyete geçerler.

Dış satımların uluslararası ihtisaslaşmayı şirketin bir noktasında merkezileştirecek kadar fazla olması halinde, uluslararası bölüm faydalı olur. Aynı zamanda da, uzantı şirketler ana şirket tarafından kendilerine sunulan teknolojik avantajlardan yararlanmaya devam ederler. A.B.D. çokuluslularının 37'si üzerinde yapılan bir çalışmaya göre "uluslararası bölüm" şirketlerde en çok kullanılan biçimdir (Daniels, 1985, s. 223-237).

bc. Coğrafi Bölge Bölümleri

ÇUŞ'ların faaliyetlerin genişlemesi ve ülkelerde yaygınlaşması daha esnek bir organizasyon yapısına ihtiyaç hissettirmiştir. Bunun sonucu merkez bünyesinde ülkelerin gruplandırıldığı Bölge Bölümleri oluşturulmuştur (Area Division). Bölgesel bir görünüm kazanan bu merkezlerdeki yöneticiler ülke dışında kurulan tesislerin çalışmalarından ve koordinasyonundan sorumlu hale gelirler ve şirketin küresel amaçlara ulaşmasında önemli roller üstlenirler. Ancak, netice itibarıyla bu bölge birimlerinin yöneticileri şirketin ana ülkede bulunan merkezinde alınan kararları uygulamakla görevlidirler ve üst yönetimin denetimine tabidirler.

Coğrafi Bölge bölümlerine göre organizasyon yapılarını oluşturan firmalar, genellikle az sayıda mal üretilip, geniş dış pazarlarda satma stratejisini izlerler. Dolayısıyla bu firmaların pazarlama işleri üretim ve teknoloji işlevinden önde gelir. Ayrıca üretilen mallar ve hizmetler bölge veya ülkelerin nitelik ve ihtiyaçları gözönüne alınarak farklılaştırılabilir.

Bu tip organizasyon yapısında bölüm yöneticileri bölgelerini ilgilendiren meselelerde uluslararası uzman niteliğindedirler ve firma hiyerarşisinde eşit konumda bulunurlar.

Dünyanın bölgesel bölümlere ayrıldığı bu organizasyon yapısında, bağlı şirketler bulundukları bölgeye uygun olan bölüme karşı sorumludurlar. Bu tip organizasyon yapısı bölgelerin içindeki bilgi akışını kolaylaştırır, fakat bölgeler arası bilgi alış-verişini zorlaştırır. Bu yapı milli farklılıkların ortaya çıkmasına uygundur ve bir "yerel ihtiyaçlara cevap verme" stratejisine güçlü destek verir (Daniels, 1985, s. 307-309).

bd. Dünya Ölçeğinde Mal Bölümleri

Bu model genellikle üretim ve teknoloji faaliyetleri pazarlama faaliyetlerinden daha önemli olan, teknolojik olarak karmaşık, çeşitli ve hızla değişebilir ürünlere sahip firmalar tarafından benimsenir. Bu firmaların araştırma ve geliştirme bölümleri yeni ürünleri küresel ölçekte geliştirip standartlaştırırlar ve dünya piyasasına sürerler.

Bölüm yöneticileri dünya ölçeğindeki belli ürün alanlarında malların üretim ve satış faaliyetlerinden üst yönetime karşı sorumludurlar. Bu yapıda, ana şirketin ürünle ilgili kararların koordinasyonunda söz sahibi olması, bağlı şirketlerin ise organizasyonun diğer yönleriyle ilgilenmesi eğilimi mevcuttur.

Dünya ölçeğinde çok farklı malların üretim ve satışı söz konusu olduğundan, firmalar genellikle mal çeşidi esasına göre düzenlenen M form organizasyon yapısına yönelirler ve strateji olarak da büyük ihtimalle dünya ölçeğinde bütünleşme stratejisini uygularlar (Bartholl, 1991, s. 757-758).

be. Dünya Ölçeğinde Fonksiyonel Bölümler

Burada, imalat, pazarlama, finansman gibi ayrı fonksiyonlar üzerinde ana şirketteki üst seviye fonksiyonel yöneticilerinin dünya ölçeğinde sorumlulukları vardır. Yani ülke dışındaki bir uzantı şirketteki değişik fonksiyon birimleri direkt olarak ana şirketin sorumlu fonksiyonel birimlerine bağlıdırlar. Bu yapının gücü, imalat ve mühendislik gibi alanlarda bağlı şirkete güçlü fonksiyonel ihtisaslaşma sağlamasındadır. Bununla birlikte, değişik fonksiyonel birimler arasındaki eylemlerin koordine edilme mecburiyeti nedeniyle, bu yapı, değişik ülkelerde ortaya çıkan farklı şartlara ve rekabet için hızlı tepkiler göstermeye engel olabilir. Genellikle bu yapı, birbiriyle ilişkili bazı malların, göreceli olarak dünya ölçeğinde bütünleştiği bir pazarda satıldığı ve az sayıda bağlı şirketin mevcut olduğu durumlarda en iyi şekilde işler (Bartholl, 1991, s. 756-757).

bf. Küresel Matriks

Bu yapı içinde en az iki boyutta eşit yetki ve sorumluluk verilmiştir. Bu boyutlardan biri bölge, diğeri de genellikle ürün veya fonksiyondan biridir. Bu ya

pıda, orta seviyedeki yöneticiler, bir yandan belli bir bölgeyi kontrol eden, öte yandan da işin belli bir üretim alanını etkileyen kararlar üzerindeki yetkiyi paylaşan iki patrona karşı sorumludurlar. Bazen küresel matriks üç boyutlu da olabilir. Bu durumda orta seviye yöneticileri (bölge, fonksiyon ve ürün) üç patrona karşı sorumludurlar.

Bazı araştırmacılara göre bir organizasyon çok odaklı bir strateji izliyorsa küresel matriks yapısına ihtiyacı vardır. Bu da genellikle bölge ve ürün boyutlarının mevcut olduğu bir yapıdır (Leontiades, 1985, s. 198-200).

Üretim faaliyetlerinin mal ve bölge olarak sayı ve hacimlerinin artması, yani faaliyetlerin karmaşıklaşmasına paralel olarak yönetim ve organizasyon fonksiyonu da bir grup çalışmasına dönüşmek zorundadır. Çünkü küresel ölçekte faaliyetlerin idaresi kişisel olmaktan çıkarılarak yetki ve sorumlulukların, akıcı kararlar alma ihtimalini artırmak amacıyla, bir gruba devredilmesi gerekmektedir.

Şirketin bütün üst düzey yöneticilerini içine alan bir takım yönetimin (team work) mevcut olduğu bu organizasyonun bölümleri arasında etkin bir haberleşme ve koordinasyon sistemi vardır.

Bu yapı, yöneticilerin şirketle ve şirket amaçlarıyla tam anlamıyla bütünleşmesini gerektirir.

6. KÜLTÜREL FARKLILIKLARA UYUM SAĞLAMA

Yapısal meselelerin yanı sıra, etkin bir uluslararası yönetim için önemli bir diğer yön kültürel farklılıklara uyum sağlamaktır. Burada ön plana çıkan meseleler uluslararası insan kaynağının yönetime ve liderlik tarzının yeni şartlara uydurulmasıdır.

a. Uluslararası İnsan Kaynağı Yönetimi

aa. Görevlendirme Politikası

Bir uluslararası organizasyonun ülke dışı faaliyetlerde, personel kaynaklarını gözönünde bulundurarak, önemli idari görevlilerin tayini için dört temel politika seçeneği vardır: Yerel kişiler, ana şirket personeli, uluslararası personel ve karışık yapı.

Yerel seçenekte, uzantı şirketler içindeki önemli görevler şirketin kurulu bulunduğu ülke vatandaşları tarafından doldurulur. Bu yaklaşımın avantajları: Yerel şartlara uygun kişilerin göreve getirilmesi, muhtemelen daha düşük ücret ödemeleri ve kültürler arası uyumlaştırmaların yapılması ihtiyacının ortadan kalkmasıdır. Bunun yanı sıra, yerel yöneticiler yönetim teknikleri, ürünler ve ana şirketin teknolojisi hakkında ana ülkeden görevlendirilecek yöneticiler kadar bilgi sahibi olmayabilirler.

Ana şirket seçeneğinde, ana şirketin her bağlı şirkette bir temsilcisi vardır. Bu temsilci ÇUŞ genelinde politikalar ve yönetenler konusunda deneyimli, ana şirketin en son teknolojik gelişmeleri konusunda yerel çalışanlardan daha bilgili, ve muhtemelen ana şirketle iyi iletişim kanallarına sahiptir. Bu seçenek uluslararasılaşmanın erken dönemlerinde sık sık kullanılır. Bu aşamada, ana şirketin başta teknolojik uzmanlık olmak üzere çeşitli yönlerinin bağlı şirkete nakledilmesi önemli bir ihtiyaçtır. Bu seçeneğin önemli olumsuzlukları: Yabancı uzantı şirketlerde yerel personelin istihdam edilmesini isteyen konuk bulunan ülke hükümetlerinden gelen direnişler, yerel yöneticiler için yükselme ihtimalinin önlenmesi, özel nitelikli milli durumlara karşı gerekli duyarlılığın gösterilmesini engelleyecek biçimde ana şirket yönlendirmesi ve çeşitli bağlı şirketlerde ana şirket personeli bulundurma maliyeti olarak sıralanabilir.

Uluslararası seçenekte, ÇUŞ'lar kişinin milliyetine veya işin bulunduğu yere bakılmaksızın, iş için en uygun personeli görevlendirmeye çalışırlar. Böyle bir politika bir çokuluslunun küresel yönetim için coğrafi merkezci yaklaşımı gerçekleştirmesine ve tam anlamıyla çokuluslu yöneticilerin ortaya çıkmasına yardımcı olur. Yöneticilerin organizasyon içinde yukarı kademelere yükselmeleri daha kolaydır. Pratik bir açıdan bakılınca, uluslararası seçenek çok sayıda yönetici ve ailelerinin eğitim, yerleşim gibi büyük harcamalarının getirdiği zorlukları ortadan kaldırır. Bu seçenekte de konuk bulunan ülkenin yerel personel kullanılması isteği bir engel oluşturabilir. Şu anda, ÇUŞ'ların çoğu, dış uzantı şirketlerde çoğunlukla yerel personeli, şirketin ana merkezinde ana ülke vatandaşlarını ve eğer mevcutsa bölgesel bürolarda bu iki kaynağı birlikte istihdam eden bir karışık seçenek uygulamaktadırlar (Bartholl, 1991, s. 761-764).

ab. Personel Seçimi ve Eğitim

Uluslararası şirketler, yukarıda bahsedilen görevlendirme politikalarının her seçeneğinden personeli istihdam edebilirler.

Seçme konusunda, ÇUŞ'lar ülke dışı işler için seçim yaparken teknik beceriyi en önemli ölçek olarak değerlendirme eğilimindedirler. Bir diğer önemli konu, ülke dışından gelen çalışanların ülke vatandaşlarıyla kuracakları ilişkilerdeki beceridir. Ülke dışından gelen kişiler çalıştıkları ülke hakkında bilgi edinmek için bu ülke vatandaşlarıyla uzun süreli ilişkiler kurmalıdırlar. Burada bulunulan ülkenin diline vakıf olmanın önemi ortaya çıkar.

Konuk bulunulan ülke vatandaşı olmayan personelin önceden bir eğitime tabi tutulması bu ülkedeki çalışma başarısını artıracaktır. Fakat insan kaynağı yöneticilerinin böyle bir eğitimin çok etkili olmayacağı yönündeki düşünceleri; kişilerin bu eğitimi bir yük olarak görmeleri; yola çıkmadan önceki vaktin uygun bir eğitim için yeterli olmayacağı veya bu görevlendirmenin pahalı bir eğitim çalış

masına değmeyeceği gibi görüşler sebebiyle böyle bir ön eğitime gereken önem verilmemektedir (Mendenhai, 1985, s. 39-47).

b. Liderlik Tarzının Ülkelere Uyarlanması

Bazı araştırmacıların organizasyon içi davranış şeklinin ülkeler arasında gittikçe daha çok benzeşiyor olduğunu iddia etmelerine rağmen, yöneticiler kültürel faktörlerden dolayı liderlik tarzlarını ülkelere göre düzenlemelidirler. Kültürel etkileri ekonomik gelişme ve kaynak farklılıkları gibi diğer değişkenlerden ayırt etmek oldukça zordur ve bu nedenle farklı ülke ve kültürlerde etkin liderlik yapılabilmesi için önemli ölçüde bilgi sahibi olmak gerekir.

Yöneticiler farklı ülkelerde uygun liderlik tarzını belirlerken özellikle, Hofstade'in sosyo-kültürel unsur bölümünde açıkladığımız güç aralıkları konusunu dikkate almalıdırlar (Hofstade, 1980, s. 42-63).

Meksika, Filipinler, Hindistan gibi yüksek güç aralıkları (farklılıkları) olan ve kişilerin kuruluş ve organizasyonlardaki güç dağılımında büyük farklılıkları kabul etme eğiliminde oldukları ülkelerde, alt düzeyde çalışanlar muhtemelen amirlerinin oldukça otokratik davranmalarını, kendilerinden farklı kurallara tabi olmalarını ve kendileri için uygun olmayan bazı imtiyazlara sahip olmalarını normal karşılarlar.

A.B.D., Japonya ve İtalya gibi orta derecede güç farklılıkları olan ülkelerde çalışanlar kendilerine danışılmasını beklerler, fakat bazı otokratik davranışları da kabul ederler. Bunlar yasaların ve kuralların herkese uygulanmasını beklerler, fakat alt düzey çalışanlar için uygun olmayan, belli seviyede imtiyaz ve statü sembollerinin amirler için geçerli olmasını kabul ederler.

Düşük güç farklılığı olan İsveç, Danimarka ve İsrail gibi ülkelerde alt düzey çalışanlar pek çok konuda kendilerine danışılmasını isterler, katılımcı demokratik tarzda bir liderliği tercih ederler ve üst yöneticiler otoriteleri dışına taşıtıklarında karşı koyabilirler. Kanunlar ve kurallar bütün çalışanlara aynı biçimde uygulanır ve amirler için imtiyaz ve statü sembolleri mevcut değildir.

Görülüyor ki, değişik kültürlerin ve değişik güç aralıklarının olduğu ülkelerde faaliyet gösteren yöneticiler, liderlik tarzını bu şartlara göre düzenlemek zorundadırlar.

SONUÇ

Yerel şirketler yönetimin temel fonksiyonlarını aynı ülke şartları çerçevesinde yerine getirirken, ÇUŞ'larm değişik unsurlardan oluşan ve sürekli gelişen bir yapıya sahip uluslararası çevrenin şartlarını gözönünde bulundurma zorunluk- lukları vardır.

Çeşitli ülkelerde bağlı şirketleri aracılığı ile üretim ve hizmet faaliyetinde bulunan ve yönetimini küresel bir perspektifle gerçekleştiren ÇUŞ'lar, ana ülke eğilimli, konuk bulunan ülke eğilimli ve dünya eğilimli olmak üzere üç çeşit yönetim eğiliminden birine yönelirler.

ÇUŞ'lar kendi ülke çevresinden ve iş faaliyetlerinden çok daha karmaşık bir yapıya sahip olan bir dizi çevresel faktörün getirdiği zorluklarla karşı karşıyadır. ÇUŞ'ların faaliyetlerini başarıyla yürütme yeteneğini etkileyen önemli ekonomik faktörler içinde değişik ülkelerdeki ekonomik gelişmişlik düzeyini; uygun altyapı imkânlarının olup olmadığını; ülkenin ödemeler dengesini ve parasının uluslararası değerini sayabiliriz. Ayrıca bir ülkede işletme ve ticaret faaliyetlerinde bulunma hususundaki önemli endişeler içinde, siyasi risk seviyesi, hükümet tarafından konulan ticari engellerin derecesi ve yine hükümet tarafından sağlanan şartlar önemli yer tutar. Bulunulan ülkenin değerlerini, davranışlarını, kural ve inançlarını kapsayan sosyo-kültürel unsur ile teknolojik unsur da çok uluslu şirketler tarafından yapılan çevresel değerlendirme konusunda gözönüne alınmalıdır.

ÇUŞ'ların uyguladığı dünya ölçeğinde bütünlük stratejisi, yerel ihtiyaçlara yönelik strateji ve çok odaklı stratejiler, bu şirketlerin takip ettikleri yönetim eğilimleriyle de paralellik arzeder.

Şirketlerin organizasyon yapıları, ortaya çıkan yeni ihtiyaç ve problemlerin çözümü amacıyla çeşitli aşamalardan geçmiştir. Çok uluslu şirketler bulundukları ülke ve ürettikleri mallara göre kendileri için çeşitli modeller geliştirmişlerdir.

İhracat esas itibarıyla bir pazarlama meselesi olduğundan, bu aşamada problem merkezdeki pazarlama birimine bir alt bölüm eklenerek çözülmüştür. Artan dış ilişkiler neticesinde pazarlama bölümü yetersiz hale gelince, şirketler ana yapıları içinde bir uluslararası bölüm geliştirmişlerdir. Çokuluslulaşma faaliyetlerinin genişlemesi ve değişik ülkelerde yaygınlaşması sonucu daha esnek bir organizasyon yapısına ihtiyaç duyulmuş ve merkez bünyesinde ülkelerin gruplandırıldığı coğrafi bölge bölümleri oluşturulmuştur. Dünya ölçeğinde çok farklı malların üretiminin ve satışının söz konusu olduğu firmalarda ise, genellikle mal çeşidi esasına göre düzenlenen organizasyon yapısı uygulanmıştır.

Ülke dışındaki uzantı şirketlerdeki değişik fonksiyonel birimlerin direk olarak ana şirketin sorumlu fonksiyonel birimine bağlı olduğu dünya ölçeğinde fonksiyonel bölümler biçimindeki organizasyon yapısı, dünya ölçeğinde bütünleşme stratejisine uygun düşer.

Bölge, ürün veya fonksiyon boyutlarından ikisinin geçerli olduğu küresel matriks tipi organizasyonlarda, orta seviyedeki yöneticiler, bir yandan belli bir bölgeyi kontrol eden, diğer yandan belli bir malın üretimini veya belli bir alanı yöneten üst yöneticilere karşı sorumludurlar.

Uluslararası yönetimin bir diğer önemli yönü, üretim ve satış faaliyetlerinin gerçekleştirildiği ülkelerdeki kültürel farklılıklara uyum sağlama becerisidir. Bu husus doğrudan insan kaynağı yönetimiyle ve uygulanması gereken liderlik tarzıyla ilgilidir.

Bir uluslararası organizasyon tipi olan ÇUŞ'ların önemli idari görevlilerin tayini için dört temel seçeneği vardır. Yerel kişiler seçeneğinde, uzantı şirketler içindeki önemli görevler şirketin kurulu bulunduğu ülke vatandaşları tarafından doldurulur. Ana şirket seçeneğinde, ana şirketin her bağlı şirkette bir temsilcisi vardır. Uluslararası seçenekte, ÇUŞ'lar kişinin milliyetine veya işin bulunduğu yere bakmaksızın, iş için en uygun personeli görevlendirmeye çalışırlar. Dördüncü ve şu anda en çok kullanılan seçenekte ise, ÇUŞ'lar, dış uzantı şirketlerde çoğunlukla yerel kişileri, şirketin ana merkezinde ana ülke vatandaşlarını, bölgesel bürolarda ise bu iki kaynağı birlikte istihdam eden karışık bir seçeneği uygulamaktadırlar.

Son olarak belirtmek gerekir ki, yöneticiler sosyo-kültürel faktörleri göz önüne alarak liderlik tarzlarını ülkelere göre düzenlemek zorundadırlar.

KAYNAKÇA

- Bartholl, K.L., Martine, D.C., (1991), Management, Mc Graw Hill, International Edition.
- Chandler, A.D., (1962), Strategy and Structure: Chapter in the History of the Industrial Enterprise, MIT press, Cambridge, Mass.
- Çakır, İbrahim., (1988), "Yabancı Sermaye Konusunda 1980 Sonrası Düzenlemeler", işveren. Cilt XXVI, Sayı 11, Ağustos.
- Daniels, J.D., Pitts, R.A., and Tretter, M.J., (1985), 'Organazing for Dual Strategies of Product Diversity and International Expansion', Strategic Management Journal, Vol. 6.
- Fitzpatrick, Mark., (1983), "The Definition and Assessment of Political Risk in International Business", Academy of the Management Review, Vol. 8.
- Grup, P.D., Ghadar, F., Khambata, D., (1984), The Multinational Enterprise in Transition, The Darvin Press Inc. New Jersey.
- Hofstede, Geert., (1980), "Motivation, Leadership and Organization: Do American Theories Apply Abroad?" Organizational Dinamics, Summer.
- İDEM, (1984), "The Culturel Relativity of the Quality of Life Concept", Academy of Management Review, Vol. 9.
- Jodice, David., (1980), "Sources of Change in Third World Regimes for Direct Investment", International Organization, Spring.
- Knowlton, Christopher., (1988), "The New Export Entrepreneurs", Fortune, June.
- Leontiades, J.C., (1985), Multinational Corporate Strategy: Planning for World Markets, Lexington Books, Mass.

- Levine, Jonathan., (1990), "GE Carves out a Road East", Business Week, July,
- Levitt, Theodore., (1983), "The Globalization of Markets", Harvard Business Review, May-June.
- Mendenhal, M., Oddou, G., (1985), "The Dimensions of Expatriate Acculturation: A Review", Academy of Management Review, Vol. 10.
- Nagandhi, Anant., (1987), International Management, Allyn and Bacon Boston.
- Perlmutter, Howard., (1969), "The Tortuous Evolution of the multinational Corporation", Colombia Journal of World Business, January-February.
- Porter, Michael., (1990), "The Competitive Advantage of Nations", Harvard Business Review.
- Reich, Robert., (1991), "Who is them?", Harvard Business Review, March-April.
- Robock, S., Simmonds, K., (1973), International Business and Multinational Enterprise, R.D. Irvin Inc. Homewood, Illinois.
- Root, Franklin., (1984), International Trade and Investment, South-Western, Cincinnati.
- Stopford, J.M., Wells, L.T., (1972), Managing the Multinationals Enterprise, Basic Books, New York.
- Trachtenberg, Jeffrey., (1986), "They Didn't Listen to Anybody", Forbes, December.
- Vernon, R., (1979), "The Product Cycle Hypothesis in a New International Environment", Oxford Bulletin of Economics and Statistics, V. 41.
- Weihrich, H., Koontz, H., (1993), Management : A Global Perspective, McGraw-Hill, International Edition.

İNGİLTERE'DE YEREL YÖNETİMLER MÂLİYESİ

Mustafa ÖZARSLAN
Murgul Kaymakamı

GİRİŞ

Yabancı bir ülkenin yönetim sistemini açıklamakta karşılaşılan en büyük güçlük, o ülkenin tarihi gelişimi içinde oluşmuş ve ülkemizde tam benzer ve karşılıkları olmayan kuruluşlarını Türkçe adlandırmaktır. Özellikle ikiyüzlü yıldan beri hiç bir inkılapçı hareketle karşılaşmamış olan İngiltere'de, yüzyıllarca önce başlayıp çok yavaş bir tarihi gelişim içinde bugüne gelmiş olan kurum ve kuruluşların, hiç olmazsa dış görünüşünde fazla değişiklik yapmama eğilimi, bu kuruluşları kabul etmek gerekir ki, mantıktan uzak, kendine has ve anlaşılması güç olan bu sistemi, bu sisteme tamamen yabancı olan, hatta bu sistemin karşıtı olan bir yönetim düzenine sahip olan ülkemize, özellikle bu yabancı sistemdeki kuruluşları ve kavramları Türkçe terimlerle anlatmanın ne kadar güç olduğu aşikardır.

İngiliz yerel yönetimleri, Türk yerel yönetimlerinin yeniden düzenlenmesinde yararlı bir örnek olabilir. Türkiye'de, Türk ve İngiliz yerel yönetim sistemleri arasındaki büyük farklılıktan dolayı, İngiliz yerel yönetimlerine gerekli ilgi gösterilmemiştir. Oysa bu sistemi aynen kopya etmek yerine, başarılı bir örnek olarak, yararlanılabilecek bir kısım özelliklerini (biz bu makalede mâliyesini inceledik) inceleyerek, bunun ülkemizde de uygulanabilirliğini tartışmamız gerekir.

İngiltere'de yerel yönetimler büyük ticari kuruluşlardır. Yerel yönetimler, yılda yaklaşık 60 milyon sterlin, kişi başına yaklaşık 1.000 sterlin harcama yaparlar. Bu harcama, toplam kamu harcamalarının % 30 ve yaklaşık milli gelirin 1/8'ine ulaşmaktadır. Yerel yönetimler aynı zamanda büyük hisse, emlak sahibi ve bu emlakı kiraya veren mal sahibidir. Yerel yönetimlerde 2.250.000 insan çalışır. Bu rakam çalışan nüfusun 1/10'una tekabül eder.

Yerel yönetimler, İngiltere'de "Refah Devleti" düşüncesi doğrultusunda ve yasal düzenlemelerle tüketiciyi koruma, ulaşım, sosyal çalışmalar, konut ve eğitim alanında kendilerine sorumluluk yüklenilerek gelişme gösterdi.

Yerel yönetim harcamalarının büyük bir kısmı parlamentonun ve merkezi hükümetin kararlarının sonucudur. Örneğin; 1944 tarihli Milli Eğitim Yasası yerel yönetimlere okul binası yapımı ve öğretmen istihdam etme görevi vermiştir. Yine 1948 tarihli Küçük Çocuklar Yasasından beri yerel yönetimler öksüz ve yoksul çocuklara hizmetler sağlamakla yükümlüdürler. Bunun yanı sıra, merkezi hükümet teftiş aracılığıyla bu hizmetleri gözden geçirirken bazı asgari standartları şart koşturmaktadır. Fakat açıkça ifade edilmese de yerel talep ve ihtiyaçların yanı sıra, seçim ve baskı grupları nedeniyle de yerel yönetimler harcama yaparlar.

Yerel yönetimler tam anlamıyla harcama düzeyini karara bağlama, belirleme kudretine sahip değildirler. Yerel yönetimler kendi iktisadi ve sosyal şartlarından kaynaklanan (yerel yönetimler büyüyen bir sayıda yaşlı insanlara mesken sağlama problemine veya düzenlenmesi gereken bir gecekondu mahallesine sahip olabilirler) baskılarla veya toplum beklentilerinden ve en mükemmel hizmet seviyesine ulaşma özlemlerinden kaynaklanan baskılarla karşı karşıyadırlar. Sonuç olarak, yerel yönetimler, yasal olarak belirli harcamaları yapmakla yükümlü durumdadırlar. Şayet bir yerel yönetim yeni bir okul veya sosyal konut açarsa, yıllarca bu hizmetler için yapılacak harcamalarla kendisini bağlayacaktır. Hatta yönetim maliyetinden tasarruf için kapatılsa dahi, borç alınan kredilerin faizlerini ödüyor olacaktır.¹

A. SERMAYE VE CARİ HARCAMALAR

Okul binaları ve konutlar için yapılan harcamalar "sermaye" harcamaları olarak isimlendirilen harcamaların örneklerindendir. Buna benzer harcamalar uzun bir etkiye sahiptirler ve ekonomik anlamda aktiftir, bir kazançtır. Bunların maliyeti büyüktür. Bunlar büyük para gerektirir. Bu nedenle, borçla alınan paralarla (kredilerle) finanse edilişirler.

Kısa ömürlü, akarkayıt, daktilo kağıdı gibi vb. harcamalar "cari harcamalar" olarak bilinir. Bunlar satın alınır, alınmaz, tüketilirler veya kısa bir zaman sonra tekrar satılırlar. Bu kalemler, borçla alınan paralardan, kredilerden ziyade cari gelirler ile karşılanır.

Sermaye ve cari kalemler arasındaki farklılık daha açık ve seçik değildir. Aslında ayrım önemlidir. Çünkü pahalı aktiflerden (örneğin spor merkezi, yüzme havuzu, bir araba donanımı) kim yararlanıyorsa, onlar tarafından maliyeti adil bir biçimde karşılanmalıdır, ödenmelidir. (Kim yaparsa o kullanır.) Örneğin, bir yüzme havuzuna 1 milyon sterlin harcanıyorsa ve bunun bütün maliyeti belediye vergisi (rate) verenlerden bir yıl içinde tahsil edilseydi elbette bu adaletsiz olurdu. Belediye vergisi (rate) mükelleflerinin bazısı, kendi bölgelerinden başka yerlere göç etmekte veya bu yatırım hizmet vermeye devam ederken ölmektedirler veya

¹ Loca! Government in Britain, Tony Byrne, 1990

yeni hemşeriler (ki bunlar yüzme havuzu için hiç para ödemiş durumda olacaklardır) yerel yönetim birimine gelecekler ve bu hizmetlerden faydalanabileceklerdir. Sonuç olarak, bir yerel yönetim otoritesi, bir sermaye kalemi satın almak için aldığı borç paranın maliyetini bir kaç yıla, mevcut veya potansiyel yararlanıcılara yükleyebilir.²

B. YEREL YÖNETİMLERİN HARCAMALARI ÜZERİNDEKİ KAVGA

1955-1975 yılları arasında, yaklaşık 50 yasal düzenleme yerel yönetimlere yeni sorumluluklar getirmiştir. Yerel yönetimler yalnızca çevre denetimi ve planlama alanlarında, hava kirliliğinin kontrolü, tarım arazilerinin muhafazası ve ıslahı, doğal hayatın korunması, kamping ve piknik sahalarının sağlanması, endüstriyel atıkların yok edilmesi ve tescilli binaların yeniden düzenlenmesi gibi yeni yasal yetkiler elde ettiler. Ayrıca hizmetlerin kalitesinde de önemli gelişme vardı. Bu zaman aralığı, daha büyük ve temiz okullar, daha iyi eğitilmiş öğretmenler, daha dikkatlice hazırlanan okul kitapları ve müfredat programını gördü. Daha iyi personelli ve araç-gereçli kütüphaneler kadar, daha geniş ve kolay elde edilebilir eğlence merkezleri yapıldı. Daha iyi yollar, kamu sosyal konutları ve sokak lambaları geliştirildi. Bütün bu liste, bu zaman aralığında gelişmelerin içinde yalnızca aysberg üzerindeki küçük buz parçasıydı.

