

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL :67

EYLÜL 1995

SAYI:408

İÇİNDEKİLER

Doç. Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ	ABD'de Terörle Mücadelede Son Yasal Gelişmeler	1
M. Ulvi SARAN	Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim.....	21
Dr. A. Nihat DÜNDAR	Terör Kadar Önemli İkinci Toplumsal Sorunumuz: Trafik Kazaları	35
Doç. Dr. Turan GENÇ	Ölümçül Tuzak (Uyuşturucu Kullanımı)	47
Dr. R. Cengiz DERDİMAN	Kamu Yönetiminde Polis Eylem ve İşlemleri.....	65
Muhsin ALTUN	Yatırımcı Kuruluşlarda Plan Bütçe İlişkileri	75
Ömür GENÇ	Yöresel Uygun Yatırım Alanları Yöntem Araştırması	105
Oktay KÜÇÜKKİREMITÇİ	Yatırım Projelerinin Değerlendirilmesi	131
Mehmet USTA	İletişimin Önemi.....	169
HABERLER	İçişleri Bakanlığından Haberler	175
MEVZUAT		
Mustafa Sami KOÇ	1 Temmuz 1995-30 Eylül 1995 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat.....	203
	Mevzuat Metni	211

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-3216

• 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 TEBELLÛR ETTİRMEYE ÇALIŞMIŞ VE ÇALIŞAN YÜKSEK DEĞERDE ARKADAŞLARIMDIR.

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

ABD'DE TERÖRLE MÜCADELEDE SON YASAL GELİŞMELER*

Doç. Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ
Hukuk Müşaviri

GİRİŞ

Türkiye ile ABD'de yürürlükte bulunan terörle ilgili hukuksal çerçevenin niteliksel bir karşılaştırmasını yapmayı amaçlayan ve "içerik çözümlemesi" (content analysis) tekniği ile yapılan bir başka araştırmam bundan bir süre önce Türk İdare Dergisi'nde yayımlanmıştı. Yaklaşık bir yıl önce yapılan ancak yayımlanması henüz gerçekleştirilen bu çalışmanın ABD'de meydana gelen yeni ve önemli toplumsal ve hukuksal gelişmeler nedeniyle yeniden ele alınması ve güncelleştirilmesi zorunlu bir duruma gelmiştir.

19 Nisan 1995 günü saat 9.02'de ABD'nin Oklahoma Eyaleti'nin Oklahoma City kentinde meydana gelen ve bir Federal binaya konuları bombanın patlaması ile yüzseksen kadar insanın ölmesine yol açan terörist eylem gerek bu ülkede ve gerekse tüm Dünya'da tam bir toplumsal şok yaşanmasına neden olmuştur. Olayın ABD gibi teröre karşı güvenli olarak görülen bir ülkede meydana gelmesi ve olayın ülke içinde aşırı sağ uçların ırkçı çözüm arayışlarının bir göstergesi olarak ortaya çıkması gerek yönetimi ve gerekse yasama organını mevcut yasal düzenlemelerin yeterlilik düzeyi konusunda duraksamalar içine düşürmüş ve yeni arayışları kaçınılmaz kılmıştır. Bu çabaların bir bölümü ABD'nin yasama organı olan Kongre'nin her iki meclisinde (Senato ve Temsilciler Meclisi) terörle mücadele konusunun yeniden düzenlemesi ile sonuçlanmıştır. Bu amaçla ABD Federal Ceza Yasası'nda (FCY) terör suçlarına verilen cezalar ile terörle mücadele konusunda yasa uygulayıcılara tanınan yetkilerde önemli değişiklikler yapılmasını öngören bir yasa tasarısı hazırlanmış ve Kongre'de görüşülmeye başlanmıştır. Tasarı Senato'nun 6 Haziran 1995 günlü oturumunda görüşülmüş ve yapılan bazı değişikliklerden sonra oy birliği ile kabul edilmiştir. Tasarı daha sonra Temsilciler Meclisi'nde görüşülecektir.

* Bu çalışma, Türk İdare Dergisi'nin 405'inci (Aralık 1994) sayısında yayımlanan "Terör - Türkiye ve ABD'deki Hukuksal Çerçevenin Karşılaştırmalı Bir Çözümlemesi" başlıklı araştırmamın devamı niteliğindedir. Değerli okuyucuların bu araştırmayı okumadan önce, şayet okumamışlarsa, sözü edilen incelemeyi okumalarında yarar bulundugunu ifade etmek isterim.

Bu araştırma, söz konusu yasa taslağı ile getirilmek istenen yeni düzenlemeleri incelemeyi, irdelemeyi ve çözümlemeyi amaçlamaktadır.

YÖNTEM ÜZERİNE

Bu araştırmanın yapılmasında kullanılan temel metin Ankara'daki Amerikan Kütüphanesi'nde yer alan bir merkezden ABD Kongresi bilgisayar sistemine uydu iletişimi aracılığı ile girilerek elde edilmiştir. Kongre'de yasama sürecinin çeşitli aşamalarından geçen belgeler bilgisayarda yer almakta ve bu bilgiler kullanıcıların yararına açık tutulmaktadır. Böylelikle araştırmacılar gelişmiş iletişim ve veri bankası tekniklerini kullanarak söz konusu belgelere kolaylıkla ulaşabilmektedir.

BÜTÜNCÜL TERÖR ÖNLEME YASASI

Oklahoma City'de meydana gelen son terörist girişim Amerikan yasa koyucularını terörle mücadelenin yasal çerçevesi konusunda yeniden düşünmeye zorlamış ve bu amaçla hazırlanan ve Federal Ceza Kanunu ile öteki bazı yasalarda değişiklikler yapılmasını öngören "Bütüncül Terör Önleme Yasası", bundan sonra BTÖY olarak kısaltılacak olan, "Comprehensive Terrorism Prevention Act of 1995" tasarısı yasalaştırılmak üzere ABD Kongresi'ne sunulmuştur.

BTÖY, esas itibarıyla, ABD yasa koyucusu ve hükümetinin Oklahoma City'de meydana gelen son olaydan sonra ülkenin terörle ilgili politika ve stratejilerinin gözden geçirilmesi ve yeniden düzenlenmesi anlamına gelmektedir. Bu bağlamda, BTÖY ABD'de teröre karşı geliştirilen yeni stratejileri ortaya koymaktadır. Bu niteliği itibarıyla da söz konusu stratejinin irdelenmesi ve yapılan değişikliklerin öğrenilmesi aynı sorunu yaşamakta olan ülkemiz açısından oldukça önem taşımaktadır.

Hemen belirtmek gerekir ki geliştirilen yeni politikanın temel özelliği terörün uluslararası boyutu ile ele alınması ve yalnızca ülke içindeki terörün değil fakat aynı zamanda uluslararası terörün de önlenmesine yardımcı olacak düzenlemelerin yapılmaya çalışılmasıdır. Bu, bir başka anlatımla, terörün ulusal bir sorun olmaktan çok uluslararası bir sorun olarak kabul edilmesinin güzel ve açık bir örneği olarak görülmelidir.

BTÖY'nin bir başka temel özelliği de, insan haklarının ve kişi dokunulmazlığının korunmasına özel bir çaba harcamakla birlikte, güvenlik yetkililerine terörle mücadele konusunda gereksinim duyulabilecekleri her türlü yasal yetkiyi vermekte duraksama göstermemesidir.

BTÖY yaklaşık on yeni strateji geliştirmektedir. Bu nedenle de on alt bölümden oluşmaktadır. Bu alt bölümler, aynı zamanda, terörle mücadelenin yasal çer-

çevesinin oluşturulmasında izlenmesi kararlaştırılan stratejinin genel çizgilerinin belirlenmesine olanak vermektedir. Sözü edilen on altı bölüm aşağıda sıralanmıştır:

- 1.Ceza yasasında esaslı değişiklikler yapılması
 - 2.Uluslararası terörizmle savaş için yeni düzenlemeler
 - 3.Yabancıların sınır dışı edilme işlemleri
 - 4.Terörist eylemler için gelir toplama etkinliklerinin daha etkili bir şekilde denetlenmesi
 5. Federal güvenlik kurumlarının desteklenmesi
 - a. Anti-terörizm desteği
 - b. Haberalma ve soruşturmanın iyileştirilmesi
 - c. Federal güvenlik kurumlarına ek mali olanaklar sağlanması
 - 6.Ceza yargılamaları usulünde iyileştirmeler
 - a."Habeas Corpus" reformu
 - b. Ceza yargılama usulünde iyileştirmeler
 7. Plastik patlayıcıların işaretlenmesi
 8. Nükleer malzemeler
 9. Öteki çeşitli düzenlemeler
 10. Terör kurbanlarına yapılacak yardımlar
- Bu bölümler altında yapılan değişikliklerle ilgili açıklamalar aşağıda bölümler şeklinde özetlenmiştir.

CEZA YASASINDA ESASLI DEĞİŞİKLİKLER YAPILMASI

FCY'nın 113 A bölümünün 2331 sayılı paragrafında terörizmi nasıl tanımladığı, suçun maddi ve manevi unsurlarını nasıl belirlediği ve bu suçlara ne gibi cezalar öngördüğü daha önceki yazıda belirtilmişti. Buna göre terörizm;

- i. sivil bir toplumu korkutmak ya da sivil topluluğa karşı güç kullanmak
 - ii. korkutma ya da güç kullanma yolu ile hükümet politikalarını etkilemek
 - iii. öldürme ya da adam kaçırmaya yolu ile hükümetin çalışmalarını etkilemek"
- niyetiyle yapılan etkinlikler olarak tanımlanmaktadır.

Bu çerçevede son BTÖY tasarısı ile yapılan değişikliklerle şu yeni düzenlemeler geliştirilmektedir:

1. Patlayıcılarla ilgili fesat tertibine girişmek suçuna verilen ceza artırılmaktadır.

2. Aynı şekilde, ulusal sınırların dışına taşan terör eylemleri ile ilgili suçlara verilen cezalar artırılmaktadır. Bu çerçevede olmak üzere;

- Posta hizmetlerinin ya da eyaletlerarası ticarete kullanılan öteki sistemlerin suç işleme amacıyla kullanılması durumunda,

- Terörist eylemin eyaletlerarası ya da uluslararası ticareti engellemesi, geciktirmesi ya da etkilemesi ya da gerçekleştiği takdirde bu gibi olasılıkların ortaya çıkacak olması durumlarında,

- Terör kurbanının ya da teröre kurban olarak seçilen kimsenin ABD Hükümeti ya da Birleşik Devletler'in yasama, yürütme ya da yargı organlarında çalışan bir görevli olması durumunda,

- Zarar gören yapının, taşınmaz malın ya da bireysel malvarlıklarının, tümünün ya da bir kesiminin, Birleşik Devletler ya da ona bağlı yönetimlerce sahip olunması, denetimleri altında tutulması, kullanılması ya da kiralanmış olması durumlarında,

- Suçun, hava sahası, deniz yatağı, yapay adalar, sabit tesisler ve toprak altı da dahil olmak üzere, ABD karasuları içinde işlenmesi durumunda,

suçlara verilen cezalarda önemli artışlar getirilmektedir.

Yukarıda belirtilen suçlar bağlamında işlenen eylem sonucunda da ölüm meydana gelmişse suça verilecek ceza idam ya da ömür boyu hapis olarak belirlenmektedir. Eylem adam kaçırma suçunu içeriyorsa bu takdirde verilecek ceza ömür boyu hapis olarak belirlenmektedir. Eylem sonucu sakatlanma meydana gelmişse verilecek hapis cezası 35 yıla kadar çıkabilmektedir. Öldürme amacıyla ateşli silah kullanılmışsa ya da ciddi sayılacak ölçüde yaralanma meydana gelmişse hapis cezası 30 yıla kadar çıkabilmektedir. Yapılara, taşınmaz mallara ve bireysel malvarlığına tecavüz meydana gelmişse hapis cezası 25 yıla kadar verilebilecektir. Tehdit içeren ve yalnızca tehditle sınırlı kalan suçlara verilecek ceza ise 10 yıla kadar çıkabilecektir.

Bu cezaların artırılmasından daha önemli olan değişiklik ise bu bölümde belirtilen suçlarla ilgili olarak verilen cezaların tecil edilemeyeceği (probation)¹ yolundaki yeni düzenlemedir. 1

1 Burada sözü edilen ve Türk Ceza Hukuku'nda "tecil-erteleme" olarak bilinen düzenleme ile ABD Ceza Hukuku'nda yer alan "probation" arasında önemli bir farklılık olduğu bilinmelidir.

Öte yandan, getirilen yeni bir düzenleme ile bu bölümde betimlenen suçların ya da suçların ortaya çıkmasına yol açabilecek hazırlık çalışmalarının ulusal sınırları aşmakta olduğunun ya da eylemin bir hükümet ya da sivil topluluğu korkutmak, bunlara karşı güç kullanmak veya bunlara karşı bir misilleme olma özelliğini taşımakta olduğunun ABD Adalet Bakanı tarafından belirlenmesi durumunda bir iddianame hazırlanmasına gerek kalmaksızın suçluların yargılanmasına olanak verilmektedir.

Bir başka düzenleme ile de yetki tartışmalarına son verilmekte ve bu bölümde yer alan suçlarla ilgili soruşturma yapma yetkisinin yalnızca FBI'a ait olduğu belirtilmektedir.

Delillerle ilgili olarak yapılan yeni düzenlemede ise kamu yetkililerinin sanıkların iddianamede yer alan suçlarla ilgili hukuksal temelleri bilmekte olduklarını ispatlamaları zorunluluğu ortadan kaldırılmakta ve güvenlik yetkililerine bir başka çalışma kolaylığı sağlanmak istenmektedir.

3. FCY'nın 956'ncı paragrafında yapılan değişiklikle de ABD sınırları içinde yaşamakta olan kimselerin bu ülke dışında adam öldürme, kaçırma veya tehdit etme suçlarını işlemesi durumunda eylem adam öldürme ve kaçırma ile sonuçlanmışsa suçun cezası ömür boyu hapis ve eylem yalnızca tehdit ile sınırlı kalmışsa suçun cezası 5 yıla kadar hapis olarak belirlenmektedir.

4. Bu bağlamda, ABD sınırları içinde bulunan kişilerin ABD ile barış durumundaki bir yabancı ülkeye ait bir yapıya zarar veren ya da tahrip eden bir davranış içine girmesi durumunda suçluya verilecek hapis cezası 25 yıla kadar çıkabilmektedir. Maddede yapılan değişiklikle zarara uğrayabilecek tesislere örnekler verilmekte ve bu arada demiryolları, kanallar, köprüler, havalimanları, havaalanları, içinde kamu hizmeti yürütülen tesisler, kamu yapıları ve dinsel-kültürel-eğitsel yapılar özellikle işaret edilmektedir.

5. FCY'nın 844 üncü paragrafında ise patlayıcı maddelerin şiddete dayalı bir suçun işlenmesinde ya da uyuşturucu trafiğinde kullanılacağını bilen ya da sahip olduğu bilgilerle bu durumu bilmiş olması gereken kimselerden bu tür maddelerin el değiştirmesine aracı olanlara verilecek zorunlu hapis cezası miktarı 10 yıla kadar çıkabilmektedir.

6. Bu çerçevede çalıntı niteliğindeki patlayıcı maddeleri bilerek ya da sahip oldukları bilgiler çerçevesinde böyle olduğunu bilmesi gerekerek satın alan, sahip olan, nakleden, depolayan ve satan kişiler de suç kapsamı içine alınmaktadır.

"Probation"da suçlu belirli bir süre ile bir görevlinin denetimi altında tutulmakta ve görevlinin dönem sonunda suçlu ile ilgili olarak vereceği raporun olumlu olması durumunda suç ve ceza ortadan kalkmaktadır. Türk Ceza Hukuku'nda buna en yakın kavram "tecil" olduğu için bu kavram kullanılmıştır.

7. FYC'nın 844 üncü paragrafına yapılan bir ekleme ile, Oklahoma City olayının doğrudan bir sonucu olarak, ABD hükümetinin tesisin bütününe ya da bir kesimine sahip olduğu ya da kiralamış olduğu yapılara, araçlara ya da öteki tür malvarlıklarına ateş ya da öteki patlayıcı maddeler aracılığı ile zarar veren ve tahrip edenler ya da bu tür eylemlere girişenlere 5 yıldan az ve 20 yıldan çok olmamak üzere hapis cezası ile birlikte 100.000 dolara kadar ya da verilen hasarın onarılması ya da tesisin yeniden yapılması için yeterli sayılabilecek, miktarda para cezası verilmesi öngörülmektedir. Bu tür eylem sonucunda kişilerin yaralanmasına neden olanlara verilecek hapis cezasının 7 yıldan az ve 40 yıldan çok olamayacağı hükmü getirilmektedir. Böyle bir durumda verilebilecek para cezası miktarı da 200.000 dolara kadar yükselebilmektedir. Bu bölümde belirtilen eylem sonucunda ölüm meydana gelmişse suçluya verilecek ceza ömür boyu hapis veya idam olarak belirlenmektedir.

Buraya kadar yapılan açıklamalar ele alındığında ortaya çıkan sonuç şudur: Oklahoma Olayı'nın yarattığı tepkilerin sonucu olarak teröre karşı yeni önlemler almak isteyen ABD yasa koyucusu ilk aşamada terörist nitelikli suçların genel bir irdelemesini yapmış, bazı yeni eylem türlerini terör suçu kapsamına almış ve terör suçlarına verilen cezaları olağanüstü sayılabilecek ölçüde ağırlaştırmıştır.

ULUSLARARASI TERÖRİZMLE SAVAŞ İÇİN YENİ DÜZENLEMELER

BTÖY'nın ele aldığı ikinci stratejiyi uluslararası terörizm ile savaşım oluşturmaktadır. ABD Kongresi'nin bu alandaki çalışmalarına yol gösterici olmak üzere aşağıda belirtilen temel ilkeler yasa metninde yer almaktadır:

1. Uluslararası terörizm nüfus artışı ve çevresel kirlenmelerin ortaya koyduğu tehditleri çok geride bırakarak Birleşik Amerika'yı ve müttefiklerini en fazla ölçüde tehdit eden uluslararası olgulardan biri konumuna erişmiştir.

2. ABD Başkanı, uluslararası terörizme karşı önlemler almayı ulusal güvenlik önceliklerinden biri olarak görerek bu alanda gerekli önleyici çabaları göstermeye devam etmelidir.

3. Birleşmiş Milletler'in uluslararası terörizmin yarattığı tehdiye çok yönlü ve eşgüdümüne dayalı bir ortam yaratmakta yetersiz kalması nedeniyle ABD Başkanı, ulusal karşı-terör çabalarını tamamlayıcı olmak üzere, çok yönlü ve etkin yanıtların geliştirilmesi için derhal gerekli önlemleri almalıdır.

4. ABD Başkanı, terör eğitim tesisleri ve teröristlerin sığınma noktaları da dahil olmak üzere, uluslararası teröristler tarafından kullanılan uluslararası terör altyapısını bozmak, parçalamak ve yıkmak için gizli servis çalışması ve silahlı güç kullanmak da dahil olmak üzere gerekli tüm yöntemleri kullanmalıdır.

5. ABD Kongresi, Birleşmiş Milletler Yaptırımlar Komitesi'nin Libya'ya uluslararası hava seferi düzenlenmemesini öngören kararına aykırı olarak ve Libya'nın BM'in terörün önlenmesi ile ilgili kararlarına uymamasına karşın bu ülkeye sefer düzenlenmesine izin veren ve terörizmi destekleyen devletler üzerindeki uluslararası yaptırımların hafifletilmesini, etkisinin azaltılmasını ya da sona erdirilmesini öngören tüm gelişmeleri kınar.

6. ABD Başkanı, uluslararası yaptırımları güçlendirmek de dahil olmak üzere, uluslararası terörizme destek veren devletleri uluslararası alanda daha çok yalnız bırakılmaları için önlemler almaya devam etmeli ve gelecekte Libya'ya ve terörizmi destekleyen öteki devletlere karşı uygulanan yaptırımların hafifletilmesini öngören gelişmelere karşı çıkmalıdır.

Yukarıda belirtilen temel ilkeler çerçevesinde BTÖY ile 1969 tarihli Dış Yardım Yasası'nın 620 F bölümünde değişiklikler yapılmaktadır. Bu değişikliklerle bir başka ülkedeki terörist eylemleri desteklemekte olduğu ABD Dışişleri Bakanı tarafından saptanan ülkelere dış yardım yapılmaması ilkesi kabul edilmektedir. Getirilen bir istisna maddesi ile de bu şekilde yardım yapılmaması gerektiği saptanan ülkelere ABD ulusal çıkarlarının gerekli kılması durumunda Başkan tarafından yardımın devamına karar verilebileceği belirtilmekte ancak yardımın verilmesinden sonra 15 gün içinde Başkan'ın ilgili Kongre komitelerine kararın nedenleri, verilen yardımın ayrıntılı dökümü, tahmin edilen maliyeti ve yardımın neden ABD çıkarları doğrultusunda olduğunu açıklayan bir rapor sunması zorunlu kılınmaktadır.

Dış Yardım Yasası'nın 620 G bölümünde yapılan değişiklikle de terörist sayılan devletlere askeri donanım sağlayan tüm devletlere ABD tarafından ekonomik ve askeri yardım yapılmaması ilkesi getirilmektedir. Getirilen bir istisna hükmü ile de, yukarıda belirtildiği üzere, Başkan'a ulusal çıkarların gerekli kılması durumunda yardımda bulunulması için yetki verilmektedir.

BTÖY'de, bu strateji çerçevesinde yer alan bir başka düzenlemede, ABD Dışişleri Bakanı tarafından yukarıda belirtilen kategorilere girdiği saptanan ülkelere uluslararası finans kurumları tarafından verilebilecek kredi ve yardımlar ile ilgili olarak ABD Maliye Bakanı'na bu gibi kuruluşlarda yer alan ABD temsilcilerine bu tür kredi ve yardımlar konusunda olumsuz oy kullanmaları yolunda emir verme zorunluluğu getirilmektedir.

Bir başka düzenleme ile de ABD'nin öteki ülkelere yapacağı anti-terör yardımı ile ilgili olarak yeni düzenlemeler yapılmakta ve ABD'nin uluslararası terörizmin önlenmesi için diğer ülkelere yapacağı yardımın sınırları genişletilmektedir.

Bu çerçevede BTÖY'nın yürürlüğe girmesinden sonraki ilk 60 gün içinde ve daha sonraki yıllarda her yıl olmak üzere Dışişleri Bakanı'nın Temsilciler

Meclisi'ne ve Senato'ya uluslararası terörist örgütlerle ilgili olarak bir rapor sunma görevi verilmektedir. Raporda yer alacak konular ise şu şekilde belirlenmektedir:

1. Aşağıda belirtilenleri de kapsamak üzere, uluslararası terörist gruplarla ilgili ayrıntılı bir inceleme,

- a. Büyüklük, liderlik, mali ve lojistik destek kaynakları
- b. Hedefler, doktrin ve strateji
- c. Yapı, kapsam, insan ve teknik altyapıların yerleşim yerleri
- d. Eğitim ve öğretim kapasitesi
- e. Eylem yapma ve eleman sağlama üsleri
- f. Eylem kapasitesi

g. Etnik gruplar, dinsel topluluklar ve suç örgütleri gibi resmi veya gayri resmi örgütlerle bağları

2. Terörist eylemin kendi sınırları içinde meydana gelip gelmediğine bakılmaksızın, terörist grupların ülkelerinden transit geçmelerine ya da ikamet etmelerine izin verenler de dahil olmak üzere, uluslararası terörizme, terörist gruplara veya bireysel teröristlere destek sağlayan ülkelerin ayrıntılı incelemesi,

3. Uluslararası yaptırımlar ve ikili ilişkiler de dahil olmak üzere, ülkelerin bu alandaki bireysel çabalarını gösteren ayrıntılı ülke incelemeleri,

4. ABD hükümetinin BTÖY'nı uygulama yönünde dönem içinde yaptığı çalışmalar.

Uluslararası terörizmle savaşım konusunda ele alınan son konuyu ise yabancılar, vize sorunları ve ülke dışına çıkarma yetkileri oluşturmaktadır. Bu bağlamda, ABD yönetimi terörizme bulaştığı anlaşılan kişilere ülkeye giriş vizesi vermeme yetkisi ile donatıldığı gibi, terörist bir örgütü aktif olarak destekleyici ya da terörist eylemde bulunmayı önerici davranışta bulunanların ülke sınırları dışına çıkarılmaları konusunda da yönetime yetki verilmektedir.

Özetlemek gerekirse, BTÖY'nın geliştirdiği stratejinin ikincisini uluslararası terörizmin önlenmesi için gerekli tüm yasal yetkilerin ABD hükümetine verilmesi oluşturmaktadır.

YABANCILARIN SINIR DIŞI EDİLME İŞLEMLERİ

Uluslararası terörizmin önlenmesi amacıyla geliştirilen stratejinin önemli bir kesimini de ABD'ye giren veya bu ülkede yaşarken terörist eylemlere karışan yabancıların ülke dışına çıkarılması işlemlerine getirilen yeni düzenlemeler oluşturmaktadır.

Sorunun insan hakları ile de yakın ilgisinin bulunması bu alanda yapılacak yeni düzenlemelerin dikkatle ele alınmasını ve bu bağlamda yapılacak düzenlemelerin bir yandan ülke güvenliği güvence altına alınırken öte yandan da bireysel özgürlükleri keyfi yöntemlerle kısıtlamasının önüne geçilmesini gerekli kılmıştır. Bu çerçevede, öncelikle, yabancılarla teröristler arasındaki farklılaştırmanın doğru ve isabetli yapılmasının güvence altına alınmasını sağlayıcı yeni düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca, yargı organlarına verilmiş olan yetkiler gözden geçirilerek yargının yabancıların sınır dışı edilmeleri ile ilgili yetkilerine genişlik kazandırılmıştır.

Güvenlik birimlerinin elektronik araçlarla elde ettiği kanıt ve bilgilerin açıklanmasına ilişkin kurallar değiştirilmiş ve güvenlik ve bilgi toplama birimlerinin daha geniş hoşgörü sınırları içinde çalışmalarına olanak verilmiştir.

Bu çerçevede, açıklanmaları durumunda ulusal güvenliği tehlikeye düşürecek olan bilgi ve belgelerin açıklanmasından vazgeçilebileceği bir yasal ilke durumuna getirilmiştir.

Getirilen bir başka düzenleme ile de ülkede bulunması ulusal güvenliğe ciddi ve onarılmaz ölçüde zarar vereceği anlaşılan kişilerle üçüncü kişilerin ölümüne veya ciddi şekilde yaralanmalarına neden olabilecek kişilerin ülkeden derhal çıkarılmaları gerektiği ilkesi kabul edilmiştir.

Bu arada 'Göç ve Vatandaşlık Yasası'nda bazı değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Ülkede bulunan yabancılardan terörizm etkinliklerine karışmış olanların ya da ülkeye girdikten sonra bu tür eylemler içine girebilecekleri yolunda bilgi bulunan kişilerin ülkeden çıkarılabilecekleri ya da ülke sınırları içine alınmayabilecekleri yasal hükme bağlanmıştır

Yapılan bir başka değişiklikle de terörist etkinlikler kavramına açıklık getirilmiştir. Bu tanıma göre, aşağıda belirtilen türde eylemler terörist etkinlik olarak kabul edilmiştir:

- Hava, deniz ve kara taşıt araçlarını kaçırmak veya bunlara karşı sabotaj eyleminde bulunmak,
- Üçüncü gerçek veya tüzel kişileri bir davranışta bulunmaya zorlamak ya da bir davranıştan uzak kılmak zorunda bırakmak üzere bir başka kişiyi yaralama ve öldürme tehdidi ile ele geçirmek ve zorla alıkoymak,
- Uluslararası korumaya sahip kişilere veya bunların bireysel özgürlüklerine karşı şiddet unsuru içeren saldırıda bulunmak,
- Suikast yapmak,
- Biyolojik, kimyasal ve nükleer silahları ve araçları ya da patlayıcı ve öteki ateşli silahları kullanarak bir başka kimseyi doğrudan veya dolaylı olarak tehlikeye düşürmek,

- Yukarıda belirtilen eylemleri yapmak yolunda tehditte bulunmak, bu eylemleri yapma girişiminde bulunmak ya da bu amaçla fesat tertip etmek.

Yasada yapılan değişiklikle bir yandan terörist etkinlikler deyimine açıklık getirilirken öte yandan yapılan bir başka değişiklikle de terörist davranış türleri yeniden tanımlanmıştır. Bu tanıma göre, aşağıda belirtilen davranışlar terörist davranışlardır:

- Eylem hazırlamak ve planlamak,
- Potansiyel hedefler için bilgi toplamak,
- Barınak sağlamak dahil olmak üzere, terörist eylemler için maddi destek, ulaşım, iletişim, parasal kaynak, sahte belge ve kimlik, silah, patlayıcı madde ve eğitim sağlamak,
- Terörist eylemlerde bulunmak üzere örgüte/gruba insangücü kazandırmaya çalışmak.

Özetle, BTÖY ile geliştirilen stratejinin üçüncü aşamasını teröristlerin ABD sınırları içine girmelerini ve ülke içindeki hareket özgürlüklerini sınırlamak ve denetlemek hedefine yönelik olduğu anlaşılmaktadır.

TERÖRİST EYLEMLER İÇİN GELİR TOPLAMA ETKİNLİKLERİNİN DAHA ETKİLİ BİR ŞEKİLDE DENETLENMESİ

Uluslararası terörizmin önlenmesi için geliştirilen stratejinin bir başka halkasını terörizm etkinlikleri için sürdürülen gelir toplama ve maddi kaynak yaratma çabalarının önüne geçilmesi oluşturmaktadır. FCY'nın 113 B bölümüne yapılan ek ile aşağıdaki genel nitelikli ilkelerin FCY içinde yer alması sağlanmıştır.

"ABD Kongresi kabul eder ki;

(A) Terörizm, Birleşik Devletler'in gerek yurt dışında ve gerekse yurt içindeki çıkarlarını tehdit eden ciddi ve yaşamsal nitelikli bir sorundur.

(B) Ulusun güvenlik çıkarları yurt dışındaki Birleşik Devletler tesislerine ve personeline ve yabancı ülkelerdeki amerikan vatandaşlarına karşı yöneltilen terörist saldırılardan çok önemli ölçüde zarar görmüştür.

(C) Yabancı hükümetlere ve öteki ülkelerin insanlarına karşı yöneltilen terörist eylemler Birleşik Devletler'in dış politikasını ve ekonomik çıkarlarını çok önemli ölçüde zedelemektedir.

(D) Terörizme etkili bir yanıt verebilmek için uluslararası işbirliğine gereksinim vardır.

(E) Bazı yabancı terörist örgütler Birleşik Devletler sınırları içinde önemli miktarda gelir elde etmekte ya da Birleşik Devletler'i öteki ülkelerde toplanan gelirlerin terörist amaçlara yönlendirilmesi için kullanmaktadır.

(F) Toplanan paraların şiddet içermeyen amaçlar için toplandığı iddia edilse bile, elde edilen fonların terörizme hizmet eden örgütlere aktarılması bu örgütlerin terörist çabalarının kolaylaştırılmasına yardımcı olacaktır."

Belirtilen bu ilkeler çerçevesinde, Federal yasa koyucu Federal hükümeti, Anayasa'ya aykırı olmamak koşuluyla, bu tür fonların terörist eylemlerde bulunan yabancı örgütlerin eline geçmesinin önlenmesi için en fazla ölçüde yasal yetki ve olanaklarla donatmak istemektedir.

Bu amaçla getirilen sürece göre, Dışişleri Bakanı, Maliye Bakanı'nın görüşünü alarak, bu tür örgütleri "terörist örgüt" olarak ilan etmek ve bununla ilgili bir raporu bir hafta içinde Kongre'ye sunmak ile görevlendirilmektedir. Bu ilan, geri alınmadıkça, bir yıl süre ile yürürlükte kalacak ve karar Federal Resmi Gazete'de yayınlanacaktır.

Yasada yapılan değişiklikle bu amaçla ilan olunan örgütlere, kararı haksız ve geçersiz bulmaları durumunda, Federal başkent mahkemesinde dava açma hakkı verilmektedir.

Yasa değişikliği ile mali kurum ve kuruluşlar belirgin bazı yükümlülükler altına alınmakta ve kendilerini böyle bir fonun varlığından haberi olmaları durumunda bunu Federal hükümete bildirmekle görevli kılmaktadır. Aksi takdirde bu gibi kişi ve kuruluşlar için çeşitli cezalar düzenlenmektedir. Verilecek ceza ise 10 yıl hapse ve 50.000 dolara ya da kullanılan paranın iki misli para cezasına kadar çıkabilmektedir.

Daha önceki bölümlerde de işaret edildiği üzere, bu bölümde yer alan suçlar konusunda Devlet güvenliğini tehlikeye sokabilecek gizli nitelikli bilgi ve belgelerin açıklanması zorunluluğu yargıç tarafından ortadan kaldırılabileceği veya bu belgelerin gizli olmayan genel nitelikli bir özeti ile yetinilebileceği hükme bağlanmaktadır.

Yasanın tanımlarla ilgili bölümünde ise yasa metni içinde yer alan çeşitli terimlere açıklık getirilmektedir. Buna göre, "fon" terimi para, yolculuk çeki, çek, hisse senedi, tahvil, akreditif mektubu ve öteki parasal değeri olan her türlü evrakı kapsamaktadır. Aynı şekilde, "maddi destek veya kaynak" deyiimi ise kıymetli kağıtları, mali hizmetleri, barındırmayı, yedirme ve içirmeyi, eğitimi, sahte belge ve kimlik sağlamayı, iletişimi, donanım sağlamayı, tesisleri, silahları, öldürücü maddeleri, patlayıcıları, personeli, ulaşım ve öteki fiziksel mal varlıklarını işaret etmektedir.

Bu tür davranışta bulunanlara ise para cezası ile birlikte 10 yıla kadar hapis cezası verilebileceği hükme bağlanmaktadır.

Görüldüğü üzere, BTÖY ile getirilen stratejinin dördüncü bölümünü uluslararası terörün can damarı olan gelir kaynaklarının kurulması ile ilgili düzenlemeler oluşturmaktadır.

FEDERAL GÜVENLİK KURUMLARININ DESTEKLENMESİ

Anti-Terörizm Desteği

Bu bağlamda geliştirilen yeni önlemlerin ilkinin tüketici işlemleri ve kredileri ile ilgili kayıtlar tutan ya da tüketici adına kendi bünyeleri içinde hesap açan kurum ve kuruluşların ellerinde bulunan bilgileri yetkili bir yargıç kararı uyarınca FBI'ya devretme zorunluluğunun getirilmesi oluşturmaktadır. Yargıcın bu konuda gerekli izni verebilmesi için elde edilmek istenen bilginin yabancı karşı-haberalma soruşturmaları ile ilgisinin bulunması ve ilgilinin uluslararası terörizm etkinliklerinde bulunduğuna inanması gerekmektedir. Yasa'da FBI'ya iletilecek bilgilerin gizli olabileceği, soruşturma dışında başka bir amaçla kullanılamayacağı ve açıklanamayacağı hükmü de yer almaktadır. Aksine davranan görevliler hakkında da çeşitli ceza hükümleri tertip edilmektedir.

Getirilen bir başka yeni düzenleme ile FBI'ya bazı özel veri kayıt sistemlerine girme ve bilgi edinme yetkisi verilmektedir. Bu veri kayıt sistemleri tren, otobüs, deniz, nehir, göl ve karayolu ulaştırma sistemleri ile yük ve paket taşımacılığından oluşan "taşımacılık" sistemleri; otel, motel ve öteki konaklama tesislerini içeren "halka açık tesisler" ve gıda ve malzeme depolama amacıyla kullanılan "depolama tesislerine ilişkin veri kayıt sistemleridir. Bu alanda yapılan düzenleme yetkili bir yargıç kararına dayalı olarak FBI'ın bu kuruluşlardaki veri kayıt sistemleri içinde yer alan bilgilerden yararlanabileceği ve ilgili kumruların da bu bilgileri FBI'ya iletme zorunda oldukları hükmü getirilmektedir.

Yapılan üçüncü bir düzenleme ile de uluslararası terörizmin önlenmesi için verilebilecek en yüksek ödül miktarı 10.000.000 dolara çıkarılmaktadır.

Haberalma ve Soruşturmanın İyileştirilmesi

Haberalma etkinliklerinin iyileştirilmesi çerçevesinde geliştirilen önlemlerden birincisini Yasa ile Adalet Bakanı'na verilen yeni bir görev oluşturmaktadır. Bu görev bağlamında Adalet Bakanı'na elektronik haberalma ilgili mevcut yasal çerçevenin gözden geçirilerek alınması gereken yeni önlemlerin saptanması ve elektronik dinleme sistemi ile ilgili bir inceleme raporunu Kongre'ye sunması sorumluluğu verilmektedir.

Yine bu çerçevede, Federal güvenlik kumrularına terörizme ilişkin suçlarda haberleşmeyi gizli yöntemlerle izlemek ve bilgi toplamak yetkisi verilmektedir. Ayrıca, yetkili bir yargıç kararı olması durumunda, bu tür bilgilere sahip kuruluşların 90 gün süreyle ellerindeki bilgileri saklı tutmaları gerektiği hükmü getirilmektedir.

Federal Güvenlik Kurumlarına Ek Mali Olanaklar Sağlanması

BTÖY Adalet Bakanı'na yeni bütçe olanakları sağlanmasını öngörmektedir. Sağlanacak yeni bütçe olanakları ise FBI'ın dijital telefon teknolojisinin gelişti-

rilmesi, teknik destek merkezi ve taktik operasyonlar için yeni olanaklar sağlanması, FBI'da karşı-terör ve karşı-haberalma fonları oluşturulması, FBI'da DNA testleri de dahil olmak üzere tüm testleri yapabilecek bir laboratuvar kurulması ve bir komuta merkezi oluşturulması, eyaletlerin bu konudaki çalışmalarının desteklenmesi için fon oluşturulması ve karşı-terörizm çalışmalarının gereksinim duyduğu elemanların işe alınması için kullanılacaktır.

Diğer Federal güvenlik kurumları olan Gümrük Yönetimi'ne, Göç ve Vatandaşlık İşleri Yönetimi'ne, Uyuşturucu Denetimi Yönetimi'ne, Adalet Bakanlığı'na ve Maliye Bakanlığı'na (Alkol, Tütün ve Ateşli Silahlar Bürosu) yukarıdakine benzer amaçlarla ek yeni bütçe olanakları sağlanmaktadır.

Yukarıda belirtildiği üzere, BTÖY ile geliştirilen terör stratejisinin beşinci aşamasını Federal hükümete bağlı güvenlik birimlerinin örgütsel, yönetsel, hukuksal ve akçalı yönden güçlendirilmesi oluşturmaktadır.

CEZA YARGILAMA USULÜNDE İYİLEŞTİRMELER

"Habeas Corpus" Reformu

Kişilerin çarptırıldıkları cezaların ya da haklarında verilen tutuklama ve gözaltına alınma kararlarının hukuka ve yasalara aykırı olması durumunda kişi haklarının güvence altına alınabilmesi bakımından tutuklu ve suçlulara çeşitli olanaklar verilir. Bu olanaklar ceza ve karara bir üst mahkemede itiraz etmekten temyize gitmeye ve yargılamanın yeniden yapılmasına kadar değişebilen görünümmler alabilmektedir. Tüm hukuk devletlerinde bu ve benzeri süreçler vardır. ABD hukukunda bu düzenlemelerin bütününe "habeas corpus" adı verilmektedir.

FCY hem bir ceza ve hem de bir ceza yargılama usulü yasasıdır. FCY'nın ceza yargılama usulü ile ilgili bölümünün "habeas corpus" başlıklı alt bölümünde yer alan ilke ve kurallar BTÖY ile yeniden düzenlemekte ve uluslararası terörizmin önlenmesine yardım edici değişiklikler yapılmaktadır.

Bu çerçevede yapılan değişikliklerden bir başkası da idam cezasına çarptırılanların haklarında verilen karara itiraz etmeleri sürecinde yapılan önemli değişikliklerdir. Her iki alanda yapılan değişiklikler ayrıntılarla dolu olduğu ve Türk hukuk sistemini yakından ilgilendirmediği için üzerlerinde fazla bilgi verilmemiştir.

Ceza Yargılama Usulünde İyileştirmeler

Yurt dışında gerçekleştirilen bazı terörist suç eylemlerinin ceza yargılama usulü kapsamına alınmaları ve bu konudaki kurallara açıklık getirilmesini amaçlayan çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu bağlamda, hava korsanlığı, uçak ve uçaklarla ilgili tesislerin tahrip edilmesi, uluslararası alanda koruma altına alınan kişilerin öldürülmesi, tehdit edilmesi veya kaçırılması, uluslararası havalimanla-

rında şiddet eylemine başvurulması gibi suçlar ceza yargılama usulü içine alınmıştır. Ayrıca, karasuları ile ilgili sınır 12 mile çıkarılmış ve bu bölge içinde işlenmiş suçlar ABD sınırları içinde işlenmiş olarak kabul edilmiştir.

Öte yandan, kitle öldürme silahlarının kapsamı genişletilmiş ve kitle öldürme silahlarını kullanan veya kullanma tehdidinde bulunan ABD vatandaşlarına ömür boyu hapis cezası verilebileceği yasa hükmüne bağlanmıştır. Olayda ölüm meydana gelmişse suçluya idam cezası verilmesi öngörülmektedir. FCY'nın orijinal metninde yer alan "zehirli gaz" ifadesi de "şekli ve ortama bırakılma biçimi dikkate alınmaksızın her türlü zehirli kimyasal madde" olarak değiştirilmektedir.

Öte yandan, ABD ceza hukukunda RICO (Racketeer Influenced and Corrupt Organizations) statüsü olarak bilinen ve adam öldürme, kaçırma, kumarcılık, soygunculuk, rüşvet, işkence, narkotik ve uyuşturucu ticareti ile küçük çocukların cinsel yönden istismarından sahte para dağıtımına kadar değişebilen pek çok suçu içine alan ve "sahtekarlık örgütü" olarak nitelenen yasa dışı örgütler aracılığı ile işlenen suçlar kapsamına terör suçları da alınmakta ve aşağıda belirtilen eylem türleri için de bu çerçevede dava açılabilmesi hükmü getirilmektedir:

- Uçak tahriri
- Uluslararası havaalanlarında şiddet
- Sporda rüşvet
- Kabine ve kongre üyelerine suikast
- Emekli fonlarının kötüye kullanılması
- Nükleer silah ticareti ile ilgili yasağa aykırı davranma
- Hükümet binalarının patlayıcı madde veya yangınla tahrip edilmesi
- Kredi ilişkilerinde sahtekarlık
- Dış ülkelerde öldürme, kaçırma, sakatlama, yaralama ve binalara zarar verme
- ABD yasa uygulayıcılarının öldürülmesi
- Yabancıların ve konukların öldürülmesi
- Rehine alma
- Mali kuramlarda sahtekarlık
- Hükümet mallarına kasdi zarar verme
- Tanık, muhbir ve mağdurlara karşı misillemede bulunma
- Başkan'a suikast
- Kiralık katillerin eyaletlerarası ticaret kolaylıklarını kullanması
- Deniz üzerindeki platformlara yönelik eylemler
- Çalıntı araba parçalarının ticareti

- Yabancı ülkelerde ABD vatandaşlarına karşı terörist eylemlerde bulunma
- Kitle öldürme silahlarının kullanılması
- Ulusal sınırları aşan terör eylemleri
- Teröristler için maddi destek sağlanması.

Yukarıdakine benzer şekilde, "kara para aklama" statüsü içine giren eylemler de terörizm suçları içine dahil edilmiş ve teröristlerin kara para aklama ile ilgili girişimlerinin daha etkili bir şekilde sorgulanması olanağı sağlanmıştır.

Aynı şekilde, terör suçları ile ilgili fesat tertibinde bulunmak da FCY kapsamı içine alınmıştır.

Bu arada, görevde olan güvenlik görevlileri ile eski güvenlik görevlilerinin ve bunların aile bireylerinin korunması ile ilgili yasal sınırlar genişletilmiş ve bu kişilere karşı girişilecek suç eylemlerine verilecek cezalarda önemli artışlar sağlanmıştır. Bu tür suçlarda ölüm meydana gelmişse suçluya idam cezası verilebilecektir.

BTÖY ile getirilen stratejinin altıncı aşamasını ceza yargılamaları usulüne ilişkin düzenlemeler oluşturmaktadır. Bu bağlamda, teröristin her türlü suçu işleyebileceği gerçeğinden hareketle, şimdiye kadar yalnızca adi suç olarak kabul edilen suçların kapsamı genişletilmiş ve terörle ilgili etkinliklerin bu suç türleri nedeniyle kovuşturulmasına ve yargılanmasına olanak verilmiştir. Bu nedenle de terör kapsamı içine alınan suç türleri yeniden düzenlenmiş ve genişletilmiştir. Ayrıca, sanıkların haklarının korunması ve yargılamanın daha hızlı ve daha etkili bir şekilde gerçekleştirilmesi için usul hukukunda gerekli değişiklikler yapılmıştır.

PLASTİK PATLAYICILARIN İŞARETLENMESİ

BTÖY çerçevesinde geliştirilen uluslararası terörü önleme stratejisinin bir başka halkasını plastik patlayıcıların denetim altına alınması ile ilgili önlemler oluşturmaktadır. Bu strateji bağlamında, Kongre aşağıda belirtilen şu genel ilkeleri yürürlüğe koymaktadır:

- Aralık 1988 ayında Pan Am'ın 103 sefer sayılı uçağı ile Eylül 1989'da UTA'nın 722 sefer sayılı uçağı teröristler tarafından plastik patlayıcı kullanılarak düşürülmüştür.

- Plastik patlayıcıların kara, hava ve deniz taşımacılığı ile öteki ulaşım alanlarında ele geçirilmelerini ve yakalanmalarını güvence altına alacak izlenebilirlik olanakları oldukça sınırlıdır.

- Plastik patlayıcıların suç işleme amacıyla kullanılması birçok masum insanın yaşamını tehlikeye sokmakta, ulusal güvenliği tehdit etmekte, iç huzuru etkilemekte ve eyaletler ve uluslararası ticareti olağanüstü derecede zarara sokmaktadır.

- Benzer yasa dışı eylemlerin saptanması ve önlenmesi amacıyla 1 Mart 1991'de Montreal'de imzalanan "İzlenmeleri Amacıyla Plastik Patlayıcıların İşaretlenmesi Konvansiyonu" taraf ülkelerin plastik patlayıcıların işaretlenmesi ve denetlenmesi için gerekli önlemleri almalarını zorunlu kılmaktadır.

Yukarıda belirtilen genel ilkeler çerçevesinde ABD Kongresi BTÖY ile söz konusu Konvansiyon'un ABD'de tam anlamı ile uygulanması için gerekli tüm önlemlerin alınması amacını güttüğünü belirtmektedir.

BTÖY; daha sonra, plastik patlayıcılarla ilgili olarak FCY'de gerekli ilave ve değişiklikleri yapmakta ve bu gibi malzemelerin belirlenmesini ve izlenmesini kolaylaştıran işaretlemeler yapılmadan üretilmesini, ithal ve ihraç edilmesini, saklanması ve nakledilmesini yasa dışı eylem ve suç olarak tanımlamakta ve söz konusu suçlar için yeni yasal yatırımlar düzenlemektedir. Yasal yaptırım ise para cezası ile birlikte 10 yıla kadar hapis cezasını içermektedir.

Bu bağlamda, Kongre, Maliye Bakanlığı'na bir görev vererek patlayıcı maddelerin etiketlenmesi ve böylelikle izlenme ve işaretlenmelerinin kolaylaştırılması amacıyla bir araştırma yapılmasını istemektedir. Çalışma, aynı zamanda, patlayıcı yapımında kullanılabilen öteki kimyasalların bu amaçla kullanılabilmelerini önleyecek önlemlerin alınmasının ve bu tür malzemelerin varlığını ikaz edebilecek kimyasalların plastik patlayıcılar içine konulabilmelerinin olanaklı olup olmadığının araştırılmasını da kapsayacaktır.

Bu bölümde yapılan bir başka ekleme ile patlayıcıların mevcut olduğunu gösteren bir iz elementi olmadan üretilmesi, ithal edilmesi, nakledilmesi, saklanması ve dağıtılması yasaklanmakta ve aykırı davranışlar yasal yaptırımlara bağlanmaktadır.

Özetlemek gerekirse, BTÖY ile oluşturulan stratejinin yedinci aşamasını plastik patlayıcılar üzerindeki denetimin daha etkili kılınmasını sağlayacak düzenlemeler oluşturmaktadır.

NÜKLEER MALZEMELER

BTÖY stratejisinin bir başka bölümünü de nükleer malzemelere ilişkin düzenlemeler oluşturmaktadır. Kongre'nin, bu bağlamda, Yasa'da yer almasını öngördüğü temel ilkeler aşağıda belirtilmiştir:

- Nükleer malzemeler, türevleri de dahil olmak üzere, çok ciddi yaralanmalara ve gerek mal varlıklarına ve gerekse çevreye esaslı ölçüde zarar veren radyoaktif serpiintilere yol açacak şekilde kullanılabilir.

- Nükleer malzemeler ve türevlerinin potansiyel kullanımı terörist etkinlikler tarafından oluşturulan tehdidin boyutlarını büyütmede ve Birleşik Devletler'in güvenlik çıkarlarını yakından etkilemektedir.

- Nükleer bombalarda olduğu gibi nükleer kirlenme tehditinin ortaya koyduğu geniş boyutlu zarar olasılığı Birleşik Devletler'i nükleer malzemelere yasa dışı yollardan sahip olan kimselerin bu eylemleri nedeniyle ceza kovuşturmasına uğratılmalarını ve yargılanmalarını güvence altına almak zorunda bırakmaktadır.

- Nükleer malzemelerin terörist ve öteki suç örgütleri tarafından elde edilebilmesine ve kullanılabilmesine ilişkin tehditin boyutları "Nükleer Malzemelerin Fiziksel Korunması Konvansiyonunun yürürlüğe girmesine izin veren 1982 tarihli FCY değişikliğinden sonra olağanüstü derecede artmıştır.

- Öteki bazı ülkelerin nükleer silahları parçalama ve kullanılamaz duruma getirme yolundaki başarılı çalışmaları, aynı zamanda, bu tür malzemelerin bollaşmasını sağlamış ve çalınmaları riskini daha da artırmıştır.

- Bu tür malzemelerin yasa dışı yollarla ticaretinin daha kolaylaşması ve ticaretinin yapılabilir olması çevresel zarar ve yaşam riskini artırmıştır.

- 1990 başlarına kadar elde edilen bilgiler bu tür malzemelerin ticaretinin Avro-asya ve doğu Avrupa ülkeleri vatandaşları arasında yoğunlaştığını ve satışların büyük miktarlar itibarıyla Almanya, Baltık devletleri, eski Sovyetler Birliği ve Ortaasya'da ve, daha küçük miktarlar itibarıyla ise, Ortadoğu ülkelerinde gerçekleştiğini göstermektedir.

- Uluslararası toplumun nükleer malzeme ve türevleri ile ilgili endişesi giderek artmaktadır.

- Nükleer malzeme ve türevlerine ulaşabilmek konusunda giderek, daha çok artan olasılıklar ve kolaylıklar Birleşik Devletler'i geleceğe yönelik bu büyük tehdit konusunda gerekli savaşımın verilmesi için tüm yasal yolları kullanmak zorunluğunda bırakmaktadır.

- Eski Sovyetler Birliği'ni oluşturan ülkeler ve gelişmekte olan demokratik ülkelerle ABD şirketleri arasındaki ticari ilişkileri geliştirmek Birleşik Devletler'in çıkarmadır.

- Bu tür şirketlerin söz konusu nükleer tehlikelere karşı korunması gerek bu tür ticari girişimlerin geleceği ve gerekse Birleşik Devletler'in dış politikası ve ticareti açısından önem taşımaktadır.

- Nükleer kirlilik Birleşik Devletler topraklarının dışında meydana gelse bile Birleşik Devletler vatandaşlarının sağlığını, çevresini ve mal varlığını etkileyebilecek özellikler taşımaktadır.

- Belirtilen bu temel ilkelere rağmen Federal ceza hukukunda söz konusu tehlikeleri önleyebilecek "yeterli ölçüde" yasal düzenleme mevcut bulunmamaktadır.

ABD Kongresi'nin, BTÖY'nin geliştirdiği stratejinin sekizinci aşaması olan, nükleer malzemeler ile ilgili stratejisinin temel amacının, yukarıda açıklanan genel ilkeler çerçevesinde, nükleer malzemeler nedeniyle ortaya çıkabilecek tehlikelerin önlenmesi için Federal güvenlik birimlerine en ayrıntılı ve gelişmiş olanlar da dahil olmak üzere gerekli görülebilecek tüm araçları ve olanakları vermek olduğu anlaşılmaktadır.

ÖTEKİ ÇEŞİTLİ DÜZENLEMELER

BTÖY'nin bir başka bölümünü de yukarıda belirtilen stratejilere ek olarak geliştirilen çeşitli önlemler oluşturmaktadır. Bu düzenlemeler aşağıda özetlenmektedir.

Patlayıcılara İlişkin Bilgilerin Yayılmasını Önlemek

FCY'nın ilgili bölümünde yapılan değişiklikle, suç işlenmesine olanak verecek şekilde kişilere patlayıcı yapımının öğretilmesi ve patlayıcının nasıl yapılabilceği konusunda görsel nitelikli eğitimde bulunulması yasaklanmaktadır. Bu kurala aykırı davrananlara ise para cezası ile birlikte 20 yıla kadar hapis cezası verilebilecektir.

Hava Yolculuğunda Güvenliğin Artırılması

Yasa'da yapılan bir değişiklikle, Federal Havacılık Yönetimi Başkanı'na havayolu şirketleri ile ilgili yeni güvenlik önlemleri geliştirmesi görevi ve söz konusu taşımacılık kuruluşlarına da bu kurallara uyma sorumluluğu verilmektedir.

Gübre Araştırma Merkezleri ile İşbirliği

BTÖY'de Maliye Bakanı'na verilen bir başka görev ile gübrelerin ön-patlayıcı olarak kullanılmasının önlenmesi yol ve yöntemlerinin araştırılması ve saptanması amacıyla kâr amacı gütmeyen gübre araştırma merkezleri ile işbirliği yapılması öngörülmektedir.

Öteki Ülkelere Yaptırım

BTÖY, "Silah İhracatını Kontrol Yasası"nda değişiklik yaparak ABD'nin anti-terörizm çabaları ile tam olarak işbirliği yapmayan ülkelere silah satışı ve ihracatı yapılamayacağı kuralını getirmektedir.

Savunma Bakanlığı ile İşbirliği

Gerek biyolojik ve gerekse kimyasal silahların kullanılması tehditine karşılık Adalet Bakanı'na Savunma Bakanlığından askeri otoritelerin sivil otoritelerle işbirliğinde bulunmasını istemek yetkisi verilmektedir. Buna göre, Adalet Bakam, Savunma Bakanı'na başvurarak bu gibi tehlikelerin ortaya çıkması durumunda işbirliği ve yardım sağlanmasını istemek hakkına sahip olacaktır. Yasa'da bu yetkinin kullanılma şekil ve koşulları ayrıntıları ile düzenlenmekte ve ayrıca ABD

Başkanı'na bir görev verilerek bu alanda sivil otoritelerin askeri otoritelere bağımlılık düzeyinin azaltılması için gerekli iyileştirici ve geliştirici önlemleri alması istenmektedir.

Yine, bu çerçevede yapılan yeni düzenlemelerle, bu gibi silahları kullananlara ve kullanmaya kalkışanlara ömür boyu hapis ve olayda ölüm meydana gelmesi durumunda idam cezası verilebileceği hükmü getirilmektedir.

TERÖR KURBANLARINA YAPILACAK YARDIMLAR

BTÖY ile geliştirilen stratejinin son halkasını terörist eylemlerden gerek yurt dışında ve gerekse yurt içinde zarar görenlere yapılacak yardımlar oluşturmaktadır. Bu amaçla oluşturulmuş olan fonun maddi yapısının güçlendirilmesi için fona ek yeni mali kaynaklar sağlanmıştır.

SONUÇ

Terör uluslararası destek ve beslenme kaynaklarına sahip olmadan yürütülebilecek bir olgu değildir. Oklahoma City'de meydana gelen terörist saldırıdan sonra BTÖY ile ABD Kongresi tarafından geliştirilmeye çalışılan yeni düzenlemeler bu çıplak gerçeği yalın olarak ortaya koyan güzel bir çalışma olarak ortaya çıkmaktadır.

Terörün uluslararası niteliği teröre karşı alınacak ulusal önlemlerde ulusların birbirlerinden öğrenebileceği çok şey olduğunu göstermektedir. Bu araştırma, böyle bir hedefe yönelik olarak, ABD'de gerçekleştirilmeye çalışılan son düzenlemelerin içeriğini ve niteliğini Türk kamuoyuna aktarmak amacıyla yapılmıştır.

İncelemeden çıkan sonuçları aşağıdaki şekilde özetlemek olanaklı görülmektedir. Herşeyden önce terör uluslararası nitelikli bir olgu olarak kabul edilmekte ve önlemler buna göre planlanmaktadır. Öte yandan, Federal güvenlik örgütlerinin terörün önlenmesine ilişkin örgütsel yapıları ve akçalı olanakları en üst düzeyde iyileştirilmekte ve her türlü yasal yetki kendilerine verilmektedir. Ayrıca, teröre ilişkin ceza yaptırımlarında ve ceza yargılama usulünde gerekli değişiklikler yapılarak teröristler tarafından kullanılacak açık kapılar kapatılmakta ve yasal boşluklar doldurulmaktadır. Güvenlik birimlerinin çalışmalarında etkenlik ve verimlilik düzeyinin artırılması için bireysel özgürlüklere daha fazla sınırlamalar getirilmekte; ancak, bireylerin hak ve özgürlüklerinin özünün korunması için özel bir özen gösterilmekte ve çaba sarfedilmektedir.

Bu çerçevede geliştirilen stratejileri şu şekilde özetlemek gerekmektedir. Öncelikle terörist nitelikli suçların genel bir irdelemesi yapılmış, bazı yeni eylem türleri terör suçu kapsamına alınmış ve terör suçlarına verilen cezalar olağanüstü sayılabilecek ölçüde ağırlaştırılmıştır. BTÖY'nin geliştirdiği stratejinin ikincisini uluslararası terörizmin önlenmesi için gerekli tüm yasal yetkilerin ABD hüküme-

tine verilmesi oluşturmaktadır. BTÖY ile geliştirilen stratejinin üçüncü aşamasını ise teröristlerin ABD sınırları içine girmelerini ve ülke içindeki hareket özgürlüklerini sınırlamak ve denetlemek hedefine yönelik önlemler oluşturmaktadır. BTÖY ile getirilen stratejinin dördüncüsü ise uluslararası terörün can damarı olan gelir kaynaklarının kurutulması ile ilgili düzenlemelerdir. BTÖY ile geliştirilen terör stratejisinin beşinci aşaması Federal hükümete bağlı güvenlik birimlerinin örgütsel, yönetsel, hukuksal ve akçalı yönden güçlendirilmesi ile ilgili önlemlerden oluşmaktadır. Stratejinin altıncı aşaması yaptırımlara ve ceza yargılamaları usulüne ilişkin düzenlemelerdir. Bu bağlamda, teröristin her türlü suçu işleyebileceği gerçeğinden hareketle, adi suç olarak kabul edilen suçların kapsamı genişletilmiş ve terörle ilgili etkinliklerin bu suç türleri nedeniyle kovuşturulmasına ve yargılanmasına olanak verilmiştir. Bu nedenle de terör kapsamı içine alınan suç türleri yeniden düzenlenmiş ve genişletilmiştir. Ayrıca, sanıkların haklarının korunması ve yargılamanın daha hızlı ve daha etkili bir şekilde gerçekleştirilmesi için usul hukukunda gerekli değişiklikler yapılmıştır. BTÖY ile oluşturulan stratejinin yedinci aşamasını plastik patlayıcılar üzerindeki denetimin daha etkili kılınmasını sağlayacak düzenlemeler oluşturmaktadır. Sekizinci strateji olan nükleer malzemeler ile ilgili stratejinin temel amacı ise nükleer malzemeler nedeniyle ortaya çıkabilecek tehlikelerin önlenmesi için Federal güvenlik birimlerine en ayrıntılı ve gelişmiş olanlar da dahil olmak üzere gerekli görülebilecek tüm araçları ve olanakları vermektir. Belirtilen bu stratejiler, patlayıcılara ilişkin bilgilerin yayılmasını önlemek, hava yolculuklarında güvenliğin artırılmasını sağlamak, öteki bazı ülkelere silah satışlarını yasaklamak ve askeri uzmanlarla daha yakın işbirliği yapılmasını sağlamak gibi önlemler ve terör kurbanlarına yapılacak maddi yardım olanaklarını artırmak gibi ek önlemlerle pekiştirilmektedir.

Buraya kadar verilen bilgilerden ve yapılan açıklamalardan çıkarılması gereken temel sonuç 'Bütüncül Terör Önleme Yasası' içinde yer alan şu ifade de en iyi şekilde özetlenmektedir: "Uluslararası terörizm nüfus artışı ve çevresel kirlenmelerin ortaya koyduğu tehditleri çok geride bırakarak Birleşik Amerika'yı ve müttefiklerini en fazla ölçüde tehdit eden uluslararası olgulardan biri konumuna erişmiştir." Dünya terör gerçeğini bu şekilde görmeli ve önlemlerini buna göre almalıdır.

ÖZERKLİK VE MAHALLİ İDARELER DÜZEYİNDE DENETİM

M. Ulvi SARAN
Mülkiye Başmüfettişi

GİRİŞ: MAHALLİ İDARELERDE ÖZERKLİK

Özerklik Kavramı

Kamu Yönetimi alanında kullanılan önemli kavramlardan biri olan "özerklik", kuramların kendi sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda kendi hizmetlerini düzenleme haklarını anlatır.¹ Merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakinlerini gidermek veya azaltmak için düşünülen idari bir araç olan özerklik, hem demokratik katılımın gelişmesiyle ilgili önemli bir özellik olarak karşımıza çıkmakta, hem de hizmetlerin aksatılmasına ve yürütmenin geciktirilmesine yol açan, yetkilerin tek elde toplandığı, kararların üst düzey merkezi organlar tarafından alındığı kuramlar yerine, yürütmeye hız, etkinlik ve verimlilik sağlayan, uygulayıcıların yönetimde söz sahibi oldukları, daha serbest ve esnek hareket edebilen kuramları esas alan temel bir öğe olarak karşımıza çıkmaktadır.

Teorik olarak özerkliğin sağlanabilmesi için, özerk kuruluşların hiç bir baskı olmaksızın organlarını oluşturabilmeleri, serbestçe karar alabilmeleri ve aldıkları kararları uygulama hakkına sahip olmaları gereklidir. Ancak, bu özerklik için yeterli değildir. Özerkliğin tam ve gerçek olarak sağlanabilmesi için, bu kuruluşların aynı zamanda mali özerliğe, yani merkezi yönetimin baskısı olmaksızın gelir elde etme ve harcama yapma yetkisine de sahip olmaları gerekmektedir.

Özerklik, hiç bir kural, ya da ilke ile bağlı olmaksızın her konuda istediğini yapabilmek değildir. Özerklik, kuruluşlara, hizmetlerinde etkinlik ve verimliliği gerçekleştirme, bazı hizmetlerin daha iyi, çabuk ve ucuz olarak üretimini sağlama amacıyla verilmiştir. Bu nedenle özerkliğin kapsamı Anayasa ve Kanunlarla çizilen sınırlar içinde kalmak zorunda olduğundan, özerklik çerçevesinde tanınan yetkilerin kötü amaçlarla kullanılmaması gerekmektedir.

¹ TORTOP, Nuri, "Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı", **Amme İdare Dergisi**, C:24, S:4, Aralık 1991, s.3.

Kuruluşların kendilerine tanınan özerklik gereği kullandıkları yetkilerin olumlu sonuç verip vermediği, hizmetlerin istenilen düzeyde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği yapılacak denetimlerle belli olur. Denetim, ilke olarak özerkliğe sahip kuruluşun iç denetim organınca yapılmakla birlikte, ülke çıkarlarının korunması ve hizmetlerde birliğin sağlanması amacıyla ulusal ve merkezi düzeydeki dış denetim organlarının da yapılabilenmektedir.²

Mahalli İdarelerde Özerkliğin Niteliği ve Şartları

Mahalli düzeyde özerklik, mahalli idarelerin kendi karar organlarını seçimle işbaşına getirebilmeleri, kendi işlerini dışarıdan herhangi bir karışma olmaksızın kendi organları eliyle görebilmeleri ve tüzel kişilik sahibi olabilmeleriyle ilgili bir kavramdır. Aynı zamanda mahalli düzeydeki demokrasinin de bir gereği olan bu tür özerklik diğer bir deyişle, belli bir yere bağlı bir topluluğun, mahalli nitelikte olan işlerini kendi organları aracılığıyla serbestçe görebilmesi ve bunu sağlayacak kaynak ve imkanlara sahip olmasıdır.³

Mahalli İdarelerde özerkliğin iki boyutu, 1) Mahalli İdarelerin merkezle ilişkileri: Merkezin karışması olmadan kendi işlerini görebilmeleri, 2) Mahalli İdarelerin halkla ilişkileri: Seçilmiş mahalli organların temsil niteliği, yani halkı gereği gibi temsil edip etmedikleri önem taşımaktadır.⁴

Mahalli İdarelerde gerçek özerkliğin belli başlı bazı şartlara bağlı olması gerekmektedir. Bu şartlar şunlardır:⁵

- a) Kesin karar alma yetkisi: Mahalli İdarelerce alınan kararların üst makamların ön iznine, ya da onayına bağlı olmaması,
- b) Organların bağımsızlığı: Mahalli İdare personelinin ve organlarının merkezi yönetim karşısında bağımsız olmaları ve organların seçimle işbaşına gelmeleri,
- c) Mali imkanlarının bulunması: Mahalli İdarelerin merkezi yönetim tarafından kendilerine verilen görevleri gereği gibi yerine getirebilmelerine yeterli mali imkanlara sahip olmaları.

Ocak 1957 de Avrupa Konseyi'nde toplanan Mahalli İdareler Konferansında, Mahalli Özerklik kavramının temel nitelikleri ⁵ madde halinde ilkeleştirilmiş, daha sonra bu ilkeler daha da geliştirilip 1985 yılında Mahalli İdarelerden sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı'nda kesinleştirilerek Türkiye'nin bazı çekinceler koymakla birlikte 1991 yılında 3723 sayılı Kanun ile onaylandığı "Mahalli

2 TORTOP, Nuri, **Mahalli İdareler**, TODAİE Yayını, Ankara 1991, s.20.

3 KELEŞ, Ruşen , **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, Ankara 1992, s.39.

4 KELEŞ, a.k., s.39.

5 TORTOP, a.k., s.22.

Özerklik Şartı" haline getirilmiştir. Bu çerçevede; özerk Mahalli İdare ilkesinin kanunlarda ve anayasalarda yer alması, mahalli idare birimlerinin sınırlarında mahalli halkın oyuna başvurulmadan değişiklik yapılamayacağı, mahalli idarelerin kendi iç yapılarını serbestçe belirleyebilecekleri, mahalli idarelerin idari denetiminin ancak kanunlara uygunluğun sağlanması amacıyla ve kanunlarda belirlenen yöntemlerle yapılabileceği, mahalli idarelere yeterli düzeyde ve serbestçe kullanabilecekleri mali kaynakların sağlanması gerekliliği, Türkiye'nin de benimsediği önemli ilkeler arasında yer almaktadır.⁶

MAHALLİ İDARELERİN GENEL OLARAK DENETİMİ

Mahalli İdareler ilke olarak özerkliğe sahip kuruluşlar olmakla birlikte, özerkliğin kesin anlamda ve tartışmasız olarak algılanması, mahalli idarelere bir bakıma her alanda sınırsız egemenliğe sahip bir kent devleti niteliği kazandıracağından, bu sınırların önlenmesi için kendileri dışındaki bazı organlarca denetlenmeleri kaçınılmaz bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.⁷ Bunlar siyasi organ (Parlamento), yargı organları, yönetilen halk ve merkezi yönetimdir. Bu organların mahalli idareler üzerinde yaptıkları denetim, çeşitli biçimlerde kendisini gösterir ve başlıca siyasi denetim, yargı denetimi, halk denetimi ve idari denetim adlarını alır.

Siyasi Denetim

Mahalli İdareler birçok konuda serbestçe karar alıp uygulayabilen kuruluşlar olmakla birlikte, hiç bir zaman yasama organı durumunda değildirler. Esas olarak yaptıkları görev, sınırları mevzuatla belirlenen dar bir alanda kendilerine verilen düzenleyici işlem ve uygulamaları yerine getirmektir. Mahalli İdareler bu açıdan işlevlerinin niteliğini ve uygulama alanlarının sınırlarını belirleme yetkisine sahip olmadıkları gibi, kaynağı yasama organına dayanmayan herhangi bir yetkiyi de kullanamazlar.

Siyasi organın mahalli idareler üzerinde belirleyici ve sınırlandırıcı yöndeki denetim yetkisinin dayanağını, mahalli idarelerin toplumun refah ve iyiliğine uygun bir biçimde çalışmalarını sağlama ve bu arada kişilerin hak ve özgürlüklerini koruma amacı, oluşturmaktadır.

Siyasi denetimin en belirgin biçimi, kanun koyma yoluyla olur. Bunun yanında, meclisteki tartışmalar, som, meclis araştırması, meclis soruşturması, genel görüşme, bazı ülkelerde olduğu gibi sorunu kamu denetçisine (ombudsman) gönderme, gibi yollar da vardır. Ancak yasama organınca yerel yönetimlerin denetimi doğrudan değil, hükümetler kanadıyla yapılır.

6 Avrupa Mahalli İdareler Şartında yer alan maddelerin mahalli özerklik kavramı açısından taşıdığı nitelikler konusunda bkz. Ruşen KELEŞ, **Yerel Yönetim ve Siyaset**, s.40-45.

7 ARSLAN, Süleyman, **Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, AİTİA Yayını, Ankara 1976, s.7.

Parlamentonun mahalli idareleri denetlemesi mali yardım yoluyla da olur. Ancak burada parlamentoya önemli görevler düşmektedir. Parlamento mahalli idarelerin hak ve menfaatlerini etkileyen, ya da onlara mali yardım sağlayan kanuni düzenlemeleri yaparken, tarafsızlığı, hakkaniyeti ve objektif ölçüleri tam olarak gözetirse sorun yoktur. Yoksa düzenleme objektif ölçülere göre yapılmaz, hükümete geniş bir takdir hakkı verilirse, bu kez siyasi denetim yetkisi hükümetler eliyle belli düşüncelere göre şekil alan bir siyasi araç, yerine göre siyasi bir baskı aracı olur.

Yargı Denetimi

Yasama denetimi mahalli idareler üzerinde doğrudan yaptırım uygulamayan, ancak belli denetim yollarını harekete geçiren bir denetim biçimi olmasına; idari denetim ise potansiyel olarak daha sonra açıklanacağı gibi objektif ilkeleri ve tarafsızlığı esas almak yerine subjektif ve taraflı düşüncelerin etkisi altında kalma ihtimalini taşımasına karşılık, yargı denetimi, mahalli idare-kiş-i-merkezi yönetim üçlüsü arasındaki ilişkilerden doğan anlaşmazlıkları ve menfaat uyumsuzluklarını tarafsız ve objektif ölçülere göre yargılama imkânı sağlayan bir denetim biçimidir.

Yargı organınca yapılan denetim, "Yargı birliği", ya da "idari yargı" düzenini uygulayan ülkelere göre değişik biçimlere bürünebilir. Yargı denetiminin konusu ise, mahalli idare kuruluşlarının eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğu ile sınırlıdır, ya da mahalli idare kuruluşunun mevzuatla yapmak zorunda olduğu görevleri ihmal etmesi durumunda söz konusu olur. Özerklik ilkesinin gereği bu tür denetim biçimi olmakla birlikte, uygulamada yargı denetiminin gereği gibi işleyip işlemediği ayrı bir tartışma konusudur.

Halk Denetimi

Mahalli İdareler, yürüttükleri hizmetlerden halka karşı sorumludurlar. Halkın mahalli idarelerin yürüttüğü hizmetler üzerindeki denetimi, geleneksel olarak seçim yoluyla yapılır. Yalnız, seçim yolu her zaman etkin bir denetleme aracı değildir. Kitle haberleşme araçlarının gücü, okuma yazma oranı, bilinç düzeyinin yüksekliği, kamuoyunun duyarlılığı, mahalli idareler üzerindeki halk denetiminin gücünü ve etkinliğini artıran faktörlerdir. Ayrıca mahalli idarenin fiziki çevresi genişledikçe, halk tarafından yapılacak denetimin etkisi azalır.

İdari Denetim

İdari denetim, idari kuruluşlar, araçlar ve yöntemlerle yapılan denetimdir. Mahalli idarelerin kararları, eylemleri, organları ve görevlileri üzerinde yapılır. Diğer denetim biçimlerine göre daha kesin sonuç ve doğrudan yaptırım getiren bir denetim yoludur. Ancak bu güçlü yanına karşılık, sakıncalı sonuçlara yol açabilecek biçimde uygulanma zayıflığı da vardır.

İdari denetimin kapsam ve ağırlığı, merkezin mahalli idareler üzerindeki müdahalesinin olabildiğince artırılması ya da en aza indirilmesi yolundaki birbirine zıt iki ayrı görüşe göre (Fransız ve İngiliz görüşleri), değişik biçim ve nitelikler kazanır. Yani bu açıdan merkeziyetçiliğe yaklaşır, ya da merkeziyetçilikten uzaklaşır.

Mahalli idareler üzerindeki idari denetim normal olarak bazı yarar ve üstünlükler taşımakla birlikte, aşırıya vardırıldığında tabiatı gereği bazı sakıncaları da beraberinde getirmektedir.⁸

Genel olarak idari denetimin yarar ve üstünlüklerinden söz ettiğimizde şunları söyleyebiliriz: a) idari denetim rastgele yapılan bir denetim değildir, yetkili ve uzman kişilerce yapılır, b) istenilen sonucun alınması bakımından daha etkilidir. c) Belli ölçüde zorlama etkisine sahiptir.

