

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 67

ARALIK 1995

SAYI: 409

İÇİNDEKİLER

Ziya ÇOKER :	Mülki İdare Amirleri, Bürokrasi ve Politika	1
Namık GÜNEL :	2000'li Yılların Eşiğinde Yönetmel Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış	17
Aydın Zeki TUĞ	Kıbrıs Sorunu Nasıl Çözülür?	37
Doç. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN:	Küreselleşmede Yönetimin Etkisi	43
M. Ulvi SARAN :	Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi	53
Serdar İGDELER :	Belediyelerde Mali Denetim ve Etkinliği Sorunu	71
Osman GÜNAYDIN :	Politika-Ekonomi İlişkileri ve İktisadi Kalkınma	101
Şafak BAŞA :	Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun ve Mülki İdare Amirlerine Verilen Görev ve Yetkiler	111
Kazım TEKİN :	Türkiye'nin Komşularıyla Olan Sınır İlişkileri	117
Murat ÖNDER :	Üst Düzey Yöneticilerinin Yetiştirilmesi ve Geliştirilmesi: Bazı Ülkelerde ve Türkiye'de Durum .	133
Ali KUYAKSİL	Personel Eğitimi ve Türkiye	159
Gazi BAYKALER	Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Planda İl Yönetimi	177
H. İbrahim DAŞÖZ	Baskı Altındaki Yerel İdareler	181
Zafer ORHAN	Stratejik Planlamanın Yerel Yönetimlerde Kullanımı	187
Ayşegül YEŞİLYAPRAK	İngiltere'de Bir Haklar Bildirgesine Neden Gereksinim Var?	201
HABERLER	İçişleri Bakanlığında Haberler	211
MEVZUAT	1 Ekim 1995-31 Aralık 1995 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat	223
FİHRİST	Türk İdare Dergisi'nin 406-409 uncu Sayılarında Yayımlanan Yazılara İlişkin Fihrist	229

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-3216

• İDARECİLER

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

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

MÜLKİ İDARE AMİRLERİ, BÜROKRASI VE POLİTİKA¹

Ziya ÇÖKER
Emekli Vali

1. Bürokrasinin Tanımı

Bürokrasi, geniş anlamda, kamu yönetimini tanımlayan öğelerden birisidir. Bürokrasi deyimi, teknik anlamı ile kamu hizmetlerini ya da kamu yönetimini ilgilendiren konularda, uyulması gereken kuralların bütünü anlatmak için kullanılmaktadır. Bu kuralları uygulayanlar da, Kamu yönetiminde, hiyerarşik bir kademeleşme içinde yer almış, çeşitli uzmanlık dallarında görevi olan memurlar, yani bürokratlardır.

Kamu yönetimi, belli bir hizmeti üretmek ve halka sunmak amacıyla, pek çok insanın bir araya gelerek, uyum içinde çalışmalarını gerektirmektedir. Bürokrasi, bu uyumu ve işlerin düzenli bir biçimde yürütülmesini sağlamak üzere kurulmuş olan örgütteki hiyerarşik yapıdan ve bu yapının işlemlerini sağlayan kurallardan oluşmaktadır. Bürokraside görev ve yetkiler, işin ve hizmetin gerektirdiği uzmanlıklara göre, birimler arasında bölüştürülmüştür. Bürokraside işbölümü esastır. Her birimin görev ve yetkileri, bu işbölümü esasları içinde ayrıntılı kurallara bağlanmış, birimler arasında hiyerarşik denetim mekanizmaları oluşturulmuştur. Kamu hizmetine ilişkin çeşitli yazıların kimler tarafından hazırlanacağı, bu yazılara kimlerin paraf ve imza koyacağı, hangi konularda kimlerin, hangi yazılar için kimlerden ön izin alacağı ve onay makamları, hep belirli kurallara bağlıdır.

Bürokrasi kavramını ilk inceleyenlerden Sosyolog Weber'e göre, Bürokrasi, "kanun ve kurallar sistemi"dir. Bu kurallar, kamu yönetiminde bütün sorunları ortadan kaldırmakta, tarafsızlığı ve eşitliği sağlamakta, bu nitelikleriyle akılcı ve mükemmel bir sosyal kurum yaratmaktadır.

Gerçekten de bürokrasi, ileri bir işbölümü, merkezi bir otorite, rasyonel bir personel yönetimi, açıkça belirlenmiş politika ve kurallar, ayrıntılı bir dosyalama sistemi ile varlığını sürdürmektedir.

¹ Yazarın, yakında yayınlanacak olan "Yönetim ve Siyaset-Bir Valinin İl Yönetimine İlişkin Görüş ve Anıları" adlı kitabından özetlenmiştir.

Bir kurum içinde, iyi düzenlenmiş bir yönetim yapısı mutlaka gereklidir. Bürokrasinin temeli budur. Ancak insan ilişkilerini hiç hesaba katmayan, insanın doğal davranış ve tepkilerini dikkate almayan bir yapısal düzenleme, amacı gerçekleştirmede ve başarıya ulaşmada yeterli olmaz. Her kurumun işleyişinde insanların görev aldığı, bunların kişiliklerinin, birbirleriyle etkileşimlerinin, kurum ve toplumla ilişkilerinin, başarıyı ve amacın gerçekleşmesini etkileyeceği unutulmamalıdır. Şu halde, bürokrasinin bir ayağı organizasyon yapısına ve bunu düzenleyen kurallara dayanıyorsa, diğer üç ayağı insana dayanmaktadır.

2. Bürokrasinin Olumsuz Yönü

Bugün, özellikle Türkiye'deki uygulamalar açısından, bürokrasi dendiği zaman, kamu yönetiminin her türlü olumsuzlukları akla gelmektedir. Karakoldan tapuya, vergi dairesinden nüfusa kadar her kamu biriminde uğranılan haksızlıkların, iş gecikmelerinin, zorlukların, sıkıntıların, beklemlerin adı "bürokrasidir. Bürokrasi ehliyetsizlikle eş anlamlıdır. Vatandaşın kamu yönetiminden gördüğü haklı haksız her türlü zararın kabahatlisi bürokrasidir.

Özellikle insanlara güvensizlikten kaynaklanan aşırı kontrol düşüncesi, işlemlerin, en küçük ayrıntılarına kadar, çok kesin kurallara bağlı tutulmasına neden olmuş, bundan da, "gereğinden çok kağıt, gereğinden çok imza" diye tanımlanabilecek olan "kırtasiyecilik" doğmuştur. Aslında amaca uygun, amaç için yeterli bir takım kurallar olması, kamu yönetimi için zorunludur. Ancak uygulamada, kurallar, amacın çok üstüne çıkmakta, hatta amacın yerini almaktadır. Savcıdan ya da doktordan, son öğrenim dereceleri belgelendiği halde, sırf yönetmelikte belirtiliyor diye ilkokul diploması istenmesi, artık bu tip kırtasiyeciliğe klasik bir örnek olarak gösterilmektedir. Bunun gibi, kuralların, amacı da dikkate almayan katı uygulaması, halkı, kırtasiyecilikten, hatta bürokrasiden bıktırmaktadır. Özellikle merkezden yönetim sistemi, en basit kuralların değiştirilmesinde bile, önemli güçlükler çıkardığı için, gereksiz bürokratik işlemlerin sayısı her geçen gün artmaktadır.

İşlemlerin özünü ve amacını kavrama becerisini gösteremeyen memurlara görev ve sorumluluk verilmesi de kırtasiyeciliğin artmasına yol açabilmektedir. Eğitimsizlik yanında, küçük memurun, sahip olduğu yetkilerin tadına varmak istemesi de halka ve iş sahiplerine çıkarılan gereksiz zorluklarda önemli bir etken olarak görülmektedir.

Bürokratik engellerin diğer bir kaynağı mevzuattır. Mevzuat, açık, kesin ve kolay anlaşılır olduğu ölçüde, gereksiz kırtasiyecilik azalır. Görev, yetki ve sorumluluklar çok iyi düşünüldükçe yasalaştırılmalıdır. Bürokrasideki aşırılık kuralların çokluğundan ve tam olarak yerine oturmayışından gelmektedir. Devletin en büyük organizasyon olması, bir açıdan, buna neden olmaktadır. Devletten çok şey beklenmekte, bu da, çok sayıda memurun çalıştırılmasını gerektirmektedir.

Memur kalitesinin, tam olarak, kontrol edilemeyişi, yukarda da söylediğimiz gibi, bürokrasideki aşırılıkların ve yanlışlıkların en önemli nedenlerinden birisidir. Bunun sonucu olarak, iyi kuralların ortaya çıkması ve bunların en uygun biçimde uygulanması zorlaşmakta, memurlar arası görev, yetki ve sorumlulukların birbirlerine karışmasıyla da, hiyerarşik çatışmalar birbirlerini izlemektedir. Bütün bunlardan zarar görenler ise, Devletten hizmet bekleyen ya da Devlet kapısına işi düşen vatandaşlar olmaktadır.

Aşırı bürokrasi ve kırtasiyecilik nedeniyle de; hizmetler yavaşlamakta; işler karmaşık bir hal aldığı için, işini izleyen halk da, uygulamayı yapan memur da konuya tam hakim olamamakta; iş sahipleri çeşitli makam ve masa sahipleri arasında koşuşturmakta; işin maliyeti artmakta; iletişim zorlaşmakta; halk ve memur birbirlerini anlamamakta, güven duymamakta, çatışma ve anlaşmazlıklar çoğalmaktadır.

Gereksiz bürokratik engellerin yolsuzluklara neden olduğu ya da yolsuzlukları kolaylaştırdığı da bir gerçektir. Yasal yetkiler, en üst derece bürokratlar ve politikacılar eliyle, bir mal gibi satılabilmektedir.

Bütün bu olumsuzlukların ortadan kaldırılabilmesi ya da, hiç değilse, en aza indirilebilmesi, yönetimde, uygar dünyanın yönetim standartlarını yakalayabilecek bir yeniden yapılanmayı gerektirmektedir.

3. Bürokrat ve Teknokrat

Özellikle 1950'li yıllar, Türkiye'de, sermaye birikimi ve bunu besleyen dış kredilerin de yardımıyla, karayolları, büyük sulama, baraj, elektrik üretimi gibi temel alt yapı konularında, büyük yatırımlara girmenin başlangıcı olmuştur. Bu oluşum, bir yandan bölgesel örgütlenmeyi getirmiş, diğer yandan da, hizmetlerin niteliğine uygun olarak, yeni bir teknik yönetici (teknokrat) sınıfı doğmasına yol açmıştır. Bölgesel örgütlenmenin il sisteminden özerk olmasının sonucu olarak, bu yöneticiler, mülki idare amirlerine yeni bir seçenek olarak görülmeye başlandı.

Gerçekten de, en azından başlangıçta, bölgesel örgütlenme az olduğu için, yurt içinde ve dışında çok iyi teknik eğitim görmüş, yabancı dil bilen kişiler bulunmuş, bunlar büyük yatırımlara imza atarak etkinliklerini artırmışlar, yeni bir teknisyen-bürokrat sınıfı olarak kendilerini kabul ettirmişlerdir.

Hemen belirtmeliyim ki, teknik eğitim görmüş, belli ve sınırlı bir bilim dalını kendisine meslek olarak seçmiş bir kişinin, yöneticilik gibi, pek çok bilgi dalında eğitim görmeyi gerektiren bir alanda başarılı olma şansı tartışmalı olsa bile, küçük bir birim içinde işe başlayan ve aşama aşama yönetim alanını genişleten bir teknik kişinin, hele bu deneyimlerini yan bilgilerle destekliyorsa, başarılı olmaması için bir neden göremiyorum. Nitekim valilik yaptığım dönemlerde, gerçekten çok iyi yetişmiş, çok başarılı bölge müdürleriyle birlikte çalışma şansım oldu.

Buna karşılık, yöneticilik niteliklerine sahip olmayan bölge müdürleri de tanıdım. Aynı durum, hiç kuşkusuz, genel yönetici olan mülki idare amirleri için de söz konusu. Çok başarılı mülki idare amirleri olduğu gibi, başarısız ve beceriksiz mülk idare amirleri de var.

Çalışma, sınırlı bir teknik alanda, örneğin Türkiye Elektrik Kurumunda, Karayolları Genel Müdürlüğünde ya da Devlet Su İşlerinde olsa bile, bir bölge müdürü, her şeyden önce genel yöneticidir. Bu bölgesel kuruluşların hepsinde, çalışma konusu ne olursa olsun, kimya mühendisinden harita mühendisi ve jeologa kadar pek çok teknik kişiye; personel ve sigorta uzmanından hukukçu, iktisatçı ve maliyeciyeye kadar, çeşitli bilgilere sahip kişilere gereksinim bulunmaktadır. Kurumda, bu çok çeşitli nitelikte insanların yönetimi söz konusudur. Şu halde yönetici, her şeyden önce, insan yönetimi ile ilgili tüm bilgilere sahip olmalıdır.

Geniş örgütlü bir kurumda, pek çok meslek bilgisine, pek çok uzmanlığa gereksinim bulunduğuna göre, baş yöneticinin mesleği, bunlardan hangisi olmalıdır? Böyle bir kurumda, her mesleğin uzmanları bulunduğuna ve baş yöneticinin yönetme, karar verme, koordine etme ve planlama yapma gibi işlevlerini yerine getirebilmesi için gerekli verileri bunlar sağlayabileceğine göre, hukuk, iktisat, maliye gibi konuları da içeren yönetim bilgisi önem kazanmaktadır. Hiç kuşkusuz, herhangi bir meslek sahibi de, yönetime ilişkin bilgileri de elde ederek başarılı bir yönetici olabilir. Benim kesin kanaatim, hizmet ve çalışma konusu ne derece teknik olursa olsun, yönetme konusunda gerekli bilgilere sahip olmayan kişilerin başarılı yönetici olamayacağı yönündedir.

Belli bir uzmanlık alanına sahip olmak, genel yönetici için avantaj da, dezavantaj da olabilir. Meslek sahibi insan, hele genel yönetim ilkelerini bilmiyorsa, kendi uzmanlık alanında her şeyi bildiğini zanneder ve danışma gereksinimi duymaz. Halbuki bazı teknik alanlar bile özel bilgi ve deneyimleri gerektirir. Bunları da en yakından, o işi uygulayanlar bilir. "Püf noktası" hikayesi meşhurdur. Her işin, ufak ayrıntılarla ilgili püf noktaları vardır. "Ben mesleğimle ilgili her şeyi çok iyi biliyorum" diyen bir yönetici, bu ayrıntılar konusunda yanılabilir ve yanlış kararlarla önemli kayıplara neden olabilir.

Genel yönetici durumunda olan bir uzman, kendi uzmanlık bilgisini, en azından veri toplama aşamasında, unutmamalı, önyargılara kapılmadan uygulayıcı uzmanlara danışmalı ve ancak bunların değerlendirilmesinde kendi bilgi ve deneyimlerinden yararlanmalıdır.

Benim de mensubu olduğum İçişleri Bakanlığında, personelin büyük çoğunluğunun katıldığı bir düşünce vardır. Meslek mensuplarından (Mülki idare amirliğinden) bakan olanlar, meslek dışı bakanlara göre daha az başarılı olmuşlardır. Bunun nedeni de yukarıda söylediğimizin aynısıdır. Mülki idare amirliği belli bir uzmanlık alanı (meslek), bakardık ise, aynı konuyu da içeren bir genel yönetim

makamıdır. Mülki idare amirliği de yapmış olan bir bakan, bir ildeki herhangi bir olayla ilgili kararını verirken, yalnızca kendi bilgi ve deneyimine dayanırsa, çok büyük ihtimalle yanılabilir. Kendi bilgi ve deneyimi, başka bir zamanda, çok daha değişik bir ortamda, başka bir coğrafi alanda ve başka insanlar arasındaki ilişkiler için geçerli olmuştur. Yeni olay, eski olaya benzese bile, koşullar her bakımdan değişik olabileceği için, aynı ya da benzer bir kararın uygun olacağını söylemek mümkün değildir.

O halde karar gerektiren her olay, önyargılara kapılmadan, kendi koşulları içinde, ayrıca araştırılmalı, veri toplamanın önemli öğelerinden biri olan danışma ihmal edilmemeli ve ona göre bir karara varılmalıdır.

Ben, Siyasal Bilgiler Fakültesi (Mülkiye) mezunu olarak mülki idare amirliği mesleğine girdim. Ancak meslek ve okul tutuculuğu içinde değilim. Başarılı olabilecek herkesin genel yönetici ve mülki idare amiri olarak çalışabileceğine inanıyorum. Bunun tek koşulu var. Her genel yönetici, sosyal boyutu itibarıyla çok değişkenli olan ve bu açıdan teknik bilimlerden daha güç koşullarda öğrenilebilen yönetim eğitiminden geçmeli ve işin başından itibaren o amaçla yetiştirilmelidir.

4. Bürokrasinin İktidar Partisiyle Bütünleşmesi

Cumhuriyetin tek parti döneminde yönetimle iktidar partisinin, bürokrasi tarafı ağır basar biçimde, iç içe olduğundan kuşku yoktur. Uygulamada olduğu gibi, tercihleri belirlemede ve karar almada da, egemenlik daha çok bürokratlardadır. Asker ve sivil bürokratlar, öncü sınıfı oluşturmuşlardır. Ülkenin yüksek çıkarlarının ancak bu seçkin kişilerce korunabileceği düşüncesi egemendir.

Tek parti dönemini bırakalı yarım yüzyılı buldu. Bu dönem içinde onlarca kez seçim yapıldı, onlarca kez iktidar değişti. Gerçekten de, 50 yıldır, demokratik yöntemlere uygun olarak, seçimle gelen bir parlamentomuz ve buna dayalı hükümetlerimiz var. Bütün bunlara karşın, iktidar partisiyle üst bürokrasinin bütünleşmesi açısından, Cumhuriyetin tek parti dönemiyle çok partili dönemler arasında, fazla bir fark olmadığı kanısındayım.

Çok partili dönemde, yöntem olarak demokratik seçimler yapılmış olsa bile, henüz, gerçek bir çoğulcu sistem yaşanmamıştır. İktidara gelen partiler, adeta tek parti dönemini özler biçimde, otoriter bir yönetim kurma savaşımı vermişler, bürokratları, yönetsel ve yasal kurallara da bağlı kalmaksızın, kendi amaç ve çıkarları doğrultusunda, bir araç olarak kullanmak istemişlerdir. Bu açıdan, tek parti dönemi ile çok partili dönemin farkı, rollerin tersine çevrilmesidir. İlk dönemde, bürokrat egemenliği altında bir yönetim-siyaset bütünleşmesi varken, çok partili dönemde egemenlik seçilmişlere geçmiş, bütünlük onların egemenliği altında gerçekleşmiştir.

Bu egemenlik, iktidarı, dolayısıyla da ülke kaynaklarının denetimini elinde tutan siyasal örgütün, yasalaşmış temel amaç ve programları doğrultusunda olsa, kuşkusuz, buna kimse itiraz edemez. Ancak uygulama, tek tek tüm etkin partililerin, il ve ilçe başkanlarının ve milletvekillerinin, parti amaçlarıyla birleşeceği çok kuşku konularında, bireysel amaçlar için, bürokratları egemenlik altına almak istemesi biçiminde olmaktadır.

Üst bürokratlarla politikacıların bütünleşmesi iki yönlü işleyen bir kanalda oluşmaktadır. İktidarda bulunan ya da iktidara gelmeye aday bir partinin politikacıları, görevde bulunan bürokratları, ödül ve ceza korkutmaları altında, kendi amaçlarına alet etmeye çalışmaktadırlar. Bürokratin iyi çalışması değil, çıkarları engellemeyecek ya da çıkarlara uygun biçimde çalışması önemlidir. Buna uyanlar, daha iyi ve üst makamlara getirilerek ödüllendirilirler, uymayanlar da yer ve makam değiştirmeye mahkûm edilir, bu yolla cezalandırılırlar. Kuşkusuz, politikacıya kendiliğinden yavaşan ve hizmet sunmak isteyen bürokratlar da vardır. Bunların çoğunluğu, kendi yetenek ve olanaklarıyla üst makamlara gelemeyecek olanlardır. Politikacıyla bütünleşerek, yani onların çıkarlarına hizmet ederek, amaçlarına kavuşmak, ödüllendirilmek isterler.

Bürokrasi ile iktidar partisi politikacılarının bu biçimde bütünleşmesinden, adil ve eşitlikçi bir yönetim yapısının çıkamayacağı ortadadır. Bu olumsuzlukların ortaya çıkmasında merkezden yönetim anlayışının payı büyüktür. Bütün görev, yetki ve sorumlulukların merkezde toplanması, bunların uygulanmasında, araçların etkinliğini artırmaktadır. Merkezi yönetim mekanizması üzerinde en etkin kişiler olarak politikacılar, merkezde toplanmış tüm kamu kaynaklarının dağıtımında söz sahibi olmak istemekte, bu da onları çıkar hesapları içine itmektedir. Bugün siyaseti yozlaştıran, halkı, Devlet ve kamu yönetimi hakkında ümitsizliğe yöneltten en önemli öğe budur. İktidar politikacılarının ve onlarla bütünleşen kamu yöneticilerinin ortak çıkar hesapları içinde olmaları, denetim olgusunu ortadan kaldırmakta, yolsuzlukların izlenmesini olanaksız kılmaktadır. Kamu hizmetlerinde birbirlerini denetlemeleri gerekenlerin bu derece iç içe olmaları bugünkü sonucu doğurmaktadır. Bu nedenle merkezi yönetim, görev ve yetkilerini, yerinden yönetim ilkesi doğrultusunda dağıtmalı, görev yapan ve yetki kullanan değil, bunları yapan ve kullananları denetleyen olmalıdır.

5. Seçilmiş ve Atanmış İkilemi

Demokratik ülkelerde seçilmiş kişiler, belli bir süre için, belli kamu hizmetlerinin sahibi, patronu olmakta, o hizmetlerin sorumluluğunu üstlenmektedirler. İster merkezi yönetimde, ister yerel yönetimlerde olsun, seçilmiş kişiler, ya yasama organında ve yerel yönetim meclislerinde yer almakta, ya da, bu meclislerin ya da halkın doğrudan seçimi ile yürütme organı olarak görev yapmaktadırlar.

Her iki durumda da, kamu hizmetinin yürütümünü, belli bir süre için, ulusun emaneti olarak üstlenmiş olan seçilmişler, hizmetin yürütümünde profesyonel yöneticilerle işbirliği yapmak ve birlikte çalışmak durumundadırlar. Burada, seçilmişler, özellikle de parlamento ve yerel meclisler, kamu hizmetini yürütmeye ilişkin genel karar sorumluluğunu taşımakta, uygulama sorumluluğunu, her şeyden önce, kendilerinin de varlık nedeni olan Anayasaya ve yasalara uygun biçimde, atanmışlarla paylaşmaktadırlar. Karar ve denetleme hakkı seçilmişlerde, uygulama sorumluluğu atanmışlarda bulunmaktadır.

Kamu hizmetine ilişkin temel hedef ve ilkeleri, seçilmiş karar organları belirler, plan, program ve bunları gerçekleştirecek bütçeler, onlar tarafından yapılır. Bunların uygulanışında gözetilmesi gereken temel ilkeler de onlar tarafından düzenlenir. Bu hedef, ilke, program ve sağlanan olanaklar içinde, kamu hizmetine ilişkin uygulamaları yapma sorumluluğu, artık profesyonel yöneticilerindir, bürokratlarındır. Gözetim ve denetim hakkı olmakla birlikte uygulama sorumluluğu olmayan, parlamento ya da yerel, meclis üyesi seçilmişlerin, günlük işlere yetki dışı karışmaları, hem sorumluluk kavramının gereklerine uymaz, hem de amacın gerçekleşmesinde bütünlüğü bozar, sapmalara neden olur, eşitlik ve adalet duygularını zedeler.

Seçilmiş liderler ve karar organları, amaçların gerçekleştirilmesinde, sonuçlarla ilgilenmeli, profesyonel yöneticilerin bu konudaki başarı çizgisini saptamaya çalışmalı ve denetim yapmalıdırlar. Bu da, ancak, meclis içi çalışmalarla mümkün olabilir.

Seçilmişler de, atanmışlar da, kurumsallaşmış bir sistemin parçalarıdır. Hepsi de kurumsal kurallara uymak zorundadır. Hem seçilmişleri, hem atanmışları kapsayan yönetim, saptanan amaçların gerçekleştirilmesinde, yasalarla belirlenen kuralları en etkin biçimde uygulayabilmelidir. Devletin amaçlarının gerçekleşmesi, seçilmişlerle atanmışlar arasında, çerçevesini yasaların çizdiği, bu uyuma bağlıdır.

Burada bir örnek üzerinde düşüncelerimi açıklamak istiyorum. Bilindiği gibi, mülki idare amirlerinin seçilmiş yerel organ ve tüzelkişilikler üzerindeki vesayet yetkilerinden çok yakınıdır. Özellikle seçilmişlerin atanmışlar üzerindeki üstünlüğü vurgulanarak, atanmışlara verilen bu yetkiler eleştirilir. Hemen belirtmeliyim ki, bu yetkilerin büyük bir kısmının gereksizliğine ben de inanıyorum. İl sistemi ve yerel yönetimlerle ilgili çeşitli yazılarımdaki önerilerde, bu inancımın somut sonuçları açıkça görülebilir. Ancak konuya başka bir açıdan da bakmak gerekmektedir.

Konu, bir seçilmiş-atanmış çatışması haline getirilmektedir. İster iktidarda, ister muhalefette olsun, her parti, seçilmişlerin, ülke kaynaklarının kullanımındaki yetkileri açısından üstünlüğünü, sanki aksini savunanlar varmış gibi, vurgulama

yarışındadır. Gerçekten de ülke yönetimi ile ilgili her türlü düzenlemeyi yapma ve kaynakları kullanma hak ve yetkisi seçilmişlerdedir. Ancak şu da hiç bir zaman unutulmamalıdır, bu hak ve yetkiler sadece yasalara uygun biçimde kullanılabilir. Seçilmişlerin bu konudaki üstünlüğü, onlara, hak ve yetkilerini, bir çiftlik ağası, bir derebeyi gibi kullanma olanağını sağlamaz. Demokrasinin erdemi de buradadır. Düzenlemeleri, halkın gözü önünde onlar yapacaktır ama, koydukları kurallara kendileri de uyacaklardır.

Seçilmişlerin üstünlüğünü gösterme yeri parlamentodur. Bu üstünlük parlamentoda verilen kararlarla ortaya çıkar. Örneğin, TBMM'nde kabul edilecek bir kaç maddelik bir kanunla, mülki idare amirlerinin, seçilmiş yerel organlar üzerindeki tüm vesayet yetkileri ortadan kaldırılabilir. Bu yapılamıyorsa, seçilmişlerle atanmışları karşı karşıya getiren tartışmaları bir kenara bırakarak, yapılamama nedenleri araştırılmalıdır. Kanımca bu nedenler şöylece özetlenebilir.

a. Siyaset ve yönetim, yasalar çerçevesinde bir bütündür. Bürokratlar, siyasetçiler tarafından, hukuki normlar halinde çizilen sınır ve kurallara uygun biçimde, uygulama yaparlar. Bürokratların kullandığı her yetki, siyasi iktidarın (seçilmişlerin) isteğine uygundur, onun adına kullanılmaktadır. Mülki idare amirleri de, seçilmiş yerel organlarla ilgili yetkilerini kullanırken, aslında, seçilmişlerin yasa haline getirilmiş isteklerinin aracısıdır. Bu durumda, konuya ilişkin seçilmiş-atanmış tartışması konuyu saptırmak olur. Asıl tartışılması gereken, ülkeyi yönetmek üzere iktidara gelmiş seçilmişlerle, yerel toplulukları (yerel yönetim birimlerini) yönetmek üzere yerel iktidara gelmiş seçilmişler arasındaki gereksiz rekabettir. Açıkça söylemek gerekirse, merkez politikacıları ile yerel politikacılar arasında olması gereken bir yetki çatışmasına, mülki idare amirleri, amacı saptıracak bir çeşni olarak, katılmaya zorlanmaktadır.

b. Türkiye'de, gelmiş geçmiş tüm iktidarlar, muhalefette iken söylediklerinin tam aksini yapmışlardır. Muhalefette iken seçilmişlere (tüm yerel meclislere) geniş hak ve yetkiler vermeyi savunan partiler, iktidara geldiklerinde, bu hak ve yetkileri nasıl kısıtlayabileceklerini düşünmeye başlarlar. O zaman anlarlar ki, mülki idare amirlerine verilecek yetkiler, kendi egemenliklerini pekiştirmeye yarayacaktır. Aynı yetkileri kullandıkları için eleştirdikleri mülki idare amirleri, kendi iktidarı döneminde, onların başyardımcısıdır ve onlara verilen yetkiler merkez politikacılarının yararına kullanılacaktır.

Görüldüğü gibi, seçilmiş-atanmış tartışması tamamen yapaydır ve yukarda belirtilen sorunların üstünü küllendirmeye ve kapamaya yaramaktadır. O halde, seçilmiş-atanmış tartışması bir kenara bırakılmalı, herkes, kendilerine verilen yasal görev ve yetkiler doğrultusunda, kendilerine düşen sorumlulukları yerine getirmelidir. Burada baş sorumluluk da TBMM'ne düşmektedir.

6. Bürokrasinin Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı

Bürokrasi, belirleyici değil, uygulayıcıdır. Kaynakların kullanımında tercihlerle ilgili temel kararların alınması elbette siyasetin yetki alanı içindedir. Bürokrasinin bağımsızlığı ya da tarafsızlığı, ancak, siyasetin sınırlarını çizdiği alan içinde söz konusu olabilir. Bu alanın dışı ile karşılaştığında, bürokrasi tarafsız değil, o alanın tarafındadır. Temel tercihleri, kararını kendisi vermiş gibi savunmak durumundadır, o tercihlerin yanındadır.

Kaynakların kullanımı ile ilgili tercih kararlarını vermek bir siyaset olduğuna göre, bunların, siyasetçilerin kararları doğrultusunda uygulamasını yapan bürokratlar, bu anlamda, siyasetin dışında sayılamazlar, o siyasetin yanında ve içindedirler. Burada önemli olan, uygulanması gereken siyasetin ne olduğu ve nasıl kararlaştırıldığıdır.

Bir siyasetin uygulanabilmesi için, yasal çevrede oluşmuş hukuk normlarına gereksinim vardır. Bu, temel bir demokratik ilkedir. Demokratik bir devlet yönetiminde, hukuk normuna dönüşmemiş bir siyaset uygulanamaz. Bürokrasi, aslında, herhangi parti siyasetinin değil, bu hukuk normlarının yanındadır. Bu oluşumu sağlayan siyaset onun için önemli değildir. Önemli olan, uygulanması yasal zorunluluk haline gelmiş hukuk kurallarıdır. Hukuk kurallarının baş özellikleri ise, objektif, adil ve eşitlikçi olmalarıdır. İşte bu noktada bürokratin tarafsızlığı başlamaktadır.

Siyaset hukuk normu haline gelince, onu kararlaştıranlar da dahil, herkesi bağlayıcı olur. Herkes o kurallara uymak zorundadır. Bürokrat da, uygulamada, yalnız kuralları dikkate alan bir tarafsızlık içinde olmakla yükümlüdür. Burada, siyasetle yönetim arasında bir çelişkiden söz edilemez. Çünkü o kuralları, kendi siyasetleri doğrultusunda koyanlar siyasetçilerdir.

Bürokratların siyasetle ilişkisi, bir de, siyasetin hukuk normları haline gelmesi için siyasetçilere yardım etmesinde görülür. Bürokratların buradaki rolü uzmanlıktır. Hukuki düzenlemelerde ve temel tercih ve ilke kararlarında, kuşkusuz son söz, parlamentonun, parlamento içinde de, çoğunluk haline gelmiş siyasetçilerindir. Ancak bu karar ve ilkelerin oluşumunda ve kural haline getirilişinde bürokratların büyük payı ve rolü inkar edilemez.

Siyaset ve yönetim arasında bunların dışında bir ilişki, ancak, kişisel politikaların yönetime yansımaları biçiminde olur, bu da ciddi bir devlet yönetimi için noksanlıktır. Bugün Türkiye’de, üzülmeliyim ki, yönetimin görüntüsü budur. Politikacı, kendi siyasetini düşünerek kuralı koymasına karşın, kuralın kendisine zarar verecek ya da yarar getirmeyecek bölümlerinin kendisine uygulanmamasını bürokrattan ister ve bekler. Sonuç, her iki halde de, dürüst bürokrat için yenilgidir. Kural dışı hareket eder, politikacıyı memnun ederse yasalara ve vicda-

nına karşı; kural uygulamada ısrar eder, politikacıyı üzerse, ona ve onun etkileyebileceği yetkili kişilere karşı yenik düşer.

Türkiye'de üst bürokratların güvencesi konusu her zaman gündemdedir ve tartışılır. 1963-1964 yıllarında İngiltere'de iken, bu konuyu bir bakanlık müsteşarına sordum ve "sizin bakana ve onun tasarruflarına karşı bir güvenceniz var mı?" dedim. Müsteşar bu sorumu önce anlamadı ve ne demek istediğimi sordu. Ben, "Yani bakan sizi istediği anda görevden alabilir mi?" diye sorumu yineledim. Müsteşar, "tabii alabilir." dedi. Bu yanıt beni oldukça şaşırtmıştı. Onun için aynı düşüncede ısrar ettim. "Görevden her zaman alınma olasılığı sizi rahatsız etmez mi?" Bu kez, Müsteşar soruyu sormamdaki amacı anladı ve güldü. "Almasına alır ama hizmete yönelik belirgin bir hatam olmadan niye alsın? Ben üç bakan değiştirdim, müsteşar olarak görevime devam ediyorum."

Sanırım işin sırrını anlamıştım. Yasal güvence aramama ve istememenin altında, "niçin alsın" güven ve inancı yatıyordu. Aynı güveni Türk bürokratları da duyduğu zaman, kimse yasal güvence aramayacak ve isteme gereksiniminde olmayacaktır.

Bambaşka bir konuda çok benzer bir tepkiye Amerika Birleşik Devletlerinde tanık olmuşum. Mülkiye Müfettişi olarak dört kaymakam arkadaşımın birlikte Amerika'ya yaptığımız bir inceleme gezisinde, bir orman idaresini ziyaretimizde, bizdeki en önemli soruna orada nasıl bir çözüm yolu bulduklarını öğrenmek istedim ve "ormanlarınızı nasıl koruyorsunuz?" diye sordum. Türkiye koşulları içinde sorulması çok doğal olan bu soruyu Amerikalı Orman Mühendisi anlamadı ve sorumu, "neden ve kime karşı koruyacağız" diye karşı bir soru ile yanıtladı. Ben uzun uzun, ormanlara kaçakçıların girebileceklerinden, kaçak kereste ticareti yapabileceklerinden ya da çevredeki köylerde oturan insanların kendi evlerini yapmak için ormanda kaçak ağaç kesebileceklerinden söz ettim. Ormancının yanıtı hepimizi şaşırttı. "Bu insanlar aptal mı? Kişisel olarak yapacakları kesim ve nakliye, onlara, her yerde bulabilecekleri hazır keresteden daha pahalıya mal olur. Hiç kimse de bu aptallığı yapmaz."

Her iki olayda da, sorunların çözümünün, ancak, onların nedenlerine ve kaynağına inmekle mümkün olabileceği açıkça görülmektedir.

7. Bürokrasi ve Siyasi Örgütler

Ülkemizde, bir siyasal partinin organlarında görev almış bir kişi olmanın, bürokrasiyle ilişki kurmak açısından, büyük bir kolaylık sağladığı görüşü oldukça güçlüdür. Özellikle iktidar partisi ya da iktidara gelebilme olasılığı yüksek olan partiler açısından, bu görüş, uygulamada sık sık görülen örnekleri dolayısıyla, daha büyük bir güç kazanmaktadır.

Siyasal parti organlarında görev alanların, özellikle de, il ve ilçe başkanlarının, yerel ya da ulusal nitelikli sorunları bürokrasiye iletmekte etkinlik sahibi olmaları, kuşkusuz, doğaldır. Bu, onlara, bürokrasiyle ilişki kurmak açısından bir kolaylık ve alışkanlık sağlamakta, bu nedenle bireysel istekler de bu etkili kişilerde toplanmakta ve onlar aracılığı ile bürokrasiye iletilmektedir. Bu, bireyin, bürokrasi karşısında kendisini güçsüz hissetmesinin ve bürokrasi üzerinde etkinliği olan bir aracı aramasının bir sonucudur. Bu aracı, değişik yerlerde ve değişik zamanlarda nitelik değiştirmekte, duruma göre, ağa, bölgenin zengin ya da saygın bir kişisi, diğer bir bürokrat, din adamı, akraba vb. olabilmektedir.

Birey açısından aracının kimliği önemli değildir, yeter ki, kendine göre haklı-çoğu kez de haksız - isteklerinde, bürokrasiye karşı kendisine destek verecek bir etkinliğe sahip olsun. Bu etkin kişiler, zamanımızda, en çok parti başkanları ve milletvekilleri arasından çıkmaktadır. Bunlar, bürokrasiden isteği olanlar arasında en ragbette, en fazla başvurulanan kişilerdir. Hele, bürokrati yerinden etme ve değiştirebilme (yetkisi olmasa bile) etkinliğine sahip olma, parti başkanlarını ve milletvekillerini, bu konuda rakipsiz kılmaktadır.

Siyasal örgütler ve onların organ ve üyeleri, belli bir siyasal görüşün güçlendirilmesi ve seçimlerde başarı kazanması için çalışmak durumundadırlar. Ancak ülkemizdeki uygulamada, her parti için geçerli olmak üzere, siyasal görüş bir yana bırakılmakta, kamu kaynaklarından şu ya da bu şekilde, az ya da çok pay almak üzere, bürokrasi üzerinde bir etkinlik kazanmada çıkar beraberliği ve yandaşlığı öne çıkmaktadır. Bakan ve milletvekilleriyle görüşmek ve kişisel isteklerinde onları aracı kılmak için her gün TBMM'ni ziyaret eden binlerce kişinin büyük bir çoğunluğu bu çıkar beraberlik ve yandaşlığının temsilcileridir.

Ülkemizde, bir partinin il ya da ilçe başkanı ya da kongre delegesi olmak olağanüstü önemlidir. Bu konudaki rekabet hiç bir konuda görülmeyecek derecede güçlüdür. Bu rekabetin itici gücü acaba ne olabilir? Bunun, siyasal bilincin ve ülke sorunlarına gösterilen ilginin bir sonucu olması için acaba daha kaç yıl beklememiz gerekecektir?

8. Politikacı, Bürokrat, Devlet Adamı

Politikacının temel amacı inandığı yönetim ve düşünce sistemini ülke yönetimine egemen kılmak ve devleti o düşünceler doğrultusunda yönetmeye istekli olmaktır. Çoğulcu bir demokratik sistemde, ülkeyi, kendi düşünceleri doğrultusunda yönetmeye istekli pek çok siyasal düşünce sistemi olabilir. Her bir siyasal düşünce sistemi, buna inanmış insanların çokluğu oranında güç kazanır. Şu halde politikacının ilk görevi, kendi düşünce sistemine inananların sayısını artırmak, seçimlerde, yasama organında çoğunluğu sağlayacak milletvekili sayısına erişmektir. İster azınlıkta, ister çoğunlukta olsun, her partinin bu yolda çaba harca-

ması doğaldır. Zira partiler arasındaki yarışma süreklidir ve her yeni seçim, ülke yönetimine egemen olmak için, yeni bir başlangıçtır.

Yasama organında çoğunluğu elde etmiş olan grup (düşünce sistemi-siyasal parti) ülkeyi yönetmeye hak kazanmış demektir. Bu yasama organındaki çoğunluk, artık, kamu yönetiminin alt yapısını ve gerekli hukuki düzenlemeleri, kendi düşünce sistemini oluşturan parti programına göre, yeniden yapacak ve bunların uygulamaya konulmasını, içinden çıkardığı hükümete bırakacaktır.

Ülkeyi yönetme ile ilgili düzenlemelerin yapılmasında, iktidar olma hakkını kullanacak çoğunluk partisini sınırlayan en önemli etken Anayasadır. Yeni bir Anayasa yapma yetkisine sahip olamadığı sürece, iktidar, tüm uygulamalarında Anayasaya uymak zorundadır. Anayasamız, yasama ve yürütme erklerini (ve yargı erkini) birbirlerinden ayırdığı için, parti politikacısı (ve milletvekili) ile yürütme erkini kullanan bakanlar (ve yöneticiler) arasında, aynı partiye ve düşünce sistemine inanmış olsalar bile, bir ikilem ortaya çıkmaktadır.

Politikacılar, teorik olarak, kendileri için ideal olan parti programının kabul edilmesi ve uygulanması için çaba harcayacaklardır. Bundaki başarı şansını artırmak, kendilerinin, maddi ve manevi yönden, güçlü olmalarına bağlıdır. Bizim gibi, henüz gelişmişliği pek yakalayamamış ülkelerde, manevi yönden güçlenme (bunun zorluğu da ortada) bir kenara bırakılmakta, bütün çalışma yoğunluğu maddi gücün yakalanması için harcanmaktadır. Bu nedenle de, iktidarda olan partinin politikacıları, iktidar gücünün kendi partileri lehine (aslında kişisel olarak kendi yararlarına) kullanılmasını isteyeceklerdir. Bunun sloganı da hazırdır: Kendileri güçlü olursa parti de güçlü olacaktır. Partinin zenginliği ile partililerin zenginliği arasında tam bir paralellik kurulmaktadır.

Buna karşılık, Yürütme sorumluluğu olan bakanlar, artık yalnızca politikacı değil, devlet adamı olmaya adım atmış yöneticilerdir. Bakanların çevrelerindeki üst düzey bürokratlar da ayı durumdadır. Bunların konulara yalnızca politikacı gözlüğü ile bakmaları olanağı yoktur. Onların karar ve davranışlarını Anayasadaki eşitlik ve adalet kavramlarıyla kamu yaran düşüncesi, ister istemez, sınırlayacaktır. Kuşkusuz bunun aksine örnekler, siyasal hayatımızda pek çoktur. Ancak olması gereken budur. Uygulama ve yürütme sorumluluğu olmayan politikacılar (milletvekilleri dahil) içinse, parti ve kişisel çıkarları, hiç değilse genellikle diyelim, bu kavramların ölümlüdür. Politikacı, milletvekili olabilmek için, her şeyden önce, partili delegelerin ve kendisine yakın parti üyelerinin yararlarına çalışma zorunluluğunu duymaktadır. Bu da, her zaman, kamu yararı, eşitlik ve adalet gibi kavramlarla bağdaşmayabilir.

Devlet adamı olma çabasında olan bir bakan ise, Anayasaya, yasama meclisinin kurduğu objektif düzene ve hukuk kurallarına uygun bir çalışma yapmak ve bu çalışmalarında kamu yararına uygun, eşit ve adil bir davranışta bulunmak zo-

randadır. Yasaları bir kenara bıraksak bile, devlet adamı sorumluluğu başka tür bir davranışa izin vermez.

Politikacının gözünde, sadece, başarısı, (iktidarı elde etmesi ya da elde tutması) için çalıştığı parti siyaseti vardır. Onun en değerli varlığı bu siyasettir. Kendisini bu siyasete adanmıştır. Hiç kuşkusuz, politikacının kişisel çıkarları da bu siyasetin içindedir. Siyasi ve kişisel çıkar, politikacının kişiliğinde, iç içe bulunmaktadır. Bu sonucu, bir açıdan, doğal bulduğumu da hemen söylemeliyim. İnsanı herhangi bir eyleme yönlendiren en önemli etkenlerden birisinin "çıkar duygusu" olduğu açıktır. Ancak bu çıkar duygusunun, ahlak kurallarını ve yasaları zorlamaması gerekir.

Politikacı, bu çıkar duygusu içinde, siyasal ve kişisel çıkarları doğrultusunda, her şeyi yürütmeden isteyebilir. Onu sınırlayan hiç bir şey yoktur. Zira o, yalnızca istemektedir. İsteneni yapmanın getireceği sorumluluk ona ait değildir. Buna karşılık, devlet adamının (bakanın, yöneticinin) eylemlerinde, onun siyasal ve kişisel çıkarlarını sınırlayan, ahlak kurallarını bir yana bıraksak bile, yasal etkenler vardır. Bunlar, ona, kamu adına verilen yetki ve sorumlulukların bir karşılığıdır. O, "yapılmasını isteme" durumundan (politikacılıktan), "yapan" durumuna (devlet adamlığına) geçmiştir, yaptıklarından sorumludur, bağımsız yargıda hesap vermek zorundadır.

İşte politikacı (partili, milletvekili) ile devlet adamı (bakan, yönetici, bürokrat) arasındaki ikilem budur².

Kamu hizmetini yürütmede, bakanları sınırlayan tüm yasal hükümler, çok daha büyük ölçüde, tüm bürokratların eylemlerini de sınırlamaktadır. Zira onlar da, her türlü karar ve uygulamalarından, yasa önünde sorumludurlar. Eylemi yapma biçiminden sorumlu olan bürokrat, yasal, sosyal ve ekonomik koşulların ve kamu yararının, böyle bir eylemi yapmaya uygun olup olmadığını, kendisi değerlendirecektir. Zira, verilen görev ve yetkinin karşılığı, kişisel sorumluluktur. O makama da, görevinin, yetkilerinin ve sorumluluğunun gereğini takdir edebileceği için getirilmiştir.

Politika üretmeye çalışan ve parlamentoda sağladığı çoğunlukla, temel düzeni ve temel tercihleri karara bağlayan politikacı ile yasalaşmış politikayı uygulamaya çalışan bürokrat arasında, bu farklılıktan doğan çatışmalar, özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için, kaçınılmaz gibi görülmektedir. Bu tür ülkelerde, milletvekilleri de dahil, devlet işi gören herkesin, gerçek anlamda "dev-

² Milletvekili gerçekte "sorumluz politikacı" değildir. Çok önemli sorumlulukları vardır. Ancak uygulamadaki davranışlara bakarak, milletvekillerinin önemli bir kısmını, bu kategoride düşünme zorunluluğu doğmuştur. Ayrıca her bakanın ve bürokratin, gerçek anlamda, "devlet adamı" olmadığı da açıktır. Buradaki "devlet adamı" deyimini "devlet işi gören" anlamında kullanılmıştır.

let adamı" niteliklerini kazanması çok zordur, politikayı, kendi siyasal ve kişisel çıkarlarıyla bütünleştiren politikacı tipi çoğunluktadır. Bunlar, çoğu kez, parti çoğunluğunun savunduğu, uygulanabilir siyaset sistemine de aykırı olarak, bürokrasiye; kişi, grup ya da bölgeler lehine müdahaleler yapabilmekte ve yönetim sistemini, hukuk düzenini ya da bürokratlara yasal biçimde verilmiş takdir haklarını bozabilmektedirler. Ülkemizin, yönetim sistemi ve uygulanması açısından bugünkü görüntüsü de, az gelişmişliğimizin bir göstergesi olmaktadır.

9. Mülki İdare Amirlerinin Politikacılarla İlişkileri

Politikacılarla ilişkiler, önceki bölümlerde belirttiğimiz nedenlerden dolayı, mülki idare amirlerinin en duyarlı olduğu konuların başında gelmektedir.

Bir siyasal parti, halkın yararına olduğuna inandığı programı, iktidara geldiği zaman, uygulamak ister. Bu programa halkı inandırmada ve halktan oy almada, o partinin il ve ilçe yöneticilerinin çok büyük rolü vardır. Ayrıca, halkla doğrudan ve yakın ilişkisi olan parti yöneticileri, halkın dilek ve şikâyetlerini elbette iktidardaki parti hükûmetine aktaracaklardır. Bu dileklerden, yasalara uygun olanlarını, hükûmete aktarma yerine, kendi hükûmetinin emrinde gördüğü vali ve kaymakama iletmekte de çoğu kez zorunluluk duyacaklardır. Bütün bunları, bir mülki idare amirinin anlayışla karşılaması gerekir.

Ancak konunun duyarlılığı da bu noktada başlamaktadır. Parti yöneticilerinden gelen istekler, o çevre halkının ortak bir derdi ise, yönetici için onları dinlemek ve aktardıkları genel sorunları çözmeye çalışmak, çok doğal bir görevdir. Uygulamada, parti yöneticilerinin mülki idare amirlerine getirdikleri sorunların, hiç abartısız, % 99 u, iki genel konu ile sınırlanmıştır. Bunlar, ya partili ya da parti yöneticilerinin kayırdığı kişilerin, çoğu kez yasal olmayan işlerine aracılıktır, ya da yakındıkları memurların o yerden uzaklaştırılmasıdır. İletilen dileklerden yasal olanlar yapılır, memurlardan delilli imzalı yakınmalar olursa onlar da soruşturmaya alınır. Ancak yasal olmayan konuların yerine getirilememesi ya da hiç bir delil gösterilmeden memurların yer değiştirilmesinin istenmesi ve bunun uygulama olanağı olmaması durumunda parti yöneticileriyle mülki idare amirleri arasındaki anlaşmazlıklar da başlıyor demektir.

Mülki idare amiri, kuşkusuz, hükûmetin emrindedir ve hükûmet programının uygulanmasında görevli ve sorumludur. Ancak hükûmet yasalara uygun emirler verme ve mülki idare amiri de bunları, yine yasalar çerçevesinde uygulama durumundadır. Hükûmet programı da, Meclisin kabul etmesinden sonra uygulamaya konulabilmekte ve bir yasa niteliğinde bulunmaktadır. O programın uygulanmasında bürokrasinin ve mülki idare amirinin görev ve sorumluluk üstlenmesi de bundan kaynaklanmaktadır. Yasa dışı emirler ya da istekler, kimden gelirse gelsin, uygulanmamalıdır.

Bütün bunlara karşın, mülki idare amirleri, parti yöneticilerini, teşkilatlanmış, önemli görevler üstlenmiş ya da üstlenmeye hazır bir halk grubunun önemli bir temsilcisi olarak görmek ve ona karşı, insan ilişkilerinin gerektirdiği ve taşıdığı kimlikle orantılı bir davranış içinde bulunmak zorundadır.

Görevini, insanlarla birlikte, insanlar arasında, insanlara hizmet vermek için yapmaya çalışan bir mülki idare amiri, insan ilişkilerinin gerektirdiği iyi davranışlar içinde bulunmakla; görev, yetki ve sorumluluğunu, yasalara uygun, tarafsız ve ödünsüz bir biçimde yürütmek arasında denge kurabildiği oranda başarılı olacaktır.

2000'Lİ YILLARIN EŞİĞİNDE YÖNETSEL DENETİM SİSTEMİNE ELEŞTİREL BİR BAKIŞ

Namık GÜNEL
Vali

GİRİŞ

20. yüzyılın son çeyreğinde, Dünya büyük değişim ve yönelimlere sahne olmaktadır. Bu değişim ve yönelimler, bilimsel araştırmaların konusu olup geleceğe ışık tutan ilginç değerlendirmelere yol açmaktadır.

21. yüzyıla açılan kapılar olarak görülen bu değişim ve yönelimler arasında, konumuzla ilişkisi yönünden, sanayi toplumundan bilgi toplumuna, işgücü ağırlıklı teknolojiyen yüksek teknolojiye, ulusal ekonomiden dünya ekonomisine, merkezi yönetimden yerel yönetime geçişler dikkati çekmektedir.

Hiç kuşkusuz, ülkemizin bu gelişmelerin dışında kalması düşünülemezdi. Nitekim, 1963 Ankara Anlaşması ve bunun ekini teşkil eden 1970 tarihli Katma Protokol'ün oluşturduğu modele göre, ülkemizin Avrupa Birliği'ne entegrasyonu için öngörülen geçiş döneminin, 1995 yılında sona ermesiyle Gümrük Birliği'ne girmemiz gerçekleşmiştir. Böylece, AB'ye tam üyelik için önemli bir adım atılmış bulunmaktadır.

Ancak, ülkemizin AB'ye tam üyeliğinin gerçekleşebilmesi için ekonomisiyle, yönetimiyle, mevzuatıyla, demokrasisiyle, sanayi ve teknolojiyle Avrupa standartlarına ulaşması sürecini başarıyla tamamlaması gerekmektedir.

Bu nedenle, önümüzde duran engelleri tez elden aşarak Batı ile bütünleşmemiz, ülkemiz için yaşamsal bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Öncelikle siyasal, sosyal ve ekonomik istikrara büyük gereksinme vardır. Bu istikrarın sağlanması ise, ancak güçlü bir yönetim ve onun ayrılmaz bir işlevi olan modern bir denetim sistemiyle mümkün olur.

Biz burada, konumuzun kapsamına bağlı kalarak, mevcut yönetsel denetim sisteminin sorunlarını tartışıp, özellikle mülki yönetime ilişkin bir denetim sisteminin 21. yüzyıla girerken nasıl olması gerektiğine dair değerlendirmeler ve çözüm önerileri ortaya koymaya çalışacağız.

I. YÖNETİM KAVRAMI

Denetim kavramının incelenmesine geçmeden önce, yönetim kavramı üzerinde durmamız gerekecek. Denetim, yönetimin vazgeçilmez bir işlevi olduğu için, yönetimin ne olduğunu ve ne olması gerektiğini açıklığa kavuşturmak, irdelemek önem kazanmaktadır.

Yönetim, yön-etmek sözcüğünden türetilmiş olup idare sözcüğü ile eşanlamlıdır. Sözlük anlamı, yasalara, kurallara ya da belli koşullara uygun biçimde çalışmayı sağlamak demektir.

Türk Hukuk Lügati'nde yönetim (idare) bir anlamıyla: Devletin ve devlete bağlı kamu tüzel kişilerinin devlet düzeni çevresi içinde, yasama ve yargısal nitelikte olmamak üzere, yaptıkları çalışmalarıdır; diğer anlamıyla: Hükümetin emir ve denetimi altında kamu hizmetlerini gören örgüttür.

1982 Anayasasında ise yönetim: 125. maddede örgüt, 126. maddede yönetsel etkinlik anlamında, 123. maddede de hem örgüt, hem de yönetsel etkinliği içerecek biçimde geniş kapsamlı olarak kullanılmıştır.

Görülüyor ki yönetim, hukuk dilinde hem özdeksel (materiel), hem de örgensel (organique) olmak üzere iki anlamı içermektedir.

Yönetim sözcüğüne akademik bir disiplin olarak bakıldığında, bir süreç anlamı içermektedir. Yönetim süreci içinde başlıca planlama, örgütleme, yöneltme ve denetleme işlevleri yerine getirilmektedir.

Planlama, örgütün saptanan amaç ya da amaçlara ulaşmak için gerekli olan araçların ve kaynakların düzenlenmesi işlevidir.

Örgütleme, planın uygulanmasını sağlamak üzere uygun bir yapı oluşturmak işlevidir.

Yöneltme, örgütün amacına ulaşması için yapılan planın uygulanmasını sağlamak üzere, örgüt insanlarını bir önderlik ve iletişim çerçevesinde güdülemek (motivation) ve özendirmek işlevidir.

Denetim, örgütün önceden saptanan standartları ne derece gerçekleştirdiğini ölçmeye, amaçtan sapmalar varsa gerekli düzeltmeleri yapmaya yönelik bir işlevdir. Başka bir anlatımla, performans ölçümüdür.

Yönetim kavramı, özü itibarıyla, evrensel bir nitelik taşımaktadır. Şöyle ki, birden çok bireyin birlikte bir amacı gerçekleştirmek, bir sonucu elde edebilmek için yaptıkları çalışmalar, yukarıda değinilen dört ana işlevi ve bunlara ilişkin bazı etkinlikleri içermektedir. Yaşamda küme ya da grup çalışmalarının olduğu her alanda, yönetim kavramı ortaya çıkmaktadır. Çağdaş toplumlarda gereksinmelerin artmasına koşut olarak yönetim sorunları da giderek daha karmaşık ve

daha teknik bir nitelik kazanmıştır. Sınırlı kaynakların ve olanakların, en verimli, en etkin ve en ekonomik biçimde nasıl kullanılacağı, nasıl değerlendirileceği modern yönetimin, yönetsel düzeltim ve geliştirmelerin konusu olmuştur.

Yönetimde yüksek performans gösteren ülkelerin aynı zamanda yüksek düzeyde kalkınmış ülkeler oldukları görülmektedir. Bu ülkelerde yönetimin her alanında, her düzeyinde yapılan bilimsel araştırmaların ortaya çıkardığı bulgulardan yararlanmak, bunları ülkemizin ortamı ve koşulları içinde değerlendirmek önem kazanmaktadır. Kalkınmış ülkelerin uygulamaya koydukları modern yönetim teknik ve yöntemlerindeki gelişmeleri yakından izlemek; kendi ülkemizde de yaşamın her alanında modern yönetimin ilke, teknik ve yöntemlerini araştırma konusu yapmak, sürekli geliştirmek ve uygulamaya koymak, kalkınmanın vazgeçilmez bir koşulu olarak görülmektedir. Her ne kadar, bu alanda değerli araştırma ve çalışmalar yapılmakta ise de, bunların uygulama alanlarına yeteri ölçüde yansdığı söylenemez.

Burada konumuzun sınırlarını, kamu yönetimi ve kamu yönetimine ilişkin yönetsel denetim sistemi oluşturduğu için, bakış açımızı kamu yönetimi üzerinde biraz daha genişletmemiz gerekmektedir.

A. KAMU YÖNETİMİ

Kamu sektöründeki yönetimi, özel sektördeki yönetimden ayırmak için -kamu yönetimi- deyiimi kullanılmaktadır. Ülkemizde, Kara Avrupasında olduğu gibi kamu yönetimine "Yönetim" ya da "İdare" (L'Administration) denilmektedir. Buna karşın, Anglo-Amerikan ülkelerinde kamu sektöründeki yönetim için "kamu yönetimi" (Public Administration) deyiimi kullanılmaktadır.

Günümüzde "kamu yönetimi" deyiimi, hem hukuk, hem de yönetim bilimi alanında kullanılmaktadır. Kamu yönetimi kavramı, yasama ve yargılama dışında, tüm kamusal kuruluşlarla kamusal işleri içermektedir.

Kamu yönetiminin amacı, kamunun yararadır. Toplumsal bir varlık olan insan, kendi kendisine yeterli değildir. Birey, toplumdaki iş bölümü, değişim (mübadele) ve özel girişim sayesinde gereksinmelerinin bir bölümünü karşılayabilir. Ancak, can güvenliği, mal güvenliği, ulusal güvenlik, adalet gibi bütün bireyler ve toplumun geneli için yaşamsal önem taşıyan gereksinimler kamu yönetiminin alanına girer.

Bireyin itici gücü, bireysel yarar elde etmeye yöneliktir. Bu yarar, maddi ya da manevi olabilir. Bu yarar, toplum yararı ile de çoğu kez uyum halinde olabilir. Ancak bu uyum, özel girişimin bireysellik karakterini gizleyemez.

Kamu yönetiminin itici gücü ise, bireyin tam tersine, toplumsal yarar, toplumun çıkarı, daha geniş bir açıdan, toplumun iyiliğidir.

Kamu yararı, belli kişilerin çeşitli amaçlarla oluşturdıkları ve kendilerinden ayrı ve üstün sayılan bir topluluğun (cemaat - communaute) yararı demek de değildir.

Kamu yararının alanı, çağa, toplumsal yapıya, psikolojik ve teknik verilere göre değişmekle birlikte, genel yararı sağlamaya yönelik amaç aynıdır ve aynı kalır.

B. ÜLKEMİZDE KAMU YÖNETİMİ

Bilindiği üzere, ülkemizde kamu yönetimi, 1923 yılında Cumhuriyet Yönetimince Osmanlı Yönetiminden devralınmıştır.

Osmanlı'daki kamu yönetimi, tüm toplumu denetleyen mutlak merkezîyetçi bir sisteme dayanıyordu.

İmparatorluk yönetsel açıdan eyalet, sancak, nahiye ve köylere bölünmüştü. Eyaletin başında bulunan Beylerbeyi, eyaletin mülki ve askeri amiriydi. Sancağın başında bulunan Sancakbeyi de aynı şekilde sancağın mülki ve askeri amiriydi. Kazanın başında bir Subaşı ve bir Kadı, nahiyenin başında bir Naib ve köylerin başında da Sipahi bulunuyordu. Aslında eyalet, tımar sisteminin uygulandığı sancaklardan oluşmaktaydı. Sancak, mülki, askeri, mali yönden tımar sisteminin geçerli olduğu taşra yönetiminin ana birimiydi. Nitekim, sancak taksimatı yüzyıllarca aynı kalmış, buna karşın eyalet ise gerek sayıları ve gerekse yapıları itibarıyla sürekli değişikliğe uğramıştır. Taşra yönetiminin bir temel birimi de, başında bir subaşı ve ayrıca bir kadı bulunan kaza idi. Subaşı, askeri, mali, mülki konularda görevli; kadı da mali, mülki ve ayrıca yargı konularında görevliydi. Bu iki görevli birbirlerinden bağımsız, ama birbirlerini denetler bir konumdaydılar. Nahiye, mülki (yönetmel) taksimatta hiyerarşik bir kademe olmaktan çok, gelişmiş büyük bir köy merkezi durumundaydı. Köylerin yönetimi ise, tımarlı sipahilerin elindeydi. Köylerde ve kentlerdeki mahallelerde cemaat temsilciliğini imamlar yapmaktaydı. Muhtarlık kurumu Ondokuzuncu yüzyılda ortaya çıkmıştır.

Osmanlı İmparatorluğunun yönetici sınıfını, mülkiye, ilmiye, seyfiye ve kalemiye sınıfları oluşturmuyordu. Yönetimin başında mülkiye sınıfı bulunuyordu. Mülkiye sınıfını sadrazamlar, vezirler, beylerbeyleri, sancak beyleri, yüksek rütbeli komutanlar oluşturmaktaydı. İlmiye sınıfını din, yargı ve eğitim işleriyle görevli olan müftüler, kadılar, kazaskerler meydana getiriyordu. Seyfiye sınıfı ise yeniçeriler ve bunların humbaracı gibi uzmanlaşmış askeri örgütlerinden oluşuyordu. Kalemiye sınıfı da devletin arazi vb. kayıtlarını tutan ve haberleşmelerini yöneten görevlilerden meydana geliyordu. Mülkiye sınıfı, dünyanın en eski yönetim okullarından biri olan Enderun'da yetiştiriliyordu.

Osmanlı'da yönetim işleri, bu dört sınıfa mensup görevliler tarafından yerine getirilmekle birlikte, tüm yetkiler padişapta toplanmış bulunuyordu. Bu sınıflar,

devletin bütün kudretini elinde tutan padişahlık makamının uzmanlaşmış yardımcılardan ibaretti.

Bununla birlikte, bu görevliler kendi bölümleri içinde çok sıkı ve uzun süren bir eğitim ve adaylık dönemlerinden geçerek, derece derece en yüksek makamlara gelebiliyorlardı. Örneğin, ilmiye sınıfında bir makama gelebilmek için onbeş- yirmi yıllık bir eğitim sürecinden geçmek, gene yıllarca öğretim görevi yapmak gerekiyordu. Ancak bundan sonra, kadılık makamına gelinebilir ve alt derecelerden başlayarak kazaskerliğe yükselinebilirdi.

Diğer sınıflardakiler de aynı şekilde çok uzun bir eğitim, öğrenim ve adaylık sürecinden geçirilmekteydiler. Tımar ve zeamet sahipleri de son derece sıkı usullerle ve belli nitelikleri taşıyanlar arasından seçiliyordu.

Gerek kanunnameler, gerek teamüller, belli görevlere ve makamlara kimlerin getirileceğini özenle ve incelikle belirlemişti. İmparatorluğun yükselme dönemlerinde başarılı hizmetler veren bu sınıflar, duraklama ve gerileme dönemlerinde yolsuzluklar, usulsüzlüklerle mücadele etmişler ya da kendileri de bu usulsüzlük ve yolsuzluklara bulaşarak etkinliklerini yitirmişlerdir.

Zamanla, Osmanlı sisteminin toprak rejimine dayanan temelleri sarsılmaya başlamış; hazineye gelir sağlamak amacıyla bütün atamalar ve resmi görevler (tımarlar dahil) satılabilir bir mal haline gelmiş; bilgi, yetenek ve liyakat bir kenara itilmiş, kamu görevleri bilgisiz, yeteneksiz ve ehliyetsiz kişilerin eline geçmiştir.

19. Yüzyılda yönetsel yenileştirme çabalarına tanık olmaktayız. Mekteb-i Mülkiyenin kurulması, yönetsel yapının gereksinmelerine cevap verebilecek kadroların yetiştirilmesi yolunda önemli bir adımdır.

Tanzimat hareketiyle, Osmanlı yönetimini çağdaş işleyiş ilkelerine dayandırmak, devlet gücünü tek merkezden etkili biçimde kullanmak amacı güdülmüştür.

1856 Islahat Fermanı'ndan sonraki gelişmeler ve Osmanlı vilayet yönetiminin aldığı biçim, ülkemiz yönetsel yapısını önemli ölçüde etkilemiştir. 1864 İdare-i Vilayet Nizamnamesinin uygulanması başarılı olunca, (Tuna Vilayeti, Manastır, Selanik, Yanya vilayetleri) 1870 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi çıkartılmış ve yaygın biçimde uygulanmıştır. Osmanlı yönetimi, vilayet, liva, kaza, nahiye ve köy olarak hiyerarşik bir düzende örgütlenmiştir. Bu örgütlenmede üst kademeler alt kademelerin tüm karar ve eylemlerini etkin ve sıkı biçimde denetlemekteydiler.

Bundan önce de vurguladığımız üzere, kamu yönetiminin temel işlevlerinden biri denetimdir. Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemi ile Cumhuriyet'in ilk çeyreğinde yönetim yapısı, işlevsel denetimi etkinleştirme yönünde tutarlı olmuş-

tur. Şöyle ki, denetimin etkinliğini sağlamak için yönetim bölümlerinin sınırları daraltılmış, merkezi yönetimin bütün hizmet ve işlevleri, mülki yönetim bölümleri içinde örgütlenmiştir.

1864 Nizamnamesi vilayetlerde yerel işler için genel bir meclis öngörmüş, ancak bunlara görüş bildirmekten başka bir fonksiyon vermemiş, vilayetlere tüzel kişilik tanımamıştır.

1870 Nizamnamesi de genel meclislerin çalışma alanlarını genişletmekle birlikte, en basit işlerin bile yapılabilmesini, merkezin onayının alınması koşuluna bağlamıştır. Yetki genişliği (tevsii mezuniyet-deconcentration) ve görev ayrımı (tefriki vezaif) esaslarını ülkemize getiren yasa 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Muvakkat Kanunu olmuştur. Bu yasa, esas itibarıyla Fransa'dan alınmış ve buna ülkemizin gereksinimleri de göz önünde bulundurularak bazı hükümler eklenmiştir. Ancak, Balkan savaşları ve Birinci Dünya Savaşı nedeniyle Meclisten geçirilemeyerek geçici mahiyette kalmıştır. Bununla birlikte bu kanun, yetki genişliği ve görev ayrımı esasına dayalı bir yönetim kurmak ve illere tüzel kişilik tanıyarak yerel yönetimin bir kademesini oluşturmak gibi iki yeni özellik taşıyordu.

1929 tarih ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanununda yer alan illerin genel yönetimine ilişkin hükümleri yürürlükten kaldırmış ve illerin örgüt ve yönetimini düzenlemiş olmakla birlikte, ana hatları itibarıyla bu yasanın bir kopyası olmuştur.

1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, ülkemizin kalkınmasına ve halkımızın gereksinimlerine cevap verecek nitelikte olmamış; kısa aralıklarla yayımlanan çeşitli bakanlıkların teşkilat yasalarıyla valilerin yetki genişliği ilkesine dayalı yetkileri birer birer geri alınmış; gerek atama ve gerekse hiyerarşi (sıradüzen) yetkileri hemen kaldırılmıştır.

Yetki genişliği ilkesinin fiilen ortadan kalkması nedeniyle, yönetimde ortaya çıkan çeşitli sakıncalar ve aksaklıkları gidermek amacıyla yetki genişliği ilkesini daha ileri düzeyde ve geniş tutan 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu çıkarılmıştır. Bu yasa da 1426 sayılı yasa gibi, ilin yalnız merkeziyetçi yönünü ele almış, yerinden yönetim örgütüne ilişkin hiç bir düzenleme yapmamıştır.

Böylece, ülkemizde yerinden yönetim örgütü olarak: İl özel idaresi, 1913 tarihli geçici yasanın halen yürürlükte olan il özel yönetimine ilişkin hükümlerine göre; belediye idaresi, 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanununa göre; köy idaresi de, 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanununa göre yönetilmektedir.

Ülkemizin yönetsel yapısı içinde yer alan yerinden yönetim kuruluşları arasında hizmetsel kuruluşlar (üniversiteler, KİT'ler...) ve mesleki kuruluşlar (baro, ticaret ve sanayi odaları...) da bulunmaktadır.

Yönetel yapımızın bir bölümünü de denetleme ve danışma kuruluşları oluşturmaktadır. Danıştay, Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu gibi kuruluşlar, denetleme ve danışma fonksiyonlarını yerine getiren yönetime yardımcı kuruluşlardır.

Ülkemizde kamu yönetiminin başlıca özelliklerine kısaca baktığımızda: Yönetim sistemimiz Fransız yönetim sisteminin etkisi altında bir "idari rejim"dır. Bu rejimde hukukun ayrı bir dalı olan "idare hukuku" ve ayrı bir yargı düzeni olan "idare yargı" uygulanır. Bu yönüyle Türk kamu yönetimi, Anglo-Amerikan Yönetim sisteminden ayrılır. Anglo-Amerikan sisteminde kamu yönetimi genel hukuk kurullarına tabi olup, ayrı bir rejime dayalı özel yetkilere sahip değildir.

Yine kamu yönetimimiz, ana hatları itibariyle Osmanlı dönemindeki örgütlenmeyle paralellik göstermektedir. Merkez örgütü, merkeze bağlı taşra örgütü ile yerel yönetim örgütleri, bazı değişiklikler olmakla birlikte, esasta aynı kalmıştır. Devletin ekonomik alanda üstlendiği fonksiyonlar nedeniyle, özel hukuk rejimine tabi kuruluşlar meydana gelmekle birlikte, yerel yönetim kuruluşları gelişme gösterememiştir.

Özetle, bugünkü durumda, kamu yönetimi kuruluşları, toplumumuzun sayı ve işlevce artan gereksinmelerini karşılamakta yetersiz ve modern yönetim ilkelerine uygun bir gelişmeden yoksun, plansız, eşgüdümsüz ve görev karışımına neden olan karmaşık bir yapıya dönüşmüştür.

Bu karmaşık yapıya koşut olarak, yönetimin en yaşamsal ögesini oluşturan personel rejimi de bozulmuş, sayıca kabarık, nitelikçe zayıf, ehliyet ve liyakat sisteminden uzaklaşan bir kimliğe bürünmüştür.

Öte yandan, ülkemizde kamu yönetiminin en belirgin bir karakteristiğini de koyu bir merkeziyetçilik ve buna dayalı ağır bir denetim sistemi oluşturmaktadır. Gerçi, Anayasamızın 123. maddesi gereğince, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve merkezden yönetim ile yerinden yönetim esaslarına dayandığı; bu suretle, bazı hizmetler özellikleri icabı ayrı bir tüzel kişiliği olan kuruluşlarca yürütüldüğü dikkate alındığında; idarenin bütünlüğü ilkesinin bir sonucu olarak, bu kuruluşların aynı denetime tabi olmaları gerekmektedir. Ne var ki, ülkemizin çağa ayak uydurmasını geciktiren, kamu hizmetlerinin hızlı, verimli, etkin ve ekonomik bir biçimde yerine getirilmesini engelleyen, halkın yönetime katılma ve katkıda bulunma olanaklarını son derece kısıtlayan bu sistemin, 21. yüzyılın perspektifinde, bilgi toplumuna, yüksek teknolojiye, globalleşen ekonomiye ve demokratik, katılımcı, üretken bir genel ve yerel yönetim sistemine geçişini sağlayacak biçimde yeniden yapılanmaya büyük gereksinme vardır.

II. DENETİM KAVRAMI

Denetimin sözlük anlamı, denetlemek işi, murakabe, kontrol demektir. Denetlemek ise bir işin doğru ve yönetim kurallarına uygun yapılıp yapılmadığını incelemek demektir.

Uygulamada, denetim, teftiş, murakabe, kontrol sözcükleri yaygın biçimde kullanılmaktadır.

Türk Hukuk Lügatinde teftiş (denetleme) ve murakabe: (Alm. Aufsicht, Beaufsichtigung, Inspektion, Kontrolle, Prüfung, Revision. -Fran. Contrôle, Surveillance, Inspection.-İng.Inspection, Supervision, Control)

Genel anlamda, gerek devlet daire ve örgütünün, gerekse özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş kuramların kamu yaran noktasından yasa, tüzük ve statüleri hükümlerine göre çalışıp çalışmadıklarının incelenmesidir.

Kamu hukukunda: Tüm devlet dairelerinde çalışanların yasa ve tüzük hükümlerine göre görevlerini gereği gibi yerine getirip getirmediğini, yasa ve tüzük hükümlerine aykırı hareket ederek görevlerini yerine getirmede ihmal ve gevşeklik gösterip göstermediğini ve yolsuzluk yapıp yapmadıklarını saptayarak haklarında gereken yasal işlemin uygulanması için devlet dairelerinin teşkilat yasalarına göre atanmış müfettiş veya murakıplar, ya da görevlendirilmiş memurlar vasıtasıyla yapılan teftiş ve murakabedir.

Kontrolör (murakıp) sözcüğü, özellikle hesap işlerini denetlemekle görevli elemanlar için kullanılmaktadır.

A. YÖNETSEL DENETİM SİSTEMİ

Sistem, bir sonuç elde etmeye yarayan yöntemler düzeni anlamına gelmektedir. Yönetmel denetim, yönetim sürecinin önemli bir işlevidir. Denetimsiz, etkin bir yönetim düşünülemez. Günümüzde kamu yönetimi, işlevleri ve boyutları itibarıyla son derece büyümüş ve karmaşık bir yapıya dönüşmüştür. Kuruluşların işlevleri arttıkça, boyutları büyüdükçe, denetim işlevi de aynı derecede önem kazanmaktadır.

Yönetmel denetim türleri arasında, yönetimin kendi bünyesinde kendi memurları ya da uzmanlaşmış ekipleriyle yaptığı denetim, bir iç denetimdir. Bu aynı zamanda bir hiyerarşi denetimidir, başka bir deyişle, üstün ast üzerindeki otoritesinin bir biçimde belirmesidir. Merkezden yönetim ilkesi, hiyerarşik denetimi gerektirmektedir. Merkezi yönetimde üstün astlarını ya da amirin emrinde çalışanları denetlemesi, kararların iyi uygulanıp uygulanmadığını kontrol etmesi zorunludur. Yönetimde işlevlerin çoğu kez bir uzmanlığı gerektirmesi, yönetim kademelerinin çoğalması nedeniyle, yöneticilerin plan ve programların doğru uygulanıp uygulanmadığını, üstlendikleri yönetim sürecinin başarıyla yürütüp yürümediğini doğrudan doğruya denetlemeleri mümkün değildir. Bu nedenle, denetim görevini kısmen ya da tamamen uzmanlaşmış bir organa, bir kurula verilir. Kamu kuruluşlarında üstün hangi makam olduğu kuruluşların statülerinde belirtilmiştir. Genel yönetimde üst, bakanlardır ve denetimler bakan adına yapılır.