Yerel yönetimlerin görevlerinin genişlemesi kamu harcamalarının artışını beraberinde getirdi. Tablo 1'de görüldüğü gibi 1975 yılında yerel yönetimlerin cari harcamaları yaklaşık gerçek anlamda 1955 yılındakinden 3 kat daha büyüktür. Aynı zaman aralığında sermaye harcamaları düzeyi iki kat fazladır. Harcamalar sosyal devlet (refah devleti-Welfare State) faaliyetleri ile bağlantılı olarak artış gösterdi. Yerel harcamaların bu yayılması, kamu harcamalarındaki bir genel yükselişi beraberinde getirdi. 1955 yılında yerel yönetim harcamaları, toplam kamu harcamalarının % 28'ini oluşturdu. 1975'lerde bu oran % 30 üzerine çıkmıştı.

1972 yılındaki yerel yönetim reformuyla yerel yönetim güçleri, 53 İl (counties, 6 metropoliten ve 47 metropoliten olmayan) ve 369 İlçe (36 metropoliten ve 333 metropoliten olmayan) arasında paylaşıldı. Reformlar önemli bir şekilde otoriteleri 1500'den 500'e indirmiştir. Yeni yerel yönetimler daha geniş oranları kapsıyor, artık yerel yönetimler daha büyük ve yeni modernize edilmiş yönetim yapısına sahiptirler. 1975'lerde bu kuruluşlar önemli kamu hizmetlerinden ve kamu kaynaklarından sorumlu yerel yönetimler, yorumcuların kelimeleriyle "büyük ticari kuruluşlar" olmuşlardı.

² Local Government in Britain, Tony Byrne, 1990.

Tablo 1. Yerel Yönetim Harcamaları

Yılı	Cari Harcamalar (Milyon/Sterlin)	Yatırım Harcamaları (Milyon/Sterlin)
1955	4670	2027
1960	5903	1821
1965	7852	3331
1970	11699	3858
1975	13598	4569
1976	25596	7898
1977	25360	6191
1978	26291	5981
1979	27058	6588
1980	26951	5764
1981	26978	4843
1982	27598	5479
1983	29476	5508
1984	29877	5349
1985	29339	4598
1986	30236	3952
Not: Bütün rakamlar Büyük Britanya'ya aittir.		

Bununla birlikte, diğer değişiklikler İngiltere'de su ve kanalizasyon hizmetlerinin yerel yönetimlerinin kontrolünden çıkması ve yerel sağlık hizmetlerinin Sağlık Otoritelerine geçmesi gibi değişiklikler, yerel yönetimlerin sorumluluk kaybıydı.

Bu yıllardaki ideolojik iklim, etkinlik, planlama ve teknolojik gelişmeyi telkin etmekteydi. Yalnızca yerel yönetimler değil, merkezi hükümet yönetimi de reforme edilmişti. Bu genişleme yılları profesyonel etki ve büyüme için önemli bir hareket serbestliği verdi. Planlamacılar, öğretmenler ve sosyal çalışmacıların statüleri ve bunlara duyulan güvende artış gözüktü. Planlamacılar ve mühendisler kasaba ve şehirlerinin geniş alt yapısını tamamlamışlardır. Yeni yolların, sosyal konutların, alış-veriş merkezlerinin ve diğer alt yapıların yapılması yerel yönetim uzmanlarının eseridir. Uzmanlar çoğu durumda yerel yönetim politikalarını ve kararların oluşumunda baskındırlar.

1955-1975 arası yerel yönetimlerin "en büyük bolluk, zenginlik, etkili yılları" olarak tasvir edilmiştir. Bu yıllar İngiltere'de, yukarıda da belirttiğimiz gibi, yerel yönetimlerin genişlediği ve yapısının-yönetiminin modernize olduğu yıllar olmuştur. Bununla birlikte 1973 ve 1975 yılları arasında kapitalist dünya ekonomisi

II. Dünya Savaşı öncesinden beribenzeri olmayan bir durgunluk deneyimi geçirdi. Bu ekonomik durgunluk 1975'ten sonra yerel yönetimler için çok önemli sonuçlar doğurdu. 1973-1975 ekonomik durgunluğu dünya ticaretini % 14 gerilettiler. İngiltere'de ekonomi zayıfladı, işsizlik artmaya başladı, enflasyon iki katma çıktı. Devlet, merkezi hükümet yatırımlarını gerçekleştirmek için gerekli olan kaynaklar konusunda darboğaza uğradı. Kamu harcamalarını kesmek hiç bir şekilde kaçınılmaz bir çözümdü.

İşçi Partili Anthony Crosland yerel yönetimlere "parti bitti" dedi. 1976'da Matters başa geldiğinde ülke IMFden borç aldı. Borç para ödeme koşulları, kamu harcamalarını artışı için bir mola olmuştur.

İşçi Partisi hükümetinin "harcamaları kesme" programı başlıca yerel yönetimlerin sermaye-yatırım harcamalarını hedef almıştı. Yerel yönetimler, yüksek oranlı faizler yüzünden yatırım projelerini kesmeye başladılar.

İşçi Partisi hükümeti bakanları yerel yönetim maliyesi alanında "danışma meclisleri" kullandılar. Bu meclisler yerel yönetimlere, kendi harcamalarını kesmeleri için tavsiye ve destekde bulunmak amacıyla kurulmuşlardır. Bu politika, cari harcamalarda yıllarca artan bir büyümeden sonra önemli düşme sağlayarak başarı sağladı.

Bu başarı, 1979 yılında iktidara gelen Muhafazakâr Parti tarafından yetersiz görülmüştür. Manetarist bir yaklaşım Keynezyen ekonomi yönetimi karşıt görüşleriyle kamu harcamalarının kesilmesi için büyük bir tartışma başlattılar. Onların düşüncesi, yalnızca kamu harcamalarının sınırlandırılması sorunu değildi. Muhafazakârlar, daha çok milli savunma harcamaları ve daha az sosyal konut, eğitim, sosyal güvenlik harcamaları yapmayı ve yeni bir kamu harcamaları modelini yapılandırmayı arzu etmekte idiler. Yerel yönetimler en önemli hedef seçilmişti. Bakanlar ofislerine oturur oturmaz, yerel yönetimleri sorumsuz, hesapsız, lüks, savurgan, israfçı ve kontrol dışı olarak suçlamışlardır. Muhafazakarlar direkt olarak merkezi denetimin altında bulunmayan hizmetler için yapılan harcamaların kısıtlanması taraftarıydılar.

Yerel yönetim harcamalarına karşı saldırı 2 dalga halinde geldi. Birincisi 1980 tarihli yerel yönetimler ve Arsa Yasası ile merkezi hükümetin mali yardımlarının (block grant) dağıtımında yeni bir sistem getirdiler. Eski sistemin yeniden gözden geçirilmiş şeklidir. Yerel yönetimlere ihtiyaçları kadar harcamak üzere blok yardım (block grant) yapılacaktır. Yani merkezi hükümet tarafından belirlenen ihtiyaçlar kadar, yerel yönetimlere ödenek dağıtılacaktı. Bu belli başlı önemli şeylerin değişimi demektir. Bu yerel yönetimleri, hükümet tarafından belirlenen harcama ihtiyaç tahminleri üzerindeki harcamalardan uzaklaştırmak amacıyla "grant taper" yani, daha önceden belirlenenden daha fazla harcamada bulunan

yerel yönetimler, bu fazla harcamayı merkezi hükümetin kaynaklarından (granü ziyade Belediye vergisi (rate) aracılığı ile karşılayacaklardı.

Bu yasa merkezi hükümetin sermaye harcamaları üzerindeki denetimini de değiştirdi. 1982'ye kadar hükümet sermaye harcamalarını karşılamak üzere yerel yönetimlerin borç para alma yetkilerini kontrol altına almıştı. 1982'den sonra bu denetim fazla harcamalar üzerinde olmuştur. (Bakınız Tablo 1)

1982'nin sonunda hükümet inşaat sektörü üzerindeki yatırım harcamalarındaki düşmenin ekonomiye etkisi hakkında endişeye düşmüştü. Yerel yönetimlerden yatırım harcamalarını arttırmaları istendi. Sonuç olarak, yatırım harcamalarında 1983 yılında "mini boom" gerçekleşti. 1984-5 yılında hükümet tekrar sermaye harcamalarını düşürdü. (Bakınız Grafik 1)

Cari harcamalar hususunda ise muhafazakârlar daha çok zorluklarla karşılaştılar. Bakanlar birinci yıllarında yeni blok grant sisteminin fazla yerel harcamalar üzerindeki kontrolünün yetersiz kaldığını iddia ettiler. Bu görüş ikinci dalga bir saldırıyı getirdi.

Muhafazakâr saldırıda ikinci dalga "blok yardım" sistemine ek olarak bir hedef ve cezalar sisteminin tanıtımı ile ilgili olmuştur. Buna göre yerel yönetim otoritesi, belirlenen hedefler üzerinde harcamayı tercih etmesi durumunda, kendilerinin devletten aldığı blok yardımları kesilecekti. Bu cezalar "atı dizginlemek" olarak bilinir. Bu sert sistem her yıl için hedefler saptardı ve temel grant sistemi üzerindeki cezalar ve hedefler sınırlamaları, düzenlemeleri, son derece karmaşık hale sokmuştur. Cezalar, her yıl artan bir şekilde uygulandı. 1983-4 yıllarında, yüksek harcama düzeyinde bulunan çoğu yerel yönetim, daha az devlet yardımı almışlardır. Bu cezalar ve hedefler sistemi, yerel yönetimleri programlarını uygulamak açısından kendilerini zor durumda bırakmıştır. Sistem politik etkilemeye konu olabilmekte ki, muhafazakâr kontrollü meclisler müşkül durumdan kurtulmalarına rağmen, cezalar çoğunlukla sert şekilde, İşçi Parti kontrollü yerel yönetimlere uygulandı. Örneğin 1983-1984 yılları arasında muhafazakâr kontrollü meclisler, yılda 24 milyon sterlin ceza alırken, İşçi Parti kontrolünde bulunanlar toplam 217 milyon sterlin ceza almışlardır.

Muhafazakâr saldırıda üçüncü dalga 1982 tarihli Yerel Yönetim Maliye Yasası ile işaret alındı. Bu yasa, meclisten geçirilmesi başarısızlıkla sonuçlanan, yerel yönetimlerin belediye vergisine (rate) eklemeler yapmayı istemeleri durumunda bu düşüncüyü referanduma götürmelerini zorunlu kılan kanun tasarısından hemen sonra gelmiştir. Yasa, 1982'de hükümet tarafından getirilen eski hedefler ve cezalar sistemini yasallaştırmıştır. İkincisi, yasa yerel harcamaların karşılığını bulmalarını sağlamak ve yerel yönetim maliye teftişinin (auditing) üzerinde dene- tim/gözetim yapması için özel bir dış Teftiş Kurulu (the audit commission) kur-

muştur (Bakınız Mali Denetim). Hükümetin yerel harcamaları düşürme politikasını gerçekleştirme açısından bu Teftiş Kurulu'nun rolü önemli olmuştur. Kurul, şekli olarak bağımsız bir organdı, fakat kurul yönetimi hükümet tarafından atanıyordu. Kurulun çalışmasında verimlilik ve ekonomi konusu öncelikli ise de, muhafazakâr hükümete yerel yönetimlerin israfçılığı konusundaki savlarına ideolojik destek verme eğiliminde olmuştur. Diğer taraftan merkezi hükümetin keyfi ve karmaşık müdahaleci yapısına sahipti.

I. ve II. Teatcher Hükümeti dönemlerinde (1979-1987) yerel yönetimler ve merkezi hükümet arasında, özellikle İşçi Partisi'nin elinde bulundurduğu yerel yönetimler ile yerel harcamalar yüzünden sert mücadeleler olmuştur. Bu mücadelenin, yerel yönetimlerin anayasal durumu, kamu harcamalarının durumu-düzeyi ve yerel demokrasinin geleceği gibi önemli unsurları vardı. Harcamalar üzerindeki mücadelenin arkasında savaş yılları boyunca devletin yerel yönetimlere yaptığı ve sürekli büyüyen mali desteği vardı. Muhafazakârlar için anahtar silah, merkezi hükümetin mali desteği (grant) oldu. Tablo 2'de görüldüğü gibi 1984 yılında devlet yardımı azalmış, yerel vergiler ve çeşitli gelirler artmıştır.

Tablo 2. Yerel Yönetimlerin Gelirleri (1975-1985)

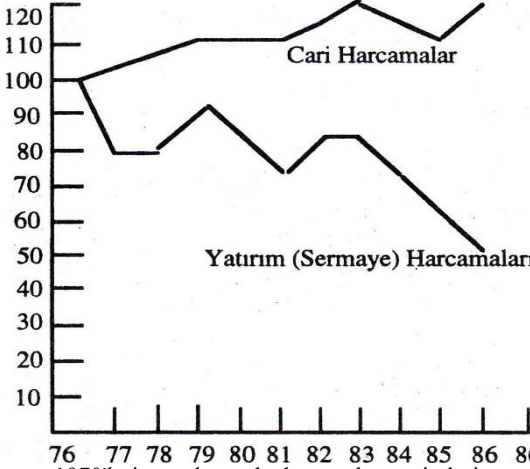
Yıllar	Yerel (Rates)	VergilerDevlet (Grant)	YardımlarıÇeşitli (Miscellaneous)	Gelirler
1975/6	23.9	46.8	29.3	
1978/9	23.2	44.0	32.8	
1984/5	27.0	39.2	33.8	

Not: Rakamlar yalnız İngiltere'ye aittir.

Paradoksal olarak, muhafazakarların yerel yönetimlere karşı sert saldırılarına rağmen harcamalardaki düşme 1980'lerin ortalarına kadar bariz değildi.

Yerel yatırım harcamaları tarihsel olarak düşük düzeyde kalmıştı. Fakat cari harcamalar reel olarak artmaya devam etti (Bakınız Tablo 1 ve Grafik 1). 1986/7 yılında toplam cari harcamalar 1976/80 e göre toplam % 12 daha büyüktür. Bununla birlikte bu rakam yanıltıcıdır. Çünkü 1980'in hemen başlarında hükümet yerel yönetimlere büyük miktarlarda konut yardımında bulunmuştur. Bu yardımlar 1983/4 yıllarında cari harcamalarda keskin bir sıçrayışa neden olmuştur (Bakınız Grafik 1).

Grafik 1. İngiltere'de Yerel Yönetim Harcamaları (1976-87)



1970'lerin ortalarına kadar yerel yönetimlerin personel sayısındaki dramatik artış durduruldu. 1979 ve 1982 arasında sürekli çalışan personel sayısı yaklaşık % 5 düştü. Yarım gün (part-time) çalışan personel sayısı 1980 başlarında azalma gösterdi (Bakınız Tablo 3). Fakat 1985 yılında yerel yönetimlerde part-time çalışan personel sayısı eski düzeyine tekrar çıktı.

Bu yıllarda, merkezi devlet yanlısı düşüncelere ve yerel yönetimlerde karar alma sürecinden uzmanların sorumlu olması ideolojilerine önemli bir açık destek vardı. Yukarıda söz konusu olan kamu harcamalarının azaltılması yanısıra, diğer en önemli gelişme özelleştirme olmuştur.³

Tablo 3. Yerel Yönetimlerin Personel Sayısı (1975-85)

Yıllar	Tam Gün Çalışan	Yarım Gün Çalışan
1975	1608	862
1980	1609	865
1981	1578	843
1982	1552	840
1983	1558	852
1984	1551	858
1985	1545	873

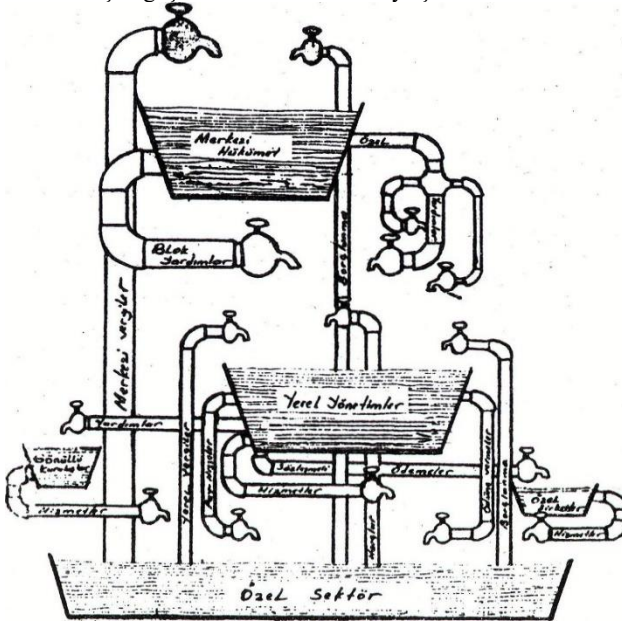
Kaynak: Çevre Bakanlığı (1981; 1983; 1986)

³ The Politics of Local Government, Gerry Stoker, 1990.

C. YEREL YÖNETİM GELİRLERİ

- 1 - DEVLET YARDIMLARI (Government Grants)
- 2 - YEREL VERGİLER (Ticaret Vergisi-Non Domestic Rates/Baş Vergisi- The Poll Tax)
- 3 - YEREL HARÇLAR (Charges)
- 4 - BORÇLANMALAR (Borrowing)

Grafik 2'de görüldüğü gibi İngiltere'de yerel yönetimlerin dört kaynağı bulunmaktadır. Bunlar, merkezi hükümetten alınan yardımlar, yerel vergiler, yerel harçlar ve borçlanmalardır. Aslında bütün gelirler, özel sektörden gelir ve sonunda yine özel sektöre döner. Merkezi hükümet, yerel yönetimlerin mali sürecinde çok güçlü bir aracı olarak ortaya çıkar.⁴



Grafik 2. İngiltere'de Yerel Yönetimlerin Gelirleri

1. DEVLET YARDIMLARI

Merkezi hükümet, 1835 yılından beri yerel yönetimlere mali yardımda bulunmaktadır. İlk devlet yardımı, mahkumların ulaşım maliyetini karşılamak üzere

⁴ Local Government and Politics in Britain, John Kingdom, 1991.

yemel y6netimlere yapılmıştır. Daha sonraları bu yardımlar, g6venlik ve eēitim hizmetleri gibi yerel y6netim hizmetleri için gelişme g6stermiştir. Belirli hizmetleri finanse etmek için yapılan yardımlar spesifik (6zel) yardımlar olarak bilinir. Yerel y6netimlere yardım yapılırken yerel y6netimin 3 durumu dikkate alınır.

- a) İhtiyaç; Yerel y6netimlerin n6fusu, okul aēındaki çocukların sayısı, yol uzunluēu, n6fus yoēunluēu, çeşitli basamaklardaki eēitimin maliyeti,
- b) Kaynaklar; N6fusla baēlantılı olarak, ortalama bir yerel y6netimin sahip olduēu vergilenebilir kaynaklan,
- c) iç Yapı ve Kaynaklar; 6rneēin yerel y6netimin sahip olduēu işsizlik oranı dikkate alınır.

1980 tarihli yerel y6netimler Planlama ve Arazi Kanunu "İhtiyaçları" ve "Kaynaklan" blok (genel) devlet yardımları (Block Grant) adı altında birleştirmiştir.

Devlet yardımlarının bir takım gerekçeleri vardır. Her şeyden 6nce merkezi h6k6met, 6rneēin eēitim gibi ulusal çıkarları içeren belirli bir yerel y6netim hizmetinin daha iyi olması için kendisini yardım etmek zorunda hissedebilir. Kısaca, ulusal yasalann yerel y6netimlere belirli hizmetleri yerine getirmekle zorunlu kıldıēı yerlerde, merkezi h6k6met mali olarak yerel y6netimlere yardım etmeye kendisini ahlaki sorumluluk içinde bulabilir. İkinci olarak, zengin ve yoksul yerel y6netimler arasındaki kaynak farklılıklarını ortadan kaldırmaya amaç edinebilir. 66nc6 olarak, devlet yardımları, yerel vergilerin etkilerini d6ř6rmek amaı taşıyabilir. D6rd6nc6 olarak, yerel y6netim harcamalarını telafi etmek amaçıyla merkezi h6k6met yardımları yapılabilir.

1929 tarihli Yerel Y6netim Yasası ile blok yardımlar geldi. Bu yardımların amaı, yerel y6netimlerin merkezi h6k6metle olan mali baēlantısını sınırlandırmaktı. 1948'den sonra bu yardımlar genellikle geliri ortalama milli gelirin altında bulunan b6lgelerdeki yerel y6netimlere 6dendi ve bu yardımlar "Maliye Bakanının Eşitlikçi Yardımı" şeklinde adlandırıldı. Bu arada eēitim, konut ve yollar gibi 6nemli yerel hizmetlere genişleyerek 6nemli bir şekilde b6y6yen spesifik yardımlar, devlet yardımlarının 1/15'ini meydana getirdi. Bu yardımlar, belirli bir hizmet için merkezi h6k6mete uygun bulunan harcamaların yapılmasını saēlayan 6zel yardımlardır. 6rneēin polis bu 6zel yardımlann 1/3'den daha fazlasını almaktadır.

Blok yardımlar, yerel y6netime paranın en iyi şekilde kullanılması için b6y6k bir imk6n verir. 6rneēin, yerel y6netim konut yatırımdan ziyade daha çok saēlık yatırımlarını tercih etmekte ise, bunu blok devlet yardımlarıyla gerçekleştirebilir.

Spesifik (6zel) yardım taraftarları, teredd6tl6, kaderci ve hayal g6c6 zayıf yerel y6netimlerin bir hizmeti d6ř6k tutmasını engellemesini, bu sistemin garan-

tisi kabul ederler ve bütün hizmetlerin yüksek bir kalite ve etkinlikte devamlılığını sağlayacağını ileri sürerler. İki sistem ve metod açıktır, konu, az veya çok bir parti politikası sorunudur.

Bu yüzyılda yerel yönetimlere yapılan merkezi hükümet yardımları önemli bir şekilde arttı. 1913 yılında yerel yönetim toplam gelirlerin % 15, 1950 yılında % 34, 1984 yılında % 50 oranına ulaşmıştır. 1987 yılında % 43'e düşmüştür. Merkezi hükümet yardımlarının artışının sonucu olarak, merkezi hükümetin yerel yönetimler üzerindeki etkisi artmıştır. Bu modern toplumun kaçınılmaz sonucudur.⁵

2. YEREL VERGİLER

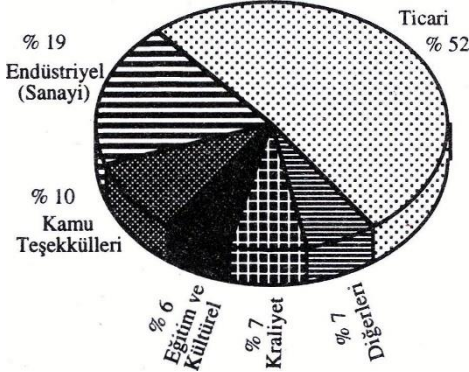
Ticaret Vergisi (Business Rates) Baş Vergisi (The Poll Tax)

a) Ticaret Vergisi (Non-Domestic Business Rates); 1990 yılında yapılan reformlarla birlikte bu vergi türü oldukça merkezileşti. Reformlardan önce İş-Ticaret-Belediye Vergisi verenler (Non-Domestic Business Rate Payers) Belediye (Domestic Rate Payers) Vergisi verenlerden çok daha fazla vergi öderken, oy hakları yoktu. Her yetişkinin oy hakkı vardı. Fakat bunlardan yalnız yarısı, vergi yükümlüydü. 1990 yılından önce yerel yönetim harcamalarının 1/3'ü devlet yardımlarıyla (Central Grants), 1/3'ü satışlardan, kiralardan ve harçlardan ve 1/3'ü vergi yükümlülerinden finanse edilmekteydi. Ticaret-iş adamları, Belediye Vergisi verenlerden (Domestic Rate Payers) daha çok katkıda bulunmakta iken, İş adamlarının yerel yönetim meclislerinin harcamaları üzerinde etkili olacak oy hakları yoktu. Kısaca, yerel hizmetler için yapılan ödemeler ile verilen oylar arasındaki bağ kırılmıştı. Muhafazakârlar, mevcut sistemin yerel yönetimlerin aşırı ve sorumsuz yerel harcama yapmalarına neden olduğuna inanarak, yukarıda bahsedilen yerel harcamalar için ödemede bulunanlar ile yerel yönetimlerde oy kullananlar arasındaki bağı yeniden düzenlemeye çalışmışlardır.

İş-ticaret vergisi oranı yıldan yıla değişmektedir. Fakat her türlü artış enflasyon oranını aşamayacaktır. Ek olarak beş yılda bir vergilenebilir kaynaklar düzenli olarak güncelleştirilecektir. Tarımsal amaçlı kullanılan tarım arazileri ve binaları, kiliseler, balık çiftlikleri, sosyal amaçlı kullanılan binalar, arsalar gibi bazı ticaret gayrimenkulleri bu vergiden muaftır. Bu verginin % 50'si ticaretten, % 20'si özel şirketlerden, % 10'u kamu birliklerinden, % 20'si okul, hastane gibi vb. gelmektedir. (Bakınız Grafik 3. Sektörel bazda İngiltere'de 1984-85 Ticaret Vergisi) Yerel olarak bu vergi toplanmakta, sonra bu vergiler ulusal bir havuza transfer edilmekte ve daha sonra merkezi hükümet tarafından yerel yönetimlere kendi alanlarındaki yetişkin nüfus sayısına göre dağıtılmaktadır. Reform'dan İngiltere'nin kuzeyi daha kazançlı çıktı. Kaynaklar İngiltere'nin kuzeyinde ortaya

⁵ Local Government and Politics in Britain, John Kingdom, 1991.

çıkarken, dramatik bir şekilde vergiye tabi kaynaklar ve vergi oranı güneyde yükselme göstermiştir. Ticaret vergisi, farklı ticaret faaliyetlerinin farklı gelir getirdiğini, hem de bunların yerel yönetim hizmetlerinden farklı yararlandıklarını dikkate almamıştır. Aslında bu vergi, merkezi hükümet yardımıyla (grant) benzer-leşmeye başlamıştır.⁶



Grafik 3. Sektörel Bazda İngiltere'de (1984-85) Ticaret Vergisi.

b - Baş Vergisi/Toplum Harcı (The Poll Tax/Community Charge)

1987 seçimlerinden sonra muhafazakâr hükümet yerel vergilendirme biçimi olarak, geleneksel belediye vergisini (Domestic Rate) kaldırmayı vaat etti. "Rate" arazi ve binaların yıllık olarak, değerlerinden alınan bir vergiydi. Bu vergi bazı yönlerden eleştiriye maruz kalmıştır.'

1 - Gerileyen bir vergidir, insanların ödeme güçleri ile bir bağlantısı yoktur ve vergi yükü, durumu iyi olmayan insanların üzerine daha çok binmekte.

2 - Özel mülkiyete bağlı bir adaletsizlik vardır. Yerel yönetimlerin % 20'lik bir azınlığı ülkenin. Yaklaşık vergilenebilir kaynaklarının % 50'sine sahiptir. Ülkenin değişik parçalarındaki toplam vergilenebilir kaynaklar, gelişmişlik düzeyine bağlı olarak farklılıklar vardır.

3 - İşverenler, bu geleneksel vergiyi benimsememişlerdir. İşverenler "rate" vergisinin çoğunu ödemekteler fakat yerel yönetimin politikalarının oluşumunda doğrudan bir etkileri yoktur.

4 - Demokratik sorumluluk bilincini garanti altına almak için "rate" vergisi kaldırılmalıdır. Seçmenlerin yalnızca % 50'si rate vergisini ödemekte ve toplam vergi içindeki payları yalnızca % 34'tür. Bu oran bazı yoksul yerel yönetimlerde çok daha düşüktür.

⁶ Local Government and Politics in Britain, John Kingdom, 1991.