İdari denetim aşırıya vardırıldığında şu sakıncalar doğabilir: a) Aşırı idari denetim, mahalli girişimciliği önlür. Çünkü mahalli idare her girişiminde sert bir merkezi denetimle karşılaşacaktır, b) Aşırı mahalli denetim mahalli menfaatlerin kaybolmasına yol açabilir. Diğer bir deyişle, ulusal düzeyde alınan kararların mahalli çevreye katı bir biçimde empoze edilmesi mahalli iktidarı zayıflatır, c) Yetenekli kişilerin mahalli meclislere çekilmesi önlenmiş olur, d) Aşırı merkezi denetim, halkın siyasi ilgisini ve demokratik geleneği zayıflatması bakımından, merkeziyetçiliğe gidiş anlatır.

MAHALLİ İDARELERİN İDARİ DENETİMİ

Mahalli Denetimin Gerekliliği ve İdari Denetim Yetkisinin Kaynağı

Sosyal ilişkilerin gelişmesi ve devletin toplum hayatındaki işlev ve etkilerinin artmasına paralel olarak ortaya çıkan bazı ihtiyaçlar, merkezi yönetimin mahalli idareler üzerindeki denetimini zorunlu duruma getirmişti.

Mahalli idareler üzerinde merkezi denetimi gerekli kılan bu gelişmeler; başlıca devletin toplum hayatındaki rolünün artması, düzenli kalkınma amacının gerçekleştirilmesi, devletin birliğinin ve milli menfaatlerin korunması, kamu kaynaklarının boşa harcanmasının önlenmesi, mahalli idarelerin korunması ihtiyacının ortaya çıkması, mahalli idarelerdeki bilgi eksikliğinin giderilmesi ve kamu hizmetlerinin görülmesinde ülke menfaatleriyle uyumlu bir biçimde dengeli ve sürekli bir gelişmenin sağlanması gibi gayelerle ilgilidir.

Devletin ülke düzeyinde olduğu gibi, mahalli düzeyde de, sosyal ve ekonomik uygulamalarla halkın hayat şartlarını iyileştirme ve refah düzeyini yükseltme yönünde etkinliklerde bulunması beklenmektedir. İkinci olarak, mahalli idarelerin

8 İdari denetimin yarar ve sakıncaları konusunda ARSLAN, a.g.e., s.22-24.

kalkınma hedeflerinin gerçekleştirilmesinde önemli payı vardır. Mahalli etkinlikler artırılarak, ya da azaltılarak kalkınma yavaşlatılıp hızlandırılabilir. Öte yandan mahalli idarelerin, yetkilerini milli birliği ve menfaatleri zedelemeyecek biçimde kullanmaları gerekir. Yine, mahalli idarelerin gelirleri, büyük ölçüde merkezce vergi yükümlülerinden toplanan gelirlerden oluştuğundan, bu gelirlerin ölçsüz ve hesapsız bir biçimde harcanması, sonuçta kamu kaynaklarının boşa harcanması anlamına gelecektir. Sonra, mahalli idareleri, merkezi denetim mekanizmasının sağladığı bazı avantajlarla, yozlaşan mahalli çevrelerin etki ve baskısından kurtarmak, mali denetimler yoluyla ödeyemeyecekleri bir borç yükü altına girmekten alıkoyarak saygınlıklarını korumak gerekmektedir. Son olarak, mahalli idarelerde yeterli bilgi ve mesleki becerilerle donatılmış personelin azlığı durumunda, merkezi denetim elemanlarının, eğitici ve yol gösterici nitelikleriyle mahalli idareleri aydınlatma ve bu kuruluşları mevzuata uygun davranışa yöneltme gibi işlevleri bulunduğunu da gözden uzak tutmamak gerekir.

İdari denetim yetkisinin kaynağı ilke olarak kanundan doğmaktadır. Ancak kanunda yer almasa da, belli bir idari denetim yetkisinin kullanılabilmesi mümkündür.

İdari denetim yetkisinin belli bir kanundan kaynaklanması durumunda, kanun hem yetkiyi verir, hem de sınırlarını çizer. Mali denetim, işlemlerin ve uygulamaya ilişkin plan, proje ve kararların onanması, idari denetim yetkisinin tipik örnekleridir.

Mevzuatta yer almadığı halde idare hukuku ilkelerinden ve idari denetim kurumunun doğal niteliğinden doğan denetim yetkisine örnek olarak; genelge ve açıklama gibi çeşitli adlarla gönderilen yazılarla belli bir politikanın belirlenmesine ve verimlilik düzeyinin yükseltilmesine çalışılması, sorulan sorulara karşılık olarak görüş bildirilmesi, mahalli idarelere önerilerde bulunulması gibi çeşitli uygulamalar gösterilebilir.

İdari Denetimin Kapsam ve İçeriği

Mahalli İdareler üzerinde idari denetime yetkili makam merkezi yönetimdir. Esas olarak bu denetimi Bakanlar Kurulu ve bu Kurul adına bazı bakanlıklar (Örneğin İçişleri Bakanlığı) yapar. Merkezi yönetimin taşra örgütü de, yerine göre merkezin ajanı olarak denetim yetkisini kullanır.

İdari denetimin içeriği ise, yapılan işlemin hukuka uygunluğu, elverişliliği, ya da yerindeliği (İhtiyaca uygunluğu) ile ilgilidir.

Eski adıyla "Kanuniyet denetimi" olarak tanınan hukukilik denetimi, yetki dışında, ya da mevzuata aykırı olarak alınmış kararları, eylem ve işlemleri hukuka uygunluk yönünden denetler. Burada "hukuka uygunluk denetimi" ile, "Kanuna (Mevzuata) uygunluk" denetimini birbirinden ayırmak gerekir. Nispeten daha so-

yut bir kavram olan "hukuka uygunluk denetimi" bir anlamda elverişliliği de içerir. Yani, mevzuata uygun olduğu gibi elverişli de olan bir işlem, aynı zamanda hukukidir. Ancak kanuna uygunluk (mevzuata uygunluk) denetiminde, bir karar ya da işlemin yalnızca belli bir pozitif hukuk kuralına göre durumunu inceleyen denetleyiciye, kararın elverişli ya da yerinde olup olmadığına ilişkin hiç bir takdir yetkisi tanınmamaktadır.

Hukuka uygunluk denetimi, normal olarak idari birimler tarafından idari olarak yapılmakla birlikte, bu tür denetimin en etkili ve kesin sonuç getireni yargı yoluyla olur. Ancak hukuka uygunluğun idari olarak denetlenmesi yargı yolunu kapatmaz.

Denetleyiciye geniş bir takdir yetkisinin tanındığı elverişlilik ve yerindelik (ihtiyacı uygunluk) denetiminde, belli ve açık bir kurala değil, ideal bir davranış kuralına olan elverişlilik denetlenmektedir. Bu nedenle bu tür denetim her zaman objektiflikten uzaklaşma tehlikesini doğurduğundan denetleyicinin konusunu çok iyi bilmesi gerekir.⁹

Mahalli idarenin eylem ve işlemlerinin, merkezi yönetimce elverişlilik ya da yerindelik yönünden denetimi başlıca iki şekilde sözkonusu olur.¹⁰

a) Ulusal Planlara ve Milli Politikalara Uygunluk Denetimi : Bu şekildeki denetim, mahalli idarelerin mikro düzeydeki ekonomik etkinliklerinin, bunlara ilişkin milli hedef ve politikalarla uyum ve denge içinde olmasıdır.

b) Verimlilik ve Standartlara Uygunluk Denetimi : Burada herhangi bir hizmet için gerekli olan en az verimlilik, standartlara uygunluk, ya da en az ülke düzeyinin altına düşmeyen bir verimlilik aranır. Ancak ülkemizde, işletme yönetimi alanında da olsa, üretimde etkinlik ve verimliliğe ilişkin temel standartlar geliştirilmemiştir. Çok kısıtlı alanlarda geliştirilen verimlilik standartlarının objektifliği ise tartışmalıdır. Kamu kesimindeki herhangi bir hizmet alanı için başarılı çalışmanın ve verimliliğin ölçüsünün ne olduğuna ilişkin somut bir gösterge hemen hemen yok gibidir.

Türkiye'de zaman zaman gündeme gelen, "Mahalli idareler reformu" tartışmaları çerçevesinde, idari denetimde gözetilen hukuka uygunluk, elverişlilik ve yerindelik kavramlarıyla ilgili olarak bazı önerilere yer verilmektedir.

Mahalli idarelerin tüm eylem ve işlemlerinde hukukun üstünlüğü ilkesine uyma yükümlülükleri yargıya yapılan başvurularla sağlanabileceği gibi, başka bazı denetim yollarıyla, örneğin, titiz ve iyi işleyen bir teftiş düzeninin kurularak işletilmesi, mahalli idarelerde "Ombudsman" benzeri "kamu denetçiliği" uygulama-

9 TORTOP, Nuri , **Yönetim Bilimi**, AİTİA Yayını, Ankara 1974, s. 154.

10 ARSLAN, **a.k.**, s.38.

masına geçilmesi ve bağımsız bir mahalli idareler sayıştayının kurulması gibi yollarla da sağlanabilecektir.¹¹

Öte yandan KAYA Projesinde önerilen "Yerel düzeydeki yönetim" modelinde, mahalli idare birimlerinin, merkezi yönetimin yerindelik denetimine değil, hukuka uygunluk denetimine tabi olmaları gerektiği üzerinde durulmaktadır.¹²

Fransa'da dar kapsamlı, zorlayıcı ve hoşnutsuzluk meydana getirmeye uygun nitelikler taşıyan geleneksel "Mevzuata Uygunluk" denetimi, çağdaş devletin şartlarına uygun düşmediğinden, özellikle devletin sosyal amaçlarla yaptığı mali yardımlarda, mahalli idarelerin etkinliklerinin kanuna uygunluktan çok verimlilik, elverişlilik ve yerindelik yönünden de denetlenmesine ilişkin bir eğilim vardır. Yani Fransa'da hukukilik denetimi, özellikle yerel yönetimlerce yürütülen sosyal hizmetlerde, geniş anlamda kullanılmaktadır.¹³

Merkezi Yönetime Tanınan Başlıca İdari Denetim Yetkileri

Merkezi yönetimin mahalli idare birimi üzerindeki idari denetim yetkileri iki taraf arasında kurulan ilişkinin önem ve niteliğine göre değişik biçimler alır.¹⁴

Merkezi yönetim ve mahalli idare birimi arasındaki idari denetim ilişkisi içinde merkezi yönetim, mahalli idarelerin yetkilerini nasıl kullanacaklarına ilişkin ayrıntılı idari emirler verebilir. Bu yetki, kanunla verilebileceği gibi, merkezi yönetimin elindeki bazı hukuki ve mali imkanların bir araç olarak ele alınmasıyla da kullanılabilir. Emir, mevzuatın verdiği bir yetki ile verilmişse, yerine getirilmemesi durumunda, yine mevzuattaki yaptırımlar uygulanır. Verilen emir kanuni bir zorunluluktan doğmuyorsa, mahalli İdare birimi buna uymayabilir. Ancak bu durumda, sonuçlarına katlanmak zorundadır.

Merkezi yönetim, mahalli idare birimini, belli konularda bildirimde bulunma ve açıklama yapmakla yükümlü kılabileceği gibi, mahalli idare birimlerince verilen bazı kararları inceleme yetkisine de sahiptir. Buna göre mahalli idare tarafından yürütülen uygulamaların yapılmasından önce, yapılması sırasında, ya da yapılmasından sonra merkezi yönetime bilgi verilmesi, hem çevreden merkeze bilgi akışını sağlar, hem de merkezi yönetimin bu uygulamalar üzerinde denetimde bulunmasını mümkün kılar. Öte yandan mahalli idari biriminin mevzuata aykırı, ya da elverişsiz bir karar almasını önlemek için, aldığı kararların tümü ya da bazı-

11 YALÇINDAĞ, Selçuk, "Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu", *Amme İdaresi Dergisi*, C:26, S: 1, s.56-57.

12 KAYA Projesinde önerilen mahalli idare modelinde denetimin niteliği için, Selçuk YALÇINDAĞ, "Türk Yerel Yönetiminde Yeniden Yapılanma", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 24, S:3, Eylül 1991, s. 132.

13 AKTAN, Tahir, "Mahalli idarelerde Vesayet Denetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, C:9, S:3, Eylül 1976, s.14.

14 Bu konuda daha geniş bilgi için ARSLAN, a.k., (13) s.43-50.

ları merkezin incelenmesine konu olabilir. Kararın kaldırılması, bozulması, ertelenmesi ya da uygulanmasının durdurulmasıyla sonuçlanabilecek olan inceleme yetkisi arttıkça, doğal olarak özerklik de zedelenir.

Merkezi yönetime tanınan en önemli idari denetim yetkilerinden bir diğeri, denetleme ve soruşturma yetkisidir. Denetleme ve soruşturma, hem merkezi ya da bölgesel denetleme kurulu üyelerince (Müfettişlerce), hem de merkezi yönetimin taşradaki organları olan Vali ve kaymakamlarca yapılabilir. Denetim, genellikle uygulamalarda hukuka uygunluğu arar. Ancak bazı durumlarda merkezce önceden yapılması düşünülen bir işleme gerekçe oluşturmak, örneğin bir yetkilinin görev yerini değiştirmek, ya da görevine son vermek için geçerli bir neden bulmak amacıyla yapılabilir. Bu durumda, belli amaçlarla yönlendirilmiş denetimden söz edilir. Geleneksel olarak mahalli idare birimleri üzerinde yapılan her çeşit denetimin, personelin eğitimine yardımcı olma, merkezle mahalli idare birimi arasında köprü kurma, önderlik yapma, mevzuata aykırı davranışların işledikleri suçları belirleyerek suçluları yargı önüne çıkarma, usulsüz harcamada bulunanları belirleyerek şahsi borçlarını ödetirme gibi temel işlevleri vardır.

Merkezin, ayrıca mahalli idarelerin bazı karar ve işlemlerini önceden izin alma şartına bağlama, bazı konularda mahalli idare biriminin yerine geçerek onun adına eylemde bulunma, karar alma, bazı plan, proje ve düzenleyici işlemleri yürürlüğe girmelerinden önce inceleme, mahalli idareler üzerindeki itiraz ve anlaşmazlıkları karara bağlama, bazı mahalli idare memurlarını göreve atama ve görevden alma gibi idari denetim yetkileri de vardır.

İDARİ DENETİM ŞEKİLLERİ

İç İdari Denetim

İç idari denetim, mahalli idare biriminin hiyerarşik yapısı içinde oluşur. Genelde tüm örgütlerde olduğu gibi, mahalli idarelerde de, üst, herhangi bir kanuni yetkiye gerek duyulmadan ve herhangi bir süreye bağlı olmaksızın astlarına emir ve talimat vermek, onları denetlemek, eylem ve işlemlerini bozmak, değiştirmek, kaldırmak, yürütümünü durdurmak ya da onlara çeşitli cezalar vermek gibi yetkilere sahiptir.

Dış İdari Denetim

Mahalli idare biriminin kendi tüzelkişiliği dışındaki makamlarca denetlenmesi olan dış idari denetim, başlıca idari vesayet, ikili görev ve mali yardımlar yoluyla yapılır.

a)İdari Vesayet

İdari vesayet, merkezi yönetime, mahalli idareye göre daha üstün sayılmasının doğal sonucu olarak tanınan denetim yetkisidir.

Özel hukukta vesayet, hukuki yeteneği olmayan kişinin hukuki yetenek yönünden korunmasını amaçlayan bir kurumdur. İdari vesayette ise amaç, denetime tabi tutulanın çıkarlarını değil, devletin ve üçüncü kişilerin çıkarlarını korumaktır.

Yine medeni hukuktaki "yeteneksizlik" düşüncesini, mahalli idareler için kabul etmek yanlıştır. Bu demokratik düşünceye de aykırıdır. Özel hukuktaki anlamıyla vesayet, bir kişinin korunmasını sağlamaktır. Bu alanda mahalli idareler, yeteneksiz, korunmaya muhtaç kurumlar değildir. İdari vesayetle, kamu hukuku anlamında, mahalli idare kuruluşunun çıkarlarının değil, devletin ve toplumun çıkarlarının, mahalli idarenin yetki aşımı veya gaspına karşı korunması, genel çıkarların ve kamu yararının gözetilmesi esastır.

İster merkezi bir kuruluş, ister bir mahalli idare kuruluşu olsun, sistemin bütünlüğü içinde her birimin bir üst otorite tarafından gözetim ve denetim altında tutulması amaçlanmıştır. Merkezi alt birimin üzerindeki hiyerarşik denetimin yerini, mahalli idare birimi üzerinde vesayet denetimi almıştır.

Daha önce de açıklandığı gibi, vesayet denetiminin siyasi felsefesini, devletin birliğini ve kamu hizmetlerinde uyum ve bütünlüğü sağlamak, yerinden yönetim kuruluşlarını kanunlara ve kurallara uygun davranmaya zorlamak gibi gerekçeler oluşturmaktadır.¹⁵

İdari vesayetin başlıca özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

- İdari vesayet idari denetimdir. Ancak idari makamlarca yapılır.
- İdari vesayet, esas olarak devletin birliğini ve kamu hizmetlerinde ahenk ve uyumu sağlamak için konulmuştur. Bir diğer amacı ise, mahalli halkın, mahalli idarenin otoritesine karşı korunmasıdır.
- İdari vesayet mevzuata dayanır ve onunla sınırlıdır. Ancak mevzuatta açıkça gösterilen durumlarda, belirlenen derece ve genişlikte kullanılır.
- İdari vesayet ancak yerinden yönetim kuruluşları üzerinde ve merkezi yönetimde bu yetkiyi taşıyan kişi veya makamlarca kullanılır.

İdari vesayet, esas olarak yerinden yönetim biriminin işlemleri, eylemleri, organları ve personeli üzerinde kullanılır.

1 - İşlemler üzerinde : Mahalli idareler üzerindeki denetimin en önemli bölümü bunların kararları üzerinde olur. Denetimin bazen kararın alınmasından önce, bazen daha sonra yapılması söz konusudur. Karardan önce yapılan denetim izin, muvafakat, görüş bildirme; sonradan yapılan ise, onama biçimindedir. Vesayet makamı, ender olarak mahalli idarenin yerine geçip karar verir. Öte yandan bilindiği gibi yapılan denetim, başlıca hukuka uygunluk, elverişlilik ve ihtiyaca uygunluk açılarındandır.

15 AKTAN, Tahir, a.k., s.4.

İşlemler üzerinde yapılan denetimde vesayet makamı mahalli idare biriminin kararını ya onar, ya önceden izin şartına bağlar, ya onun yerine geçerek karar verir, ya değiştirir, ya bozar ya kaldırır, ya da yürütümünü durdurur.

2 - Eylemler üzerinde : Vesayet makamı kararları olduğu gibi, bunların eyleme geçirilmesini de denetler. Eylemler üzerindeki denetim geleneksel olarak teftiş yoluyla yapılır. Bu tür denetim pratikte eylemin hukukiliğini denetlemekten öteye geçmez.

3 - Organlar üzerindeki denetim : Organların etkinliklerine son verme (Fesih yetkisi). Bu yetki bizde Danıştayca kullanılır.

4 - Personel üzerinde : Personelin kadrolarının verilmesi, atamalarının yapılması, yükseltilmeleri, izin, işten el çekirme ve disiplin işlemlerine konu olmaları şeklindedir.

b) İkili Görev Yoluyla Denetim

İkili görev yoluyla denetim, mahalli idare biriminin ayrı tüzelkişilikler adına hareket eden ve değişik işlevler üstlenen tek bir erk tarafından denetlenmesidir.

Buna göre Vali, hem merkezi yönetimin bir ajanı, hem de mahalli idare biriminin başı olarak İl Özel İdaresini denetler. Öte yandan belediye başkanı kolluk hizmetleri, nüfus, evlendirme vb. gibi işleri yürütürken devletin bir ajanı; belediye bütçesini hazırlarken ya da encümene başkanlık ederken bir komün ajanı olarak görev yapmaktadır.

c) Mali Yardımlar Yoluyla Yapılan Denetim

Mali yardımlar yoluyla devlet mahalli idareler üzerinde denetimde bulunabilmekte, hatta onun yönetimine de karışabilmektedir.

Mali yardımlar çok çeşitli şekiller alabilir. Devlet yardımının, mahalli idareler tarafından görülen ülke düzeyinde öneme sahip hizmetlere katılma, mahalli idareler arasındaki farklılıkları giderme, mahalli hizmetleri özendirme, mahalli idarelerin gelir kaynaklarını artırma gibi nedenleri vardır. Bu yardımlar "Genel" ve "amaçlı yardımlar" olmak üzere başlıca iki bölümdür.

1) Genel yardımlar: Harcama yeri gösterilmeden mahalli idare biriminin mali gücünü desteklemek, gelir yetersizliğini karşılamak için yapılan yardımdır. Bu yardım genel bütçe gelirlerinden verilen paylardan ayrıdır.

2) Amaçlı yardımlar: Özel ve belli bir amaca dönük olarak ayrılan ve ancak bu amaçla harcanabilen yardımlardır. Merkezi yönetim mahalli idare birimini bu yolla sıkı bir biçimde denetler. Burada hizmetin konu ve yerinin seçiminin devletçe yapılması mahalli özerklikle çelişen bir durumdur.

Devletin mali yardımlarla yaptığı denetimde, mahalli idare ya yardımın kullanılmasında serbest bırakılır ya yardımın kullanılması belli bir şarta bağlanır ya da yöneticiler yalnızca belli bir biçimde hareket etmeye yönlendirilir.

Ülkemizde şu anda mevcut duruma göre, mahalli idarelerin özerklikleri mali durumlarına, mali durumları ise devlet yardımlarına olan bağımlılıklarına dayalıdır.

Yardımanın objektif ölçülere göre dağıtılması, yani yardımın yapılması için gerçekten ülke çıkarlarıyla uyum, kalkınma planları ile paralellik, verimlilik ilke ve standartlarına uygunluk aranması durumunda herhangi bir sorun yoktur. Ancak dağıtımda bazı siyasi istek ve çıkarların gözetilmesi, yeni bir denetim biçimini, bir tür siyasi denetimi de getirmektedir.

Mali özerklik, mahalli idarenin omurgasıdır. Yeterli mali kaynak, buna bağlı olarak mali özerklik olmadıkça, mahalli idarelerin merkezi yönetimin bir ajanı durumuna gelmeleri her zaman mümkündür.

SONUÇ

Mahalli idarelerin tüzelkişiliklerinin ayrılmaz bir parçası olan özerklik, yalnızca kağıt üzerinde yer alan, biçimsel ve soyut bir kavram değildir. Mahalli idare birimlerinin kamu alanında taşıdıkları önem ve ağırlığa paralel olarak, toplumca kendilerinden beklenen görevleri gereği gibi yerine getirebilmeleri karar organlarının tam anlamıyla demokratik bir ortamda seçimle işbaşına gelmiş olmasına, kendi işlerini serbestçe ve dış karışma olmaksızın kendi organlarıyla görebilmelerine ve bunu gerçek anlamda sağlayacak yeterli mali kaynaklara sahip olmalarına bağlıdır.

Mahalli idarelerin, görevlerini özerklik çerçevesinde yerine getirirken, hukukun üstünlüğü ilkesine, kamu yararına, eşitlik ve dürüstlük esaslarına uygun hareket etmeleri gerekmektedir. Yönetilen halk, mahalli idareleri demokrasinin bir gereği olarak denetlemekle yükümlü olduğu gibi, yasama organını, yargı ve merkezi yönetim, kendi yetki ve sorumlulukları çerçevesinde mahalli idarelerin eylem ve işlemlerinde mevzuata uygun hareket etmelerini sağlamak ve suç sayılan davranışlarını önlemek durumundadırlar.

Mahalli İdareler üzerinde merkezi yönetim tarafından kullanılan "vesayet" yetkisinin, mahalli idare kuruluşlarının eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğu ile sınırlı kalması gerektiği yönünde gelişen görüş, demokratik tartışmalarda ağırlık kazanmakla birlikte, mahalli idareler üzerinde yapılacak denetimin, yalnızca hukuki norm denetimini içeren kuru bir "mevzuata uygunluk" denetimi olarak algılanması, denetimden beklenen ana işlevlerin yerine getirilmesini imkânsız kılacaktır. Öte yandan özerkliğin ve idari olarak kendi başına hareket etme yetkisinin, keyfilik, başıboşluk ve kanunlar karşısında sorumsuzluk olarak anlaşılması durumunda, demokratik geleneğin en iyi gelişip serpileceği, mahalli özgürlüklerin en iyi yaşanacağı, kamu kaynaklarının en iyi biçimde kullanılabileceği mahalli idarelerin, aksine demokrasiyi öldüren, özgürlükleri yok eden, kaynakları boşa harcayan ve şahsi çıkarlara alet olan bir yıkım aracı durumuna gelmeleri kaçınılmazdır.

KAYNAKÇA

- Aktan, Tahir, "Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi", Amme idaresi Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 3, Eylül 1976.
- Arslan, Süleyman, Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi idarenin Mahalli idareler Üzerindeki Denetimi, AİTİA Yayın, ANKARA 1976.
- Güler, Birgül, "Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu", Amme idaresi Dergisi, Cilt: 26, Sayı: 1, Mart 1976.
- Keleş, Ruşen, "Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik", Çağdaş Yerel Yönetimler, C:1, No: 2, Mart 1992.
- Keleş, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, Ankara 1992.
- Meriç, Osman, "Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve İdari Vesayet", Prof. Fehmi Yavuz'a Armağan, Ankara SBF, 1983.
- Tortop, Nuri, Mahalli idareler, TODAİE Yayını, Ankara 1991.
- Tortop, Nuri, "Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı", Amme idaresi Dergisi, C:24, Sayı: 4, Aralık 1991.
- Tortop, Nuri, Yönetim Bilimi, AİTİA Yayını, Ankara 1974:
- Yalçındağ, Selçuk, "Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu", Amme idaresi Dergisi, C:26, Sayı: 1, Mart 1993.
- Yalçındağ, Selçuk, "Çağdaş Belediye", Amme idaresi Dergisi, C:1, Sayı:1, Ocak 1991.
- Yalçındağ, Selçuk, "Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma", Amme idaresi Dergisi, C:24, Sayı:3, Eylül 1991.
- Yaşamış, Firuz, Demir, "Hızlı Kentleşmenin Sonuçları ve Belediyelerin Kurumsal, Örgütsel ve Yönetimsel Olanakları", Amme idaresi Dergisi, C:24, Sayı:3, Eylül 1991.

TERÖR KADAR ÖNEMLİ İKİNCİ TOPLUMSAL SORUNUMUZ: TRAFİK KAZALARI!...

Dr. A. Nihat DÜNDAR*

Bugüne kadar çok şey söylendi, çok şey yazıldı Trafik Kazalarının sebep ve sonuçlarıyla ilgili olarak. Tek tek bakıldığından hepsinin bakış açısına göre doğruluk payı var. Nasrettin Hoca'nın deyimiyle hepsi haklı... Ama sorun çözülüyor. Yasa'lar değiştirildi, gene gündemde yeniden değiştiriliyor, ama sorun katlanarak artıyor. Sürekli ölümler, yaralanmalar, sakat kalmalar, maddi hasar... Bir yerde yanlışlık var ama nerede, bu yazı tüm bu görüşler doğrultusunda bilimsel ve makro bir bakış tarzıyla SORUN'un gerçek yönleriyle belirlenmesini ve çözümünü amaçlamaktadır. Yazı, ne vatandaş, ne polis, ne ulaştırmam, ne karayolcunun mesleğini korumayı kollamayı, mesleğinden yana sonuçlar elde etmeyi amaçlayan taraflı ve önyargılı bakış tarzından uzak ve TERÖR kadar önemli bu sorunun çözümüne katkıda bulunma amacını taşımaktadır.

I. MEVCUT DURUMUN TESPİTİ

Terör kadar önemli olduğunu ve toplumsal ikinci sorunumuz olarak yaşamımızda yer aldığını belirttiğimiz Trafik Kazalarının bugünkü durumu nedir. Öncelikle bunu görelim:

(Tablo 1)'de son 10 yıllık (1984-1994) Trafik Kazalarıyla ilgili istatistikler yer almaktadır. Tablo incelendiğinde görüleceği üzere 10 yılda toplam olarak 1.483.282 Trafik Kazası olmuş, bu kazalarda toplam 71.786 kişi yaşamını kaybetmiş 914.579 kişi yaralanmış bunların büyük bir bölümü sakat kalmış bu kazalarda tahminen 6.543.300.880.972.000 TL'lık maddi hasar meydana gelmiştir. Görüleceği üzere tahmini maddi hasarı ifade etmeye hesap makinalarının haneleri bile yetersiz kalmaktadır. Oysa aynı dönemde Terör olaylarında son 10 yılda toplam olarak 19.712 kişi ölmüş, 14.822 kişi yaralanmıştır. Rakamlardan da anlaşılacağı üzere Trafik Kazalarındaki kayıplarımızı TERÖR'le bile mukayese imkanı yoktur.

* Siyaset ve Yönetim Bilimi Doktoru, Kamu Yönetimi Uzmanı, Polis Akademisi Öğretim Elemanı, halen Emniyet Genel Müdürlüğü Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Daire Başkanı'dır.

(Tablo 1)
YILLAR İTİBARIYLA TRAFİK KAZALARI, ÖLÜ-YARALI-MADDİ
HASAR
(SON 10 YILLIK)

YILLAR	KAZA	ÖLÜ	YARALI	TAHMİNİ MADDİ HASAR (+ 000)
1984	60840	5731	50521	11.517.282
1985	65831	5680	51586	17.126.592
1986	92625	7315	71264	39.213.742
1987	110207	7530	80321	72.167.160
1988	107651	6846	79179	126.068.207
1989	104181	6355	80311	190.048.425
1990	115295	6286	87693	328.017.281
1991	142145	6231	90520	606.474.453
1992	171741	6214	94824	1.162.058.830
1993	213220	6390	101512	1.774.609.525.000
1994	192254	5185	88383	4.766.138.664.000
1995*	107292	2023	38456	
TOPLAM	1483282	71786	914597	6.543.300.880.972

* 1995 Yılı rakamları Mayıs ayı sonu itibariyle sonuçlar GEÇİCİ olup (5) aylıktır.

KAYNAK: Emniyet Genel Müdürlüğü kayıtları.

İstatistiki veriler "İÇİNİZDEKİ TRAFİK CANAVARINI DURDURUN" sloganının ne denli anlamlı olduğunu doğrulamaktadır.

Ülkemiz ve Milletimiz "DOĞAL OLMAYAN BİR AFET"le sürekli olarak karşı karşıyadır. Sorun, ancak Milletçe elele verilerek çözülebilir, Özetle; YURDUMUZDA HER GÜN ORTALAMA, 500 TRAFİK KAZASI OLUYOR, 15 KİŞİ ÖLÜYOR, 240 KİŞİ YARALANIYOR, SAKAT KALİYOR BİZLER HALÂ "ATEŞ DÜŞTÜĞÜ YERİ YAKAR" ANLAYIŞIYLA HAREKET EDİYORUZ...

II. TRAFİK KAZALARI NASIL ÖNLENEBİLİR?

Bugüne kadar Trafik Kazalarının önlenmesi için pekçok çalışma yapıldı, yapılıyor. "Sorun" ortaya konduğunda herkesin kendine göre bir çözüm önerisi var. Kuşkusuz bunların pek çoğu doğru, ama gene de sorun ortada çözülmedi, çözülüyor... Oysa her sorunun çözümü mümkün, aşağıda bunun için önerilere yer verilmiştir.

A. Doğru Teşhis, Uygun ve Doğru Çözüm

Sorunun çözümünde ilk aşama doğru teşhistir. Sorunun sebebini doğru teşhis edememişseniz, doğru çözümü bulmanız mümkün değildir. Hastalık örneğinde olduğu gibi, muayene sonrası midesi ağrıyan bir hastaya böbreklerinin rahatsız diye teşhis konulmuşsa uygulanan tedavi rahatsızlığı gidermeyeceği gibi, başka rahatsızlıklara da yol açabilecektir. Onun için diyoruz ki, Trafik kazalarının sebebini doğru teşhis edelim ki, Uygun ve Doğru tedaviyi uygulayarak sorunu çözmüş olalım.

Bilindiği üzere Ülkemizde Trafikten sorumlu pekçok kuruluş vardır. 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'na göre bu kuruluşlar, İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Orman Bakanlığı ve Belediyeler'dir.

Dünyanın diğer ülkelerinde olduğu gibi kanaatimizce ülkemizde de en önemli problemlerimizden birisi "KOORDİNASYON" olur.

Trafik kazalarında da genelde görülen şey sorumlu kuruluşların olaylara kendi meslek taassubuyla, kendi doğruları ve önyargılarıyla bakmaları, teşhislerini bu doğrultuda yapmaları, farklı bakanlıklara bağlı oldukları için biraraya zaman zaman ve zor gelmeleridir.

Bugüne kadar yapılan açıklamalara göre genelde Trafik Kazalarının sebebi daha çok sürücüler olmak üzere yolu kullananlardır.

Kanaatimizce bu teşhis tümüyle doğru değildir. Karayolunun altyapısı, taşıma politikaları, taşıt nitelikleri, Trafik yönetimi ve amaca uygun denetimi konularında doğru tespitler yapmak gerekmektedir. Son yıllarda çözüm için getirilen "Emniyet Kemer" uygulaması, Trafik Kazalarını önleyici ya da azaltıcı etkisi olacak olan bir uygulama değildir. Emniyet Kemer Takma zorunluluğu uygulaması ancak Trafik Kazalarında Ölüm ve Yaralanmaları önleyebilir.

Kanaatimizce bu aşamada çözüm, Trafikten sorumlu yetkili ve sorumlu tek kuruluşu belirlemektir. Kurullarla, birden fazla Bakanlıkla, toplantılarla sorunu doğru teşhis etmek, uygun çözümleri bulmak, sorunu çözmek mümkün değildir. Ulaştırma Politikasını başka bakanlık denetliyecek, Karayollarını, işaretlemeleri başka bakanlık, sinyalizasyonu belediyeler yapacak, başka bakanlık eğitimini yapacak, bir başka bakanlık denetliyecek, ülkemiz şartlarında bu mümkün gözükmemektedir.

B. Amaca Uygun Ulaştırma ve Taşıma Politikasının Belirlenmesi ve Uygulanması

Bugün uygulanan Yolcu ve Eşya taşımasıyla ilgili Politikalarımızın Ülkemiz şartlarına en uygun Politika olduğu, belli bir plan ve program çerçevesinde Politika üretildiği söylenemez.

Ülkemizde yolcu Taşımalarının % 94.9'nun Karayolu, % 4.4'nün Demiryolu % 0.6'sının Havayolu % 0.1'nin Denizyolu ile yapıldığı tespit edilmiştir. Bu rakamlar yalnızca Karayollarına ağırlık verildiğini Taşıma araçlarında dengeli bir dağılımın olmadığını ortaya koymaktadır. Oysa ülkemizin üç yanı denizlerle çevrilidir. Sektörler arası dengeli bir dağılım sağlanabilir, gelişmemiş ya da geliştirilmemiş diğer sektörler teşvik edilebilir.

Ülkemizde Eşya Taşımacılığının % 85'inin Karayolu, % 11.1 'inin Demiryolu, % 3.8'inin Denizyolu, % 0.1'inin ise Havayolu ile yapıldığı belirtilmektedir. Eşya Taşımacılığında da durum yukarıdaki gibidir. Oysa Trafik kazalarının az olduğu ülkelerde özellikle eşya taşımacılığında Demiryolu ve Denizyolu taşımacılık payının daha fazla olduğu uzmanlarca belirtilmektedir.

Çözüm Amaca uygun Ulaştırma ve Taşıma Politikalarının belirlenmesi, bu politikaların uygulanmasıdır.

Bu Politikalar belirlenirken;

1. Karayolu Taşımacılığına Ülkemize Özgü bir Düzen Getirilmelidir

Ülkemizde küçük illerimizde bile pekçok Firma yolcu Taşımacılığı yapmakta, çoğu kez bu firmaların kendine ait otobüsü bile bulunmamaktadır. Borçla, taksitle bir otobüs alan şahıslar kârın bir bölümünü paylaşmak suretiyle yolcu taşımacılığı yapmakta, firma ve otobüs bolluğu sebebiyle kıyasıya rekabet ortamı yaratılmakta adeta gideceği yere erken varma yarışı sürdürülmekte bu rekabet ortamı içinde kural ihlalleri sebebiyle de çoğu kez Trafik Kazaları ortaya çıkmaktadır.

Trafik Suçu, Türk Ceza Kanunu'na göre "Taksirli Suç" bir başka ifadeyle dikkatsizlik, tedbirsizlik, meslek ve sanatta acemilik sonucu oluşan suç olarak kabul edilmekte, bu fiillere verilen ceza fazla etkili olmamaktadır. Trafik Kazalarında Kast unsurunun olmadığı düşünülmektedir. Kanaatimizce bu görüş tümüyle doğru değildir. Sürücü sol şeridi tutmuş gidiyor, hatalı solluyor, yol kendisine ait değildir. Karşı taraftan gelen araca aittir. Çarpışmanın olacağı kesindir. Bu dikkatsizlik değildir, bu meslekte acemilik te değildir. Evet hiç kimse bu davranışı bililerini öldürmek için yapmıyor, ama böyle olacağı da önceden bellidir.

Cezaların çözüm olacağına kişisel olarak inandığımı söyleyemem, ancak ülkemiz şartlarında etkili olacağı da kuşkusuzdur, bu bakımdan olaylara hukuki bakış tarzımızın yeniden değerlendirilmesinde yarar vardır.

Yolcu taşımacılığında görülen bu durum eşya taşımacılığında da aynıdır. Herkes borçla kamyon sahibi olabilmekte istediği gibi yük taşıyabilmektedir. Acımasız bir rekabet vardır, taşıma şartları uygun değildir, gideceği yere erken gitmek zorundadır. Özellikle sebze taşımacılığında uygun taşıma biçimine sahip olmadıkları için sebze ve meyvenin bozulma olasılığı yüksektir. Kurallara uy-

mama sürücü için önemli değildir. Malı götüreceği yere teslim önemlidir. Aksi takdirde aç kalır, taksitlerini ödeyemez, Tüm bu sonuçlar Taşımacılık sektöründeki sistemsizlikten kaynaklanmaktadır.

KİM, NEREDE, NE ZAMAN, NASIL TAŞIMACILIK YAPABİLMELİDİR?
Sorularının yasal bir düzene bağlanması gerekir.

2. Karayolları Ağı ve Karayolu Standartları İhtiyacı Karşılacak Düzeye Getirilmelidir

Trafiği ve Trafik Kazalarını yakından ilgilendiren Karayolu, menfezler, köprüler, kavşaklar alt ve üst geçitler, banketler, yaya kaldırımları, aydınlatma, park yerleri ve benzeri kara yolu üzerindeki tesislerin durumu çok önemlidir.

Uzmanlara göre, genel olarak ülkemizdeki karayolu ağı boyu ve özellikle fiziki standartları bakımından ihtiyacı karşılamaktan uzaktır. 20 yıl içinde 20.000 km'lik bir bölünmüş karayolu çekirdek ağına sahip olunması öngörülmüşken aradan 45 yıl geçmesine rağmen bugün bölünmüş karayolu ağı'nın boyunun 7000 km. olduğu, üstelik Devlet ve İl yolları ağlarının tümünün kaplamalı hale getirilmediği, genellikle trafik kazalarının meydana geldiği hata noktalarını oluşturan hatalı eşdüzey kavşakların, kısa görüş mesafelerinin, küçük yarıçaplı yatay ve düşey kurbaların, dar ve düşük banketlerin tırmanma şeritsiz dik rampaların bulunduğu, Yüzey bozuklukları, zayıf aydınlatma, yaya geçitlerinin azlığı, yaya kaldırımlarının fiziki yetersizliği, yüzeysel drenaj kötülüğü, özellikle kavşaklarda olmak üzere yatay ve düşey işaretleme eksikliği, park yeri azlığı sebebiyle mevcut yol ve kaldırımların taşıtlarla işgal edilmiş olmaları, gerekli olan kavşaklarda sinyalizasyona gidilmemiş olması ve benzeri sebeplerle ülkemizdeki şehir içi yolların trafik güvenliği açısından kırsal yollara göre daha kötü durumda oldukları belirtilmektedir.

Çözüm, uluslararası standartlara uygun karayolu yapmak, karayolu Ağını belli bir plan doğrultusunda artırmaktır. Hem taşımanın % 90'ını karayolu ile yapacaksınız, hem de standartlara uygun karayolu yapmayacaksınız, yapan firmaları yeterince denetlemeyeceksiniz, şartlara uygun olmayan yolları teslim alacaksınız. Kuşkusuz iddia doğru ise Trafik Kazalarına Davetiye çıkarıyorsunuz demektir.

3. Taşıma Yapan Taşıt Sayısına Sınırlama Getirilmelidir

Yıllar itibariyle taşıt sayısındaki değişme (Tablo 2)'de görülmektedir.

Tablo incelendiğinde her yıl trafiğe çıkan taşıt sayısının ortalama % 10 civarında arttığı görülecektir. Buna mukabil karayolu yapımının bu hızla artmadığı bilinmektedir. Bu duruma başka faktörler de eklendiğinde Trafik Kazaları kaçınılmaz olmaktadır.

Ülkemizde 1983 yılında devlet ve il yollarının uzunluğu 60.059 km iken bu gün bu yollar 60.701 km'ye ulaşmıştır. Son 10 yıl içinde karayollarında % 1.2'lik artış gerçekleşirken, motorlu araç sayısı % 183'e ulaşmıştır. (Tablo 2)

(Tablo 2)

YILLAR İTİBARIYLA MOTORLU ARAÇ SAYILARINDAKİ DEĞİŞME

YILLAR	Motorlu Araç Toplamı	ARTIŞ MİKTARI	%
1984	2.186.515	167.907	8,3
1985	2.375.141	188.626	8,63
1986	2.653.715	278.574	11,73
1987	2.987.215	333.500	12,57
1988	3.313.005	325.790	10,91
1989	3.655.090	342.085	10,33
1990	4.091.888	436.978	11,96
1991	4.487.259	395.371	9,66
1992	5.055.968	568.709	12,67
1993	5.799.718	743.750	14,71
1994	6.228.016	428.298	7,38

KAYNAK: Emniyet Genel Müdürlüğü kayıtları.

Karayolu Ağı yapımının taşıt sayısındaki artış hızına yetişmesi olanaksızdır. Bu durumda çözüm için yapılacak iş adil, dengeli tarafsız bir sınırlama standardının getirilmesidir. Uygun Taşıtlı, uygun biçimde taşıma yapılması düzenlenirse otomatik olarak sınırlamada getirilmiş olur.

4. Hızlı ve Çarpık Kentleşmenin Durdurulması, Denetimsiz Yol Boyu Yerleşimlerinin Önlenmesi Gerekir

Asrımızın sorunu olan hızlı ve çarpık kentleşme konusunda öneri getirmek ve uygulayabilmek kolay değildir. Altyapısı yapılarak belli bir plan doğrultusunda yerleşim yerleri açılması bugüne kadar mümkün olmamıştır. Genelde yapılan iş, tam tersine yerleşilen yere hizmet götürme biçiminde olmuştur. Daha masraflı ve zor olan bu yöntem neden uygulanır anlamak mümkün değildir. Ancak görünen de budur.

Yapılan araştırmalara göre Trafik Kazalarının % 82'si çoğu büyük şehirlerimiz olmak üzere yerleşim bölgelerinde meydana gelmektedir. Keza bu kazalarda ölenlerin yaklaşık % 40'ı da 14 yaşından küçük çocuklardır. Otoyollarda bile karşıdan karşıya geçmek isteyen insanlar vardır.

Yapılacak ve uygulanacak imar planları ile yol boyu yerleşimlerinin bundan böyle önlenmesi tek çözümdür. Mevcut yerleşim bölümleri ise etkin denetim ve hızı düşürmeyi zorunlu kılacak karayolu üzerinde yapılacak fiziki engellerle sağlanabilir.

5.Amaca Uygun Denetim Yapılması Sağlanmalıdır

Amaca uygun denetim denildiğinde Trafik Kazalarını önlemeye dönük denetim kastedilmektedir. Denetimde, sürücüler, araçlar, yayalar, karayollarını yapanlar denetleneceklerdir. Bu denetim nasıl yapılmalıdır?

a. Sürücülerin Denetimi

Önyargısız ve meslek taassubunun etkisi dışında hemen söyleyelimki Emniyet Genel Müdürlüğü Trafik Kazalarının önlenmesi için tüm özverili çalışmaları yapan ve sorun'un tek sahibi kendisiymiş gibi iyiniyetle hizmet ifa eden kurumların en başında yer almaktadır. Ancak bu iyi niyetli çabaların arzu edilen sonucu vermediği de ortadadır. Denetimde de sistemsizlik vardır. Özellikle büyük şehirlerde hemen hemen her önemli kavşakta asgari 4 Trafik polis memurunun görev yaptığını görüyoruz. Bu memurlar ne yapıyor, sürücülerini denetliyor? Hayır... Aynı kavşaklarda sinyalizasyon sistemi de var. Işıklar da trafik akışını düzenliyor. Bunlardan yani Trafik polis memuru veya ışıklardan birisi fazla değil mi? Işıklar varsa memura gerek var mı? Kanaatimizce birisi fazlalıktır. Ama birlikte kullanılıyor ve Trafikçi düzenlemek yerine, karıştırıyor, hatta kazalara bile yol açabiliyor. Çünkü yeşil ışık yandığında Trafik Memuru dur, kırmızı yandığında geç diyebiliyor, sürücüler bu işaretleri görmeyebiliyorlar. Kanaatimizce bu görevliler asli görevleri olan denetim hizmetlerine döndürülmelidirler.

Sürücülerde yaygın bir kanaat vardır. "Şehirlerarası yollarda Trafik ekipleri adeta saklanıyor ve sürat yapmamız sonra yakalanmamız isteniyor oysa görünür bir yerde olsalar kural hatası yapanlar veya yapmak isteyenler yapmayacak, Trafik Kazaları da olmayacak..."

Sürücülerin yaygın olan bu kanaatine katılmamak mümkün değildir. Az da olsa gözlemlerimiz bunu doğrular niteliktedir. Varsa bazı ekiplerimizin bu yanlış uygulaması değiştirilmelidir. Keşke hiç kural hatası yapılmasa, hiç suç işlenmese ve Ceza Tutanağı tanzim edilmese, çünkü polisin varlık sebebi budur. Polis suçlu yaratmak için değil, suçu önlemek için vardır. Varlık sebebi halka hizmettir. Sürücülerdeki bu yanlış imaj değiştirilmeli, uygulama bu amaca kanalize edilmelidir.

Kuşkusuz Trafik Polisinin de pek çok sorunu vardır. Bu sorunların başında "Eskort Hizmetleri" gelmektedir. Düzensiz ve hiçbir mevzuata dayanmayan ancak yetkililerin çoğu kez sözlü emirleriyle düzenlenen bu hizmet, ancak çok zengin, toprağından petrol fışkıran yeterince gelişmemiş ilkel gösteriş düşkün ülkeleri andırır. Hiçbir yararı yoktur, zararı ise çoktur. Bizler bile bu uygulamayı kaldıramayız...

Bazı yetkililerin, otoları hız sınırına, kanuna rağmen 150-200 km. hızla giderler ve bizim zavalı memurlarımız 120 km'nin üzerine çıkamayan otolarla eskort görevini yapmaya çalışır ve çoğu kez kendileri Trafik Kazası geçirirler. Bu hizmetlerde (Eskort) yeterince benzin harcadığından, asıl hizmetine (Denetim)

benzin kalmaz ve seyir halinde denetim yapamaz. Kısacası yumak haline gelmiş Denetim sorunları da vardır.

Sürücü belgesi alanların, bir başka ifadeyle denetlenmesi gereken sürücü sayısı 9 milyona ulaşmıştır. Bu sürücülerin yaklaşık 1 milyonu bayan, diğerleri erkek sürücülerdir. Genelde bayan sürücülerin erkeklere oranla daha çok kurallara uydukları gözlenmiştir. Ancak sürücülerin büyük bir bölümünün kurallara uymadıkları, bundan dolayı haklarında işlem yapıldığı da bir gerçektir. Tablo 3'de Yıllar İtibariyle Trafik Ekiplerinin Faaliyetleri görülmektedir.

(Tablo 3)

TRAFİK EKİPLERİNİN YILLAR İTİBARIYLA FAALİYETLERİ

YILLAR	CEZA YAZILAN SÜRÜCÜ SAYISI	CEZA MİKTARI (TL.)	MAHKEMEYE SEVKEDİLEN SÜRÜCÜ SAY.	TRAFİKTEN MENEDİLEN MOTORLU ARAÇ SAY.
1980	2.836.363	922.593.005	84.447	
1981	4.408.026	2.137.030.000	103.519	
1982	8.599.557	4.187.904.500	179.111	
1983	6.381.221	8.511.993.500	203.255	
1984	6.050.264	8.744.596.500	176.270	
1985	6.236.717	10.146.946.000	311.479	
1986	5.673.708	10.604.177.500	476.600	
1987	5.981.774	12.434.545.500	419.844	114.203
1988	5.546.301	23.013.610.000	341.182	151.364
1989	4.716.502	83.799.446.000	60.584	125.802
1990	4.802.082	160.443.955.000	58.245	173.830
1991	4.499.030	207.889.250.000	57.556	100.010
1992	5.761.044	273.862.738.000	76.161	148.646
1993	5.901.619	464.600.429.000	98.638	155.208
1994	6.231.594	766.775.433.000	109.102	185.698

KAYNAK: Emniyet Genel Müdürlüğü kayıtları.

Özellikle büyük şehirlerde taksi, dolmuş, halk ve belediye otobüslerinin, trafiği kural ihlalleriyle olumsuz etkileyen taşıtlar oldukları gözlenmektedir. Taksiler genellikle boş olarak sürekli seyir halinde bulunmakta hem trafik sıkışıklığı yaratmakta hem de durak dışı rastgele gördükleri her yolcuyla alabilmek

için durmakta, çoğu kez kendileri kaza yapmakta veya başkalarına yaptırmaktadırlar. Aynı yanlış ve kural dışı uygulamalar dolmuş ve otobüslerce de uygulanmaktadır. Bunların ve özellikle resmi taşıtların yeterli denetimlerinin yapıldığı, sürücülerinin kurallara uydukları söylenemez. Dolmuş minibüslerin, ağır taşıtların şehir içindeki süratleri hususi otomobillerden daha fazladır. Adeta "Küçük araçlar benden kendini korusun" kuralı işlenmektedir.

Herkesin, her sürücünün başına bir görevli vermek hiçbir zaman mümkün olmayacağına göre herkesin fahri Trafik müfettişliği yapabileceği bir oto kontrol sistemi getirilmeli, aksi ispatlanınca yol kadar iyi niyetli vatandaşların beyanı esas alınmalıdır. Belli bir yaş ve olgunluk seviyesinde olmasına rağmen bilinçli olarak kural ihlali yapan sürücünün bu yaştan sonra eğitilmesi, bu davranışlarının yerine olumlu alışkanlıkların kazandırılması kanaatimizce zordur.

b. Taşıtların Denetimi

Taşıtların denetimi denildiğinde akla ilk gelen Karayolları Genel Müdürlüğüne yapılan "Fenni Muayene"dir. Gözlemlerimize göre özellikle modeli eski taşıtların büyük bir bölümünün fren, öndüzen, lastik, ışık ayarı ve benzeri hayati donanımları trafiğe çıkabilecek düzeyde değildir. Fenni Muayene adı altında yapılan denetim de taşıt sürücülerini tatminden uzak bir görünümde. Gerçek anlamda bir muayene sisteminin getirilme zorunluluğu vardır.

Karayollarında yük taşıyan büyük taşıtların büyük bir çoğunluğu istiap haddinden fazla yükleme yapmaktadır. Ağırlık kontrolü yok denecek kadar azdır. Çoğu kez yükleme biçimi taşıtın dengesini bozacak şekildedir. Kanaatimizce Trafik Kazası sonrası tespit edilebilen Fren patlaması, Rot çıkması, Lastik patlaması, Aks, Makas kırılmaları ve benzeri sebeplerin temelinde araçların etkin denetimindeki ihmal vardır.

c. Yayaların Denetimi

Ülkemizde özellikle büyük kentlerde yayalar için yeterli yürüme alanı ayrıldığı söylenemez. Bu sebeple de yayalarda otomobillerin kullandığı alanları kullanır. Hatta onu da kullanamazlar, çünkü yol kenarlarına da bir başka sorun "Park yeri sorunu" sebebiyle park etmiş araçlar arasında yürümeye çalışırlar. Ancak yayalarında büyük bir çoğunluğunda kavşaklardan, alt ve üst geçitlerden karşıya geçme alışkanlıkları yeterince gelişmemiştir. Yasak olan oto yollarda bile karşıdan karşıya geçen ve trafik kazasına muhatap olan insanların sayısı vardır. Genelde insanların acelecidir, biran önce sonuca ulaşmak isterler. Canı da, malı da çok önemli değildir. Bu bir alışkanlık ve eğitim sorunudur.

d. Sürücü Okullarının Denetimi

Bilindiği üzere, 2918 sayılı Kanun uygulamasıyla birlikte sürücü belgelerinin kazanılmasıyla sürücü okullarındaki eğitim sonucunda mümkün olmaktadır. Yeni

bir uygulama olmasına ve çok da yeterli istatistikler olmamasına rağmen Trafik kazası yapan sürücülerin büyük bir bölümünün sürücü okullarından belge alanlar oldukları tespit edilmiştir. Örneğin 1994 yılında kaza yapan sürücülerin % 28.06'sı belgesini sürücü okullarından almıştır. Bu sonuç acaba sürücü okullarında yeterince eğitim veriliyor mu? sorusunu gündeme getirmiştir. Yoksa yeterince deneyim kazanmadıkları için mi bu sürücüler kaza yapmaktadırlar? Kanaatimizce sebebi ne olursa olsun sürücü belgeleri bir okuldaki belli bir eğitim sonucu verilmelidir. İşte bu denetim yeterince yapılmadığı, kaydını yaptıran herkesin belge aldığı, hatta kurslara adayların devam etmedikleri, okul sahiplerinin alacakları paraya önem verdikleri şeklinde yaygın bir kanaat vardır. Bu kanaat değiştirilmeli, bu okullarda uygulanan eğitim çok iyi denetlenmelidir.

e. Karayollarının İşaret, Levha ve Benzeri Tesislerin Denetimi

Karayollarının, karayollarındaki işaret, levha, ışık, hemzemin geçit ve benzerliklerinin denetimi en iyi şekilde yolu kullananlarca yapılabilir. Kanaatimizce her şehrin girişinde, şikayet ve öneriler için bir kutu konmalı, medya aracılığıyla yolu kullananların istekleri yazılı olarak bu kutulara atmaları istenmelidir. Genel alışkanlığımız projeleri masa başında yapma şeklindedir. Yolu çok iyi bilenlerde yanılırlar. Oysa yolu ilk kez kullananlar nereye neyin yapılmasının gerektiğini daha iyi görebilirler. Kanaatimizce ilgili kurumlar yoldan yararlananlardan daha çok yararlanma imkanını bulmalıdırlar.

C. Amaca Uygun Yasal Düzenleme Yapılmalıdır

Amaca uygun yasal düzenleme denildiğinde Trafik Kazalarını doğrudan etkileyen bir düzenleme sözkonusu edilmektedir. Bu nasıl yapılmalıdır, örneğin şehir dışında hız sınırını koymuşsunuz, ama ülkemizde saatte 200 km. yapabilecek kapasitede otomobil üretimine izin vermişsiniz, kanaatimizce bu iki uygulama birbirleriyle bağdaşmamaktadır. Biz bu otomobiller imal edilmesin demek istemiyoruz, ama imal edilecekse hız limiti ona göre yukarı çekilmeli, uygulaması mümkün olmayan veya uyulmayacak kurallar konmamalıdır. Mevcut kanunun kanaatimizce eksikleri vardır. Bazı yetkililerin makam araçları, resmi araçları hız kurallarına genelde uymazlar, o zaman bunlar kanunda istisna olarak gösterilmelidir.

Ceza son çare olmalı ama verildiği zaman da gerçekten kişiyi cezalandırıcı ağırlıkta olmalıdır. Cezaların tespitinde suçun Trafik Güvenliğine olan olumsuz etkisi esas alınmalıdır. Belli bir puanı dolduran sürücünün sürücü belgesi kesinlikle alınmalı ve bir daha geri verilmemelidir. Af sözkonusu olmamalıdır. Karayoluna çıkan her taşıttan taşıtın satın alma değeri karşılığı vergi alınmalı, ticari taşıt ayrımı yapılmamalıdır. Taşıtın yaşına göre alınacak vergide azaltma yapılarak, yaşlı taşıt kullanımı teşvik edilmemelidir. Taşıtların fenni muayenesinde titiz davranmalı, taşıt vergilerinde istisna ve muafiyetlere yer verilmemelidir.

Her taşıta sigorta zorunluluğu getirilmeli, sigorta; Trafik, Kasko vb. türleri birleştirecek şekilde tek sigorta halinde gerçekleştirilmeli, bu sigorta tüm kayıpları karşılayacak düzeyde olmalıdır. Sigorta, ölüm, yaralanma, tedavi, hasar zararlarının yanısıra sakat kalma, çalışılmayan günlerin zararını vb. kayıpları da kapsamalıdır.

Sigortalıların zararlarını anında karşılayacak düzenlemeler getirilmelidir.

Düzenlemeler "Başka bir işim olmazsa şoförlük yaparım..." anlayışını ortadan kaldıracak şekilde olmalıdır. İşsizliği önleme amacıyla herkesin otomobil kullandığı ortamda kazaları azaltmak zordur.

Düzenlemeler, toplum yararına ve amaca uygun yapılmalı, meslek, kurum yararı ön plana çıkarılmalıdır.

Yasal düzenleme, davranış değişikliğine yol açacak inandırıcı bir eğitim ve öğretim kurumlarında ve medyada zorunlu kılınmalı, sürücülüğü meslek olarak yapacakları dahil sürücü belgesine sahip olma en az ortaokul mezunu olma şartına bağlanmalıdır.

Karayollarında taşımayı düzenleyen özel bir mevzuat çıkarılmalıdır.

SONUÇ

Trafik kazalarının önlenmesi için bu bölüme kadar yapılan öneriler "SORUNUN ÇÖZÜMÜNÜ İSTEME..." ile yakından ilgilidir. Kanaatimizce gerçekten sorunun çözümü isteniyorsa ÇÖZÜM BULUNUR. Sorunun çözümünde bir başka önemli husus "İşe Göre Adam" esasına dayalı görevlileri yetkili yerlere getirme'dir.

Denetimi, altyapısı, mühendislik hizmetleri, sinyalizasyon kısacası YÖNETİMİ tek kurumda olan bir birim kesinlikle gereklidir. Bu birim "TRAFİK BAKANLIĞI" olabilir, Genel Müdürlüğü de olabilir, adı ne olursa olsun tüm hizmetleri hatta ilk yardım ve tedavi hizmetlerini de bünyesinde bulunduran bir kuruluş olmalıdır. Kanaatimizce başka bakanlıklarla koordineyle, kurul kararlarıyla sorunun çözümü mümkün değildir.

Doğru seçilmiş yönetici ve görevliler, amaca uygun kurulmuş birim, sorunun öncelikli temel sorunlar arasında yer alması, bilimsel yaklaşım kısa, orta, uzun vadeli planlarla çözüm vardır.

ÖLÜMCÜL TUZAK (Uyuşturucu Kullanımı)

Doç. Dr. Turan GENÇ*

GİRİŞ

Günümüzde, insan ve toplum sağlığını tehdit eden ölümcül hastalıklar yanında, en az onlar kadar, belki de onlardan tehlikeli bir başka hastalık daha var ki, o da uyuşturucu kullanımıdır.

Uyuşturucu kullanımının, özellikle son yıllarda dünyada ve ülkemizde ulaştığı ciddi boyutlar, bu büyük sorunun üzerinde tüm ülkelerin önemle durmaları ve gereken önlemleri daha etkin bir düzeyde almaları gereğini ortaya koymaktadır.

Uyuşturucu kullanımının, sağlıklı nesiller yetiştirme amaç ve çabasında olan bütün ülke yönetimleri için ortak bir sorun olmaya devam etmesi, bu konuda alınmış ve alınmakta olan uluslararası kararların yetersizliğini göstermektedir.

Binlerce yıldan beri keyif verici ya da ağrı giderici olarak kullanıldığı bilinen bu maddelerin, bitkilerden ya da basit kimyasal yollardan kolayca elde edilmesi, bunların kontrolünü güçleştirmektedir. Fakat, gerek ulusal ve gerekse uluslararası düzeyde alınabilecek bazı önlemlerin, bu problemin büyüme hızını düşürebileceği düşünülmektedir.

Ülkemizde, toplumun sosyo-kültürel yapısı, dini inançlar ve ailevi değerlerin etkisiyle uyuşturucu kullanımının diğer ülkeler kadar yaygın olmadığı söylenebilir. Ancak, iletişim teknolojisindeki hızlı gelişmeler sonucu, toplumlar arasındaki etkileşim, bu farkın daha uzun zaman devam etmeyebileceğini göstermektedir. Kaldı ki, Türkiye'nin coğrafi konumu itibarıyla üretici ülkeler arasındaki güzergahta bulunması, bu maddelere olan şiddetli talep, bu yoldan kolay para kazanma, kısa yoldan zengin olma, iyi yaşama hevesine kapılma, terör örgütleri ile diğer suç örgütlerinin mali güçlerini bu kaynaktan sağlamaları, Türkiye'yi de önemli ölçüde etkilemektedir.

Böylece Türk insanının da çağın bu ölümcül tuzağından ciddi biçimde etkilenmekte olduğu söylenebilir. Özellikle, büyük şehirlerde, bir kısım gençlerin bu

* P. Başmüfettişi, E Müdürü, P. Akademisi Öğretim Üyesi.

ölümcül tuzağa nasıl düştükleri son günlerde basına intikal eden bilgilerden anlaşılmaktadır¹

Uyuşturucu kullanmanın, hiçbir sorunun çözümü olmadığı, aksine insanlık için en büyük tehlike ve ölümcül bir tuzak olduğunun herkes tarafından anlaşılması gereği vardır.

Uyuşturucu kullanan, yalnız kendisini değil, ailesini, çevresini ve tüm toplumu etkiler. Uyuşturucu kullanan insanın, beden ve ruh sağlığı bozulur, bu zehiri elde edebilmek için hertürlü kötülüğü yapar, suç işler, sonunda perişan ve acınacak bir biçimde yaşamını yitirir.

Öyle ise, bu ölümcül tuzağa düşmemek için, herkesin üzerine düşen görevler vardır. Bu görevlerin başında, uyuşturucu madde üreten, satan, satın alan, taşıyan, kaçakçılığını yapan, aracılık eden, kullanan ve herhangi bir şekilde bu maddelerle ilişkisi olanların, bu alanda mücadele veren görevlilere bildirilmesi; tedaviye muhtaç olanların, bakım ve tedavileri için ilgili sağlık kurumlarına başvurmalarının sağlanması gelmektedir.

Uyuşturucu kullanımı, tüm dünya ülkelerinin üzerinde çok daha ciddi durmaları gereken uluslararası bir sorun olarak önemini devam ettirmektedir. Bu ölümcül zehir, insanın beden ve ruh yapısına yaptığı etkilerle çok önemli bireysel ve toplumsal yaralara neden olmaktadır.

Bu nedenle bu yazıda, bu ölümcül tuzağın geçmişi, bugünü, önemi, bu tuzağa iten etmenler, alınabilecek önlemler, çeşitli uyuşturucular, Dünyada ve Türkiye'de uyuşturucu olayları ve bunlarla mücadele gibi konular üzerinde kısa ve özlü bir biçimde durularak ilgililerin ve kamuoyunun dikkati çekilmek istenmekte ve bu konuda topyekün bir mücadele verilmesi gereği vurgulanmaktadır.

TARİHSEL GELİŞİM

Uyuşturucu, uyarıcı ve hayal yaratıcı maddelerin M.Ö. 5.000 yılından beri çeşitli amaçlarla kullanılmakta olduğu bilinmektedir. M.Ö. 4.000 yılında Sümerler'in haşhaş ve kenevir yetiştirdikleri, eski Mısırlılar, Yunanlılar, Romalılar ve İranlıların haşhaştan afyon çıkarılmasını öğrendikleri ve bunları ağrı giderici, uyutucu ilaçlar olarak kullandıkları bilinmektedir.²

Ayrıca, çağlar boyunca çeşitli uygarlıklar tarafından bırakılan eserlerde ve mağaralardaki kalıntılarda bu bitkilere ait resimlerin, kabartmaların ve kalıntıların bulunduğu görülmektedir.³

1 Hürriyet, "Yine Eroin Faciası", 21.11.1995., "Uyuşturucu Liselerde", 2 Eylül 1994, s.5. Sabah, "9 ayda eroine 14 kurban", 12 Eylül 1995.

2 TOMUŞ, Lütfi , **Uyuşturucu, Uyarıcı ve Hayal Yaratıcı Maddeler**, Omas Ofset A.Ş., Ankara 1990, s. 1.

3 Em.Gn.Md.lüğü. Kaçakçılık, İstihbarat ve Harekat Daire Başkanlığı, **Uyuşturucu Madde Olayları Genel Değerlendirmesi**, Ankara 1994, s.5

Milattan 1550 yıl önce Mısır'da yazılmış papirüslerde, ve M.Ö. 400 yıllarında Yunanistan'da Homeros'un eserlerinde Hipokrat'ın bazı hastalıklarda bu maddeleri kullandığı, Orta Asya'dan göç eden Türklerin de haşhaştan afyon çıkarılmasını öğrendikleri ve bunu tıpta kullandıklarına dair bilgiler vardır.

M.S. 6. ve 7. yüzyılda Arap Ülkeleri doktor ve tüccarlarının afyonu İran, Hindistan ve Çin'e götürdükleri, 1830'larda İngiltere'nin Hindistan'da şirket kurup Çin'e bol miktarda afyon ihraç etmeye başladığı ve Çin'de afyon kullanımının yaygınlaştığı bilinmektedir. Çin'de nüfusun yaklaşık 1/4'ünün afyon kullanması ve binlerce kişinin ölmesi sonucunda, afyon ithali ve kullanılması yasaklanmıştır. Bunun üzerine, çıkarları bozulan İngiltere, tüccarlarının hakkını korumak bahanesiyle Çin'e savaş açmıştır. Savaş sonunda Çinliler, Honkong'u kaybetmiş, yasağı kaldırmış, ithali artırmış ve afyon kullanımının Kore, Vietnam, Laos, Kamboçya, Tayland, Endonezya, Burma ve Filipinler'e kadar yayılmasına neden olmuştur.⁴

Uyuşturucu maddelerin tıp alanında kullanımı için yapılan araştırmalardan biri, 1817 yılında morfinin bulunması olmuştur. Daha sonra 1898 yılında Almanya'nın "Bayer" fabrikalarının morfini bulmasıyla uyuşturucu kullanımı yeni boyutlara ulaşmıştır.

Türkiye'de ise, 1936 yılında bir Japon firmasının İstanbul'da kurduğu ve Fransızlarla genişlettiği eroin imalathanesinin kısa sürede zararlı etkileri görülerek Atatürk'ün başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nda yasaklandığı ve cihazların imha edildiğine dair bilgiler vardır.⁵

Dünyada uyuşturucu kullanımının I. ve II. Dünya Savaşlarından sonra arttığı, ancak 1960'lı yıllardan itibaren sürekli bir artış gösterdiği anlaşılmaktadır.

Günümüzde, uyuşturucu madde artışının başlıca nedenleri olarak, kolay para kazanmak, terör ve diğer suç örgütlerine para temin etmek, gelişmemiş ülkelerde düzene karşı çıkan örgütlerin mali problemlerini çözmek sayılabilir. Ayrıca, merak, özendirme, hak verme, iyi yaşama, arkadaş ikramı gibi nedenlerle, doping, bilinçsiz ve doktor kontrolsüz ilaç alma gibi nedenler de bunlara eklenebilir.

UYUŞTURUCULARLA MÜCADELENİN ÖNEMİ

Uyuşturucuların dünyada çok önemli bir sorun olmasının başlıca nedenleri olarak; bu maddelerin bağımlılık yapması, insan sağlığına zararlı etkileri bulunması ve çoğu olayların ölümlle sonuçlanması ve belki de daha önemlisi, gelecek kuşakları tehdit edecek kalıtsal bozukluklara neden olması, bağımlıların suça yö-

4 A.k.

5 KÖKNEL, Özcan, **Uyuşturucu Madde Sorunu**, 1976, s.36, Aktaran: Em.Gn.Md.lüğü, a.k.,

nelmeleri, suç işlemeye teşvik ve tahrik olmaları, silah kaçakçılığı ve uluslararası terörizme yol açması sayılabilir.

Uyuşturucu maddelerle mücadele, bu maddelerin tıptaki olumlu kullanımı yanında, kötü kullanımı sonucu, kişisel sağlık, halk sağlığı, bireylerarası ilişkiler ve kamu düzeni üzerindeki yıkıcı etkileri yüzünden, ülkelerin öncelikli sorunları başında gelmektedir. Bu sorunun çözülmesi, zararının azaltılması ve ortadan kaldırılması için Birleşmiş Milletler Teşkilatının öncülüğünde birçok önlemler alınmaya çalışılmaktadır. Alınması gereken önlemlerin bütün ülkelerde, aynı kararlılık ve olanaklarla izlenmesi gerekirken, gelişmemiş ülkelerde önleyici çabalar yetersiz kalmakta, gelişmiş ülkelerde de katkı bakımından bazı eksiklikler bulunmaktadır. Bu konuda, gelişmiş ülkelerin para ve teknolojik katkılarına rağmen, yasal olmayan üretimin, imalatın ve ticaretin istenilen etkinlikle kontrol edildiği söylenemez.⁶

Bu nedenledir ki, Uluslararası düzeydeki mücadelenin ilki olan 1925 Afyon Sözleşmesinden sonra, Birleşmiş Milletlerin 1961 ve 1971 sözleşmelerine, daha kapsamlı ve dinamik bir yaklaşım getiren 1988 sözleşmesi eklenmiştir.

Devletler, toplumun varlığına zararları nedeniyle uyuşturucu maddelerin üretimini, ithalini, ihracını, bulundurulmasını, alımını ve satımını kontrol etmeyi birbirlerine karşı söz vermişlerdir.

Türkiye'de uyuşturucu maddelerin imal, ihraç ve denetimi, 3298 ve 2313 sayılı Kanunlarla Bakanlar Kurulu'nun İznine ve Sağlık Bakanlığı'nın denetimine bırakılmıştır.

Türk Ceza Kanunu da, ruhsatsız veya ruhsata aykırı olarak uyuşturucu madde üretimi, ithali, ihracı, satışı, bulundurulması, devri ve naklini cezalandırmıştır. Bu suçların, örgütler tarafından işlenmesi veya bunları geçim vasıtası yapanların cezası artırılmıştır. Kanun ayrıca, bu suçları işleyen bazı meslek sahiplerinin cezasını da artırmıştır. Çünkü bu meslek sahiplerinin (eczacılar, tabipler, dişçiler, veterinerler, sağlık memurları gibi), meslekleri gereği bu maddeleri imal veya temin etmeleri çok kolaydır.⁷

Karnın, uyuşturucuların okullarda, memur ve müstahdemler tarafından alınıp satılmasını ağırlaştırıcı sebep saymıştır. Yani bunlara daha çok ceza verilmesini öngörmüştür.

Uyuşturucu verilen kişilerin ölmeleri veya yaralanıp hasta olmaları da cezayı artıran nedenlerdendir.

6 AKALIN, Kemalettin. "Uyuşturucu ve Psikotrop ilaçların Kaçağa Kaçmasını Önlemek Üzere Alınacak Önlemler," Bildiri, Ankara 1995.

7 SOYASLAN, Doğan , "Türk Ceza Kanununda Uyuşturucu Maddelere ilişkin Suçlar", Bildiri, Ankara 1995.

Küçüklere veya akli dengesi bozuk olanlara uyuşturucu kullandıranlar şiddetle cezalandırılmıştır.

Bütün bu hukuki kurallar ve düzenlemeler, uyuşturucu konusunun tüm milletler ve insanlık için ne derece önemli olduğunu göstermektedir.

Herşeye rağmen, eğer bir uyuşturucu bağımlısı, olayın polise intikalinden önce tedavi isterse, kendisine ceza verilmez ve hastanede tedavisi yapılır.

Özetlemek gerekirse, uyuşturucu madde bağımlılığı, özellikle gençler için, en korkunç ve ölümcül bir tuzak olarak tüm insanlığın mücadele etmesi gereken en önemli sorunlardan biridir. Bu madde bağımlıları, sadece kendilerini değil, aileyi, çevreyi, toplumu ve hatta tüm insanlığı etkilemektedir. Bu ölümcül tuzağa düşen gençler, sahip oldukları tüm güzellikleri ve değerleri yitirerek hırsızlık, kumar, içki, fuhuş, anarşi, terör gibi çirkinliklerin içinde yok olup gitmektedir.

Toplumların en değerli kaynağı gençliğe yönelen bu büyük tehdit, toplumlar için uğraşılması gereken en önemli sorunlardan biri, belki de birincisi olarak varlığını büyüterek sürdürmektedir.

TUZAĞA İTEN ETMENLER

Bağımlılık yapan maddelerin kullanılmasında çeşitli etmenler üzerinde durulması, soruna çözüm arayanlara bazı ipuçları vermesi bakımından önemli görülmektedir.

Dünyada uyuşturucu madde kullanımının arttığı yıllara bakıldığında, artış sebepleri hakkında bazı ipuçları elde edilebilir. Bu sebepleri, ekonomik, sosyal, kültürel ve psikolojik sebepler olarak gruplandırmak mümkündür. Örneğin, Çin'e afyonun ihraç edilmesi ve Çinlilerin bu maddeye bağımlı hale getirilmesi öncelikle ekonomik nedene dayanmaktadır.

Birinci ve İkinci Dünya Savaşları sırasında bu maddelerin fazlaca kullanılması, savaşın sebep olduğu sosyal ve psikolojik nedenlere dayandırılabilir.

Milattan öncesinde ve günümüzde uyuşturucu kullanımının, tıbbi ve biyolojik nedenleri üzerinde durulabilir. Özellikle sanayi devrimi sonucunda oluşan kentlerde kent yaşamının stresi, zayıf iradeli ve kişiliği gelişmemiş insanları günlük sıkıntılarından kurtulma, hayal alemi yaşama, keyif alma ve uykuya dalma gibi sahte çözüm yolları aramaya ve bağımlılığın kucağına itmeye başladığı söylenebilir.