Yerinden yönetim ilkesinin uygulandığı kuruluşların denetimleri ise, merkezden yönetim organlarının denetimine tabidir. Bu bir dış denetim olup vesayet denetimi adını almaktadır. Bu denetim, yasaya dayanan ve yasayla belirlenen bir yetkidir. Bu denetim tarzında, yönetimin bütünlüğünü sağlamak amacıyla, merkezi yönetimin, yerinden yönetim kuruluşlarının karar, işlem ve eylemlerinin, yargı yoluna gidilmeksizin, yönetsel yetki ve usulleri kullanmak suretiyle denetlemesi söz konusu olmaktadır. Burada, merkezi yönetimin yasayla belirlenen sınırların dışına taşmaması, dayanağını yasadan almayan bir yetkiyi kullanmaması, yerinden yönetim ilkesini zedelememesi, bu yönetimlerin özerklik alanını çiğnememesi önem kazanmaktadır.

Yönetsel denetim sistemi üzerinde bu genel saptamaları yaptıktan sonra, bu denetim sisteminin sorunlarını tartışmak ve özellikle mülki denetim sistemine ilişkin değerlendirmelerde bulunarak çözüm önerileri ortaya koymak uygun olacaktır.

B. YÖNETSEL DENETİM SİSTEMİNİN SORUNLARI

Çağımız bir bilgi, iletişim ve yüksek teknoloji çağıdır. Dünyamız küçülmekte, ülkeler bloklaşmakta, kişisel, toplumsal, ulusal ve uluslararası sosyo-ekonomik ve kültürel ilişkiler hızlı bir değişim ve gelişim göstermektedir. Gümrük Birliğine girmemiz, Avrupa Birliğine tam üye olmak yolunda önemli bir aşama oluşturmaktadır. AB ile bütünleşmemiz, tüm sistemlerimizle Avrupa standartlarına (normlarına) uyum sağlamamızı zorunlu kılmaktadır.

Yönetim ve denetim sistemlerimize, bu perspektiften baktığımızda, Avrupa standartlarının çok gerisinde kaldığımız görülmektedir.

Yürürlükte olan denetim sistemimiz, geçmişe yönelik, hata bulmayı ön planda tutan, eskimiş ve uygulama olanağı kalmamış mevzuata göre hareket etmeyi yönetime empoze eden, klişeleşmiş eleştirilerle rutin bir niteliğe bürünmüş, yeniliklere, girişimcilğe, yaratıcılığa kapalı bir görünümündedir.

Mevcut denetim sistemi, yönetimde etkinliği, verimliliği, ekonomiyi olumsuz yönde etkileyen sorunları ortaya çıkarmaya, bunların nedenlerini araştırmaya ve çözüm önerileri üretmeye yönelik bir yapıda değildir.

Ülkemizde yönetsel denetim kuruluşları, hiyerarşik bir düzen içinde, her türlü güvenceden yoksun, siyasal iktidarların baskılarına maruz, siyasal amaç ve çıkarlara alet edilmek istenen, son derece yetersiz çalışma koşulları ortamında kendilerinden her çeşit özveri beklenen kuruluşlar durumundadır.

Merkezi yönetimin denetim kuruluşları arasında gerekli eşgüdüm mevcut değildir, aynı yerel yönetimler ya da taşra örgütleri, birbirinden habersiz, birbiri ardından, hatta eşzamanlı olarak merkezi örgütlerin denetimine tabi tutulmaktadır.

Bu durum, emek ve zaman savurganlığına yol açtığı gibi, denetlenen birimlerin verimli ve etkin bir biçimde çalışmalarını engellemekte, devletin mali yükünü artırmaktadır.

Öte yandan, bu denetim kuruluşları arasındaki eşgüdüm eksikliği nedeniyle, yukarı paragrafta değinilen durumun tersine, bazen ülkemiz için yaşamsal derecede önem taşıyan yönetimler ve sorunlar, denetim ve inceleme dışı kalmaktadır. Bu durum da, en az yukarıda değinilen durum kadar, sakıncalar doğurmakta ve devletimize pahalıya mal olmaktadır.

Merkez kuruluşlarının, mevzuatta yer almasına karşın, uygulamada denetime, incelemeye, hatta araştırma ve değerlendirmeye tabi tutulmaması, bu kuruluşların kendilerini yenileyememesine, bünyelerini düzeltmemesine, hataları yinelenmelerine, bazen hukuk dışı işlem ve eylemlere tevessül etmelerine, objektif kriterlere dayalı tasarrufların yerine sübjektif görüş ve düşüncelere dayalı tutumları benimsemelerine yol açmaktadır.

Yönetmelik denetim kuruluşlarının, ortak, modern, etkili, örgüt ve işlemler kadar, hatta bunlardan da öncelikli olarak, insan unsuruna değer veren temel ilke, yöntem ve tekniklerden yoksun bulunduğu gözlemlenmektedir.

Bu kuruluşların, elemanlarının verimli, etkin, eğitici, yol gösterici, yönetimle diyalog kuran, yönetime katkıda bulunan, konusunda uzmanlaşmış, araştırmacı, sorunlara çözüm üreten bir formasyona sahip olmalarına olanak sağlayacak bir yapıda olmaları gerekirken; bunun tam tersine, onları gereksiz bir iş yükü altında ezen, kendilerini yenilemeye, eğitmeye, geliştirmeye, uzmanlık alanlarında ilerlemeye olanak ve fırsat vermeyen bir tutum içinde oldukları görülmektedir.

Yönetmelik denetim kuruluşlarının, merkezin ağır işleyen, kırtasiyeciliğe ve formalitelere boğulmuş, mevzuatın donukluğunda inisiyatif yeteneğini yitirmiş, denetlediği birimlerin içinde bulundukları çevrenin sorunlarını ve insanların gereksinme ve beklentilerini dikkate almayan bir yöntemle çalıştıkları gözlemlenmektedir.

Mevcut yönetmelik denetim kuruluşları, uyguladıkları klasik ve günün koşullarına uymayan yöntemleriyle, dinamizmden yoksun, potansiyel gücü harekete geçirmeyen, sadece mevzuat sınırları içinde kalmakla yetinip, yasak savaşı bir hukukilik gerekçesiyle sorumluluktan kaçan yöneticilere prim veren; buna karşın, eldeki olanakları çevrenin olanaklarıyla en optimum düzeyde birleştirmek suretiyle potansiyel gücü harekete geçiren, mevzuatı bir engel gibi görmek yerine, yönetimin amacına uygun bir yorumla uygulayarak dinamik, atılımcı ve cesur bir tutum sergileyip sorumluluk yüklenen yöneticileri sorguya çeken bir esprile çalışmaktadırlar.

Yönetmelik denetim kuruluşları, denetledikleri birimlerle merkezi yönetim arasında bir köprü olmak, taşranın yönetim sorunlarına merkezin çözüm bulması sürecini işletmek, sadece tavsiye ve öneriyle yetinmeyerek, sonuç almaya yönelik girişim ve katkıda bulunmak, bu bağlamda özellikle mevzuattan kaynaklanan olumsuzlukları gidermeye ilişkin düzenleme çalışmaları yapmak, personelden kaynaklanan yetersizlikleri asgariye indirecek eğitim programları düzenlemek, iş ve hizmetlerin verimini, kalitesini yükseltecek metod ve teknikleri geliştirmek, başarılı elemanları ödüllendirmek işlevlerini gereğı gibi yerine getirememektedirler.

Yönetmelik denetim kuruluşlarında, soruşturma işleri ağırlık kazanmakta, denetim elemanlarının sayıca azımsanmayacak bir bölümü soruşturmaya ayrılmakta, çoğu kez taşra örgütünde sonuca bağlanacak işlerle devletin üst düzey elemanları meşgul edilmekte, insan emek ve zamanının, mali kaynakların boşa harcanmasına yol açılmaktadır.

Yönetmelik denetim kuruluşlarında uygulanan denetim yöntemleri arasında, denetlenen birimleri, deyim yerindeyse, (istim üstünde) işlerlik halinde, çark dönerken, uygulama durumunda gözlemek, incelemek, denetlemek, gerekirse ölçümler yapmak, aksaklıkları, problemleri yerinde ve anında saptamak, birimleri bütün yönleriyle büyüteç altına almak yöntemi geliştirilmemiştir.

Yönetmelik denetim kuruluşlarında denetim yöntemleri, geleceğe yönelik, gelecekteki gelişmelere ışık tutacak, amaçtan sapma ve hataları önleyecek bir içerik taşımamaktadır.

Yönetmelik denetimlerde genellikle biçimsel ve bürokratik işlemler üzerinde durulduğu için, hizmetin niteliğı, kalitesi, verimliliğı, vatandaşın beklentilerine cevap verip vermediğı gibi birimin asıl amacına yönelik hususlar ikinci planda kalmakta, bu da denetim fonksiyonunu bir formaliteye dönüştürmektedir.

Yönetmelik denetim kapsamında birimlerin hesap işleri incelenirken, gerek tahsilat ve gerekse harcamalarda en basit ve rutin işlemlerle, denetim elemanlarının değerli zaman ve emekleri harcanmakta; kuruluşların ağırlıklı sorunlarına eğilme olanağı kalmamaktadır.

Yönetmelik denetim sisteminin bir handikapı da, denetimlerin genellikle belli zaman aralıklarıyla (periyodik-dönemsel) yapılması ve birimlerin büyüklüğü-küçüklüğü, problemliliğı-problemsizliğı gibi kriterler dikkate alınmaksızın otomatik bağlanmasıdır. Böyle bir yöntemin izlenmesi ise önce, denetime tabi birimlerde denetim dönemine göre kendilerini biçimsel bir hazırlığa sokma alışkanlığı yaratmakta, diğler zamanlarda ise bunların eski alışkanlık ve davranışlarını sürdürmelerine, deyim yerindeyse, bildiklerini okumaya devam etmelerine zemin hazırlamaktadır. Sonra, denetimin, sayıca çok, fakat basit ve sorumsuz birimlerde

gereksiz yere oyalanarak, büyük boyutlu, ağırlıklı, sorunlu birimlerde istenilen ölçüde yoğunlaşamaması sonucunu doğurmaktadır.

Yönetmel denetim sisteminde, belli bir program ve zaman çerçevesi içinde hareket etmek zorunda kalan denetim elemanı, programın ağırlığı, zamanın yetersizliği, rutin hale gelmiş raporların yazılması gibi nedenlerle, incelediği birimlerin gerek çalışma yöntemleri, gerek sundukları hizmetlerin kalitesi, gerekse çevreyle ilişkileri yönünden ortaya çıkan sorunları, öncelik ve taşıdığı önem derecesine göre incelemek, değerlendirmek ve isabetli çözüm yolları önermek olanağını bulamamaktadır. Başka bir deyişle, uzun bir öğretim ve eğitim sürecinden geçmiş seçkin üst düzey denetim elemanlarına, denetledikleri yönetimlere geniş bir perspektiften bakmak, önemli sorunlara geleceğe yönelik çözüm yolları üretmek, beyinsel güçlerini kullanarak bilgi ve deneyim potansiyellerini değerlendirmek fırsatı verilmemektedir.

Yine yönetmel denetim sisteminde, etkinliği, verimliliği olumsuz yönde etkileyen bir uygulama da, denetim elemanlarınca hazırlanan denetim, inceleme, araştırma ve hatta soruşturma raporlarının ilgili ve uygulayıcı birimlerce yeteri ölçüde değerlendirilmemesi, izlenmemesi, eleştirilerin, tavsiyelerin, önerilerin çoğu kez dikkate alınmaması, klasik ve kalıplaşmış cevaplarla yetinilmesidir.

Yukarıdan beri vurgulamaya çalıştığımız yönetmel denetim sisteminin doğan sorunları ve ortaya çıkan olumsuzlukları, hiç kuşkusuz daha ayrıntılı ve daha somut bir biçimde belirtmek olasıdır. Ancak, herbiri çok geniş bilimsel araştırmaların ve monografilerin konusu olabilecek boyutlarda ve içerikte olan bu sorun ve olumsuzluklara yazımız kapsamında ancak birer başlık ölçüsünde değinebildik.

Yönetmel denetim sistemi bağlamında, ülkemizin yönetim hayatının tarihsel, siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel gelişiminde önemli bir ağırlığı ve fonksiyonu olan Mülkiye Teftiş Kurulu'nun denetim sistemine de, yukarıda belirtilen saptamalar, olumsuzluklar ve sorunlar çerçevesinde değinmek ve değerlendirmelerde bulunmak yararlı olacaktır.

III. MÜLKİYE TEFTİŞ KURULUNUN YAPISI

Mülkiye Teftiş Kurulunun oluşmaya başlaması, İçişleri Bakanlığının merkez örgütünün 1880'li yıllarda kurulmaya başlandığı yıllara uzanır. Geniş bir alana yayılan Osmanlı İmparatorluğunun topraklarında yerel denetim gereksinmesinin ortaya çıkması ile birlikte, 1901 yılında Edime, Selanik, Manastır, Kosova, İşkodra ve Yanya illerinde müfettişliklerin kurulduğunu görüyoruz.

1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Muvakkat Kanununa dayanılarak Umumi Müfettişlikler kurulmuş ve bir "Talimat" ile de görev ve yetkileri belirlenmiştir.

1915 tarihli Umur-u Mülkiye Heyeti Teftişyesinin Teşkili Hakkındaki Nizamname hükümleri uyarınca, Teftiş Heyeti Müdürlüğü doğrudan doğruya Bakan'a bağlı bir genel müdürlük haline getirilmiştir.

1930 yılında yürürlüğe giren Dahiliye Vekaleti Merkez Teşkilatı ve Vazifeleri hakkındaki 1624 sayılı Kanunun 9. maddesi ile Teftiş Kurulu Başkanlığının görev ve yetkileri belirtilmiştir.

Nihayet, 1985 tarihli ve 3152 sayılı "İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun" ile Teftiş Kurulu Başkanlığının kuruluş ve görevleri saptanmıştır. Bu yasanın 15. maddesine dayanılarak hazırlanan ve Bakanlar Kurulunca kabul edilen Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 3. maddesinde belirtildiği üzere, Teftiş Kurulu müfettişlik sıfatını kazanmış olanlar arasından atanan bir başkan ile derece ve ünvanları kadrolarında belirtilen yeteri kadar müfettişten oluşmaktadır. Tüzüğü'nün 4. maddesinde de, Teftiş Kurulunun doğrudan Bakana bağlı olduğu, müfettişlerin denetleme, inceleme, soruşturma ve araştırma görevlerini Bakan adına yaptığı; müfettişlere Bakan ve Teftiş Kurulu Başkanı dışında hiç bir yerden emir verilemeyeceği vurgulanmıştır.

Kurulun başlıca görevleri de sözü geçen Tüzüğü'nün 5. maddesinde şöyle sıralanmıştır:

Bakanlık merkez birimlerinin, bağlı kuruluşlarının, Bakanlığın denetim ve gözetimine tabi kuruluşların, il ve ilçe örgütlerinin, yerel yönetimlerin, bunlara bağlı ve bunların kurdukları ya da özel yasalar uyarınca kurulan birlik, işletme, kurum ve teşebbüslerin iş ve işlemleri ile hesaplarını denetlemek;

Yukarıda belirtilen birim ve kuruluşların personeli, yerel yönetimlerin seçilmiş ya da atanmış organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, soruşturma ve araştırma yapmak;

Çeşitli konularda inceleme ve araştırma yapmak;

Bakanlığın merkez, il ve ilçe örgütleriyle yerel yönetim kuruluşlarında özel denetimler yapmak.

Yine, anılan Tüzüğü'nün 18. maddesinde de, Kurulun başlıca görevlerine koşut olarak, müfettişlerin anılan birim ve kuruluşlarda gerekli denetim, inceleme ve soruşturmaları yapacakları; ayrıca, denetledikleri il ve ilçelerin yönetsel, sosyal ve ekonomik durumları, denetledikleri daire ve kuruluşlarda mevzuatın uygulanma durumu, memur-halk ilişkileri konularında inceleme ve araştırma yapacakları; bu konularda kendi düşünce, görüş ve tavsiyelerini içeren bir genel durum raporu hazırlayacakları; denetimlerine tabi birim ve kuruluşların çalışma alanlarına giren konularda Yurt içinde ve dışında inceleme ve araştırmalar yapacakları; mevzuat hazırlanması ve uygulaması çalışmalarına katılacakları; hizmet içi eğitim programlarının hazırlanması ve uygulamasına katılacakları; Bakanın emri üzerine

ya da yönetmelik uyarınca valiler, vali yardımcıları, kaymakamlar ve diğer görevliler hakkında değerlendirme raporu düzenleyecekleri belirtilmiştir.

Öte yandan, genel durum raporlarının hazırlanmasına ilişkin olarak Tüzüğün 56. maddesinde: Yönetmelik bölüm ve kuruluşlarda hizmet gereklerine uygun olmayan yönlerin bulunup bulunmadığı, şayet varsa bunların düzeltilmesi için ne gibi önlemler gerektiği; ilin sosyal ve ekonomik sorunları hakkında müfettişin tavsiyeleri; mevzuatın uygulanmasından doğan aksaklık ve gecikmelerin düzeltilmesi çareleri; memurların sayıca ve nitelikçe yeterli olup olmadıkları konusundaki görüşleri; denetlenen daire ve kuruluşların yerlerinin ve yerleşme durumlarının hizmeti aksatan yönlerinin olup olmadığı, şayet varsa bunların düzeltilmesi çareleri hususlarına raporlarda yer verileceği; eğer bu konularda daha derinlemesine bir inceleme ve araştırma yapılması gerekli görülüyorsa durumun gerekçesiyle Bakanlığa bildirileceği belirtilmektedir.

Yine, anılan Tüzüğün yurt içinde ve dışında müfettişlerin yapacakları inceleme ve araştırma konularıyla ilgili bölümlerinde: Denetledikleri birimlerin örgütlenme bakımından kuruluş amaçlarını gerçekleştirmeye yeterli olup olmadığı; personelin, kuruluşun iş yükü, sayı ve nitelik yönünden yeterli olup olmadığı ve hizmet içi eğitime gereksiniminin bulunup bulunmadığı; büro hizmetlerinin geliştirilmesi, işlemlerin sadeleştirilmesi, basılı evrak ve formların düzeltilip azaltılması; araç ve gereçlerin yeterli olup olmadığı ekonomik ve etkili olarak kullanılıp kullanılmadığı; mevzuatta değişiklik yapılmasının gerekli olup olmadığı; kuruluşların yerleşme durumları ile çalışma yerlerinin uygun olup olmadığı; hizmet standartlarının geliştirilmesi; Yurt dışında da belli konularda ve mesleki bilgilerini geliştirmek için inceleme ve araştırma yapmakla görevlendirilebilecekleri belirtilmiştir.

Mülkiye müfettişliğine atanma usulüne baktığımızda, mülki idare amirliği mesleğinin özelliklerinin bir gereği olarak, meslekte başarılı olanlar arasından, kaymakamlık sıfatını kazanmış olup meslekte en az altı yıl çalışmış ve mahrumiyet ilçesi hizmetini tamamlamış, 38 yaşını doldurmamış ve belli kriterlere göre yapılan değerlendirme sonucu yeterli puanı almış olmak ve yarışma sınavını kazanmak koşulu ile müfettişliğe atama yapılmaktadır.

Müfettişliğe atanmalar, altı aylık bir staj dönemini başarıyla tamamladıkları takdirde, yeterlik sınavından geçmekte ve sınavı kazanmaları halinde müfettişlikleri onaylanmaktadır.

Mülkiye Teftiş Kurulunun, çeşitli derecelerden olmak üzere (163) adet mülkiye müfettişi ve mülkiye başmüfettişi kadrosu mevcuttur. Halen Kurulda (149) müfettiş görev yapmakta olup, (104) ü Ankara, (23) ü İstanbul ve (22) si İzmir oturma merkezlerinde görevlendirilmiş bulunmaktadır. Müfettişlerin üçte biri de soruşturma işleriyle görevlendirilmişlerdir.

Müfettişlik kadrolarından valiliklere ve Bakanlığın üst düzey görevlerine atamalar yapılmaktadır.

A. MÜLKİYE TEFTİŞ KURULUNUN ÖZELLİKLERİ

Mülkiye Teftiş Kurulunun yukarıda açıklanan tarihsel gelişimi, hukuki yapısı, denetim sistemi, şu başat özellikleri ortaya çıkarmaktadır:

Kurulun oluşumu, ülkemizin genel yönetim yapısına koşut bir süreçte tamamlanmıştır. Kurulun görev ve yetki alanı tüm ülkeyi kapsamaktadır.

Kurul, ülkemizin siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel gelişmesine işlevsel bir konuma sahiptir.

Kurul, gerek taşrada, gerek merkezde engin yöneticilik bilgi ve deneyimleri kazanmış, devletin yapısını, yerel yönetimleri, halkla ilişkileri en iyi bilen ve değerlendirebilen, denetim bilgi ve tekniğine, inceleme ve araştırma yöntemine vakıf elemanlarıyla, valilik ve üst kademe yöneticiliklerine en optimum formasyonda yönetici yetiştiren bir özelliğe sahiptir.

Kurulun görev ve yetki kapsamı, mülkiye müfettişlerinin sadece bir bakanlık değil, bir genel yönetim, hatta daha anlamlı ve gerçek nitelemeyle bir devlet müfettişi olduklarını göstermektedir. Bu açıdan, Teftiş Kurulunun isminin Mülkiye Teftiş Kurulu, müfettişin isminin de İçişleri Bakanlığı müfettişi olmayıp mülkiye müfettişi olması son derece isabetli bir nitelemedir.

Kurulun, genel ve yerel yönetimleri tüm yönetim fonksiyonlarıyla (örgütlenme, planlama, yöneltme, lojistik, halkla ilişkiler gibi) denetime tabi tutmak, değerlendirmek ve çözüm yolları önermek konumunda olması nedeniyle, modern yönetimin tüm yöntem ve tekniklerini, bu alanda kaydedilen gelişmeleri, ülkemizi 2000'li yıllara, Avrupa Birliğine, globalleşmeye uyum sağlayacak biçimde yakından izlemek, 21. yüzyılın genel ve yerel yönetim modellerini şimdiden tasarlamak gibi ulusal bir görevi vardır.

B. MÜLKİYE TEFTİŞ KURULUNUN DENETİM SİSTEMİNDEN DOĞAN SORUNLAR

Mülkiye Teftiş Kurulunun denetim sisteminden doğan sorunlar da, genel olarak değiştirdiğimiz yönetsel denetim sorunlarıyla benzerlikler göstermektedir. Şöyle ki:

Mülkiye denetim sistemi de, ülkemizin hızla değişen koşullarına ve gelişme sürecine cevap verecek bir model oluşturmamaktadır.

Periyodik denetim yöntemi, rutin bir biçime dönüşmüş, denetimin etkinliği azalmıştır.

Sistem, geçmişe yönelik hata bulmaya, fiiliyatta geçerliliği ve anlamı kalmamış bir mevzuat uygulamacılığına, özden çok biçimselliğe öncelik ve ağırlık veren bir modele dönüşmüştür.

Mülkiye müfettişleri, belli zaman dilimlerine sıkıştırılmış ağır bir iş yükü programını tamamlamak zorunluluğu ve telaşı içinde, yönetimin önemli sorunlarına eğilmek olanağını bulamamaktadırlar.

Mevcut sistem, müfettişin potansiyelini harekete geçirecek, formasyonunu en optimal düzeyde değerlendirebilecek, görev şevk ve heyecanını artıracak bir ortam yaratmamaktadır.

Sistem, müfettişi, formasyonu dışında, hesap işleri gibi, ayrı ve başlı başına bir uzmanlık gerektiren uğraşların içine itmekte, asıl işlevini gereği gibi yerine getirememek durumunda bırakmaktadır.

Merkez birimlerinin fiilen denetim ve inceleme dışında kalması, buna karşın mülkiye müfettişlerinin, bu birimlerin en alt ve uç kademelerine kadar, rutin işlerini periyodik bir biçimde denetlemesi, çelişkili bir tablo ortaya koymaktadır.

Mülkiye Teftiş Kurulunda da soruşturma işleri büyük bir ağırlık kazanmakta, azımsanmayacak bir iş gücü ve zaman savurganlığına yol açmaktadır. İl düzeyde ya da hiyerarşik kademeler içinde, çoğu kez sonuçlandırılacak soruşturma işleri, organizasyon noksanlığı, değerlendirme hataları ve bazen de politik bir baskı oluşturmak nedenleriyle müfettişlerin omuzlarına yüklenmektedir.

Diğer yönetsel denetim kuruluşları gibi, Mülkiye Teftiş Kurulu da denetim ve soruşturma görevlerini, politik baskı ve tehditlere maruz kalmadan yerine getirebilmesi için yeterli hukuki güvencelere sahip değildir. Her ne kadar, Mülkiye Teftiş Kurulu gibi köklü bir geçmişe ve kuvvetli geleneklere sahip yönetsel denetim kuruluşları, erdem ve karakter sahibi elemanları ile gerek politik, gerekse hiyerarşik baskı ve tehditlere çoğu kez karşı koyacak güçte ise de, denetim kumrularının görevlerini en etkin ve verimli, yetkilerini en çekincesiz biçimde yerine getirebilecek hukuki güvenceye kavuşturulması zorunluluğu önem arz etmektedir.

Mülkiye Teftiş Kurulu denetim sisteminde, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde özerklik sınırlarını zorlayan, bazı yorumlarla bu sınırları aşan, ağır bir vesayet denetimi yer almaktadır. Bu denetim, soruşturma alanında daha da ağırlaşmakta, modern yönetim ve demokrasi ilkeleriyle çelişmektedir.

Mülkiye Teftiş Kurulu denetim sisteminde de, birimler bürokratik açıdan statik yapıları içinde incelenmekte; işleyiş halinde, hizmetler görülürken, halkla ilişkilerindeki dinamiği içinde gereği gibi değerlendirilmemektedir. Yönetimde önemli olan, amaca uygun bürokratik yapılanmadan ziyade, amaca uygun işleyiş biçimi ve hedefe ulaşma başarısıdır. Mevzuat biçimselliğinde çok başarılı görülen

bir birimin, uygulama alanında aynı başarıyı gösteremediği gerçeği dikkatlerden kaçmaktadır.

Mülkiye Teftiş Kurulunun alanına giren birimlerde de, örneğin yerel yönetimlere ilişkin akçalı denetimlerde olduğu gibi, aynı birimler birbirlerinden habersiz kuruluşların denetim elemanları tarafından, ardı ardına ya da eşzamanlı denetime tabi tutulmaktadır.

Mülkiye Teftiş Kurulunun denetim sisteminde, ülkenin yaşamsal yönetim sorunlarına, üstün inceleme ve araştırma yetenekleriyle çözüm yolları önerecek bir potansiyeli harekete geçirecek bir strateji oluşturulmamıştır. Oysaki, ülkemiz genelinde büyük boyutlarıyla ortaya çıkan ve çözüm bekleyen yönetim sorunları giderek kangren haline dönüşmektedir. Trafik, büyükşehir varoşları, mülki bölünme, yönetsel yapılanma, gelişen teknolojiye uyum sağlama, siyaset-yönetim ilişkileri gibi yaşamsal önem taşıyan sorunlar birer örnek olarak sayılabilir.

IV. ORJİNAL BİR YÖNETSEL DENETİM SİSTEMİ: OMBUDSMAN KURUMU

İskandinav ülkelerinde ortaya çıkan, Anglo-Sakson ülkelerinde de uygulamaya konulan ve 1970'li yıllarda Fransa'ya (Le mediateur) da geçen bu kurum, yönetsel denetim işlevi görmektedir.

Ombudsman, dilimizde kamu denetçisi, arabulucu, hakem sözcükleriyle karşılanabilecek bir içerik taşımaktadır.

Kurum olarak asıl işlevi, yönetsel işlem ve eylemler nedeniyle ortaya çıkan halk yakınmalarını incelemek, yönetimin hatalı tasarruflarını ortaya çıkararak hukuka uygun hareket etmesini sağlamak üzere, siyasal denetimi ve kamuoyunu harekete geçirmektir. Bu kurumun statüsü, yetki alanı, işleyiş biçimi, ülkelerin yönetsel sistem ve geleneklerine göre değişiklikler göstermekle birlikte, bağımsız, etkili, ekonomik, sade, pratik ve güvenilir bir kurum olması nedeniyle ülkeden ülkeye geçen yaygın bir uygulama alanı bulmuştur.

Bu bağlamda, yönetsel yargının beşiği olan ve güçlü bir yönetsel denetim sistemine sahip bulunan Fransa'da bile bu kurumun benimsenmesi; ülkemiz açısından da Ombudsman kurumunun, Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinde, uygulanabilirliğinin araştırılmasında yarar olduğunu göstermektedir.

V. YÖNETSEL DENETİM SİSTEMİNE İLİŞKİN ÖNERİLER VE DEĞERLENDİRMELER

Yönetsel denetim, yönetimde etkinliği, verimliliği, ekonomiyi ön planda tutan bir yöntem izlemelidir.

Yönetmel denetim, birimlerin amaçlarına uygun bir gelişme göstermelerine, modern yönetim ilke ve tekniklerini uygulamalarına katkıda bulunacak biçimde ileriye yönelik bir esriyle hareket etmelidir.

Yönetmel denetim, yönetimi salt hukuksal açıdan değil, çok geniş bir perspektiften ele alarak incelemeli, tüm işlevleriyle değerlendirmelidir.

Yönetmel denetim, yönetimde statükoculuğu değil, yaratıcılığı, atılımcılığı, dinamizmi teşvik edici olmalıdır.

Yönetmel denetim, yönetimin yapısından çok, insan unsuruna eğilmeli, yönetimde performansın ancak insanla sağlanabileceği gerçeği gözden uzak tutulmamalıdır.

Yönetmel denetim, tüm denetim kuruluşları için geçerli terminoloji, statü, temel ilke, yöntem ve tekniklere sahip kılınmalıdır.

Yönetmel denetim kuruluşları arasında eşgüdüm sağlayan, görev karışımını ve aynı birimlerin yinelemeli denetimini önleyen düzenlemeler yapılmalıdır.

Yönetmel denetim elemanları, formasyonlarına uygun, kapasitelerinin optimum düzeyde değerlendirilebileceği alanlarda görevlendirilmelidirler.

Yönetmel denetim elemanları, yerine getirdikleri görevlerin özellikleri göz önünde tutularak, her türlü siyasal, hiyerarşik ve benzeri baskılardan korunmuş bir güvenceye, ortak bir statüye kavuşturulmalıdırlar.

Merkezi yönetim birimlerinin işlem ve eylemlerinin de fiilen denetime tabi tutulması, hukukilik ve objektiflik kriterlerine uygun hareket etmeyi sağlamak, amaçtan sapmaları düzeltmek, gerekiyorsa yeniden yapılanmaya katkıda bulunmak bakımlarından yararlı görülmektedir.

Yönetmel denetim kuruluşlarının güvenceli bir statüye kavuşturulmaları, gerek kariyer esasına dayalı olsun, gerekse meslekten getirme esasına dayalı olsun, denetim elemanlarının kuruluşa alınmasında objektif kriterlerin ödünsüz uygulanması açısından zorunlu görülmektedir.

Yönetmel denetim sistemi, soruşturma ağırlıklı olmak yerine, yönetimlerin performansını artırıcı yöne ağırlık vermelidirler.

Denetim elemanlarının, modern yönetim alanındaki gelişmeleri yakından izleyebilecek, kendilerini yeni bilgi ve tekniklerle sürekli yenileyebilecek olanak ve koşullara kavuşturulmaları, sağlıklı, güvenilir, etkili ve güçlü bir denetim sisteminin oluşturulması bakımından yararlı görülmektedir.

Yönetmel denetim kuruluşlarınca düzenlenen denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma raporlarının, uygulayıcı birimlerce en üst düzeyde ele alınması, önerilen çözümlerin, eleştiri konusu yapılan işlem ve eylemlerin, tavsiyeye şayan

görülen hususların ve diğer değerlendirmelerin özenle dikkate alınması ve titizlikle izlenmesi, denetimden beklenen amaca ulaşılması bakımından önem taşımaktadır.

SONUÇ

2000'li yılların eşiğinde dünyamız büyük değişim ve yönelimlere sahne olmaktadır. Ülkemiz de, içinde yaşadığı dünyanın bu değişim ve yönelimlerine ayak uydurmak, yönetim stratejisini bu gelişmelere koşut biçimde oluşturmak zorundadır.

Gümrük Birliğine girmemiz, Avrupa Birliğine tam üye olma sürecini başlatmış, ancak bu sürecin başarıyla sonuçlanabilmesi için tüm kurum ve kuruluşlarımızla Avrupa standartlarını yakalamamız kaçınılmaz olmuştur.

Osmanlı İmparatorluğunun yükseliş dönemlerinde güçlü bir yönetim sistemine sahip olunduğu, gerileme ve çöküş dönemlerinde ise bu sistemin zayıfladığı, yozlaştığı, liyakat esasından uzaklaştığı bilinmektedir.

Cihanşümül bir imparatorluğun vârisi olan Türkiye Cumhuriyeti, devraldığı yönetim sistemini yeniden yapılandırmış, çağdaş kurum ve kuruluşlar oluşturarak, sağlam temellere oturan modern bir devlet yapısı meydana getirmiştir.

Modern yönetimin ayrılmaz bir parçası olan denetim, yönetimin amacını en etkin, en verimli ve en ekonomik biçimde gerçekleştirmesi için başvurulacak önemli bir mekanizmadır.

Denetim, yönetsel, yargısal, siyasal ve kamuoyu denetimi yollarıyla yapılmaktadır. Yönetsel denetim, yönetim birimlerinin amaçlarından sapmadan, eldeki kaynakları en verimli, en etkin ve en ekonomik biçimde kullanarak gösterdiği performansını ölçmeye, değerlendirmeye yönelik bir süreç, modern yönetimin etkili bir işlevidir.

Bugün ülkemizde uygulanmakta olan yönetsel denetim sisteminin yukarıda belirtilen işlevini en iyi biçimde yerine getirdiği söylenemez.

Denetim sistemimizin, modern yönetimin gereksinimlerini karşılayacak bir yeniden yapılanmaya ihtiyacı vardır.

Bunun için de, yönetsel denetim kuruluşlarının, güvenceli bir statüde aynı terminolojiyle konuşan, ortak temel ilke, yöntem ve teknikleri kullanan, eleman seçiminde objektif kriterlerden ödün vermeyen, uzmanlaşmaya ağırlık veren, aralarında eşgüdüm sağlayan bir sistem oluşturmaları gerekmektedir.

Böyle bir sistemle, yönetim birimlerini geniş bir perspektiften ele alan ve tüm boyutlarıyla inceleyen, geçmişe ve statükoculuğa değil, ileriye ve dinamizme ağırlık veren değerlendirmeler yaparak güdüleyen, örgüte olduğu kadar, hatta

daha çok, insan unsuruna önem veren bir bakışla dikkate alan; soruşturmayı ikinci planda tutan; mevzuat biçimselliğinden sıyrılıp performans ölçümleri yapan; yaşamsal sorunlara eğilen, irdelen ve çözüm yolları üreten bir denetim süreci oluşturulmalıdır.

Öte yandan, yönetim sistemini büyük ölçüde örnek aldığımız Fransa'da da uygulamaya konulan ve bağımsız, pratik, ekonomik ve etkili bir yönetsel denetim işlevi gören İskandinav Ombudsman kurumuna, ülkemizin koşulları çerçevesinde bir değerlendirme yapılarak, Avrupa Birliğine adım attığımız bir dönemde, denetim kurumlarımızın arasında yer verilmesinin mütalaa edilmesinde yarar vardır.

KAYNAKÇA

- Artukmaç Sadık, **Bizde İdarenin Murakabesi**, Cumhuriyet Matbaası-1950.
- Ataman Taykan, İngiltere'de Ombudsman Kurumu, **Türk İdare Dergisi**, Eylül-1993, Sayı 400, Sayfa 217.
- Aytaç Fethi, **Özel İdare Mevzuatı**, Doruk Matbaacılık, Ankara-1987.
- Auby Jean-Marie, Ducos-Ader Robert, **Droit Administratif**, Precis Dalloz-1967.
- Auby Jean-Marie, Ducos-Ader Robert, **Institutions Administratives**, Precis Dalloz-1966.
- Bonnefous Edouard, **La Reforme Administarive**, Presses Universitaires De France-1958.
- Ergun Turgay, Polatoğlu Aykut, **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayını No.212-1984.
- Eryılmaz Bilal, Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler, **Türk İdare Dergisi**, Mart-1994, Sayı 402, Sayfa 69.
- Fişek Kurthan, **Türkiye'de Mülki İdare Amirliği**, Türk İdareciler Derneği Yayını, 1976.
- Gournay Bernard, **L'Administration**, Presses universitaires De France, 1962.
- Görelî İsmail Hakkı, **İl İdaresi**, SBF Yayınları No.22-4-1952.
- Gözübüyük Şeref, **Yönetim Hukuku**, Sevinç Matbaası, Ankara - 1983.
- Gözübüyük Şeref, **Yönetsel Yargı**, Sevinç Matbaası, Ankara - 1983.
- Gündüz M.Nihat, **Denetim**, Kardeş Matbaası, Ankara - 1974.
- Herbert, A.Simon, Donald W.Smihburg, Victor A. Thompson, **Kamu Yönetimi**, Çev. Cemal MIHÇIOĞLU, SBF Yayınları, No. 547-1985.
- Naisbitt Jhon, Aburdene Patricia, **Megatrends 2000**, Form Yayınları No.7-1990.
- Nimetoğlu Halil, Öktem Kutluay, Şenalp Engin, **Mülkiye Teftiş Kurulunun Teftiş ve Soruşturma Modeline İlişkin İnceleme-Araştırma Raporu** 1993.
- Onar Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Marifet Basımevi, İstanbul-1952.
- Tortop Nuri, **Mahalli İdareler**, TODAİE Yayını, No.211-1984.
- Rivera Jean, **Droit Administratif**, Precis Dalloz 1962.
- William H. Newman, **Sevk ve İdare**, Çev. Kenan SÜRGİT, TODAİE Yayını No. 186-1979.
- Avrupa Topluluğu ve Türkiye**, TC. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Yayını, Ankara - 1991.
- Code Administratif**, Dalloz - 1985.
- İçişleri Bakanlığı, **Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü Yönetmeliği ve Yönergesi**, İçişleri Bakanlığı APK Yayını No.32-1992.
- Türk Hukuk Lügati**, Türk Hukuk Kurumu, Maarif Matbaası-1944.

KIBRIS SORUNU NASIL ÇÖZÜLÜR?

**Aydın Zeki Tuğ
Merkezde Vali**

Kıbrıs konusu, bugünlerde yine dış politika gündemimizin en başında yer alıyor. Görünen odur ki, A.B. Devletleri, Bosna-Hersek, zoraki barışının ardından Kıbrıs'a da el atmağa hazırlanıyor. Seçim sonrası Türkiye üzerindeki baskıların artacağı bugünden hissediliyor.

Kanımca; Kıbrıs adasında yaşayan Türklerle, Rumların (Ortodox Hristiyanların) aynı devlet çatısı altında, bir arada yaşayabileceklerine inanmak veya bu amaca yönelik çaba sarfetmek, boşuna zaman kaybetmekten başka bir şey değildir.

İnsanlık tarihinin hiç bir döneminde farklı dinden olan ayrı kavimlerin, bir arada barış ve kardeşlik içinde yaşadıkları görülmemiştir. Günümüzde de bunun örnekleri mevcuttur. Hatta aynı dine mensup olup da, değişik mezheplerin bulunduğu yerlerde dahi istenmeyen olaylar ve huzursuzluklar olmuştur. Müslüman ülkelerde de, Hristiyan aleminde de bu böyle olmuştur. Dini çoğunluk, dini azınlığı daima ezmiş, farklı toplumlarda ise, azınlıklar hep ezilmişlerdir. Bu tarihte de böyleydi, bugün de böyledir, gelecekte de böyle olacak ve böyle devam edip gidecektir, işte bu yüzden toplumların ve devletlerin kaderlerini çizecek kararları alırken yapay çözümler yerine, duygulardan arınmış, gerçekleri yansıtan çözüm yolları bulmak gerekir.

Kıbrıs sorununa çözüm ararken, öncelikle adanın stratejik ve jeolojik konumu, Adada yaşayan toplumlar arasındaki, din, dil, ırk, kültür farklılıklarını ve iki toplumun birleşmesi halinde doğabilecek problemleri, en azından daha önce denenmiş olan yapının sonuçta iki toplumu nerelere getirdiğine bakmak lazımdır. Bu arada yine tarihe bakmak lazımdır. Yunan ve Rum emellerinin, değişmeyen yapısını da çok iyi bilmek ve incelemek lazımdır. Çözüm yollarında çok hassas bir dengenin şart olduğunu gözden uzak tutmamakta yarar vardır.

Kıbrıs sorunu, tarihi gelişimi içinde; Türk-Yunan, Müslüman-Hristiyan sorunu olduğu kadar, en önce bir insanlık sorunudur. Bu konu ile yakından ilgilenenler, Megalo-idea ile başlayan Yunan yayılmacılığının, Kıbrıs'ta da Makarios ve Grivas ile birlikte yürütülen Enosis idealinin nasıl bir insanlık trajedisine dönüştüğünü görmüşlerdir.

1960'lı yıllarda, Türkleri ve Rumları çatısı altında bir araya getiren bir bağımsız devlet kurulmuştur. Makarios, 1961 yılında Anayasa'yı bozarak, devleti parçalayıp bu devletin ortağı olan Kıbrıs Türklerini, devletin dışına atmıştır. Zorbalıkla, Kıbrıs devletinin tek hakimi olduğunu Dünyaya ilan etmiş, sonra da Türkleri asimde etmek için en barbarca uygulamalara başvurmuştur.

1974 yılı Temmuz ayında, Kıbrıs Devletinin İngiltere ve Türkiye'den sonra üçüncü garantörü olan Yunanistan, silah zoru ile adayı işgale teşebbüs etmiştir. Bu gelişmelerden sonra da Kıbrıs'ta yaşayan Türklerin yaşam hakları ellerinden alınmıştır.

Batının sözde insan hakları savunucusu devletleri; Yunanistan'ın ve Kıbrıs'lı Rumların propagandalarına kanarak sırf Yunanistan istiyor diye veya Amerika Birleşik Devletlerinin iç politikası için oluşturulan lobby'lerin yanlış yönlendirmeleri ile seçim menfaatleri yüzünden, ezilmiş Kıbrıs Türklerini tecrit ederek, en tabii insan haklarından yoksun bırakmışlardır. Bu Batının çifte Standard uygulamasının en büyük ayıbıdır. Batının artık gerçekleri görüp yıllardır oynanan bu oyuna bir son vermesini diliyoruz.

Aslında, dünya sorunlarına çözüm arayan süper güçlerin, önceden hazırlanmış, sahte bilgilerle dolu planlarla, milletlerin kaderlerini tayin etmek istemeleri hem büyük bir haksızlık, hem de büyük bir adaletsizliktir.

Genellikle, aynı topraklar üzerinde yaşayan insanlar arasında sorunlar, din, dil, kan, kültür, siyasi görüş farklılıklarından kaynaklanıyor. İrlanda'da Katoliklerle Protestanlar, Hindistan'da Hindularla Müslümanlar, Kuzey Koreliler- Güney Koreliler, Kuzey Vietnamlılar-Güney Vietnamlılar, benzeri daha birçoklarının problemleri yıllarca kan ile beslenerek devam etmiş gitmiştir. Kıbrıs sorunu da bunlardan biri olarak güncelliğini devam ettiriyor. Bugün bu soruna sıcak bakan ülkelerin çoğu, yüzeysel ve düzmece formüllerle yetinerek ya da kişisel ilişkilerin ve dostlukların sağladığı menfaatlerin etkisi altında kalarak çözüm üretmeye çaba göstermektedirler. Adil bir çözüme varabilmenin tek yolu gerçekleri görmek, öğrenmek ve bunları kabullenmektir. Bilhassa, Yunan ve Güney Kıbrıs yönetimi İkilisinin, kendi ölçülerine göre üretip, batıyı yanıltmaya çalıştığı bilgilere o meşhur yalanlara dayalı propagandalarına kapılırsa adil bir çözüm beklemek hayal olacaktır.

Herşeyden önce Kıbrıs sorunu, Atina ve Güney Kıbrıs Rum yönetiminin göstermeğe çalıştığı gibi bir Türk İstilas meselesi değildir. Kıbrıs'ı işgal eden Türkiye değildir. Türkiye Kıbrıs'ı Yunan işgalinden kurtarmıştır. Bunu yaparken de uluslararası alanda onaylanmış bir anlaşmanın verdiği yasal hakkını kullanmıştır. Türk ordusunun Kıbrıs'a müdahalesinin yasal olduğunu kanıtlayan bir mahkeme kararı da mevcuttur. Yunan Temyiz Mahkemesi'nin 21 Mart 1979 tarih ve 2658/79 sayılı kararı aynen şöyledir. "Türk ordusunun Kıbrıs'a müdahalesi yasal-

dır. Suç Yunan subaylarına aittir". Bu karar o dönemin Başbakanı olan Kostantin Karamanlis tarafından, "Yunanistan'ın aleyhinde kullanılabilir" gerekçesi ile kamuoyuna duyurulması yasaklanmış, bu yasaklama sonucu dava dosyaları "çok gizli" kaydı ile kasaya konulmuştur.¹

Yunan Adaletinin bu kararı almasının nedeni hayli ilginçtir. 1976 yılının Aralık ayında bir Yunanlı mahkemeye başvurarak 22 Temmuz 1974 de Lefkoşe üzerinde uçarken Güney Kıbrıslı'ların açtığı ateş sonucu düşüp parçalanan Yunan Dal ta nakliye uçağının içinde bulunan ve ölen oğlu için de tazminat talebinde bulunmuştur. Atina Mahkemesi'nin 1978 de aldığı karar şöyledir: "Davacı davasında haklıdır. Hâzineden tazminat alması gereklidir". Ekonomi Bakanlığı ise tazminatı ödememek için, karara karşı çıkmış ve temyize başvurarak kararın bozulmasını istemiştir. Yunan Temyiz Mahkemesi kararı bozmayıp, aksine güçlendirici bir karar ile Türkiye'nin müdahalesinin, karar metninde hukukiliğini teyit etmiştir.²

Türkiye, Kıbrıs sorununda, anlaşmalardan doğan müdahale hakkını savunurken, Yunanistan konuyu bir Türk-Yunan sürtüşmesi haline getirmeğe çalışıyor. Bizlerin bu perdeyi aralayıp, oynanan bu çirkin oyunu Dünyanın gözü önüne sermemizin zamanı gelip geçmektedir.

Atina her zaman Kıbrıs'ın bir Yunan adası olduğunu iddia ediyor. Adada yaşayanlardan Yunanlılar diye bahsediyor. Oysa Kıbrıs hiç bir zaman bir Yunan adası olmamıştır. Adada Yunanlı olarak tanıtılmaya çalışılan halk, Kıbrıs'tı Ortodoxlardır. Kıbrıs halkının kökeni, Anadolu, Suriye ve Mısır'dan göç etmiş birçok kavmin karışımıdır. Kıbrıs Türkleri ise, Osmanlı İmparatorluğu döneminde, adanın kalkınması için gönderilmiş ve adanın İngilizlere geçmesinden sonra da orada kalarak yerleşmiş binlerce Türk ailesinin soyundan gelen insanlardır.

Yunanistan, Kıbrıs adasının, Türk ordusu tarafından işgal edildiğini, kuzeyde yaşayan Rumların güneye sürgün edildiklerini, Birleşmiş Milletlere üye olan bağımsız bir ülkenin topraklarının işgal altında tutulduğunu iddia ediyor.

Türk ordusu durup dururken, Kıbrıs'a sebepsiz bir müdahalede bulunmamıştır. Yunan ordusu 1974'te, adayı Yunanistan'a bağlamak amacı ile Devlet Başkanı Makarios'a karşı bir darbe düzenlemiş, Makarios'u öldürmeğe teşebbüs etmiş ve ülke halkının can güvenliğini tehlikeye düşürmüştür. Türkiye ise Zürih-Londra Anlaşmalarının kendisine verdiği garantörlük haklarını kullanarak adaya müdahale etmiştir. Müdahalenin amacı adayı işgal etmek değil, ada üzerinde yaşayan Türk ve Hristiyan halkı ve cumhuriyetin bütünlüğünü güvence altına almaktır.

¹ Unknown Aspects of the Cyprus Reality (INAF), s. 89.

² A.k., s. 89.

Türkiye'nin bu müdahalesinin sonucu, Yunanistan'da 7 yıl süren diktatörlük dönemi de son bulmuştur.

Türkiye, Yunanistan'ın iddia ettiği gibi, gerçekten işgalci olmuş olsaydı, 1974'de sadece Kıbrıs'ı değil Yunanistan'ın bir bölüm topraklarını da sınırları içine alabilirdi. Çünkü Yunanistan bu fırsatı vermişti ve ortam çok müsaitti. Eğer Türkiye 1974 yılında müdahale etmese idi, Kıbrıs bugün tümü ile Yunanistan hudutları içinde olacaktı. Yunanistan'ı Türkiye'ye düşman eden işte bu fırsatın kaçırılmış olmasıdır.

Yunanistan Batılı devletleri ve uluslararası kuruluşları, adadan askerleri çekmesi ve Türkiye'ye baskı yapması için devamlı zorlamaktadır. Aslında Türkiye'nin adayı işgal etmek gibi bir niyeti olmamıştır. Türkiye'nin bütün isteği adada yaşayan Türklerin can ve mal güvenliklerinin garanti altına alınması idi. Bütün dünyanın tanık olduğu yıllarca, Yunanistan'ın Batı Trakya Türklerine karşı giriştiği acımasız ASİMİLASYON'un Kıbrıs'ta da yaratılmasına izin verilmemesi idi. Türkiye'nin Yunanistan'a güveni kalmamıştır.

Kıbrıs Türkleri 1961-1964 yılları arasında Başpiskopos Makarios'tan, Yunanlı General Grivas'tan EOKA katillerinden, adadaki Yunanlı subay ve erlerden çok acı çekmişlerdir. O kötü günleri tekrar yaşamak istemiyorlar.

Bugün Kuzey Kıbrıs'ta Türklerin yaşadığı bölgeye gidenler, sokaklarda dolaşp kendi kendine konuşan bazan gülen, bazan ağlayan elleri kolları ile garip işaretler yapan bazı insanları görenler "zavallı deliler" deyip geçip giderler, oysa bu insanların gömleklerini çıkaracak olursanız, göğüslerinde bıçak ile kesilerek yapılmış bir put, onun altında da EOKA-ENOSİS yazısını göreceklerdir. Yunan barbarlığının en belirgin örneğini oluşturan bu durum bugün dünya kamu oyunu, Türkiye'nin Kıbrıs'ı işgal altında tuttuğunu inandırmağa çalışanların kanlı imzalarıdır.

Ortodoks Kilisesi'nin himayesinde, Kıbrıs Türklerini öldürüp, yakanların, toplu mezarlara buldozerlerle gömenlerin işledikleri cinayetler, kurulan Kıbrıs Devletinin bütünlüğünü korumak için mi, yoksa adayı Yunanistan'a bağlamak için mi işlenmişti?

Eğer Türk ordusu, anlaşmalardan doğan müdahale hakkını kullanarak, yasal yollardan Kıbrıs'a çıkmasa idi, Kıbrıs bugün, Bosna-Hersek trajedisinden daha beter olurdu. İnsan haklarının sözde savunuculuğunu yapan batı, Türkiye'ye karşı tavır alacağına teşekkürde bulunmalıdır. Çünkü onların, Avrupa'nın göbeğinde yapmadığını, Türkiye tek başına Kıbrıs'ta yapmış, sulh ve barışı sağlayarak bugüne kadar devam ettirmiştir.

Yunanistan'a göre, Türkiye Kıbrıs sorununun çözümünü sabote ediyor.

Bu tümü ile yalandır. Çünkü toplumlararası görüşme belgeleri bunu ispatlamaya kafidir. Bu dünyayı yanıltmaya yönelik Yunan propagandasının bir uydurmacasıdır. Kıbrıslı Türkler vaat değil güven istemektedir. Oysa muhatapları bu hakkı onlara çok görmüşlerdir. Yunanlılar Batı Trakya'da olduğu gibi, Kıbrıs'ta da Türkleri istemiyorlar. Onlara göre Türklere ortaklık hakkı tanımak, Yunanistan'ı ENOSİS'ten uzaklaştırmaktır. Nitekim ne zaman bir anlaşmaya doğru yaklaşılsa, Yunanistan ve Güney Kıbrıs Rum yönetimi son anda uzlaşmaz bir tutum sergilemeye başlıyor. Bunu anlamak için B. Milletlerin, Kıbrıs ile ilgili zabıtlarına bir göz atmak yeterlidir.

Yunanistan ve Kıbrıs Rum Yönetimi 1974 yılından bu yana Kıbrıs sorununu uluslararası bir mesele haline getirmeğe çalışıyor. Bu bir Yunan diplomatik entrikasıdır. Amacı uzun vadede Türkiye'yi yıpratmak ve zaman kazanmaktır. Çünkü onun propaganda yöntemlerine Türkiye'nin karşı propagandalar uygulaması zordur. Yunanistan Kıbrıs sorununu, Türkiye ile arasında bir kan davasına dönüştürmüştür. Mesele sadece Kıbrıs ile de bitmiyor. Yunanistan'ın Megalo-idea ve büyük Helen İmparatorluğu hayalleri, Batı Türkiye ve İstanbul'u bir gün ele geçirme düşleri için, Türkiye'ye problemler yaratmak, derin yaralar açmak, güçsüzleştirerek parçalanmasına ortam hazırlamaktır.

Yunanistan'a göre;

"Türkiye, yayılmacı bir politika izliyor. Türkiye, Yunanistan, Kıbrıs ve Avrupa için potansiyel bir tehlikedir..." ciddiyyetten uzak daha buna benzer birçok iddialar.

Eğer bu iddialar gerçek olsa idi, son yüzyıl içinde gasp yolu ile oldu bittiye getirerek aldığı toprakların sınırlarını 47516 km den, 131980 km.ye genişletmesi mümkün olur muydu?

Keza Türkiye'yi dünyaya yayılmacı olarak tanıtmaya çalışan Atina'nın Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde bir "Pontus Rum Devleti" kurma yolunda sürdürdüğü faaliyetler de, acaba Türkiye'nin yayılmacı emellerinin sonucu mudur? Ya da 20'nci yüzyılın eşiğinde Atina'da yükselen "Yunanistan'ın başkenti Konstantinopolis"tir. (İstanbul) sloganları ve buna benzer daha birçok çılgınca arzuların her fırsatta açığa vurulması hatta yılbaşılar için hazırlanan duvar takvimlerinde dahi Batı Türkiye'yi ve İstanbul'u Yunanistan hudutları içinde göstermeye ne demelidir, bütün bunların sebebi hep Türkiye korkusu mudur?

Yunanistan, 1832'de Osmanlı idaresinden ayrıılıp devlet olarak ortaya çıktığı zaman Türkler bir imparatorluk idi. Yunanistan bu imparatorluğun sınırları içinde doğmuş, Türkiye'den aldığı topraklarla beslenmiş, yayılmış, Anadolu'yu işgale kadar bu işi vardırıştır, 1832'den bu yana Türkiye Yunanistan'dan çok güçlü olduğu halde, hiç bir zaman ondan ne bir karış toprak istemiş ne de onun topraklarını işgale kalkışmıştır. Oysa Yunanistan bugün bile Türkiye'yi işgal etmek gibi

ham hayallerle meşguldür. Türkler'den Girit, 12 ada ve Selanik'i almakla yetinmeyip, şimdi de gözünü Kıbrıs'a dikmiştir. Konuyu özetlersek;

Yunanistan, çağımızda "Fenomen"dir. Ortaçağı aşamamış, bağınaz bir din anlayışı, fanatizm ve mantıksızlıkla beslenmiş politikacıların oluşturduğu dengesiz bir siyasi mantık ve entrikalarla dolu diplomasi ne yazık ki, Yunanlının zekasını değil kurnazlığını simgeliyor.

Varlığını, Yunanlı olmayan halkların veraseti üzerine kuran Yunanistan, Makedonların, Giritlilerin, Ege adaları halkının, Rumların ve Kıbrıslıların Yunanlı olduklarını dünyaya inandırmaya çalışıyor. Bununla yetinmeyip, tarihte Anadolu'daki kavimlere de sahip çıkarak onların yaşadıkları topraklar üzerinde hak iddia ediyor.

Dünya artık, Yunanı ve Rumu tanımalıdır. Kıbrıs sorununun Yunan yayılmacığının hedeflerinden biri olduğunu bilmelidir.

Clinton, Holbrooke veya Kıbrıs sorunu üzerinde düşünen ve ona bir hal yolu bulmağa çalışan herkes peşin hükümlerden sıyrılıp gerçeği görmelidirler.

Sorun Ankara'da değil, Atina'dadır... Bunu bu işe gönül vermiş birçok Türk insanı söylemiştir. Ama Batı tarafından dikkate alınmamıştır. Fakat şimdi de, Yunanistan Dışişleri Bakanlığının en üst düzeyde dört büyük elçisi (Lagzkoş, Papulyas, Cunis ve Teodoropulas) "Dış Politikada Düşünceler ve Kaygılar" adlı kitapta, Kıbrıs konusunda tek gerçekçi çözümü şöyle ifade ediyorlar.

"Kıbrıs Rumlarını ve Kıbrıs Türklerini, yollarında serbest bırakmak en iyi çözümdür. Rumlar güneyde kendi devletlerini kurarlar. İsterlerse ve alınırlarsa Avrupa Birliği'ne girerler. Bu onların bağımsızlığı hususunda garanti oluşturur. Kuzeydeki zaten kurulmuş devlette ne isterse onu yapar."

Aklın yolunun bir olduğunu dört Yunanlı Büyükelçi bence göstermektedir. İşin gerçeği de budur.

KÜRESELLEŞMEDE YÖNETİMİN ETKİSİ

Doç.Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN*

GİRİŞ

Yönetimlerin yapısı, ülkelerin tarihi geçmişlerinin yanı sıra politik ve ekonomik durumları ile yakından ilişkilidir. Yönetim tercihlerinde ülkelerin "demokratik yaşantının" neresinde bulundukları da kuşkusuz önem taşımaktadır. "Kent devletinden ulus-devlete doğru olan tarihsel değişim, demokrasinin sınırlarını ve olanaklarını derinlemesine dönüştürmüştür." Şu an üçüncü bir dönüşümün eşiğinde mi bulunuyoruz?¹ Küreselleşme ile açıklanan yeni dünya düzeninde ulus- devlet ile açıklanamaz duruma gelen ulusal ve uluslararası ilişkiler, "temsil sorununu tartışma alanına sokmuştur. Bu açıdan bakıldığında tabandan tavana veya yerel, bölge-ulus ve ulusüstü kademelenmesi çerçevesinde temsil önem kazanmıştır. Bu açıdan küreselleşme ve yerel düzeyde temsil birlikte ele alınmıştır.

1. ÇOK ULUSLU BİR DÜNYAYA DOĞRU²

Uluslararası süreçleri açıklamada ve betimlemede (taxonomy) anahtar sözcük olan "küreselleşme" günümüz dünya düzeninde oluşturulmaya çalışılan "uzlaşmacı ortamı yaratması beklenen" "New World Order/Yeni Dünya Düzeni" kavramında anlamını bulmaktadır. "Yeni Dünya Düzeni" ise günümüz koşullarında hala bir varsayım olarak görülebilir.

Bugün dünya düzeninde yeni bir yapılanma sözkonusudur. Yeniden yapılanmaya çalışan yeni dünya düzeni olarak düşünülen "küreselleşme" süreci, üstlendiği fonksiyonlar gereği hem ekonomik hem siyasi bir içerik taşımaktadır. Bu modelde belirlenen hedeflere ulaşılmasında, bu sistemin çalıştırılması ulusal (içsel) aktörler kadar uluslararası (dışsal) aktörlerin de uzlaştığı bir ortam gereklidir.

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

¹ Robert A. Dahl (1993); **Demokrasi ve Eleştirileri**, Çev. Levent Köker, Türk Siyasi İlimler Demeği-Türk Demokrasi Vakfı Yayını, Ankara, s. 5, 2.

² Bu kısım, Zerrin Toprak Karaman, Asuman Olgunca Altay (1995), Nisan, **Global Yönetim, İzmir, Çoğaltma**, s.10-13'den alınmıştır. Ayrıca model için bkz. s.30-40.

Küreselleşme süreci genelde, uluslararası ilişkilerde her zaman var olan ve çeşitli nedenlerle ortaya çıkan çatışmaların, gerginliklerin, çelişkilerin ve bunalımların giderilebileceği bir "model" olarak düşünülmektedir. Oysa "küreselleşmeyi" sorunları tamamen ortadan kaldırarak tamamen "sıfır" düzeyine getiren bir sistem olarak düşünemeyiz. Bu insanın doğasına aykırı veya ütöpik bir yaklaşımdır. Ancak küreselleşme içinde iyi niyet temelinde "uzlaşma"ya davet etme ve sağlanmasında etkili faktörlerin kullanılmasından söz edilebilir. Bu bağlamda ulusüstü hedef ve ilkelerin belirlenmesi ve uygulanmasının sağlanması önem taşımaktadır. Bu noktada keyfiliği önleyen bir yaptırım gereği vardır.

Yeniden yapılanma veya küreselleşme sürecinde, dünya düzeninde geniş çaplı bütünleşme hareketleri de ortaya çıkmaktadır. Bu hareketlerdeki hızlılık küresel düzendeki dünyanın tek bir ekonomik birim olma hedefini ortadan kaldırmamaktadır. Günümüz küresel düzenin doğası gereği, dünyanın tek bir ekonomik birim olarak algılanması, küresel düzen anlayışla ters düşmemektedir.

Uyarlık değerleri (evrensel normlar: ilke, değer, inançlar bütünü) açısından, piramitin tepesine doğru değer ilkelerin azalması buna karşılık evrensel değerlerin önem kazanması gerekir. Bunun nedeni de, Dünya üzerindeki çeşitli uluslar ve bunların sahip oldukları kültürel ve sosyal değerlerin tümünün ulusüstüne taşınmamasıdır. Olması gereken insan hakları (çevre, barınma, çalışma...) gibi müşterek değerlerin standartlaşarak ortak sahiplenilmesidir. Nedeni ise, tepeye bütün değerlerin alınması, farklılıkların getireceği itirazları ve katılımı azaltan bir olgu yaratacağıdır. Bu da küreselleşmeden beklenen ve uzlaşmaya götüren hedeflerin başarısını azaltacak bir tercihtir, oysa değerler tabanda çeşitli olabilir. Bu da bölgesel özellik olarak herkes için kabul edilebilir bir yapıdır.

Ulus devlette varolan merkezi devletin gücü ve bürokrasi sorgulanmaktadır. 21. yüzyıl demokrasilerinde, piyasa karar mekanizmalarının üzerinde çoğu zaman müdahaleci rol oynayan politik-yönetimsel karar alanları daralacak, ulus devletin işlevleri yeniden gözden geçirilecektir. Bu bağlamda yetkilerin bir kısmı bugün var olan ve yeni kurulmakta olan veya kurulması düşünülen uluslararası örgütlere bırakılacak, bir kısmı ise günün getireceği yerel yönetim birimlerine terk edilecektir. Her iki gelişme de demokrasinin yaygınlaştırılması ve katılımcı demokrasinin desteklediği uygulanabilir somut kurumlar ve kuralları gerektirmektedir.

Küreselleşme mantığı ile bugünkü anlamı içinde temsili demokrasiyi bağdaştırmak çok kolay değildir. Günümüzde demokrasi ile idare edilen ülkelerde gerek yerel gerekse merkezi düzeyde demokratik anlamda temsil sorunları bulunmaktadır. Bu olgu ise küreselleşme sürecinde önemli bir engel durumundadır. Aslında temsil sorunlarının demokratik ölçülerde giderilememesi, ulus devletlerin giderek çözülmeye başlamasına yol açmaktadır. Bu değişim de 21. yüzyılın ulus devlet sonrası yüzyılı olacağı varsayımını güçlendirmektedir.

Buradaki tartışma konusu, çok uluslu bir dünya düzeninin yeni bir dünya düzenini yaratıp yaratmadığıdır. Böyle bir düzende, ulus devlet paradigması yerini uluslarüstü bir yapılanmaya mı bırakacaktır. Bu durumda şu sorular akla gelebilir:

- Kapitalizm "yerinden yönetim" sürecini kullanarak mı güçlenmektedir?
- Emperyalizm, küreselleşmeyi kullanarak mı yeni bir yapılanma aramaktadır?
- Küreselleşme ile uluslararası barış ve işbirliğinin yaşandığı bir dünyaya ulaşılabilir mi?

Yukarıda sorulan sorulardan Emperyalizme ait olanlar ideolojik gelebilir. Ancak bu uluslararası tarih sahnesinde önemli belirleyiciliği olan ve eski sömürgeci imparatorlukların yerine modern çağa (20. yüzyıla) bazı gelişmiş sanayi devletlerince taşınan bir yayılmacı ideolojidir. Acaba Emperyalizmin yerini 21. yüzyılda Küreselleşme mi alacaktır. Bu soruyu iki yönde değerlendirmek gerekir. Emperyalizm; siyasi yönü ağır basan ve bu amaçla ekonomik faktörlerin ağırlıklı kullanıldığı bir süreç olmuştur. Küreselleşme ise; tarih boyunca özellikle ekonomik bir araç olarak kullanılan emperyalizmin, bugün daha öne çıkarak ekonomik anlamda yayılmacı bir sürece dönüşmesidir.

Bu değişimde göze çarpan önemli bir noktada da, Küreselleşme sürecinin ideolojik anlamda emperyalizmin yerini mi aldığı hususudur? Bu soruya yalnızca ideolojik açıdan bakıldığında olumlu bir yanıt vermek mümkün görünmektedir. Ancak bugün dünyayı Doğu ve Batı toplumu olarak ayırmak başta açıkladığımız 21. yüzyılda veya modern anlamda kullanılan "Batıcılık" kavramına ters düşmektedir. Ayrıca dünyadaki ekonomik ve siyasi güç merkezlerinin eski düzene pek uygun geliştiği de söylenemez.

Doğu Blokunun çöküşünden sonra (1989) dünyaya hakim olan "kalkınma-gelişme paradigması" piyasa ekonomisine dayalı liberal bir ekonomik ve siyasi bir sistemdir. Buradan hareketle 21. yüzyıl küreselleşme süreci siyasi düzeyde: liberalizm, ekonomik düzeyde ise: piyasa ekonomisi olarak ortaya çıkacaktır. Ulus devletteki merkezi ve bürokratik yapıların yeniden yapılanması ve sözkonusu küresel yönetime uygun hale getirilmesi işe bu süreçte yer alacak devletler için kaçınılmaz olmaktadır.

Bu aşamada, ulusların küresel düzene uyum gösterme çabaları geleneksel, muhafazakâr ve etnik kimliklerin değişmeme ve bu düşünülen küresel sisteme entegre olmama gibi isteksizlikleriyle engellenebilir. Küresel düzen'in getireceği uluslarüstü yapılanmalar, farklı kimlik ve kültürlerin ulus devlette sindirilememesi ve "dünya insanı", "dünya kültürü" gibi soyut kavramların zor benimsenme nitelikleri ve hatta çok gerçekçi görülmemesi uluslararası çelişkileri, çatışmaları hatta, kaba kuvveti ortadan kaldırabilecek midir? Bu durumda;

- Toplamlar arasındaki güç ilişkileri
- Yeryüzündeki kapasitelerin dağılımı ve eşitsizliklerin giderilmesi konusunda yeni analizlere ihtiyaç var görünmektedir.

Burada sözünü etmeden geçemeyeceğimiz diğer önemli bir noktada, küreselleşme süreci ile uluslararası düzeyde ulus devletlerin değil fakat, toplumlararası ilişkilerin yapısal özelliklerinin önemini koruduğu hatta öne çıktığıdır. Başka bir ifadeyle yerel özerkliklerin korunması gerekliliği bu nedenle tartışmasızlığa dönüşmektedir.

2. KÜRESELLEŞMENİN İLK BASAMAĞI OLARAK YERELLİK

İlişkilerin gittikçe artan bir biçimde uluslararası hale gelmesi ve ulusüstü kurulların yaratılması, merkezi hükümet düzeyinin altındaki yönetimleri "önceleri ulus-devletin tekelinde olan alanlardaki konularda kendilerinin de yetkilerini kullanabileceklerini" düşünmeye sevk etmiştir.

Esasen toplum da artık değişmiştir, "hierarchy" ile "bağımlılık" unsurlarına gittikçe daha fazla karşı çıkmaktadır. Bu değişim "subsidiyarite" ilkesiyle açıklanmaya çalışılmaktadır. Terimin izahında bazı belirsizlikler bulunmakla beraber temelinde, "zirveye rağmen tabanı tercih etme" eğilimi yer almaktadır. Bu bağlamda, yetkilerin uygulanması için ısrarla düzeyi aramak ve ancak alt düzeydeki yönetimler ilgili yetkileri kendileri uygulamadıkları zaman bir üst düzeyin seçilmesi önem taşımaktadır.³

Genelde merkezi yönetimin yetkilerini devretmesi koşulları yerel yönetim literatüründe ağırlık taşımaktadır. Yetkiyi elinde bulundurmaya prestij meselesi yapan merkezi yönetim, bu yetkiyi tehdit unsuru olarak kullanır ve genelde de "çok zor" devreder. Aslında yerel yönetimlerin yerel ve müşterek hizmetlerin hangilerini yapabileceği, büyük ölçekli ve yapamadığı hizmetlerin merkezi yönetime devri konusu daha akılcı bir tercihtir. Bu noktaya ulaşabilme şüphesiz demokratiklik ve açıklık ve yeterlilik unsurlarıyla yakından ilişkilidir. Demokratikleşme unsuru ile yakından ilgili olan Küreselleşmeye geçişte yerel ölçekte demokratikleşme sağlanmadan merkezi düzeyde demokratikleşme beklenemez. Merkezi yönetimin demokratikleşme sürecine katkısı oranında Küreselleşmenin başarı oranı artacaktır.

Yerel özerklik, yerel yönetimler ile Devletin çatışması sonucunu doğurmaz. Devletin barışın, toplum düzeninin ve güvenliğinin sağlanması gibi kendine ait temel işlevleri, yerel yönetimlerin ise kendilerine ait planlama, kültür, konut,

³ Bu konuda bkz. **Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi (CDLR) Raporu**, Çev. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara, 1995, s. 8.

çevre, eğitim gibi hizmetleri bulunmaktadır. Aslında devletin varlık nedeni güvenli bir ortamda ve sağlıklı çevre koşullarında vatandaşlarına insanca yaşama hakkı sağlamaktır. (Stockholm, 1972). İstenen, mal ve hizmetin etkili dağılımında uzlaşmacı bir işbirliği, yaratmaktır. Bu ilişkilerde işbirliğini özendiren kuruluşlar yerel-ulusal ve uluslararası ölçekte önem kazanmaktadır.

Yerel ölçekte subsidiyarite ilkesinin uygulanmasını zorlaştıran merkezi yönetimin denetimi, yerel yönetimlerin mali zorlukları gibi sorunlardır. Yetkilerin yurttaşla mümkün olduğu kadar yakın bir düzeyde uygulanması, devletten alınan yetkilerin, ancak seçilmiş temsilciler tarafından yöneltilen veya denetlenen yönetimlere devredilmesi "yerel halkın haklarının önceliği" ile de uyumludur.

Subsidiyarite ilkesinin uygulanmasında özellikle bir ara düzeyi oluşturma eğilimi yoğunlaşırsa, çok zaman "bölgesel" denen bu ara düzeyle ilgili olarak yerinden yönetim konusu gündeme artan önemiyle gelecektir. Özetle megakentlerin yarattığı kentsel dokunun bozulması ve yoksulluğa giden politikaların değiştirilmesinde merkezi yönetimlerin sorumluluğu bulunmakla beraber, yerel yönetimlerin kapasitesini güçlendirmek, onlara yerel-kentsel sorunlara etkili çözüm bulma ve uygulamalarına imkân tanıma, yerel fırsatları artırma merkezi hükümetlere düşen bir roldür.

Rio Deklarasyonu (1992), Gündem 21'in işaret ettiği sorunların ve getirilen çözümlerin kökleri genellikle yerel faaliyetlere dayalı olduğundan, öngörülen hedeflere ulaşılmasında yerel otoritelerin katılımı ve işbirliği belirleyici faktör olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle de 1996 yılına kadar her ülkede yerel otoriteler kendi yörelerindeki insanlarla, yerel kuruluşlarla ve özel sektörlerle görüşerek kendi bölgeleri için "yerel Gündem 21" üzerinde anlaşma sağlayacakları hedeflenmiştir. Birleşmiş Milletler ve diğer ilgili uluslararası örgütlerin yerel otoriteler arasında işbirliğini artırmak, yerel otoriteleri desteklemek ve yerel çevre yönetimi konusunda kapasite oluşturmak amacıyla programlar başlatacağı öngörülmektedir. Bu bağlamda da özellikle az gelişmiş ülkelerin bu doğrultudaki çabalarını tamamlamak üzere uluslararası işbirliğinin güçlendirilmesi istenmektedir.

Öte yandan Avrupa Konseyi'nin de yerel ve bölgesel örgütlenmeye sürekli önem verdiğini görüyoruz. Konsey 1950'li yıllardan bu yana, yerel yönetimler alanındaki teknik çalışmalarını yürütmekte olan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı'na, "Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi" adını vermiş (1993) ve bu organda yerel birimlerin daha iyi temsil edilmesini gündemine almıştır. Bu amaçla belirlenen hedefler şunlardır;

* Yerel birimlerin, Konsey'in yerel yönetimlerle ilgili çalışmalarına daha etkin katılımının sağlanması,

* Avrupa ülkelerinde gerçekten özerk olan yerel ve bölgesel yönetim yapılarının oluşturulması,

* Bütün Avrupa'da belediyeler ve bölge yönetimleri arasında işbirliğini özendirme ve desteklemek, Kongre'nin görevleri arasındadır.

3. TÜRKİYE'DE YEREL ÖZERKLİĞE ULUSLARARASI SİYASET ETKİSİ⁴

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hazırlanmasına yönelik ilk çalışmalara Avrupa Konseyi bünyesinde 1970'li yılların başlarında başlanmıştır. Aşağıda yer alan ilkeler paralelinde 25 Eylül 1985 tarihinde, Rio de Janeiro'da Dünya Kongresi'nde "Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesinde yerel yönetimlerin genel olarak kapsamı, yapısı, denetimi ve korunmasına ilişkin 11 maddelik temel ilkelere yer verilmiştir⁵.

Yerel yönetimler üzerine yapılan çalışmalar sonucunda, bu yönetimlerin "teknik ve ekonomik", "toplumsal yapı" ve "kamu yönetimi" alanlarındaki değişikliklerden etkilendikleri anlaşılmış ve aşağıdaki ilkeler yerel yönetimlerin özellikleri arasında gösterilmiştir. Buna göre;

* Merkezi yönetimlere; yoğunluğu ve niteliği ülkelere göre değişmekle birlikte, yerel yönetimlerin kurulması, kaldırılması, organları, görev ve işlemleri üzerinde vesayet yetkisi tanınmış bulunmaktadır.