Bunun yanısıra rate vergisinin bazı avantajları vardı:

- 1 - Verginin yönetimi kolay ve ucuzdu.
- 2 - Vergiden kaçınma zordu.
- 3 - Kaynaklar tahmin edilebiliyordu.
- 4 - Yerel yönetimlerin denetimi altında tek bir genel vergiydi.

1988 tarihli Yerel Yönetimler Gelirler Yasası, Toplum Harcı (The Community Charge), halk arasında baş vergisini (The Poll Tax) getirdi. Baş vergisi genellikle 18 yaş üzerindeki gayrimenkul-daire sahipleri tarafından ödenir. Her yerel yönetim birimi (district councils-İlçe) yıllık olarak diğer kaynaklarını ve politikalarını dikkate alarak Baş Vergisi oranını belirler. Yerel yönetimler her düzeyde oranı saptamakta serbest olmasına rağmen, hükümet belirlenen oranı aşırı ve ölçüsüz bulması durumunda vergi oranlarını sınırlandırabilir.

Çok az insan Baş Vergisinden muaftır. Kişisel durumlar, ödenecek miktarı etkiler.

a) Hastanede sürekli yatan hastalar, huzurevlerinde kalan bakıma muhtaç yaşlılar, sakatlar ve özürlüler, dini hizmet gören kişiler, 18 yaş üzerindeki öğrenciler, gecekonduda kalan insanlar, mahkûmlar, yabancı diplomatlar ve düşük ücretle gönüllü kuruluşlarda çalışan sakinler bu vergiyi ödemezler. Bunlar toplam yaklaşık 500.000 kişidir.

b) Bir diğer kesim de, kendilerinin gelir ve tasarruflarına göre % 80'lere kadar vergi indiriminden faydalanırlar. Gün boyunca eğitim gören öğrenciler, otomatik olarak % 80'lik vergi indiriminden yararlanırlar. Bunlar bu verginin en azından % 20'sini ödemekle yükümlüdürler. Aylık gelirleri 150 sterlinden aşağı olan aileler de bu indirimden yararlanırlar.

c) Bazıları, şayet ikinci bir eve sahipse, ikinci kez bu vergiyi ödeyecektir, bu standart vergidir.

d) Ayrıca, binada oturanların kalma süresine bağlı olarak verginin belli bir kısmı, ilgili kişiden alınır. Örneğin, binada 3 ay oturan şahıs, verginin 1/4'ünü ödemek zorundadır. Bunu bina sahibine verecek, bina sahibi de bunu, yerel yönetim meclisine ödeyecektir.

Baş vergisinin göze çarpan özellikleri:

1 - Herkes öder. Herkes bazı şeyler öder. Bu vergi, seçmenlerin 1/3'ünün ödemediği bulunduğu rate vergisinin geliştirilmiş şeklidir. Seçmenlerin artık, yarısı baş vergisi vermektedir. Aslında yeni "Rate" hiç bir zaman Muhafazakâr hükümet tarafından bir vergi olarak adlandırılmadı. Adı "toplum harcı" (The Community Charge) idi, fakat çabucak halk tarafından Baş Vergisi (The Poll Tax) olarak la-

kaplandırıldı. Amaç, oy verme yaşında olan herkes üzerine bir daire (kat) vergisi koymaktır. Geleneksel anayasal kaide "temsilsiz oy olmaz" tersine çevrilerek "vergisiz temsil olmaz" oluyordu.

2 - Baş vergisi, vatandaşın ödediği verginin karşılığını talep etmesini cesaretlendirecektir.

Merkezi hükümet baş vergisini (The Poll Tax), halk harcı (The Community Charge) olarak adlandırırken, vergi yükümlüsünü yerel hizmetlerin tüketicisi olarak algılanmasını empoze etmek düşüncesine sahipti. Sonuç olarak, yerel yönetimler, gelecek seçimlerde bir yenilgi ile karşılaşmamak için yerel hizmetlerin sağlayıcısı olarak akılcı! ve ekonomik davranmak zorundadır.

3 - Baş vergisi iş adamları için adildir. Geçmişte, yüksek oranlı rate vergisinin olduğu bölgelerdeki iş adamları, kendilerinin düşük oranlı rate vergisinin olduğu komşu bölgelerdeki iş adamlarıyla rekabet açısından dezavantajları olduğu yönde sık sık şikâyetle bulunmuşlardır.

Baş vergisi iki eleştiriyi beraberinde getirdi. Herkes eşit baş vergisi ödemek zorunda iken, vergi yükü zenginden çok yoksul vatandaşlara çok ağır bir şekilde binecektir. İkinci eleştiri, baş vergisini, kendisinin yerini aldığı rate vergisini toplamaktan daha pahalıdır. Özellikle sık sık adres değişikliklerinde, ödemeyi garantiye almak zordur. Muhafazakarlar niçin böyle bir değişikliği tercih etti? Bunun en önemli nedeni, geleneksel oranlı rate vergisinin (Domestic Rate) daha önce de belirtildiği gibi, demokratik sorumluluk üretmede başarısız kalmasıdır.⁷

3. YEREL HARÇLAR

Yerel yönetimler, bazı kendi hizmetlerinin, alt yapılarının karşılığı olarak (Örneğin, araba parkları, konut yardımları, yüzme havuzu, yetişkin eğitimi, okul yemekleri için) vatandaşlardan harç tahsil etmektedir. 1984 tarihli Yerel Yönetimler ve Konut Yasası, yerel yönetimlere eğitim, polis, itfaiye, seçim ve kütüphane hizmetleri dışında bütün hizmetler için harç koyma yetkisi tanımıştır. 1988 tarihli Eğitim Reformu Yasası ve 1989 tarihli Yerel Yönetimler ve Konut Yasası, belirli okul ve kütüphane hizmetlerindeki harçlara konu olan sahayı genişletti ve devlet bakanına yerel yönetimlere daha çok harçlar koymaları için, baskı yapma yetkileri artırıldı.

Yerel yönetimler aşağıdaki harç politikalarını kullanırlar.

1 - Engelleyici Harç; Amacı, kullanımı sınırlandırmaktır. Şehir merkezindeki araba parkı ve kütüphane için yüksek harç koymak gibi.

2 - Pazar Harcı; Azami kazanç almak için fiyat sabittir. Yerel hizmetler yalnızca arzu eden ve ödeyebilecek kişilerce alınabilecektir.

⁷ Essential Government and Politics, Jim Cordell, 1992

3 - Tam Maliyetli Harç; Hizmetten faydalananlardan, maliyeti aşmamak üzere, yerel hizmetin bütün maliyetini ödemeleri istenir.

4 •- Sıfır Maliyetli Harç; Çoğu yerel hizmetler yerel yönetimlerce sağlanır. Çünkü borç almanın teknik zorlukları vardır, kısaca özel sektör bu hizmetlerle ilgilenmez. (Örneğin, sokak ve cadde aydınlatmaları gibi.)

5 - Sosyal Harç; Sosyal nedenlerle fiyatlar pazar fiyatından daha düşük tespit edilmiştir. (Örneğin, Belediye Meclisi ev kiralan gibi.)

Şüphesiz hiç bir yerel yönetim bu politikalardan yalnızca birisini kullanmaz. 19. yüzyılda yerel yönetimler su, elektrik, gaz, yollar, taşımacılık vb. hizmetlerde, vatandaşlardan harç alabilmiştir. Savaş sonrasında Sosyal demokrat ve sosyalizm anlayışı içinde, kamu hizmetlerini "beleş kullanma hakkı" devletin mihenk taşı olmasıyla bu yol kapanmıştır. Bununla birlikte bu düşünce biçimi, Teatcherism ile birlikte sorgulanmıştır. Harçların en önemli yanı, yerel vatandaşların ödedikleri harçların hangi hizmetlere ve nasıl harcandığını görebilmesini kolaylaştırması ve bunu doğrudan takip etmesidir. İnsanlar, devlet yardımlarının nasıl harcandığını, ödediği harçlara nazaran fazla takip etmemektedir. Bir yerel hizmetin maliyetinin altında hizmete sunulması, bu hizmetin sübvans edilmesini, sübvans (devlet yardımı) diğer bazı kaynakları gerektirecek ve toplam kamu harcamaları yükselecektir. Sonuç olarak, Teatcherism, yerel harçlarda büyük bir genişlemeyi tartışmaya açmıştır.

Bunun tersine İşçi Partisi muhalefeti, kasıtlı olarak bazı belirli yerel hizmetleri örneğin, okul yemeklerini, konut kiralarnı, halk otobüs ücretlerini ve sosyal etkinlikleri düşük harçlarla yönetmiştir.⁸

4. BORÇLANMALAR

1972 tarihli Yerel Yönetim Yasasıyla yerel yönetimlere borçlanma yetkisi verilmiştir. Borçlanmanın çok çeşitli yolları vardır. Yerel yönetimlerin kendi politik kararlarına, mevcut mali şartlara, yasal düzenlemelere göre yerel yönetimler muayyen metodları benimseyip borçlanmaya karar vereceklerdir. Yerel yönetimlerin büyük bir kısmı, 1815 tarihinde kurulan 20 üyeli merkezi hükümet komisyonu olan Public Works Loan Board (PWLb)dan borçlanma yoluna gitmektedir.

1980'den önce merkezi hükümet yerel yönetimlerin borçlanma miktarları üzerinde sert limitler getirmiştir. Bu kontrol sistemi "Borçlanma Onayı" (Loan Sanction) olarak bilinir.

Bu sistem altında, yerel yönetimler borç para almadan önce, ilgili Bakandan sarıh bir izin almak zorundadırlar. Örneğin, bir okul binasının yapımını finanse

⁸ Local Government and Politics in Britain, John Kingdom, 1991.

etmek için borç almadan önce, merkezi hükümetin Eğitim ve Bilim Bakanlığından borç onayı almak zorundadır. Daha önceleri, buna benzer başvurular sık sık yalnız bir proje için, örneğin bir okul için yapıldı. Artan bir şekilde özellikle konut ve ulaşım sektörlerinde bu tür onaylar bütün harcama programlarına yetki verdi.

1980 tarihli Yerel Yönetimler Planlama ve Arazi Yasası altında, İngiltere'de yerel yönetimler merkezin denetimine daha çok yaklaştı. Yerel yönetimler sermaye harcamaları için yıllık sermaye payları alırlar, bu paylar konut, eğitim, ulaşım, sosyal hizmetler, kent yardımları ve bütün diğer hizmetler için verilen paylardır. Yerel yönetimler bu paylarını tek bir yardım adında alarak, daha sonra bunları değişik hizmetleri arasında haralayabilmekte özgürdüler. Bu paylar, ayrıca borçlanmalar için de yerel yönetimlere güç verirler.⁹

D. MALİ DENETİM

1. İç denetim (Intenal Audit); İç denetim yerel yönetimlerin kendi maliye dairesinin memurlarınca yerine getirilir. Görevliler, vergilerden, borçlardan ve diğer gelirlerden kaynaklanan gelirler üzerinde düzenli bir denetim yaparlar. Meclis mallarının zimmete geçirilmesini ve kanunsuz harcamaları önlemek amacıyla, hesapların doğruluğu kontrol edilir. İç denetimin amacı, Yerel yönetimlerin çalışmalarının doğru dürüst bir anlayış içinde gerçekleşmesini garanti altına almaktır. Ayrıca dairelere ait harcamaların, tasvip gören tahminlere göre yapılmasını ve bu paraların gayri resmi olarak, bir amaçtan diğerine aktarılmasını engellemektir. Zaten, aksi bir tutum bütçeyi bozmak olacaktır.

2. Dış denetim (Extenal Audit); Yasa gereği, bütün yerel yönetimler, dış denetime konu olurlar. Bu iki şekilde gerçekleşir. Birincisi ilçe teftişidir (district audit), ülke ilçelere bölünmüştür ve bir ilçe müfettişi, her bir ilçe (district) yönetiminin hesaplarını denetlemek üzere atanır. Daha önceleri, müfettiş Bakana karşı bağımsız olmasına karşın, Bakan tarafından atanıyordu.

ilçe müfettişlerinin görevi, usulsüz ve kanun dışı harcamaları ortaya çıkarmak ve etkili bir mali yönetimi gerçekleştirmektir. Müfettiş, ortaya çıkardığı kanun dışı harcamaları Mahkemeye gönderir ve usulsüz harcamaların sorumlularından, parayı geri ödemeleri istenir. 1947-1972 yılları arasındaki 25 yılda, yılda ortalama 5 usulsüz veya kanun dışı harcamalar rapor edilmiştir.

1985-1986 yılında Liverpool ve Lambeth Şehir Meclis üyeleri, kasıtlı olarak meclisin, rate vergisinin saptanmasını (vergi oranının) geciktirip, kötü yönetime neden olmalarından dolayı ağır para cezalarına çarptırıldılar ve meclis üyeliklerine son verildi. Bundan dolayı, yalnızca yerel yönetim meclis üyeleri için, para

⁹ Local Government in Britain, Tony Byrne, 1990

cezası sisteminin kaldırılması yönünde talepler gelmiştir. Zaman zaman da yerel meclis toplantılarına gelmeyen üyeler için, para cezalarının uygulanması istenmiştir.

Daha sonraları ilçe müfettişleri (district audit) verimsiz harcamalar ve "paranın değeri" (Value for money) konusuna dikkat çektiler. 1970-73 yılları arasında ilçe müfettişleri yerel yönetimlerde yaklaşık 1,5 milyon sterlin tasarruf sağladılar. Daha ileri bir amaç olarak müfettişler, değişik yerel hizmetler ve yerel yönetimler arasında "göstergelerin durumu (performance indicators)" adı altında karşılaştırmalar yapmaya başladılar.

Dış denetimin ikinci şekli "muvafakatlı teftiş"tir. Burada, Bakan yerel muhasebe şirketlerinde çalışan görevliler arasından seçilen müfettişi tasvip eder. Bu müfettişler, yerel yönetimlerin toplamakla yükümlüsü oldukları vergileri yeterince toplayamadıkları zaman veya illegal harcamaları tespit ettikleri zaman, konuyu Bakana rapor etmek zorundadırlar. Bakan ayrıca ilçe müfettişinden (district audit) ekstra bir teftiş yapmasını isteyebilir.

Bakanın, görevlendirdiği bu müfettişler çalışmalarını tamamladıktan sonra, bunları bir rapor halinde yayınlırlar. Teftiş sonuçları, basına, kamuoyuna ilan edilir ve kanun gereği yerel yönetimlerin hesapları halk tarafından elde edilebilir. Vatandaşların teftiş ile birlikte hesaplar hakkında soru sorma hakkı vardır ve bu yerel yönetimlerin halka karşı sorumluluğunun en önemli cephesidir. Daha ötesi, şayet seçmenin Bakanın görevlendirdiği müfettişin teftiş sonuçlarına karşı bir itirazı varsa, ilçe müfettişi konuyu, kanun dışı harcamaları sonuçlandırmak üzere Mahkemeye götürmeyi tercih edebilir. Şayet ilçe müfettişi, seçmenin itirazını mahkemeye götürmeyi reddederse, müfettiş daha sonra ifade için, gerekirse ihtar için mahkemeye gitmek zorunda kalabilir.

Daha önceden açıklandığı gibi yerel yönetim hesapları 1983 yılından önce, yıllık hesaplarını tarafsız ilçe müfettişinin denetimine sunarlardı. Bunun amacı, hesapların iyi bir şekilde tutulmasını sağlamak, rüşvetin kökünü kazımak ve yasal olmayan harcamaları (ultra vires) ortaya çıkarmaktı. Bütün yerel yönetimler ayrıca yıllık dış denetime (external audit) konu olur. 1983'e kadar ilçe teftişi (district audit), Çevre Bakanının, dışardan muhasebe şirketlerinde çalışanlar arasından atadığı müfettişle (approved audit) dengelenerek İngiltere'de çalışmaların çoğunu yükledi.

1983 yılında, bu sistem yeni bir Teftiş Kurulu (the Audit Commission) yaratılarak sertleştirildi. Benzer kurullar 1976 tarihli Layfield Raporunda önerilmesine rağmen, 1983 yılında bu daha çok ticari anlamda Teactherism kokuyordu.

Teftiş Kurulunun (the Audit Commission), sanayi odasından, yerel yönetim ve ticaret odalarından gelen, hükümet tarafından atanmış 15 üyesi vardır.

Sistemdeki değişikliğin amacı, müfettişlerin görünüşteki-şekli bağımsızlığını arttırmak, daha çok özel sektör kökenli müfettiş (approved audit) getirmek ve yerel yönetimlerin mliyesine etkin bir yaklaşımı arttırmaktır. Kurul, yerel yönetimlerin hesaplarını-muhasebesini denetlemek için müfettiş atayacaktır. Bu tür denetim hiç şüphesiz ücretsiz değildir. Kurul, teftişin getirdiği maliyeti karşılar. Yerel yönetimler, bu görevlilere günlük olarak 200 sterlin ödemek zordundadır.

Kurul, düzenli ve yıllık olarak, konut, yönetim, eğitim vb. gibi yerel yönetimlerin bütün yönlerini kapsayan "Paranın kıymeti (Value for money)" isimli raporlar çıkarır. Bu tür yerel yönetimlerde, çalışmalar yılda 2 milyon sterlin tasarruf yapılmasını sağlamıştır. Örneğin 1988 yılında, Kurul, başarısız okul listesine dikkat çekti ve yaklaşık yılda boş okulların maliyetini 250 milyon sterlin olarak tahmin etti. 1989 yılında, Kurul, yerel yönetim meclislerini 500 milyon sterlin borç bırakmakla eleştirmiştir. 1988 yılında Kurul, yine yerel yönetimleri, yaklaşık 100 milyon sterlin değerindeki yığılmış gayrimenkulünü ve mal varlığını boş ve kullanılmayan bir şekilde bulundurmamakla eleştirmiştir. Kurul, nüfusun değişimi ve bu değişimle sorumlulukları da değişen yerel yönetim meclislerinin elinde tuttuğu arazilerin % 21'ini elinden çıkarmasını teklif etmiştir. 1980 tarihli Yerel Yönetim Planlama ve Arazi Yasası, Bakana yerel yönetimlerin elindeki arazileri elinden çıkarması yönünde bazı yerel yönetimler üzerinde zorlayıcı yetkiler vermiştir.

Kurul, yerel yönetimlerin riskli ve aşırı borçlarının meydana gelmemesi ve ticari işlemlerden uzak tutmak için, akılcıl-gönüllü bir takım düzenlemeler yapmağa yardımcı olmuştur. 1988 tarihli Yerel Yönetim Yasası, Kurul'a malı satın alarak gözüken anlaşmazlıkları nleme gücü veya öncelikli olarak araziyi satın alma hakkı verdi.

Kurul, inceleme ve raporlarında çok sayıda değişik hesap ve işlem kriteri kullanmaktadır. Kurulun alışmaları ve artan rolü (okullara uyguladığı ulusal ders programları gibi politikalarla) ile kurulun eğiliminin politik olarak meclisin karar alma sürecine tecavüz ettiği yönde eleştiriler vardır. Örneğin, Ulusal Tüketiciler Meclisi (the National Consumer Council), yerel hizmetlerin etkinliğinin hizmetin ekonomik verimlilik lehine göz ardı edildiğini ve hizmetin etkinlik maliyetinin yalnızca hizmetin ve maliyetin kısıntıya uğması olarak görüldüğünü iddia etmiştir. Bununla birlikte Teftiş Kurulu (The Audit Commission) hizmetin niteliğine ve niceliğine zen gösterdiğini iddia etmektedir. Kurulun, son yıllarda açıkladığı gibi "1987-88 yıllarında Paranın Değeri (Value for money) yönünden kurulun yaklaşımıyla, geniş bir ölçüde meyvelerin alınmaya başlandığı yıl oldu. Yerel yönetimler şimdi, önerilerimize olumlu ve istekli olarak cevap vermektedirler."

Kurulun incelemelerine karşılık olmak üzere, her yerel yönetim Bakana yıllık muhasebe raporunu sunar. Bu cevaplar, yerel vergilerin detaylarını, yerel yöne-

timlerin gelir ve harcamalarını kapsar ve yersiz mali faaliyetlerine karşı ek bir güvence sağlar.

Kurul, yerel yönetimlerin politik kararlarıyla ilgili olmayıp, bu kararların nasıl yerine getirildiği, tamamlandığı ile ilgilenir. Yerel yönetimlere sorunları karşısında çözüm yollarını empoze yetkisine sahip değildir. Çoğu zaman bu iki ayrımı farketmek zordur. Bununla birlikte yeni Kurul'u, kamuoyu zaman içinde politik bir araç olarak görmüştür.¹⁰

¹⁰ Local Government in Britain, Tony Byrne, 1990.

BİR ORGANİZASYON ÇERÇEVESİ

Sırrı UYANIK*
Adıyaman Vali Yardımcısı

Bu bölüm, genel olarak, 1 Temmuz 1967'de 3 AET yürütme kurulunun birleşmesinden önce AET komisyonunun çok uluslu ve bağımsız bir bürokrasi (kamu personeli) kurma teşebbüsleriyle ilgilidir. Bu çabalar birleşme ile sona ermemiş olup hâlâ ilerleme aşamasında olarak değerlendirilebilir. Ancak, ana konumuza ilişkin özel önemi haiz olması nedeniyle, birleşmenin etkileri ve bu olayı izleyen gelişmeleri kitabın ilerleyen bölümlerinde ayrıca ele alacağız. Ayrı bir Avrupa kamu bürokrasisi kurma girişimlerine ilişkin incelememizi AET Komisyonu deneyimi ile sınırlı tuttuk. Bunun iki nedeni var; Birincisi kolaylık sağlaması açısından. Çünkü böylelikle çalışmamızda bir dizi ayrıntılı ve küçük istisnaya uğraşmaktan kurtulacağız. İkincisi de, AET'nin şimdiye değin ortaya çıkan 3 topluluğun en önemlisi ve kapsamlısı oluşudur.

Ancak, genelde, personeli işe alma ve yönetme alanlarında ortaya çıkan temel sorunlarla her üç topluluğun Yürütme Organında da karşılaşılmıştır. "Yüksek Otorite", doğal olarak, diğer iki yürütme organından daha uzun bir personel yönetimi tarihi ve deneyimine sahipti: Çalışanları için bir "Hizmet Yasası" 1956'da yürürlüğe girmiştir. Bu yasal metinle daha sonra AET ve Euratom için benimsenen metin arasında özellikle ücret ve çalışma koşullarına ilişkin bazı farklılıklar vardı. Daha yeni olan, iki Topluluk her ne kadar aynı yasal metni paylaşılsa da aralarında yorum ve uygulama farkları oluşmuştur. Bunun ana nedeni de Euratom'un yüksek düzeyde uzmanlaşma gerektiren çalışma konusu ve AET ile karşılaştırıldığında çok sayıda profesyonel bilim adamı ve mühendisin orada işe dihdam edilmiş olmasıdır. Ancak, bu farklar burada bizi bağlamaz. "Yeni Birleşik Komisyonu'da diğer iki yürütme organının her birinde bulunandan daha çok resmi görevli bulunmaktadır. Birleşik Komisyon'da kabul edilen yeni geçici "Hizmet Yasası", daha önce AET ve Euratom'da yürürlükte bulunan yasa ile ana hatları itibarıyla pek farklı değildir. Dolayısıyla burada, önceki AET komisyonunda uygulanan personel yönetimi yöntem ve ilkeleriyle ilgili olarak söylenenler, ge-

*Bu konu Politics and Bureaucracy in the European Community, David COOMBES, 1970, (1. Baskı), s. 120-140'dan tercüme edilmiştir.

nelde, en azından belli süre için, Yeni Birleşik Yürütme Organı için de geçerli olmaya devam edecektir.

Birleşme, her üç yürütme organının da gerçekleştirmek istediği ortak amaç olan "Brüksel'de bir örnek, bağımsız, çok uluslu ve kariyerden gelme bir kamu personeli kurulması" yolunda önemli bir adım olarak görülmüştür. Avrupa Kamu Personeli yaratılması düşüncesi, Topluluk Yürütme Organına, güvenilir ve etkileyici bir kadronun hizmet vermesi görüşü gibi faydacı yaklaşımlardan çok farklı olarak, siyasal birliğe doğm önemli bir adım olarak kendi başına bir değer taşır. Bu bürokrasinin doğuşu, Federal siyasal kumruların evriminin temel bir önkoşulu olarak görülebilir. Bu nedenle, AET Komisyonunu, Birleşik Avrupa'nın çekirdek yürütme organı olarak görenler için, Komisyon'daki personel de doğal olarak, yalnızca uluslararası bir sekreterlikten çok öte de federal kamu personelinin çekirdeği olarak görülmüştür. Dolayısıyla, Avmpa idealine gönül verenler için, Komisyonun personel yönetimi alanındaki bu sembolik önemi, Komisyonun görünürdeki günlük ve rutin işlerinin işlemsel önemi ya da faydasından çok daha büyüktür.

Öte yandan, aynı şekilde, General de Gaulle'ün Toplulukların gelecekteki gelişmelerine ilişkin düşüncesindeki "Komisyon'un milli hükümetler karşısındaki yetkileri artırılmamalı ve komisyon daha çok sıradan bir uluslararası sekreterlik gibi hareket etmeli; tersine bir Federal yürütme organı gibi davranmamalı" görüşüne katılanlar için ise, Avmpa Kamu Bürokrasisinin çok değişik bir anlamı vardı. Komisyona üye hükümetlerin hizmetinde bir organ olarak görenler için, bağımsız, kendine yeterli, kummsal taassup sahibi "Euzocrat"lar topluluğu kavramı pek hoş gelmedi. Gerçekten de Fransız hükümeti, yıllardır Komisyon'un personelini milli bürokrasilerden geçici görevlendirme yoluyla temin etmesi gerektiğini savunagelmıştır. Bu nedenle, bağımsız ve kariyerden kamu personeli yetiştirme ve kurma teşebbüsünde AET Komisyonu bütün üyelerden oybirliğiyle bir destek görememiştir. Bu durum da, büyük ölçüde, Topluluk içinde Komisyonun tam olarak rolünün ne olduğuna ilişkin belirsizlik ve uzlaşmazlığın bir sonucudur. Kitabın bu kısmının temel hedeflerinden biri de Komisyonun Avrupa Kamu Bürokrasisi yaratma çabalarında ne ölçüde başarılı olabildiğini incelemek olacaktır. Bu bölümün kalan kısmında Komisyon'un işlevinin arka alanını tasvir edeceğiz. Komisyon'un bu işlevi, hem olumlu ve uygun, hem de olumsuz ve kendisine sıcak bakılmayan ortamlarda yerine getirilmiştir. Burada olumlu ve uygun koşullar ve ortam, Komisyonun kendisi tarafından hazırlanan kamu personelinin yasal-hukuki çerçevesini, olumsuz ya da uygun olmayan koşullar ise, bu yasal çerçevenin uygulanmak durumunda olacağı daha geniş siyasal ortam ve çerçeveyi ifade etmekteydi. Önümüzdeki bölümde Komisyon'un personel alımı ve kariyer yönetimine ilişkin politikalarının zaman içinde uygulamada nasıl yıprandığını, zayıfladığını inceleyeceğiz.

KAMU PERSONELİNİN KRİTERLERİ

Roma Anlaşması, Komisyon'un iç örgütlenmesi ya da personelin işe alınma ve istihdamıyla ilgili olarak bir yönerge ya da talimatname koymamıştı. 162. md., Komisyon'un, kendi işleyişini düzgün biçimde sürdürmek ve Roma Anlaşmasında öngörülen şartlar çerçevesinde hizmet görebilmesi için kendi iç kurallarını kendisinin düzenlemesini emretmiştir. 212.md.de, Bakanlar konseyi'nin oybirliğiyle alacağı bir kararla Topluluk çalışanları için bir "Hizmet Yasası" çıkaracağını belirtmektedir. Bu konuda Komisyonla işbirliği yapılacak ve diğer ilgili kurumlar a da dam şılac aktır. (Anlaşma yürürlüğe girdikten 4 yıl sonra, Komisyon'un önerisi ve diğer ilgili kuramlarla danışma sonrasında bu Yasa, belli düzeydeki bir çoğunluk oyuyla Konseyde değiştirilebilecektir.)

Roma Anlaşması'nın bütün öngördüğü, Komisyon üyelerinin nasıl atanacağıyla ilgili prosedür ve onların çalışma şartlarından ibaretti. Bu açıdan en önemli maddeler, 157'den 16Te kadar (157 ve 161 dahil) olan maddelerdi. Komisyon, genel ehliyet ve yetenekleri ispatlanmış ve bağımsızlıkları da tamamen kanıtlanabilecek olanlardan seçilmiş 9 üyeden oluşacaktı. (Bu sayı Konseyin oybirliğiyle vereceği bir kararla değişebilir.) Komisyon Üyeleri Topluluk üyesi ülke vatandaşlarından olmak zorundaydı ve bir ülkeden ikiden fazla üye olmayacaktı. Uygulamada Fransa, Almanya ve İtalya ikiye, Belçika, Lüksemburg ve Hollanda'da birer üyeyle temsil edilmişlerdi. Daha önce de belirtildiği üzere Komisyon üyeleri belli görev ve zorunluluklarla bağlıydılar. Bunlar; tamamen bağımsız davranmak; Topluluğun genel çıkarına hizmet etmek, hiçbir üye ülke hükümeti ya da kuramundan emir almamak veya avukatlığı yapmamak, görev ve mevkileriyle bağdaşmayan herhangi bir işten çekinmek ücretli veya ücretsiz, görevi boyunca başka bir profesyonel işle uğraşmamak ve son olarak, göreve atandığı tarihten itibaren, görev sırasında ve daha sonrasında, işi ve göreviyle ilgili olarak bütün mecburiyetlere ve kurallara görevi sona erdikten sonra başka görevlere atanma konusunda söz vermek...