Madde bağımlılığının kültürel bulaşıcılığı olan, merak, özendirme, yeni şeyleri deneme, hak verme, bir gruba ait olma ve güvensizlik gibi etmenlerle de yakın ilişkisi olduğu üzerinde ciddi şekilde durulmaya değer görülmektedir.

Uyuşturucu maddeler, kimyasal özelliği nedeniyle canlı organizmasında fiziki ve psikolojik bağımlılık meydana getirdiğinden bu maddeleri kullanma hatasına düşen insan, bu maddelere gittikçe artan bir dozda ihtiyaç ve arzu duymakta-

dır. Maddelerin bu özelliğinden yararlanan satıcılar, kolay yoldan çok kazanmak ve iyi yaşamak için özellikle kent yaşamında zengin aile çocuklarına nüfuz etmeye çalışmaktadırlar. Fakir aile çocuklarının da satıcı ve içici olarak kullanılmaktadırlar. En kolay ve en kısa yoldan zengin olmak isteyen bu zavallı hainler, tüm insanlığa olduğu kadar, kendilerine, toplumlarına ve yakın çevrelerine de zarar verdiklerini anladıklarında, çoktan, iş işten geçmiş olmaktadır.

Uyuşturucu madde kullanılması sonucu, bu maddeye alışan organizmanın hücreleri, zamanla normal faaliyet ve görevlerini yapabilmeleri için o maddeye gittikçe artan bir şiddetle ihtiyaç duymakta ve madde alınmadığında kötü hayal görme, yanlış algılama ve duyu organlarının çalışmaması gibi kriz durumları yaşamaktadırlar. Özellikle şiddetli baş ağrısı, bulantı, kusma, ishal, terleme, titreme, kramp, esneme, şiddetli adale ağrıları, uykusuzluk, iştahsızlık, burun ve gözlerin akması, nefes almada, tansiyon ve hararete artış, hafıza, dikkat, idrak ve düşüncede bozukluk belirtileri görülmektedir.⁸

BAĞIMLILIK YAPAN ÇEŞİTLİ MADDELER

Uyuşturucu maddeler, uyuşturucu, uyarıcı, hayal yaratıcı sakinleştiriciler olmak üzere çeşitli şekillerde sınıflandırılabilirse de, burada başlıcaları üzerinde kısa ve öz bir şekilde durularak tanınmaları ve tehlikeleri anlatılmak istenmektedir.

1. Afyon

Afyon, haşhaş kapsüllerinin çizilmesi sonucu, bu kapsüllerden çıkan sıvının zamanla koyulaşması ile oluşan sakız biçiminde bir maddedir. Afyonun içerisinde, morfin, narkotin, kodein gibi çeşitli maddeler bulunur. Afyondan elde edilen maddeler, ilaç sanayiinde kullanılmaktadır. Ancak, bu ilaçlar, reçete ile satılmakta, hasta tedavisinde doktorun önereceği miktarda alınmaktadır.

Afyon, başlangıçta, ağrı kesici, öksürük giderici ve rahatlatıcı özelliklerinden dolayı bazı insanların doktora gitmeden, kendi kendilerine sıkıntılarını gidermek için aldıkları bir maddedir. Ancak, farkına varmadan bu maddeye alışmaktadırlar. Alındıktan sonra da mide bulantısı, baş dönmesi, renk solması, kalp ve solunum yavaşlaması sonucu ölüme sebep olan çok tehlikeli bir maddedir.

Afyonu birkaç kez alanlarda artık hastalık başlamıştır. Afyonsuz yapamazlar. Afyon alma zamanı gelince krize girerler, elleri ayakları titrer, vücudu kırılır, kalbi çarpar, güçsüzleşir, iştahsızlık sonucu zayıflar ve ölüme doğru hızla ilerlerler.⁹

8 Interpol, **Uyuşturucu Maddeler**, Ankara 1994, s.8.

9 A.k. s.11-12.

Afyon kullananların bütün istekleri, yeniden ve daha fazla afyon bulmaktır. Bunun için gereken herşeyi yaparlar, ailesini ve her şeyini feda ederler ve böylece dozaj artıkça ölüme biraz daha yaklaşmış olurlar.

Afyon üretim bölgeleri olarak, Laos, Tayland ve Birmanya'dan oluşan "Altın Üçgen" ve Afganistan, Pakistan ve İran'dan oluşan "Altın Hilal" bölgeleri önemli bir yer tutar.¹⁰

Türkiye'de afyon üretimi izne tabii olup, 1994 ve 1995 yılları için, Afyon, Amasya, Burdur, Çorum, Denizli, Isparta, Kütahya, Tokat, Uşak illeri ile Konya'nın Akşehir, Doğanhisar, Meram, Seydişehir ilçelerinde haşhaş ekimine izin verilmiştir.

2. Morfin

Morfin, afyonun içerisinde yüzde 8-20 oranında bulunan ve afyondan kimyasal yolla elde edilen en etkili uyuşturucu maddedir. Parlak, kristalize toz halinde veya tebeşir tozu görünümünde, beyazdan kahverengiye kadar değişen renklerde, kokusuz, acı, kapsül, tablet veya sıvı şekilde bulunabilir. İlaç olarak tıpta kullanılır. Çabuk alışkanlık yaratır. Morfinin üretimi ve eczanelerde satışı, çok sıkı kontrol altında yapılmaktadır. Buna rağmen, kanun dışı yollarla üretilen morfin, piyasaya sürülmekte ve pekçok insan bu zehire alışıarak ölüp gitmektedir.¹¹

Bazen hastaya tedavi için verilen morfin, alışkanlık yaptığı gibi, bazen de morfin kullanan arkadaşının ikramını kabul eden, morfinin tuzağına düşer. Böylece, morfin tuzağına yakalananlar, kötü niyetli kişilerin ellerindeki morfinleri yüksek fiyatlarla almak zorunda kalırlar. Özellikle gençlerin, bu tür tekliflere çok dikkat ederek, tereddütsüz reddetmeleri gerekir. Bir defayla birşey olmaz diyerek bu zehiri denemeye kalkışanlar bir daha kurtulamazlar.

Morfin ve diğer uyuşturucular, geçici ve kısa bir süre için ağrıyı, sızıyı, korkuyu, endişe ve sıkıntıları geçirir. Bir müddet sonra, ağrılar sızılar, bedbinlik, ruh sıkıntıları, uyuşukluk, halsizlik ve sersemlik başlar, ağız kurur, kalp çarpar, soğuk terler dökülür, heyecan ve korku içinde insan çırpınır durur.

Morfine muhtaç olan bir kimse her çareye başvurur. Malını, namusunu satar, yalan söyler, hırsızlık yapar, her türlü suçu işler. Artık onu, evi, işi, ailesi, çevresi ilgilendirmez. Uyuşturucunun tam esiri olmuştur. Günden güne zayıflar, solar, dişleri çürür, saç, sakalı birbirine karışır, acınacak hale düşer. Çocuklu bir anne ise, çocuğu da morfine alışır. Hamile bir annenin çocuğu da dünyaya hastalıklı gelir. Morfin kullanan birinin, bunu bırakması için mutlaka bir sağlık kurumunda tedavi görmesi gerekir¹²

10 Emniyet Genel Müdürlüğü, Kaçakçılık ve Örgütlü Suçlar Daire Başkanlığı, **Afyon ve Morfin**, Ankara 1995, s.5.

11 A.k.

12 Interpol, **Uyuşturucu Maddeler**, s. 13.

Morfinin tıbbi kullanımı dışında, sersemlik, uyku hali, bulantı, kan basıncının azalması, yüz renginin solması, kusma, kabızlık, kaşıntı, solunum durgunluğu gibi etkileri vardır.

Dünyada morfin maddesinin başlıca üretim bölgeleri afyonda olduğu gibi altın üçgen ve altın hilal ülkeleridir.

3. Eroin

Eroin, afyonun içinde bulunan maddelerdendir. Bazmorfinin asetik asit ile birlikte ısıtılması sonucu ve diğer kimyasal işlemlerden sonra oluşur. Eroin, beyaz, gri, kahverengimsi gri, fildişi gibi renklerde ve toz şeker gibi kristaller halinde veya un gibi toz halinde bulunur. Sirke gibi kokusu vardır.

Eroin, uyuşturucu maddelerin en kuvvetlisi ve en tehlikelisidir. Morfinden 2- 10 kadar daha kuvvetlidir. En çabuk alışkanlık meydana getiren uyuşturucudur. Bir veya iki deneme, kişiyi eroin bağımlısı yapmaya yeterlidir. Eroin kullanmaya alışmış bir kimse 2-3 saatte bir, bu zehiri almak zorunluğundadır. Aksi halde çok ağır kriz durumları kendini gösterir.¹³

Eroin, çoğunlukla buruna çekilerek alınır. Eroin, bir sigaranın yanan ucu eroine batırılarak da çekilir ve içilir. Alüminyumlu kağıt üzerine konan eroinin alttan yakılarak çıkan duman teneffüs edilerek ya da enjektörle damara zerkedilmek suretiyle de alınır.

Afyon ve morfin için sayılan alışma nedenleri, eroin için de geçerlidir. Hayatta başarısız olan, aşağılık duygusu içinde bulunan, itilip, kakılmış uyuşturucu kullanmaya yatkın kimseler bu maddeye alışabilirler. Kötü niyetli ve haksız para kazanma hırsında olanlar, insana önce parasız ikramda bulunarak alıştırtırlar, sonra da istediği parayla eroini satarlar.

Eroin çok kuvvetli bir zehir olduğundan ilk kullanan kimsenin başı döner, kulaklarında kuvvetli uğultular ve çınlamalar ile, bulantı ve kusma belirtileri olur. İştahı kapanır, çalışma gücünü kaybeder, üzüntü ve keder duyguları içinde yatağa düşer, dünya ile ilgisi kesilir.¹⁴

Eroin kullananlar, eroin elde edebilmek içi her türlü kötülüğü yaparlar.

Eroinin başlıca üretim bölgeleri, "altın üçgen" ve "altın hilal" ülkeleri ile Lübnan, Kolombiya, Hindistan, Meksika ve bazı Afrika ülkeleridir. Buralarda genellikle hava ve deniz yolu ile diğer ülkelere sevk yapılır. Kaçakçılar genellikle en kısa yolu değil, en güvenli yolu tercih ederler. Kara ve demiryolunu da kullanırlar.

13 A.k.

14 A.k.

4. Kodein

Morfinden kimyasal yolla elde edilir. Morfinin altıda biri veya onda biri kadar etkilidir. Eroin bulamayanlar bununla idare ederler. Uyuşukluk, iştah kaybı, reflekslerde azalma, kabızlık gibi belirtileri vardır.¹⁵

Beyaz renkte, kokusuz ve acımsı bir tadı vardır.

5. Kokain

Kokain Güney Amerika'nın kuzey ve kuzeybatısı boyunca uzanan dağlarda yetişen koka bitkisi yaprağından elde edilir. Merkezi Sinir Sistemi üzerinde uyarıcı etkiye sahip bir uyuşturucudur. Koka bitkisinin özellikle Peru ve Bolivya'da yetişmesine rağmen, dünya kokain piyasasının Kolombiyalıların elinde olduğu söylenmektedir. Bu ülkeler dışında, Venezuela, Panama, Brezilya, Arjantin ve Ekvatorda da az miktarda kokain üretimi yapılmaktadır.¹⁶

Baz kokain beyaz, kristalize bir tozdur. Yaklaşık 300 kilo koka yaprağından yarım kilo kokain elde edilmektedir.

Vücuda, toz halinde burun deliklerinden çekilmek suretiyle alınır veya sıvılaştırılarak enjekte edilir. Kokain, eroiden daha zararlıdır.

Kokainin etkileri, diğer uyuşturuculara benzemekle beraber, aşağıda sayılmıştır. Bu etkiler, uykusuzluk, baş ağrısı, iştahsızlık, sinirlilik, burun ve gözde hastalıklar, yorgunluk, titremeler, egzama yaralan, mide hastalığından, kaşıntı, böcek arama nöbetleri, hezeyanlar, ruhi depresyon ve sonunda intihar olarak görülür. Ayrıca Merkezi Sinir Sistemini etkiler ve aşın doz alınmasıyla solunum ve kalp atışını artırır ve öldürür.

6. Esrar

Esrar, dünyanın her yerinde yetişebilen dişi hint kenevirinden elde edilir. Hint kenevirinin ekimi, Nisan ve Haziran aylarında, hasadı ise Ağustos ve Eylül aylarında yapılır. Bitkinin boyu 1-4 metre, çapı ise 1-5 cm, yaprakları testere dişlidir. Dişi hint keneviri yapraklarının üzerindeki reçinenin çıkartılmasıyla reçine esrar elde edilir. Reçine esrarın kurutularak elekten geçirilmesi sonucunda toz esrar, çeşitli şekillerde preslenmesiyle de plaka esrar elde edilir.¹⁷

Dişi kenevir bitkisinin baş kısmı, dalları ve yapraklarının toplanıp kurutulması ve ufalanıp toz haline getirilmesiyle bitki esrar elde edilmiş olur.

Dişi hint keneviri bitkisinin daha az aktif madde içeren ve marihuana adı verilen türünün çiçeklerinin kurutulup kıyılması suretiyle kullanımı Amerika kıtasında yaygındır.

15 A.k.

16 A.k.

17 A.k.

Esrar, tütünle karıştırılarak sigara, pipo ve nargile şeklinde içilir veya sıvı esrar şeklinde yiyecek ve içeceklere karıştırılarak tüketilir.

Dünyanın en önemli esrar üreten bölgeleri, Laos, Tayland, Pakistan, Hindistan, Filipinler, Malezya, Endonezya, Avustralya, Sri Lanka, Meksika, Kolombiya, Jamaika ve Kosta Rika'dır.

Lübnan ve Orta Asya Türk Devletleri de esrar üretimi açısından potansiyel oluşturmaktadır. Fas'ın Rig Vadisinde üretilen esrar Avrupa piyasasına yönelmektedir.

Esrarın, İnsanın beyni, ciğerleri, kalbi, üreme sistemi üzerinde pek çok olumsuz etkileri vardır. Bu etkiler genellikle birkaç dakika içinde hissedilir ve 2-3 saat sürer.

En önemli zararı, fiziki bağımlılık yapan diğer maddelere geçiş görevi görmesidir. Esrar, psikolojik bağımlılık yapar. Dolaşım bozukluğu ve baş dönmesi yapar. Gözler kızarır, kalp atışları normalin üstüne çıkar. Sebepsiz gülmeler, sık sık tuvalet ihtiyacı olur. Titremeler, kulak çınlaması başlar. El ve ayaklar üşür. Sinirlilik halleri görülür. Yüzleri toprak renginde olur. Kişi, miskin ve uyuşuk bir hal alır.

Esrar, zekaya tesir eden, çok kötü ve kısa zamanda alışkanlık yapan bir zehirdir. Kurbanlarının kurtulması çok zordur.

Esrar, genellikle tütüne karıştırılarak sigara şeklinde içilir. Bu sebeple gençler, elle sarılan ve ikram edilen sigaraları kabul etmemelidir.

Cezaevleri, esrar yüzünden suç işleyenlerle, hastaneler ise, akıl hastası esrarkeşlerle doludur.

8. Sentetik Uyuşturucular

Sentetik olarak laboratuvarlarda elde edilen, anfetamin türü yatıştırıcı ve ağrı giderici maddelerin hap şeklinde imal edilerek, birçok Avrupa Ülkesi tarafından kaçakçılığı yapılmaktadır.

Ayrıca, Amerika'dan başlamak üzere tüm dünyayı tehdit eden LSD, DLT, STP gibi halüsinojenler piyasaya sürülmeye başlanmıştır. LSD çok kuvvetli, sentetik bir uyuşturucudur. Kokainden 100 kat daha güçlüdür.

Anfetaminler, merkezi sinir sistemi üzerinde etki yapan, farklı şekiller, büyüklükler ve renklerde, tablet ve kapsüller halinde üretilirler.

Yasadışı olarak gizli laboratuvarlarda üretilenlerle yasal üretilenler arasında bir fark yoktur ve birbirinden ayırt edilemezler.

Uzun süre anfetamin kullanma, zehirlenmeye yol açar. Doping amacıyla kullanılan anfetaminler, yanlış etkilerle çöküntü meydana getirebilir.

Barbituratlar da sentetik olarak değişik renk, hacim ve şekillerde kapsül veya tabletler halinde üretilirler. Merkezi sinir sistemini etkileyerek, yatıştırıcı etki gösterirler. Fazla alındığında ölüme sebebiyet verebilirler.

Trankilizanlar, sakinleştirici ve endişe giderici olarak kullanılırlar. Yüksek doz sağlığa zararlıdır.

DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE OLAYLAR

İnsanlığı zehirleyen bu korkunç tuzağa karşı, başta ekonomik çıkarlar olmak üzere çeşitli nedenler yüzünden birçok ülke tarafından yeterli mücadele verildiğini söylemek zordur. Bu mücadelede, bazı ülkelerin teknolojik imkansızlıkları nedeniyle arzu edilen bir kontrol sistemi kuramadıktan, bazılarının ise siyasi ve idari karar mekanizmalarını yeterli düzeyde etkili kılamadığı söylenebilir.

Yasadışı afyon üretimi yapan "altın üçgen" ve "altın hilal" ülkeleri¹⁸ ile Meksika, Guatemala ve Kolombiya'da yılda ortalama 7.000 ton civarında afyon üretiminin gerçekleştirildiği, bu miktar afyondan 700 ton civarında eroін imal edilebileceği tahmin edilmektedir.

Bunun yanında, yine zehir maddesi olarak Dünya'da 1.200 ton civarında Kokain üretildiği, bunun çoğunun Peru'dan ejde edildiği, Bolivya'da da üretimin yapıldığı, Kolombiya'lı kaçakçılar tarafından işlenerek dünyaya dağıtıldığı, Arjantin, Brezilya ve Venezuela'da da kokain üretiminin yapıldığı bilinmektedir.

Bir başka uyuşturucu olan esrar üretimi ise, başta Afganistan, Pakistan ve Lübnan olmak üzere, Fas, Brezilya ve Meksika'da üretildiği ve yılda yaklaşık 20 bin ton civarında üretimin yapıldığı değerlendirilmektedir.

Uyuşturucu maddelerin üretimi ve ticareti, dünya genelinde her geçen gün artarak kıtalar arası kârlı bir iş olmaya devam etmektedir. Çeşitli üretim merkezlerinden, dünya piyasalarına, çok ciddi ve önemli miktarlarda uyuşturucu trafiği olmaktadır. Örneğin, Güneydoğu Asya eroini Kuzey Amerika pazarlarını egemenliği altına alırken, Güneybatı Asya eroini ve morfininin de Avrupa'ya ihracı çoğalmıştır. Kolombiya eroini ise, Kuzey Amerika havaalanlarından dünya piyasalarına giriş yaptığı, Kuzey, Orta ve Güney Amerika ülkeleri ile Avrupa Ülkelerinde güvenlik görevlilerinin yakalama olaylarından anlaşılmaktadır. Batı Afrika ülkeleri, Güney Amerika kokainini hava yoluyla Avrupa'ya taşımıştır.

Esrar, birçok ülkede yaygın olarak bulunabilmektedir. Hatta bazı ülkeler, tarımda yeni yöntemler uygulayarak üretimi artırmışlardır. Bağımsız Devletler Topluluğundaki siyasi gelişmeler, altın hilal bölgesinden gelen uyuşturucunun Batı Avrupa ve Baltık ülkelerine yeni bir yol açılmasına neden olmuştur.

18 Altın üçgen ülkeleri; Laos, Tayland, Birmanya, Altın hilal ülkeleri; Afganistan, Pakistan ve İran'dır.

Afrika ülkelerinde, uyarıcıların kötüye kullanılarak büyük problemler oluşturduğu, Japonya, G.Kore, Tayland, Filipinler ve Avustralya'da çeşitli psikotropik maddelerin bölgeye sokularak kötüye kullanıldığı ortaya çıkmıştır.

Türkiye'de, bulunduğu coğrafi konum itibarıyla Asya, Avrupa ve Afrika kıtalarında meydana gelen uyuşturucu trafiğinden etkilenmektedir.

Uyuşturucu madde kaçakçılığı örgütleri, sıkı bir emir ve komuta zinciri içerisinde, kendine özgü katı kuralları olan, disiplinli ve acımasız örgütlerdir. Bazı terör örgütleriyle de ilişkilerinin olduğu düşünülmektedir. Yakın geçmişte ASALA, günümüzde de PKK terör örgütünün uyuşturucu örgütleri ile ilişki ve işbirliği içerisinde bulundukları bilinmektedir.

UYUŞTURUCU MADDELERLE MÜCADELE

Tüm dünya milletlerinin ve insanlığın öldürücü baş düşmanı olan uyuşturucu maddelerle mücadele etmek, tüm dünya milletlerine düşen hayati bir görevdir. Bu mücadele, bu ciddi sorunla mücadelenin, ulusal ve uluslararası boyutu bulunmaktadır.

Türkiye uyuşturucu madde kaçakçılığı ile imkanları ölçüsünde etkin bir şekilde mücadele etmeğe çalışmaktadır. Ancak, örgütlü bir suç olan uyuşturucu madde kaçakçılığı ile mücadele için bir ülkenin tek başına verdiği uğraşın yeterli olmayacağı açıktır. Bu nedenle, Türkiye, diğer ülkelerle ikili ve çok taraflı işbirliği anlaşmaları imzalayarak karşılıklı irtibat görevlilerinin görevlendirilmesini sağlamış ve böylece güvenli bilgi alış verişini süratlendirmiştir. İkili veya çok taraflı anlaşma yapılamamış olan ülke polisleri ile de ilişki kurularak ortak çalışmalar yapılmakta ve başarılı sonuçlar alınmaktadır.

Türkiye 1995 yılı itibarıyla 33 ülke ile anlaşma ve protokoller imzalamak suretiyle uyuşturucu maddelerle mücadelede, uluslararası işbirliğinin güzel örneklerini göstermiş bulunmaktadır.

Ayrıca, Türkiye, Birleşmiş Milletler İlaç Kontrol Programının (UNDCF) kurucu beş üyesinden biri bulunmaktadır, Yakın ve Ortadoğu Alt Komisyonu içerisinde mücadelede etkin tedbirler alınmasına katkıda bulunmaktadır.

Türkiye, 1930 yılından beri de Milletlerarası Kriminal Polis Teşkilatının (INTERPOL'un) aktif üyesi olarak çalışmalarını sürdürmektedir.

Avrupa Konseyi Bünyesinde, 25 ülkenin katılımıyla faaliyetlerini sürdüren Pompidou grubunda da her türlü etkinliklere katılmaktadır.

Avrupa'daki uyuşturucu ile mücadele grup çalışmalarında bulunmaktadır.

Türkiye, İran ve Pakistan'ın da katılımıyla oluşturulan uyuşturucu maddelerle mücadele komitesinde aktif görevler üstlenerek iyi niyetli çalışmalarda bulunmaktadır.

Bu konuda ülkelerin tek başlarına yaptıkları mücadelede başarılı olamayacaklarını anlayarak ikili ve çok taraflı anlaşmalarla uluslararası düzeyde sıkı bir işbirliğinin zorunlu olduğunu anlamış olmaları memnuniyet verici olarak değerlendirilmektedir.

Türkiye'nin son yıllarda, diğer ülkelerle gerçekleştirdiği güzel, yapıcı ve netice alıcı işbirliği sonucunda olumlu sonuçlar elde edilmiştir.

Örneğin, ABD, Belçika, Almanya, Hollanda, Suudi Arabistan, İspanya, Fransa Polis Teşkilatı ve irtibat görevlileri işbirliği ile önemli operasyonlar gerçekleştirilmiş ve bol miktarda uyuşturucu madde elde edilmiştir.

Uyuşturucu maddelerle mücadele, sadece resmi kurum ve kuruluşlarca değil, aynı zamanda gönüllü kuruluşlar medya, eğitim kurumlarının yönetici ve eğitimcileri ile ailelerinin de işbirliği ile yapılmalıdır.

Uyuşturucularla mücadelede, Uluslararası ilk belge, 1912 yılında Lahey'de imzalanan ve 1925'de yürürlüğe giren Uluslararası Afyon Sözleşmesidir. Afyon mamüllerinin imalatı, dahili ticareti ve kullanımını ortadan kaldırmak amacıyla yapılmıştır.

Aşın uyuşturucu madde üretiminin büyük miktarlarda kaçığa kaymasına yol açtığı tespit edildiğinde, üretim miktarını sınırlamak ve kontrol altına almak amacıyla 1931 yılında bir sınırlandırma sözleşmesi yapılmış, 1933'de Afyon İçimini Önleme Anlaşması imzalanmıştır. Tehlikeli Uyuşturucu Maddelerin Kaçakçılığını Önleme Sözleşmesi 1936 yılında imzalanmıştır.

Birleşmiş Milletlerin kurulmasından sonra, o tarihe kadar imzalanmış olan 5 sözleşmeyi Birleşmiş Milletlerin yetkisi altına alan bir protokol 1946 yılında imzalanmış ve 1931 sözleşmesinin kapsamı dışında kalan uyuşturucu maddeleri uluslararası kontrol altına alan bir protokol 1948 yılında imzalanmış, 1953 yılında Haşhaş ekimini, Afyon üretimini, Uluslararası ticaretini, kullanımını sınırlayan ve düzenleyen bir protokol, 1961 yılında Uyuşturucu Maddeler TEK sözleşmesi kabul edilmiş, 1972 yılında imzalanan bir protokol ile 1961 Sözleşmesinde bazı değişiklikler yapılmıştır. Uyuşturucu Maddeler Komisyonu tarafından imzalanan Psikotrop Maddeler Sözleşme Taslağı 1971 yılında kabul edilmiş, uyuşturucu madde kaçakçılığı ile mücadele konusu ise 1988 yılında imzaya açılan sözleşme ile düzenlenmiştir.¹⁹

Böylece uluslararası düzeyde uyuşturucu belası ile giderek artan dinamik bir biçimde mücadele etmek ve işbirliğini geliştirmek yönünde açık ve samimi bir irade beyanı ortaya çıkmış bulunmaktadır.

19 ÜZER, Atilla, "Uyuşturucu ve Psikotrop Maddeler Konusunda Uluslararası İşbirliği", Dışişleri Bakanlığı, Ankara 1995.

Uyuşturucu maddeler kaçakçılığına karşı Birleşmiş Milletler 1988 sözleşmesi ekinde yer alan ve yasadışı uyuşturucu ve psikotrop madde yapımında kullanılan Anhidr asetik asit yanında, ilaç ve diğer sanayi dallarında imalatla kullanılan sözleşme eki kimyasal maddelerin ithal, ihraç, alım, satım ve yurtiçi dağıtımları sıkı bir şekilde denetlenmektedir.

Türkiye'de uyuşturucu tedavisinde, ihtiyaç duyulan hastaya doktor tarafından yazılarak kontrollü kullanımını sağlamak ve amaç dışı kullanımını önlemek üzere Sağlık Bakanlığınca 29.05.1985 tarihinde uyuşturucu için kırmızı, psikotrop madde için yeşil reçete uygulaması başlatılmıştır.

Türkiye'de uyuşturucu maddelerle mücadele eden önemli ve ciddi kuruluşlar bulunmaktadır. Bunlar;

1. İçişleri Bakanlığına bağlı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı,
2. Sağlık Bakanlığı, İlaç ve Eczacılık Genel Müdürlüğü, Ruh ve Sinir Hastalıkları ile Sağlık Merkezleri,
3. Başbakanlık, Gümrük Müsteşarlığının Gümrükler Genel Müdürlüğü ve Gümrük Muhafaza Genel Müdürlüğü,
4. Tarım ve Köyişleri Bakanlığının T.M.O. Genel Müdürlüğü,
5. Kara sınırlarının korunması ve güvenliği hakkındaki mevzuat gereğince K.K.K. kara sınır birlikleri,
6. Bakırköy Ruh ve Sinir Hastalıkları Hastanesi bünyesinde kurulan Alkol ve Madde Bağımlıları Tedavi Merkezi (AMATEM),
7. Gönüllü bir kuruluş olan Yeşilay'dır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Tarih boyunca insanlar, güvenli, mutlu ve refah içinde yaşamak için didinip durmuşlardır. Bu mücadele içerisinde, bazı zayıf iradeli insanların beklentilerini gerçekleştiremeyince, çevredeki kötü niyetli kişilerin teşvik, tahrik ya da ikramıyla sigara, alkol ve uyuşturucu madde kullanmaya yönlendirildikleri anlaşılmaktadır.

Bağımlılık yaptığı bilinen bu maddelerin insan sağlığına zararlı etkilerinin bulunması, çoğu olayların ölümle sonuçlanması ve gelecek nesilleri tehdit edebilecek kadar kalıtsal bozukluklara neden olması, bağımlıların her türlü suç işleme eğilimlerinin bulunması, uyuşturucu maddelerin silah kaçakçılığı ve uluslararası terörizm ile ilişkili olması, bu konuyu Dünyanın en önemli sorunlarından biri haline getirmiştir.

Bu madde bağımlıları, sadece kendilerini değil, ailelerini, yakınlarını ve tüm toplumu ve hatta insanlığı etkilemektedir. Bu nedenle, aklı başında olan herkes, beden ve ruh sağlığını etkileyen bu ölümcül tuzağa düşmemek için gereken duyarlılığı göstermek zorundadır.

Bu çalışmada, bağımlılık yapan uyuşturucuları kullananların kendilerini nasıl bir tehlikenin kucağına attıkları ve kullanılan uyuşturucuların insan organizmasında yaptığı yıkıcı etkiler ortaya konularak, insanlarımız uyarılmaya ve ders almaya özendirilmektedir.

Yine bu çalışmada, uyuşturucu maddelerle mücadelenin sadece ulusal düzeyde alınan önlemlerle başarılamayacağı, bu nedenle ulusal ve uluslararası düzeyde daha dinamik kararların alınarak uygulanması gerektiği üzerinde tüm ülkelerin işbirliği yapmaları gerektiği vurgulanmaktadır.

Uyuşturucu maddelerle mücadelede ulusal ve uluslararası düzeyde alınabilecek önlemler ise aşağıda belirtilmiştir.

1. Bağımlılık yapan tüm maddelerde alışkanlık kazanılmadan önce kullanım önemlidir. Özellikle, uyuşturucu kullanımını başlatabilecek sebepler araştırılmalı ve ciddi önlemler alınmalıdır.

2. Kötü arkadaş ya da kötü niyetli kişilerin ikramı, teşvik ve tahrikleri geri çevrilmeli ve bulunulan ortamdan uzaklaşılmalıdır.

Gençlerin bu tuzağa düşmemeleri için, sorumlu, güvenli ve sevgi ile yetiştirilmeleri sağlanmalıdır.

3. Düşük gelir seviyesi, sıkıntı, özentî ve gelecek kaygısı, başarısızlık, aşırı baskı, bezginlik gibi durumlar uyuşturucuya ortam hazırlamaktadır. Bu durumlar, iyi değerlendirilmelidir.

Yüksek gelirli aile çevrelerinde sevgi ve ilgi azlığı, yanlış anlaşılma, tatminsizlik, bu çevreye sızmak isteyen satıcılar için uygun ortam oluşturur. Bu konuda çok duyarlı olunmalıdır.

4. Tedavi ve rehabilitasyonda yüzde 7 başarı sağlanabildiğinden, uyuşturucu ile mücadelede arzın kısıtlanması ve talebin düşürülmesi yönünde önlemler alınmalıdır. Eğitime önem verilmeli, eğitim maddeye değil, potansiyel kullanıcıya dönük olmalıdır. Eğitim risk gruplarına yönlendirilmelidir.

Mücadele, uzun süreli, kararlı ve ısrarlı olmalıdır. Bağımlılıktan söz etmeden yapılmalıdır. Merak uyandırılmamalıdır.

5. Uyuşturucularla mücadelede, eğitimin kalitesi sürekli geliştirilmelidir. Eğitim sonuçları izlenerek değerlendirilmeli ve geliştirilmelidir. Eğitim örnek davranışlarla desteklenmelidir.

"Bizde sorun olmaz" aymazlığına düşülmemelidir. Bilgi toplumları arasındaki iletişim, insanları çok çabuk etkilemektedir.

"Bekle gör" politikasına da düşülmemeli, kaynak sorunlar saptanarak çözüm önerileri aranmalıdır.

Yasal ve yasadışı ayrımı yapılmadan mücadele etkinlikleri düşünülerek önleme planları yapılmalıdır.

6. Çeşitli kurum ve kuruluşlar arasında orkestra şefliği yapacak bir milli birimin Başbakanlık bünyesinde kurulması ile kaynaklar ve birimler arasında koordinasyon sağlanmalıdır.

Stratejik planlama ve değerlendirme yapılarak, atılan taş ile ürkütülen kurbağa ilişkisi değerlendirilmelidir.

7. Polis'in ilköğretimden başlayan ve merak uyandırmayan "madde bağımlılığı ile ilgili eğitim programı" olmalıdır. Tütünle başlayan madde bağımlılığı, Milli Eğitim Bakanlığı ile işbirliği yapılarak azaltılmalı, sigara içilmesini azaltan kampanyalar ve önlemler alınmalıdır.

8. Bir kuşağın kaybolması ile, peşpeşe yıkılan domino taşları gibi, arkadan gelen en az iki ve daha çok kuşağın kaybolmaması için gereken önleyici çözüm önerileri üretilmelidir.

Bağımlılık tedavi edilir değil, kontrol edilebilir bir hastalık olduğundan ve rehabilitasyon gerçek anlamda yapılamadığından eğitime düşen görev çok büyük olmaktadır. Nasıl bir eğitim? sorusu üzerinde çok ciddi düşünülmelidir.

9. Yeşilay gibi gönüllü kuruluşların katkılarını artıracak teşvik tedbirleri getirilmelidir.

10. Bu maddelerin bireye, aileye, çevreye, topluma ve tüm dünyaya zararları olduğuna göre ve gelişmiş ülkelere, gelişmekte olan ülkelere doğru bir akım bulunduğu göre, çeşitli TV filmlerinde yapılan "gizli reklam" için çok dikkatli davranılmalıdır.

11. Madde kullanımıyla, beyin gücü kaybı, üretimde verim kaybı, kazalar ve ekonomik kayıplar, sağlık kaybı gibi çok önemli kayıpların olmaması isteniyorsa, ulusal ve uluslararası düzeyde işbirliğine daha çok önem verilmeli ve yeterli kaynak ayrılması gerçekleştirilmelidir.

12. Bazı Avrupa Ülkelerinde (İsviçre-Hollanda) liberalleşme destekleniyor. İsviçre yasaklamanın, kullanımı artıracağını savunuyor. Ancak, ABD, Birleşmiş Milletler ve diğer ülkeler bu görüşü desteklemiyor. Avrupa İlaçlar Birimi (1994) kurulmasına rağmen Hollanda Esrar Cenneti olma ünvanını koruyor. Az kullanım ile zararı azaltma kavramını destekleyenler var. İspanya, Fastan gelen esrarın giriş kapısı olma özelliğini taşıyor. Uluslararası işbirliği teşkilatını geliştirip, etkili kılmak gerekir.

Avrupa'da geliştirilen daha az zararlı kenevir tohumunu yaygınlaştırmak gerekir. Haşhaş tohumu için de benzeri önlemleri almak lazımdır.

13. Medyanın olumsuz etkilerini gidermede herkese görevler düşmektedir. Medya patronları ve çalışanları, kendisinin, ailesinin, çocuklarının izleyebileceği yayınlar yapmalı veya buna zorlanmalıdır. Medya'ya bir tür koruyucu hekimlik hizmeti yaptırılabilirken önlemler düşünülmelidir.

14. Sporda doping, "toplumdaki ilaç suistimali" kavramıyla birlikte ele alınarak çözüm önerileri üretilmeye çalışılmalıdır.

15. Okul, aile ve diğer kurumlar arasında işbirliği sağlanmalıdır.

Uyuşturucu kullanma potansiyeli olanlar, psikolojik danışma ve rehberlik servisleriyle ilgilendirilmelidirler.

Serbest zamanlar için, yeni etkinlikler düzenlenmelidir.

Toplumsal bir yara olan uyuşturucu kullanımının zararları anlatılırken özendirici olmamaya gereken dikkat gösterilmelidir.

Medya iyi yönlendirilerek, caydırıcı olunmalı, gençler uyuşturucu kültüründen uzak tutulmalıdır.

Aile yapısı korunmalı ve güçlendirilmelidir.

Gençler, kötü arkadaşlardan uzak tutulmalı, sevgi ve mutluluğu kendi yuvalarında aramalıdır.

16. Aile, radyo, televizyon, basın, bilim adamları, doktorlar, din adamları uyuşturucunun tehlikelerini anlatmalıdır.

17. Güvenlik birimleri ulusal ve uluslararası düzeyde teşkilatlanmalıdır.

Eğitim, sağlık ve güvenlik birimleri arasında gereken işbirliği yapılmalıdır.

Uyuşturucu tacirlerinin faaliyetlerine imkân tanınmamalıdır.

Madde bağımlılarının tedavisi için gereken sağlık kurumları oluşturulmalıdır.

Son söz olarak, uyuşturucuların zararlarından kurtulmanın en etkili yolu, ona hiç başlamamak ve kullananlardan uzak durmak olmalıdır.

KAYNAKLAR

- Akalın, Kemalettin, "Uyuşturucu ve Psikotrop İlaçların Kaçağa Kaymasını Önlemek Üzere Alınacak Ulusal Önlemler", Bildiri, Uluslararası Uyuşturucu Madde Kullanımı ve Kaçakçılığı İle Mücadele Sempozyumu. Polis Akademisi, Ankara, 26-28 Haziran 1995.
- Akın, Selçuk, "Uluslararası Uyuşturucu Kaçakçılığında Türkiye", Bildiri, Sempozyum P.A., Ankara 1995.
- Arıkan, Zehra, "Bağımlılığın Boyutu", Bildiri, Sempozyum, P.A., Ankara 1995.
- Bayraktar, Mehmet, "İslam Dininde Uyuşturucuların Yasak Edilişinin Hikmeti", Bildiri, Sempozyum, P.A., 1995.
- Birleşmiş Milletler, "Uyuşturucu ve Psikotropik Maddelerin Gayrimeşru Kaçakçılığını Önleme ve Araştırmada Kullanılan Metotlar ve Polis Teşkilatı", Ankara 1975.

- Birleşmiş Milletler, "Uyuşturucu ve Psikotropik Maddeleri Kullananların Tanınması", Ankara 1975.
- Çelebi, Nilgün, "Sapma Davranışlarının incelenmesinde Farklı Yaklaşımlar", Bildiri, Sempozyum, P.A., Ankara 1995.
- Doğan, Yıldırım, "Madde Bağımlılarının Sosyal Yönleri", Bildiri, Sempozyum P.A., Ankara 1995.
- Ertan, Mevlüt, "Bağımlılıkta Kullanılan Maddelerin Teşhis ve Tanınma Yöntemleri", Bildiri, Sempozyum, P.A., Ankara 1995.
- Emniyet Genel Müdürlüğü, Interpol Daire Başkanlığı, Milletlerarası Kaçakçılıkla Mücadele Şube Müdürlüğü. Uyuşturucu Maddeler, Milli Eğitim Basımevi, Ankara 1994.
- Emniyet Genel Müdürlüğü, Kaçakçılık istihbarat Harekat Daire Başkanlığı, Narkotik Şube Müdürlüğü, Uyuşturucu Madde Olayları Genel Değerlendirmesi, Ankara 1994.
- Emniyet Genel Müdürlüğü, Kaçakçılık istihbarat Harekat Daire Başkanlığı, "Eroin Yakalamalarında Türkiye'nin Önemi", Ankara 1995/1.
- Emniyet Genel Müdürlüğü, "Esrar", Ankara 1995/2.
- Emniyet Genel Müdürlüğü, "Eroin", Ankara 1995/3.
- Emniyet Genel Müdürlüğü, "Kokain", Ankara 1995/4.
- Emniyet Genel Müdürlüğü, "Afyon ve Morfin", Ankara 1995/5.
- Emniyet Genel Müdürlüğü, "Uyuşturucu Bağımlıları Nasıl Tanınırlar?", Ankara 1995/6.
- Emniyet Genel Müdürlüğü, "Karapara", Ankara 1995/7.
- Hıncal, Atilla, "Sporda Doping'in İlaç Bağımlılığındaki Rolü", Bildiri, Sempozyum, P.A., Ankara 1995.
- Jandarma Genel Komutanlığı, "Uyuşturucu Maddeler ile ilgili Uluslararası Anlaşmalar ve Türkiye'de Uyuşturucu Maddelere Karşı Alman Yasal Tedbirler", Ankara.
- Kapaklıkaya, İbrahim, Uyuşturucu ve Gençlik, Yeni Asya Yayınları, İstanbul 1985.
- Kayaalp, Oğuz, "Narkotik ilaç ve Psikotrop Madde Suistimalinin Global Durumu ve Kontrolü ile İlgili Gelişmeler", Bildiri, Sempozyum, P.A. Ankara 1995.
- Köknel, Özcan. Uyuşturucu Madde Sorunu. 1976.
- Meydan, Selahattin, "Madde Kullanımının Eğitim Kurumlarına Etkileri", Bildiri Sempozyum, P.A., Ankara 1995.
- Milli Eğitim Bakanlığı, Gençlik ve Uyuşturucu Madde Alışkanlığı, M.E.B. Yayınları, Ankara 1987.
- Milli Eğitim Bakanlığı, Uyuşturucu Salgını ve Tedbirleri, M.E.B. Yayını, İstanbul 1986 Özyazıcı, Alpaslan, Alkollü içkiler, Sigara ve Diğerleri.
- Pektaş, Özkan, AMATEM, "Madde Bağımlılığının Biyolojik Temelleri", Bildiri, Sempozyum, P.A., Ankara 1995.
- Tağmaç, Ahmet, Sahil Güvenlik Komutanlığı, "Deniz Yolu ile Yapılan Kaçakçılık", Bildiri, Sempozyum, P.A., Ankara 1995.
- Tolungaç. Ahmet, "Madde Kullanımında Medyanın Rolü", Bildiri, Sempozyum, P.A., Ankara 1995.
- Tomuş, Lütfi, Uyuşturucu, Uyarıcı ve Hayal Yaratıcı Maddeler, Ankara 1990.
- Tunç, İlyas, Jandarma Genel Komutanlığı, "Kırsal Alanda Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı ile Mücadele", Bildiri, Sempozyum, P.A., Ankara 1995.
- Uyarel, Ali Yücel, Yeşilay, "Uyuşturucu Madde Kullanımı, Yeşilay ve Gönüllü Kuruluşlar", Bildiri, Sempozyum, P.A., Ankara 1995.
- Üstel, İsmail, "Madde Bağımlılığının Engellenmesinde Eğitim", Bildiri, Sempozyum, P.A., Ankara 1995.
- Yeşilay, "Uyuşturucu Salgını ve Tedbirler Raporu", İstanbul 1983.
- Yeşilay, "Gençleri Saran Tehlike, Uyuşturucu Maddeler", Konya Yeşilay Şubesi.
- Yeşilay, "Uyuşturucu Kültürü ve Tedbirler Raporu", Yeşilay Yayınları, İstanbul 1992.

KAMU YÖNETİMİNDE POLİS EYLEM VE İŞLEMLERİ

Dr. R. Cengiz DERDIMAN
Emniyet Amiri

GİRİŞ

Hukuk devletlerinde kişilerin ve toplumun huzur ve güvenliği ile refahını korumak devletin temel amaç ve görevleri içinde sayılmıştır. Yürürlükteki 1982 anayasamızda da aynı doğrultuda hüküm mevcuttur (m.5).

Devlet varlığının sebepleri içinde düşünülebilecek bu görevlerini genel olarak kolluğu aracılığı ile yerine getirir, kolluk da kamu düzenini, kişi ve toplumun huzurunu, kamu hürriyetlerini, emniyet ve asayişini korumak için kendisine kanunlarla verilmiş görev ve yetkileri kullanır. Böylece, toplumda temel amaç olan insanın, insanlık şeref ve haysiyetinin gereği olarak kendisine verilen haklarını, hukuka uygun sınırlar içinde, varlık sebepleriyle "dokunulamaz", "devredilemez", "vazgeçilemez" niteliklerine uygun olarak kullanma imkânı sağlanmış olacaktır. Hiç kimse, kolluğun, hukuken gerekli bir yasağın çiğnenmesi halinde yapacağı müdahale sonucu¹, kendisinde kamu düzenini kaba kuvvet ile bozma hakkı bulamayacaktır.²

Kolluk, genel ve özel olarak ikiye ayrılmakta, 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu itibarıyla polis genel kolluk içinde yer almaktadır (m.3/2). Özel kolluk ise kendi özel kanunlarında verilen sınırlı görevleri yapan ve yetkileri kullanan kolluk olup, belediye ve orman zabıtası gibi kuruluşlar buna örnek teşkil etmektedir.

Kolluk içinde konumu kısaca belirtilen polis, kendisine verilen kamu düzenini ve asayişini koruma görevini yerine getirirken kanunlarla belirlenmiş yetkilerini bir takım faaliyet ve uygulayacağı kolluk tedbirlerinden oluşan eylem ve işlemleri ile kullanır.

İnsan haklarını tanımak ve koruyup kollamak ve böylece kamu düzenini, emniyet ve asayişini sağlamak zorunda olan devlet, belirtilen bu görevlerini yerine getirirken en başta kendi kurum ve kuruluşları ile istihdam ettiği kişilerin insan

1 SICHHERHEIT, Innere (Verantwortlich für Inhalt) Mannheim 1977, s. 15-16.

2 ALDERSON, J.: **İnsan Hakları ve Polis**, (Çeviren: İ.Kuntbay), Ankara 1989, s. 15-16.

haklarına saygılı olmasını sağlamak zorunda olduğundan, polis de yukarıda değinilen eylem ve işlemlerinin tümünde, silahlı bir icra ve inzibat kuvveti olarak, insan hakları ilkelerine ve hukuk devleti gereklerine uymak mecburiyetindedir.³

Bu sebeplerle, bu çalışmada, polis eylem ve işlemleri-hukuka uygunluk açısından incelendi. Eylem ve işlem deyimi, anlamına uygun olarak, polis tedbirleri de dahil olmak üzere tüm polis faaliyetleri için kullanıldı. İnceleme, eylem ve işlemlerin unsurları, şartları ve nitelikleri başlıkları altında yapıldı. Ancak, öncelikle tanım ve ön bilgi mahiyetinde polis tanımına, en son başlıkta da hukuka uygun polis eylem ve işlemleri için gerekli olabilecek diğer hususlara yer verilerek, sonuca bağlandı.

I - POLİS HAKKINDA GENEL BİLGİ

A - Tanım ve Terminoloji

Terminolojik açıdan polis çeşitli anlamlara gelmektedir.

Eski Yunan'da şehir devletlerine polis denmekle birlikte, konumuz açısından polis çeşitli anlamları ifade etmektedir.

Polis, kamu düzenin sağlayan, koruyan ve bozulduğunda eski haline getiren İdarî faaliyeti ve bu faaliyeti yürüten görevlileri ifade etmektedir.⁴ Bir düşünceye göre polis, kamu otoritesi tarafından vatandaşlara yüklenen külfetler, kamu düzenine yönelik faaliyetler ve bu faaliyetleri yürüten teşkilat anlamına gelmektedir.⁵

Bazı bilim adamlarınca polis sosyal bir denetim memurudur. Diğer bazıları polis hizmetini uygulama ve koruma kategorilerine ayırmakla meşguldür. Bir diğer bölüm ise, bunları da yetersiz bulur ve polisi, kamu otoritesinin silahı olarak tasarlarlar.⁶

Görüldüğü gibi polis, polis faaliyetlerini, teşkilatını, kimi zaman da kamu otoritesi ya da bu otoritenin aracı olarak algılanmaktadır.

Polis, kişilerin ve toplumun huzurunu, asayiş ve güvenliğini sağlayan, kişilerin canlarına, mallarına ve ırzlarına gelebilecek tecavüzleri önleyecek tedbirleri alan⁷, yardım isteyenlere yardımcı olan kamu otoritesidir. 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanununa göre "polis, asayiş, amme, şahıs tasarruf emniye-

-
- 3 HAFIZOĞULLARI, Zeki: "İnsan Hakları, Polis Görev ve Yetkisi" **Polis Dergisi**, Sayı: 2, Ankara 1995, s.36.
 - 4 GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref: **Yönetim Hukuku**, Ankara 1983, s. 164.
 - 5 ONAR, S.Sami: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt: II, İstanbul 1961, s.1104.
 - 6 PERRY, C. Davit: **Metropolde Polis**, (Emniyet Genel Müdürlüğü'nce Çeviri) Ankara, tarihsiz s.V.
 - 7 AKGÜNER, Tayfun-GİRİTLİ, ismet: **İdare Hukuku Dersleri**, Cilt: II, İstanbul, 1985, s.96.

tini ve mesken masuniyetini korur. Halkın ırz, can ve malını muhafaza ve ammenin istirahatini temin eder. Yardım isteyenlere, yardıma muhtaç çocuk, alil ve acizlere muavenet eder. Kanun ve nizamların kendine verdiği görevleri yapar." (m.1).

B - Polisin Görev ve Yetkileri

Kamu düzeni, emniyet ve asayiş sağlama görevli polisin genel emniyetle ilgili olarak iki türlü görevi bulunmaktadır. Bu görevlerden birincisi olan önleme görevi, kanunlara, tüzüklere, yönetmeliklere, hükümet emirlerine ve kamu düzenine uygun olmayan hareketlerin işlenmesinden evvel 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu hükümlerine göre önünü almaktır. İkincisi olan adli görevi, işlenmiş bir suç hakkında Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu ile diğer kanunlarda yazılı işlemleri yapmaktır (PVSK.m.2). Polise diğer özel ve genel kanunlarla verilen vazife ve selahiyete dair hükümler geçerlidir (PVSK.m.22).

Polis görevleri, polis teşkilatı içinde çeşitli hizmet kısımlarınca yürütülmekte olup, 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanun ile bu kısımlar belirlenmiştir. Buna göre İdarî polis, genel ve sosyal düzeni; adli polis adli işleri yapmakla; siyasi polis ise devletin genel emniyetine yönelik işlerle yükümlüdür (ETK.m.9). Kimi yazarlarca bu görev bölümlerinin yeterli olmadığı belirtilmekte ve trafik ve çevik kuvvet⁸ ile teknik⁹ görevlerin de buna eklenmesi gerektiği kanaatinde dirler.

Polisin görev ve yetkileri, 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu ile belirlenmiştir.¹⁰ Polise, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 2908 sayılı Dernekler Kanunu, 7201 sayılı Tebligat Kanunu, 5682 sayılı Pasaport Kanunu, 6136 sayılı Ateşli Silahlar, Bıçaklar ve Diğer Aletler Hakkında Kanun, gibi pek çok kanun, görev ve yetki vermektedir. Aslında polisin, icra ve inzibat kuvveti olarak tüm kanunlarla ilgisi bulunmaktadır.

Suçların takibi, delillerin bulunması, faillerin yakalanarak hakim önüne çıkarılması şeklinde cereyan eden adli faaliyet İdarî nitelikli bir faaliyet olmakla birlikte, hukuk düzenimizde yargının bir parçası olan C.Savcısı adına yapılmaktadır.

8 ŞAFAK, Ali: "Polisin İdarî Görevleri", **Ceza Hukuku El Kitabı**, İstanbul 1990, s.304.

9 Bunlar; Arama (m.9), belirli yerlere girme (m.20), elkoyma (m.9, ek.m.4), engel olma, yasaklama (m.2, ek.m.4, m. 12, m. 14, m. 19, ek.m.1), ifade için çağırma (ve zorla getirme) ve sorgu (m. 15), istihbarat (ek.m.7), kapatma, faaliyetten alıkoyma, çalışmayı yasaklama (m.7, m.8, ek.m.8, m.21) kimlik sorma (m. 17), parmak izi ve fotoğraf alma (m.5), silah kullanma (m. 16), yakalama ve gözaltına alma (m. 13, m. 17, ek.m.2, ek.m.4), zor kullanma (ek.m.6), zorunlu ikamete tabi tutma (ek.m.3) yetkileri olmak üzere, 2559 sayılı Kanunda düzenlenmiştir. Bu yetkilerin bu şekilde belirtimi için bakınız: YENİSEY, Feridun: **Hazırlık Soruşturması ve Polis**, İstanbul 1991, s.64.

10 HAFIZOĞULLARI, **a.g.e.**, s.39.

11 Hukukî işlemler konusunda bakınız: GÖZÜBÜYÜK, **a.g.e.**, s. 168 ve devamı.

II - POLİS EYLEM YE İŞLEMLERİNİN UNSURLARI

Diğer hukukî işlemler gibi, hukuk düzeninde değişiklik yapan, bir hakkı doğuran, değiştiren ya da ortadan kaldıran polis eylem ve işlemleri hukuka uygunluklarının sağlanması açısından, belirlenebilecek somut unsurları ile incelenmelidir.¹² Bu unsurlar ise, kanaatimize göre, İdarî işlemlerde olduğu gibi; maksat, sebep, konu, şekil ve yetki olarak belirlenebilir.

Polis eylem ve işlemlerinin maksadı, kamu düzeninin sağlanmasıdır. Kamu düzenini sağlamak ve bozulduğunda tekrar eski hale getirmek, polis görevlerinde temel amacı teşkil eder; kamu düzeni kavramı polis faaliyetlerine yön verici bir nitelik taşır.¹³

Türk hukuk lügatine göre "kamu düzeni, bir memlekette amme (kamu-halk-devlet) hizmetlerinin iyi yapılmasını, devletin emniyet ve asayişini fertler arasındaki ilişkilerde huzur ve ahlak kaidelerini sağlamaya yarayan kurum ve kuralların hepsidir."¹⁴ Asayiş, güvenlik ve esenlik, kamu düzeninin boyutlarını teşkil etmektedirler.

Asayiş, toplumda fiilen huzursuzluğun bulunmamasını ve huzurlu toplumu ifade eder. Toplum hayatının normal gereklerini aşan rahatsızlığın ve karışıklığın yokluğu, toplum yaşantısının normal ve katlanılabilir durumda olması demektir.¹⁵ Güvenlik, kişilerin canlarına, mallarına ve ırzlarına ve hak ve hürriyetlerini kullanmalarına gelecek tehlikelerin yokluğudur.¹⁶ Görüldüğü gibi kamu düzeninde asayiş fizikî; güvenlik ise hissi (psikolojik) boyutu oluşturmaktadır. Diğer bir deyişle asayiş, toplumda maddî polis nizamıdır.¹⁷ Asayiş kelimesi karşılığında, dirlik, düzenlik gibi deyimler de kullanılabilir. ¹⁸ Esenlik, toplum ve kişilerin hastalıklarının yokluğu, halk sağlığı için tehdit teşkil edebilecek tehlikelerin olmamasıdır. Bunun için alınacak sağlık tedbirleri, insanlar, hayvanlar, genel yerler ile taşınır ve taşınmaz mallar üzerinde olur.¹⁹ Umumi Hıfzıssıhha ve Hayvan Sağlığı Zabıtası Kanunu gibi kanunlarda genel sağlığın korunması amaçlı çeşitli hükümlere rastlanmaktadır. 1982 Anayasamız da herkesin sağlıklı bir çevrede yaşama hakkının olduğunu, herkesin beden ve ruh sağlığının korunmasının devletin amacı içinde bulunduğunu belirtmiştir (m.56).

12 DURAN, Lütfi: **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul 1982, s.260; KIRATLI, Metin: **Koruyucu İdari Hizmetler**, Ankara 1973, s. 42; Onar, a.g.e., s.1112.

13 GÜLEN, Kadri: **Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu**, Ankara 1977, s. 20'den naklen.

14 KIRATLI, a.k., s. 33.

15 DURAN, a.k., s. 254; KIRATLI, a.k., s. 34.

16 ÖZAY, İl Han: Devlet, İdarî Rejim ve Yargısal Korunma, Cilt: III, İstanbul 1991, s. 91.

17 DURAN, a.k.,s. 254.

18 KIRATLI, a.k., s. 34.

19 GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 253.

Polis eylem ve işlemlerinin sebebi ve konusu, polisin kullandığı her bir yetkiye göre değerlendirilir. Ancak geniş manada her sebep ve konu, kamu düzenine yönelik olmalıdır. Yetkiye sebebiyet veren olay, o yetki doğrultusunda yapılan eylem ve işlemin sebebidir. Konu ise o eylem ve işlemin kullanılmasıdır. Örneğin; uyuşturucu maddelerin kullanıldığı yerlerin kapatılması yetkisinin kullanılması için (PVSK.m.8/1, bent:B), kapatma eylem ve işleminde sebep uyuşturucu maddenin kullanılması, konu da kapatma işlemidir.²⁰

Sebeb ve konu bakımından insan haklarına ve hukuka uygunluğun sağlanması; kanunda yazılı sebeplere dayanan yetkinin kullanılmış olması ve yapılan eylem ve işlemle kanunda yazılı sonucun elde edilmesi; yani sebep ve konu arasında nedensellik bağının bulunmasının sağlanması ile mümkündür. Kolluğun her eylem ve işleminde somut gerekçelere dayanması gereği de gözardı edilmemelidir. Bu ölçüler dışında kalan her türlü eylem ve işlem, muhtemelen hukuka aykırı olacaktır.

Fransa'da çocukların sinemaya gitmelerini yasaklayan işlemin sebebinin onların fazla ders çalışmalarını sağlamak olduğu için, kamu düzenini sağlamaya yönelik bir sebep oluşmadığı gerekçesi ile mahkeme kararı ile iptal edildiği belirtilmektedir.²¹ Bu örnekte de görüleceği üzere, polis eylem ve işlemlerinde maksat, sebep ve konu arasındaki tutarlılığın ve ilişkinin bulunması gerekmektedir.

Şekil, polis eylem ve işlemlerinin, diğer İdarî eylem ve işlemlerde olduğu gibi, önceden belirtilmiş yol ve yöntemlere göre yapılması demektir. Polis eylem ve işlemlerinde bazı hallerde sözlü emir ve talimatlar yeterli görülmüştür. Acele tedbir alınması gereken bu gibi hallerde sözlü emirle yetinilir ve yazılı emir istenemez (PVSK.m.2/3). Bu durumda da verilecek sözlü emirlerin kanuna ve nizamlara uygun olması gerektiği, konusu suç teşkil eden emrin yerine getirilmemesi gerektiği hususlarını gözardı etmemek gerekir (PVSK.m.2 ve 1982 Anayasası m. 137). Yalnız, bu istisnaların dışında yapılacak tüm eylem ve işlemlerin yazılı emre dayanması gerektiğini açık seçik yazan bir kanun hükmüne bilhassa polis görev ve yetkilerinin kullanılması açısından rastlanmamaktadır. Bazı kanunların da idari usul kaidesi olan "yazılı işlem" esasına yer verdikleri görülmektedir. Örneğin; Ceza Muhakemeleri Kanununa göre polis, suç için gerekli tedbirleri almakla ve bu konuda düzenledikleri evrakı C.Savcılığına göndermekle görevlidirler(m.156). Polis eylem ve işlemlerinde hukuka uygunluk için, kanunda belirtilen usul ve şartlara göre hareket edilmelidir.

Polis eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu sağlayacak çok önemli bir unsur da yetkidir. Bir işlem ve eylemin, yetkilendirilenlerce yapılması anlamına gelen yetki, yer, zaman ve konu bakımından kullanılacak gücü ifade eder. Yetki,

20 ÖZAY, a.g.e., s. 95, dipnot: 161'den naklen.

21 ÖZAY, a.g.e., s. 91-92, dipnot: 153.

görevi yapabilme iktidar ve gücüdür. Polis eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğu için, yer, zaman ve konu ile kişi yönünden yetkililerce yapılması gerekir. Örneğin; izinsiz çalışan yerlerin polis tarafından kapatılması (PVSK.m.7) işlemi, kapatılacak yerde, zamanda ve kapatma ile yetkilendirilmiş polis tarafından yapılması gerekmektedir.

Kamu düzeninin korunması için görevini yürüten polis, özel hukuk anlaşmazlıklarını ve şahsî çıkarları çözmekle yetkili değildir.²²

Polis jandarmanın bulunmadığı yerlerde görevlidir. 2803 sayılı Jandarma Görev ve Yetkileri Kanunu ile polis ve jandarmanın görev ayrımını gösteren 5/1409 karar sayılı yönetmelik buna dair hükümler içermektedir (2803 sayılı Kanun m. 10, 5/1409 sayılı kararla çıkan yönetmelik, m.3). Polis teşkilatı bulunmayan yerlerde jandarma, Polis Vazife ve Selahiyetleri Kanunundaki hükümleri uygular(PVSK.m.25).

3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununa göre lüzum görülen halde emniyet ve asayiş hizmetleri için İçişleri Bakanı'nın tüm zabıta teşkilatından yararlanması ve gerektiğinde Bakanlar Kurulu Kararı ile ordudan istifade etmesi mümkündür(m.1/2). Lüzum görülen yerlerde belediye zabıtası işleri de Bakanlar Kurulu Kararıyla polise gördürülebilecektir(PVSK.m.3). Özel kolluk teşkilatı memurunun bulunmadığı yerlerde bunlara dair düzenleyici işlemler de polis tarafından yapılabilir(PVSK.m.24).

Kendi kanunlarına göre hareket eden özel kolluk, genel kolluğun yetkilerini hiç bir zaman sınırlayamaz.²³

Polis ve jandarmanın kendi alanlarında yetersiz kalmaları ihtimali karşısında mahallin en büyük mülkiye amirince birbirlerinin görev ve yetki sahaları içinde görevlendirilmeleri mümkündür(JGYK,m. 10,5/1409 karar sayılı yönetmelik, m.3).

Bir toplumsal olayın önlenmesi maksadı ile illerde valinin talebi ile en yakın askeri birlikten yeterli kuvvet getirilebilir.

Genel güvenlik, kaçakçılık ve uyuşturucu maddelerle ilgili önemli olayları takip etmek ve gerekiyorsa müdahale ederek soruşturmasını yapmak üzere İçişleri Bakanlığınca doğrudan veya ilgili valinin talebi üzerine merkezden ekipler görevlendirilebilir. Ayrıca buna uygun olarak, bir ilde soruşturması yapılan olayın aydınlatılması, delillerin toplanması, sanıkların yakalanması, başka illerde de araştırma ve soruşturma yapılması gerektiriyorsa iller arasında valiliklerce ekipler görevlendirilebilir(PVSK.ek.m.5).

22 ŞAFAK, a.g.e., s. 315.

23 YENİSEY, a.g.e., s. 61.

Polis, hizmet branşı, yeri ve zamanına bakılmaksızın, görevli bulunduğu mülki sınırlar içinde suçla karşılaştığında el koymak, sanık ve suç delillerini belirlemek ve muhafaza etmek ve yetkili polise devretmekle görevlidir.

III - POLİS EYLEM VE İŞLEMLERİNİN ŞARTLARI

Polis eylem ve işlemleri ve tedbirleri, bazı şartlar taşımaları halinde hukuka ve insan haklarına uygun nitelik taşırlar. Bunlar da gecikmede tehlike, orantılılık ve zorunluluktur.

Gecikmede tehlike, tehlikenin gecikmeden hareket edilerek önlenmesi ve giderilmesi anlamında kullanılmaktadır. Buna göre zarar verici ve düzeni bozucu fiilin başlaması veya başlama tehlikesinin bulunması yeterlidir. Şu halde, hukuk açısından, mevcut bulunan tehlike²⁴ halinde müdahale ederse hukuka uygun davranmış olacaktır. Derhal müdahale edilmediği zaman kamu düzeninin bozulması ya da zora girmesi söz konusu olabilecektse, gecikmede tehlike vardır.²⁵

Tehlikenin genel şartlarının kanunda belirtilmesi sözkonusu olabilir. Belirtilen hallerin varlığı halinde tehlike var sayılır. Ancak polis hizmetlerinin karakteri gereği, gerekli tehlike şartlarının varlığı makul değerlendirmelerle varılacak bir kanaattir. Çünkü, tehlikenin doğuracağı sonucu kesin olarak bilmek mümkün değildir. Yalnız, bu konuda somut ve makul gerekçelere dayanmalı, gelecek tehlikeye müdahale edilmediği için daha ağır zarara sebebiyet verilecekse tehlikeyi giderici işlem yapılmalıdır. Gerçekleşmesinden korkulan zarar doğmadan önce önünü almak için başka türlü hareket etmek imkanı kalmaması gerekir.²⁶ Delillerin bozulması ya da atılması veya değiştirilmesi tehlikesi karşısında, delile ulaşmak için arama yapmak, buna bir örnek teşkil edilebilir.

Orantılılık, polisin kamu düzenini sağlamak için tehlikeyi önleyecek ölçüde tedbir kullanmasını ifade eder. Olay, giderilebilecek tedbirlerle giderilmelidir. Daha basit tedbirlerle önlenebilecek olayda ağır tedbirlere başvurmak, insan haklarına ve hukuk devleti ilkelerine aykırıdır. Örneğin; içkili bir kişinin otomobil kullanmasını engellemek için otomobilin anahtarını almak yeterli ise, otomobil kullanmaması için gözaltına alınması ağır bir uygulamadır.²⁷

Zorunluluk, olayın giderilmesi için çözüm olarak görülen polis tedbirine zorunlu olarak başvurmak manasına gelir. Polis işlemi, mecbur kalındığında uygulanmalıdır. Mevzuatta zorunluluğu hatırlatan bazı deyimlere de rastlanır. Örneğin Polis Vazife ve Selahiyat Kanununun 16/B maddesine göre polis, başkasının ırz

24 LAUX, Alfons-Kaesenhausen, Georg Hans: Polizeiverwaltungsgesetz, Rheinland Pfalz, Mainz, 1973, ss. 5-6.

25 Ceza usul hukukunda benzer tanım için bakınız: ÖZTÜRK, Bahri: **Uygulamalı Ceza Muhakemesi Hukuku**, Cilt: II, İzmir 1985, s. 135.

26 YENİSEY, a.g.e., s. 61.

27 YENİSEY, a.g.e., s. 62.

ve canına vukubulan ve "başka suretle" giderilmesi mümkün olmayan bir taarruzu savmak için silah kullanmaya yetkilidir.

IV - POLİS EYLEM VE İŞLEMLERİNİN NİTELİKLERİ

Polis eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğu için bazı nitelikleri de taşıması gerekir. Bu nitelikler şu şekilde incelenebilir.

Polis eylem ve işlemleri yasal niteliktedirler. Tüm görev ve yetkilerin kullanılması anayasa gereği olarak kanuna dayanmalıdır. Çünkü idare, teşkilat ve personeli ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir (1982 Anayasası, m. 126). Polis eylem ve işlemlerinin tedbir mahiyetinde olanları temel hak ve hürriyetlere müdahale niteliği taşır. Temel hak ve hürriyetler de kanunla sınırlanabilir (1982 Anayasası m. 13). Sıkıyönetim, savaş ve seferberlik hali ile olağanüstü hallerde milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydı ile temel hak ve hürriyetler anayasada yer alan güvencelere aykırı tedbirlerle düzenlenebilir.²⁸ Şu halde, kanunların açıkça yetkilendirmedeği özgürlükleri kısıcı tedbir alınamaz.

Polis tedbirleri genel olarak "haksız-zaruri" nitelik arzederler.²⁹ Bu tedbirler insan haklarına müdahale niteliği taşıdıklarından dolayı haksız olarak değerlendirilebilirse de, olayın giderilmesi için bu tedbirlere başvurulması zorunluluğu, tedbire hukuka uygun ve meşru bir nitelik kazandırır. Bu sebeple polis tedbirleri aynı zamanda geçicidirler. Hukuken uygulanmalarına gerek kalmadığında ortadan kalkarlar. Yakalanması gereken bir kişinin saldırıda bulunması nedeniyle başvuru zor kullanmanın (PVSK.ek m.6) saldırının bitmesi ile sona ermesi gibi.

Polis, kural olarak idari bir teşkilat ve birimdir. Bu bakımdan görev ayrımı yapılmaksızın polis eylem ve işlemlerinden meydana gelen zararlardan idare sorumludur. Daha önce de değinildiği gibi, bundan polis eylem ve işlemlerinin idari eylem ve işlemler türünden olduğu anlaşılmaktadır. Kanunlarda yazılı haller dışında, polis eylem ve işlemleri idari yargı mercilerine dava edilebilir.³⁰

28 Bu konuda 1982 anayasasının 15. maddesi hükmü şöyledir:

Savaş, seferberlik sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde, milletler arası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir.

"Birinci fıkrada belirlenen durumlarda da, savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler ile, ölüm cezalarının infazı dışında, kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılmaz."

29 EREM, Faruk: **Ceza Usulü Hukuku**, Ankara 1978, s. 465.

30 GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 168.

Polis izinleri geri alınabilir nitelikli işlemlerdir. Kamu düzeninin sağlanması amacıyla hukuka uygun olarak her zaman geri alınabilirler.

Polis tedbirlerinin uygulanmasında savunma hakkı ilkesine uymak gerekmez. Ancak polis yaptırımlarının uygulanmasında kişilerin savunma hakkı ilkelerine uyulmalıdır.

Polis eylem ve işlemleri, tek yanlı kamu gücünü yansıtan ve kamu gücünden kaynaklanan niteliktedirler. Bu bakımdan polis silahlı icra ve inzibat kuvvetidir.

Kural olarak idare polis tedbirlerinden doğacak zararlarda ancak ağır kusur halinde sorumlu olmaktadır.³¹

V - HUKUKA UYGUN POLİS EYLEM VE İŞLEMLERİ İÇİN GEREKLİ DİĞER HUSUSLAR

Polis eylem ve işlemlerinde, yukarıda belirtilen ölçülere uygunluk ile elde edilebilecek hukuka uygunluk, kanaatimizce insana saygı niteliğinde olan diğer bazı davranış biçimleri ile tamamlanabilecektir.

Bunların başında, polisin her eylem ve işleminde, insana gereken değeri vermek gayretinde olması gelir. Her hareket tarzı, insan haklarına riayet eder biçimde olmalıdır.

Polisin bütün hizmetleri halk içindir, şu halde hukuka uygun polis eylem ve işlemleri, halkla iyi ilişki kurmaktan geçmektedir. Bunun için polis eylem ve işlemlerinde adil, dürüst, tutarlı olmalı, güven verici ve içten davranmalıdır. Bu ilkelerle bağdaşmayan, ahlaksızlık göstergesi sayılabilecek kin, garaz, nefret ve karpis gibi huylan ile muhataplarına eza ve cefa çektirmemelidir. Hakkı sahibine verir şekilde hareket etmelidir.³²

Halkın, kamu hizmetlerinin görülüş şekillerine dair bilgilere ihtiyaç duyduğu unutulmamalıdır ve bu bakımdan halk imkanlar dahilinde bilgilendirilmelidir. Halkın hizmetlerin yürütülmesi için bilgisine başvurmalıdır. Çünkü iyi ilişki, ihbar kurumunu daha iyi işletecek, hizmet verimini artıracaktır.

Bunlar için de polisin, iyi eğitilmesi gerekir. Hak ve yükümlülükler, öğrenme ile bilinebilecektir.

31 KIRATLI, a.g.e., s. 35.

32 Bu konular için bakınız: GENÇ, Turan: "Trafikten Polis-Halk ilişkileri" **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 390, Ankara 1991, s. 147-148; Alderson, 15; FINDIKLI, Remzi: "İnsan Hakları ve Polis" **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 388, Ankara 1990, s. 165-166.

SONUÇ

Hukuk devletlerinde kamu düzenini ve insan haklarını koruma ve kollama görevini yerine getiren polis, kullanacağı yetkiler için uyguladığı eylem ve işlemlerinde hukuk devleti gereklerine uymalı, kendisi kamu düzenini bozucu olmamalıdır. Bu sebeple, polis eylem ve işlemlerinin şartları, unsurları ve nitelikleri itibarıyla hukuka uygun olması gerekir. Bu eylem ve işlemlerin doğruluk, dürüstlük ilkelerine bağlı olarak adil, tutarlı, içten, güven verici davranışlarla tamamlanması halinde insan hakları ve hukuk devleti gerçek değerini bulmuş olacaktır.

YATIRIMCI KURULUŞLARDA PLAN-BÜTÇE İLİŞKİLERİ

Muhsin ALTON

GİRİŞ

Ekonomik ve sosyal kalkınmanın bir plana bağlanması gereği, klasik bütçe anlayışını da değiştirmiş, bütçeler plan ve programlarda öngörülen amaçların maliyetini gösteren belgeler olarak algılanır ve kabul edilir olmuştur. Bu genel anlayış içinde bütçe, kurumların yıllık çalışma programlarının mali terimlerle ifadesi anlamına gelmektedir (Özşen-39).

Bu gelişmeler plan ve bütçeler arasında gerek hazırlanış, gerekse uygulama aşamalarında sürekli ve tutarlı bir ilişkinin varlığını nesnel olduğu kadar yasal bir zorunluluk haline de getirmiştir. Nitekim ülkemizde 3067 sayılı Yasa bütçelerin ve gelir-gider artış ve eksilişine yol açacak yasaların kalkınma planlarına uygunluğunun sağlanmasına ilişkin bir dizi düzenlemeleri içermektedir.

Plan-bütçe ilişkilerinin zorunlu bir sonucu olarak, bütçenin hazırlanması ile bunlarla kısa ve uzun dönemli kalkınma planı arasında uygunluk sağlanmasına ilişkin süreçler planlama mekanizması, idari yapı ve finansman birimlerinin çalışma düzenleri ile sıkı sıkıya bağlı bulunmaktadır. Bir başka deyişle planlama ve bütçe birimleri belli bir işbirliği ve eşgüdüm içerisinde çalışmak zorundadırlar. Yoksa planlama öğelerinden yoksun bütçeleme uyumsuz bütçelerin ortaya çıkmasına yol açar. Öte yandan, bütçe sınırlılıklarını gerçekçi bir biçimde tanımayan planlar da çok az işlevsel değer taşırlar (Khalid/160). Günümüzde bütçeleme süreci ülkenin kıt kaynaklarının harcamacı kuruluşlara salt ödenek olarak tahsisi olmaktan öte, bu kaynakların belli program ve hizmetlere önceliklerine göre tahsis edilmesi olarak kabul edilmektedir. Böyle bir bütçeleme sürecinin planlama ile ne denli sıkı ilişkileri gerekli kıldığı açıktır. Türkiye'de bu ilişkiler, kuruluş ve görevleri 540 sayılı KHK ile düzenlenen DPT ve bakanlıkların kuruluş ve görevlerine ilişkin 3046 Sayılı yasada düzenlenen APK birimleri ile sağlanmaya çalışılmaktadır.