* Merkez-yerel yönetim ilişkilerinin öneminin artması, geleneksel vesayet denetiminin ötesinde, çağımızdaki hızlı kentleşmenin sonucudur. Sorunların bölgesel, hatta ulusal ölçeklerde bir bütün halinde tanımlanamaması büyük bir eksikliktir.

* Yerel özerkliğin yönetsel ve mali olarak yapay bir ayırımına gidilmesi yanıltıcıdır. Mali özerklik olmadan, sürekli bir yönetsel özerkliğin sağlanması mümkün görülmemektedir. Esasen, ideal, geniş bir yerel özerklikten bahsedilemez.

* Yerel yönetimler açısından özerklik (Autonomie Locale-Local Self Government) "kanunlarla belirlenen sınırlar içinde kalmak şartıyla, bu yönetimlerin, kendi icraatlarına hakim olacak kuralları kendi seçilmiş organlarıncı koyabilme hak ve yetkisine sahip olabilmeleri" şeklinde tanımlanmaktadır (Özerklik Şartı md. 3 ve 4)

Ülkemiz, 21 Kasım 1988 tarihinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartını (Charte Europeenne de L'Autonomie Locale-European Charter of Self Government) imzalamıştır. Sözleşme, 22 Aralık 1988 tarihinde gerekli onay sağ-

⁴ Bkz. Zerrin Toprak Karaman (1995); **Türkiye'de Siyasetin Kent Yönetimine Etkisi**, Yeni Türkiye, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl: 1. Sayı: 4, s. 544-546.

⁵ Bu konuda bkz. Ali Pıtırılı (1989): Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türk İdare Dergisi, Yıl: 61, Sayı: 383.

lanarak yürürlüğe girmiştir. Özerklik Şartı 1988 yılında imzalanmakla birlikte, Bakanlar Kurulunca onaylanması ve Kurulun konuya ilişkin kararı 3 Ekim 1992 tarihli R.G. yayınlanmasıyla mümkün olabilmektedir.

T.B.M.M., 1982 Anayasa'sının 90. maddesi uyarınca, 1991 tarihli ve 3723 sayılı yasa ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın md. 4/6, md. 6/1, md. 7/3, md. 8/3, md. 9/4, 6, 7 ve md. 10/2, 3 ve md. 11 hükümlerine çekince koyarak onaylamıştır.

Yükümlülükler açısından akit tarafların şartın maddelerinden en az 10 tanesini; md. 2, md. 3/1, 2, md. 4/1, 2, 4, md. 5, md. 7/1, m. 8/2, md. 9/1, 2 ve 3, md. 10/1 ve md. 11'den seçilmek üzere en az 20 paragrafı ile kendisini bağlı kabul etmeyi kabul edecekleri (md. 12) hükmüne bağlanmıştır.

Çekince konulan maddeler:

* Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde kendilerine olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır (md. 4/6).

* Kanunlarla düzenlenmiş daha genel hükümlere halel getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla kendileri kararlaştırabileceklerdir (md. 6/1).

* Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir (md. 7/3).

* Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır (md. 8/3).

* Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arzetmelidir (md. 9/4).

* Yeniden dağıtılan mali kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda kendilerine danışılacaktır (md. 9/6).

* Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine halel getirmeyecektir (md. 9/7).

* Her Devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır (md. 10/2).

* Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler (md. 10/3).

* Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile Anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerini koruyabilmek için yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır (md. 11).

Çekince konulan maddelerin birçoğu yerel yönetimlerin özerkliğine ilişkin olarak zaten temel mevzuatımızda da kabul edilen hükümlerdir. Ülke bütünlüğünü zedelemeyen ya da ülke yönetiminden ayrılmış bir yerel yönetim amacını taşımayan idari ve mali özerkliğin sağlanması isteğinin neden endişe yarattığını anlamak mümkün değildir. Bu nedenle bu şartın diğer maddelerinin veya fıkralarının, daha sonra Bakanlar Kurulunun öngöreceği bir tarihte onaylanması hükmü (1991 tarihli ve 3723 sayılı kanun md. 2) yerinde değildir ve çekince konulan hükümlerin en kısa süre içinde imzalanması gerektiği kanaatini taşımaktayız. Bize göre bu çekince de görülen asıl kaygı, yerel yönetimleri mali ve keyfi olarak yaratılan hukuki yaptırımlara boğarak hareketsiz bırakmak ve bu yolla iktidara bağımlı hale getirmektir.

Nitekim, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlerin siyasi, yönetsel ve mali özerkliklerinin korunması ve haklarının belirlenmesi yönünde temel hükümlere yer vermektedir. Avrupa Konseyine üye ülkeler arasında "...ortak mirasları olan düşünce ve ilkelerin korunması ve gerçekleştirilmesi amacına yönelik daha büyük bir birliğe erişmek..." hedeflenmektedir. Bu hedefi gerçekleştirmek için;

* Avrupa Konseyi bünyesinde, yönetime ilişkin alanlarda sözleşmeler yapılmasına,

* Yerel yönetimlerin demokratik rejiminin temel kuruluşlarından biri olduğunun kabul edilmesine,

* Kamu hizmetlerinin yürütülmesine yurttaşların katılma hakkının, Avrupa Konseyi'ne üye bütün ülkelerde benimsenen temel haklardan biri olduğuna ve bu hakkın yerel düzeyde en gerçekçi biçimde kullanılması gerekliliği vurgulanmaktadır.

Ülkemiz açısından değerlendirildiğinde, kararların tek elden yönlendirilmesi eğilimi kamuoyunda ilgi görmemektedir. Esasen "idare" de yerel yönetimlerin daha özerk çalışmasını gerçekleştirecek mevzuat düzenlemelerine öncelik verme eğilimi en azından teoride artmıştır. Hükümet programları ve kalkınma planlarında, vatandaşa hizmet götürürken, merkeziyetçi tutumun azaltılmasının sağlanması, yerel teşkilatların yetki ve sorumluluklarının işlerin doğrudan doğruya ayrıca, yerinden çözülmesine imkan verecek şekilde artırılması ilke olarak kabul edilmiştir. Ancak ülkemizde bize göre ataerkil ağırlıklı toplumsal yapının, yöne-

time yansıyışından kaynaklanan "hükümrân" olma arzusu, gerek merkezi, gerekse yerinden yönetim birimi yürütme organlarını etkilemektedir.

Bu tespitlere bağılı olarak demokratik yönetimlere ulaşmak için yerel ve merkezi yönetimin birlikte düşünülmesi gerekmektedir. Oysa hizmete yönelik model çalışmaları hala "merkezin yerel yönetime hizmet devri" mantığıyla yapılmaktadır.

Yerel yönetimlerin bölge ölçeğiyle bütünleşmiş olarak değerlendirilmesi, birim yönüyle örgütsel yapısının demokratikleşmesi gereklidir. Bu husus, hizmet, işgücü, mali kaynak ve yönetim kültürü ile yakından ilgilidir.

Bölgeden ulus ölçeğine taşman demokrasi ilkeleri ile küreselleşen dünyaya ayak uydurmak mümkün olabilecektir. Bugün "gümrük birliğini" tek amaç gibi gören yönetim, "yapılanmama istekliliğini" sürdürdükçe ister Topluluğa katılsın ister katılmasın, yakın gelecekte yapılanma sorununun kendisine hatırlatıldığı bir politik arenada yine yalnız kalma endişesini yaşayacaktır.

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM SİSTEMİ

M. Ulvi SARAN
Mülkiye Başmüfettişi

GİRİŞ: GENEL OLARAK YÖNETİMİN DENETLENMESİ VE BAŞLICA DENETİM YOLLARI

Türk kamu yönetimi düzeninde yönetimin denetlenmesi denilince genel olarak Türkiye'de toplum hayatının düzenlenmesinde egemen ve belirleyici bir ağırlığa sahip olan kamu kesimini oluşturan devlet kuruluşlarının, daha açık bir ifade ile genel idarenin merkez teşkilatından taşra birimlerine, bölgesel kuruluşlardan mahalli idare birimlerine, kamu ekonomik teşebbüslerinden kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına kadar, geniş bir yapısal ve coğrafi örgütlenme alanı içinde yer alan tüm kamu kuruluşlarının denetlenmesi anlaşılmaktadır.

Yönetimin denetlenmesi hukuk devleti anlayışının getirdiği bir zorunluluktur. Yönetilenlere hukuk güvenliği sağlayan devlet düzenini anlatan hukuk devleti içinde denetim, devlet kuruluşları eliyle yürütülen hizmetlerin, belli hukuk kuralları içinde yürütülmesini sağlamaya, diğer bir ifade ile, yönetimi hukuka bağlılığa ve hukuka uygun davranışa yöneltmeye yarayan bir süreçtir.¹

Anayasa'nın 123. maddesinde, kamu tüzel kişilerinin ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulacağı yer almaktadır. Öte yandan kamu tüzel kişiliklerinin nasıl kurulacağını gösteren temel dayanak olan Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki 29 Eylül 1984 tarih ve 3046 sayılı Kanun'un 1. maddesinde de, Kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesinin bakanlıkların kuruluş ve işleyişinde temel amaç olarak alındığı belirtilmektedir. Buna göre, kamu hizmetlerini yürütecek örgütlerin oluşturulmasında temel alınan amaç, yönetim ve denetim arasında var olması gereken işlevsel bütünlük gereği, aynı zamanda denetim işlevinin ve buna uygun olarak oluşturulacak örgütlenmenin de temel amacı olmaktadır.²

¹ HALİM ÇİTİR, *Yönetimsel Denetim Anlayışı ve Örgütlenmesi* (Ankara: TODAİE, 1986) (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), s. 35.

² ZİYA ÇÖKER, *Türkiye'de Teftiş Hizmetlerinin Gelişimi ve Yasal Dayanakları, Teftiş Hizmetlerinin Geliştirilmesi Semineri* (Ankara: TODAİE 20 Kasım 1989, 24 Kasım 1989) s. 1.

Türkiye'de kamu kuruluşları, yürüttükleri hizmetlerin nitelikleri açısından, farklı organlar ve denetim birimlerince çeşitli şekillerde denetlenmektedirler.

Yönetim üzerinde değişik organlarca farklı şekillerde yapılan denetimlerden, kamuoyunu oluşturan kuruluşlar ve kitle haberleşme araçları aracılığıyla yapılanına kamuoyu denetimi, yasama organınca (TBMM) yapılanına siyasi denetim, adli ve idari yargı yerlerince yapılanına yargı denetimi, idari kuruluşlar tarafından yapılanına ise idari denetim denilmektedir.

Yönetimin kamuoyu ve siyasi ve adli kuruluşlar tarafından denetlenmesi, yönetim hukuku kitaplarında yaygın olarak işlenen konular olup, bunların burada ayrıntılı bir biçimde işlenmesi konuyu bütünlükten uzaklaştıracağından, söz konusu denetim yollarının yalnızca adlarının belirtilmesiyle yetinilmiştir.

İDARİ DENETİMİN YAPISI VE ÖZELLİKLERİ

İdari denetim, başbakanlık ve Bakanlıklarda Uygulanacak Ana Denetleme Yönergesi'nde, Kamu kurum ve kuruluşlarının düzenli, verimli ve etkili bir şekilde çalışıp çalışmadığının, kamu görevlilerinin görevlerini mevzuata uygun bir şekilde yerine getirip getirmediğilerinin, hizmetin amaç, plan, bütçe, personel, örgütlenme, kadro, araç gereç ve metodlar yönünden etkinlikle yürütülüp yürütülmediğinin yönetsel, hukuki ve mali bir sorumluluğun bulunup bulunmadığının, teftiş kurulu elemanları ile diğer teftiş birimi elemanları tarafından onaylanmış programlara göre habersiz olarak üst kademede yürütmeye yetkili otorite adına kontrol edilmesi veya hiyerarşik amirler tarafından kontrol edilmesi olarak tanımlanmıştır³. Görüleceği gibi bu tanım, denetimin idari bir işlev olarak anlatıldığı tanımın ana unsurlarını bütünüyle kapsamaktadır.

İdari denetim diğer bir ifade ile, idari kuruluşlar tarafından ve idari metodlarla yapılan denetimdir.⁴ Yönetimin etkililiğini iyi ve doğru işlemesini sağlayan bir tür kendi kendini denetleme metodu olan idari denetim yoluyla, yönetimin, elinde bulunan hukuki, teknik ve insan kaynaklı araç ve imkânlarla uygun olarak görevlerini yapıp yapmadığının araştırılması amaçlanmaktadır.⁵

Türk Kamu Yönetiminde denetim faaliyetlerini, denetlemeyi yapan birim ya da organ açısından ele aldığımızda, iç denetim ve dış denetim kavramları karşımıza çıkmaktadır.

³ **Başbakanlık ve Bakanlıklarda Uygulanacak Ana Denetleme Yönergesi** (Ankara: MEB Basımevi, 1983) s. 9.

⁴ ŞEREF Gözübüyük, **Türkiye'nin İdari Yapısı** (Ankara: 1972) s. 73.

⁵ NURİ Tortop, **Yönetim Bilimi** (Ankara: 1978) s. 30.

İç Denetim

İç denetim, yönetimin eylem ve işlemlerinin kendi hiyerarşik ilişkileri içinde, üst yönetici tarafından veya üst yöneticinin yetki devrettiği kişi ya da organ tarafından denetlenmesi sürecidir. Buna göre, kuruluşun amacına ulaşmak için gerçekleştirdiği eylem ve işlemlerin mevzuata, kuruluş amacına ve önceden belirlenen planlara uygunluğunun denetimi doğrudan doğruya en üst yönetici tarafından yapılabileceği gibi, onun adına görev yapan (Örneğin; Bakanlıklarda bakan adına görev yapan) Teftiş kurullarınca da yapılabilir.

Kuruluşun eylem ve işlemlerinin doğrudan doğruya üst yönetici tarafından denetlenmesi, idari anlamda iç denetimin en doğal ve yalın şeklidir. İdari iç denetimi yapan üst yönetici, çoğu defa denetim konusunda mevzuatla özel olarak görevlendirilmeye gerek kalmaksızın doğrudan doğruya denetime yetkili bulunmaktadır. Kanunlar, yürütme gücüne sahip olan ve hiyerarşi içinde yer alan üst yöneticilere, astlarını, onların eylem ve işlemlerini denetleme yetkisini bir görev ve hak olarak vermiştir. Ancak, iç denetimin idari denetim (kontrol) olarak üst yöneticilerce yapılan bu şeklini, yine bir iç «denetim faaliyeti olan ve kuruluşun üst yöneticisi adına bu işle görevli denetim birimi görevlilerince (müfettişlerce) yapılan denetimden, yani teftiş işinden ayırmak gerekir. Her ikisinde de yapılan iş bir denetim faaliyetidir. Ancak, üst yönetici tarafından doğrudan doğruya yapılanı, yürütme yetkisinin bir parçası olduğu halde, denetim birimi tarafından yapılanı, bu konuda verilen yetkiye dayalı bir görev olarak yerine getirilmektedir.

Mehtap Raporu'na göre, iç denetimin başlıca şekillerinden olan mali denetim, yönetimdeki mali işlemlerin titizlik ve doğruluk açısından denetlenmesini ve genellikle kayıtlarla birlikte para ve ayniyatın da incelenmesini gerektirmektedir. Personel işlemlerinin denetlenmesi ise, görevlilerin yönetim kadrolarına alınmalarında, yükselme ve cezalandırılmalarında, işten çıkarılma ve yer değiştirilmelerinde yetkililerin görevlerini objektif hukuk kurallarına uygun olarak yapıp yapmadıklarının incelenmesidir.⁶

Dış Denetim

Dış denetim, kamu kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerindeki denetimin, kuruluşun hiyerarşisi dışındaki organ ya da birimlerce yapılması durumudur. Buna göre bir vesayet organının, örneğin, bir kamu bankasının ilgili KİT üzerinde, İçişleri Bakanlığı'nın ise bir belediye ya da Özel İdare kuruluşu üzerinde yaptığı denetim, idari nitelikte bir dış denetim uygulamasıdır.⁷

⁶ **Mehtap Raporu** (Ankara: TODAİE Yayını, 1966) s. 105.

⁷ OSMAN Erdem, **Türk Teftiş Sistemine Genel Bir Bakış, I. Teftiş Semineri, Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği** (Ankara: DENETDE Yayını, 1988) s. 14.

İDARİ DENETİM SİSTEMİNİN ÖRGÜTLENMESİ

Türk Kamu Yönetiminde denetim sistemi, ana çizgileriyle devlet teşkilatının merkez ve taşra biçiminde ikiye ayrılmasına paralel olarak yapılanmıştır, denetim hizmeti gören birimler, merkez teşkilatında yukarıdan aşağıya doğru, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlığa bağlı Yüksek Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş kurulu, Bakanlıklara bağlı Teftiş Kurulları, bağımsız Genel Müdürlüklere bağlı teftiş kurulları şeklinde; taşra teşkilatında ise, kamu kuruluşlarının niteliğine göre bölge düzeyinde ya da il düzeyinde denetim yapan birimler olarak kullandıkları denetim yetkisinin gücüne ve kapsamına göre sıralanmışlardır.

Kamu kuruluşlarının kanunlarda ve diğer hukuki kaynaklarda yer alan kurallara göre idari açıdan denetlenmesi, ilke olarak kendi bünyelerinde yer alan teftiş birimlerince yapılmaktadır.

Teftiş Kurulları, yapısal dayanaklarını esas olarak ilgili bulundukları bakanlık, genel müdürlük ya da birimin kuruluş kanunlarından almaktadır.

Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki 27.9.1984 tarih, 3046 sayılı çerçeve Kanunda denetleme kurullarını görevleri:

- a) Bakanlık teşkilatı ile bakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak denetleme, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek,
- b) Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, hukuk düzenine, plan ve programa uygun çalışmasını sağlamak amacıyla gerekli önerileri hazırlamak ve bakana sunmak,
- c) Özel kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak, olarak sıralandırılmıştır.

Teftiş kurullarının oluşturulması konusunda genel bir çerçeve çizen bu düzenlemede yer alan ilkelerin bazı bakanlıkların kuruluş kanunlarına aynen geçirilmesiyle yetinilirken, diğer bazı bakanlıkların kuruluş kanunlarında ise, bu genel ilkelere ek olarak, görevlerin ayrıntılı bir biçimde sayılması yoluna gidilmiştir. Örneğin, Başbakanlık Teşkilatı Hakkında 10.10.1984 tarih, 3056 sayılı kanuna göre, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Başbakanın önerisi ve onayı ile ve Başbakan adına aşağıdaki görevleri yapacaktır:

- a) Bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla, KİT'lerde denetimin etkin bir biçimde yürütülmesi konusunda genel ilkeleri belirlemek ve çalışanların verimli çalışmasını özendirici tedbirleri almak,
- b) Tüm kamu kurum ve kuruluşlarıyla, KİT'lerde ve bunlara bağlı ortaklıklarda, denetleme yapmak amacıyla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarına sahip olacak biçimde her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeyi yapmak,

c) Vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde, işçi ve işveren kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeyi yapmak ya da yaptırmak.

Teftiş kurulları, tipik olarak bir başkan ile kuruluşların büyüklüğüne göre sayıları değişen yeteri kadar başmüfettiş, müfettiş ve müfettiş yardımcısından oluşur. Kuruluşun durumuna göre doğrudan doğruya bakana ya da genel müdüre bağlı olan teftiş kurullarının görev, yetki ve sorumlulukları, çalışma ilke ve metodları tüzük, yönetmelik ve çalışma yönergeleriyle belirlenir.⁸ Kurulların yazışma, hesap ve diğer büro işlemleri, başkanlığa bağlı olarak faaliyet gösteren bir büro tarafından yürütülür.

Denetim sisteminin şekli olarak en üst noktasında bulunan Devlet Denetleme Kurulu, yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacı ile Devlet Başkanlığı'na bağlı olarak oluşturulmuş bir kuruldur.

Cumhurbaşkanlığı'nın yürütmenin en üst noktasında bulunduğu yolundaki anayasa prensibinden doğan bir anlayışla, Cumhurbaşkanlığı'nın isteği üzerine görev yapan bu kurul, silahlı kuvvetler ve yargı organları dışındaki tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, KİT'lerde, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında her düzeydeki işçi ve işveren kuruluşlarında ve kamuya yararlı derneklerde her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeyi yapmakla yetkilidir.

Cumhurbaşkanlığı'nın doğrudan doğruya yürütme görevi yapan bir organ olmaması nedeniyle, ilgili kanunda, kurulca rapora bağlanan konuların gereklerinin prensip olarak Başbakanlık kanalıyla yerine getirileceği, gerektiğinde raporların Cumhurbaşkanlığı'na doğrudan doğruya adli ve idari mercilere gönderilebileceği belirtilmektedir.

Görev ve yetki yönünden kamu alanının tümünde söz sahibi olan bu kuruluşla ilgili olarak dikkati çeken en belirgin nokta, uygulamada her zaman aynı ölçüde etkili olamaması, daha çok olağanüstü dönemlerde ön plana çıkmasıdır.

Başbakanlık Teftiş Kurulu ile Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun, diğer bakanlıkların teftiş kurullarına göre görev alanları yönünden sahip oldukları bazı ayrıcalıklar vardır. Başbakanlık Teftiş Kurulu diğer bakanlık ve kuruluşların genel olarak işlem ve eylemleri üzerinde, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu ise, mali iş ve işlemleri üzerinde denetleme yetkisine sahiptir.

⁸ Denetleme kurullarıyla ilgili yasal düzenlemelere örnek olarak 12.9.1985 tarih, 18866 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan **İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü**, 15.6.1989 tarih, 20196 sayılı R.G.'de yayınlanan **Mülkiye Teftiş Kurulu Yönetmeliği** ve 18.2.1992 tarihinde İçişleri Bakanlığı'na onaylanarak yürürlüğe giren **Mülkiye Teftiş Kurulu Görev ve Çalışma Yönergesi** verilebilir.

Kamu İktisadi teşebbüslerindeki denetim sistemi üçlü bir görünüme sahiptir. Bu kuruluşların idari açıdan iç denetimleri, genel müdürleri adına görev yapan teftiş kurulları tarafından yürütülmektedir. Öte yandan 233 sayılı Kanun Gücündeki Kararname'ye göre, Yüksek Denetleme Kurulu ve KİT'lerin ilgili bulundukları bakanlıkların teftiş kurulları, KİT'lerin görevlerini kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine göre yerine getirip getirmediklerini gözetmekle yükümlü olup, bu arada gerekli durumlarda hesap iş ve işlemlerini inceleme, ekonomik ve mali durumları konusunda karar verme yetkisine de sahiptirler.

Belirtilen teftiş kurullarından, özellikle Yüksek Denetleme Kurulu'nun, KİT'ler üzerinde bir dış denetim faaliyeti biçiminde yapacağı yıllık denetimler sonucunda, bu kuruluşların yıllık çalışma ve faaliyetlerinin ekonomik açılardan incelenmesiyle, işlem, bilanço ve hesap sonuçlarının TBMM tarafından aklanmasına ya da aklanmamasına ilişkin görüşleri ihtiva eden raporlar hazırlaması öngörülmektedir. Yapılan bu denetim çalışması, aynı zamanda TBMM tarafından yapılacak olan siyasi denetimin alt basamağını oluşturmaktadır.

İDARİ DENETİM ŞEKİLLERİ

Denetimin Amaçları Açısından

Amaçları açısından idari denetim, yönetim mekanizmasının, elindeki hukuki, teknik ve insan kaynaklı araçlara uygun bir şekilde görevlerini yapıp yapmadığını ortaya koymaya yarar. İdari denetimin başlıca amaçları, hukuka uygunluk, elverişlilik, verimlilik ve etkinliktir.

Hukuka uygunluk denetimi, yönetimin hukuka aykırı davranışlarına karşı toplumu ve kişileri korumayı amaçlayan bir denetim şeklidir. Esas olarak, yönetimin hukuki ve mali konulardaki eylem ve işlemlerine karşı, gerçek kişilerin ya da tüzel kişiliğe sahip kuruluşların idari yargı yerlerine başvurumalarıyla işletilen bu denetim şekli, diğer bir takım yollarla, örneğin idari kuruluşlardaki hiyerarşi içinde yer alan denetim ilişkileriyle veya alt düzeydeki birimlerin ya da mahalli idare birimlerinin karar ve uygulamaları üzerindeki vesayet denetimi yoluyla da kendisini göstermektedir.

Elverişlilik açısından yapılan denetim, mevzuata uygunluk denetiminde olduğu gibi belli hukuk kuralına olan uygunluğu denetlemez. Yapılan işin ya da eylemin ideal ölçülere göre hangi düzeyde yerine getirildiğini, yerinde olup olmadığını denetler. Bir iş, sıradan bir metodla belli bir sonucu alabilecek bir şekilde yapılabileceği gibi, aynı işin daha elverişli bir metodla, daha iyi sonuç alınabilecek bir şekilde yapılabilmesi de mümkündür. Bu tür denetimde, denetimin ölçüsü kişiye göre değişebileceğinden, denetleme yapan kişiye geniş bir takdir yetkisi tanınmıştır.⁹

⁹ Çıtır, a.g.e., s. 80.

Genel olarak, üretilen mal ve hizmetlerin (çıkıtının), bunların üretimde kullanılan girdilerin toplamına olan oranını anlatan verimlilik'le ilgili denetiminde, kaynakların ne ölçüde verimli kullanıldığı, ne kadar çabayla ne kadar iş başarıldığı, diğer bir ifade ile yapılan üretimin dengeli ve kazançlı olup olmadığı araştırılır.

Verimlilik denetimiyle oldukça yakından ilgili olan etkinlik denetiminde ise, yapılan işten genel olarak verimli sonuç elde etmeye yarayan metodların ne ölçüde başarıyla kullanıldığı, seçilen hedeflerle ilgili programların etkili bir biçimde uygulanıp uygulanmadığı araştırılır.

Denetimin Zamanı Açısından

Yapılan işin ya da alınan kararların denetlenmesi, denetim zamanı açısından da önem taşımaktadır. Denetleme, karar ve eylemlerden önce, yani hazırlık aşamasında, kararın alınması ya da uygulanması sırasında veya uygulamadan sonra yapılabilir. Denetlemenin doğal olarak, bu aşamaları içine alan sürecin tümünü kapsayacak bir şekilde, sürekli olarak yapılması da mümkündür.

Bir kararın ilk düşünüldüğü sırada, ya da bir planın uygulamaya konulmadan önce inceleme ve sınımadan geçirilmesi şeklinde kendisini gösteren denetim uygulaması, esas olarak, uygulamadan önce ortaya çıkabilecek aksaklıkları ve sapmaları önceden kestirerek bunları en aza indirecek önlemleri almayı amaçlamaktadır. Ön denetleme, uygun olmadığı veya yeterince incelenmediği anlaşılan karar önerilerinin ve planların, uygulama aşamasına geçmeden önce kaldırılmaları ya da değiştirilmeleri imkânını sağladığı için etkin bir denetim yolu olmakla birlikte; karar ve planların hayata geçirilmeden önce ön incelemeye konu olmaları, bazı durumlarda gecikmeye ve kırtasiyeciliğe neden olmakta, bu da çalışmalardaki etkinliği azaltıcı sonuçlara yol açabilmektedir.

Türk kamu yönetimi örgütlenmesinde oluşturulan hiyerarşi içindeki ast üst ilişkileri çerçevesinde, bir kuruluşun görev alanına giren işlerin yürütülmesiyle ilgili olarak önceden karar ya da onay alınması, yazıların alt basamaklardan üst basamaklara doğru yetki sırasına göre imza ve parafe işlemine tabi tutulması tipik bir ön denetim çalışması niteliğini taşımaktadır.

Denetimin, bir kararın ya da planın uygulanması sırasında yapılması, uygulama sırasında elde edilen sonuçların önceden belirlenmiş kriterlerle karşılaştırılmasına ve ortaya çıkan sapmaların işlemler yürütülürken giderilmesine imkân vermesi açısından etkin bir denetleme yoludur. Örneğin bu yolla, çalışanların görevlerini gerçekleştirme düzeyleri açısından yöneticiler tarafından belirlenen hedeflere ulaşmaları durumunda, uygulamanın sona ermesini beklemek gibi bir zorunluluğa bağlı olmaksızın, ortaya çıkan sapmaları gidermek ve çalışanların

çalışma düzeylerini planlarda öngörülen düzeye getirecek tedbirleri almak mümkün olur.¹⁰

Türkiye'de kamu yönetimi mekanizmasının işleyiş düzeni içinde, yöneticilerin gerek kararların alınmasından önce, gerekse uygulamaya konuldukları sırada, yönetici olmaları nedeniyle kendilerinde var olan gözetim ve denetim yetkisini kullanarak işlerin gidişini izlemeleri, gerektiğinde yerinde bazı emirler vererek işleyiş düzenine karışmaları, hiyerarşik denetiminin en yaygın örneğidir. Diğer bir açıdan anlatmak gerekirse diyebiliriz ki, kamu yönetimi sistemimizde kararlardan önce ve kararların uygulanması sırasında belli şekillerde yürütülen denetim çalışmaları, genel olarak yalnızca belli basamaklarda yer alan yöneticilerce gerçekleştirilmekte; bu tür çalışmalar, kendilerine doğrudan doğruya denetleme görevi verilen teftiş kurulları ve bu kurulların üyeleri olan müfettişlerce pek nadir olarak yapılmaktadır.

Denetimin, kararların uygulamaya konulup fiili olarak gerçekleştirilmesinden sonra yapılması, sonradan denetimi oluşturur. Bu tür denetim, kuruluşların kendilerine mevzuatla verilen görevleri gereği gibi yerine getirip getirmediklerini izlemede, dolayısıyla çalışmalarında etkinlik ve verimliliği sağlamada en az etkili olan, bu açıdan en az benimsenmesi gereken bir denetim şeklidir. Çünkü denetimin yapıldığı sırada çalışma tamamlanmış, görev belli düzeylerde gerçekleşmiştir. İdari uygulama, geçmişte kalan bir eylem niteliğinde olduğundan, sonuçlarının geliştirilmesi ya da ortaya çıkan aksaklıkların tümüyle ortadan kaldırılması imkânsız duruma gelmiştir.

Sonradan yapılan denetim, fayda ve sakıncaları açısından, önceden yapılan denetimin tersidir. Sonradan yapılan denetimin başlıca sakıncası, geç yapılmasından dolayı etkisiz oluşudur. Bu tür denetim, iş işten geçtikten sonra yapılmaktadır. Bu nedenle denetleyici, uygulayıcıya gözdağı vermekle ve ilerde aynı yanlışlara düşmemesi için kendisini uyarmakla yetinecektir.¹¹

Uygulama sonrasında yapılan denetim, Türk kamu yönetimi düzeninde, uygulama öncesi ve uygulama sırasında yapılan denetimin aksine, büyük ölçüde teftiş kurulları eli ile yapılmakta, yöneticiler sonradan denetim yoluna pek az başvurumaktadırlar. Teftiş kurullarının görev etkinlik alanlarını büyük ölçüde kısıtlayan bu tür bir denetim anlayışı, aynı zamanda Türkiye'de denetim mekanizmasının kendisinden beklenen temel işlevleri yerine getirme gücünden yoksun, biçimsel bir yapılanmaya sahip oluşumunda başlıca nedenini oluşturmaktadır.

¹⁰ TURGAY, Ergun. AYKUT Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş** (Ankara: TODAİE Yayını, 1984) s. 338.

¹¹ Polatoğlu, **A.k.**, s. 339.

Kullanılan Metotlar Açısından

1. Geleneksel Denetim-Çağdaş Denetim

Denetim sırasında kullanılan metodlar ve bu metodların nitelikleri açısından yapılan ayrımlardan en önemlisi geleneksel denetim - çağdaş denetim ayrımıdır.

Geleneksel denetimde, mevzuat ve uyulması gerekli kurallar bütünü, kesin bir ölçüt olarak alınmıştır. O kadar ki, bir mevzuat hükmü ya da düzenleyici bir kural, plan ve programların akılcı bir biçimde gerçekleştirilmesi için gerekli olan şartlara, hatta anayasal ilkelere uygun olmasa bile tartışılmaz bir hareket noktası olarak kabul edilir. Yönetmeliklere ve üst yönetimin emirlerine uymayan mal ya da hizmet üretme çabaları, gerçekte verimli ve faydalı olsalar bile yanlış kabul edilirler.¹²

Geleneksel denetimin amacı, insanların geçmişteki yanlışlarının ve kusurlarının araştırılması, yanlış davranışlarda bulunanlara cezalarının ödettirilmesi, suçlular hakkında yargı ve disiplin kovuşturması açılması olarak anlaşılmaktadır. Geleneksel denetimin başlıca bir görevi olan soruşturma hizmeti, geçmişe dönüktür. Gelecekteki büyük yanlışlıkları, daha planlama aşamasında iken önlemek, geleneksel denetim uygulamasında ikinci derecede önem taşır.¹³

Geleneksel denetim sisteminde, uzmanlık ve uygulama birimi olarak görev üstlenen teftiş kurulu, merkez teşkilatının çok iyi bir seviyede bulunduğu düşünüldüğü için sürekli olarak yalnızca taşra teşkilatının denetimini yapmak ister. Oysa, kalkınmayı aksatan sorunların çoğu, merkez teşkilatının düzensiz ve dengesiz çalışmasına bağlıdır. Bu nedenle geleneksel denetim anlayışı, sorunların çözülmesinde sistemci bir bakış açısına sahip olmaktan uzaktır.¹⁴

Gelenekçiliği esas alan bir denetim anlayışından vazgeçmek, ya da bu tip bir denetimi ikinci, üçüncü derecede önemli saymak gerekir. Çünkü, değer ölçülerini ve bunlara dayalı kriterleri yalnızca geçmişten aynen alan, herhangi bir yenileştirmeden geçirmeyen ve geleceğe yönelik çalışmayan bir düzen tutucudur. Böyle çalışmak, kalıpcılık ve tutuculuk özellikleriyle yenilemeyi aksatır. Bu şekilde hukuk kurallarını her durumda geçerli saymak ve yenilemeden bir ölçüt olarak kullanmak izinci tutum sayılır, bilimsel olamaz.¹⁵

Türk kamu yönetimi düzeninde benimsenen ve uygulanmakta olan denetim modeli, genel olarak geleneksel denetim anlayışına dayalıdır.

¹² NİHAT, Gündüz, **Kalkınma İçin Sistemci Denetim** (Ankara. 1974) s. 59.

¹³ Çıtır, **a.g.e.**, s. 86.

¹⁴ Gündüz, **a.g.e.**, s. 56.

¹⁵ Gündüz, **A.k.**, s. 59.

Çağdaş denetim anlayışı, esas olarak örgütlerde denetim işlevinin taşıdığı önemin ve bu işlevin yönetimin diğer unsurlarıyla olan ilişkilerinin daha iyi anlaşılmasına paralel olarak gelişmiş olup, günümüzde işletmelerde ve kamu örgütlerinde bu tip bir denetim düzeninin oluşturulmasında, bilimsel yönetim alanında sağlanan gelişmelerin sonuçlarından geniş ölçüde yararlanılmaktadır.

Genel olarak her tip örgütte olduğu gibi, kamu kuruluşlarında da çağdaş denetim metodlarının uygulanmasından söz edilebilir. Bu ana çerçeve içinde, etkin ve çağdaş bir denetim düzeninden söz ederken, bu konuda ortaya konulacak örnek uygulamaların teknik ayrıntılarından çok, başlıca özellikleri üzerinde durmak gerekir.

Çağdaş anlamda denetim, bir kuruluşun, kuruluş amacıyla birlikte kendi çalışanlarının ve bunların çevresindeki insanların duydukları ihtiyaçların, demokratik ve bilimsel yöntemlerle dengeli olarak karşılanmasına dayanan bir denetim şeklidir. Çağdaş denetimde, uyulması gereken hukuk kuralları değişmeyen, yenilenmeyen donuk değer yargılan değildir. Bu tür bir denetim anlayışında, geçmişe daha çok ders alma açısından değer verilir. Buna karşılık, geleceğe, planlanan hedeflere ulaşmaya, sorunların çözümüne daha çok ağırlık verilir.¹⁶

Çağdaş denetimde bu özelliklerin yanısıra, örgütün daha iyi çalışması için görevlilere yardımcı olmak ve rehberlik yapmak esastır. Denetimlerde, mevzuatın gelişmeyi ve kalkınmayı engelleyici yönlerinden arındırılmasına çalışılır. Cezalandırıcı olmaktan çok özendirici yaklaşımlara ağırlık verilir. Denetleme çabası, örgütün taşra birimlerinden çok merkez birimlerine yöneliktir. Düzenin başlıca aksaklıklarının giderilmesi ile, taşra örgütündeki aksaklıkların da büyük ölçüde ortadan kalkacağına inanılır.¹⁷

2. Yazı ve Belgeler Üzerinde Yapılan Denetim - Yerinde Yapılan Denetim

Yazı ve belgeler üzerinde denetim yaparken, denetimi yapan kişi kendisine sağlanan bu tür bilgi kaynağı ve araçlarla yetinmek durumundadır. Yazılı bilgi ve belgelerin, idari uygulamaları mevcut durumları ve tüm gerçeklikleri ile yansıtması durumunda bu tür denetimden beklenen amaç belli ölçüde gerçekleştirilebilir. Ancak, çoğu durumda, yapılan denetim, kurallara uygunluk denetiminden öteye geçemez.

Denetleme yoluyla elde edilmesi istenilen bilgilerin yazılı olmadığı ya da belge niteliği taşımadığı durumlarda, denetim elemanları, denetleme yapılacak yere genellikle habersiz giderek araştırılacak konularla ilgili bilgi ve kanıtları top-

¹⁶ Gündüz, A.k. s. 57.

¹⁷ Gündüz, A.k. s. 88, 89.

lama ve kağıda dökme yolunu seçerler. Yerinde denetim, var olan bilgi ve belgelerle sağlananların dışında, daha değişik ve normal yollarla bulunamayacak kanıtların elde edilmesine de yarar.

3. Tek Yanlı Denetim - Yüzyüze Denetim

Denetim yapılırken, denetlenen kişinin ya da tarafın görüşü alınmayıp denetleyicinin tek yönlü olarak denetimi sürdürmesi ve karara varmasıyla yapılan denetlemeye tek yanlı denetim, denetleme sırasında denetlenen kişinin görüşü alınarak ve kendisine cevap hakkı tanınarak yapılan denetlemeye de yüzyüze denetim denilmektedir. Yüzyüze denetimde ilke olarak düzenlenen raporun bir örneği (teftiş raporu ya da teftiş layihası) denetlenen kişiye verilerek düzeltilmesi istenilen konularla ilgili gerekli cevaplar alınır.

4. Mahalli Denetim - Bölgesel Denetim - Genel Denetim

Denetleyenlerin görev alanlarının belli bir yerle sınırlı olması mahalli denetim, yalnızca belirli bir bölgedeki kuruluşlar üzerinde veya kuramların bölgesel birimleri üzerinde yapılması durumunda bölgesel denetim, denetlemenin bu tür bir sınırlama olmaksızın tüm ülke düzeyinde ya da görev alanına giren tüm birimler üzerinde yapılması genel denetim kapsamına girmektedir.

Türk kamu yönetimi denetim düzeninde ülke çapında yaygın ve geniş örgütlere sahip kuruluşların bölgesel düzeyde oluşturdukları denetim birimleri (örneğin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı Bölge Çalışma Müfettişlikleri) ile mahalli idarelerin (örneğin Belediyelerin) oluşturdukları denetim birimlerinin yürüttükleri denetleme hizmetleri mahalli ya da bölgesel niteliktedir. Buna karşılık diğer bazı bakanlıkların teftiş kurallarının, merkez ve taşra örgütünün tüm birimlerinde denetleme yapması genel denetime örnektir.

Mahalli düzeyde yapılan denetlemelerde, denetim yapanların, uygulamaları her yönüyle yakından ve en küçük ayrıntısına kadar izleme imkânları bulunmakla birlikte, yakın ilişki içinde bulundukları görevlilerle sık sık karşılaşmaları tarafsızlıklarına gölge düşüreceğinden, denetim hizmetlerinin aynı görevlilerin sürekli olarak belli bir coğrafi bölgeye gönderilmeleri biçiminde yapılması sakıncalı olacaktır. Bu nedenle denetim yapacak kişilerin belli sürelerde dönüşümlü olarak ayrı bölgelerde ya da illerde görevlendirilmeleri uygulaması (turne) yaygın olarak benimsenmektedir.

İDARİ DENETİM GÖREVLİLERİ: MÜFETTİŞLER

Türk Kamu Yönetiminin temel yapısı içinde gerek genel idarenin merkez ve taşra teşkilatında, gerekse mahalli idarelerde ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinde denetim hizmetleri, teftiş kurallarına bağlı olarak çalışan ve günlük dilde müfettiş, murakıp, kontrolör, muhakkik, denetçi gibi değişik adlarla anılan, ancak, kendile-

rini genel ve kapsayıcı bir ifade ile müfettiş olarak adlandırabileceğimiz görevliler eliyle yürütülmektedir.

Denetleme yetkisini kural olarak, kuruluş hiyerarşisinin en üst konumunda bulunan bakan, genel müdür, belediye başkanı, veya bölge müdürü adına kullanan müfettişlerin nitelikleri, göreve seçilmeleri, yetiştirilmeleri, görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi, bağlı bulundukları kuruluşun kuruluş kanunlarında yer alan genel kurallar çerçevesinde çıkarılan tüzük, yönetmelik ve yönergeler düzenlenmektedir.

Müfettişlerin Nitelikleri

Müfettişler göreve alınırken, kurumların kendilerinde aradığı nitelikler aşağı yukarı aynıdır. Genel olarak, müfettişin denetim yapacağı alanda öğrenim yapmış olması, denetim alanının gerektirdiği bilgi ve becerileri kazanmış olması zorunlu görülür. Müfettişler, kurumun üst düzey yöneticilerine çalışmaları hakkında bilgi veren kişiler olduklarına göre, gerçekleri bulmak ve söylemek zorundadırlar. Bu nedenle bağımsız olmaları, görevlerini çekinmeden ve cesaretle yapabilmeleri gerekir.¹⁸

Müfettişlerin sahip olmaları gereken kişisel ve mesleki nitelikler konusunda denetimle ilgi eserlerde sayılanlar pek çok olmakla birlikte, başlıcalarını şu şekilde sıralayabiliriz:¹⁹

1. Kendisine güvenen, saygınlık kazanma yeteneğine sahip, davranışlarını dengeleyebilen, kendisini değerlendiren ve geliştiren, mesleği ile kişiliğini bağdaştırabilen bir yapıya sahip olmak,
2. İşlerinde kararlı, inceleyci, gözlemci, araştırmacı ve bulucu olmak,
3. Mesleğine olumlu bir yaklaşımla bağlanmak, mesleğinin bir kamu hizmeti olduğunu, amaçlarını ve esaslarını kavramak,
4. Denetlediği görevlilerle olumlu ilişkiler kurmak, onlara yardımcı olmak, rehberlik yapmak ve isteklendirme yollarını aramak.

Müfettişlerin Seçilme ve Yetiştirilmeleri

Teftiş kurullarında görev alacak müfettişlerin genellikle iki değişik yolla seçildikleri görülmektedir. Bunlardan ilki, kuruluşların belirli yöneticilik ya da uzmanlık kademelerinde tecrübe kazanmış görevliler arasından seçilmeleri (meslekten gelen müfettişler); diğeri ise lisans düzeyinde eğitim görmüş belirli niteliklere sahip adaylar arasından sınavla seçilerek, belirli bir yetiştirme sürecin-

¹⁸ HAYDAR, Taymaz **Teftiş Kavramlar, İlkeler, Yöntemler** (Ankara: 1982), s. 37.

¹⁹ Taymaz, **A.k.** s. 39.

den geçtikten sonra müfettişlik görevine atanmalarıdır, (kariyerden gelen müfettişler).

Türk Kamu Yönetiminde teftiş kurullarına üye seçiminde her iki yöntem yerine göre kullanılmakla birlikte, müfettişliğin yönetim görevi dışında, başlıca bir uzmanlık alanı olduğu düşüncesinin yaygınlık kazanması nedeniyle, kuruluşlarda daha çok meslekten müfettişlik anlayışının hakim olmaya başladığı görülmektedir.

Müfettişlerin göreve alınmalarında kuruluştan kuruluşa değişen bazı farklılıklar bulunmakla birlikte, adaylarda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48. maddesinde sayılan genel şartların yanında, genelde belirli eğitim ve öğretim kurumlarını (Hukuk, İktisat, İşletme, Yönetim Bilimleri Fakülteleri gibi) bitirmiş olmak, belirli bir yaş sınırını geçmemiş olmak, her türlü iklimde yolculuk yapmaya elverişli sağlık şartlarına sahip olmak, yapılacak yarışma sınavını kazanmış olmak gibi özel şartlar da aranmaktadır.

Bakanlıkların ve Genel Müdürlüklerin teftiş kurullarıyla ilgili yönetmeliklerde müfettiş seçimi konusunda yer alan düzenlemelere göre, yarışma sınavı sonucunda seçilen adaylar, önce süresi genellikle 3 yıla kadar uzayan bir yetiştirme döneminden geçerler. Bu süre içinde müfettiş yardımcısı ünvanını taşıyan adaylar, müfettişliğin görev alanına giren konularda eğitilir, kendilerine teftiş, soruşturma, inceleme ve araştırma metodlarıyla ilgili bilgiler verilir. Adayların ayrıca, tecrübeli müfettişlerin gözetiminde doğrudan doğruya teftiş çalışmalarına katılmaları da sağlanır.

Yetiştirme dönemi sonunda Müfettişliğe yükselmede genellikle müfettiş yardımcılığında 6 aydan 3 yıla kadar değişen bir süre çalışmış olmak, yetiştirme süresi içinde olumlu sicil almış olmak ve müfettiş yeterlik sınavında başarılı olmak gibi şartlar aranır.²⁰

Müfettiş yardımcılarının, mesleğe giriş sınavıyla başlayıp yeterlik sınavını kazanarak müfettişliğe atanmalarına kadar geçen süre içinde gördükleri eğitim, esas olarak bir adaylık ya da mesleğe hazırlık eğitimi niteliğindedir. Bu nedenle yeterlik sınavını kazanıp asıl göreve atanmakla müfettişlerin eğitim sorunu çözülmüş olmamakta; müfettişlik görevi boyunca da idari alanda ortaya çıkan gelişmelerin doğurduğu ihtiyaçları karşılamak üzere, zaman zaman hizmet içi eğitim programlarından geçme zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.

Müfettişlerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Müfettişlerin görevleri kurumların teftiş hizmetleriyle ilgili tüzük ve yönetmeliklerde az çok değişiklikler göstermekle birlikte bunların başlıcaları;

²⁰ Örnek olarak, **İçişleri Bakanlığı, Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü.**

a) Bağlı bulundukları kurumun merkez ve taşra birimleri ile, bunların denetim ve gözetimi altında bulunan kuruluşların çalışmalarının kanun, tüzük, yönetmelik, yönerge, genelge ve emirlere uygun yürütülüp yürütülmediğini araştırmak,

b) Görevlilerin yeterliliklerini, çalışmalarını, davranışlarını değerlendirmek; başarılarını arttırıcı yönde gerekli teşvik ve yardımlarda bulunmak, üst görevlere atanmaya uygun olanlarını belirlemek,

c) Denetleme sırasında karşılaştıkları yanlışlık ve eksikliklerin giderilmesi, daha akılcı düzenlemeler getirilmesi konusunda inceleme ve araştırmalar yapmak, gerektiğinde önerilerde bulunmak,

d) Uyulması gereken hukuk düzeninden sapmalar ve yolsuzluklar varsa ilgililer hakkında durumun gereğine göre, inceleme ve soruşturma işlemlerini yapmak, olarak özetlenebilir.

Müfettişler teftiş ve soruşturma görevini yürüttükleri sırada;

a) Gerekli gördükleri her türlü defter, kağıt, bilgi ve belgeleri, teftiş ve soruşturma ile ilgili birimlerden istemek, görmek, gerektiğinde onaylı örneklerini, herhangi bir yolsuzluğun katını oluşturanlarının asıllarını almak,

b) Kuruluşların kasa, ambar ve depolarını saymak, incelemek ve gerekiyorsa bunları mühür altına almak,

c) Yolsuzluk yaptıkları ya da görevlerini kötüye kullandıkları belirlenen memur ve hizmetlileri işten el çektirmek yetkisine sahiptirler.

Müfettişin görevini kanunlara ve dürüstlük ilkelerine göre titizlikle ve tam olarak yerine getirebilmesi için taşımak zorunda olduğu bazı sorumluluklar, kaçınmak zorunda olduğu davranışlar vardır. Buna göre müfettişler;

a) Denetleme, inceleme, araştırma, soruşturma ile görevli oldukları kuruluşlarda görevlilerin yürütme işlerine karışamazlar,

b) İncelemek için el koydukları defter ve belgeler üzerinde düzeltme yapamazlar,

c) Denetleme için gidecekleri yerleri, yapacakları işleri, görevlerinden dolayı duydukları ve öğrendikleri gizli konularla, yaptıkları soruşturmanın aşamalarını açıklayamazlar,

d) Denetleme, inceleme ve soruşturma ile görevli oldukları sırada, bağlı oldukları teşkilat ile bu teşkilata bağlı kurum ve kuruluşların memur ve hizmetlilerinin konuğu olamazlar, hizmet ve ikram kabul edemezler, borç alıp veremezler.

Denetimin Amaç ve İşlevleri

Türk Kamu Yönetiminde, kuruluşların yapısı ve görevleri ne olursa olsun, yürüttükleri denetim çalışmalarının genel olarak yöneldiği belli başlı ortak amaçlar vardır. Bunlar, aynı zamanda daha genel bir çerçevede, özel ya da kamusal, tüm örgütlerde söz konusu olan denetim çalışmalarının da ortak amacıdır. Denetim konusu ile ilgili kaynaklarda çok geniş ve ayrıntılı bir biçimde yer alan bu amaçlarını şu şekilde sıralayabiliriz:

- 1 - Kurumun amaç ve politikasına açıklık kazandırmak, geliştirmek ve bu amaca ulaşmada ilgililere yardımcı olmak,
- 2 - Kurumun plan ve programlarının amaçlara uygunluğunu inceleyerek politika ve uygulamaları birbirleriyle karşılaştırmak,
- 3 - Kurumda yapılan çalışmaların, hizmet edilen çevre ve toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak biçimde geliştirilmesine katkıda bulunmak,
- 4 - Kurumda üretilen mal ya da hizmetin nicelik ve niteliğini belirlemek, yanlışlık ve eksiklikleri ilgililere açıklamak, bunların düzeltilme yollarını bulmak ve ilgililere teklif etmek,
- 5 - Kurumun faaliyet alanı ile ilgili yenilik ve gelişmeleri izlemek, sonuçları ilgililere açıklamak ve faydalanmalarını sağlamak,
- 6 - Kurumda kişiler ve birimler arasında ilişkileri geliştirmek, haberleşme ve koordinasyon aksaklıklarını gidermek,
- 7 - Kurumda görevlilerin motive edilmesine, morallerinin yükseltilmesine yardımcı olmak, bu tür çalışmalara tüm ilgililerin katılmasını sağlamak,
- 8 - Denetimi bir eğitim aracı olarak kullanmak, görevlilerin hizmet içinde yetiştirilmesine yardımcı olmak,
- 9 - Çalışan görevlilerin en iyi yapabildikleri görevleri ve bu alandaki yeteneklerini belirlemek, becerilerini daha da geliştirmelerine yardımcı olmak,
- 10 - Kurum görevlilerinin çalışmalarını objektif olarak değerlendirmek, başarılı ve yetenekli olanların yükseltmelerini teklif etmek,
- 11 - Kurum görevlilerinin kanun dışı davranışlarda bulunmaları ya da disiplinsiz davranışları durumunda, haklarında gerekli inceleme ya da soruşturmayı yaparak rapor halinde ilgililere sunmak.

Denetim çalışmalarında esas alınan özel amaçlar ise, kuruluşların görev ve çalışma alanlarına, yürüttükleri hizmetlerin niteliklerine ve denetleme ile elde edilmek istenen sonuçlara göre değişir.

Şüphesiz, belirlenen amaçlar ideal bir düzeye ulaşmayı esas almaktadır. Sonuç olarak, başlangıçta öngörülen düzeye az ya da çok yaklaşılması, denetim çalışmalarının başarısı hakkında yöneticilerde belli bir kanaatin oluşmasını sağlar. Ancak, kamu kuruluşlarında yürütülen denetim hizmetlerinde işlevsel olarak elde edilen sonuçlar, her zaman başlangıçta esas alınan genel ya da özel amaçlara uygun olmayabilir.

Ziya Çoker'e göre, kuramların amaçlarına ulaşabilmeleri için idari işlevlerle denetim çalışmaları arasında pek çok konuda yakın bir ilişki bulunması gerekmektedir. Buna göre, herhangi bir kuruluştaki kuruluşun gerçekleştirmek istediği genel amaçla, uygulanmakta olan denetim çalışmalarının yönetildiği amaç arasında uyum bulunması, kuruluşun tüm birimlerinin yapacakları çalışmaların plan ve programa bağlanmış bulunması, denetleme çalışmalarının birimlerce önceden belirlenmiş bulunan plan ve programlara göre yürütülmesi, denetlemede başlıca hareket noktaları olarak verimli ve ekonomik çalışma, görevlilere rehberlik yapma, merkezle taşra arasında köprü görevi görme, merkezden yürütülen düzenleme ve planlama çalışmalarına katılma gibi ilkelerin gözönünde bulundurulması gerekmektedir.²¹

Denetim Sonuçlarının Değerlendirilmesi

Kuruluşların, denetim işlevleriyle ilgili çalışmalarından sonra elde ettikleri sonuçların belli bir biçimde rapora bağlanması ve bunların değerlendirilmesi gerekmektedir. Değerlendirme genel anlamda planlı bir faaliyetin sonunda, önceden belirlenmiş amaçlara ulaşma düzeyi hakkında bir yargıya varmak olduğuna göre, yapılan çalışma sonucunda, önce uygulanan denetim programının sonuçlarının objektif kriterlere göre rapor haline getirilmesi, sonra bunlarla denetlemede elde edilmek istenilen amacın ne ölçüde gerçekleştiğinin araştırılması önem taşımaktadır.

Denetim programlarının uygulanmasından sonra, elde edilen sonuçlar çeşitli ad ve şekillerde, standartlaştırılmış raporlar haline getirilirler. Bu raporların şekil ve muhtevaları hukuki metinlerde ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Bunların tek tek sayılması ve kapsamalarının ayrıntılı bir biçimde anlatılması konunun bütünlüğünü bozacağından genel olarak ikiye ayrılmaları anlamlı olacaktır.

Teftiş ve inceleme raporları, idari iş ve hizmet programlarının yürütülmesinin denetlenmesi aşamasında ortaya çıkan aksaklık ve eksiklikleri belirleyen ve bunların giderilmesine yönelik gerekçeli teklifleri kapsayan belgelerdir.

İş ya da hizmet programı ile ilgili uygulamalarda, hukuk düzeninden sapmaların belirlenmesi ve düzeltilmesi söz konusu ise, teftiş raporundan (uygulamadaki adıyla cevaplı rapordan) söz ediliyor demektir. Eğer kuruluşun

²¹ Çoker, a.g.e., s. 8-11.

gördüğü iş ve hizmetin geliştirilmesi, iyileştirilmesi ve yönlendirilmesine ilişkin gerekçeli tespitlere dayalı, bazen teklifler de ihtiva eden bir rapor söz konusu ise, buna da inceleme raporu denir.

Soruşturma raporları, kamu görevlilerinin yürürlükteki hukuk düzenine aykırı eylem ve işlemlerinin belirlenmesi ve gerektiğinde cezalandırılmalarının sağlanması amacıyla yönelik olarak düzenlenen raporlardır. Kamu görevlilerinin görevleri sırasında veya görevleriyle ilgili olarak suç işlemleri halinde, yapılan soruşturma sonucunda haklarında yaygın adıyla soruşturma raporu (fezleke) düzenlenir ve bu raporlar Memurların Yargılanmaları Hakkındaki Kanun'da gösterilen kurallara ya da organlara verilecek yargılanmaları sağlar.

Teftiş raporlarının, kapsam olarak yıllardan beri değişmemesi gibi temel bir sorunla karşı karşıya kalmaktayız. Günümüzde düzenlenmiş bir teftiş raporu, 1950'li yıllarda düzenlenmiş bir teftiş raporundan çoğu defa farklı değildir. Raporlarda aynı eleştiri ve öneriler tekrarlanıp durmaktadır.

Uygulamada teftiş raporları, kuruluş içindeki belli bir birim tarafından incelenip değerlendirildikten sonra da üst yöneticinin imzası altında bir olura bağlanmakta ve işleme konulmaktadır.

SONUÇ

Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sisteminin ana niteliği ile ilgili olarak denilebilir ki, tipik olarak Bakanlıkların ve Genel Müdürlüklerin kuruluşlarıyla ilgili hukuki düzenlemelerde denetim işlevinin amaçları çok yönlü olarak belirlenmiş olmakla birlikte, uygulamada, yapılan denetlemelerin hizmetlerde yerindelik, etkinlik ve verimliliği denetlemekten çok, mevzuata uygunluğu araştırdığı, denetlemelerde şekli unsurlara daha çok ağırlık verildiği görülmektedir.

Mevzuat denetimi diye adlandırılan tek yönlü ve özden çok şekle ağırlık veren bu uygulamadan hızla vazgeçilerek, örgüt amaçlarını denetim amaçları ile birleştiren, örgütlerin plan ve programlarının gerçekleştirme durumunu ortaya koymaya ağırlık veren, hizmetlerin yerinde, verimli ve etkin bir biçimde yürütülmesini sağlamaya yardımcı olan, hukuka uygun olmasını merkezle taşra arasında köprü kurulmasını sağlayan bir denetim anlayışının yerleştirilmesine çalışılmalıdır.

BELEDİYELERDE MALİ DENETİM VE ETKİNLİĞİ SORUNU

Serdar İĞDELER
Mülkiye Başmüfettişi

GİRİŞ

Sanayileşme ve toplumsal gelişmeye paralel olarak kent sayısının artması, kentlerin büyümesi beraberinde işbölümü, uzmanlaşma, örgütlenme, yönetim modellerin reorganizasyonu ve toplumsal davranış biçimlerine kadar birçok gelişimi ve ayrıca beraberinde yeni sorunları gündeme getirmiştir. Kentleşmenin getirdiği ekonomik, siyasal, toplumsal, kültürel ve toprak kullanımı ile ilgili sorunları çözmek ve ülkenin makro hedeflerine yönlendirmek amacıyla uygulanan kentleşme politikaları gerek merkezi yönetim ve gerekse çağımızda daha fonksiyonel hale gelmekte olan yerel yönetimler, özellikle belediyeler eliyle yürütülmektedir.

Yerel yönetimler, kendisine bırakılan hizmet alanlarında yerel nitelikteki ihtiyaçları karşılamak, yerel kamu hizmetlerini yönetmek fonksiyonlarını, merkezi yönetimin denetiminde yerine getirmeye çalışan karar organları seçimle oluşturulan, yetki alanı ve konusu içinde örgütsel işlevlerini ayrı bir kamu tüzel kişisi olarak yürüten, hak ve borç sahibi olabilen, ayrı bütçeli, gelir ve mal varlığı kaynakları bulunan kamu kurumlarıdır. Bu genel tanım, yerel kamu hizmetlerinin yönetsel, örgütsel ve mali boyutları içerdiğini ve yerel yönetimlerin bu alanlarda belli hareket serbestliğine sahip olduklarını göstermektedir.

Hemen hiçbir toplumda merkezi yönetim ile yerel yönetimleri birbirinden tamamen bağımsız düşünmek mümkün değildir. Yerel hizmetlerin yürütülmesi merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin ayrılığını değil, yetki ve görevlerin işbölümü içerisinde paylaşılması sonucu tamamlayıcılığı ifade eder. Nitekim 1982 Anayasasının 123. maddesi, "İdare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür." hükmünü getirmek suretiyle merkezi yönetimle yerel yönetimlerin, bir bütünün parçaları olduğu ortaya konmuştur.¹ Maddenin gerekçesi, "İdarenin kuruluş ve görevleri bakımından bir bütün olduğu ilkesi getirilmek suretiyle, Türkiye

¹ 09.11.1981 gün ve 17863 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

Cumhuriyetinin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünün de bir sonucu olarak, idarenin yerine getirdiği çeşitli görevlerle, bu görevleri yerine getiren kuruluşlar arasında birlik sağlanmaktadır. Dolayısıyla nitelikleri gereği bazı hizmetler ayrı tüzel kişiler eliyle görülmek yoluna gidilse de, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak bunlar denetime bağlı kalacaklardır." şeklinde ifade edilerek anayasal çerçevesi belirlenmiştir.

Bu noktada, kamu yönetiminde en çok tartışılan konulardan biri ortaya çıkmaktadır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimin sınırları ne olmalıdır. Gerçekte merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu idari vesayet ile yerel yönetimlerin özerkliği kavramları birbirleri ile ters orantılıdır. Merkezi yönetimin makro politikaları, mali yardımları, yol gösterici ve teşvik edici desteklerine her zaman ihtiyacı olan ve uyum sağlamak durumunda bulunan yerel yönetimler üzerinde "vesayet" hemen hiçbir ülkede reddedilmemiş ya da terkedilmemiştir. Nitekim 1988 yılında ülkemiz tarafından imzalanan ve 1991 yılında 3723 sayılı yasa² ile bazı çekinceler konmak suretiyle kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 8. maddesi, yerel yönetimler üzerinde denetimden bahsetmektedir. Yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetimin denetimine evrensel anlayış getirmeye çalışan Şart'a göre; Yerel yönetimler üzerinde her türlü denetim, sadece anayasa ve yasa hükümlerine uygunluğun sağlanması amacıyla gütmeli ancak yerine getirilmesi özel olarak yerel yönetimlere verilmiş olan görevler hakkında yerindelik denetimi yapılmalıdır.

Genel olarak ülkemizdeki yasal çerçeve ile pek fazla çelişen yönleri bulunmayan bu şartla birlikte, her ülkenin kendine özgü koşulları içinde denetim sınırlarını çizmesi esastır. Önemli olan denetim kavramını içeren vesayet ile yerel yönetimlerin özerkliği arasında sağlıklı bir denge kurulabilmesidir. Aksi halde ya yerel yönetimler idarenin bütünlüğü ilkesini zedeleyecek ya da merkeziyetçi yönetime kayılmasına yol açan nedenler yaratılmış olacaktır.

DENETİM VE İDARİ VESAYET

Yerel yönetimlerin merkezi yönetimin denetim yetkisinden sürekli yakınmakta olmaları öncelikle "denetim" kavramı üzerinde kısaca durulmasını zorunlu kılmaktadır.

Denetim kavramı uygulamada yoklama, kontrol, revizyon, murakabe, teftiş ve inceleme gibi kavramlarla zaman zaman eş anlamlı olarak kullanıldığı görülmektedir. Denetim en geniş anlamı ile, işlemlerin ve uygulamaların yasal, bilimsel ve mantıksal kurallara uygunluğunu araştırmak amacıyla gerek işlemler önce sinde, gerek işlemler sırasında, gerekse işlemler sonrasında yapılan yol gösterici.

² 21.05.1991 gün ve 20877 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun

eğitici, caydırıcı, cezalandırıcı ve ödüllendirici çalışmalardır. Ancak denetim ya da bu anlamda kullanılan diğer kavramların tanımlamaları nasıl olursa olsun denetim düşüncesi, insanların toplum halinde yaşamaya başlamaları ile doğmuş ve örgütsel yapıların ve işlevlerinin işbölümü ve uzmanlaşma sonucu daha karmaşık hale gelmesiyle kurumsallaşarak çağımıza kadar ulaşmıştır.

Bir yerel yönetim birimi olan belediyeler üzerinde merkezi yönetimin denetimine olanak sağlayan idari vesayet, anayasal dayanağı ile belirgin özelliklerine kısaca değinmek gerekmektedir. İdari vesayet; Kamu yaran, kamu düzeni ve idarenin bütünlüğü doğrultusunda yasaların belirlediği sınırlar içinde merkezi yönetim gücünü temsil eden makamların, yerel yönetimlerin organları, eylem ve işlemleri üzerinde onama, erteleme, iptal, yerine geçerek karar verme ve önceden izin verme gibi yöntemleri kullanan sınırlı bir yetkidir. 1982 Anayasasının 127. maddesinin beşinci paragrafı, "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde mahalli hizmetlerin, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir." hükmünü getirmek suretiyle idari vesayet anayasal bir kurum haline getirilmiştir. Böylece idari vesayet bir yönetsel denetim yolu olduğu, bu denetimin kamu yararını hedeflediği, denetimin sınırlarının önceden tespit edilmiş olması gerektiği, merkezi yönetimin yada merkezi yönetim adına bir organ, makam veya kamu görevlisine tanınan ve yerel yönetimlerin karar ve işlemlerinin onay, iptal, erteleme ve bozma biçiminde denetlenmesi özelliklerini taşıyan sınırlı bir yetki olduğu ortaya çıkmaktadır.

Belediyeler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip çok sayıda kuruluş, makam ve kurullar bulunmaktadır. Elbette merkezi yönetim ve yerel yönetimler şeklinde ortaya çıkan kurumsal yapılaşmanın doğal sonucu olan idari vesayet, hukuk devleti olmanın zorunlu bir müessesesidir. Ancak kamu yönetiminde değişim ve gelişimin sürekliliği karşısında idari vesayet içinde artık fonksiyonel olma özelliğini kaybetmiş olan ve yerel yöneticilerin yakınmalarına yol açan uygulamalarında bulunduğunu söylemek mümkündür. Diğer bir anlatımla, idari vesayet'in kamu yararı sağlamayan detayları terkedilmeli ve denetimin etkinliğini sağlayacak düzenlemelerle yetinilmelidir.

Denetim, etkin hizmet sunulmasını önleyici değil, özendirici niteliklere sahip olması gerekir. Esasen 1982 Anayasası belediyelerin karar ve yürütme organlarının seçikle oluşması, karar alma yetkisinin tanınması ve görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması ilkelerini benimsemesinin birinci nedeni "demokrasi" ise, ikinci nedeni de "yerel kamu hizmetlerinin etkin ve verimli" yürütülebilmesidir. Bir ülkenin hızlı kalkınması sadece merkezi yönetimin değil aynı zamanda tüm kurumların ve bireylerin kalkınma fikrini benimsemeleri ile müm-

kündür. Belediyeler ise bu alanda yararlanılabilecek önemli kuramlardandır.³ O halde belediyeler etkin ve verimli hizmetler sunabilmenin yöntemlerini geliştirmek ve merkezi yönetim ise vesayet denetimini etkin hizmet sunulmasını engellemeyecek biçimde düzenlemek zorundadır.

DENETİM VE ETKİNLİK

Kamu yönetiminde ve özellikle belediyelerde işlemlerin ve kurumsal yapının hedeflerine ulaşmasında ve amaçların gerçekleştirilmesinde daha iyi bir yolun bulunduğu sürekli inanılmıştır. Başka bir ifade ile, yerel yönetimler geleneksel ve bürokratik ağırlığına karşın daima değişim kavramı ile karşı karşıya kalmıştır. Değişimin temelinde yatan en önemli unsurlardan biri de "etkinlik"tir. Önceleri özel sektörde lokomotif konumuna gelen ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik kavramları 20. yüzyılın ikinci yansından sonra kamu kesimi içinde kullanılmaya başlanmış, zamanla belirleyici olma konumuna yükselmiş ve kamu yönetiminde değişimi zorunlu kılmıştır.

Bu kavramlar aynı zamanda kendi denetimlerinin de ortaya çıkmasını sağlamışlardır. Çok kısa olarak ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik denetimi arasındaki farkları belirlemek amacıyla kısa tanımlamalarını vermek yararlı olacaktır.

Ekonomiklik denetimi; Soruna girdi (kaynaklar) açısından yaklaşan, aynı çıktı miktarına daha az bir girdi ile ulaşmanın yöntemlerini bulmaya çalışan bir denetimdir.

Verimlilik denetimi; Soruna çıktı açısından yaklaşan, daha fazla bir çıktı miktarına verilen aynı veya sınırlı kaynak ile ulaşmanın yöntemlerini araştıran denetimdir.

Etkinlik denetimi ise; Hizmeti esas alan ve hizmetin verimli yapıp yapılamadığını tespiti yöneliktir. Bu denetim, bir kamu kurumunun kaynaklarını ekonomik ve etkin biçimde yönetmesi yada kullanması açısından değerlendirilmesi imkânını sağlar. Etkin ve ekonomik olmayan uygulamaların nedenlerini belirlemeye çalışır. Günümüzde amaç, hizmet ve maliyet ilişkilerini kapsayan program- bütçe sisteminin gereği olarak etkinlik denetimi yaygınlaşmaktadır.

Ancak kamuda ve dolayısıyla belediyelerde, etkinliğin ölçülebilmesi zorluğu kendisini hemen belli etmektedir. Zira kamuda sosyal düşüncelerin hakim olması, bazı alanlarda tekel olmanın sonucu rekabet ve yarışma eksikliği, çoğu hizmetlerin piyasa konusu olmaması ve somut ürünler yerine kitlesel hizmet alanlarında çalışması, etkinliği ölçen kıstasların objektifliğinin, yer ve mekâna göre değiş-

³ TORTOP Nuri, Yönetim Sistemimizin İçinde Belediyelerin Önemi, Sorunları ve Yeni Düzenlemeler, **Amme İdaresi Dergisi**, 1995, sayı 4, s. 5.

mesini ve çeşitliliğini öne çıkarmaktadır. Özel sektörde kar, verimliliği ölçme kıstaslarının başında gelmekte iken, kamu sektöründe hedeflerin öncelik sıralamasındaki isabet, amaçları gerçekleştirme derecesi, kurumun rasyonel büyüklüğü, kaynak kullanımında hassasiyet, halkla ilişkiler, çalışanların tatmini gibi birçok etkinlik ölçme kıstasları bulunmaktadır.

Kamu yönetiminde etkinliği sağlamaya yönelik düzenlemelerde yapılagelmektedir. 1978 yılında çıkarılan 2171 sayılı "Kamu Yönetiminde ve Harcamalarında Etkinlik ve Verimliliği Sağlamak ve Savurganlığı Önlemek Amacıyla Alınacak Ekonomik ve Mali Önlemler Hakkında Yetki Kanun"una dayanılarak çıkarılan 24 sayılı KHK⁴ ile 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanununun bazı maddelerinin değiştirilmesi suretiyle etkinliğin mali boyutu öne çıkarılmıştır. Daha sonra ise 1988 tarihli 3483 sayılı yasa⁵ ile değiştirilen 22. madde uyarınca, giderlerin programlanmış hizmetlerin zamanında yerine getirilmesinde kullanılması, belli nitelikteki mal ve hizmetlerin en uygun bedelle elde edilmesi ve belli bir bedelle amaca uygun nitelikte en fazla hizmetin sağlanmasının öngörülmesi olması doğrudan mali boyatta etkinlikle ilgilidir.

Yerel kamu hizmetlerinin etkin ve verimli üretilmesi için yapılmakta olan yasal düzenlemeler yanında son yıllarda belediyeler geliştirdikleri yeni örgütsel yapılara yönelmişlerdir. Bunların başında ise 1985'li yıllardan itibaren süratle yaygınlaşan ve günümüzde içinde bulundukları sorunları itibarıyla kamu iktisadi teşebbüslerine benzetilerek BİT şeklinde tanımlanan şirketlerdir.

Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulan bu şirketler aracılığıyla belediyelerin tabi olduğu kamu hukukundan uzaklaşarak, piyasa koşulları içinde yeni bir yapılanmayı tercih ettikleri izlenmektedir. 1580 sayılı yasanın 19. maddesinin geniş yorumu ile belediyelerin bu tür yapılanmaya yönelmelerinin bazı nedenleri bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, hizmetlerin özelleştirilmesi düşüncesidir. Kamu kurumlarının tabi olduğu kuralların, hizmetlerin etkili ve verimli yürütülmesini engellediği ileri sürülmektedir. İkinci neden, hizmette etkinlik ve verimliliği sağlamak için belediyelerin yeni bir yapılanma ve personel istihdamına ihtiyaç olduğu görüşüdür. Üçüncüsü ve belki de en önemlisi, vesayet denetiminden kurtulmak düşüncesidir. Belirtilmesi gereken, şirketleşme şeklinde belediyelerde ortaya çıkan bu özelleştirme, hizmetin "mülkiyetine" ilişkin değil, daha çok işleyişine yani "etkinliğine" ilişkindir. Şirketleşme ile belediyeye ait taşınır ve taşınmaz değerler özel kesime aktarılmamakta, yalnızca belediyenin kamu tüzel kişiliğinden alınarak, Türk Ticaret Kanununa göre çalışan bir tüzel kişiliğe geçmek-

⁴ 27.02.1979 gün ve 16563 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 24 Sayılı KHK

⁵ 05.11.1988 gün ve 19980 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 3483 sayılı 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunun Bazı maddelerini Değiştirilmesi ve Bu Kanunun Bir Maddenin Yürürlükten Kaldırılmasına İlişkin 24 Sayılı KHK'nin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun

tedir⁶. Bu oluşumda üzerinde durduğumuz "etkinlik" ve "vesayet denetimi" belirleyici rol oynamıştır. Yerel yöneticiler, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yönelindikleri bu yapısal ve işlevsel değişiklikte etkinliği çekici, vesayet denetimini ise itici neden olarak görmüşlerdir.

Etkinlik ve etkinlik denetimi ile denetimin etkinliği yada mali denetimin etkinliği farklı kavramlar olmakla birlikte, birbirleri ile bağlantılıdır. Etkinlik denetimi ile bir kurumsal yapının hedefleri ve elde edilen sonuçlar arasındaki oranın maliyetler açısından irdelenmesi yapılmaktadır. Bu denetimle aynı zamanda kurumun etkin ve verimli hizmet sunabilmesinin yöntemleri geliştirilmektedir. Denetimin etkinliği ile bu noktada ilişkilendirilmektedir. Şayet denetim sonuçları itibarıyla kurumun karar ve işlemlerinin, hukukilik ve etkinlik içinde yürütülmesini özendirerek yada zorlayacak olanaklara sahipse, etkin denetimden bahsedilebilmektedir. Aksi halde denetim sonucunda saptanan hukuka aykırı karar ve işlemler yanında etkinlik çizgisinden uzak yapının yerine eğitici ve yol gösterici yöntemlerle etkin bir yapının kurulması sağlanamıyorsa, etkin denetimden bahsedilemez. Nitekim ülkemizde 1971 yılında hazırlanan "İdari Reform Danışma Kurulu Raporu"nda etkin denetim kavramı; Hizmetlerin amaç, plan, bütçe, personel, örgütlenme, kadro, araç, gereç ve medotlar yönünden etkinlikle yürütülüp yürütülemediğinin kontrolü anlamında kullanılmıştır.⁷

O halde bir yandan yerel yönetimlerin etkin ve verimli hizmet sunabilmelerine imkân sağlayacak girişimleri kamu hukuku içinde yönlendirilmeli, diğer yandan ise hizmetin eşitlik ve adil bir çerçevede kamu yararı esas alınarak yürütülmesini gözeten ve etkin biçimde denetleyen mekanizmalar geliştirilmelidir.