Bir komisyon üyesinin görev ve konumuyla ilgili gerekli şartları taşımamaya başlaması ya da "ciddi bir ihlal" de bulunması durumunda, bu üye, Komisyon veya Konseyin isteği üzerine Yüksek Adalet Divanı tarafından görevden alınabilir. Böyle bir durumda Konsey oybirliğiyle geçici olarak ilgili Üyeye, mahkeme kararına kadar, görevden el çektirebilir ve yerine birisini atayabilir. Komisyon Üyeleri, bütün üye hükümetlerinin üzerinde anlaşma sağlamaları üzerine atanacaktı. Üyelerin, AET Komisyonundaki görev süreleri 4 yıl sürmüştür ve yenile- nebilmiştir. Ölüm, ihtiyari emeklilik ya da görevden alınma durumlarında ilgili komisyon üyesinin eksik kalan süresi için yerine yenisi atanacaktır. Ancak konsey, oybirliğiyle atama yapılmamasına da karar verebilirdi. Komisyon Üyelerinin maaş, emekli aylığı ve diğer sosyal hakları Konsey tarafından salt çoğunlukla belirlenecekti. Üye ülkeler aralarında uzlaşma sağlayarak Komisyon Üyeleri ara-

smdan bir başkan (AET örneğinde 2 tane de başkan yardımcısı) seçmişlerdir. Başkan ve yardımcılarının görev süreleri 2 yıl sürmüştür ve yenilenebilmiştir. Bütün komisyon üyelerinin genel olarak yenilendiği durumlar hariç, başkan ve yardımcılarının seçiminde Komisyon'a damşııaeaktır.

Komisyon, temel özellikleri itibarıyla bir milli hükümetin örgütlenme şekline benzer bir yapıdadır. Dokuz komisyon üyesi bakanlar gibi işler görürlerken onların hizmetinde çalışan bürokratları da, bir milli kamu personeli gibi düşünülebilir. Başlangıçtan itibaren her komisyon üyesi özel bir topluluk faaliyeti konusunda görevlendirilmiştir; tarım, rekabet vb. Buna paralel olarak da dokuz ana bölüm ya da genel müdürlük oluşturulmuş ve bunların her biri de kendi içinde müdürlük veya dairelere ayrılmıştır. Üyeler arasında koordinasyonu sağlamak üzere, her bir temel görev alanında ilke olarak sorumlu bir üyeden başka, aynı görev alanıyla ilgilenmek üzere iki üye daha görevlendirilmiştir. Bu üç üye bir grup oluşturmakta ve başkanları da ilgili görev alanından esas olarak sorumlu olan Komisyon üyesi olmuştur. Bunlara ek olarak, küçük bir görevli kadrosuyla birlikte bir resmi sözcü de atanmıştır. Ayrıca Komisyon, diğer Toplulukların Yürütme Organlarıyla birlikte, üç ortak hizmetin yürütülmesinden sorumlu olmuştur: Hukuk Hizmetleri, Basın ve Enformasyon ve İstatistik Dairesi. Bu değişik dairelerde hizmet gören görevlilerden başka, her komisyon üyesine bağlı olarak çalışan Fransız Bakanlık sekreteryası modelinde birer özel kalem mevcuttu. Komisyon üyesine yardımcı pozisyonundaki bu görevlilerin sayısı resmi olarak ikiyle sınırlanmışsa da, başkan 4 özel kalem müdürüne sahip olabiliyordu. Bunların atamaları tamamen Komisyon üyesinin kişisel inisiyatifine bırakılmıştı.

Komisyon'a bağlı memurları Avrupa kamu personeli olarak nitelemek, bunlarla milli devletlerin memur sınıfları arasında bir benzerliği vurgulamakla kalmıyor, aynı zamanda bir milli bürokrasinin rolü ve işleviyle ilgili genel kabul gören bir görüşü de belirtiyor. Gerçekte ise "kamu personeli" ya da "devlet memuriyeti"nin ne olduğu ya da olması gerektiği konusunda -hatta milli düzlemde bile- farklı yorumlara rastlanmaktadır.

Klasik kamu personeli (devlet memuriyeti) tipi için genellikle şu personel yönetimi ilkeleri konmuştur: Teknik yeterlik ve liyakat yarışma sınavına dayalı serbest seçme bunlardan biridir. Yüksek mevkiler hizmet içinden doldurulurken, alt pozisyonlar için yeni eleman alımı söz konusudur. Yükselme (terfi), kıdem ve/veya liyakate göredir. Gözetim ve denetim, genellikle personel yönetiminden sorumlu bir iç-birime yetki devredilmek suretiyle, merkezileştirilmiştir. Bu özellikler genellikle hukuki yaptırıma sahip bir dizi sabit kural haline getirilmiştir. Memuriyet ömür boyu sürecek bir kariyer olup, bu kariyer süresince memura karşı, kökeni, cinsiyeti, ırkı, kişisel veya siyasi düşünceleri gibi gerekçelerle öznel değerlendirmeye ve ayırmıcılığa tabi tutulmamak; ancak ve sadece teknik yeterliği, liyakati, kıdemi ve yeteneği gibi objektif ölçütlerle değerlendirilmelidir.

Ancak bu standartların yalnızca ilkesel ve kuramsal düzeyde oluşu vurgulanmalıdır. Çoğu Batı Avrupa ülkesinde uygulamada bu standartları tutturmanın zor olduğu gözlemlenmiştir.

Topluluğun altı ülkesinde kamu yönetimi içindeki merkezi personel dairesinin kuruluşu genellikle uzun zaman almış ve bu daireler bakanlıkları ve hizmetin başındaki siyasi otoriteye karşı zayıf kalmışlardır. Örneğin Almanya'da yönetim içindeki bağımsız kuruluşlara personel konularında ya hiç yetki verilmemiş ya da çok az yetki tanınmıştır. Değişik eyaletlerde bağımsız bakanlıklar adayların büyük çoğunluğunu kendileri seçmektedirler. Aynı şekilde, İtalya'da da kamu hizmetine giriş sınavlarına hazırlamak ve yürütmekle görevli bir tek bile organ yoktur. Fransa ve Belçika'da hizmetin genel hukuki ilkelerinin düzenlenmesi ancak 2. Dünya Savaşı'ndan sonra yapılabilmektedir. Belçika, ne personel yönetimini merkezileştirme ve kurallara bağlamada, ne de politik kaygılardan uzaklaştırmada başarılı olabilmektedir.

Alman Federal kamu yönetimine atama yapılırken değişik eyaletlerden gelen personel arasında dengeyi korumak bir gelenektir. Siyasette dini inançların da rol oynadığı çoğu ülkede memuriyetlerin de dini topluluklar arasında dengeli dağılımı dikkat edilmesi gereken bir husustur ve altı Topluluk ülkesi de bu konuda istisna değildirler. Fransa, Belçika, Almanya ve Hollanda'da belirli bakanlıkların belirli dini grupların kalesi olduğu örnekler vardır. İtalya ve Fransa'da ise, diğer birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi, makam ve mevkilerin belirli bir oranı yasayla belirli tür adaylara ayrılmıştır. (Örneğin, harp malülü ve gazilerine). Altı ülkenin hepsinde, bir adayın siyasi eğilimi kariyerini etkileyebilir. Bu, ya Fransa'da olduğu gibi, bir adayın bakanlık özel kalemine girişi biçiminde ya da bakanlıkların tepesindeki siyasi otoritenin seçme sürecine müdahalesi şeklinde görülebilir.

Fransa'da terfinin kıdem ve liyakat esaslarına dayalı olarak hayli kurumsallaşmış olmasına karşın, Almanya'da tamamen ilgili bakanlığın siyasi ve idari üst yönetiminin seçimine bırakılması eğilimi hâkimdir. Hollanda'da ise hizmet içinden çok sınırlı yükselme imkânı olup yüksek mevkiler genellikle dışardan doğrudan atamayla doldurulur. İtalya ve Belçika'da yükselme ve ilerleme imkânı amirlerin raporları veya hizmet süresinden ziyade sınavlarda gösterilen haşan düzeyine dayanır.

Son zamanlarda, kamu yönetimindeki klasik işe alınma ve terfi kurallarının değeri konusunda daha çok şüphe ve tereddüt oluşmaya başlamıştır. Şimdilerde uygulamada pek alışık olunmayan, teoride de pek istenmeyen bir konumda değerlendirilmektedir. Çünkü personelin tamamen kişisel olmayan seçimi ve ilerlemesi söz konusu olmakta ya da denetimi tamamen merkezileşmektedir. Özellikle, bu klasik seçme türü bakanlıklardaki yüksek düzeyli görevlilerin hayati önem taşıyan siyasi rollerini dikkate almamaktadır. Devlet adına özel gruplarla görüşmeler yapan ve politika tespitine fiilen iştirak eden bu gibi görevlilerin seçiminde objektif

tif kriterlerle seçme yapmak mümkün olmayabilir. Ayrıca uzmanlaşma konusunda da uygulamada sorunlar ortaya çıkmaktadır. Modern yönetimler genellikle yüksek düzeyde becerili ve profesyonelce yönlendirilmiş teknik görevlilere dayanır, örgütsel işlevlerin uzmanlaşması bu teknisyenleri meslek taassubuna yöneltmektedir. Daha da ötesi, örgütün resmi kuralları, örgütten daha çok kendi mesleklerine ve uzmanlarına bağlılık duyan bu gibi görevlilerin kurallara uymasını sağlamakta başarılı olamamaktadır.

Gördüğümüz gibi belirli mevcut örgütlerdeki bürokratik yönetim metodlarının etkisini ölçmekle sosyologlar, bu metodların akılcılığının gayri resmi ve kişisel etmenler nedeniyle kaybolduğu sonucuna varmışlardır. Bu tür eğilimler bir örgütün hayatiyetini değişime ayak uydurma becerisini açıkça zayıflatmaktadır. Örgütler yaşayabilmek için resmi (formal) çerçevelere-dayanaklara alternatifler bulmalıdırlar. Mesela, Fransız Kamu Yönetiminde yüksek düzeyli görevlilerin seçkin bir grubu (Grands Corps), kısmen idari reforma ihtiyacı olan idari birimlerde gerekli düzeltimleri yapabilecek düzeyde şahsiyetlerden oluşan bir grubu elde bulundurma amacıyla yönetimin diğer kesimlerinden kasıtlı olarak ayrılmıştır. AET Komisyonu'nda da buna benzer bir yaklaşımla en yüksek mevkilere bilerek Avrupa gönüllüsü (Avrupa idealine kendini adanmış) kişiler atanmaktadır, Bütünleşme idealine bağlılıkları ve Avrupa sevgileri nedeniyle bu görevliler komisyonun hayatiyetini korumaya azimli ve kararlıdırlar.

Yukarıda açıklanan durumlar nedeniyle yaşam boyu kariyer merkezi kontrol, objektif işe alma ve yükselme ölçütleri gibi ilkeler öngören Klasik Kamu Yönetimi yaklaşımının, kamu personelinin içinde yaşadığı şartlarla her zaman uyum içinde olmadığı durumları da görebiliriz. Daha da ötesi, bu tip örgütün özellikleri (bu yaklaşımın ilkelerinin geçerli olduğu bir örgüt) bir kurumun "dinamizmi ve değişebilme" (ayak uydurabilme) sine pekala zarar da verebilir.

SIYASİ ÇERÇEVE

AET Komisyonu, görevlilerinin seçimi ve kariyeri için bir politika geliştirirken bir kariyer devlet memurluğunun klasik standartlarından ziyade daha güncel ve acil nitelikli zorunluluklara uymak durumunda kalmıştı. Bu zorunlulukları belki çok genişçe "siyasal" terimi altında birleştirerek gruplandırabiliriz. Burada "siyasal" terimi, o kadar geniş anlamda ele alınmaktadır ki, yalnızca politika tespiti, parti sorunları ya da ulusal-uluslararası politika anlamlarında değil; kişisel etmen, teknik gereklilikler ve idari zorunlulukları da kapsayacak biçimde düşün- lebilsin. Bu mecburiyetlerden birisi, "Topluluk Kamu Personeli -Hizmet Yasası"nda yer almıştır. Bir diğeri, doğrudan Bakanlar Konseyi ile Komisyon arasındaki resmi ilişkilerden doğmuştur. Üçüncüsü ise idarenin teknik yönlerince belirlenmiştir. Dördüncü bir zorunluluk dar anlamda siyasi olup, üye hükümetlerin personel yönetimindeki ilgi ve çıkarlarından doğmuştur.

1. Kadroların Milletlere Göre Dağılımı

Uygulamada kadroların üye ülke vatandaşları arasındaki dağılımı, ortak uzlaşmayla, kabaca üye ülkelerin bütçeye yaptıkları katkıyla orantılı olmak zorundaydı. Topluluk Hizmet Yasası'nın 27. maddesi, görevlilerin, üye ülkelerin vatandaşları arasında mümkün olan en geniş coğrafyaya dayalı olmasını gerektirmişti. Komisyon, bu dağılımı gerçekleştirebilmek için yoğun politik baskı altındaydı ve bu durum belli mevkileri doldurmada serbest davranabilmesine en büyük sınırlamayı getirmişti. Uluslararası bir kurum olarak güvenilirliği böyle bir dağılımı-en azından yüksek düzeyli (A sınıfı) mevkiler için ve en azından belli süre için-gerçekleştirmesine bağlıydı. Ancak bu açıdan Komisyon'un durumu birçok uluslararası yönetime benzemekteydi.

Komisyon personel politikasının bu yönü konusunda oldukça duyarlı olmuştur. Mesela, kadroların değişik milletler arasında dağılımı konusunda tam bilgi ve sayı vermede oldukça isteksiz davranmıştır. 1960 yılında bu rakamları soran bir Avrupa Parlamentosu üyesinin sorusuna cevaben, Euratom Komisyonu ve ECSC Yüksek Otoritesi nispeten tam sayılacak cevaplar vermiş, ancak AET Komisyonu kadroların Fransız, Alman, İtalyan ve Benelüks vatandaşları arasında yaklaşık olarak her birine % 25 düşecek biçimde dağıtılmış olduğunu söylemekle yetinmiştir. Ancak şu tabloyu da vermiştir:

AET Komisyonu Personelinin 10 Kasım 1960 Tarihi İtibariyle Milletlere Göre Dağılımı (oranlar)

	Almanya	Fransa	İtalya	Belçika	Hollanda	Lüksemburg
A sınıfı	24	25	23	13	11	4
B sınıfı	23	23	23	13	12	4
C sınıfı	24	20	18	26	4	8

Tam rakamları isteyen bir başka ek soruya cevaben, Komisyon bu dağılımın az ya da çok eşit katılımda A sınıfı içindeki dereceler için de uygulandığını açıklamıştır.

31 Aralık 1960 tarihinde A Sınıfı Personel Sayısı

Alman Fransız İtalyan Belçikalı Hollandalı Lüksemburglu

A1 derecesi	2	3	3	1	2	0
A2 derecesi	12	9	6	8	6	2
A3_8 derecesi	103	100	100	51	45	17

Bu durum bir başka parlamento sorusuna verilen cevaba göre de genel olarak 1963'te de korunmuştur.

AET Komisyonu'ndaki Personel Sayısı (30 Haziran 1963)

	Alman	Fransız	İtalyan	Belçikalı	Hollandalı	Lüksembourglu	Diğ.
A] derecesi	2	3	2	0	2	0	0
A2 derecesi	14	11	6	8	6	2	0
A3.8 derecesi	117	119	100	58	47	18	2
B sınıfı	79	82	79	50	42	17	0
C sınıfı	146	123	88	208	41	15	0
D sınıfı	12	13	29	33	6	6	0

Üç yürütme organının (Euratom Komisyonu, AET Komisyonu ve ECSC Yüksek Otoritesi) A sınıflarındaki görevlilerin milletlere göre dağılımına ilişkin aşağıdaki rakamlar Le Monde tarafından 19 Ocak 1968'de yayımlanmıştır.

	Alman	Fransız	İtalyan	Belçikalı	Hollandalı	Lüksembourglu	Diğ.
Aj,,3 derecesi	125	131	82	51	63	16	5
A4_g derecesi	455	349	472	247	152	58	34

Bu genel dağılımı koruma gereği, birçok durumda bir mevki milliyet değiştireceğinde buna karşılık önceden başka yerde bir değişiklik de ayarlamak anlamına gelmiştir. Böyle bir yöntem, atamalardan sorumlu olanlarda belirli bir katılık ve muhafazakarlığa yol açmıştır. Çünkü her tek bir ayrılık bile genel dağılımı korumak açısından büyük karmaşıklıklara yol açabilecektir. Bu durum, büro, sekreterlik ve el işleri yapan personeli genellikle kapsamasa da bütün üst düzeyli görevliler için söz konusudur. Bu dağılım bütün hizmet dallarında mümkün olabildiğince korunmuştur.

2. Kadroların Derecelere Göre Dağılımı

Bakanlar Konseyi, bütçeden sorumlu otorite olarak belli bir yılda Komisyon tarafından doldurulacak toplam kadroların sayısı ile bunların kategori ve derecelere göre dağılımını belirleme yetkisini saklı tutar. Komisyon'un yeterli sayıda kadro elde etmek için bütçe onayı almada karşılaştığı güçlükler artık Topluluk siyasetinin alışılmış özelliklerinden biri olmuştur. Komisyon'un yıllık raporları, Komisyon'un artan iş yükü karşısında belli bir yıl için Konsey tarafından onaylanan yeni kadro sayısının yetersizliğinden defalarca yakınmıştır. Komisyon belirli dereceler için yeni kadro almada çok zorlanmıştır.

Bu durum, bazı personelin daha yüksek düzeyli kadroların işlerini yapmalarına karşın, üst düzey kadroların Bütçede onaylanmaması nedeniyle kullanılamadığı anlamına gelir. Bu da Komisyonun terfilere yönelik olarak ileriye dönük bir

politika izlemesini zorlaştırmıştır. Ayrıca tek tek görevlilerin derecelendirilmesinde de bazı sıkıntılara yol açmıştır. Mesela, 1959-67 arası Komisyon, A sınıfındaki yerleşik kadroların sayısını (kabaca İngiliz yönetici sınıfına eşittir) iki kattan daha fazla artırmayı başarmıştır. Bu artış nedereyse tamamıyla alt derecelerdeki yeni kadroları kapsamış ve A4 derecesine (yaklaşık olarak İngiliz "müdür" derecesine denk bir pozisyon) yükselmek için ciddi bir sıkıntı olmuştur. Benzer nedenlerle, B sınıfından (İngiliz "yönetici" sınıfına denk) A sınıfına yükselmenin son derece zor olduğu ortaya çıkmıştır.

3. Uzmanlaşma

Kurum içinden yükselme ve geçişler, yönetimin üst düzey kadrolarına ilişkin uzmanlaşmış işlevler nedeniyle de oldukça sınırlı kalmıştır. Bu nedenle de, Komisyon, kariyer hizmetinin klasik standartlarına göre bu tür kadroları içeriden doldurma gereği olmasına rağmen dışarıdan doldurma yoluna gitme ihtiyacı duymaktadır. Komisyon bu durumu, içeriden yeterli ve tecrübeli personel bulmakta çok zorlanmasına bağlamıştır. Normal ulusal kamu personeli ile karşılaştırıldığında Komisyon'un görevli sayısı ve kapasitesi azdır. Bu üst düzey görevlilerin genellikle ulusal yönetim sistemlerini çok iyi bilmeleri istenmiştir ki, bu düzeyde konuya hakim olmak için bizzat fiilen oralarda çalışmış olmak gerekir. Üst düzey kadroları doldurmak sıklıkla çok acilen gerekli olmuştur. Bu durumda yeni görevlinin, genel politika tesbiti kararlarının hazırlanması, ayrıntılı konularda üst düzey görüşmelere katılınması vb. konularda işe başlamaya hazır durumda olması mecburidir.

Bazılan bu görüşlerle ilgili olarak şüphelerini ve Komisyon'un bu güçlükleri abarttığını ifade etmişlerdir. Onlar Komisyon dışarıdan üst düzey kadroları doldurma konusunda ısrar ettiği sürece tamamiyle "Avrupalılaştırmış" bir yönetime doğru gidişin engellendiğini vurgulamışlardır. Dışarıdan gelenler muhtemelen yeni yapıya uyum sağlamakta güçlük çekmişlerdir. Bu uyum sorunu da, üst düzey Topluluk görevlileri için en az ulusal kamu yönetiminde tecrübe ve uzmanlaşma kadar önemli olmuştur.

4. Ayırılmış Kadrolar

Üye ülkeler ve tek tek Komisyon üyeleri görevlilerin seçimi ve tercihiyle yakından ilgilenmişlerdir. Belirli kadrolar uygulamada, milliyet veya siyasal parti yakınlığı gibi nedenlerle belirli adaylara ayrılmış olabilir. Uygulamada bu tür saklı kadroların sayısını ve yönetimin değişik düzeylerinde nasıl değiştiğini belgelemek imkânsız denecek ölçüde güçtür. Ancak genel olarak böyle bir işlemin bütün düzeylerde varolduğu -özellikle de A sınıfındaki en yüksek kadrolar için- üzerinde görüş birliği vardır. Fakat bazen diğer adayların başarılı bir şekilde rekabet etmesi nedeniyle önceden kadro ayırma gerçekleştirilememektedir.

Yasa, her kurum için, personelin çıkarlarını temsil etmek ve yönetimle çalışanlar arasında sürekli irtibat sağlamak üzere bir Personel Komitesi kurmaktaydı. Komite Yasanın yorumlanması ve uygulamadaki ciddi zorlukları Kurumun yetkililerinin dikkatine sunmak yetkisini haizdi. Bu tür zorluklar konusunda yetkili birimler Komiteye danışabileceklerdi. Genel talimatnameler yayımlanmadan önce de Komiteye danışılması zorunluydu. Ayrıca bir de Personel Komiteleriyle kurululardan eşit sayıda temsilciyle oluşacak olan bir Hukuk Komitesi öngörülmektedir. Bu Komite, yasanın gözden geçirilmesini önerebileceği gibi, uygulamaya konan genel talimatnameler konusunda da görüş bildirebilecekti.

Komisyon'daki üyeler arasında, yönetim ve personelin temsili açısından yasa ya da onun yorumunun belli bir ülkenin mali personel yönetimini kayırdığı yönünde sezilebilir bir his yoktu. Yasa, disiplin ve kadrolar için yarışma konularındaki hükümlerinde Fransız personel hukukunu izlemekteydi. Ancak başka konularda milli personel yönetimlerinde ortak olarak görülen özelliklere yer verilmiş, bunun yanında Topluluk kamu personelinin özel durumlarından doğan ihtiyacı karşılamak için de bazı orijinal hükümler eklenmişti.

Yasanın uygulanmasıyla ilgili ana güçlük Topluluk organlarının gelecekteki rolüne ilişkin belirsizlikti. Özellikle ECSC yasasında belirtilen genel ilkeler doğrultusunda daimi ve bağımsız bir kariyer hizmeti kurma kararının önemli siyasal mesajları olmuştur. Personelin gelecek kariyer umutları ve terfileri konusunda kendi milli hükümetlerine güvenmemeleri yoluyla Komisyonun bağımsızlığının kuvvetlendirilmesi beklenmiştir. Böylece bu karar, Roma Antlaşmasının uygulanmasını hızlandırmak ve Komisyon'un yetkisini güçlendirmek isteyenlere seslenmekteydi. Ancak yeni yasa tasarısının hazırlanma aşamasının sonuna doğru Fransız hükümet temsilcileri, Komisyon'da çalışacak görevlilerin milli kamu yönetimlerinden geçici olarak görevlendirildiği bir sistemi savunmaya başladılar. Böyle bir sistemin daha çok sayıda görevliye Brüksel'de çalışma imkanı vermek suretiyle görevleri, bağımsız bir kariyer servisi oluşturmakta daha çok Avrupalılaştıracağı ileri sürülmüştür. Ayrıca, bu durum görevliler için Komisyon'da çalışmayı daha cazip hale getirecektir. Aksi halde görevlilerin mülki kamu yönetimlerinde kaybettikleri yükselme ve emeklilik haklarını tanzim etmek pahalı ye zor olacaktır. Hizmet yasının kabulüne rağmen, Fransızlar bazı diğer hükümlerle birlikte, en azından Komisyon'da çalışan bazı görevliler için "geçici görevlendirme" sistemini uygulamaya devam etmişlerdir.

Bu arada, görüldüğü gibi, Komisyon'daki görevlileri, aynen milli kamu yönetimindeki görevliler gibi ele alma konusunda sayısız fiili engeller ortaya çıkmıştır. İlk olarak, olağan milli tecrübenin aksine, Yasa hükümlerinin yorumlanması için sağlam bir hukuki gelenek ve temel bulunmamaktaydı. Örnek alınacak ciddi bir idari uygulama geleneği de yoktu. Bu nedenle birçok yönden, Yasa bir hukuki belgeden çok bir manifesto olarak görülmeliydi. Yasanın tam uygulanması, uygu-

layıcıların yasayı koyanların amaç ve varsayımlarını paylaşımlarına bağlıydı. Yasa hükümlerinin sözcük anlamı, hatta onların avukatıarca yorumlanan biçimi, her zaman pratikte ne yapıldığının bir göstergesi değildi. Buna ek bir başka güçlük de, Yasanın bir manifesto olmasından öte, görüşler ve çıkarlar koalisyonuna ait bir manifesto olmasından kaynaklanıyordu. Bu durumda yasa, değişik yorumlara müsait olmakta ve değişik amaçlara uydurulabiliyordu. Bu pratik özellik Topluluk sisteminin diğer yönleriyle bağdaşmaktaydı. Bunun ışığında, hukuki düzenlemelerden daimi görüşmeler ve deneyimlerin içinde gelişebildiği bir çerçeve çizmekten öte bir fonksiyon bekleyemeyiz.

Prensip olarak Yasa, tamamen Topluluk çıkarlarını gözeten üye ülkelerden bağımsız bir Avrupa kariyer kamu yönetiminin kuruluşu için bir çerçeve çizmiştir. Hizmetin değişik derecelerine denk düşen merdiven usulü sabit maaş kademe- lenmesini düzenlemenin yamsıra, görevlileri ve onların ailelerini kaza, hastalık ve ölüme karşı sosyal güvenlik sistemine alan ek bir sistem getirmiştir. Ek olarak, daimi bir görevliye, en az 10 yıllık hizmetinden sonra 60 yaşından itibaren ödenecek emekli maaşı hakkı verildi. 33 yıllık hizmetin emekli maaşı, emeklilikten önceki maaşın % 60'ıydı. Görevliler temel aylıklarının % 6'sını bir Emeklilik Fonuna katkı olarak vermekteydiler. Bu fona ayrıca Topluluk bütçesinden de tahsisat ayrılmıştır. Görevlilerden iş yerlerinde veya çok yakınında ikamet etmeleri istenmiştir. Bu da, Komisyon'da çalışanlar için Brüksel demek oluyordu. Bütün Topluluk çalışanları maaşları ya da kendi ülkelerine aktardıkları parasal kıymetler üzerinden vergi vermekten muaf tutulmuşlar ve özel bir Topluluk vergisi ödemişlerdir. Bu vergi topluluk bütçesinin gelir hanesinde gösterilmiştir.

Yasa madde 7.1'e göre, Komisyon her bir görevliyi "yalnızca hizmetin gereklerine göre ve milliyeti dikkate almaksızın sınıflandırmak zorundadır. Buna karşılık, 2. Başlığa göre bu görevlinin ilk ödevi, görevlerini yerine getirmek ve dışarıdan hiçbir hükümet, örgüt ya da kişiden emir ya da taşaronluk kabul etmeden tamamen topluluk çıkarları doğrultusunda davranmaktır. Uyumsuzluğa ilişkin hükümler çok katıydı. Topluluk hizmetine katılmadan önce yapılan çalışmalar ya da askerlik ödevi sırasındaki hizmetlerden dolayı verilenler dışında, bir görevli, özel izin almadan kendi kurumu haricinde bir kurum, kuruluştan herhangi bir ödül, armağan, madalya vb. kabul edemeyecekti. Ücretli ya da ücretsiz herhangi bir dış görev, faaliyet yürütebilmek için de önceden Komisyon'dan özel izin almak gerekliydi.

Eğer yapılacak olan faaliyet, görevlinin bağımsızlığını etkileyici ya da Komisyon'un herhangi bir işindeki tarafsızlığını ihlal edici nitelikteyse, böyle bir izin verilmeyebilecekti.