Program ve hizmetlerin ülkenin ekonomik kalkınmasına ilişkin yatırımları içermesi durumunda planlama yaşamsal önem kazanır. Bu yüzden yatırımcı kuruluşlar, kamu idareleri arasında planlamanın en erken başladığı ve diğer kuruluşlara göre daha yetkin biçimde yürütüldüğü yerler olarak düşünülebilir; örneğin Karayolları Genel Müdürlüğü bünyesinde 1950 yılında yürürlüğe giren 5539 sa-

yılı Yasa ile Teknik ve İktisadi Etüd Dairesi Başkanlığı kurulmuştur (6.md.). Daire Planlama ve Programlama, Yol Etüd ve Proje, Köprü Etüd ve Proje, Araştırma ve Fen Heyetlerinden oluşmaktadır. Bayındırlık ve İskan, Ulaştırma Bakanlığı, DSİ ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü gibi kuruluşlar için de benzer gözlemleri yapmak mümkündür.

Adı geçen kuruluşlar 1995 yılı Yatırım Programında öngörülen 88 Trilyon 500 Milyar liralık yatırımın 45 Trilyon 664 Milyar liralık kısmını, yani yaklaşık % 50'sini (49,33) gerçekleştireceklerdir. Böyle olunca bu kuruluşlardaki planlama birimlerinin çalışmalarının verimli ve etkin olması beklenir. Yine bu planlama birimlerinin personel, eğitim, planlama ciddiyet ve yöntemleri açısından da görece iyi bir konumda bulundukları düşünülebilir.

Bu kuruluşlar gerek yürüttükleri hizmetlerin niteliği, gerekse yönettikleri parasal miktarların büyüklüğünden dolayı yoğun siyasi etkilere de maruz kalmaktadırlar. Bu yüzden programların gerçekleşme durumları ve sapmalara ilişkin anlamlı bulguların varlığı ileri sürülebilir.

Çalışma, bu kuruluşlarda hem plan-bütçe ilişkilerinin yoğunluk derecesini saptamayı hem de bu ilişkilerden doğan sorunları sergilemeyi amaçlamaktadır. Çalışmanın başlangıçta bütün hizmet bakanlıktan ile yatırımcı kuruluşları kapsayacak biçimde yürütülmesi düşünülmüş, ancak zamanın sınırlı oluşu çalışma alanında KHGM, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ve bağlı kuruluşları (TCK, DSİ) ile sınırlı tutulmasını gerektirmiştir. Çalışmada bu kuruluşların APK yöneticileri ile yapılan yüz yüze görüşmelerden elde edilen bilgi ve belgeler ana kaynak olarak kullanılmıştır.

Yatırımcı kuruluşlarda plan-bütçe ilişkilerini incelemeyi önce tüm kuruluşlar için geçerli çoğu kez yasalar ve geleneklerden, çoğu kez de planlamanın doğasından kaynaklanan sınırlamaların varlığından söz etmek gerekir.

Kurumların yatırım projeleri ülkemizde DPT tarafından kalkınma planları ve yıllık programlara uygunluk açısından incelenip kabul edilmektedir. Yıllık yatırım programı ayrıca yayınlanır. Ancak yatırımlar için ayrı bütçe hazırlanmaz; yatırım harcamaları mali yıl bütçesinin 700-"Yapı Tesis ve Büyük Onarım Giderleri", 300-"Etüd-Proje Giderleri" ve 600-"Makina, Teçhizat ve Taşıt Alımları" gibi harcama kalemlerinde yer alır.

Bilindiği gibi klasik bütçede kaynaklar daireler itibarıyla ödenek olarak dağıtılır. Dairelere ayrılacak ödenek miktarının saptanması çoğu kez, harcamacı kuruluşların bütçe dairesi üzerindeki etkilerinin yoğunluk derecesine göre olmakta, bütçe tercihlerinin rasyonelliği sorgulanmamaktadır.

1973'ten buyana ülkemizde de uygulanmaya çalışılan Program Bütçe Sistemi ise çok genel hatlarıyla hizmet önceliklerinin saptanmasına olanak veren, ihtiyaçların daha iyi görülmesi, amaç ve kaynakların rasyonel esaslara göre saptanmasını içerir (Morrisens-65).

Ancak program bütçe sistemi yalnız yasal ve biçimsel düzenlemelerle sağlamaz. Kurumların yerleşik alışkanlıklarında ve geleneklerinde köklü değişiklikleri de gerektirir. Ülkemizde klasik bütçe anlayışı henüz terkedilmemiş olduğundan, örneğin Maliye Bakanlığı, bütçe ödeneklerinden kısıntılar yapma geleneğini muhafaza etmektedir. Bu durumda harcamacı kuruluşlar da program bütçe sisteminden hizmet programlarını rasyonelleştirmek için değil, ödenek taleplerini doğrultmak için yararlanmaya yönelmektedir (Morrisens-75).

Planlamanın "küçük katkılarla evrimleştiği" (incrementalism) gözardı edilmemelidir. Çünkü her zaman amaçları belirleme ve geleceği bilmede belli bir güçlük vardır. Uzağı görmeye güçsüz kaldıkça, gelecekte erişilecek amaçları saptama işi de güçleşmektedir (Morrisens-70).

1. KAVRAMLAR, KURUMLAR ve KURALLAR

1.1. Plan ve Bütçe Kavramları

Bu iki kavram PBS'ye yönelik uygulamaların başlamasından itibaren birlikte anılır olmuştur. Ülkemizde bir plandan söz edildiği zaman çoğu kez, beş yıllık kalkınma planları anlaşılmaktadır. Bunun sonucu olarak planlama genelde ekonomik hedeflerin saptanması, kaynakların bu hedeflere yöneltilmesi olarak algılanmakta, yönetsel boyut dikkate alınmamaktadır.

Salt teknik bir planlamanın getireceği sorunlar açıktır. Kıt kaynakları yönetmek için oluşturulan kurumların çoğu kez yapılan planları benimsememesi, uygulamada uğranılan başarısızlıklar, eşgüdüm eksiklikleri gibi sorunların aşılabilmesi yönetimin bir plan disiplini içinde hareket etmesi, bir başka deyişle planlamanın yönetsel bir eylem olarak ele alınmasıyla mümkündür (Özşen-7). Bu anlamda planlama yönetim bilgi, yönetim plan ve yönetim rapor sistemlerini içeren; yönetimin kendisi ile amaçlarını bir bütün olarak ele alan bir süreçtir. Burada hem cari harcamaların, hem de yatırım harcamalarının planlanması söz konusudur. Yalnızca yatırımların planlanması, yönetsel giderlerin bunlarla ilgisinin bulunmadığını kabul etmek anlamına gelecektir. Oysa her iki harcama türü birbiri içine girmiş olduğundan bunların planlanması da belli bir işbirliği ve eşgüdüm mekanizmasını zorunlu kılar.

Bütçe ise bir plan disiplini içinde çalışan yönetimin hem faaliyetlerini yürütebilmesi, hem de hedeflediği amaçlarını gerçekleştirebilmek için gerekli parasal büyüklüklerin bir yıllık dökümünü gösterir. Dolayısıyla bütçe ile planın yıllık dilimlerini oluşturan yatırım programları arasında uygulama ve gerçekleştirme durumu açısından azami düzeyde bir uygunluğun bulunması nesnel bir zorunluluktur. Bu zorunluluk bütçeyi bir amaç olmaktan çıkarıp, plan hedeflerinin o yıla ait kısmını gerçekleştirmenin aracı haline getirmiştir. Bu tür bütçeler genel olarak "Program Bütçe" ya da "Performans Bütçesi" olarak adlandırılmaktadır.

Klasik bütçede ödenekler harcama kalemleri itibarıyla dağıtmakta, bütçede satın alınan mal ve hizmetler görülmektedir. Ancak harcamacı kuruluşların hangi hizmetleri ne ölçüde yerine getirdikleri gözlenememekte, bütçe uygulamasının başarılı olup olmadığını anlamaya yarayacak bir atuf çerçevesi, bir plan bulunmamaktadır. PBS hizmet esasına dayandırılan ödenek tahsisi sınıflandırılmasını, bir başka deyişle ödeneklerin dairelere değil, hizmetlere ayrılmasını gerektirmektedir. Bunun için de hükümet harcamalarında önceliklerin saptanması gerekir (Coşkun-139).

Önceliklerin saptanması ise projelerin fayda ve maliyetlerinin hesaplanmasından karar verme süreçlerinin oluşturulmasına kadar, bir dizi teknik ve yönetsel planlama ile mümkün olacaktır.

1.2. Plan-Program-Bütçe Çalışmalarının Yasal Çerçevesi

Ülkemizde planlama dendiği zaman çoğu kez akla gelen Beş Yıllık Kalkınma Planları, ulusal düzeyde hazırlanan, hedefleri sektörler itibarıyla ve parasal büyüklüklerle ifade eden planlardır (Özşen-16).

Beş Yıllık Kalkınma Planları 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konulması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun'un 1. maddesi gereğince "Devlet Planlama Teşkilatı tarafından kendi kuruluş ve görevleri hakkındaki mevzuata göre hazırlanarak Bakanlar Kurulunca kabul edilip, Bakanlar Kurulu üyelerince imzalandıktan sonra TBMM'ce onaylanmak üzere Başbakanlık tarafından TBMM Başkanlığına sunulur".

Maddede gönderme yapılan mevzuat hükümleri 540 sayılı DPT Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 25, 26, 27. maddelerinde yer almıştır.¹ Buna göre iktisadi, sosyal ve kültürel hedefler ile politikaların belirlenmesine esas teşkil edecek hususlar Yüksek Planlama Kurulunda (YPK) görüşülerek tespit edilir.

Bu suretle tespit edilen esaslar Bakanlar Kurulunda öncelikle görüşülerek karara bağlanır.

Başbakan veya ilgili bakan, Bakanlar Kurulunun onayladığı esaslar ve hedefler çerçevesinde kalkınma planı ve yıllık programların hazırlanması konusunda DPT Müsteşarlığına direktif verir.

Kalkınma planının Başbakanlığa sunulmasından itibaren bir hafta içinde YPK toplanır. Kurul bu planı inceleyerek, planın kabul edilmiş bulunan ana hedeflere uygun olup olmadığını bir raporla Bakanlar Kuruluna bildirir. Plan Bakanlar Kurulunda incelenerek kabul edildikten sonra TBMM'nin onayına sunulur.

1 24.6.1994 tarih ve 21970 mükerrer sayılı R.G.

DPT'nin kalkınma planlarını hazırlamasında yardım ve işbirliği içinde bulunması öngörülen kuruluşlar ise 3046 sayılı Bakanlıkların Kurulu ve Görevleri Hakkında Kanun'la kurulan Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlıklarıdır. Bunların katma bütçeli kuruluşlardaki izdüşümü APK daire başkanlıklarıdır. 3046 sayılı Yasanın 24. maddesine göre APK birimleri "uzun vadeli planlarla, kalkınma planlarında ve yıllık programlarda öncelikle yer alması gerekli görülen hizmet ve tedbirlerin ve bunlarla ilgili temel politikaların ilmi araştırma esaslarına göre tespitini sağlamak, bakanın onayını aldıktan sonra DPT'ye göndermekle görevlidirler.

Burada dikkat edilmesi gereken bir nokta ise kalkınma planlarının bir yasa olmayıp, "Meclis Kararı" olduğudur.

3067 sayılı Yasanın 2. maddesinde "TBMM Genel Kurulu, planı en çok sekiz gün içinde görüşerek karara bağlar" denilmektedir. Buna göre kalkınma planı bir kanun olarak yürürlüğe konmadığı gibi, kanun ile de onaylanmamaktadır. Nitekim, Anayasa Mahkemesi de kalkınma planının onanmasına ve yürürlüğe konulmasına ilişkin kararın biçim açısından yasa niteliğinde olmadığına karar vermiştir.²

Kendisi kanun kuvvet ve değerinde olmayan kalkınma planının kanunların kendisine uygunluğunu sağlaması, ancak kanun teklif ve tasarılarının hazırlığı aşamasında, 3067 sayılı Yasadaki usul ile sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu planların bir kanuna ek olarak onaylanmasında yarar vardır (Tan-158).

Kalkınma planlarından sonra yıllık programların hazırlanması süreci gelir. Planlama ve programlama esas itibarıyla birbirini tamamlayan iki işlemdir. Ancak plan amaçların saptanmasından, programların uygulanmasına kadar giden geniş bir dönemi kapsarken, programlar daha dar olup belirli amaçların gerçekleştirilmesi için gerekli faaliyetlerin ve kaynakların biraraya getirilmesidir (Coşkun- 118).

540 sayılı KHK'nin 28. maddesine göre, "yıllık programlar DPT Müsteşarlığınca hazırlanarak YPK'na sunulur. Bu kurul programları inceleyerek bir raporla Bakanlar Kuruluna sunar. Bakanlar Kurulunda kabul edilen yıllık programlar kesinleşmiş olur. Yıllık programlar kesinleşmiş olur. Yıllık programlar ile birlikte orta vadeli tahminler de sunulur".

"Yıllık programlar, bütçeler ile iş programlarından önce hazırlanır. Bütçelerle iş programlarının hazırlanmasında yıllık programlarda kabul edilmiş olan esaslar dikkate alınır".

2 19.7.1979 tarih ve 16701 sayılı R.G.

Yıllık programlar Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edildiklerinden, hukuki nitelikleri kalkınma planlarına göre daha açıktır. Anayasa Mahkemesi de yıllık programları tüzük ve yönetmelikler gibi, yürütme organının düzenleyici işlemi saymaktadır.³

Ancak yıllık programların bütçe ve iş programlarından önce hazırlanacağı biçimindeki hükmün gerçeği yansıtmadığı açıktır. Çünkü hazırlanan bütçe 15 Ekim'de TBMM'ne sunulur. Yine aynı tarihte ilgili yılın geçiş programının uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesine dair Bakanlar Kurulu Kararı yayımlanır. Bu kararın eki olan yıllık programların bütçeden önce yayımlandığı, ancak ikisinin de aynı tarihte yürürlüğe girdikleridir.

Kalkınma planlarında olduğu gibi yıllık programların hazırlanmasında da 3046 sayılı Kanun gereğince APK birimleri DPT ile işbirliği içinde olacaklardır.

Yıllık programlarda "makroekonomik politika ve tedbirler" ve "sosyal politika ile ilgili tedbirler" maddeler halinde yer almakta, bu maddelerde yer alan tedbirler DPT'ce hazırlanan icra planları ve yıllık yatırım programı ile uygulamaya konmaktadır. Bunlarla uygulayıcı kuruluş ve dairelerin görev ve sorumlulukları açık seçik ortaya konurken, DPT'ye de gözetim olanağı sağlanmaktadır (Coşkun-155).

Bütçenin hazırlanması ise 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununun 34. maddesinde düzenlenmiştir:

"Bakanlıklardan herbiri kendi bütçesini hazırlayarak Haziran ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı'na gönderir. Maliye Bakanı da kendi bakanlığının gider bütçesiyle gelir bütçesini hazırlayıp ötekilerle birleştirerek devletin yıllık genel bütçe tasarısını meydana getirir. Bu tasan Bakanlar Kurulunca incelenip onandıktan sonra, engeç 15 Ekim'e kadar TBMM'ne sunulur." Kuşkusuz burada söz konusu olan cari ve transfer harcamalarını içeren bütçe teklifleridir.

Yasa, bakanlıkların kendi bütçelerini kendileri hazırlamalarını öngörmektedir. Bakanlıklarda bütçe hazırlama işi 3046 sayılı Yasa ile, Katma Bütçeli kuruluşlarda ise Kuruluş Yasaları ile (TCK hariç) APK birimlerine verilmiştir. Ancak günümüzde bakanlıkların gider bütçesi hazırlama konusunda inisiyatifleri olduğu söylenemez. Çünkü uygulamada bütçeleme süreci her yıl Mayıs ayında, Maliye Bakanlığının hazırlayıp Başbakanlığın onayladığı bir "Bütçe çağrısı" ile başlar. Arkasından Haziran ayında yine Maliye Bakanlığınca hazırlanan "Bütçe Hazırlama Rehberi" harcamacı kuruluşlara gönderilir. Hem "Çağrı" hem de "Rehber" ile Maliye Bakanlığı program bütçe esasları yönünden maliyetlerin hesaplanması, hizmet programlarının sınıflandırılması, harcama kalemlerinin ve program gereçlerinin düzenlenmesi gibi konularda gerekli gördüğü ilkeleri har-

3 Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, (8), 42.

kuruluşlara dikte eder. Kuruluşların bütçe birimleri bütçelerini bu ilkelere göre hazırlasalar bile, bütçeler Maliye Bakanlığı'nca kısıntıya uğramaktan kurtulamazlar.

Maliye Bakanlığı, yalnız bütçeleme sürecinde değil, bütçenin uygulanması sırasında da bütçe büyüklükleri ile oynamaya devam eder.

Bunun herhalde en önemli sonucu performans bütçe kavramının yozlaştırılmasıdır. PBS içinde planlama anlayışının örgütsel bir miras durumuna dönüştürülmemesi, doğal olarak öteki temel yönetsel işlevleri de olumsuz etkilemekte; özellikle yöneltme, eşgüdüm, denetim ve kaynak kullanımı gibi yönetsel süreçlerde çeşitli sorunlar yaratmaktadır.⁴

Kuruluşlarda yatırım projelerine ilişkin teklifler ise DPT tarafından incelenip onaylanarak Maliye Bakanlığı'na gönderilir. Yatırım projeleri, tahsis edilen ödenek miktarlarıyla beraber aynen ilgili hizmet programına yerleştirilir ve gider bütçe tasarısı oluşturulur.

1.3. Plan-Bütçe Birimlerinin Genel Görünümü

Plan ve bütçe birimleri genel olarak APK içerisinde yer almışlardır. Yalnız TCK'da Program ve İzleme Dairesi Plan ve bütçe çalışmalarını yürütmekte, APK Daire Başkanlığı ise Organizasyon-Metot hizmetlerini yönetmektedir.

APK'lar bakanlıklarda bir müsteşar yardımcısına bağlı kurul ve onun altında daire başkanlıkları biçiminde; katma bütçeli kuruluşlarda ise genel müdür yardımcısına bağlı daire başkanlığı ve onun altında şube müdürlükleri biçiminde örgütlendirilmişlerdir.

Yatırımcı kuruluşlarda bulunan Maliye'ye bağlı Bütçe Dairesi ya da Maliye Başkanlıkları ise APK bütçe birimlerince hazırlanan ya da birleştirilen gider bütçesini imzalayarak Maliye'ye göndermektedir. Katma bütçeli kuruluşlarda genellikle bir sayfalık gelir bütçesi bu başkanlıklar tarafından hazırlanmaktadır.

Bütçe uygulamaları da APK'lar tarafından izlenmekte, hangi bölgeye ne kadar ödeme emri çıkarılacağı (Ödenek gönderileceği), APK tarafından hazırlanan ön ödeme emirleri ile Bütçe Dairesi Başkanlığı'na bildirilmektedir.

Yatırımcı kuruluşlarda plan-bütçe uygulamaları konusunda APK'ların görece bir etkinliğe sahip oldukları söylenebilir. Nitekim bu kuruluşlardaki APK yöneticileri de kendilerinin diğer APK'lara göre daha etkin olduklarını iddia etmişlerdir. Ayrıca bu kuruluşlardaki APK'ların uzun ve kısa vadeli planlar ve yıllık programlar konusunda ciddi çalışmalar yaptıkları daha önce de gözlemlenmiş bir olgudur (Özşen-218).

4 Kamu Yönetimi Araştırması - Genel Rapor, TODAİE Yay., 1991, s.33.

Genel olarak APK'lar kalkınma planı ve yıllık programlarla bakanlığın kendi program ve bütçesine ilişkin görevler yüklenmişlerdir. Bu görevleri yerine getirmek amacıyla APK'lar bünyesinde Plan-Bütçe, Bilgi-İşlem, Maliyet Etütleri, Dokümantasyon gibi alt birimler bulunmaktadır.

1.4. Yönetmelik Bir Faaliyet Olarak Planlama

Yatırımcı kuruluşların bütün faaliyetlerini bir plan disiplini içinde yürütmeleri diğer kuruluşlara göre çok daha yaşamsal bir önem taşımaktadır. Kurum faaliyetlerinin bütününe kapsayan kısa ya da uzun vadeli planlarla, cari ve yatırım harcamalarına ilişkin hedef ve tahminler bir bütün olarak görülebilecek, yıllık bütçe uygulamaları da bu plana göre yapılacaktır. Ancak ülkemizde cari ve yatırım harcamalarının düzenlenmesine ilişkin faaliyetler kurumsal düzeyde ayrılmış bulunduğundan, kuramların bütüncül bir plan hazırlamaları da güçleşmektedir. Yine bu yüzden cari ve yatırım harcamalarının birbirleriyle ilişkisinin kurulduğu da söylenemez.

Yatırımcı kuruluşlar daha çok kendi kuruluş alanlarına ilişkin özgül planlar hazırlamaktadırlar. Örneğin KHGM'de kırsal alana götürülen hizmetlerin daha yaygın ve daha etkin olabilmesi için;

Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi

Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi

Ordu-Giresin Kırsal Kalkınma Projesi

GAP Sahası İçmesuyu Projesi gibi kırsal alan entegre proje çalışmaları yürütülmektedir. Yine Karayolları Genel Müdürlüğü'nün yatırım faaliyetlerinin 1983-93 yıllarını kapsayan Ulaştırma Ana Planı, detay planlarında 2000 yılına kadar hangi programa hangi işlerin gireceğini göstermesi bakımından hala kullanılmaktadır. Plan ayrıca milletvekillerinin olumsuz taleplerine yanıt vermek için de kullanılmaktadır.

Kuruluşlarca kısa ya da uzun vadeli olarak hazırlanan bu yatırım planlarının cari giderlere ilişkin yönüne gelince, bu giderler hala klasik bütçe ilkelerine göre yapıldığından bunlara ilişkin olarak insan kaynakları yönetimi, personel ihtiyaç ve istihdamı konularında planlama yapılmamakta, bir başka deyişle yatırım harcamalarının cari giderlerle ilişkisi kurulmamaktadır. Cari giderler büyük ölçüde Maliye Bakanlığı'na hazırlanan Bütçe Çağrısı ve Rehberi'nde yer alan kural ve ilkelere göre bütçeleştirilmektedir. Yalnız geçen yıla ilişkin veriler (maaşlar için personel sayısı, akaryakıt giderleri için araç sayısı gibi) toplamak, demirbaş alımları için DMO'nun kataloğundan yararlanmak gibi istatistik ve dokümantasyon birimlerinin alanına giren çalışmalar yapılmaktadır.

Yatırımcı kuruluşların bütüncül bir planlamaya gitmemelerinin bir nedeni de ülkemizde hazırlanan beş yıllık kalkınma planlarının siyasal iktidarlar tarafından yalnız yasal bir zorunluluk olarak ele alınması ve hiçbir etkisinin kalmamış olmasıdır. Ekonomik politika bakımından planlamanın "p"sine inanmayan bir iktidar, anayasa zorlamasıyla planlama "yapar görünüp" gerçekte tam anlamıyla plansız bir ekonomik politika izleyebilir. Böyle bir durumda planlama "plansızlığın planlanması" demektir (Soysal-364). Böylece kendilerine ait hiç planı olmayan yatırımcı kuruluşlar, siyasal iktidarlardan daha dürüst sayılabilirler.

Ancak kalkınma planlarına büsbütün haksızlık etmek de doğru değildir. Kalkınma planları yönetsel faaliyetler için bir referans kaynağı olmaktan çıkmışsa da, yasama çalışmalarında dikkate alınması gerekli bir belgedir. 3067 sayı ve 30.10.1984 tarihli "Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun"un 2. maddesi⁵ kalkınma planıyla ilgili görülen ya da kamu gelir ve giderlerinde artış veya azalış gerektiren kanun tasarısı veya tekliflerinin Plan ve Bütçe Komisyonunda kalkınma planlarına uygunluk açısından incelenmesini, uygun bulunmayanların reddedilmesini öngörmektedir. Bir yasa olmayıp, "Meclis kararı" niteliğinde olan kalkınma planının, yine bir yasa ile diğer yasaların üstüne çıkarılması ise hukuksal bir sorun olarak ortada durmaktadır.

1.5. Cari Harcamaların Planlanması

Kuruluşların faaliyetlerini yürütmesi ne türden olursa olsun sürekli ya da geçici olarak istihdam edilen personelle olanaklıdır. Personel giderlerindeki hızlı artışlar ve personel bileşiminin (teknik, yardımcı, işçi, memur vs.) giderek çeşitlenmesi, bunların mesleki ve coğrafi dağılımı gibi sorunlarla birlikte klasik personel yönetiminin yerini "insan kaynakları yönetimi" almıştır. İnsan kaynaklarının verimli ve etkili bir biçimde kullanılması ise kuşkusuz yine verimli ve etkili bir personel planlamasını zorunlu kılar.

Ülkemizde yatırımcı kuruluşlar yürüttükleri çalışmaların doğal bir sonucu olarak kamu kesiminin en büyük işverenleri durumundadırlar. İstihdam ettikleri personel sayısı ve maliyetleri dikkate alındığında bu kuruluşlar için personel planlamasının ne denli yaşamsal bir zorunluluk olduğu görülecektir.

DSİ Genel Müdürlüğü'nde 31.12.1992 itibariyle 19914 işçi ve 6848 memur çalışmakta olup, 1993 bütçesinden bu personel miktarı için verilen ödenek ise 1.540 Trilyon'dur.

TCK'da 1984'te toplam harcamaların % 27.6'sı personel (memur+işçi) giderlerine ayrılırken, bu oran 1994 sonunda % 49.3'e ulaşmıştır.

5 6.11.1984 tarih ve 18567 Sayılı R.G.

1984'te 38.511 işçinin yıllık parasal maliyeti 48.459 Milyon iken 1994'te işçi sayısı 19.521 'i düşmüş, yıllık işçi maliyeti ise 9.170.321 Milyon olmuştur. İşçi sayısında % 25'e yakın bir azalma ile birlikte işçilik maliyetleri 10 yılda 20 kat artmıştır. Bu artışlar ve ülkenin ekonomik koşullarında TCK'nın istihdam ettiği personelden, özellikle de işçilerden en az maliyetle en yüksek verimi sağlayacak bir planlamaya yönelmesi gerektiği açıktır.

KHGM'nin durumu bu açıdan daha ilgi çekicidir. KHGM'de 24.03.1995 itibarıyla 46.945 geçici işçi, 30.941 de kadrolu işçi vardır. Kuruluşun APK yöneticileri ise gerçek işçi ihtiyacının 15.000 civarında olduğunu, üstelik geçici işçilerden yeterince yararlanılmadığını öne sürmüşlerdir. Geçici işçiler ödenek yetersizliği yüzünden yılda 3 ay çalışmakta ve işlerin en yoğun olduğu Ağustos ayında işten ayrılmaktadırlar. Böyle bir istihdam şeklinin hizmete dönük olmadığı açıktır. Nitekim 31.12.1994 itibarıyla geçici işçilik giderleri için gönderilen ödeneğin 1.554 Trilyonluk kısmı yatırım işçiliğine, 2.196 Trilyonluk kısmı ise cari giderler işçiliğine (!) harcanmıştır. Geçici işçilerin yarıya yakınının rutin işler için istihdam edildiği anlaşılmaktadır. Bu durum belli bir plan disiplininin yoksun istihdam politikalarının zamanla kuruluşların amaçlarında ciddi sapmalara yol açabileceğini çarpıcı biçimde göstermektedir.

Daha önce belirttiğimiz gibi genel ve katma bütçeli kuruluşlarda personel giderlerine (aylık, yolluk, tedavi gideri vs.) ilişkin ilkeler Bütçe Çağrısı ve Rehberi ile konulmakta, istihdam esasları ise bütçe kanunlarında yer almaktadır (1995 Bütçesi Md.50-55).

Kısacası personel istihdamı ve giderlerinin saptanmasına ilişkin parasal büyüklük ve ilkeler belli bir planla ilişkisi kurulmadan bütçelerde yer almakta ve bu konu hemen tümüyle Maliye Bakanlığı tarafından düzenlenmektedir. Ülkemizde 1973'ten bu yana uygulanan PBS'nin "Planlama" kısmı, büyük ölçüde beş yıllık kalkınma planları hazırlamak şeklinde anlaşılmış, kuruluşların kendileri için kapsamlı planlar hazırlamalarını sağlayacak düzenlemelere yer verilmemiştir. Bu bağlamda yatırımcı kuruluşlar için de yalnız yatırım faaliyetlerinin planlanması söz konusudur. Esasen bu konuda kuruluşlara ait girişimler de görülmemektedir. Bu durum yatırımcı kuruluşların APK yöneticilerince devletin cari planlamayı istemediği biçiminde yorumlanmaktadır.

1.6. Yatırım Faaliyetlerinin Planlaması

Bir süreç olarak planlamanın ilk aşamasını, planlama nesnesinin yani hedef grubunun tanımlanması oluşturur (Dericioğlu-23). Ülkemizde yatırımcı kuruluşların hedef grup tanımlarını kuruluş yasalarından çıkarmak mümkündür. 3202 sayılı KHGM Kuruluş Yasasında Genel Müdürlüğün köy yolu, içme suyu, iskan hizmetleri ve toprak-su kaynaklarının geliştirilmesi hizmetlerini kırsal alana götürmekle görevli olduğu belirtilmiştir. Buna göre KHGM'nin planlama nesnesi köy ve/veya köylü olmaktadır.

Kırsal alan problemleri, büyük bir mekan içerisinde çok dağınık yerleşmeleri ilgilendirmektedir. Genelde bu dağınıklığın alt yapı hizmetlerini zorlaştırdığı bilinmektedir. Özellikle sosyal altyapı hizmetlerinin, bu hizmetlerden yararlanan kişi başına maliyeti, küçük ünitelerde küçümsenemeyecek boyutlara ulaşmaktadır. Zaman zaman küçük yerleşmelerin yakın çevredeki diğer merkezlere taşınması konusunda düşünceler geliştirilmişse de, uygulamada bunun çok sınırlı alanlarda kalacağı düşüncesiyle, bu konuda bugüne kadar herhangi bir tedbir alınamamıştır. Daha önce adını andığımız UAP'da, gelecekte ünite merkezlerine ait yolların yapımının tamamlanmasından sonra bu alanlara üretim yolu mahiyetinde yollar açılacağı ilkesel bir karar olarak belirtilmektedir.

Karayollarının görevleri ise 5539 sayılı Yasada şöyle sıralanmıştır:

- a - Otoyollar, devlet yolları ve il yolları ağına giren güzergahları tayin ve tespit etmek,
- b - Bu ağlar üzerindeki yol, köprü ve sanat yapılarını inşa etmek, onarmak ve bu hususlarda teknik esasları tespit ederek yolların sürekli bakımını sağlamak,
- c - Yolların kullanılmasına, teknik emniyet ve korunmasına ait esas kaideleri tespit etmek, yürütmek ve uygun görülecek yol işaretlemelerini tesis etmek,
- d - Bu işlerin gerçekleştirilebilmesi için lüzumlu harita, etüt ve proje işlerini yapmak ve yaptırmak.

Görüleceği gibi TCK'nın planlama nesnesi karayollarını kullanan ve bu kullanımdan etkilenen "herkesi" kapsamakta, arazi kullanımından, trafik kazalarına kadar çok geniş bir sorunlar dizisi TCK'nın yatırım faaliyetleri ile ilgili bulunmaktadır.

Karayolu yatırımları oldukça pahalı olup, depolanmayan bir niteliğe sahip olmasına rağmen hemen bütün ülkelerde vazgeçilemeyen bir yatırım olma özelliğini korumaktadır. Kısıtlı ve yetersiz yatırım kaynakları içerisinde sosyal amaçlı yollar dışındaki karayolu ana ulaşım sistemini oluşturan projeleri seçmek, planlamak ve uygulamaya koymak çok yönlü bir çalışma gerektirmektedir. Bu tür çalışma için yapılan planlama politikalarının tespitinde kullanılan kriterler, ekonomik değişimlere bağlı olarak çeşitlenmektedir.

DSİ Genel Müdürlüğü'nün görevleri de 18.12.1953 tarih ve 6200 sayılı yasada (2.md.) gösterilmiştir. Bunlar kısaca;

- Taşkınlara, sellere karşı koruyucu tesisler meydana getirmek,
- Sulama tesisleri kurmak,
- Bataklıkları kurutmak,
- Su kaynaklarından enerji üretmek,

- Akarsuları ıslah etmek gibi görevlerdir. DSİ, çalışma alanı çoğunlukla kırsal kesim olan, ancak su kaynaklarına ilişkin faaliyetleri tüm yurdu ilgilendiren bir kuruluştur. Tarım, enerji ve hizmetleri sektörüne yayılan bu faaliyetlere, 1991 yılında "çevre", 1993 yılında "teknolojik araştırma" sektörü de katılmıştır. DSİ'nin cari ve geleceğe yönelik yatırımlarını hem uzun vadeli hem de yıllık olarak ciddi bir plan disiplini içinde yürütmesi zorunluluğu vardır.

Yine ülkemizin en büyük bina yapan kuruluşu olan Bayındırlık Bakanlığı Yapı İşleri Gn. Müdürlüğü devlete ait bina ve tesislerin yapım ve onarımlarını yürütürken, bunları fonksiyonlarına en uygun şekilde cevap verecek tarzda doğal şartlara ve teknolojik imkanlara uygun olarak en ekonomik ve nitelikli şekilde, planlanan sürelerde bitirmek amacıyla planlar yapmak durumundadır.

1.7.Planlama Yaklaşımı

Planlama yaklaşım ve metotları, planlama sürecini daha rasyonel hale getirmek amacıyla geliştirilmiş araçlardır. Bu araçları incelemek planlamanın nasıl yorumlandığını görmeye yarayacaktır (Dericioğlu-22). Ülkemizdeki genel planlama yaklaşımı "karar mantığı" yaklaşımı olarak nitelenebilir.

Karar mantığı yaklaşımı genelde rasyonel kararlar mantığına bir temel oluşturmaya çalışır. Burada konu edilen hangi kurallar çerçevesinde nasıl bir alternatif seçimine gidilebileceğinin, hangi şartlar altında ne tür hedeflere hangi önlemlerle varılabileceğinin incelenmesidir. Bu yaklaşıma göre, amacın saptanması ve olası araçların ortaya konması halinde, sorun optimal amaç-araç kombinasyonunu belirlemek suretiyle çözümlenecektir. Değer sistemi planlamayı yaptıran yani politikacı tarafından belirlenir, tasarım ve program da teknik planıcı tarafından hazırlanır, ortaya çıkan plan ise yürütücü organlarca gerçekleştirilir. Böylelikle kalkınma planlarında da görüldüğü gibi politikacı ve planıcı arasında bir rol ayrımı söz konusudur. (Dericioğlu-23).

Türkiye'de plan ve programların gerçekleştirmeye yöneleceği değerler sistemi daha önce sözünü ettiğimiz 540 sayılı KHK gereğince YPK tarafından oluşturulup, Bakanlar Kurulu'na onaylanmaktadır. Kalkınma planı ve diğer planlarla yıllık programlar bu değerler sistemine göre hazırlanmak ve uygulanmak zorundadır.

2.PLANLAMA SÜRECİ

2.1.Uzun Vadeli Yatırım Planları

2.1.1.Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nda

Yatırımcı kuruluşlarca yürütülen faaliyetler genel olarak uygulama ve sonuçları itibariyle uzun bir döneme, geniş bir alana yayılmış bulunduğundan yatırım planları da uzun vadeliidir.

Uzun vadeli plan çalışmaları hemen tümüyle KHGM, DSİ ve TCK'da yoğunlaşmıştır. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bünyesindeki Yapı İşleri ve Afet İşleri Genel Müdürlüklerinin plan çalışmaları ise farklılık arz etmektedir.

Yapı İşi. Gn. Müdürlüğü halen Sağlık, Milli Eğitim, İçişleri Bakanlıkları gibi kuruluşlar başta olmak üzere 57 adet kamu kurum ve kuruluşunun bina inşaatlarını yürütmektedir. Bu kuruluşlar, yatırım planına göre yıllık programlarını hazırlamaları sırasında, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile işbirliği içinde çalışmaktadır. Her kuruluşun plan amaçlarına göre yıllık yatırım programına alınmasını istediği konular için ön proje formları DPT'ye gönderilmeden önce Yapı İşleri Genel Müdürlüğü'nce vize edilmektedir.

Bu ön proje formları mülkiyet imar durumları ile yapının göreceği fonksiyonu sağlayacak yerleri, hacimleri, bunların özellik ve önceliklerini, birbiriyle ilişkilerini gösteren ihtiyaç programlarını kapsar. Yapı İşleri Gn. Md. bu form ve ihtiyaç programları üzerinde gerekli hallerde yatırımcı kuruluş yetkilileri ile birlikte teknik yönden bir çalışma yapıp yatırımın toplam maliyetini, yatırım tutarının yıllara göre dağılışı dilimlerini, inşaatın başlangıç ve bitiş yıllarını tespit ederek program teklifinde yer almak üzere ilgili kuruluşa bildirir.

Kamu yapılarına ait projeler Genel Müdürlük tarafından hazırlanır. Proje çalışmalarına başlanabilmesi için ön proje formlarındaki inşaatın yapılacağı yer, mülkiyet durumu, imar durumu vb. bilgilerle ihtiyaç programının Gen. Müdürlüğe verilmesi gerekir.

Bu ön bilgilerin elde edilmesinden sonra, projelerin elde ediliş şekline karar verilir. Projelerin bazıları Yapı İşl. Gen. Müdürlüğü tarafından hazırlanmakta ve daha çok tip proje uygulaması yoluna gidilmektedir. Önemli ve proje maliyeti yüksek yapılara ait bazı projeler, Bakanlık tarafından hazırlanan yönetmeliğe göre yarışma veya pazarlıkla ihale yolu ile elde edilmektedir. Gen. Müdürlük 1935'ten günümüze kadar çeşitli sektörlerde uygulanmak üzere tip veya özel olarak 10.000'den fazla proje hazırlamış, 200'e yakın proje yarışması düzenlemiştir.

Görüleceği gibi Genel Müdürlük kamu kuruluşlarının bina ihtiyaçlarını, proje bazında karşılamaya yönelik olarak çalışan bir kuruluştur. Kamu kurumları ihtiyaç programlarını kendileri saptadıklarından, ülke çapında bir bina ihtiyaç programı hazırlanması söz konusu değildir. Ancak gerek ihale işleminin düzenlenmesi ve sözleşmelere göre hazırlanan iş programlarının onaylanması aşamasında, gerekse yürütülmekte olan yapı işlerinin denetiminde, geçen yıllarda programa alınan ve devam eden yapıların bir an önce bitirilerek hizmete sunulması, gelecek yıllara sarı olarak planlanmış olan büyük tesislerin iş programlarına göre yürütülmesi, yapıların aşamalı olarak inşa edilmesi ve biten kısımların aşamalarla hizmete sokulması hususlarına özen gösterildiği belirtilmektedir.

Yine Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na bağlı olan Afet İşleri Genel Müdürlüğü ise daha çok afet olduğunda acil yardım uygulaması ve koordinasyonu yapmak, afetlerin önlenmesi için önlemler almakla görevli bir kuruluştur. Genel Müdürlüğün planlama çalışmaları "afet öncesi planlama çalışmaları" şeklinde yürütülmektedir. Bu çalışmalar 8.5.1988 günlük Resmi Gazete'de yayımlanan "Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik" gereğince yapılır. Merkezde, Bakanlık Müsteşarının başkanlığında; ilgili bakanlıkların müsteşarları ile Genel Kurmay temsilcisi ve Kızılay Genel Başkanı'ndan oluşan "Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu" vardır. Bu kurul, afet öncesi genel politikaları belirlediği gibi, büyük afetlerde gerekli koordinasyonu yapmak ve ihtiyaçları sağlamakla görevlidir.

İllerde valinin başkanlığında "İl Kurtarma ve Yardım Komitesi" kurulur. Bu komitenin denetiminde kurulan 9 adet hizmet grubu vardır. Bu komite ve gruplar, bir afet olduğunda yapacakları işleri önceden planlar ve gerekli hazırlıkları yaparlar.

Acil yardım hizmetlerinin planlanmasında öncelikle il, ilçe sınırları içindeki kamu kurum ve kuruluşlarının kullanılması esas alınmakta olup, ihtiyaçların bunlardan zamanında ve yeterince karşılanamaması halinde;

Bölgedeki askeri birliklerden,

Komşu il vali ve kaymakamlarından,

Bölgedeki özel kuruluşlar ile gerçek kişilerden yardım sağlanması yoluna gidilir.

Genel Müdürlük İl Afet Planlarının yapılması konusunda seminer ve mahalli toplantılarla ilgilileri bilgilendirmektedir. Bütün illerde önceden yapılan afet planları gereğince afet anında hangi grubun hangi görevleri nerede ve nasıl yapacağı belirlenmektedir. 18.6.1984 tarih ve 209 sayılı KHK gereğince Afet İşl. Gn. Md.lüğünün inşaat işleri Yapı İşleri Gn. Müdürlüğü tarafından yapılmakta olduğundan, planlama çalışmaları da büyük ölçüde afet önleme ve acil yardım çalışmalarına yöneliktir.

2.1.2. KHGM'de

KHGM'de yatırımların teknik niteliğinden dolayı yatırım planlaması daha çok yatırım projesi hazırlanması olarak görülmektedir. Bu projeler hizmet alanının (kırsal kesim) özelliğinden dolayı "entegre proje" olarak adlandırılan bölgesel kalkınma planlarıdır. Proje kavramının kullanılmasının bir nedeni de bu çalışmaların en fazla 3-5 yıl içinde tamamlanıp yapım aşamasına gelmesidir. Nitekim projelerde gerçekleştirilmesi öngörülen işler de (yol tesviyesi, içmesuyu gibi) çoğunlukla bir yılda yapımı tamamlanan işlerdir. Projelerin başlama bitiş süreleri ortalama 6 yıldır.

Projeler Proje Daire Başkanlığı tarafından sektörler bazında (Köy yolları, köy içmesuyu, arazi iskan, havza ıslahı ve sulama) hazırlanmaktadır. Projeler genel olarak sektörlerle ilgili bir takım sayısal hedeflerin gerçekleştirilmesine yöneliktir. Örneğin Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi kapsamında;

- 225 km. köy yolu tesviyesi,
- 90 üniteye içmesuyu (5 hane, 30 nüfus = bir ünite)
- 3490 hektar alana sulama suyu,
- 500 hektar alanda sulama iyileştirme çalışması,
- 80 adet hayvan içmesuyu göleti, yapılması planlanmıştır.

Planlama çalışmalarının ilk aşamasını ihtiyaçların saptanması oluşturur. KHGM bu amaçla yıllık envanter çalışmaları yapmaktadır. Bu envanterlerle sektörler ve hizmet üniteleri itibarıyla mevcut durum saptamakta, buna göre hangi ünitelerin hangi hizmetlere gereksinimi olduğu belirlenmektedir. Örneğin 1.1.1994 tarihi itibarıyla KHGM'nin 77.496 ünitesinin 16.666'sında içmesuyu bulunmazken, 12.330 üniteye yetersiz içmesuyu bulunmakta, 48.500 ünitenin ise yeterli içme suyuna sahip olduğu görülmektedir. Her ünitenin sektörler itibarıyla ihtiyaç duyduğu ve yeterli olduğu hizmetler bu şekilde saptanmaktadır.

İhtiyaçların yoğun olarak toplandığı yerler genellikle kalkınmada 1. derecede öncelikli yörelerde bulunduğundan, yatırım projeleri de bu bölgeler için hazırlanmaktadır. Projeler bütün hizmet sektörlerini kapsamakta, ihtiyaçları ve hedefleri bir bütünlük içerisinde göstermektedir. Bu şekilde bir proje bölgesinde hangi hizmetlerden ne kadarına ihtiyaç olduğu ve bunun parasal büyüklüğü bir araya getirilerek bir plan oluşturur. Örneğin Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi bölgesinde;

- 6670 Hektar alana sulama,
- 70 Üniteye içmesuyu,
- 25 Km. yol tesviyesi,
- 125 Km. yol stabilize kaplama yapılması ve

27 Adet mak. teçhizat alımını öngörmektedir. Projenin toplam maliyeti (dış kredi ile desteklendiğinden) 17 Milyon Dolar'dır.

Projelerin maliyetine ilişkin özel bir çalışma yapılmamaktadır. Maliyetler projenin tamamlandığı yıla ilişkin birim fiyatlara dayanılarak hesaplanmaktadır.

Böylece fiziksel ve parasal büyüklükleri oluşturulan projeler dilimler halinde yıllık yatırım programına girecek hale gelir. KHGM tarafından hazırlanmış ve şu anda yürütülmekte olan bu şekilde 14 adet bölgesel kalkınma projesi vardır. Bunlardan 10 tanesi dış kredili projedir.

KHGM'nin kırsal kesime götürdüğü hizmetlerden beklenen faydanın alınabilmesi, yapılması gereken hizmetlerin bir proje dahilinde en kısa sürede ve en ekonomik bir şekilde yerine getirilmesi için uzun vadeli plan çalışmalarının gerekliliği de kabul edilmektedir. Nitekim bu amaçla yürütülen çalışmalarda sağlıklı bir yaşam ve temiz bir çevrenin oluşturulması için şebekeli içmesuyu tesisi bulunan, içmesuyu yeterli olan ve kanalizasyon yapımına uygun olan ünitelerde kanalizasyon tesisi ihtiyacı tespit edilmiştir.

Yapılan bu çalışmalar sonucu 5158 üniteye kanalizasyon tesisi yapılması gerektiği ve 1994 yılı birim fiyatlarına göre 3 Trilyon 800 Milyar 717 Milyon TL. finansmana gerek duyulduğu saptanmıştır. Konu ile ilgili olarak HDTM ve DPT Müsteşarlığı ile görüşmeler devam etmektedir.

2.1.3. TCK'da

TCK'da planlama çalışmaları diğer yatırımcı kuruluşlardan farklı olarak Program İzleme Daire Başkanlığınca yürütülmektedir. TCK ile aynı tarihte (1950) kurulan bu en eski planlama dairesinin bünyesinde Planlama Şb.Md., Bütçe-Program Şb.Md., Maliyet ve Ulaşım Etüdları Şb.Md. ile Dokümantasyon Şefliği bulunmaktadır.

Yatırımcı kuruluşlar içerisinde kapsamlı bir yatırım planına sahip bulunan TCK'dır. Bunun nedeni, Genel Müdürlüğün çalışmalarının hemen tamamının bir tek ulaşım sektöründe yoğunlaşmış olmasıdır. Ulaştırma Ana Planı olarak adlandırılan ve 1982 yılında DPT ile birlikte hazırlanan plan 1983-1993 yıllarını kapsamakta, kara, deniz, hava ve demiryolu ulaşımına ilişkin hedefleri ortaya koymaktadır.

Karayolu yatırım kaynaklarının ekonomik gelişmenin gerektirdiği yol hizmetini karşılamaya yetmemesi, gelişmekte olan Türkiye'de kaynakların daha ekonomik olarak kullanılması konusunda alınan kararların sonucu olarak, 1975 yılından sonra karayolu yapımlarında "tekerlek dönsün" yaklaşımının yerini ekonomik ağırlıklı proje kavramı almış; erişilebilirliği amaçlayan sosyal amaçlı karayolu planları yanında gelişen ekonominin gereği olarak ekonomik amaçlı yol planları da uygulamaya konulmuştur. Gerek Beş Yıllık Plan içerisinde, gerekse her yıl yapılan programa alınacak ana ulaşım ağı üzerindeki projeler için detaylı ekonomik analiz ve fizibilite çalışmaları yapılmaktadır.

Program İzleme Dairesi'nce "yapılabilecek en iyi plan" olarak nitelendirilen UAP kapsamında karayolu yatırımları 10 ve 20 yıllık bir zaman periyodu içerisinde incelenmiş projelerin ekonomik portreleri dikkate alınarak öncelik sıralamaları yapılmıştır. Bu plan halen genel yatırım politikalarındaki değişimlere göre revize edilerek uygulanmaktadır. UAP'a ekli detay planlarında 2000 yılına kadar hangi programa hangi işlerin gireceği de gösterildiğinden, plan yaklaşık 20 yıllık bir zaman dilimini kapsamaktadır.

UAP içerisinde mevcut yol ağı fiziki/geometrik kapasite ve trafik hacmi yönünden detaylı incelenmiş olup, yapılan fizibilite ve yeterlik etütleri sonucu örneğin ulaşım ağının hangi kesimlerinde çok şeritli yol yapımına, nerelerde beton kaplamaya gerek duyulduğu, nerelerde geometrik standart yükseltmenin zorunlu olduğu saptanmıştır.

Bölgelerarası gelişme farkları dikkate alınarak, ekonomik içerikli yol planlamaları yanında, sosyal içerikli yol projeleri için de çalışmalar yapılmaktadır. "Kalkınmada Öncelikli Yörelere Projeleri" bunun en somut örneğidir. Bu projelerde ekonomik kriterler yanında bölgesel kalkınma, ulaşılabilirlik, hizmet götürülmesi, sosyal adaletin sağlanması gibi amaçlar da gözetilmektedir. Özellikle otoyol çalışmalarının UAP dışına çıkarılarak bütçe dışı kaynaklarla gerçekleştirilmekte oluşu, bütçe kaynaklarının daha çok kalkınmada öncelikli yörelere ve sosyal içerikli yollara kaydırılmasına olanak sağlamaktadır.

TCK'da planlamanın ilk aşamasını "mevcut durum analizi" kapsamına giren çalışmalar oluşturur. Mevcut durumun analizi ülkenin yol ağı durumunu (otoyollar, devlet yolları, il yolları) saptamak demektir. Bu amaçla yapılan çalışmalar şunlardır:

- Sath cinslerine göre yol ağı durumu (asfalt, stabilize, beton, diğer)
- Yol yeterlik etüdü değerlendirmesi (yüzde yüz üzerinden puan vererek)
- Saatlik en düşük kapasite değerlendirmesi (toplam ağ uzunluğunun ne kadarından saatte kaç araç geçtiği)
- Saatlik en yüksek hacim değerlendirmesi,
- Kapasite kullanım oranları değerlendirmesi,
- Devlet ve il yolları üzerindeki toplam seyir ve taşımlar.

Görüldüğü gibi TCK'da planlama çalışmaları istatistik verilerin yanında ölçme ve değerlendirmelere dayanmaktadır. Bu ölçme ve değerlendirme sonuçlarına göre;

- Betonarme kaplama,
- Geometrik standart yükseltme,
- Sathi kaplama ve
- Çok şeritli yol yapımına ilişkin uzunluklar elde edilmekte daha sonra da bu fiziki miktarın gerektirdiği parasal büyüklükler elde edilmektedir.

TCK'da da maliyetlerin saptanmasında çoğunlukla yıllık birim fiyatlar esas alınmakla birlikte, hızlı sosyal ve ekonomik değişimler karayollarının sürekli yenilenmesini gerektirdiğinden, yol yapım maliyet analizlerine önem verilmek-

tedir. Örneğin, 1987 yılında yapılan maliyet analizlerine göre 50-250 ağır taşıt trafiğine sahip dalgalı arazide 8 m. genişliğindeki bir yolun altyapı maliyeti 66 Milyon TL., üstyapı maliyeti sathi kaplama olarak 41 Milyon TL.dir. Bu yolun 500-100 ağır taşıt trafiğine göre projelendirilmesi üstyapı maliyetini bir anda 150 Milyon TL.ye çıkarmaktadır.

Bu şekilde hazırlanan plandaki fiziki ve parasal büyüklükler yatırım taleplerine dönüştürülerek yıllık yatırım programlarına girecektir.

2.1.4. DSİ'de

DSİ tarafından yürütülen yatırım planlama çalışmalarını iki grupta incelemek mümkündür.

- 1 - Münferit ve küçük su işleri,
- 2 - Büyük su işleri.

Küçük su işlerinin en belirgin özellikleri, kaynak şartları bakımından küçük bir proje alanı içinde, kapsamlı bir planlamayı gerektirmeden yapılabilmesi, gerçekleştirmeleri için gereken yatırımın az olması, buna karşılık tesislerin yapımından beklenen yararların kısa zamanda elde edilebilmesidir. Bu gibi küçük projeler ülkenin temel ekonomisinin ana öğeleri olmayıp, daha çok yerel ve bölgesel düzeyde bir takım sorunların (taşkın, sulama gibi) giderilmesine yöneliktir. Küçük su işleri DSİ'nin yatırım harcamalarının % 5'ini oluşturduğundan planlama çalışmaları daha çok büyük su işlerine yöneliktir.

Büyük su işleri özelliği bakımından somut ve yerel bir sorunun çözümünü değil, ülke ekonomisinin geliştirilmesini amaçlar. Bu yüzden bunlara yönelik projelerin formülasyonu ve gerçekleştirilmesi, bu iş için ihtiyaç duyulan teknik potansiyel ve yatırıma bağlı olarak uzun yıllar gerektirmektedir.

APK birimi içerisinde planlama şubesi bulunmakla birlikte büyük su işlerinin etüt ve planlamasında projelerin hacmi, karşılaşılabilecek sorunların küçük su işlerine göre daha karmaşık olması ve projede yapılabilecek hataların kolayca giderilememesi gibi nedenlerle bu projelerin etütlerinin daha dikkatli ve geniş kapsamlı yapılması gerektiğinden, çalışmalar çeşitli uzmanlık dallarını içine alan şube müdürlükleri tarafından yapılmaktadır.

DSİ, su ve toprak kaynakları gelişimi ile imkânları araştırmak üzere havzalar çapında sistematik etüdlere 1954 yılında başlamış ve bu çalışmaları 1980'de tamamlamıştır. Yine büyük su işleri ile ilgili olarak bütün havzalarda 1982 itibarıyla ön inceleme aşamasındaki planlama çalışmaları tamamlanmıştır.

Görülebileceği gibi DSİ'nin planlama çalışmaları iki aşamalı bir süreç arz etmektedir; Etüd ve planlama aşamaları. Etüd aşaması diğer yatırımcı kuruluşlardaki mevcut durum analizlerine benzemektedir. Bu aşama daha çok ölçüm çalışmaları-

rını içerir. Mevcut Hidrometeoroloji, Akım ve Göl Gözlem ve Kar Yoğunluk Ölçüm İstasyonları gibi yerlerden elde edilen verilerle arazi sınıflandırmaları, su rezervleri ve harita çalışmaları tamamlanarak, çoğu kez etüd sahası ile aynı büyüklükte proje sahaları oluşturulur.

Planlama aşamasında ise bu proje sahalarında sulama, taşkın, kurutma, enerji ve içmesuyu projelerinden hangilerinin yer alabileceği, bunlar için ne kadar kamulaştırma bedeli ödenmesi gerekeceği saptanır. Maliyet hesaplamaları da genellikle planın tamamlandığı yılın birim fiyatlarına dayanılarak yapılmaktadır. (Bilindiği gibi yapı-tesis işlerine ait rayiç ve birim fiyatlar Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Yüksek Fen Kurulu'nca saptanmaktadır.)

DSİ'de diğerlerinden farklı bir uygulama ise büyük su işleri ile ilgili projelerin bir bölümünün "1., 2. Aşama..." olarak adlandırılan ve inşaat üniteleri belirli olan safhalar halinde ele alınmasıdır. Toplam proje değerinin yüksek olması, projeyi finanse etmek için yeterli kaynak bulunamaması ve ele alınmasındaki öncelik gibi nedenlerle bazı büyük projeler bu şekilde aşamalara ayrılmış bulunmaktadır. Uzun vadeli büyük su işleri planlanırken, projelerdeki aşamaların tayininde öncelikle tesislerin başlıbaşına bir işletme ünitesi meydana getirmesine ve ayrıca işletmeye geçen bu ünitenin de yapılabilirlik durumuna dikkat edildiği belirtilmektedir.

2.2. Planlama Çalışmalarının Genel Niteliği

Buraya kadar yapılan açıklamalardan görüleceği gibi, yatırımcı kuruluşlar yatırım planlaması konusunda genel olarak benzer bir süreç izlemektedirler. Önce sorunlar ya da hedefler saptanmakta, sonra da bu sorunların çözümü ya da hedeflerin gerçekleştirilmesi için fiziksel ve parasal büyüklükleri içeren projeler önerilmektedir. Fiziksel içerikli çözümlemelerin belli bir gerçeklik düzeyini yansıttığı kabul edilebilir olmakla birlikte, maliyete ilişkin çözümlemeler için aynı şey söylenemez. Çoğunlukla kullanılan yıllık rayiç ve birim fiyatların gerçeği yansıtmadığı, projelerin uygulanması sırasında yüklenicilere ödenen malzeme fiyat farklarının yüksekliğinden de kolayca anlaşılabilmektedir. Maliyetlerin planın içerdiği projelerin başlama-bitiş süreleri ve bu süreler içindeki olası gider artışları ve içsel getiriler de dikkate alınarak dinamik bir biçimde oluşturulmasında yarar vardır.

Böyle bir maliyet analizi yaklaşımı planlama ve uygulama evrelerinin belli bir planlama tekniği ve iş programı çerçevesinde yürütülmesini de gerekli kılar. Yatırımcı kuruluşların planlama sırasında herhangi bir planlama tekniği (CPM, GANT, Doğrusal Programlama vb.) kullanmadıkları gözlenmiştir. Yalnız DSİ ve TCK'da göstermelik de olsa bazı tekniklerinin kullanıldığı belirtilmiş; planlama çalışmalarının uzaması, mali kaynak yetersizliği, maliyetlerin beklenmedik artışı gibi nedenlerle bu tekniklerin kullanılmasının artık imkansız olduğu savunulmuştur.

3.BÜTÇELEME SÜRECİ

3.1.Yıllık Yatırım Programının Hazırlanması

Tamamlanmış planların uygulanabilmesi bunların yıllık dilimler halinde yatırım programlarında yer almasını gerektirir. Yatırım programları bir mali yılda sektörler itibarıyla hangi kuruluşların hangi projeleri yürütecekleri, bu işlerin karakteristiği (sulama, enerji vb.) başlama-bitiş tarihleri, kredi ve özkaynak toplamaları ile o yıl içinde yapılacak yatırım programları kuruluşların bütçelerindeki yatırım ödeneklerinin nerelere harcanacağını ayrıntılarıyla gösteren, planlarla bütçeler arasında ilişki kuran belgelerdir. Yıllık yatırım programları "Yıllık Programın Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı Eki" olarak mali yılın başında yayınlanır.

Yatırım programları hazırlanırken kuruluşlar başlıca iki unsuru dikkate almak zorundadırlar:

- YPK'nın saptadığı sektör tavanları,
- Yapım kapasitesi.

YPK, 540 sayılı KHK gereğince yıllık yatırım programının hazırlanmasına esas olmak üzere, hangi sektöre ne kadar ödenek ayrılacağını, yani harcama pastasının sektörler arasında nasıl paylaşılacağını belirler. Belirlenen paylar herhangi bir sektörde o yıl yapılacak azami harcamayı gösterdiğinden kısaca "sektör tavanı" olarak adlandırılır.

İkinci aşama sektör tavanlarının o sektörde faaliyet gösteren kuruluşlara dağıtılmasıdır. Dağıtım işlemi DPT ile kuruluşlar arasındaki öngörüşmelerle gerçekleştirilir. Kuruluşlar hangi sektörler için ne kadar ödenek aldıklarını öğrenirler. Örneğin KHGM ulaştırma, DKH, tarım, enerji ve konut sektörlerinden pay alacaktır. Sektör tavanlarının paylaşılması işi de (TCK hariç) yatırımcı kuruluşlarda APK birimlerince yürütülmektedir.

Kuruluşlar sektör tavanlarından pay talep ederlerken kendileri yıllık bir çalışma programı teklif etmek durumundadırlar. Sorun, kurumların sektörel yatırım büyüklüklerine denk düşen payları sektör tavanından koparmada gösterecekleri başarı ile de yakından ilgilidir.

Teklif çalışma programının hazırlanmasında ilk aşama yapım kapasitesinin belirlenmesidir. Yapım kapasitesi daha önce gördüğümüz mevcut durum analizine benzetilebilir. Yapım kapasitesinin belirlenmesi başlıca şu verilerle olur:

- a - Makina Parkı durumu;
- İş makinalarının tür ve yaşlarına göre dağılımı,
- İş makinalarının hizmet yerlerine göre dağılımı,

- İş makinalarının yük, ekonomik ömür ve eleman adetlerine göre dağılımı,
- Bazı iş makinalarının giriş yıllarına göre işletme giderleri,
- İş makinalarının yıllık ortalama çalışma durumlarına göre dağılımları,
- Muhtelif yıllarda yaptırılan yerli imalat raporu,

b - Personel Parkı durumu ;

- Memur-işçi sayılarının dağılımı,
- Teknik personelinin mesleki durumlarının dağılımı,
- Merkez teşkilatı personelinin görev yerleri itibarıyla dağılımı,
- Bölge teşkilatı personelinin görev yerleri itibarıyla dağılımı,
- Sözleşmeli personel.

Makina ve personel parkının durumu kuruluşa o yıl için sahip olduğu yapım kapasitesini, örneğin yılda kaç km. köy yolu yapabileceğini gösterir. Kuruluşlar yapım kapasitelerine göre gerçekleştirebilecekleri yatırımların fiziksel ve parasal büyüklüklerini biraraya getirerek oluşturdukları yatırım programını DPT'ye götürürler.

3.2. DPT ile İlişkiler

Yukarıda belirtildiği gibi yıllık yatırım ödeneklerinin sektörlere dağıtımı YPK tarafından yapılır. Sektörlere dağıtımı YPK tarafından yapılır. Sektörlere dağıtılmış bu ödeneklerin kuruluşlara dağıtımını ise DPT gerçekleştirir. Yatırım ödeneklerinin dağıtılmasında kuruluşların teklif ettikleri yatırım programındaki toplam parasal büyüklük her zaman karşılanamaz. Bunun en temel nedeni kuşkusuz mali kaynakların kısıtlı oluşudur. Genellikle başlama-bitiş süreleri bir yıl olan projelerin ağırlıklı olduğu programlar ödeneklerini tam alır. Bu konuda en şanslı yatırımcı kuruluş KHGM'dir. Nitekim KHGM'nin DPT ile ilişkilerini yürüten APK birimi yöneticileri DPT ile soranları olmadığını belirtmişlerdir. Ancak diğer yatırımcı kuruluşlar açısından durum her zaman böyle değildir. Tamamlanması bir yılı aşan projelerin varlığı bu kuruluşların programa yeni başlanacak işleri koymalarını güçleştirmekte, dağıtılan ödeneklerin daha çok devam eden işlere ayrılmasına yol açmaktadır.

DPT'nin sektör ödeneklerini dağıtması sırasındaki sorunların tek nedeni kuşkusuz mali kaynakların sınırlı oluşu değildir. Yatırımcı kuruluşlar DPT'nin ödenek dağıtım yöntemlerinin son derece subjektif ve çoğu kez kişisel ilişkilere göre oluştuğunu iddia etmektedirler. Bu iddialarda abartma payı da bulunmakla birlikte asıl soran DPT-yatırımcı kuruluş ilişkilerinin yeterince gelişmemiş ve kuramsallaşmamış oluşudur. DPT sektör ödeneklerini çoğu kez yatırımcı kuruluşlarla yeterli ölçüde ön görüşme yapmadan dağıtmaktadır. Yatırımcı kuruluşların DPT ile ilişkilerini yürüten APK yöneticileri DPT'nin yılda bir kaç kez kendileri

ile görüşmeler yaptığını, ödenek dağıtırken kuruluşların fikirlerini sormaları gerekirken, duruma ve kişiye göre davrandığını savunmaktadırlar. Yatırımcı kuruluşlarda ilgili sektörden sorumlu DPT uzmanı, Genel Md.ün yetkilerini kullanmak isteyen biri olarak algılanmaktadır.

Program hazırlama esaslarının DPT'den geç gönderilmesi de program çalışmalarının uzamasına neden olmaktadır. Hazırlama esaslarının bütçe çalışmalarına koşut olarak Mayıs'ın ilk haftası gelmesi gerekirken, ancak Haziran ortasında gönderilmektedir. DPT ayrıca kuruluşların müdahalelerini önlemek için teklif edilen yatırım programını 14 Ekim'de yani bütçenin TBMM'ne sunulmasından bir gün önce vize etmektedir. Bu durumda vize edilmiş yatırım ödeneklerinin cari harcamalarla birleştirilerek bütçenin ertesi güne yetiştirilmesi için, bütçe birimleri bütün gece çalışmak zorunda kalmaktadırlar.

DPT'nin yatırım harcamaları üzerindeki yetkisinin uygulama sırasında da devam etmesi, zaman kaybına yol açtığı ve yatırımcı kuruluşlar üzerinde bir tür vesayet denetimi oluşturulduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir. Her yıl 15 Ekim'de yayımlanan "Geçiş Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar" gereğince "ödenekleri toplu olarak verilmiş projeler ile makina-teçhizat, idame-yenileme ve büyük onarım projelerinin alt harcama kalemleri"nin tespiti için DPT'nin görüşünün alınması gerekmektedir. Temel işlevi danışmanlık olan DPT'nin uygulamanın içine girmesinin, ana sorumluluğu taşıyan bakanlıklar ve bağlı kuruluşlarca yürütülen görevlerin etkinliğini sınırladığı açıktır.⁶

Kuruluşlara sektörler itibarıyla dağıtılan ödeneklerin yatırım programlarında öngörülen projelerin maliyetini karşılamaması durumunda ne olacaktır? Bu durumda yapılması gereken herhalde ödenekleri öncelik sırasına göre dağıtıp bir takım işleri programdan çıkarmak, yani dağıtılan ödenekle yapılacak yatırımın mali büyüklüğünü eşitlemektir. Ancak yatırımcı kuruluşlarda projelerin çoğunluğu geçen yıllardan sarkan işler olduğundan böyle bir yöntemi uygulamak hemen hemen imkansızdır. Sonuçta zaten yetersiz olan yatırım ödenekleri bütün projelere dağıtılmakta, böylece projelerin yapım süreleri uzamakta, işlerin yıllara sarkması sonucu yüklenicilere proje maliyetinin çok üzerinde fiyat farkları ödenmektedir. Örneğin DSİ 94 yılı yatırım programındaki işleri gerçekleştirmek için 95 Trilyon teklif etmesine rağmen, 33.5 Trilyonluk bir yatırım ödeneği alabilmiştir. Bu durumda zorunlu olarak bu yetersiz ödenek 95 Trilyonluk yatırım programına dağıtılacaktır. Yatırımcı kuruluşun yapabileceği tek şey öncelikli gördüğü işlerin ödeneğini koymaya çalışmaktır.

3.3. Uygulamadaki Sorunlar

Yatırım programı-ödenek dengesizliğinin uygulamada yarattığı sorunların başında ise siyasi karışmalar gelmektedir. Çünkü yatırımcı kuruluş programı ha-

6 Kamu Yönetimi Araştırması - Genel Rapor, TODAİE Yay., 1991, s.33.

zırladığı an hedef kitle ile örneğin içmesuyu ya da yol bekleyen köylü ile karşı karşıya gelmekte; ihale uygulamaları sırasında yükleniciye karşı zor durumda kalmaktadır. Bir projenin ödeneginin yetersizliği durumunda, bir takım siyasal müdahalelerle başka bir işin ödeneginden aktarma yapılabilmekte, siyasi yakınlık ya da uzaklık gibi sübjektif nedenlerle yatırım programının başarıyla uygulanması engellenebilmektedir.

İkinci bir sorun da ek ödenek taleplerinin yaygınlaşmasıdır. Yatırımcı kuruluşlar ülkemizin en çok ek ödenek kullanan kurumları arasında bulunmaktadır. 1050 sayılı Kanun'da istisnai bir durum olarak düzenlenen ek ödenek talebi yatırımcı kuruluşlar için rutin bir iş haline gelmiştir.

Yatırımcı kuruluşlar ödenek tekliflerinin DPT'de kesintiye uğramasını önlemek amacıyla, teklif büyüklüklerini bilerek düşük tutmakta, nasıl olsa ek ödenek sağlanacağı varsayımından hareket etmektedirler. Oysa planlı çalışan bir ülkede ek ödenek ancak çok istisnai durumlarda başvurulacak bir uygulamadır. Bugünkü haliyle ek ödenek uygulaması, plansızlığın müesseseseleşmiş biçimidir denebilir.

3.4. Plan-Bütçe Komisyonunda Görüşülmesi

DPT tarafından revize edilerek onaylanan yıllık yatırım programı, APK'daki bütçe birimleri tarafından cari bütçe ile birleştirilip yatırımcı kuruluşun bütçe teklifine son şekli verilerek 15 Ekim'de 4 nüsha olarak Maliye Bakanlığı'na sunulur. Bunun bir nüshası Hükümete, bir nüshası TBMM Başkanlığı'na gönderilir. Böylece plan-bütçe ilişkisi yatırım projelerinin bütçeleştirilmesi ile kurulmuş olmaktadır.

Plan-Bütçe Komisyonu 3067 sayılı Yasa gereğince Bütçe Kanununu kalkınma planlarına uygunluk açısından inceler, kalkınma planlarındaki hedeflere göre konuları yatırım ödeneklerini artırıp eksiltebilir; bazı projeleri çıkarıp yeni projeleri yatırım programına alabilir. Ancak daha önce belirtildiği gibi kalkınma planları bütçe yasalarının incelenmesinde bir referans olma özelliğini kaybetmiş bulunmaktadır. Bütçede ve yatırım programındaki değişikliklerde asıl etken yerel nitelikli taleplerdir. Yatırım programlarında ve bütçelerde değişiklik yapabilme hakkı, milletvekillerine seçmenlerine verdikleri baraj, yol, içmesuyu gibi sözleri yerine getirme imkanı vermektedir.

Yatırım projelerinin komisyonda uğradığı ilk muamele % 50'leri aşan ödenek kesintisidir. Ödeneklerin sektör tavanlarından dolayı daha önce DPT tarafından kesintiye uğradığı, ondan önce de yatırımcı kuruluşların genellikle ek ödenek beklentisiyle düşük tutulduğu hatırlanırsa ödeneklerin proje maliyetlerini karşılamaktan gittikçe uzaklaştığı görülecektir. Bu durum aynı zamanda bütçenin plan hedeflerini gerçekleştirme aracı olmaktan çıkıp, başka hedeflere yönelmesi anlamına gelmektedir. Diğer taraftan yatırımcı kuruluşlar programlarını yapım kapasitelerine göre oluşturduklarından yapılan her kesinti kapasitelerinin altında

çalışmalarına neden olmaktadır. Örneğin KHGM'nin ulaştırma sektöründe yapacağı yatırımlar için istenilen ödenek 11 Trilyon 625 Milyar TL. iken, bu ödenek Plan-Bütçe Komisyonunda 2 Trilyon 963 Milyar TL. ye indirilmiştir. Bunun anlamı 5102 km. asfalt yapım kapasitesinin 2470 km. ye, 10.000 km. stabilize kaplama kapasitesinin fiilen 4.000 km. ye inmesidir.

Komisyonunda yapılan bu kesintinin açık sonucu programa alınan işlerin daha az ödenekle yapılması; bir başka deyişle kesintili ödeneklerin bütün işlere dağıtılmasıdır. Çünkü bütçe ödeneklerindeki kesintiye karşılık olarak, programdan bazı işlerin çıkarılması söz konusu değildir. Aksine programa önerge ile yeni projeler sokulmaktadır. Milletvekilleri bu şekilde seçmenlerine verdikleri sözü tutmuş olmaktadır. Bunun karşılığında konan ödenekler ise çok komik düzeylerde. Örneğin 1994 yılında DSİ'nin 183 adet 8.9 Trilyon ödenekli tarımsal projelerine 46 proje de komisyonunda eklenmiş; buna karşılık yalnızca 167 Milyar TL. ödenek verilmiştir. Verilen ödenekler de tek tek projeler itibarıyla verilerek, kuruluşların bu ödenekleri topluca başka projelere kaydırmaları engellenmektedir. Oysa bu durumda yapılması gereken en akılcı düzenleme ödeneklerin belirli projelerde yoğunlaştırılmasıdır. Komisyon ise önergelerle programa yeni projeler sokarken ödenekleri kesmekte, adeta şişirilmiş programın kesintiye uğramış ödeneklerle uygulanmasını istemektedir. Bunun sonucu olarak, örneğin TCK'da bölgeler itibarıyla projelerin ortalama bitim süresi 20-30 yıl arasında değişmekte; bazen yapım aşamasına gelmemiş işlerin programa sokulması işleri daha da güçleştirmektedir.

Bu açıklamalardan anlaşılacağı gibi yatırım programları daha uygulamaya konulmadan, uygulanabilirliklerini büyük ölçüde kaybetmekte; bu da programların dayandığı planları bütünsel anlamsızlaştırmakta, bütçe ile ilişkilerini önemli oranda zayıflatmaktadır. Bütçenin düzenleniş biçimi de bu ilişkilerin boyutunun gizlenmesine yol açmakta, örneğin TCK ve KHGM'nin harcamaları içinde önemli yer tutan bakım-onarım işçilikleri cari harcamalar içinde yer almaktadır.

Böylece Plan-Bütçe Komisyonu'nda revize edilen bütçe TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilerek 1 Ocak'ta bütün ödeneklerinden bir kesinti daha yapılarak (95 Yılı için % 4.5) yürürlüğe girer. Bütçenin ve dolayısıyla yatırım programının bu haliyle uygulanması, yatırımcı kuruluşlarla Maliye Bakanlığı arasında gerçekleşen bir dizi ilişkiye bağlıdır.

3.5. Maliye ile İlişkiler

Maliye Bakanlığı bütçe hazırlama sürecini özellikle cari bütçe açısından Bütçe Çağrısı ve Rehberi ile düzenlemeye çalışırken, bütçenin uygulanması sırasında hem cari hem de yatırım harcamalarını etkileyici hatta çoğu kez yönlendirici düzenleme yetkileri kullanılmaktadır. Bakanlığın bütçe kanunlarından aldığı bu yetkilerin en önemlisi ödenekleri bloke etme ve serbest bırakma yetkisidir. Bu yüzden Maliye Bakanlığının yatırımcı kuruluşlarla sık sürtüşmelere girme olası-

lığı daha yüksektir. Nitekim yatırımcı kuruluşların APK bütçe birimleri Maliye ile ilişkilerin bir türlü istenen düzeyde yürümediğini öne sürmüşlerdir. Kuşkusuz bunun en önemli nedeni Maliye ile yatırımcı kuruluşların yöneldikleri amacın farklı oluşudur. Yatırımcı kuruluşlar mevcut bütçe ödenekleri ile yatırım programını gerçekleştirmeye çalışırken, Maliye Bakanlığı, giderleri mali yıl içerisinde dengeli olarak ve gelir bütçesini de dikkate alarak yaymaya çalışmaktadır. Bu amaçta yadırganacak bir yön bulunmamakla birlikte, Maliye'nin son yıllarda serbest bırakma ve bloke etme yetkilerini kullanırken dikkate aldığı bir diğer etken her türlü amacın önüne geçmiş bulunmaktadır ki, o da gittikçe ağırlaşan ekonomik bunalımın bütçeye konuları ödeneklerin sağlanmasını bile tehlikeye sokmasıdır.