MALİ DENETİM VE KAYNAKLAR

Ülkemizde belediyeler çok uzun yıllardan bu yana halkın beklentilerine ve isteklerine uygun hizmet yürütememelerinin en önemli gerekçesi olarak yeterli mali kaynaklara sahip olmayışlarını göstermektedirler. Elbette bu haklı bir yakındır. Amaç daha etkin, üretken, güçlü ve katılımcı belediyeler oluşmasını sağlamaktır. Oluşan bu anlayış birliğinin doğal sonucu olarak belediyelere daha çok mali kaynaklar aktarma arayışları ortaya çıkmış ancak istenen ölçüde gerçekleştirilememiştir.

Belediyelerin daha çok mali kaynağa sahip olmasını istemek aynı zamanda etkin hizmet sunulmasına imkân hazırlamak anlamını taşımaktadır. Ancak belediyelerin etkin ve nitelikli hizmetler verememelerini sadece kaynak yetersizliğine

⁶ ERYILMAZ Bilal, Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler, *Türk İdare Dergisi*, 1989, Sayı 382, s. 53.

⁷ *İdari Reform Danışma Kurulu Raporu*, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, TODAİE, 1972, s. 19.

bağlamak doğru değildir. Bunun birçok nedeni bulunmaktadır. Sonuçta süre, maliyet ve fayda analizleri açısından mevcut kaynakların verimli kullanılmamasının önemli toplumsal maliyetlere neden olduğu göz önünde tutulmalıdır.

1982 Anayasasının 127. maddesinin son paragrafı, "...Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır." hükmünü getirmiştir. Ancak ülkemizde mali denkleştirme niteliğinde bir yasa çıkarılarak, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında kaynak bölüşümü henüz yapılmış değildir. Mevcut uygulama içinde belediyelerin elde ettikleri gelirlerin önemli bir kısmı merkezi yönetim tarafından sağlanmaktadır.

Nitekim 1994 yılı esas alındığında, genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan payın oranının % 9.75 olduğu görülmektedir. Bu payın 824 trilyonluk bütçe içinde ilk bakışta yetersiz olduğu izlenimi ortaya çıkmakta ise de, 464 trilyonluk transfer harcamalarının bu tutardan düşülmesi ve yıl içinde yerel yönetimlere yapılan yaklaşık 10 trilyonluk mali yardımın eklenmesi ile 1994 yılı bütçesinden yerel yönetimlere ayrılan kaynağın, bütçenin cari ve yatırım harcamalarının % 20'sini aştığı görülmektedir. Ayrıca bu miktara yerel yönetimlerce toplanan emlak vergisi, çevre temizlik vergisi ve diğer öz gelirler dahil değildir.⁸ Bunun yanında maliyeti oldukça yüksek olan eğitim, sağlık, güvenlik gibi hizmetlerin ülkemizde merkezi yönetimin sorumluluğu altında olduğu, oysa örnek gösterilen batı ülkelerindeki belediyelerin bu hizmetleri de yerine getirdiği gözardı edilmemelidir. Bu açıdan belediyelerimiz, mali kaynaklarını daha rasyonel kullanmak durumundadırlar.

Öte yandan yıllar itibarıyla devlet gelirlerinden belediyelere ayrılan, payların, yerel yönetim birimlerinin toplam gelirleri içindeki oranı sürekli artış göstermektedir. Bu ise yerel yönetim ilkesinin çağdaş yorumu ile çelişen bir gelişimdir. Söz konusu oran 1987 yılında % 45.3 iken 1992 yılında % 61.3'e ulaşmıştır.

Belediyelerimizin öz gelirlerini toplamada bazı sıkıntıları bulunmaktadır. Belediyeler henüz vergi ve öz gelirlerini kayıpsız toplayabilecek örgütsel ve teknolojik yapılanmayı tamamlamamış olmaları, bazı vergilerin toplanmasının maliyetinin yüksek olması ve yerel siyasi kaygılarla vergi toplamada isteksiz davranıldığı görüşleri bulunmaktadır. Gerçekten çok az belediye yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma paylarını tahakkuk ettirmekte, imar para cezalarını uygulayabilmekte ve kira gelirlerini piyasa koşullarına uyarlayabilmektedir.

Bunun yanında özellikle büyükşehir belediyelerin yeni gelir kaynakları arasına, büyük projeleri için ihtiyaç duydukları mali kaynağın temini amacıyla ülke dışındaki finans kurumlarından sağlanan borçlanmalarda girmiştir. Bu yöntem, hem belediyelerin program-bütçe-uygulanmasını tam oturtamamış olmaları ve he-

⁸ GÖNÜL Vecdî, **Yerel Yönetimlerde Sayıştay Denetimi**, 1994, İzmir, s. 17.

deflerini kısa, orta ve uzun vadeli olarak belirlemek suretiyle mevcut kaynaklarla irtibatlandırılmaları, hem de merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında gelir kaynaklarının paylaşımı ve görev alanlarının bölüşümü esaslarının netleşmemesi sonucu ortaya çıkmıştır.

Ayrıca belediyelerin bir kısmının kamu kurumlarına olan borçlarını ödememeleri sonucu zaman zaman çıkarılan Tahkim Kanunları ile belediyeler borçlarını ödemekten kurtulmuş ve böylece devletin vergi alacağı belediyenin mali kaynağı gibi kullanılmıştır.

Kısaca yerel yönetimler, gerek devlet gelirlerinden aldığı paylar, gerek öz gelirleri ve gerekse yeni gelir kaynakları yaratma çabalarında doğrudan yada dolaylı olarak merkezi yönetim ile yakın ilişki içindedir. Diğer bir ifade ile, yerel yönetimler mali kaynaklar açısından ya öz gelirlerine ve yerel vergilere yada merkezi yönetimin desteklerine ihtiyaç duyarlar. Dolayısıyla merkezi yönetim, yerel yönetimlerin yürüttükleri hizmetler ve yaptıkları harcamalarla yakından ilgilenmeleri kaçınılmaz bir olaydır. Yerel yönetim harcamalarının ulusal ekonomi üzerindeki etkisi de, merkezi yönetiminin yerel yönetimlerin mali işlerine yoğun müdahalesi için iyi bir neden oluşturmaktadır.⁹

Teorik olarak mali denetim, kamu parasının toplanması, sarfının yapılması ve mal varlığının amaca uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının maliye bilimi kurallarına ve mali yasalara uygunluğunun zaman içinde araştırılması faaliyeti olarak tanımlanmaktadır.

Denetim kavramının alt ayrımı olan mali denetimin bir başka tanımı ise, uygulama sırasında ve uygulama tamamlandıktan sonra gelir ve giderlere ilişkin bütçe işlemlerinin yasal yetkiler ve amaçlara uygun kullanılıp kullanılmadığı, yasalara uygun hareket edilip edilmediği, kaynak kullanımında en az girdi ile en çok çıktının elde edilmesini sağlayacak yöntemlerden yararlanılıp yararlanılmadığını yani harcamalarda etkinlik ve verimliliğin gözetilip gözetilmediğini, harcamalara ilişkin belgelerin bir değerlemeye ve kontrole imkan sağlayacak biçimde düzenli tutulup tutulmadığı, değerlendirilmesidir.¹⁰

Genel olarak mali denetimin amaçları ise;

Toplumun kaynakları ile ihtiyaçlarını denkleştirmek için veriler elde etmek,

Bütçe ve banka sisteminin denetimi yoluyla ülkenin para, kredi ve maliye politikasını sağlam esaslara oturtmak,

⁹ Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi" (CDLR) **Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim**, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın, 1995, s. 93.

¹⁰ BULUTOĞLU K.-KURTULUŞ E., **Bütçe ve Kamu Harcamaları**, 1988, İstanbul, s. 236.

Hukuki kurallara aykırılığı belirleyerek, yasalara uymayı sağlamak,
Sorumluluk üstlenmiş kurum ve kişilerin yanlış işlemlerini önlemek,
İdarenin verimliliğini arttırmak,
Hazinenin zararını önlemek, şeklinde sıralanmıştır.¹¹

Gerek mali denetimin tanımı gerekse sayılan amaçları arasında mali denetime, "hukukilik" ve "etkinlik" sağlamak sorumluluğunun yüklendiği görülmektedir. Diğer bir ifade ile mali denetimle, ya hukukiliğin yada etkinliğin tespitine ağırlık vermek mümkündür. Bu açıdan yaklaşıldığında hukukilik denetimi, mali işlemlerin mevzuat denen yasa, tüzük, yönetmelik, karar, kararname, genelge ve benzeri düzenleyici belgelere uygunluğu araştırır iken, etkinlik denetimi ile bir kurumun çalışmaları, kuruluş amacı ile yaptığı hizmetler, kullandığı kaynaklarla ulaştığı hedefler ve aralarındaki ilişkilerin karşılaştırılarak değerlendirilmesine önem verilir.

Mali denetimde, hedeflerin mevcut olan kaynaklara göre saptanması, kaynakların tam kullanılması, kaynak yaratmada isabet ve verimlilik ile kullanılan tekniklerin uygunluğuna yönelik denetim, etkinlik ağırlıklı denetimdir.

Geleneksel olarak mali denetim, hukukilik denetimi olarak süregelen ancak günümüzde etkinlik denetiminin ağırlık kazanması gerektiği görüşü hakim olmuştur. Bir kamu yönetim biriminde, kamu parasının toplanması, harcanması ve malvarlığının yönetilmesinde hukuki ölçüler içinde kalınıp kalınmadığını ölçmeye yönelik olan mali denetimin, etkinliği ölçebilmesi için ise çok çeşitli açılardan kontrole imkan veren kıstaslara ihtiyacı olduğu ortaya çıkmaktadır. Ancak etkinliğin sınırlarını belirleme gücünün yanında kullanılan denetim yöntemlerinin ve araçlarının etkinliği ölçmedeki yetersizliği, mali denetimde etkinliğe ağırlık verilmesinden kaçmanın temel gerekçeleridir.

MALİ DENETİM VE KURUMLAR

Mali denetim açık toplum olmanın kurumsallaşmış bir gerçeğidir, hangi sınırlar içinde, kimler ve hangi kurumlar tarafından yürütüleceği ise ülkeden ülkeye farklı nitelikler gösterebilmektedir. Elbette belediyeler gibi önemli miktarda toplumsal kaynağı kullanan birimlerin mali denetiminden vazgeçmek çokta kolay değildir.

En etkili denetim yönteminin seçmenler tarafından yapılan denetim olduğu ifade edilmektedir. Ancak beş yılda bir kez yapılan seçimlerle, denetimin etkin biçimde yerine getirildiğini söylemek mümkün değildir. Zira seçmenlerin belediyelerde mali kaynakların gelişigüzel kullanılmasıyla çok ilgili olduğu söylene-

¹¹ GÖNÜL Vecdi, **a.g.m.**, s. 2.

mez. Bunun temel nedeni, yerel hizmetlerin finansmanına o belde oturan insanların katkısının en alt düzeyde olmasıdır. Bu açıdan merkezi yönetimce sağlanan mali kaynakların nasıl harcandığı, seçmenler için öncelikli değerlendirme konusu değildir. Belediyelerin karar ve işlemleri üzerinde etkili olacak başka yöntemlerde gereklidir. Bunlardan bir tanesi, bilgi edinme hakkıdır. Bilgi edinme hakkını sağlayacak yasal bir düzenleme ile istisnalar dışında herkese tüm bilgi ve belgelere ulaşma imkânı verilir. Bir diğeri, belediyelerde karar oluşumuna katılmak suretiyle denetimdir. Ayrıca tüm seçmenlere belediyenin her kararı ile ilgili olarak menfaat ilişkisi aranmadan yargı organlarında dava açabilme hakkının tanınmasıdır. Bütün bu denetim yöntemleri gerçekleştirilse dahi, belediyelerin kamusal kaynakları harcarken hukuk kurallarına uyup uymadıklarının tespiti uzmanlığı gerektiren bir konudur. Dolayısıyla yerel yönetimlerin halk tarafından denetimi yanında hukuka saygılı yönetimi güvence altına alacak başka yöntemlere de ihtiyaç vardır.

Belediyelerin mali işlemlerinin hukuka uygun yürütülmesini sağlamak ve özellikle hukuka uygun yürütülüp yürütülmediğini tespit etmek amacıyla genel olarak üç yönlü denetim yürütülmekte ve dolayısıyla sorumlu üç kurum bulunmaktadır Bunlardan birincisi iç denetim ve belediye örgütü, İkincisi yargısal mali denetim ve Sayıştaydır. Üçüncüsü ise, merkezi yönetim adına belediyelerde mali işlemlerin denetimini yürüten İçişleri Bakanlığı mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörlerinin denetimidir.

Belediyelerde iç denetim yanında dış denetim kurumlarının varlığı "egemenlik" ve "idari vesayet" kavramları ile açıklanabilir. Sayıştay denetimi, egemenliği temsil eden en önemli kurum olan TBMM adına yürütülmektedir. İçişleri Bakanlığı denetimi ise merkezi yönetimin idari vesayet yetkisinden kaynaklanan bir denetimdir. Belediyelerde mali işlemlerin denetlenmesinde iç denetim ile yargısal mali denetim konusunda pek fazla tereddüt gösterilmezken, merkezi yönetim adına İçişleri Bakanlığınca yürütülen denetim ise zaman zaman tartışılmaktadır.

Burada hemen şu soru akla gelmektedir. Merkezi yönetimin idari vesayet yetkisi, mali denetimi de kapsamalı mıdır? 1967 yılında kabul edilen 832 sayılı Sayıştay Kanununun Geçici 8. maddesinde "Anayasanın 116. maddesi gereğince il özel idareleri ve belediyelerin mali işlemlerinin denetlenmesine dair kanun yürürlüğe girinceye kadar 16 Haziran 1934 tarihli 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu ve bu kanuna ek kanunların il özel idareleri ve belediyelere ait hükümleri yürürlükte kalır" denilmek suretiyle Sayıştay'ın yerel yönetimlerin mali denetimine, yeni yasal düzenlemeler yapıncaya kadar 2514 sayılı kanun hükümlerine göre devam edebileceği hüküm altına alınmıştır. Böylece hem 1961 Anayasasının 116. ve hem de 1982 Anayasasının 127. maddesinde, yerel yönetimlerin maliye işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmekle yetinilmiş ve bugüne kadar yerel

yönetimlerle ilgili özel bir denetim kurumu ve denetim sistemi getirilmemiştir. Dolayısıyla yukarıdaki som karşısında genel görüş birliğinin oluşmadığını söyleyebiliriz.

O halde tartışılması gereken konu, mali denetim boyutuna sahip olmayan idari vesayetin kamu yararını sağlama açısından, ülke koşullarına hedeflerini gerçekleştirme yeteneğine sahip olup olmayacağıdır. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerle vazgeçilmez ve sürekli bir ilişki içindedir. Bugünkü düzenleme içinde belediyelerin gelir kaynaklarının önemli bir kısmının devlet gelirleri ile karşılanması, belediye hizmetlerinin ve harcamalarının ülke ekonomisini etkileyecek düzeyde olması, belediyelerin dış borçlanmalarına merkezi yönetimin kefaleti, yerel kamu hizmetlerinin ülkenin makro politikalarına uyum sağlaması gerekliliği, özel projelerin merkezi yönetimce kredilendirilmesi, merkezi yönetimin destek ve yönlendiriciliğine duyulan ihtiyaç gibi birçok nedenle merkezi yönetim ile belediyeler mali etkileşim içindedirler. Yerel yönetimlerin mali işlemlerinin denetimine ilişkin yasal düzenlemenin bugüne kadar yapılmamış olması esasen yasamanın yani genel iradenin bir değerlendirmesi olarak kabul edilmelidir. Bir başka anlatımla hem Sayıştay'ın yargısal mali denetiminin hem de İçişleri Bakanlığının yönetsel mali denetiminin birarada yürütülmesinin benimsendiğini söyleyebiliriz. Merkezi yönetiminin, yerel yönetimlerde mali boyuta sahip hukuka uygunluk denetiminde, kuşkusuz en son sözü söyleyecek olan bağımsız yargıdır.

Bu bölümde belediyelerde mali denetim yapan yerel yönetimler dışı denetim kurumları ele alınacaktır.

a) Yargısal Mali Denetim ve Sayıştay

1982 Anayasasının 160. maddesi Sayıştay'ın genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğu belirtilmiştir.

Görüldüğü gibi Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir, gider ve mal sorumluları hakkında anayasal düzeyde bir mali yargı tekeline sahiptir. Yerel yönetimlerin ve dolayısıyla belediyelerin gelir, gider ve mal sorumluları hakkında bir mali yargı mecburiyeti yoktur. Bu kuruluşların sorumluları ve hesapları mali yargı denetimi dışında tutulabilmektedir. Ancak bunlar hakkında yasayla malı yargı denetiminin öngörülmesi halinde ise yine yargılama görevi Sayıştay'a verilmelidir.¹² Nitekim 832 sayılı Yasanın geçici 8. maddesi ile belediyelerin hesapları ve sorumlularının yargılanması görevi Sayıştay'a verilmiştir. Ancak yerel yönetimler üzerinde Sayıştay'ın anayasal düzeyde bir "yargı tekeline" sahip olması anlayışının benimsenmediği görülmektedir.

¹² ŞALİ Ali Osman, Mali Denetimin Anayasal İlkeleri, **Sayıştay Dergisi**, 1995. Sayı 16. s. 8.

Sayıştay, yerel yönetimlerin mali işlemlerinin denetimine 1876 Anayasasının 107. maddesine dayanılarak çıkarılan 1878 tarihli "Divanı Muhasebat Teşkilatı ve Vazifelerine Dair Kararname" ile başlamıştır. Daha sonra ise, 1927 tarihinde çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 119. maddesine göre, belediyelerin kesin hesaplarının kendi meclislerince görüşülmesi sonucunda verilen meclis kararına ilgililerin itirazı halinde ortaya çıkan itilafli konularda hesap açısından kesin hükme bağlama görevi Sayıştay'a verilmiştir. 1924 Anayasasının Sayıştay ile ilgili 100. maddesine dayanılarak 1934 yılında çıkarılan 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanununda ise sadece itilafli konuları hükme bağlama görevi yetersiz bulunarak yerel yönetimlerin tüm belgeler üzerinden denetlenmesi ve hükme bağlanması görevi Sayıştay'a verilerek, denetiminin kapsamı genişletilmiştir.

2514 sayılı yasanın yerel bütçelerle ilgili hükümlerinin incelenmesinde, belediye sayman hesapları ile kesin hesapların Sayıştay'ın ikinci derece incelemesine tabi olduğu ve bu hesapların hangi tarihlerde ve hangi belgeleri kapsar şekilde Sayıştay'a gönderileceğine ilişkin düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir.

1961 Anayasasının Sayıştay'ı düzenleyen 127. maddesi ile yerel yönetimlere ilişkin 116. maddesi, yerel yönetimlerin mali denetimi konusunda Sayıştay'a herhangi bir görev ve yetki vermemiştir. 1967 yılında kabul edilen 832 sayılı Sayıştay Kanununun, Millet Meclisine sunulan tasarisında yerel yönetimlerin hesaplarının Sayıştay tarafından incelenmesi ve yargılanması öngörülmüş ancak bu madde görüşmeler sonucu metinden çıkarılmıştır. Oysa bu kanunun 104. maddesi ile 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu yürürlükten kaldırılmasının hüküm altına alınması karşısında bu defa, 832 sayılı yasaya eklenen Geçici 8. madde ile, 1961 Anayasasının 116. maddesiyle öngörülen yerel yönetimlerin maliye işlemlerine ilişkin yasa çıkarılınca kadar 2514 sayılı yasa ve bu yasaya ek yasaların, belediyeler ve il özel idarelerine ait hükümlerinin yürürlükte kalacağı belirtilmek suretiyle Sayıştay'ın yerel yönetimler üzerinde mali denetime devam etmesi imkanı sağlanmıştır. Bu yasal düzenlemelere ilişkin meclis tutanaklarında, bağımsız ve ayrı bir Yerel Yönetimler Sayıştay'ının kurulmasının düşünüldüğü anlaşılmaktadır.

1961 Anayasası gibi 1982 Anayasası da bu konuda herhangi bir değişiklik yapmamış ve yerel yönetimlerin mali denetimi ile ilgili olarak Sayıştay'a görev ve yetki vermemiştir. 1982 Anayasasının Danışma Meclisince kabul edilen tasarisında, Sayıştay ile ilgili maddeden, yerel yönetimlerin Sayıştay tarafından denetlenmesine ilişkin bölüm, Milli Güvenlik Konseyi tarafından tasarı metninden çıkarılmıştır. Böylece 1982 Anayasasının Sayıştay ile ilgili 160. ve yerel yönetimlerle ilgili 127. maddelerinde, yerel yönetimlerin mali denetimi konusunda Sayıştay'dan bahsedilmemiştir. Sadece 127. maddede, yerel yönetimlerin maliye işlerinin çıkarılacak bir yasa ile düzenleneceğinden ve merkezi yönetimin idari

vesayet yetkisinden söz edilmiştir. Bu yasal çerçeve içinde Sayıştay, yerel yönetimlerdeki mali denetimine 832 sayılı yasanın geçici 8. maddesine dayanarak devam etmektedir.

Sayıştay'ın belediyelerdeki mali denetimi, belediyenin gelir, gider ve malları ile sorumluların hesap ve işlemlerini toplayan sayman hesapları üzerinden yapılan biçimsel bir denetimdir. Sayman hesaplarına giren hesaplar ve işlemlerin hukuk kurallarına uygunluğu araştırılır. Sayman hesapları üzerinde yapılan Sayıştay denetimi, etkinliğini "yargılama ve kesin hükme bağlama" işlevine dayandırmaktadır.

Yerel yönetimlerin mali denetiminin Sayıştay'a geçici bir madde ile verilmiş olması, bugüne değin yasal bir düzenleme yapılmamış olması, yerel yönetimlerin 2514 sayılı yasanın kısıtlı maddeleri çerçevesinde incelenmesi ve yargılaması ile yerel yönetimlerin genel bütçe dışında özel bütçeli kuruluşlar olması gibi nedenlerle uzun süre, Sayıştay tarafından yerel yönetimlerin mali denetimi ikinci planda tutulmuştur.

Ancak son yıllarda Sayıştay bünyesinde, İl Özel İdareleri ve Belediyeler için ayrı ayrı inceleme grubu oluşturulduğu ve yerel yönetimlerin mali denetimine ağırlık verilmeye başlandığı anlaşılmaktadır. 1994 yılı içinde 7 tanesi yerinde ve 2 tanesi merkezde olmak üzere 9 büyükşehir belediyesi, 37 tanesi yerinde ve 27 tanesi merkezde olmak üzere 64 il belediyesi ile 27 tanesi yerinde ve 22 tanesi merkezde olmak üzere 49 ilçe belediyesine ait 122 hesap yılı Sayıştay denetim programına alınmıştır. Diğer yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin mali denetimi ile birlikte Sayıştay'ın 1994 yılı toplam işgününün % 10'mın yerel yönetimlerin mali denetimine ayrıldığı, İçişleri Bakanlığı denetim elemanlarını teftiş layihaları sonucu idarelerin başvurusu yoluyla gerçekleşen denetimlerle birlikte bu oranın % 20'lere çıktığı ifade edilmiştir.¹³

Ülkemizde 27 Mart 1994 Genel Mahalli İdareler Seçimleri esas alındığında 16 Büyükşehir Belediyesi, 61 İl Belediyesi, 842 İlçe Belediyesi ve 1792 Kasaba Belediyesi olmak üzere toplam 2710 belediye bulunmaktadır. Sayısal açıdan 1994 yılında Sayıştay'ın mali denetime tabi tuttuğu büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve ilçe belediyelerinin oranı genel toplam içinde yeterli değildir. Sayıştay'ın daha büyük bütçeli belediyelerin denetimini yaptığı gözönünde tutulduğunda ise bu oranın parasal açıdan daha yüksek olacağı düşünülebilir. Ancak bu tablo Sayıştay tarafından belediyelerin mali denetiminin yeterli ölçüde yapılmadığını açıkça ortaya koymaktadır. 832 sayılı Sayıştay Kanununun 66. maddesine göre, Sayıştay kendisine intikal eden hesapları 2 yıl içinde incelemeyi takdirde bu hesaplar hükmen onanmış sayılmaktadır. Bu yasal durum karşısında

¹³ GÖNÜL Vecdi, **a.g.m.**, s. 14.

belediyelerin önemli bir kısmının ya da diğer bir ifade ile belediyelerce kullanılan kamusal kaynağın önemli bir kısmının mali denetim dışında kaldığı görülmektedir.

b) Yönetmelik Mali Denetim ve İçişleri Bakanlığı

Yerel yönetimlerle merkezi yönetim, mali açıdan birbirleri ile doğrudan ya da dolaylı olarak sürekli bir ilişki ve etkileşim içindedirler. Ancak yerel yönetimlere genel vergi gelirlerinden ayrılan payların % 8, % 10 yada % 12 düzeylerine çıkarılmasının tartışılması çok önem taşımamaktadır. Önemli olan güçlü yerel yönetimler için, kendi gelir kaynaklarını kendilerinin yaratmalarına imkân verecek ve dolayısıyla bunları rasyonel kullanmak zorunda olacağı düzenlemelerdir. Bir yandan bu şekilde belediyelere geniş yetki ve görevler verilmesi ve önemli kamusal kaynakların kendilerine tahsis edilmesi konusunda genel görüş birliği oluşurken, diğer yandan bu yetkilerin ve kaynakların hukuka aykırı kullanılmasını önleyecek etkin denetim mekanizmaları ve yöntemlerine gerek vardır.

Merkezi yönetime bu açıdan önemli görevler düşmektedir. Titiz ve etkili işleyen bir teftiş düzeninin kurulup, işletilmesi bunların başında gelir.¹⁴ Başka bir anlatımla, yerel yönetimlere özkaynak yaratma ve kullanmada daha geniş hareket alanı sağlayacak bir düzenlemede, tüm yerel yöneticilerin hukuk kurallarına sadece dosya üzerinde değil, gerçekten uymalarını sağlayan etkin ve objektif bir hukuka uygunluk denetimi de gereklidir. Mali denetimin, hukuka uygunluğun tespiti yanında etkinliğin tespitine de yönelik olması gerektiği görüşleri günümüzde öne çıkmaya başlamıştır.

Bu fonksiyonları yerine getirmek amacıyla belediyeler üzerinde denetim görev ve yetkisi verilen diğer bir birim ise İçişleri Bakanlığıdır. Türk Kamu Yönetiminde köklü bir yeri olan İçişleri Bakanlığının temeli Sadrazam Kethüdalığı makamına kadar uzanmaktadır. Kurumsal olarak 1835 yılında Mülkiye Nezaretü kurulmuş ve 1837 yılında Dahiliye Nezaretü adını almıştır. II. Meşrutiyet döneminde devlet örgütünün yeniden yapılanması çalışmaları sırasında denetim fonksiyonunun uzman kişiler aracılığıyla yürütülmesi gereğinin ortaya çıkmasıyla, 1900'lü yıllardan itibaren müfettişlikler kurulmaya başlanmıştır. Mülkiye Müfettişlerinin bir kurul halinde oluşturulması, görev ve yetkilerinin belirlenmesi ise, 5 ilk kez 21.11.1913 tarihli Umuru Mülkiye Müfettişleri Nizamnamesi ile olmuş ve 22.10.1915 tarihli Umuru Mülkiye Heyeti Teftişyesinin teşkili Hakkında Nizamname çıkarılarak Teftiş Heyeti doğrudan Dahiliye Nazırına bağlı bir genel müdürlük haline getirilmiştir. Bu nizamnameler uyarınca, mülkiye müfettişlerinin kaymakamlar arasından seçilmesi sistemi benimsenmiştir. 27.10.1915 tarihinde çıkarılan Umuru Mülkiye Heyeti

¹⁴ YALÇINDAĞ Selçuk, Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu, **Amme İdaresi Dergisi**, 1993, cilt 26, Sayı 1, s. 56.

Teftişyesinin Vazife ve Salahiyetleri Hakkında Talimatla mütettişlerin çalışma esasları düzenlenmiştir. Cumhuriyet ncesi 13-14 milyon civarında olan ülke nüfusunun beşte biri, mali kaynakları yetersiz 389 belediyenin sınırlarında yaşamaktaydı.¹⁵İřte yukarıda belirtilen bu nizamname ve talimatlarla, belediye ve il özel idarelerinin mali denetimleri İçişleri Bakanlığına bağlı mülkiye müfettişlerince yürütülmeye başlanmıştır.

Tarihsel dönem içinde merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin mali işlemlerini denetleme yetkisini genel olarak İçişleri Bakanlığı aracılığıyla kullandığı ve bu amaçla çeşitli yasa, tüzük ve yönetmeliklerle İçişleri Bakanlığı ve denetim elemanlarına görev ve yetkiler verildiği anlaşılmaktadır. Zaman zaman bu yetki Maliye ve Gümrük Bakanlığı ve kaldırılmış bulunan Yerel Yönetimler Bakanlığına tarafından kullanılmış olsa da, yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetim adına mali denetim esas itibarıyla İçişleri Bakanlığınca yerine getirilmiştir. 19.05.1930 tarihinde çıkarılan 1624 sayılı dahiliye Vekaleti Merkez Teşkilatı ve Vazifeleri Hakkında Kanunun 9. ve 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanununun 7. maddelerine dayanılarak 18.02.1944 yılında ıkarılan Mülkiye Teftiş Heyeti Nizamnamesi ile yerel yönetimlerin mali denetiminde usul ve esaslar yeniden belirlenmiştir. Daha sonraki yıllarda ise önce 19.04.1967 gün ve 12577 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu alışma Yönetmeliği ile Mülkiye Müfettişleri Tarafından Yapılacak İnceleme ve Soruştırmaya İlişkin Yönetmelik çerçevesinde yeni düzenlemeler yapılmıştır. Nihayet 14.02.1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 15. maddesine dayanılarak hazırlanan ve 12.10.1985 gün ve 18866 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü ile 15.06.1989 gün ve 20196 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Mülkiye Teftiş Kurulu Yönetmeliği çerçevesinde mülkiye müfettişleri, yerel yönetimlerin mali işlemlerinin denetimini yürütmeye devam etmektedirler. Ayrıca İçişleri Bakanlığı bünyesinde Mahalli İdareler Kontrolörleri de, belediyelerin mali işlemlerinin denetiminde görevlidirler.

Mülkiye Teftiş Kurulu, kamu yönetiminde uzun bir geçmişe ve köklü bir geleneğe sahip bir kurul olarak bazı farklı nitelikleri bulunmaktadır. Öncelikle kurulu oluştıran mülkiye müfettişlerinin mülki idare amirleri arasından seçilmesi ile daha başlangıçta devlet mekanizmasını, kamu bürokrasisini, halkla ilişkileri ve denetim fonksiyonunu bilen ve deneyim sahibi denetim elemanları temin edilmektedir. Ayrıca kurulum, 1913 yılından bu yana belediyelerin mali denetiminde görevlendirilmesi ile gözardı edilemeyecek bir bilgi birikimi ve deneyimine ulaşması sağlanmıştır. Bu zellikler etkin denetim için ilk gerekli olan nitelikli ve deneyimli eleman potansiyelinin varlığını göstermektedir.

¹⁵ AYTAÇ Fethi, Cumhuriyetimizin 70. Yılında Mahalli İdareler, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 401, s. 539.

3152 sayılı Yasanın 2. maddesi "...mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek..." hükmü ve 15(a). maddesi "...mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları ve özel kanunlarla kurulmuş olan birlik, işletme ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, incelemek ve soruşturma yapmak..." hükmü ile İçişleri Bakanlığına verilen görev ve yetkiler, esasen merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetimine ve bu denetimin mali boyutta yapılmasına imkân veren düzenlemelerdir. Yine aynı yasanın 15(c). maddesi ile, "Mahalli idarelerin seçilmiş veya tayin edilmiş organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak" yetki ve görevi de İçişleri Bakanlığına verilmiştir. İçişleri Bakanlığı bu yetkilerini mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri aracılığıyla kullanmaktadır. Mülkiye müfettişleri kaynak ve görev yönünden ayrı bir kariyere ve Devlet Memurları Yasasında belirlenen ayrı bir sınıfa mensupturlar. Mülkiye müfettişleri, ayrıca İçişleri Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatı üzerinde Bakan adına hiyerarşik denetimleri, temel görevleri olarak yaparlar.

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu ve Mahalli İdareler kontrolörleri Kurulu, anayasa ve yasalar ile bütçe sınırları içinde belediyelerin varoluş nedenlerine uygun çalışıp çalışmadıklarını araştırmak ve hedeflerine en etkin biçimde ulaşabilmelerini sağlamak için güvenilir, tutarlı ve yapıcı önerilerde bulunarak, belediyelerin teftiş hizmetlerinden yararlanmalarını "vesayet denetimi" gereği olarak amaçlamaktadır.

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, yerel yönetimler dışında İçişleri Bakanlığı merkez birimlerinin, il ve ilçe kuruluşlarının ve bağlı kuruluşlarının çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek ile bu birim ve kuruluşların personeli hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak görevini ise "hiyerarşik denetim" gereği olarak yerine getirir.

Mülkiye Teftiş Kurulunun "hiyerarşik" ve "vesayet" kaynaklarına dayanan denetimlerinde, "hukukilik" ve "etkinlik" boyutlarının birlikte gözetilmesi amaçlanmıştır. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Denetim Yönergesi, İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatları ile bakanlığa bağlı veya bakanlığın denetimi ve gözetimi altında bulunan bütün birim ve kuruluşlardaki denetimin ayrıntılarını düzenlemektedir. Yönergeye göre bu birim ve kuruluşlarda;

Mevzuatla belirlenen görevlerin, yöntemine uygun olarak ve zamanında yerine getirilip, getirilmediği,

Hizmet ve görevlerin yerine getirilmesinde kullanılan yöntemlerin ekonomik ve hizmet kalitesini sağlamaya, verimliliği gerçekleştirmeye yeterli olup, olmadığı,

Kuruluşların amaçlarına uygun olarak çalışıp, çalışmadıkları ve bu kuruluşların hizmet ve faaliyetlerindeki kalite, verimlilik ve etkinliği hususlarının, denet-

lenmesi amaçlanmıştır. Böylece hem hukukilik hem de etkinlik boyutlarına sahip denetimlerin yapılması öngörülmektedir.

Belediyelerde program-bütçe sisteminin benimsenmesiyle birlikte mali denetimin, etkinlik ağırlıklı olması gerektiği görüşü yaygınlaşmaktadır. Bütçe hangi yapıya ve özelliklere sahip ise mali denetim ona göre şekillenmektedir. Diğer bir ifade ile mali yönetim mali denetime yön vermektedir. Program-bütçe sistemi ile esas olarak kaynak-hizmet ilişkisi getirilmektedir. Böylece hizmetin zamanında yerine getirilip getirilmediği, kaynakların rasyonel şekilde kullanılıp kullanılmadığı ve kaynak israfına neden olup olunmadığının önem kazanması ile, mali denetimin sadece hukukilik değil aynı zamanda etkinlik tespitine yönelik olması gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Bununla beraber etkinlik tespitinde sınırlarının belirlenememesi ve objektif kıstasların olmaması gibi gerekçeler, mali denetimin "hukuki doğruluğu saptama" şeklinde yürütülmesine neden olmuştur. Belediyelerin kullandığı kamusal kaynakların artması ve harcamalarının sosyo-ekonomik etkilerinin büyümesi devam ederken, sadece hukukilik denetimi yeterli değildir. Eleştirici, yapıcı ve sonuçlarının değerlendirilmesinin sağlanacağı etkinlik denetimine ihtiyaç vardır. Ülkemizdeki makro politikalar ve yıllık programlara uygun olarak toplumsal kaynakların kullanılması ile ilgili ilkeler ve hedefler TBMM adına denetim görevini yerine getiren Sayıştay ise bu açıdan kamusal kaynakların kullanımı ve etkin hizmet verilmesi ile yakından ilgilidir. Sayıştay denetiminin daha etkin ve anlamlı olabilmemesinin ana koşullarından biri de, maddi denetimden öte, ülke sorunlarını makro düzeyde araştırarak, Parlamentomuza ışık tutacak raporları sunma görevini yerine getirebilmesidir.¹⁶ Bu açıdan kanımca özel bir hesap makinesi konumunda olan Sayıştay, yerel yönetimlerde etkinlik boyutuna sahip mali denetimi geliştirmeli ve uygulamalıdır. Yargılama ve kesin hüküm verme yetkisi ile Sayıştay'ın mali denetimi "yargısal" nitelik taşımakta ve bu niteliği de denetimine etkinlik kazandırmaktadır.

Oysa merkezi yönetimin vesayet yetkisi adına belediyelerin denetiminin İçişleri Bakanlığı tarafından yapılması "yönetmelik" niteliktedir. Yönetmelik bir işlem olması dolayısıyla, ortaya çıkarılan hukuki sorumluluklar idari, adli ve mali yargılamaya tabi tutulmaktadır. Merkezi yönetim hukuka saygılı bir ortamın takipçisi olmak zorundadır. Bunun için kendisine düşen önemli görevlerden bilide, hukuka uygunluk denetimine yönelik mekanizmalar kurmak ve etkin hale getirmektir. İçişleri Bakanlığı denetimleri sonucu ilgililerin pozisyonuna ve hukuka aykırı işlem ve eylemlerin niteliğine göre tespit edilen cezai sorumluluklar açısından herhangi bir tereddüt bulunmamakta ve usul hukuku içinde idari ve adli yargı tarafından herhangi bir tereddüt bulunmamakta ve usul hukuku içinde idari

¹⁶ GÖNÜL Vecdi, **a.g.m.**, s. 11.

ve adli yargı tarafından kesin hükme varılmaktadır. Ancak belediye hesap iş ve işlemlerinin denetimi sonucu ortaya çıkan mali sorumluluklarla ilgili usul işlemlerinde duraksamalar bulunmakta ve kesin hükme bağlanması konusunda yasal düzenlemeler yetersiz kalmaktadır.

MALİ DENETİM VE MALİ SORUMLULUK

Denetim kurumlarının varlığı, etkin mali denetimin varlığını kanıtlamaz. Etkin mali denetim açısından gerekli diğer unsur ise, yaptırımlarıdır. Etkin mali denetim için eğitici ve yol gösterici yaklaşımlar yanında cezai ve mali sorumluluk doğuran işlem ve eylemlerinde tespiti önem taşımaktadır. Bu açıdan önce sorumluların ve sorumlulukların açıkça belirlenmesi atılacak ilk adımdır. Hukukun genel prensipleri içinde yetkili ve görevli sayılan kişi, kurum ve organların genel olarak sahip oldukları yetki ve görevleriyle orantılı olarak sorumlu tutulmaları benimsenmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, kamu görevlilerinin görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek zorunda olduklarını ve görevleriyle ilgili olarak idareye verdikleri zarardan ötürü Borçlar Kanunun haksız fiil esaslarına tabi olacaklarını, belirten 12. maddesi kamu görevlilerinin idareye karşı mali sorumluluğunu,

13. maddesi ise, "kişiler, kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan ötürü, bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar. Kurumun genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkı saklıdır." hükmünü getirerek üçüncü kişilerin uğradıkları zararlardan dolayı mali sorumluluğu göstermektedir.

Mali sorumluluğun, hukuk kurullarına uyulmaması sonucu ortaya çıkan zararın tazmini şeklinde tanımlaması günümüzde yeterli sayılmamaktadır. Mevcut kaynakların kötü kullanılması sonucunda hedeflerin gerçekleştirilememesi yada istenen süre ve kalitede gerçekleştirilememesine yol açan "yönetim yetersizlikleri"nin de, mali sorumluluk doğuracağı kabul edilmektedir. Bu anlayış yönetici sorumluluğunun gelişimine katkıda bulunmuş ve artık yöneticilerin yetkileri ile doğru orantılı ölçüde sorumlu tutulmaları ilkesi benimsenmiştir. Belediye Başkanının ita amiri sıfatıyla sorumluluğu 1050 ve 1580 sayılı yasalar ile Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğünde gösterilmiştir. BBMUT'nün 1050 sayılı yasa dayanak alınarak düzenlenen 43. maddesi "Gelir ve gider tahakkuk memurları ile saymanlar düzenledikleri belgelerin doğruluğundan ve kanunlara uygunluğundan sorumludurlar. Memurların kanunlara aykırılığını ileri sürerek yapılmasından sakındıkları ödemelerin yerine getirilmesi ita amin tarafından yazılı olarak bildirilirse sorumluluk, emiri veren ita amirine ait olur. İta amirlerinin, gelir ve gider tahakkuk memurlarının ve saymanların yanlışlıklarından doğan zararları ödemeye yükümlü tutulmaları, Sayıştay'ca yargılama yoluyla verilecek karara bağlıdır..." hükmünü getirmiş ve genel olarak "deruhte-i mesuliyet" ile ita

amirlerinin Sayıştay'a karşı sorumluluğunun doğacağı anlayışı benimsenmiştir. Ancak ita amirlerinin daha çok sorumlu tutulmaları yönünde eğilimler artmaktadır. Elbette hizmetlerin etkin biçimde ve hukuki sınırlar içinde yerine getirilmesinden yöneticilerin öncelikle sorumlu tutulmaları gerekmektedir. Aksi halde yetkiyi elinde bulunduranların daha az sorumlu tutulmalarına karşın daha az yetkili olanların daha çok sorumlu tutulması, yetkilerin kötüye kullanılmasını ve kaynak israfını engelleyemeyecektir.

Belediyelerde ita amiri konumunda bulunan yöneticiler dışında, mali sorumluluğa muhatap olacak diğer sorumlular ise 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununda sayılan sayman, tahakkuk memuru ile diğer ilgililerdir.

Muhasebe-i Umumiye Kanununa göre saymanlar, gelirleri toplayan, para ve malları koruyan, giderleri hak sahiplerine ödeyen ve Sayıştay'a zamanı idare hesabı vermekle yükümlü olan kamu görevlileridir. Hesaplarla ilgili oldukları için doğal olarak mali sorumlulukta ilk akla gelen sorumlular olan saymanların, görev ve sorumlulukları genel olarak Muhasebe-i Umumiye Kanununda gösterilmiştir. Saymanlar düzenledikleri belgelerin doğruluğundan ve yasalara uygunluğundan ve ayrıca aldıkları, sarfettikleri para ve mallar ile görevleriyle ilgili her türlü işlemlerden sorumlu tutulacakları belirtilmektedir. Her ne kadar 1050 sayılı yasanın 82. maddesi; Ödenek yetersizliği, tayin ve istihdamların kadro üstünde bulunması, taahhüt ve tahakkuk evrakının eksikliği, maddi hata, istihkak sahibinin hüviyeti nedeniyle kabul etmediği ita emirlerinin ödenmesine saymanların mecbur edilemeyeceği hüküm altına alınmış ise de yeterli olmadığını söylemek mümkündür. Zira yönetim gücü ve hiyerarşik yapı içinde saymanların zor koşullar altında oldukları ve bazen istemeden mali sorumluluk altına girmek zorunda kaldıkları bilinmektedir. Sayıştay'a hesap vermek zorunda olmaları nedeniyle saymanların yeterli yasal güvencelere kavuşmaları gerekmektedir.

Mali sorumluluğu doğabilecek diğer sorumlular grubu ise tahakkuk memurlarıdır. Muhasebe-i Umumiye Kanununa göre, gelir ve gider olmak üzere iki tür tahakkuk memuru bulunmaktadır. Yasalara uygun olarak gelirleri tahakkuk ettirip tahsil edilebilir hale getirenlere gelir tahakkuk memuru, giderleri yasalara uygun olarak tahakkuk ettirenlere gider tahakkuk memuru denilmektedir. Esasen çıkarılan bir tebliğ ile gider tahakkuk memurunun, ita amirinden sonra gelen ve yetkili olan kimse olduğu belirtilerek tanımına açıklık getirilmeye çalışılmıştır. Ancak uygulamada belgeler üzerinde tahakkuk memuru olarak kimin imzası bulunuyorsa, Sayıştay tarafından o sorumlu tutulmaktadır. Böylece çok alt düzeyde bulunan görevlilere tahakkuk memuru işlevi verilerek, sorumluluk bazen yetkisi olmayanların üstünde bırakılmaktadır. Oysa bir görevlinin tahakkuk memuru olabilmesi için bir gelirin alınmasına yada bir giderin yapılmasına yetkili olması gerekir. Kanımca tahakkuk memuru saptanırken belgeler üzerinde imzası olandan çok yada birlikte olmak üzere gerçekten o işin yapıp yapılmamasında

yetkili olan kişinin sorumlu tutulması gerekir. Aksi takdirde mali sorumluluk alt ve orta düzeyde görevlilerin üzerinde kalmaktadır. Muhasebe-i Umumiye Kanunu, tahakkuk memurlarını düzenledikleri evrakın doğruluğundan ve yasalara uygunluğundan sorumlu tutmuştur. Mali sorumluluk açısından tahakkuk memurları, diğer sorumlularla birlikte ortaklaşa ve zincirleme sorumlu sayılmaktadır.

Muhasebe-i Umumiye Kanunun 22. maddesinde yapılan değişiklikle, "Adı ene olursa olsun bir komisyon veya kurul gibi organ yada bir görevli tarafından düzenlenen keşif, hakediş, tutanak, rapor, karar ve benzeri belgelere dayanarak yapılan ödemelerde, Sayıştay'ca saptanacak sorumluluğa, tahakkuk memuru ve saymanla birlikte sözkonusu belgeleri düzenleyen ve onaylayan kişilerde katılır." hükmü getirilmek suretiyle bazı belgeleri düzenleyen ve onaylayanların birlikte ve kişisel olarak sorumlulukları sözkonusu olmaktadır. Giderlerin yapılması ile ilgili belgeleri düzenleyen ve onaylayanlar, sayman ve tahakkuk memurları ile mali sorumluluk açısından ortaklaşa ve zincirleme sorumludurlar.

Mali denetimin etkinliğinde sorumluların ve sorumlulukların açıkça belirtilmesi yanında, sorumluların hesap ve işlemlerinin süratli biçimde kesin hükme bağlanması da büyük önem taşımaktadır. Zira Sayıştay kendisine intikal eden hesapları iki yıl içinde yargılamaması halinde, hesaplar hükmen onanmış sayılmakta ve böylece bazı belediye hesapları denetim dışında kalmaktadır. Belediyelerde saymanlar "hesaplarından" dolayı, diğer ilgililer ise "işlemlerinden" dolayı Sayıştay'a karşı sorumludurlar. Süresi içinde yargılamaması halinde saymanların ve diğer ilgililerin, hesaplarının ve işlemlerinden dolayı Sayıştay'a karşı mali sorumlulukları ortadan kalkmaktadır.

3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 15. maddesinde, İçişleri Bakanlığına belediyelerle ilgili iki temel görev ve yetki verilmiştir. Bunlardan birincisi, yerel yönetimlerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları ve özel kanunlarla kurulmuş olan birlik, işletme ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek yani mali denetimi içeren denetime tabi tutmaktır. İkincisi ise, yerel yönetimlerin seçilmiş veya tayin edilmiş organları ve bunları üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmaktır. Bu görevlerin kullanılması sırasında mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörlerince, mali sorumlulukla bağlantılı olarak "tanzim raporları" düzenlenmekte ve "kişi borcu" önerileri yapılmaktadır. Mali denetimin etkinliği ile yakından ilgili olan bu kavramlar üzerinde kısaca durulması yararlı olacaktır.

i-Tazmin Raporları: Genel anlamıyla tazmin, herhangi bir işlem ve fiilden meydana gelen zararlı bir sonucun, bu fiile maruz kalarak zarara uğrayan ve bu surette mal varlığında bir azalma meydana gelen kimse yerine, bu zararlı sonucun hukuken faili olan kişinin malvarlığına yüklenilmesi olarak tanımlanmaktadır. Nitekim Borçlar Kanunun 41. maddesi, "Gerek kasten, gerek ihmal ve teseyyüp

yahut tedbirsizlik ile haksız bir surette diğer bir kimseye bir zarar ika eden şahıs o zararın tazminine mecburdur, "hükümüyle haksız fiili tanımlamıştır. Zararlı bir sonucun doğmasına yol açan işlem ve fiilin, kamu görevlisi tarafından yapılması da mümkündür. Kamu görevlisinin hizmet kurallarına ve gereklerine uygun hareket etmemek suretiyle zarara yol açmaları halinde doğacak hukuki sorumlulukları anayasamız ve diğer yasalarımız göstermişlerdir.

1982 Anayasasının 129. maddesi, "Memurlar ve diğer kamu görevlileri, Anayasa ve diğer kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdür. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir." hükmünü getirmiş ve genel esası ortaya koymuştur. Buna uygun olarak 657 sayılı yasanın 12. maddesi ile kamu görevlilerinin idareye ve 13. maddesi ile üçüncü kişilere karşı verebileceği zararlardan dolayı mali sorumlulukları belirtilmiştir.

Merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayet yetkisinin İçişleri Bakanlığınca kullanılmasını düzenleyen 3152 sayılı yasanın 15. maddesine dayanarak Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü, Yönetmeliği ve Yönergesi çıkarılmıştır. Yönetmeliğin 83/c. maddesi mülkiye müfettişlerine," ...görevliler hakkında uygulanması zorunlu görülen...haksız fiilleri sebebiyle idareye verdikleri zararlarla haksız iktisapların tazmini için yapılacak hukuki işlemlere ...esas olmak üzere..." tazmin raporu düzenleme yetkisi verilmiştir. Aynı şekilde Yönergenin 32. maddesine göre;

Tazmin Raporları, Anayasanın 129/5. ve 657 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddelerinde öngörülen esaslar çerçevesinde;

Görevlilerin gerek kasten, gerek ihmal ve teseyyüb yahut tedbirsizlikle haksız bir şekilde zarar meydana getirmeleri halinde Borçlar Kanunun 41. maddesi,

Görevlilerin haklı bir sebep olmaksızın idare aleyhine iktisapta bulunmaları halinde Borçlar Kanunun 61. maddesi,

İdarenin istihdam eden sıfatıyla zarar tazmin etmesi ve zararın oluşmasına neden olan personele rücu etmemesi halinde Borçlar kanunun 55. ve Devlet ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararın Nevi ve Miktarının Tespiti, Takibi, Amirlerin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer işlemler Hakkında Yönetmelik kapsamına giren memurlar için yönetmeliğin 11. maddesi,

Yukarıda sözü edilen yönetmeliğin 12. maddesinde öngörülen bir zararın ilgili memura ödettilmesi için gerekli işlemlere başlanılmamış olması halinde, bu yönetmeliğin 5-10. maddeleri,

Hükümlerine göre işlem yapılmasını sağlamak amacıyla düzenlenmektedir.

Kamu görevlilerinin idareye karşı mali sorumluluğunun Borçlar Kanunu kapsamına girmesi nedeniyle mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörle-

rince tazmin raporu düzenlenebilmesi için Borçlar Kanunun 41. maddesinde belirtilen haksız fiilden doğan sorumluluğun unsurlarının birarada bulunması gerekmektedir. Söz konusu maddeye göre haksız fiilden doğan sorumluluğun unsurları ise, zarar verici bir fiilin olması, bu fiilin hukuka aykırı olması, failin kusurlu olması, bir zararın doğması ve zarar ile fiil arasında illiyet bağlantısının bulunması olarak sayılabilir.

Böylece İçişleri Bakanlığı denetim elemanlarının belediyelerde denetim ve soruşturma görevleri sırasında, kamu görevlilerinin gerek görevleriyle ilgili olarak idareye verdikleri zararların tazminini ve gerekse kişilerin kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı belediye aleyhine açılan tazminat davası sonucunda, kurumun genel hükümlere göre, zararı sorumlu personele rücu etmesini sağlamak üzere hukuki kovuşturmayla girişilmesi için tazmin raporu düzenlenmektedir. Düzenlenen bu raporlar ilgili belediyeye intikal ettirilerek, genel hükümler çerçevesinde zararın tazmini için adli yargıda "hukuki kovuşturmayla" girişilmesi vesayet makamı olarak istenmektedir. Tazmin raporları ile doğabilecek mali sorumluluğun yargılanması ise, Borçlar Kanunun zamanaşımı sürelerine tabidir.

ii-Kişi Borçları: Belediyelerde ve bunlara bağlı katma bütçeli idarelerde, para veya para hükmündeki evrak ve ayniyatın kaybedilmesi, kötüye kullanılması veya kanun, tüzük, yönetmelik ve kararlara aykırı olarak harcanmasından dolayı tazmin ettirilmek suretiyle tahsili gereken paraya kişi borcu (eşhas zimmemi) denilmektedir. Kişi borçlarının hangi hallerde doğacağı Devlet Muhasebesi Yönetmeliğinin 107. ve Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliğinin 142. maddesinde sıralanmıştır. Bu maddelere göre kişi borçları;

Sayıştay, adli ve idari mahkemelerce verilip ilgili dairelerde saymanlığa tebliğ olunan ilamlarla,

Müfettiş, kontrolör, kontrol memuru veya yetkili amirlerin yaptıkları inceleme ve denetimler sonucunda düzenleyecekleri raporlarla,

Sayıştay denetçileri tarafından gider belgeleri üzerinde yapılan incelemelerle,

Saymanların gerek kendi yönetim dönemi, gerekse devraldıkları sayman yönetim dönemine ait işlemler üzerinde yapacakları incelemelerle ortaya çıkmaktadır.

Bu şekilde belediyelerde ortaya çıkabilecek olan kişi borçlarının nelerden ibaret olacağı BBMUYY'nin 143. maddesinde tek tek sayılmıştır. Böylece kişi borçları hesabına kaydedilen belediye alacakları ya özel kanunlarda yazılı hükümlere göre, ya takas suretiyle yada icra yoluyla tahsil edilirler. Kişi borçlarında mali sorumluluk, gelirlerin tahakkuk ve tahsili ile para ve para hükmündeki değerlerin muhafazası ve bunların harcanmasında görevli olan memurlara

düşmektedir. Sorumluluk konusunda 1050 sayılı Yasanın 22. maddesinde 1979 yılında değişiklik yapılmış ve bu doğrultuda Sayıştay Genel Kurulunun 21.05.1981 gün ve E. 1981/7 ve K.4122/1 sayılı kararı ile bazı belgeleri düzenleyen ve onaylayan görevlilerin tahakkuk memuru ve saymanla birlikte Sayıştay'a karşı sorumlu olacakları belirtilmiştir. BBMUT'nün 26/E. maddesi de aynı şekilde düzenlenmiştir. Buna göre kişi borçları, ita amiri, sayman, tahakkuk memurları ile bazı belgeleri düzenleyen ve onaylayan görevliler adına çıkartabilmektedir.

Mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörlerinin belediye teftişleri sırasında, hukuka aykırılık ve usulsüzlükleri dolayısıyla sorumlular adına kişi borcuna alınmasını önerdikleri ödemelerle ilgili olarak, belediyelerin yapacağı işleri göstermek amacıyla 28.03.1990 tarihinde İçişleri Bakanlığı tarafından bir genelge yayınlanmıştır. Bu genelge ile, kişi borcu önerilerinin ilk belediye meclisi toplantısında görüşülmesi, meclisin öneri doğrultusunda karar alması halinde sorumlulara ödemenin yapılması için tebligat çıkarılacağı, sorumluların ödemeyi kabul etmesi halinde tahsilatın yapılacağı sorumluların ödemeyi kabul etmemeleri halinde ise konunun Sayıştay'a intikal ettirilerek kesin hükme bağlanmasının sağlanacağı belirtilmektedir. Aynı şekilde kişi borcu önerisine belediye Meclisinin katılmadığı hallerde yine ilgili belgeler Sayıştay'a gönderilecek ve Sayıştay'ın vereceği karar doğrultusunda işlem yapılacaktır. Sayıştay bu başvurular üzerine hesapları inceleyip yargılayabileceği gibi, yargılamaması sonucu iki yıllık süre sonunda hükmen onamış sayma yoluna da gidebilmektedir. "Tazmin Raporları" ile mali sorumluluk adli yargıya intikal ettirilerek kesin hükme varılması sağlanırken, "Kişi Borcu" önerileri ile Sayıştay'a intikal ettirilen hesapların yargılanması konusunda ise, mali denetimin etkinliğini sağlayacak yasal düzenlemelerin olmadığını söylemek mümkündür.

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişleri ve Mahalli İdareler Kontrolörleri tarafından yapılan denetimler sonucunda düzenlenen teftiş layihalarında, belirtilen kişi borcu önerileri öncelikle ilgili belediye meclisinde görüşülerek karara bağlanmakta ve daha sonra yargılanmak ve kesin hükme bağlanması amacıyla Sayıştay'a intikal ettirilmektedir. Zira 1050 sayılı yasanın 119. maddesi uyarınca, belediye hesapları hakkında kendi meclislerince verilen kararlara karşı gerek saymanın ve gerekse daire amiri veya ilgililerin itirazları üzerine Sayıştay tarafından yargılanmanın yapılması ve kesin hüküm verilmesi gerekmektedir.

Sayıştay Genel Kurulu 28.01.1991 gün ve 4690/1 sayı ile "...Saymanlık hesabının tümü üzerinde var olan inceleme ve yargılama yetkisinin, hesabın bir bölümünü teşkil eden teftiş layihası ve benzeri belgeler üzerinde yer alan konular veya encümen ve meclislerce ilişkili görülen ve Sayıştay'a intikal ettirilen hususlarla sınırlı olarakta kullanılabileceği...Belediye hesaplarının evrakı müşbiteleri ile birlikte tamamen incelenmesi ve hükme bağlanması Sayıştay'ın yetkileri içinde olduğuna ve bunun doğal sonucu olarak hesabın encümen ve meclislerce

veya teftiş layihalarındaki konularla ve gerekirse taleple sınırlı olarak inceletirilmesine Sayıştay Birinci Başkanının yetkili bulunduğuna..." kararını vererek, merkezi yönetimin vesayet denetimi sonucu ortaya çıkan mali sorumluluklar konusunda hesaplar ve kararlar üzerinde yargılama yapılması Sayıştay Başkanının yetkisine bırakılmıştır.

Görüldüğü gibi yönetsel mali denetim sonucu düzenlenen teftiş layihaları nedeniyle hesapların Sayıştay'a gönderilmesi ve Sayıştay'ca ne yönde işlem yapılacağı konusunda yeterli açıklık bulunmamaktadır. Sayıştay Genel Kurulu, bu tür başvuruların inceletirilmesini Sayıştay Birinci Başkanının yetkisine bırakmakla esasen bu başvuruların yargılanması ve kesin hükme bağlanmasının zorunlu olmadığını kabul etmiş ve "takdire" bağlı olduğunu benimsemiştir. Nitekim bu başvuruların çoğunun Sayıştay'ca karara bağlanmadığı ifade edilmektedir.¹⁷

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişlerinin 1993 yılı teftiş programlarının yeniden değerlendirilmesi konusunda bir inceleme yapılmış¹⁸ ve elde edilen verilerden belediyeler üzerinde mali denetimin etkin biçimde yapılamadığı anlaşılmaktadır.

36 il belediyesinin 1990 ve 1991 mali yılları mülkiye müfettişleri tarafından denetlenmiş ve bu denetim sonucu mali sorumluluk doğurabilecek işlem ve eylemlerinden dolayı ilgililer hakkında çeşitli kişi borcu önerilerinde bulunulmuştur. Aynı 36 il belediyesinde yine mülkiye müfettişleri tarafından 1993 yılında yapılan mali denetimler sırasında, önceki denetim sırasında yapılan kişi borcu önerilerinin % 6'sının tahsil edildiği, % 2'sinin belge noksanlıklarının tamamlandığı, % 6'sının açıklamalarının yeterli bulunduğu, % 48'sinin Sayıştay'a intikal ettirildiği ve % 37'nin ise işlemlerinin henüz devam ettiği tespit edilmiştir. Bu veriler, yönetsel mali denetim sonucu düzenlenen teftiş lâhiyalarında belirtilen bir kısım hesaplarla ilgili mali sorumluluk doğurabilecek işlemlerin, diğer bir ifade ile önerilen kişi borçlarının % 85 ile ilgili işlemlerin henüz sonuçlandırılmamış olduğunu göstermektedir.

İçişleri Bakanlığı bünyesinde yapılan düzenleme ile büyükşehir ve il belediyelerinin denetiminde mülkiye müfettişleri görevlendirilmekte, ilçe ve kasaba belediyelerinin denetimi ise mahalli idareler kontrolörleri tarafından yapılmaktadır. Dolayısıyla aynı sorun mahalli idareler kontrolörleri tarafından yapılan denetimler için de geçerli olmaktadır. Söz konusu inceleme raporunda dikkati çeken diğer bir hususta, mülkiye müfettişlerince 1993 yılında mali denetimleri yapılan 36 il belediyesinin 32 tanesinin Sayıştay denetçileri tarafından yeniden mali dene-

¹⁷ GÜRSES Gıyasettin, **Mahalli İdare Saymanlıklarının Sayıştay'ca Denetlenmesinde Karşılaşılan Kimi Sorunlar II**, Mali Hukuk, 1991, Sayı 36, s. 20.

¹⁸ ESEN M.-ALTINKAYNAK S., **1993 Yılı Teftiş Programının Yeniden Değerlendirilmesi**, 1994, Ankara.

time tabi tutulmak üzere Sayıştay'ın 1994 yılı programına alındığı anlaşılmaktadır. Böylece özellikle büyükşehir ve il belediyelerinin Sayıştay'ca mali denetime tabi tutulmasına ağırlık verilmesiyle birlikte, bu tür belediyelerin aynı hesap yıllarının iki farklı kurum tarafından ayrı ayrı denetlenmesi gibi bir sonuç ortaya çıkmıştır. Özetle merkezi yönetimin vesayet yetkisinden kaynaklanan yönetsel mali denetim sonucu mali sorumluluk doğurabilecek işlem ve kararlarla ilgili hesapların yargılanması konusunda eksiklikler bulunmakta ve dolayısıyla mali denetimin etkinliğinden bahsetmek güçleşmektedir.

İçişleri Bakanlığı İçdüzen çalışmaları sırasında hazırlanan "Teftiş Kurulu Araştırma Raporunda" bu sorun tespit edilmiş ve Sayıştay Kanunun Geçici 8. maddesinde belirtilen yerel yönetimlerin denetimine ilişkin özel yasa çıkarılırken, "...belediyelerle bunlara bağlı müessese ve işletmelerin ve bunların kendi aralarında kuracağı birliklerin, mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri tarafından yapılan mali denetimde tespit ve teklif edilen kişi borçlarının hüküm ifade edeceği, bunlarla ilgili kişi, sayman, tahakkuk memuru ve ita amirinin itirazı halinde ilk aşama olarak yetkili meclislerden geçirilip, görüş ve düşünceler alındıktan sonra gerekli belgeler gönderilmek suretiyle Mahalli İdareler Mali Denetleme Kurulunca incelenip karara bağlanacağı..." şeklinde bir hükmün yer alması önerilmiştir.¹⁹

MALİ DENETİM VE ÖNERİLER

Hangi denetim kurumu tarafından, hangi yöntem ve teknikle yapılırsa yapılsın mali denetimden beklenen yarar, belediyelerde hizmetlerin ve işlemlerin "etkinliği" ve "hukukiliği" unsurlarının birarada bulunmasına katkı sağlayabilmektedir.

Belediyeler tarafından yürütülen yerel kamu hizmetlerinin etkinliği, öncelikle seçmenlerin bu hizmetlere karşı duyduğu ilgi düzeyi ile yakın ilişki içindedir. Sorunlara ilgi duyan ve sahip olduğu çeşitli yasal mekanizmaları harekete geçirebilen bir anlayışın oluşması ile hizmetler etkinlik içinde yürütülecektir. Aynı şekilde yerel yönetimlerle ilgili yasaların sürekli gözden geçirilerek değişen ve gelişen koşullara uygun hale getirilmesi ise, hizmetlerin ve işlemlerin hukuk kurallarına uygun yürütülmesinde temel unsurdur. Günümüz koşullarına ters düşen, karmaşık ve yetersiz kalan hukuki yapı, çeşitli nedenlerle yerel yönetimlerin hukuk kuralları dışına çıkmasında itici etki yapmaktadır.

Belediyelerin mali denetimi ve yargısı konusunda, esas olarak yasal düzenlemeler yapmak suretiyle ve ayrıca mevcut yapı içinde alınabilecek bazı önlemlerle etkinliğinin sağlanması mümkündür.

¹⁹ PAZARCI Şevki, **Teftiş Kurulu Araştırma Raporu**, Cilt 1, s. 115-116.

Belediyelerin mali denetimine ilişkin özel yasanın çıkarılması

Belediyeler genel ve katma bütçeli kuruluşlar dışında yer alan, günümüzde daha fonksiyonel hale gelmeye başlayan, kullandığı kamusal kaynakları artış gösteren ve karar organları seçimle oluşan kurumsal yapılardır. Bu belirgin ve farklı özellikleri nedeniyle 1982 Anayasasının 127. maddesinde, "Mahalli idarelerin maliye...işleri...kanunla düzenlenir." hükmü getirilerek, belediyelerin mali işlemleri konusunda özel bir yasaya ihtiyaç duyulduğu ortaya konmuştur. Anayasanın bu maddesi dayanak alınarak, belediyelerin mali denetimi ve denetim kurumlarını da kapsayacak şekilde, mali işlemlerine ilişkin özel yasa çıkarılmalıdır.

Belediyeler üzerindeki mali denetimin amaçları ve sınırlarının belirlenmesi

Mali denetim etkinlik ve hukukilik boyutlarına sahip bir denetimdir. Mali denetimin bunlardan birisine yada ikisine birden önem verilerek yapılması mümkündür. Gerek Sayıştay ve gerekse İçişleri Bakanlığı tarafından mali işlemlerin ve kararların hukuka uygunluğu denetimi yapılmaktadır. Oysa belediyelerde etkinlik denetimine ağırlık verilmesi gerekmektedir. Zira belediyelerin kullandığı kamusal kaynakların miktarı büyüdükçe sosyo-ekonomik etkileri de artmaktadır. Bu açıdan belediyelerde hangi sınırlar içinde, hangi amaca yönelik denetimler yapılması gerektiği açıkça ortaya konmalı ve mali denetimin yoğunlaşacağı alan gösterilmelidir.

Belediyelerin mali denetiminde hukukilik yanında etkinliğinde ölçülmesine önem verilmesi

Belediyelerin kamu kurumu olarak sosyal düşüncelerle hareket etmesi, faaliyet gösterdiği alanlarda rekabet eksikliği ve çoğu kez hizmetlerin piyasa konusu olmaması gibi nedenler, etkinliğin ölçülmesini güçleştirmektedir. Etkinliği ölçmeye yönelik yöntem ve tekniklerin objektifliği ise, yer ve zamana göre değişebilecektir. Ancak bütün bu güçlüklerle karşın belediyelerin kullandığı kaynakların kamusal niteliği gözönünde tutularak, mali denetimde etkinliğe ağırlık verilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Belediyelerin mali denetiminin "yerinde" tek bir birim tarafından yapılması

Belediyeler üzerinde genel olarak TBMM adına 832 sayılı yasaya dayanarak Sayıştay tarafından yargısal mali denetim, merkezi yönetim adına 3152 sayılı yasaya dayanarak İçişleri Bakanlığı tarafından yönetsel mali denetim yürütülmektedir. Ancak bu kurumlardan birinin yargı, diğerinin yürütme erki içinde yer almaları istenen işbirliğinin oluşmasını güçleştirmekte ve bunun sonucu olarak bazı belediyeler her yıl hem Sayıştay hem de İçişleri Bakanlığı tarafından ayrı ayrı

mali denetime tabi tutulurken, bazı belediyelerin ise sadece üç yılda bir kez mali denetimi yapılabilmektedir. Bu durum mali denetimin etkinliğini olumsuz etkilediği gibi hizmetlerin aksamasına da neden olduğu gözlenmektedir. TBMM adına denetim yapan yargı bağımsızlığına ve içtihat oluşturabilme gücüne sahip bir mali yargı organı olarak Sayıştay, bu özelliklerinden dolayı yerel yönetimlerde etkinliğin, verimliliğin ve hizmet kalitesinin yükseltilmesine yönelik denetimleri esas almalıdır. Bunun için belediyelerde kaynak-hizmet ilişkisinin objektif olarak ölçecek denetim yöntemleri oluşturulmalı ve ülkemizin makro hedeflerine uyumunu değerlendirerek, parlamentoya ışık tutmalıdır. Yüzlerce belediyede mali denetimler yaparak tüm harcamalarla ilgilenmek yerine "merkezde" etkinlik ve verimlilik ölçecek denetimlerin yapılması tercih edilmelidir. Merkezi yönetim adına İçişleri Bakanlığı ise, belediyelerde hukuka uygunluk açısından "yerinde" mali denetimleri sürdürmelidir.

Merkezi yönetim ile belediyeler arasında gelir kaynaklarının bölüşümüne yönelik mali denkleştirme yapılması

Belediyelerin mali kaynak olarak sürekli artan ölçüde devlet gelirlerini kullanmaları çağımızın gelişmelerine uygun düşmemektedir. Belediyelerin yerel kamu hizmetleri finansmanı için merkezi yönetimden kaynak tahsisini beklemesi, kaynakların rasyonel kullanımını olumsuz yönde etkileyen bir mekanizmadır. Belediyelerin görevleri ile orantılı ölçüde hangi gelir kaynaklarına sahip olduklarını belirleyecek mali denkleştirme niteliğinde bir yasa çıkarılmalı ve böylece belediyelerin kaynak-hizmet ilişkisini öz gelirleri ile oluşturmalarına ortam hazırlanmalıdır. Böylece belediyelerin kaynakları ile orantılı hedefleri belirleyebilmeleri aynı zamanda mali yönetimde sorumluluğun gelişimine katkı sağlayacaktır.

Yerel kamu hizmetlerinin maliyetine katkı düzeyinin yükseltilmesi

Yerel kamu hizmetlerinin devlet gelirleri ile yürütüleceği beklentisi, ilgisizliğin ve verimsizliğin doğmasına neden olmaktadır. Seçmenlerin yerel kamu hizmetlerine ve kullanılan kaynaklara ilgi duymaları ancak maliyetlere katılmaları ile mümkündür. Merkezi yönetim ile belediyeler arasında gelir kaynaklarının bölüşümü yapılırken, hizmetlerden yararlanacak olanların maliyete katılması esasları belirlenmeli ve katkı düzeyi yükseltilmelidir. Belediyelerde mali yönetime ilgi duyan bir toplumda, aynı zamanda kurum dışı mali denetimlerden beklentiler artacaktır.

Belediyelere tahsis edilen kamusal kaynakların bütçe dışında kullanılmasının önlenmesi

Merkezi yönetimin vesayet denetimi ve kamu hukukunun bağlayıcı kuralları dışına çıkarak, yerel kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli yürütülebileceği gerekçesine dayanarak, belediyelerin bir kısım kaynaklarını özel hukuk kurallarına göre kurulan şirketlere aktardıkları bilinmektedir. Bu oluşum önemli miktarda kamusal kaynağın mali denetim dışında kalmasına yol açmıştır. Bir yandan kamu hukukunun değişen ve gelişen koşullara uygun hale getirilmesi sağlanırken, diğer yandan belediyelerin şirket kurmaları sınırlandırılmalı yada bu tür şirketlerin mali denetiminin yapılması sağlanmalıdır. Böylece belediyelerce yürütülen hizmetlerin ve kullanılan kaynakların tamamı mali denetime tabi tutulabilecektir.

Merkezi yönetim tarafından belediyeler adına yapılan bazı yatırımlara ilişkin hesapların belediye bütçesine alınması

Genel bütçe vergi gelirlerinden ve çeşitli fonlardan belediyelere aktarılan paylar, esasen belediyelerin öz kaynağı niteliğindedir. İller Bankası aracılığıyla bazı alt yapıya yönelik yatırımlar, belediyeler adına yürütülmekte ve finansmanı belediyelere aktarılan paylardan kesilmektedir. Yatırımın yürütülmesi ve denetlenmesinde belediyeler söz sahibi olmadığı gibi mali denetim yapan kumrularında herhangi bir denetimi olmamaktadır. Esas olan bu tür yatırımların tamamının belediyelere aktarılmasıdır. Aksi halde bir iç düzenleme ile, bu tür yatırımlara ilişkin tüm bilgi, belge ve hesapların belediye muhasebesine aktarılması mali denetimin etkinliğinin artmasını sağlayacaktır.

Belediyelerde iç denetimin fonksiyonel hale gelmesi

Belediyelerimizde "güçlü başkan" sisteminin benimsenmesinin doğal sonucu olarak, seçimle oluşmasına karşın belediye meclisi denetim görevini etkin ölçüde yerine getirmemektedir. Bunun yanında hiyerarşik yapı içinde belediye başkanına bağlı iç denetim elemanları tarafından yapılan mali denetimin etkinliğinden bahsetmekte mümkün değildir. Özellikle belediye meclisinin mali yönetim ve denetimle ilgili görevlerini bilinçli olarak yerine getirmeleri, aynı zamanda kurum dışı denetim organlarının mali denetimlerinde etkinliğin artmasına katkı sağlayacaktır.

Mali denetim raporlarının belediye meclisinde görüşülmesi ve yayınlanması

Belediyelerde mali yönetimden öncelikle belediye başkanları sorumludur. Belediye başkanı emri altındaki görevlilerin, etkin ve verimli olarak çalışıp çalışmadıklarını ve yaptıkları işlemlerin hukuki olup olmadığını takip etmek durumundadır. Hizmetlerin etkinliği ve hukukiliği konusunda bilgilendirme belediye meclisi içinde geçerlidir. Belediye meclisi bütçeyi ve kesin hesabı kabul eden, borçlanmalara izin veren ve bazı önemli kararları alan bir organdır. Mali denetim

sonucu düzenlenen raporların bütün olarak belediye meclisinde görüşülmesinin sağlanması hem belediye meclisinin bilgilendirilmesine hem de belediye organlarının birbirini daha bilinçli denetlemesine katkı sağlayacaktır. Mali denetim raporlarının yayınlanması ise seçmenlerin belediyenin mali yönetiminden haberdar olmalarını mümkün kılacaktır. Mali denetim raporlarının belediye meclisinde görüşülmesi ve yayınlanması aynı zamanda raporları düzenleyen denetim elemanlarının sorumluluğunu gündeme getireceği dikkate alındığında mali denetimin etkinliği artacaktır.

Belediye hesap ve işlemlerinin mali yargısı

Mali denetimin etkinliğinde en önemli unsurlardan biri de, kamusal kaynakları kullanma yetkisine sahip görevlilerin mali sorumluluklarının tespiti ve yargılanmasıdır. Merkezi yönetimin vesayet yetkisine dayanarak yürütülen denetimler sonucunda, bazı hesap ve işlemler Sayıştay'a intikal ettirilmektedir. Ancak yargılanma konusunda yasal düzenlemeler yeterli değildir. İçişleri Bakanlığı mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörlerince yapılan kişi borcu önerilerine ilişkin hesap ve işlemlerin tamamının yargılanmasını sağlayacak düzenlemelere ihtiyaç vardır.