Yasada işe alınmayla ilgili kısım da, iş bağımsızlığı söz konusu olunca oldukça açıktı. İşe alınma, en yüksek yeterlik, bütünlük, dürüstlük ve çalışma düzeyine sahip görevlilerin kuruma kazandırılmasını amaçlamalıdır. Görevliler,

Topluluk ülkelerinin vatandaşları arasında mümkün olan en geniş coğrafi dağılımın esas alındığı bir düzlemde seçilmelidir. Görevliler, din, ırk ve cinsiyet ayrımı yapılmaksızın seçilmelidir. Hiçbir kadro, belirli bir ülke vatandaşına ayrılmayacaktır.

Adaylar, moral ve fiziki zindelik gibi Batı Avrupa ülkelerinin yönetimlerinde genellikle istenen bazı şartları taşımak zorundaydılar. Ayrıca adayların, bir üye ülkenin tam yurttaşlık haklarına sahip bir vatandaşı olmaları (aksine bir istisna olmadıkça), ve Topluluk dillerinden birine ait yeterli bilgiye sahip olduklarını kanıtlayabilmeleri istenmiştir. Ayrıca, eğer yapılan görev gerektiriyorsa, bir başka dilin de tatmin edici düzeyde bilinmesi şartı vardır.

Komisyon'un hizmetleri, çoğu Batı Avrupa ülkesindeki kamu yönetimlerinde benimsenen sınıflamaya paralel olarak 4 sınıfa ya da kategoriye ayrılmıştır. Her bir kategoriye geçiş, belli bir eğitim düzeyi veya denk bir profesyonel deneyim gerektirmiştir. A kategorisindeki görevliler (İngiliz üst yönetici sınıfına denk) üniversite mezunu olmak ya da denk profesyonelliğe sahip olmak zorundaydı. B kategorisindekilerin ise lise veya dengi okul mezunu olmaları gerekiyordu. C kategorisi mensuplarının ise (İngiliz katip-sekreter-yazıcı sınıfına denk) ortaokul mezunu olmaları gerekiyordu. D kategorisindekilerin ise teknik kurslarla takviye edilmiş bir ilköğretim diploması sahibi olmaları yeterliydi. Bunlar beden gücü kullanan sınıftı: kapıcı, temizlikçi, şoför vb.

Her kategori derecelere (A için 8, B ve C için 5); dereceler de kademelere (2 ile 8 arası) ayrılmıştı. Bunlar değişik maaş düzeylerine denk düşüyordu. Bir kademede iki yıllık hizmetten sonra terfi otomatikti ve maaş da ona göre artıyordu. Bir dereceden diğerine yükselmeye, atamaya yetkili merci, görevlinin kıdem, yetenek, yeterlik ve siciline göre karar vermekteydi. Bir üst kategoriye yükseliş ise rekabete açıktı.

Hizmet Yasasının Fransız etkisinde kalan yönü, derecelerin ayn "kariyerlere ayrılmış olmasıydı. Bir "kariyer" içinde bir görevli yeni "görev-yetki"ler üstlenmeden yükselbiliyordu.

Yasa tasarısı hazırlanırken "Avrupa Kariyer Kamu Yönetimi Sistemi"ni savunanlar (özellikle de Avrupa Parlamento Komitesi) öngörülen kariyerlerin çok dar sıralı olduğunu hissetmişlerdir. Mesela; A kategorisinde bir görevlinin daha yüksek bir dereceye yükselbileceği sadece iki kariyer vardır. Bu iki kariyerin her birinde iki derece mevcuttur. Bunların dışında dereceler arasında geçiş yeni "görev-yetki"ler üstlenilmesine bağlıdır. Bu kısıtlamanın ana nedeni mali idi. Gerçekten de, üye ülkeler, görevlilerin maaş ve sosyal durumlarının iyileştirilmesi için Komisyon'a fazla yetki vermede isteksizdi. Onlar Komisyon'un görevlilerin yalnızca "görev-yetki"lerini artırarak terfi ettirmesini sağlamak istemektedirler. Kuşkusuz bu sınırlar içinde Komisyon da dilediği terfileri adayların ni-

telikleri ve Bakanlar Konseyince kabul edilen bütçede tahsis edilen kadroların sayısına bağlı olarak yapabiliirdi. 28. maddeye göre, hizmete alınma ilke olarak genel yarışmaya açıktı. Bunun istisnası, A1 ve A2 dereceleri ile özel bazı nitelikler gerektiren makamlardı. İçeriden ve dışarıdan yarışma yoluyla yapılacak atamalar, yazılı niteliklere bakılarak; sınavla ya da iki metot birden kullanılarak yapılabilirdi. Kurumda atamaya yetkili makamca oluşturulacak ve personel temsilcisinin de bulunduğu bir jüri tarafından değerlendirme yapılmaktaydı.

Yasa, 29-34. maddelerinde bir makamın ancak belirli ihtimallerin denenmesinden sonra dışarıdan doldurulabileceğini belirtir. Bunlar iç terfi ve geçişler, kurum-ıçi yarışma ve üç topluluğun herhangi bir kurumundan geçişti. 31. madde yeni atamaların belirli bir oranının bir kategorinin en alt derecesinden yapılması şartını getirmiştir. Böylece yüksek kadroların önemli bir bölümünün alt seviyelerden terfi yoluyla doldurulması ve dışarıdan eleman aliminin mümkün olduğunca alt düzeylerde kalması sağlanmak istenmiştir. Bu yöntemle bir görevli kariyer hizmetinde olduğu gibi işinde yüksek mevkilere çıkabilme ümidini taşıyabilecekti.

Hizmet Yasası, birçok önemli açıdan "Klasik Kariyer Kamu Yönetimi"nin yasal çerçevesini çizmiştir. Bu tür bir belgede olması beklenen birçok hüküm mevcuttu: personelin resmi temsili, kıdem, sicil ve yeterliliğe göre terfi, maaşın giderek artışı, emeklilik hakkı, keyfi kararlara karşı itiraz hakkı, dışarıdan gelenlerin düşük derecelerde işe alınmasının kısıtlanması, sabit niteliklere sahip adayların bağımsız bir jüri tarafından değerlendirilmesi...

Yasa tasarısının hazırlanması neden bu kadar önemli olmuştur? Bu soru, birçok açıdan bir İngilizin soracağı bir sorudur. Çünkü İngiltere'de kamu görevlile- rinin statüsü üzerine yasal düzenleme geleneği yoktur veya nadirdir. Öte yandan Avrupa Topluluğu'nun 6 üye ülkesinde kamu görevlilerinin rolleri ve statüleri geniş bir biçimde düzenlenmiş ve idari mahkemelerde dava konusu olmuştur. Kamu hukukuna göre, yönetim ile yazılı olmayan standartlara göre yönetim arasındaki bu fark, İngiliz geleneğiyle diğer altı ülkenin uygulamaları arasındaki en çarpıcı farklardan biridir. Altı ülkedeki yerleşik gelenekleri düşündüğümüzde AET Hizmet Yasası'nın hazırlanışı ve yürürlüğe girişi kamu görevlileri için moral ve yasal açılardan son derece önemliydi. "Avrupa ideali"ne gönül verenler için bu, Avrupa Birliğine doğru önemli bir adımdı. Önceki yılların belirsizliğinden de bir kurtuluştu. Ancak bu belgenin hükümleri iyi niyetle uygulanmazsa kâğıt üstünde kalır ve yaptırım gücünü kaybeder. Gelecek bölümde, Komisyon'un yasada öngörülen hukuki temelleri ne ölçüde geliştirebildiğini göreceğiz.

MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR /14

HACI ÂDİL BEY

Mehmet ALDAN

E. Vali

İki kez Edime Valiliği, iki kez de Dâhiliye Nâzırlığı yapan Hacı Âdil Bey, kişiliği ve hizmetleri nedeniyle saygı ile anılan idarecilerimizdendir.

Edime Valiliğinden sonra getirildiği İttihat ve Terakki Fırkası Umumî Kâtipliği görevinde, sağduyuyu egemen kılmış ve çevresine güven duygusunu aşılamıştır.

HAYATI

Âdil (Arda), Posta ve Telgraf Müdürü Mehmet Hâki Efendinin oğludur. 1869 yılında Lofça'da doğmuştur.

Rüşdiye öğreniminden sonra kamu hizmetine girdi. 1890 yılında 400 kumş maaşla Yemen Rusûmat Nezâreti Refiki Saniliğine tayin edildi. Kısa bir süre sonra maaşı 600 kuruşa çıkarılarak Hudeyde Rusumât Müdürlüğü Manifesto Memurluğuna naklolundu. 1893'de İstanbul Ecnebî Mallar Gümrüğü İskele Memurluğuna tayin edildi.

1903 yılında İstanbul Hukuk Fakültesini birincilikle bitirdi. Bu başarısından dolayı kendisine altın Maarif Madalyası verildi. 1905 yılında Selânik Gümrük Müdürlüğünde görev aldı. 1908'de 5400 kumş maaşla Selânik Rusûmat Nâzırlığına yükseltildi. Aynı zamanda Selânik Hukuk Mektebinde Mecelle Müderrisliği yaptı.

Dâhiliye Nezâreti Tensikat Komisyonunun uygun görmesiyle 26.8.1909'da Edime Valiliğine tayin olundu. İttihat ve Terakki Fırkası Genel Merkez Mes'ul Murahhaslığına ve Umumî Kâtipliğine seçilmiş olduğundan 15.1.1910'da Valilik görevinden istifa etti. Yeni görevi boyunca, Selânik Hukuk Mektebinde Fıkıh Usûlü dersini okuttu.

Hacı Âdil Bey, 9 Ocak 1912'de Mahmut Şevket Paşa Kabinesinde Dâhiliye Nâzın olarak görev aldı.¹ Kabinenin değişmesi üzerine Nâzırlığı ve Meclisi Mebusânın kapanmasıyla möbusluğu sona erdi. 11 Ocak 1913'de ikinci kez Dâhiliye Nâzın oldu. Bir süre sonra Kabinede yapılan değişiklik sonucu Nâzırlıktan ayrıldı. Kendisine 5000 kuruş açık maaşı bağlandı. Edirne'nin düşman işgalinden kurtanılmasmdan sonra ikinci kez Edirne Valiliğine getirildi ve görevi Bursa Mebusluğuna seçilmesine kadar sürdü. Bursa Mebusu Hacı Âdil Bey Mebuslar Meclisi Reisliğine seçildi. Daha sonra bu görevi Halil Menteş'e devretti. 21 Aralık 1918'de Meclisin feshedilmesi üzerine Mebusluk görevi sona erdi.

Bu dönemde kendisine Birinci Rütbeden Osmanî Nişanı ve Almanya'nın Egl Ruj nişanı verildi.

Birinci Dünya Savaşı yenilgisi üzerine, İttihat ve Terakki ileri gelenleri ve bir kısım memleket aydını ile birlikte İngil izler tarafından tutuklanarak Malta Adasına sürüldü. Ulusal Hükümetin girişimleri sonunda arkadaşlarıyla birlikte serbest bırakıldı. Malta'dan sonra Hacı Âdil Bey, tedavi amacıyla bir süre Almanya'da kaldı.

17 Haziran 1922'de Adana Valiliğine tayin olundu. Bu görevden sağlık nedeniyle istifa ederek ayrıldıktan sonra, aynı yılın Eylül ayında Bursa Valiliğine atandı. 1923'de İstanbul Reji İdaresi (Tütün Tekel İdaresi) Umum Müdürü oldu. Bu görevden emekli olduktan sonra önce Tekel İdaresi Meclisi üyeliğine, sonra da Meclis Başkanlığına getirildi. Görevi 1926 yılına kadar sürdü.

Lozan Antlaşması uyarınca İstanbul'da kumlan Türk-Fransız Karma Hakem Mahkemesinde Türk hakemliğine seçildi. Aynı zamanda İstanbul Dârülfünun Hukuk Fakültesi Müdürü (Dekanı) oldu. Bu görevini 1933 yılında Dârülfünunun Üniversiteye dönüştürülmesine kadar sürdürdü.

Hacı Âdil Bey, 8 Şubat 1935'de İstanbul'da öldü. Maçka'daki aile mezarlığında gömülmüştür.

Basılmış eseri, Prof. Sabri Şakir Ansay'la birlikte hazırladığı "Borçlar Kanunu" şerhidir.

HİZMETLERİ

Bu kısımda, Âdil Beyin Edirne Valisi olarak yaptığı çalışmalardan, olanaklar ölçüsünde söz edeceğiz.

Hacı Âdil Beyin Edirne'de gerçekleştirdiği çok yönlü çalışmalar arasında bayındırlık hizmetleri önemli bir yer tutar. O, merkezde ve ilçelerde yol, köprü,

¹ Hacı Âdil Bey ile Damat Ferit Paşa Kabinesinde Dahiliye Nâzırlığı yapan Âdil Beyi karıştırmamak gerekir. Âdil Bey, Sivas Kongresinin toplanmasına engel olmaya çalışan ve bu yüzden "Yüzellilikler" listesine alınarak yurt dışına sürülen kimselerdendir.

okul yapım ve onarımına öncelik tanımış, bu arada Edime İstasyon Caddesini açtırmış, İttihat ve Terakki Okulunu yaptırmıştır.

İkinci kez Edime Valisi olduğu zaman, savaşlar yüzünden yıkıntıya uğramış olan Edime şehrinin imârı için büyük çaba harcamış, dağılmış olan vilâyet ahalisini yeniden iskân ederek üretken duruma gelmelerini sağlamıştır. Bu amaçla kendilerine uygun koşullarla tarım âleti, çift hayvanı ve tohumluk dağıtmış; örnek bahçe ve tarlalar tesis edilmiştir. Köylerde ayrıca, millî eğitim hizmetleri için Maarif Tarlaları belirlenmiştir. Okul ve yol yapım çalışmaları da aralıksız sürdürülmüştür.

Edime Valisi olarak ordu ihtiyaçlarının karşılanmasında gösterdiği üstün ve başarılı çalışmalardan dolayı, 1915'de altın Muharebe Liyâkat Madalyası ile ödüllendirilmiştir.

*

Hacı Âdil Bey, Edime Valiliği sırasında oğlunun bir hainin kurşunuyla öldürülmesinin derin acısını yaşamıştır. Olay şöyle olmuştur:

1915'de, Kırklareli Sancağına bağlı Demirköy Kazası Kaymakamı, sonradan "Akbaş Kahramanı" olarak ünlenen Köprülülü Hamdi Beydir. Kazanın her yönden kalkındırılması için hummalı bir çalışma içindedir. Yollar, okullar yapılmakta, Hükümet Konağı başta olmak üzere kamu yapıları gerçekleştirilmektedir. Bu arada merkezde bir cami inşa ettirilmiş ve açılış törenine Edime Valisi Hacı Âdil Bey de davet edilmiştir.

Vali, açılış törenine katılmış, fakat dönüşünde 23 Ağustos 1915 günü müessif bir olay olmuştur. Vali, beraberinde oğlu, maiyet erkânı ve Kaymakam Hamdi Bey olduğu hâlde, bugün "Vali Mezarı" denen yere geldiği zaman, Rumların teşvikiyle harekete geçen beş kişilik bir Bulgar çetesinin ateşine uğramış, atılan kurşunlardan biri Valinin oğluna rastladığından ölümüne sebep olmuş ve bu arada şoför de yaralanmıştır. Bunun üzerine arabadan atlayarak mevzi alan Hamdi Bey, çete ile müsademeye girişmiş, bunlardan birinin öldürülmesi ve silâh sesini duyan jandarma süvarilerinin yetişmesi üzerine çete dağılmıştır.

Vali Hacı Âdil Bey, Edirne'ye döndükten sonra gönderdiği 26 Ağustos 1915 tarihli gizli bir emirle, suikast olayı ile ilgili olanların Harp Divânı'na sevkedilme- lerini ve Demirköy, Vize ve Saray kazalarında dolaşan çetelere yataklık ettikleri anlaşılan Yeniceköy, Beğendik, Evrencik ve Üsküp köyleri ile çevrelerindeki bütün çiftlik ve mandıra ahalisinin taşınabilir mallarıyla kümeler hâlinde Tekirdağ'a gönderilmelerini istemiş ve bu emir uygulanmıştır².

² Mehmet Aldan, Akbaş Kahramanı Hamdi Bey, Kırklareli Gazetesi: 6 Ocak 1970; İz Bırakan Mülki İdare Amirleri, Ankara 1990, s.410

KİŞİLİĞİ

Bulunduğu her görevde sevilen, sayılan ve başarılı olan Hacı Adil Beyin kişiliği hakkında kendisini tanıyanların tanıklıklarına başvuracağız.

Ünlü romancı Halit Ziya Uşaklıgil, Saray'da Mâbeyn Başkâtibi olarak çalıştığı sırada, kendi yerine Hacı Adil Beyin tayin edileceği söylentileri çıkarılmıştır. Uşaklıgil "Saray ve Ötesi" adlı yapıtında bu söylentilere değindikten sonra Hacı Adil Bey hakkında şu görüşlere yer vermektedir:

"Hacı Adil ile ben, aralarında dâima samimiyet hüküm süren iki dost idik. O bana ne kadar sevgi ve bağlılık gösterir idiyse, ben de O'nu o kadar takdir ve saygı ile telâkki ederim.

O, bu telâkki tarzına tamamiyle müstehak idi. Ne o günlerde, ne daha sonraları, O'nun ömür sonuna kadar ben bu hislerden ayrılmadım. Bugün şu satırları yazarken, O, uzun boyu ile, irice başı ile, yüzünün genişliğinde ve gözlerinin çekikliğinde Kazan, yahut Kırım ırklarına mensubiyetini zannettiren irtisamıyla (görüntüsüyle), her hâlinde, söyleyişinde, gülüşmesinde kalbinin temizliği görülen sıcaklığı ile, hele hiçbir zaman hiçbir vesileyle aksine sâbit olunmamış kibarca edasıyla gene gözümün önüne geliyor...

O Selânik'ten sonra Edirne Valisi iken, Hünkâr'ın seyahatinde orada bulunmuş ve oradan başlayarak yakınlığına mazhar olmuştu.

İlim ve irfan ile güzel söz söyleyen ve söylediklerinden daima temiz yüreğinin duyguları beliren bu zat, Pâdişâhın pek hoşuna giderdi. O'nu pek dindar ve o nisbette iyi ahlâklı tanıyan Hünkâr, bu suretle güvenilen bu adamın, o sıralarda Fırka'da pek sözü geçer bir unsur olduğuna da vâkıf olunca, kendisine bol bol iltifatı esirgemezdi. ³

Hüseyin Cahit Yalçın, "Tanıdıklarım" başlığı ile yayımladığı yazılardan birinde Hacı Adil Beyden şöyle söz etmektedir:

"Hacı Âdil Beyin, Dahiliye Nâzırı sıfatıyla Arnavutluk dağlarında ne işi vardı ? Orada bir volkan üzerinden kalp ve mizâcının nikbin sükûnetiyle geçti ve arkasından koca bir isyan patladı.

Meclisi Mebusan reisi Hacı Âdil Beyin Malta zindanında çile doldurması neden icap ediyordu? O, ömründe kimseye nezâketsiz bir söz söylememiş, bir kargayı bile incitmemiş bir adamdı. Göğsünde şefkâtili, insaniyetli, merhametli bir yürek çarpardı. Fakat bir politika sağnağı O'nu yakalamıştı. Mukadderata doğru, fitratı hilâfında O'nu ikbâlden idbâra, idbârdan ikbâle çarpıp duruyordu.

³ Halit Ziya Uşaklıgil, Saray ve Ötesi, İstanbul 1981, s. 175.

Bu iyi aile bahası, bu vefâkar dost, bu dürüst insan tabii bir devirde dünyaya gelmiş olsaydı bir profesörlük yahut Temyiz Mahkemesinde sakin ve yüksek bir çalışma içinde rahat bir hayat sürecekti. Bunun için yaratılmıştı. Fakat dünyaya öyle bir tarihte geldi, öyle tesâdüflerle karşılaştı, öyle tahmin edilmedik vak'a- larla sürüklendi ki, mizacının ve yaradılışının hilâfî işlerde, sergüzeşterlerde ve felâketlerde kendini yıprattı durdu.

O'nun sakin, mütevekkil ve mütehammil ruhu, düştüğü hakedilmemiş felâketlerde hiç yeis ve isyana kapılmadı. Her şeyi sâkin ve halim bir simâ ile karşıladı. Yüzüne çöken hüznü, sevimli bir tebessümle tatlılaştırıyordu. Belki kendisini idam meydanına gönderecek bir intikam mahkemesine sevk edileceği günlerde bile, O Bekir ağa Bölüğündeki odamızda erkenden kalkar, çayı pişirir, ekmeği kızartır ve sonra hepimize, aynı yaşta olduğu hâlde, belki erken ağarmış aksakalının verdiği bir tabiilikle, belki, mahzun ve kimsesiz kalmış aile ocağından aksetmiş bir tahassürle, 'Çocuklar haydi kahvaltı hazır' derdi.

Ondaki bu aile hissi, koruma ihtiyacı, şefkat bolluğu her vesile ile kendini gösterirdi. Vekiller Heyetine, bir gün Saray'da bir ziyâfet veriliyordu. Vekiller arasında Şeyhülislâm da vardı. Şeyhülislâmın kim olduğunu söylemeye hâcet yok. Hoca efendi, galiba vitamin bahsini Kütübü Fıkhiye'de tettebbü etmiş olacaktır ki, Engürü (Ankara) armutlarının bir kenarından tutunca kabuğu ve çekirdekleriyle midesine indiriyordu. Dâhiliye Nâzırı Hacı Adil Bey, bunu elemli bir hayretle gördü, gülmedi, başkalarının gülmesine de meydan vermek istemedi; ilme ve dine hürmeti vardı. Şeyhülislâm Efendinin tuhaf görülecek bu hareketi O'nu incitebi- lirdi. Armudu kendi bıçağıyla güzelce soydu ve Şehyülislâm Efendiye takdim etti. "Böyle daha rahat olacak, Efendi Hazretleri, buyurmaz mısınız?" diye yalvarır gibi uzattı. Fakat rahat bir nefes alamadı. Şeyhülislâm Efendi, kabuksuz armudu pek lezzetsiz bulmuş ve yine bildiği gibi yemekte devam etmişti.

Hoca Efendi aynı hırsıla muzlara da saldırdı. Fakat onların kabukları, armu- dunki kadar yumuşak değildi. Şeyhülislâm Efendi yutmakta müşkilât çekiyordu.

-Efendi Hazretleri, muzdan hoşlandınız mı?

-Çok iyi efendim, ama kabukları olmasa!

Hacı Adil Bey, gülmek kuvvetini kendisinde bulamamıştı. Hikâyeyi başkalarına anlatırken bile sıkılıyordu.

Enazesi arkasından ağlamak bana düştü. Şu satırları yazarken içimden duyduğum elem arasında, yumuşak bakışı ve tatlı gülüşü ile Hacı âdil Bey gözlerimin önüne geliyor, beni teselli etmek istiyor, sanıyorum.¹⁴

¹⁴ İçişleri Bakanlığı, Meşhur Valiler, Ankara 1969, s. 290-292.

İstanbul eski Mektupçulannndan, değerli araştırmacı yazar Osman Nuri Ergin, Hacı Âdil Beyin ölümü üzerine şunları yazmıştır:

"Bugünkü gazeteler (9 Şubat 1935), Hacı Âdil Beyin vefatım haber verdiler. Cumhuriyet, 10-15 satırlık bir tercümeihâl yazmış. Bu da bir şeydir. Yine bu gazete, 'Mülga Dârülfünun Müderrislerinden Ahmet Naim Bey, dünkü gün vefat etmiştir. Allah rahmet eylesin' diye iki satırla bildirmiştir.

Her ne ise, ben Âdil Beyi son zamanlarda Belediye Meclisine girerken görmüştüm. Beni tanımazdı. Herhâlde İttihat ve Terakki Cemiyetinin en namuslu, rüşvet nedir bilmez, dürüst adamlarından biriydi. Memleketin gerçekten hukukçu bir bilgini olan Hacı Âdil Beyle değerli bir Türk düşünürünü kaybettik. İsviçre Kanunu Medenisini tetkik ve ondan eksikleriyle tercüme edilen Kanunu Medenimizle mukayeseleri ve zekâsının inceliğine dayalı teşrihleri ve tercüme yanlışlıklarını sakınmadan ortaya koyuşu, O'nun değerli vukufunu ileride geleceklere pek güzel ispat edecektir...

Merhum nazariyatçı bir hukuk adamı değildi. Muhtelif mahallerde memuriyet vermesi, Edirne Valiliğinde bulunması, Dahiliye Nazırlığı yapması, Arnavutluk seyahati, nihayet Maita'ya sürülenler arasında bulunması O'nda Şarkın hastalıklarına ve Garbın kemâlâtına iyice akıl erdirmiş bir zekâ doğurmuştu. İstanbul'un pürüzsüz, asil ve kemâl erbabından idi. Böyleleri gittikçe azalıyor, yerlerine asabi, müteheyyiç, âcul, sözlerini katra katra emdirmeyi bilmez yetişmeler geliyor. Bu itibarla da Hacı Beyin ziyanına acırım.

Fransızca ve İngilizce hukuk müdevvenatını usanmak bilmez bir devamlılık içinde okur, kavrayıcı zekâsıyla kanunları ve nazariyelerini etraflıyla açıklardı.

Ben Hukuk Mektebinin birinci sınıfında iken Âdil Bey, son sınıfta idi. Âdil Beyi Türk mektebi değil, Garp mektebi yetiştirmiştir. Mevlâ gani gani rahmet ey- leye..."⁵

Büyükelçi ve araştırmacı yazar Bilâl N. Şimşir, "Malta Sürgünleri" adlı eserinde "Bir Başka Hacı" başlığı altında Hacı Âdil Bey hakkında şunları kaydetmiştir:

"Eski Sürre Emini Hacı Baha'dan başka, Malta'da ikinci bir Hacı daha vardı. Bu, siyâsî hacılardandı, Elli yaşlarında eski bir İttihatçıydı. Hukukçuydu. Hukuk Mektebini bitirdikten sonra, Meşrutiyetin ilanı üzerine Selânik'te Hukuk Hocalığı, Edirne'de Valilik yapmış, İttihat ve Terakkinin Genel Sekreterliğine seçilerek memuriyetten ayrılmıştı. Gümölcine'den sonra Bursa'dan mebus seçilmiş, iki kez Dahiliye Nâzırlığı ve Osmanlı Mebûsan Meclisi Başkanlığı yapmıştı.

⁵ İçişleri Bakanlığı, a.g.e., s. 288-290.

21 Aralık 1918'de kapatıldığı güne kadar Meclisin başında bulunmuştu. Mütarekede İstanbul Üniversitesinde Medeni Hukuk hocalığı yapıyordu. Tutuklandı, Bekiraga Bölüğüne hapsedildi. Oradan önce Mondros'a, sonra da Malta'ya sürüldü.

Hacı Âdil Bey, sâkin bir insandı. Zindanda kendi içine kapanır, bol bol okurdu. Sürgünlerin, zindandan dışarı çıkmaya izin verilmeye haşlanması üzerine Malta'da en çok tanınan kimse oldu. Dışarı çıkınca her tarafı dolaşır, kendi kendine öğrendiği İngilizcesi ile herkesle konuşurdu. Malta halkı kendisini 'Hacı Baha' diye tanır ve severdi.

Osmanlı Meclisi Başkanı Eski 'Hacı Baba' 22 Ocak 1922 günü, Malta Valisi Lor d Plumer'e şu dilekçeyi verdi:

'Diğer baylarla birlikte 20 ay önce İstanbul'dan sürüldüm. Özgürlüğümüz için birçok kez topluca başvurduksa da, tutsaklığımız sürüp gitmektedir.

Sağlık durumum yüzünden, şimdi yeniden kendi başıma ricamı yeniliyor ve özel durumuma cömertçe müdahalede bulunmanız için yalvarıyorum. Kalbim gittikçe zayıflamakta ve gözlerim yarı yarıya körleşmiş bulunmaktadır. Diyebilirim ki, ancak ilaçlarla yaşamımı sürdürabiliyorum...

Suçsuzluğumu ve sağlık durumumu göz önünde tutarak, Majesteleri Hükümetinin beni serbest bırakacağına ve mâsum bir ailenin çilesine de son vereceğine inanıyorum.

Bununla birlikte, bu konudaki yazışmalar tamamlanıncaya kadar ekselanslarından, benim şeref sözüme güvenilerek, meslektaşım ve Başkan yardımcısı Hüseyin Cahit Bey gibi, kendi hesabıma şehirde bir otelde ya da pansiyonda oturmama ve bu kötü mevsimde sağlığımı korumama izin verilmesini rica ediyorum.'

Dilekçenin altına 'Osmanlı Meclisi Mebûsan Reisi' diye imza attı. 'Eski' ya da 'sâbık' sözcüğünü kullanmadı. Dilekçe elverişli bir zamanda verilmişti. Malta sürgünlerinin durumları, Anadolu'daki Türk Kurtuluş Savaşı'nın başarısına göre değişiyordu. Kurtuluş Savaşı başarıya doğru gittikçe Malta sürgünleri biraz soluk alıyorlar, biraz özgürce kovuşuluyorlardı. Son olarak Anadolu'da Birinci İnönü Zaferi kazanılmıştı. Ankara Hükümeti, Londra Konferansı'na çağırılmıştı. Konferansta Malta Sürgünleri sorunu da görüşülecekti. İngilizler, Anadolu'daki İngiliz tutsaklarına karşılık bir kısım Malta Sürgünlerini serbest bırakmayı düşünüyorlardı. Böyle bir zamanda yaşlıca ve üstelik hasta bir sürgünün tutsak kampından çıkarak, yine gözaltında, Malta'da bir otelde oturma dileği reddedilmedi. Eski Meclis Reisi Savoy Oteline taşındı.