Maliye'nin kaynak kıtlığından doğan önlemlerinden birisi ödenekleri kendi belirlediği oranlar dahilinde serbest bırakmasıdır. Ödenekler ilk olarak mali yılın mart ayı başlarında genellikle yüzde 15 oranında serbest bırakılmaktadır. Bunun sonucu olarak yatırımcı kuruluşlar ilk iki ay boyunca yalnız maaşı ödemekte, ihale açamamakta, kamulaştırma yapamamaktadır. Bu durumun diğer kuruluşlar için önemli olmasa bile yatırımcı kuruluşlar için olumsuz etkileri olacağı açıktır. Yine örneğin Doğu'da olduğu gibi bazı yerlerde asfalt yapımı yalnız Ağustos ayında mümkün olduğundan TCK, KHGM gibi kuruluşlar için o ayda Maliye'nin ödenek bırakmaması, işlerin süresinde tamamlanması açısından tehlike arz etmektedir. Yine iş mevsiminin sürekli olduğu hallerde (kar mücadelesi gibi) her zaman ödeneye gereksinim vardır. Maliye bu kuruluşların özelliklerini dikkate almamakta, bütün kuruluşların yatırım ödeneğini aynı oranda ve aynı zamanda serbest bırakmaktadır. Yatırım harcamalarının büyük kısmının yapıldığı 700 harcama kalemi ve kamulaştırma harcamaları için yatırımcı kuruluşlara ve bunların iş mevsimlerine göre bir farklılaştırmaya gidilmesinin yatırım programının başarısı açısından yararlı olacağı açıktır.

APK bütçe birimleri Aralık ayında ödenek serbest bırakılmasını da eleştirmişlerdir. Bu durum yatırımcı kuruluşların gelecek yıl yürütülecek bazı projeleri, bir önceki yılın fiyatları üzerinden ihale etmelerine yol açmakta, dolayısıyla yeni yılın yatırım harcamalarının önemli bir kısmının fiyat farkı ödemelerine gitmesine neden olmaktadır. Bunun proje maliyetleri üzerinde zincirleme bir artış başlatacağı açıktır.

Serbest bırakma oranları ile ilgili diğer bir sorun ise ne zaman, ne kadar ödeneğin serbest bırakılacağına önceden bildirilmemesidir. Serbest bırakma oran ve zamanının belli bir takvime bağlanmamış oluşu, programlarını uygulamaya çalışan yatırımcı kuruluşları daha önce belirttiğimiz gibi yükleniciye ve hedef kitleye karşı zor duruma düşürmekte, programın uygulanması güçleşmektedir. Burada serbest bırakma oran ve zamanının bütçe yasası ile takvime bağlanması önerilebilir.

Maliye Bakanlığı'nın plan-bütçe ilişkileri üzerindeki en olumsuz uygulamalarından birisi olarak APK bütçe birimleri "selektif proje desteklemeleri"ni göstermektedirler. Maliye ödenekleri bloke ettiği dönemlerde bazı projeler için serbest bırakma yoluna gidebilmektedir. Bu yol daha çok siyasal iktidara yakın yükleniciler tarafından yürütülen projeler için kullanılmakta, yatırım ödenekleri siyasal bir ceza ya da ödül işlevi görebilmektedir. Bunun bir anlamı da plan-bütçe ilişkilerinin yerini bazı durumlarda milletvekili - yüklenici - Maliye ilişkilerinin almasıdır.

Gerek Maliye gerekse DPT ile olan ilişkilerde eleştiriler bu iki kuruluşun yetkileri değil; daha çok bu yetkilerin kullanılış biçimi ile ilgilidir. Yatırımcı kuruluşlar Maliye ve DPT'nin kendilerine sormadan yatırım ve cari tavanlarını saptadığını, kendilerinin diğer kuruluşlardan farkını dikkate almadan serbest bırakma zaman ve oranları ile oynadığını öne sürmektedirler. Ancak Maliye ve DPT'nin sorumluluklarının da oldukça ağır olduğunu kabul etmek gerekir. Her iki kuruluş da yaşanan kaynak sıkıntısına hergün tanık olmakta, mali yılı daha küçük bir bütçe açığı ile kapatmaya çalışmaktadır. Buna karşın Maliye'nin program bütçe uygulamalarını hala klasik bütçeye özgü bir biçimde yönetiyor olması, sonuçta kalkınma planları ve programlar ile bütçe arasında uyum ve koşutluk sağlanmamasının, aslında zamanla Maliye'nin etkinlik düzeyini azalttığı da ileri sürülmüştür.⁷

4. UYGULAMANIN İZLENMESİ

4.1. Gerçekleşme Durumu

Plan ve bütçe uygulama sonuçlarının ya da gerçekleşme durumlarının bilinmesi, hem planların ne derece ciddiye alındığını göstermesi, hem de gelecek yılın program ve bütçesinin gerçekçi bir biçimde oluşturulması bakımından önemlidir.

Uygulanmanın izlenmesine yönelik çalışmalar APK birimlerince (TCK'da Program ve İzleme Daire Başkanlığı) tarafından yürütülmektedir. İzlemenin başlıca iki boyutu vardır: Bütçe uygulamalarının izlenmesi ve plan hedeflerinin gerçekleşme durumunun belirlenmesi.

Bütçe uygulamasının sonuçları genel olarak verilen ödenekle harcanan ödenegin karşılaştırılması, parasal gerçekleşmenin saptanması yoluyla elde edilmektedir. Maliye'nin kısıtlayıcı uygulamalarına karşın yatırımcı kuruluşların bütçe anlayışı "tek kuruluş ödenek yakmamak" biçiminde özetlenebilir. Nitekim yatırım harcamalarının gerçekleşme oranı 1994 yılı itibarıyla KHGM'de % 98, DSİ ve Bayındırlık Bakanlığı'nda (Yapı + Afet + Teknik Araştırma) % 87, TCK'da % 98 olmuştur.

7 Kamu Yönetimi Araştırması - Mali ve Ekonomik Kuruluşlar, Araştırma Grubu Raporu, TODAİE Yay., 1992, s.91.

Yatırım ödeneklerinin tamamına yakını harcanırken projelerin fiziksel gerçekleşme oranının düşük oluşu ise ilginçtir. 1994 yılı yatırım ödeneklerin % 98'ini harcayan KHGM, bu harcama ile 1994 yılı programının ancak % 57'sini gerçekleştirebilmiştir. Bu durum bütçe ödeneklerinin, program hedeflerinin ne kadar gerisinde kaldığını açıkça göstermektedir.

4.2. Uygulama Raporları

Her yıl 15 Ekim'de yayınlanan "Yatırım Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar" gereğince yatırımcı kuruluşlar, programdaki yatırım projelerini sektör ve proje bazında izlemek üzere "Yatırım Uygulama Raporu" düzenleyeceklerdir. Üçer aylık dönemler halinde hazırlanarak DPT'ye gönderilecek olan bu raporlarda her yatırım projesinin, uygulama yılı başından dönem sonuna kadar ve dönem içinde harcama ve gerçekleşme durumları ve bunların finansman ayrıntısı (genel bütçe, fon, dış kredi gibi) belirtilecektir.

Yatırım uygulama raporlarını hazırlamakla görevli olan APK birimleri bölgeler ya da genel müdürlüklerce gönderilen raporları birleştirerek DPT'ye göndermektedirler. Hepsi de uygulama raporlarının ciddiyetle hazırlanıp düzenli olarak gönderildiğini iddia ederken, bu raporların DPT'de incelendiğine inanmadıklarını, DPT'nin raporda zaten yer alan bilgiler için tekrar kuruluşlardan bilgi istediğini belirtmişlerdir.

Esasen plan-bütçe ilişkilerinin yıllık durumunu göstermesi açısından son derece önemli olan bu raporların ciddi bir çaba ürünü olması gereğinin yanında, yıllık yatırım programına ilişkin yetkileri kendinde toplayan DPT tarafından da dikkatle takip edilmesi, gelecek yıl program hazırlıklarında önemli bir referans kaynağı olarak kullanılması gerekir.

5. SONUÇ ve ÖNERİLER

Buraya kadar olan bölümlerde yatırımcı kuruluşlarda plan-bütçe ilişkileri gerek kurumsal düzeyde, gerekse bir süreç halinde gösterilmeye çalışılmıştır. Esas amaç ilişkilerin gösterimi olmakla birlikte, bazen ilişkilerin yetersizliği, çarpıklığı hatta yokluğu gibi nedenlerle bir sorunlar dizisi de ortaya konmuş olmaktadır. Çalışmanın kapsamının dar oluşu genellemelere gitmeyi güçleştirse bile, yine bu kapsam içinde kalmak koşuluyla bazı değerlendirmeler yapmak mümkündür:

1. Yatırımcı kuruluşlarda görece başarılı bir planlamanın varlığı kabul edilebilir. Planlamanın salt teknik bir çalışma olarak algılanması, bütüncül nitelikten yoksun kalmasına neden olduğundan bir eksikliktir. Kuruluşlar cari ve yatırım harcamalarıyla bir bütündür. Planlama çalışmalarının bu anlayışla yürütülmesinde yarar vardır. Bunun için de cari ve yatırım harcamaları üzerinde yetkili olan DPT, Maliye ve yatırımcı kuruluşların verimli bir işbirliğini gerçekleştirmelerini sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır.

2. Maliye Bakanlığı'nın bütçe ödeneklerini serbest bırakma oran ve zamanlan en azından yatırımcı kuruluşlar ve yatırım harcamaları için belli bir takvime bağlanmalı, bu kuruluşların özellikleri (iş mevsimleri gibi) dikkate alınmalıdır.

3. Selektif proje desteklemesi gibi siyasal karışmalara açık uygulamalara son verilmelidir.

4. Plan-Bütçe Komisyonu'nda önerge ile sokulabilecek projelere belli bir oransal ya da sayısal sınır getirilmeli, siyasal tercihlerin nesnel ihtiyaçların önüne geçmesi önlenmelidir.

5. Zaten kısıtlı olan ödeneklerin projesi tamamlanmış ya da tamamlanmamış bütün işlere dağıtılması, sonuçta hiçbir işin zamanında bitirilememesine neden olmaktadır. Ödeneklerin dağıtılmasına değil, işlerin en kısa sürede tamamlanmasına yönelik bir yatırım programı oluşturulmalıdır. Aksi uygulamaların zaman, insan ve enerji kaynakları açısından ciddi savurganlıklara yol açtığı kuşkusuzdur.

KAYNAKÇA

Coşkun, Gülay, Devlet Bütçesi, Turhan Kitabevi, Ankara 1989.

Dericioğlu, K. Taylan, "Planlamada Plancı ve Karar Vericinin Rollerini", Planlama Dergisi, 1986, Sayı: 20, s.20-28.

Huet, P.H.

Morissens, M.L.

Hatry, Harry P.

Wildavsky, Aaron, Bütçe Tercihlerinde Rasyonalizasyon, Maliye Tetkik Kurulu Yay., 1975.

Khalid, R.O., "Planlama ve Bütçe Süreci", (Çev. Celal Karatekelioğlu), Maliye Dergisi, 1979, Sayı: 41, s. 159-168.

Özşen, Tayfur, Planlama Yönetimi (Türkiye'de APK Birimleri Uygulaması), İçişleri Bakanlığı Yay., Ankara 1987.

Soysal, Mümtaz, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yay., Ankara 1986.

Tan, Turgut, "20 Yıllık Planlama Deneyimi Işığında Türkiye'de Planlamanın İdari ve Hukuki Sorunları", ODTÜ Gelişme Dergisi, 1981 Özel Sayısı, s.147-161.

DİĞER KAYNAKLAR

- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Danışma, Denetim ve Yardımcı Birimlerin Kuruluşu, Görevleri ve Yetkileri, Nisan-1993.
- Cumhuriyetin 70. Yılında Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Ekim-1993.
- Devlet Su İşleri Haritalı İstatistik Bülteni, 1994.
- Karayolları Genel Müdürlüğü, Genel Bilgiler, 1994 Gerçekleşmeleri, 1995 Bütçesi ve Hedefleri, Nisan-1995.
- Karayolu Ulaştırma, DPT Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 1992.

- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Bölge, İl, Makina İkmal ve Proje Müdürleri 9. Toplantısı, 5-6 Nisan 1995.
- Kamu Yönetimi Araştırması - Genel Rapor, TODAİE Yay., 1991.
- Kamu Yönetimi Araştırması - Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubu Raporu, TODAİE Yay., 1992.
- 1995 Yıl Geçiş Programı icra Planı, Mart-1995.
- 1995 Mali Yılı Bütçe Kanunu (Katma) 7.1.1995 tarih ve 22164 Mükerrer Sayılı R.G.
- 1995 Yılı Yatırım Programı, 2.1.1995 tarih ve 22159 Mükerrer Sayılı R.G.
- 1995 Yılı Bütçe Kanunu (Genel), 28.12.1994 tarih ve 22155 Mükerrer Sayılı R.G.

YÖRESEL UYGUN YATIRIM ALANLARI YÖNTEM ARAŞTIRMASI*

Ömür GENÇ
Uzman

GİRİŞ

Bilindiği gibi belirli bir alanda yatırım konusu önermek bazı sorunları beraberinde getirmektedir. Genellikle, yatırım konuları yurtiçi ve yurtdışı talebin sektörel bazda incelenmesi sonucunda ortaya çıkmakta ve ülkedeki üretim imkanları da araştırıldıktan sonra söz konusu yatırım için karar verilmektedir. Yatırıma karar verdikten sonra, teknoloji ve optimum kapasitenin araştırılması yanında üretim faktörlerinin temini ve pazarlama alanları da dikkate alınarak asgari maliyeti sağlayacak kuruluş yeri saptanmaktadır.

Oysa, sadece bu yöntemle yetinildiği taktirde, yatırımlar gelişmiş yörelerde yoğunlaşır. Bölgelerarası dengesizliğin olumsuz etkileri sadece sosyal alanda olmayıp, gelişmenin tüm ülkeye yayılmaması da büyümenin önündeki darboğazlardan birini oluşturmaktadır. Yayılmanın gerçekleşmemesi durumu, talepte beklenen gelişmeleri olumsuz yönde etkilemektedir, İlave olarak, geri kalmış bölgelerdeki kaynakların değerlendirilemeyeşine de neden olmaktadır. Eksik istihdamlı sonuçlanan bu olgu ayrıca, kaynakların optimum biçimde dağılımına da olumsuz şekilde etkin olmaktadır.

Ülke planlama birimlerinde yeterli proje birikimi olması durumunda, sorun nisbeten halledilmiş sayılabilir. Böylece geri kalmış bölgelerdeki projelere ulusal ekonomi içinde rekabet olanağı sağlanarak, uygun yatırım alanı önerme, yukarıda belirtilen üretim faktörlerinin tedariki açısından yöre koşullarının sınanması düzeyinde basitleştirilebilir. Ancak, geri kalmış bölgelerin varlığı, bu olguya, kalkınma iktisadı açısından bakmayı gerektirir. Bilindiği gibi, kalkınma olayı salt büyüme değildir. Yetersiz bir yapının değiştirilerek, büyümeye uygun ortamın hazırlanmasıdır. Ancak, burada ülke için bütüncül bir yaklaşımdan kopuk, bölge yaklaşımının sakıncalarından söz edilebilir. İki düzey arasındaki bütünlük eldeki analiz araçları ile yapılabilir. Ancak bunu çözmek için mekansal düzeyde veri altyapısının oluşturulması gereklidir.

* Bu çalışma, T.C. İçişleri Bakanlığı, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü elemanlarına yönelik verilen eğitim semineri amacıyla hazırlanmıştır.

Bu çalışmada yöresel uygun yatırım alanları araştırmasına yönelik analiz yapılırken, kuruluş yeri faktörlerinin analizinin yanısıra, konunun bölgesel kalkınma ile ilgili olması nedeniyle, çeşitli kavramlar (ekonomik kalkınma, bölgesel kalkınma v.s.) hakkında tanımlamalar yapılmış ve bölgelerarası dengesizliklerin nedenleri ve politikalar konusunda kısa bilgiler verilmiştir.

1. TEMEL KAVRAMLAR

Uygun Yatırım Alanları Araştırması; ilin/ilçenin veya bölgenin kısa ve uzun dönemde beklenen gelişmeleri de dikkate alınarak önerilebilecek yatırım konuları ile bunların olası kuruluş yerlerini tespit etmeye yönelik çalışmaları kapsamaktadır.

Bu çalışmaları yönlendiren birincil amaç, yöre kalkınmasına katkıda bulunacak, yöre kaynaklarına dayalı ve pazarlama olanağı yüksek yatırım alanlarının belirlenebilmesidir.

Bu araştırmalarda önce yörenin yapısal özellikleri (coğrafi konum ve iklim özellikleri; ulaşım ve enerji durumu; nüfus ve istihdam yapısı ile birlikte eğitim, sağlıkla ilgili sosyal yapı; tarımsal, hayvansal etkinlikler ve ormancılık, madencilik, imalat sanayii, turizm ve bankacılık ve ticaret sektörünün mevcut durumu vs.) tanımlanmakta, yöreden beklenen gelişmeler irdelenmekte, ayrıca pazar ve yatırım ortamının değerlendirilmesi de yapılarak uygun yatırım konuları önerilmektedir.

Uygun yatırım alanları araştırmasına geçmeden evvel, konunun bölgesel ekonomi ve/veya bölgesel kalkınma ile ilgili olması nedeniyle bazı kavramları açıklamakta fayda görülmektedir. Bu kavramların başında ise ekonomik kalkınma ve bölgesel kalkınma gelmektedir.

1.1. Ekonomik Kalkınma*

Kalkınma; toplumsal yapının değişkenlerinin, siyasal otorite tarafından belli politikalarla etkilenecek geliştirilmesi çabası demektir. Bu nedenle kalkınma, ekonomik ve sosyal bilimlerde kullanılan bir terim olarak "siyasi" bir içeriğe sahiptir.

Kalkınma'nın, belli özelliklerine dayanarak soyutlanacak ve gruplanacak yapısal ekonomik, sosyal kültürel ve siyasal değişkenliklerinin değişme sürecinde göstereceği farklılaşmalara göre açıklanması da mümkündür.

* Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz:

1. Murat DAĞLIOĞLUĞİL, *Kalkınmada Bölgelerarası Dengesizlikler ve Türkiye*, TBK, 1990.
2. *Türkiye'de Bölge Planlamasının Evreleri*, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yayınları, Yayın No: 2, 1993.

Ekonomik değişkenler gözönüne alınarak yapılabilecek tanımlamaya göre ise Ekonomik Kalkınma; fert başına üretimin sürekli genişleyerek ve hızlı olarak artırılması bir başka deyişle çalışan nüfusun "verim"inin yükseltilmesidir. Verimin artması, sadece insanın becerisi (teknik)'nin artması değil; emeğin, doğal (tabii) ve insansal (beşeri) kaynakları işleyerek yarattığı birikmiş becerinin yükselmesi demektir. Birikmiş beceri içine sermaye malları, teknoloji, geliştirilmiş çevre koşulları ve ekonomik kurum ve kurallar da dahildir. Bu tanımın daha az soyutlama ile yapılması da mümkündür. Malların ve hizmetlerin üretiminde, ulaştırılmasında, dağıtımında, bütün bunların boyutlarında ve örgütlenmesinde, üretim girdi (input) ve çıktı (output)'larının yeni nicelikler, nitelikler ve türölülükler kazanmasında, üretim faktörlerinin çeşitli sektörler arasındaki dağılımında ve genellikle ekonominin bütünleşmesinde, birey başına düşen reel gelirin artmasında (beslenme, konut, su, elektrik, sosyal güvenlik, giyim, eğlence ve kültürel olanaklar vb.), tüketim kalıplarının değişip karmaşıklaşmasında ve fiili çalışma saatlerinin kısalmasında, dış ticaretin ve genellikle dış ilişkilerin önemli artışlar ve yapı değişiklikleri göstermesinde köklü ve hızlı değişimlerin ve dönüşümlerin meydana getirilmesi sürecidir.

İktisadi Kalkınmayı Belirleyen Özellikler

İktisadi Kalkınmayı belirleyen özellikler şu şekilde sıralandırılabilir:

- İktisadi Kalkınma; bir yapı değişikliği, yeni bir yapıdan diğer yapıya geçiştir.
- İktisadi Kalkınma; belli bir durumdan, daha iyi bir duruma doğru yönelen dinamik bir harekettir.
- İktisadi Kalkınma; kişi başına düşük gelir düzeyinden daha yüksek bir gelir düzeyine veya negatif olan bir büyüme hızı düzeyinden daha yüksek bir büyüme hızına geçiştir.
- İktisadi Kalkınma; üretim faktörlerinin yeni bir bileşimi veya yeni bir üretim fonksiyonu ile emeğin verimini artırmaktır.
- İktisadi Kalkınma; alışkanlıklarda, inançlarda, davranışlarda ve zihniyette bir değişmedir.
- İktisadi Kalkınma; eğitim anlayışının da değişmesidir.
- İktisadi Kalkınma; bir bakıma da, reel gelir artışıdır.

İktisadi Kalkınmanın Amacı

İktisadi kalkınmanın belli başlı amaçları ise şu şekilde sıralanabilir;

- Kişisel reel gelirleri artırarak her türlü ihtiyaçları daha kolay gidermeye çalışmak,

- Yeni bir yatırım zihniyeti yaratarak büyüme hızının yükselmesinde rol oynamak,
- Ülkeye iktisadi bağımsızlık kazandırmak,
- Sanayileşmiş ve ileri ülkeler karşısında rekabet edebilecek güce ulaşmaya çalışmak,
- Daha fazla boş zaman ile insan ömrünü arttıran yeni bir hayat anlayışı getirmek,
- Toplumların uzun yıllardan beri kazandığı kültür değerlerini sürdürmek,
- Ülkelerarası ulaşım, haberleşme gibi hizmetlerden herkesin yararlanmasını sağlamak.

1.2. Ekonomik Gelişme Düzeyine Göre Bölge Ayırımı

Ülkeler gelişme düzeylerine göre nasıl ki az gelişmiş, gelişmekte olan ve gelişmiş şeklinde ayırma tabi tutuluyorsa, bu ayırım bölgeler içinde yapılabilir. Hatta günümüzdeki hızlı teknolojik ilerlemeler, ekonomik gelişmeleri daha da farklılaştırmakta ve ayırım sayısını artırmaktadır. 2000'li yıllar gözönüne alınarak yapılan sosyo-ekonomik araştırmanın sonucu, ülkeler değişik bir ayırma tabi tutulmaktadır. Bu tipolojiye göre ayırım şöyle yapılmaktadır;

- Geleneksel toplum yapısında kalan veya sanayileşmeye başlayan ülkeler,
- Sanayi toplumu yapılaşma yaklaşan ülkeler,
- Tam sanayi toplumu yapısında olan ülkeler,
- Tüketim toplumu seviyesine yükselen ülkeler,
- Endüstri ötesi ülkeler.

Ülkeler arasında görülen bu farklılaşma, bölgeler itibariyle de ekonomik bir farklılaşmayı ortaya çıkarabilmektedir. Nitekim, bölgelerin "gelişmiş bölge", "az gelişmiş bölge", "gelişme halindeki az gelişmiş bölge" ve "potansiyel bakımdan az gelişmiş bölge" şeklindeki dörtlü bir ayırımı, ülkeler arasındaki tasnife uygun dinamik bir özellik taşımaktadır.

1.2.1. Gelişmiş Bölge

Gelişmiş Bölge, mekanda rastlanılabilen bir bölge çeşididir. Gelişmiş Bölge, gelir seviyesi ve gelir artış hızı itibariyle ülkenin ortalamasının üstünde olan bölgedir. Bu bölgenin gelir seviyesi ve gelir artış hızı yüksek olduğu gibi, sosyal ve kültürel göstergelere göre de bölge gelişmiş bir özellik taşımaktadır. Nitekim bölgedeki nüfusun ortalama kültür seviyesi ve eğitim düzeyi yüksektir. Eğitim, sağlık, yol, su ve elektrik gibi sosyal altyapı yatırımları yeterli seviyede bulunmaktadır. Sabit sosyal yatırım hizmetlerin yanı sıra, prodüktif yatırımlar da bölgede

bulunmaktadır. Gelişmiş bölgede doktor başına düşen nüfus azdır. Hasta yatak sayılan bölge nüfusuna göre yeterlidir. Sosyal ve kültürel seviyenin yüksekliği dolayısıyla doğum oranları yüksek değildir. Park, otel, yeşil saha, lokanta, sinema, tiyatro gibi sosyo-kültürel ihtiyaçların karşılanma oranları ve işgücü içinde sosyal sigortalılar oranı yüksektir.

1.2.2. Az Gelişmiş Bölge (Geri Kalmış Bölge)

Az Gelişmiş Bölgeyi, gelişme potansiyelini kaybetmiş veya gelişme avantajları olmayan bir bölge olarak tanımlayabiliriz. Az Gelişmiş Bölge; belirli bir süre içinde sosyal ve ekonomik göstergeler açısından başka bölgelerle karşılaştırdığında iktisadi avantajlarının bulunmaması ile dikkati çekmektedir. Gelir seviyesi ve gelir artış hızı, diğer bölgelerin gelir seviyeleri ve gelir artış hızlarından düşüktür. Hakim olan iktisadi faaliyet tarımdır ve makinelî tarıma yeterince geçilememiştir. Modern tarım girdilerinden yeterince faydalanılamamaktadır. Nüfusun artış hızı, genellikle ülke nüfus artış hızından yüksektir. İş gücünün istihdam imkanları sınırlıdır. Sabit sosyal altyapı yatırımları yetersizdir. Bölgeye bundan dolayı prodüktif yatırımlar çekilememektedir. Genellikle, sosyal ve kültürel göstergeler bakımından da bölge az gelişmiş bir özellik taşımaktadır. Doktor başına düşen nüfus fazladır. Yatak başına düşen hasta sayısı fazladır. Park, otel, lokanta, okul, hastane, sinema gibi sosyal ihtiyaçların karşılandığı yerlerin yeterli olduğu söylenemez. Gelir seviyesi düşük olduğundan tasarruf imkanları da kıttır. Zaruri bazı dayanıklı tüketim mallarını alacak kadar bir satınalma gücü ortaya çıkamamaktadır. Her ülkede olduğu gibi Az Gelişmiş Bölge, mekanda görülen ve diğer bölgeler ile arasında sosyal ve ekonomik dengesizliklerin bulunduğu bir bölgedir.

1.2.3. Gelişme Halinde Az Gelişmiş Bölge (Potansiyel Gelişme Bölgesi)

Ekonomik gelişme düzeylerine göre bölgelerin ayırımında "gelişme halindeki az gelişmiş bölge"den de bahsedilmektedir. Gelişme Halindeki Az Gelişmiş Bölge, gelir seviyesi itibarı ile ülke ortalamasının altındadır ve bu bakımdan az gelişmiştir. Fakat gelişme hızı bakımından ülke ortalamasının üstünde olduğu için gelişmekte olan biraz gelişmiş bir bölgedir. Bu tür bölgelerin gelişme potansiyeli vardır.

Potansiyel, uzun süre harekete geçirilemediği için bölge az gelişmiş niteliğinden sıyrılamamaktadır. Bölgede mevcut yeraltı ve yerüstü kaynaklarının bilinmemesi veya yeterince değerlendirilememesinin yanı sıra, bölgeye özel veya kamu yatırımlarının çekilememesi mevcut insan gücü kaynaklarından faydalanmaması sonucu bölge az gelişmişliğini sürdürmesine rağmen, gelişmesini de devam ettirmektedir.

1.2.4. Potansiyel Bakımdan Az Gelişmiş Bölge

Ekonomik gelişme seviyeleri bakımından bölgelerin ayırımında bir diğer örnek de, "Potansiyel Bakımdan Az Gelişmiş Bölge" tipidir. Potansiyel Bakımdan Az Gelişmiş Bölgeyi, gelişme potansiyelini kaybetmiş bir bölge olarak tanımlayabiliriz. Bu tip bölgelerin fert başına düşen ortalama gelir seviyeleri belli bir zamanda ülke ortalamasının üstünde de bulunabilir. Ancak gelişme hızı, ülke ortalamasının altında bulunduğu için bu bölgeler, gittikçe refah içindeki durumlarını kaybedecekler ve az gelişmiş bölgeler arasına katılabileceklerdir. Bu durumda olan bölgeler, gelişme potansiyellerini yitirdikleri için az gelişmiş bölge haline gelmektedirler.

1.3. Bölgelerarası Dengesizlikler ve Bölgesel Kalkınma Kavramı

Bölgelerarası dengesizlikleri, başlıca üç başlık altında toplamak mümkündür. Bu dengesizlikler ise şöyle sıralanabilir:

Birinci dengesizlik, Doğal ve coğrafi dengesizlik. Bu tür dengesizlikler, fizik şartların ve doğal kaynakların doğrudan doğruya bir sonucunu teşkil ederler. Mesela, maden bölgeleri gibi.

İkinci bir dengesizlik türü ise, ekonomik veya fonksiyonel dengesizliklerdir. Bu çeşit dengesizliğe sahip bir ekonomide, aynı üretim faktörleri, farklı pazarlan olan farklı bölgelerde farklı kazançlar elde ederler.

Bu arada, üretim faktörlerinin eşit olmayan dağılımı gelişmiş ve geri kalmış bölgeler arasındaki farkın temel sebeplerinden birisi olmaktadır. Bir bölgede üretim faktörlerinden birisinin hiç olmaması ya da çok sınırlı oluşu verimli bir üretimde bulunmayı engelleyebilir. Bilindiği gibi her bölgede eşit aynı kalitede ve aynı miktarda üretim faktörünün bulunması çok nadirdir. Üretim faktörleri bazen birbirlerinin tamamlayıcısı olduklarından, o bölgede olmayan üretim faktörü yerine diğerini ikame mümkün olabilir. Bu konuda bir noktaya kadar bir elastikiyetin varlığı ileri sürülebilir. Bu noktaya yaklaştıkça üretim maliyetleri artar ve noktaların ötesinde üretim imkansız hale gelir. Üretim imkansızlıkları karşısında, ileri bir teknoloji seviyesinde bir sınai üretim yapılması engellenmektedir. Dolayısıyla yatırımın iktisadiliği prensibini gerçekleştiremeyen sanayi kolları bu bölgelerde ya yerleşemeyecek, ya da gelişmiş bölgenin rekabeti karşısında kurulsada dahi, faktörlerin eşit olmayan dağılışı yanında, tarım dışı faal nüfusun durumu, iktisadi faaliyet hacminin bir göstergesi olarak ele alınan bankalar mevduatının bölgelere göre dağılımı, iş yerlerinin coğrafi dağılımı ve yol durumu da dengesizlik içinde düşünülecektir.

Diğer bir üçüncü dengesizlik çeşidi de, sosyal dengesizliktir. Bundan da çeşitli bölgelerde yaşayan insanların faydalandıkları sosyal hizmetlerin miktar ve kaliteleri arasındaki farklar şeklinde kendini gösterir. Bu farklar sosyal dengesizlikler içinde düşünülebilen eğitim, kültür ve sağlık hizmetleri sahasında ortaya çıkabilir.

Bölgesel dengesizlikleri azaltmanın ya da ortadan kaldırmanın ekonomik, toplumsal ve siyasal bazı güçlükleri vardır. Geri kalmış bölgeleri kaldırmak, bölgeler arasında göreceli bir denge sağlamak, maloluşu yüksek olan bazı politikaların uygulanmasını gerektirmektedir. Büyük kentlerde toplumsal maloluşun yüksek olduğu bilinmekle birlikte verimliliğin de artmakta olması, nüfusun ve ekonomik etkinliklerin bu merkezlerde yığılmasını savunanları, ilk bakışta haklı çıkarmaktadır. Bu nedenledir ki çoğu ekonomistler, büyük kent olgusunu ve aşırı kentleşmeyi, kalkınma sürecinin ilk aşamalarının doğal sonucu olarak görmektedirler. Diğer yandan çok büyük kentler ile gelişmiş bölgelerin, kırsal alanlarla az gelişmiş bölgelerdeki genç ve yetenekli insan gücünü emerek, dengesizlikleri artırdığı ve bu nedenle toplumsal adaleti bozduğu da kuşkusuzdur. Bu halde, toplumsal adaleti gerçekleştirmek için Kalkınma hızından belli ölçülerde özveride bulunmak gerekmektedir. Dolayısıyla toplumsal adalet içinde hızlı kalkınmayı amaçlayan ülkelerin ekonomik mantıklılığa dayanan verimlilik ilkesiyle, toplumsal adalet amacı arasında bir denge sağlamaları gereklidir. Bu ekonomik ve toplumsal amaçlar arasında denge sağlama güçlüğüne, çoğu kez siyasal bir boyut da katılmaktadır. O da, bölgelerin gelişmesini etkileyen yatırımların dağıtılmasında, karar verme mekanizmasını yakından etkileyen siyasal güçlerin ve kuruluşların, bazen dar anlamlı "bölgencilik" ve "particilik" düşünceleriyle, dengesizlikleri gidermek yerine, artırmaya yol açmalarıdır.

Eşitsizlik ve dengesizliğin, büyüme sürecinin doğasında olduğu kabul edilse bile, çağımızın geliştirdiği toplumsal refah devleti anlayışı, bu dengesizlikler karşısında hareketsiz kalmamayı, yoksul ve zengin bölgeler arasındaki ayrımların hiç değilse bir kesimini ortadan kaldırmayı gerektirmektedir. Gerçekte, W. Isard, ve T. Reiner'in de belirttikleri gibi, "tam bir eşitleştirme politikası" mümkün değildir. Buna karşılık, daha iyi bir eşitliğe (dengeye) yönelen bir politika, geçerli sayılabilir. Sorun, bugün için ve gelecek için, toplumsal adalet ile ekonomik gelişme elde etmek uğruna, bu ideallerin her ikisinden de ne ölçüde özveride bulunmaya katlanılabileceği, daha başka bir deyişle, aralarındaki tercih sorunu olarak görülmektedir.

Günümüzde, bölgesel dengesizliklere devlet müdahalesi, hemen hemen her ülkede çok doğal karşılanmakta, ulusal ve uluslararası kalkınma kuruluşları, bu müdahalenin biçimine ilişkin öneriler ve politikalar geliştirmektedirler. Bu yönden, kapitalist ülkelerle sosyalist ülkeler arasında büyük bir ayrım görülmekte, kullanılan araçlar birbirinden ayrı olsa bile, amaçlarda benzerlikler gözlemlenmektedir. Kapitalist ülkelerden Fransa, İngiltere ve İtalya, nüfusu ve sanayii daha dengeli bir biçimde yaymak, aşırı derecede büyüyen başkentlerinin yükünü hafifletmek üzere türlü önlemler aldıkları gibi; sovyetler Birliği, Çin, Polonya ve Yugoslavya gibi sosyalist ülkelerde de büyük kentler dışındaki gelişmeyi özendirmek, bölgesel dengesizlikleri gidermek için, önemli adımlar atıldığı görülmek-

tedir. Gelişmekte olan ülkelerden Hindistan, Venezuela ve Brezilya gibi bazıları da bu konuda dikkate değer çabalar harcanmaktadırlar.

Bölgelerarası dengesizliklere devlet müdahalesi; ekonomik, parasal, toplumsal ve yönetsel önlemleri kapsamaktadır. Bunlar, devletçe uygulanan çeşitli politikalarda yer alan önlemlerdir. Yatırım, vergi, kredi, gümrük, taşıma, kamu hizmetleri ve personel politikaları bunların başlıcalarıdır.

Başta yatırım politikası olmak üzere, çeşitli politikalardan yararlanarak, bölgelerin gelişmesini sağlayan stratejileri başlıca üç grupta toplamak mümkündür.

a) Birincisi eldeki kaynakları, ülkenin her yana eşit olarak dağıtmak, serpiştirmektir. Bunun adına yerelleştirme (ademi merkezizet) (Decentralization) denilmektedir. Ekonomik etkinliklerin merkezde toplanmasının sağladığı ekonomik üstünlükler ve altyapı üstünlükleri, bu serpiştirme politikasının, ekonomistlerce eleştirilmesine, savurganlık sayılmasına yol açmaktadır.

b) İkincisi yatırımların, belirli büyüme kutuplarında, ya da çekici merkezlerde yoğunlaştırılmasıdır (Concentrated decentralization). Bu büyüme kutuplarının, geri kalmış bölgeler içinde seçilmesiyle; hem yığılmanın yararlarını elde etmeğe, hem de bölgesel dengesizlikleri, hafifletmeye olanak vardır. Fransızlar, dengeleyici anakent (metropole d'equilibre) adı altında, bu politikayı başarı ile uygulamışlardır.

c) Son olarak, üçüncü grup politika da, geri kalmış bölgelere, bazı yatırımlar açısından öncelik tanınmasıdır. Bunlar ya kamu hizmeti yatırımları, ya kalkınmaya dolaysız bir biçimde etki yapan ekonomik yatırımlar, ya da her ikisinin bir karışımı niteliğini taşıyabilir.

Bu strateji türlerinden son ikisi hem ekonomik gelişmeyi, hem de toplumsal adaleti, her ikisinden de büyük özveride bulunmaya gerek kalmadan gerçekleştirdiği için son zamanlarda, daha yeğlenmektedir. Büyüme kutuplarında yoğunlaştırılan yatırımların; hem ekonomik, bir başka deyişle üretken, hem de altyapı ya da hizmet yatırımları olması genellikle kabul edilmektedir. Oysa, geri kalmış bölgeler yalnız kamu hizmetleri harcamalarında öncelik verilmesi, üretken yatırımlar yönünden ise, her ülkede aynı ilkenin kabul edilmediği görülmektedir. Örneğin geri kalmış yörelere salt üniversiteler kurmakla kalkındırmaya çalışmanın yetersizliği Türkiye'nin deneyimleriyle kanıtlanmıştır. Bunun sonucunda, gerice yörelere geliştirmek şöyle dursun geri kalmış üniversiteler yaratılmıştır. Bu kez, sorunlara onları geliştirmek de eklenmiştir.

2. KURULUŞ YERİ FAKTÖRLERİ*

Belirli bir coğrafi konumun belirli bir üretim ünitesine ilişkin olarak kuruluş yeri seçimine konu (alternatif) olabilmesi için bu konumun belirli şartları sağlaması veya belirli özelliklere sahip olması gerekir. Bu şartlardan bazılarının söz konusu konumda doğal olarak bulunması gerekirken, diğer bazıları gerekli giderlerine katlanmak suretiyle suni olarak da sağlanabilir, işte, herhangi bir coğrafi konumun belirli bir üretim birimine ilişkin olarak sağlaması gerekli tüm şartlar veya haiz olması gerekli tüm özellikler "kuruluş yeri faktörleri" kavramıyla ifade edilmektedir. Kuruluş yeri faktörleri, belirli bir üretim biriminin belirli bir coğrafi konuma yerleştirilmesi halinde, sözkonusu üretim biriminin maliyeti, satış hasılatı ve sermaye yapısı üzerinde etkili olan tüm konumsal özellikleri kapsar. Başka bir ifadeyle kuruluş yerinin seçimi genellikle, işletme giderlerinin en düşük, işletme gelirlerinin en yüksek olduğu yani en yüksek kârın ya da en büyük yararın sağlandığı yerin belirlenmesi süreçlerini içerir.

2.1. Kuruluş Yerinin Belirlenmesinde Dikkate Alınması Gereken Hususlar

Yatırım projesinde belirlenecek kuruluş yeri, işletmenin amaçlarına ulaşması için gerekli koşulları gerçekleştirebilecek özellikleri taşımalıdır. Kuruluş yerinin belirlenmesinde, işletmenin üretim maliyetlerinde çeşitli kuruluş yeri faktörlerine bağlı olarak ortaya çıkacak unsurlara göre maliyetlerin düşürülmesi amaçlanır. Yer seçiminde, işletmenin üretim maliyetlerinin minimum, işletme gelirlerinin maksimum, başka deyişle en yüksek kârın sağlanabileceği yerin belirlenmesi üzerinde durulur.

En uygun kuruluş yerinin belirlenme sürecinde üç ekonomik unsurun göz önünde bulundurulması gereklidir. Bunlar; Prodüktivite (verimlilik), iktisadilik (ekonomik olma) ve kârlılık (ranta bilite) dir.

Prodüktivite (Verimlilik)

Girdilerin değişim sürecinden geçirilip çıktı haline getirilmesi arasındaki ilişki şeklinde tanımlanabilen prodüktivite, işletmelerin üretim miktarı bakımından verimliliğini gösterir. Başka bir ifadeyle, bir işletmede üretim miktarı ile işgücü ve materyal bakımından yapılan bir oranlamadır ve işletmenin verimliliği, işgücünün ve materyalin verimliliğine bağlıdır. Yatırım projesinin hazırlanma sürecinde, kuruluş yeri seçiminde işgücü ve materyalin en verimli koşullar içinde ele geçirilip teknik ve iktisadi koşullar altında yapılabilecek en fazla üretim miktarının gerçekleştirilip gerçekleştirilemeyeceği göz önüne alınmalıdır.

* Bu bölümün hazırlanmasında Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi, "Yatırım Projelerinin Değerlendirilmesi" adlı kitaptan geniş ölçüde faydalanılmıştır. Kuruluş Yeri Faktörleri için ayrıca bakınız, Tamer MÜFTÜOĞLU, **İşletmelerde Kuruluş Yeri ve Ölçek Sorunu**, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara 1983.

İktisadilik (Ekonomik Olma)

Bir birim mamul üretimi için gerekli maliyet düzeyini ifade eden iktisadilik, en az maliyetle en fazla fayda yaratmak ihtiyacından ortaya çıkmıştır. İktisadilikte, üretim miktarı arttıkça, belirli bir sınıra kadar birim maliyetler azalan bir yol izler. Bir ekonomi içinde, aynı endüstri dalı için farklı kuruluş yerlerinde maliyetler çeşitlilik gösterir. Üretim faktörleri fiyatlarının, üretim için gerekli hizmetlerin miktar ve kalitelerinin bölgeden bölgeye farklı olması bu çeşitliliğin bir sonucudur.

Rantabilite (Kârlılık)

Rantabilite, işletmeye yatırılan sermayenin verimliliğini belirler. Belirli bir dönemde, teşebbüsün öz varlığında oluşan olumlu artışı öz sermayeye oranlamak suretiyle kârlılık bulunur.

Yatırımlardan Elde Edilen _ Üretim İçin Yapılan

$$\text{Yeni Yatırımların Rantabilitesi} = \frac{\text{Hasılat} - \text{Harcamalar}}{\text{Öz Sermaye}}$$

Kuruluş Yerine Bağlı _ Kuruluş Yerine Bağlı

$$\text{Kuruluş Yerine Bağlı Rantabilitesi} = \frac{\text{Satış Hasılatı} - \text{Masraflar}}{\text{Üretim İçin Gerekli Sermaye}}$$

2.2. Kuruluş Yeri Seçiminde Etkili Olan Faktörler

İşletmelerin kuruluş yeri seçimi, pek çok faktöre bağlı olarak yapılan bir süreçten geçer. İşletmenin belirli bir yerde kurulmasında etkili olan faktörler, maliyet giderlerine ilişkin yararlar ile işletmenin ihtiyaç duyduğu girdilerin karşılanmasına bağlı olarak değişiklik göstermektedir. Bir işletmenin kuruluşuna ilişkin en ekonomik yer seçiminde, çok çeşitli faktör ve düşüncelerin etkisi olmaktadır.

İşletmeler, ürettikleri mal ve hizmet türlerine ve çalışma koşullarına göre çeşitli sektörlerde sınıflandırılırlar. İşletmenin değişik sektörlerde faaliyet göstermesi, mal ve hizmet üretmek için değişik hammadde ve üretim teknolojilerini kullanmalarını gerektirmektedir. İşletmelerin üretimlerinin niteliğine bağlı olarak değişik girdileri kullanmaları, değişik faktörlerin kuruluş yerinin seçilmesinde etkili olabileceğini ortaya çıkarmaktadır.

Değişik sektörlerde faaliyet gösteren işletmeler için kuruluş yeri faktörlerinde değişiklik olabileceği gibi, bazen de işletmenin faaliyet gösterdiği sektörün özelliğine bağlı olarak, kuruluş yeri faktörlerine değişik ağırlıklar verilebilmektedir. Örneğin, demir-çelik sektöründe faaliyet gösterecek olan bir fabrikanın kuruluş

yeri faktörleri ile, tekstil sektöründe faaliyet gösterecek bir fabrikanın kuruluş yeri faktörleri değişik olabileceği gibi, yer seçiminde kullanılan faktörlerin ağırlık oranları sektörün özelliklerine göre değişiklik de gösterebilmektedir. Bazı durumlarda da, kurulacak işletmenin tipik özelliklerine bağlı olarak, özel kuruluş yeri faktörleri tespit edilerek, bu faktörlere bağlı olarak işletmenin kuruluş yeri tespit edilir. Örneğin, bir nükleer tesisin kuruluş yerinin belirlenmesinde göz önünde bulundurulması gereken özel faktörler bulunmaktadır.

Kuruluş yeri seçiminde etkili olan faktörler, işletmelerin faaliyet gösterdikleri sektörün yapısına bağlı olarak değişiklik göstermekle birlikte, genel olarak işletmenin kuruluş yeri seçimine etki eden faktörleri aşağıdaki gibi sınıflamak mümkündür:

- Pazara yakınlık,
- Yardımcı malzeme ve hammadde kaynaklarına yakınlık,
- Ulaşım ve taşıma olanakları,
- Yeterli işgücü temini ve ücret seviyeleri,
- Arsanın maliyeti, topoğraf yapısı ve inşaat maliyetleri,
- Sosyal ve kültürel çevre,
- İklim koşulları,
- Artıkların atılması,
- Özendirme önlemleri,
- Yan sanayiye yakınlık,
- İşçi-işveren ilişkileri,
- Üst düzey yöneticilerinin ve teknik personelin sağlanma durumu,
- İletişim imkânlarından yararlanma,
- Güvenlik ve Milli Savunmaya uygunluk,
- Finansal ve bankacılık hizmetlerinden yararlanma,
- Diğer etkenler.

2.2.1. Pazara Yakınlık

Pazar, en basit anlamıyla alıcı ve satıcıların karşılaştıkları mahaller olarak tanımlanır. Ulaştırma sisteminin yetersizliği, taşıma maliyetlerinin yüksekliği ya da tüketicilerin talebinin çok kısa sürede karşılanmasını sağlamak amacıyla birçok işletme kuruluş yeri olarak mallarının satılacağı pazarlara yakın bir yerde kurulmayı tercih edebilir.

İşletmenin üreteceği mal ve hizmetlere ilişkin talebin ülke sathına yayılmış olduğu durumlarda, kuruluş yeri faktörlerine etkili olan unsur olarak, dağıtım maliyetlerinin araştırılması ve bu maliyetlerin düzeyi, işletmenin kuruluş yeri kararı vermesini etkileyecektir.

İşletmelerin pazara yakınlığı, kuruluş yeri kararının verilmesinde, bazı işletmeler açısından öncelikli faktör olarak ele alınmaktadır. Nüfusun büyümesi ve talep hacminin artması işletmeleri pazara yakın yerlerde kurulmaya itmektedir. Ülkemizde, birçok işletmenin büyük şehirlerde veya büyük şehirlere yakın bölgelerde kurulmasının temel nedenlerinden birini, pazara yakınlık faktörü oluşturmaktadır.

İşletmelerin tüm ülke pazarı için mal üretmesi söz konusu ise ve işletmelerin ürettiği malların taşıma maliyetleri de yüksek ise, bu durumda işletmelerin, büyük tüketim merkezlerine uzaklıkları büyük fark göstermeyen yerleri kuruluş yeri olarak seçmeleri söz konusu olabilmektedir. Örneğin, Türkiye'de otomobil fabrikalarının büyük çoğunluğunun Bursa'da kurulmuş olması, bu faktörü öne çıkarmaktadır. Bursa konumu itibarı ile İstanbul, Ankara, İzmir, Eskişehir gibi büyük yerleşim alanlarının ve ülkenin otomobil talebinin yüksek düzeyde bulunduğu yerleşim yerlerinin merkezi durumundadır.

Dar bir pazar alanı içinde çalışan ve daha çok çevresel gereksinimi karşılayan işletmeler ile ana mamul için yan mamul ve ana mamulün parçalarını üreten işletmeler, genellikle tüketim alanlarına veya mamullerini kullanan işletmelere yakın alanlarda kurulmaktadır. Örneğin, otomobil için malzeme ya da yarı bitmiş mal üreten işletmelerin, ana mamulü üreten işletmelerin yakınında kurulduğu görülmektedir. Otomobil fabrikası için far, koltuk, vites kutusu, direksiyon, rot, rotli, gibi malzeme üreten işletmelerin, otomobil fabrikalarının yoğun olduğu bölgelerde kurulduğu gözlenmektedir.

Bazı malların satış sonrası bakım ve onarım hizmetleri önem taşımaktadır. Satış sonrası bakım ve servis hizmeti gerektiren malların üreten veya satan işletmelerin, sürekli olarak bu malları kullanan kişi ve kurumlara yakın olması, kuruluş yeri seçiminde etkili olan bir faktör olarak ortaya çıkmaktadır. Son yıllarda dünyada iletişimin ve ticaretin hızlı gelişmesi, globalleşme yönelimlerinin hızlanması ve global işletmelerin sayılarının artması, uluslararası faaliyet gösteren birçok işletmeyi, talebin yoğun olduğu ülkelerde yatırım yapmaya yöneltmiştir. Örneğin, cola şirketleri ile fast food işletmelerinin dünyanın birçok bölgesinde, yerel pazara yakın olmak için üretim tesisleri kurduğu gözlenmektedir. Ayrıca, otomobil endüstrisinde faaliyet gösteren birçok işletme de, yerel pazarlara daha yakın olmak amacıyla çok sayıda ülkede yatırım yapıp, üretimde bulunmaktadır.

2.2.2. Yardımcı Malzeme ve Hammadde Kaynaklarına Yakınlık

Kuruluş yeri seçimini etkileyen faktörlerden biri de, yardımcı malzeme ve hammaddeleri temin imkânlarıdır. İşletmeler belirli bir malın üretimini gerçekleştirmek için çeşitli girdileri kullanmak zorundadır. Bu girdilerin bir bölümü, üretilcek malın ana unsurlarını oluştururken, diğer bir bölümü de üretilen mamulün içine küçük ölçülerde doğrudan veya dolaylı yollardan katılarak mamulün üretil-

meşini sağlar. Malın önemli bir bölümünün oluşturulmasını sağlayan ana girdiler hammadde, öbürleri ise, yardımcı madde veya yardımcı malzeme adını alır.

İşletmelerin faaliyet gösterdiği endüstrinin özelliklerine göre kullandığı yardımcı malzeme ve hammadde, çok çeşitli olabilmektedir. Ancak, işletmelerin kullandıkları yardımcı malzeme ve hammaddeleri iki grupta sınıflamak mümkündür:

(i) Doğrudan ham olarak elde edilen, herhangi bir işlem sürecinden geçirilmemiş maddeler. Örneğin; ham petrol, madenler, kömür, tarımsal ürünler ve benzerleri...

(ii) Belirli bir işlem sürecinden geçmiş ancak, başka bir malın üretiminde kullanılabilen maddeler. Örneğin; işlenmiş deri, pamuk ipliği, sentetik elyaf, saç levha, kimyasal bileşikler ve benzerleri...

Kuruluş yeri seçiminde etkisi esas alındığında malzeme;

- yerel malzeme ve
- mebzul malzeme

olmak üzere iki kısma ayrılabilir.

Yerel malzeme sadece belirli coğrafi konumlarda bulunan malzeme çeşitlerini, mebzul malzeme ise her yerde yeteri kadar bulunan malzeme çeşitlerini kapsar. Bu tanıma göre, kuruluş yerini sadece yerel malzemeler belirler. Mebzul malzemelerin kuruluş yeri seçimine etkileri sözkonusu değildir, dolayısıyla mebzul malzemeler kuruluş yeri seçiminde dikkate alınmazlar.

Yerel malzemeleri de kuruluş yeri seçimine etkileri açısından iki alt gruba ayırabiliriz:

- Üretim sürecinde ağırlığından kaybetmeyen yerel malzemeler (net malzeme)
- Üretim sürecinde ağırlığından kaybeden yerel malzemeler (net olmayan malzeme)

Net olmayan malzemelerin kuruluş yerini daha büyük bir kuvvetle kendi bulundukları konuma (tedarik merkezine) doğru çektikleri aşikardır. Net olmayan malzemeleri de;

- Üretim sürecinde ağırlığını kısmen kaybeden net olmayan malzemeler ve
- Üretim sürecinde ağırlığını tamamen kaybeden net olmayan malzemeler

şeklinde yine ikili bir ayırma tabi batarsak, ağırlığını tamamen kaybeden net olmayan malzemelerin kuruluş yerini en büyük kuvvetle kendi bulundukları konuma (tedarik merkezine) doğru çektikleri sonucuna varabiliriz.

Bu ayırımı için malzeme endeksi kavramını kullanır ve malzeme endeksini

$$ME = \frac{\text{Bir birimin üründe bulunan yerel malzeme ağırlığı (tam)}}{\text{Yerel malzemenin üretim katsayısı (tam)}}$$

şeklinde ifade edersem, aşağıdaki sonuçlara varabiliriz:

- net malzemeler için; $ME = 1$ 'dir,
- üretim sürecinde ağırlığını kısmen kaybeden net olmayan malzemeler için;

$ME = 1$ yazılabilir ve

- Üretim sürecinde ağırlığını tamamen kaybeden net olmayan malzemeler için;

$ME = 0$ 'dır.

Buna göre malzeme endeksi sıfıra doğru yaklaştıkça malzemenin kuruluş yerini kendi bulunduğu konuma doğru çekme kuvveti artar. Zira malzeme endeksi taşıma maliyeti üzerinde etkili bir faktördür. Malzeme teknolojisindeki gelişmeler sonucu malzeme endeksinin artırılması (özellikle malzemenin üretim katsayısını azaltmak suretiyle) kuruluş yeri seçiminin malzemenin bulunduğu konumlara bağımlılığını azaltmaktadır.

Ayrıca işlenmiş maddelerin (yan ürünlerin) doğal hammaddelere göre malzeme endeksleri daha yüksek (veya tedarik menzilleri daha geniş) olduğundan kuruluş yerini kendi bulundukları yere doğru çekme kuvvetleri azalır. Bu azalma yarı ürünün işlenme derecesi arttıkça daha fazla olur.

İşletme malzemeleri, özellikle üretim sürecinin gerektirdiği su ve enerji ihtiyacı da kuruluş yeri seçiminde önemli rol oynayabilir. Su ihtiyacının az olması halinde suyun mebzul malzeme olarak kabul edilebilmesine karşılık, su ihtiyacının büyük boyutlara ulaşması halinde yerel malzeme niteliği kazanır. Bu durumda mümkün kuruluş yerleri deniz ve göl kıyıları, nehir kenarları veya yeraltı sularının bol ve ucuz elde edilebileceği coğrafi konumlar olarak belirlenmelidir.

Sanayileşme sürecinin başlangıcında enerji kaynağı olarak büyük önemi haiz olan kömürün (buhar makinaları) ancak belirli bölgelerde bol miktarda bulunabilmesiyle enerji önemli bir yerel malzeme durumuna gelmiştir. Ayrıca pahalı olması, taşıma maliyetinin nisbeten yüksek olması, özellikle üretim sürecinde ağırlığını tamamen kaybetmesi (veya malzeme endeksinin sıfır olması) gibi faktörler kömürün bir kuruluş yeri faktörü olarak önemini artırmıştır. Daha sonra sanayide elektrik enerjisinin daha yoğun olarak kullanılmaya başlanması ve elektrik şebekelerinin ülke çapında tüm alana yaygınlaştırılması sonucu enerji girdisinin bir kuruluş yeri faktörü olarak önemi azalmaya başlanmıştır. Enerji faktörü gü-

nümüzde, özellikle gelişmiş sanayi ülkelerinde, her konumdan -aşağı yukarı aynı fiyattan temin edilebilen mebzul malzeme durumuna dönüşmüş, kuruluş yeri seçimi üzerindeki etkisi çok azalmıştır. Elektrik şebekesinin tüm konumlara homojen olarak yayılmadığı ülkelerde ise, kuruluş yerinin mevcut elektrik şebekesinden faydalanılabilecek şekilde seçilmesi büyük önem taşır. Başka bir deyişle yukarıda varılan sonuç sadece elektrik şebekesinin homojen olarak dağıldığı coğrafi konumlar için geçerlidir. Ayrıca enerji fiyatının ülkeden ülkeye farklılık göstermesi halinde, ucuz enerji arzeden ülkelerin, özellikle çokuluslu şirketler için, kuruluş yeri olarak seçilme cazibeleri artar. Aynı durum ülke içindeki farklı bölgeler için de geçerlidir. Bilhassa bir yatırım teşvik tedbiri olarak bazı bölgelerde ucuz enerji politikası güdülebilir.

Pek tabii ki enerji girdisinin bir kuruluş yeri faktörü olarak öneminin azalması, enerjinin sanayideki öneminin azalması, enerjinin sanayideki öneminin azaldığı anlamına gelmez. Tam tersine enerjiye bağımlılık büyük ölçüde artmıştır. Burada sadece, elektrikleşmenin yaygınlaştırılmasının bir sonucu olarak, birçok sektörlerde enerji girdisinin birçok konumlardan yeterli miktarda ve eşit fiyattan temin edilebilmesi halinde, bu girdinin kuruluş yeri seçimi üzerindeki etkisinin azalacağına veya tamamen ortadan kalkacağına (mebzul malzeme) işaret edilmektedir. Ülke çapında enerjinin yeterince temin edilememesi ve kıt kaynak durumunda olması ise başka bir sorundur. Böyle bir durum işletmelerin ölçek büyüklüğünü menfi yönde etkileyecek, enerjiyi nisbeten az kullanan teknolojileri daha cazip hale getirecek ve mevcut kurulu işletmelerin de kapasite kullanım derecelerini düşürecektir.

Kuruluş yeri seçiminde etkili olan yerel malzemeler ve özellikle malzeme endeksi düşük olan yerel malzemeler konusunda gerçekleştirilen teknolojik gelişmelerin bir sonucu olarak, bu malzemelerin kuruluş yeri seçimi üzerindeki etkileri azaltılabilir. Böylece kuruluş yeri seçimi daha geniş bir serbestlik alanı içinde gerçekleştirilebilmektedir. Örneğin; demir-çelik sektöründe 1 ton ham demir üretimi için gerekli kömür miktarı sürekli azaltılmaktadır. Bu miktar 1960 yıllarında 1 tonun üzerinde iken, 1960'lı yıllarda 800 kg.'a, 1970'li yıllarda 500 kg. civarına, daha sonraları da 500 kg'ın da altına düşürülebilmektedir. Ayrıca demir cevherinin bulunduğu yerlerde kurulan tesislerde cevherin endeksinin düşürülmesi mümkün olmaktadır. Yine taşıma maliyetinde büyük kapasiteli taşıma araçlarının seçilerek ton/km. taşıma maliyetinde büyük tasarruflar sağlamak ve böylece taşıma menzili genişletmek suretiyle de kuruluş yeri seçiminin daha çok sayıda alternatif arasından gerçekleştirmek mümkün olmaktadır.

Aynı sonuç taşıma araçlarının hızlarının artırılmasıyla da sağlanmış, böylece bozulma durumu sözkonusu olan malzemelerin tedarik menzilleri genişletilmek suretiyle kuruluş yeri seçimi üzerindeki etkileri azaltılabilmektedir.

Malzeme faktörüne ilişkin olarak kuruluş yeri seçiminde etkili olan diğer faktörlerin başlıcaları, i) malzemenin boyutları, kalitesi ve nemlilik derecesi gibi netil özellikleriyle, ii) malzemenin bulunduğu yerdeki arz fiyatı, arz esnekliği ve arz kapasitesi gibi hususlar olarak belirlenebilir.

2.2.3. Taşıma

Hammaddelerin üretim tesislerine ulaştırılması veya üretim tesislerinden malların tüketicilerin ihtiyaç duyduğu mahallere iletilmesi bir dizi taşıma işlemi ve bu işlemlere ilişkin maliyetleri ortaya çıkarır.

İşletmenin taşıma faaliyetleri;

- tedarik merkezlerinden üretim merkezine taşıma faaliyetleri (girdilerin taşınması),

- işletmenin (veya teşebbüsün) üretim sürecini oluşturan üretim aşamalarından bazılarının veya tümünün farklı konumlara yerleştirilmesi halinde üretim aşamasından üretim aşamasına taşıma faaliyetleri (yarı ürünlerin ve parçaların taşınması),

- üretim merkezinden talep merkezlerine taşıma faaliyetleri (ürünlerin taşınması) şeklinde üç grupta toplanabilir. Bu taşıma faaliyetleri sonucunda ortaya çıkan taşıma maliyetlerini etkileyen faktörler de -kuruluş yeri seçimine ilişkin olarak- ;

. taşıma mesafesi

. taşınan malın (girdi, yarı ürün, parça veya ürün) özellikleri

. ulaşım şebekesinin ve taşıma aracının nitelikleri ve

. taşınan mal miktarı

şeklinde dört grupta toplanabilir.

i) Genel olarak taşıma mesafesi arttıkça taşıma maliyeti de artar. Burada önemli olan husus taşıma maliyetinin uzaklığa bağlı olarak nasıl değiştiğidir. Esas itibarıyla taşıma maliyetinin taşıma mesafesine bağlı olarak doğrusal veya daha geniş geçerliliğe sahip olmak üzere azalarak artması durumları söz konusudur. Azalarak artmanın başlıca nedenleri:

a) Toplam taşıma maliyeti içindeki taşıma mesafesine göre değişmeyen sabit maliyetler (yükleme/boşaltma ve ambalajlama giderleri ki bu sabit maliyetler taşıma mesafesi arttıkça km ye düşen pay olarak azalır.)

b) Taşıyıcı firmalar tarafından taşıma mesafesine göre kademeli taşıma ücretleri uygulanması

c) Uzak taşıma mesafeleri için daha etkin taşıma araçlarının kullanılabilmesi ve ton/km taşıma ücretinin düşmesi şeklinde belirlenebilir.

ii) Taşıma maliyeti taşman malın özelliklerine göre büyük farklılıklar gösterir. Taşman malın hacmi, şekli, kırılma ve bozulma durumu gibi çeşitli özellikleri taşıma maliyetini etkiler.

iii) Ulaşım şebekesinin ve burada kullanılabilen taşıma araçlarının nitelikleri de taşıma maliyetini belirleyen önemli bir faktördür. Ulaştırma teknolojisindeki gelişmelerin bir neticesi olarak gerek taşıma maliyetinin düşürülmesi ve gerekse taşıma süresinin kısaltılması sonucunda, önceleri en önemli kuruluş yeri faktörü olan taşıma maliyetinin kuruluş yeri seçimi üzerindeki ağırlığı azalmıştır. Bu suretle üretim mekana, başka bir deyişle belirli coğrafi konumlara daha az bağımlı hale getirilebilmiştir. Burada önemli bir husus da, etkin taşıma aracının taşman mal miktarına göre değişmesidir. Burada da aynen üretim bölümünde olduğu gibi belirli taşıma araçlarının ekonomik olmaya başladıkları "kritik taşıma miktarları" belirlenebilir. Dolayısıyla kullanılacak taşıma aracı (ve ulaşım şebekesi) taşınacak girdi miktarı ve ürün miktarı tarafından belirlenir.

iv) Taşman mal miktarı yukarıda da belirtildiği gibi seçilecek ulaşım şebekesini ve bu ulaşım şebekesi içinde kullanılacak taşıma aracını belirleyen en önemli faktörlerden biridir. Taşman mal miktarı arttıkça daha etkin taşıma araçlarına geçerek ton/km. taşıma maliyetini düşürmek suretiyle maliyet tasarrufları sağlamak mümkündür.

Dünyada ticaret, iletişim, teknoloji hızlı bir şekilde gelişmektedir. Günümüzde gelişmiş birçok ülkede yeterli hammadde kaynakları olmamasına rağmen, bu ülkelerde büyük sanayii kuruluşları kurulmuştur. Gelişmiş ülkelerde kurulan bu işletmeler, hammadde kaynaklarının tümüne yakın kısmını yurt dışından getirmelerine karşılık, tüm dünyada faaliyet gösteren ve hammaddesi kendisinde bulunan ülkelerdeki işletmelerle rekabette, üstün hale gelebilmektedirler. Japonya, tüm hammaddeleri yurt dışından ithal etmesine karşılık, dünyanın rekabet üstünlüğüne sahip önemli ülkelerinden biridir. Japonya, demir cevherini ve kömürü yurt dışından ithal etmesine rağmen, bu cevherlere sahip olan Amerika Birleşik Devletleri'ne karşı rekabet üstünlüğü kazanmıştır.

2.2.4. İşgücü

Optimal kuruluş yerinin saptanmasında dikkate alınması gereken faktörlerin başında, her çeşit bilinçli didinmenin vazgeçilmez yürütücüsü olan insan gücü gelir. İşletmeler için insangücü yaşamsal önemde pahalı bir üretim ögesidir. Kuruluş yerinin belirlenmesi, beceri kazanmış, eğitimli ve işletme amaçlarına yönelik emek sunumuna büyük ölçüde bağlıdır. Kuruluş yerinin belirlenmesinde işgücü ile ilgili özellikler arasında, işgücünün çokluğu, becerisi, ücret düzeyleri, sendikalaşma derecesi ve çalışanların işe ilişkin tutumları önem kazanmaktadır.

İşgücünün değerlendirilmesinde, azgelişmiş bölgelerde gelişmiş bölgelere göre, işgücünün daha bol ve ucuz sağlanabileceği varsayılmaktadır. Büyük şehir-

lerin dışındaki bölgelerde, uzmanlık isteyen işler için eğitim düzeyi yüksek işgücü bulmak biraz güçtür. Yerinde bir kuruluş yeri kararı, işletmenin gerek duyduğu işgücünün birkaç katının bulunabileceği bir bölgeye yönelik olur. Yatırım projesinin işgücü gereksinimi varsa, bu durumda kuruluş yerinin işgücünün yoğun olduğu bölgelerde belirlenmesi gerekir. İşgücünün yoğun olmadığı bölgelerde işletmenin kuruluş yerinin belirlenmesi, işletmeler arasında işgücü sağlamada, yoğun bir rekabetin yaşanmasına neden olur. Rekabet sonucunda ise, işgücü maliyetleri artar.

Bazı işkollarında faaliyet gösteren işletmeler, niteliği itibarı ile, belirli bir beceriye ya da eğitime sahip işgücüne gereksinme duymaktadırlar. Uçak, otomobil, ilaç, kimya gibi sektörlerde faaliyet gösteren işletmeler, niteliği itibarı ile yüksek teknoloji kullandıklarından, önemli ölçüde eğitilmiş ve uzman işgücüne gereksinme duyan işletmeler, bu nitelikteki elemanların ikamet edebileceği bölgede kurulmak zorundadır.

Yatırım projesinde, üretimin nitelikli işgücü ile yapılması öngörülüyorsa, düz işçilerin yatırımın üretime geçiş aşamasına kadar eğitimden geçirilmesi gerekmektedir. Uzmanlaşmış işgücünün işletmede istihdam edilmesi durumunda ise, işçilik maliyetleri yüksek düzeyde ortaya çıkar.

Nitelikli işgücünün işletmede istihdam edilmesi için, çekici bir ücret politikasının uygulanması gereklidir. Ayrıca, nitelikli işgücünün işletmede istihdam edilebilmesi için, işletmenin kurulacağı çevrenin, sosyal ve kültürel yapısı da önem taşımaktadır. İşletmenin kurulacağı bölgede, işletmede istihdam edilecek kişilerin sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını sağlayacak hizmetlerin bulunması da önemli bir faktör olarak ortaya çıkmaktadır. Büyük yerleşim merkezlerinin yakınında bir kuruluş yerinin belirlenmesi, nitelikli işgücü sağlanmasına önemli ölçüde olumlu katkı yapacaktır. İşletmenin nüfus olarak belirli bir yoğunluğa ulaşmamış, sosyal ve kültürel imkânları sınırlı bir bölgede kurulması, nitelikli işgücü sağlamada önemli sorunları ortaya çıkarır.

Birçok sektörde üretim, düz işçilerle veya çok kısa süreli eğitimden geçirilmiş işçilerle yapılabilmektedir. Örneğin; tuğla, kiremit, çimento işkollarında faaliyet gösteren işletmelerde üretim, çoğunlukla düz işçiler veya kısa süreli eğitimden geçmiş işçiler ile yapılabilmektedir. Üretim faaliyetleri düz işçiler ile yerine getirilebilecekse, işletmenin kuruluş yeri seçiminde, işgücü faktörü birinci derecede önemli faktör olmaktan çıkar.

İşgücü, mamulün üretiminde bir maliyet unsuru olarak karşımıza çıkar. Kuruluş yeri seçiminde, işgücünün bir faktör olarak değerlendirilmeden önce, işgücünün maliyet içindeki ağırlığını ortaya koymak gereklidir.

İşçilik ücretlerinin üretim maliyetleri içindeki payı, işletmeden işletmeye farklılık gösterir. İşletmenin kullandığı teknolojinin özelliği, mekanizasyon dere-

cesi, işletmenin kapasitesi ve kapasite kullanım oram, nitelikli işçinin toplam işçi sayısına oranı, çevredeki işçi ücretleri ve sendikal yapı işçilik ücretlerinin ürün maliyeti içerisindeki payını etkileyen önemli faktörlerdir.

Maliyet giderleri içinde, işçilik payının çok yüksek olduğu işkollarında yer alan işletmeler, ilke olarak düşük işçilik maliyeti olan bölgeleri seçerler. Bir mamulün üretiminde, maliyet giderleri içerisinde işçilik ücretleri çok düşük bir ağırlığa sahip ise, bu durumda işgücünün kuruluş yerine etkisi önemli bir faktör olarak ortaya çıkmaz.

2.2.5. Arsanın Maliyeti, Topograf Yapısı ve İnşaat Maliyetleri

Kuruluş yeri seçiminde, bina ve tesislerin maliyetlerinin de göz önünde bulundurulması gerekir. Kuruluş yeri seçiminde, birçok faktörle birlikte tesisin kurulacağı arsanın bedeli de önemlidir. Uygun bir kuruluş yerinde, çeşitli alternatifler arasında düşük maliyet ile bir arazi bulmak mümkün olabilir. Ancak, arazinin inşaata hazır hale getirilmesi ve bu arazide inşaat yapılması, diğer arazilere göre çok yüksek maliyetleri gerektirebilir. Bu nedenle, kuruluş yeri seçiminde arsanın topografik durumu ve toprağın inşaata elverişliliği de önem taşımaktadır. Alım bedeli düşük olmakla birlikte, masraflı düzeltmeye, özel destekli temel yapımına, bütün kanalların su geçmez biçimde yalıtılmasına gerek olan bir yerde ucuza alınan bir arsanın gerçek maliyeti, pahalı yerdekini çok üstüne çıkabilir. Ayrıca, deprem tehlikesinin olduğu yer kuşaklarının üzerinde bir yerin seçilmesi, bina ve tesisler için ek yatırımların yapılmasına neden olur.

Uygun bir kuruluş yeri seçilirken, inşaat maliyetlerini etkileyecek olan, zeminin inşaat yapmaya elverişli olup olmadığının araştırılması ve inşaat maliyetlerini artırıcı veya azaltıcı etkisinin belirlenmesi gereklidir. Ayrıca arsanın topografik koşulları da belirlenmeli, inşaatların yapılabilmesi için gerekli olacak dolgu ve hafriyat işleri ile istinad duvarları işleri tespit edilerek inşaat maliyetlerine etkisi belirlenmelidir.

2.2.6. Sosyal ve Kültürel Çevre

İşletme, sosyal bir sistemdir. Çevresindeki kurum, işletme ve örgütler ile iletişim içerisinde. İşletmede görev alanların ve bunların aile fertlerinin sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını gidermeye yarayacak kumruların bulunduğu yerlere yakınlıkta önemli bir kuruluş yeri faktörü olarak ortaya çıkmaktadır.

Büyük ölçekli işletmelerin üst yönetimlerinde görev alacak yöneticiler için, ücret kadar önemli bir faktör de, işletmenin kurulduğu yerin sosyal ve kültürel yapısıdır. İşletmede yetenekli üst düzey yöneticilerinin istihdam edilebilmesi için, işletmenin kurulacağı yerin çevresinde, bu yöneticilerin ve ailelerinin sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını karşılayacak bir ortamın mevcut olması gerekir. İşletmelerin kuruluş yerinin yakınında yararlanılabilecek bir çevrenin bulunması gereklidir.

İşletmenin kuruluş yerinin yakınında çalışanların sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını karşılayacak bir çevrenin bulunmadığı durumlarda, çoğu zaman kuruluş yeri büyük bir arazi olarak seçilir ve işletmenin üretim üniteleri ile birlikte çalışanların sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını karşılayacak tesisler birlikte inşa edilir. Ülkemizde, Kamu iktisadi kuruluşu olan şeker fabrikalarında, Sümerbank fabrikalarında ve azot fabrikalarında üretim tesisleri ile birlikte çalışanların sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını karşılayacak, okul, tiyatro, kütüphane, lokal, restoran, kreş, spor tesisleri, lojman, dinlenme tesisleri gibi sosyal tesislerin kurulduğu görülmektedir.

Çalışanların sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulması düşünülen tesisler, çoğu zaman yatırım tutarını büyük ölçüde arttırmaktadır. Bu tesislerin yatırım tutarı göz önünde bulundurulmalı ve işletmenin rantabilitesini tehlikeye düşürecek kadar da geniş tutulmamalıdır.