Belediye saymanlarının yasal güvencelerinin artırılması

Saymanlar gelirleri toplayan, para ve malları koruyan, giderleri hak sahiplerine ödeyen ve Sayıştay'a yönetim dönemi hesabı vermekle sorumlu görevlilerdir. Saymanlar bu farklı ve önemli özelliklerine karşın hiyerarşik yapı içinde diğer üst düzey yöneticilerle aynı statü ve yasal güvencelere sahiptirler. Bunun doğal sonucu olarak belediyelerin çoğunda, her seçimle birlikte saymanlarında değişmesi mali yönetim kadar mali denetimi de etkilemektedir. Saymanların belediye meclisi tarafından atanması ve görevlerinden alınması yanında görev ve yetkileri açısından belediye meclisine karşı sorumlu hale getirilerek, özlük ve yasal hakları açısından farklı güvencelere kavuşturulmaları mümkündür. Saymanların yeterli yasal güvencelere kavuşturulmaları, mali yönetimdeki sorumluluklarına sahip çıkmalarını sağlayacaktır.

Üst düzey görevlilerinin tahakkuk memuru olması

Tahakkuk memurları, gelirleri tahakkuk ettirip tahsil edilebilir hale getiren ve giderleri yasalara uygun olarak tahakkuk ettiren görevlilerdir. Esasen birim amirlerinin tahakkuk memuru olmaları gerektiği yönünde düzenlemeler olduğu halde, belediyelerde alt ve orta düzeydeki görevlilere tahakkuk memuru işlevi verildiği görülmektedir. Belgeler üzerinde imzası olan yanında o belgelerin ait olduğu birimin üst düzey yöneticisinin de mali sorumluluk taşıyacağı yönünde içtihat oluşması mali denetimin etkinliğine katkıda bulunacaktır.

Belediye üst düzey yöneticilerinin eğitimi

Belediyelerde çalışan görevlilerin yeterlilikleri yanında üst düzey yöneticilerinin hizmete uygun olmaları, etkinliğin ve hukukiliğin birarada bulunmasına katkı sağlayacaktır. Nitelikli personel mali denetimin altyapısı sayılır. Bu amaçla üst düzey yöneticilerin, bir program dahilinde mali yönetime ve mali mevzuata hakim olmaları açısından hizmet içi eğitime önem verilmelidir.

Denetim elemanlarının hizmet içi eğitimi

Mali denetim gerekli tüm yöntem ve araçlara sahip olsa da, etkinliği yetmişmiş eleman faktörü ile bağlantılıdır. Denetim elemanlarını değiştiren mali yönetim ve hukuk kuralları hakkında bilgilerini sürekli yenilemeleri açısından düzenli eğitim programları uygulanmalıdır.

SONUÇ

Bir yandan kurumların etkin hale getirilmesi çabaları sürdürülürken diğer yandan denetiminde etkinliğini sağlayacak yöntemlere ihtiyaç vardır. Zira kamusal kaynakları kullanan kurumların denetimi ile hukuki ve etkin bir kamu yönetiminin oluşumuna önemli katkılar sağlanmaktadır. Denetimin üstüne düşen fonksiyonları gerçekleştirebilmesi için öncelikle yeterli donanımlara sahip olması gerekmektedir.

Mali denetimin etkinliği sorunu esasen toplum ve ülke çıkarları ile yakından ilgilidir. Kaynakların rasyonel kullanımının her kurum tarafından öncelikle gözetilmesi gerçeği, mali denetimin önemini daha da artırmaktadır.

En önemli yerel yönetim birimi olan belediyelerin daha çok mali kaynağa sahip olması gerektiği yönünde genel görüş birliği oluşurken, mali denetiminde etkin hale getirilmesi gözardı edilmemelidir. Diğer bir ifade ile, yerel nitelikteki kamu hizmetlerini yerine getirme sorumluluğu verilen belediyelerin, görevlerini etkin ölçüde yürütebilmesi için kendilerine gereken mali kaynaklar tahsis edilirken, etkin biçimde denetlenmesi de esas alınmalıdır.

POLİTİKA-EKONOMİ İLİŞKİLERİ VE İKTİSADİ KALKINMA

Osman GÜNAYDIN
Malatya Vali Yardımcısı

A - POLİTİKA VE EKONOMİ İLİŞKİLERİ

İktisat tarihi üçyüz yılı aşkın bir süredir, devletin ekonomiye müdahalesini gerekli ve yararlı bulanlarla, bu müdahaleyi gereksiz ve zararlı bulanlar arasındaki mücadelele tanık olagelmıştır.

Teorisyenlerin ve pratisyenlerin kendi aralarında ve karşı kariya olan amansız mücadeleleri sürerken, devlet; yeni yeni nedenlerle yeni kurumsal ve hukuksal düzenlemelerle ve yaşanan dönemin özelliklerinin gerektirdiği şekil ve şartlarla ekonomik hayata her devirde müdahale etmek gereğini duymuştur.

Bu gelişmeler karşısında; bir taraftan iktisadın kurallarını, diğer yandan da siyasetin kurallarını incelemek ve bu kuralları devletin ekonomik sistem içerisindeki rolünü belirlemek, açıklamak ve düzenlemek için bir araya getirip birlikte değerlendirmek bir zorunluluk haline gelmiştir.

Bilindiği üzere; bir toplum siyasal sistem, ekonomik sistem, kültürel ve ahlaki sistem olmak üzere birbirine geçmiş, birbiriyle hemen her noktada kesişen başlıca üç sistemden meydana gelen bir yapıdır. Bir toplumsal yapıyı farklı boyutlarıyla tasvir eden bu sistemler etkileşim halinde, karşılıklı ilişkilerle birbirlerine bağlıdır, bu sistemlerin birbirlerinin işleyişini etkilememesi ve hatta bazı unsurlarını belirlememesi mümkün değildir.

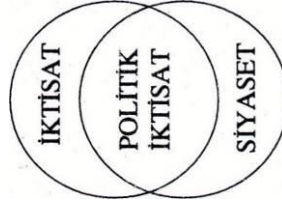
Bu üçlü ayırımında siyasal sistemin fonksiyonu; ekonominin iyi bir şekilde işlemesini sağlamak, bireylerin ve toplumun ekonomik refah düzeyini yükseltmektir. Ekonomik sistemin görevi, toplumun maddi ihtiyaçlarını en iyi bir şekilde gidermektir. Kültürel ve ahlaki sistemin fonksiyonu ise; öteki iki sistemin uyumlu, ahenkli ve verimli bir şekilde işlemesini sağlayacak kültürel ve ahlaki bir zemin oluşturmaktadır.*

* Yazıda dipnotu olarak verilen numaraların karşılığı için bkz. Yararlanılan Kaynaklar s. 110.

Hangi ekonomik modeli alırsak alalım, devletin bulunmadığı bir ekonomik sistem dünyada mevcut değildir. Ekonomi ile devletin yanyana, içiçe veya karşı karşıya her zaman birlikte olmaları kaçınılmaz bir realitedir. Öyleyse şu sorulara cevap bulmak gerekecektir. Devletin ekonomideki rolü nedir? Devlet ekonomide nasıl bir rol oynamaktadır? Devlet oynadığı bu ekonomik rolü daha iyi nasıl oynayabilir?

Politik iktisadın halihazırdaki temel konulan olan bu sorulan sadece iktisat biliminin veya siyaset ilminin kuralları ile cevaplandırmak mümkün ve gerçekçi görülmemektedir.

Oldukça geniş kapsamlı olan bu konulan açıklamak için iktisat ilmi ve siyaset biliminin kurallarına birlikte yer vermek gerektiği açıktır. Bu gerçekten hareketle son yıllarda, iktisat ve siyaset ilimlerinin kesiştikleri alanları inceleyen ve "politik iktisat" adı verilebilecek yeni bir bilim dalı ortaya çıkmış bulunmaktadır.¹ Bu yeni bilim dalının faaliyet alanını aşağıdaki şekil yardımıyla kabaca gösterebiliriz.



Şekilde gösterilen bu ortak alanın (taralı kısım) büyüklüğü iktisaden gelişmiş ülkelerde küçük olduğu halde, henüz gelişmekte ve kalkınmakta olan ülkelerde oldukça büyüktür.¹ Başka bir ifadeyle gelişmekte olan ülkelerde siyaset-iktisat ve iktisadi kalkınma ilişkileri çok daha geniş ve karmaşık olup, çok daha büyük bir önem arz etmektedir.

Bu durum gelişmekte olan ülkelerin neden sık sık siyasi bunalımlara sürüklendiğini ve neden istikrarlı bir toplumsal ve siyasal düzene kavuşamadığını sorunlarına kanaatimizce ışık tutmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde ekonomik sorunların çoğu mevcut kurumsal ve yasal çerçeve içinde ve ekonomik kurallara uygun olarak çözümlenir. Bu ülkelerin ekonomik düzenleriyle, siyasal sistemleri, kültürel ve ahlaki sistemleri birbirini tamamlar bir şekilde uyumlu ve tutarlıdır. Dolayısıyla bahis konusu olan kurulu ekonomik sistemin sarsıntısız bir şekilde işletilmesidir. Bu ülkelerin gelişmekte olan ülkeler gibi sosyal hayatın tamamını kapsayan ve etkileyen köklü değişiklikler gerektiren kalkınma sorunları yoktur. Ekonominin sarsıntısız işleyebilmesi için iktisatçıların deyimiyle "marjinal ayarlamalar" gerekli ve yeterlidir.¹

Buna karşılık geliştirmekte olan ülkelerde; mevcut ekonomik yapıyı işletmenin yanı sıra, topyekün bir iktisadi kalkınmayı başlatmak ve başarmak birinci derecede öncelikli bir konudur. Bunu sağlamak için, başta sermaye birikimi olmak üzere, sanayileşme, ihracatın artırılması, dış ticaret rejiminin ülke lehine düzenlenmesi, toprak reformu, gelir dağılımı, vergi sistemi, asgari ücret ve toplu iş sözleşmesi sistemi, kentleşme, özelleştirme v.b. birçok alanlarda yapısal, kurumsal ve hukuksal bakımdan köklü değişiklikler yapmak gerekli ve zorunludur. Bu zorunlulukların bir gereği olarak, geliştirmekte olan ülkelerde aklın gereklerine ülke gerçeklerine uygun kalkınma plan ve projeleri geliştirilerek, süreklilik arzeden bir devlet politikası halinde ele alınıp uygulanmalıdır.

Kalkınma sürecini başlatmak ve ülkenin nispeten kıt olan iktisadi kaynaklarını etkin ve süratli bir kalkınmayı sağlayacak şekilde yönlendirip kanallı etmek devletin görevi ve sorumluluğu altındadır.

Nitekim yukarıda zikredilen, böylesine köklü, kurumsal ve yapısal değişiklikler çoğu kere parlamento tarafından çıkartılacak yasal düzenlemeler ile gerçekleştirilebilir. Bir başka deyişle siyasal karar alma mekanizmasının çalışmasını gerektirir. Bu ise çeşitli çıkar gruplarının harekete geçmesine, parlamento ve hükümet etrafında yoğunlaşan ekonomik amaçlı siyasal bir çekişme ve çatışma ortamının doğmasına neden olur. Kitle iletişim araçları (medya) yoluyla bu çekişme ve çatışma tüm ülkeye yayılır. İktisat-siyaset ilişkisi kendini günlük hayatın her anında hissettirmeye başlar. Böylece geliştirmekte olan ülkelerde her ekonomik sorun siyasal bir sorun haline dönüşür. Sonuçta ülke ekonomisi ve ülke kalkınması için son derece gerekli ve elzem olan düzenlemeler, siyasal karar mekanizmalarından (parlamento ve hükümet) geçmeden kadük hale gelebilir ve uygulama imkânı bulamayabilir.

İktisat ve siyaset arasındaki bu sıkı ilişkiyi somut bir örnekle biraz daha netleştirebiliriz. Farzedelim ki; önümüzde acele çözümlenmesi gereken problem; enflasyonu düşürecek bir politika belirlemek olsun. Bu reçetenin sadece ekonomik olmasını istersek öne sürebileceğimiz bazı alternatif çözümler vardır. Mesela; kamu harcamalarının azaltılması, para arzının daraltılması ve vergilerin artırılmasını tavsiye edebiliriz. Bunlar makro iktisat teorisinden bildiğimiz tipik anti enflasyonist politika tedbirleridir.

Acaba tümüyle "ekonomik" diye önerdiğimiz bu politikalar ne kadar "ekonomik"tir? Mesela, kamu harcamalarının azaltılması önerisi gerçekten sadece "ekonomik" bir politika önerisi midir? Kesinlikle hayır! çünkü kamu harcamaları toplumdaki bazı fertlerin gelirlerini oluşturur. Devlet harcamalarının kısılması bu fertlerin gelirlerini azaltmak demektir. Dolayısıyla demokratik bir toplumda bu fertler böyle bir politikanın uygulanmasını istemeyecekler ve karşı koyacaklardır. Fertlerin bu tepkileri çeşitli yollardan (medya aracılığı ile, referandum, seçim ve baskı gurupları gibi siyasal kurumlar aracılığı ile) böyle bir politikayı uygula-

maya yetkili otoriteye veya siyasal iktidara ulaştırılır. Siyasal iktidar veya yetkili otorite böyle bir politikayı uyguladığında kaybedeceği veya kazanacağı oy miktarını karşılaştırır.¹ Siyasal konjonktürü de hesaba katarak, kazancının kaybindan büyük olacağı kanaatine ulaşırsa politikayı uygular, kaybının büyük olacağı kanısına varırsa uygulamaz ve projeyi rafa kaldırır.

Ekonomik problemlere çözüm önerileri geliştiren iktisat ve maliye kurumları, önerilerinin siyasal iktidar tarafından uygulamaya konulup konulmayacağını da hesaba katmalıdırlar, zira çözüm olarak önerilen iktisat, maliye ve para politikalarının, siyasal iktidar tarafından uygulanabilir bulunması en az bu politikaların ilmi ve gerçekçi olması kadar önemlidir.

Görülüyor ki; tümüyle "iktisadi" imiş gibi görülen bir politika önerisinin gerisinde çok ciddi siyasal sorunlar bulunmaktadır.

Özet olarak; diyebiliriz ki, siyaset ile iktisat arasındaki karşılıklı ilişkiler son bir kaç on yılın gündemindeki önemli konular arasında yer almaktadır. Kararlı, tutarlı, samimi ve istikrarlı bir siyasal sistem; iktisadi kalkınmaya temel ve vazgeçilmez bir zemin oluşturduğu gibi, rasyonel, düzenli, adaletli ve verimli çalışan bir ekonomik sistem de siyasal sistemin adeta teminatı durumundadır.⁵

B - İKTİSADİ KALKINMA VE SİYASET

İktisat ile siyasetin kaçınılmaz birlikteliğini yukarıda örnekleriyle açıklamaya çalıştık. Her ikisi de kalkınma kavramlarıyla ilişkili olduğundan kısmen de kalkınma konularına işaret ettik.

Bu bölümde ise iktisadi kalkınma mefhumunu incelemeye ve açıklamaya gayret edeceğiz. Kalkınma kavramının içeriği bir takım objektif ve sübjektif unsurlardan meydana gelir. Her ülkenin iktisadi, sosyal ve siyasal yapıları beşeri ve tabii kaynakları, üretim imkânları v.s. farklı olduğundan, iktisadi kalkınmayı bütün ülkeler için değişmez kriterlere dayandırarak açıklamak kabil değildir. Dolayısıyla kalkınma mefhumu tanımlanması hayli güç olan kavramlardan birisidir.

Güçlüklerine rağmen iktisadi kalkınma kavramının belli başlı bazı tanımlarını vererek, bu kompleks olgunun özellikle iktisadi ve siyasal boyutlarını açıklamaya çalışacağız.

İlk olarak, iktisadi kalkınmayı; "bir ekonominin üretim hacminde (GSMH) meydana gelen devamlı önemli ve reel bir artıştır" şeklinde tanımlayabiliriz.³ Bu tanımlama iktisadi kalkınmanın teknik bir tanımlama biçimidir.

Buna göre; üretimdeki artış geçici veya tesadüfi olmayıp, sürekli olmalı, toplumun ihtiyaçlarını eskisine nazaran daha yüksek bir seviyede karşılayacak önem ve ağırlıkta olmalıdır. Nominal değil, fakat reel satın alma gücünde hissedilir bir yükselme sağlamalıdır.³

İkinci bir tanımı şöyle yapabiliriz İktisadi kalkınma; fert başına düşük gelir düzeyinden daha yüksek bir gelir düzeyine ulaşmayı sağlayan bir strüktür (yapı) değişikliği sürecidir.²

İktisadi kalkınma; belirli bir sosyoekonomik durumdan daha iyi bir sosyoekonomik duruma yükselmeyi hedefleyen her türlü faaliyetleri içeren dinamik bir süreçtir.

Kalkınma kavramı son iki tanımda belirtilen nispeten geniş anlamıyla; sermaye birikimi, alt yapı yatırımları, teknolojik gelişme, yatırım, üretim, gelir ve verimlilik artışları, eğitim ve kültür düzeyinin ve sosyal-siyasal ve ekonomik yapılanmanın değişmesi ve gelişmesini ifade eder. Böylece, bir ülkede fiziksel üretim artışının yanı sıra, sosyal-siyasal, kültürel ve ahlaki gelişmelerin de kalkınma süreci içerisinde en az salt ekonomik unsurlar kadar vazgeçilmez ve belirleyici birer faktör olduğu açık bir şekilde ortaya çıkmış olmaktadır.

İktisat literatüründe kalkınma kavramıyla birlikte "gelişme" ve "büyüme" terimlerinin de kullanıldığı görülür. Bu terimler bazen birbiri yerine kullanılmakta ve bir kavram kargaşasına neden olmaktadır. Karışıklığa yol açan bu kavramların benzer ve farklı yanları üzerinde kısaca durmakta yarar vardır.

Gerçekten "gelişme", "büyüme" ve "kalkınma" kavramları; bir yıllık bir süre içerisinde nüfus başına düşen üretimde meydana gelen net artışlar şeklinde ele alındığında eş anlamlı olarak kullanılmış olurlar.

Ancak realitede; gelişme, büyüme ve kalkınma kavramları hayli farklı şeyleri ifade eder. Şöyleki; gelişme, büyüme aynı anlamda olmak üzere daha ziyade iktisaden gelişmiş ülkeler için kullanılır ve emeğin niteliğinin iyileşmesi, üretimin artması, teknolojinin gelişmesi, daha rasyonel organizasyonlara gidilmesi v.b. nedenlerle kişi başına düşen üretim hacminde (M.G.) bir yıl içinde meydana gelen artış demektir.³

Kalkınma terimi ise; az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler için kullanılır. Bu ülkeler hem hızla artan nüfuslarının ihtiyaçlarını karşılamak hem de gelişmiş ülkelerle aralarındaki farkı kapatmak durumundadırlar. Bu sebepten üretimlerinde daha hızlı ve büyük artışlar sağlamak zorundadırlar.⁷

Sonuç itibariyle; kalkınma sürecini kişi başına düşen üretim hacminde önemli ve reel artışlar sağlamak ve toplumun refah seviyesini yükseltmek için ülkenin siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel yapılarını iyileştirmeye ve geliştirmeye yönelik süreklilik arzeden bir çabalar bütünü olarak özetlemek mümkündür.

C - İKTİSADİ KALKINMANIN BAZI KRİTERLERİ

Gelişmekte ve kalkınmakta olan bir ülkede iktisadi kalkınmanın ölçüsü veya kriteri neler olabilir? Diğer bir ifadeyle gelişmekte olan bir ülke kalkınmış kalkın-

madığını nasıl takip edecektir? Açıktır ki sadece üretim hacminde meydana gelen artış miktarı kalkınmanın bir ölçütü olarak kullanılamaz. Toplam üretim hacminde meydana gelen artış yalnız başına alındığı takdirde fazla bir anlam ifade etmez. Zira ülke nüfusu toplam üretim kadar veya ondan fazla artıyorsa kalkınmadan söz etmek mümkün değildir.³ Böyle bir durumda yerinde saymak veya geriye gitmek söz konusudur. Öyleyse kalkınmakta olan bir ülke, nüfus artış hızının hayli üzerinde bir kalkınma hızını yakalamak ve sürdürmek zorundadır.

Diğer bir kalkınma ölçütü olan kişi başına elde edilen üretim miktarındaki artış, kuşkusuz yukarıdaki kritere göre daha anlamlıdır. Ancak bu da sadece üretime katılanları kapsadığı, nüfusun çalışmayan kesimini hesaba katmadığı için gerçekçi değildir.

İktisadi kalkınmanın en doğru kriteri; üretimden nüfus başına düşen paydır, bu payda yıllık olarak meydana gelen artıştır. Çünkü ancak bu şekilde toplumun yaşama düzeyinde, refah seviyesinde bir iyileşme bir yükselme gerçekleşebilir. Fakat burada da gelir dağılımı sorunu karşımıza çıkar. Toplam üretimdeki artışla birlikte nüfus başına düşen üretim (gelir) matematiksel olarak arttığı halde, gerçek durum böyle olmayabilir. Eğer ülkede adil bir gelir dağılımı yoksa nüfusun büyük bir bölümü sözkonusu üretim ve gelir artışından yeterince pay alamamış demektir. Oysa kalkınmadan beklenen fayda bu değildir. Amaç toplam üretimde meydana gelen artışların toplumdaki herkesin mümkün olan en adaletili bir biçimde yararlanmasını sağlamaktır.³

Eğitim, sağlık, ulaşım, haberleşme, enerji, sulama v.b. alanlardaki alt yapı yatırımları, enerji tüketimi, kağıt tüketimi v.b. tüketim seviyeleri ile toplumsal ve siyasal örgütlenmedeki mevcut durum ve gelişmeler, bir ülkenin kalkınma sürecindeki yerini belirlemede kullanılabilecek öteki kriterler olarak ayrıca mütalaa edilebilir.

D - KALKINMANIN ÖNEMİ, EKONOMİK VE SİYASAL BAĞIMSIZLIK

Gelişmekte olan ülkeler açısından, günümüzdeki anlamıyla kalkınma konusunun iktisat teorisi içerisinde önem kazanmaya başlaması hayli yenidir. Büyüme ve kalkınma konulan ikinci dünya savaşından sonra özellikle gündemin ilk sıralarında yer almaya başlamıştır.

Dünya ülkeleri kalkınmış ve kalkınmakta olan ülkeler olarak ikiye ayrılmıştır. Kalkınmakta olan ülkeler hızla sanayileşmek zorundadırlar. Kişi başına düşen geliri yükseltmek toplumsal refahı ve zenginliği gerçekleştirmek gereklidir.

Bu ülkeler kalkınma süreci içerisinde ileri teknolojiyi, yüksek istihdam düzeyini, sermaye birikimini, kalifiye insan gücünü, sosyal adaleti, yaygın eğitim ve sağlık standartlarını yakalamak ve halklarına sunmak durumundadırlar. Bunların

hepsi kalkınma plan ve projelerinin ulaşmayı amaçladığı ulusal düzeyde son derece önemli hedeflerdir.⁴ Ayrıca ekonomide dışa bağımlılığı azaltma gereği de kalkınmanın birinci derecede önem verdiği konulardan birisidir. Kuşkusuz kalkınmanın önemi ve gereği konusunda bu saydıklarımızın dışında daha birçok faktörü sıralamak mümkündür.

Açıktır ki; iktisadi kalkınmanın siyasal boyutları günümüzde her zamankinden daha çok fark edilmeye ve önem kazanmaya başlamıştır. İktisaden kalkınmışlık, ülkeleri siyasal bakımdan da güçlü kılar, dünya ve bölge siyasetinde belirleyici bir konuma getirir.

Günümüzün ekonomik bakımdan gelişmiş ve güçlü ülkeleri, güçsüz ülkeler ve bölgeler üzerinde siyasi ve dolayısıyla iktisadi bir hegemonya kurmuşlardır. Bugün uluslararası politikalar iktisaden dolayısıyla siyaseten güçlü bir kaç ülke tarafından kendi çıkarlarına uygun bir şekilde belirlenmekte ve diğer ülkelere de bu politikaları uygulamak düşmektedir.

Bir ülkenin insanlarını huzura ve refaha kavuşturmak için (ki her ülke ve devletin nihai amacı budur, bu olmalıdır) siyasal bağımsızlık gerekli ve zorunludur. Ancak yeterli değildir. İktisaden kalkınmak suretiyle ekonomik bağımsızlık da mutlak surette gerçekleştirilmelidir. Nitekim; daha 17. yüzyılda Fransız Merkantilislerinden A. Monchretien "iktisadi bağımsızlık olmadan siyasal bağımsızlıktan söz edilemez" diyordu.⁶

Anayasalarımızda ifadesini bulan egemenliği kayıtsız ve şartsız millete imletmek, milletin kaderini ilgilendiren, iktisadi ve siyasi her türlü kararı dışa bağımlı olmaksızın alabilmek için ekonomik bakımdan güçlü ve kuvvetli bir ülke haline gelmek birinci derecede önemli ve öncelikli bir hedef olmalıdır.

Sanayileşmiş, teknoloji ve ekonomide ileri gitmiş ülkeler karşısında aşağılık kompleksinden kurtulmayı sağlamak, kalkınma konusunun önemini bariz bir şekilde vurgulamaktadır. Bu nokta özellikle çok önemlidir, ülkenin ve milletin kaderine yön verecek kalkınma politikalarını belirleyen ve bu konularda nihai kararları veren siyasal otoriteler, hazırladıkları plan ve projeleri beyinlerdeki bu parazit kompleksi bertaraf edici bir espri içerisinde hazırlamalı ve topluma bu şekliyle empoze etmelidirler. Kuşkusuz söz konusu otoritelerin öncelikle bu kompleksi üzerlerinden atmaları gerekir.

E - KALKINMAYI HIZLANDIRMA SORUNU

İktisadi kalkınma herşeyden önce sabır, kararlılık, belirli bir zaman ve süreklilik isteyen oldukça kompleks, zor ve ciddi bir meseledir. Oldukça zor ve kompleks bir nitelik taşıyan böyle bir meseleyi, sadece iktisat ilminin kurallarıyla ele alıp çözmeye çalışmak kanaatimizce eksik ve hatalı olur.

İktisadi kalkınma hedeflerinin belirlenmesi ve yönlendirilmesi, ne tek başına iktisatçıların nede tek başına politikacıların üstesinden gelebileceği kadar sade ve basit bir konudur. Bir ülkenin iktisadi kalkınması sadece bu alanda kariyer yapan ilim adamlarının, devletin ekonomi kurmaylarının veya lüks içinde yaşayan bir azınlığın başaracağı bir iş değildir.

Ekonomik kalkınma ve gelişme konularında kitaplar, makaleler yazmak, paneller düzenleyip konferanslar vermekle de iktisadi kalkınmayı sağlamak mümkün değildir. Bu tür çalışmalar ancak toplumda kalkınma bilincinin oluşmasına katkı sağlar.

Bunların hepsinden önemlisi; milletin fertlerini ekonomik kalkınma sürecinin içine dahil etmektir. Önemli olan belirlenen çeşitli iktisat politikalarını, iktisaden kalkınma ve gelişme hedeflerini toplumun tek tek bireylerine maletmek ve benimsetmektir. Zira alınan iktisadi kalkınma kararları toplumun büyük çoğunluğu tarafından benimsenip hayata geçirilirse bir anlam ifade eder.

Ekonomik gelişme ve kalkınmaya ilişkin olarak alınan kararların, belirlenen politikaların sadece yukarıda zikrettiğimiz ve toplumun ancak % 10-20'sini oluşturan ekonomi zümrelerince hayata geçirilmesi yeterli olmamaktadır.

İktisatçıların kalkınmaya ilişkin önerdiği politikalar ve çözüm yolları uygulanmaya konmadan önce, bazen doğrudan bazen de dolaylı biçimde politik kuramsal yapının onayından geçmek zorundadır. Bu noktada iktisatçı ile siyasetçinin uyumlu bir işbirliği yapmaları beklenen başarıyı sağlamak için zorunludur.

Uygulanması bir kanunun çıkarılmasını gerektiren kalkınma politikası önerileri, parlamentodan, uygulanması hükümet kararını gerektirenler Bakanlar Kurulundan, tek bir bakanlık veya organın (merkez bankası, planlama teşkilatı gibi) onayını gerektiren önerilerde de ilgili bakanlık veya organlardan geçecektir.¹

Ayrıca, alınan kararların toplumun bireyleri tarafından kabullenilip, benimsenmesi; bu kararların toplumda var olan kültürel ve ahlaki temellere ters düşmemesine bağlıdır. Toplumun inanç, düşünce ve dünya görüşüyle taban tabana zıt olan kalkınma politikaları; ne kadar mükemmel hazırlırsa hazırlansın, ne kadar süratle çıkarılırsa çıkarılsın toplumun çoğunluğu tarafından samimi olarak benimsenmedikçe, akademik çevrelerde beğenilip, tartışılmaktan öteye geçemez.

SONUÇ

Buraya kadar yaptığımız açıklamalardan anlaşılacağı üzere; bir ülkenin iktisadi kalkınmasına yönelik olarak belirlenecek iktisat, maliye ve para politikası önerilerinin gerçek hayata yansımaları bir siyasi kararı gerektirmektedir. Siyasi kararın da alınan veya kaybedilen oylarla ölçülen bir maliyeti vardır. İktisatçıyı pek ilgilendirmeyen bu maliyet, politikacı için çok önemlidir. Kalkınma ihtiyacı

içerisinde bulunan ülkenin ve milletin menfaatleri hepsinden de önemlidir, önemli olmalıdır.

Bu durumda iktisatçının en azından rasyonel ve ülke gerçekleriyle uygun kalkınma ve gelişme reçete ve programlarıyla, siyasi parti çıkarlarını düşünen ve bu yolla siyasal iktidarı ele geçirmeyi ve sürdürmeyi amaçlayan politikacının düşünce ve davranışları arasında büyük çelişkiler ve çatışmalar ortaya çıkmaktadır.

Bu ve benzeri kısır çatışma ve çelişkiler uğruna gelişmekte olan birçok ülke ve memleketin kalkınma ve gelişmeleri feda olmakta, zengin tabii ve beşeri kaynaklar çarçur edilip, heder edilmektedir. Daha da kötüsü gelişmekte olan ülkelerin kaynakları gelişmiş ülkelerin menfaatlerine uygun ve onların fayda, amaç ve hedeflerine hizmet eder bir şekilde kullanılır hale gelmektedir.

Yukarıda açıklamaya çalıştığımız çekişme ve çatışmaları en aza indirgeyerek kalkınma sürecini hızlandırmak için iktisatçı ve politikacının uyumlu bir işbirliği içerisinde çalışmaları mutlak bir zaruret olarak ortaya çıkmaktadır.

Milli ekonominin topyekün bir kalkınma ve gelişme rotasına doğru yönlendirilip, kanalizasyon edilmemesi ne tek başına iktisatçıya ne de tek başına politikacıya bırakılacak kadar basit ve önemsiz bir konudur.

İktisadi kalkınma olgusunu yalın bir şekilde sadece iktisat ilmi kurullarına göre ele almak eksik ve hatalıdır. Ekonomik hadiselerin siyasal, sosyal, psikolojik ve hatta inanç sistemine ilişkin olarak, dini boyutlarının bulunduğu artık açık ve seçik olarak ortaya çıkmıştır. Kalkınma perspektifi içerisinde, iktisadi ameliyenin bu boyutları dikkate alınmadığı takdirde ekonomik gelişme ve kalkınmayı sağlamak ve krizlerden kurtulmak imkân dahilinde değildir.¹

Ekonomik sıkıntıların aşılp, kalkınmaya ivme kazandırmak için ekonomi ilminin ilkeleri yanında, siyaset, sosyoloji, psikoloji, antropoloji v.b. diğer sosyal disiplinlerden derlenecek verilerin rasyonel bir sentezi yapılmalıdır. Bu sentez içerisinde özellikle siyasetin, iktisattan ayrı düşünülmeyeceği, aksine, iktisadi olayların siyasal kararları, siyasal kararların, kurumların ve olayların ise iktisadi faaliyeti belirlediği açık bir şekilde ortadadır.

Siyasal istikrarın, iktisadi kalkınma plan ve politikalarının kesintisiz bir şekilde uygulanmasındaki vazgeçilmez önemini açıklamaya bile gerek yoktur.

Ayrıca, siyasal konjonktüre bağlı olarak, siyasal iktidarlar tarafından seçim öncesi ve sonrası uygulanan seçim ekonomisi politikalarının, gelişmekte olan bir ülke ekonomisinin dengelerini nasıl alt üst ettiğini ve ülke kalkınmasını ne kadar olumsuz etkilediğini bilmeyen ve anlamayan kalmamıştır.

Kalkınmayı direkt ya da endirekt bir şekilde etkileyen; devletin yapısı ve siyasal teşkilatlanması, kamu hizmetlerinin örgütlenmesi, devletin ekonomik

sistem içerisindeki büyüklüğü ve onayacağı roller, ekonomik model, ekonomik ve sosyal haklar v.b. birçok konunun, son kerte de siyasal otoritelerce belirlendiği Türkiye'de iktisadi kalkınma ile siyaset arasındaki ilişkiler üzerine söylenecek çok söz vardır. Fakat çalışmamızın hacmi şimdilik bu kadarına elvermektedir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- 1 - Prof. Dr. Vural SAVAŞ, **Politik İktisat**, Beta Basım Yayım Dağıt. A.Ş. 1994, İstanbul.
- 2 - Prof. Dr. Ali ÖZGÜVEN, **İktisadi Büyüme, İktisadi Kalkınma, Sosyal Kalkınma Planlama ve Japon Kalkınması**, Filiz Kitabevi, 1988, İstanbul.
- 3 - Prof. Dr. Aziz KÖKLÜ, **Makro İktisat**, Sevinç Matbaası, 1976, Ankara.
- 4 - Prof. Dr. Vural SAVAŞ, **Kalkınma Ekonomisi**, Beta Basım Yay. Dağıt. A.Ş. 1986, İstanbul.
- 5 - Prof. Dr. Ahmet KILIÇBAY, **Politika ve Ekonomi İlişkileri**, İş Bankası Kültür Yayınları, 1994, Ankara.
- 6 - Prof. Dr. Mehmet ERÖZ, **İktisat Sosyolojisine Başlangıç**, Filiz Kitabevi, 1982, İstanbul.
- 7 - Prof. Dr. İsmail TÜRK, **Maliye Politikası**, Turhan Kitabevi, 1994, Ankara.

TÜKETİCİNİN KORUNMASI HAKKINDA KANUN VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİNE VERİLEN GÖREV VE YETKİLER

Şafak BAŞA
Yenice Kaymakamı

GİRİŞ

Kim ne derse desin Gümrük Birliği en çok tüketicilere yaradı. Eğer Gümrük Birliği olmasaydı Tüketicinin Korunması Hakkındaki Kanun yasalaşmayı daha uzun yıllar beklerdi.

8 Mart 1995 tarih ve 22221 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 4077 sayılı TÜKETİCİNİN KORUNMASI HAKKINDA KANUN, tüketicinin sağlık ve güvenliği ile ekonomik çıkarlarını korumak, aydınlatmak, eğitmek, zararlarını tazmin etmek, çevresel tehlikelerden korunmasını sağlayıcı önlemleri almak ve tüketicinin kendini koruyucu girişimlerini özendirmek ve bu konudaki politikaların oluşturulmasında gönüllü örgütlenmeleri teşvik etmek amacıyla çıkarıldı.

15 yıl sümen altında bekledikten sonra yürürlüğe giren yasa hem tüketiciler hem de Kaymakamlar açısından önemli değişiklikler getirmiştir. Bu Yasa ile tüketicilere Avrupa standartlarında haklar getirilirken, Kaymakamlara da tüketici Sorunları Hakem Heyetlerinin başkanlığını yapmak ve Yasada getirilen para cezalarını uygulamak gibi yeni ve önemli görevler verilmiştir.

TÜKETİCİ ÖRGÜTLERİ

8 Eylülde yürürlüğe giren Yasa ile "Uluslararası Tüketici Birlikleri Örgütü" tarafından ilan edilmiş temel tüketici hakları Türk tüketicisine de tanınmış oldu. Bunun yanında tüketicinin eğitilmesi için her derecedeki okullara ders konulacak. Tüketicinin korunması için çeşitli bakanlıklar, sendikalar, birlikler ve ilgili örgütlerin temsilcilerinden oluşacak bir "**Tüketici Konseyi**" kuruluyor.

Konumuz açısından asıl önemli olan, Yasa'nın getirdiği bu yeni haklar konusunda çıkacak sorun ve anlaşmazlıkların çözümünde tüketici nerelere başvurabilir? Bu tür anlaşmazlıkların çözümü konusunda Yasa, aşağıdaki kuruluşlara görev ve yetki vermiştir. Tüketici, bu kuruluşlardan herhangi birine başvurmakta serbesttir.

1 - Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Tüketicinin ve Rekabetin Korunması Genel Müdürlüğü,

2 - İl merkezlerinde Sanayi ve Ticaret İl Müdürlükleri,

3 - İl ve İlçe merkezlerinde örgütlenen gönüllü tüketici kuruluşları,

4 - İl ve İlçe merkezlerindeki Tüketici Sorunları Hakem Heyetleri,

5 - Tüketici Mahkemeleri.

4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunun 22. maddesi ve bu maddeye dayanılarak çıkarılan 15/08/1995 tarih ve 22375 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Tüketici Sorunları Hakem Heyetleri Yönetmeliği, il ve ilçe merkezlerinde tüketici sorunları hakem heyetlerinin kurulmasına, çalışmasına ilişkin, usûl ve esasları düzenlemektedir.

Tüketici ile satıcılar arasında çıkan uyuşmazlıkları çözümlemek ve tüketici mahkemelerinde delil olarak ileri sürebilecek kararları almak üzere il ve ilçe merkezlerinde kurulan hakem heyetleri kendi sınırlarında görevli ve yetkilidirler.

Başvurular, tüketicinin mal veya hizmeti satın aldığı satıcının bulunduğu yerdeki hakem heyetine yapılır. Kapıdan satışlarla ilgili uyuşmazlıklarda tüketicinin bulunduğu yerdeki hakem heyetine başvurulur.

Hakem heyetleri, başkan dahil beş üyeden oluşur. Heyetin başkanlığı illerde Sanayi ve Ticaret İl Müdürü veya görevlendireceği bir memur, ilçelerde kaymakam ya da görevlendireceği bir memur tarafından yürütülür.

Heyetin diğer üyeleri şunlardır:

1 - Belediye başkanının görevlendireceği bir personel,

3 - Baronun mensupları arasında görevlendireceği bir avukat,

3 - Tüketici örgütlerinin seçecekleri bir üye,

4 - Satıcının tacir olduğu uyuşmazlıklarda ticaret ve sanayi odasının, satıcının esnaf ve sanatkar olduğu uyuşmazlıklarda, illerde esnaf ve sanatkarlar odaları birliğinin, ilçelerde esnaf ve sanatkarlar odalarının görevlendireceği bir üye.

Hakem heyetlerinin oluşumunun sağlamadığı yerlerde noksan üyelikler başkanın, belirlenecek üye sayısını yazılı olarak bildirmesi üzerine, belediye meclislerince re'sen doldurulur. Başkan dışındaki üyelerin görev süresi iki yıldır.

İllerde sanayi ve ticaret il müdürleri, ilçelerde kaymakamlar il veya ilçe hakem heyetleri başkanı olarak görevlendirdikleri memurları değiştirebilirler.

Başkan tarafından illerde il müdürlüğü personeli arasından, ilçelerde ise Devlet memurları arasından en az birisi raportör olarak görevlendirilir. Raportör,

hakem heyetinin çalışmalarına ve kararlarına esas alacak rapor ve dosyaları hazırlayarak heyete sunar. Raportörün oy hakkı yoktur ancak toplantılarda hazır bulunur.

İl ve ilçelerde başkan tarafından büro kurulur ve yeterli sayıda personel görevlendirilir.

Uyuşmazlıklarla ilgili başvurular, uyuşmazlık konusu içeren dilekçenin, delil oluşturan ilgili belgelerle birlikte hakem heyetine verilmesiyle yapılır. Tüketici aynı uyuşmazlık konusu ile ilgili olarak birden çok hakem heyetine başvuramaz.

Müracaatlar, başvuru tarih ve sırasına göre en geç bir ay içerisinde hakem heyetinde görüşülür ve karara bağlanır. Toplantılar her ayın ikinci ve dördüncü haftalarının ilk günleri en az ayda 2 defa yapılır. Gündemde görülecek uyuşmazlık konusu bulunmadığı takdirde toplantı yapılmaz. Başkanın çağrısı üzerine olağanüstü toplantı da yapılabilir. Toplantılar, Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüğü ile Kaymakamlık binasında yapılır. Toplantı gündemli olur ve gündem toplantı başlamadan önce üyelere dağıtılır. Hakem heyeti, en az üç üye ile toplanır ve oturuma katılanların oy çokluğu ile karar verir. Hakem heyeti üyeleri toplantılara katılmak zorundadırlar. Hakem heyetini başkan ve üyeleri; usûl ve fîruundan biri ile eşi ve üçüncü dereceye kadar, bu derece dahil, kan ve sihri hısımları ile ilgili uyuşmazlıkların görüşülmesine ve bu konuda yapılacak oylamaya katılamazlar.

İnceleme esas olarak raportör tarafından hazırlanan rapor ve ilgili belgelerin yer aldığı dosya üzerinde yapılır, gerek görüldüğünde taraflar dinlenebilir, bilirkişi görevlendirilebilir. Hakem heyetinin kararları yalnız verildikleri uyuşmazlıklara ilişkin olup, ancak bunlar için hüküm ifade eder. Hakem heyeti uyuşmazlık konusuna ilişkin her türlü bilgi ve belgeyi taraflardan, ilgili kurum ve kuruluşlardan isteyebilir.

Toplantıda görüşülen konular ve alınan kararlar en az iki nüsha olarak, toplantı sırasında tutanakla tespit edilir. Tutanak başkan ve üyeler tarafından imzalanır. Bu nüshalardan biri bürodaki dosyasında muhafaza edilir, diğeri ise sayfaları müteselsil sıra numaralı karar defterine yapıştırılarak il müdürlüğü veya kaymakamlık mührü ile köşelerinden mühürlenir. Kararlar, alındığı tarihten itibaren üç gün içinde taraflara yazılı olarak bildirilir. Hakem heyetince alınan kararların taraf ve sonuçlarını gösteren listeler, illerde il müdürlüklerinde, ilçelerde kaymakamlıklarda duyum panolarında aylık olarak ilan edilir.

Hakem heyetleri dörder aylık faaliyet raporları hazırlarlar. Heyetlerin giderleri Sanayi ve Ticaret Bakanlığı bütçesine konulan ödenekten karşılanır. Ayrıca hakem heyeti başkan ve üyelerine ayda ikiden fazla olmamak üzere, toplantı başına huzur hakkı ödenebilir.

YAPTIRIMLAR

Tüketicinin genel olarak hakları, başvurabileceği yerler gibi konuları inceledikten sonra; Tüketicinin Korunması Hakkındaki Kanuna aykırı hareket edenlere ne gibi yaptırımlar uygulanacak?

Bu sorunun yanıtını verebilmek için yargılamaya ve cezaya ilişkin hükümlere bakmak gerekir. Kanun tüketici sorunları hakem heyetlerinin yanında Tüketici Mahkemelerinin de kurulmasını öngörmüştür. Uyuşmazlık konusu mal veya hizmet bedelinin 5 milyon TL'yi aşmadığı hallerde, bu heyetlerce verilmiş bir karar olmaksızın tüketici mahkemelerine başvurulamaz. (Bu parasal sınır her yıl Ekim ayı sonu DİE'nün Toptan Eşya Fiyatları Endeksinde meydana gelen ortalama fiyat artışı oranında artar.) Bu parasal sınırın üzerindeki ürün ya da hizmetler ile ilgili anlaşmazlıklar için direkt Tüketici Mahkemeleri'nde dava açılacak bu mahkemelerde açılacak davalar, her türlü resim ve harçtan muaf tutulacak. Böylece Türkiye'de "parasız hak arama" olanağı tüketicilere verilmiş oluyor.

Kanun üretimin, satışının durdurulması ve malın toplatılması gibi düzenlemeler getirmiştir. Satışa sunulan bir seri malın ayıplı olması durumunda Bakanlık veya tüketici örgütleri, ayıplı seri malın üretiminin ve satışının durdurulması ve satış amacıyla elinde bulunan malların toplatılması için dava açabilecekler.

Bu konuda düzenlenen her türlü para cezaları idari niteliktedir. Bu cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içerisinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz üzerine idare mahkemesince verilen kararlar kesindir. Bu Kanuna göre verilen para cezaları Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun Hükümlerine göre tahsil olunur. İdari para cezalarının verilmesine ilişkin cezai zaman aşımı süresi bir yıldır. Ayrıca cezalar, cezayı vermeye yetkili merci tarafından yedi gün içerisinde ilgilinin mensup olduğu meslek kuruluşuna bildirilir.

Kanuna göre para cezaları üç ayrı merci tarafından verilecektir. Bunlar; Belediye Encümenleri, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve Mülki Amirlerdir. Kanun para cezası verme yetkisini çoğunlukla vali ve kaymakamlara vermiştir. Belediye Encümenleri; sadece etiket konulması zorunluluğunu yerine getirmeyenlere 2 milyon TL para cezası verecekler. Bakanlık ise, ticari reklamlar ve ilanlar kanunundaki düzenlemeye aykırı davranışlara 200 milyon TL'den 2 milyar TL'ye kadar para cezası verebileceklerdir. Bunların dışında kanunda öngörülen düzenlemelere aykırı hareket edenlere, Vali ve Kaymakamlar 5 milyon, 10 milyon, 100 milyon gibi tutarlarda idari para cezaları verebiliyorlar. Örneğin; zararlı ve tehlikeli mal ve hizmetler ile kalite denetim konularını düzenleyen hükümlere aykırı hareket edenlere 100.000.000 TL gibi çok ağır bir para cezası uygulayabilecekler. Mülki Amirlerin hangi tutarlarda ve hangi düzenlemelere uymayanlara para cezası verileceği konusunda kanunun 25. ve 26. maddesi incelenmelidir.

İŞTE YENİ HAKLARIMIZ

8 Mart 1995 tarih ve 22221 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 4077 sayılı TÜKETİCİNİN KORUNMASI HAKKINDA KANUN ile tüketiciye yeni haklar sağlanmıştır.

İşte Yeni Haklarımız

1 - Özürlü Malı İade: Satın aldığınız ve ayıplı çıkan malı, teslim aldığınız tarihten itibaren 15 gün içinde satıcı firmaya satış fişi, fatura ve vb belgeyle başvurarak, ayıplı malın değiştirilmesini, malı geri vererek ödediğiniz bedelin iadesini, ayıbın neden olduğu değer kaybının mal bedelinden indirimini malın ücretsiz olarak onarımını isteyebilirsiniz. Satıcı, tüketicinin bu talebini yerine getirmekle yükümlüdür.

2 - Satıştan Kaçınma: Satıcı teşhir ettiği malların satışından kaçınamaz, satılmadığı halde satılmış gibi gösteremez.

3 - Taksitli Satışlar: Tüketici, taksitle aldığı malın borcunu erken kapatma hakkına da sahiptir. Satıcı, erken kapatılan borçtan, faiz indirimi yapmak zorundadır.

4 - Kampanyalı Satışlar: Kampanyalı satışlarda malın teslim edilmemesi veya hizmetin yapılmaması halinde satıcı, bayi, üretici ve imalatçı müştereken ve müteselsilen sorumludur.

5 - Kapıdan Satışlar: Pazarlamacılar mal alan tüketiciler ürünü 7 gün denedikten sonra hiçbir gerekçe göstermeden iade edebilecekler.

6 - Tüketici Kredis: Bundan böyle banka ve finans kurumları, tüketici kredilerinde tüketicilerin aleyhine tek taraflı faiz arttırımı yapamayacaklardır.

7 - Sürekli Yayınlar: Sürekli yayınlarda abone olduğunuz takdirde, abonelik sözleşmelerinde yer alan koşullara aykırı davrandığı takdirde firmaya isteklerinizi yazılı olarak bildirebilir, aboneliğe tek taraflı olarak son verebilirsiniz.

8 - Etiket Zorunluluğu: Ticaret konusu olan ve perakende satışa arz edilen malların veya ambalajlarının yahut kaplarının üzerine etiket konulması zorunlu hale gelmiştir.

9 - Garanti Belgesi: Firmalar ithal ettikleri veya ürettikleri sanayi malları için garanti belgesi düzenlemek zorunda olup, garanti süresi, teslim tarihinden itibaren en az 1 yıldır. Tüketiciler garanti süresi içinde sık sık arızalanan cihazlarının ücretsiz olarak yenisiyle değiştirilmesini isteyebilecektir.

10 - Tanıtma ve Kullanma Kılavuzu: İthal edilen sanayi mallarının bakım, onarım ve kullanımını gösteren Türkçe kılavuzlarıyla birlikte satılmaları yasal bir zorunluluk olmuştur.

11 - Ticari Reklam ve İlanları: Ticari reklam ve ilanların yasalara ve genel ahlaka uygun, dürüst ve doğru olması esası getiriliyor. Tüketiciciyi aldatıcı, yanıltıcı, istismar edici reklam yapılmayacak. Aldatan reklama 2 milyar kadar ceza verilecektir.

12 - Servis Hizmetleri: İthalatçı veya imalatçı, sattıkları sanayi malları için bakım, onarım ve servis hizmetlerini yürütecek istasyonları kurmak ve yeterli teknisyen kadrosu ile yedek parça stoku bulundurmak zorunda kalmıştır.

13 - Nereye Başvuracaksınız: Yasanın getirdiği bu yem haklar konusunda çıkacak sorun ve anlaşmazlıkların çözümünde Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Tüketicinin ve Rekabetin Korunması Genel Müdürlüğüne, il merkezlerindeki Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüklerine, il ve ilçe merkezlerinde örgütlenen gönüllü tüketici kuruluşlarına, il ve ilçe merkezlerindeki Tüketici Sorunları Hakem Heyetlerine veya Tüketici Mahkemelerine (bu kuruluşlardan herhangi birine) başvurulabilecektir.

SONUÇ

Görüleceği üzere Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun, artık Türkiye'de **"Satılan Mal Geri Alınmaz!"** devrini kapatıyor. Artık Türkiye'de gerçek anlamda **"Müşteri Velinimetimizdir..."** devri başlıyor. Üretici ve satıcı artık tüketici haklarını ciddiye almak zorunda. Ancak bu yasanın işlerlik kazanabilmesi için tüketicilerin haklarına bilinçli ve örgütlü bir biçimde sahip çıkması, kendilerini aldatmak isteyenlere karşı direnmesi gerekmektedir. **"Siyasal Demokratikleşme"** kadar, **"Ekonomik Demokratikleşme"**de önemlidir. Bu gün hep birlikte **"Tüketiyorum Öyleyse Varım..."** dediğimiz bir dünyada yaşıyoruz. 20'inci yüzyılın son on yılı **"Düşünüyorum, Öyleyse Varım"ı**, **"Tüketiyorum Öyleyse Varım"**a çevirdiyse ve tüketimden geçen bir varoluş biçimini reddetmek de elimizde değilse, o zaman yasalarla korunmaya çok fazla ihtiyacımız var demektir.

Gerek bir tüketici olarak, gerekse bir uygulayıcı olarak Mülki Amiller bu konu üzerine herkesten fazla eğilmeli, Batıda özellikle İskandinav ülkelerinde daha önce uygulanan ombudsman sistemine benzeyen Tüketici Sorunları Hakem Heyetlerini kurarak çalıştırmalı ve kanunda gösterilen idari nitelikteki para cezalarını (5 milyon-100 milyon arası) vermekten çekinmemelidir. Bu konu Mülki Amirlerin genel klasik konularının dışında ekonomi ve ticaret hayatı ile ilgili konularda görev üstlenmesi açısından son derece önemlidir.

TÜRKİYE’NİN KOMŞULARIYLA OLAN SINIR İLİŞKİLERİ

Kazım TEKİN
Karakoçan Kaymakamı

Devletler, komşularıyla olan sınırlarında yaşayan vatandaşlarına bazı kolaylıklar sağlamak ve kendi çıkarlarını korumak amacıyla Uluslararası Hukuk çerçevelerinde çeşitli andlaşmalar imzalamaktadırlar. Sınırdış ülkeler arasındaki bu tür işbirliğine "Komşuluk İlişkileri" denmektedir.¹ Gerek Osmanlı İmparatorluğu, gerekse Türkiye Cumhuriyeti dönemlerinde imzalanmış Türk andlaşmalarında bu konuda pek çok örnek bulmak mümkündür.

I. BÖLÜM

A. KOMŞULUK ANDLAŞMALARI

Türkiye'nin komşularıyla olan kara sınırlarındaki ilişkilerinin düzenlenmesi ile ilgili hükümler genellikle özel andlaşmalar ile dostluk, barış ve sınır andlaşmalarında bulunmaktadır. Bu andlaşmalardaki sınırlarla ilgili olan konuları şu başlıklar altında sıralayabiliriz.

1. Dostluk ve Komşuluk Andlaşmaları

Türkiye-Fransa (Lübnan ve Suriye hakkında) arasında 30.05.1926 yılında imzalanan "Muhadenet ve Münasebat-ı Hasane-i Hemcivari Mukavelenamesi", Türkiye ile İngiltere ve Irak arasında 05.06.1926 tarihinde imzalanan "Hudut ve Münasebat-ı Hasane-i Hemcivari Mukavelenamesi", Türkiye ile İran arasında 05.11.1932 tarihinde Ankara'da imzalanan "Dostluk Muahedenamesi" örnek olarak gösterilebilir.

2. Sınırı Geçiş Andlaşmaları

Bu tür andlaşmalara Türkiye ile Gürcistan arasında Tiflis'de 20.03.1922 tarihinde imzalanan "Türkiye ve Gürcistan Cumhuriyetleri Ahalisinin Hududu Suret-i Mirurları Hakkında Sözleşme" örnektir.

¹ MERAY, Seha L., **Devletler Hukukuna Giriş**, 1960, Ankara, C: 2, s. 354.

3. Meralarla İlgili Andlaşmalar

20.03.1922 Tarihli Türkiye-Gürcistan ahalisinin hududun diğer tarafında bulunan meralardan istifadesine dair sözleşme.

4. Hayvan Hastalıkları İle Mücadele Konusundaki Andlaşmalar

Gürcistan ile 06.08.1928 tarihinde imzalanan "Sari Hayvan Hastalıklarının İstilasına Karşı Usulü Muhafazası Hakkında Sözleşme", Bulgaristan'la 22.12.1933'te, İran ile 20.03.1937'de imzalanan "Baytari", Irak'la 27.01.1938'de imzalanan "Veteriner Andlaşmaları".

5. Sınırdaki Akarsulardan Ortak Faydalanma

Sovyetler Birliği ile 08.01.1927 tarihli Kars Andlaşması ve Yunanistan'la 20.06.1934 tarihinde Ankara'da imzalanan Meriç-Ebros ırmağı ile ilgili andlaşma.

6. Sınır Güvenliği

14.03.1937 tarihinde İran ile imzalanan "Sınır Güvenliği ve Sınır Bölgesinde Çıkacak Olay ve İhtilafların Çözülmesine Dair Sözleşme".

7. Sınırdaki Uyuşmazlıkların Çözümü

Türkiye ile Sovyetler Birliği arasında imzalanan 06.08.1928 tarihli, iki devletin ortak sınırında çıkacak ihtilafların çözülmesi hakkında sözleşme.

B. SINIR ALANI

Özel bir rejime tabi tutulacak sınır bölgesi, sınır boyunca uzanan andlaşmalarda belirtilen uzunlukta ve genişlikte bir arazi şerididir.² Sınır bölgesi, Türkiye'nin komşularıyla imzaladığı ikili andlaşmalarda 5, 10, 15, 50 veya 75 kilometre olarak düzenlenmiştir. Sınırlarda yaşayan halk andlaşmalarla belirlenen mesafelerle sınırlı kalmak şartıyla hudut bölgesi halkı sayılmakta ve bunlara sınırı geçiş kolaylığı gösterilmektedir. Örneğin Türkiye ile Gürcistan arasında 30.03.1922 tarihinde imzalanan andlaşmanın 2. maddesinde "Türkiye-Gürcistan hududunun her iki tarafından 15 verst mesafede bulunan köy ve şehirlerde sürekli olarak ikamet eden kişiler sınır bölgesi halkı olarak kabul edilmiştir"³ denilerek bunlara geçiş kolaylığı sağlanacağı belirtilmiştir.

Komşu ülkelerde çıkabilecek hayvan hastalıklarının yayılmasını önlemek amacıyla imzalanan veterinerlik andlaşmalarında sınır bölgesinin genişliği genellikle 15 km. olarak kabul edilmiştir. Örneğin 15.10.1938 tarihli Türk-Yunan veterinerlik sözleşmesinde "Her iki ülke sınır çizgisinin iki tarafındaki arazinin 15 km. derinliğindeki alan, özel veteriner teşkilatının denetimine tabi sınır alanı ola-

² MERAY, S., *Bazı Türk Andlaşmalarına Göre Komşuluk Münasebetleri*, AÜSBFD, C: 15, Sayı: 2, 1960, Ankara, s. 96.

³ *Düstur*, III. Tertip, C: 6, s. 143.

rak kabul edilmiştir. Bu alandaki şehir ve beldelerin listelerini iki akit taraf, karşı taraf ile karşılıklı olarak değiştirmeyi taahhüt ederler"⁴ denilmektedir. Buna paralel kurallar Irak'la 27.03.1938 tarihinde imzalanan andlaşmanın 13. maddesinde,⁵ Bulgaristan'la imzalanan 22.12.1933 tarihli andlaşmanın 18. maddesinde,⁶ İran ile 20.04.1937 tarihinde imzalanan andlaşmanın 11. maddesinde de bulunmaktadır.⁷

Sınırdaki yaşayan halka geçiş kolaylığı ve veterinerlere denetleme yetkisi sağlanan alanlar 10-15 km. ile sınırlanırken, hudut bölgesinde güvenliğin sağlanması bakımından bu alan daha da geniş olarak belirlenmektedir. Örneğin İran ile 14.03.1937 tarihinde imzaladığımız andlaşmanın 1. maddesinde "Yüksek akit taraflar iki ülke arasındaki sınırın her iki tarafından 50 km. lik bir alanda çıkacak olan 2. maddede anılan olay ve anlaşmazlıkların, 4. maddede yazılan sınır makamları tarafından bu sözleşme hükümlerine göre incelenip düzenleneceği kararlaştırılmışlardır"⁸ denilmekte ve bu alan 50 km. olarak kabul edilmektedir. Keza Türkiye ile Fransa arasında (Lübnan ve Suriye üzerine) imzalanan 30.05.1926 tarihli andlaşmanın 6. Maddesi de bu alanı 50 km. olarak düzenlemektedir.⁹ Buna karşın, 05.06.1926 tarihinde İngiltere ile imzaladığımız "Sınır ve İyi Komşuluk İlişkileri Sözleşmesi"nin 10. maddesinde bu alan 75 km. olarak kabul edilmiştir.¹⁰

C. SINIRDA YAŞAYAN HALKA SAĞLANAN GEÇİŞ KOLAYLIKLARI

Hemen hemen bütün devletler, komşularıyla kendilerinin sınır bölgesinde ikamet eden vatandaşlarına sınırdan geçiş bakımından bazı kolaylıklar göstermektedirler. Bu çeşit mahalli gidip-gelmeler Devletler Hukukunda "Küçük trafikle petit traffic" şeklinde adlandırılmaktadır.¹¹ Türkiye'nin komşularıyla, sınırlarla ilgili olarak imzaladığı andlaşmalarda bu tür geçişleri düzenleyen kurallara vardır.

1. Geçişten Faydalanan Kişiler

Sınır bölgesinde oturan halka, komşu ülkelerle imzalanan ikili andlaşma ve protokollerle belirlenen şekil ve esaslara uymaları kaydıyla sınırdan karşı tarafa geçiş, belli bir süre orada kaldıktan sonra geri dönme hakkı tanınmıştır.

4 a.g.e., III. Tertip C: 20, s. 1111.

5 a.g.e., III. Tertip C: 22, s. 494.

6 a.g.e., III. Tertip C: 15, s. 281.

7 a.g.e., III. Tertip C: 18, s. 399.

8 a.g.e., III. Tertip C: 8, s. 402.

9 a.g.e., III. Tertip C: 7, s. 1506.

10 a.g.e., III. Tertip C: 7, s. 1515.

11 MERAY, S., **Bazı Türk Andlaşmalarında Hudutlarla İlgili Hükümler**, AÜSBFD, C: 15. Sayı: 2, 1960, Ankara.

Fransa ile 30.05.1926 tarihinde imzaladığımız andlaşmanın 9 ncu maddesinde "Sınırın her iki tarafında 5 Km.lik bir mesafede ikamet eden kişilerin bu sınırı serbestçe geçmek ve derinliği 5 km. geçmeyecek bir alanda seyahat etme hakkını taşıdıkları"¹² belirtilmiştir. Ancak 1953 ve 1956 yıllarında Halep'te, 1960 yılında Gaziantep'te toplanan Türkiye-Suriye Hudut Komisyonları bu mesafeyi 50 km.ye çıkarmışlardır. İran ile 07.06.1937 tarihinde imzalanan andlaşmanın 20. maddesinde sınır bölgesinde yaşayan halka geçiş izni verileceği ima edilmekle beraber mesafe belirtilmemiş ama, 1938'de Trabzon'da, 1955'de Rızaiye'de, 1959'da Ankara'da toplanan sınır komisyonu toplantılarında bu mesafe 50 km. olarak kabul edilmiştir. Sovyetler Birliği ile 06.08.1938 tarihinde imzalanan andlaşmada 10 km. genişliğindeki sınır bölgesinde oturan kişilere bu kolaylığın sağladığı hükme bağlanmıştır.

Bu tür andlaşmalarda bazı kişilerin bu kolaylıktan yararlanamayacağı belirtilmektedir. Örneğin Gürcistan ile 20.03.1922 tarihinde imzaladığımız andlaşmanın 5. maddesinde "Yasaklama nedeni pasavan üzerine işaretlenmek kaydıyla istenmeyen kişilere sınırı geçmek yasaklanır" denilmektedir. 06.08.1928 tarihinde Sovyetler Birliği ile imzalanan andlaşmanın¹³ 8. maddesinde yasaklı kişiler açıkça belirtilmiştir. Bunlar:

- Pasavanlarını başkalarına vermekle suçlanan kişiler ile kendilerine ait olmayan pasavanları kullanan kişiler,
- İki ülkeden biri veya diğerinin yasaları gereğince kaçakçılık, sınırı izinsiz geçme yada eşkıyalık nedenlerinden biriyle cezalandırılmış kişiler.
- Adliye tarafından suçlanan ve zanlı olan kişilerdir.

2. Geçiş Amaçları

Andlaşmalarda genellikle ne amaçla karşı tarafa geçilebileceği belirtilmiştir. Örneğin 30.05.1926 tarihinde Fransa ile imzaladığımız andlaşmanın 9. maddesinde "..... sınır bölgesinin gösterilmesi ile ticaret veya tarımın ihtiyacı için anılan sınırı serbestçe geçmek....." denilmektedir.¹⁴ Ancak Suriye ile daha sonra çeşitli tarihlerde imzalanan (1953-56-60) sınır makamları protokolünde bazı esaslar tesbit edilmiştir.

- Çalınan kaybolan eşya ve hayvanların aranması, bunların ve sanıkların teşhisi ve elde edilen eşya ile hayvanların geri alınması,
- Mahkemede davacı, davalı, şahit ve bilirkişi olarak hazır bulunması,
- Usul, fûruğ ve kan hasımlarından birinin vefaati halinde taziyede bulunmak istenmesi.

¹² a.g.e.,III. Tertip C: 7, s. 1498.

¹³ **Hudut Mevzuatı** El Kitabı.

¹⁴ **Düstur**, III. Tertip, C: 7, s. 1498.

- Ağustos 1928 tarihli Türkiye-Sovyetler Birliği andlaşmasında bu maddelerden farklı olarak "Doktorlara müracaat, ailevi nedenler ve doğal afetler olduğunda yardımlaşma"¹⁵ gibi nedenlerle sınırın geçilebileceği belirtilmektedir.

3. Geçiş Belgesi

Hudut bölgelerinde oturan kişiler ancak, sınır makamlarından alacakları idari mektup veya pasavan ile karşı tarafa geçebilirler. Türkiye-Suriye sınırında kullanılan belgeye "idari mektup", Türkiye-Gürcistan ve Türkiye-İran sınırında geçiş amacıyla kullanılan belgeye "Pasavan" denilmektedir.

Suriye ile 1953 ve 1956 yıllarında Halep'te, 1960 yılında Gaziantep'te imzalanan sınır komisyonları protokollerinde idari mektubun en fazla bir haftalık süre içinde verileceği ve zorunlu haller olduğunda bu sürenin bir hafta daha uzatılabileceği karara bağlanmıştır. Bu belgeyi ancak birinci ve ikinci derece sınır makamları verebilir.

Gürcistan ile 20.03.1922 tarihinde imzalanan anlaşmanın 4 ncü maddesinde pasavanların verildiği tarihten başlayarak 21 günlük bir süre içinde geçerli olacağı belirtilirken, yine aynı andlaşmanın 11. maddesinde "Sınırdan 3 km. mesafedeki bir bölgede oturan ve bölge sınır halkına ait bulunan araziden yararlanmayı sağlamak için, bir yıl süre ile geçerli pasavanlarla verilecektir"¹⁶ denilmektedir. Sınırlardan geçiş gündüz ve belirli noktalardan yapılır.

D. SINIRDAKİ OTLAKLARIN ORTAK KULLANIMI

Türkiye komşularıyla olan ortak sınırlarında bulunan otlakları ortak kullanmak amacıyla da andlaşmalara bu konuda hükümler koymuştur. Genellikle sınır boylarında hayvancılık yapılan yerlerde, mevsimine göre sınır halkı hayvanlarını sınırdan geçirip, karşı tarafın yayla ve kışlaklarında otlatabileceklerdir.

Gürcistan ile 20.03.1922 tarihinde imzaladığımız andlaşmanın giriş kısmında iki devletin bu andlaşmayı, hududun iki tarafındaki merayı karşılıklı olarak ortak kullanmak amacıyla imzaladıkları ifade edilmektedir.¹⁷ Aynı andlaşmanın 1. maddesinde iki ülke sınır halkının hayvanlarını sınırdan geçirmek ve karşı taraf arazisinde bulunan ve andlaşmada belirtilen geleneksel yayla ve kışlaklardan yararlanmak hakkını taşıdıkları belirtilmektedir. Ayrıca otlatmak için götürülecek hayvanların, sınırın hangi noktalarından geçip, hangi yolu takip ederek söz konusu meraya varacakları, sürülere eşlik edecek kişilerin hangi vesikaları, eşyayı

15 a.g.e., III. Tertip C: 10, s. 245

16 a.g.e., III. Tertip C: 6, s. 193.

17 a.g.e., III. Tertip C: 6, s. 147.

ve silahı taşıyabilecekleri ve hududu geçen hayvanların geline ülke memurları tarafından alıkonulmayacağı hükme bağlanmıştır.¹⁸

23.01.1970 tarihinde İran ile imzalanan sınır protokolünün 6 ncı maddesinde ise, iki taraf vatandaşlarına ait sürülerin sınıra 500 metreden daha fazla yaklaşmalarını istenmiştir.¹⁹

E. HAYVAN HASTALIKLARINA KARŞI İŞBİRLİĞİ

Ülkemizde ve komşu devletlerde hayvancılığın halkın ana geçim kaynaklarından birini oluşturması ve gerek canlı hayvanların, gerekse bu ülkeler arasında ticarete konu olmaları, bu devletleri salgın hayvan hastalıklarına karşı ortak mücadeleye itmiştir. Andlaşmalarda salgın hastalıkların yanında, zararlı hayvanlarla da mücadele ve işbirliğine gidileceği belirtilmiştir. Örneğin 30.05.1926 tarihinde Fransa ile imzaladığımız andlaşmada, çekirge istilasına karşı ortak hareket edileceği,²⁰ Yunanistan ile 15.10.1938 tarihinde ve Bulgaristan ile 02.12.1933 tarihinde imzaladığımız andlaşmalarda da yaban domuzları, kurtlar ve bütün vahşi hayvanlara karşı ortak mücadele teşkilatı kurulacağı belirtilmektedir.²¹

15.10.1938 tarihinde Yunanistan, 22.12.1933 tarihinde Bulgaristan ve 20.04.1937 tarihinde de İran ile imzaladığımız andlaşmalarda ise, sınır bölgelerinde çıkabilecek hayvan hastalıklarına karşı işbirliği yapabilmek için, taraflar birbirlerine en seri vasıta ile haber verecekleri hükme bağlanmıştır.

Salgın hayvan hastalıklarının önemli bir tehlike olmaya devam etmesi nedeniyle, bu konuda son yıllarda yeni andlaşmalar imzalanmıştır. Örneğin,

23.01.1970 tarihinde İran ile Ankara'da imzalanan hudut protokolünde, "Taraflardan birinin hudut bölgesinde sığır vebası, at vebası, şap ve her iki ülke bakımından egzotik yeni bir salgın hayvan hastalığı zuhur ettiği takdirde, karşı taraf sınır makamlarına kadar ve merkezi veteriner servislerine hastalığın mahiyeti, seyiri ve mücadele tedbirleri hakkında en seri şekilde bilgi verilmesi.... 1937 tarihli hudut andlaşmasının 21. maddesine ve 1937 tarihli veteriner andlaşmasının hükümlerine göre ve karşı taraf hudut makamlarına bilgi verilmek suretiyle imha edilmesi ve imha zaptının teatisi" kararlaştırılmıştır.²²

21.04.1971 tarihinde Irak ile imzalanan veteriner sözleşmesinde "Bulaşıcı hayvan hastalıklarının yayılmasının önlenmesi, veteriner hekimlik ve hayvansal kaynakların değerlendirilmesi konusunda işbirliği ve canlı hayvan ve hayvansal ürünlerin ithalat-ihracatının kolaylaştırılması" gibi hükümler yer almaktadır.²³

18 a.g.e., III. Tertip C: 6, s. 147.

19 a.g.e., Sayı: 13584, Tarih: 19.08.1970.

20 a.g.e., III. Tertip C: 7, s. 1498.

21 a.g.e., III. Tertip C: 15, s. 282.

22 a.g.e., Ağustos 1970.

23 a.g.e., 21.04.1971.

F. SINIR TİCARETİ

Dar anlamda sınır ticareti, komşu ülkeler arasında sınır bölgesinde yaşayan halkın, kendi ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla gerçekleştirdikleri ticari mübadeleler olarak tanımlanabilir. Bu çeşit ticaretten beklenen fayda, sınır bölgesinde yaşayan halkın gerek duyduğu ihtiyaç maddelerini hem daha kolay temin etme ve hem de sınır bölgelerinde karşılıklı güven ortamının daha da artmasına katkıda bulunma ile bölge barışının ve huzurunun korunması şeklinde ifade edilebilir.

Günümüzde dünyada sınır ticaretinin çeşitli örnekleri görülmektedir. Sınır ticaretinin nisbeten büyük ölçüde uygulandığı Pakistan ile Çin Halk Cumhuriyeti arasındaki ticaret örnek olarak verilebilir. İki ülke arasındaki sınır ticareti 1969 yılından beri yıllık protokollarla sürdürülmektedir.

Sınır ticaretinin ülkemizdeki mazisi fazla eskiye gitmemektedir. Bu konudaki ilk uygulamaya 1979 yılında başlatılmıştır. Ağrı Valiliği ile İran'ın Batı Azerbaycan Genel Valiliği arasında varılan mutabakat üzerine muhtelif tüketim malları verilmesine mukabil motorin, fuel-oil ve benzin alımına başlanılmıştır²⁴

Genellikle sınırın valileri arasında yapılan protokollarla yürütülen sınır ticareti, Türkiye açısından ilk kez 1979 yılında çıkarılan "Sınır Ticareti Yönetmeliği"²⁵ ile düzenlenmiş ancak, 1989 yılında çıkarılan yeni yönetmelik bunun yerini almıştır.²⁶ Hangi illerimizin sınır kapılarından, sınır ticaretinin gerçekleştirileceği ve Hazine ve Dış Ticaret müsteşarlığının çıkardığı tebliğlerle belirlenmektedir. Örneğin Gürbulak sınır kapısından İran ile,²⁷ Cilvegözü sınır kapısından Suriye ile,²⁸ Van-Kapıköy sınır kapısından İran ile,²⁹ Hakkari'den İran ile,³⁰ Artvin-Sarp sınır kapısından Gürcistan ile,³¹ sınır ticareti yapılabileceği kararlaştırılmıştır. Sınır ili olmamasına rağmen Kars ve Erzurum'a da 1989 yılında İran ile sınır ticareti yapma hakkı verilmiştir.

G. DİĞER İŞBİRLİĞİ ALANLARI

Yukarıda anlatılan konular dışında Türkiye komşuları ile gümrük, demiryolu ve sınırdaki nehirlerin ortak kullanımı alanlarında andlaşmalar imzalanmıştır.

Sovyetler Birliği ile 26.10.1973 tarihinde imzalanan bir andlaşma ile, sınırdaki Arpaçayı nehri üzerinde ortak bir baraj kurulması kararlaştırılmıştır.³² Baraj

24 DÖNMEZ H., *Sınır Ticareti* (1992 Kaymakamlık Kursunda Sunulan Tebliğ).

25 a.g.e., Tarih: 20.09.1979.

26 a.g.e., Tarih: 04.05.1989.

27 a.g.e., Tarih: 22.03.1980.

28 a.g.e., Tarih: 21.02.1985

29 a.g.e., Tarih: 23.05.1987.

30 a.g.e., Tarih: 21.02.1985.

31 a.g.e., Tarih: 04.05.1989.

32 a.g.e., Tarih: 10.12.1975

inşaatında çalışacak Türk ve Sovyet vatandaşların resimlerini taşıyan standart hüviyet kartları ile, sınırı kolayca geçebileceklerdir. Yine aynı ülke ile 1926 yılında Kars'ta imzalanan protokole göre Aras nehri üzerinde ortak olarak baraj yapılması kararlaştırılmıştır. 25.06.1927 tarihinde imzalanan ".... Hudutlarına Teşkil Eyleyen Nehir, Çay ve Dere Sularından İstifadeye Dair Mukavelename" ile iki taraf arasındaki sulardan eşit miktarda istifade edecekleri ve bunu düzenlemek için ortak bir komisyon kuracakları kararlaştırılmıştır.³³ Aynı konuda Yunanistan'la da Meriç nehrinin her iki tarafına Hidrolik Santral kurulmasının düzenlenmesine dair bir andlaşma imzalanmıştır.³⁴

Irak ile 07.02.1984 tarihinde Bağdat'da imzalanan andlaşmada Dicle ve Fırat nehirlerindeki su miktarları ve değişimlerin Irak'a haber verileceği belirtilmiştir. Bu andlaşmanın 9. maddesi gereğince Ankara'da toplanan Karma Komite Toplantısında da, Suriye heyetinin de katılımı ile yeni toplantıların yapılması, Keban Barajından bırakılacak suyun miktarı ve bundan sonra Türk tarafının Irak'a Hidrolik bilgi sağlayacağı kararlaştırılmıştır.