Üç ay kadar otelde kaldı. İlk grupta, 30 Nisan 1921 günü serbest bırakıldı. Bir süre Almanya'da kaldıktan sonra yurda döndü. Adana ve Bursa Valiliklerinde

bulundu. Reji İdaresi Genel Müdürlüğü, Lozan Antlaşmasına göre kurulan Türk-Fransız Karma Hakem Mahkemesinde Türk Hakemliği ve İstanbul Darülfünununda Hukuk Profesörlüğü yaptı, 76 yaşında hayata gözlerini kapadı."⁶

Eski Cumhurbaşkanı Celâl Boyar, "Ben de yazdım" adlı eserinde, Edirne'nin geri almasının, iktidarın itibarını yükselttiğim kaydettikten sonra, Hacı Âdil Bey hakkında şu görüşü belirtmiştir:

"Edirne'ye Hacı Adil Bey, geniş yetkilerle Vali atanmıştı. Hacı Adil Bey, İttihat ve Terakki'nin daha Selânik'ten Genel Sekreteriydi. Sait Paşa ve Mahmut Şevket Paşa Kabinelerinde Dâhiliye Hâzırı olmuştu. Nüfuzlu bir şahsiyet sayılırdı."⁷

İdareci olarak güçlü ve güvenilir bir kişiliğe sahip olan Hacı Âdil Beyi rahmetle anarken, mevcut olduğunu öğrendiğimiz anı notlarının değerlendirilmesini ve gün ışığına çıkarılmasını diliyoruz.⁸

KAYNAKÇA

- 1 - Celâl Bayar, Ben de Yazdım, İstanbul 1966, c. 2.
- 2 - İçişleri Bakanlığı, Meşhur Valiler, Ankara 1969.
- 3 - Mehmet Aldan, Akbaş Kaymakamı Hamdi Bey, Kırklareli Gazetesi: 6 Ocak 1970.
- 4 - Bilâl N. Şimşir, Malta Sürgünleri, İstanbul 1976.
- 5 - Halit Ziya Uşaklıgil, Saray ve Ötesi, İstanbul 1981.
- 6 - Meydan Larousse, c. I., s. 636.

⁶ Bilâl N. Şimşir, Malta Sürgünleri, İstanbul 1976, s. 351-353.

⁷ Celâl Bayar, Ben de Yazdım, İstanbul 1966, c. 2, s. 501.

⁸ Rahmetli Hacı Âdil Beyin İstanbul'da oturan oğlu Prof. Dr. Orhan Arda ile sağlanan temas sonunda, kendisinden bu inceleme için bazı bilgiler istenmiş, babasından kalan belgelerin değerlendirilmesi yönünden, ilgili kurum ve kuruluşlar yanında girişimde bulunabileceğimiz iki kez yazılmış ise de, olumlu bir yanıt alınmamıştır.

HABERLER

Bu bölümde 1 Temmuz-30 Eylül 1994 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu Toplantısı

• Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu toplantısı 5 Temmuz 1994 tarihinde Batman'da yapılmıştır.

İçişleri Bakanı Nahiit MENTEŞE burada yaptığı konuşmada; toplantının amacının, ülkemizin bölünmez bütünlüğünü hedef alan bölücü terör eylemlerine karşı alınan ve alınmakta olan önlemler ile bunların uygulanmasının değerlendirilmesi ve ayrıca ilave olarak alınması gereken önlemlerle yapılması zorunlu olan düzenlemelerin neler olabileceği hususları üzerinde durulması olduğunu belirttiikten sonra;

"Bu toplantıda; ağırlık sosyal ve ekonomik içerikli konulara verilmek suretiyle, bölge valisi ve valiler, bölgenin ve illerinin sorunlarının halli için bugüne kadar neler teklif etmişler, bunlardan yapılmış olanlar, yapılmakta olanlar ve başlanamayanlar ile akibeti belli olmayan teklifler; bakanlık bakanlık ve birim birim olarak ortaya konularak ele alınacaktır.

Böylece güvenlik hareketi dışında devletin bölgeye yaptığı hizmetlerin toplu ve üzerinde mutabık kalınmış bir envanteri çıkarılmış olacak; yapılması gerekenlerin de yapım zamanı ve şekli hakkındaki hususlara açıklık getirilecek ve yapılmaları ile ilgili ilkelerin saptanması sağlanacaktır." demiştir.

Türkiye'de yıllardır devam eden teröre karşı, Hükümetin gösterdiği kararlılık ve halkın desteğinden güç alan güvenlik kuvvetlerinin özverili mücadelesi ile önemli mesafeler alındığını vurgulayan Bakan, bölgenin ekonomik gelişmesi için alınacak önlemleri de şöyle açıklamıştır:

"Hükümetimiz özellikle doğa ve coğrafi özelliklerden kaynaklanan gelişmişlik farklarını ortadan kaldırmayı sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak saymaktadır. Bu anlayış içinde bölgedeki ekonomik ve sosyal altyapı eksikliklerinin giderilmesi sağlanacaktır.

Bu ülkede yaşayan herkesin tüm vatandaşlarımızın çağdaş yaşamın asgari şartlarına sahip bulunmalarını zorunlu görmekteyiz.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerimizde devlet öncü bir rol oynamaya devam edecek, sanayi belirli bir düzeye gelinceye kadar sosyal fayda ön planda tutulacaktır.

Diğer yandan pilot il uygulaması ile bu yörelerimizde yeni çekim merkezleri yaratılarak bölgesel kalkınma projelerinin gerçekleştirilmesi sağlanacaktır.

Bu açıdan GAP Türkiye'nin en büyük entegre bölgesel kalkınma projesi olarak sürükleyici ve yol gösterici bir rol oynayacaktır.

Muhtelif defalar belirttiğim gibi geri kalmış bu yörelerimizin kalkınmasında vazgeçilmez olan ön şartımız, yörede huzur ve güvenin tam anlamıyla sağlanmasıdır. Bu nedenle her şeyden önce Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerimizde barış ve huzur ortamının sağlanmasına büyük önem verdik.

Zira ayrılıkçı terör örgütü yörenin kalkınmasını engellemek için her türlü tahribatı yapmakta; iş makineleri ile yörenin kalkınmasında önemli rol oynayacak tesisleri yakıp kılmaktaydı. Artık güvenlik kuvvetlerimizin gayretli ve büyük bir özveri içerisinde kararlılıkla yürüttüğü mücadele sonucunda ayrılıkçı terör örgütü PKK'nın yöredeki etkinliği büyük ölçüde ortadan kaldırılmış, devlet yöreye tüm unsurlarıyla tam anlamıyla yerleşmiştir.

Hükümetimiz yörenin kalkınması, işsizliğin asgari düzeye indirilmesi ve yöre halkının refah düzeyinin yükseltilmesi için gerekli olan tüm imkanlarını seferber etmiştir. Etmeye de devam edecektir."

Bakan güvenlik kuvvetlerinin terör örgütüne karşı vermiş olduğu başarılı mücadelelerden örnekler verdiği konuşmasını;

"Hükümetimizin temel amacı; istikrar içinde süratle gerekli reformları yapmak ve çağa ayak uydurmaktır en büyük arzumuz, hem devlet olarak hem de birey olarak daha iyiyi daha doğruyu yakalayarak 21'inci yüzyılın toplumunu yaratmak; katılımcı demokrasinin dinamizmi ile halkın isteklerine cevap vermektir. Müreffeh ve barış içinde olmayı istiyoruz■ Refahı her bireye ulaştırmayı amaçlıyoruz. Bu konuda cesur, tutarlı ve kararlı olacağız, tüm sorunların üstesinden halkımız ile birlikte geleceğiz ve ülkemizi ikibinli yılların çağdaş ülkeleri düzeyine ulaştırarak, bölgesinin örnek ve önder bir ülkesi haline getireceğiz."

diyerek tamamlamıştır.

7 nci Dönem Uzman Jandarma Çavuşların Diploma Töreni

• 13 Temmuz 1994 tarihinde Ankara Uzman Jandarma Okulunda düzenlenen Uzman Jandarma Çavuşlarının diploma törenine İçişleri Bakanı Nahit MENTEŞE de katılmış ve bir konuşma yapmıştır.

Bakan yaptığı konuşmada, Jandarma teşkilatının önemine değindikten sonra genç Jandarma mensuplarına olan güvenini şöyle ifade etmiştir:

"Sizlerin, biz uyurken uyanık duran, devletin bütünlüğünü, halkın huzur, güven ve esenliğini sürdürmek, kanun ve nizam hakimiyetini sağlamak için göğsünü kurşunlara siper eden, giydiği üniformanın ve gölgesinde hizmet verdiği şanlı bayrağımızın onurunu, sıcak, soğukyağmur, kar demeden her ortamda ve her koşulda koruyan, her türlü özveriye sızlanmadan katlanan Jandarma teşkilatımızın kahraman birer mensubu olarak, bu kutsal camiada seçkin yerlerinizi alacağınıza yürekten inanıyor ve sizlere güveniyorum.

Bu duygu ve düşünceler içerisinde 7 rici dönem mezunu olan siz değerli Uzman Jandarma Çavuşlarına mesleki ve özel yaşamlarınızda sağlık, mutluluk ve başarılar diliyor;

Hepinize en içten sevgi ve saygılarımı sunuyorum."

Tören, Uzman Çavuşların diplomalarının dağıtılması ile sona ermiştir.

İçişleri Bakanı Nahit MENTEŞE'nin Filistin Kurtuluş Örgütü Güvenlik İşleri Sorumlusu Hakem BELAWİ İle Yaptığı Toplantı

- İçişleri Bakanı Nahit MENTEŞE ile Filistin Kurtuluş Örgütü Güvenlik İşleri Sorumlusu Hakem BELAWİ başkanlığında 22 Temmuz 1994 tarihinde Ankara'da bir toplantı yapılmıştır. Bakan toplantının açılışında yaptığı konuşmada, Filistin Heyetini ülkemizde konuk etmekten duyduğu memnuniyetini belirttiikten sonra Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nin Filistin Kurtuluş Örgütü'ne uluslararası tüm platformlarda destek vermeye devam edeceğini ifade etmiştir. Bakan'ın konuşmasından sonra teknik heyetler arasında yapılan görüşmelerde; uluslararası terörizm, uyuşturucu madde kaçakçılığı ve diğer organize suçlarla mücadelede işbirliği konulan ele alınmıştır.

Trafik Konulu Basın Toplantısı

- İçişleri Bakanı Nahit MENTEŞE trafik sorunları ve alınması gereken önlemler konusunda 29 Temmuz 1994 tarihinde bir basın toplantısı düzenlemiştir.

Basın mensupları ile radyo ve televizyon kuruluşlarının temsilcilerinin bulunduğu toplantıda Bakan MENTEŞE, trafik kazalarının sebep ve sonuçları ile ilgili istatistiki bilgiler vermiş, özellikle yaz mevsiminde gerek turistik yörelerimizde bulunan şehirlerimizde gerekse şehirlerarası karayollarımızda trafiğin büyük bir yoğunluk kazandığını ve buna paralel olarak trafik kazalarında önemli düzeyde artışların meydana geldiğini vurguladıktan sonra yaz mevsimi boyunca oluşabilecek trafik kazalarının kontrol altına alınmasına yönelik olarak trafik kuruluşlarının alacağı tedbirler ile sürücülerin dikkat etmesi gereken hususları açıklamıştır.

Valiler Toplantısı

• 10 Ağustos 1994 tarihinde Ankara'da İçişleri Bakanı Nahit MENTEŞE'nin başkanlığında, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki illerde görev yapan 20 İl Valisi ile Olağanüstü Hal Bölge Valisi ve Bakanlığımızın yatırımlarla ilgili Birim Başkanlarının katıldığı bir toplantı düzenlenmiştir.

Bakan, terördeki son gelişmeler ile bölgedeki yatırımların görüldüğü toplantının açılışında yaptığı konuşmada; ülkemizin bölünmez bütünlüğünü hedef alan bölücü terör eylemlerine karşı alınan ve alınmakta olan önlemler ile bunların hâlihazırdaki uygulanma durumlarının değerlendirileceğini ve ayrıca terör nedeniyle aksayan hizmetlerin giderilmesiyle ilgili olarak Hükümet tarafından hazırlanmış bulunan Acil Destek Programı paralelinde yapılması gereken hizmetlerin ve alınması zorunlu tedbirlerin neler olabileceği hususları üzerinde durulacağını belirttiikten sonra, toplantıda ağırlığın sosyal ve ekonomik içerikli konulara verilerek, sorunların ve çözüm yollarının belirlenmesine çalışılacağını vurgulamıştır.

Türkiye'de yıllardır devam eden teröre karşı, Hükümetin gösterdiği kararlılık ile halkın desteğinden güç alan güvenlik kuvvetlerinin özverili mücadelesi sonucunda önemli mesafeler alındığını belirten Bakan daha sonra,

'Bu ülkede yaşayan herkesin, tüm vatandaşlarımızın çağdaş yaşamın asgari şartlarına sahip bulunmalarını zorunlu görmekteyiz.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerimizde devlet öncü bir rol oynamaya devam edecek, sanayi belirli bir düzeye gelinceye kadar sosyal fayda ön planda tutulacaktır.

Hükümetimiz yörenin kalkınması, işsizliğin asgari düzeye indirilmesi ve yöre halkının refah düzeyinin yükseltilmesi için gerekli olan tüm imkânlarını seferber etmiştir, etmeye de devam edecektir.

PKK terör örgütünün bugünkü mevcudiyetine rağmen imkânlarımız, kardeşçe yaşamının, bir bütün olarak kalmanın gerek içeriden gerekse dışarıdan gelen çatlak seslere kulak vermeyeceğinin en iyi işaretlerini devletine ve onun güvenlik kuvvetlerine her vesile ile yardımcı olmak ve yanında yer almakla göstermektedir.

Halkımızın bu desteğinden güç alan silahlı kuvvetlerimiz ve güvenlik güçlerimiz terörist unsurları bulundukları her alanda koşullar ne olursa olsun amansızca takip edebilmekte ve barınma imkânlarını yok ederek lojistik destek olanağı veren malzemelerine el koyabilmektedir.

Diğer yandan Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde güvenlik güçlerince aralıksız olarak sürdürülen başarılı hava ve kara operasyonlarında da PKK terör örgütüne militan, silah, cephane ve barınma imkânları açısından önemli darbeler vurulmuştur.

Geçmiş yıllara oranla çok büyük çapta güç kaybına uğramış olan PKK'nın yeniden toparlanması ve gerek militan gerekse sempatican ve lojistik destek yönünden eski gücüne erişebilmesi artık mümkün değildir." diyerek sürdürdüğü konuşmasının sonunda toplantıya katılanlara teşekkür etmiştir.

Halkla İlişkiler Kursu

• İçişleri Bakanlığı Konferans Salonunda 22-26 Ağustos 1994 tarihleri arasında "Halkla İlişkiler Kursu" düzenlenmiş ve kursa 3'ü merkezde konu ile ilgili birimlerde görevli, 79'u Olağanüstü Hal, Mücavir ve Hassas İllerin İlçe Kaymakamı olmak üzere toplam 82 Mülki İdare Amiri iştirak etmiştir.

Bakanlık Müsteşarı Bekir AKSOY kursun açılış törenine katılarak bir konuşma yapmıştır. Müsteşar,

"Çağdaş devlet yönetiminde ve ülkelerin kalkınmasında eğitilmiş insan unsurunun diğer kaynaklardan önde geldiği bilinmektedir. Bu gerçek ülkemiz için de geçerli bulunmaktadır. Gelişmelerin çok hızlı olduğu günümüz dünyasında Bakanlığımız, Devlet yönetiminde önemli görevler üstlenen mülki idare amirlerimizin görevleri ile ilgili her konuda yetiştirilmelerine büyük önem vermektedir."

diyerek başladığı konuşmasının devamında Halkla İlişkiler Kursunun amacım şöyle açıklamıştır:

"Terörizme karşı yürütülen güvenlik hizmetleri yanında, söz konusu bölgelerde sosyal, kültürel ve ekonomik hizmetlerin de arzulan düzeyde çıkarılması, terörist örgütlerin gerçek yüzlerini, amaçlarını açıkça ortaya koyarak, devlet- vatandaş işbirliğini geliştirip, milli birlik ve beraberlik bilincini daha da güçlendirmek amacına yönelik halkla ilişkiler çalışmalarının, en etkili bir şekilde yürütülmesinde büyük yarar bulunmaktadır.

Terörle mücadelede stratejimiz; halkı sevgi ve şefkatle kucaklamak, teröristi halktan soyutlayarak ve mutlaka vatandaşımızla iş ve gönül birliği kurarak, devletin bütün imkânlarını kullanarak etkisiz hale getirmektir.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti, bütün kurum ve kuruluşlarıyla, güvenlikten sorumlu tüm organlarıyla parlamentosu ve sorumluluk bilinci içinde hareket eden ha lkıyla bütünleşerek teröre karşı ortak tavır almış ve bu mücadelede başarılı olmuştur.

Değerli Arkadaşlarım,

Devletin halk için ve o'nun huzuru, güvenliği, mutluluğu ve esenliği için var olduğu, halka hizmet için görevli bulunduğu gerçeğinin bilinci ile gözüpek, cesur ve kararlı bir şekilde müşfik, babacan ve güvenilir yaklaşımlarınızla, sözlerden yardım ve sıcak ilgi bekleyen vatandaşlarımıza; adil, tarafsız ve insancıl yöntem

lerle hizmet ettiğinize ve tüm birimlerinizdeki görevlilerin de bu anlayışla hizmet etmelerini sağladığınıza, aksi uygulamalar varsa bunların üzerine özenle gittiğinize ve bundan sonra da gideceğinize içtenlikle inanıyorum."

Müsteşar konuşmasının sonunda törene katılanlara teşekkür ederken, kursiyerlere de başarılar dilemiştir.

"Halkla İlişkiler Kursu" 26 Ağustos 1994 tarihinde Bakanlık Konferans Salonunda yapılan bir törenle kapanmıştır. Törende bir konuşma yapan Eğitim Dairesi Başkanı Halil IŞIK, Eğitim Dairesinin amacının merkez ve taşra teşkilatında görevli mensuplarımızın eğitim faaliyetleriyle dünyadaki değişime ve yeniliklere uygun, bilgi, beceri ve tutumlarla donatılıp yetiştirilerek hizmetlerindeki verim ve etkinlikleri daha da arttırmak ve geliştirmek olduğunu vurgulamış ve Halkla İlişkiler Kursu hakkında şunları söylemiştir:

"Halkla ilişkiler" konulu mülki idare amirleri kurslarımız ile arzulanan hedef; Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde yürütülen güvenlik ve kalkınmaya yönelik tedbirlere psikolojik destek sağlamak ve Devlet-Vatandaş işbirliğini pekiştirerek taktik harekate yardımcı olacak kişi ve grupların miktarını artırmaktır.

Daha sonra konuşmasına 1994 yılı eğitim planından açıklamalarda bulunarak devam eden Eğitim Dairesi Başkanı, bu yıl Mayıs ayına kadar 239'u Mülki İdare Amir ve 272'si Genel İdare Personeli olmak üzere toplam 21 eğitim faaliyeti ile 511 personelin eğitimlerinin tamamlandığını vurgulamış ve sözlerine şöyle devam etmiştir.

"Başbakanlığın direktifleri ve izni gereği başlattığımız ve dört dönem halinde sürecek olan "Halkla ilişkiler" kurslarımızın tamamlanmasından ve 212 Mülki İdare Amirimize bu kursun verilmesinden sonra da, 442'si Mülki İdare Amirimiz olmak üzere Bakanlığımız merkez ve taşra teşkilatlarındaki toplam 642 personelimizin eğitimi tamamlanmış olacaktır."

Daha sonra konuşmasını, kursun uygulanmasında tüm emeği geçenlere ve kursa katılan Mülki İdare Amirlerine teşekkür ederek bitirmiştir.

Türkiye-Moldova Heyetler Arası Görüşmeler Sonunda Yapılan Belge İmza Töreni

- Moldova Cumhuriyeti İçişleri Bakanı Constantin ANTOCI ve beraberindeki heyet, ülkelerimiz arasında mevcut güvenlik işbirliği faaliyetlerini gözden geçirmek ve bilgi alışverişinde bulunmak üzere 5-8 Eylül 1994 tarihleri arasında ülkemize resmi bir ziyaret gerçekleştirmişlerdir.

Bakan MENTEŞE heyetlerarası görüşmeler öncesi bir konuşma yaparak, Moldova İçişleri Bakanı ile beraberindeki heyeti konuk etmekten duyduğu memnuniyeti dile getirmiştir. Görüşmeler sonunda yapılan belge imza töreninde de bir

konuşma yapan MENTEŞE, yapılan resmi görüşmelerde iki ülke arasında imzalanan anlaşma doğrultusunda işbirliği faaliyetlerinin gözden geçirildiğini ve güvenlik işbirliği faaliyetlerine ivme kazandıracak "Ortak Komisyon"un en kısa zamanda toplanmasının kararlaştırıldığını belirtmiştir.

2918 Sayılı Trafik Yasa Tasarısının T.B.M.M. İçişleri Komisyonu Başkanlığında Görüşülmesi

- 2918 sayılı Trafik Yasa Tasarısının Türkiye Büyük Millet Meclisi İçişleri Komisyonu Başkanlığında 21 Eylül 1994 tarihinde görüşülmesi esnasında İçişleri Bakanı Nahit MENTEŞE'de bir konuşma yapmıştır. Bakan tasarı hakkında bilgi verdiği konuşmasında trafik sorununun önemine değindikten sonra konuşmasını "Tasarının kanunlaşarak yürürlüğe girmesiyle ülkemizin gelişen ve değişen şartlarına göre ortaya çıkan yeni trafik sorunlarının giderilmesine bir ivme kazandıracığı inancındayız" diyerek tamamlamıştır.

Emniyet Genel Müdürlüğüne Hibe Edilen 20 Binek Otomobilin Teslim Töreni

- Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu Genel Başkanlığı tarafından Emniyet Genel Müdürlüğü'ne 20 binek otomobili hibe edilmiştir. Binek otomobillerin 23 Eylül 1994 tarihinde yapılan teslim töreninde İçişleri Bakanı Nahit MENTEŞE'de bir konuşma yaparak, Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu'na teşekkür etmiştir.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Çalışmaları

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- 29 Haziran 1994 tarihinde açılan ve Sivil Savunma Birliği personelinin katılımı ile gerçekleştirilen "Kurtarma Temel Eğitim Kursu" 14 Temmuz 1994 tarihinde sona ermiştir.

- 1994 yılı sonbaharında yapılması öngörülen Nükleer, Biyolojik ve Kimyasal Keşif ve Erken Uyarı Tatbikatına merkez ve 7 İl'den katılacak personelin yetiştirilmesi için Sivil Savunma Kolejinde, 26-30 Eylül 1994 tarihleri arasında "NBC Kursu" düzenlenmiş ve bu kursa her ilden 6 personel olmak üzere toplam 56 personel katılmıştır.

- Sivil Savunma kolejinde, 26 Eylül 1994 tarihinde açılan "Sivil Savunma Temel Eğitim Kursu" 75 teşkilat personelinin katılımı ile devam etmekte olup, kurs 25 Kasım 1994 tarihinde tamamlanacaktır.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

- Mülki İdare Amirleri Kursu
 - a) Merkezden 3 Daire Başkanı, taşradan 79 Kaymakam olmak üzere toplam 82 Mülki İdare Amirinin katılımı ile gerçekleştirilen "8 inci Dönem Mülki İdare Amirleri Kursu" 22-26 Ağustos 1994 tarihleri arasında yapılmıştır.
 - b) "9 uncu Dönem Mülki İdare Amirleri Kursu" 26-30 Eylül 1994 tarihleri arasında Erzurum'da düzenlenmiş ve bu kursa 39 Mülki İdare Amiri katılmıştır.
 - 54 üncü Dönem Bilgisayar Kursu
- 5-30 Eylül 1994 tarihleri arasında gerçekleştirilen bu kursta 13 personele bilgisayar eğitimi verilmiştir.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 4-8 Temmuz 1994 tarihleri arasında 5 İl Emniyet Müdürlüğü kadrosunda görevli 14 personele "Sistem İletişimi ve İletişim Kursu" verilmiştir.
 - 25 Nisan 1994 tarihinde açılan "Foxpro Programcılık Kursu", 28 personelin katılımı ile 22 Temmuz 1994 tarihinde sona ermiştir.
 - Merkez ve taşradan 61 personelin iştiraki ile 20 Haziran 1994 tarihinde başlayan "Sorgulama Kursu", 1 Temmuz 1994 tarihinde tamamlanmıştır.
 - "Motorlu Araç Proje Kullanımı Kursu", 17-31 Temmuz 1994 tarihleri arasında, İstanbul Emniyet Müdürlüğü nezdinde 51 personelin katılımı ile gerçekleştirilmiştir.
 - 18-31 Temmuz 1994 tarihleri arasında, 4 İl Emniyet Müdürlüğü kadrosunda görevli 12 personelin katılımı ile "Sistem İletişimi ve İletişim Kursu" yapılmıştır.
 - 1-5 Ağustos ve 8-12 Ağustos 1994 tarihleri arasında 7 İl Emniyet Müdürlüğü kadrosunda görevli 17 personele "Motorlu Araç Proje Kullanımı Kursu" verilmiştir.
 - Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı bünyesinde 1-5 Ağustos 1994 tarihleri arasında, "Araç Kayıt ve Tescil Kursu" açılmış ve bu kursa 12 kişi katılmıştır.
 - "Atış Eğitimsi Yetiştirme Kursu", 1-12 Ağustos 1994 tarihleri arasında, Konya Emniyet Müdürlüğü bünyesinde yapılmış ve bu kursta 25 kişi eğitilmiştir.
 - ABD tarafından, 1-26 Ağustos 1994 tarihleri arasında Washington'da düzenlenen "Uluslararası Narkotik ve Narkotik Suçlarında Son Gelişmeler" konulu eğitim programına katılmak üzere 1 personel gönderilmiştir.

- 9 Mayıs 1994 tarihinde, İstanbul Emniyet Müdürlüğü bünyesinde açılan, "Parmak İzi ve Teknik Fotoğraf Kursu", 5 Ağustos 1994 tarihinde sona ermiş ve 40 personele bu konuda eğitim verilmiştir.

- 46 personelin katıldığı "Araç Kayıt Tescil Kursu", 8-12 Ağustos 1994 tarihleri arasında Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde yapılmıştır.

- 8-11 Ağustos 1994 tarihleri arasında Haberleşme Dairesi Başkanlığı bünyesinde açılan "Kapı Tipi Metal Dedektörleri Bilgilendirme Eğitimi Kursu"na 20 kişi katılmıştır.

- Haberleşme Dairesi Başkanlığı bünyesinde açılan "Panosanic Panafax Faksimile Bilgilendirme Eğitim Kursu" 6 kişinin katılımı ile 8-12 Ağustos 1994 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

- "Bilgisayar Ortamında Briefing Hazırlama Programı ve Yönetimi Kursu", 15-19 Ağustos 1994 tarihleri arasında, Bilgi İşlem Daire Başkanlığında yapılmış ve bu kursta 32 personel eğitimden geçirilmiştir.

- 15-20 Ağustos 1994 tarihleri arasında İzmir Emniyet Müdürlüğü bünyesinde açılan "Silah Ruhsat Programı Kullanım Kursu"na 10 kişi katılmıştır.

- Merkez teşkilatından 8 personele, 5-17 Eylül 1994 tarihleri arasında "A Serisi Temel İletişim Kursu" verilmiştir.

- 1 kişinin katıldığı Eğitimcilerin Eğitimi konulu kurs, 19-22 Eylül 1994 tarihleri arasında Cenevre'de yapılmıştır.

- 19-23 Eylül 1994 tarihleri arasında merkez teşkilatından 11 personele "Bordro Projesi 1 inci Dönem Kursu" verilmiştir.

- İkmal ve Bakım Dairesi Başkanlığı bünyesinde açılan "Panzer Sürücü ve Nişancı Eğitimi Kursu", 19-26 Eylül 1994 tarihleri arasında 12 personelin iştiraki ile gerçekleştirilmiştir.

- 19-30 Eylül 1994 tarihleri arasında Etiler Polis Okulu Müdürlüğü bünyesinde açılan "Temel Trafik Eğitim Kursu"na 214 personel katılmıştır.

- 7 İl Emniyet Müdürlüğünden 8 personele, 21-23 Ağustos 1994 tarihleri arasında, "Trafik Kazası-Tespit Tutanağı Düzenleme Kursu" verilmiştir.