İşgörenlerin sosyal ve kültürel ihtiyaçlarının karşılanması için kurulacak tesislerin ek maliyetler getirmesi kaçınılmazdır. Birçok işletme, ek maliyetlerden kaçınmak için, kuruluş yerini seçerken çalışanların sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını karşılayabilecekleri yerlere yakın mahalleri tercih etmektedir, işletmelerde, özellikle büro içinde görev işgücünün yoğun olduğu işletmelerde, işgücünün morali ve verimliliği ön plana çıkacağından, işletmenin kuruluş yeri seçiminde saptanacak yerin, işgücünün sosyal ve kültürel gereksinimini karşılayabilecek bir bölgede olması gerekmektedir.

2.2.7. İklim Koşulları

İklim, birçok işletme için kuruluş yeri seçiminde önemli bir faktör olarak ortaya çıkmaktadır, iklim koşulları işletmenin ürettiği malın kalitesini ve üretim maliyetlerini arttırıcı veya azaltıcı yönde etkileyebilmektedir. İklim koşulları işletmede çalışanların sağlığını, çalışma yeteneğini, verimliliğini ve üretkenliğini önemli ölçüde etkiler. ısı derecesi, nemlilik derecesi ve bunların ani değişikliği, işletmede çalışan iş görenleri doğrudan etkilediğinden, işletmedeki iş gücü verimliliğini ve üretim kalitesini etkilemektedir.

Bir işletmenin verimli ve etkin çalışması, belli iklim koşullarına doğrudan bağlı ise, bu durumda kuruluş yeri seçiminde iklim koşulları, önemli bir faktör olarak ortaya çıkar. Fazla sıcaklığın veya soğukun verimli çalışmayı etkilediği işletmeler için uygun koşulların sağlanması isteniyorsa, bu koşullara uygun olmayan bir kuruluş yerinin seçiminde, üretim aşamasında ek maliyet giderleri ile karşılaşılmaması kaçınılmazdır.

Bazı sektörlerde faaliyet gösteren işletmelerin ürettikleri malın kalitesine, iklimin etkisi bulunmaktadır. Az rutubetli iklimlerde, pamuğun işlenmesi daha kolay ve elde edilen tekstil ürününün kalitesi daha yüksek olabilmektedir. Bu nedenle, dünyada tekstil üreticisi ülkelerin pamuk işleme tesislerini ve tekstil tesislerini az rutubetli yerlere kurdukları görülmektedir.

Tarım sektöründe faaliyet gösteren işletmeler ise, belirli tarımsal ürünleri üretebilmek için, o tarım ürünlerinin üretilmesi mümkün olabilecek iklim koşullarında faaliyet göstermek zorundadırlar.

Bir işletmenin daha verimli çalışması belli iklim koşullarına bağlı ise, bu durumun kuruluş yeri seçiminde öncelikle göz önünde bulundurulması gereklidir.

İklimin kuruluş yeri seçimine etkisi, işletmenin faaliyet gösterdiği sektörün özelliğine göre değişmektedir. İklimin olumsuz etkilerini gidermek için bir dizi önlem almak mümkündür. Ancak, alınacak her bir yeni önlem ek maliyet masraflarını zorunlu kılacaktır. Örneğin; soğuk bir bölgede kurulan işletmenin ısıtma masrafları artacak, aşırı sıcak bir bölgede kurulan işletmenin de soğutma masraftan ile karşı karşıya kalması söz konusu olacaktır.

Günümüzde teknolojinin hızlı olarak gelişmesi, birçok işletme açısından kuruluş yeri seçiminde iklimin önemini eskisi kadar önemli bir faktör olmaktan çıkarmıştır. Dünyanın birçok yöresinde, değişik iklim kuşaklarında aynı mal veya hizmeti üreten birbirine benzer birçok işletme kuruluş faaliyet göstermektedir.

2.2.8. Artıkların Atılması

İşletmeler belirli bir mamulü üretirken, isteseler de istemeseler de bazı artık ve yan ürünlerin ortaya çıkması kaçınılmazdır. İşletmenin faaliyet gösterdiği sektörün özelliklerine göre, üretim sürecinde meydana gelen artık ve yan ürünlerinin cinsleri, teknik özellikleri ve miktarlarının önceden tespit edilmesi gerekir. Bu artık ve yan ürünlerin işletme içinde veya dışında değerlendirilme veya depolanma olanakları, kuruluş yeri seçimi kararı verilmesinde önem taşır.

- İşletmenin artıkları ve yan ürünleri gaz, sıvı veya katı halde ortaya çıkabilir. Bazı durumlarda, ortaya çıkan yan ürünler en az ana ürün kadar değerlidir ve işletmeye önemli ölçüde gelir sağlarlar. Ancak, bazı durumlarda ortaya çıkan yan ürünlerin ekonomik olarak kullanılması mümkün değildir ve hatta bu yan ürünlerin çevreye zararını en aza indirmek için ilave harcamaların yapılması da gerekebilir. Zararlı artıkları olan işletmeler, yerleşim birimlerine zarar verecek ve yakınmalara neden olacaktır. İşletmelerin kuruluş yeri neresi seçilirse seçilsin, artıkları ile ilgili önlemleri başlangıçta almak zorundadırlar.

Çevre ve sağlıkla ilgili düzenlemeler, kent ve organize sanayii planları çeşitli endüstri dallarının nerelerde kurulacağına ilişkin bir dizi kuralları içermektedir. Ülkemizde de, çevreye ve sağlığa zararlı artıkları olan işletmelerin belirli bölgelerde kurulması teşvik edilmekte ve bu işletmelerin çevreye zarar verebilecek atıkları merkezi arıtma sistemlerinde arıtılarak çevreye zararsız hale getirilmektedir. Ülkemizde, özellikle çevreye yüksek düzeyde zararlı atık veren ve kimya sanayilerinin belirli bölgelerde kurulması ve zararlı atıklarının çevreye zararsız hale getirilmesi konusunda önemli gelişmeler vardır. Son yıllarda, Tuzla'da kurulan Organize Deri Sanayii Bölgesi ve İzmir'de kurulan Organize Deri İşleme

Sanayi Bölgesi bunun önemli örneklerindendir. Bazı işletmelerin üretim süreçlerinde kaçınılmaz olarak zararlı atıklar ortaya çıkabilmektedir. Bir işletmenin üretim sürecinde zararlı atıkların ortaya çıkması kaçınılmaz ise, bu tür işletmelerin kuruluş yerinin yerleşimin olmadığı bölgelerde veya yerleşim yoğunluğunun az olduğu bölgelerde seçilmesinde yarar bulunmaktadır.

2.2.9. Özendirme Önlemleri

Devlet, önceden belirlenen kalkınma hedeflerine ulaşabilmek ve bu süreç içinde izleyeceği ekonomi politikasının gerçekleşmesini sağlamak amacıyla, değişik yöntem ve tekniklere başvurur. Ekonomi politikasını uygulamak için başvurduğu önlemler, genel ifade ile özendirme önlemleridir. Yatırımlar ile ilgili özendirme önlemleri ise, yatırım teşvik tedbirleri adı altında düzenlenmekte ve uygulamaya konulmaktadır.

Bir ülkede, yatırımlar için gerekli olan emek, sermaye, teknoloji, müteşebbis gibi şartlar uygunsa, yatırımların yapılması mümkün olabilir. Bu durumda yatırımın büyüklüğü, talep hacmi ile sınırlı olacaktır. Ancak yatırım için gerekli olan şartlar yetersizse, devlet yatırımların daha hızlı bir şekilde gerçekleşmesi için, bir dizi teşvik tedbirlerine başvurur. Teşvik tedbirleri, işletmenin kuruluş yerini, hukuki şeklini, büyüklüğünü, sermaye yapısını, sermaye tedarikini, başka işletmeler ile birleşmesini etkileyen önemli bir faktör olarak ortaya çıkmaktadır.

Devlet, işletmelerin belirli sektörlerde kuruluş gelişmesini sağlayacak bir dizi teşviği yürürlüğe sokabileceği gibi, işletmelerin belirli bölgelerde kurulmasını sağlayacak bir dizi teşvik tedbirini de yürürlüğe sokabilmektedir.

Birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de bütün bölgeler aynı gelişmişlik düzeyinde değildir. Devlet, yeterince gelişmemiş bölgelerin gelişmesini sağlamak için yatırımların bu bölgelerde yapılmasını teşvik etmektedir. Gelişmemiş bölgeler alt yapı bakımından yetersiz oldukları gibi, bölge olarak da tüketim merkezlerinden uzaktır. Buralarda işletme kurulabilmesi için, yol, enerji ve suyun yanı sıra, çalışanların sağlık, yerleşme, kültür ve öteki gereksinimlerinin karşılanması için ayrıca yatırımlar yapılması gerekir. Özendirme önlemleri uygulanmadıkça, geri kalmış bölgelerde özel teşebbüsün işletme kurması ve buraların gelişmesine katkı sağlaması söz konusu olmamaktadır. Gelişmiş bölgelerde kurulan sanayii, işletmelerin gelişmemiş bölgelerde de kurulabilmesi için, işletme dönemi boyunca yüklenilecek külfetleri hiç değilse karşılayabilecek şekilde özendirme uygulaması gerekmektedir.

Ülkemizde, işletmelerin belirli bölgelerde veya belirli sektörlerde kurulabilmesini sağlamak amacıyla, özendirme kapsamında çok sayıda teşvik tedbiri uygulanmaktadır. Gümrük muafiyeti, yatırım indirimi, çalışanların ücretlerinin vergilendirilmesinde indirim, yatırım finansman fonundan faydalanma, bina inşaat harcı istisnası, orta ve uzun vadeli yatırım kredilerinde vergi, resim ve harç

istisnası, yatırımlara döviz tahsisi, konut inşaatlarında ve kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlarda vergi, resim ve harç istisnası, kaynak kullanımını destekleme primi, katma değer vergisi erteleme, teşvik kredisi, ayni ve nakdi dış krediler, organize sanayi bölgesinden düşük fiyatlı arsa tahsisi ülkemizde yatırımları teşvik amacıyla uygulanan özendirme önlemlerinin başlıcalarını teşkil etmektedir.

2.2.10. Yan Sanayiye Yakınlık

İşletmeler, belirli bir malın üretimi için çok çeşitli hammaddeleri ve yardımcı maddeleri kullanmak zorundadır. Otomobil, buzdolabı, elektronik ve benzeri sektörlerde nihai mamul üreten işletmeler, üretim süreçlerinde çok sayıda yardımcı madde ve malzeme kullanmaktadır. Bu endüstrilerde faaliyet gösteren işletmeler, mamullerinin üretiminde kullandıkları malzeme ve yardımcı maddeleri, yan sanayii işletmelerinden sağlamaktadırlar.

Çeşitli parçalan bir araya getirip belirli bir malı üreten endüstriler, ihtiyaç duyulan malzemeyi ve yardımcı maddeleri üreten işletmeler ile sürekli iletişim içerisinde. Birçok ülkede, belirli iş kollarının ülkenin belirli bir bölgesinde yoğunluk kazandığı görülmektedir. Yan sanayinin ürettiği yardımcı maddeyi ve malzemeyi önemli ölçüde kullanan işletmelerin, yan sanayinin geliştiği yerlerde kurulması, önemli avantajları ortaya çıkarmaktadır. Örneğin, ülkemizde otomobil fabrikalarının yoğun olduğu Bursa ve İstanbul bölgesinde, yan sanayii işlevini gören işletmelerin de yoğun şekilde kurulup faaliyet gösterdiği görülmektedir.

Yan sanayii ürünlerini üreten işletmelerin de benzer olarak, ana mamulü üreten işletmelere yakın kurulduğu, gerek ülkemizde gerekse dünyada kabul görmüş bir eğilim olarak ortaya çıkmaktadır.

2.2.11. İşçi-İşveren İlişkileri

Mal veya hizmet üretimini gerçekleştirmek için gerekli olan temel üretim faktörlerinden biri de emektir. İşletmeler, ne kadar ileri teknoloji kullansalar da mutlaka işgücüne ihtiyaç duymaktadırlar. İşçilerin işverene karşı hak ve menfaatlerini koruyan örgütler de sendikalar. Tüm demokratik ülkelerde sendikalaşma hakkı yasalar ile güvence altına alınmakta ve uluslararası sözleşmelerin bu konudaki hükümlerine bütünüyle uyulmaktadır. Bazı ülkelerde işçi sendikaları ile işverenler birbirini karşı taraf olarak görürken, bazı ülkelerde ise işverenler sendikaları, işyerinin bir yardımcı örgütü olarak görmektedir.

İşletmeler ile işgörenlerin ilişkilerini düzenleyen sendikaların işlevlerine ve faaliyetlerine, birçok işlemin bakışı değişiklik göstermektedir. Kuşkusuz, bakış açısındaki değişkenlik işçi sendikaları içinde geçerlidir. Kimi işletmeler sendikalara olumsuz bakışları nedeniyle, işçi sendikalaşmasının yoğun olarak bulunmadığı ya da zayıf bulunduğu bölgeleri kuruluş yeri olarak seçme eğiliminde-

dir. İşçi-işveren ilişkilerini düzenleyen sendikalarla olumlu ilişkiler kurabilecek işletmeler, sendikalaşmayı kuruluş yeri kararında önemli bir etken olarak görmezler.

2.2.12.Üst Düzey Yöneticilerinin ve Teknik Personelin Sağlanma Durumu

İşletmelerin kullandıkları teknolojinin düzeyine bağlı olarak, ihtiyaç duyacakları işgücünün niteliklerinde de değişiklikler olabilecektir. Elektronik, kimya, tıbbi malzeme, ilaç, otomobil, uçak gibi mamulleri üreten işletmeler daha yüksek teknoloji ile faaliyet gösterirler. Bu endüstrilerde faaliyet gösteren işletmeler, daha çok nitelikli elemana ve teknik personele ihtiyaç duyarlar. Yüksek teknolojinin kullanıldığı sektörlerde, işletmenin ihtiyaç duyduğu teknik personelin sağlanmasının kuruluş yeri seçimine etkisi yüksektir.

İşletmelerde, ister yüksek teknoloji isterse daha düşük teknolojiler kullanılsın, belirli işlerin yerine getirilmesini sağlayacak yöneticilerin görev yapması gerekir. İyi nitelikli yöneticilerin işletmede çalışmalarının sağlanmasında ya da eldekilerin korunmasında, çekici bir ücret politikası uygulamasının ve ilerleme ve yükselme koşullarının sağlanmasının yanı sıra, iklim, sağlık hizmetleri, çocuklar için eğitim olanakları, kültür ve eğlenceye ilişkin etkinlikler ve olanaklar da önem kazanmaktadır. Büyük yerleşim merkezlerine yakın yerlerde seçilecek bir kuruluş yeri, iyi nitelikli üst düzey yöneticisi ve teknik personeli sağlamada üstünlük sağlar.

2.2.13.İletişim İmkanlarından Yararlanma

İşletmeler ve işletmede görev yapan kişiler, diğer işletmeler, kurumlar veya kişiler ile sürekli iletişim içerisinde olmak zorundadırlar.

Ülkemizde iletişim sistemleri gelişmiştir. Gerek ülkemiz içindeki herhangi bir merkez, gerekse dünyanın herhangi bir yerindeki merkez ile iletişim sağlanmasında, günümüzde herhangi bir sorun yaşanmamaktadır. İşletmenin kuruluş yeri seçilirken, bu yerin genel iletişim sistemi ile bağlantısının nasıl sağlanabileceği ve bunun işletmeye getireceği maliyet gözönünde bulundurulmalıdır.

2.2.14. Güvenlik ve Milli Savunmaya Uygunluk

Güvenlik açısından stratejik önem taşıyan, ağır sanayii, petrokimya sanayii, elektronik sanayii kollarında faaliyet gösteren Milli Savunma ile ilgili işletmelerin kuruluş yeri seçilirken, bunların güvenli ve sınır boylarından uzak bölgelerde kurulmasına özen gösterilmektedir.

2.2.15. Finansal ve Bankacılık Hizmetlerinden Yararlanma

İşletmelerin kuruluş yeri seçimini etkileyen bir başka faktör de, finansal hizmetler ve bankacılıktır. İşletmelerin ihtiyaç duyabilecekleri sermayeyi sağlayabi-

lecekleri bölgeler, kuruluş yeri seçimini etkileyebilmektedir. İşletmeler kurulup faaliyete geçtikten sonra da, gerek hammadde akımlarında gerekse diğer hizmetlerin karşılanmasında ödemeler yapmak zorundadır. Ayrıca, işletmelerin sattıkları mal ve hizmetlerin karşılığında tahsilatların da yapılması söz konusu olmaktadır. İşletmeye para giriş ve çıkışını sağlayacak hizmetlerin bölgede bulunup bulunmaması, kuruluş yerini işletmenin özelliğine göre değişik derecelerde etkileyen bir faktör olarak ortaya çıkmaktadır.

2.2.16. Diğer Faktörler

Yukarıda belirttiğimiz kuruluş yeri seçimini etkileyen 15 faktörün kapsamında bulunmayan, işletmenin kuruluş yerini etkileyebilecek, çoğu zaman önceden kestirilemeyen çok sayıda faktörle karşılaşmak mümkündür.

Kuruluş yeri seçiminde, özellikle kamu işletmelerinin kuruluş yerinin tespitinde, önemli bir faktörde siyasi faktördür. Bu faktör, kimi zaman tüm ekonomik faktörleri bir yana iterek, belirli bir yerde kamu işletmesinin kurulmasına neden olmaktadır. Bu faktöre göre, bir kuruluş yeri seçiminde diğer faktörler gözönünde bulundurulmayacağından, böyle bir kuruluş yerinde faaliyet gösteren işletmenin çoğu zaman verimsiz bir biçimde işlemesi ve üretimini yüksek maliyetler ile yapması kaçınılmazdır. Ancak, bazı durumlarda siyasi kararlara bağlı olarak, stratejik önem taşıyan işletmelerin kuruluş yeri seçimlerinde çok isabetli davranıldığını da göz ardı etmek mümkün değildir.

2.2.17. Kuruluş Yeri Faktörlerinin Değerlendirilmesi

En uygun kuruluş yerinin, en düşük maliyet masrafları ile satış hasılatını en yükseğe çıkarabilen, dolayısıyla kârların en yüksek düzeyde gerçekleşmesini sağlayan yer olduğunu ünitemizin başında tanımlamıştık. Kuruluş yeri seçiminde, bu tanımdan hareket ile; maliyet ve kâr faktörlerinin ilişkisini analiz etmek ve objektif ölçüler ile nümerik sonuçlara varmak gereklidir.

Kuruluş yeri seçiminde, bazı faktörleri maliyet ve kâr açısından analiz etmek ve belirli sonuçlara ulaşmak mümkünken, bazı faktörleri maliyet ve kâr açısından analiz etmek ve belirli sonuçlara ulaşmak mümkün olmamaktadır. Kuruluş faktörlerinin tümünün kâr ve maliyetlere etkisi rakamsal olarak tespit edilebilseydi, optimal kuruluş yeri seçimini yapmak ve sonuçlarını sağlıklı rakamlar olarak ifade etmek mümkün olabilirdi.

İşletmeler, kuruluş yerinin belirlenmesinde, çoğu zaman çok sayıda alternatif ile karşı karşıya kalmaktadır. Kuruluş yerinin belirlenmesinde etkili olan faktörlerin bir kısmının maliyeti azaltıcı ve kârları artırıcı etkilerini rakamsal olarak ortaya koymak mümkünken, bir kısım faktörlerin etkisini rakamsal olarak ortaya koymak mümkün değildir.

Ancak, bu faktörler birbiri ile karşılaştırılarak işletmeye maksimum faydayı sağlayacak kuruluş yerinin seçilebilmesi mümkün olabilmektedir.

Faktörlerin karşılaştırılması ile kuruluş yerinin seçimi, aday kuruluş yerlerini etkileyen faktörlerin birbirleri ile karşılaştırılması esasına dayanır.

Faktörlerin karşılaştırılması yönteminde her faktöre l'den 10'a kadar puan verilir, daha sonra o iş kolunun yapısına uygun olarak hangi faktörün işletmeyi en çok etkileyen faktörden en az etkileyecek faktöre kadar her bir kuruluş yeri faktörüne ağırlıklı puanlar verilir. Daha sonra alternatif kurulu iş yerlerinin ağırlıklı puanlarının toplamı birbirleri ile karşılaştırılır ve en yüksek puanı alan yer kuruluş yeri olarak seçilir.

3. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Yatırım projelerinin hazırlanması sürecinde, ekonomik etüdlerin önemli bir aşamasını da kuruluş yerinin seçimi içerir.

Kuruluş yeri, üretim faaliyetlerinin üzerinde sürdürüldüğü yer ve mahaller olarak tanımlanır. Kuruluş yeri seçimine yönelik olarak verilebilecek bir karar, uzun dönemli etkilere sahip diğer kararlardan daha önemli olabilmektedir. Kuruluş yeri kararı, ciddi ve isabetli araştırmaların yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Kuruluş yerinin seçimi genellikle, işletme giderlerinin en düşük, işletme gelirlerinin en yüksek kârın ya da en büyük yararın sağlandığı yerin belirlenmesi süreçlerini içerir.

Kuruluş yeri seçiminde etkili olan faktörler, işletmelerin faaliyet gösterdikleri sektörün yapısına bağlı olarak değişiklik göstermekle birlikte, işletmenin kuruluş yeri seçimine etki eden faktörler genel olarak; işletmenin üretim fonksiyonuna ilişkin kuruluş yeri faktörleri, işletmenin pazarlama fonksiyonuna ilişkin kuruluş yeri faktörleri, işletmenin tedarik fonksiyonuna ilişkin kuruluş yeri faktörleri, taşıma ve haberleşme fonksiyonuna ilişkin kuruluş yeri faktörleri ve dışsal yığılma ekonomileri şeklinde beşli bir ayırım olarak ele alınmaktadır.

Kuruluş yeri seçimine ilişkin verilecek bir karar, tesisin faaliyeti süresince değiştirilmesi zor ve çoğu zaman mümkün olmayan, değiştirilmesi mümkün olduğunda da çok yüksek maliyetlere katlanılması gereken bir karardır. Kuruluş yeri kararının bu özelliği, ciddi ve isabetli araştırmaların yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla, kuruluş yeri seçimine etki eden faktörleri çok iyi bir şekilde tesbit etmek ve bu faktörlerin kuruluş yeri üzerindeki olumlu ve olumsuz etkilerinin detaylı bir şekilde analiz edilmesi gerekmektedir.

YATIRIM PROJELERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Oktay KÜÇÜKKİREMITÇİ*

GİRİŞ

Herhangi bir alanda yatırım yapmak isteyen kişi veya kuruluşların en basit ve temel değerlendirme kriteri fayda/maliyet analizidir. Bu analiz, mali yatırımlarda risk/getiri, altyapı yatırımlarında sosyal fayda/sosyal maliyet, sabit sermaye yatırımlarında ise yatırımdan beklenen kârlılık/yatırım harcamaları gibi farklı tanımlarla karşımıza çıksa bile, karar verme kriteri aynıdır: "Belli miktarda bir parayı bir yatırıma dönüştürmekle, gelecek dönemde bu yatırımdan beklenen kazanç ne olacaktır ?"

Bu kriteri, yatırımcı kârlılık anlayışı çerçevesinde değerlendirirken, yatırım harcamalarının bir kısmını finanse eden mali kuruluşlar (örneğin bankalar), verecekleri finansman desteğinin tesis işletmeye geçtikten sonra yaratılacak fonlarla geri ödenip ödenemeyeceği anlamında dikkate almaktadırlar. Proje değerlendirme kavramı, işte bu belirsizliği (kredinin geri ödenmeme riskini) en aza indirmek için kullanılabilecek tekniklerden birisi, belki de en önemlisidir.

Dünyadaki belli başlı mali kuruluşlar (örneğin Dünya Bankası, IFC) kredi verme kriterleri ve destekleyecekleri yatırım türlerine göre farklı proje değerlendirme formadan oluşturmuşlardır. Bu makalede Türkiye Kalkınma Bankası'nın sanayi projelerini değerlendirme formatı esas alınarak, bir yatırım projesinin nasıl değerlendirileceği özetlenecektir.

1. EKONOMİK İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

Proje değerlendirme çalışmasının ilk aşamasını ekonomik değerlendirme oluşturmaktadır. Bunun nedeni ise, olgunlaşan yatırım fikrinin realize edilip edilmemesi gerektiğinin, ilk aşamada ekonomik olarak değerlendirmek gerekliliğinden kaynaklanmaktadır. Rekabet şansı olmayan bir sektördeki yatırım ve/veya sektörde rekabet şansı olmayan bir yatırım bu bölümde saptanacağı gibi, rekabetçi olabilecek bir yatırımın da rekabet şansı yine ekonomik değerlendirme sonucunda netleşebilecektir.

* Türkiye Kalkınma Bankası, Araştırma ve Planlama Müdürlüğü, Ekonomist Uzman.

1.1.ÜRÜNÜN VE SEKTÖRÜN TANITILMASI

1.1.1.Sektörün Tanıtımı

Proje değerlendirmenin ve aynı zamanda ekonomik incelemenin ilk ve en önemli aşaması, sektörün belirlenmesi ve tanıtımıdır. Bu aşamada, genellikle (daha sonraki aşamalarda değinileceği üzere), geçmişe dönük ve tutarlı verilerin elde edilebilmesi için DPT'nin belirlediği sektör sınıflandırmasını kullanmakta yarar bulunmaktadır.

1.1.2.Ürünün Tanıtımı

Bu aşamada proje konusu tesisin üreteceği nihai mamul ve (varsa) yan ürünlerin belirlenmesi ve kullanım alanlarının belirlenmesi gerekmektedir. Ürünlerin kullanım alanları birden fazla sektörde gerçekleşiyorsa (örneğin kaolin), teknik uzmanla işbirliği yapılarak, mevcut üretim teknolojisi ve üretim projesi ile üretilebilecek ürünler belirlenmeli ve projenin ileri aşamalarında yapılacak talep tahmini çalışmasında dikkate alınmalıdır.

Ayrıca, eğer proje konusu sektörde belirlenmiş standartlar bulunmakta ise (TSE ve ISO gibi), üretilecek ürünlerin bu standartlara uyup uymayacağı da araştırılmalıdır.

Eğer proje konusu ürün spesifik olarak tek bir alana ya da markaya hitap ediyorsa (örneğin proje konusu firma yapacağı yatırımla yalnızca Tempura marka otomobillerin direksiyon milini üretecekse), talep tahmini aşamasında baz teşkil etmek üzere ve ürünün muhtemel pazarını belirleme açısından, bu konu önceden ekonomist tarafından belirlenmelidir.

1.1.3.Yatırımın Yararlanacağı Teşvik Tedbirleri

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü tarafından her yıl teşvik edilen yatırım konuları, yayınlanan Teşvik Tedbirleri Tebliği ile belirlenmektedir.

Sektörlerin ve yatırım türlerinin (komple yeni yatırım, modernizasyon, tevsi vb) yararlanabileceği teşvik tedbirleri hemen her yıl değiştiği için, yukarıda belirtilen tebliğler ve diğer ilgili mevzuat, ekonomist tarafından iyice irdelenmeli ve analiz edilmelidir. Proje konusu şirketin yararlanabileceği bir teşvik tedbirini belirtmemek, mali inceleme ve değerlendirme üzerine etkili olacağından, şirketin gerçek performansının yapılacak proje değerlendirme ile belirlenememesi sonucunu doğuracaktır.

Ülkemizde yatırımları teşvik tedbirleri hemen her yıl farklılaşma göstermekle beraber, tarihsel süreç içinde aşağıdaki başlıklar halinde özetlenebilir.

- Gümrük Muafiyeti: Yurtdışından ithal edilecek makina teçhizatlardan gümrük vergisi alınmayacağını gösteren bir teşvik tedbidir.

- Yatırım İndirimi: Yatırım dönemi harcamalarının (arsa hariç) belli bir oranının tesis işletmeye geçtikten sonra oluşacak kurumlar vergisi matrahından indirilmesidir.

- Teşvik Primi : Yurtiçinden temin edilecek makina teçhizat için ödenen KDV'nin belli bir miktar fazlasının yatırımcıya geri ödenmesidir.

- Vergi, Resim, Harç İstisnası: İhracat taahhüdünde bulunan yatırımlar için, tapu, ipotek vb. gibi konularda vergi, resim ve harcın istisna tutulacağını göstermektedir.

- Finansman Fonu : Vergi ertelemesine yönelik bir teşvik tedbiridir. Yatırım yapan şirketlerin yatırım harcamalarının belli bir miktarının, tahakkuk eden kurumlar vergisinden düşülerek düşülen bu verginin ertelenmesidir.

- Finansal Kiralama : Finansal kiralama faaliyetlerini teşvik etmek için getirilmiş birtakım kolaylıklardan oluşmaktadır.

- Kaynak Kullanımını Destekleme Primi (KKDP): 1991 yılında uygulamadan kalkmıştır. Şirketlerin özkaynaklarından finanse ettikleri yatırım harcamalarının belli bir oranının kendilerine iade edilmesi esasına dayanmaktadır.

- Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu Kaynaklı Kredi: 1991-1992 yılları arasında uygulamaya koyulmuştur. Uygulama esası KKDP ile aynı olmasına karşın, tek farkı burada şirketlere iade edilen ödemelerin kredi olarak proje değerlendirme çalışmaları sonucunda ödenmesidir.

- Teşvik Fonu Kaynaklı Kredi : 1992 yılından itibaren yürürlüktedir. Fon kaynaklı kredi sabit yatırım tutarının belli bir yüzdesi olarak hesaplanmakta ve proje değerlendirme esasına göre şirketlere kullandırılmaktadır.

1.2. KAPASİTE (Üretim)

1.2.1. Mevcut Kapasite

Baz yılı için arzın hesabı, gerçekleşen rakamlara dayanmalıdır. Mevcut arzın belirlenmesinde mevcut verilere ve sektörün yapısına göre (monopol, oligopol vb.) DPT Özel İhtisas Komisyonu Raporları, sektörle ilgili kamu ve özel kuruluşların çalışmaları, piyasadaki firmalarla yapılan karşılıklı ve telefon görüşmeleri ile elde edilen bilgiler, anketler, sektörle ilgili olarak Teşvik Uygulama Genel Müdürlüğü tarafından verilen teşviklerle ilgili yayınlanan teşvik listeleri dikkate alınır.

Mevcut kapasitenin belirlenmesinde dikkat edilecek konulardan birisi de, sektördeki vardiya sayısı ve çalışma günü farklılıklarının dikkate alınmasıdır. Bu anlamda sektörün genel bilgilerinin yanı sıra, üretim prosesi de belirleyici olmaktadır. Örneğin sürekli (continue) tarz üretime sahip PVC boru ve bağlantı ele-

manları üretecek bir tesis doğal olarak üç vardiya üzerinden üretimini gerçekleştirecektir.

1.2.2. Kapasitede Beklenen Gelişmeler

Proje değerlendirme dinamik bir süreçtir. Bu anlamda bir ayağı mevcut ve geçmiş verilere dayanmakta iken, bir ayağı da gelecek dönem tahminlerine dayanmaktadır. Sektörde yatırım yapmayı planlayan bir yatırımcı kapasite hakkında gelecek yıllara ilişkin beklentiye sahip değilse bile, bu beklentiye projeyi hazırlayan uzman dikkate almak zorundadır. Bu nedenle gerek sektördeki firmalarla görüşerek, gerekse yayınlanan bilgileri (özellikle üç ayda bir Resmi Gazete’de yayımlanan teşvik belgesi almış yatırımların listesi) izleyerek gelecek yıllara ilişkin muhtemel kapasite artışları hesaplanmalıdır.

1.2.3. İthalat

Makro ekonomik anlamda bir malın toplam arzı, yurtiçi üretim ve ithalat toplamından oluşmaktadır. Bu nedenle üretim fonksiyonunun bu iki ana bileşenlerinin kompozisyonunu belirlemek ve yapılacak yatırımın ulusal ekonomiye katkısını daha belirgin olarak görebilmek amacıyla, proje konusu ürünün Gümrük Tarife İstatistik Pozisyonu (GTİP) numaralarına göre geçmiş yıllar ithalatlarının belirlenmesi gerekmektedir.

1.3. TALEP (Tüketim)

1.3.1. Mevcut Talep

Mevcut talep belli bir sürede ve belirlenmiş bir piyasada, veri bir fiyattan ürünün toplam talep edilen miktarını göstermektedir.

Varolan talebi belirlerken bir pazarda, varolan talebin büyüklük ve bileşimi tanımlanmaktadır.

-Pazarın bölümleri,

a) Nihai kullanım

b) Tüketici grupları

c) Coğrafi bölünme (bölgesel, ulusal ve ihraç pazarları gibi)

-Projenin işletme aşamasının belirli bir döneminde (özellikle ilk beş yıl) tüm pazar ve bölümleri için gerekli bilgiler,

-Tahmin döneminde gelişen yurtiçi uluslararası rekabet ve değişen tüketici davranışları açısından, önerilen projenin pazardan alabileceği pay,

-Büyüme ve pazar payı projeksiyonlarının dayandığı genel fiyatlandırma politikası.

Mevcut durumda var olan talebin saptanması için gerekli bilgiler toplanmalıdır. Bilgilerin toplanmasında başvurulabilecek bilgi kaynakları aşağıda sıralanmıştır.

- Yayınlanan milli gelir, üretim, tüketim ve satışlarla ilgili istatistikler,
- Dış ticaret istatistikleri,
- Milletlerarası kuruluşların yayınları (IMF, Dünya Bankası, OECD ve Birleşmiş Milletler'in yayınladıkları istatistikler, sektör raporları vb.)
- Diğer ülkelerle ilgili kalkınma raporları,
- Dünyadaki ekonomik gelişmeleri izleyen periyodik yayınlar,
- Ülkedeki iş gücü ve doğal kaynaklar (maden yatakları, enerji kaynakları, orman kaynakları vb.) hakkında yapılmış araştırmalar ve raporlar.
- Karşılıklı görüşme, anket veya mektup ile veri toplanması.

Yukarıda belirtilen bilgi kaynaklarından toplanabilecek bilgiler aşağıda verilmiştir.

- Üretilen mal ve hizmetlerin kullanım yerleri, ticari özellikleri,
- En az geçmiş 10 yıla kadar uzanan üretim, tüketim, ihracat, ithalat, fiyat ve stok hareketleri,
- Talep analizi için gerekli makro göstergeler (nüfus, GSMH, fiyat endeksleri vs.
- Maliyet ve girdi kullanım katsayıları,
- Girdilerin arz durumu (yurtiçi, yurtdışı),
- Rakip mal ve hizmetlerin teknik özellikleri ve fiyatları,
- Hükümetin üretilen mal veya hizmete ilişkin iktisadi ve sosyal politikasını (fiyat, vergi) içerir.

1.3.2. Talep Tahmin Teknikleri

Gerekli bilgilerin toplanması ile elde edilen ikincil veri kaynaklarının yeterli olması sonucunda talep tahmin teknikleri kullanılır. Bunun sonucunda da "üretilen veya üretilmesi düşünülen mal veya mallardan ne kadar satılabilir" sorusuna cevap aranır.

Talep analizlerinde en önemli yeri talep tahmini tutmaktadır. Üretilen mal ve hizmetlerin fiyat ve talep edilecek miktarının hesaplanması gerekmektedir. Bu hesaplamada çeşitli tahmin yöntemleri kullanılır. Bazen, basit ithalat istatistikleri üzerindeki bir araştırma pazar durumunda bilgi edinilmesi için yeterli olabilir.

Bazen de ileri düzeyde ekonometrik yöntemlerin kullanılmasına gerek duyulabilir.

Talep tahmini için izlenecek yolların çok çeşitli olmasının başlıca iki nedeni vardır.

- Mal ve hizmetlerin niteliği birbirinden farklıdır.
- Toplanabilen verilerin miktar ve kalitesi talep tahmini yöntemini etkilemektedir. Veriler güvenilirlik derecesi arttıkça daha ileri ve hassas teknikler kullanılabilir.

Literatürde talep tahmin tekniklerini sınıflandıran çeşitli çalışmalar bulunmasına karşın, en çok kabul görenlerden birisi Chambers, Mullrik ve Smith'in 1971 yılında yaptığı sıralamadır. Talep tahmin tekniklerinin detaylı olarak anlatılması bu makalenin boyutunu aşacağından, yalnızca başlıklar olarak aşağıda sıralandırılmıştır:

A. Kalitatif (Nitel) Metotlar

- Delphi Metodu
- Pazar Araştırması
- Tarihsel Karşılaştırma

B. Zaman Serilerinin Analizi

- Hareketli Ortalama
- Üssel Düzeltme
- Box-Jenkins Yöntemi
- Trendler

C. Nedensellik Metotları

- Regresyon
- Ekonometrik Modeller
- Satınalma Niyetini Tahmin Araştırmaları
- Input-Output Modelleri
- Temel Göstergeler
- Ürün Dönemi Analizi

Yukarıdaki grupta kalitatif metotlar ve zaman serileri analizi sınıflandırmaları nedensellik ilişkisini dikkate almayan tekniklerdir.

Talep tahmin tekniklerinin kullanımında asıl olanın; tekniğin matematik ve istatistik olarak güvenilirliği yanısıra, sektörel beklentiler doğrultusunda, uzman görüşü olduğu gözden ırak tutulmamalıdır.

1.3.3.İhracat

Özellikle 1980 yılından itibaren izlenen iktisat politikalarının ana eksenlerinden birisi ihracattır. Bu nedenle, ürünün toplam talebi hesaplanırken dış talebin de dikkate alınması gerekmektedir. Ayrıca ihracat, günümüzde yalnızca toplam talebin bir unsuru olmanın yanısıra, bazı finansal teşvikleri de proje konusu firmaya kazandırabilecektir. Bunun yanısıra, şirketlerin özellikle kur garantisiz kredi kullanabilmelerinin koşullarından birisi de, kullanılan kredinin geri ödemelerinin ihracattan elde edilen döviz gelirleri ile yapılmasıdır. Bu anlamda gerek geçmiş dönem ihracat verileri, gerekse (varsa) ihracat projeksiyonları da proje değerlendirme raporunda yer almalıdır.

1.4.ARZ-TALEP KARŞILAŞTIRMASI

Bu aşamada mevcut ve beklenen kapasite (arz) ile, mevcut ve tahmin edilen tüketim (talep) karşılaştırılarak sektörel kapasite kullanım oranları (KKO) belirlenir. Makro (sektör) bazda KKO, tüketim/kapasite şeklinde hesaplanır. Burada belirlenen KKO, sektörün gelişme patikalarını ifade etmenin yanısıra, sektörde mevcut ve/veya beklenen arz (talep) fazlasını da ifade edecektir. Gelecek dönemlere ilişkin sektörel KKO'nın %100'ün altında olması bir arz fazlasına, %100'ün üstünde olması ise bir talep fazlasına işaret edecektir. Gelecek dönem sektörel KKO'nun %100'ün üzerine çıkması; piyasaya yeni şirketlerin girmesini veya mevcut tesislerin tevsi veya modernizasyon/yenileme yatırımları yolu ile kapasite arttırmaları yapmasını gerektiren bir durumdur. Eğer, gelecek dönem KKO'ları %100'ün altında ise sektörde bir arz fazlası var demektir. Bu anlamda, sektöre yeni bir firmanın girişinin mevcut arz fazlasını daha da arttıracığı gözden kaçırılmamalıdır.

1.5 GİRDİ VE ÇIKTI PİYASALARI

1.5.1.Girdi Temin Koşulları ve Girdi Fiyatları

Ekonomik değerlendirmenin en kritik noktalarından birisidir. Bu aşamada kuruluş yerinin uygunluğunun tekrar gözden geçirilmesi de gerekmektedir. Eğer üretim süreci neticesinde hammadde fiziki miktarlarından çok fazla fire veriyorsa (örneğin cam üretimi), hammadde tüketimi çok fazla ise (örneğin tuğla üretimi) şirketin hammadde kaynaklarına yakın kurulması gerekmektedir. Benzer şekilde hammadde nakliye giderleri toplam maliyet için önemli yer tutuyorsa (örneğin seramik üretimi) şirketin kuruluş yeri hammadde kaynaklarına yakın olmalıdır.

Bunun yanı sıra, üretilen ürünün katma değeri çok yüksekse (örneğin elektronik) pazara, kalifiye işgücü gerektiriyorsa (örneğin otomotiv) işgücü standartlarının yüksek olduğu yörelerde kurulması gerekmektedir.

Üretilen ürünün ham ve yardımcı madde girdilerinin nerelerden (yurtiçi-yurtdışı), hangi tür piyasadan (monopol, oligopol, tam rekabet) hangi vade ile hangi koşullarda (fabrika teslim, üretildiği yerden alınması gibi) ve hangi fiyattan (iskontolu mu) temin edileceği açık ve en az hata payı ile belirtilmelidir.

Ekonomik değerlendirmede verilecek girdi fiyatları proje değerlendirme raporunun teknik değerlendirme kısmında tam kapasite işletme giderlerinin hesabında, girdi temin süreleri (vadeler) ise yine teknik değerlendirme kısmının işletme sermayesi hesabında kullanılmaktadır.

1.5.2. Satış Rekabet Olanakları ve Satış Fiyatları

Mali ve teknik değerlendirme raporlarının girdi olarak kullanılacağı satış fiyatları ve koşulları bu bölümde belirlenir. Satış fiyatı ve satış koşulları verilirken yapılacak yatırımın türü ve üretilen ürünün özellikler dikkate alınmalıdır. Sektöre ilk defa giren bir firmanın rekabetçi olabilmesinin temel koşullarından birisi sağlayabileceği fiyat ve vade avantajlarıdır. Ama, piyasadaki ikame ürünlerine göre çok önemli teknolojik yenilikler ve/veya dayanıklılık unsuru içeren bir üründe ise asıl rekabet reklam ve promosyona dayanabilir. Buradaki kesişme noktasını belirleyecek olan; ekonomist uzmanın piyasa, ürün, yatırım, reklam, rakip ürünler bileşenlerini dikkate alarak kullanacağı "uzmanlık görüşü"dür.

Üretilen ürünün niteliğine göre proje aşamasında piyasa etüdü ve anket çalışmaları fiyat belirlenmesinde kullanılabilir.

Ayrıca, fiyat belirlenirken ürünün ihracat fiyatı da (eğer bir ihracat öngörülmüşse) raporun bu kısmında yer almalıdır.

Satış fiyatı teknik değerlendirme raporunun tam kapasitede işletme gelirlerinin belirlenmesinde, satış koşulları (vade) ise işletme sermayesi hesabında Müşteriye Bağlı Mal Değeri'nin belirlenmesinde kullanılmaktadır.

1.6. TESİS İÇİN ÖNGÖRÜLEN EKONOMİK KAPASİTE KULLANIM ORANLARI (KKO)

Raporun "1.4. Arz-Talep Karşılaştırması Bölümü"nde elde edilen bulgular ve raporun diğer bölümlerinden elde edilen izlenimler değerlendirilerek tesis için öngörülen KKO'lar hesaplanır. Burada KKO'lar, üretim (-satış, stok yoksa)/ kapasite şeklinde hesaplanır. Eğer teknik uzmanın satış miktarları üzerinden hesaplama yapması daha sağlıklı ise (ve mümkünse) satışlar miktar olarak da verilebilir.

2.TEKNİK DEĞERLENDİRME

2.1.GİRİŞ

Teknik değerlendirmede amaç; projenin toplam yatırım tutarının bir başka deyişle proje maliyetinin doğru olarak saptanmasının yanı sıra kuruluş yeri, üretim tekniği, kapasite, yönetim, faydalı ömür, çevreye etki, uygulama planı gibi projenin hayati noktalarını incelemek ve değerlendirmektir.

2.2. KURULUŞ YERİ

Herhangi bir coğrafi konumun belirli bir üretim birimine ilişkin olarak sağlanması gerekli tüm şartlar veya haiz olması gerekli tüm özellikler, "kuruluş yeri faktörleri" kavramıyla ifade edilmektedir. Kuruluş yeri faktörleri, belirli bir üretim biriminin belirli bir coğrafi konuma yerleştirilmesi halinde, söz konusu üretim biriminin maliyeti, satış hasılatı ve sermaye yapısı üzerinde etkili olan tüm konumsal özellikleri kapsar.

Kuruluş yeri faktörlerini aşağıdaki şekilde sınıflandırmak uygun olacaktır :

İşletmenin tedarik fonksiyonuna ilişkin kuruluş yeri faktörleri,

İşletmenin üretim fonksiyonuna ilişkin kuruluş yeri faktörleri,

İşletmenin pazarlama fonksiyonuna ilişkin kuruluş yeri faktörleri,

Taşıma ve haberleşme fonksiyonuna ilişkin kuruluş yeri faktörleri.

Dışsal yığılma ekonomileri şeklinde ortaya çıkan kuruluş yeri faktörleri,

Kuruluş yeri ile ilgili değerlendirme bu faktörler göz önüne alınarak yapılmalıdır.

2.3. ÜRETİM TEKNİĞİ (AKIM ŞEMASI-MADDE BALANSI)

Üretimi öngörülen ürünlerin, üretimdeki kayıp ve kazançlar da dikkate alınarak kurulan girdi-çıktı dengesini gösteren eşitliğe "Madde Balansı" denilmektedir. İşletme dönemi gider ve gelirlerinin sağlıklı biçimde hesaplanabilmesi, doğrudan madde balansına bağlıdır.

Madde balansının kurulabilmesi için öncelikle Üretim Yöntemi'nin ve "Üretim Akım Şeması"nın iyi bilinmesi şarttır. Üretim ünitelerinde oluşacak reaksiyonlar, işlemler, kayıplar ve kazançlar bilinmeden madde balansının doğru kurulma olasılığı yoktur. Üretim yöntemi, akım şeması ve madde balansı arasındaki ilişkileri gösteren basitleştirilmiş bir örnek aşağıda verilmiştir.

ÖRNEK

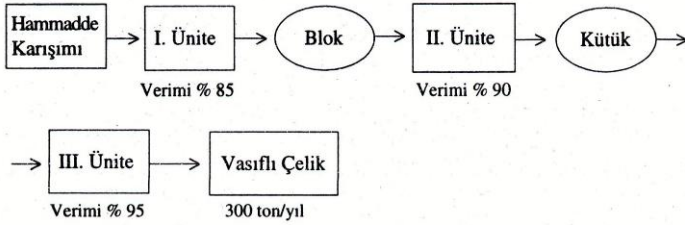
Bir çelik haddehanesinde vasıflı çelik üretilecektir. Tesiste hammadde olarak hurda demir, demir-mangan ve demir-silis alaşımları kullanılacak olup, bu karışımın yapısı;

- % 90 hurda demir,
- % 5 demir-mangan alaşımı,
- % 5 demir-silis alaşımı,
- şeklinde olacaktır.

Üretim Yöntemi: Hammadde karışımı elektrikle ısıtılarak izabe ocağına şarj edilir. Yüksek ısıda eriyen karışım kalıplara alınır, soğutulur. Bu ara ürüne "blok" denilmektedir. İzabe ocağının verimi % 85'dir. Bloklardan blok haddehanesinde ısı ve presler yardımıyla % 90 verimle "kütük", kütüklerden de % 95 verimle çelik haddehanesinde "vasıflı çelik" elde edilir.

Tesisin çalışma süresi 24 saat/gün, 300 gün/yıl olup; kapasitesi 300 ton/yıl vasıflı çeliktir.

Bu tesisin akım şeması aşağıda verilmektedir.



Gerekli Hammadde Karışımı:

$$300 \text{ ton} * (1/0.95) * (1/0.90) * (1/0.85) = 412.8 \text{ ton/yıl hammadde karışımı}$$

$$412.8 \text{ ton} * 0.90 = 371,520 \text{ kg hurda demir}$$

$$412.8 \text{ ton} * 0.05 = 20,640 \text{ kg demir-mangan alaşımı}$$

$$412.8 \text{ ton} * 0.05 = 20,640 \text{ kg demir-silis alaşımı}$$

şeklinde olacaktır. Madde balansında toplam girdiler, toplam çıktılarla firelerin toplamına eşit olmak zorundadır. Bunu aşağıda gösterirsek;

Girdiler	Çıktılar
371,520 kg hurda demir	300,000 kg vasıflı çelik
20.640 kg demir-mangan alaşımı	61,920 kg hammadde kaybı(*)
20.640 kg demir-silis alaşımı	35,090 kg blok kaybı
	15,790 kg kütük kaybı
412,800 ton toplam girdi	412,800 kg toplam çıktı

(*) : I. ünitadaki fire miktarıdır (412,800 kg * (1- verim yüzdesi (%85)) = 61,920 kg kayıp miktarıdır. Diğer aşamalardaki kayıplar da aynı yöntemle hesaplanmaktadır.).

Madde balansı, kullanımı öngörülen hammadde miktarından "İLERİYE" doğru; üretimi öngörülen ürün kapasitesinden "GERİYE" doğru üretim kayıp ve verimleri dikkate alınarak hesaplanır. Üretim üniteleri girdi ve çıktıları arasında dengenin sağlanabilmesi için, üretim yönteminin ve üretim akım şemasının iyi bilinmesi şarttır. Madde balansı tablosunun hazırlanmasında dikkat edilecek en önemli noktalardan birisi, girdi-çıkıtı ve kayıpların aynı birimden gösterilmesi zorunluluğudur. Birimlerin değişik olması halinde denge sağlanamaz. Örneğin; herhangi bir A maddesi üretiminde örgü ipliği, dikiş ipliği, düğme, fermuar, astar kullanılmış; bunların birimleri de sırasıyla bobin, makara, adet, cm. ve m. olarak verilmiş ise buradaki dengenin kurulabilmesi için herşeyden evvel bunların kg. karşılığının bulunması gerekir.

2.4. UYGULAMA PLANI

Yatırım projelerinde ortak amaç; belli faaliyetlerin müteşebbis veya milli ekonomi açısından en az maliyetle ve en fazla faydayı sağlayabilecek şekilde sonuçlandırılmasıdır. Bunun için de bir bütün olarak ele alınan her bir proje aşamasının daha önceden öngörülen belirli zamanlama dilimlerinde sonuçlandırılması gerekir. Diğer bir ifade ile proje uygulamasının başarısı zamanlama faktörünün planlanması ile yakından ilgilidir.

Özellikle büyük veya entegre proje niteliğindeki yatırımların istenen süre içinde ve ekonomik olarak gerçekleştirilmesi için hangi işlerin daha kontrollü yapılmasının zorunlu olduğunu da bilmek şarttır. Bu nedenle, artık yatırım ve işletmelerin modern teknolojinin hızla geliştiği çağımızda, her türlü imkanlardan faydalanarak geniş amaçlı programlara göre yapılması ve kurulması gerekmektedir.

Projelere bağlı yatırımların çeşitli kademelerinde görev ve sorumluluk alanların, kendi işlerini kısa ve uzun vadeli plan hedeflerine göre yürütmekle yükümlü kılınacakları açıktır. Bu sorumlulukları kendilerine verebilmek için, onlara yardımcı olacak bilgi ve programların verilmesi de artık modern işletmelerin temel ilkesi olmaktadır.

Özetlemek gerekirse; günümüzde ele alınması kararlaştırılan yatırım projelerinde zamandan, maliyetten, teknik personelden eğitimden ve benzer temel unsurlardan azami istifadeyi sağlayacak bazı ileri teknik metotlar ortaya atılmış ve bunların bir kısmı uygulamada geniş kullanım sahaları bulmuştur.

ÖRNEĞİN

P.E.R.T. (Program Evaluation and Review Technique)

C.P.M. (Critical Path Method)

P.M. (Potential Method)

2.5. TOPLAM YATIRIM TUTARI (PROJE MALİYETİ)

Bir projenin toplam yatırım tutarını oluşturacak kaynaklar iki grupta toplanır:

- * Tesisin kurulabilmesi için gerekli kaynaklar (sabit yatırım)
- * Tesisin işletilebilmesi için gerekli kaynaklar (işletme sermayesi)

Sabit yatırım ile işletme sermayesinin toplamı, projenin toplam yatırım tutarını verir.

2.6. SABİT YATIRIM TUTARI YE YILLARA DAĞILIMI

Yatırım projelerinin hazırlanmasında ve değerlendirilmesinde en önemli noktalardan biri sabit yatırım tutarının hesaplanmasıdır. Proje, belirli miktarda imkan ve kaynağın ortaya koyulması sonucunda bir mal veya hizmet üretmek ve bunu satarak fayda sağlamak amacına dönük bir faaliyettir. Bu nedenle, yapılacak yatırım miktarının önceden ve mümkün olduğu kadar gerçekçi bir yaklaşımla bilinmesi zorunluluğu vardır. Yanlış hesaplanmış bir toplam yatırım tutarı, yani proje maliyeti ile yatırıma başlandığı takdirde ilerideki yıllarda yatırımı tutarının artması projenin rantabilitesini ortadan kaldıracaktır. Proje hazırlayıcı, proje hazırlık safhalarından hangisinde bulunuyorsa, o safhanın gerektirdiği yaklaşımla proje maliyetini tespit etmek ve değerlendirmek durumundadır. Bu ihtiyaç, uygun yatırım alanlarının araştırılması safhasından başlayarak fizibilite etüdlerinin hazırlanması, ön projenin ortaya koyulması ve nihayet kesin proje çalışmaları sırasında gittikçe daha kesin rakamlara yaklaşmak suretiyle kendini gösterecektir.

Proje çalışmalarının diğer yönleri ne kadar kapsamlı olursa olsun karar safhasında aranan, zaman içinde belirli bir noktaya irca edilmiş yatırım tutarı ile aynı noktaya indirgenmiş gelirler toplamının karşılaştırılması ve İkincinin birinciden büyüklüğünün sağlanması olacaktır.

2.6.1. Sabit Yatırım

Yatırım yapma fikrinin doğuşundan tesisin kesin işletmeye geçişine kadar yapılan harcamaların tümü sabit yatırım tutarını teşkil eder. Bir başka deyişle;

projenin tesisi sırasında iktisab olunan ve faydalı ömrü boyunca kullanılan sabit kıymetlerin (maddi ve maddi olmayan) para birimiyle değeri işletmenin sabit yatırımını oluşturur.

Sabit yatırım tutarı; arsa bedeli, sabit tesis yatırımı, fiyat artışları ve finansman giderleri (yatırım dönemine ilişkin) toplamından oluşur.

Sabit sermaye yatırımlarını aşağıda gösterildiği şekilde sınıflandırabiliriz:

- Yenileme ve idame Yatırımları: Aşman, yıpranan, hasar gören tesislerin üretime devam edebilmeleri için üretim kapasite ve özelliklerini değiştirmeden yapılan yatırımlardır.
- Tamamlama Yatırımları: Dar boğazların giderilmesi, eksik kalmış hususların tamamlanması ve mamul kalitesinin ıslahı amacıyla yapılan yatırımlardır.
- Genişletme (Tevsi) Yatırımları: Mevcut tesise yeni üniteler ilavesi ile üretim miktarını veya üretilen mal çeşidini arttırmayı hedef alan yatırımlardır.
- Yeni Yatırımlar: Yenileme, idame, tamamlama ve tevsi yatırımları dışında, yeni bir projeyi gerçekleştirmek üzere yapılan yatırımlardır.

2.6.2.Sabit Yatırım Oluşturan Harcama Bölümleri

Sabit Yatırım Tutarını oluşturan ana başlıkları belirten çizelge aşağıda verilmiştir.

Harcama Bölümleri	İç Para	Dış Para	Toplam
A. Arsa Bedeli			
B. Sabit Tesis Yatırımı			
1. Etüd ve Proje			
2. Teknik Yardım ve Lisans			
3. İnşaat İşleri			
4. Makina ve Donatım			
5. Taşıma ve Sigorta			
6. İthalat ve Gümrükleme			
7. Montaj			
8. Genel Giderler			
9. Taşıt ve Demirbaşlar			
10. İşletmeye Alma			
11. Beklenmeyen Giderler			
(Fiziki bek. gider)			
Sabit Yatırım Tutarı			

İKDV (İndirilebilir KDV)

Bu çizelgede yer alan harcama türleri (yatırım bölümleri) her proje için sınırlayıcı olmadığı gibi, her projede de bu bölümlerin hepsinin bulunması gerekmez. Projenin niteliğine göre farklılıklar olabilir. Projenin özelliği, yeni bölümlerin eklenmesi veya bazı bölümlerin çıkarılmasını gerektiriyorsa, bu yapılmalıdır. Amaç, sabit yatırım tutarını mümkün olduğu kadar gerçekçi bir biçimde hesaplayabilmektir.

Ayrıca yatırımın dış para ihtiyacının da mutlaka belirlenmesi gerekmektedir. Bu nedenle çizelgede dış para ihtiyacı, her bölüm için ayrı ayrı ve sonuçta toplam olarak ayrı bir kolonda gösterilmiştir.

Çizelgede yer alan yatırım bölümlerini ayrı ayrı ele alarak, hesaplamalarda dikkat edilmesi gereken noktalar özet olarak aşağıda açıklanmıştır. Dikkat edilecek husus, bir bölümde verilen harcamanın bir başka bölümde tekrar verilmemesidir.

2.6.2.1.Arsa Bedeli

Arsa alımı için yapılan harcama bilançolarda bulunmalıdır. Şayet arsa yeni satın alınacaksa, bunun gerçekçi bir tahminle belirlenecek satın alma değeri ile birlikte temini için gerekli masraflar da bu bölümde verilmelidir.

2.6.2.2.Etüd ve Proje Giderleri

Bu bölüm, ön proje ve kesin proje hazırlanması için yapılacak tüm etüt ve proje çalışmalarına ait harcamaları kapsar. Piyasa etütleri, rezerv etütleri, hammadde ve yardımcı madde etütleri, zemin etütleri, yer seçimi, kapasite seçimi ve üretim yöntemi seçimi etütleri, inşaat projeleri, ana fabrika ve yardımcı tesislere ait makina-donatım imalat ve montaj projeleri, laboratuvar testleri v.b. için yapılan-yapılacak masraflara bu bölümde yer verilir.

2.6.2.3.Teknik Yardım ve Lisans Gideri

Proje sahibi, çeşitli şekillerde teknik yardım talep edebilir. Teknik yardım kapsamına giren hizmetlerin başlıcaları şu şekilde özetlenebilir:

- Teknik Müşavirlik,
- Proje Kontrolü,
- Makina ve Donatım Kontrolü,
- Personel Eğitimi,
- Nezaret Hizmetleri,
- Teknik Bilgi Temini.

2.6.2.4.İnşaat Giderleri

İnşaat giderlerinin toplam yatırım tutarı içindeki payı, projenin ilgili bulunduğu sektörlerle ve sanayi kollarına göre büyük değişiklikler göstermektedir. Örneğin; baraj ve su tünelleri gibi büyük inşaat işlerinin yer aldığı bir hidro-

elektrik santrali yatırımında, inşaat işleri giderlerinin yatırım tutarı içindeki payı bir termik elektrik santrali yatırımındakinden çok büyüktür.

2.6.2.5.Makina ve Donatım Gideri

-Ana Fabrika Makina ve Donatımı

Projenin üreteceği mal veya hizmetin üretilmesi ile doğrudan doğruya ilgili olan makina ve donatımın bedellerine bu bölümde yer verilir. Projelerin dış para harcamalarının büyük kısmını bu bölüm teşkil ettiğinden, giderlerin çok dikkatli bir biçimde hesaplanması gerekmektedir. Makina-donatım seçiminde yerli-ithal ayrımı titizlikle yapılmalı, satın alınmış veya alınacak makina-donatımdan herbirinin bedeli fatura veya proforma faturalardan alınmalıdır. Yurt içinde sağlanacak olanların fabrika teslim bedelleri iç para, yurt dışından temin edileceklerin ise FOB teslim bedelleri (ithal edilen ülke limanındaki teslim bedeli) dış para olarak dikkate alınmalıdır.

-Yardımcı İşletmeler Makina ve Donatım

Yardımcı tesisler, esas üretim ünitelerinin çalışmalarına yardımcı olan ve onlara gereken su, elektrik, yakıt, buhar, basınçlı hava v.b.ni sağlayan tesislerdir.

Genel olarak yardımcı tesisler bölümü içinde bulunan ve projelerin özelliklerine göre bir kısmı veya tamamı yer alan tesislerden başlıcalarını aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

- Elektrik tesisleri,
- Su tesisleri,
- Yakıt tesisleri,
- Buhar tesisleri,
- Basınçlı hava tesisleri,
- Havalandırma ve ısıtma tesisleri,
- Bakım-onarım, takım-imal atölyeleri ve laboratuvar makina ve donatımı,
- Yükleme-boşaltma ve taşıma tesisleri,
- Pis su ve artıkların atılması için yapılan tesisler.

Bunlara ilişkin makina ve donatımın, ana fabrikadakilere oranla yurt içinden sağlanma imkanı çok daha fazladır. Bu nedenle bu bölüm harcamalarının çok büyük kısmı iç harcama ile karşılanır.

2.6.2.6.Taşıma ve Sigorta Gideri

-İç Taşıma ve Sigorta

Proje konusu tesis için gerekli olan makina donatım ile her türlü araç ve gerecin bir bölümü yurt içinden diğer bölümü ise dış ülkelerden sağlanabilir. Yurt içinden sağlananların temin edildikleri yerlerden, yurt dışından ithal edilenlerin

ise Türkiye'ye ulaştıkları limanlardan (veya istasyon) tesis sahasına kadar yapılacak taşıma ve sigortaya ilişkin harcamaları iç para cinsinden "İç Taşıma ve Sigorta" giderlerini oluşturur. Taşıma ve sigorta için yapılmış bir sözleşme varsa buradaki tutarlar dikkate alınmalıdır. Böyle bir sözleşme mevcut değilse, iç taşıma ve sigorta giderleri makina-donatım bedellerinden gidilerek hesaplanabilir. Yerli ve ithal makina-donatım bedelleri toplamının yüzde 2-5'i oranındaki bir gider bu bölüm harcaması olarak dikkate alınabilir. Bu oranların seçiminde yurt içi liman veya istasyonun, iç piyasadan makina-donatım temin yerlerinin tesise olan uzaklığı, taşınacak makina ve donatımın büyüklükleri, taşıt araçlarının türü, yolların kalitesi v.b. gibi faktörler rol oynar.

-Dış Taşıma ve Sigorta

Bu bölümde, ithalat yoluyla sağlanacak makina ve donatımın satıcı firmanın bulunduğu ülkeden alınıp yurdumuz limanlarından (istasyonlarından) birine getirilmesi amacıyla yapılacak tüm taşıma ve sigorta giderlerine yer verilir.

Proje çalışmaları sırasında dış taşıma ve sigorta giderleri olarak sözleşmelerle tespit edilmiş kesin bir tutar mevcut değilse, anılan bu gider FOB bedelin bir yüzdesi olarak hesaplanabilir. Avrupa limanlarından yapılacak ithalat için FOB bedelin yüzde 6-8'i (Kuzey Avrupa Ülkeleri için %8), Amerika ve Japonya için FOB bedelin yüzde 10-12'si oranında tahmini bir gidere yer verilebilir. Dış taşıma-sigorta Türk taşıt araçları ve firmalarıyla gerçekleştirilecekse, yatırım tutarı tablosunda bu gider iç para cinsinden, aksi olamazsa dış para cinsinden dikkate alınmalıdır.

İthal makina-donatımın teslimat şekilleri FOB, CIF, C+F v.b. şekillerde olabilir. Dış taşıma-sigorta gideri hesaplanırken, teslimat koşulları hesaplamalarda mükerrerlik olmaması bakımından mutlaka dikkate alınmalıdır.

2.6.2.7.İthalat ve Gümrükleme Gideri

Bu giderler:

- İthalat giderleri (akreditif vb),
- Gümrük vergisi,
- Belediye payı,
- Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu (DFİF),
- Sair giderler,
- Ulaştırma alt yapıları resmi,
- İthalde alınan Katma Değer Vergisi,
- Damga Vergisi
- Teşvik Fonu

- Toplu Konut Fonu'ndan oluşur. Ancak teşvik belgeli yatırımlarda indirim ve muafiyet söz konusudur.

-Montaj Giderleri

Tesise ait tüm ana fabrika ve yardımcı işletmeler, makina donatımının yerleşme planına göre bir bütün halinde yerleştirilerek çalışır hale getirilmeleri için yapılan harcamalar montaj giderlerini oluşturur.

Montaj işçi ve personeline ilişkin harcamalar ile montaj sırasında kullanılacak sarf malzemeleri (kaynak, lehim, perçin, civata, sac v.b.) gideri montaj giderlerinin önemli bir bölümünü oluştururlar.

Montajda montör, işçi ve personel ile sarf malzemelerinden başka iş makinalarına da (vinç v.b. gibi) ihtiyaç vardır. Bunların satınalma veya kira bedellerine montaj giderleri içinde yer verilmelidir.

Herhangi bir montaj sözleşmesi olmadığı hallerde montaj giderleri bütün bu saydığımız konular, projenin ilgili olduğu sektör ve daha önce tamamlanan benzer tesislerdeki giderler de dikkate alınarak toplam makina-donatım giderinin bir yüzdesi olarak (yüzde 5,10 v.b.) tahmin edilebilir.

Montajdan sonra tesis gözden geçirilir ve ünite boş olarak çalıştırılır. Bu çalıştırma ile ünitelerde aksaklık varsa tespit edilir ve giderilir. Bütün bu kontrollardan sonra işletmeye alma devresine geçilir.

2.6.2.8.Genel Giderler

Genel giderler, proje maliyetini oluşturan unsurların herhangi biri ile ilgili olmayıp, bütün esas unsurların gerçekleşmesi ile ilgili faaliyetlerden doğmaktadır. İdari kuruluş ve servislerin giderleri, yayın ve ilan masrafları, kırtasiye giderleri, posta-telgraf-telefon-teleks, fax giderleri, aydınlatma, sigorta, vergi, resim ve harçlar (emlak alım, bina, inşaat, taşıt alım, kredi harçları vb.) genel giderleri oluşturur. Bilançolardan geçmiş yıllara ait genel giderler bulunmalı, gelecek yıllar için ise projenin özellikleri de dikkate alınarak tahminler yapılmalıdır.

2.6.2.9.Taşıt Araçları ve Demirbaşlar

Proje konusu tesisin hammadde ve yardımcı madde gibi ihtiyaçlarını tesise, mamullerini pazara taşımada kullanılan çeşitli taşıt araçları ile personelin iş yerine geliş-gidişleri v.b. hizmetler için gerekli oto, minibüs, otobüs, ambulans, itfaiye gibi araçlarla çeşitli demirbaşlar için yapılacak harcamalar bu bölümde verilmelidir.

2.6.2.10.İşletmeye Alma Gideri

İmalat sanayiinin büyük bir kısmında üretim faaliyetinin kesintisiz olarak sürdürülmesi gerektiğinden, tesisteki makina donatımının bir bütün olarak işletmeye alınmaları ve denmeden geçirilmeleri zorunluluğu vardır. İşletmeye alınma süresince tesiste meydana gelebilecek arızalar ve/veya ürünün istenilen kalitede elde edilememesi gibi nedenlerle sık sık mecburi duraklamalar olabilir. Bu nedenle uygulama planında öngörülen işletmeye alma süresinin genellikle 2/3 oranındaki bölümü fiili çalışma süresi olarak alınabilir.

İşletmeye alma esnasından tesis başlangıçta düşük daha sonra giderek artan kapasitelerde çalıştırılır. Yüzde 100 kapasiteye ulaşıldıktan sonra performans testlerine geçilir.

İşletmeye alma süresince kullanılan hammadde, yardımcı madde, işletme malzemesi, su, yakıt, buhar, elektrik enerjisi giderleri ile işçilik-personel ve nezaret giderleri, bakım ve onarım v.b. harcamaları işletmeye alma giderlerini oluşturur.

İşletmeye alma esnasında elde edilen üretimin bu süre içinde değerlendirilebilmesi mümkün ise, bunun belirtilmesi ve satışından elde edilecek değerin giderlerden düşülmesi tabiidir.

2.6.2.11.Beklenmeyen Giderler

Hazırlanan projelerde sabit yatırım tutarı hesabı, projeye ilişkin harcamaların önceden yapılan tahmin hesaplarından ibarettir. Yani, çoğunlukla fiili harcamalar olmayıp tasarlanan harcamalardır (fiili harcamaların dışında kalan bölümler). Sabit yatırımı teşkil eden harcama kalemleri üzerinde başlangıçta ne kadar dikkatli bir inceleme yapılırsa yapılsın projenin tahmin edilen maliyetle tamamlanarak işletmeye alınması çok nadir görülebilen hallerdendir. Bu nedenle, proje maliyetlerinin hesaplanmasında yapılan tahmin hatalarını gidermek ve/veya önceden bilinmesine imkan olmayan bir takım giderleri karşılamak amacıyla sabit yatırım tutarını teşkil eden diğer harcamalara "Beklenmeyen Giderlerin" ilavesi gereklidir. Bu gider; projede yapılabilen bazı tahmin hatalarının düzeltilmesi, unutulmuş bazı harcamaların karşılanması, projeye sonradan bir takım ilaveler yapılması, termin gecikmesi ve fiyat artışları nedenleriyle ileride meydana gelmesi muhtemel harcamaları karşılayacaktır. Böylece, proje uygulama ve yürütmedeki aksaklıklar veya yatırım süresi içinde meydana gelebilecek beklenmedik ekonomik olayların neden olabileceği saptamalar minimuma indirilecektir.

2.6.3.KDV ve Sabit Yatırım Tutarı

Katma Değer Vergisi işletme dönemi açısından bir maliyet ve gelir unsuru olmamakla birlikte, yatırım dönemindeki giderlere ek bir harcama getirecektir. Bu ek harcama özellikle yatırım dönemi uzun süren projelerde önemli olacaktır. Çünkü yatırım döneminde nakit çıkışı olan KDV tutarı ile işletme dönemindeki nakit dönüşü (amortismanla tabii iktisadi kıymetlerin KDV'sinin indirime tabii tutulması nedeniyle) mutlak olarak eşit değerde olsa bile, araya önemli bir zaman aralığı girecektir. Bu yüzden İndirilebilir Katma Değer Vergisi (İKDV) hesaplaması yapılmalıdır.

2.6.4.Yıllara Dağılımı

Uygulama planı göz önüne alınarak yatırımın yıllara dağılımı parasal olarak iç para ve dış para cinsinden yapılmalıdır.

2.7. TAM KAPASİTEDE İŞLETME GİDER VE GELİRLERİ

2.7.1. İşletme Giderleri

Projecilik açısından işletme dönemi giderleri, proje veya yatırım konusu tesiste üretimi planlanan ürün veya hizmetlerin maliyetini oluşturan harcamalardır.

Birim zamanda (1 yıl) üretilecek ürün veya hizmetler için yapılacak harcamalar ile bunların satışlarından sağlanacak gelirlerin karşılaştırılması sonunda olumlu bir kalıntıyı elde etmek yani kâr sağlamak, yatırım kararının hemen hemen tek amacıdır. İşletme dönemi giderlerinin proje aşamasında çok titiz bir şekilde incelenmesi, tahmin ve hesaplanması gerekmektedir. Bu hesaba dayanılarak, üretilecek ürünün sınav maliyeti, ticari maliyeti saptanır.

Yıllık İşletme Giderleri Tablosu aşağıda verilmiştir.

TAM KAPASİTEDE YILLIK İŞLETME GİDERLERİ TABLOSU

GİDER UNSURLARI	MİKTAR	FİYAT	TUTAR (BİN TL)	S	D
1. Hammaddeler					
2. Yardımcı Maddeler					
3. İşletme Malzemesi					
4. Yakıt					
5. Elektrik					
6. Su					
7. İşçi ve Personel Giderleri					
8. Lisans (Running Royalty)					
9. Bakım ve Onarım					
10. Genel Giderler					
11. Beklenebilecek Farklar					
12. Üretim Giderleri Toplamı					
(Sınav Maliyet, Üretim Maliyeti)					
13. Satış Masrafları					
14. Diğer Giderler					
Yıllık İşletme Giderleri Toplamı					
(Ticari Maliyet, Satış Maliyeti)					

Tam kapasitede işletme giderleri tablosunun doldurulmasında madde balansındaki veriler kullanılmaktadır. Tablodaki "S" ve "D" harfleri harcama kalemlerinin sabit ve değişkenlik oranlarını göstermektedir.

2.7.1.1.İşletme Dönemi Giderlerinde KDV

İşletme döneminde işletme faaliyetleri için ödenen KDV satışlardan tahsil edilen KDV'den birer aylık ödemeler itibarıyla mahsup edilecektir (indirilebilecektir), yani işletme döneminde işletme gider kalemleri için ödenen KDV aynı yıl içinde geri dönecektir. Bu dönemde tahsil edilen ve ödenen KDV proje gelir ve giderlerini etkilemeyeceği için proje giderleri ve satılan malın maliyeti tablolarında yer verilmemektedir. Burada KDV ile ilgili olarak dikkat edilmesi gereken konu; işletme dönemi ile ilgili bilgiler toplanırken malzeme alım fiyatlarının KDV'siz olmasıdır. Ancak yatırım mallarının maliyetine giren ve alış sırasında ödenmiş olan vergi işletme döneminde indirilebilmektedir. Bu indirim işletme dönemi faaliyetlerinden oluşan KDV farkından yani vergi dairesine yapılacak olan KDV tutarından düşerek yapılmaktadır.

2.7.1.2.İşletme Dönemi Giderlerinin Kapasite Kullanım Oranına Göre Eğilimleri

İşletme giderleri, tesisin tam kapasitede çalıştırılacağı varsayımına göre ve yıllık olarak hesaplanır; üretim kapasitesindeki değişiklikler karşısında gösterdikleri eğilim açısından "Sabit", "Değişken" ve "Yarı Değişken" olmak üzere üç grupta toplanabilir.

Üretim hacmi ne olursa olsun, kısa vadede sabit kalan giderlere "Sabit"; üretim kapasitesi ile aynı yönde azalan veya çoğalan giderlere "Değişken"; üretim hacmi ile aynı yönde değişmekle beraber, değişme oranı üretim miktarındaki değişmeden farklı olan giderlere de "Yarı Değişken" giderler denilmektedir. Yarı değişken giderlerin bu özelliği, giderin bir kısmının değişmeyen nitelik taşımasından ileri gelmektedir; sabit kalan kısmın büyüklüğü projeden projeye geniş ölçüde değişmektedir.

2.7.2.İşletme Gelirleri

Ekonomik değerlendirme bölümünde belirlenen fiyatlara göre tesisin tam kapasitede ve öngörülen ekonomik kapasite kullanım oranlarında geliri hesaplanır.