Komşu devletler arasında gümrükler ve kaçakçılıkla mücadele konusunda işbirliğini öngören andlaşmalar da yapılmıştır. Örneğin, 14.03.1937 tarihinde İran ile imzalanan andlaşma ile, Bezergan-Gürbulak yolu üzerinde Türk ve İran gümrük idaresi salonu ve gümrük salonu ile ilgili hususlar düzenlenmektedir.³⁵

Sınır boyunca demiryolu işletilmesi veya demiryolunun sınıra yakın bölgelerde bulunması, komşu devletleri konu ile ilgili düzenlemeler yapmaya itmiştir. Bu andlaşmalar yolcu ve eşya taşımasının aktarmasız yapılmasını sağlamak, bir takım gümrük ve pasaport kontrollerinden belirli şartlarda muaf tutulmak şeklinde olmuştur. Lozan Barış Andlaşmasında da bu gibi konuların andlaşmalarla düzenleneceği ilke olarak kabul edilmişti.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti ile, Azerbaycan, Ermenistan ve Gürcistan arasında 09.07.1922 tarihinde imzalanan andlaşmalarda da bu gibi konuların düzenlendiğini görmekteyiz.³⁶

II. BÖLÜM

A. SINIR GÜVENLİĞİNİN SAĞLANMASI

Komşuluk ilişkilerinin önemli bir konusu, iki devlet arasında tesbit edilen sınırların her bakımdan güvenlik içinde bulunmasıdır. Devletler, sınır ve komşu-

33 a.g.e., Tarihi: 10.08.1927.

34 a.g.e., Tarihi: 25.05.1935.

35 a.g.e., III. Tertip, C: 7, s. 1497.

36 a.g.e., III. Tertip, C: 6, s. 168.

luk ilişkileriyle ilgili olarak imzaladıkları andlaşmalarda sınırların güvenliği bakımından da gerekli hükümler kabul etmektedirler. Türk andlaşmalarında da bu çeşit hükümler vardır. Sınır güvenliğinin başında sınırların:

- 1 - Diğer devletçe her türlü saldırıdan masun bulundurulması,
- 2 - Sınır boylarında oturan halkın (Aşiretlerin)de sınır güvenliğini ihlal etmemesi,
- 3 - Sınırlarda her türlü çetecilik, eşkıyalık, hırsızlık gibi eylemlerinde işbirliği ile önlenmesi gelmektedir.³⁷

Türkiye ile Fransa arasında 23.06.1939 tarihinde Ankara'da imzalanan Türkiye-Suriye arasındaki arazi sorunlarının kesin surette çözümünü düzenleyen andlaşmada (Hatay Andlaşması)".... Türkiye Suriye'nin toprak bütünlüğüne tecavüz, iç huzurunu bozacak veya tehlikeye koyacak mahiyette olan veya bu amaçları taşıyan herhangi bir hareketi suç sayar ve arazi üzerinde bu kapsamdaki her hareketi men ve gerektiğinde uzaklaştırmayı taahhüt eder.... Türkiye kendi arazisinde ve Fransa Suriye arazisi üzerinde iki komşu ülkenin emniyet veya rejimleri aleyhine yönelmiş hareketlerin önlenmesi için bütün tedbirleri alacaktır"³⁸ denilerek sınırda genel güvenliğin her iki tarafca da sağlanacağı vurgulanmıştır.

Irak ile 29.03.1946 tarihinde imzaladığımız andlaşmanın 6 sayılı ek protokolünde "Anlaşan taraflar iki ülke arasındaki sınırın her iki yanında 75'er Km.lik bir bölgede çıkacak ve sınır ilişkilerinin ahengini bozacak mahiyetteki her türlü olay ve anlaşmazlığın çözülmesini bu protokolde belirtilen şartlara göre sağlamak hususunda uyuşmuşlardır"³⁹ denilerek, sınır bölgesinde karşı tarafın güvenliğine ve rejimine yönelecek bir hareketi öğrendiklerinde, hemen karşı tarafa haber verilmesi gerektiği hükme bağlanmıştır.

Andlaşmalarda aşiretlerle ilgili hükmü İran ile 14.03.1937 tarihinde imzaladığımız sözleşmede bulmak mümkündür. Bu andlaşmada "Yüksek akit taraflardan herbiri, diğer taraf arazisini terk ettikleri araziye dönmelerine engel olmak için, bunlar bu bölgeden ülke içlerine göndermeyi taahhüt eder. Yüksek akit taraflar sınır bölgesinde oturanların, taraflardan birinin arazisine göçünü teşvik veya tahrik etmemeyi kararlaştırmışlardır."⁴⁰

Türk andlaşmalarında sınır boylarında çetecilik, yağmacılık ve hırsızlık yaparak veya herhangi bir suçu işleyerek komşu devlete zarar vermek suretiyle, o ülkenin huzurunu bozmaya yönelik eylemleri önleyici hükümler de yer almaktadır. Irak ile 29.03.1946 tarihinde imzaladığımız andlaşmanın 6 numaralı ek protokolü

37 MERAY Seha L., **a.g.e.**, s. 111.

38 **Hudut Mevzuatı El Kitabı**, 1984, Ankara, s. 370.

39 **a.g.e.**, s. 251.

40 **a.g.e.**, s. 210.

bu konulan düzenleyerek hudut makamlarını, komisyonlarını ve çalışma usullerini de hükme bağlamıştır. Andlaşmada:

"Yetkili sınır makamları, sınır bölgelerinde öteki tarafın rejimine veya güvenliğine karşı yöneltilen eylemlerde bulunmak amacıyla bir veya birkaç kişi tarafından hazırlıklar yapıldığını öğrendikleri takdirde, hemen birbirlerine haber verecekler ve bu konuda elde edebilecekleri bütün bilgileri birbirlerine bildireceklerdir. İki memleketten her birinin makamları gerek bu eylemlerin önüne geçmek, gerek faillerin sınır aşmalarını önlemek için, bütün faydalı tedbirleri alacaklardır. Bu hususta alınacak tedbirler gerektiğinde sınır toplantılarında oy birliği ile kararlaştırılacaktır.⁴¹

30.05.1926 tarihinde Suriye ile ilgili olarak Fransa ile imzaladığımız Ankara Andlaşmasının Ek Protokolü, sınırda olabilecek eşkıyalık, yağmacılık, cinayet ve yol kesme gibi eylemlere karşı alınacak tedbirleri ve iki ülke arasında işbirliği yollarını göstermektedir.⁴² Keza İngiltere ve Irak ile 05.06.1926 tarihinde Ankara'da imzaladığımız Sınır ve İyi Komşuluk Andlaşmasında buna benzer hükümler görmek mümkündür.

İran ile 14.03.1957 tarihinde Tahran'da imzaladığımız andlaşmada sınır suçları da sayılmıştır. Bunlar: Eşkıyalık, yağmacılık, gasp, hırsızlık, kaçakçılık, bir taraf topraklarında oturanları öbür tarafa göçe zorlamak, sınır taşlarını tahrip etmek, bir taraftaki emvali yasalara aykırı olarak öbür tarafa taşımak, karşı tarafın sınırda bulunan bekçi-nöbetçi veya karakollarına ateş açmak ve sınır bölgesinin asayişini bozmak amacı ile hazırlık yapmak.⁴³

B. SINIR ANLAŞMAZLIKLARININ ÇÖZÜMÜ

Ülkeler arasında sınırlarda belirli konularda işbirliğine gidilmesi doğal olarak sınır bölgelerinde sınırlarla ilgili konularda çıkabilecek anlaşmazlıkların çözümü konusunda da işbirliğine gidilmesini ve bu konunun da sözleşmelerle belli kurallara bağlanması sonucunu doğuracaktır. Türkiye'nin komşuları ile imzaladığı veterinerlik, sınır suları, mera andlaşmaları gibi belirli konuları düzenleyen andlaşmalarda ve bazı barış ve sınır andlaşmaları bu konuda çeşitli hükümler içermektedir.

Fransa ile (Suriye hakkında) 30.05.1926 tarihinde Ankara'da imzalanan Türkiye-Suriye Hududunun Tahdidi Protokolüne göre, iki ülke arasında çıkacak ve diplomasi yoluyla çözülemeyen sorunları, barışçı yollarla çözmeyi taahhüt ediyorlar.⁴⁴ Bu yolla da çözülemeyen sorunların iki tarafın temsilcilerinden olu-

41 a.g.e., s. 255.

42 a.g.e., s. 298.

43 a.g.e., III. Tertip, C: 7, s. 1507.

44 a.g.e., s. 319.

şacak komisyon tarafından çözüleceği, yine çözülemese tarafların konuyu Uluslararası Adalet Divanı'na götürebileceği kararlaştırılmıştır.

Demiryolu, mera ve veterinerlik gibi konularda imzalanan özel sınır andlaşmaları, bu konularda ortaya çıkacak anlaşmazlıkların nasıl çözüleceğini de göstermektedir. Örneğin Gürcistan, Azerbaycan ve Ermenistan ile 09.07.1922 tarihinde imzalanan andlaşmada ilgili hükümler arasında bu konuda çıkabilecek sorunların diplomasi yoluyla çözüleceği belirtilmiştir.⁴⁵ Yunanistan ile 20.06.1934 tarihinde Meriç-Ebros hakkında imzaladığımız andlaşmada ise sorunun iki ülke arasında daha önce 1930 yılında imzalanan andlaşma gereğince Uluslararası Adalet Divanı'na çözüleceği, ortaya çıkan zararında bir hakem tarafından tesbit edileceği hükme bağlanmıştır.⁴⁶

Bulgaristan ile 22.12.1933 tarihinde ve İran ile 20.04.1937 tarihinde imzaladığımız veterinerlik sözleşmelerinde bu konuda çıkacak uyuşmazlıkların iki ülke veterinerlerinin katılımıyla oluşacak bir komisyonun bu sorunu çözeceği kararlaştırılmıştır:

"Sınır veterinerleri arasında ortaya çıkacak anlaşmazlıklar akit tarafların veteriner merkez servisleri tarafından atanacak özel delegeler tarafından çözülecektir.

İş bu sözleşmenin yorum ve uygulamasında, akit taraflar arasında ortaya çıkacak anlaşmazlıklar, Devletler tarafından atanacak ikiye veterinerden oluşan komisyon tarafından çözülecektir.

Anılan anlaşmazlık işbu komisyonda çözülemediği takdirde hayvanların salgın hastalıklarına karşı mücadeleye dair, Uluslararası sözleşmenin 9. maddesinin,

2. paragrafına uygun olarak halledilecektir."⁴⁷

Andlaşmalarda tanımlanan sınır bölgelerinde çıkabilecek ve güvenlikle ilgili sorunların çözümü konusunda özel andlaşmalar da imzalanmıştır. Bu tür andlaşmalarda, bu andlaşmaların yürürlüğe girmesinden önce çıkan uyuşmazlıkların diplomatik yollarla çözümlenebileceği hükme bağlanmıştır. Örneğin İran ile 14.03.1937 tarihinde Tahrân'da imzaladığımız Sınır Bölgesinin Güvenliğine ve Anılan Bölgede Çıkan Olay ve Anlaşmazlıkların Çözümlemesine ait Sözleşmede "Yüksek akit taraflar iki memleket arasındaki sınırın her iki tarafında 50 Km.lik bir alanda çıkacak olan 2. maddede belirtilen olay ve ihtilafların, 4. maddede açıklanan sınır makamları tarafından işbu sözleşme hükümlerine uygun olarak incelenmesini ve çözümlenmesini kararlaştırmışlardır. İşbu sözleşmenin

45 a.g.e., III. Tertip, C: 6, s. 174.

46 a.g.e., III. Tertip, C: 16, s. 513.

47 a.g.e., III. Tertip, C: 22, s. 494.

yürürlüğe girmesinden önce çıkacak olan olay ve anlaşmazlıklar diplomasi yoluyla çözümlenecektir" denilmektedir.⁴⁸ Ancak Irak ile 29.03.1946 tarihinde Ankara'da imzalanan protokolde "Çözümleri tamamlanmamış anlaşmazlık ve sınır olaylarının bu protokoldeki hükümler çerçevesinde çözümleneceği, bu yolla da çözülemeyenler hakkında kesin kararın Türkiye-Irak Daimi Hudut Komisyonunun ilk toplantısında verileceği" belirtilmektedir.⁴⁹ Aynı protokolde sınırın iki yanına 75'er km.lik bir alanda çıkacak olay ve anlaşmazlıktan bahsedilmektedir.

İran ile Türkiye arasında 14.03.1937 tarihinde Tahran'da imzalanan andlaşmada, sınırda çıkacak olay ve anlaşmazlıklar şöyle sayılmaktadır.

a - Kişisel veya grup halinde, silahlı veya silahsız birkaç kişi tarafından sınırın yasa dışı olarak geçilmesi,

b - Kasıtlı olmayarak silahlı veya silahsız sınır muhafızları tarafından sınırın geçilmesi,

c - Kazaen veya kötü niyeti olmamak koşuluyla özel kişiler ve sınır mıntkası memurları tarafından, matlûp müsaade istihdam edilmeksizin sınırın geçilmesi,

d - Eşkıyalık, yağmacılık, gasp, hırsızlık ve kaçakçılık eylemlerinden birini işlemek amacıyla sınırın geçilmesi,

e - Yasa dışı olarak sınırın geçilmesine yardım etmek ve bir tarafın halkını, diğer tarafın topraklarına göçe teşvik etmek,

f - Nehir su kanalları tesisatı ve sınır suları, talveg hattı dahil olmak üzere, sınırın hemen yakınında bulunan inşaatın ve sınır taşlarının tahribi veya yerlerinin değiştirilmesi,

g - Hükümete, umuma veya özel kişilere ait bir taraftaki malların yasa dışı olarak diğer taraf topraklarına taşınması,

h - Hayvanlar ve sürülerin kazaen sınırı geçmesi veya sınırın diğer tarafına kaçırılması,

i - Diğer akit tarafın topraklarında bulunan karakol ve nöbetçilere veya sınır taşlarına silah atılması,

j - Bir tarafın topraklarında oturan kişiler tarafından, diğer tarafın topraklarında oturan kişiler ve sınır muhafızlarına karşı olacak öldürme, yaralama ve diğer tecavüz eylemleri,

k - Diğer taraf çıkarlarını zarara uğratmak veya sınır bölgesinin düzen ve asayişini bozmak amacıyla yapılacak hazırlıklar, girişimler ve eylemler,

48 a.g.e., III. Tertip, C: 18, s. 403.

49 a.g.e., s. 251.

1 - Hava yoluyla sınırın tecavüzü.⁵⁰

Türk-İrak Daimi sınır Komisyonunun 4-9 Temmuz 1976 tarihli toplantı tutanağında, yukarıda sayılan hudut olayı deyimlerinden farklı olarak:

a - Sınır usulsüz olarak geçerek yangın çıkarmak,

b - Her bir ülkenin hava sahasının uçaklar veya diğer hava vasıtalarıyla ihlal edilmesi,

c - Karşı taraf topraklarının fotoğraflarının çekilmesi ve özel aydınlatma cihazlarıyla kasten aydınlatılması,

d - Sınırın iki tarafında bulunan yetkili ve görevli kişiler dışındaki kişilerin, izinsiz olarak konuşmaları, işaretleşmeleri ve birbirlerini herhangi bir şekilde tehdit ve tahkir etmeleri,

sayılmıştır.

Türkiye ile Yunanistan arasında Trakya'da ve Meriç nehrinin denize döküldüğü bölgede sınır olaylarının önlenmesi ve çözümü konusunda 07.12.1971 tarihinde Ankara'da imzalanan andlaşmaya göre oluşturulacak sınır komisyonları çıkabilecek anlaşmazlıkları çözümleyecektir.⁵¹

Sovyetler Birliğinin dağılmasından sonra Ermenistan'ın, Azerbaycan'a bağlı Nahçıvan özerk bölgesine yönelik saldırılarının artması, 1921 Moskova ve Kars Andlaşmalarını yeniden gündeme getirmiş ve Türkiye'nin sınırlarında gerçekleşen bu olaya müdahale hakkının olup olmayacağı tartışma konusu yapılmıştır. Her iki andlaşma metninde de yer alan ve akit devletlere kendi ülkelerinde milis ve çetelerin kurulmasını ve bunların diğer devletler topraklarına karşı saldırılara geçmesini önleme yükümlülüğünü getiren hükümlerin Türkiye'ye bazı koşullarda, Nahçıvan'ın özel statüsünü bozma girişimlerine karşı harekete geçme hakkını verdiği açık⁵².

16.3.1921 tarihinde Moskova'da imzalanan Moskova sözleşmesinin 3. maddesinde şöyle denilmektedir: (Andlaşmanın tarafları, sözleşmenin 1 (s) ekinde belirlenen sınır içerisindeki Nahçıvan bölgesinin koruyuculuk hakkını üçüncü bir devlete hiç bir zaman bırakmamak şartıyla, Azerbaycan'ın himayesi altında özerk bir bölge oluşturması konusunda anlaşmışlardır)⁵³. 13.10.1921 tarihinde Kars'ta imzalanan Türkiye - Ermenistan, Azerbaycan ve Gürcistan Dostluk Andlaşmasının 5. maddesinde, 1921 Moskova Andlaşmasının Nahçıvan'ın özerkliği ile

50 a.g.e., III. Tertip, C: 18, s. 402.

51 a.g.e., s. 407.

52 ELEKDAĞ Şükrü, Milliyet Gazetesi, 24.05.1992.

53 a.g.e., s. 130.

hükmü teyit etmiştir. Moskova Andlaşmasının 8 nci maddesinde "Anlaşmanın tarafları, toprakları üzerinde karşı taraf ülkesinin yada ona bağlı topraklardan birinin hükümetin rolünü üstlenmek iddiasında bulunan örgüt ve grupların kurulmasını yada yerleşmesini ve öteki ülkeye karşı savaşım amacıyla olan grupların yerleşmesini hiç bir zaman kabul etmemeyi yükümlenirler. Türkiye ve Rusya, Kafkasya Sovyet Cumhuriyetleri için de, karşılıklı olmak şartı ile özdeş yükümlülük üstlenirler"⁵⁴.

Görüleceği üzere söz konusu Moskova ve Kars Andlaşmalarının yukarıdaki maddeleri, şu üç noktayı kesin olarak hükme bağlamaktadır.

1- Nahçıvan bölgesi, Azerbaycan'a bağlı ve onun himayesinde özerk bir bölgedir.

2- Bu statünün korunması ve değişmesinin önlenmesinde Türkiye'nin andlaşmalardan doğan hakkı mevcuttur.

3- Ermenistan ve diğer akit taraflar, kendi ülkelerinde çete ve milis gibi örgütlerin kurulmasını ve bunların diğer ülkeler topraklarında girişecekleri saldırılar ve işgalleri önlemek hususunda ortak bir yükümlülük altındadırlar⁵⁵.

C. SINIR MAKAMLARI

Sınırlarda olabilecek sorun veya anlaşmazlıkların halledilmesi amacıyla özel andlaşmalarla çeşitli organlar kurulması kararlaştırılmıştır. Anlaşmazlıkları, sınır bölgelerinde bir araya gelerek çözecek olan sınır makamları genellikle iki derecelidir. Birincisi; olaylarla doğrudan doğruya ilgilenecek ve çözmeye çalışacak "sınır makamları", ikincisi ise; sınır makamları arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlayacak "daimi sınır komisyonları" dır. Ayrıca sınır makamları bir dereceli veya iki dereceli de olabilmektedir.

Örneğin İran ile 14.03.1937 tarihinde Tahran'da imzalanan sınır bölgesinin güvenliğine ve bu bölgede çıkan anlaşmazlıkların çözümüne ait sözleşmenin 4. maddesinde, anlaşmazlıkların Türkiye tarafından birinci derecede Kaymakamlar, İkinci derecede Valiler; İran tarafından ise birinci derecede Komiser Muavini, ikinci derecede ise Komiserler tarafından çözüleceği ve bu makamların karşı tarafa bildirileceği, makam sahiplerinin isimlerinde yapılacak değişikliklerin diploması yoluyla birbirine bildirileceği belirtilmektedir⁵⁶.

Irak ile 29.03.1946 tarihinde Ankara'da imzalanan andlaşmada da benzer hükümler bulunmaktadır.

54 a.g.e., s. 131.

55 ELEKDAĞ , a.g.e., 24.05.1992.

56 a.g.e., s. 206.

Andlaşmalarda sınır makamlarının görev ve yetkileri de belirtilmektedir. İran ile 14.03.1937 tarihinde imzalanan Tahran Andlaşmasında bu yetki ve görevler şöylece sıralanmıştır.

1- 2. maddede alınan olay ve anlaşmazlıkların her biri öncelikle iki tarafın birinci derece makamları tarafından incelenecek ve çözümlenecektir. Bu makamların iki toplantıda üzerinde anlaşamadıkları sorunlar, her iki tarafın ikinci derecede sınır makamlarının inceleme ve çözümüne sunulacaktır.

2- Birinci derece sınır makamları, düzenli olarak iki ayda bir defa toplanacaklardır. Olağanüstü toplantılar, görüşmenin içeriğini bu konudaki mektubunda belirtecek olan bir akit tarafın istemi üzerine hemen yapılacaktır. Bu son durumda davet olunan tarafın makamları toplantıya mümkün olan en kısa zamanda gidecektir. Bir engel olduğunda bu makamlar diğer tarafın eş makamlarını haberdar etmekle yükümlüdürler.

3- İkinci derece makamlar, senede iki defa ve gerektiğinde acilen toplanacaklardır. Her toplantının tarih ve yeri toplantıdan bir ay önce ortaklaşa belirlenecektir.

4- Sınır makamları bu sözleşme ile sayılan olay ve anlaşmazlıklardan dolayı, tazminat miktarlarını da belirlemeye yetkilidirler.

5- Yukarıda anılan makamlar, toplanmalarını gerektiren nedenleri ve toplanma sonucunda verilen kararları belirlemek suretiyle, Türk ve İran dilleriyle iki nüsha olarak imzalarını taşıyan tutanaklar düzenleyeceklerdir. Bu tutanaklar aralarında değişilecek ve seleften halefe teslim olunacaktır.

6- Toplantılar iki yüksek akit taraflarından biri veya diğerinin toprakları üzerinde dönüşümlü olarak yapılacaktır⁵⁷. 29.03.1946 da Irak ile imzalanan sınır protokolünde de biraz farklı olmakla birlikte benzer hükümler vardır.

Bu andlaşmalarda ayrıca, birinci ve ikinci derece sınır makamlarının görüşmeler için sınırı serbestçe geçebilecekleri ve yanlarında katip danışman, tercümen ve gerektiğinde bilirkişi dahi götürebilecekleri yolunda hükümler vardır. Bu kişiler toplantı yerine üniforma ve silahlarıyla gidebilecek ve kişi dokunulmazlıklarından da yararlanabileceklerdir.

İran ile imzalanan 14.03.1937 ve Irak ile imzalanan 29.03.1946 andlaşmaları, birinci ve ikinci derece sınır makamlarından başka bir de Yüksek veya Daimi Sınır Komisyonu kurulmasını da hükme bağlamıştır.

İran ile 14.03.1937 tarihinde imzalanan sözleşmede bu komisyonun kuruluş ve yetkileri şu şekilde belirlenmiştir:

57 a.g.e., III. Tertip, C: 18, s. 404.

İki yüksek akit taraf bu sözleşme hükümlerinin uygulanmasını teshil ve ortak sınırında iyi komşuluk ilişkilerinin korunmasını sağlamak amacıyla, her iki taraftan eşit miktarda üyeyi kapsayacak bir Yüksek Sınır Komisyonu oluşturulmasında anlaşmışlardır. Toplantıları dönüşümlü olarak bir veya diğer tarafın toprakları üzerinde yapılacak olan bu komisyon, 4. madde de gösterilen her iki taraf sınır makamları tarafından çözümlenmemiş olan bütün olay ve anlaşmazlıkların çözülmesine çalışacaklardır. Söz konusu komisyon, keza iki ülke arasındaki hududun düzen ve güvenliğini mümkün olan en iyi şartlar altında temin amacıyla alınmasını, yararlı göreceği önlemleri her iki hükümetin tasvibine sunacaklardır.

Yüksek Hudut Komisyonunun daveti ve toplanma yeri ile tarihinin belirlenmesi, diplomasi yolu ile ortaklaşa kararlaştırılacaktır.⁵⁸

58 a.g.e., III. Tertip, C: 18, s. 404.

ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİNİN YETİŞTİRİLMESİ VE GELİŞTİRİLMESİ: BAZI ÜLKELERDE VE TÜRKİYE’DE DURUM

Murat ÖNDER
Araştırma Görevlisi

GİRİŞ

Sanayi Devrimi ile birlikte, kurulan büyük endüstri işletmelerinin yönetimi için yetişmiş, bilgili, karar almada bu bilgilerini kullanabilen idarecilerin gerekliliği kendini açıkça hissettirmiştir. Bu dönemden itibaren, yöneticiliğin anadan doğmayla elde edilip okulunun olmadığı iddiasının zayıfladığı ve yönetimin sanat yönünden daha çok bilim yönünün ağırlık kazandığı görülmektedir.

Sosyal devlet anlayışının da aynı dönemlerde ortaya çıkmasıyla, devletler de birçok ekonomik alana el atıp müdahale ederek vatandaşların refaha ulaşmaları amacıyla oldukça fazla sorumluluklar yüklenmiş ve yeni yeni kamu hizmet sahaları ortaya çıkmaya başlamıştır.

Gerek kamu gerekse özel sektör örgütleri varlıklarını sürdürebilmek, amaçlarına ulaşabilmek ve bu doğrultuda daha etkin bir faaliyette bulunabilmek için, çevrelerindeki baş döndürücü hızdaki değişim ve gelişmeleri izleyip bu gelişmelere intibak edebilecek örgütsel yapıyı, teknolojiyi ve nitelikli personeli sağlamak durumundadırlar.

Örgütlerin amaçlarına ulaşmalarında en gerekli ve önemli olan, örgütün ihtiyaç duyduğu nitelikli personeldir. Personel içerisinde yöneticinin konumu da, hedefe ulaşabilmek için kaynaklar üzerinde rasyonel karar verip bu kararların uygulanabilmesi amacıyla personeli motive edebilmesidir.

Yöneticilerin, yöneticilik mesleği için gerekli bilgi, beceri, tecrübe ve davranışlara sahip olmaları bir zorunluluktur. Bu ihtiyacı gidermek üzere; örgütün niteliğine göre makro çerçevede de toplumsal kültürün benimsendiği veya dinamik ortamdaki örgütte değişim kültürünü de oluşturabilecek yöneticilerin yetiştirilmesi, geliştirilmesi gerekmektedir.

Yöneticilerin eğitilmesi olayının, gelişmiş veya gelişmekte olan aşağı yukarı tüm dünya ülkelerince benimsendiğini ve bu amaçla çeşitli politikaların oluşturularak yürütülmeye çalışıldığını görmekteyiz.

Ülkemizin, geçmişinde Osmanlı Devleti'nin yöneticileri yetiştirmek için kurmuş olduğu bir "Enderun" tecrübesine sahip olması açısından Dünyanın en şanslı ülkesi olduğunu söyleyebiliriz. Günümüz Türkiye'sinde de yöneticilerin yetiştirilmesi konusunda anayasal düzenleme bulunmaktadır.

I. YÖNETİCİLERİN YETİŞTİRİLMESİ VE GELİŞTİRİLMESİ A. ÜST DÜZEY YÖNETİCİSİ KAVRAMI

Kiminin üst düzey yönetici olduğuna dair net bir tanım yapmak pek mümkün olmasa da kavramın anlaşılabilmesi açısından bazı kriterler konulması faydalı olacaktır. Birleşmiş Milletlerin yapmış olduğu bir tanıma göre üst düzey yöneticiler¹;

"Kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzeylerinde çalışan ve ana politikaları formüle etmekle uğraşan en üst düzeylerde politik konularda danışmanlık yapan, yönetsel politikalarla ilgili karar verme sorumluluğuna haiz olan bakanlıklar veya yönetim kurulları tarafından belirlenen temel politikaları program kararları haline dönüştüren kişilerdir."

Üst düzey yöneticiler, kurum ve kuruluşlarının başında kilit noktalarda bulunan kişilerdir. Üst düzey yöneticisinin kurumuyla ilgili bağımsız karar alma ve başında bulunduğu birimi temsil etme yetkisine sahip olması gereklidir.

Ancak ülkemizde, kimin üst düzey yönetici olduğuna dair anlam ve uygulamada bazı sorunları bünyesinde barındırmaktadır. Örneğin, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu eğitim ve öğretim hizmetleri dışındaki 1-4 ve özellikle de 1-2. dereceli kadrolara atananları yönetici olarak kabul etmektedir. Yöneticiliği alınan maaşın miktarına göre belirlenmenin bazı yanıltıcı sonuçlara götürmesi muhakkaktır. Çünkü, ilk 4 dereceden maaş aldığı halde çalıştığı kurum veya kuruluşta üst düzey yöneticiliğe gelememiş kişiler oldukça fazladır.²

Ülkemiz açısından belirtilen kriterlere göre yönetsel ünvanları saptamak gerekirse; müsteşar, müsteşar yardımcısı, yönetim kurulu başkanı, genel müdür, genel müdür yardımcısı, bölge müdürü, vali, büyükelçi, kaymakam ve daire başkanlarını üst düzey yönetici olarak kabul edebiliriz. Fakat, daire başkanlarının anlam olarak üst düzey yönetici olarak kabul edilmelerine rağmen uygulamada ise kurumdan kuruma farklılıklar arzemesi nedeniyle durumları tartışmalıdır.

¹ United Nations, Report of the Interregional Seminar on the Development of Senior Administrators in the Public Service of Developing Countries, Newyork 1969, p. 4.

² ERGUN, Turgay: **Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi**, TODAİE yayınları, Ankara 1988, s. 5.

B. YETİŞTİRME YE GELİŞTİRME

1. Yetiştirme

Yetiştirme (formation), belirli kademelerdeki, belirli işleri yapabilmek için gerekli olan bilgi, yetenek ve davranışların kazandırılması sürecidir³. Yetiştirme daha çok işe yeni girmiş personeli kapsamına almakta, yeni düşünce ve yargılama ilkeleri ile beliren kişisel değişiklikleri anlatmaktadır⁴.

Yöneticilerin yetiştirilmesinde iki farklı durumla karşılaşmaktadır⁵;

a) Hizmet içinde deneme-yanılma yoluyla mesleklerinin gereklerini kazanmaları,

b) Örgün öğretim kurum ve kuruluşlarında yöneticilik yöntem ve tekniklerini başarıyla tamamladıktan sonra meslekleriyle ilgili kadrolara atanmaları şeklindedir. Yöneticilik okullarının bulunmadığı ülkelerde ise genellikle yükseköğrenim görenlerin yöneticilik mesleği için hizmet öncesi veya hizmetiçi eğitim yolu ile yetiştirilmeleri sağlanır.

Yetiştirme faaliyetlerine örnek olarak, üst kademeye yükselecek olan personele o kademede yapacağı işin gereklerinin öğretilmesi veya yeni alınan bir makinanın nasıl çalışacağının öğretilmesi gibi konulan verebiliriz.

2. Geliştirme

Geliştirme (development), yetiştirmeye göre daha geniş bir kavram olup belirli bir amacı gerçekleştirmekten daha ziyade, yöneticiyi örgütte değişim yapacak bir eleman olarak ele alıp onun, örgütün iç yapısı ve işleyişini, toplum içindeki yerini ve kendi rolünü daha iyi görebilme, yapabilmesi için yetiştirilme ve eğitimi kapsar⁶. Bitmeyen, devam eden sınırsız bir çalışma olan geliştirmede, mevcut kapasitelerin iyileştirilmesi hedef alınır⁷. Yine geliştirme, personelin başarısının ve kapasitesinin artırılarak daha büyük sorumluluklar almasını ve aldığı bu sorumlulukları daha iyi yerine getirmesini amaçlayan bir eğitim faaliyetidir⁸.

Herşeyin çok büyük bir hızla değiştiği dünyamızda yöneticilerin de sahip olmuş oldukları bilgi ve yeteneklerin sürekli geliştirilmesi gerekmektedir. İşte geliştirme, bu kişilerin görevleri gereği olarak idarenin değişen ve gelişen gerek-

3 KOÇEL, Tamer, **İşletme Yöneticiliği**, Beta yayınları, 4. baskı, İstanbul 1993, s. 23.

4 TORTOP, Nuri, **Personel Yönetimi**, Yargı yayınları, 5. Baskı, Ankara 1994, s. 236-7.

5 KALKANDELEN, A. Hayrettin, "Yöneticilerin Yetiştirilmesi-Geliştirilmesi", AİD, C. 18, S. 2, s. 84.

6 KOÇEL, Tamer, **a.g.e.**, s. 24.

7 TORTOP, Nuri, **a.g.e.**, s. 236-7.

8 Robert L. Mathis & John H. Jackson, **Personnel Contemporary Perspectives & Applications**, West Publishing, Newyork 1976. p. 270'den naklen: AYKAÇ, Burhan, "Yönetimin İyileştirilmesi", AİD. C. 24. S. 2, s. 105-106.

sinmelerine cevap verebilecek şekilde çalışma usûl ve bilgilerini uygulamayla arttırmalarıdır.

Geliştirmenin amacı kuramsal eğitim ile uygulamalı eğitim arasındaki uyumu sağlayarak çalışma şart ve usullerinin iyileştirilmesiyle uğraşmaktır.⁹ Geliştirmenin amacına ulaşabilmesi için üst yönetimin desteği ve personel ilişkilerinin önemi büyüktür.¹⁰

C. YÖNETİCİLERİN YETİŞTİRİLMESİ VE GELİŞTİRİLMESİNİN ÖNEMİ

Sosyal bir varlık olan insanlar toplu halde yaşadıklarından dolayı belirli sorunlara, gereksinmelere, düzenin sağlanması için birçok örgütlere ve bu örgütlerin de başında kültürden kültüre değişen farklı lider tiplerine sahip oldukları bilinmektedir.

Sınırlı kaynaklara sahip olan dünyamızda, sınırsız taleplerin optimum düzeyde karşılanabilmesi için yönetimlerin iyileştirilmesi, kamu harcamalarının azaltılması ve sorunların pazar dinamiği ve mekanizması içerisinde çözülmesi, artan kamu hizmetlerinin uluslararası bir boyut kazanması ve ulusal kaynakların büyük çoğunluğunun üst düzey yöneticilerin aldığı kararlara göre tahsis edilmesi vb gibi konular yöneticilerin sahip olduğu önemi ve ağırlığı göstermektedir.

Günümüzde yöneticilerin doğuştan sahip oldukları niteliklerin iyi bir yönetici olabilmek için yeterli olmadığı herkesçe kabul edilmektedir. Ancak kabiliyetler yönetim ve yöneticilik alanlarında eğitimle geliştirilerek değişen şartların gereklerine uyulabilecektir¹¹.

Yönetici, gittikçe daha da karmaşık hale gelen sorunlarla karşı karşıya gelmektedir. Sosyal, politik, ekonomik ve teknolojik alanlarda daha çok belirginleşen bu karmaşıklık halen artmaya devam etmektedir.

Hızlı değişme ve gelişmeler kalkınma çabalarını etkilemektedir. Kamu ve özel sektör örgütlerinin büyümesi, mal ve hizmet üretiminin çoğalması, çeşitli iş sahalarında uzmanlaşmanın artması, örgütlerin iç ve çevre ilişkilerinin daha büyük öneme sahip olması, ve yapılarının karmaşıklaşması yöneticilerin bilgi, beceri, görgü ve tutumlarının geliştirilmesi için eğitilmelerini zorunlu hale getirmiştir¹². Bir toplumun kalkınabilmesi, büyük ölçüde o toplumdaki sürükleyici, vizyon sahibi nitelikli yöneticilerin varlığına bağlıdır.

9 TORTOP, Nuri, **a.g.e.**, s. 238.

10 AYKAÇ, Burhan, **a.g.e.**, s. 106.

11 MPM, Eğitim Metodları: **Nezaretçi, Yönetici Eğitim Metodları**, Ankara 1969, s. 1-2.

12 PEKER, Ömer, **Yönetici Eğitimi**, TODAİE Yayını, Ankara 1989, s. 13.

Yöneticilik bir meslektir. Yöneticilerin de yöneticilik mesleği için gerekli bilgi, beceri, tecrübe ve davranışlara sahip olmaları gereği açıktır¹³.

Uygulamada yöneticilerin büyük çoğunluğu yüksek tahsillidir¹⁴. Fakat hangi kaynaktan gelirse gelsin, hangi kurumda görev alırsa alsın tüm yüksek yönetici adaylarına ortak yöneticilik formasyonu kazandıracak eğitimin üniversiteler tarafından yapılması yeterli olmaz¹⁵. Kaldı ki, örgütler personel seçerken, örgütte yapılacak işlerin gerektirdiği nitelikler ile alacağı personelin nitelikleri arasında tam uyum bulunmasına özen göstermelerine rağmen, personel seçme sınavlarını güvenilirliği veya uygulanan sınav yöntemlerinin yetenekli kişileri seçmede eksikliği olabileceğinden dolayı bu tür sakıncaları gidermek ve personelin gizli kalmış yeteneklerini ortaya çıkarmak, iş ortamında geliştirmek gerekli olmaktadır¹⁶.

Belirli eğitim kuruluşlarını bitirmiş olanların edindikleri bilgiler bütün ömürleri boyunca yeterli olmayacaktır. Başarı için yenilikleri, yeni gelişmeleri izlemek gerekecektir. Bu itibarla yüksek yöneticilerin, hareket halindeki bir toplumun ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir biçimde eğitilmeleri konusunun hizmet öncesinden başlayarak ele alınmasına ve meslek hayatlarının çeşitli kademelerinde sürekli ve sistemli bir süreç¹⁷ olarak düzenlenmesine ihtiyaç vardır.

II. BAZI ÜLKELERDE YÖNETİCİLERİN YETİŞTİRİLMESİ VE GELİŞTİRİLMESİ

Bu ana başlıkta, tüm ülkelerde belirli ölçüde üst düzey yöneticilerinin yetiştirilmesi konusunun benimsendiğini ortaya koymak amacıyla Dünya'nın değişik ülkelerinden alınan örneklerle üst düzey yöneticilerinin yetiştirilmesi, geliştirilmesi konusu incelenecektir.

Yüksek yöneticileri yetiştirme ve geliştirme programları özellikle gelişmekte olan ülkelerde hızla kabul görmektedir. Kimilerinde personel kolejleri kurulurken, kimilerinde de yüksek yönetici eğitimi veren enstitüler kurulmaktadır. Bazı durumlarda bu tür yönetimi geliştirme merkezleri ve üniversitelerin ilgili bölümleri yöneticiler için tazeleme kursları düzenlemektedir. Afrika ülkeleri ağırlıklı olmak üzere çoğu ülkelerde müsteşar toplantıları düzenlenmekte ve bunlara ek olarak bir dizi hizmetiçi eğitim programları bakanlıkların ve büyük kuruluşların

13 KALKANDELEN A.H., **a.g.e.**, s. 84.

14 TORTOP, Nuri, **a.g.e.**, s. 238.

15 TELİMEN, Osman, **Yüksek Kademe Yöneticilerin Eğitim ve Geliştirilmeleri**, İkt.Tic.İl. Yay. İstanbul 1972, s. 35: SÜRGİT KENAN, "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmeleri", AİD, C. 3, S. 1, s. 24.

16 AYKAÇ, Burhan, **a.g.m.**, s. 105.

17 ONARAN, Oğuz, **Yönetici Sınıfın Eğitimi**, TODAiE yayını, Ankara 1967, s. 38; SÜRGİT, Kenan, **a.g.m.**, s. 21.

kendi yapıları içinde sürdürülmektedir. Çeşitli uluslararası kuruluşlar da; burs programları, seminerler vb gibi çalışma programlarıyla yöneticilerin eğitimi için fırsatlar sunmaktadır¹⁸.

Ülkelerin genelde yönetici kadrolarına, yüksek okul veya üniversite bitirmiş kişileri almayı tercih ettikleri görülmektedir¹⁹. Her ülke kendi toplumsal, ekonomik, geleneksel, tarihi ve kültürel yapısından kaynaklanan değerler sistemine göre farklı uygulamalara gidebilmektedir. Örneğin Fransa, yöneticilerinin, üniversite ve idare işbirliği ile kurulan yönetici okullarında eğitim görmelerini sağlamaktadır. Bazı ülkelerde ise yöneticilerin çırak kalfa usta hiyerarşi düzeni içinde ve hizmet sırasında yetiştirilip geliştirilmesi yaygın bir uygulama olarak kendini göstermektedir.

A. AMERİKA ÜLKELERİNDE

Bu bölümde Amerika Birleşik devletleri ve Kanada'nın yönetici yetiştirme ve geliştirme çalışmaları incelenecektir. Güney Amerika ülkelerinde yönetici eğitiminin yoğun olmasına rağmen dağınık bir yapı arzemesi nedeniyle çalışmamıza dahil edilmemiştir.

1. Amerika Birleşik Devletleri

Yöneticilik, ABD'de genellikle²⁰, "hizmete girdikten sonra ve iş başındaki deneylerle elde edilebilecek bir yetenek" olarak kabul edilmektedir. Bu anlayış çerçevesinde federal devletin üst düzey kadrolarının büyük çoğunluğunun bir meslekte derece derece yükselme yoluyla doldurulduğu görülmektedir. Hizmet öncesi eğitim yoktur.

Elemanlarının hizmet içinde bilgi, beceri ve davranışlarının geliştirilmesi, hiyerarşik düzen içinde, amirler tarafından iş başında eğitim yoluyla gerçekleştirilir. Ayrıca her kurum kendi eğitim birimlerince eğitim ihtiyaçlarını saptayarak bunları gidermeye çalışır. Ancak bu birimler ve amirler tarafından yapılan eğitim çalışmalarının yetersiz olduğu kanaati yaygındır²¹.

ABD'de II. Dünya Savaşından sonra yüksek yöneticilerin yetiştirilmesi sorunu ele alınmıştır. 1953'te kurulan İkinci Hoover Komisyonu-Personel ve Kamu Hizmetleri Grubu, nitelikli üst yönetici arzının nasıl sağlanacağı, etkili bir kariyer sistemi için neler yapılabileceği ve kadroların politik etkilerden nasıl koruna-

18 ERGUN, T., **a.g.e.**, s. 14.

19 KALKANDELEN, A.H., **a.g.m.**, s. 83.

20 ONARAN, Oğuz, **a.g.e.**, s. 10-11.

21 KALKANDELEN A.H., **a.g.m.**, s. 85-86.

bileceği gibi sorunları ele alarak yüksek yöneticilik önerisi getirmiştir²². Bu sorunlar ışığında Devlet Personel Dairesine (Civil Service Commission) bağlı Federal Yönetim Enstitüsü (Federal Executive Institute) kurulmuştur.

Federal Yönetim Enstitüsü²³, Virginia'da 1968 yılında faaliyetine başlayarak tüm federal yönetimin hizmeti yirmi yılı aşan GS-16 ve daha üst dereceleriyle bunlara eşdeğerdeki yabancı ve federe devletlerin yöneticilerine de açıktır. Enstitü her üniversiteden ve tüm akademik kuruluşlardan yararlanmaktadır.

ABD'de yöneticilerin çoğunluğu yönetime sonradan geçmiş olan teknik uzmanlardır. FEI'nin ders programı bu kişilerin yöneticilik mesleğinde gelişmelerini sağlamayı dikkate almaktadır. Genelde programa katılanlar çok eğitimli ve profesyonel olup hemen hepsi lisans derecesine, yarısından çoğu master (% 42,8) veya doktora (% 16,3) derecesine sahiptir²⁴.

Enstitü yılda dokuz defa tekrarlanan dört haftalık programlar ile belirli konularda birkaç defa yinelenen bir haftalık programlar uygulamaktadır. Bu programlarda yöneticinin rolü, kişilerin kendi yönetim yeteneklerinin değerlendirilmesi, yöneticinin yaşam tarzı ve sağlığı, anahtar üyelerin yürüttüğü yönetici forumları gibi konular yer almaktadır²⁵.

Eğitim için ayrıca tanınmış ziyaretçilerin de katıldığı, karşılıklı yönetsel sorunların ve kavramların tartışıldığı oturumlar da düzenlenmektedir. Enstitüde yöneticilerin bireysel olarak geliştirilmeleri ağırlık kazanmaktadır. Bu çerçevede yöneticilere geniş görüş açısı, stratejik bakış, çevresel duyarlılık, önderlik, esneklik, eyleme yönelik olma, sonuçlara odaklanma, iletişim, kişilerarası duyarlılık ve teknik yeterlilik kazandırılmaya çalışılır.

Devlet Personel Dairesi de, kendi bünyesindeki eğitim birimiyle bir yandan kurumlararası eğitim koordinatörlüğü yapmakta, öte yandan kumruların ortak nitelikteki ihtiyaçlarının giderilmesi için birtakım eğitim faaliyetleri düzenlemektedir²⁶.

ABD'de büyük şirketler de anahtar durumundaki elemanlarını yetiştirmek ve geliştirmek için FEI'ye benzer eğitim merkezleri kurmuşlardır. Bunlardan bazıları²⁷;

22 ERGUN, T., a.g.e., s. 49.

23 QURESHI, Anwar, "TODAİE, ABD, İngiltere ve Pakistan'da Yönetici Yetiştirme Programları" (Çev: Cemil Cerri) AID, C. 3, S. 4, s. 99-108.

24 ERGUN, T., a.g.e., s. 55.

25 ERGUN, T., a.g.e., s. 56.

26 KALKANDELEN, A.H., ag.m., s. 85.

27 KALKANDELEN, A.H., a.g.m., s. 87.

The General Motors Enstitute,

The International Harvester School,

The Standard Oil Company Center at Elizabeth,

Ayrıca, özel olarak kurulan çok sayıda sevk ve idare demegi ve şirketi de ücret karşılığı her kademede yönetici için özel eğitim programları düzenlemektedir.

2. Kanada

Kanada'da federal hükümetin üst kademe yöneticilerinin oluşturduğu "Yönetim Kategorisi" bulunmaktadır. Söz konusu personel kamu hizmetinin yaklaşık % 2'sini oluşturmaktadır²⁸. 1981 yılında yönetim kategorisi şu amaçlarla oluşturulmuştur²⁹;

- Yöneticilerin kişiliğini geliştirmek ve yönetim kavramını teşvik etmek,
- Bakan yardımcılarının, üst kademeye hesap verme sorumlulukları saklı kalarak, kendi yönetim ekiplerini seçme ve geliştirmede daha çok esneklik sağlamak,
- Yönetim ile ilgili iş değerlendirme ve tazminat kavramlarına ortak bir yaklaşım getirmek,
- Daha özenli bir personel seçimi ve terfi uygulaması,
- İnsan kaynağı planlamasını iyileştirmek ve yöneticiler için eğitim programı geliştirmek,

Kamu hizmetinde kişiler yönetim kategorisindeki bir düzeye değil liyakata göre belirli bir kadroya atanmaktadırlar. Değişen idareci ve yönetici ihtiyaçlarını karşılayabilmek için sisteme biraz esneklik getirilmiştir. Bu amaçla üst kademe yöneticilerinin özel görevlere atanabilmelerine olanak sağlanmıştır³⁰.

Kanada düşüncesinin önemli bir boyutu, merkezi bir yönetici yetiştirme okuluna inanılmamasıdır. Böyle bir okul yerine kısa süreli, son derece nitelikli, yoğun eğitim programları ve seminerlerin gerekli olduğu düşünülmektedir. Bu programlar için en üst derecedeki kaynaklara hatta yurt dışındaki insan ve kurumlara ulaşmaya ve onlardan yararlanılmaya özen gösterilir³¹.

28 Devlet Personel Başkanlığı &PUMA, **Kamu Hizmetinde Esnek Personel Yönetimi** (çev: Çiçek Refik) OECD yayını, Paris 1990, s. 46.

29 Devlet Personel Başkanlığı &PUMA: **Kamu Hizmetinde Esnek Personel Yönetimi** (çev:

Çiçek Refik) OECD yayını, Paris 1990, s. 46.

30 DPB & PUMA, **a.g.e.**, s. 46-47.

31 ERGUN, T., **a.g.e.**, s. 51.

Bir kişi müsteşar yardımcılığına yükseldiğinde beş günlük, Kanada veya ABD niversitelerinden gelen son derece seçkin profesörler veya bakanların derslere konuşmacı olarak katıldığı ve stratejik konularda dersler verildiği programlar düzenlenir. Müsteşar yardımcılarının altındaki üst düzey kadrolar işin onar günlük ve iki-üç yılda bir tazeleme kursları niteliğinde eğitim programları düzenlenir. Genel müdür düzeyinin altındaki üst düzey yöneticiler işin de onbeş günlük benzeri bir eğitim verilmektedir³².

Amme Hizmeti Komisyonu tarafından uygulanan "Kanada Mübadele Programı" sayesinde yönetim kadrolarında şalışan personel ile özel sektörde şalışan personel arasında değişim gerşekleştirilmektedir. Bu programın amacı özel sektörün ve kamu sektörünün birbirini tanınmasını ve anlamasını teşvik etmektir. Bu şekilde programa katılanlar değişik ortamlarda tecrübe kazanıp kendilerini geliřtirebilmektedirler³³.

Kanada'da iyi yetişmiş bir yönetici kadrosuna sahip olmak işin eğitim ve gelişmenin oynadığı önemli rol, yönetim kategorisinin oluşturulmasına neden olan en önemli prensiplerden biridir. Yönetimi Geliştirme Merkezi'nin kurulmasında Hazine Dairesi şu noktanın altını çizmiřtir³⁴;

"Hkmet, kamu programlarının etkin ve yeterli yönetimi işin, yönetici sınıfın uzun vadede mükemmel bir şekilde geliştirilmesine bağlı olduğunu düşünmektedir. Hkmet, yönetim konularında araştırma yanında, yönetim eğitimi ve geliştirmesinde de iyileştirmelere gidilmesinin gerekli olduğunu kabul etmiştir."

Mevcut yönetim kategorisi eğitim ve geliştirme politikası üç konuya önem vermektedir³⁵;

- a) Yönetim kategorisindeki personel her yeni yönetim düzeyine geçtikleri zaman, yönetime uyum eğitimine katılmak zorundadırlar.
- b) Yöneticiler, gerektiği hallerde, özellikle mali ve insan kaynağı yönetimi alanlarında ek eğitim veya sürekli eğitim göreceklere.
- c) Geliştirme eğitimi, eğitim izni, idareci geliştirme izni ve mübadeleye dayanan görevler aracılığı ile tedarik edilebilir.

Tüm bunların yapılması işin bir yönetim okulu, politikacıların müdahalesi ve yasayla düzenlenmiş bir program ve eğitim sistemi yoktur. Programlar Hzinece yürütülüp denetlenir.

32 ERGUN, T., a.g.e., s. 52-53.

33 DPB & PUMA, a.g.e., s. 48.

34 DPB & PUMA, a.g.e., s. 49: ERGUN, T., a.g.e., s. 52-54.

35 DPB & PUMA, a.g.e., s. 49.

B. AVRUPA ÜLKELERİ

Avrupa ülkelerinde üst düzeye eleman yetiştirme veya yöneticileri geliştirme konusunda başlıca iki sistem karşımıza çıkmaktadır: Fransız ve İngiliz sistemleri. Kanada ve ABD'da kişiler yönetimin dışında uzmanlaşıp yönetimin herhangi bir noktasından içeriye giriş yapabilirlerken, Avrupa'da ise kişilerin genç yaşta alınarak yetiştirilmeleri ve yukarıya doğru itelenmeleri olayını görmekteyiz. Fakat İsviçre yöneticilerin yetiştirilmesi düşüncesini bütünüyle reddetmektedir. Ancak genelde Avrupa Ülkeleri yönetici yetiştirme konusunda eğitim kurumlarının gerekliliğine inanmaktadırlar.

1. Fransa

Fransa II. Dünya Savaşından sonra savaşın olumsuz etkilerini gidermek, kalkınmaya hızlandırmak için ilk adım olarak yöneticilerin yetiştirilmesi konusu ele alınmış ve Fransa'yı kurtaracak yöneticileri yetiştirmek üzere 1948'de Fransız Devlet Başkanı de Gaulle'ün emri ve üniversite ile işbirliği içinde, fakat idareye daha yakın bir kuruluş olan Ulusal Yönetim Okulu (ENA) kurulmuştur.

Fransa'da üst düzey yönetici, ENA ve Politeknik okullardan mezun olup daha yüksek profesyonel eğitim görmüş sivil personel sınıfının üyeleri olarak tanımlanmaktadır³⁶. Politeknik ve daha sonraları açılan ENA üst kademe yöneticileri eğitmek amacıyla yapılandırılmış iki okuldur. Bu okullardan mezun olanlar gerek endüstri, bankacılık ve gerekse politika alanında en üst kadrolara atanmayı garanti altına almış bulunmaktadırlar. Hükümet hizmetinde çalışmayı tam olarak çekici bulmayan gençler bile her iki sektörde de yükselmeyi güvence altına almak için sözkonusu okullardan mezun olmanın gerekliliğine inanmışlardır³⁷.

Ülkede ENA'ya girişi iki farklı yarışma kanalıyla olmaktadır³⁸;

- a) Yüksek öğrenim görmüş olanların girdiği sınav,
- b) Devlet memurlarına açık olan sınav

Yarışma sınavlarını kazanıp ENA'ya girmeye hak kazananlar okula katılma tarihinden itibaren memur statüsünde kabul edilirler. Öğrenciler okuldaki başarılarına göre kendilerine belirtilen boş kadrolardan, görev alacağı kurumu ve mesleği seçme hakkına sahiptir. Bu da öğrencileri olumlu yönde motive edip performanslarını arttırmaktadır³⁹.

36 DPB & PUMA, **a.g.e.**, s. 62

37 DPB & PUMA, **a.g.e.**, s. 68.

38 TUTUM, Cahit, **Personel Yönetimi**, TODAİE yayınları, Ankara 1979, s. 137; TORTOP, Nuri, **a.g.e.**, s. 245; ONARAN, Oğuz, **a.g.e.**, s. 25-36; KALKANDELEN, A.H., **a.g.m.**, s. 88; ERGUN, T.: **a.g.e.**, s. 17-19.

39 KALKANDELEN, A.H., **a.g.m.**, s. 88; ONARAN, Oğuz, **a.g.e.**, s. 48..

Ülkede yöneticiler için herşey unutulduğunda geriye kalan olarak tanımlanan sağlam bir genel kültür öngörülmektedir. Bu kültürün temelinde tarih, coğrafya, siyasal bilgiler, ekonomi, sosyoloji ve felsefe yatmaktadır. Bunu da grup tartışmaları, uzmanlaşma eğitimi organizasyon ve met od, yöneylem araştırma yöntemleri ve insan ilişkileri takip etmektedir. Bunları kazandırmak amacıyla ENA'nın öğretim ilkelerini şu şekilde sıralayabiliriz⁴⁰;

- Teoriden çok pratiğe yönelik olma,
- Deneyime öncelik verme,
- Çok yönlü öğrenim yapma,
- Çalışmaların değerlendirmeye tabi tutulması,
- Kaynaşmanın sağlanması,
- Birlikte çalışma duygusunun geliştirilmesi,
- Karar vermeye hazırlama şeklindedir.

Teknik hizmetler sınıfının ise eğitimleri fen bilimleri ve matematik üzerinde yoğunlaşmıştır. Öğrenciler orta öğretimin hazırlık sınıflarında eğitilirler. Hazırlık sınıflarında bilimsel yönden eğitildikten sonra yüksek öğretim okullarının giriş sınavına katılırlar. Politeknik okullarına kabul edilirse, mühendislik diploması veren programı izlerler. Son sınavdaki başarı sıralamalarına göre de kamu yönetiminin teknik sınıflarından birine seçerek, daha teknik nitelikteki profesyonel uygulamaya okullarından birinde eğitimlerini tamamlarlar⁴¹.

Çok yönlü seçme ve değerlendirme sınavlarından sonra ENA'ya giren öğrenciler, 28 aylık öncelikle profesyonel ve akademik konuları içeren kuramsal bilgilerin verildiği dönem ile dairelerde, elçiliklerde, yerel yönetimlerde ve kamu örgütlerinde uygulama dönemlerinden oluşan programlara tabi tutulurlar. Amaç, yetenekli, değişen koşullara ve eğitimlerini tamamladıktan sonraki kariyerlerinde kendilerine verilecek değişik işlere uyarlayıp uygulayabilecek, kamu hizmeti duygusuyla dolu, cesur, durumu kolay kavrayan, sabırla dinlemesini bilen, görevlerine karşı son derece duyarlı kamu görevlilerini yetiştirmektir⁴².

ENA Fransa'da yöneticilerin meslek öncesi eğitimlerini üstlenip yetiştirilmelerini sağlamasına rağmen onların hizmet içinde mesleklerinde geliştirme faaliyetlerini üstlenen ve yürüten bir merkezi kurum ve kuruluş bulunmamaktadır. Yöneticilerin geliştirilmesi önce kendi çabalarına sonra da üstlerinin nezareti, uyarıları ve yönlendirmelerine kalmaktadır. Bu eksikliğin giderilmesi amacıyla

40 KALKANDELEN, A.H., **a.g.m.**, s. 90-91.

41 ERGUN; T.: **a.g.e.**, s. 19.

42 ERGUN; T: **a.g.e.**, s. 21.

kuruluşlar kendi yapılarında bulunan eğitim birimleri vasıtasıyla eğitim programları düzenlemektedirler de yöneticilerin bu etkinliklerden yeterince faydalandıkları söylenemez⁴³.

Bunlardan başka Yönetişel Reform Bakanlığı da memurlara verilen eğitimle ilgilenmektedir⁴⁴. Uluslararası Kamu Yönetimi Enstitüsü ise ücret karşılığı esas itibarıyla yabancı ülkelerin yöneticilerini eğitmek amacıyla kurulmuş olup eğitim için başvuranlar Fransız elçiliklerince saptanır⁴⁵. Ayrıca, kamu ve özel kesime yönelik olarak birçok enstitü dernek şirket ve merkezler, memurlar ve yöneticiler için yetiştirme ve geliştirme programları düzenlemektedirler⁴⁶.

2. İngiltere

İngiltere'de, yöneticilerin üniversite öğrenimine sahip olmalarının yeterli olduğu, kültürlü, açık zihinli ve düşünüp tartışma yeteneği bulunan kimselerin iş başında yetiştirilerek iyi bir yönetici olabileceği görüşü ve uygulaması vardır⁴⁷. Yöneticilerin-genelde aynı toplumsal çevre ve aynı öğretim kurumlarından gelmeleri sebebiyle hizmet öncesi eğitim gerekli görülmeyip yöneticilerin yetiştirilmesi kuramlarına bırakılmıştır.

İngiltere'de yöneticilik kadrolarının eleman ihtiyacının % 80'i Devlet Personel Dairesi tarafından yapılan açık yarışma sınavıyla, % 20'si ise icra hizmetleri sınıfı mensubları arasında yapılan yarışma sınavı (geçiş) yoluyla sağlanmaktadır. İcra hizmetleri sınıfı mensublarının öğrenim düzeyleri lisedir. Bu sınıftaki başarılı ve deneyimli elemanlar titizlikle seçilmektedir⁴⁸. Ancak araştırmalar, bu sınavları aşmış yöneticilik kadrolarına gelen genel yöneticilerin 3/4'nün Oxford ve Cambridge mezunu olduklarını ortaya koymuştur⁴⁹.

Son yıllarda üst düzey yöneticilerin nitelikleri ve geliştirilmeleri konusunda oldukça fazla durulmaktadır. Bunun da altında yatan felsefe, devletin küçültülüp etkinleştirilmesi, maliyetlerin azaltılıp kalitenin artırılması ve paraya verilen önemdir. Bu çerçevede üst düzey kamu yöneticilerinin özel sektörde oluşmuş yöneticilik niteliklerine haiz olup olmadıkları sorgulanmaktadır.

43 KALKANDELEN, A.H., **a.g.m.**, s. 89.

44 O'NUALLIN, Colm, "Yöneticilerin Üst Düzey Görevlere Hazırlanması" (çev: M. Kemal Öktem), AİD. C: 21, S. 3, s. 33.

45 AR, A. Fikret, "Fransa'da ve Türkiye'de Yönetici Yetiştiren Başlıca Kurumlar" AİD, C: 19, S. 4. s. 17-18.

46 ONARAN, Oğuz, **a.g.e.**, s. 69; KALKANDELEN, A.H., **a.g.m.**, s. 91.

47 KALKANDELEN, A.H., **a.g.m.**, s. 93; ONARAN, Oğuz, **a.g.e.**, s. 13.

48 ONARAN, Oğuz, **a.g.e.**, s. 28-29.

49 ERGUN, T., **a.g.e.**, s. 27.

İngiltere, devlet hizmetlerinde yeniden yapılanma anlayışı içerisinde "Mali Yönetim İnsiyatifi" uygulamaktadır. Getirilen değişikliklerden biri de üst kademe yönetici programının uygulanmaya konmasıdır. Bu program üst kademe yönetici kadrolarına giriş basamağı olarak kabul edilen müsteşar kadrolarına yeni atanmış kişilerin 6 haftalık bir eğitimden geçmelerini öngörmektedir, bu 6 haftanın ilk 4 haftası özel sektör üst kademe yöneticileri ile beraber geçirilerek devlet memurlarının özel sektörde çalışanların tutumlarını, nelere önem verdiklerini ve problemlere yaklaşımlarını anlamalarını sağlamaktadır. Katılanlar örnek olayları inceleyerek problemleri çözmekte ve diğer sektörde çalışan kişilerin problemlere yaklaşımları hakkında fikir sahibi olmaktadırlar⁵⁰.

Diğer bir uygulama da "kıdemli yönetici geliştirme" programıdır. Bu program gelecek nesil üst düzey yöneticilerini eğitmek ve kariyerlerini geliştirmelerine yardımcı olmak amacıyla planlanmıştır. FMI, bu programda sadece eski kamu kültürü içerisinde faydalı bilgiler kazanılabileceği düşüncesine son vermiş, geçmişte kariyer gelişmelerinin istenilen nitelikte yöneticiler yetiştirilmesine elverişli olmadığı gereği kabul edilmiştir. Sözkonusu programda üst kademe yöneticilerin eğitim süresi on katma çıkarılmıştır⁵¹.

İngiltere'de yöneticilik eğitimi veren başlıca kurum ve kuruluşlar şunlardır⁵²;

a) İngiliz Yönetim Personeli Koleji: Daha çok pratik eğitim programları uygulayan, özel statüde ve kar amacı gütmeyen bir kuruluştur. Gelecek vadeden yöneticileri kurslar ve seminerler vermek suretiyle eğitmektedir.

b) Kraliyet Kamu Yönetimi Enstitüsü: 1992'de kurulan enstitü, kamu yönetimindeki gelişmeleri izleyerek düzenlemiş olduğu kurs ve seminerlerle katılımcıların bilgi, beceri ve davranışlarını geliştirerek eğitim ihtiyaçlarını gidereci programlar düzenlemektedir.

c) Batı İngiltere Sevk ve İdare Merkezi: 1953'te kurulan merkez dernek statüsünde olup sanayi ve ticaretteki mühendis, sevk ve idarecileri eğitmektedir.

d) Oxford Sevk ve İdare Merkezi: 1965 yılında faaliyetine başlayan merkez, ağırlıklı olmak üzere üst düzey yöneticilerin geliştirilmesine yönelik olarak eğitim vermektedir.

e) Brookfield Manor Sevk ve İdare Eğitim Merkezi: 1973 yılında kurulan merkez, nezaretçiler, sevk ve idareciler, pazarlamacılar ve uzmanların eğitilmesine ilişkin programlar düzenlemektedir.

50 DPB & PUMA, a.g.e., s. 9.

51 DPB & PUMA, a.g.e., s. 10.

52 KALKANDELEN, A.H., a.g.m., s. 96-99.

f) Horsly Towers Eğitim Merkezi: 1958 yılında faaliyetine başlayan merkez, nezaretçilik eğitimi, sevk ve idareciliği geliştirme kursları düzenlemektedir.

3. Federal Almanya

Almanlar yöneticisi, yönetsel anlaşmazlıkları çözen bir yargıç gibi görmekte ve hukuk bilgisi, tarafsızlık ve doğruluk özelliklerine sahip yöneticisi yetiştirmeyi amaç edinmektedirler⁵³. Almanya'nın merkezileştirilmiş bir yönetici eğitim sistemine sahip olması federal yapısı nedeniyle güçleşmektedir. Diğer yandan da Federal Posta Örgütü, Demiryolları İşletmesi, Federal Polis, Dışişleri, Savunma ve Maliye Bakanlıkları yönetici yetiştirme sorunlarını kendi eğitim merkezlerinde gidermektedirler⁵⁴.

Federal Almanya'da yöneticilerin eğitimiyle ilgilenen merkezi ve yerel başlıca kuruluşlar şunlardır⁵⁵;

a) Federal Kamu Yönetimi Akademisi: 1969'da İçişleri Bakanlığına bağlı olarak kurularak ülke çapında hizmet veren tipik bir hizmetiçi eğitim merkezidir. Ancak 1976'dan itibaren akademi, üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesine yönelik olarak dörder haftalık seminerler düzenlemektedirler.

b) Yönetim Bilimleri Yüksek Okulu: 1947'de Fransızların etkisiyle kurulup özerk statüye sahip üniversitelerle eşdeğer bir eğitim merkezidir. Yüksek okul, eğitim, araştırma ve yayın yapmaktadır. Eğitim etkinlikleri olarak da Federal İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun gönderdiği yüksek yöneticilere yönelik, 3 aylık eğitim programları, master ve doktora programları ve kuruluşların istekleri yönünde bir haftayı geçmeyen eğitim seminerleri düzenlemektedir.

c) Bayern Yönetici Eğitim Programı: 1968'de üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik olarak kurulmuş bir eyalet eğitim merkezidir.

d) Badem Württemberg Eyaleti Yöneticilik Akademisi: 1985'de Eyalet İdari Reform Komisyonunun önerisiyle yöneticilik yeteneği bulunan genç ve nitelikli memurları seçerek çağdaş bir yönetici olarak yetiştirme amacıyla kurulmuştur.

4. İtalya

İtalya'da kamu kurumları yöneticilerinin mevkilerine gelmeden önce ve sonra yönetici eğitimi görmeleri yasal zorunluluktur. Ancak arasıra eğitim görmeksizin yöneticilik mevkilerine gelenler de olabilmektedir. Yönetici eğitimi veren kurum ve kuruluşlar şunlardır⁵⁶.

53 ERGUN, T., a.g.e., s. 15.

54 KARAER, Tacettin, "Yöneticilerin Yetiştirilmesinde Federal Almanya Örneği", AİD, C.22, S.4, s.86; ERGUN, T., a.g.e., s. 43,44.

55 KARAER, Tacettin: a.g.m., s. 86-95.

56 AR, A. Fikret, "İtalya'da Kamu Görevlilerinin Yetiştirilmesi", AİD, C: 18, S. 1, s. 71-74.

- Kamu Yönetimi Yüksek Okulu: 1957'de kurulup Başbakanlığa bağlı yüksek okulun ve şubelerinin amacı daha verimli çalışan bir kamu yönetimi için kamu personelini ve özellikle yöneticileri çağdaş yönetim bilgileriyle donatmaktır. Yüksek okul her yıl başında, 1 yıllık eğitim programı düzenleyerek yapacağı programların broşürlerini kamu kuruluşlarına gönderir. Kuruluşlar da kimlerin, hangi programa katılacağını listeler halinde yüksek okula bildirir. Yüksek okul da katılanları yazılı ve sözlü sınavlara tabi tutarak girmeye hak kazanacakları belirler.

- Bazı bakanlıklar (dışişleri, içişleri, maliye gibi) kendi personellerini kendileri eğitmektedir.

- Kuruluşlara Mesleki Gelişme Formasyonu Verme Enstitüsü, ve Kuruluşları Yönlendirme Yüksek Enstitüsü de genelde özel sektör olmak üzere yüksek ve orta düzeyde yönetici ihtiyacını karşılamak için eğitim programları, kurslar ve seminerler düzenlemektedirler.

C - AFRİKA ÜLKELERİ

Afrika, Dünyanın en büyük kıtalarından birisi olmasına rağmen kültürel ve fiziksel olarak en az bütünlüğe sahiptir. Kıtadaki ülkelerin büyük çoğunluğunun yakın zamana kadar sömürge altında olmalarından dolayı zaten kabile enflasyonunun doğurduğu problemlerin mevcudiyetiyle de bölge dünyanın en geri kalmış yeridir. Biz incelememizde Sudan ve Somali'yi alarak bölgedeki yöneticilerin yetiştirilme olayını değerlendirmeye çalışacağız.

1. Sudan

Sudan, ülkenin bağımsızlığa kavuştuğu 1965 yılında Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ve Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) desteği ile "Yönetimi Geliştirme Merkezi" (MDC-Management Development Centre) özerk bir statüyle kurulmuştur. MDC'nin amacı, Sudan'da verimliliği arttırmayı dikkate alan en çağdaş yönetim uygulamalarının ve tekniklerinin her düzeyde, her yönüyle geliştirilmesini sağlamaktır. Bu amaçla yöneticilik eğitimi ve danışmanlık hizmeti vermektedir. MDC'nin stratejisi uygulamalı yardım yaparak yöneticilere örgütlerinde yardımcı olmak, üst düzey yönetimi geliştirmek, yöneticilerin becerilerini ve bilgilerini arttırmak, kalkınmaya yönelik politika ve programlar geliştirmek için çeşitli kesimlerin yönetim sorunlarını araştırmaktır⁵⁷.

Yine aynı sahada 1979 yılında başlayarak Dublin Üniversitesi'nin Trinity Koleji ile İrlanda Yönetim Merkezi'nin işbirliği ile İngilizce olarak Yüksek Yönetici Geliştirme Programı (EDP-Executive Development Programme) uygu-

57 ERGUN, T., a.g.e., s. 82-83.

lanmaktadır. EDP, hem özel hem de kamu kesimi yöneticilerine açıktır. Programa katılanların en az 6-8 yıllık yöneticilik deneyimine sahip olmaları ve üniversite mezunu olmaları istenmektedir. EDP kuramsal ve uygulamalı proje çalışmalarını içermektedir. Sudan'da bu açılardan dolayı EDP, yöneticilerin geliştirilmesi konusunda en başarılı program olarak değerlendirilmektedir⁵⁸.

2. Somali

Somali'de kabile kültürünün bir sonucu olarak merkezi otorite kurumlarına çok az rastlanır. Zamanında İngiliz ve İtalyan sömürüsü altında bulunmalarından dolayı mevcut sistem ile kültürleri çatışmaktadır. Örneğin sömürge döneminde Somali yerlileri şeflikten yukarı yükselememişlerdir.

1965'de kurulan Somali Kalkınma Yönetimi ve Yönetim Enstitüsü (SIDAM-Somali Institute of Development Administration and Management) kurularak ülke yönetim sisteminin çağdaşlaşmasına çalışmaktadır. İngiliz ve İtalyan sistemlerinin bütünleştirilmesini sağlayarak personelin bilgi, beceri ve tutumlarını geliştirmekle uğraşmaktadır. İşletme kamu yönetimi alanında lisans düzeyinde programlar yapan SIDAM, üst düzey yöneticiler için de kısa kurs şeklinde eğitim faaliyeti yapmaktadır. Bu programları bitirenler hem kamu hem de özel kesimin üst düzeylerine adaydırlar⁵⁹.

D. ORTA DOĞU ÜLKELERİ

Orta Doğu ülkelerinde bugünkü anlamıyla yönetim biliminin ve yönetici yetiştirme tarihinin Türkiye ile eş zamanlı olduğu söylenebilir. İsminden de anlaşılacağı üzere Birleşmiş Milletlerin teknik yardımıyla TODAİE bölge ülkelerinin de ihtiyaçlarını karşılamak gayesiyle kurulmuştu. Ancak daha sonra bu ülkeler kendi benzer kuruluşlarını kurduklarından dolayı TODAİE ülke içinde hizmet etmeye yönelik bir kuruluş haline gelmiştir.

1. Suudi Arabistan

Suudi Arabistan, Orta Doğuda en büyük kara parçasına sahip olan ülkedir. Ülkede, yönetimde reform amacıyla kurulmuş olan ve 600'e yaklaşan öğretim kadrosuyla Riyad'daki Kamu Yönetimi Enstitüsü büyük önem taşımaktadır. Enstitü özel bir kuruluştur. Başlıca görevleri şunlardır; her düzeydeki personel için eğitim programları düzenlemek, yönetsel araştırma yapan kurumlarla işbirliğinde bulunmak, üst düzey yöneticilerin devam edeceği kalkınma yönetimi konferanslarını düzenlemek, bölgesel veya uluslararası konferanslar tertip etmek gibi konulardır. Enstitü, belirtilen işlevlerini yerine getirmek üzere çok sayıda farklı

58 ERGUN, T., a.g.e. s. 83-84.

59 ERGUN, T., a.g.e., s. 97.

departmanlere sahiptir. Konumuzla ilgisi olan yönetici geliştirme bölümü, üst düzey yöneticilere yönelik programları örgütler. Bu kişilerin eğitiminde güdülen amaç, onlara kendi uzmanlık alanlarındaki gelişmelerle sınırlı tutucu, özel becerileri öğretmek yerine, yöneticilerin günlük işlerinde karşılaştıkları sorunların tartışılması için forumlar düzenlemektedir⁶⁰.

2. İsrail

İsrail'de kamu personeliyle ilgili her türlü planlama ve yürütme hizmetleri Kamu Personeli Komisyonunca yerine getirilir. Bu komisyona bağlı olarak 1974'de kurulmuş bulunan "Kamu Personeli Koleji" özellikle yüksek yöneticiler düzeyinde uyguladığı modüler eğitim sistemiyle dikkate şayandır. Bu modüler yöntem de şu alanlarda eğitim yapılmaktadır⁶¹. Yönetici davranışı, yönetim uygulaması, yönetim bilimi kaynakları, örgütsel davranış ve yönetim çevresi personel yönetimi. Bu amaçla programlarda okuma, seminer, tartışmalar, konferanslar ve işbaşında eğitim verilmektedir. Kısacası, öğrenmede bütünleştirilmiş bir modüler yaklaşım kullanılmaktadır.

E. ASYA VE PASİFİK ÜLKELER

Bu bölümde incelememize Pakistan, Avusturalya ve Japonya'yı alacağız. Her ne kadar Çin'in grupta önemi büyük olup eski Çin Bürokrasisinin personel sisteminde dünyaya örnek olmuşsa da eski başarısını şu anda yinileyemeyip yöneticilik eğitimi konusunda başlangıç noktasında bulunmasından dolayı incelememize dahil edemeyeceğiz.