- Polis Akademisi Başkanlığında 22 Temmuz-2 Ağustos 1994 tarihleri arasında yapılan "Atış Eğitimcisi Yetiştirme Kursu"na katılan 30 personel, kursu başarı ile tamamlamışlardır.

- 26 Eylül 1994 tarihinde merkez teşkilatından 28, taşra teşkilatından 2 kişi olmak üzere toplam 30 personele "PC Kursu" açılmıştır.

- Merkez teşkilatından 15 personele 26-30 Eylül 1994 tarihleri arasında "Biodro Projesi 2 nci Dönem Kursu" verilmiştir.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

- Güvenlik ve asayiş konusunda incelemelerde bulunmak üzere, Emniyet Genel Müdürlüğünden, Emniyet Müdürü Mehmet ÇAĞLAR, Asayiş Şube Müdürü Kutlay ÇELİK ve Başkomiser Celal AKBULUT, 27 Haziran-4 Temmuz 1994 tarihleri arasında Avusturya'ya gitmişlerdir.

- 2-7 Temmuz 1994 tarihleri arasında İran'ın Tahran kentine giden Emniyet Genel Müdürlüğünden Şube Müdürü İhsan YILMAZTÜRK Uluslararası Madde Kaçakçılığı ile Mücadele Toplantısına katılmıştır.

- Emniyet Genel Müdürlüğünden İstanbul Emniyet Müdürü Necdet MENZİR, Şube Müdürleri Bahattin ZENGİN ve İsmet TAŞHAN ile Komiser Tayfun BORA, 4-8 Temmuz 1994 tarihleri arasında Fransa'nın başkenti Paris'e giderek Adli Polis Genel Müdürünün ve Paris Emniyet Müdürünün davetine katılmış, Interpol Sekreteri ile de görüşmelerde bulunmuşlardır.

- Emniyet Genel Müdürlüğünden Kimya Mühendisi Şükran GÜLLÜ, DEA (Drug Enforcemant Administration) Kimyagerler Seminerine katılmak için, 8-20 Ağustos 1994 tarihleri arasında ABD'ye gitmiştir.

- İçişleri Bakanlığı Bütçe Daire Başkanı Mehmet ÜNAL, Emniyet Müdürlüğünden Şube Müdürleri Ramazan KOKSAL, Şerafettin KUTLU ve Silah Teknisyeni Servet TOPRAK 24-28 Ağustos 1994 tarihleri arasında Çek Cumhuriyetine giderek buradan satın alınan silahları yerinde görüp incelemelerde bulunmuşlardır.

- Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürü Özgen GÖKALP, 5-10 Eylül 1994 tarihlerinde Hollanda'nın La Haye Şehrinde yapılan Milletlerarası Ahvali Şahsiye Komisyonu Yıllık Genel Kurul Toplantısına iştirak etmiştir.

- 8-11 Eylül 1994 tarihleri arasında Emniyet Genel Müdürü Mehmet AĞAR ve Genel Müdür Yardımcısı Kamil TECİRLİOĞLU, Federal Almanya'ya giderek Türk vatandaşlarının durumu hakkında Alman yetkilileri ile görüşmeler yapmışlardır.

- 16-19 Eylül 1994 tarihleri arasında Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Halil TUĞ, İran'ın Tahran kentine giderek Yüksek Düzeyli Memurlar Toplantısına iştirak etmiştir.

- Romanya'nın Constanta şehrinde 18-23 Eylül 1994 tarihleri arasında Değişen Zamanlarda Sivil Savunma konulu bir seminer yapılmış ve bu seminere Bakanlığımızı temsilen Sivil Savunma Genel Müdürlüğünden Daire Başkanı Yücel ÖZGÜN katılmıştır.

- BPSB 3 üncü Yönetim Kurulu Toplantısına katılmak üzere Emniyet Genel Müdür Yardımcısı A.Cemil ŞERH ADLİ ve Tercüman Reyhan ALKİŞ, 22-25 Eylül 1994 tarihleri arasında Romanya'ya gitmişlerdir.

- Emniyet Genel Müdürlüğünden Genel Müdür Yardımcısı Halil TUĞ ve İstihbarat Daire Başkanı Emin ARSLAN, 24-27 Eylül 1994 tarihleri arasında İran'a giderek Türk-İran Yüksek Güvenlik Komisyonu Toplantısına iştirak etmişlerdir.

- 63 üncü İnrtropol Genel Kurul Toplantısına katılmak üzere Emniyet Genel Müdürü Mehmet AĞAR ve İnterpol Daire Başkanı Y.Vehbi DALDA, 28 Eylül 1994 tarihinde İtalya'nın başkenti Roma'ya gitmişlerdir.

Diğer Çalışmalar

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

a) Tarama Çalışmaları

Türkiye genelinde sürdürülen nüfus kütükleri tarama çalışmaları bitirilmiştir.

b) Kodlama Çalışmaları

Türkiye genelinde sürdürülen nüfus kütükleri kodlama çalışmaları Mayıs 1994 tarihi itibarıyla 588 İlçede tamamlanmıştır.

c) Veri Girişi Yapılan İlçe Sayısı

Halen 836 İlçede kayıtlı 67.134.872 vatandaşımızın kayıtları bilgi işlem ortamına geçilmiştir.

Resmi Gazete'de Yayımlanan Atama Kararları

- 6 Ağustos 1994 tarih ve 22013 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 94/43441 sayılı karar ile

Açık bulunan 3. Derece kadrolu Mülkiye Müfettişliklerine;

Eğitim Dairesi Başkanlığı Şube Müdürü Yener YÜKSEL,

Mecitözü Kaymakamı Mete GÜRBÜZ,

Çelikhan Kaymakamı Mithat DUMANLI,

Karaçoban Kaymakamı Zekeriya ŞARBAK,

Çekerek Kaymakamı A.Nezih DOĞAN,

Divriği Kaymakamı Hamdi METİN,

Bahçe Kaymakamı N.Kemal İLHAN,

Manyas Kaymakamı Ali EKİCİ,

Keçiözü Kaymakamı Veynel DALMAZ,

Oğuzeli Kaymakamı Mustafa AYYILDIZ,

Şarkışla Kaymakamı İ.Aydın ERBUL,

Buharkent Kaymakamı Candan EREN,

Malatya Vali Yardımcısı Aslan KÜTÜK,
 Siirt Vali Yardımcısı Serdar KAVASLAR,
 Artvin Vali Yardımcısı Rıza YILMAZ,
 Kahramanmaraş Vali Yardımcısı Hamit YÜKSEL'in

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B ve 76 ncı maddeleri uyarınca naklen atanmaları uygun görülmüştür.

• 10 Ağustos 1994 tarih ve 22017 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 94/43442 sayılı karar ile

1. Derece kadrolu Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına APK Kurulu Başkanlığı Daire Başkanı Dr. Mustafa TAMER'in,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine

Ankara Vali Yardımcısı A. Hami ARITÜRK'ün,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine

Antalya Vali Yardımcısı H. İbrahim ALTINOK'un,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine

Hatay Vali Yardımcısı Necat AKSU'nun,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine

Üsküdar Kaymakamı Neşet ERSOY'un,

1.Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına İmamoglu Kaymakamı Mahmut YILDIRIM'ın,

2.Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Şube Müdürlüğüne Doğanşehir Kaymakamı Mesut YILMAZ'ın,

2.Derece kadrolu Kaçakçılık, İstihbarat, Harekat ve Bilgi Toplama Daire Başkanlığı Şube Müdürlüğüne

Akdağmadeni Kaymakamı Özdemir ÇAKACAK'm,

3.Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Şube Müdürlüğüne Bayramören Kaymakamı H. Mehmet SONGUR'pn,

3.Derece kadrolu Eğitim Dairesi Başkanlığı Şube Müdürlüğüne

Kiraz Kaymakamı Turan AYVAZ'ın,

1. Derece kadrolu Balçova Kaymakamlığına

Hukuk Müşaviri Kadir ÇALIŞICI'nın,

1. Derece kadrolu Ümraniye Kaymakamlığına

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Genel Müdür Yardımcısı M. Caner AKAY'm,

1. Derece kadrolu Kocaeli Vali Yardımcılığına

Çanakkale Vali Yardımcısı Orhan AYDIN'm,

1. Derece kadrolu Antalya Vali Yardımcılığına

Kırklareli Vali Yardımcısı Mustafa GEDİK'in,
 1. Derece kadrolu Hatay Vali Yardımcılığına
 Bursa Vali Yardımcısı Seyfettin ERCAN'm,
 1. Derece kadrolu Bolu Vali Yardımcılığına
 İzmir Vali Yardımcısı N. Şeref MÜFTÜOĞLU'nun,
 1. Derece kadrolu Ankara Vali Yardımcılığına
 İstanbul Vali Yardımcısı Erol GÖKBERK'in,
 1. Derece kadrolu Amasya Vali Yardımcılığına
 Samsun Vali Yardımcısı Turhan GÖRGÜN'ün,
 1. Derece kadrolu İsparta Vali Yardımcılığına
 İzmir Vali Yardımcısı Nejat EFEĞLU'nun,
 1. Derece kadrolu Kırklareli Vali Yardımcılığına
 Nevşehir Vali Yardımcısı Yılmaz YOLCU'nun,
 1. Derece kadrolu Adana Vali Yardımcılığına
 Trabzon Vali Yardımcısı Sabri ARIKAN'ın,
 1. Derece kadrolu Bolu Vali Yardımcılığına
 Kırklareli Vali Yardımcısı T. Galip SERATLI'nın,
 1. Derece kadrolu Çanakkale Vali Yardımcılığına
 Trabzon Vali Yardımcısı Gürbüz İPEK'in,
 1. Derece kadrolu Adana Vali Yardımcılığına
 Çorum Vali Yardımcısı Metin DEMİRTAŞ'ın,
 1. Derece kadrolu Eskişehir Vali Yardımcılığına
 Denizli Vali Yardımcısı Tahsin ÇİFTÇİOĞLU'nun,
 1. Derece kadrolu Bilecik Vali Yardımcılığına
 Bolu Vali Yardımcısı Battal ÖNDER'in,
 1. Derece kadrolu Manisa Vali Yardımcılığına
 Çorum Vali Yardımcısı Yüksel PEKER'in,
 1. Derece kadrolu Balıkesir Vali Yardımcılığına
 Sinop Vali Yardımcısı A. Murat PINAR'ın,
 1. Derece kadrolu Kırşehir Vali Yardımcılığına
 Van Vali Yardımcısı M. Korkmaz DİNÇER'in,
 1. Derece kadrolu Çankırı Vali Yardımcılığına
 Ağrı Vali Yardımcısı Halit DEVECİ'nin,
 1. Derece kadrolu Tokat Vali Yardımcılığına,
 Ağrı Vali Yardımcısı Niyazi CAN'm,
 1. Derece kadrolu Burdur Vali Yardımcılığına

Adıyaman Vali Yardımcısı Hakkı ÜNAL'm,
 1. Derece kadrolu İsparta Vali Yardımcılığına
 Bayburt Vali Yardımcısı Sabahattin KAPUCU'nun,
 1. Derece kadrolu Karaman Vali Yardımcılığına
 Adıyaman Vali Yardımcısı Nahsen BADELİ'nin,
 1. Derece kadrolu Malatya Vali Yardımcılığına
 Şımak Vali Yardımcısı Osman GÜNAYDIN'ın,
 1. Derece kadrolu Elazığ Vali Yardımcılığına
 Kars Vali Yardımcısı Emin ÇOLAK'ın,
 1. Derece kadrolu Düzce Kaymakamlığına
 Çanakkale Vali Yardımcısı Celalettin ÖZDAL'ın,
 1. Derece kadrolu Mamak Kaymakamlığına
 Manisa Vali Yardımcısı Şener YÜCE'nin,
 1. Derece kadrolu Söke Kaymakamlığına
 Tekirdağ Vali Yardımcısı Şener CAN'ın,
 1. Derece kadrolu Tarsus Kaymakamlığına Konya Vali Yardımcısı M. Ekrem Atalay'm,
 1. Derece kadrolu Şahinbey Kaymakamlığına
 Kocaeli Vali Yardımcısı H. Tosun KARATAŞ'ın,
 1. Derece kadrolu Akyazı Kaymakamlığına
 Erzurum Vali Yardımcısı Murat YILDIRIM'ın,
 1. Derece kadrolu Ayancık Kaymakamlığına
 Batman Vali Yardımcısı M. Ali ÖRNEK'in,
 1. Derece kadrolu Gürsu Kaymakamlığına
 Sinop Vali Yardımcısı Nafiz KAYALI'nın,
 1. Derece kadrolu Cide Kaymakamlığına
 Batman Vali Yardımcısı Ahmet SOLEY'in,
 1. Derece kadrolu Söğütlu Kaymakamlığına
 Diyarbakır Vali Yardımcısı Sefa ÖZMEN'in,
 1. Derece kadrolu Çanakkale-Yenice Kaymakamlığına
 Mardin Vali Yardımcısı Ahmet BÜYÜKÇELİK'in,
 1. Derece kadrolu Sarayköy Kaymakamlığına
 Sivas Vali Yardımcısı Ekrem BÜYÜKATA'nın,
 1. Derece kadrolu Yenişehir Kaymakamlığına
 Ağrı Vali Yardımcısı M. Fahri AYKIRI'nın,
 1. Derece kadrolu Marmara Kaymakamlığına

Mardin Vali Yardımcısı Fethi ÖZDEMİR'in,
 1. Derece kadrolu Bayındır Kaymakamlığına
 Malatya Vali Yardımcısı İsmail AKA'mn,
 1. Derece kadrolu Ayvalık Kaymakamlığına
 Bursa Vali Yardımcısı Ahmet BİLGEALP'in,
 1. Derece kadrolu Tavas Kaymakamlığına
 Diyarbakır Vali Yardımcısı Ahmet ERTÜRK'ün,
 1. Derece kadrolu Çarşıbaşı Kaymakamlığına
 Elazığ Vali Yardımcısı İbrahim ŞAHİN'in,
 1. Derece kadrolu Geyve Kaymakamlığına
 Rize Vali Yardımcısı Levent GÜNÇAL'm,
 1. Derece kadrolu Buldan Kaymakamlığına
 Mardin Vali Yardımcısı Mehmet ÖZMEN'in,
 1. Derece kadrolu Eğirdir Kaymakamlığına
 İsparta Vali Yardımcısı Haluk İMGA'nın,
 1. Derece kadrolu Ardeşen Kaymakamlığına
 Bingöl Vali Yardımcısı Faruk ERASLAN'ın,
 1. Derece kadrolu Kula Kaymakamlığına
 Diyarbakır Vali Yardımcısı Yılmaz AYDOĞAN'ın,
 1. Derece kadrolu İçel-Aydıncık Kaymakamlığına
 Batman Vali Yardımcısı Kamil SARIASLAN'ın,
 1. Derece kadrolu Kurucasıle Kaymakamlığına
 Şımak Vali Yardımcısı H. Ruhi YAYLACI'nın,
 1. Derece kadrolu Osmaniye Kaymakamlığına
 Kastamonu Vali Yardımcısı A. Deniz SÜRMEN'in,
 1. Derece kadrolu Zara Kaymakamlığına
 Gümüşhane Vali Yardımcısı Selim CEBİROĞLU'nun,
 1. Derece kadrolu Akçadağ Kaymakamlığına
 Kars Vali Yardımcısı Fazıl CAN'ın,
 1. Derece kadrolu Sinop İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne
 Burdur Vali Yardımcısı M. Argun ÜNAL'ın,
 1. Derece kadrolu Bilecik İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne
 Kırıkkale Vali Yardımcısı Aziz SEVİNÇ'in,
 1. Derece kadrolu Antalya İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne
 Kırşehir Vali Yardımcısı F. Remzi SADİ'nin,
 1. Derece kadrolu Üsküdar Kaymakamlığına

Mamak Kaymakamı Alim KOÇER'in,
 1. Derece kadrolu Osmangazi Kaymakamlığına
 Nazilli Kaymakamı Ferhat BAŞTÜRK'ün,
 1. Derece kadrolu Çatalca Kaymakamlığına
 Manavgat Kaymakamı Ertan YÜKSEL'in,
 1. Derece kadrolu Manavgat Kaymakamlığına
 Düzce Kaymakamı Haydar ÖZGÜN'ün,
 1. Derece kadrolu Nazilli Kaymakamlığına
 Bodrum Kaymakamı Vehbi AVUÇ'un,
 1. Derece kadrolu Yüreğir Kaymakamlığına
 Gürsu Kaymakamı Nevzat ÜNSAL'm,
 1. Derece kadrolu Esenler Kaymakamlığına
 Akçaabat Kaymakamı Tevfik KARABALIK'ın,
 1. Derece kadrolu Eminönü Kaymakamlığına
 Akyazı Kaymakamı M. Ata AKSOY'un,
 1. Derece kadrolu Şişli Kaymakamlığına
 Nizip Kaymakamı Ruhi KULAN'ın,
 1. Derece kadrolu Bodrum Kaymakamlığına
 Kilis Kaymakamı M. Mesut KIRCALI'nın,
 1. Derece kadrolu Salihli Kaymakamlığına
 Ayancık Kaymakamı İhsan DÜNDAR'm,
 1. Derece kadrolu İznik Kaymakamlığına
 Safranbolu Kaymakamı Haşan KARAKAŞ'ın,
 1. Derece kadrolu Torbalı Kaymakamlığına
 İslahiye Kaymakamı M. Ali ULUTAŞ'm,
 1. Derece kadrolu Seydişehir Kaymakamlığına
 Demirci Kaymakamı Mesut DEMİRKOL'un,
 1. Derece kadrolu Nizip Kaymakamlığına
 Kırkağaç Kaymakamı M. Kemal KESKİN'in,
 1. Derece kadrolu Şehitkamil Kaymakamlığına
 Susurluk Kaymakamı Hüseyin POROY'un,
 1. Derece kadrolu Anamur Kaymakamlığına
 Vezirköprü Kaymakamı Emin AVCI'nın,
 1. Derece kadrolu Akçaabat Kaymakamlığına
 Tavas Kaymakamı Ahmet ARABACI'nın,
 1. Derece kadrolu Develi Kaymakamlığına

Gediz Kaymakamı Ramazan AKSOY'un,
 1. Derece kadrolu Kilis Kaymakamlığına
 Develi Kaymakamı Vural DEMİRTAŞ'ın,
 1. Derece kadrolu Kırkağaç Kaymakamlığına
 Şereflikoçhisar Kaymakamı Cengiz GÖKÇE'nin,
 1. Derece kadrolu Şereflikoçhisar Kaymakamlığına
 İçel-Aydıncık Kaymakamı Fazlı AKGÜN'ün,
 1. Derece kadrolu Kemalpaşa Kaymakamlığına
 Avanos Kaymakamı Ergun GÜNGÖR'ün,
 1. Derece kadrolu Kalecik Kaymakamlığına
 Gerze Kaymakamı Akın YILMAZ'ın,
 1. Derece kadrolu Devrek Kaymakamlığına
 Orhaneli Kaymakamı İsmail DEMİRHAN'ın,
 1. Derece kadrolu Safranbolu Kaymakamlığına
 Bayındır Kaymakamı Muammer AKSOY'un,
 1. Derece kadrolu Orhaneli Kaymakamlığına
 Reyhanlı Kaymakamı Ali DURSUN'un,
 1. Derece kadrolu Ortaca Kaymakamlığına
 Devrek Kaymakamı M.M. Kayhan KAVAS'ın,
 1. Derece kadrolu Yumurtalık Kaymakamlığına
 Yenişehir Kaymakamı Ömer ERU'nun,
 1. Derece kadrolu Gökçeada Kaymakamlığına
 Çarşıbaşı Kaymakamı Haşan TÛTÛN'iiin,
 1. Derece kadrolu Avanos Kaymakamlığına
 Söğütlu Kaymakamı İsmet BAYHAN'ın,
 1. Derece kadrolu Vezirköprü Kaymakamlığına
 Acıpayam Kaymakamı Tayyar ŞAŞMAZ'ın,
 1. Derece kadrolu Bahşili Kaymakamlığına
 Zara Kaymakamı Mehmet BAYGÛL'ün,
 1. Derece kadrolu Yahyalı Kaymakamlığına
 Gölpazarı Kaymakamı İbrahim ÖZÇİMEN'in,
 1. Derece kadrolu Gediz Kaymakamlığına
 Pazarcık Kaymakamı Murat KOCABAŞ'ın,
 1. Derece kadrolu Gerze Kaymakamlığına
 Arhavi Kaymakamı Selahattin BAŞAR'ın,
 1. Derece kadrolu Koçarlı Kaymakamlığına

Akköy Kaymakamı A. Serdar POLAT'ın,
 1. Derece kadrolu Ergani Kaymakamlığına
 Karahallı Kaymakamı Hamdi BOLAT'm,
 1. Derece kadrolu Kaman Kaymakamlığına
 Gölyaka Kaymakamı Şefik AYTEKİN'in,
 1. Derece kadrolu Bismil Kaymakamlığına
 Sarıgöl Kaymakamı Şükrü ÇAKIR'ın,
 1. Derece kadrolu Susurluk Kaymakamlığına
 Horasan Kaymakamı Ö. Faruk ATEŞ'in,
 1. Derece kadrolu Tatvan Kaymakamlığına
 Sankaya Kaymakamı Hayri SANDIKÇI'nın,
 1. Derece kadrolu Eynesil Kaymakamlığına
 Mudurnu Kaymakamı Mehmet KURT'un,
 1. Derece kadrolu Doğanşehir Kaymakamlığına
 Kâhta Kaymakamı Selami UZUN'un,
 1. Derece kadrolu İvrindi Kaymakamlığına
 Derik Kaymakamı Alp ASLANARGUN'un,
 1. Derece kadrolu Demirci Kaymakamlığına
 Mahmudiye Kaymakamı Mehmet ÇINAR'm,
 1. Derece kadrolu Arhavi Kaymakamlığına
 Köşk Kaymakamı Mehmet BAŞKÖY'ün,
 1. Derece kadrolu Mut Kaymakamlığına
 Şebinkarahisar Kaymakamı Süleyman DENİZ'in,
 1. Derece kadrolu İslahiye Kaymakamlığına
 Darende Kaymakamı Mehmet KURDOĞLU'nun,
 1. Derece kadrolu Manyas Kaymakamlığına
 Osmaneli Kaymakamı Erdoğan BEKTAŞ'm,
 1. Derece kadrolu Araç Kaymakamlığına
 Araban Kaymakamı H. Volkan KÖKSAL'ın,
 1. Derece kadrolu Perşembe Kaymakamlığına
 Derinkuyu Kaymakamı Necmettin YALINALP'in,
 1. Derece kadrolu Tekirdağ Vali Yardımcılığına
 Şişli Kaymakamı M. Halef CEVRİOĞLU'nun,
 1. Derece kadrolu Sinop Vali Yardımcılığına
 Balçova Kaymakamı Cengiz KENTLİ'nin,
 1. Derece kadrolu Muğla Vali Yardımcılığına

Salihli Kaymakamı Ramazan URGANCIOĞLU'nun,
 1. Derece kadrolu Denizli Vali Yardımcılığına
 Ümraniye Kaymakamı Nahit GÜRKAN'ın,
 1. Derece kadrolu Konya Vali Yardımcılığına
 Tarsus Kaymakamı A. Vahap YILDIRIM'ın,
 1. Derece kadrolu İçel Vali Yardımcılığına
 Ayvalık Kaymakamı Y. Yaşar KIRIMLI'nın,
 1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına
 Çatalca Kaymakamı Fevzi ÇOBANOĞLU'nun,
 1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına
 Osmangazi Kaymakamı Mahmut KAYA'nın,
 1. Derece kadrolu Sakarya Vali Yardımcılığına
 Yüreğir Kaymakamı Haşan TÜLAY'm,
 1. Derece kadrolu Edime Vali Yardımcılığına
 Anamur Kaymakamı Nuri ŞİMŞEK'in,
 1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına
 Eğirdir Kaymakamı Osman DEMİR'in,
 1. Derece kadrolu Kırklareli Vali Yardımcılığına
 Şehitkamil Kaymakamı Yaşar KONUK'un,
 1. Derece kadrolu Trabzon Vali Yardımcılığına
 Torbalı Kaymakamı Mustafa AKDOĞAN'm,
 1. Derece kadrolu Denizli Vali Yardımcılığına
 Şahinbey Kaymakamı Ramazan MANGALOĞLU'nun,
 1. Derece kadrolu Samsun Vali Yardımcılığına
 Şeydişehir Kaymakamı İbrahim ÇAY'ın,
 1. Derece kadrolu Kırıkkale Vali Yardımcılığına
 İznik Kaymakamı Mehmet ÖKLÜ'nun,
 1. Derece kadrolu Kırıkkale Vali Yardımcılığına
 Kalecik Kaymakamı Recep UZAL'ın,
 1. Derece kadrolu Aksaray Vali Yardımcılığına
 Gökçeada Kaymakamı Mehmet ÖKSÜZ'ün,
 1. Derece kadrolu Sinop Vali Yardımcılığına
 Kemalpaşa Kaymakamı Metin ALP'in,
 1. Derece kadrolu Çanakkale Vali Yardımcılığına
 Eynesil Kaymakamı Mehmet SEYMAN'm,
 1. Derece kadrolu Bilecik Vali Yardımcılığına

Keskin Kaymakamı Fevzi GÜNEŞ'in,
 1. Derece kadrolu Bartın Vali Yardımcılığına
 Marmara Kaymakamı İsmet TABAŞ'ın,
 1. Derece kadrolu Trabzon Vali Yardımcılığına
 Kula Kaymakamı Mustafa AYDIN'ın,
 1. Derece kadrolu Çorum Vali Yardımcılığına
 İskilip Kaymakamı İsmail KAYA'nın,
 1. Derece kadrolu Bilecik Vali Yardımcılığına
 Perşembe Kaymakamı Osman OKAY'm,
 1. Derece kadrolu Kahramanmaraş Vali Yardımcılığına
 Buldan Kaymakamı İsmail KORKMAZ'ın,
 1. Derece kadrolu Kütahya Vali Yardımcılığına
 Belen Kaymakamı Adem SAÇAN'ın,
 1. Derece kadrolu Kırşehir Vali Yardımcılığına
 Kaman Kaymakamı Cemal YILDIZER'in,
 1. Derece kadrolu Erzincan Vali Yardımcılığına
 Yahyalı Kaymakamı Ahmet KURT'un,
 1. Derece kadrolu Sakarya Vali Yardımcılığına
 Geyve Kaymakamı Celal DİNÇER'in,
 1. Derece kadrolu Çorum Vali Yardımcılığına
 Korkuteli Kaymakamı Nurettin YÜCEL'in,
 1. Derece kadrolu Rize Vali Yardımcılığına
 Koçarlı Kaymakamı Gündüz BEDER'in,
 1. Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına
 Yomra Kaymakamı Bahir ALTUNKAYA'nın,
 1. Derece kadrolu Kastamonu Vali Yardımcılığına
 İvrindi Kaymakamı Beyazıt TANÇ'ın,
 1. Derece kadrolu Sivas Vali Yardımcılığına
 Fındıklı Kaymakamı Mehmet ÜNAL'ın,
 1. Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına
 Bismil Kaymakamı H. Kenan YOZGATLI'nın,
 1. Derece kadrolu Ağrı Vali Yardımcılığına
 Altınözü Kaymakamı Mustafa TAŞ'ın,
 1. Derece kadrolu Sivas Vali Yardımcılığına
 Lice Kaymakamı Mustafa ÜNLÜSOY'un,
 I. Derece kadrolu Kahramanmaraş Vali Yardımcılığına

Ahlat Kaymakamı M. Zeki KOÇBERBER'in,
 1. Derece kadrolu Malatya Vali Yardımcılığına
 Gürün Kaymakamı Cevdet CAN'm,
 1. Derece kadrolu Çorum Vali Yardımcılığına
 Yeşilova Kaymakamı Erdoğan ÜLKER'in,
 1. Derece kadrolu Tokat Vali Yardımcılığına
 Tokat İl Hukuk İşleri Müdürü Yusuf ÖZDEMİR'in,
 1. Derece kadrolu Kastamonu İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne
 Burdur İl Hukuk İşleri Müdürü Şevket KARAHALİLOĞLU'nun,
 3. Derece kadrolu Karahallı Kaymakamlığına
 Bitlis Vali Yardımcısı Şerif YILMAZ'ın,
 3. Derece kadrolu Mudurnu Kaymakamlığına
 Muş Vali Yardımcısı Vasip ŞAHİN'in,
 3. Derece kadrolu İskilip Kaymakamlığına
 Iğdır Vali Yardımcısı Adnan ÖZDEMİR'in,
 3. Derece kadrolu Reyhanlı Kaymakamlığına
 Siirt Vali Yardımcısı Ömer DOĞANAY'ın,
 3. Derece kadrolu Göynük Kaymakamlığına
 Muş Vali Yardımcısı Muammer EROL'un,
 3. Derece kadrolu Kaynarca Kaymakamlığına
 Ermenek Kaymakamı Mesut YILDIRIM'ın,
 3. Derece kadrolu Cizre Kaymakamlığına
 Bozdoğan Kaymakamı Şenol BOZACIOĞLU'nun,
 3. Derece kadrolu Keskin Kaymakamlığına
 Cide Kaymakamı Kadri CANAN'm,
 3. Derece kadrolu Cumayeri Kaymakamlığına
 Aydın-Yenipazar Kaymakamı İhsan YİĞİT'in,
 3. Derece kadrolu Silvan Kaymakamlığına
 Karacasu Kaymakamı F. Ahmet KURT'un,
 3. Derece kadrolu Akdağmadeni Kaymakamlığına
 Adilcevaz Kaymakamı Emin ALICI'nın,
 3. Derece kadrolu Kiraz Kaymakamlığına
 Araç Kaymakamı Musa KÜÇÜKKURT'un,
 3. Derece kadrolu Horasan Kaymakamlığına
 Cizre Kaymakamı E. Osman BULGURLU'nun,
 3. Derece kadrolu Delice Kaymakamlığına