2.8. İŞLETME SERMAYESİ

Sabit yatırımın meydana getirdiği tesisin tamamlanarak teslim edilmesi, o tesisin üretime başlayabilmesi için yeterli değildir. Tesisin mal veya hizmet üretebilmesi için hammadde, yardımcı madde, elektrik, yakıt, su, insan gücü gibi kaynaklara, ayrıca ürettiği mal veya hizmeti pazara intikal ettirip satmak için bir takım harcamalara ihtiyaç duyulacağı aşikardır. İşte, tesisin işletilmesi için gerekli olan bu sermayeye "İşletme Sermayesi" denir. Diğer bir deyişle; işletmeye hayatıyet verecek ve statik halden dinamik duruma geçirecek sermayedir. İşletme sermayesinin başlıca kalemleri şunlardır.

1. Hammadde, Yardımcı Madde, İşletme Malzemesi Stokları
2. Mamul Stoku (Yan Mamul Stoku dahil)
3. Yakıt Stoku
4. Müşteriye Bağlı Mal Değeri
5. Nakit İhtiyacı

Proje değerlendirme çalışmalarında KKO'nına göre yıllar itibariyle işletme sermayesi ihtiyacı işletme giderleri tablosu yardımı ile tespit edilmelidir.

3. MALİ DEĞERLENDİRME

Proje değerlendirme çalışmalarının üçüncü ve son aşaması "Mali Değerlendirme"den oluşmaktadır. Bu aşamada mali uzmanın şirketin yerinde inceleme ve değerlendirme sırasında edindiği izlenimler ve elde ettiği bilgi ve belgelerle teknik ve ekonomik uzmanların hazırlamış oldukları değerlendirme raporlarından yararlanılmaktadır.

Mali değerlendirme çalışmaları, projenin nihai sonucunu oluşturmaya yöneliktir. Bir anlamda da; teknik ve ekonomik değerlendirmelerin birarada ele alınarak, bankanın kriterlerinin proje ve şirket bazında yerine getirilip getirilmediğinin ölçülmesidir.

Mali değerlendirme, şirketin inceleme ve değerlendirmesi ile projenin inceleme ve değerlendirmesinden oluşmaktadır. Şirketin incelenmesi ve değerlendirilmesi daha çok istihbarat niteliğinde bilgiler içerdiğinden, konumuz dışındadır. Burada yalnızca projenin inceleme ve değerlendirilmesine yer verilecektir.

3.1. PROJENİN İNCELENMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1.1. Projenin Toplam Finansman İhtiyacı ve Kaynakları

Mali değerlendirme çalışmalarının en önemli kısmı finansman ihtiyacının belirlenmesidir. Mali analistin bilgi ve becerisinin en önemli hale geldiği aşamadır. Burada projenin finansman ihtiyacının "gerçekçi" bir biçimde saptanması; projenin geçerliliği (yani gerçekleştirilip gerçekleştirilemeyeceğini) ve kârlılığını etkiler.

Bu bölümde yatırım projelerinin hazırlanmasında finansman olgusu üzerinde durularak TKB uygulaması ana hatlarıyla anlatılmaktadır.

3.1.2. Genel Açıklamalar

Yatırım yapmak isteyen bir kuruluş ya da müteşebbis yatırımın finansman ihtiyacını tespit ederken bir plan yapmak zorundadır.

Finansman planı yapılırken aşağıda sıralanan hususların ele alınması gereklidir.

- İhtiyaç duyulan fon miktarının tespiti,
- Temini gereken fon miktarının zamanlanması,
- Hangi amaç için fona ihtiyaç duyulduğu,
- Fonun ne şekilde sağlanacağı,

3.1.3. TKB Uygulaması

Ekonomik ve teknik değerlendirme sonucu belirlenen değerler esas alınarak projeye ait tesisin yatırımını gerçekleştirebilmesi ve etkin bir şekilde çalıştırılabilmesi için gerekli olan finansman ihtiyacı ve bu ihtiyacın güvenli ve tam olarak karşılanabilmesine olanak verecek kaynak kompozisyonu belirlenir.

Bu hesaplamalar toplam finansman ihtiyacı ve kaynakları tablosunda görülür.

3.1.4. Toplam Finansman İhtiyacı ve Kaynakları Tablosu

Toplam finansman ihtiyacı ve kaynakları tablosu düzenlenirken; mevcut durum ve öngörülen durum olarak yatırım kalemlerinin dökümü yapılmaktadır. Burada, mevcut yatırım kalemlerinin -eğer firma işletmedeyse ve başka yatırım faaliyetleri de varsa - proje konusu yatırım olarak işletmenin hesaplarında ayrıştırılması önemlidir. İkinci nokta; bu yatırımların nasıl finanse edildiğidir. Eğer firmanın başka yatırımları varsa ve işletmedeyse mevcut özkaynak ve yabancı kaynakların proje konusu yatırımda kullanılan kısımlarının yine işletme hesaplarından yararlanarak ayrıştırılması gerekir.

Toplam finansman ihtiyacı ve kaynakları tablosu (Finansman Tablosu) şirketin yatırım döneminde yatırım ve diğer harcamaları için ihtiyaç duyacağı fonların belirlendiği ve bu ihtiyaç duyulan fonların karşılanma şeklinin ve zamanlanmasının yapıldığı tablodur. Finansman tablosu yatırımın terminine göre yıllar itibarıyla bölümlenerek hazırlanır.

Finansman tablosuna başlamadan önce şirketin temin edilen en son tarihli mizan veya bilançosu analize elverişli bir şekilde düzenlenmeli ve yatırımın yıllara dağılımı tablosu düzenlenmiş olmalıdır. Çünkü finansman tablosu için seçilen başlangıç tarihi en yakın tarihli mizan veya bilançonun tarihi olacaktır. Ayrıca bazı değerler yatırımın yıllara dağılımı tablosundan aynen alınacaktır.

Finansman tablosunun dökümü, yatırımın iç ve dış harcamasına ve yatırım döneminin uzunluğuna göre yıllar itibarıyla yapılır.

Finansman tablosu üzerinde yapılacak işlemler aşağıda sırayla açıklanmıştır.

1. Başlangıç Tarihinin Seçimi ve Değerlerin İlgili Yerlere Yerleştirilmesi

Finansman tablosu hazırlanırken ilke olarak bir başlangıç tarihi seçilmelidir.

Bu tarih en yakın mizan veya bilançonun tarihidir. Düzenlenmiş olan bu bilançodaki değerler finansman tablosundaki ilgili yerlere yerleştirilir.

2. Yatırım Kalemlerinin Tablodaki Yerlerine Yerleştirilmesi

Toplam finansman ihtiyacının belirlenmesi amacıyla toplam yatırım tutarı tablosundan alınan kalemler dönemler itibariyle tablodaki yerlerine yerleştirilirler. Yatırım kalemlerinin herbirisinin tabloya yerleştirilmesi aşağıda açıklanmıştır.

A- Arsa

Toplam yatırımın yıllara dağılımı tablosundan aynı rakam alınarak tablodaki yerine yerleştirilir.

B- Sabit Tesis Yatırımı

Sabit tesis yatırımı kalemleri, toplam yatırımın yıllara dağılımı tablosundan alınarak aşağıdaki formatta düzenlenen tabloya yerleştirilir.

C - Yeniden Değerleme Değer Artışı

Bu kalem faaliyette olan ve yeniden değerlendirme yapmış işletmeler için söz konusudur. Yeniden değerlendirme öncesi sabit kıymetler tutarı ile yeniden değerlendirme sonrası sabit kıymet arasındaki fark yeniden değerlendirme değer artışını verir. Burası sadece başlangıç tarihi itibariyle doldurulur. Eğer bu ayrıntı gerekli görülüyor ise burası boş bırakılarak sabit tesis yatırımı yeniden değerlendirilmiş tutarı ile yazılabilir.

D - Fiyat Artışları

Yatırımın termini uzadıkça yatırım harcamaları fiyat artışlarından olumsuz olarak etkilenecek ve finansman ihtiyacını artıracaktır. Proje maliyetini doğru hesaplayabilmek için, gelecekte ortaya çıkacak olan ve bugünden kesin tutarlarını hesaplayamadığımız fiyat artışları için doğru tahmin yapmak gerekmektedir.

Fiyat Artış Oranlarının Harcamalara Uygulanmasında Dikkat Edilecek Hususlar:

- Sabit yatırım harcamalarının fiyat artışı eğer ayrıntılı bir terimin varsa bu terimdeki sürelerle göre hesaplanır. Ayrıntılı bir terim planının bulunmadığı ve harcamaların belirli dönemlerde yoğunlaşmadığı durumlarda, harcamaların dönem içinde ortalama dağılacığı varsayılarak ilgili yıla ait kümülatif dönem ortalaması fiyat artış oranı olarak kullanılır.

- İşletme sermayesine ait fiyat artışında ise, bir sonraki dönemin işletme sermayesi ihtiyacı bir önceki dönemin sonunda karşılanması gerektiğinden fiyat artışları olarak kümülatif dönem sonu değeri uygulanır.

1	
YILLAR	KÜMÜLATİF
TOPLAM FİNANSMAN İHTİYACI TOPLAM	İÇ DİŞ İÇ DİŞ İÇ DİŞ
A. Arsa Yatırımı	
B. Sabit Tesis Yatırımı	
C. Yeniden Değ. Değer Artışı	
D. Fiyat Artışları	
E. Finansman Giderleri	
F. Kur Farkları	
Sabit Tesis Yatırımı	
G. İşletme Sermayesi Yatırımı	
H. Fiyat Artışları	
İşletme Sermayesi	
I. Bağlı Değerler	
GENEL YATIRIM TUTARI	
(TOPLAM FİNANSMAN İHTİYACI)	
TOPLAM FİNANSMAN KAYNAKLARI	
A. ÖZKAYNAKLAR	
1. Özsermaye	
2. Öngörülen Sermaye Arttırımı	
3. Proje Fonları	
3.1. Kâr/Zarar	
3.2. Birikmiş Amortismanlar	
4. Yeniden Değerleme Değer Artış Fonu	
4.1. Değer Artış Fonu	
4.2. Amortisman Değer Artışı	
5. İhtiyatlar ve Yatırım Finansman Fonu	
B. YABANCI KAYNAKLAR	
1. Orta ve Uzun Vadeli Krediler	
2. Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	
TOPLAM FİNANSMAN KAYNAKLARI	

- Proforma tablolara uygulanacak fiyat artış oranı, işletme sermayesi ihtiyacı uygulanan fiyat artış oranı, yani kümülatif dönem sonu fiyat artış oranıdır.

- Yatırımın proje fonlarından karşılanması öngörülen kısmı için fiyat artışı uygulanmaz. Burada ihtiyacın da kaynağın da fiyat artışlarından yaklaşık olarak aynı oranlarda etkileneceği bu nedenle de herhangi bir ek finansman ihtiyacı doğmayacağı varsayılmaktadır.

- Sabit fiyat esasına göre anlaşması yapılmış olan yatırım harcamaları için fiyat artışı hesaplanmamalıdır. Ayrıca belirli bir oranda fiyat artışı veya vade farkı sözleşme ile belirlenmiş ise bu oranlar esas alınmalıdır.

Fiyat artışı hesaplamaları ile ilgili olarak yukarıda anlatılan hususlar her projede aynı şekilde uygulanacak kesin kurallar değildir. Her projenin kendisine has özellikleri bulunabileceğinden, değişik uygulamaların yapılması da sözkonusu olabilir.

E. Finansman Giderleri

Kullanılan ve kullanılması öngörülen "Yatırım Kredileri"nin tesisin kesin işletmeye alınacağı tarihe kadar olan finansman giderleri tabloda bu başlık altında gösterilir.

Kısa vadeli kredilerin finansman giderleri, işletme kredisi finansman giderleri ve temerrüt faizleri aktifleştirilmeyerek kâr-zarara atıldığı için buraya dahil edilmezler.

F. Kur Farkı

Proje konusu yatırım harcamaları içinde dış para gerektiren harcamalar varsa, yatırım tutarı zaman içinde kur değişimlerinden etkilenecektir. Dış makina ve teçhizat tutarları değerlendirmenin yapıldığı tarihteki kurlarla TL'na dönüştürülerek "Toplam Yatırım Tutarı Tablosu"na yazılır. Ancak, zaman içinde döviz kurlarındaki artış dış makine teçhizatın maliyetini de artıracaktır. Döviz kurlarındaki artışlar sonucu proje maliyetinde oluşabilecek artışlar finansman tablosunda kur farkı hesaplanarak dikkate alınmaktadır. İthal makina ve teçhizat için kur farkı akreditifin açılacağı tarihe kadar, eğer döviz kredisi öngörülüyorsa kredinin kullanılabilmesi tarihe kadar hesaplanacaktır. Bu tarih itibarıyla, tahmini kurlarla hesaplanan makine teçhizat tutarı ile değerlendirme tarihindeki kurla hesaplanan makine teçhizat tutarı arasındaki fark bize kur farkını verecektir. Tahmini kurlar ilgili dövizlerdeki artış seyri dikkate alınarak hesaplanır.

G. İşletme Sermayesi Yatırımı

İşletme sermayesi bir tesisin faaliyete geçirilmesi ve faaliyetini devam ettirebilmesi için gerekli olan fonları ifade eder. İşletmenin tam kapasitede çalışması için gerekli olan işletme sermayesi ihtiyacı toplam işletme giderleri üzerinden belirlenen sürelerle göre hesaplanır. Hesaplanan tam kapasitede işletme sermayesi ihtiyacı KKO'na göre yıllara dağıtılır. Ancak bu dağıtım hesaplanırken, yeni yatırımlarda ilk yılın KKO'na göre bulunan tutar başlangıç işletme sermayesi olarak finansman tablosuna konulur. İşletme sermayesinin 2. işletme yılı KKO ile ilişkilendirilmiş tutardan başlangıç işletme sermayesi ihtiyacı olarak 1. işletme yılına konulur. Diğer yılların işletme sermayeleri de aynı şekilde hesaplanır.

İşletme sermayesi ihtiyaçlarının bir önceki döneme kaydırılarak tablolara yerleştirilmesinin sebebi, öngörülen KKO'nda faaliyet gösterilebilmesi için bir önceki dönemin sonunda hazır olması gereğindedir.

İşletmede olan tesislerde eldeki işletme sermayesi sağlıklı bir şekilde tespit edilmeye çalışılmalı ve projede ele alınan fiyatlarla değerlendirilmelidir.

H. İşletme Sermayesi Fiyat Artışları

İşletme sermayesine fiyat artışı uygulanırken, işletme sermayesinin hazır bulundurulması gereken zamanı dönem sonu kabul ederek dönem sonu kümülatif fiyat artış oranı kullanılır.

I. Bağlı Değerler

İşletmedeki tesislerin mevcut işletme sermayelerinin ve sabit yatırım tutarlarının doğru hesaplanabilmesi için bilançonun aktifinde yer alan, verilen depozito ve teminatlar, iştirakler, uzun vadeli alacaklar, peşin ödenmiş giderler, ileriki yıllarda indirilebilecek KDV gibi kalemler bağlı değerlere alınır. Ayrıca sabit kıymetler için hesaplanan KDV ve peşin vergi ödenmesinin sözkonusu olması halinde bu tutarlar da bu bölüme alınmalıdır.

Buraya kadar açıklanan unsurların toplamı bize "Toplam Finansman İhtiyacı"nı verir. Bu toplama "Genel Yatırım Tutarı" da denir.

3.1.5. Toplam Finansman Kaynakları

Daha önce belirtildiği gibi finansman tablosunun bu bölümü toplam finansman ihtiyacının hangi finansman kaynaklarından karşılanacağını gösterir. Finansman kaynakları kaynağın menşesine göre özkaynaklar ve yabancı kaynaklar olarak ikiye ayrılır. Özkaynaklar şirketin ortaklarının koydukları sermayeden,

proje fonlarından değer artış fonundan, yedek akçeler ve karşılıklardan oluşur. Ayrıca proje ile teşvik unsuru olarak sağlanan kaynaklar da özkaynak olarak kabul edilir.

Finansman ihtiyacının özkaynaklardan ve yabancı kaynaklardan karşılanacak kısımları her proje için değişik olabilir.

Her yıl yıllık program kararnamelerine istinaden yayınlanan DPT Müsteşarlığı Tebliğlerinde asgari özkaynak oranları yayınlanmaktadır. Ayrıca teşvik belgesinde yatırımın finansmanı belirlenirken özkaynak-yabancı kaynak oranı yazılmaktadır. Yatırımın finansmanında asgari özkaynak oranına uymak gerekmektedir. Aksi halde teşviklerden yararlanılamaz.

3.1.5.1. Özkaynaklar

a) Sermaye

Şirketin mevcut sermayesinin ödenmiş kısmı açılış tarihi itibariyle yazılır. Ödenmemiş kısmı öngörülen ödeme şekline göre yıllara dağıtılır.

b) Sermaye Artırımı

Şirketin mevcut sermayesinin yatırımlarının finansmanında yeterli olmadığı durumlarda sermaye artırım gerekebilir.

Şirket tarafından kararı alınmış ve işlemlerine başlanılmış sermaye artırımları bu isimle yer almalı, yapılan hesaplamalar sonucu sermaye artırım gerekliliği görülüyorsa. "Öngörülen Sermaye Artırımı" olarak yazılmalıdır. Sermaye artırımından sağlanan fonlarla, finansmanın sağlanacak yatırımların temininde uyum bulunmasına dikkat edilmelidir. Bunun için öngörülen sermaye artırımının gerçekleşmesi ile ilgili süreler ve şirketin bu artırım gerçekleştirilme potansiyeli dikkate alınmalı ve gerçekçi olmaya özen gösterilmelidir. Ayrıca teşvik belgesindeki özkaynak yabancı kaynak oranları ve sermaye artırım şartı da dikkate alınmalıdır.

c) Proje Fonları

Proje fonları tesisin kesin işletmeye geçtikten sonra faaliyetleri sonucu yaratacağı kaynaklardır. Kaynak olarak gösterilen proje fonları tutarının yıllar itibariyle, projenin sağlayacağı nakit girdilerinden her türlü nakit çıkışları düşüldükten sonra kalan tutarı aşmamasına dikkat edilmelidir.

Proje fonları (+) veya (-) olabilir. Projenin fon yaratması halinde bu fon bir takım harcamalara kaynak olacak, finansman tablosunda (+) olarak gösterilecektir. Projenin fon yaratmayıp faaliyet sonucu fiili zarar oluşması halinde ise fon kaybı olacak ve kaybedilen fon kadar finansman ihtiyacı doğacaktır. Bu durumu göstermek için tabloda negatif (-) yazılmalıdır.

İşletmedeki tesisler değerlendirilirken başlangıç tarihindeki proje fonları, gerçek bir nakit çıkışı yaratmayan birikmiş amortismanların kârlara eklenmesi veya zararlardan düşülmesi yoluyla bulunur.

Bu durumda hesaplanan destekleme primleri vergiye tabii olacağı için vergi hesaplamalarında dikkate alınmalıdır.

3.1.5.2. Yabancı Kaynaklar

Yabancı kaynaklar vadelerine göre kısa, orta ve uzun vadeli yabancı kaynaklar olarak iki ana kalemde toplanabilir.

3.1.5.2.1. Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar

Değerlendirme tarihi itibarıyla şirketin bilançosunda görülen banka kredileri, piyasa borçları, Vergi, SSK, TEK, vb. borçları bu bölüme yerleştirilir. Bu borçlardan özellikle Vergi, SSK ve TEK borçlarının varsa gecikme cezaları hesaplanmalı ve dikkate alınmalıdır. Ayrıca geleceğe dönük artışlar da hesaplamalara dahil edilmelidir.

3.1.5.2.2. Orta ve Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar

Değerlendirme tarihi itibarıyla temin edilip kullanılmış ve/veya kullanılacak orta ve uzun vadeli krediler, temin edildikleri kaynaklar (TKB, TSKB, T.İş Bankası vb.) ve ödeme planları dikkate alınarak tabloya yerleştirilir. Krediler kaynaklarına göre ayrılırken müaccel, muaccel, öngörülen erteleme, öngörülen krediler şeklinde ayrı ayrı belirtilmelidir.

Mevcut kredilerin ve öngörülen kredilerin ödeme planları düzenlenmeli ve eklerde ayrı ayrı verilmelidir. Ayrıca anapara ve faiz ödemelerini bir tabloda yıllar itibarıyla görmek amacıyla yıllar itibarıyla anapara ve faiz ödemeleri tablosu düzenlenmelidir.

Diğer Orta ve Uzun Vadeli Borçlar

Şirketin 1 yıldan daha uzun vadeli satıcı borçları, ihraç edilmiş tahvilleri mevcutsa buraya yazılmalıdır.

3.1.6. Proforma Tablolar

Projenin geleceğe dönük olarak yapılan inceleme ve değerlendirilmesinin ikinci bölümünü "Proforma Gelir-Gider Tablosu", "Proforma Nakit Akım Tablosu" ve kârlılıkla ilgili hesaplamalar oluşturmaktadır. Proforma tabloların hazırlanmasında kullanılacak olan yıllar itibarıyla işletme gelirleri ve giderler

KKO dikkate alınarak hesaplanır. Bu hesaplamalarda projenin ekonomik değerlendirilmesi sonucunda belirlenen teknik KKO'ndan düşük olanları kullanılır.

Proforma tablolar ve diğer mali tablolar birbirlerine bağımlı olduğu için öncelikle proforma tabloların hazırlanmasına yardımcı olacak amortisman hesabı tablosu ve maliyet tablosu hazırlanmalıdır.

3.1.6.1. Amortisman Hesabı Tablosu

Yatırım tutarı tablosundaki sabit tesis yatırımı ile ilgili kalemler esas alınarak, harcama unsurları belli oranlarda amortisman tabi tutulacaktır. VUK'na göre, normal amortisman usulünde amortisman oranları % 20; azalan bakiyeler usulünde % 40 oranından fazla olmamak üzere serbestçe belirlenebilir.

İşletmede olan tesislerin bilançolarında görülen sabit kıymetler için ise uygulanmakta olan oranlar esas alınır.

3.1.6.2. Maliyet Tablosu

Maliyet tablosu, satılan mal maliyetinin hesaplandığı tablodur. Bu tablodaki değerlerin nasıl hesaplandığı aşağıda açıklanmıştır.

Üretim Miktarı

Tam kapasitedeki üretim miktarı, yıllar itibariyle KKO'ları ile çarpılarak bulunur.

Toplam Üretim Giderleri

Tam kapasitede yıllık işletme giderleri tablosunda görülen toplam üretim giderleri sabit ve değişken olarak ayrılır. Değişken kısmı KKO'ları ile çarpılır. Bulunan değer sabit giderlerle toplanarak toplam üretim gideri bulunur. Bu işlem yıllar itibariyle ayrı ayrı yapılır.

Amortismanlar

Daha önce hazırlanmış olan amortisman hesabı tablosundan alınarak yıllar itibariyle yerleştirilir.

Toplam Sınai Maliyet

Yıllar itibariyle toplam üretim giderleri ile amortismanların toplam sınai maliyeti verir.

Birim Sınai Maliyet

Toplam sınai maliyetin üretim miktarına bölünmesi ile bulunur. Aynı tesiste çok sayıda ve değişik birimlerle ifade edilen ürünlerin üretilmesi durumunda hesaplanmayabilir.

Stok Farkı

Dönem içinde üretilen ancak satılmayarak stokta kalan mamullerin maliyetinin üretim maliyetinden düşülmesi gerekir. İşletme sermayesi hesabında kullanılan mamul stok süresi dikkate alınarak toplam sınai maliyet üzerinden stok farkı hesaplanır ve (-) olarak yazılır.

Satış Giderleri

Toplam işletme giderleri tablosundaki satış giderlerinin değişken kısmı yıllar itibarıyla KKO'ları ile çarpılır, bulunan değerlerin sabit satış giderleri ile toplamı satış giderlerini verir.

Finansman Giderleri

Öngörülen kredilerin ve mevcut kredilerin finansman giderleri yıllar itibarıyla anapara ve faiz ödemeleri tablosundan aynen alınır.

Satılan Malın Maliyeti

Buraya kadar olan kalemlerin toplamı satılan mal maliyetini verir.

Satış Maliyeti

Üretim miktarından stok farkı olarak ayrılan miktar düşülerek satış miktarı bulunur.

Birim Ticaret Maliyeti

Satılan mal maliyetinin satış miktarına bölünmesi ile bulunur. Örnek maliyet tablosu aşağıda verilmiştir.

MALİYET TABLOSU

AÇIKLAMALAR/YILLAR

KKO (%)

- Üretim Miktarı
- Toplam Üretim Giderleri
- Amortismanlar
- Toplam Sınai Maliyeti
- Birim Sınai Maliyeti
- Stok Farkı (-)
- Satış Giderleri
- Finansman Giderleri
- Satılan Malın Maliyeti
- Satış Miktarı
- Birim Ticaret Maliyeti

3.1.6.3.Proforma Gelir-Gider Tablosu

Proforma gelir-gider tablosu, yıllar itibariyle işletme faaliyetleri sonucu elde edilen kârın hesaplandığı ve kârın dağıtımının gösterildiği tablodur.

Örnek proforma gelir-gider tablosu aşağıda verilmiş ve tablodaki değerlerin nasıl hesaplandığı sırasıyla açıklanmıştır.

PROFORMA GELİR-GİDER TABLOSU

AÇIKLAMALAR/YILLAR

KKO (%)

- 1- İşletme Gelirleri
- 2- Satılan Malın Maliyeti
- 3- Kanuni Kâr/Zarar (1-2)
- 4- Zarar Mahsubu
- 5- Yatırım İndirimi ve Diğer İndirimler
- 6- Kurumlar Vergisi Matrahı
- 7- Kurumlar Vergisi
- 8- Gelir Vergisi Stopajı
- 9- Dönem Kâr /Zararı (3-(8+9))
- 10- Zarar Mahsubu
- 11- Kanuni Yedek Akçe ((3-10)* %5)
- 12-1.Temettü ((9-(10+11))* % 1
- 13- Memur ve İşçiler Kâr Payı
- 14- Kullanılabilir Kâr (9-(11+12+13))

1- İşletme Gelirleri

İşletme gelirleri tam kapasitede işletme gelirleri tablosunda belirlenen yurtiçi ve yurtdışı satış miktar ve tutarları esas alınarak hesaplanır. Bunun için;

- Önce yıllar itibariyle KKO ve çalışılan süreler (özellikle ilk yıl için) gözönüne alınarak üretim miktarları belirlenir.
- İşletme sermayesi ihtiyacı hesabında öngörülen mamul stok süresine göre çalışılan KKO da dikkate alınarak mamul stok miktarı belirlenir.
- Yıllar itibariyle üretim miktarlarından ilgili yıl ayrılması gereken mamul stoku düşülerek yıllar itibariyle satış miktarı bulunur.

- Bulunan satış miktarları satış fiyatları ile çarpılarak işletme gelirleri hesaplanır.

- Mamul stoklarının miktar cinsinden tespit edilemediği durumlarda tam kapasitedeki işletme gelirleri üzerinden mamul stokların değeri hesaplanır.

2- Satılan Malın Maliyeti

Maliyet tablosundan aynen alınarak yıllar itibariyle yerleştirilir.

3- Kanuni Kâr-Zarar

İşletme gelirlerinden, satılan malın maliyeti düşülerek bulunur.

4- Zarar Mahsubu

Yıllar itibariyle zarar ortaya çıkması halinde veya önceden mahsup edilememiş zararların bulunması durumunda, projenin kâra geçtiği yıldan itibaren öncelikle geçmiş yıl zararları mahsup edilir. Ancak en fazla 5 yıl öncesine ait zararlar mahsup edilebileceği için zarar mahsubu yaparken bu husus dikkate alınmalıdır.

5- Yatırım İndirimi

Yatırım indirimi, yatırımcıyı ülke ekonomisine yararlı konularda yatırıma yönlendirmek amacıyla konulmuş, yatırım tutarının bir kısmını vergi matrahından indirme yoluyla vergi istisnası tanıyan bir teşvik uygulamasıdır.

Yatırım indiriminden yararlanabilmek için teşvik belgesi alınmış olmalıdır. Yatırım indirimi teşvik belgesinde yazılı oran esas alınarak uygulanır.

6- Kurumlar Vergisi Matrahı

Yıllar itibariyle kanuni kârdan zarar mahsubu ve yatırım indirimi düşülerek bulunur.

7- Kurumlar Vergisi, Gelir Vergisi ve Fonlar

Şirketin gelecek yıllarda kâr elde etmesi durumunda mevcut ve/veya muhtemel indirimler de dikkate alınarak hesaplanan kurumlar vergisi miktarı buraya yazılır. Yatırım indiriminin mevcut olması durumunda bu durumda yatırım indirimi tutarı üzerinden gelir vergisi miktarı hesaplanacaktır.

8- Dönem Kâr (Zararı)

Kanuni kârdan Kurumlar Vergisi ve fonlar ile Gelir Vergisi Stopajının çıkarılması dönem kârını verir. Zarar sözkonusu olması halinde kurumlar vergisi ve gelir vergisi stopajı hesaplanamayacağı için zarar rakamı aynen yazılır.

9- Zarar Mahsubu

Dördüncü satırda zarar mahsubunun sözkonusu olması halinde aynı rakamlar bu satırda yazılır. Aynı rakamların buraya tekrar yazılmasının sebebi yedek akçe matrahının tespitinde kullanılacak olmasındandır.

10- Kanuni Yedek Akçe

Yıllar itibariyle kanuni kâr'dan zarar mahsubu düşüldükten sonra bulunan tutar üzerinden % 5 oranından 1. tertip kanuni yedek akçe ayrılır. Bu işleme ödenmiş sermayenin % 20'sine ulaşıncaya kadar devam edilir. Ödenmiş sermayenin % 20'sine ulaşıldıktan sonra 1. tertip kanuni yedek akçe ayırma zorunluluğu yoktur.

11- I.Temettü

Dönem kârından kanuni yükümlülükler düşüldükten sonra kalan kâr ortaklara dağıtılabılır kârdır. Bu kârın ortaklara ne oranda dağıtılacağı ana sözleşme hükümlerine göre belirlenir. Ana sözleşmede hüküm bulunmaması haline genel kurulda alınacak karara göre dağıtılır.

12- Memur ve İşçilere Kâr Payı

Değerlendirilen şirketin ana sözleşmesinde memur ve işçilere kâr payı dağıtılacağına ilişkin hüküm bulunması veya böyle bir uygulamanın yerleşmiş olması durumunda memur ve işçilere dağıtılacak kâr payı hesaplanır.

13- Kullanılabilir Kâr

Dönem kârından kanuni yedek akçe, 1 temettü, varsa memur ve işçilere dağıtılacak kâr payı çıkarıldıktan sonra kullanılabilir kâr bulunmaktadır. TTK hükümlerine göre ayrılacak 2. tertip kanuni yedek akçe ve varsa esas sözleşme hükümlerine göre ayrılması gereken yedek akçeler kullanılabilir kâr içinde yer alır.

3.I.6.4. Proforma Nakit Akım Tablosu

Proforma nakit akım tablosu, projenin yıllar itibariyle nakit giriş ve çıkışlarının karşılaştırıldığı, borç ödeme gücünün hesaplandığı tablodur. Örnek proforma nakit akım tablosu aşağıda verilmiş, hesaplamalar sırasıyla açıklanmıştır.

PROFORMA NAKİT AKIM TABLOSU

AÇIKLAMALAR/YILLAR

KKO (%)

A - Nakit Girişleri

1- Net İşletme Geliri (a-b-c)

a) İşletme Geliri

-Yurtiçi Satış Geliri

-İhracat

b)Stok Farkı

c)M.B.M.D. Satış Tutarı

B - Nakit Çıkışları

1 -İşletme Dönemi Yatırım Harcamaları

2-Net İşletme Giderleri (a-b-c)

a) İşletme Giderleri

b) Stok Farkı

c) M.B.M.D. Satış Tutarı

3 -Zorunlu Ödemeler (a+b+c)

a)Vergi ve Stopaj

b)Temettü

c) İkramiye

4 -Kredi Ödemeleri

a) Faizler

b) Anapara Geri Ödemeleri

C- Nakit Farkı (A-B)

D- Borç Ödeme Gücü (A-(B1+B2+B3))/B4

E- Brüt Nakit Akımı (A-B2)

A- Nakit Girişleri

1- Net İşletme Geliri (a-b-c)

a) İşletme Geliri

İşletme geliri yıllar itibariyle KKO dikkate alınarak hesaplanır. Bu hesaplamalar için;

- Yıllar itibariyle KKO'ları ve çalışılan süreler dikkate alınarak (özellikle ilk işletme yılı için) üretim miktarları,
- İhracatın sözkonusu olması halinde ihracat oranları veya miktarları dikkate alınarak yurtiçi ve yurtdışı satış miktarları belirlenir.
- Yurtiçi satış miktarı, yurtiçi satış fiyatları ile, yurtdışı satış miktarı yurtdışı satış fiyatları ile çarpılarak yurtiçi satış gelirleri ve ihracat gelirleri bulunur.
- Yurtiçi satış geliri, ihracat ve DFİF ayrı ayrı gösterilir ve toplamı işletme gelirlerini verir.

b) Stok Farkı

İşletme sermayesi hesabındaki stok süreleri dikkate alınarak yıllar itibariyle KKO'na göre stok farkı ayrılır. İşletmede olan tesisler için stok farkı ayrılırken mevcut stoklar dikkate alınmalıdır.

c) Müşteriye Bağlı Mal Değeri (MBMD) Satış Tutarı

Müşteriye bağlı mal değeri vadeli satışları ifade etmektedir. İşletme sermayesi hesabında öngörülen süreler dikkate alınarak KKO'na göre işletme gelirleri üzerinden hesaplanır.

İşletme gelirlerinden stok farkları ve MBMD satış tutarı düşülerek net işletme gelirleri hesaplanır.

2 - İndirilebilir KDV

Sabit kıymet yatırımları ile ilgili olarak ödenmiş olan KDV'den finansman tablosunda indirilememiş olan kısım, işletme gelirleri ve giderleri üzerinden meydana gelecek indirilebilir veya ödenecek KDV tutarıyla karşılaştırılarak hesaplanır.

B - Nakit Çıkışları

1- İşletme Dönemi Yatırım Harcamaları

Tesis üretime geçtikten sonra KKO artışına paralel olarak ihtiyaç duyulacak ek işletme sermayesi ihtiyacı bir yıl öne kaydırılarak buraya yerleştirilir. Ayrıca işletme döneminde yapılacak ek sabit yatırım harcaması sözkonusu ise buraya konulur.

2- Net İşletme Giderleri (a-b-c)

a) İşletme Giderleri

İşletme giderleri hesaplamaları için;

-Tam kapasitede yıllık işletme giderleri tablosundaki gider kalemlerinin sabit ve değişken kısımları dikkate alınarak, toplam işletme giderleri sabit ve değişken olarak ayrılır.

-Yıllar itibariyle sabit kısım aynen alınır, değişken kısmı KKO'yla çarpılarak bulunur.

-Yıllar itibariyle bulunan sabit ve değişken giderlerin toplamı ilgili yılın toplam işletme giderlerini verir.

b) Stok Farkı

İşletme sermayesi hesabındaki stok süresi dikkate alınarak hesaplanan tam kapasitede stok tutarı KKO dikkate alınarak ilgili yıllara yerleştirilir.

c) MBMD Satış Maliyeti

İşletme sermayesi hesabı içinde öngörülen MBMD tutarı, maliyet değeri üzerinden KKO'na göre yıllar itibariyle belirlenir.

İşletme giderlerinden stok farkı ve MBMD satış maliyetinin düşülmesi ile net işletme giderleri bulunmaktadır.

3- Zorunlu Ödemeler (a+b+c)

Zorunlu ödemeler bölümünde, şirketin faaliyeti sonucu yarattığı fonlardan ödemesi gereken vergiler ve dağıtacağı temettüler gösterilmektedir.

a) Vergi ve Stopaj

Proforma gelir gider tablosundaki Kurumlar Vergisi ve fonlar ile gelir vergisi stopajının toplamından hesaplanan geçici verginin düşülmesi ile bulunur. Her yılın vergisi bir yıl sonra ödeneceği için bir yıl kaydırılarak tabloya yerleştirilir.

b) Temettü ve İkramiye

Proforma gelir-gider tablosunda hesaplanan temettü tutarı bir yıl kaydırılarak buraya yerleştirilir. İkramiye sözkonusu ise toplanarak yerleştirilir.

4- Kredi Ödemeleri

Projede kullanılmış ve kullanılacak olan (öngörülen) kredilere ait ödeme planlarından yararlanılarak hazırlanmış olan yıllar itibariyle anapara ve faiz ödemeleri, tablosundan alınarak buraya yerleştirilir.

C-Nakit Farkı (A-B)

Nakit girişleri ile nakit çıkışları arasındaki farktır.

D - Borç Ödeme Gücü (A-(B1+B2+B3))/B4

Nakit girişlerinden, işletme dönemi yatırım harcamaları, net işletme giderleri, zorunlu ödemeler düşüldükten sonra, bulunan tutarın, kredi ödemeleri toplamına (B4) bölünmesi ile yıllar itibariyle projenin borç ödeme gücü bulunmaktadır.

Borç Ödeme Gücünün 1'e eşit olması nakit girişlerinin nakit çıkışlarını karşıladığını, 1'den küçük olması, nakit girişlerinin nakit çıkışlarını karşılayamadığını yani nakit açığı doğacağını, 1'den büyük olması da nakit girişlerinin çıkışlarından fazla olduğunu, nakit fazlası oluşacağını göstermektedir.

E - Brüt Nakit Akımı (A1-B2)

Net işletme gelirlerinden net işletme giderlerinin çıkarılması ile bulunur. Yıllar itibariyle projenin yarattığı brüt nakit akımlarını gösterir.

SONUÇ

Bu makale kapsamında Türkiye Kalkınma Bankası'nın yatırım projelerini değerlendirme formatı esas alınarak proje değerlendirme kavramı ile ilgili özet bilgiler verilmeye çalışılmıştır. Bu format anahatları itibariyle bütün projelere uygulanabileceği gibi, projelerin sektörüne, mali ve hukuki düzenlemelere, yatırımın büyüklüğüne, sağlanacak finansman desteğinin niteliğine göre değişiklik gösterebilir. Ancak, önemli olan nokta, Banka ve yatırımcı açısından risk unsurunu en aza indirmek olduğu kadar, yapılacak proje değerlendirme çalışmaları neticesinde ülke kalkınmasına destek sağlayabilecek, dünya koşullarında rekabetçi olabilecek ve bölgeler arası kalkınma farklılıklarını ortadan kaldıracak yatırımların desteklenmesini sağlamak olmalıdır. Bu şekilde kıt kaynakların optimal dağılımının sağlanmasının yanı sıra, kaynak tahsisinde rasyonellik ilkelerine de hizmet edilmiş olacaktır.

KAYNAKÇA

- AKGÜÇ, Ö., Mali Tablolar Analizi, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayını, 1985.
- AKTUNÇ, E., "İşletme Dönemi Giderleri", Yatırım Projelerinin Değerlendirilmesi II, Ankara: TKB Yayını, 1991.
- DALBUDAK, T., "Sabit Yatırım Tutarının Saptanması", Yatırım Projelerinin Değerlendirilmesi II, Ankara: TKB Yayını, 1991.
- EREN, E., ÜREten, N., KÜÇÜKKİREMİTÇİ, O., Proje Değerlendirme (Ekonomik, Teknik ve Mali Değerlendirme), TKB, Ekim 1995.
- FERMAN, M., A Review and Critical Analysis of International Forecasting Techniques, Yapı Kredi Economic Review, Vol. 2, July 1988.
- KÜÇÜKKİREMİTÇİ, O., Ekonomik Değerlendirme Semineri Notları, TBB, Ekim 1995.
- KÜRÜM, M., DEDEBALİ, S., DEMİREL, S., "Mali Değerlendirme Çalışmaları", Yatırım Projelerinin Değerlendirilmesi II, Ankara: TKB Yayını, 1991.
- SEYHAN, T., "Ekonomik Değerlendirme", Yatırım Projelerinin Değerlendirilmesi II, Ankara: TKB Yayını, 1991.
- ÜREten, A., KÜÇÜKKİREMİTÇİ, O., Yatırım Projelerinin Değerlendirilmesi Ders Notları, Hacettepe Üniversitesi, 1996.

İLETİŞİMİN ÖNEMİ

Çev.: Mehmet USTA*
Kars Vali Yardımcısı

Yoğun bir şekilde ihtisaslaşmış; yazılı ve emredici ilişkilere dayalı büyük örgütlerde, fertler, genellikle kendilerini önemsiz ve etkisiz hissederler. Bu durum, özellikle fertlerin kendilerini şahsen etkileyen kararların, kendilerine danışılmadan alındığını ve bunun bir emri vaki suretinden yapıldığını düşündükleri için meydana gelmektedir.

Bu durum bir Fransız Sosyoloğu olan Emile Durkheim tarafından "Paylaşma ve Aidiyet hissi yetersizliği" anlamına gelen "anomie" tabiri ile ifade edilmektedir. Ona göre Batı Avrupa sanayilerinde işçi, sadece bir makina parçası haline gelmiştir. Bu yabancılaşma, şimdi daha yaygın bir şekilde görülmektedir. Gazeteler, radyo, hareketli resimler (sinema, televizyon vb.) 170 milyonluk halkın dışında yeni bir topluluk meydana getirmiştir. Bununla birlikte, genel olarak teknik ilerlemeler ve mülkiyetin belli ellerde tekelleşmesi sonucu toplu iletişim araçlarının kontrolü nisbeten çok az bir topluluğun eline geçmiştir. Bunun sonucu olarak da milyonlarca kişinin sesi hiç duyulmamaktadır. Milyonlarca kişinin okuduğu magazin cinsi yayınlar, geniş bir bilgi potansiyelini seçici bir mantıkla değerlendirilen bir kaç fert tarafından düzenlenmektedir. Bu durum büyük örgütlerde daha büyük çapta gerçekleşmektedir. Hem düzenleme hem de şanssızlık eseri çoğu bilgiler ya tahrif edilmekte ya da kısıtlanmaktadır. Bu yüzden sıradan insanların seslerinin duyulması çok zordur. Bu durum sadece örgütlemenin çapını göstermekle kalmaz; bilakis aynı zamanda örgütlerin, halkla ilişkilere gösterdiği artan ilgisinin boyutlarını da gösterir. Dış dünyaya yansıyan çoğu fikirler ve görüşler bu fikirlerin örgütün daha büyük hedefleri ile uyum içinde olmasını sağlayan merkezi bir bölüm tarafından süzgeçten geçirilerek verilir. Şimdi, her seviyedeki fertler, tanınma ve kendini ifade fırsatı ihtiyacını duymakta ve bunu istemektedirler. Bir işçinin dediği gibi;

"Biliyorsunuz, çalışmak için paradan daha değerli şeyler vardır. Ben işi sevdiğim müddetçe, çalışmaya değer gördüğüm müddetçe herkes kadar çok çalışa-

* Bu konu; **Public Administration**, Marshall E. Dimock, 1983, s. 138-144'den tercüme edilmiştir.

çağım; ancak, ne kadar para verirse versin birisi benim makina gibi kör bir şekilde önemsiz ve itici bir işe sarılmamı isterse onun yüzüne tüküreceğim".

Bu bağlamda, iletişim, önemli bir psikolojik ihtiyacı karşılayan bir süreç olabilir. Onlar, kendilerini büyük gayelerine ulaştıracak şeylere ihtiyaç duyarlar. Mesela, tıp doktorluğu gibi kendine güvenin çok yüksek olduğu mesleklerdeki fertlerin yüksek morali; bu mesleğin mensuplarına bilinçli olarak verdiği başandan dolayı elde edilen övünçten kaynaklanmaktadır. Bu mesleğe giriş standartları yüksek olup, fertler grup tarafından (doktorların meslek grupları) korunmaktadır.

Büyük örgütlerde genellikle, moral ve verimlilik elele gitmektedir. Moral ve verimlilik, idarenin, işçiye "sorumlu bir fert" olarak baktığı karar verme ve uygulamada ferdin ve grubun katılımının sağlandığı hallerde elde edilmektedir. İşçilerin, personel, üretim süreci, üretim siyaseti hakkında bilgilendirilmesi, iyileştirici etkiler sağlamaktadır. Bu durum, ferde belirsizliğin ortaya çıkardığı dedikoduları dağıtması imkanını verir ve yine ferdin mevcut durumunu anlamasını sağlar. Ancak, maalesef, bu ihtiyaç açıkça görülebilmekle birlikte, büyük örgütlerdeki monoton kurallarla tahrip edilmekte ve bu durum, genellikle de bilerek yapılmaktan ziyade bu ihtiyacı önemsiz görmekten kaynaklanmaktadır.

ÖRGÜTLERDE İLETİŞİMİN ENGELLERİ

a) Psikolojik ve Dilden Kaynaklanan Engeller

Şimdi, büyük örgütlerdeki birçok belirgin iletişim engellerini ortaya koyabiliriz.

İletişim lisan ile sağlanır. Fakat kelimelerin sadece sembollerden oluşması veya gerçek amacı ifade edemeyecek şekilde soyut olması sebebiyle lisanın yeterli şekilde kullanılması zordur.

Bu kelimelerin anlamları, okuyucuların beyinde canlandırdıkları anlamlar ve fikirlerle belirginleşmiştir. Aslında kelimeler, kullanıldıkları anlamı karşılamaya yetersizdir. Bunlar, karmaşık fikirleri ve konuların basitleştirilmesinde son derece kullanışlıdır. İngiliz lisanında sadece sekizyüzbin kelime vardır. Ortalama olarak bir kişi bunun ancak % 10'unu kadarını bilir ve kullanır. Fakat bu kelimelerin milyarlarca tabiri, anlamları ve ilişkileri ifade için kullanılması gerekir. Bunun sonucu olarak da kelimeler çok belirsiz ve yersiz kullanılmaktadır. Şunu biliyoruz ki, "demokrasi" kelimesinin tam anlamında kullanılabilmesi için dikkatli bir şekilde tarif edilmesi gerekir. "Liberal" kelimesi ise daha kaygandır. "Liberal" kelimesi genellikle eğitim seviyesiyle ekonomik seviyeyi iletilecek geniş tabanlı hükümetlere inanan kişiyi tarif etmek için kullanılır. "Liberal" tabirini meşhur 18. yüzyıl nazariyatçıları, hükümetin en az faaliyeti olarak değerlendirmekte ve bu durumu sosyal ilerleme için aracı olarak görmektedirler. Gerçekten de bunlar, günümüzdeki pek çok liberaller gibi sivil hürriyetlere inanmaktadırlar. Ancak bu

da yine sembollerin anlaşılabilirliğini gösterir. Bugün İngilterede liberal kelimesi, bir siyasi partiyi, bir 18. yüzyıl felsefesini, en azından siyasi ve sosyal farklılığı hoş gören veya teşvik eden bir bakış açısını ifade edebilir.

Böylece bu tabir kullanıldığında kelimenin kendisiyle sınırlı kalmayıp daha geniş bir manaya delalet eder, ancak bu mana da onu kullananların veya dinleyicilerin ona verdiği manadır. Gerisi ise onların kültürel birikiminin bir ürünüdür. Böylece her ne kadar iletişim, kelimeler yoluyla ifade edilen genellemelere dayanırsa da aslında lisan pek de amaca uygun olmayan bir araçtır. Lisanın durgun ve esneklikten mahrum olmasına mukabil, gerçek olaylar, hareketli ve değişkendir. Kelimelerin çok bilinen mecazi manaları onların belirttikleri durumun değişmesinden çok sonraları da devam eder. Şimdi kelimeler, genellikle anlamı ifade için ve sık sık da bilerek yanlış yönlendirme ve yanıltma için kullanılır. Sadece bir sembol olduğunu düşünmek yerine burada kelimelerin temsil ettiği şeyleri birbirleriyle karıştırma eğilimi vardır. Bazı kelimeler yerine kullanıldıkları nesneler ve süreçlerle aynı sayıldıkları için yasak görülmektedirler. Şurası bir gerçektir ki karmaşık iletişim gibi birçok şeyi olduğu gibi kabul etmeliyiz. Biz şahsen pek çok önemli gerçeğin gerçekliğini kontrol edemeyiz. Mesela biz biliriz ki, "hidrojen bombası" diye bir bomba vardır; ancak bu bilgi bizim tecrübemizle değil, kendini kabul ettiren bir takım haberlerle meydana gelmiştir.

Anlam ve iletişim, daha ziyade soyut varlıkları somutlaştırma veya onlara bir şahsiyet verme suretiyle daraltılmaktadır. Mesela "Devlet" genellikle bir şahıs gibi düşünülmekte; ona, yaşayan bir insan tavrı izafe edilerek somut hak getirilmektedir. Böylece biz deriz ki, "Devlet suçluları öldürür", "kahramanlarını ödüllendirir", "Devlet yaşlanır" vs. Benzer bir şekilde büyük felaketler kişileştirilmekte ve bazı şahısların davranışlarına benzetilmektedir. "Hooverin sarsıntısı", "Roosveltin yeni işi", "Hitlerin 2. Dünya savaşı", deyimleri, hemen hemen anlamsız, ancak "stereotipler bazı amaçlara yarar" diyenler için kesinliği zayıf örneklerdir. Cumhuriyetçiler, Demokratlar, Yahudiler veya Katolikler deyimleri, her bir Kategorinin liberal ve muhafazakarları, zengin ve yoksulları, eğitimlileri ve eğitimsizleri, işadamlarını, profesyonelleri ve mavi yakalı işçileri içerdiği gerçeğini çok az dikkate alarak, birbirinden ayırmadan, bir arada ifade eder. Stereotipler, sadece soyut varlıkları kullanıcılar için daha somut hale getirmekle kalmaz; aynı zamanda durumlarda yapılacak en iyi şey olan düşünmekten kurtulmaya da yardımcı olur.

b) Düşünce ve Mevki Engelleri

Birikim, eğitim ve beklentilerdeki farklılıklar, farklı sosyal ve siyasi değerleri netice verir. Bunlar muhtemelen, etkili bir iletişim için en büyük ve aynı zamanda üstesinden en zor geline engellerdir. Büyük örgütlerde, mesela, profesyoneller (vasıflı işçiler) daha ayrıncı bir sosyal birikime sahiptirler. Bunlar genellikle yüksek eğitimlidirler, şehrin daha modern kısımlarında yaşarlar ve kendi arkadaş

gruplarına sahiptirler. Ekonomik gelirleri itibariyle vasıfsız işçilerden daha etkin ve daha hareketlidirler. Buna karşılık, Elton Mayo ve diğerlerinin de işaret ettiği gibi, vasıfsız işçiler, psikolojik güvenlik, grup tanınması, grup hedefleri yerine acil ferdi amaçlara ulaşmayı arzularlar. Bu gibi fikir ayrılıkları, sözde demokrasi ve eşitliğe hizmetlerle veya kamuoyu kampanyaları ile çözümlenemez ve bu sorunların üstesinden gelinebileceğine dair de henüz gerçek bir işaret yoktur.

Eğitim seviyesindeki farklılıklar da iletişimi engeller. Dana önce de kaydedildiği gibi idarede iletişim, daha ziyade anlamayı imkansız kılan, hukuki tarzda yazılı şekilde olmaktadır. Bu durum kısmen, her türlü kötü ihtimale karşı dikkatli bir şekilde incelemeyi gerektiren kamu yönetiminin hukuki ve yasaklayıcı kökeninden kaynaklanmaktadır.

İletişimin değerlendirilmesinde, kelime zorluğu, cümlelerin uzunluğu, deyimlerin sayısı başlıca zorluklardan sayılır. Ortalama bir Amerikan yetişkini sekiz yıl eğitim görür ve okuma seviyesi yedinci derece (10 üzerinden 7) dir. Popüler magazin dergi ve gazeteleri çok dikkatli bir şekilde bu seviyeye ayarlanır. Fakat firma iletişimleri, çoğu zaman çalıştırdıkları kişileri okuma seviyelerini karşılayacak derece olmadığı için anlama seviyesi de buna göre yavaşlamaktadır. Aslında bu durum yalnız hükümetin kusuru ile sınırlı değildir. İş dünyası da çoğu zaman iletişimi sağlayamamaktadır. Hem serbest pazarı anlatmakta, hem de kendi iç iletişiminde ve sözlü iletişiminde arzu ettiği seviyeyi yakalayamamaktadır.

"Hükümeti eleştiren bir işadamı, aynı zamanda geniş bir siyaset sahasında hareket etmeye, hızlandırmaya, uygulamaya, sonuçlandırmaya, en uygun hale getirmeye, küçültmeye, büyültmeye yatkındır.

Aynı zamanda örgütlerdeki mevki farklılıkları da iletişimi etkiler. Hernekadar askeri sistem, rütbe ve ikramiyeleriyle en belirgin ayırıcı sistemi kurmuşsa da toplumdaki bütün örgütler, personeli çalıştırmak ve disipline etmek için bir ödüllendirme sistemi kurmaya meyillidirler; mesela, Washington'da son derece bilinçli bir iş seviyesi vardır. Belirli, açık mevki sembolleri yüksek seviyeli mevkileri ifade etmektedir. Aynı yemek salonları, resmi arabalar (şoförlü veya şoförsüz), belirli ölçülerde iyi döşenmiş bir makam odası (mesela halı, geniş bir masa), bir özel sekreter, kısaca her türlü mevki ve başarının seviyesine göre ödüllendirme buna ilaveten bu seviyedeki fertler, genellikle "resmi bir sır" tutar. Görünüşte bunlar esas olarak hür ve eşit bir şekilde müzakere edebilecekleri önemli siyasi işlerle ilgilirlir, fakat başka yerde bunu göstermezler. Bütün bu mevki farklılıklarına rağmen genellikle işçilerin amirleri ile açıkça konuşabilecekleri varsayılır. Gerçekten bu teoriye göre işçi amirini atlayarak en üst idareci ile de doğrudan konuşabilir. Çeşitli etkenler, bu beklentiyi inanılması güç hale getirmektedir. İşçiler, genellikle idareden çekinirler ve şurası açıktır ki bir üst amir kendisinin atlanmasını yanlış anlayabilir. Bu yüzden makam atlanması yasaklanmıştır. Mevki farkı böylece idare ile işçiyi birbirinden ayırır. Stoufer'in de işaret

ettiği gibi, benzer bir anlayış eksikliği ordu içinde subaylar ve erler arasında da mevcuttur.

Büyük örgütler, fikir alışverişini engelleyen, teknik kabiliyetlerdeki büyük farklılıkları yansıtan beklentileri ve her büyük örgütte bulunan personel hareketlerini değerlendiren mevki farklılıklarını genişletmektedirler.

c) Büyüklük, Hiyerarşi ve İhtisaslaşma Engelleri

Örgütlerdeki iletişim eksikliğinin başka belirgin sebepleri de vardır.

Örgütlerdeki seviye sayısı ve işçi sayısındaki çokluk, problem oluşturmaktadır. Bilgi, herbiri bilerek üst otoriteyi yanıltmak veya yıkmak isteyen, İmparatorluk kurucuları gibi kimseleri içeren çeşitli seviyelerden geçmek zorundadır. Buna ilaveten diyebiliriz ki, fertler, gerçekleri farklı yorumlarlar ve birinden diğerine bilgi geçerken kendi renklerini vermeye çalışırlar, bilgi gittikçe daha da azalırken, sorumlular da daha az şeyleri aktarırlar. Bunlar sadece en gerekli şeyleri yerine getirmeye meyillidirler. Buna ilaveten bazı, kudrete sahip olma stratejisi ile ilgili sebeplerle bir kısım bilgileri aktarmazlar.

İdari kısımların coğrafi dağılımı da iletişim zorluklarını artırır. Federasyondaki işçilerin yaklaşık % 90'ı bu şekilde ülke genelinde dağıtılmıştır. Bu demektir ki merkez ile taşra arasındaki iletişim, genellikle yazılı olmak zorundadır, bu da daha yoğun mülakat sağlayan sözlü iletişimden daha az etkilidir. Sözlü iletişimde anlayış, jest ve mimiklerle ve ses tonuyla kolaylaştırılır ve zor ifade edilen veya kısmen anlaşılan fikirler çok hızlı bir şekilde anlaşılabilir. Buna ilaveten şurası çok açık şekilde görülmektedir ki, iletişim arzusu her zaman mevcut değildir. Amirler, geniş bir sahada bilgi paylaşımı ihtiyacının farkında olmayabilirler veya bu hususta isteksiz olabilirler. "Neden bunlar bu işin kendilerine zarar vermeyeceğini bilmiyorlar" sorusu ısrarlı bir davranış halini almıştır. "Devlet sırrı" tabiri de kendisine güveni olmayan amirlerin benliğini tatmin için çokça kullandıkları bir araçtır. Üst seviyeli iletişimde çokça bilindiği gibi, ayrıca amirleri bazen kendilerini sıkıntılı bir duruma sokan ve hoş olmayan bazı bilgileri tutarlar ve başkalarına vermezler. Böylece bir bilgi astlar tarafından üstün duymak istediğini düşündükleri şekilde süzülerek amire ulaşır. Burleigh Gardner, iki üretim raporu kaydının birini patron için, birini de kendisi için saklayan bir usta başını ölümsüzleştirmiştir.

Modern bürokrasiyi tanımlayan ihtisaslaşma da aynı zamanda iletişimi engeller. Mesela "Line" ve "Staff" personeller birbirlerini anlamakta bazı zorluklar çekerler. Bu zorluğun sebebi kısmen yaptıkları işin ve örgüt içindeki rollerinin farklı tabiatından kaynaklanmaktadır. "Line" çalışanları, genellikle örgütün program ve işlevi ile ilgilenirken "Staff çalışanları farklı bir şekilde koordinasyon, kontrol ve örgütün hizmet ihtiyaçları ile ilgilenirler. Mesela, orman hizmeti ve toprak muhafaza Tarım Bakanlığında program bürolardır; buna mukabil, mali ve personel kısımları ise program bürosu değildir.

Bir üniversitede Fakülte "Line" veya program elemanları sayılırken idareciler bir hizmette "Staff" rolü veya Fakülte de danışman rolü oynarlar. "Staff" uzmanları genellikle kendi statülerini yükselten ve "Line" çalışanlarına şüpheli ve çekingen bakan üst amirleri tarafından daha çok kabul görürler. Bunun sonucunda da "Staff" dan kaynaklanan işlemler bazen "Line" kısımlarınca ya yok edilir veya sulandırılarak amacından saptırılır. Bazı Bakanlıkların merkez ve taşra teşkilatları da ilgilendikleri konu ve coğrafi dağılımları sebebiyle bazı iletişim zorlukları içindedirler. Gerçi her zaman bir uzmanlaşmadan doğan bir problem olmayıp, sadece bir amaç farklılığından kaynaklanan problemlerden doğsa da, farklı büroları temsil ettiği taşra hizmetleri arasında da iletişim nerdeyse yok haldedir. Belirli bir kurumda farklı fonksiyonları ifa eden uzmanlar arasında da, kullanılan tabirler, eğitim birikimi, farklı sosyopolitik inançlar sebebiyle iletişim zorluğu yaşanmaktadır. Genellikle çok konuşmaya dayalı belirli meslekler, insan tabiatı ve hükümetler hakkında farklı inançları geliştirmeye çalışırlar. Tocqueville ve diğerlerinin de işaret ettiği gibi kamu yönetiminde uzun zamandan beridir etkili olan avukatlar, daha ziyade muhafazakar bir sosyal görüşe meyillidirler. Yine bunun yanında fenni ilimlerde eğitim görenler, genellikle sosyal ilimlerde eğitim görenlerden daha az bir şekilde sosyal ve siyasi gelişmelerle ilgilidirler. Bu bakış açıları iletişim engelleri tek ihtiyaç, çeşitli farklı mesleklerin problemleri anlamak için geliştirdiği ayrıntılı terminolojiye dikkat etmektedir. Modern bürokrasi maksimum teknik ilerleme için hiç şüphesiz uzmanlaşmayı gerektirir, ancak aynı şekilde şurası açıktır ki fikirlerin aktarılması da bununla birlikte zorlaşır. Bunun yanında yazılı iletişimler belirli davranış kalıpları ışığında her bir grubun birbirleri ile iletişim konusudur. Fikirler bazen, grubun beklentileri ve değerleri dışında aslından saptırılıp yeniden bildikleri şekilde düzeltilir. Böylece fertlerinki gibi grup beklentileri de anlamı etkiler. Silahlı Kuvvetleri birleştirme çabasını başaran direniş, Koordinasyon ve iletişimi sağlamada grubun birlikte çalışma ruhunun gücünü göstermektedir.

HABERLER

Bu bölümde 1 Temmuz 1995-30 Eylül 1995 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

Kırgızistan İçişleri Bakanının Ziyareti

- Kırgızistan İçişleri Bakanı General Madabak MOLDASEV ve beraberindeki heyet güvenlik konularında bilgi alışverişinde bulunmak üzere 18 Temmuz 1995 tarihinde ülkemizi resmi olarak ziyaret etmiştir.

İçişleri Bakanı Nahit MENTEŞE, heyeti kabulünde bir konuşma yapmıştır. Konuşmasında Ülkemiz ile Kırgızistan arasındaki güvenlik işbirliği faaliyetlerinin 23 Temmuz 1992 tarihinde Ankara'da imzalanan "Suçla Mücadele ve Toplumsal Güvenliğin Sağlanması Konularında İşbirliğine Dair Anlaşma" çerçevesinde yürütüldüğünü ifade eden Bakan, uyuşturucu kaçakçılığı, terörizm ve örgütlü suçlarla ortak mücadelede iki ülke arasında bilgi mübadelesinin yoğunlaştırılmasının yararına değinmiştir.

Özbekistan İçişleri Bakanının Ziyareti

- Özbekistan İçişleri Bakanı Zahircan ALMATOV ve beraberindeki heyet güvenlik ile ilgili konularda bilgi alışverişinde bulunmak üzere 27 Temmuz 1995 tarihinde ülkemizi resmi olarak ziyaret etmiştir.

İçişleri Bakan Nahit MENTEŞE, heyeti kabulünde yaptığı konuşmada; ülkelerimiz arasında tarihten gelen derin dostluk ve kardeşlik bağları çerçevesinde güvenlikle sınırlı olmayan pek çok alanda kapsamlı işbirliği faaliyetinin sürdürüldüğünü ifade ettikten sonra ülkelerimizin hayatı değerleri ve çıkarları için ciddi tehdit oluşturan uyuşturucu kaçakçılığı faaliyetleriyle, terörizm ve örgütlü suçlarla çok daha etkin, ortak bir mücadele verilebilmesi için gerekli ilave yaklaşımların aralarında belirlenmesinin ve bu doğrultuda yapıcı kararlar alınmasının yararına olan inancını dile getirmiştir. Bakan konuşmasını, iki ülke arasında bilgi mübadelesinin yoğunlaştırılması gerekliliğine değinerek tamamlamıştır.

Ardahan-Posof-Türközü Sınır Kapısının Açılış Töreni

- Türkiye Cumhuriyeti ile Gürcistan Cumhuriyeti sınırlarında ikinci bir kapı özelliği taşıyan Türközü sınır kapısı 31 Temmuz 1995 tarihinde düzenlenen bir törenle açılmıştır.

Türküzü sınır kapısının açılış törenine katılan İçişleri Bakanı Nahit MENTEŞE törende bir konuşma yapmış, konuşmasında; iki komşu ve dost ülkenin ekonomik, ticari, siyasi ve kültürel işbirliğinin gelişmesine ikinci sınır kapısının getireceği katkıyı vurguladıktan sonra kapının her iki ülke halkı için hayırlı ve uğurlu olmasını dilemiştir.

66 ncı Dönem Jandarma Astsubay Çavuşlarının Diploma Töreni

- 22 Ağustos 1995 tarihinde Ankara-Güvercinlik Jandarma Astsubay Sınıf Okulunda düzenlenen Jandarma Astsubay Çavuşlarının diploma törenine İçişleri Bakanı Nahit MENTEŞE de katılmış ve bir konuşma yapmıştır.

Bakan yaptığı konuşmada, Jandarma teşkilatının önemine değindikten sonra genç Jandarma mensuplarına hitaben şu mesajları vermiştir:

"Jandarma teşkilatımızın esas gücünün kanun ve nizamlara, devletine ve Atatürk ilkelerine içtenlikle bağlı cesur ve yüksek disiplinli, iyi yetiştirilmiş, çevresinde daima sevgi, saygı ve güven yaratan personele sahip olmasından kaynaklandığını biliniz.

Devletin asli görevinin halkımızın huzur ve güvenliği ile mutluluğunu sağlamak olduğunu unutmayınız.

Öncelikle insan haklarına saygılı, hukukun üstünlüğüne dayalı, özgürlükçü, katılımcı ve çoğulcu demokrasi ilkelerine bağlı devlet anlayışımızın koruyucusu ve izleyicisi olunuz.

Teşkilatı ileriye götürme yolunda sizlere önemli görevler ve sorumluluklar düştüğünü asla unutmayınız.

Sizlere şimdiden, ülkemizin birlik ve beraberliğine, ulusumuzun huzur ve güvenliğine kasdeden terörist unsurlara karşı yürüteceğiniz bütün görevlerde üstün başarılar diliyorum."

Tören, Astsubay Çavuşların diplomalarının dağıtılması ile sona ermiştir.

İçişleri Bakanı Nahit MENTEŞE'nin Ortadoğu Uyuşturucu ve Kimyasal Maddeler Konferansında Yapdığı Konuşma

- "Ortadoğu Uyuşturucu ve Kimyasal Maddeler" konulu uluslararası konferans, 19 Eylül 1995 tarihinde İstanbul'da yapılmıştır.

Konferansa katılarak bir konuşma yapan Bakan MENTEŞE, uyuşturucu madde kaçakçılığıyla mücadelede akılcı yaklaşımlar içeren planlar çerçevesinde hareket edilmesinin ve bu planların mümkün olması halinde uluslararası düzeyde ortak hareket planları niteliğinde olmasının yararına inandığını belirterek; uyuşturucu madde imalinde kullanılan kimyasal maddelerin üretim, dolaşım ve kullanımının sıkı kontrol altına alınması suretiyle yasadışı uyuşturucu üretiminin önüne geçilebileceğine değinmiştir.

Bakan konuşmasını; uyuşturucu madde kaçakçılığı ve bağlantılı organize suçlarla mücadelede ülkemizin tüm ülkelerle işbirliği yapmaya ve müşterek çalışmalar gerçekleştirmeye her zaman açık ve hazır olduğunu vurgulayarak bitirmiştir.

İçişleri Bakanlığı Planlama Personeli Semineri

- 24 Eylül-4 Ekim 1995 tarihleri arasında İçişleri Bakanlığı'nın Mersin-Mezitli'deki Eğitim ve Dinlenme Tesislerinde düzenlenen 13 üncü dönem İçişleri Bakanlığı Planlama Personeli Semineri, APK Kurulu Başkanı Ali PITIRLI'nın başkanlığında 1 APK Uzmanı, 1 APK Uzman Yardımcısı ve 85 İl Planlama personelinin katılımı ile yapılmıştır.

1985-1994 yılları arasında uygulamaya konuları İl Envanteri Modelinin değerlendirilmesi ve ikinci dönem Envanter Modeli Taslağının oluşturulması amacıyla düzenlenen Planlama Personeli seminerine; APK Kurulundan 1 Daire Başkanı, DPT'den bir Uzman, Kalkınma Bankasından 2 Uzman ile 2 İl Planlama ve Koordinasyon Müdürü konferansçı olarak katılmıştır.

Seminer Programı gereğince, İl Envanterlerinin değerlendirilmesi ile ikinci dönem Envanter Modeli Taslağının oluşturulması konusunda illerdeki uygulamalar birlikte tartışılarak bilgi alışverişinde bulunulmuştur.

Fizibilite ve Önfizibilite çalışmaları konusunda Kalkınma Bankası Uzmanlarınca teorik bilgiler verilmiştir.

Seminer programının sona ermesi nedeniyle 4 Ekim 1995 tarihinde düzenlenen törenle Planlama Personeline başarı sertifikaları dağıtılmıştır.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Çalışmaları

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- 28 Ağustos 1995 tarihinde İstanbul-Küçükyalı NBC Okulu ve Eğitim Merkezi Komutanlığında açılan "NBC Kursu"na 30 kişi iştirak etmiştir. Kurs, 8 Eylül 1995 tarihinde tamamlanmıştır.

- Sivil Savunma Kolejinde 4 Eylül 1995 tarihinde 65 personelin katılımı ile açılan 369/70 inci dönem "Sivil Savunma Amirleri Temel Eğitim Kursu" 31 Ekim 1995 tarihinde sona erecektir.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

- 2 nci Dönem Evrak, Dosya ve Arşiv Sistemleri Kursu

17-21 Temmuz 1995 tarihleri arasında Konferans Salonunda gerçekleştirilen bu kursa, Bakanlık merkez birimlerinden 61 kişi katılmıştır.

- 82 nci Dönem Kaymakamlık Kursu

4 Eylül 1995 tarihinde açılan ve 82 nci döneme mensup 62 Kaymakam Adayının iştirak ettiği bu kurs, 25 Aralık 1995 tarihinde sona erecektir.

- 63 üncü Dönem Bilgisayar Kursu

82 nci döneme mensup 21 Kaymakam Adayına 5-29 Eylül 1995 tarihleri arasında "Bilgisayar Kursu" verilmiştir.

- 3 üncü Dönem İl Mahalli İdareler Müdürleri Kursu

18-22 Eylül 1995 tarihleri arasında İçel İli Mezitli Eğitim ve Dinlenme Tesislerinde gerçekleştirilen bu kursta, 76 İl Mahalli İdareler Müdürü eğitime tabi tutulmuştur.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 3-7 Temmuz 1995 tarihleri arasında gerçekleştirilen "Terör Projesi Kodlama Veri-Giriş ve Sorgulama Kursu'nda 17 görevli eğitilmiştir.

- Emniyet Genel Müdürlüğünden 107 kişiye 3-8 Temmuz 1995 tarihleri arasında "İstatistik Kursu" verilmiştir.

- 3-14 Temmuz 1995 tarihleri arasında yapılan "A Serisi Bilgisayar Kursu"na iştirak eden 6 kişi, kursu başarıyla tamamlamıştır.

- Emniyet Genel Müdürlüğünden 20 personelin katıldığı "El, Araç, Role ve Telsiz Cihazlarının Bakım-Onarım Programlaması Kursu", 3-28 Temmuz 1995 tarihleri arasında yapılmıştır.

- 10-21 Temmuz 1995 tarihleri arasında gerçekleştirilen "Trafik Projesi Kodlama ve Sorgulama Programı Kullanım Kursu"nda 7 kursiyer eğitilmiştir.

- Merkez teşkilatından 24 görevlinin iştirak ettiği "Terör Projesi Kodlama Veri-Giriş ve Sorgulama Kursu", 17-21 Temmuz 1995 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

- Polis Akademisi Başkanlığında 17-28 Temmuz 1995 tarihleri arasında düzenlenen "Bilgi Toplama Kursu"na katılan 127 kişi, kursu başarıyla bitirmiştir.

- 20-26 Temmuz 1995 tarihleri arasında yapılan "Genel Bilgi Toplama Kursu"nda 119 kursiyer eğitimden geçirilmiştir.

- 24 Temmuz 1995 tarihinde açılan "Kurbağa Adam Kursu", 21 personelin katılımı ile 15 Eylül 1995 tarihinde sona ermiştir.
- Merkez teşkilatından 9 kişiye verilen "Sistem İşletimi ve İletişim Kursu", 24 Temmuz-18 Ağustos 1995 tarihleri arasında yapılmıştır.
- 31 Temmuz-4 Ağustos 1995 tarihleri arasında Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığında gerçekleştirilen "Sistem İşletimi ve İletişim Kursu"nda 10 kursiyer eğitim görmüştür.
- Taşra teşkilatından 8 görevliye 7-9 Ağustos 1995 tarihleri arasında "Kaçakçılık Projesi Kullanım Kursu" verilmiştir.
- Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığında 7-9 Ağustos 1995 tarihleri arasında düzenlenen "İnterpol Proje Kursu"na iştirak eden 10 kişiye interpol teknikleri öğretilmiştir.
- 7-11 Ağustos 1995 tarihleri arasında yapılan "Ekonomik Dolandırıcılıkla Mücadele Kursu"nda merkez ve taşra teşkilatından 50 personel eğitime tabi tutulmuştur.
- Taşra teşkilatından 10 kursiyerin iştirak ettiği "Araç Kayıt Projesi Kullanım Kursu", 7-18 Ağustos 1995 tarihleri arasında yapılmıştır.
- 14-18 Ağustos 1995 tarihleri arasında taşra teşkilatından 28 kişiye verilen "Pasaport Projesi Kullanım Kursu" başarı ile tamamlanmıştır.
- Taşra teşkilatından 16, merkez teşkilatından 1 olmak üzere toplam 17 personele "Terör Projesi Kullanım Kursu" verilmiştir. Kurs, 14-18 Ağustos 1995 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.
- 21-25 Ağustos 1995 tarihleri arasında düzenlenen "Asayiş Projesi Kullanım Kursu"nda taşra teşkilatından 13 kişi asayiş konularında eğitimden geçirilmiştir.
- 4 Eylül 1995 tarihinde 13, 11-15 Eylül 1995 tarihleri arasında 12, 18-22 Eylül 1995 tarihleri arasında 11 ve 25-29 Eylül 1995 tarihleri arasında 9 olmak üzere toplam 45 görevliye "Bordro Projesi Kursu" verilmiştir.
- Taşra teşkilatından 13 kişinin eğitildiği "Kaçakçılık Kursu", 4-8 Eylül 1995 tarihleri arasında yapılmıştır.
- 11-15 Eylül 1995 tarihleri arasında 24, 25-29 Eylül 1995 tarihleri arasında 7 olmak üzere toplam 31 kişiye "Pasaport Kursu" verilmiştir.
- Merkez teşkilatından 6, taşra teşkilatından 3 olmak üzere toplam 9 personele verilen "Genel Bilgi Toplama Kursu", 18-20 Eylül 1995 tarihleri arasında yapılmıştır.