1. Pakistan

Pakistan'da kamu görevlilerinin eğitiminden sorumlu kuruluşlardan özellikle ikisi dikkati çekmektedir⁶²;

a) Pakistan Personel Koleji (PASC-Pakistan Administrative Staff College): 1960 yılında kurulan PASC devletin ve özel kesimin üst düzey yöneticilerinin eğitiminden sorumludur. Bu amaçla kamu yönetiminin ve kamu şirketlerinin yüksek yöneticileri için yönetim eğitimi uygular. PASC kuruluşunun ilk yıllarında belirli ülkelerin üst yöneticilerini bir araya getirerek ortak kurslar düzenlemiştir. 1970'in ilk yıllarında Dışişleri Bakanlığının üst düzey yöneticileri eğitime alınmış, bu programlar bakanlığın kendi eğitim merkezini kurmasıyla sona ermiştir. 1979 yılında programlar gözden geçirilerek süresi iki katına çıkarılmıştır. Ayrıca PASC, Ekonomik Kalkınma Enstitüsü ile işbirliği içinde yatırım analizleri, karar

60 ERGUN, T., **a.g.e.**, s. 69-71.

61 ERGUN, T., "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilme Sorunu", AİD, C. 16, S: 2, s. 34-36.

62 ERGUN, T., **a.g.e.**, s. 99-102.

verme ve uygulama, proje değerlendirme gibi çok sayıda programı yüksek yöneticiler için düzenlemiştir. PASC'ın eğitim programlarına katılanlardan uygulamalı bir alanda örnek olay veya araştırma raporu yazmaları beklenmektedir. Yüksek yöneticiler aynı zamanda yabancı ülkelerle karşılaştırmalı perspektif kazandırmak amacıyla yurt dışına götürülmektedir.

b) Kamu Yönetimi Ulusal Enstitüleri (National Institute of Public Administration-NIPA): NIPA, 1961 yılında ilk kurularak şu ana kadar sayısı dörde yükselmiş federal hükümete bağlı bir kurum olup kamu yönetimi alanında eğitim, araştırma, yayın ve danışmanlık yapmaktadır. Yılda 2 defa tekrarlanan 16 hafta süreyle orta düzey yöneticiler için de ileri düzeyde yönetim ve kalkınma kursları tertip etmektedir.

2. Avusturalya

Avusturalya ve Kanada'nın yöneticilerin yetiştirilmesi konusundaki bakış açıları arasında benzerlik bulunmaktadır. Kamu kesiminde çalışanların yaklaşık % 1'ini oluşturan en üst düzeydeki yönetim pozisyonlarına atanma açık bir yarışmayla olmaktadır. Örneğin, "müsteşar yardımcısı alınacaktır" biçiminde gazetede az sayıda da olsa ilan görülebilmektedir. Böyle bir duyuru sonucu üniversitelerden veya özel kuruluşlardan başvuru olabilmektedir. Avusturalya Personel Koleji, özel ve kar amacı gütmeyen bir ortaklık olarak 1957'de kurulmuştur. Kolej Avusturalya'daki reform çabaları paralelliğinde programlarına, özel işletme yönetim tekniklerinin kullanılmasını sağlamak amacıyla yöneticilerine ve özel sektör yöneticilerine birlikte eğitim programları düzenlemektedir. Kamu ve özel kesimden kumullarınca gönderilip biraraya gelen yöneticiler bilginin artırılmasından daha ziyade nasıl kullanılacağı gerektiğini benimsemeye çalışırlar.⁶³

Son zamanlarda hükümetin üst kademe yönetimi canlandırmaya yönelik olarak yapmış olduğu reformda yönetim becerilerinin gelişmesine daha çok ağırlık verilmesi ve üst kademe yöneticileri için personel geliştirme ve hareketlilik programları hazırlanması üzerinde durulmuştur⁶⁴.

3. Japonya

Japonya kamu sektöründeki istihdam sistemi, genel hatlarıyla özel sektördeki istihdam sistemine benzemektedir. İki sistemin de belli başlı özellikleri: ömür boyu istihdam, meslek ortasında atamaların olmaması, personel hareketliliğinin sıklığı, iç terfiler, kıdem, görev yerinde eğitim ve benzeri çalışma şartları gibi⁶⁵.

63 ERGUN, T., a.g.e., s. 117-119.

64 DPB & PUMA, a.g.e., s. 75-83.

65 DPB & PUMA, a.g.e., s. 54.

Ülkede yeni atanan personel, sınavda gösterdiği başarıya göre sınıflara ayrılmaktadır. A düzeyindeki personelin üst düzey yöneticisi olması beklenmekte ve bu düzeyde personel seçimleri, eğitim, kariyer geliştirme, personel hareketleri ve terfiler de dahil olmak üzere genel yönetici yetiştirmek gayesiyle hazırlanmıştır. Personelin kurum içinde sık sık yer değiştirmesiyle desteklenen görev yerinde eğitime, kurslardan daha fazla önem verilmektedir. Genel becerilere sahip olmak uzmanlık becerilerine sahip olmaktan daha önemlidir. A düzeyindeki personele verilen eğitim, özel sektörden ve/veya başka ülkelerden gelen kişilerin katılımıyla gerçekleşmektedir. Bu eğitim kursları yeni atanmış personel, bölüm şefi, bölüm başkan yardımcısı ve bölüm başkanlarına verilmek üzere dört aşamadan oluşmaktadır. Ancak kurslar zorunlu olmayıp terfi için bir önkoşul taşımadığından yeni atanan personelin sıklıkla katılmasına rağmen daha yüksek kadrolardaki personelin kurslara katılım oranı düşmektedir⁶⁶.

Japonya'da, kamu sektöründeki yeni uygulamalar ancak özel sektörde kabul görmesi durumunda yapılabilir. 1982 yılında İdari Reform Komisyonunu yöneticiler için bakanlıklarası eğitimin kuvvetlendirilmesi üzerinde durulmuştur⁶⁷.

III. TÜRKİYE'DE YÖNETİCİLERİN YETİŞTİRİLMESİ VE GELİŞTİRİLMESİ

A. TARİHİ GELİŞİM

Ülkenin yönetici yetiştirilmesindeki temelleri, Anadolu Selçuklu Devletine kadar götürülebilir. Asıl olarak yöneticilerin sistemli olarak yetiştirilmeye başlanması, Fatih Sultan Mehmet tarafından kurulduğu sanılan yüksek yöneticilik olarak adlandırabileceğimiz "Enderun" saray okullarında görülmektedir.

Yöneticilerin yetiştirilmesi için medreselerin dışında idareye yakın bir müessese olan "Enderun-u Hümayun" devlete yaklaşık 500 yıl yönetici yetiştirmiş ve değişen sosyal, ekonomik, politik şartlara göre yöneticilerin hizmetiçi eğitimlerini de üstlenmiştir⁶⁸. İşte Osmanlı Devleti, bu kurumla toplumun devamını ve ihtiyaçlarını etkinlikle karşılayabilmek amacıyla, yönetimi en etkili bir üretim aracı olarak görüp bir meslek haline getirmiş ve kurmuş olduğu bu kurumla da yöneticileri yetiştirip sürekli olarak geliştirmiştir⁶⁹.

66 DPB & PUMA, a.g.e., s. 55-56.

67 DPB & PUMA, a.g.e., s. 57.

68 ADAL, Hasan Şükrü, Kamu Personel İdaresi. Ahmet Sait Matbaası. İstanbul 1968. s. 236, KALKANDELEN, A. Hayrettin: Personel Yönetimi, Ankara 1972, s. 140.

69 KALKANDELEN, A.H., a.g.m., s. 99-100.

Enderun dışında kamu yönetimine yönetici personel yetiştiren "Bab-ı Ali Mektebi" açılmıştır. Buradan mezun olan kişiler başarı derecelerine göre üst yönetim düzeylerine kadar yükselebilmektedirler⁷⁰.

1859 yılında "Mekteb-i Fünun-u Mülkiye" kurulmuş, Sultan Abdülaziz zamanında mülkiyenin ıslahı ve yüksek öğretim kurumu biçimine getirilmesi konusunda büyük çabalar gösterilmiş, II. Abdülhamid zamanında yüksek öğretim kurumu hüviyetine kavuşmuştur. I. Dünya Savaşı sırasında bütçeye külfet getirdiği gerekçesiyle bir süre kapalı kalmış fakat 1918 yılında Dahiliye Nezaretine bağlı olarak yeniden açılmıştır. 1935 yılında Mülkiye, Siyasal Bilgiler Okulu olarak değiştirilmiş ve bir yıl sonra da Ankara'ya taşınmıştır⁷¹.

Bugün Ankara Üniversitesine bağlı olarak hizmet veren Siyasal Bilgiler Fakültesi uzun yıllar rakipsiz olarak kamu yönetimine genel yönetici yetiştirmiştir. 1950'li yıllardan itibaren İktisadi ve İdari Bilimler ve bunlara bağlı yönetimle ilgili alt bölümler açılmış, ayrıca da kurumlar arası yönetici yetiştirmek üzere TODAİE kurulmuştur.

B. GÜNÜMÜZDEKİ GENEL DURUM

Osmanlı Devletinin mirasçısı olan Türkiye geçmişinde yönetim ve yöneticilik dallarında Dünya'nın en şanslı ülkesi olmasına rağmen geçmişindeki bu tecrübe ve deneyimlerinden yeterince yararlanamamıştır. Ülkemizde, yöneticilik sınıfının bir bütün olarak ele alınıp düzenlenmediği ve yöneticilerin bir sınıf içinde toplanmamış olduğu görülmektedir⁷². Bu nedenle de yüksek yönetim görevlerine girmek, eğitim düzeyi ve kuramların isteyeceği şartlarla belirlenmektedir. Kamuda yöneticilik sınıfı diye bir sınıftan bahsetmek bu açıdan olanaksızdır. 657 Sayılı DMK'nın 36. Maddesindeki "genel idare hizmetleri sınıfının" içerik tanımında yönetim, icra, büro vb hizmetleri gören ve kanunla tesbit edilmiş olan, diğer sınıflara girmeyen tüm memurlar yer almaktadır⁷³. İşte, yüzlerce çeşit hizmeti barındıran bu sınıf içerisinde bir de yöneticiler bulunacaktır.

Yine üst düzey kavramını açıklarken değindiğimiz gibi 657 Sayılı DMK, eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfının dışındaki 1-4 ve özellikle 1-2 dereceli kadrolara atananları yönetici olarak kabul etmektedir⁷⁴. Yüksek yöneticiliği, kişilerin aldığı maaşa göre belirlemek bizleri büyük ölçüde yanıltıcı sonuçlara götürecektir.

70 ERGUN, T., a.g.e., s. 123.

71 ERGUN, T., a.g.e., s. 125.

72 ONARAN Oğuz, a.g.e., s. 32; KALKANDELEN, A.H., a.g.m., s. 100.

73 KALKANDELEN, A.H., a.g.m., s. 103.

74 ERGUN, T., a.g.e., s. 5.

Her ne kadar yöneticilerin eğitim düzeyleri üzerinde ciddi araştırmalar yapılmamış olsa da, Türkiye'deki üst düzey yöneticilerinin tamamına yakın bir kısmının yüksek öğrenim yapmış oldukları görülmektedir⁷⁵.

Türk Kamu Yönetiminde yöneticilik kadrolarına her çeşit fakülte, akademi, yüksek okul ve enstitü çıkışlılar bir öğrenim konusu sınırı olmadan alınmaktadır. Bugün genellikle üst düzeydeki yönetici kadrolarına atamalarda, atamaya yetkili makamın takdiri dışında başkaca pek yetenek sözkonusu olmamaktadır⁷⁶.

Partizan uygulamalar sonucu yetenek ve yeterlilik dışı⁷⁷, parti politikalarına uyan kişileri mükafatlandırma gibi amaçlarla⁷⁸ mesleki kadrolardan üst düzey yönetici kadrolarına veya üst düzey yöneticilerin en basit mesleki kadrolara atanmaları bu konudaki sistemsizliğimizin çok iyi bir göstergesidir.

Yöneticilik, öğrenime ve hizmet öncesi eğitime bağlı olmaksızın hizmet esnasında deneme-yanılma yöntemiyle öğrenilmektedir. Yöneticilik kadroları da amirlerin takdiriyle yükseltme yoluyla doldurulmaktadır⁷⁹. Deneme-yanılma, partizan nakil sistemiyle ve ciddi değerlendirmelere tabi tutulmadan, amirlerin takdiriyle doldurulan üst düzey yöneticilik kadroları her zaman bu işi meslek olarak yapan kalifiye yöneticilerin olmasını engelleyecektir.

Ülkemizde, yöneticilerin yetiştirilmesi genelde işi normal akışına, tesadüflere ve keyfi uygulamalara bırakma niteliğindedir⁸⁰. Yöneticilerin eğitiminin aslında tüm personel sistemiyle ilintili olduğu dikkate alınarak; hizmete alınıp, yükselme, görevlerin dağıtılıp, performans değerlendirilmesi vb gibi konuların yöneticileri doğrudan etkileyen faktörler olması⁸¹ hasebiyle sorunun bütüncül bir bakış açısıyla çözüme kavuşturulması gerekmektedir.

Anayasamızın 128. maddesinin 3. Fıkrasında "üst kademe yöneticilerin yetiştirilme usûl ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir" hükmüyle bu konuda, sorunun önemine binaen anayasal düzenleme getirilmiştir. Ancak 1985 yılında çıkarılan 3149 Sayılı Üst Kademe Yöneticilerin Yetiştirilmesiyle ilgili yasada, üst düzey yöneticilerinin yurt dışında ve yurt içinde yetiştirilme usûl ve esasları düzenlenmiştir. Ve ayrıca, kamu kurum ve kuruluşlarında üst düzey yönetici olarak; müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, genel müdür yardımcısı, daire baş

75 MIHÇIOĞLU, Cemal, "Türkiye'de Yüksek Kademe Yöneticilerin Eğitimi" AÜ SBF Dergisi, C. 23., No: 2., s. 43.

76 KALKANDELEN, A.H., **a.g.m.**, s. 102.

77 TUTUM, Cahit, **a.g.e.**, s. 42-43.

78 PAYASLIOĞLU, Arif, "Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik İhdas Edilmeli midir?", AİD, C. 1, S. 1, s. 80.

79 KALKANDELEN, A.H., **a.g.m.** s. 102.

80 SÜRGÜT, Kenan, **a.g.m.**, s. 20.

81 MIHÇIOĞLU, Cemal, **a.g.m** s. 53.

kanı, vali, büyükelçi, kaymakam ve bölge müdürleri ünvanları sayılmış, bundan başka da Devlet Personel Başkanlığının önerisi ve bakanlar kurulunun kararıyla saptanacak kamu görevlilerinin de üst düzey yönetici olarak kabul edileceği belirtilmişti. Yasa eğitimin yapılacağı yer, konu ve yetkili birimleri de ayrı ayrı düzenlemekteydi.

TBMM'den geçen sözkonusu yasa tekrar görüşülmek üzere geri gönderilmiş, Meclis'te yasa metni aynen kabul edildiğinden dolayı zamanın Cumhurbaşkanı Kenan Evren de bu durumda Anayasa Mahkemesine başvurarak kanunu iptal ettirmiştir. Bunun arkasında da pek çok sebep olabilir.

Şu anda iktidar olan DYP'nin programında⁸² üst kademe yöneticiliğinin oluşturulup bunların eğitilmeleriyle ilgili bir yüksek idari okulun kurulması ve yükselme için de bu okulun bitirilme şartının aranması gerektiğinin belirtilmesine rağmen konuyla ilgili yasal düzenleme halen yapılamamıştır. Anayasal düzenlemenin olup yasal düzenlemenin olmaması nedeniyle yasal boşluk mevcuttur. Ancak üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmeleriyle ilgili Fransız ENA sistemine benzer bir sistemin getirilmesine yönelik olarak bir kanun tasarısı çalışmalarının olduğundan⁸³ söz edilmektedir. Fakat, başka bir sistemin aynen alınması ülkemiz gerçeklerine uymayıp patlak verecektir.

C. YÖNETİCİLİK EĞİTİMİ VEREN KURULUŞLAR

Ülkemizde, yöneticileri yetiştiren ve hizmet süreleri boyunca onları eğiten bir eğitim kuruluşu yoktur. Bu amaçla sürdürülen yetersiz, sistematik bir yapıdan yoksun ve dağınık bazı eğitim faaliyetleri bulunmaktadır⁸⁴. Yöneticilerin eğitimleriyle ilgili olarak faaliyette bulunan kurum ve kuruluşları şu şekilde sıralayabiliriz⁸⁵;

a) Devlet Personel Başkanlığı: DMK'nın 217. maddesi, genel eğitim planının hazırlanması; 214. maddesi de yöneticilerin eğitimleri için, ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak gerekli faaliyetleri yerine getirme görevini DPB'na vermiştir. Fakat DPB bu yetki ve görevlerini etkin olarak yerine getirememektedir.

b) Türkiye ve Orta Doğu Amme idaresi: 1952'de Birleşmiş Milletlerin teknik yardımıyla kurulan TODAİE, kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi eğitimi veren tek kuruluştur. Enstitünün amacı, kamu yönetiminin çağdaş gereklere uygun ola-

82 TUTUM, Cahit, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**. TESAV Yayınları. Ankara 1994, s. 114.

83 ERGUN, T., **a.g.e.**, s. 141.

84 KALKANDELEN, A.H., **a.g.m.**, s. 106.

85 KALKANDELEN, A.H. **a.g.m.**, s. 106-112; ONARAN, Oğuz, **a.g.e.**, s. 81-90; ERGUN, T., **a.g.e.**, s. 126-130.

rak gelişmesine katkıda bulunarak yöneticilerin eğitimlerini sağlamaktır. TODAİE'nin faaliyetlerini başlıca 4 grupta toplayabiliriz:

- Kamu Yönetimi Lisanüstü Uzmanlık Programı (KYUP): Bu programa en az 5 yıllık memurluk yapan, 45 yaşını aşmamış üniversite mezunu kamu görevlileri sınavla girebilmektedirler. Katılanlar, iki yıllık eğitimin ilk yılında kurullarından izinli sayılırlar, ikinci yıl ise hem kurumlarında çalışırlar hem de bitirme tezi hazırlarlar.

- Periyodik program, organizasyon ve metod kurslarından oluşur. 3 ay süreli bu kurslara O&M, APK vb gibi birimlerde çalışanlar katılarak örgüt geliştirme yöntem ve tekniklerini öğrenirler.

- Kamu kurum ve kuruluşlarının kendi bünyelerinde tertip etmiş oldukları yönetim seminerlerine yardımcı olma veya tümden organize etmektedir,

- Kaymakamlık kursları, eğitimcilerin eğitimi vb gibi yöneticilerin bilgi, beceri ve davranışlarını geliştirmeye yönelik eğitim yapmaktadır.

c) Kurum ve kuruluşlar: Kendi bünyelerinde yöneticilerin eğitim ihtiyacını karşılamak maksadıyla üniversitelerden sağladıkları akademisyenlerin veya tecrübeli yöneticilerin katılımıyla programlar düzenlerler.

d) Sınai Eğitim ve Geliştirme Merkezi (SEGEM): Birleşmiş Milletler Sınai Kalkınma Örgütü Türk Hükümetinin ortak projesiyle kurulmuştur. Amacı, kamu ve özel sanayi kuruluşlarının orta ve üst düzey yönetim ve teknik personelinin niteliklerini sosyal, ekonomik ve teknolojik değişmelere uygun olarak geliştirerek kalkınmaya katkı sağlamaktır.

e) Milli Prodüktivite Merkezi (MPM): Kamu ve özel sektöre yönelik olarak hizmet eden MPM bir araştırma ve geliştirme kurumudur. Ayrıca yöneticilerin yetiştirilip geliştirilmesine yardımcı olmak amacıyla sevk ve idare konusunda da eğitim programları düzenlemektedir.

f) Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü: TÜBİTAK bünyesinde kamu ve özel kesim üst ve orta düzey yöneticilerinin eğitimini yaptırmak, yönetimi geliştirmek vb gibi amaçlarla kurulmuş bir eğitim kuruluşudur.

g) Yönetimi Geliştirme Merkezi: Anonim şirket statüsünde kurulmuş olup ücret karşılığı kamu ve özel sektör yöneticilerine yönelik etkin eğitim programları düzenlemektedir.

h) Araştırma Geliştirme Eğitim Merkezi (AGEM): Kamu ve özel sektördeki yönetim ve diğer meslek elemanlarına yönelik olarak eğitim yapan bir demektir.

i) İM Eğitim, Araştırma, Dayanışma, Yayın A.Ş.: Yöneticilerin hizmet içinde yetiştirilmeleri ve geliştirilmeleri amacıyla eğitim ve danışmanlık hizmetleri sunan bir şirkettir.

j) BORD, BÜRO Organizasyonu, Eğitim, Danışmanlık Ltd. Şti: Kamu ve özel sektöre yönelik olarak örgütlerin iç düzen araştırmalarını yapmak, eğitim ve danışmanlık hizmetlerini götürmek için kurulmuştur.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Yöneticilerin görevlerine başlamadan yetiştirilmeye yönelik, görevlerine başladıktan sonra da değişen koşullara uygun bir şekilde geliştirilmeleri için eğitilmeleri konusunda yaklaşık tüm Dünyada bir konsensüsün olduğunu söyleyebiliriz. Uygulamalarda ise her toplumun kendi kültürüne has bir yapı içerisinde sorunu çözmeye çalıştıkları görülmektedir.

Ülkemizde ise üst düzey yöneticilerin eğitilmeleri konusu, fikir platformunda kabul edilip hatta Anayasamızda yöneticilerin yetiştirilmesi konusunun kanunla düzenlenmesinin öngörüldüğü ve geçmişimizde de Osmanlı İmparatorluğunun bürokrasisini beslemek ve yöneticilerini yetiştirmek için kurulan "Enderun" tecrübemiz olmasına rağmen bu konuda oluşturulmuş bir politikamızın olduğundan söz etmek çok güçtür. Şu anda yöneticilerin yetiştirilmesi konusunda anayasal düzenleme olmasına karşın yasal boşluk vardır.

Her ne kadar üst düzey yöneticilerimizin eğitilmesi sorunu tümünden personel sistemimizle ilintili olup tamamen yeniden yapılanmayı gerektirir bir görünüm vermekte ise de eğitime başlamak için böyle bir reformu beklemek büyük hata olur.

Hiçbir yerde kamu kurum ve kuruluşlarına üst düzey yönetici yetiştirme sorunu, diğer ülkelerden, ciddi etüdler yapılmadan kuramların aynen aktarılmasıyla çözülemez. Dolayısıyla, ülkemizde de bu sorunu çözüme kavuşturabilmek için kendi kültürümüze has, ülke koşullarıyla tutarlı bir yapı oluşturmak zorundayız.

Ülkemizde, yeni yönetim anlayışları çerçevesinde yöneticilerin yetiştirilme-geliştirilmeleri için özet olarak;

- Öncelikle, üst düzey yöneticilerin yetiştirilmeleriyle ilgili yasal boşluğun giderilip gerekli düzenlemenin yapılması,
- Eğitim programlarının çağdaş düzeye getirilmesi,
- Yönetim ve siyaset ilişkisinin sağlıklı bir dengeye oturtulması,
- Görülen eğitim ile yapılan iş arasında bağlantının kurulması,
- TODAİE'nin her yönden güçlendirilmesi,
- Tüm olarak personel sisteminde yeniden yapılanmaya gidilerek esnek bir personel yönetiminin oluşturulması,
- Ciddi performans değerlendirmelerinin yapılmasının sağlanması gibi önemli adım ve uygulamaları sayabiliriz.

KAYNAKÇA

- Adal, Hasan şükrü: Kamu Personel idaresi, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul 1968.
- Ar A. FİKRET: "Fransa'da ve Türkiye'de Yönetici Yetiştiren Başlıca Kurumlar", AİD, C: 19, S. 4.
- Ar, A. FİKRET: "İtalya'da Kamu Görevlilerinin Yetiştirilmesi", AİD, 08, S.1.
- Aykaç, Burhan: "Yönetimin iyileştirilmesi", AİD, C. 24, S.2.
- Devlet Personel Başkanlığı&PUMA: Kamu Hizmetinde Esnek Personel Yönetimi (çev: Çiçek Refik) OECD yayını, Paris 1990.
- Ergun, Turgay: Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi, TODAİE yayınlan, Ankara 1988.
- Ergun, TURGAY: "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilme Sorunu", AİD, C. 16, S: 2.
- Kalkandelen A. Hayrettin: Personel Yönetimi, Ankara 1972.
- Kalkandelen, A. HAYRETTİN: "Yöneticilerin Yetiştirilmesi-Geliştirilmesi", AİD, C. 18, S. 1.
- Karaer, Tacettin: "Yöneticilerin Yetiştirilmesinde Federal Almanya Örneği", AİD, C. 22, S. 4.
- Koçel, Tamer: İşletme Yöneticiliği, Beta yayınlan, 4. baskı, İstanbul 1993.
- MIHÇIOĞLU, Cemal: "Türkiye'de Yüksek Kademe Yöneticilerin Eğitimi", AÜ SBF Dergisi, C: 23- No: 2.
- MPM: Eğitim Metodları: Nezaretçi, Yönetici Eğitim Metodları, Ankara 1969.
- ONARAN, Oğuz: Yönetici Sınıfın Eğitimi, TODAİE yayını, Ankara 1967.
- ONUALIN, COLM: "Yöneticilerin Üst Düzey Görevlere Hazırlanması" (çev: M. Kemal Öktem).. AİD, C: 21, S. 3.
- PAYASLIOĞLU, Arif: "Türk idaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik İhdas Edilmeli midir?", AİD, C 1,5. 1.
- Peker, Ömer: Yönetici Eğitimi, TODAİE Yayını, Ankara 1989.
- QURESHI, ANWAR: "TODAİE- ABD- İngiltere ve Pakistan'da Yönetici Yetiştirme Programları" (Çev: Cemil Cem) AİD, C. 3, S. 4.
- ROBERT L. MATHIS&JOHN H. JACKSON, Personnel Contemporary Perspectives & Applications, West Publishing, Newyork 1976.
- Sürgit, Kenan: "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmeleri", AİD, C. 3, S. 1.
- TELİMEN, OSMAN: Yüksek Kademe Yöneticilerin Eğitim ve Geliştirilmeleri, İkt. Tic. İl. Yay., İstanbul 1972.
- TORTOP, NURİ: Personel Yönetimi, Yargı yayınları, 5. Baskı, Ankara 1994.
- TUTUM, CAHİT: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yayınları, Ankara 1994.
- TUTUM; CAHİT: Personel Yönetimi, TODAİE yayınlan, Ankara 1979.
- United Nations, Report of the İnterregional Seminar on the Development of Senior Administrators in the Public Service of Developing Countries, Newyork 1969.

PERSONEL EĞİTİMİ VE TÜRKİYE

Ali KUYAKSİL
Komiser Yardımcısı

GİRİŞ

Aristo'ya varıncaya kadar bütün filozoflar düşünürler, insanın hayvandan farklı olduğunu, insanın düşünen bir canlı olduğunu kabul etmişlerdir. Çok azınlıkta kalan birkaç düşünürün teori seviyesindeki ispatlanmamış itirazları bu genel hükme bir istisna dahi teşkil etmez.

İnsanın bu düşüncesinden kaynaklanan en önemli özelliği terkip ve tahlil yapabilme kabiliyetidir. Bugüne kadar hiçbir hayvan veya hayvan topluluğu taşları, ağaçları, çamuru bir araya getirip bir ev yada sığınak yaptığı görülmemiştir.

İnsanla hayvanın dünyaya geliş durumları meseleyi daha aydınlatıcı bir misal teşkil etmektedir. Hayvan yavruları dünyaya gelir gelmez kimisi birkaç saatte, kimisi birkaç günde kendi hayatlarına lazım olan şeyleri öğrenip, hayata intibakda zorluk çekmiyorlar.

Oysa insan on-onbeş sene önce kendisine faydalı ve zararlı şeyleri öğreniyor. Daha sonra da başta ailesi ve toplumun devamlı yardımlarına rağmen ancak hayatını devam ettirebiliyor. Bir ekmek, bir elbise yada bir ayakkabı için kaç kişinin varlığına muhtaç?

İster tabiat tarafından, ister Allah tarafından kabul edilsin; bu durumda hayvanlar sanki daha önce eğitimlerini başka bir yerde tamamlayıp dünyaya öyle geliyorlar. İnsanlar ise, bu dünyaya kabiliyetlerini geliştirmek ve eğitimlerini tamamlamak üzere geliyorlar gibi.

Binlerce sene önceki ördek nasıl yüzüyorsa, arı nasıl bal yapıyorsa ve hayvanlar diğer hayvanlara karşı kendini nasıl müdafaa ediyorsa, bugün de aynıdır. Hiçbir gelişme yoktur. Oysa insanlık tarihini ele aldığımızda son ikiyüz yıl içindeki gelişme kendisinden önceki devirlerden daha fazladır.

Ayrıca Biyoloji ve Psikoloji bilimlerine göre insan davranışlarında kalıtımın etkisinin çevrenin etkisinden daha az olduğu tesbit edilmiştir. Bu da insanın eğitime ve gelişmeye ne kadar müsait bir varlık olduğunu gösterir.

Her canlı, içinde bulunduğu şartlara uyum gösterebildiği takdirde hayatını sürdürebilir. İnsan, doğumdan hemen sonra, geldiği yeni çevrenin tabiat şartlarına nasıl uyum göstermek zorundaysa aynı şekilde hayatın her döneminde gerek psikolojik yapılanma, gerekse sosyal çevre şartlarına göre de uyum göstermelidir. Aksi halde tabiat şartlarına uyum gösteremezse hayatını kaybeder, psikolojik şartlara uyumsuzluk onu herşeyden önce kendi içinde çatışmalara düşmesine sebep olur ve nihayet sosyal çevreye uyumsuzluk ise onun toplum dışına itilmesine yol açar.

İş yerleri de kuruldukları ilk günden başlamak üzere gelişen iş, çevre, teknolojik ve bilim şartlarına göre uyum sağlamak zorundadır. Aksi halde ömürleri kısa olur.

Eğitimin önemi işte buradadır. Çevrenin getirdiği şartların öğrenilmesi, buna göre de uyum yapılabilmesi ve gelişme yapılabilmesi eğitimle mümkündür.

Geniş anlamda eğitimin amacı; milli kültür, değer ahlâk ve bilinç sahibi, sorumluluk ve görev bilinci gelişmiş, iyi çalışan, dürüst ve fazilet sahibi vatandaşlar yetiştirmek, onu vatana ve millete kazandırmaktır.

İş yerlerinde eğitimden amaç; personelin becerilerini, bilgi ve davranışlarını geliştirmektir. Dolayısıyla iş ve hizmet alanlarında üretilen mal veya hizmette emek faktörüne düşen payın verimlilik değerini arttırmaya yönelik beceri, bilgi ve davranışların kazanılmasıdır.

İnsanların bir amaç doğrultusunda bir araya gelerek kurdukları iş yerlerinin hayatlarını sürdürebilmesi, korunması ve gelişebilmesi, sonucu uzun vadede görülse bile eğitimin önemini kavramaya, ona inanmaya ve bıkmadan, yorulmadan gelişen şartlara göre eğitime devam etmeye bağlıdır. Bir ülkenin kalkınması, insanların ve onların oluşturdukları iş yerlerinin gelişmesine bağlıdır.

Bütün bu ifadelerden eğitim; temelinde iş ile ilgili teorik ve pratik bilgilerin verilmesi, tüm becerilerin kazanılması ve davranışların olumlu yönde geliştirilmesi gibi unsurların bulunduğu bilgi ve becerilerin geliştirilmesini, kalitenin yükseltilmesini, zaman, malzeme ve para tasarrufunu, verim artışını, iş kazalarının ve insan gücünün kayıplarının asgariye indirilmesini, personel devrinin en aza indirilmesini, kuruluşun devamlılığını ve gelişmesini sağlamak, kişiye bilgi duygu ve psikomotor alanda üretimde bulunabilmesini, yada üretime katkıda bulunabilmesini sağlamak, insanlararası ilişkilerin (ast-üst, personel arası ve üçüncü şahıslarla) iyi seviyede korunmasını sağlayarak iş yerlerinin psiko-sosyal atmosferinin dengesini korumak ve geliştirmektir, şeklinde tarif edilebilir.

Toplumsal değişimde ve ülke kalkınmasında en etkili araç olan, çalışanların yeteneklerinin gelişmesine yardım etmeyi ve iş yerinin çalışmalarına düzenlilik kazandırmayı hedefleyen eğitim, aynı zamanda sevk ve idare kavramından ayrı

ve onun dışında bir şey değildir. Bu sebeble işe yeni istihdam edilecek personelin seçiminde son derece titiz davranmak, hangi iş için seçilecek ise o işin gerektirdiği bilgi, öğrenim, ilgi ve yeteneklerin tespiti yapılmalıdır. Ancak iyi bir personel politikası ile işe doğru, isabetli yerleştirilmiş personelin eğitilerek istenilen amaca varılması mümkündür. Zira beceri geliştirilmiş olan yetenektir. İnsanın belirli bir alanda yeteneği yoksa eğitimle beceri kazanılamaz.

Bu çalışmamızın ağırlık noktasını kamu personeli eğitimi teşkil etmektedir. İşletme personel eğitimi tali derecede kalmıştır.

PERSONEL EĞİTİMİ

1 - EĞİTİMİN ÖNEMİ

Bir Çin atasözü "Bir yıl sonrasını düşünüyorsan pirinç ek, on yıl sonrasını düşünüyorsan meyve ağacı dik, yüz yıl sonrasını düşünüyorsanız insan yetiştirin." diyerek eğitimin uzun vadede fakat milletin geleceğiyle ilgisinin önemli olduğunu dile getirmiştir.

Devletin ne üzerinde durduğu sorusuna bir Arap atasözü de "Alesseyfi vel kalem" diye cevap veriyor. Yani "Asker kılınanın şecaatine, kuvvetine ve memur dirayetine ve adâletine istinad eder." Gerçekten devlet hayatında Askeri güç ve memurlar devletin damarlarında dolaşan kan hükmündedir. Devlet hayatının devamını birisi dışardan gelecek tehlikelere karşı korur, diğeri de devlet içindeki toplumun gündelik hayatının akışının düzenli bir biçimde seyretmesini sağlar.

Durkheim ise "Eğitim, herşeyden önce, toplumun kendi yaşama koşullarını sürekli olarak yenilemeye yarayan bir araçtır." diyerek eğitimin sürekliliğine işaret etmiştir.

UNESCO, 1970 yılını eğitim yılı olarak kabul ettiği zaman bu konuda bir de tasarı hazırlamıştı. Tasarının genel ilkesi şunlardı:

1- Eğitim okulla bitmez, bütün yaşantı boyu sürer.

2 - Dünya sürekli bir değişimin içindedir.

3 - Yeni sorunları çözebilme yeni koşulları anlayabilmek, çevremizdeki gelişmeleri, evrimleri izleyebilmek için yeni bilgiler gerekir.

4 - Okullarda öğrenilen bilgiler bir süre sonra yetmemeye başlar.

5 - Yetişkinlerin eğitimi, halk eğitimi, okul dışı eğitim, radyo ile eğitim, olgunlaşma kursları hep sürekli eğitimin kapsamına giren şeylerdir.

Zamanımızda bilim ve teknik alandaki hızlı gelişmeler, insanları bu gelişmeleri yakından izlemeye zorlamaktadır. Belirli eğitim kuruluşlarını bitirmiş olanla-

rın edindikleri bilgiler bütün ömürleri boyunca yeterli değildir. Başarı için yenilikleri, yeni gelişmeleri izleme zorunluluğu vardır¹.

A) Öğretim, Eğitim, Yetiştirme ve Geliştirme

Eğitim ve öğrenim aynı şey değildir. Öğretim (education) kültürü artırıcı, ufku genişletici, daha ziyade genel çalışmalardır.

Eğitim, İngilizce training, Fransızca formation veya perfectionnement sözcüklerinin karşılığı olarak "Belirli bir iş alanında hüneri artırmak ve dolayısıyla o belirli işin daha iyi yapılmasını sağlamak" anlamına gelmektedir.

Bir başka deyimle, yetiştirme yeni yeteneklerin kazanılması, geliştirilmesidir. Geliştirme ise mevcut kapasitelerin (yeteneklerin) iyileştirilmesidir.

Yetiştirme (formation), daha çok işe yeni girmiş personeli kapsamına alır. Oysaki, geliştirme eğitimi (perfectionnement), işte çalışan, deneyleri olan, fakat tam ümit edilen derecede hoşnut verici bilgilere sahip olmayan kişilere yönelir. Amaç, en iyi verim, etki ve nitelik sağlamaktır.

Memurların görevi ile ilgili belirli bilgileri öğrenmeleri yeterli değildir. Bunları geliştirmeleri gerekir. Yetiştirme ile geliştirme, birbiriyle çok yakın ilişkilidir. Gelişmeyi yetiştirmeden ayırmak için, şu şekilde bir tanım verebiliriz. Geliştirme herhangi bir dairede çalışan elemanların, görevlerinin gereği olarak gelişen idarenin gereksinmelerine yanıt verecek biçimde, çalışma usulleri ve bilgilerinin sürekli olarak uyması, intibak ettirmesidir.²

B) Eğitim ve Kalkınma

Eğitime harcanan paralar artık bir yatırım olarak kabul ediliyor. İnsan gücüne, eğitime yapılan yatırımların incelenmesi yapılıyor, araştırılıyor. Artık eğitim sadece pedagoğ ve sosyologların uğraştıkları bin konu olmaktan çıkmış, ekonomistlerin de üzerinde durdukları bir konu olmuştur. Bir başka deyimle, yakın geçmişe kadar eğitimin sadece sosyal yönü üzerinde durulurken artık ekonomik yönü ve önemi üzerinde de durulmaya başlanmıştır ve eğitimin ekonomik kalkınmada büyük önemi ve etkisi olduğu kabul edilmektedir...

Bir ülkenin esas serveti, herşeyden önce halkının sahip olduğu bilgi, maharet, yetenek, bir sözcük ile halkın genel ve mesleki eğitim derecesi ile ölçülür. Bu yönden, belki de bir ülkenin gelişmiş veya az gelişmiş niteliğinin ölçüsü bundan böyle toplam ulusal gelir ve adam başına düşen ulusal gelir değil, fakat halkının

¹ NURİ Tortop, **Kamu Personel Yönetimi**, Ankara: Olgaç Matbaası, 1987, s. 227-228.

² **Ibid.**, s. 229-230.

eğitim derecesi ve özellikle Prof. F.H. Harbison'un Stratejik beşeri sermaye deyiimiyle açıkladığı ülkelerin yüksek düzeyde sahip oldukları insan gücüdür.

Gerçekten gelişme halindeki ülkelerin karşılaştıkları en büyük güçlük, sermaye kıtlığından çok yetişmiş yönetici ve personel yetersizliğidir. Teknolojideki hızlı gelişmeler dolayısıyla personelin işe girdikten sonra yeniliklerden haberdar olması gerekmektedir. Bu, ancak hizmet içi eğitimle mümkündür. Hizmet içi eğitim, personelin dikey hareketliliğine, yani benzer derecedeki görevlere atama, yatay hareket yerine, daha üst görevlere yükselme imkanı sağlar.

Bir ülkenin öğretim ve eğitim yönünden gelişmiş olması, ekonomik yönden de gelişmesinde önemli rol oynamaktadır. Kalkınmayı hızlandıran temel çalışmalar, yetişmiş personel eliyle yürütülürse, kuşkusuz kalkınma çabuk ve hızlı olur.

Gerçekten yetişmiş insanı çok olan ülke çabuk kalkınır, ulusal geliri yükselir. Almanya, mevcut yetişmiş insan gücü sayesinde İkinci Dünya Harbinin sarsıntısını kısa zamanda yenmiştir.

Japonya, Türkiye'nin 1/3 genişliğindedir. Nüfusu ise, Türkiye'nin iki buçuk mislidir. Adam başına düşen ulusal geliri fazladır. Doğal kaynakları bizden azdır, ama okur yazar oranı % 100 dür. Otomasyona gidilmiştir. Japonyada en büyük yatırım insan gücüne yapılmıştır. Yetişmiş insan gücü en önemli sermaye birikimidir.

Büyük İskender ve Alp Arslan, yetişmiş insangücü (ordular) sayesinde çok üstün düşman kuvvetlerini bozguna uğratmışlardır³.

II - İŞLETMELERDE PERSONEL EĞİTİMİ VE YETİŞTİRİLMESİ

Modern işletmecilikte işgücü ve memur tüm çalışan personelin eğitilmesi, iş içinde ve iş dışında yetiştirilerek, gerek işletmeye, gerekse kendisine daha yararlı olabilecek hale getirilmesi oldukça önemli bir konudur. Geleneksel usullerle yönetilen işletmelerde, eğitime gereken önem verilmemekle beraber, çağdaş işletmecilik anlayışı ile yönetilen işletmelerle, gelişme ve büyüme arzu ve bilinci içinde olan işletmelerde eğitimin gereği ve önemi göz önünde tutulmaktadır.⁴

Gelişmiş olan ülkelerin işçi başına verimlilikleri, az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin işçi başına verimlilikleri ile karşılaştırıldığı zaman, gelişmiş ülkelerde verimin daha yüksek olduğu görülür.

³ *Ibid.*, s. 232.

⁴ İSMET Mucuk, **Modern İşletmecilik**, İkinci Basım, İstanbul: Der Yayınları, 1985, s. 306- 307.

Bu durumun en önemli nedeni, gelişmiş ülkelerde eğitim programlarına verilen önemdir. Ayrıca eğitim programları sonucunda; kaza, iş tatminsizliği, işçinin işinde etkin olamaması vb. gibi personel problemleri de büyük ölçüde azalır. Eğitim programlarından olumlu sonuç alabilmek için, eğitimin amacını kesin ve açık bir şekilde saptamak ve elde mevcut kaynaklar ile amaca hangi etimi programı ile en iyi şekilde ulaşılabileceğini belirtmek gerekir⁵.

İş hayatında görülen süratli ve sürekli değişimler, işletmelerde personelin, özellikle üretim işlerinde aktif rol oynayan işgücünün bilgi ve yeteneklerinin geliştirilmesini gerekli kılmaktadır. Modern teknolojinin, işletmelerin bünyesinde, üretim araçlarında ve üretim metodlarında meydana getirdiği değişiklikler, işletmelerde çalışanların çeşitli özel eğitim programları ile eğitilmesi ve geliştirilmesi ihtiyacını hissettirmektedir. İşte bu nedenle, işletmeler, çeşitli tipte personel eğitim programları geliştirmekte ve etkili eğitim programları ile şu yararları sağlamaktadırlar:

- İş kazalarının azalması
- Devir hızının düşürülmesi
- İşe geç gelmenin ve devamsızlığın azaltılması
- Moral takviyesi
- Personel arasında haberleşmenin geliştirilmesi
- Yakın gözetim (nezaret) ihtiyacının azaltılması
- Prodüktivitenin artırılması.

Doğal olarak eğitim ihtiyacı, faaliyet alanına ve mesleğe göre büyük farklılıklar gösterir. Ayrıca eğitimi kimin üstleneceği konusu da uygulamada farklı yaklaşımların görülmesine yol açmaktadır. Bazı büyük işletmeler kendi eğitim bölümlerini kurarak veya eğitim uzmanları istihdamı ederek işini bu yolda gerçekleştirmekte; bazı işletmeler ise, komuta görevindeki yöneticilere eğitim işini de yaptırmaktadır. Bazen de karma usuller uygulanmaktadır.

Üretimle direkt ilgili işçiler çok az öğrenim görmüş olabilmektedir ki, bunlar için özel eğitim programları uygulamaları yapılabilir. İşletmelerin düzenledikleri kurslarla, çalışanların teknik ve mesleki bilgi ve görgülerini artırma, yeteneklerini geliştirme çalışmaları yapmaları gelişmiş ülkelerde çok yaygın olduğu gibi, ülkemizde de yavaş yavaş bu yönde bir takım gelişmeler olduğu görülmektedir.

Personel eğitimi programları üç tipte olabilir: bazıları, belirli bir mesleki eğitimi temel alır; bazıları, kişinin genel eğitim düzeyini geliştirir; bazıları ise, yöne

⁵ OĞUZ Uras, **İşletmeye Giriş**, İstanbul: Met/er Matbaası, 1987, s. 88.

tim yeteneklerini geliştirmeyi hedef alır veya gelecekte yönetici olacak kimseleri yetiştirir.

Mesleki eğitimin çeşitli uygulama şekilleri arasında İşbaşında eğitim metodu ile, kişiye, gerçek çalışma koşullarında işin nasıl yapılacağı öğretilir. "Yaparak Öğrenme" yoluyla eğitilen kişinin yanlışları düzeltilir; işi daha iyi yapması için önerilerde bulunulur; açıklamalar yapılır ve. iş performansının geliştirilmesi için cesaretlendirilir. Metoden en büyük sakıncası, bir kısım zaman ve materyal israfına yol açmasıdır.

Çıraklık eğitimi, çok eski bir öğretim usulü olup, belirli bir işin uzunca bir süre (2-5 yıl) işbaşında öğretilmesine dayanır; ayrıca, kurs şeklinde bilgilerle desteklenebilir. Özel kurslar da, personel guruplarına, çoğu kez tecrübeli ustabaşılar veya kalifiye işçilerden yararlanarak düzenlenir. Eski personeli yenilikler konusunda yetiştirmek, onları "yenilemek" ve onlara gelişme ve yükselme fırsatı vermek, bu tür programların ikili amacını oluşturur⁶.

III - KAMU YÖNETİMİNDE PERSONEL EĞİTİMİ

A) Memurun Eğitimi ve Bilgisinin İçeriği

Memurun, özellikle yönetici durumundaki üst kademe memurların bilgi türü ne olmalıdır? Belirli bir alanda uzmanlık bilgisi mi, yoksa çok yanlış bir kültür mü?

Önce memurların kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmek için uzmanlaşma zorunluluğu vurgulanmalıdır. İdari işlevin teknikliği, her memurun, üstlendiği göreve uygun bir yetişmeden geçtiğini varsayar. Buna karşılık kamu görevlilerinin çok yanlışlığı üzerinde ısrar edilebilir. Konulara uyarlanma yeteneği, teknik yetkinliklerden daha önemlidir ve genel bir eğitim, özel bilgilerden daha çok güvenceler sunar.

Buna göre iki türlü yetenek söz konusu olur; teknik ya da mesleki yeterlik ile kültürel yeterlik. Kültürel yeterlik, memurun zeka ve bilgisine önem verir.

Çok yanlışlığın dayandığı düşünce, şöyle ifade edilir. Üst derecelerde yönetici durumunda bulunan devlet memurları, bir uzman değil geneldir. Sorumluluğunu yüklediği alanın faaliyetlerinin tüm ayrıntılarını bilmesine, hem gerek ve hem de imkan yoktur. Onun sentez edebilme ve duruma uyma yeteneği gibi yüksek zihinsel niteliklere ve iyi bir genel kültüre sahip olması daha önemlidir. Çünkü bu temel niteliklere sahip birisinin, gerektiğinde ayrıntılara nüfuz etmesi zor bir iş değildir. Önemli olan, idareyi bir bütün olarak kavrayabilmek ve alınan kararların sonuçlarını önceden görebilmektir.

⁶ Mucuk, **Op.cit.**, s. 308.

Ülkelerin, çok yanlı genel kültürün içeriğine verdiği öncelikler farklıdır. İngiltere'de memurlarda edebiyata dayalı klasik bir kültür, Almanya'da hukuksal nitelikli bir kültür aranırken, Fransa'da hukuksal, siyasal, ekonomik ve sosyal içerikli bir kültür istenir.

Alınan memurluğu, hemen hemen yalnız hukukçulardan oluşur. Bu durumun sunduğu sakıncaların bilincine varmaya, yeni yeni başlanır. Gelecekte memur, yargıç ve avukat olacaklar aynı şekilde yetişirler.

Ne var ki eskiden genel eğitimin ve yetişmenin ta kendisi addedilen hukuk zamanla, tekeline kaybeder. Bugün yararlı bir uzmanlık alanı olduğu, fakat memurların işlerine uyarlanmalarını sağlamada tek başına yetersiz kaldığı düşünülür. Bundan böyle kamu görevlisinin etkililiği, çağdaş teknik ve yöntemlerin bütününe sahip olmasına ve çeşitli disiplinleri kullanma, çelişen ussallıkları bütünleştirme, sonuç olarak bir hukukçu ve maliyeci olmaktan daha çok yetkin yöneticiler (maneger) olarak hareket etme ve yeteneğine bağlıdır. Böylece çok disiplinlilik ve manegement, geleceğin memurlarının ortak yetiştirme programlarının anahtar sözcükleri olur⁷.

B) Hizmet Öncesi Eğitim

1. Genel Olarak

Endüstrinin gelişmesi ve sanayi devriminin başlangıcına kadar bütün sanatlar ve işler, çıraklık usulü ile yetişmiş kişilerin yanında, işyerlerinde ve yapılacak işin önemine göre birçok kereler tekrar tekrar yapılarak öğrenilirdi. Bu yönden bir yönetsel memurun ve bir noterin yetiştirilmesi ile bir marangozun yetiştirilmesi arasında fark yoktu.

Genellikle herkesin çalışmaya zorunlu olduğu çağımızda, çalışanlar için şartlar düne göre daha ağırdır. Bugünkü insan daha çok bilgili olmak zorundadır. Özellikle üst derecelerde görev görenlerin derinleşmiş teorik ve pratik bilgilere sahip olmaları, yalnız kendi meslek dallarında değil, tarih, sosyoloji, ekonomi siyaseti, beşeri coğrafya ve sosyal psikoloji vb. alanlarda da bilgili ve uzmanlaşmış olmaları gerekir. Bunun yanında aslı matematiğe dayanan istatistik gibi bilgiler de gereklidir⁸.

Başlangıç eğitim ve öğretimi, gerek okullar ve üniversite ve gerekse iş başında idare tarafından (bu yol ancak orta ve alt derece memurlar için söz konusu olur) yada uzmanlaşmış okullar aracılığıyla sağlanır. Üniversite öğrenimi, doğrudan mesleğe hazırlamaya yönelmeden yüksek kültürel düzeyde genel bir eğitim

⁷ ACAR Örnek, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Pano-Bassan A.Ş., 1988, s. 211-214.

⁸ Tortop, **Op.cit**, s. 233.

vermeyi amaçlar. Gerçi üniversiteler giderek, programlarını memurluğun gereksinmelerine uyarlama çabası gösterirler. Üniversite öğrenimi erken bir uzmanlaşmadan kaçınarak, daha sonraki hareketliliği kolaylaştırır⁹.

Yüksek dereceli hizmetlere atanacakların, genel ve klâsik öğrenim yapan kuruluşları ve üniversiteleri bitirmiş olmaları, hizmet öncesi eğitim için yeterli değildir. Kurumsal öğretim yapan üniversite öğretim üyeleri ile, önemli yönetsel görevlerde bulunan uzman kişilerin görev alacağı ve hizmete yatkınlığı daha çok artıracak bir eğitimin geçmeleri gereklidir.

Uzun süre, aynı özel işverenler gibi kamu kuruluşlarının da aradıkları elemanları iş piyasasından bulabileceklerine ve daha önceden, yani hizmete girişten önce, bunların eğitimi ile uğraşmanın gereksiz olduğuna inanılmıştır. Memurun bir defa hizmete alınca staj uygulaması veya kısa süreli çeşitli bilgiler verilmek suretiyle gerekli mesleki niteliği kazanacağı kabul edilmiştir. Bu görüş artık değerini yitirmiştir. Bugün yetişmenin önemine inanılmaktadır.

Uygulama Okullarında Eğitim

Yukarıda açıkladığımız üniversite ve yönetimin yaptığı eğitimin eksikliklerini tamamlamak ve yeni gelişmeler karşısında, kamu hizmetlerinin artan ihtiyaçlarını karşılamak için ve her iki sistemin yararlı yönlerini birleştiren bir üçüncü eğitim sistemi düşünülmüştür. Bu da "Uygulama Okullarıdır. Bu okullar, her tip kamu kuruluşlarının ihtiyaçlarına cevap vermek için kurulmuştur. Öğretim üyeleri idareden ve üniversiteden atanmıştır. Öğrenciler çok defa stajyer memurdur. Ücretlerini alırlar, yani aylıklıdır ve okulu bitirdiklerinde, mesleki yetersizlik durumu olmadıkça, bir memurluk garantisi edilmiştir.

Bu tür okullar ilgili yönetime pahalıya mal olmaktadır. Bu okullarda öğretim şu ilkelere dayanmaktadır:

- Öğretimin iyi nitelikte olması,
- Staj görülmesi,
- İnceleme gezileri,
- Belirli bir süre idareye hizmet etme yükümlülüğünün bulunuşu,
- Zorunlu hizmet edemeyeceklerin sözleşme gereğince sorumluluğu (öğretim süresince giderlerin ve aldığı ücret veya aylığın geri verilmesi).

Bir diğer okul tipi de bazı özelliği olan kuruluşların memurlarını yetiştirmek amacıyla açılmıştır. Örneğin maliye dairelerinin herbiri, polis, gelir ve diğer önemli daireler kendilerine sıkı sıkıya bağlı özel okullara sahiptirler¹⁰.

⁹ Örnek, **Op.cit.**, s. 215.

¹⁰ Tortop, **Op.cit.**, s. 235.

2. Türkiye’de Hizmet Öncesi Eğitim

Türkiye’de hizmete alınmadan önceki yetiştirme, üniversitelere, genel öğretim kurumlarına bırakılmıştır. Üniversiteler, doğrudan idareye yönelik eleman yetiştirmezler. Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri, eğitim kurumlarının yetiştirdiği elemanlar arasından sınavla seçme yapıp eleman alırlar.

Siyasal Bilgiler Fakültesi (Mülkiye), önceleri bu bakımdan farklı bir konumdaydı. Çünkü Mülkiye, Osmanlı döneminde mülki idare amiri, idareci, maliyeci ve hariciyeci, kısaca devlete eleman yetiştirmek üzere kurulmuştu. Ne var ki bugün Siyasal Bilgiler Fakültesinin, programlarının kamu görevliliğine daha çok yönelik olması ve mülkiyeli olmanın sağladığı psikolojik avantaj dışında, memurluğa girişte diğer fakültelerden bir farkı yoktur. Üstelik ders programları da YÖK uygulaması ile büyük ölçüde standart hale gelmiştir.

Daha alt derecedeki memurların yetiştirilmesine yönelik ve merkezi kuruluşlara bağlı olan az sayıdaki meslek okulları, Polis Akademisi, okul ve kolejleri hariç, üniversitelere bağlanmıştır.

Hizmet öncesi öğretim ve eğitim veren yüksek öğretim kurumları, mesleki ve teknik okulları ile bu nitelikteki kursların ders programları, ülke ve kamu hizmetlerinin Başbakanlıkça tespit edilecek ihtiyaçlara uygun olarak düzenlenir.

Hizmet öncesi eğitimi, kurum ve kuruluşların eleman ihtiyaçlarını karşılamak üzere kendi bünyelerinde açtıkları okullar ve genel öğretim kurumlarında okuyan öğrencilerle ilgili faaliyetlerin tümünü kapsar. Kamu kurum ve kuruluşlarının kendi bünyelerinde mesleki eğitim ve öğretim veren bir okul açabilmeleri için 1) Genel Öğretim kurumlarında, 2) Diğer kurumların bünyesinde ilgili mesleki öğretimin dal ve bölümlerinin bulunması gerekir.¹¹

C) Hizmet İçi Eğitim

1. Kavram

Modern kamu personel yönetimine egemen olan ilkelerden birisi de "Hizmet İçi Eğitim" ilkesidir.

Hizmet içi eğitim, hizmetin içinde yapılan, görevliye hizmetle ilgili bilgileri veren, beceri kazanmasını sağlayan sistemli bir eğitim faaliyetidir¹².

Liyakat ve kariyer ilkelerinin bir sonucu olarak hizmet içi eğitime ağırlık verilmelidir. Devletin görevi kamu hizmetlerini yerine getirmek olduğuna göre, kamu hizmetinin değişen ve gelişen toplumsal gereksinmelere uyandırılması ve

¹¹ Örnek, **Op.cit.**, s. 217-218.

¹² ŞEREF Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Ankara:Sevinç Matbaası, 1983, s. 114.

devamlı değişmesi, bu hizmetleri yerine getiren kamu personelinin de değişikliklere ayak uydurmasını gerektirir. Diğer taraftan, memurların yetiştirilmesi ve verimliliklerinin artırılması ve ilerideki görevlere hazırlanmaları açılarından, hizmet içi eğitim, modern kamu personel rejimlerinin çok önem verdikleri bir husustur¹³.

Hizmet içi eğitimin etkili olabilmesi için sürekli olarak yürütülmesi gerekir. Bu arada hizmet içi eğitim ile personel rejimi arasındaki sıkı ilişkiyi de gözden uzak tutmamak gerekir. Hemen belirtelim ki, personel sistemindeki bozukluklar ile örgütün yapısından gelen bozuklukları, hizmet içi eğitimle giderme olanağı da yoktur¹⁴.

2. Hizmet İçi Eğitimin Amaçları

Hizmet içi eğitimin üç amacı vardır:

- 1 - Memurun yapmakta olduğu işin daha iyi yapılmasını sağlamak için, gerekli bilgi ve yeteneği kazandırmak, geliştirmek,
- 2 - Memura, daha üst görevlere geçebilecek yeterliği kazandırmak, yani alt kademedeki memurları, üst kademeye yükselmeye hazırlamak,
- 3 - Memurların çalışmakta oldukları örgüt ve yapmakta oldukları işe karşı davranışlarını olumlu yönde değiştirmektir.

Hizmete giristen önce ne tür ve ne değerde bir eğitim görülürse ve ne denli iyi bir staj ile bu eğitim tamamlanmış olursa olsun, bu eğitim ancak bilgi verici niteliktedir. Gerçekten, göreve yatkınlığı ve o konuda yetki ile çalışabilmeyi sağlayamaz. Bunun için, mesleğin bütün özelliklerini, teknik, ruhsal yönlerini, mesleksel çalışmaları görmek ve öğrenmek gerekir.

Meslek içinde yükselmeyi teşvik eden bir sistem, personelin günlük işlerinde uyguladığı bilgilerde bir değişiklik yapar. Esasen eğitimin bu yararları sağlaması da gereklidir¹⁵.

3. Hizmet İçi Eğitimin Faydaları

a) Yönetici Amir Yönünden

Yönetici, amir yönünden faydalıdır. Çünkü, yetişmiş personel daha az kusur yapar. Denetleme kolaylaşır. Verim ve moral yüksek olur, huzur içinde çalışma yapılır. Yönetici güçlükle karşılaşmaz, ana sorunlarla uğraşmak zamanını bulur.

¹³ TAYFUN Akgüner, **Kamu Personel Yönetimi**, İstanbul: Der Yayınları, 1988, s. 15.

¹⁴ Gözübüyük, **Op.cit** ibid.

¹⁵ Tortop, **Op.cit.**, s. 235-236.

b) Personel Yönünden

Personel yönünden de yararlıdır. Yetişmiş personelde kendine karşı güven duygusu uyanır. Yükselme imkanları artar. İşleri zamanında, doğru ve kusursuz yapmanın zevk ve heyecanını duyar. Amiri tarafından beğenilir, takdir edilir. Bu duygu ve ortam içinde çalışma saatleri sıkıcı olmaz, akıcı olur; çabuk ve eğlenceli geçer.

c) Çalışılan Örgüt Yönünden

Çalışılan örgüt yönünden de yararlıdır. Örgütün halk ve ilişkide bulunduğu kişi ve kuruluşlar karşısında itibarı artar. Verim yükselir; daha az zaman, az para, az emek ve malzeme sarfederek çok verim elde etme imkanı doğar¹⁶.

4. Çeşitli Ülkelerde Hizmet İçi Eğitim

a) İngiltere

İngiltere'de geliştirme temel olarak memurun bağlı olduğu bölümce sağlanır. Bununla beraber 1963'te iktisat, istatistik, yöneylem araştırması gibi çeşitli alanlarda birçok haftalık eğitim dönemleri düzenleyen İdari İncelemeler merkezi kurulmuştur. Bu eğitim idari sınıfın üçüncü yılında olan memurlar için zorunludur, giderek yüksek kademeye çıkmaya yönelen diğer görevlilere de yaygınlaştırılmıştır. Kamu personeli koleji'nin bünyesinde yer alan merkez'in görevlerinden biri, bütün personel için hızlandırılmış kurslar düzenlemektir¹⁷.

b) Amerika Birleşik Devletleri

A.B.D.'de geliştirme, idari faaliyetlerin maliyetini düşürerek, yönetimin verimliliğini ve etkinliğini arttıran bir yatırım olarak addedilir. Egemen düşünce, her grup görevli için geliştirme programları düzenleyerek, idarenin memurlara bilgi ve niteliklerini iyileştirmede yardım etmek zorunda olduğudur. Eğitim dönemleri idarece, kurslar, seminerler, uzun süreli öğrenim dönemleri, çeşitli dairelerde uygulamalı stajlar biçiminde düzenlenir. Personel Dairesi, üniversiteler, kimi halde işletmeler, eğitim programlarının hazırlanmasına katılırlar. Personel dairesinin geliştirme çabalarında oynadığı rol giderek artmaktadır. Bu daire, bir Eğitim Bürosu, on Bölgesel Geliştirme Merkezi ve biri Kings Point'de diğeri de Berkeley'de olmak üzere üst kadroların geliştirilmesi amacıyla üniversite ile işbirliği yapacak merkezler kurmuştur. 1968'de Virginia Üniversitesinde kurulmuş bulunan Federal Personel Enstitüsü, hiyerarşik üstleri tarafından seçilmiş yüksek düzeyde memurlara yönelik her yıl 8 haftalık iki dönem halinde, idarenin birliğini

¹⁶ *Ibid.*, s. 237.

¹⁷ Örnek, *Op.cit.*, s. 219.

ve kamu hizmeti ruhunu güçlendirmek ve teşvik etmek amacıyla geliştirme kursları düzenler.¹⁸

c) Fransa

Fransa'da önem başlangıç eğitime verilerek, hizmet içi eğitim uzun süre ihmal edilmiştir. Yükselmelerin yarışma sınavlarına bağlanması, bireysel olarak her memurun kendisini geliştirmesi için özendirici bir nedendir. Kaldı ki idare kurslar düzenleyerek hatta memurlara izin vererek bu yarışmaya hazırlanmayı özendirir. Fakat yatay hareketliliği arttırmaya yönelik koşullar ya da yeniden yetiştirme faaliyetleri, henüz yeterince gelişmiş değildir. Yöneticilerin hizmet içinde eğitime veya mesleklerinde geliştirilmelerine yönelik faaliyetleri düzenleyen ve yürüten merkezi bir otorite yoktur.¹⁹

d) Rusya

Sovyetler Birliğinde geliştirme, aynı zamanda hizmet içinde, üniversitede, partide ve sosyal örgütlerde yapılır. Son senelerde, ekonomi, işin bilimsel örgütlenmesi ve yönetim kurumları konusunda görevlilerin bilgi düzeylerini yükseltmek ve kadroların yetiştirilmelerini iyileştirmekle ilgili uğraşlar artmıştır. 1970'te üst görevlilerin staj yapabilecekleri Ulusal Ekonomi Yönetim Enstitüsü kurulmuştur. Bakanlıklar ve federe devletler düzeyinde benzer kurumlar bulunmaktadır.²⁰

5. Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı

Devlet Memurları Kanunu, hizmet içi eğitim etkinliğine yön vermek amacıyla, bir "Devlet memurları eğitimi genel planı" yapılmasını öngörmüştür. Devlet memurları eğitimi genel planı, Maliye ve Gümrük Bakanlığı ve Milli Eğitim, Gençlik ve Spor Bakanlığı ile Türkiye ve Orta-Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü, Devlet Planlama Teşkilâtı ve ilgili kurumların görüşleri alındıktan sonra, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı tarafından hazırlanarak, Bakanlar Kurulu kararnamesiyle yürürlüğe konmuştur. "Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı" adını taşıyan bu plan, Bakanlar Kurulu'nun 83/6854 sayılı kararı ile uygulamaya sokulmuştur. Plan, hizmet içi eğitimi, hizmet öncesi ve hizmet içi olarak ve bir bütün kabul ederek düzenlemektedir. Plan, kamu kesiminde nitelikli ve yeterli bilgilerle donatılmış personelin yetiştirilebilmesi için, önce eğitim ve öğretim kumullarının, kamunun gereksinmelerine cevap verecek doğrultuda eleman yetiştirmeleri gerektiği hususunu vurgulamakta; kamu kurumları ile öğretim kurum

¹⁸ *İbid.*

¹⁹ *İbid.*

²⁰ Akgüner, *İbid.*, s. 44.

ları arasında da yakın bir ilişkinin öneminden söz etmektedir. Kamu kesiminde hizmet içi eğitimin bir bütün olduğunu belirten Plan, eğitimin sürekli yapılmasını istemektedir. Plan, her kamu kurum ve kuruluşunda, yıllık eğitim etkinliklerinin yerine getirilmesinde, gereken yol ve yöntemleri saptamak üzere, bir "eğitim kurulu" oluşturulmasını öngörmektedir²¹.

6. Hizmet İçi Eğitimin Yürütülmesi

a) Yönetime Bağlı Meslek Okulları

Yönetim birçok alanlarda, kendi ihtiyacını karşılamak üzere meslek okulları açmış, kendi elemanını kendisi yetiştirme yoluna gitmiştir. 1981 yılında çıkarılmış olan Yükseköğretim Kanunu ile Türk Silahlı Kuvvetleri ve emniyet teşkilatına bağlı yüksek öğretim kurumları dışında kalan mesleki yüksek okullar, üniversitelere bağlanmıştır.²²

b) Kurumsal Düzeyde Eğitim

Bu düzeydeki eğitim, ya "eğitim birimleri" ya da "eğitim merkezleri" tarafından yürütülür. Her kurumda, yetiştirme etkinliklerini düzenlemek, yürütmek ve değerlendirmekle görevli, "eğitim birimi" kurulur ve birden çok birim kurulan kurumlarda, bunlardan biri "Merkez Eğitim Birimi" adını alır. Eğitim merkezleri ise, kurum içinde kurumun kendi eğitim ihtiyaçlarını karşılamak üzere açılabilir²³.

Kurumlar, kurumsal düzeyde eğitimi Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün yardım ve işbirliği ile de yürütmektedirler. Kurumsal düzeyde, henüz etkin ve sistemli bir biçimde hizmet içi eğitime geçildiği söylenemez. Kısaca belirtmek gerekirse, genel olarak, kurumsal düzeyde hizmet içi eğitim, düzensiz ve sistemsiz bir biçimde yürütülmektedir. Bunda, Devlet Memurları Kanununun öngördüğü sisteme işlerlik kazandırılmamış olmasının etkisi büyüktür²⁴.

c) Kurumlararası Eğitim

Kurum içi açılan eğitim merkezleri, ayrıca Devlet Personel Başkanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı ile, kurumlararası nitelikte de açılabilir. Bugün Türkiye'de bu nitelikte iki eğitim merkezi bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, "Devlet Memurları Yabancı Diller Eğitim Merkezi Yönetmeliği" çerçevesinde eğitim yapan, Yabancı Diller Eğitim Merkezi; İkincisi, 1958 tarihinde

²¹ Akgüner, *İbid.*, s. 44.

²² Gözübüyük, *Op.cit.*, s. 115.

²³ Akgüner, *Op.cit.*, s. 45.

²⁴ Gözübüyük, *loc.cit.*

7163 sayılı "Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Teşkilât Kanunu" ile kurulan, Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)'dür. Enstitü, genç kamu görevlilerine akademik eğitim yaparken, diğer taraftan yönetimin uzmanlık alanları için eleman yetiştirmektedir²⁵. TODAİE'nün üzerinde ilerde ayrıca duracağız.

d) Yurt Dışında Yetiştirme

Devlet memurları, yabancı ülkelerin, memuriyet yaptıkları görevleriyle ilgili kurumlarında veya yetiştirme-eğitim merkezlerinde de yetiştirilebilirler. Bu memurlara, öğrenim ve ihtisas yapma izni verilebilir.

Diğer bir yol, yurt içinde veya dışında Devlet hesabına öğrenci okutmak yoluyla eleman yetiştirmektir. Bu yolla okuyan öğrenciler, Devlete "mecburi hizmetle" yükümlüdürler. Yurt içinde okuyanlar, öğrenim süreleri kadar, yurt dışında okuyanlar ise, öğrenim sürelerinin iki katı kadar bir süre, Devlete mecburi hizmet yapmak zorundadırlar. Mecburi hizmetle yükümlü bulunanlar, yetiştirme, eğitim veya staj sürelerinin bitiminden itibaren, en çok iki ay içinde kuramlarına başvurmak yükümlü altındadırlar²⁶.

e) Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

Hizmet içi eğitim konusunda ayrı bir konuma sahip olan TODAİE 1953 yılında Birleşmiş Milletlerle yapılan işbirliği ile teknik yardım anlaşması çerçevesinde kurulmuştur. Başlangıçta, adından da anlaşılacağı üzere, ortadoğu ülkelerinden de burslu öğrenci kabul ediyordu. Daha sonra diğer ortadoğu ülkelerinde de bu tür yetiştirme merkezleri açılınca, TODAİE ulusal düzeyde bir eğitim kurumu niteliğine bürünmüştür.

TODAİE'nin amaç ve işlevi, memurların yönetim konusunda yetiştirmelerini sağlamak yanında ayrıca kamu yönetiminin çağdaş düşüncelere ve yaklaşımlara uygun olarak gelişmesine yönelik araştırma ve çalışmalarda bulunmak ve gene bu alanda derleme ve yayınlarda bulunmaktır. Enstitünün öğretim ve yetiştirme çalışmaları, kamu yönetimi uzmanlık programı ve diğer kısa süreli seminerler ve kurslar olarak ikiye ayrılır.

Kamu yönetimi uzmanlık programına, 45 yaşını geçmemiş, en az beş yıl devlet hizmetinde çalışmış ve yüksek öğrenim görmüş memurlar katılabilirler. Başvuranlar önce yazılı sınavdan geçerler, en çok puan alan 150 aday sözlü sınava kabul edilir. Bu sınav sonucunda seçilen 70-80 kişi, programa katılmaya hak kazanır. Sınavlar, anayasa, yönetim ve iktisat konularını içerir. İki yıl süreli olan

²⁵ Akgüner, **loc.cit.**, ve Gözübüyük, **loc.cit.**,

²⁶ Akgüner, **İbid.**, s. 46.

bu programın birinci yılı, Enstitüde öğrenim biçimindedir. Bu süre içinde memur, kurumunca izinli sayılır. Bu dönemi başarı ile geçirenler, ikinci yıl süresince kendi kurumlarına dönerek, görev başında iken hazırladıkları uzmanlık tezini Enstitüde bir jürinin kabul etmesiyle, kamu yönetimi uzmanlık diploması alırlar.

Görüldüğü gibi Enstitü, bir hizmet öncesi hazırlık eğitimi değil, memurlukta oldukça kıdemli olanları alıp yetiştirmekle tam bir hizmet içi geliştirme programı yürütür.

Enstitü mezunlarının, yöneticilik görevlerine yapılan atamalarda her hangi bir önceliği yoktur. Ne var ki yöneticilikle ilgili lisans üstü bir eğitim, atamalarda göz önünde bulundurulmuş bir farklılık öğesi olabilmektedir. Ayrıca mezunlar iki kademe ilerlemesi olarak, bir ölçüde memurlukta hızlı ilerlemiş olurlar.

Enstitü ayrıca bakanlıklar ve diğer kamu kuruluşlarıyla işbirliği yaparak, kısa süreli kurs ve seminerler biçiminde eğitim programları düzenler²⁷.

7. Hizmet İçi Eğitim Güçlükleri ve Çareleri

Hizmet içi eğitim, görevin yapıldığı, bir başka deyimle hizmet görüldüğü zamanlar yapıldığı için bazı güçlükler doğurmaktadır. Memurun işinden ayrılması veya işini biraz ihmal ederek eğitime zaman ayırması veya amirlerin türlü kolaylıklar göstermeleri gerekmektedir.

Yurdun uzak, yakın her bölgesinde bulunan personelin, bir merkezden eğitilmesinde mesafenin uzaklığı dolayısıyla gidip gelme için zaman kaybı olur ve fazla masraf gerekir. Bunun için bazı ülkeler eğitimde yerinden yönetim (decentralisation) uygulaması yoluna gitmiştir.

Gerçekten işi çok olan bir dairede çalışan elemanların eğitim için dairelerinden ayrılmaları türlü sakıncalar doğurur. Dairenin başında bulunan amirler de elemanlarını bırakmak istemezler. Bunun için türlü önlemler düşünülmüştür:

- 1 - Gece Kursları
- 2 - Cumartesi, Pazar Günleri Kursları
- 3 - Tatil Kursları
- 4 - Belirli Süreli Kurslar
- 5 - Mektupla Yapılan Kurslar
- 6 - Küçük Memurlara Yönetim Tarafından Gösterilen Kolaylıklar (izin, kitap, giderlerin karşılanması).

Memurların hizmet içi eğitim çalışmalarına çalışma saatlerinde mi, yoksa bu

²⁷ Örnek, **Op.cit.**, s. 221.

saatler dışında ve izinli oldukları zamanlarda mı katılmaları gerektiği konusunda çeşitli ülkelerde iki ayrı görüş ileri sürülmektedir.

Almanya, Hollanda gibi bazı ülkeler, memurun cumartesi günleri ve bazen bir hafta kurs ve konferanslara katılması için izinli saymakta ve daha uzun süreli olarak mesleki okullara devamına izin vermektedir. Buna karşılık hizmet içi eğitimin memurun kendi çıkarına olarak yetişmesini sağladığı için eğitimin çalışma saatleri dışında yapılmasını ve memurun bunun izinli olduğu tatil günlerini ayırması gerektiği görüşünü savunanlar vardır. Prof. Prelot, bu görüşü savunmakta ve memur tarafından yapılacak bu fedakârlığın yetişmesi bakımından daha çok ilgiyi artıracığına işaret etmektedir²⁸.

SONUÇ

İnsan doğuştan itibaren hayvandan farklı bir takım özelliklere sahiptir. Bu da en çok kendisini eğitilebilme ve çevreden etkilenme özelliğinde gösterir.

İnsanın maddi hayatının devamı için tabiat şartlarına uyması gerektiği gibi, işletmelerinde hayatiyetini devam ettirebilmeleri için aynı şeyi yapmaları gerekir. Bu bakımdan devlet işletmeleri ile özel işletme arasında fark yoktur.

Üretim faktörlerinden birisi olan emeği personel temsil etmektedir. Bu bakımdan personelin yetenekli, bilgili ve tecrübeli olması verimliliği artırıcı bir unsurdur. Bilgi ve tecrübe ise değişen ve gelişen şartlara karşı personeli eğitmekle fonksiyonunu yerine getirir.

Ülkemizde Kamu Personeli'nin durumu değişen şartlara göre devamlı bir değişme göstermektedir. Buna rağmen yine de mevzuatın bazı konularda değişen şartların gerisinde kaldığı müşahade edilmektedir. Bazı konularda da kanunlar istenen duruma gelse de toplum yapımızın ve insan zihniyetinin buna hazır olmamasından dolayı işlerlik kazanamamaktadır.

Gerek özel gerekse kamu kesimindeki Personel Eğitimi konusunda eskilere göre ümit verici gelişmeler görülmektedir. Fakat niceliği ve niteliği itibarıyla her zaman tartışmaya, gelişmeye, gözden geçirmeye açık bir konu olduğunu söyleyebiliriz.