Bozova Kaymakamı Mustafa YAMAN'ın,
 3. Derece kadrolu Keban Kaymakamlığına
 Mut Kaymakamı Çelil ATEŞOĞLU'nun,
 3. Derece kadrolu Şarkışla Kaymakamlığına
 Çerkeş Kaymakamı 1. Ejder KAYA'nın,
 3. Derece kadrolu Darende Kaymakamlığına
 Doğubeyazıt Kaymakamı Nazmi GÜNLÜ'nün,
 3. Derece kadrolu Bahçe Kaymakamlığına
 Midyat Kaymakamı Abdullah KALKAN'ın,
 3. Derece kadrolu Sarıgöl Kaymakamlığına
 Kağızman Kaymakamı Ertan PEYNİRCİOĞLU'nun
 3. Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına
 Hanak Kaymakamı Necip ÇAKMAK'm,
 3. Derece kadrolu Ağrı Vali Yardımcılığına
 Aydıntepe Kaymakamı Mehmet AYDIN' ın,
 3. Derece kadrolu Adıyaman Vali Yardımcılığına
 Çat Kaymakamı İbrahim ŞEKER'in,
 3. Derece kadrolu Muş Vali Yardımcılığına
 Şiran Kaymakamı Fatih DAMATLAR'ın,
 3. Derece kadrolu Erzurum Vali Yardımcılığına
 Damaş Kaymakamı Mustafa DÖNMEZ'in,
 3. Derece kadrolu Batman Vali Yardımcılığına
 Gercüş Kaymakamı Mithat KUŞADALI'mn,
 3. Derece kadrolu Kars Vali Yardımcılığına
 Köse Kaymakamı Nusret DİRİM'in,
 3. Derece kadrolu Bitlis Vali Yardımcılığına
 Güneysınır Kaymakamı Abdurrahman SAVAŞ'm,
 3. Derece kadrolu Siirt Vali Yardımcılığına
 Saraydüzü Kaymakamı M.Tevfik EMRE'nin,
 3. Derece kadrolu Artvin Vali Yardımcılığına
 Hasankeyf Kaymakamı Fahri OLUKün,
 3. Derece kadrolu Artvin Vali Yardımcılığına
 Savur Kaymakamı Şükrü YILDIRIM'ın,
 3. Derece kadrolu Siirt Vali Yardımcılığına
 Gürpınar Kaymakamı Ferhat ÇAĞLAR'ın,
 3. Derece kadrolu Mardin Vali Yardımcılığına

Mazgirt Kaymakamı Haluk ŞİMŞEK'in,
 3. Derece kadrolu Mardin Vali Yardımcılığına
 Nazimiye Kaymakamı Mehmet ERSOY'un,
 3. Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına
 Şavşat Kaymakamı Selahattin AKYURT'un,
 3. Derece kadrolu Malatya Vali Yardımcılığına
 Suruç Kaymakamı Cengiz CANTÜRK'ün,
 3. Derece kadrolu Ardahan Vali Yardımcılığına
 Pütürge Kaymakamı M. Ali YILDIRIM'm,
 3. Derece kadrolu Şırnak Vali Yardımcılığına
 Silopi Kaymakamı H. Avni MUTLU'nun,
 3. Derece kadrolu Batman Vali Yardımcılığına
 Başkale Kaymakamı Erhan KARAKAYA'nın,
 3. Derece kadrolu Van Vali Yardımcılığına
 Karakoyunlu Kaymakamı Murat ÖZGAN'm,
 3. Derece kadrolu Tunceli Vali Yardımcılığına
 Karakoçan Kaymakamı Mevlüt ATBAŞ'ın,
 3. Derece kadrolu Muş Vali Yardımcılığına
 Akçakent Kaymakamı Sinan AKDOĞAN'ın,
 3. Derece kadrolu Adıyaman Vali Yardımcılığına
 Hekimhan Kaymakamı Sırrı UYANIK'm,
 3. Derece kadrolu Mardin Vali Yardımcılığına
 Çamlıhemşin Kaymakamı O. Turan SEZEN'in,
 3. Derece kadrolu İğdır Vali Yardımcılığına
 Tuzluca Kaymakamı Mehmet YILDIRIM'm,
 3. Derece kadrolu Siirt Vali Yardımcılığına
 Aybastı Kaymakamı M. Kemal ÇOKAKOĞLU'nun,
 3. Derece kadrolu Muş Vali Yardımcılığına
 Bulanık Kaymakamı Muammer TÜRKER'in,
 3. Derece kadrolu Bayburt Vali Yardımcılığına
 Hazro Kaymakamı Cemil AKSAK'm,
 3. Derece kadrolu Kars Vali Yardımcılığına
 Uzundere Kaymakamı G. Azim TUNA'nın,
 3. Derece kadrolu Şırnak Vali Yardımcılığına
 Gürgentepe Kaymakamı Mustafa HOTMAN'ın,
 3. Derece kadrolu Rize Vali Yardımcılığına

Eruh Kaymakamı Hanlar İDEN'in,
 3. Derece kadrolu Batman Vali Yardımcılığına
 Ağın Kaymakamı Hurşit KUŞ'un,
 3. Derece kadrolu Malatya Vali Yardımcılığına
 Harran Kaymakamı Muzaffer ÖZTÜRK'ün,
 3. Derece kadrolu Elazığ Vali Yardımcılığına
 Keban Kaymakamı N. Naci KALKANCI'nın,
 Sultanhisar Kaymakamlığına Şemdinli Kaymakamı
 Ahmet SARAÇ'ın, Yomra Kaymakamlığına
 Pülümür Kaymakamı K.Fikret DAYIOGLU'nun,
 Midyat Kaymakamlığına Tortum Kaymakamı Mehmet OKUR'un,
 Lice Kaymakamlığına Çankın-Ovacık Kaymakamı
 H. İbrahim AÇIR'ın, Afşin Kaymakamlığına
 Kulp Kaymakamı Kadir KOÇDEMİR'in,
 Kaş Kaymakamlığına Posof Kaymakamı Gürkan KARAMAN'm,
 Kağızman Kaymakamlığına Genç Kaymakamı Metin YAHŞI'nın
 Bozdoğan Kaymakamlığına Malatya-Kale Kaymakamı Mehmet GÖDEK
 MERDAN'ın,
 Kahta Kaymakamlığına Karlıova Kaymakamı Zikri ŞAHİN'in,
 Gürün Kaymakamlığına Varto Kaymakamı Sadettin YÜCEL'in,
 Gemerek Kaymakamlığına Çayırli Kaymakamı A. Rıza ÇALIŞIR'm,
 Adilcevaz Kaymakamlığına Arpaçay Kaymakamı İbrahim ŞAHİN'in,
 Derik Kaymakamlığına Demirözü Kaymakamı F. Cemal ÖZDEMİR'in,
 Ahlat Kaymakamlığına Taşlıçay Kaymakamı Mustafa TOPRAK'm,
 Ay din-Yenipazar Kaymakamlığına Selim Kaymakamı İbrahim UĞUR'un,
 Bozova Kaymakamlığına Pertek Kaymakamı A. Hamdi NAYIR'in,
 Köşk Kaymakamlığına Şenkaya Kaymakamı Bayram YILMAZ'm,
 Sankaya Kaymakamlığına Van-Saray Kaymakamı Abdullah ETİL'in,
 Akçakale Kaymakamlığına Muradiye Kaymakamı A. Faruk KELEŞ'in,
 Pazarcık Kaymakamlığına Samsat Kaymakamı Namık DEMİR'in,
 Ermenek Kaymakamlığına Korkut Kaymakamı H. Haşan ÖZYİĞİT'in,
 Gölyaka Kaymakamlığına Murgul Kaymakamı Sabahattin ÖZTÜRK'ün,
 Sivrice Kaymakamlığına Mesudiye Kaymakamı Haşan CANPOLAT'ın,
 Suruç Kaymakamlığına Arguvan Kaymakamı Ahmet ALTIPARMAK'ın,
 Divriği Kaymakamlığına Yusufeli Kaymakamı M. Celalettin LEKESİZ'in,
 Başkale Kaymakamlığına Kastamonu-Pmarbaşı Kaymakamı Abdülkadir
 TOPÇU'nun,
 Buharkent Kaymakamlığına Otlukbeli Kaymakamı Mustafa GÜNEY'in,

Karacasu Kaymakamlığına Akyaka Kaymakamı Mehmet YILDIZ'ın,
Yıldızeli Kaymakamlığına Digor Kaymakamı Özcan BADEMCİ'nin,
Ayaş Kaymakamlığına Ancak Kaymakamı Y. Ziya ÇELİKKAYA'nın,
Doğubeyazıt Kaymakamlığına Malazgirt Kaymakamı Mustafa ÇEK'in,
Mecitözü Kaymakamlığına Kemaliye Kaymakamı Atilla ŞAHİN'in,
Muradiye Kaymakamlığına Hilvan Kaymakamı Erhan ÖZDEMİR'in,
Çekerek Kaymakamlığına İliç Kaymakamı Kaan PEKER'in,
Şuhut Kaymakamlığına Yayladere Kaymakamı Mustafa YİĞİT'in,
Arsin Kaymakamlığına Mutki Kaymakamı Şaban BALCI'nın,
Gölpazarı Kaymakamlığına Kiğı Kaymakamı F. Fikret ÇELİK'in,
Ağın Kaymakamlığına Akçakale Kaymakamı İsmail EROGLU'nun,
Arguvan Kaymakamlığına Dargeçit Kaymakamı Mehmet ERGENOGLU'nun,
Arpaçay Kaymakamlığına Çatak Kaymakamı Ayhan DURMUŞ'un
Karakoyunlu Kaymakamlığına Kastamonu-Şenpazar Kaymakamı Sabri
BAŞKÖY'ün,
Gercüş Kaymakamlığına Sason Kaymakamı Mehmet ŞAHİN'in,
Şirvan Kaymakamlığına Palu Kaymakamı Ayhan ÖZKAN'ın,
Demirözü Kaymakamlığına Yedisu Kaymakamı Hüseyin AVCI'nın,
Palu Kaymakamlığına Şirvan Kaymakamı Mustafa TAŞKESEN'in
Afyon-Bayat Kaymakamlığına Van-Edremit Kaymakamı Bülent KILINÇ'ın,
Samsat Kaymakamlığına Hüyük Kaymakamı S. Vakkas GÖZLÜGÖL'ün,
Çelikhane Kaymakamlığına Artova Kaymakamı Fatih KOCABAŞ'ın,
Köse Kaymakamlığına Gemerek Kaymakamı Ahmet ÖNAL'ın,
İliç Kaymakamlığına Aslanapa Kaymakamı Feyzullah ÖZCAN'ın,
Karakoçan Kaymakamlığına Feke Kaymakamı Kazım TEKİN'ın,
Taşlıca Kaymakamlığına Sanz Kaymakamı Atilla ŞAHİN'in,
Kemaliye Kaymakamlığına Sanoğlan Kaymakamı Mümin HEYBET'in,
Damal Kaymakamlığına Ağlasun Kaymakamı İrfan KENANOGLU'nun,
Posof Kaymakamlığına Seyitgazi Kaymakamı M. Ali ÖZKILINÇ'ın,
Bulanık Kaymakamlığına Zonguldak-Yenice Kaymakamı Metin
ASLANBAŞ'ın,
Çat Kaymakamlığına Pozantı Kaymakamı Kenan ÇİFTÇİ'nin,
Çayırılı Kaymakamlığına Kumlu Kaymakamı Abdullah DÖLEK'in,
Korkut Kaymakamlığına Gülşehir Kaymakamı Arif YILDIRIM'ın,
Pütürge Kaymakamlığına Kavak Kaymakamı Hayrettin ÇİFTÇİ'nin,
Yusufeli Kaymakamlığına Gelendost Kaymakamı Mükerrerem UNLÜER'in,
Kulp Kaymakamlığına Aksu Kaymakamı N. Gürsel METİN'in,

Sason Kaymakamlığına Sütçüler Kaymakamı Necmettin KALKAN'ın,
Gürpınar Kaymakamlığına Bilecik-Yenipazar Kaymakamı E. Şevket
AKSOY'un,

Mazgirt Kaymakamlığına Mihallıççık Kaymakamı Bahadır KARAKAYA'nın,
Murgul Kaymakamlığına Bozcaada Kaymakamı Mustafa ÖZARSLAN'ın,
Şenkaya Kaymakamlığına Andırın Kaymakamı Zafer ORHAN'ın,
Nazimiye Kaymakamlığına Kazımkarabekir Kaymakamı Ahmet
ZATEROĞULLARI'nın,

Şavşat Kaymakamlığına Uluborlu Kaymakamı Salih ALTINOK'un,
Otlukbeli Kaymakamlığına Tonya Kaymakamı M. Ali ÖZKAN'ın,
Hilvan Kaymakamlığına Altınekin kaymakamı H. İbrahim AKPINAR'ın,
Akyaka Kaymakamlığına Çatalzeytin Kaymakamı Veysel ÖZGÜR'ün,
Şiran Kaymakamlığına Babadağ Kaymakamı A. Hamdi USTA'nın,
Malatya-Kale Kaymakamlığına Şabanözü Kaymakamı G.Osman BİLGİN'ın,
Bayramören Kaymakamlığına Kofçaz Kaymakamı Bilal KARACA'nın,
Tortum Kaymakamlığına Kalkandere Kaymakamı İbrahim BALLI'nın,
Hasankeyf Kaymakamlığına Kastamonu-Bozkurt Kaymakamı Veysel
YURDAKUL'un,

Harran Kaymakamlığına Bekilli Kaymakamı Adil KIR'ın,
Uzundere Kaymakamlığına Yeniçağa Kaymakamı A. Cengiz ÖZGÜN'ün,
Hekimhan Kaymakamlığına Çilimli Kaymakamı Adem ÖZTÜRK'ün,
Tuzluca Kaymakamlığına Afyon-Bayat Kaymakamı Nevzat TAŞDAN'ın,
Varto Kaymakamlığına Çameli Kaymakamı Turan ATLAMAZ'ın,
Ancak Kaymakamlığına Çamlıdere Kaymakamı Mehmet TEKİNARSLAN' ın,
Şemdinli Kaymakamlığına Selendi Kaymakamı Fahrettin GÖNCÜ'nün,
Çatak Kaymakamlığına Torul Kaymakamı Enver ERDEM'in,
Digor Kaymakamlığına Oğuzlar Kaymakamı Ferda İLERİ'nin,
Malazgirt Kaymakamlığına Gököy Kaymakamı Mehmet CEYLAN'ın,
Pülümür Kaymakamlığına Çamardı Kaymakamı B. Sıtkı DAĞ'ın,
Şenpazar Kaymakamlığına Akçadağ Kaymakamı Y. Fazıl DEMİR'in,
Karaçoban Kaymakamlığına Şalpazan Kaymakamı Nafiz KAYA'nın,- Savur
Kaymakamlığına Dereli Kaymakamı Haşan GÖZEN'in,
Van-Saray Kaymakamlığına Karamanlı Kaymakamı Mustafa HARPUTLU'nun,
Genç Kaymakamlığına Yakakent Kaymakamı Kazım KARABULUT ın.

Silopi Kaymakamlığına Beylikova Kaymakamı M. Ali ÖZYİĞİT'in,
 Gürgentepe Kaymakamlığına Sulakyurt Kaymakamı Şehmuz GÜNAYDIN'ın,
 Mesudiye Kaymakamlığına Akseki Kaymakamı Ahmet KAYA'nın,
 Hazro Kaymakamlığına Borçka Kaymakamı Mesut KÖSE'nin,
 Saraydüzü Kaymakamlığına Orta Kaymakamı Faruk IŞIK'ın,
 Kastamonu-Parmarbaşı Kaymakamlığına Süloğlu Kaymakamı Vedat
 BÜYÜKERSOY'un,
 Çamlıhemşin Kaymakamlığına Çamlıyayla Kaymakamı Akgün CORAV'ın,
 Yayladere Kaymakamlığına Gündül Kaymakamı E. Can TORTOP'un,
 Selim Kaymakamlığına Sanyahşi Kaymakamı Turgay ERGİN'in,
 Mutki Kaymakamlığına Yıldızeli Kaymakamı Ahmet SARICAN'ın,
 Erüh Kaymakamlığına Başmakçı Kaymakamı Savaş TUNCER'in,
 Dargeçit Kaymakamlığına Halkapmar Kaymakamı Talip YEL'in,
 Yedisu Kaymakamlığına Akpınar Kaymakamı Ahmet BEYOĞLU'nun,
 Hanak Kaymakamlığına Emirgazi Kaymakamı Levent TUNÇSİPER'in,
 Kiğı Kaymakamlığına İmranlı Kaymakamı Adem YAZICI'nın,
 Karlıova Kaymakamlığına Ayrancı Kaymakamı Mehmet YÜCE'nin,
 Aydıntepe Kaymakamlığına Abana Kaymakamı Ezelettin KÜÇÜK'ün,
 Çankın-Ovacık Kaymakamlığına Çeltik Kaymakamı Nurullah ÇAKIR'ın,
 Güneysınır Kaymakamlığına Asarcık Kaymakamı Hikmet DENGESİK'in,
 Gündül Kaymakamlığına Çaykara Kaymakamı Ahmet KATIRCI'nın,
 Akçakent Kaymakamlığına Harmancık Kaymakamı Ergüder CAN'ın,
 Pertek Kaymakamlığına İyidere Kaymakamı Şevket CİNBİR'in,
 22.3.1994 tarih ve 94-43022 sayılı müşterek kararla Hatay Vali Yardımcılığına
 atanan Eminönü Kaymakamı Emre AYMAN'a ait hükmün iptali ile 1. Derece
 kadrolu Kocaeli Vali Yardımcılığına,
 22.3.1994 tarih ve 94-43022 sayılı müşterek kararla Çanakkale-Yenice
 Kaymakamlığına atanan Ayaş Kaymakamı Arslan ÖZBEY'e ait hükmün iptali
 ile 1. Derece kadrolu Çamlıdere Kaymakamlığına,
 Atanmaları, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B ve 76 ncı maddeleri
 uyarınca uygun görülmüştür.

MEVZUAT BÖLÜMÜ
1 TEMMUZ 1994-30 EYLÜL 1994 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ
GAZETE DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ
İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT (KRONOLOJİK FİHRİST)
Nilüfer ALTUNBULAK
APK Uzman Yardımcısı

I. KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı	
			Resmi Gazetenin	Tarihi Sayısı
17.6.1994	4005	Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu	17.1994	21977
21.9.1994	4030	Muvakkata Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun	29.9.1994	22066
		Türkiye Cumhuriyeti İle Bulgaristan Cumhuriyeti Arasında Hükümlülerin Transferlerine Dair Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun		

II. TÜZÜKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı	
			Resmi Gazetenin	Tarihi Sayısı
23.6.1994	94/5812	Polis Kıyalet Tüzüğü'nün Yürürlükten Kaldırılmasına İlişkin Tüzük	5.9.1994	22042
23.6.1994	94/5884	Polis Mesleğine Giriş ve Poliste Terfi Esaslarını Gösteren Nizamnamenin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Tüzük	16.9.1994	22053

III. MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı	
			Resmi Gazetenin	Tarihi Sayısı
18.5.1994	94/5662	Ukrayna ile İmzalanan Vize Muafiyeti Hakkında Anlaşmanın Onaylanmasına Dair Karar	1.7.1994	21977

- 30.6.1994 94/5829 Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Haşimi Ürdün 31.8.1994 22037 Krallığı Hükümeti Arasında Uluslararası Uyuşturucu ve Psikoprot Madde Kaçakçılığı, Uluslararası Terörizm ve Organize Suçlarla Mücadelede İşbirliği Anlaşmasının Onaylanması Hakkında Karar
- 23.6.1994 94/5813 Plastik Patlayıcıların Teşhisi Amacıyla 27.9.1994 22064 işaretlenmesi Sözleşmesinin Onaylanmasına Dair

IV. BAKANLAR KURULU KARARLARI

			Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayısı	Ko n u s u	Tarihi	Sayısı
18.5.1994	94/5622	Emniyet Genel Müdürlüğünün Taşra Teşkilatı için (941) Adet Şube Müdürlüğünün Kurulması Hakkında Karar	5.7.1994	21981
30.5.1994	94/5726	Bazı Mahalli idare Birliklerinin Kurulmasına izin Verilmesi Hakkında Karar	5.7.1994	21981
1.7.1994	94/5718	Galatasaray Spor Kulübü Derneğinin Kamu Yararına Çalışan Derneklerden Sayılması Hakkında Karar	6.7.1994	21982
30.5.1994	94/5699	553 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına izin Verilmesi Hakkında Karar	7.7.1994	21983
30.5.1994	94/5735	1002 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	12.7.1994	21988
17.6.1994	94/5781	1591 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınması Hakkında Karar	13.7.1994	21989
4.6.1994	94/5732	Bazı illerde Arazi Toplulaştırılması Yapılması	24.7.1994	22000
29.7.1994	94/5794	657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda Yer Alan Memuriyet Taban Aylığı Göstergesinde Uygulanacak Katsayının 1994 Yılıının İkinci Yarısi için Yeniden Tespitine Dair Karar	3.8.1994	22010
11.7.1994	94/5869	674 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	15.8.1994	22022
17.6.1994	94/5802	1015 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	16.8.1994	22023
11.7.1994	94/5870	1152 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	17.8.1994	22024
8.7.1994	94/5858	Endonezya Cumhuriyeti Vatandaşlarının Ülkemize Yapacakları Seyahatlerde Vizeden Muaf Tutulmaları Hakkında Karar	31.8.1994	22037
29.7.1994	94/5912	596 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	15.9.1994	22052
29.7.1994	94/5913	503 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	16.9.1994	22053

2.8.1994	94/5933	505 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	19.9.1994	22056
		Kamu Sektörüne Dahil İdarelerin İhalesi Yapılmış Ve Yapılacak İşlerinde İhale Usul ve Şekillerine Göre Fiyat Farkı Hesabında Uygulayacakları Esaslarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Esasların Yürürlüğe Konulmasına Dair Karar	20.9.1994	22057
2.8.1994	94/5934	1364 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	21.9.1994	22058
15.8.1994	94/5984	493 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	22.9.1994	22059
10.8.1994	94/5967	547 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	23.9.1994	22060
10.8.1994	94/5972	332 Kişinin Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesi Hakkında Karar	24.9.1994	22061
17.9.1994	94/6024	Yurtdışına Çıkışlarda Uygulanacak Esaslar Hakkında Karar'da Değişiklik Yapılmasına Dair Karar	25.9.1994	22062
2.8.1994	94/5947	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	28.9.1994	22065

V. YÖNETMELİKLER

A - BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Yayımlandığı Resmi Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
28.1.1994	94/5297	Ateşli Silahlar Ve Bıçaklar İle Diğer Aletler Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	1.7.1994	21977
18.5.1994	94/5693	Anıtkabir Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Yönetmeliğin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	5.7.1994	21981
21.6.1994	94/5891	Olağanüstü Hal Kurulu Ve Bürolarının Kuruluş Ve Görevleri İle Yükümlülüklerinin Karşılığının Tespit Ve Ödenmesi Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik	20.8.1994	22027
18.5.1994	94/5893	Karayoluyla Uluslararası Yolcu Ve Eşya Taşımaları Hakkında Yönetmelik	20.8.1994	22027
30.6.1994	94/5825	Ateşli Silahlar Ve Bıçaklar İle Diğer Aletler Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	16.9.1994	22053

B - BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER**Yayımlandığı Resmi Gazetenin**

Konusu	Tarihi	Sayısı
İstanbul Polis Hastanesi Döner Sermaye işletmesi Yönetmeliğinde 1.7.1994 Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik		
Dernekler Biriminin Kurulu, Görev, Yetki ve Çalışma Esasları ile 9.7.1994 Dernek Kütüğünün Tesisi Hakkında Yönetmeliğin Bir Maddesinde ve Bu Yönetmeliğe Ekli (Ek-1) ve (Ek-2) Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik		
Emniyet Genel Müdürlüğü Yükseköğretim Kurumlarında Öğrenci Okutma Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	10.7.1994	
2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel idarelerine Genel Bütçe Vergi 21.7.1994 Gelirinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun'un 3004 Sayılı Kanunla Değişik 1 inci Maddesine Göre işleri Bakanlığı Emrinde Toplanan % 20 tı Özel idaresi Payının Dağıtım Ve Kullanım Esaslarını Gösterir Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik		
Emniyet Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Yönetmeliği	4.8.1994	
Devlete Ait Taşınmaz Mal Satış, Trampa, Kiraya Verme, Mülkiyetin 7.8.1994 Gayri Ayni Hak Tesis, Ecrimisil ve Tahliye Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik		
Emniyet Genel Müdürlüğüne Bağlı Eğitim-Öğretim Kurumlarına Alınacak	9.8.1994	
Öğrencilerde Aranılacak Sağlık Şartlarına Dair Yönetmeliğin 12 nci Maddesinin Üçüncü Fıkrasının Değiştirilmesine Dair Yönetmelik		

VI. MÜŞTEREK KARARLAR**Yayımlandığı Resmi Gazetenin**

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
30.6.1994	94/43284	Niğde ili Çiftlik İlçesi Sınırları içinde Bulunan Acıgöl Gölü Adının "NARLIGÖL" Olarak Değiştirilmesine Dair Müşterek Karar	7.7.1994	21983
20.7.1994	94/43398	Trabzon İli Köprübaşı ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Koyuncular Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Sürmene ilçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	23.7.1994	21999
20.7.1994	94/43399	Konya ili Derbent ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Salahattin Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İl in Selçuklu İlçesi Silile Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	23.7.1994	21999
25.8.1994	94/43515	Kütahya ili Simav ilçesine Bağlı Hisarbey ve Kusunlar Köylerinin Birleşerek "HISARBAY" Adıyla Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	29.8.1994	22036
25.8.1994	94/43516	Erzincan ili Merkez İlçesine Bağlı Akyazı ve Başpınar köylerinin Birleşerek "AKYAZI" ismiyle Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	29.8.1994	22036

- 25.8.1994 94/43517 Trabzon İli Merkez İlçeye Bağlı Yalınca Köyünde "YALINCAK" ismiyle Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar 29.8.1994 22036
- 25.8.1994 94/43518 İçel İli Merkez ilçesine Bağlı Hamurlu, Tekkeköy ve Yakaköy Köylerinin Birleşerek "YENİ TAŞKENT" ismiyle Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar 29.8.1994 22036
- 25.8.1994 94/43514 Trabzon İli Maçka ilçesine Bağlı Kumrulu Köyünün Esiroğlu Belediyesi Sınırları İçine Alınmasına Dair Müşterek Karar 29.8.1994 22036
- 25.8.1994 94/43519 Malatya İli Merkez ilçeye Bağlı Yaka Köyünün Malatya Belediyesi Sınırları İçine Alınmasına Dair Müşterek Karar 29.8.1994 22036
- 25.8.1994 94/43520 Malatya İli Akçadağ İlçesi Levent Bucağına Bağlı Doğantepe Köyü İle Darendeli İlçesi Balaban Bucağına Bağlı Çınarköy Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınır İlişkinin Müşterek Kararı 29.8.1994 22036
- 1.9.1994 94/43549 Kayseri İli Tomarza İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Çömlekçi Köyünün Buradan Aynılarak Aynı İl'in Talaş İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar 9.9.1994 22046
- 27.9.1994 94/43596 İstanbul İli Tuzla ilçesine Bağlı Akfırat Köyünde "AKFIRAT" ismiyle Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar 29.9.1994 22066

VII. TEBLİĞLER

Konusu

Yayımlandığı Resmi

Gazetenin Tarihi Sayısı

2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu Hükümleri Dâhilinde Yapılacak Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortalarına İlişkin Tarife ve Talimatta 20.7.1994 21996

Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ

Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yerdeğiştirme

27.7.1994 22003

Yönetmeliğinin İl ve İlçe Sınırlarını Düzenleyen Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ (Tebliğ No: 1994/3)

DÜZELTME

Türk idare Dergisi'nin Haziran 1994'e ait 403'üncü sayısının 121-134 üncü sayfalarında yer alan Murat KOCA'nın "Derneklerin Denetimi" başlıklı yazısının 131 'inci sayfasındaki (a) şıkında bulunan; "657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125/C-1 maddesi hizmet içinde devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmayı disiplin cezası ile müeyyidelendirilmiştir" cümlesi, konuyla ilgisi olmadığından çıkartılarak düzeltilmiştir.

TÜRK İDARE DERGİSİ