- 18 Eylül 1995 tarihinde başlayıp 20 Ekim 1995 tarihine kadar sürecek olan "Kişisel Bilgisayar (PC) Kursu"nda 30 kişi eğitimden geçirilmiştir.
- 18-22 Eylül 1995 tarihleri arasında gerçekleştirilen "Sistem İşletimi ve İletişim Kursu"nda merkez teşkilatından 12 kursiyer eğitime alınmıştır.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

- 4-8 Temmuz 1995 tarihleri arasında Almanya'da yapılan "Uyuşturucu Ticareti ile Mücadele" konulu seminere Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık İstihbarat ve Harekat Daire Başkanı Tuncay YILMAZ, Emniyet Müdür Yardımcısı Mestan ŞENER, Şube Müdürü Muzaffer AL AT ile Komiser Yardımcısı İbrahim ÇİLİNGİR iştirak etmişlerdir.
- Antalya İl Emniyet Müdürlüğünde görevli Şube Müdürü Mesut ERGEN ile Kaçakçılık İstihbarat ve Harekat Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı F. Salih ŞAHİN "Uyuşturucu Maddelerle Mücadele Semineri"ne katılmak üzere 9-23 Temmuz 1995 tarihleri arasında Polonya'ya gitmişlerdir.
- Gürcistan Polis Teşkilatının davetine icabet eden Samsun İl Emniyet Müdürü Zekeriya YELKEN, 26-30 Temmuz 1995 tarihleri arasında anılan ülkede bulunmuştur.
- Emniyet Genel Müdürlüğü İstihbarat Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Muzaffer ERKAN, Emniyet Amiri Turgut ASLAN ile Denizli İl Emniyet Müdürlüğünde görevli Şube Müdürü M.Rüşti YETKİNBAL ve Mardin İl Emniyet Müdürlüğünde görevli Emniyet Amiri Ahmet SONAD'ın iştirak ettiği "uluslararası Terörizm" konulu toplantı, 14-21 Temmuz 1995 tarihleri arasında Almanya'da yapılmıştır.
- Emniyet Genel Müdürlüğü Haberleşme Daire Başkanı Ömer TEKELİ başkanlığında Polis Memurları Telha BALCI, Adem DEMİRER ile Teknisyen Hikmet DUZ'dan oluşan bir heyet, 21 Ağustos-4 Eylül 1995 tarihleri arasında "Manas Destanının 100 üncü Yıldönümü" törenlerini izlemek üzere Kırgızistan'a gitmişlerdir.
- 23-26 Ağustos 1995 tarihleri arasında KKTC'ye giden Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar Daire Başkanlığında görevli Şube müdürü Halil GÖREN, bu Ülke ile ekonomik ve ticari ilişkilerin geliştirilmesi konusunda özel sektör temsilcileriyle görüşmüştür.
- Emniyet Genel Müdürlüğü İstihbarat Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Osman AK, Komiser İsmail DUMAN ile İstanbul İl Emniyet Müdür Yardımcısı Hanefi AVCI, 25 Ağustos-2 Eylül 1995 tarihleri arasında Almanya'ya giderek bu ülkede faaliyet gösteren Türk kuruluşlarına karşı düzenlenen saldırılar hakkında Alman yetkililerle görüşmelerde bulunmuşlardır.

- 2-13 Eylül 1995 tarihleri arasında ABD'deki kriptolu telsiz sistemini incelemek üzere Emniyet Genel Müdürlüğü Haberleşme Daire Başkanı Erol KOCACIKLI, Mühendis Selim MORAN ve Dursun YILMAZ ile İzmir İl Emniyet Müdürü Kemal YAZICIOĞLU anılan ülkeye gitmişlerdir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Hukuk Müşaviri N. Ferda GÜRSOY, 9 Eylül 1995 tarihinde İngiltere'ye giderek Londra'daki Türk temsilciliklerinin güvenlik tedbirlerini incelemiştir.

- 10-15 Eylül 1995 tarihleri arasında Mısır'da yapılan "21'inci Uluslararası Pediatri Kongresi"ne Emniyet Genel Müdürlüğü Sağlık İşleri Daire Başkanlığında görevli Doktor Firdevs DONDURMACIOĞLU iştirak etmiştir.

- Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürü Özgen GÖKALP ile Merkez Valisi Ahmet ÖZER, 4-9 Eylül 1995 tarihleri arasında Belçika'da yapılan "Milletlerarası Ahvali Şahsiye Komisyonu Yıllık Genel Kurulu" toplantısına katılmışlardır.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık, İstihbarat ve Harekat Daire Başkanlığında görevli Şube Müdür Vekili İrfan TOMRUK'un iştirak ettiği "Kontrol Dışı Göçün Önlenmesi" konulu toplantı, 13-16 Eylül 1995 tarihleri arasında İsviçre'de yapılmıştır.

- Erzurum Emniyet Müdürü A. Natık CANCA ile Polis Okulu Müdürü H. Nurdan CANCA, 21 Eylül-1995 tarihinde Japonya'da başlayacak olan "Judo Federasyonu Dünya Şampiyonası Kongresi"ne katılmak üzere anılan ülkeye gitmişlerdir. Kongre 6 Ekim 1995 tarihinde sona erecektir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Koruma Daire Başkanı M. Ali SELÇUK ile İdari ve Mali İşler Daire Başkanı Mehmet AYDIN, 26-30 Eylül 1995 tarihleri arasında Almanya'ya giderek "X Ray Güvenlik" incelemesinde bulunmuşlardır.

- 27-30 Eylül 1995 tarihleri arasında Hollanda'da yapılan "2 nci Uluslararası Adli Şüpheli Doküman Analizleri Kongresi"ne ülkemizi temsilen Emniyet Genel Müdürlüğü Kriminal Polis Laboratuvarları Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürleri Birol AYDIN ile İrfan BAYER iştirak etmişlerdir.

- Sahil Güvenlik Komutanlığında görevli Dz. Yzb. S. YILMAZ'ın iştirak ettiği "Uluslararası Denizcilik Örgütü (IMO)'nun Seyir Güvenliği Alt Komitesi 41 inci Dönem Toplantısı" 18-22 Eylül 1995 tarihleri arasında İngiltere'de yapılmıştır.

Diğer Çalışmalar

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

a - Tarama Çalışmalar

Türkiye genelinde sürdürülen nüfus kütükleri tarama çalışmaları bitirilmiştir.

b - Kodlama Çalışmaları

Türkiye genelinde sürdürülen nüfus kütükleri kodlama çalışmaları Haziran 1995 tarihi itibarıyla 672 İlçede tamamlanmıştır.

c - Veri Girişi Yapılan İlçe Sayısı

Halen 863 İlçede kayıtlı 74.324.575 vatandaşımızın kayıtları bilgi işlem ortamına geçirilmiştir.

Resmi Gazete'de Yayımlanan Atama Kararları

• 4 Ağustos 1995 tarih ve 22364 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 95/44347 sayılı karar ile;

1- Edime Emniyet Müdürü Şakir ERTEN'in,

Balıkesir Emniyet Müdürü Ömer ÜZÜMCÜ'nün,

Denizli Emniyet Müdürü İlhan ŞENER'in,

Kütahya Emniyet Müdürü Celalettin CERRAH'in,

Kahramanmaraş Emniyet Müdürü Tezcan ÖZKANLI'nın,

Manisa Emniyet Müdürü Yavuz ELBİRLER'in,

Başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınmaları,

2 - Edime Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Ömer TÜZEL'in,

Mardin Emniyet Müdürlüğüne, İstanbul Kemalettin Eröge Polis Okulu Müdür Yardımcısı Orhan Kaya TOK'un,

Kocaeli Emniyet Müdürlüğüne, Mardin Emniyet Müdürü M. Affan KEÇECİ'nin

Balıkesir Emniyet Müdürlüğüne, Kocaeli Emniyet Müdürü Nihat CAMADAN'ın,

Ağrı Emniyet Müdürlüğüne, Şırnak Emniyet Müdür Yardımcısı S Yaşar GÜREL'in,

Denizli Emniyet Müdürlüğüne, Ağrı Emniyet Müdürü Necati ALTUNTAŞ'ın,
Manisa Emniyet Müdürlüğüne, Bingöl Emniyet Müdürü Kemal İSKENDER'in,
Bingöl Emniyet Müdürlüğüne, Bursa Emniyet Müdür Yardımcısı Nazım
TARI'nın,

Kahramanmaraş Emniyet Müdürlüğüne, Ankara Emniyet Müdür Yardımcısı Ali
KALKAN'ın,

Kütahya Emniyet Müdürlüğüne, Siirt Emniyet Müdürü Şükrü ÖNDER'in,

Siirt Emniyet Müdürlüğüne, Diyarbakır Polis Okulu Müdürü O. Nuri
ÖZDEMİR'in,

Şırnak Emniyet Müdürlüğüne, Şırnak Emniyet Müdür Vekili V. Yalçın
GÖKALP'in,

Boş bulunan Muş Emniyet Müdürlüğüne, Adana Emniyet Müdür Yardımcısı
Dursun ERDOĞAN'ın,

Boş bulunan Hakkari Emniyet Müdürlüğüne, Bingöl Emniyet Müdür
Yardımcısı M. Hakkı ARSLAN'ın, atanmaları,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 ve 76 ncı maddeleri ile 3201 sayılı
Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanunla değişik 13 üncü ve 2451 sayılı
Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

• 12 Ağustos 1995 tarih ve 22372 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 95/44659
sayılı karar ile;

1 - Açık bulunan 2 nci derece kadrolu Mülkiye Başmüfettişliklerine; Mülkiye
Müfettişleri, Yener YÜKSEL ile İ. Aydın ERBUL'un,

Açık bulunan 3 üncü derece kadrolu Mülkiye Müfettişliklerine;

Kovancılar Kaymakamı Mehmet KILIÇLAR'ın,

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Şube Müdürü H. Mehmet SONGUR'un,

Göynük Kaymakamı Muammer EROL'un,

Eğitim Dairesi Başkanlığı Şube Müdürü Mevlüt BİLİCİ'nin,

Yeşilyurt Kaymakamı Hüseyin AKSOY'un,

Hayrabolu Kaymakamı Mustafa BÜYÜK'ün,

Erciş Kaymakamı İbrahim TÜRKER'in,

Adıyaman Vali Yardımcısı Celalettin GÜVENÇ'in,
 Mucur Kaymakamı Ahmet GÖRÜCÜ'nün,
 Iğdır Vali Yardımcısı Erkan TOPRAK'ın,
 Hakkari Vali Yardımcısı Mehmet ÇETİN'in,
 Karasu Kaymakamı Şükrü YILDIZ'ın,
 APK Kurulu Daire Başkanı H. Avni COŞ'un,
 İskilip Kaymakamı Adnan ÖZDEMİR'in,
 Pamukova Kaymakamı İbrahim KAPAKLIKAYA'nın,
 İñönü Kaymakamı Rıdvan AYDIN'ın,
 Çumra Kaymakamı Bülent SAVUR'un,
 Malatya Vali Yardımcısı Muzaffer ÖZTÜRK'ün,
 Hakkari Vali Yardımcısı Mehmet ATASAY'ın
 Tercan Kaymakamı Ahmet GÖÇERLER'in,
 Kahramanmaraş Vali Yardımcısı M. Hulusi GÜLŞEN'in,
 Hacıbektaş Kaymakamı Can DİREKÇİ'nin,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B ve 76 ncı maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddeleri uyarınca atanmaları uygun görülmüştür.

• 12 Ağustos 1995 tarih ve 22372 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 95/44660 sayılı karar ile;

1 - 1 inci Derece kadrolu Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdür Yardımcılığına Hukuk Müşaviri Yavuz METE'nin,

1 inci Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine Kırıkkale Vali Yardımcısı Aziz SEVİNÇ'in,

1 inci Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine Karatay Kaymakamı İbrahim KAYNAK'ın,

1 inci Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine Eskişehir Vali Yardımcısı Kamer DİRİBAŞ'ın,

1 inci Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine Ahırılı Kaymakamı Mustafa GÜNDEŞLİOĞLU'nun,

1 inci Derece kadrolu Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına Karacabey Kaymakamı Fuat ARSLAN'ın,

2 nci Derece kadrolu Eğitim Dairesi Başkanlığı Şube Müdürlüğüne Güçlükonak Kaymakamı Abdülkadir ATALIK'ın,

3 üncü Derece kadrolu Eğitim Dairesi Başkanlığı Şube Müdürlüğüne Mazıdağı Kaymakamı Sefa ÇETİN'in,

3 üncü Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Şube Müdürlüğüne Korgan Kaymakamı Yusuf ERBAY'ın,

1 inci Derece kadrolu Isparta Vali Yardımcılığına APK Daire Başkanı Rıfat ÇALIŞIR'ın,

1 inci Derece kadrolu Hatay Vali Yardımcılığına Balıkesir Vali Yardımcısı Hüseyin TERBAŞ'ın,

1 inci Derece kadrolu Sinop Vali Yardımcılığına Tekirdağ Vali Yardımcısı Şeyda BALKAN'ın,

1 inci Derece kadrolu Giresun Vali Yardımcılığına Sinop Vali Yardımcısı Vehbi ENGİN'in,

1 inci Derece kadrolu Afyon Vali Yardımcılığına Konya Vali Yardımcısı Ünver ÜNAL'ın,

1 inci Derece kadrolu Gaziantep Vali Yardımcılığına Çanakkale Vali Yardımcısı Memet KIRAN'ın,

1 inci Derece kadrolu Bolu Vali Yardımcılığına Edime Vali Yardımcısı Bekir TOKSOY'un,

1 inci Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına Kırıkkale Vali Yardımcısı Mustafa SOYCAN'ın,

1 inci Derece kadrolu Tekirdağ Vali Yardımcılığına Antalya Vali Yardımcısı Güngör ALIŞ'ın,

1 inci Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına Muğla Vali Yardımcısı Ramazan URGANCIOĞLU'nun,

1 inci Derece kadrolu Edime Vali Yardımcılığına Zonguldak Vali Yardımcısı Rıfat TAŞKIN'ın,

1 inci Derece kadrolu İçel Vali Yardımcılığına Uşak Vali Yardımcısı Mustafa ORUÇOĞLU'nun,

1 inci Derece kadrolu Tekirdağ Vali Yardımcılığına Yozgat Vali Yardımcısı Yaşar KILIÇ'ın,

1 inci Derece kadrolu Isparta Vali Yardımcılığına Karaman Vali Yardımcısı Z. A. Müfit YAVUZ'un,

1 inci Derece kadrolu Ankara Vali Yardımcılığına İçel Vali Yardımcısı İ. Fuat UĞUR'un,

1 inci Derece kadrolu Tekirdağ Vali Yardımcılığına Bolu Vali Yardımcısı Orhan TÛTÛNCÛ'nün,

1 inci Derece kadrolu Kırıkkale Vali Yardımcılığına Balıkesir Vali Yardımcısı İsmail ÇİLBURUNOĞLU'nun,

1 inci Derece kadrolu Kayseri Vali Yardımcılığına Zonguldak Vali Yardımcısı M. Hayri KURT'un,

1 inci Derece kadrolu Edirne Vali Yardımcılığına Bilecik Vali Yardımcısı Nihat ÖNER'in,

1 inci Derece kadrolu Kütahya Vali Yardımcılığına Afyon Vali Yardımcısı Mehmet BAYTİMUR'un,

1 inci Derece kadrolu Bilecik Vali Yardımcılığına Samsun Vali Yardımcısı İsmet BAHADIRLAR'ın,

1 inci Derece kadrolu Uşak Vali Yardımcılığına Hatay Vali Yardımcısı Erdoğan ÖZDEMİR'in,

1 inci Derece kadrolu Ordu Vali Yardımcılığına Aksaray Vali Yardımcısı Ali ÇAĞLAR'ın,

1 inci Derece kadrolu Ordu Vali Yardımcılığına Karaman Vali Yardımcısı İsmail TEZEL'in,

1 inci Derece kadrolu Ordu Vali Yardımcılığına Uşak Vali Yardımcısı M. Vedat MÜFTÜOĞLU'nun,

1 inci Derece kadrolu Uşak Vali Yardımcılığına Yozgat Vali Yardımcısı Macit DALKILIÇ'ın,

1 inci Derece kadrolu Kastamonu Vali Yardımcılığına Amasya Vali Yardımcısı Mehmet BÜYÜKTAŞ'ın,

1 inci Derece kadrolu Rize Vali Yardımcılığına Çankırı Vali Yardımcısı Ali BEZİRGAN'ın,

1 inci Derece kadrolu Kırklareli Vali Yardımcılığına Afyon Vali Yardımcısı M. Ali ÇEVİKER'in,

1 inci Derece kadrolu Eskişehir Vali Yardımcılığına Sivas Vali Yardımcısı B. Şahin TÜTÜNCÜ'nün,

1 inci Derece kadrolu Yozgat Vali Yardımcılığına Afyon Vali Yardımcısı Rifat ATA'nın,

1 inci Derece kadrolu Bursa Vali Yardımcılığına Ödemiş Kaymakamı Rahim YALDIZ'ın,

1 inci Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına Yıldırım Kaymakamı Şeref ARTAR'ın,

1 inci Derece kadrolu Konya Vali Yardımcılığına Pendik Kaymakamı Mustafa AKYOL'un,

1 inci Derece kadrolu Konya Vali Yardımcılığına Bayrampaşa Kaymakamı Orhan ARASAN'ın,

1 inci Derece kadrolu Antalya Vali Yardımcılığına Avcılar Kaymakamı Mustafa TAŞ'ın,

1 inci Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına Yalova Kaymakamı Yaşar YAYCI'nın,

1 inci Derece kadrolu Ankara Vali Yardımcılığına Karabük Kaymakamı Ayhan KOZAĞAÇLI'nın,

1 inci Derece kadrolu Kırklareli Vali Yardımcılığına Kartal Kaymakamı Ayhan KOÇ'un,

1 inci Derece kadrolu Yalova Vali Yardımcılığına Polatlı Kaymakamı N. Vahit ABBASOĞLU'nun,

1 inci Derece kadrolu Balıkesir Vali Yardımcılığına Çorlu Kaymakamı Mustafa ZANAPALIOĞLU'nun,

1 inci Derece kadrolu Antalya Vali Yardımcılığına Manavgat Kaymakamı Haydar ÖZGÜN'ün,

1 inci Derece kadrolu Yalova Vali Yardımcılığına Zeytinburnu Kaymakamı Saadettin GENÇ'in,

1 inci Derece kadrolu Bursa Vali Yardımcılığına Karamürsel Kaymakamı Dündar GÜLTEKİN'in,

1 inci Derece kadrolu Edirne Vali Yardımcılığına Kuşadası Kaymakamı Ekrem ÖZSOY'un,

1 inci Derece kadrolu Çanakkale Vali Yardımcılığına Salihli Kaymakamı İhsan DÜNDAR'ın,

1 inci Derece kadrolu Hatay Vali Yardımcılığına İnegöl Kaymakamı Fethi YORULMAZ'ın,

1 inci Derece kadrolu Karaman Vali Yardımcılığına Merzifon Kaymakamı Salih CİNİVİZ'in,

1 inci Derece kadrolu Afyon Vali Yardımcılığına Turhal Kaymakamı Murat TÜLAY'ın,

1 inci Derece kadrolu Sakarya Vali Yardımcılığına Bulancak Kaymakamı Yusuf ODABAŞ'ın,

1 inci Derece kadrolu Çankırı Vali Yardımcılığına Demirci Kaymakamı Mehmet ÇINAR'ın,

1 inci Derece kadrolu Zonguldak Vali Yardımcılığına Kadirli Kaymakamı D. Ahmet SET'in,

1 inci Derece kadrolu Samsun Vali Yardımcılığına Beyşehir Kaymakamı M. Kemal ÖZGÜN'ün,

1 inci Derece kadrolu Karabük Vali Yardımcılığına Simav Kaymakamı Kadim DOĞAN'ın,

1 inci Derece kadrolu Çorum Vali Yardımcılığına Suluova Kaymakamı Sabahattin YÜCEL'in,

1 inci Derece kadrolu Kayseri Vali Yardımcılığına Taşköprü Kaymakamı Şükrü KURNAZ'ın,

1 inci Derece kadrolu Nevşehir Vali Yardımcılığına Muratlı Kaymakamı Hüsnü AKDEŞİR'in,

1 inci Derece kadrolu Aydın Vali Yardımcılığına Banaz Kaymakamı Halit GÜNGÖR'ün,

1 inci Derece kadrolu Karabük Vali Yardımcılığına Savaştepe Kaymakamı Ferhat PEŞİN'in,

1 inci Derece kadrolu Tokat Vali Yardımcılığına Kulu Kaymakamı Nevzat ERGUN'un,

1 inci Derece kadrolu Afyon Vali Yardımcılığına Espiye Kaymakamı Ziya GÜLER'in,

1 inci Derece kadrolu Aksaray Vali Yardımcılığına Niksar Kaymakamı M. Erhan TÜRKER'in,

1 inci Derece kadrolu Hatay Vali Yardımcılığına Of Kaymakamı Mustafa TÜY SÜZOĞLU'nun,

1 inci Derece kadrolu Kahramanmaraş Vali Yardımcılığına Bozyazı Kaymakamı Hayrettin ALTUNOK'un,

1 inci Derece kadrolu Kilis Vali Yardımcılığına Hopa Kaymakamı Mustafa DÜNDAR'ın,

1 inci Derece kadrolu Aydın Vali Yardımcılığına Havran Kaymakamı Selahattin APAR'ın,

1 inci Derece kadrolu Amasya Vali Yardımcılığına Ferizli Kaymakamı Mehmet DENİZLİOĞLU'nun,

1 inci Derece kadrolu Niğde Vali Yardımcılığına Araç Kaymakamı H. Volkan KÖKSAL'ın,

1 inci Derece kadrolu Kilis Vali Yardımcılığına Yeşilhisar Kaymakamı Turgut SERİMER'in,

1 inci Derece kadrolu Şanlıurfa Vali Yardımcılığına Serinhisar Kaymakamı Ü. Şeref KAYACAN'ın,

1 inci Derece kadrolu Kahramanmaraş Vali Yardımcılığına Vize Kaymakamı Ş. Cengiz KALKANDELEN'in,

1 inci Derece kadrolu Yozgat Vali Yardımcılığına Ladik Kaymakamı Erdoğan AYDIN'ın,

1 inci Derece kadrolu Kütahya Vali Yardımcılığına Göksün Kaymakamı Mustafa CANARSLAN'ın,

1 inci Derece kadrolu Rize Vali Yardımcılığına Havsa Kaymakamı Tahir DEMİR'in,

3 üncü Derece kadrolu Şanlıurfa Vali Yardımcılığına Bozova Kaymakamı A. Hamdi NAYIR'ın,

2 inci Derece kadrolu Adıyaman Vali Yardımcılığına Ağın Kaymakamı İsmail EROĞLU'nun,

1 inci Derece kadrolu Şanlıurfa Vali Yardımcılığına Diyadin Kaymakamı Meftun DALLI'nın,

3 üncü Derece kadrolu Şırnak Vali Yardımcılığına Çüngüş Kaymakamı Kamil KÖTEN'in,

3 üncü Derece kadrolu Van Vali Yardımcılığına Pazaryolu Kaymakamı Hasan KAYHAN'ın,

3 üncü Derece kadrolu Ağrı Vali Yardımcılığına Beşiri Kaymakamı Cemalettin YILMAZ'ın,

3 üncü Derece kadrolu Van Vali Yardımcılığına Hanönü Kaymakamı M. Niyazi TANILIR'ın,

3 üncü Derece kadrolu Mardin Vali Yardımcılığına Beytüşşebap Kaymakamı M. Taner GENÇ'in,

3 üncü Derece kadrolu Ardahan Vali Yardımcılığına Susuz Kaymakamı Osman TAŞTAN'ın,

3 üncü Derece kadrolu Bitlis Vali Yardımcılığına Dicle Kaymakamı İbrahim ÖZEFE'nin,

3 üncü Derece kadrolu Hakkari Vali Yardımcılığına Kuluncak Kaymakamı Necdet TÜRKER'in,

3 üncü Derece kadrolu Elazığ Vali Yardımcılığına Kadışehri Kaymakamı Cemal ÖZTAŞ'ın,

3 üncü Derece kadrolu Gümüşhane Vali Yardımcılığına Gerger Kaymakamı Adnan GÜRSOY'un,

3 üncü Derece kadrolu Malatya Vali Yardımcılığına Doğanıyurt Kaymakamı Ahmet OKUR'un,

3 üncü Derece kadrolu Hakkari Vali Yardımcılığına Çermik Kaymakamı Ali İhsan SU'nun,

3 üncü Derece kadrolu Erzurum Vali Yardımcılığına Kemah Kaymakamı Ali YENER'in,

3 üncü Derece kadrolu Tunceli Vali Yardımcılığına Kabataş Kaymakamı Efkan ALA'nın,

3 üncü Derece kadrolu Iğdır Vali Yardımcılığına Kabadüz Kaymakamı Mehmet ÜNLÜ'nün,

3 üncü Derece kadrolu Kars Vali Yardımcılığına Çemişgezek Kaymakamı Mehmet USTA'nın,

1 inci Derece kadrolu Lüleburgaz Kaymakamlığına İzmir Vali Yardımcısı Hikmet GÜRYILDIZ'ın,

1 inci Derece kadrolu Pendik Kaymakamlığına Kırklareli Vali Yardımcısı Turan ELER'in,

1 inci Derece kadrolu Karatay Kaymakamlığına Burdur Vali Yardımcısı Alev AKCURA'nın,

1 inci Derece kadrolu Manavgat Kaymakamlığına İzmir Vali Yardımcısı Nazmi KAHRAMAN'ın,

1 inci Derece kadrolu Ödemiş Kaymakamlığına Tekirdağ Vali Yardımcısı Ünal ERDOĞAN'ın,

1 inci Derece kadrolu Çorlu Kaymakamlığına Ordu Vali Yardımcısı Nevzat YARDIMCI'nın,

1 inci Derece kadrolu Marmaraereğlisi Kaymakamlığına Denizli Vali Yardımcısı Ramazan MANGALOĞLU'nun,

1 inci Derece kadrolu Bayrampaşa Kaymakamlığına Konya Vali Yardımcısı M. Tevfik ÖZBİLGİN'in,

1 inci Derece kadrolu Alanya Kaymakamlığına Çorum Vali Yardımcısı Osman DIRAÇOĞLU'nun,

1 inci Derece kadrolu Turhal Kaymakamlığına Niğde Vali Yardımcısı Kenan ÖRTEN'in,

1 inci Derece kadrolu Babaeski Kaymakamlığına Şanlıurfa Vali Yardımcısı Ziya COŞKUN'un,

1 inci Derece kadrolu Muratlı Kaymakamlığına Rize Vali Yardımcısı Nedim ÖZIRMAK'ın,

1 inci Derece kadrolu Sürmene Kaymakamlığına Rize Vali Yardımcısı Lütfullah GÜRSOY'un,

1 inci Derece kadrolu Bucak Kaymakamlığına Tokat Vali Yardımcısı İsmail GÜRSOY'un,

1 inci Derece kadrolu Banaz Kaymakamlığına Van Vali Yardımcısı Cengizhan AKSOY'un,

1 inci Derece kadrolu Erdemli Kaymakamlığına Kütahya Vali Yardımcısı Mustafa ERKAL'in,

1 inci Derece kadrolu Şebinkarahisar Kaymakamlığına Şanlıurfa Vali Yardımcısı Mahmut KILIÇDOĞAN'ın,

1 inci Derece kadrolu Araklı Kaymakamlığına Elazığ Vali Yardımcısı Kaya ÇITAK'ın,

1 inci Derece kadrolu Ilgaz Kaymakamlığına Ardahan Vali Yardımcısı F. Sinan YAĞSAN'ın,

1 inci Derece kadrolu Sorgun Kaymakamlığına Giresun Vali Yardımcısı Ekrem YAMAN'ın,

1 inci Derece kadrolu Niksar Kaymakamlığına Bitlis Vali Yardımcısı Aydın AKKOR'un,

1 inci Derece kadrolu Tekirdağ-Saray Kaymakamlığına Kars Vali Yardımcısı Ali ÇETİN'in,

1 inci Derece kadrolu Suşehri Kaymakamlığına Kahramanmaraş Vali Yardımcısı M. Zeki KOÇBERBER'in,

1 inci Derece kadrolu Kazan Kaymakamlığına Ağrı Vali Yardımcısı M. Hakan GÜVENÇER'in,

1 inci Derece kadrolu Pamukova Kaymakamlığına Erzurum Vali Yardımcısı Muammer SÖNMEZ'in,

1 inci Derece kadrolu Elbistan Kaymakamlığına Tunceli Vali Yardımcısı Davut HANER'in,

1 inci Derece kadrolu Nusaybin Kaymakamlığına Ardahan Vali Yardımcısı Bülent PEKDEMİR'in,

1 inci Derece kadrolu Mamak Kaymakamlığına Bafra Kaymakamı Yıldırım KARTAL'ın,

1 inci Derece kadrolu Kartal Kaymakamlığına Bandırma Kaymakamı İsmet AKÇABAY'ın,

1 inci Derece kadrolu Bandırma Kaymakamlığına Alanya Kaymakamı Lütfi YİĞİNOĞLU'nun,

1 inci Derece kadrolu Tarsus Kaymakamlığına Mustafakemalpaşa Kaymakamı Ali ÜLGER'in,

1 inci Derece kadrolu Zeytinburnu Kaymakamlığına Tarsus Kaymakamı M. Ekrem ATALAY'ın,

1 inci Derece kadrolu Avcılar Kaymakamlığına Lüleburgaz Kaymakamı Aydın ALPER'in,

1 inci Derece kadrolu Orhangazi Kaymakamlığına Babaeski Kaymakamı Mehmet MIZRAK'ın,

1 inci Derece kadrolu Dört Yol Kaymakamlığına Marmaraereğlisi Kaymakamı Yaşar GÜL'ün,

1 inci Derece kadrolu Bafra Kaymakamlığına Milas Kaymakamı Hayati SOYLU'nun,

1 inci Derece kadrolu Hayrabolu Kaymakamlığına Vakıfkebir Kaymakamı Gürbüz KARAKUŞ'un,

1 inci Derece kadrolu Salihli Kaymakamlığına Mudanya Kaymakamı A. Ertan YÜCEL'in,

1 inci Derece kadrolu Mustafakemalpaşa Kaymakamlığına Çarşamba Kaymakamı Bekir KAYA'nın,

1 inci Derece kadrolu Susurluk Kaymakamlığına Tirebolu Kaymakamı Cafer ODABAŞ'ın,

1 inci Derece kadrolu Karamürsel Kaymakamlığına Dört Yol Kaymakamı Hikmet DİNÇ'in,

1 inci Derece kadrolu Erdek Kaymakamlığına Kilis Kaymakamı Vural DEMİRTAŞ'ın,

1 inci Derece kadrolu Çarşamba Kaymakamlığına Şarköy Kaymakamı Kemal KARADAĞ'ın,

1 inci Derece kadrolu Gölarmara Kaymakamlığına Bigadiç Kaymakamı Bedrettin SAĞSÖZ'ün,

1 inci Derece kadrolu Bulancak Kaymakamlığına Sapanca Kaymakamı Mehmet DEMİREZER'in,

1 inci Derece kadrolu Karacabey Kaymakamlığına Serik Kaymakamı Süleyman TOMAS'ın,

1 inci Derece kadrolu Kuşadası Kaymakamlığına Erdek Kaymakamı Cezmi Türk GÖÇER'in,

1 inci Derece kadrolu Kırıkhan Kaymakamlığına Talaş Kaymakamı Hüseyin EREN'in,

1 inci Derece kadrolu Polatlı Kaymakamlığına Yerköy Kaymakamı Selman YURDAER'in,

1 inci Derece kadrolu Tirebolu Kaymakamlığına Sarayönü Kaymakamı Muammer KUTLU'nun,

1 inci Derece kadrolu Gerede Kaymakamlığına Tekirdağ-Saray Kaymakamı Saim ESKİOĞLU'nun,

1 inci Derece kadrolu Kadirli Kaymakamlığına Dikili Kaymakamı Mustafa GÜNİ'nin,

1 inci Derece kadrolu Çine Kaymakamlığına Kandıra Kaymakamı M. Hulusi KAYA'nın,

1 inci Derece kadrolu Bolvadin Kaymakamlığına Zile Kaymakamı Mehmet YILMAZ'ın,

1 inci Derece kadrolu Suluova Kaymakamlığına Sorgun Kaymakamı F. Necmi KURT'un,

1 inci Derece kadrolu Beyşehir Kaymakamlığına Alaca Kaymakamı Ahmet NARİNOĞLU'nun,

1 inci Derece kadrolu Merzifon Kaymakamlığına Sürmene Kaymakamı Y. Ziya KARACAEV'in,

1 inci Derece kadrolu İnegöl Kaymakamlığına Bucak Kaymakamı T. Cumhuri ERSOY'un,

1 inci Derece kadrolu Talaş Kaymakamlığına Yumurtalık Kaymakamı Ömer ERU'nun,

1 inci Derece kadrolu Serik Kaymakamlığına Ilgaz Kaymakamı Mehmet ARSLAN'ın,

1 inci Derece kadrolu Çubuk Kaymakamlığına Gerede Kaymakamı Cengiz ATA'nın,

1 inci Derece kadrolu Çınarcık Kaymakamlığına Ilgın Kaymakamı Ruhi EZBERCİ'nin,

1 inci Derece kadrolu Dikili Kaymakamlığına Virahşehir Kaymakamı A. Osman İŞSEN'in,

1 inci Derece kadrolu Yerköy Kaymakamlığına Terme Kaymakamı Salih KARABULUT'un,

1 inci Derece kadrolu Dinar Kaymakamlığına Kocaali Kaymakamı Atilla DURMUŞ'un,

1 inci Derece kadrolu Milas Kaymakamlığına Çine Kaymakamı Ayhan BOYACI'nın,

1 inci Derece kadrolu Ilgın Kaymakamlığına Kazan Kaymakamı Hasan GÜRSOY'un,

1 inci Derece kadrolu Mudanya Kaymakamlığına Gölarmara Kaymakamı Ümmet KANDOGAN'ın,

1 inci Derece kadrolu Sapanca Kaymakamlığına Çubuk Kaymakamı Ramazan SODAN'ın,

1 inci Derece kadrolu Çiftlikköy Kaymakamlığına Suşehri Kaymakamı A. Ali BARIŞ'ın,

1 inci Derece kadrolu Vakfikebir Kaymakamlığına Lapseki Kaymakamı H. Necdet ÖZEROĞLU'nun,

1 inci Derece kadrolu Lapseki Kaymakamlığına Rize-Pazar Kaymakamı Nevzat SİNAN'ın,

1 inci Derece kadrolu Karasu Kaymakamlığına Ula Kaymakamı Abidin ÜNSAL'ın,

1 inci Derece kadrolu Bigadiç Kaymakamlığına Siverek Kaymakamı Celalettin YÜKSEL'ın,

1 inci Derece kadrolu Korkuteli Kaymakamlığına Yatağan Kaymakamı Burhan TERZIOĞLU'nun,

1 inci Derece kadrolu Ula Kaymakamlığına Sarıkamış Kaymakamı Mehmet ALABACAK'ın,

1 inci Derece kadrolu Espiye Kaymakamlığına Avanos Kaymakamı İsmet BAYHAN'ın,

1 inci Derece kadrolu Haymana Kaymakamlığına Dinar Kaymakamı Amir ÇİÇEK'ın,

1 inci Derece kadrolu Kula Kaymakamlığına Susurluk Kaymakamı Ö. Faruk ATEŞ'ın,

1 inci Derece kadrolu Çumra Kaymakamlığına Araklı Kaymakamı Abdullah ASLAN'ın,

1 inci Derece kadrolu Şarköy Kaymakamlığına Haymana Kaymakamı Mehmet TAŞDÖĞEN'ın,

1 inci Derece kadrolu Yenihisar Kaymakamlığına Bolvadin Kaymakamı Abdurrahman KOÇOĞLU'nun,

1 inci Derece kadrolu Kandıra Kaymakamlığına Pınarhisar Kaymakamı C. Güven TAŞBAŞI'nın,

1 inci Derece kadrolu Tavas Kaymakamlığına Senirkent Kaymakamı Ekrem BALLI'nın,

1 inci Derece kadrolu Armutlu Kaymakamlığına Mengen Kaymakamı Fuat ERGUN'un,

1 inci Derece kadrolu Yatağan Kaymakamlığına Hacılar Kaymakamı Mesut ESER'in,

1 inci Derece kadrolu Viranşehir Kaymakamlığına İpsala Kaymakamı A, Muhittin VAROL'un,

1 inci Derece kadrolu Simav Kaymakamlığına Kozaklı Kaymakamı Kemal KAHRAMAN'ın,

1 inci Derece kadrolu Kulu Kaymakamlığına Battalgazi Kaymakamı Osman ATEŞ'in,

1 inci Derece kadrolu Söğütlü Kaymakamlığına Manyas Kaymakamı Erdoğan BEKTAŞ'ın,

1 inci Derece kadrolu Kocaali Kaymakamlığına Kurşunlu Kaymakamı Adem YILMAZ'ın,

1 inci Derece kadrolu Savaştepe Kaymakamlığına Baskil Kaymakamı Ömer ADAR'ın,

1 inci Derece kadrolu Hopa Kaymakamlığına Antalya-Kale Kaymakamı Ali USLANMAZ'ın,

1 inci Derece kadrolu Sarıkamış Kaymakamlığına Eskipazar Kaymakamı Ömer KARAMAN'ın,

1 inci Derece kadrolu Terme Kaymakamlığına Yenihisar Kaymakamı Abdülhamit ERGUVAN'ın,

1 inci Derece kadrolu Siverek Kaymakamlığına Aksaray-Ortaköy Kaymakamı Abdulkadir KARATAŞ'ın,

1 inci Derece kadrolu Of Kaymakamlığına Sivaslı Kaymakamı Nurettin YILMAZ'ın,

1 inci Derece kadrolu Zile Kaymakamlığına Çal Kaymakamı Hüseyin ECE'nin,

1 inci Derece kadrolu Pınarhisar Kaymakamlığına Reşadiye Kaymakamı Şükrü KARA'nın,

2 nci Derece kadrolu Sarayönü Kaymakamlığına Pasinler Kaymakamı A. Şahin ÖZCAN'ın,

2 nci Derece kadrolu Yumurtalık Kaymakamlığına İncesu Kaymakamı Ali Yener ERÇİN'in,

2 nci Derece kadrolu Havran Kaymakamlığına Uşak-Ulubey Kaymakamı Abdulkadir YAZICI'nın,

2 nci Derece kadrolu İskilip Kaymakamlığına Maçka Kaymakamı A. Recai AKALAN'ın,

3 üncü Derece kadrolu Bozyazı Kaymakamlığına Adıyaman-Gölbaşı Kaymakamı M. Turan ÇUHADAR'ın,

3 üncü Derece kadrolu Antalya-Kale Kaymakamlığına Yüksekova Kaymakamı Adnan KAYIK'ın,

3 üncü Derece kadrolu Alacakaya Kaymakamlığına Domaniç Kaymakam. Mustafa TAPSIZ'ın,

3 üncü Derece kadrolu Yeşilli Kaymakamlığına Karakoyunlu Kaymakamı Sabri BAŞKÖY'ün,

3 üncü Derece kadrolu Avanos Kaymakamlığına Oltu Kaymakamı N. Mehmet HAMURCU'nun,

3 üncü Derece kadrolu Alaca Kaymakamlığına Üzümlü Kaymakamı İsmail FIRAT'ın,

3 üncü Derece kadrolu Aydın-Yenipazar Kaymakamlığına Hozat Kaymakamı Günay ÖZDEMİR'in,

3 üncü Derece kadrolu Eldivan Kaymakamlığına Yazlıhan Kaymakamı Ekrem ALTINAY'ın,

3 üncü Derece kadrolu Mucur Kaymakamlığına Demirköy Kaymakamı Metin YILMAZ'ın,

3 üncü Derece kadrolu Erciş Kaymakamlığına Akçakale Kaymakamı A. Faruk KELEŞ'in,

3 üncü Derece kadrolu Termal Kaymakamlığına Patnos Kaymakamı M. Yüksel KARADAĞ'ın,

3 üncü Derece kadrolu Ağın Kaymakamlığına İmranlı Kaymakamı Yalçın BULUT'un,

3 üncü Derece kadrolu Uluborlu Kaymakamlığına Tut Kaymakamı H. Hüseyin CAN'ın,

3 üncü Derece kadrolu Battalgazi Kaymakamlığına Narman Kaymakamı Osman KAYMAK'ın,

3 üncü Derece kadrolu Gümüşova Kaymakamlığına Aralık Kaymakamı Mustafa DÖNER'in,

3 üncü Derece kadrolu Keleş Kaymakamlığına Tunceli-Ovacık Kaymakamı Oğuz ÇELİKHATİPOĞLU'nun,

3 üncü Derece kadrolu Vize Kaymakamlığına Baykan Kaymakamı Yusuf MAYDA'nın,

3 üncü Derece kadrolu Susuz Kaymakamlığına Akören Kaymakamı Haldun AKSALMAN'ın,

3 üncü Derece kadrolu Gököy Kaymakamlığına Alacakaya Kaymakamı Seyfettin AZİZOĞLU'nun,

3 üncü Derece kadrolu Keçiörlü Kaymakamlığına Ömerli Kaymakamı Salim DEMİR'in,

3 üncü Derece kadrolu Ladik Kaymakamlığına Aydınlar Kaymakamı Kemal YURTNAÇ'ın,

3 üncü Derece kadrolu Manyas Kaymakamlığına Hizan Kaymakamı M. Alpaslan IŞIK'ın,

3 üncü Derece kadrolu Kovancılar Kaymakamlığına Saraykent Kaymakamı Aziz YILDIRIM'ın,

3 üncü Derece kadrolu Narman Kaymakamlığına İscemişar Kaymakamı Ekrem İNCİ'nin,

3 üncü Derece kadrolu Üzümlü Kaymakamlığına Köprüköy Kaymakamı Şerafettin TUĞ'un,

1 inci Derece kadrolu Antalya Vali Yardımcılığına Antalya İl Hukuk İşleri Müdürü F. Remzi SADİ'nin,

1 inci Derece kadrolu Karaman Vali Yardımcılığına Karaman İl Hukuk İşleri Müdürü Ahmet OZAN'ın,

1 inci Derece kadrolu Zonguldak İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne İstanbul Vali Yardımcısı Haydar ŞEN'in,

1 inci Derece kadrolu Adıyaman İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Mardin Vali Yardımcısı O. Turan SEZEN'in,

1 inci Derece kadrolu Burdur İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Gümüşhane Vali Yardımcısı Abdullah ATEŞ'in,

1 inci Derece kadrolu Bilecik İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Erdemli Kaymakamı Nurettin GÜVEN'in,

1 inci Derece kadrolu Sinop İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Kula Kaymakamı Yılmaz AYDOĞAN'ın,

1 inci Derece kadrolu Bartın İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Edime İl Hukuk İşleri Müdürü Ceyhan ARKUN'un,

1 inci Derece kadrolu Bolu İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Amasya İl Hukuk İşleri Müdürü Nejat AÇIKALIN'ın,

1 inci Derece kadrolu Manisa İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Zonguldak İl Hukuk İşleri Müdürü Osman YILMAZ'ın,

Akçakale Kaymakamlığına Akkuş Kaymakamı Harun KAYA'nın,

Derinkuyu Kaymakamlığına Çaldıran Kaymakamı A. Akın VARICIER'in,
 Araban Kaymakamlığına Tutak Kaymakamı Aydın ERGUN'un,
 Şarkikaraağaç Kaymakamlığına Laçın Kaymakamı Engin DURMAZ'ın,
 Yunak Kaymakamlığına Kürtün Kaymakamı M. Ercan ASLANTAŞ'ın,
 Kargı Kaymakamlığına Hasköy Kaymakamı A. Sait KURNAZ'ın,
 Pasinler Kaymakamlığına Uludere Kaymakamı Ramazan ŞAHİN'in,
 Oğuzeli Kaymakamlığına Çınar Kaymakamı C. Hüsnü KANSIZ'ın,
 Çatalzeytin Kaymakamlığına Çamaş Kaymakamı K. Akın GÖZEL'in,
 Bozkır Kaymakamlığına Güroymak Kaymakamı Nihat KAYNAR'ın,
 Patnos Kaymakamlığına Ardanuç Kaymakamı Kamil KICIROĞLU'nun,
 Kangal Kaymakamlığına Nurhak Kaymakamı Mehmet YAPICI'nın,
 Mengen Kaymakamlığına Özalp Kaymakamı Ali YÜKSEL'in,
 Tercan Kaymakamlığına Göle Kaymakamı Mustafa TUTULMAZ'ın,
 Gölhisar Kaymakamlığına Bahçesaray Kaymakamı Cengiz KAYAN'ın,
 Solhan Kaymakamlığına Çamoluk Kaymakamı Recai AKYEL'in,
 Yeşilhisar Kaymakamlığına Sincik Kaymakamı Ali ÇINAR'ın,
 Kozaklı Kaymakamlığına Ekinözü Kaymakamı Erol AYYILDIZ'ın,
 Oltu Kaymakamlığına Çağlıyancerit Kaymakamı Fatih ŞAHİN'in,
 Mahmudiye Kaymakamlığına Solhan Kaymakamı Metin BORAZAN'ın,
 Van-Edremit Kaymakamlığına Çatalpınar Kaymakamı Ahmet CENGİZ'in,
 Ilica Kaymakamlığına Samsun-Ayvacık Kaymakamı Orhan TAVLI'nın,
 Çerkeş Kaymakamlığına Karayazı Kaymakamı Bekir DINKIRCI'nın,
 Bozova Kaymakamlığına Hani Kaymakamı Abdullah ASLANER'in,
 Gülşehir Kaymakamlığına Hamur Kaymakamı C. Orhan TOPRAK'ın,
 Acıpayam Kaymakamlığına Hemşin Kaymakamı M. Suat İLHAN'ın,
 Kurşunlu Kaymakamlığına Tekman Kaymakamı H. Yusuf GÜNER'in,
 Baskıl Kaymakamlığına Arpaçay Kaymakamı Ayhan DURMUŞ'un,
 Çınar Kaymakamlığına Kozluk Kaymakamı A. Hikmet ŞAHİN'in,
 Gelendost Kaymakamlığına Pervari Kaymakamı İsmail KÜRECİ'nin,
 Aybastı Kaymakamlığına Çukurca Kaymakamı Yaşar KARADENİZ'in,
 İpsala Kaymakamlığına Arguvan Kaymakamı Mehmet ERGENOĞLU'nun,

Göksün Kaymakamlığına Demirözü Kaymakamı Hüseyin AVCI'nın,
İncesu Kaymakamlığına Halfeti Kaymakamı Ö. Faruk KOÇAK'ın,
Senirkent Kaymakamlığına Şirvan Kaymakamı Ayhan ÖZKAN'ın,
Göynük Kaymakamlığına Eğil Kaymakamı Selim ÇAPAR'ın,
Ady.-Gölbaşı Kaymakamlığına Doğan Yol Kaymakamı Şeref ATA KLI'nın,
M.-Yeşilyurt Kaymakamlığına Gercüş Kaymakamı Mehmet ŞAHİN'in,
Doğanşehir Kaymakamlığına İdil Kaymakamı Nursal ÇAKIROĞLU'nun,
Yüksekova Kaymakamlığına Olur Kaymakamı Aydın TETİKOĞLU'nun,
Yeşilova Kaymakamlığına Kocaköy Kaymakamı Mustafa KARABİNA'nın,
Fındıklı Kaymakamlığına Çıldır Kaymakamı Ömer SEYMENOĞLU'nun,
Çıldır Kaymakamlığına Afyon-Bayat Kaymakamı Bülent KILINÇ'ın,
T.-Ovacık Kaymakamlığına Ulus Kaymakamı Yücel YAVUZ'un,
Güçlükonak Kaymakamlığına Yunak Kaymakamı Sabahattin ÇAKIR'ın,
Güroymak Kaymakamlığına Almus Kaymakamı Selami ALTINOK'un,
Çüngüş Kaymakamlığına Sincanlı Kaymakamı Orhan DÜZGÜN'ün,
Kocaköy Kaymakamlığına Seyitgazi Kaymakamı Mahmut ŞİRİNOĞLU'nun
Hasköy Kaymakamlığına İhsaniye Kaymakamı Mustafa AYHAN'ın,
Köprükoy Kaymakamlığına Türkeli Kaymakamı H. Mehmet KARA'nın,
Şirvan Kaymakamlığına Salıpazarı Kaymakamı İlhan URAN'ın,
Sincik Kaymakamlığına Lalapaşa Kaymakamı Ömer ULU'nun,
Aydınlar Kaymakamlığına Taraklı Kaymakamı Tuncay ENGİN'in,
Doğan yurt Kaymakamlığına Güney Kaymakamı Adil NAS'ın,
Dicle Kaymakamlığına Isp.-Gönen Kaymakamı H. Nail ATAY'ın,
Eğil Kaymakamlığına Korgun Kaymakamı Seddar YAVUZ'un,
Çamoluk Kaymakamlığına Büyükorhan Kaymakamı Ahmet DENİZ'in,
Karakoyunlu Kaymakamlığına B.-Kemer Kaymakamı Nevzat KORKMAZ'ın,
Kadışehri Kaymakamlığına Tokat-Pazar Kaymakamı Mustafa ÇİÇEK'in,
Beşiri Kaymakamlığına Eldivan Kaymakamı Bekir YILMAZ'ın,
Tut Kaymakamlığına Dumlupınar Kaymakamı M. Bahattin ATÇI'nın,
Tutak Kaymakamlığına Yığılca Kaymakamı Erol ÖZKAN'ın,

Pazaryolu Kaymakamlığına Devrekani Kaymakamı İ. Hayrullah SUN'un,
 Mazıdağı Kaymakamlığına Denizli-Kale Kaymakamı Ali KATIRCI'nın,
 Arpaçay Kaymakamlığına Çeltikçi Kaymakamı Ertuğrul KILIÇ'ın,
 Kemah Kaymakamlığına Tokat-Yeşilyurt Kaymakamı Yılmaz KURT'un,
 Baykan Kaymakamlığına Yenişarbademli Kaymakamı Zülkif DAĞLI'nın,
 Çağlıyancerit Kaymakamlığına Eflani Kaymakamı Bekir ATMACA'nın,
 Özalp Kaymakamlığına Gökçebey Kaymakamı Adnan ÇAKIROĞLU'nun,
 Çermik Kaymakamlığına Azdavay Kaymakamı Ercan TOPACA'nın,
 Gercüş Kaymakamlığına Altıntaş Kaymakamı Ufuk SEÇİLMİŞ'in,
 Hamur Kaymakamlığına Eskil Kaymakamı A. Rauf ULUSOY'un,
 Kuluncak Kaymakamlığına İhsangazi Kaymakamı Hasan ÖZTÜRK'ün,
 Tekman Kaymakamlığına Boztepe Kaymakamı Zafer
 KARAMEHMETOĞLU'nun,

Diyardin Kaymakamlığına S.-Altınyayla Kaymakamı Süleyman TAPSIZ'ın,
 Nurhak Kaymakamlığına Çobanlar Kaymakamı Birol EKİCİ'nin,
 Ekinözü Kaymakamlığına Çilimli Kaymakamı Şahin BAYHAN'ın,
 Aralık Kaymakamlığına Alucra Kaymakamı H. İbrahim BAKIR'ın,
 Olur Kaymakamlığına Şeydiler Kaymakamı Abdulkadir GÜVEN'in,
 Çemişgezek Kaymakamlığına Tomarza Kaymakamı Abdullah ÖZBEK'in,
 Kürtün Kaymakamlığına Pehlivan köy Kaymakamı Recep KIZILCIK'ın,
 Çaldıran Kaymakamlığına Kargı Kaymakamı O. Şefik GÜLDİBİ'nin,
 Çukurca Kaymakamlığına Ağaçören Kaymakamı Erdoğan BEYPINAR'ın,
 Hani Kaymakamlığına Keleş Kaymakamı Ahmet TURHAN'ın,
 Göle Kaymakamlığına Uğurludağ Kaymakamı İsmail ÇETİNKAYA'nın,
 Bahçesaray Kaymakamlığına Ilıca Kaymakamı Vahdettin ÖZKAN'ın,
 Ömerli Kaymakamlığına Kangal Kaymakamı Mustafa YİĞİT'in,
 Ardanuç Kaymakamlığına Yenifakılı Kaymakamı Ali MANTI'nın,
 Pervari Kaymakamlığına İkizce Kaymakamı Veysel ŞAHİN'in,
 Kozluk Kaymakamlığına Hisarcık Kaymakamı Mehmet SARICAN'ın,
 Demirözü Kaymakamlığına Çanakçı Kaymakamı Ali KABAN'ın,
 Laçın Kaymakamlığına Çayıralan Kaymakamı Mustafa KILIÇ'ın,

Arguvan Kaymakamlığına Çaybaşı Kaymakamı Süleyman ERDOĞAN'ın,
Karayazı Kaymakamlığına Karpuzlu Kaymakamı Osman TUNÇ'un,
Ahırlı Kaymakamlığına B.-Altınyayla Kaymakamı Osman CANBABA'nın,
İdil Kaymakamlığına Şaphane Kaymakamı Hüseyin PARLAK'ın,
Hozat Kaymakamlığına Seben Kaymakamı Mahmut ÇUHADAR'ın,
Yazıhan Kaymakamlığına Selendi Kaymakamı Sait AŞGIN'ın,
Halfeti Kaymakamlığına Kızılırmak Kaymakamı N. Kemal NAZLI'nın,
Hizan Kaymakamlığına Yağlıdere Kaymakamı Saim PARLAK'ın,
Elbeyli Kaymakamlığına Dörtdivan Kaymakamı Ejder SARIÇİÇEK'in,
Gerger Kaymakamlığına Taşkent Kaymakamı İbrahim YALÇIN'ın,
Uludere Kaymakamlığına Hocalar Kaymakamı A. Çelil ÖZ'ün,
Beytüşşebap Kaymakamlığına Baklan Kaymakamı Musa IŞIN'ın,
Musabeyli Kaymakamlığına Kumru Kaymakamı Günhan YAZAR'ın,
Doğanyol Kaymakamlığına Derepazarı Kaymakamı Hüseyin KÖKSAL'ın,
Polateli Kaymakamlığına Günyüzü Kaymakamı İ. Kürşat AĞCA'nın,
Uğurludağ Kaymakamlığına D.-Bozkurt Kaymakamı Bayramali KÖSE'nin,
Seyitgazi Kaymakamlığına Acıgöl Kaymakamı Abdurrahman İNAN'ın,
Çorum-Ortaköy Kaymakamlığına Daday Kaymakamı Haluk AKTI'nın,
Boztepe Kaymakamlığına Van-Edremit Kaymakamı Mevlüt DANACI'nın,
Kumru Kaymakamlığına Çorum-Ortaköy Kaymakamı Yılmaz ARSLAN'ın,
Boğazkale Kaymakamlığına Tefenni Kaymakamı Rıza DALAN'ın,
Dodurga Kaymakamlığına Çavdır Kaymakamı Ahmet APAN'ın,
Daday Kaymakamlığına Dodurga Kaymakamı Hasan GÖÇ'ün,
Acıgöl Kaymakamlığına Boğazkale Kaymakamı Hasan KÜRKLÜ'nün,
Burdur-Kemer Kaymakamlığına İnhisar Kaymakamı Mehmet YAVUZ'un,
Pazarlar Kaymakamlığına Hadim Kaymakamı Mustafa DEMİR'in,
Hadim Kaymakamlığına Pazarlar Kaymakamı Şentürk UZUN'un,
5/8/1994 tarih ve 94-43442 sayılı Müşterek Kararla Kütahya Vali Yardımcılığına atanan Belen Kaymakamı Adem SAÇAN'a ait hükmün iptali,
5/8/1994 tarih ve 94-43442 sayılı Müşterek Kararla Tavas Kaymakamlığına atanan Diyarbakır Vali Yardımcısı Ahmet ERTÜRK'e ait hükmün iptali,

5/8/1994 tarih ve 94-43442 sayılı Müşterek Kararla Söğütlü Kaymakamlığına atanan Diyarbakır Vali Yardımcısı Sefa ÖZMEN'e ait bu hükmün iptali ile Amasya İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B ve 76 ncı maddeleri uyarınca atanmaları uygun görülmüştür.

• 29 Ağustos 1995 tarih ve 22389 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 95/7153 sayılı karar ile;

Ekli listede görev yerleri ile ad ve soyadları yazılı şahısların karşılarında belirtilen yer valiliklerine atanmaları; İçişleri Bakanlığı'nın 21/7/1995 tarihli ve 7933 sayılı yazısı üzerine, 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ile 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre, Bakanlar Kurulu'nca 24/7/1995 tarihinde kararlaştırılmıştır.

24/7/1995 Tarihli ve 95/7153 Sayılı Kararnamenin Eki

LİSTE

<u>Adı ve Soyadı</u>	<u>Eski Görevi</u>	<u>Yeni Görevi</u>
Kemal ESENSOY	Trabzon Valisi	Bitlis Valisi
Alaattin YÜKSEL	Merkez Valisi	Trabzon Valisi

MEVZUAT BÖLÜMÜ
1 TEMMUZ 1995-30 EYLÜL 1995 TARİHLERİ ARASINDA
RESMÎ GAZETE DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI YE
MÜLKÎ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT
(KRONOLOJİK FİHRİST)

M. Sami KOÇ
APK Uzman Yardımcısı

I. KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmî Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
4.7.1995	4114	Orman Kanununda ve Türk Ceza Kanununun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	8.7.1995	22337
7.7.1995	4119	Dahiliye Memurları Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesine ilişkin Kanun	12.7.1995	22341
23.7.1995	4123	Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata ilişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun	25.7.1995	22354
23.7.1995	4121	7.11.1982 Tarihli ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Başlangıç Metni ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ilişkin Kanun	26.7.1995	22355

II. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmî Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
6.7.1995	KHK/562	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile ilgili Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	25.7.1995	22354

III. MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
26.5.1995	95/6909	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Arjantin Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Uyuşturucu ve Psikotrop Madde Kaçakçılığı, Uluslararası Terörizm ve Organize Suçlarla Mücadelede İşbirliği Anlaşmasının Onaylanması Hakkında Karar	2.7.1995	22331
8.6.1995	95/6937	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Türkmenistan Hükümeti Arasında Uluslararası Karayolu Taşımacılığı Anlaşmasının Onaylanmasına Dair Karar	9.7.1995	22338
8.6.1995	95/6942	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Kazakistan Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Uluslararası Karayolu Taşımacılığı Anlaşmasının Onaylanmasına İlişkin Karar	17.7.1995	22346
4.7.1995	95/7039	Macaristan ile imzalanan Vize Anlaşmasının Onaylanması Hakkında Karar	21.7.1995	22350
4.7.1995	95/7042	Ekonomik İşbirliği Örgütü (ECO) Üyesi Devletlerin İşadamları İçin Vize İşlemlerinin Basitleştirilmesine İlişkin Anlaşmanın Onaylanmasına Dair Karar	31.7.1995	22360
3.8.1995	95/7171	Diplomatik Hizmet ve Hususi Pasaport Hamillerini Karşılıklı Olarak Vizeden Muaf Tutma Hususunda Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Gürcistan Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Anlaşmanın Onaylanması Hakkında Karar	2.9.1995	22392
7.8.1995	95/7197	Türkiye Cumhuriyeti ile Arnavutluk Cumhuriyeti Arasında Konsolosluk Sözleşmesi ile Eki Notalarının Onaylanmasına Dair Karar	17.9.1995	22407

IV. TÜZÜKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
17.7.1995	95/7075	Türk Bayrağı Tüzüğü'nün Bir Maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Tüzük	29.7.1995	22358

V. BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
14.6.1995	95/6978	124 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı	10.7.1995	22339
16.6.1995	95/6994	3007 Kişiye Türk Vatandaşlığından Çıkma İzni Verilmesi ve Bazı Kararnamelerle Türk Vatandaşlığından Çıkma İzni Verilen 14 Kişiye Ait Hükümlerin İptali Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	16.7.1995	22345
12.7.1995	95/7073	Posof-Türkgözü Sınır Kapısının Yolcu Giriş-Çıkış Kapısı Olarak Tespit Edilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	21.7.1995	22350
5.7.1995	95/7068	Merkezi Denizli İli Sarayköy İlçesinde Olmak Üzere "Saray Sulama Birliği"nin Kurulmasına İzin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	28.7.1995	22357
17.7.1995	95/7106	Türk Soyundan 166 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	8.8.1995	22368
20.7.1995	95/7126	İzmir İli Bergama İlçesine Bağlı Ayazkent Beldesinin Adının "Ayaskent" Olarak Değiştirilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	10.8.1995	22370
20.7.1995	95/7127	439 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilmesi ve Bazı Kişiler Hakkındaki Hükümlerin İptaline Dair Bakanlar Kurulu Kararı	16.8.1995	22376
14.8.1995	95/7187	Yurt Dışına Çıkışlarda Uygulanacak Esaslar Hakkında Kararda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	17.8.1995	22377
24.7.1995	95/7140	Çıldır-Aktaş Sınır Kapısının Yolcu Giriş-Çıkış Kapısı Olarak Tespit Edilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	18.8.1995	22378
17.7.1995	95/7136	Bazı Kuruluşlara Ait Dolu Kadrolar İle Boş Kadroların Sınıf, Unvan ve Derecelerinin Değiştirilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	23.8.1995	22383
20.7.1995	95/7152	2869 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	3.9.1995	22393
11.8.1995	95/7204	3141 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı	10.9.1995	22400

VI. YÖNETMELİKLER

A - BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetinin	
			Tarihi	Sayısı
22.6.1995	95/6986	Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Seferberliği Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik	4.7.1995	22333
30.6.1995	95/7114	Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtdışında Sürekli Görevlendireceği Personel Hakkında Yönetmelik'te Değişiklik Yapılmasına ve Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtdışında Sürekli Görevlendireceği Personelin Yabancı Dil Bilgisini Tespit Yönetmeliğinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik	28.8.1995	22388

B - BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetinin	
	Tarihi	Sayısı
Yurtdışında Görevlendirilecek Memurların Seçim Esaslarına Dair Yönetmeliğe Bir Geçici Madde Eklenmesine İlişkin Yönetmelik	6.7.1995	22335
Harp Akademileri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	14.7.1995	22343
Türk Silahlı Kuvvetleri Sınıf Okulları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	14.7.1995	22343
Subay Sicil Yönetmeliğinin 26 ncı Maddesinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik	29.7.1995	22358
Astsubay Sicil Yönetmeliğinin 22 nci Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	29.7.1995	22358
Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personeline Görevlerinde Kullanılmak Üzere Bedeli Mukabili Zati Demirbaş Tabanca Satışına Dair Yönetmeliğin 11 inci Maddesinin Birinci Fıkrasının Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	15.8.1995	22375
Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliğinin Sağlanması Hakkındaki 2495 Sayılı Kanunun 4102 Sayılı Kanunla Değişik 2 nci Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik	24.8.1995	22384
Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personeline Görevlerinde Kullanılmak Üzere Bedeli Mukabili Zati Demirbaş Tabanca Satışına Dair Yönetmelik'in 6 ncı Maddesinin Üçüncü Fıkrasının Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	26.8.1995	22386
Polis Okulları Yönetmeliği	26.8.1995	22386

Silahlı Kuvvetler Orta Öğretim Okulları Sınıf Geçme ve Sınav	8.9.1995	22398
Yönetmeliğine Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Yönetmelik		
Uzman Erbaş Yönetmeliğinin Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına	12.9.1995	22402
İlişkin Yönetmelik		
Karayolları Trafik Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında	13.9.1995	22403
Yönetmelik		
Gayri Sıhhi Müesseseler Yönetmeliği	26.9.1995	22416
Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması	28.9.1995	22418
Hakkında Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik		

VII. MÜŞTEREK KARARLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
27.6.1995	95/44484	İzmir İli Karşıyaka ilçesi ile Çiğli ilçesi Arasında Kalan Sınırın Tespitine Dair Müşterek Karar	1.7.1995	22330
18.7.1995	95/44576	Denizli ili Merkez ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Bereketler ve Barutçular Köylerinin Birleşerek "BEREKETLİ" ismiyle Belediye Kurulmasına ilişkin Müşterek Karar	22.7.1995	22351
24.7.1995	95/44607	Bolu ili Gümüşova ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Ören Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Cumayeri ilçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar	28.7.1995	22357
1.8.1995	95/44622	Bartın ili Ulus ilçesi Merkezine Bağlı Eldeş Köyü Samat Mahallesinin Ulus Belediyesi Sınırları içerisine Alınmasına Dair Müşterek Karar	6.8.1995	22366
1.8.1995	95/44623	Kayseri İli Sarız ilçesine Bağlı İncedere Köyünün Sarız Belediyesi Sınırları içerisine Alınması Hakkında Müşterek Karar	6.8.1995	22366
7.8.1995	95/44641	Mardin ili Merkez Bucağına Bağlı Yalım Köyünde "YALIM" Adıyla Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	11.8.1995	22371
7.8.1995	95/44642	Erzurum ili Çat ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Kızılca Köyünün Çat Belediyesi Sınırları içerisine Alınmasına ilişkin Müşterek Karar	11.8.1995	22371
7.8.1995	95/44643	Konya ili Bozkır ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Sorkun Köyünde "SORKUN" ismiyle Belediye Kurulması Hakkında Müşterek Karar	11.8.1995	22371
7.8.1995	95/44644	Konya ili Akören ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Kayasu Köyünde "KAYASU" ismiyle Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	11.8.1995	22371

7.8.1995	95/44645	Şanlıurfa İli Merkez İlçe Yardımcı Bucağına Bağlı Büyüktürbe Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Harran İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına ilişkin Müşterek Karar	11.8.1995	22371
7.8.1995	95/44646	Yozgat İli, Boğazlıyan ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Çalapverdi Köyünde "ÇALAPVERDİ" Adıyla Belediye Kurulması Hakkında Müşterek Karar	11.8.1995	22371
7.8.1995	95/44647	Şanlıurfa ili Hilvan ilçesi Ovacık Bucağına Bağlı Türkmen Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Merkez ilçe Akziyaret Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	11.8.1995	22371
26.8.1995	95/44697	Trabzon ili Sürmene ilçesine Bağlı Yemişli Köyünün Sürmene Belediyesi Sınırları içerisinde Alınması Hakkında Müşterek Karar	31.8.1995	22390
26.8.1995	95/44698	Yozgat İli Sorgun ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Esenli Belediyesinin, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Merkez ilçe Osmanpaşa Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	31.8.1995	22390
30.8.1995	95/44712	Giresun ili Dereli ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Ambaraları Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Merkez ilçe Merkez Bucağına Bağlanmasına ilişkin Müşterek Karar	3.9.1995	22393
3.9.1995	95/44720	Kütahya ili Hisarcık ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Dereköy Köyünde "DEREKÖY" ismiyle Belediye Kurulması Hakkında Müşterek Karar	8.9.1995	22398
3.9.1995	95/44721	Şırnak ili Silopi ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Görümlü Köyünde "GÖRÜMLÜ" Adıyla Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	8.9.1995	22398
3.9.1995	95/44722	Şanlıurfa ili Siverek İlçesi Karakeçi Bucak Merkezine Bağlı Üçatlı (Hırbeaşık) Bağlısının Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Merkez ilçe Çamlıdere Bucağı Terzi Köyüne Bağlanması Hakkında Müşterek Karar	8.9.1995	22398
5.9.1995	95/44725	Sakarya ili Karasu ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Sinanoğlu Belediyesinin, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Ferizli ilçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına ilişkin Müşterek Karar	9.9.1995	22399
21.9.1995	95/44793	Manisa ili Salihli ilçesi Adala Bucağına Bağlı Yunuslar Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Gölarmara ilçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	26.9.1995	22416
27.9.1995	95/44800	Bilecik ili Söğüt ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Düzdağ Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Bozüyük ilçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar	29.9.1995	22419
27.9.1995	95/44801	Çorum ili Alaca ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Kalehisar Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Merkez ilçe Merkez Bucağına Bağlanmasına ilişkin Müşterek Karar	29.9.1995	22419

VIII. GENELGELER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
1996 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Esasları (No: 95/9)	22.7.1995	22351
Personel Kanunlarına Göre Aylıksız İzin Sürelerinin Emeklilik Yönünden Değerlendirilmesi İle İlgili Dış Genelge (Dış Genelge: 140)	6.8.1995	22366

IX. TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
1995 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 20)	5.7.1995	22334
Binek ve Station Wagon Cinsi Taşıtlardan Model Yılı İtibariyle On Yaşını Doldurmuş Olanların Tasfiye Edilmesine Dair Genel Tebliğ (Sıra No: 5)	12.8.1995	22372
3864 Sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanuna göre Kaçak ve Kaçak Zannı İle Tutulan Her Çeşit Eşya, Alet ve Taşıma Vasıtalarının Tasfiyesi Hakkında Kanun Genel Tebliği (Sıra No: 6)	12.8.1995	22372
Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 139)	16.8.1995	22376
Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 140)	17.8.1995	22377
Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 141)	17.8.1995	22377
DÜZELTME (95/7152 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı İle İlgili)	5.9.1995	22395

MEVZUAT METNİ
VERİLECEK TERCÜME GÖREVİNE

İLİŞKİN ESASLAR HAKKINDA YÖNERGE

BİRİNCİ BÖLÜM

Genel Hükümler

Amaç

Madde 1 - Bu yönergenin amacı; bilgileri artırılmak ve uygulamaları yerinde görmek amacıyla yurtdışına gönderilen mülki idare amirleri ve diğer Bakanlık mensupları ile Milli Eğitim Bakanlığı Yabancı Diller Eğitim Merkezinde yabancı dil eğitimi gören aynı nitelikteki Bakanlık mensuplarının yabancı dil bilgilerini artırmaları, en azından bu bilgi düzeylerini muhafaza etmeleri için yabancı dilde yazılan metinlerin Türkçeye tercümelerinin yapılmasına ilişkin esasları düzenlemektedir.

Kapsam

Madde 2 - Bu yönerge, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa istinaden çıkarılan "Yetiştirilmek Amacıyla Yurtdışına Gönderilecek Devlet Memurları Hakkında Yönetmelik" hükümlerine göre yurtdışına gönderilen mülki idare amirleri ve diğer Bakanlık mensuplarından 6 ay ve daha fazla süre ile yurtdışında bulunanlarla Milli Eğitim Bakanlığı Yabancı Diller Eğitim Merkezinde en az bir öğretim yılı yabancı dil eğitimi gören aynı nitelikteki Bakanlık mensuplarını kapsar.

Hukuki Dayanak

Madde 3 - Bu yönerge;

- a) 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 78, 79, 80 ve diğer ilgili maddelerine,
- b) 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 16, 22 ve 33'üncü maddelerine,
- c) Yetiştirilmek Amacıyla Yurtdışına Gönderilecek Devlet Memurları Hakkında Yönetmelik hükümlerine,
- d) Devlet Memurları Yabancı Diller Eğitim Merkezleri Yönetmeliğine,
- e) İçişleri Bakanlığı Hizmetiçi Eğitim Yönetmeliği hükümlerine, dayanılarak hazırlanmıştır.

Tanımlar

Madde 4 - Bu yönergede geçen deyimlerden;

- a) "Bakanlık" İçişleri Bakanlığını,
 - b) "APK Kurulu" Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulunu,
 - c) "Kurul Başkanı" Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanını,
 - d) "Komisyon" Tercüme İnceleme ve Değerlendirme Komisyonunu,
 - e) "Yönerge" bu yönergeyi,
- ifade eder.

İKİNCİ BÖLÜM

Teşkilat ve Görevler

Görevli Birim

Madde 5 - Bu yönergede belirtilen görevler, Bakanlık adına Kurul Başkanlığınca yürütülür. Görevler yerine getirilirken gerekli görülecek koordinasyon ve işbirliği Personel Genel Müdürlüğü ve Eğitim Dairesi Başkanlığı ile yapılır.

Tercüme Değerlendirme Komisyonu

Madde 6 - (Değişik: 18/8/1995 tarihli onay)

Komisyon, APK Kurulu Yayın ve Dokümantasyon Dairesi Başkanının başkanlığında Personel Genel Müdürlüğü ve Eğitim Dairesi Başkanlığınca görevlendirilecek Mülki İdare Amirliği Hizmetleri sınıfından yabancı dil bilen birer üye ile bir APK uzmanından meydana gelir.

Komisyon, yılın Ocak ve Temmuz aylarında toplanarak dönem içinde gönderilmiş olan tercümelere inceler ve değerlendirir. Kurul Başkanınca gerekli görülmesi halinde, komisyon diğer tarihlerde de toplanmaya çağırılabilir.

Komisyonun Görevleri

Madde 7 - Komisyon;

- a) Tercümelere kaynak olacak yayınların tesbitini yapar ve bu amaçla gerekirse satın alma dahil, yayın temini hususunda Kurul Başkanlığına tavsiyelerde bulunur.
- b) Dönem içinde gönderilmiş olan tercüme metinlerini inceler, değerlendirir, yeterlilik düzeylerini belirler ve sonuçları Kurul Başkanlığına bildirir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Tercüme Görevinin Yerine Getirilmesi

Tercüme Metinlerinin Süre ve Kapsamı

Madde 8 - (Değişik: 18/8/1995 tarihli onay)

Tercümesi istenecek metinler, ağırlıklı olarak mülki ve mahalli yönetimlerle, güvenlik hizmetlerini ilgilendiren konular arasından seçilir ve altışar aylık aralıklarla yılda iki kez gönderilir. Tercümenin yapılması için beş ay süre verilir. Verilen süre metnin ilgiliye ulaştığı tarihten itibaren başlar.

Kamu Personeli Dil Sınavından 90 ve üzeri puan alanlara daha kapsamlı olması şartıyla metinler yılda bir kez gönderilebilir. Tercüme için verilecek süre, ilgiliye yazı ile bildirilir.

Tercümesi yapıldıktan sonra metin ve orijinal mütercimi tarafından doğrudan APK Kurul Başkanlığına gönderilir.

Süresinde Gönderilmeyen Tercümeler

Madde 9 - Bu yönerge hükümlerine göre verilen tercüme görevlerini makul mazeret göstermeksizin verilen süre içinde yerine getirmeyenler Bakanlıkça bir defa yazılı olarak uyarılır ve on günü aşmayacak şekilde verilecek ek süre içinde tercümenin gönderilmesi istenir. Tercüme bu süre içinde de gönderilmediği takdirde, durum hakkında Kurul Başkanlığınca Personel Genel Müdürlüğüne bilgi verilir.

Yayınlanacak Tercümeler

Madde 10 - Komisyonca uygun görülerek önerilen tercüme metinleri, Kurul Başkanlığınca Türk İdare Dergisi'nde yayımlanır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Çeşitli Hükümler

Madde 11 - Bu yönergede öngörülen tercüme görevi, yayımı tarihinden önce Başkanlıkça yurtdışına gönderilmiş olan mülki idare amirleri ve diğer Bakanlık Personeline de verilir.

Yürürlük

Madde 12 - Bu yönerge, Bakanlık Makamınca onaylandığı tarihte yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 13 - Bu Yönerge hükümlerini İçişleri Bakanı yürütür.

(Bu Yönerge, 18 Ağustos 1995 tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe girmiştir.)