²⁸ Tortop, **Op.cit**, s. 238-240.

YEDİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI VE PLANDA İL YÖNETİMİ

Gazi BAYKALER
Çankırı İl Planlama Uzmanı

GİRİŞ

Ülkemizde demokratik bir sistem içinde hızlı, dengeli ve adil bir kalkınma için planlama şart görülmüştür, bu şarta 1961 Anayasası'nda yer verilerek planlama anayasal bir çerçeveye konulmuş, aynı zamanda anayasal bir gereklilik haline getirilmiştir. Başka bir deyişle planlı kalkınma devlet ödevi olarak tanımlanmıştır. Bu ödevi yerine getirmek üzere Devlet Planlama Teşkilatının kurulması öngörülmüş ve adı geçen teşkilat bilahare oluşturulmuştur.

Planlama işlev ve olgusuna 1982 Anayasası'nda da yer verilmiştir. Anayasanın 166. maddesi ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı planlama aracına bağlanmıştır.

Planlamanın anayasal niteliği gereği, ilk beş yıllık kalkınma planı 1963-1967 yılları arasında uygulamaya konulmuştur. En son 1995 yılı geçiş yılı olarak kabul edilmiş ve yedinci beş yıllık kalkınma planı bir yıl ertelenerek 1996-2000 yıllarını kapsamak üzere yürürlüğe konulmuştur.

Burada yedinci beş yıllık kalkınma planının ana nitelikleri ve hedefleri ortaya konulmaya çalışılacaktır. Aynı zamanda Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (YBYKP) il yönetimine yönelik öngörüler değerlendirilecektir.

1. YBYKP'nın Genel Nitelikleri ve Hedefleri

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun 18.07.1995 tarihli 142 nci Birleşiminde onaylanan YBYKP hazırlıklarına 31 Mart 1993'de başlanılmıştır. Yirmi yedi ayı içeren bir çalışma döneminde 5 binden fazla akademisyen ve uzmanın gayreti ile son şeklini almıştır.

Yedinci Planda, önceki planlar gibi hedef belirleme yerine piyasa ekonomisinin tüm kurum ve kurallarıyla işlemlerini sağlayacak ortamı hazırlayıcı kurumsal ve hukuksal düzenlemelere ağırlık verilmiştir. Etkin bir devlet hizmetinin finansman şartları ortaya konulmuş ve sadece kamu gelir ve harcamaları hedeflenmiştir. Diğer makro ekonomik ve sosyal değişkenler için, projeksiyonlar ve-

rilmiştir. Dünyadaki gelişmeler incelendiğinde, artık proje ve sektör detayına dayalı bir plan yapmanın rasyonelliğinin kalmadığı görülmektedir. YBYKP, gerek dünyadaki gerekse ülkemizdeki sosyo-ekonomik değişmelere paralel olarak, böyle bir plan stratejisini kabul ettiği görülmektedir.

Bu plan döneminde sanayileşmenin, özel kesimin öncülüğünde sürdürüleceği belirtilmektedir. Rekabetçi piyasa mekanizmasının kurumsallaştırılması, nitelikli insan gücüyle, fiziki ve sosyal altyapının geliştirilmesi, bölgesel dengesizliklerin azaltılması ve AR-GE faaliyetlerinin desteklenmesi devletin başlıca ilgi alanları olarak şekillenecektir.

YBYKP'nin temel amacı, çağı yakalamak ve Türkiye'nin gelişmiş ülkeler arasında yerini almasını sağlama şeklinde belirtilebilir. Bu çerçevede istikrarlı, hızlı bir büyümenin sağlanması, gelir dağılımının iyileşmesi, refahın tabana yayılması ve işsizliğin azaltılması bu planın hedef aldığı stratejilerdir.

Öngörülen amaçların gerçekleştirilmesinde, ihtiyaçlar ve imkanlar arasında bir dengenin gözetilmesi devletin eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında yoğunlaşması, bilgi üretebilen ve en iyi şekilde kullanabilen uzman insan gücünün yetiştirilmesi planın ana ilkeleri olarak yerini almıştır. Bu anlamda plan "insan" unsuruna öncelik vermiştir. Belirlenen amaçların gerçekleştirilmesi için 5 önemli alanda 20 temel yapısal değişim projesi öngörülmektedir. Bu 20 temel yapısal değişim projesiyle, insan kaynaklarının geliştirilmesi, dünya ile entegrasyon, ekonomide etkinliğin artırılması, bölgesel dengelerin sağlanması, çevrenin korunması ve geliştirilmesi amaçlanmaktadır.

İnsan kaynaklarının geliştirilmesi bakımından eğitim, ilk sırada yer almaktadır. Bu itibarla YBYKP'da eğitim sektörü, en öncelikli sektör olarak yerini almıştır. İnsangücünün yetiştirilmesi ve verimliliğin yükseltilmesi amacıyla, eğitime daha fazla kaynak ayrılacağı ve bu kaynakların etkin bir şekilde kullanılacağı belirtilmektedir.

Bu plandaki ikinci önemli konu, kalkınma hedefiyle tutarlı bir nüfus yapısının oluşturulmasıdır. Üçüncü stratejik öncelikli konu sağlıktır.

Planın önemli hedeflerinden biri de işsizliğin azaltılmasıdır. Toplam istihdamın 20.7 Milyon kişiye ulaşması ve işsizlik oranının yüzde 7.7'ye düşmesi beklenmektedir.

Tarımsal politikaların Dünya Ticaret Örgütü Kuruluş Anlaşması'nın tarımla ilgili hükümleri çerçevesinde ele alınacağı vurgulanmaktadır. Bu doğrultuda, tarım ürünleri fiyatlarına olan devlet müdahaleleri azaltılacak, bunun yerine, küçük üreticiye doğrudan gelir desteği sağlanacak ve onun, üretime ilişkin girdileri, gübresini, ilacını, traktörünü ve diğer tarım araçlarını en uygun fiyatta sağlanmasına gayret gösterilecektir.

Sanayinin geliştirilmesinde koruma politikaları yerine işletmelerin rekabete açılmaları esas kabul edilmektedir. Avrupa Topluluğuyla Gümrük Birliğinin, Avrupa Birliği'ne tam üyelik hedefi doğrultusunda geliştirileceği belirtilmektedir.

Planda; vergi konusunda adil ve etkin bir düzenin kurulacağı, çevrenin korunmasında çevreyi gözeten, sürdürülebilir ekonomik büyümenin hedef alınacağı vurgulanmaktadır. Plandaki makroekonomik politikalar ve hedefler ise; kamu kesimi borçlanma gereği'nin azaltılarak 2000'li yıllarda bugün yüzde 6 civarında bulunan oranın yüzde 3'lere çekilmesi, gayri safi milli hasılda ortalama yüzde 5.5 ila 7.1 arasında bir artırımın sağlanması, sabit sermaye yatırımlarının yılda ortalama yüzde 8.7-12.2 oranında artırılması, 2000 yılında cari fiyatlarla ihracatın 70 Milyar Doları aşması, ithalatın ise cari fiyatlarla 80 Milyar Doları aşması, yabancı sermaye yatırımlarının artırılması, dış borç stokunun gayri safi milli hasılaya oranının düşürülmesi şeklinde özetlenebilir. Diğer taraftan plan dönemi sonun da kişi başına milli gelirin 3500 dolara ulaşması hedeflenmiştir.

2. Planda İl Yönetimi

1982 Anayasası'nın 126. maddesinde "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. (...)" denilmektedir. Anayasanın bu hükmüne benzer olarak ve daha açılımlı olarak da 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun birinci maddesi ise "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna göre, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçelerde bucaklara bölünmüştür." şeklindedir.

İl İdaresi Kanununun kabul tarihinin 10.06.1949 olması karşısında; değişen şartlara cevap vermemesi durumu doğmaktadır. Bu nedenle oluşturulan yeni kanun tasarısı TBMM'de beklemektedir. YBYKP İl İdaresi Kanunu'nu özellikle planlama işlevi yönünde değerlendirmiştir. Planda "5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda değişiklik yapan kanun tasarısı yasallaştığında Valiliklerin, İl yönetiminde uzmanlık bilgi ve deneyiminden yararlanabilecekleri ve proje geliştirme çalışmalarında değerlendirebilecekleri personel il planlama çalışmalarında istihdam edilebilecektir. (...) 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda yapılacak değişikliklerle Valiliklerin, İl Yönetiminin de uzmanlık bilgi ve deneyiminden yararlanabilecekleri ve proje geliştirme çalışmalarında değerlendirebilecekleri elemanların istihdamı kolaylaşacaktır. Böylece, metropollerde ihtiyaç duyulan elemanların İl Planlama faaliyetlerinde çalıştırılmaları imkanları getirilecektir." denilmektedir.

Bu öngörülerle; İl ölçeğinde planlama işlevinin arttırılacağı ve böylece belli ölçekteki projelerin il düzeyinde de değerlendirilebileceği ifade edilmektedir. Bir bakıma İl Planlaması; düzeyindeki ihtiyaçları tespit edecek ve bunları hazırlayacak kaynakların araştırma, değerlendirme, programlama ve projelendirme ça-

lışmalarını rasyonelize edecek, merkezin yaptığı teknik ve mali yardımın rasyonel kullanımını ve coğrafı bakımdan dengeli dağılımını sağlayacaktır.

YBYKP, ilin temel yönetim birimi olduğunun gözönüne alınarak, tüm kamu hizmetlerinin halka ulaştırılması açısından, önemine uygun olarak güçlendirilmesi ve bölge planlama kararları doğrultusunda İl Gelişme Planları'nın hazırlanmasına deyinmektedir. Diğer taraftan; "bölge ve il düzeyindeki kalkınma çabalarını hızlandırmak ve varolan aksaklıkları gidermek amacıyla İl İdaresi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, İmar Kanunu, Belediye Kanunu başta olmak üzere İl ve Mahalli İdarelerle ilgili kanunlarda gerekli değişiklikler yapılacaktır" denilmek suretiyle il yönetiminin kalkınma çabalarındaki işlevlerinin artacağı ve artması gerektiği belirtilmektedir.

Planın il yönetimine yaklaşımı, çağdaş gelişmeler ve ülke gerçeklerine uygun bir konumdadır. Herşeyin ama herşeyin merkezden planlaması yönetimin temel fonksiyonları ile çelişkilidir. Her il bir yönetim birimi olduğuna göre; il yönetiminin de; planlama, koordinasyon, denetleme, organizasyon gibi işlevleri olmalıdır.

SONUÇ

Türk toplumu özellikle planlı dönemde, kalkınmasını engelleyen sorunların çözömlenmesinde olumlu adımlar atmıştır. Ancak değişen koşullarda planlama işlevlerinin tek merkezden yerine getirilmeye çalışılması, 1980'li yılların başlarından itibaren planlamadan beklenenlerin ihtiyaçlara cevap veremediği anlaşılmıştır. Temel hedefi çağı yakalamak olan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, bu durum karşısında il planlanmasına yer vererek, planlama olgusunu daha alt yönetim kademelerinde de işlevsel hale getirmeyi amaçlamıştır.

İl Planlaması halen; Valiliklerin bünyesinde yer alan ve İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı ile ilintili olan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri aracılığıyla sürdürölmektedir. Ancak planlama olgusunun tüm işlevlerinin realize edildiği söylenemez. Söz konusu birimlerin YBYKP'nın öngördüğü değişimlere cevap verecek şekilde güçlendirilmesi gerekmektedir. Sorumluluk, yetki ve özlük hakları yönünde bu birimlerin biran önce güçlendirilmesi kaçınılmazdır. Çünkü bu birimler İl Planlamasının temelini teşkil etmektedir. şu halde İl Planlamasının geleceğinde de önemli roller üstlenecek olan bu birimlerin gördüğü ve göreceği işlevler ortadadır.

KAYNAKÇA

- Devlet Planlama Teşkilatı, Yedinci Beş Yıllık (1996-2000) Kalkınma Planı, Ankara, 1995.
 Kaneti, Selim, "Planlamanın Anayasal Düzeni" Sayıştay Dergisi, Ekim-Aralık, 1990.
 Özşen, Tayfur, Planlama Yönetimi, Ankara, 1987.
 Sencer, Muzaffer, "Türkiye'de Kalkınma Stratejileri ve Planlama Süreci" Amme İdaresi Dergisi, Aralık, 1991.
 TBMM, TBMM Aylık Bülten, Sayı: 43, Haziran-Temmuz, 1995.

BASKI ALTINDAKİ YEREL İDARELER*

Çev.: H. İbrahim DAŞÖZ**

BASKI ALTINDAKİ YEREL İDARELER

Yerel politika, ne belediye binasında başlar ne de orada biter. Sokaklarda pek çok şekilde kendini gösterir. Örneğin, yönetimle ilgili bir konuda ateşli gösterilere, meclis toplantılarını kesintiye uğratan kızgın protestoculara ya da çocukları için yaya geçidi talebiyle trafiği durduran ana babaların eylemlerine şahit olabiliriz. Yine bunun gibi, bir alışveriş alanında bir imza kampanyasına katılmamız istenebilir. Bütün bunlar da yerel politikanın içindedir. Seçilmek için politikayla uğraşan kişilerin sayısı az, ama şu veya bu şekilde politik bir aktivitenin içinde yer alan insanların sayısı potansiyel olarak sınırsızdır.

Fakat bütün bunlar, her zaman demokratik bir şekilde cereyan etmez. Belediye binasının kapalı kapılarının ardında yapılan gizli toplantılarda yerel güç odaklarının temsilcileri ile belediye yetkilileri bir taraftan çaylarını yudumlarken diğer taraftan yerel halka milyonlarca paund vergi yükü getirecek, insanları evsiz bırakacak ya da toplumun sağlığını tehlikeye atacak endüstriyel kirliliğe ilişkin kararları tartışırlar. Bu yazı, politik Pandora Kutusunu açıyor. Yazıda, baskı grupları tanımlanıp sınıflandırıldıktan sonra, iletişim ve etkileme kanalları belirtiliyor ve bazı grupların neden diğerlerinden daha etkili olduğu ortaya konuluyor. Son olarak da, toplumdaki güç odaklarına ilişkin o büyük soru soruluyor:

"Günün sonunda, kim ne kazandı ve niçin?"

Yerel Baskı Grubu Nedir?

Baskı grubu, klasik olarak, "ortak ilgileri, çıkarları ve kaygıları olan ve kamu yönetimini dışardan etkilemek isteyen bireylerin oluşturduğu topluluk" olarak tanımlanmaktadır. Yerel baskı grupları da belediye meclislerini ya da diğer kamu organlarını yerel düzeyde etkilemek isteyen gruplardır. Bu tanımlama, bu gruplar ile hedefleri doğrudan doğruya ülkeyi yönetmek olan siyasi partilerin farkını or-

*Bu konu **Local Government and Politics** in Britain, s. 194-199'dan tercüme edilmiştir.

**İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı.

taya koymaktadır. Bununla birlikte, bu farklılık, her zaman net değildir ve hatta yanıltıcı olabilir. Pek çok grup, zamanlarının ve güçlerinin büyük bir kısmını seçimlerde harcarlar ve meclislerde koltuk kazanmaktan memnun olurlar. Kısacası bu farklılık, yerel düzeyde pek net değildir.

Baskı grupları ile çıkar grupları arasında da fark vardır. Çıkar grupları, ortak çıkarları olan insanların oluşturduğu topluluklardır. Politik olarak hareket etmeye başladıkları zaman baskı grubu olurlar. Bu nedenle, çıkar gruplarının sayısı, baskı gruplarının sayısından fazladır. Newton (1976: 38), sadece Birmingham'da, aslında potansiyel birer baskı grubu olan 4000 den fazla bu şekilde çıkar grubu olduğunu belirlemiştir.

Siyasi Partiler gibi, yerel çıkar grupları da sadece kendi çıkarları ile ilgilenen gruplar olarak görülmemelidir. Terzi dernekleri ve planörcülük kulübü gibi gruplar esas itibarıyla yerel düzeyde faaliyet gösterirlerken, diğer bazı gruplar, aslında ülke düzeyinde faaliyet gösteren büyük organizasyonların yerel kolları olarak çalışırlar. MENCAP, Age Concern ve NSPCC gibi büyük gönüllü dernekleri, üst düzey kamu görevlilerinin mesleki dernekleri ve NALGO, NUPE gibi sendikalar ülke düzeyinde örgütlenmişlerdir. Hatta işçi ve işveren sendikaları kendilerini TUC ve CBI gibi "zirve organizasyonlar" olarak teşkilatlandırmışlardır. Hatta ödeme gücü içindeki vergi mükellefleri de kendilerini Vergi Mükellefleri Ulusal Birliği olarak örgütlenmişlerdir. Bu şekildeki merkezileşme, yerel düzeydeki baskının başarı düzeyini ve stratejisini anlamak bakımından önemli bir faktördür.

Yerel Gruplar Üzerinde Çalışma

Yıllardır Ortodoks ders kitaplarında yerel çıkar grupları hakkında pek fazla bir bilgi yer almadı. Bu durum, yerel yönetimleri kamu yönetiminin politik olmayan bir kolu olarak görme eğiliminin ve meşruiyetleri konusundaki geleneksel önyargının bir sonucudur. Bu eksiklik başlangıcından beri yanıltıcı olmuştur. Çünkü yerel olayları arılamada, toplumdaki güç dengelerini anlamak hukuk kurallarını bilmekten daha önemlidir. Fakat bu gelenek, başta sosyal bilimlerde olmak üzere, büyük ölçüde değişmeye başladı.

Grupları Sınıflandırma

Kimin Çıkarı?

Çıkar grupları, genel olarak sektörel çıkar grupları (sectional Groups) ve idealizm grupları (Promotional Groups) olarak sınıflandırılır. Birinciler kendi çıkarları için hareket ederlerken, İkinciler ideallerin ve fikirlerin yücelmesi için çalışırlar.

Sektörel Çıkar Grupları (Sectional Groups)

Ortak çıkarları çoğu kere ekonomik olduğundan, ekonomik gruplar olarak da adlandırılırlar. Üyelik, genellikle direkt ilgili olanlarla sınırlandırılmıştır. Yerel politikada bunlardan pek çoğuna rastlamak mümkündür (kiracı grupları, işyeri sahipleri demeye vb.). Yerel özellikler, bu tür oluşumların çeşitlerini belirler. Örneğin, kırsal alanlarda "Ulusal Çiftçi Birliği" yaygın iken, sanayileşmiş şehirlerde Sanayi ve Ticaret Odaları yaygındır. Büyük firmalar kendi çıkarlarını korumak için çoğu kere baskı grubu gibi hareket ederlerken, küçük firmalar ticaret odaları halinde örgütlenirler veya CBI'nın mahalli bir kolu olarak faaliyet gösterirler. Önemli bir grup da, kamu çalışanlarının oluşturduğu mesleki dernekler ile kamu sektörü ticaret odalarıdır. Bunlardan başka, belediye meclisi kararıyla oyun alanlarını kaybetme ya da mahalle okulunun kapanması tehlikesiyle karşı karşıya bulunan rugby spor kulüpleri ve öğrenci velileri gibi grupların oluşturduğu yüzlerce organizasyon ve dernek de mevcuttur.

İdealizm Grupları (Promotional Groups)

Bunların amaçları, üyelerinin doğrudan menfaatlerini korumak değildir. Bunlar belirli ideallerin ve fikirlerin yücelmesi için uğraşırlar. Tilki avı gibi insancıl olmayan sporlarla mücadele dernekleri (The League Against Cruel Sports), Hak ve Özgürlükler Ulusal Konseyi (The National Council for Civil Liberties) ve benzerleri bu gruba girer. Çoğu zaman, kendilerini savunamayacak durumda olanlar için mücadele ederler. Örneğin, Shelter fakirlerin ev sahibi olmaları için; Çocuklara Kötü Muameleyi Önleme Ulusal Birliği (The National Society for the Prevention of Cruelty to Children) çocuklara yönelik kötü muamelelerin önlenmesi için, the Howard League ceza reformu için mücadele etmektedir. Bazıları da kendi sorunlarının çözümüne yardımcı olmak için çalışırlar (Alcoholics Anonymous gibi). Yerel yönetimlerin yerel kamu hizmetlerini yerine getirme sorumlulukları, onları bu tür grupların en önemli hedefi haline getirmektedir. 1980'li yıllarda, devletin hizmet açıklarını tamamlamak amacıyla faaliyet gösteren bu tür gönüllü kuruluşların sayısında büyük artışlar olmuştur.

Dayanışma

Bir başka sınıflandırma da grupların oluşum nedenlerine ve birlikteliği sürdürme şekline dayanır. Amerikan Siyaset Bilimcisi Gabriel Almond (Almond and Powell, 1966: 70-80) bu konuda 4 gruptan bahseder.

1. Kurumsal Gruplar

Bunların var oluş nedenleri, sadece hükümetleri etkilemek değildir. (Kiliseler, sanayi odaları, ticaret odaları, spor kulüpleri, gönüllü dernekler vb.) Mancur Olson (1968: 143) bu grubu geniş üye sayıları, uzmanlıkları ve güçlü

mali kaynakları nedeniyle büyük farkla en başarılı grup olarak görmektedir. Bunlar arasında özellikle sanayi odaları çok etkilidir.

Bunların yanısıra, Kamu sektörü içinde de çok güçlü kurumsal gruplar vardır. (Yerel Bürokratlar Birliği gibi.)

2. Derneksel Gruplar

Bunlar esas itibariyle hükümetleri etkilemek için oluşturulmuşlardır. Örneğin CND, hükümetler nükleer silahları bırakıncaya kadar varlığını ve mücadelesini sürdürecektir. Bu tür gruplar yerel düzeyde de sık görülür ve özellikle yeni yol projeleri, hastane kapatılması ve eğitim, konut vb. konulardaki politika değişikliklerinin uygulanmasında kendilerini gösterirler. Üyelik için başka bir şart ya da esas olmaması, bunların dayanışma güçlerini azaltır.

3. Derneksel Olmayan Gruplar

Bunlar, ortak çıkarları olan, ancak resmen organize olmamış olan halk topluluklarıdır. Bunları, her an harekete geçmeye hazır ve harekete geçtikleri takdirde hükümet için bir tehdit olabilecek potansiyel gruplar olarak görmek mümkündür. Yerel politikada örnekleri çoktur: Etnik gruplar, sosyal sınıflar, mülk sahipleri, ebeveynler vb. gibi. Hükümetler ve yöneticiler, bunların organize gruplar olarak örgütlenip, daha bilinçli mücadele etmelerini önlemek için, çıkarlarını dikkate alırlar. Bu nedenle, bunların da yönetimler üzerinde etkili olduğunu söylemek mümkündür.

4. Anomic Gruplar

Bunlar, toplumun katılıma, hak aramaya ve organize olmaya ilgisiz olan, toplumun en alt katmanındaki gruplarıdır. Esas itibariyle 1980'li yıllarda oluşmaya başlamışlardır. Bu gruplar, sonuçta etkili olmasalar bile şiddete, aşırılığa başvurmaya eğilimlidirler.

Bunlar, toplumdan kopuk olarak şehir merkezlerinde yaşayan aylaklar, uyuşturucu müptelaları ve alkoliklerden oluşur. Yerel kamu otoriteleriyle karşı karşıya gelmelerine yol açan sorunlar, çoğu kere evsizlikle yakın ilişkilidir. Kendi kendilerine yardım etmeleri mümkün olmasa bile, gönüllü dernekleri bunlara yardımcı olabilir.

Bireyler ve Gruplar

Baskı grupları ruhsuz topluluklar değildir. Bu gruplar çoğu kere politik olarak aktif bireylerden oluşur. "British Yoksulluk Lobisi" üzerine yapılan bir çalışma, kazançların korunması konusunda faaliyet gösteren (Age Concern, Gingerbread v.d.) 39 grubun yarısının politik kimseler tarafından idare edildiğini

ortaya çıkarmıştır (Whiteley and Winyard, 1984). Bu konuda oldukça tanınmış bir SHELTER, "Cathy Evine Dön" isimli, Britanya'nın evsiz gençlerinin acıklı durumunu konu edinen tanınmış bir belgesel televizyon dramasından etkilenen bir grup tarafından oluşturulmuştur. Grup liderleri de, belediye meclis üyeleri kadar tanınmış kimselerdir. Ticaret ve iş dünyasının liderleri, kendi örgütlerini politik faaliyetlerini destekleyen bir kuvvet olarak kullanırlar. Bütün bunlar, toplum hayatını yönlendiren komiteleri, kurulları ve çalışma gruplarını oluşturan yerel "sahne ordusu"nun birer parçalarıdır (Hill, 1970).

Etki Kanalları

Yerel gruplar, karar vericilere ulaşacak kanallar ararlar. Bu kanallar genel olarak 6 adettir: Kamuoyu, belediye meclisi, yerel yürütme organı, siyasi partiler, bürokrasi ve seçimle gelmeyenlerdir. Akıncısı da, bunlardan oldukça farklı olan merkezi hükümettir.

Kamuoyu

Bir grup eğer uygun bir fikir ortamı yaratabilirse, işler çok daha kolay olur. Belediye meclisi, halkın desteğini almış bir öneriyi çok daha kolay kabul eder. Misyonları geniş destek gören insanlar, başarıya ulaşmada büyük avantaja sahiptirler. Örneğin, çocukların sorunlarını çözmeye çabalayan gruplar halk kitleleri arasında geniş bir sempati bulurken, uyuşturucu satıcılarına ya da suçlulara yardım için çalışanlar pek ilgi görmezler.

Kamuoyunu harekete geçirmenin çeşitli yolları vardır. Yürüyüş ve gösteriler halkın ilgisini çekebilir, fakat şiddete başvurulur ve polisle karşı karşıya gelinirse kamuoyu aleyhe de dönebilir. Gerçekte, bu yollar, diğer bütün yollar denendikten sonra, son çare olarak başvurulacak yollardır. Yerel medya, gerek grup faaliyetlerini haber etmek, gerekse üyelerden gelen mektup ve yazıları yayınlamak suretiyle grupların tanınmasına yardımcı olurlar. Fakat yerel basın genellikle siyasi "sağ" tarafından kontrol edildiği için, yerel gruplar çoğu zaman iyi bir izlenim yaratamazlar. Örneğin, British politik hayatının önemli bir unsuru olan "sol" hakkında, 1980'li yıllarda magazin basını "sorunumuz sol" imajı yaratabilmiştir.

Kamuoyunu daha ustaca etkilemek de mümkündür. Bunun için, kamuoyu neyin iyi, neyin mantıklı ve neyin arzu edildiği konusunda, şuur altı mesajlarıyla beslenir. Şüphesiz bu, basını daha iyi kullanan ve özel posta kutularına ücretsiz gazeteler gönderen politik sağ tarafından çok daha kolay başarılabilir. Bu yayınlar, reklam gelirleriyle finanse edilir ve genel olarak "sağ" görüşü empoze etmeye çalışırlar. Örneğin; müttebbisçiliğin faziletlerinden bahsederler ve iş adamlarını, ticari beklentilerin iyi olmadığı dönemlerde yöreyi terkedeabilecek, kâr peşinde koşan kozmopolitler olarak görmek yerine, onları yerel toplumun koruyucuları olarak tanıtır.

STRATEJİK PLANLAMANIN YEREL YÖNETİMLERDE KULLANIMI*

Çev.: Zafer ORHAN
Şenkaya Kaymakamı

Yönetim önderleri, 1970'lerin başlarından beri Kamu Sektörünü etkileyen hızlı değişimler sonucunda artan oranda "Stratejik Planlama" ile ilgilenmeye başladılar. Bu değişimler, petrol krizi, demografik değişimler, değişen değerler, vergi uygulama sınırlamaları, vergi indirim ve düzenlemeleri, sorumlulukların devri ve değişen ekonomiden kaynaklanmıştı. Bu değişimler, önemli politika seçimleri ihtiyacına kesin inanç oluşturdu ve "Stratejik Planlamanın" potansiyel faydalarının önemini artırdı. Gerçekten de Stratejik Planlama "Köklü karar ve eylemler üretecek disipline edilmiş çabalar" ki; bir örgüt ne olduğunu, ne yapacağını ve niye yapacağını tanımlar". (Bryson 1988, Olsen ve Eadie 1982, s. 4)

Stratejik planlamanın bir süreç olarak belkide en büyük güçlük ve zayıflığı, değişiklik yapmanın oldukça ağır işlemedir. Örgütlerde değişimler normal olarak birbirleriyle bağımlı olmayan değer değişimleri ve düzensiz ilişkiler vasıtasıyla olur. (Lindblom 1959, Quinn 1980) Önemli değişiklikleri zorlamaya yönelik süreçler alelade kararlar üzerinde arzulanan değişiklikler veya başarısızlığa uğramış eylemler olarak görülür. Gerçekten de Stratejik planlamanın amaçları genel olarak ne olursa olsun, normal beklentiler şu yönde olmalıdır ki, Yönetimde Stratejik planlama sayesinde köklü kararlar ve eylemler üretme gayretleri başaramayacaktır. En azından, Kamu örgütlerinde stratejik karar verme çeşitli aktörlerin katılımı, (heyetler, komiteler, iş birimleri ve takımlar) bilgi farklılıkları, yoğun müzakereler ve sık karşılaşılan ertelemeler gibi konularla alakalıdır. Dahası, kamu sorumluluğunun getirdiği ağır baskılar yüzünden, kararlar son aşamada en yüksek yöneticilerce alınır. (Hickson 1986, s. 117, 203). Halbuki politik mantık üst- düzey karar vericilerin, öğle yapmağa zorlanmadıkları sürece önemli kararlar vermeyeceklerini dikte eder. (Benveniste 1972, 1977; Quinn 1980)

Burada ifade edilecek çalışma, Stratejik planlamanın girişimi konusunda sekiz yerel yönetim biriminde uygulanan çalışmadan alınmıştır. Denek birimlerin

* Bu konu Strategic Planning for Local Government, Roger L.KEMP, 1993, s. 94-110'dan tercüme edilmiştir.

bütünü, Minnesota eyaletinin Twin Cities metropolitanında yer alır. Birimlerin herbiri aynı temel stratejik planlama sürecini uygulamışlardır. Süreç, sekiz(8) aşamadan oluşur; ilk uzlaşma veya Planlama Planı (kararı); Görev tanım ve açıklamaları; Misyon belirleme; Dış çevre değerlendirmeleri; İç çevre değerlendirmeleri; Stratejik konu (problem) tanımlamaları; Strateji geliştirme; ve örgütün gelecekteki tanımlanmasını geliştirme-onun başarı ufku.

Bu çalışma, denek birimlerinden, hem bir stratejik plan olarak, stratejik planlama girişimlerini tamamlayan ve hem de girişimlerini yarıda bırakan birimler üzerinde takip ettirildi. Bazı plan uygulamaları çalışma süresi boyunca yürürlükte iken, bunlar çalışmanın ana ilgi alanı değillerdi. Bu nedenle Stratejik planlama sürecinin genel etkinliği değerlendirilmedi. Bunun yerine bu çalışma şunu dendi;

1. Stratejik Planlama süreci vasıtasıyla çalışan Yerel Yönetim birimlerinde neler yaşandığını belgelemek. (Bu süreç birimler için bir yeniliği ifade ederken)
2. Yerel Yönetim birimlerinde başarılı bir stratejik planlama girişimi için gerekli şartları ortaya koymak.

Bu makalenin kalan kısmı üç ana bölüm altında düzenlenmiştir.

Çalışma Modelleri ve Araştırma Metodları

Bu çalışmaya sekiz Yerel Yönetim birimi katılmıştır. Bunlardan beş tanesi "Banliyö Şehir Yönetimi", bir tanesi "Bölge Yönetimi (country government)" ve ikisi ise aynı Bölge yönetiminin Birimleri' (Kamu Sağlığı Hemşirelik Servisi ve Yönetim Bürosu)dir. Bütün birimin Minnesota eyaletinin Twin Cities Metropolitan alanında yer almaktadır. (Bak, Tablo 1) Çalışma 2.5 yıllık bir zaman dilimini kapsamış (Ağustos 1984 Şubat 1987) 1987 yılında bir sürekli Anketle yönetilmiştir. Hemşirelik Servisi araştırmaya bütün zaman boyunca katılırken, diğer birimler araştırmaya daha az süre ile katılmışlardır. Çalışmayı düzenleyenler bütün sürece katılarak, sekiz birime de danışmanlık yapmışlardır. Hemşirelik Servisi sürece diğer birimlerden bağımsız olarak katılırken, diğer yedi birim, bir dizi stratejik planlama çalışma grubu içerisine katılımcı olarak dahil oldular. Bu çalışma grupları, str. planlama sürecinde birimlerin planlama takımları olarak tanıtıldılar, ve sürecin safhalarında onların çalışmalarına yardımcı oldular.

Birçok türden verilen elde edildi. Nispi sayısallaştırılmış verilerin yokluğu nedeniyle varolan tanımlama ve analizlerin birçoğu Araştırmayı gerçekleştirenlerin gözlemlerine ve stratejik plan, takımı üyeleri ile yaptıkları görüşmelere, örnek olaylara dayandırılmıştır. Biz hafızalarımızı ve veri dosyalarımızı, birimlerin ana konu ve modelleri için araştırdık. Biz uzmanların kullandığı zihni aktivite türleriyle ilgilenmeye çalıştık ve bilhassa bireysel durumların ve olay dizilerinin hassas tanımlamalarına ve gelişmelere müracaat ettik. (Johnson 1984) Biz stratejik plan, "uzmanları" idik fakat, uzmanlığımız hakkında sahip olduğumuzdan daha fazla bilinçli olarak, ne danışmanlar ve nede araştırmacılar gibi hareket etmedik.

Buna rağmen biz analiz ve sonuçların tartışılabilir doğası üzerinde durmalıyız. Biz açıkçası tamamıyla birbirinden ayrı gözlemciler değildik. Aksine biz, sekiz birimin stratejik planlama çabalarının başarısını isteyen aktif katılımcı gözlemcilerdik. Biz birimlerin gayretleri boyunca onlara değişik hususlarda öğretmenlik, Danışmanlık yaptık. (Sussman ve Evered 1978)

Çalışmanın son ciddi sınırlaması başarı ölçüm kriteriydi ki, bu birimlerin değil, araştırmayı düzenleyenlerindi. Çalışmanın başlangıcında, birimlerin stratejik planlamalarını tamamlayıp, tamamlayamadıklarım not almaktan ziyade, biz başarının nasıl ölçüleceğini bilmiyorduk. Çalışmanın sonucuna doğru şu kanaate eriştik ki, başarılı Stratejik planlama girişimleri şu açılardan değerlendirilmeliydi;

1. Stratejik planlama takımının ilgisinin, neyin önemli olduğu konusu üzerinde yoğunlaşmasına yardımcı olması,
2. Takıma, öncelikli eylemlerin tespitinde yardımcı olma,
3. Bu eylemlerin üretilmesine yardımcı olma,
4. Örgütün üst karar-vericilerin dikkatlerini neyin önemli olduğu üzerinde yoğunlaştırma,

Devamlı Anketler (Araştırmalar) takım liderlerinden başarı değerlendirmesini bu kriterlere göre yapmalarını istediler.

TABLO - 1

Yönetim Birimlerinin ve Stratejik Planlama Sürecinin Özellikleri

Y. Yönetim Birimleri	Nüfus	İşgören Sayısı	Yıllık Bütçe	Takım Sayısı	Sponsor	Destekleyici	ilke Destek Heyeti
Şehir A	42.583	168	8997013a	4	E	E	?
Şehir B	9.842	35	2070000a	10	E	E	?
Şehir C	22.100	103	7302926a	5	E	E	Birkaç
Şehir D	41.207	130	7212612a	7	E	E	Birkaç
Şehir E	42.600	228	12201433a	9	E	E	Birkaç
Bölge A	127.000	550	66783000b	19	E	E	E
Bölge B Yönetim Bürosu	471.369	2.847c	275421249b	5	E	E	Birkaç
Bölge B Hemşirelik Servisi	471.369	104	4507102d	22	E	E	Birkaç
Anahtarı :	E	evet	b : Toplam bütçe	d :	1/2	Genel	
	a :	Genel fon	c : Tüm Bölge Yönetim İstihdamı	?	Fondan Belirsiz		

Sekiz Birimin Stratejik Planlama Girişimlerinin Analizi ve Gözden Geçirilmesi

Sekiz birimde uygulanan Stratejik planlama girişimlerinin sonuçları Tablo 2 ve 3'te gösterilmiştir. Birimlerden ikisi stratejik konular tanımlanmadan önce süreçten ayrılırken, diğer altı birim bazı stratejik konularıyla ilgili olan strateji tespitlerini tamamlamışlardır. Bu araştırmanın amaçlarına ilişkin olarak, stratejik plan, bir veya birçok stratejik problemle ilgilenmeye yönelik, bir veya birçok önerilen stratejilerden oluşur. Bu altı birim, stratejik planlama hazırlıklarını, en azından minimum kriterlere uygun olarak tamamlamışlardır. İlave olarak, üç birim örgütlerinin geleceğe ilişkin tanımlamalarını, veya "başarı görüşlerini" geliştirdiler.

Altı birimin hepsinde ilgili karar kurulları, en azından önerilen stratejik planların bazı bölümlerini kabul ettiler. Farklı stratejilerin farklı bölümleri, elbette, değişik karar verici kurulların ilgi alanına girdiler. Şartlara bağlı olarak, birbirini izleyen bir veya birçok birey ve gruplar ilgili karar verici kurullar oldular: stratejik planlama takımı, bir tek üst yönetici, bir üst yönetim "kabinesi", veya bir seçilmiş karar verici organ.

TABLO - 2

Stratejik Planlama Sürecinin Tamamlanan Aşamaları ve Sürece Ayrılan Zaman

Yönetim Birimi	Stra. Plan. Sürecinin Aşamaları*								Uyum	Ay
	1	2	3	4	5	6	7	8		
Şehir-A	E	E	E	E	E	H	H	H	H	2
Şehir-B	E	E	E	E	E	H	H	H	H	2
Şehir-C	E	E	E	E	E	E	E	H	kısmi	5
Şehir-D	E	E	E	E	E	E	E	E	kısmi	5
Şehir-E	E	E	E	E	E	E	E	H	kısmi	24
Bölge-A	E	E	E	E	E	E	E	E	E	12
Bölge-B	E	E	E	E	E	E	E	H	kısmi	7
Yönetim Bürosu										
Bölge-B	E	E	E	E	E	E	E	E	E	30
Hemşirelik Servisi										
* 1 = ilk anlaşma 2 = Görev, yetki açıklamaları 3 = Misyon geliştirme 4 = Dış değerlendirme E = Aşama tamamlandı H = Aşama tamamlanmadı						5 = İç değerlendirme 6 = Stratejik problem tanımlama 7 = Strateji 8 = Başarı görüşü				

Tablo-3 Stratejik planlamayı tamamlayan altı birimin, başarı kriterlerine göre, sürecin başarısı hakkında takım Liderlerinin algılarını özetler. Hepsi şunu hissederek ki, bu süreç Stratejik planlama takımının ilgilerini, neyin önemli olduğu konusu üzerinde yoğunlaşmasına yardımcı olmuştur. Taraftarların, sürecin takımın eylemsel önceliklerin tespiti hususunda yardımcı olduğu konusunda değişen boyutlarda görüşler mevcuttu. Bunlardan 1/3'ü, sürecin bu konudaki etkisinin "fena olmadığı", "doğru" olduğu, "öyle" olduğu kanaatindeydi. Süreç eylem öncelikleri üretme konusunda oldukça az düzeyde başarılıydı. Birimlerin yarısı sürecin eylemlerin üretimine etkisinin "fena olmadığı", birisi etkinin "doğru olduğunu" ve ikisi ise etkinin "evet, öyle" olduğu şeklinde değerlendirdiler.

Sonuçta, bu süreç, üst karar vericilerin (stratejik planlama takımında bulunmayan), neyin daha önemli olduğu konusundaki ilgilerini çekmede daha da az başarılı olmuştu. Bu konuda birimlerden birisi bunun "biraz"; üç tanesi bunun "fena olmadığı"; birisi "doğru olduğu" ve birisi ise "önemli ölçüde öyle" olduğu kanaatindeydi.

TABLO-3

Stratejik Planlama Takım Liderlerinin Ankete Verdikleri Cevaplar

Şeh.A	Şeh.B	Şeh.C	Şeh.D	Şeh.E	Bölge A	Bölge B	Bölge B
						Yönetim	Yönetim
						Bürosu	Servisi
S1 *	*	4	4	4	5	5	5
S2 *	*	4	3	3	5	4	5
S3 *	*	3	3	3	5	4	5
S4 *	*	3	3	2	5	3	4

Anahtar:

S1 : Stratejik Planlama süreci, stratejik planlama takımının ilgilerini neyin önemli olduğu konusu üzerinde yoğunlaştırdı mı?

S2 : Stratejik planlama süreci, Str. Plan. Takımının eylem önceliklerin tespitinde yardımcı oldu mu?

S3 : Stratejik planlama süreci bu eylemlerin üretilmesinde yardımcı oldu mu?

S4: Stratejik planlama süreci, örgütün üst karar vericilerinin dikkatlerini neyin önemli olduğu üzerinde yoğunlaştırmış mıdır? (Not: üst karar vericiler, stratejik planlama takımında olmayan bazı kişileri ifade eder.)

* = Süreçten erken ayrılmaları nedeniyle kendilerine soru kağıdı (anket) gönderilmeyenler.

- 5 = Evet, öyle.
 4 = Doğrudur.
 3 = Fena değil.
 2 = Biraz öyle.
 1 = Hiç de değil.

Süreç, altı durumundan sadece ikisi konusunda açık başarılı olmuştur; Bölge- A ve Bölge-B hemşirelik servisinde. Diğer durumlarda başarı durumu oldukça karışıktı. Süreç, açıkça Stratejik planlama takımının neyin önemli olduğuna ilgisini çekmesine yardımcı olmuştu, fakat çeşitli durumlarda, takımın önceliklerinin tespitinde ve eylem üretmede daha az başarılıydı. Ayrıca süreç, üst karar vericilerin ilgilerini neyin önemli olduğu konusunda yoğunlaştırmada daha az başarılıydı. Ayrıca süreç, üst karar vericilerin ilgilerini neyin önemli olduğu konusunda yoğunlaştırmada daha az başarılıydı. Süreç umulduğu kadar yardımcı olmamıştır. Aşağıdaki şekilde çeşitli modeller oluşturulmuştur.

Süreç açıkça, engelleme ve ertelemeye meyilliydi. Şehir A ve Şehir B de, şehir yöneticileri diğer işler için bıraktıklarında, süreç tamamıyla durmuştu. Bölge- B yürütme bürosunda, baş yöneticinin istifaya zorlanması ve sadece diğer personelin kalmasıyla süreç sona ermiştir. Şehir E ve Hemşirelik Servisinde sık ve uzun süreli ertelemeler olmuştur. Kalan birimlerin -Şehir C, Şehir D ve Bölge-A- planlama takımları, bir krizin süreci tamamlanmadan önce sona erdirmesi korkusu içerisinde olmuştur. Gerçekten de, daha önceki ülke çapındaki iki stratejik planlama girişimi (Bölge-A), sürecin sadece iki bölümde tamamlanmış olmasına rağmen, kriz nedeniyle iptal edilmişti.

Herbir teşebbüsde Stratejik Planlama başlangıcı, dağılmağa meyil göstermiştir;

Şehir A ve Şehir B de, ana aktörler ayrıldığında, süreç tümüyle başarısız olmuş, dağılmıştır. Sürecin diğer birimleri ise sık sık dağılmanın eşiğine gelmişlerdir. (Fakat buna neden üst aktörler değildi.) Her zaman için bir çeşit krizin süreci işlemez hale getirme ihtimali mevcuttu, çünkü birimler, özelliklerle personelin ilgisi yönüyle, krizle mücadele etme ve stratejik olarak planlama konusunda yeterli esnekliğe sahip değillerdi. Bu nedenle de süreçler daima ana aktörlerini kaybetmeye adaydılar. Gerçekten de büyük krizler olmasa dahi, planlama takımı nadiren üye tam sayısı ile faaliyet göstermiş ve iki sürecin taraftarları havlu attıklarında birimlerin süreçleri de durma noktasına gelmiştir.

Ana elemanların kaybının ötesinde, süreç, stratejik konu tanımlamaları ve strateji geliştirme safhaları sırasında dağılmaya meyil göstermiştir. Bu iki aşama üç nedenden dolayı güç gelişmiştir.

İlk olarak; Potansiyel Stratejik konuların sayısı ve her bir konuya ilişkin stratejilerin etkisi üst, üste geldiğinde, ekip bilgi seviyelerini ve bunların etkilerini kavrama konusunda güç duruma düşmüş ve önceliklerin ne olacağı ve nasıl tespit edileceği konularında güçlüklerle karşılaşmışlardır. Bu aşamalar esnasında, süreç dağıtıyordu ve takım, bu süreci birleştirici hale getirmek konusunda gerekli formülasyonu yapmada sıkıntılara sahiptiler. (Van Den Daele 1969)

İkinci olarak; "Dağıtıcı olma" problemi sadece içeriksel değil aynı zamanda politik idi. Her bir problem ve bunlarla uğraşmağa ilişkin birleşik stratejiler sık sık şunu vurgular ki problemlerle ilgilenmek için farklı kazan dizilerine ihtiyaç vardır. Takım, tanımlanan bütün problemlerle uğraşmağa yönelik muhtemel karar dizilerini kullanmamıştır. Süreç sadece şu problem ve stratejileri karşılamıştır; takımın hakkında birşeyler yapmağa muktedir olduğu, sürecin genişletilebildiği, veya kararlar dizisi üyelerinin çoğunun temsil edildiği yüksek bir hiyerarşi kademesine çıkarılmış olanlar. Şehir d'de, örneğin, takım, üst düzey karar vericilerin temsil ettiği bir "kabine" oluşturulması konusunda şehir yöneticilerini ikna edebildi ve şehir B'de bölge komitesi, Yönetim bürosunun teşebbüslerini yönlendirecek bir Stratejik planlama süreci uygulayabilir ve Hemşirelik Servisince tanımlanan ana problemlerin bazılarıyla ilgilenen bir aşama oluşturulabilir. Öyle ki, düşük düzeydeki stratejik planlama, stratejik planlamayı yukarıya ve ilave olarak yüksek düzeyde yukarıdan-aşağıya bir gelişme olarak zorlayabilir. Fakat, aynı sistem içerisinde farklı birimler stratejik planlamayla ilgilenince, herbirisi diğer birimlerin strat, planlama eylemlerini dikkate alan sürecin değişik parçalarını yeniden ele almış olmaları kuvvetle ihtimaldir. Gerçek şudur ki; stratejik plan takımı, Tablo- 3'de sonuçları kısmen hesaplanan çeşitli problemlere ilişkin karar gruplarını değerlendirememiştir. Takım liderleri, sürecin takımın ilgisini neyin önemli olduğu konusunda yoğunlaştırmada başarılı olduğunu düşündüler. Süreç, takımın eylem önceliklerinin tespitini azda olsa sağlamış ve örgütün üst karar vericilerinin ilgilerini neyin önemli olduğu konusunda yoğunlaştırmıştır.

Üçüncü olarak; Ayırma ve kısmi olarak birleştirme güçlükleri, başarmak için oldukça zordu, üstelik sürecin kümülatif doğası yeni bir problemi de getirdi. Süreçler kısmen kümülatifti, öyle ki, bir önceki aşamanın oluşumları takibeden adımda dikkate alınmalıydı. Fakat, birkez dikkate alınanlar, daha önceki oluşumlar değişebilir veya süreçten düşülebilir. Sürecin kümülatif yapısı takımın stratejik problem tanımlama çabalarında açıkça ortaya kondu. Stratejik problemler; stratejik planlama gayretlerinin amaçları hakkında ilk uzlaşmalar, Misyon, güçlü noktalar, zayıflıklar, fırsat ve tehditler bağlamından kaynaklanmıştı. Sürecin kümülatif doğası Hemşirelik Servisinin kararlarında belirdi; katılımcıların birinci stratejik problem dizilerini tanımladıktan sonra, misyon ifadelerini değiştirmeleriyle, onlar ilk problem dizilerini yitirip, İkincileri ileri sürdüler. Diğer birimlerinin süreçleri de kısmen kümülatifti. Oldukça basitlemesi, ilk etapta ileri sürülen fikir ve bilgilerin çoğu sonradan gelecek aşamaya taşınabilecek ve böylece, aşağı-

madan aşamaya kısmi bir kümülasyon oluşacaktı. Hatta takım çoğu zaman takibeden adımlara taşman fikir ve bilgilere dokunmamış ve bu konular dahi süreçten ayıklanmıştı. Dahası, Takım, aşamadan aşamaya nelerin konulup, nelerin süreçten ayıklanacağına karar verme konusunda güçlüklerle sahipti.

Birimler, ilk stratejik planlama çalışmalarına adayacakları takvim zamanları hususunda farklılaştılar. Planları tamamlayan birimler için sürece adanan takvim zamanı 5 aydan 30 aya kadar değişiyordu. Çeşitli birimlerde bir dizi kısıtlamalar, erteleme ve güçlükler süreci uzattı. Bu, Hickson'un 1986 bulgularıyla uyumluydu ki, kamu sektörü örgütlerinde stratejik karar verme uzama ve kesintiye uğrama eğilimine sahipti.

Sürecin başarılı olarak tamamlanması, gerçek bir desteği olmasa da güçlü bir sponsorun varlığına bağlıdır. Dahası, çoğulcu sponsorluk asildir ve yapıcıdır. Sürecin kabul edilebilirliğine ilaveten, sponsorlar, süreç üzerinde etkiye bulunabilecek kararlar verebilirler ve karar vermeyi kolaylaştırmak ve daha fazla kişiyi sürece dahil etmek için süreci yatay ve dikey konumda zorlayabilirler. Herbir birim birçok değişik sponsorluğa sahipti. Bu tür sponsorluklar, departmanlar arası sahalarda verilecek temel kararları çerçevelemek ve bunu kabul edilebilir hale getirmek için gerekli gözüküyordu. Şu da gerçektir ki, birçok birimin süreçleri tablo-2 ve 3'de sunulan sonuçları hesaplayan karar vericilerden çoğunca tam olarak desteklenmiyordu. Sadece Bölge A'nın süreci bütün birimlerin gayretlerinden daha başarılıydı. Hemşirelik Servisinin süreci de, sonuç olarakta olsa, nispeten tam destekle tamamlandı. Diğer birimler daha az desteğe ve daha az başarıya sahip oldular.

Yönetimler için başarılı bir Stratejik Planlama girişimi güçlü bir süreç desteğini gerekli kılar. Süreci tamamlayan altı birimin hepsinde güçlü bir süreç desteği olmuştu. Sürecin taraftarları daima takım liderleri veya takım liderleri ile işbirliği yapanlar oldu. Onların şuna inandıkları gözlemlendi ki Stratejik planlama süreci arzulanan sonuçları üretecekti. Taraftarlar, herkesin düşünceleriyle birlikte takım müzakerelerine iştirak etmelerine rağmen, şahsi olarak savundukları problem ve çözümleri kabul ettirmeğe uğraşmadılar. Süreç içerisinde bu inançtı ki, süreç destekleyicilerini diğerlerinden ayırıyordu. Bir süreç taraftarı bir yardımcıdan da farklıydı. Yardımcılar da sürecin yararına inanıyorlardı, fakat onlar daha ziyade kendilerinin de takip edecekleri sürecin türü hakkındaki seçeneklere destek verdiler. Süreç taraftarları, aşamaların önemini kavramış örneklerimizdi.

Süreç bilhassa stratejik konu tanımlamaları ve strateji geliştirme aşamalarını esnasında önem taşıdılar, özellikle sürecin dağılmaya eğilimli aşamalarında. Sürecin bu aşamalarında stratejik planlama takımı ciddi tuzaklara düşüyor gözüküyordu. Süreç dönüşükçe takım konumunun çökmek üzere olduğunu hissetti Takım, üyelerinin moral, arzu ve adamlarını azaltan tuzaklara çıkmazlara girdi. Süreç taraftarlarının karşı destekleyici moral ve arzularını takımı çıkmazdan kur-

tarıf şu konular üzerinde takımı kaynaştırdı; Çerçeve ne olacak? Hangi stratejiler takip edilecek? Sürecin değişik anlarında, danışmanlar, taraftarlara, onları süreci devam ettirmeye teşvik etme ve heveslerini koruma hususunda adeta öncülük ettiler. Danışmanlar bunun yanısıra altı birimin hepsine, planları tamamlamak için ne yapılmalı, nelerden vazgeçilmeli ve spesifik konu ve stratejileri nasıl dönüştürmeleri gerektiği hususlarında tavsiyeler verdiler. Gerçekten de, süreç taraftarları ve danışmanlar olmaksızın, Tablo-3 de sunulan sonuçların daha düşük seviyelerde olması muhtemeldi.

Herbir birim süreç boyunca ve stratejik planların hazırlanmasında stratejik planlama takımına bağlı kaldı. Bu sonuç sürpriz değildi, çünkü herbir birimde danışman takımları oluşturulması gerekiyordu. Fakat takım istihdamı belirsiz, kompleks ve değişik bilgi kaynaklarına gerektiren siyasi vakalara ihtiyaç duyuluyordu.

Stratejik Planlama düşüncesi birimler boyunca geniş ölçüde değişmekteydi. Şehir E Hemşirelik Servisi, misyon ifadeleri, durum değerlendirmeleri, stratejik konu tartışmaları ve stratejileri ile Formel Stratejik Planlarını hazırladı. Bölge B Yönetim bürosu, sonuçta, bölge komitesince tanımlanan üç stratejik konu başlattı ve komitenin düşüncesine sunulmak üzere tipik yönetsel "karar paketleri" hazırladı. Paket uğraşılan stratejiler ve problem tartışmalarını ve eylemler için öneriler içeriyordu. Diğer üç birim daha ziyade informal planlar hazırladılar ki, bunlar müzakere kağıtları, raporlar ve zamanında tek bir konu ile ilgilenen karar paketlerinden oluşuyordu.

Planlarda geniş çeşitlilik için birçok neden dikkate alındı. İlk olarak, süreç boyunca danışmanlar dikkate alınan stratejik düşünce ve eylemlerin, formel stratejik planlama hazırlığı olmadığını vurguladılar. Danışmanlar şunu tartıştılar; Takım ilgilenmek üzere birkaç anahtar konu ve strateji üzerinde yoğunlaşmalı ve onlara çözümlemek üzere konu tanımlamaları ve stratejiler etrafında koalisyon sağlamak için gerekli planları hazırlamalıydı.

İkinci olarak, stratejik planlama başlangıç çabaları birimin normal planları ve bütçeleri sıralaması dışındaydı, öyle ki, stratejik planlamayı halihazırdaki formel süreçlerle bütünleştirmek çok zordu. Üçüncüsü, stratejik planlama gayretlerini normal planlama ve bütçeleme süreçleriyle bütünleştirmek gerekli değildi. Formel planlama ve bütçelemeye atfedilen adamların birçok stratejik konu ve konu bölümleri ile ilgilenmek için gerekli değildi. Son olarak, herhangi bir birimce tanımlanan bir konu, "hayat çemberi" konusu içerisinde farklı aşamadaydı. Bu nedenle, farklı konularda ayrı planlar gerekiyordu.

Sürecin katılımcıları zamanı üç yönüyle algıladılar: Takvim zamanı

(chronos),(kyros) ve oluş anı (juncture) Van de Ven ve Poole (1988) şunu ileri sürdüler ki,.....(kyros), insan eylemlerine amaçsal yaklaşımda temel ölçü iken, Takvim zamanı (chronos) örgütsel değişime yapısal yaklaşımda

temel ölçüyüdü. Zaman, Takvim zamanı (chronos) olarak takım çabaları başladığında, güçlü katılımcıların zaman algılaması (anlayışı) olarak belirdi (kyros) zaman algılaması nadiren, takımın grup çalışmaları süresinde gayretlerinden memnun kaldıkları veya politika komitesinin takımın önerilerini benimsediği zamanlarda oluşuyordu.

Süreç taraftarları, süreç boyunca olabilecek, hem umulan ve hem de umulmayan olayları planladılar. Taraftarlar, sponsorlar ve takım üyeleri daima umulmadık olay ve krizlerin stratejik planlama çabalarını heder edebileceğinin farkında idiler. Şunun farkına varılmıştı, onlar, planlanan şeylerin tahminlendiği şekilde olabileceği gibi bazılarının da olmayabileceğine de hazır olmalıydılar.

Katılımcılar önerilen misyonların, stratejik konuların, ve stratejilerin teknik olarak rasyonel, politik olarak kabul edilebilir ve moral, ahlaki ve yasal olarak savunulabilir olduğunu kesin kılmağa kararlıydılar. Bütün takımların, her ifade, doküman veya hazırladıkları önerilerin evrimi için değişik kriterler uyguladıkları görüldü. Onlar, Hissedarların önerilerine destek verip vermeyecekleri, önerilerinin ahlaki, moral ve yasal olarak savunulabilirliği gibi, önerilerin teknik olarak geçerlilikleri konuları üzerinde kendilerini yoğunlaştırdılar. Kriterlerinin referans çerçevesi aşağı-yukarı değişti, tâki katılımcıların kriterleri karşılayan önerilerine kadar.

Sonuçta, herbir birim süreci açıkça kendi durumuna uygun hale getirdi. Örneğin, birimler sürece değişik nedenlerle katıldılar. Sürecin taraftar ve sponsorları sayı, pozisyon ve etkileri açısından değişiklik arzetti. Birimler sürecin dağılım eğilimine değişik şekillerde karşılık verdiler: bazı birimler süreçten birlikte ayrıldılar, diğerleri mücadele için değişik yollar buldular. Birimlerin süreç için adadıkları zaman da farklıydı. Stratejik plan olarak neyin değerlendirildiği de birimler arasında farklılık arzetti. Bu adaptasyonların faydalı ve gerekli olup, olmadıkları hususu da açık değildi.

SONUÇLAR

Bu çalışmadan bir dizi sonuçlar ortaya çıktı. İlk olarak, stratejik planlama girişimi birçok yönetsel birim için üç basit eylem serisini kapsamına alır: (1) Ana aktörleri- karar vericileri-bir araya getirmek, (2) stratejik düşünme ve eylem süreci ile çalışmak, (3) Birimler için önem arzeden konular üzerinde yoğunlaşmak için eylem önceliklerini kurmak ve bu eylemleri üretmek. Bu faaliyetler kavramsal olarak basit görülmesine rağmen uygulamak oldukça zordur. Çünkü, stratejik planlama girişimi değişiklik üretmek için yapılmıştır. Sürecin dağıtıcı doğası uygulama güçlüğünü kısmen açıklayıcıdır.

Örgütler, yapabildikleri oranda programlamayı, rutinleştirme ve sistemize hale getirmeyi tercih ederler. Fakat burada, örgütleri yöneltmeye ve bir işbirliği

sağlamaya yetecek ölçüde güçlü olan ve hissedarlar arasında uzun müzakereler ile oluşan sözleşmelerle ortaya çıkan bir süreç vardır. Bu nedenle birimler belki de stratejik planlama ile oluşan potansiyel dağılmadan (Hemşirelik servisinde olduğu gibi) korkmuşlar, olabileceğini düşündükleri dağılmaları yöneltmekte yetersiz kalabileceklerinden (Şehir D'nin takımı, şehrin su idaresi sorunları için yanlış takım olduğu gibi), veya hangi dağılmanın, nasıl süreci konusunda yetersiz kalacakları (Bütün takımların hangi problem ve stratejilerin sürdürüleceği konusundaki karar sıkıntıları yaşadıkları zaman olduğu gibi) endişe etmişlerdir. Özetle, açıkçası kısmen yanıltıcı ve kısmen kümülatif olan, ayırıcı bir süreci yöneltmek oldukça güçlü. Diğer bir deyişle, bu sürecin sonuçlarından hiçbirisi bizim başlangıçtaki beklentilerimizi değiştirmeye yetmedi: stratejik planlama vasıtasıyla yönetimde politika değişiklikleri veya köklü kararlar üretecek çabalar gibi. Biz şu sonuca ulaşabilirdik ki, sekiz birimden altısı stratejik planlamayı başarılı olarak uyguladılar (başarı konusundaki farklı algılamalara rağmen). Fakat iki danışmanın yardımlarıyla birlikte, bu birimlerin birçok gayret sarfetmelerine, yedi birim yönetiminin eğitim servislerinin ve iki finans kurumunun bu sürecin gerçekleşmesine yönelik gayretlerine bağlı oldu. Daha sonra iki birim süreçten erken ayrıldı. Stratejik planlama açıkçası bütün sorunları halledecek bir unsur değildi.

İkinci olarak, yönetsel stratejik planlamalara belki de en az geçerli olacağı yerlerde en fazla gerek vardır. Yönetsel stratejik planlamaların en iyi uygulama birimleri olarak, efektif politika yapıcı organlara sahip, güçlü ve destekleyici sponsorlara, güçlü süreç taraftarlarına, iyi str. planlama takımlarına, dağıtıcı potansiyel krizlerle mücadele edecek güce, ana olumsuzluk etkenleriyle mücadele edebilecek tecrübeye, ve örgüt için önem arzeden konuları başlatacak arzunun varlığına sahip birimler görülür. Bu gerçeklere sahip bir birim, belki de halihazırda bu türden benzeri stratejik düşünme ve pratiğe sahiptirler. Böylesine bir birimi stratejik planlama süreci ile tanıştırmak, yüksek performanslı sosyal sisteme sahip önemsiz uğraşlar oluşabilir.

Maalesef, birkaç yönetim (veya herhangi bir örgüt) yüksek performanslı sosyal sistemlerdir. Aksine çoğu örgüt, bir durumdan (genellikle krizden) diğerine, bağımsız olarak gelişen bir yolla "plansız ve methodsuz başarıya" meyillidir. Böylesi örgütlere stratejik planlamanın tanıtımı başarısızlığa mahkumdur. En azından, stratejik planların bu gibi durumlara ilişkin çabaları stratejik planlamayı başarılı kılmak için gerekli şartların nasıl oluşturulacağı konusunda yoğunlaşmalıdır. Bu çalışmadaki süreç yanlılarından birisi aşağıdaki analogi ile stratejik planlama paradoksunu elde etti: "Etkili stratejik planlama bir örtüye benzer. İlginç konuları biraraya getirmeden önce siz bütün parçalara ihtiyaç duyarsınız. Fakat, bazı parçaları elde edemediğinizde siz ne yapacaksınız?

Üçüncüsü, eğer bir yönetim birimi stratejik planlama başlatmak isterse, bu çalışma ilgilenilmesi gereken konular hakkında yol gösterir: (1) güçlü süreç desteği, (2) etkili süreç taraftarları, (3) bir str. planlama takımı, (4) bir dağılıma ve

erteleme beklentisi, (5) bir stratejik planlama oluşturma arzu ve ilgisi, (6) zamanı ölçü olarak düşünme yeteneği ve (7) farklı değerli kriterleri getirecek fikirleri düşünme ve oluşturma isteği.

Dördüncüsü; bir yönetsel birim stratejik planlamanın kurumlaşmayı arzulayan yönleri üzerinde dikkatlice düşünülmelidir. Bu çalışmanın şuna işaret ettiği görüldü; Stratejik planlama sisteminin, en azından, aşağıdaki elemanları kurumlaştırılabilir: (1) bir formel veya informal "kabine", (2) misyon açıklaması, (3) misyonun vücut bulduğu hedef anlayışından kaynaklanan "amaç ilkeleri", veya benimsenmiş stratejilerin gayeleri, (4) periyodik durum analizleri, (5) periyodik stratejik konu tanımlama uygulamaları, (6) stratejik konu yönetimi uygulamaları ve (7) çok formel çok amaçlı öneri geliştirme süreçleri.

Bir dizi nedenden dolayı, biz bu elemanların kurumsallaştırılabileceğini düşünürüz. Stratejik planlamayı tamamlayan bütün birimler misyon açıklamalarını hazırladılar. Misyonla alakalı ana politika alanlarında arzulanan performansı tamamıyla açıklamak için birçok amaç ilkeleri hazırlandı. Dahası, gaye ve amaçlar listesinin hazırlanması çoğu yönetim için yaygın bir uygulamadır. Bütün birimler durumları gözlemledik ve nispeten basit, zaman almayan ve yararlı uygulamalar buldular. Bütün birimler stratejik konuları tanımladılar ve çok önemli konularla uğraşmak için stratejiler geliştirdiler. Bütün birimler bir problem yönetim yaklaşımı edindiler. Bu şu yüzdendi ki, onlar farklı zaman çerçevelerindeki, farklı gelişme aşamasındaki farklı sorunların onlarla ilgilenmek üzere farklı takımlara ihtiyaç gösterdiğini ve bunları çözmek için farklı karar gruplarına ihtiyaç olduğunu farkettiler. Sonuçta, bütün birimler informal, çok-kriterli öneri geliştirme süreçleri kullandılar. Stratejik planlamanın bu yedi gerçeği, bu nedenle, yönetimlerce kurumsallaştırmağa açık görüldü. Bir birim stratejik planlamayı nasıl kurumsallaştıracağı konusunda dikkatli olmalıdır. Stratejik planlama sistemi, stratejik düşüncüyü sürükleyici olarak bilinir. Stratejik planlama konusunda önemli olan stratejik düşüncüyü kolaylaştırma boyutu ve ana karar yapımında rol oynamasıdır. Eğer herhangi bir stratejik planlama sistemi ana karar vericilere stratejik olarak yardımcı oluyorsa, sistem stratejik düşünme ve eyleme geçmeden saptırılamaz.

Beşincisi, Yönetsel stratejik planlama, özel sektörden farklı standartlarla değerlendirilebilir. Kamu sektörünün doğası, özel sektör uygulamalarının tam taklidine karşı işler. Birçok hissedar yönetsel performansın değerlendirilmesinde çatışma yaratıcı kriter olarak sıkça, kamu sorumluluk baskısını ve kamu sektörünün, özel sektörünün yapamadığını yapan sektör anlamında ele alındığı düşüncesi ki, bunların hepsi yönetsel stratejik planlama uygulamalarını özel sektör standartlarına karşı harekete geçirir. Bu çalışmadaki birimlerin tecrübeleri bu sonucu doğrular. Hiçbirisi kitaplarda geçen tekdüze, sıralanmış bir stratejik planlama modelini başaramamıştır. Buna karşın, planı tamamlayan her birim önemli stratejik konuları tanımlayabilmiş, ve bunlara yönelik stratejik planları formüle edebilmişlerdir.

Belki de, pratik olarak, kamu sektörü boyunca, özel sektör stratejik planlarına eşdeğer, çok formel, rutin bir süreç sonuç olarak ortaya çıkabilir. Fakat kamu sektöründe çok tekdüze, sıralı süreç ve kapsayıcı stratejik planlar kamu sektöründe ne gereklidir, ne de arzu edilir. Özel sektör stratejik planlama sistemi stratejik düşünceyi sürükleyici olarak bilinir. Yönetmelik birimler stratejik planlama konusunda tecrübe edininceye kadar, stratejik planlamalarını şu boyutlarda değerlendirmeleri doğru görülüyor; (1) stratejik planlama takımının ve ana karar vericilerinin dikkatlerini, örgüt için neyin önemli olduğu hususunda odaklaştırmak, (2) eylem önceliklerinin tespitine yardımcı olmak ve (3) bu eylemleri üretmek.

Altıncısı, bir dizi ana husus gelecek araştırmalar için açık konu olmalıdır. Birisi, süreç taraftarlarının rolünün önemini keşfetmemizdi. Bu rol, başarılı bir str. planlama girişimi için çok önemliydi. Bu süreç taraftarları diğer taraftarlardan gerçekten farklı mıydı, öyleyse, nasıl farklıydı? Onların sürecin devamı için tam olarak yaptıklarının ne olduğu ortaya konabilir miydi? Taraftarların özel bir sürece bağlı kalış yolları var mıydı? Veya kontrol noktaları fonksiyonel değil miydi? İnsanlar etkili birer taraftar olarak eğitilebilirler miydi?

Dahası, stratejik planlamanın değişik durumlara adapte edilebilme yolları olmalı ve daha ileri düzeyde genişletilebilmelidir. Birçok yazar uygun planlama stratejileri ve taktikleri seçiminin durumlara bağlı olması gerektiğini ileri sürerler. Fakat bunun stratejik planlama için ne anlama geldiği açık değildir.

Son olarak, şu vurgulanmalıdır ki, bu çalışma yönetimlerce uygulanan stratejik planlama girişimiyle ilgilidir. Ele alınmayan husus stratejik planlama sürecinin etkinliğidir. Biz süreci strateji planların geliştirilmesi suretiyle sürdürdük ve planların kendi kendilerine üstünlüklerini veya planları uygulamak için verilen çabaların etkinliği ile ilgilenmedik. Yazarın görüşü, yönetmelik stratejik planlamanın etkinliği konusunda yapılmış dikkatli çalışmalar yoktu. Planları tamamlayan takımların herbiri, stratejik planlama gayretlerinin uğraşmaya değer olduğu kanaatidirler. Fakat açıkçası, yönetimlerce yapılan stratejik planlamada neyin işler olup olmadığını, bunun hangi şartlarda olduğunu ve niçinini söyleyebilmek için çok daha büyük gayretler verilmesi gereklidir.

İNGİLTERE'DE BİR HAKLAR BİLDİRGESİNE NEDEN GEREKSİNİM VAR ?*

Çev.: Ayşegül YEŞİL YAPRAK

İngiltere'de temel insan hakları ile siyasi hakların -diğer demokratik ülkelerin çoğunda olduğu gibi- özel yasalarla korunması söz konusu değildir. Bu makalede İngiltere'de bu konuda yapılması gereken değişiklikleri tartıştık.

İngiltere, gerek kavram gerekse içerik olarak "haklar bildirgesi"ne aşınadır. Bununla birlikte İngiltere bugün, Avrupa İnsan Hakları sözleşmesini kendi iç hukukuna dahil etmemiş olan yada İrlanda örneğinde olduğu gibi- bireye AİHS**'ye eşdeğer bir yasal koruma temin edebilecek bir haklar bildirgesi bulunmayan tek Batılı Avrupa ülkesi konumundadır. İngiltere 1991 yılında Hong Kong'a bir haklar bildirgesi kazandırmış ve hükümet Kuzey İrlanda'ya da, bölgede yeni ve tam bir siyasi çözümün oluşumunda payı olması amacı ile bir haklar bildirgesi kazandırma sözü vermiştir. Joseph Rowntree tarafından Reform Trust için bu yıl ve 1991 yılında MORİ'ye yaptırılan anket araştırmalarının sonucuna göre, araştırmaya katılanların % 79'u bütün İngiltere'de bir haklar bildirgesi olmasından yana olduklarını belirtmişlerdir. İşçi Partisi ile Liberal Demokratlar da bugün artık bu görüşü desteklemektedirler.

Gerek İngiltere'nin diğer demokrasiler içindeki istisnai durumu, gerekse bu konudaki geniş kamu desteği göz önünde bulundurulduğunda, İngiliz Anayasası'na bir haklar bildirgesinin dahil edilmesinin zor olmayacağı görünmekle birlikte, halihazırdaki durum bunun aksini göstermektedir, çünkü hala bu görüşe karşı olan önemli sayıda bir muhalif grup bulunmaktadır. Bir haklar beyannamesi oluşturulmasını (birey haklarını değil de, Parlamentonun haklarını kapsayan 1689 haklar beyannamesi ile kurulmuş olan) İngiliz Paramentosunun egemenliğine yönelik bir tehdit olarak gören gerek sağ, gerekse sol görüşe ait kişilerle, bunların İşçi ve Muhafazakar selefleri gibi John Majör Hükümeti de bu görüşe şiddetle karşı çıkmaktadır.

* Bu konu The Economist October 21st, 1995, s. 44-46'dan tercüme edilmiştir.

** AİHS. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi.

Gerçekten de etkili bir haklar bildirgesi, Parlamentonun egemenliğine zarar verecektir; bununla birlikte parlamentonun egemenliğine verilecek zarar, bir haklar bildirgesi tartışmasına karşıt görüş ilan etmenin dayanağı haline gelmemeli; aksine konunun en ilgi çekici yanını oluşturmalıdır. Haklar beyannamesinin temel amacı da, vatandaşların uzun vadedeki çıkarlarını bir bütün olarak, belirli bir süre için çoğunluğu elinde bulunduran yönetici sınıfın faaliyetlerine karşı, bireyin temel haklarını korumaktır. Birçok ülkede, bu suretle korunmakta olan haklardan hiçbiri seçmen iradesinin dışında bırakılamaz. Yani, seçmen iradesinin hakim olduğu durumlarda bunlar gözden geçirilebilir ve değiştirilebilir. Ancak, bu haklar temel haklar olarak addedildiklerinden diğer yasalara kıyasla çok daha zor değiştiriliyor olup, bu salt çoğunluktan daha fazlasının sağlamasını gerektirecek özel prosedürler yolu ile gerçekleştirilebilmektedir.

Bireysel özgürlüklerin İngiltere'de böyle bir koruması bulunmamaktadır. Ne kadar temel ya da çoktan beri geçerli bir hak olmuş olsa da, hükümetler bir hakkı Avam Kamarasında bir tek oyla bile iptal edebildikleri gibi, bazı durumlarda bunu yapabilmek için de sahip oldukları olağanüstü yetkileri kullanmışlardır.

Gelenekçiler bu konuların uygulamada hiçbir değişiklik yaratmayacağı ileri sürmektedirler. Onlara göre İngiliz halkının özgürlükleri Parlamento ve yüzyıllardır inşa edilegelen avam yasaları ile herhangi bir kuramsal haklar listesinin yapabileceğinden çok daha iyi korunmuştur. Ayrıca sık sık bu görüşlerini, Britanya'nın çalkantılı ve değişen dünyada özgürlüğün yol göstericisi olduğu şeklindeki şaşaalı açıklamalarla desteklemektedirler.

Ne yazık ki bu durum, bir zamanlar doğru bile olsa, artık değildir. Bunun kanıtlarından biri de Strasbourg'da Avrupa İnsan Hakları Divanında İngiltere'ye ait kayıtlardır. Divan, 37 dava için Birleşik Krallık aleyhinde karar vermiştir ki, bu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine taraf olmuş olan 35 ülke arasındaki en kötü sicillerden biridir. Bu da şu anlama gelmektedir: İngiliz mahkemelerinin Parlamento'nun ve görev başındaki hükümetlerin fevkalade doğru olarak kabul ettiği faaliyetler, Strasbourg mahkemesi tarafından temel hakların ihlali olarak kabul edilmektedir.

Bu durum İngiltere'de sivil özgürlükleri ciddi bir şekilde zan altında bırakmaktadır. Divan'daki yargıçların hepsi su katılmamış idealist kişiler değildir. Kaldı ki Divan yargıçları seçilmiş hükümetleri bertaraf etmemek üzere sözleşme maddelerini mümkün olduğu kadar dikkatle yorumlamaya çaba göstermişlerdir. Tüm bunlara rağmen, Divan İngiliz hükümeti aleyhine şu konulardan oluşan çok çeşitli konularda karar almıştır; telefon dinleme, dayak atma, ayırıcı göçmenlik kuralları, bir üst mahkemeye itaatsizlik, mahpus ve sanık hakları, zihinsel özürlülerin hakları, basın özgürlüğü, cinsiyet eşitliği ve benzerleri ile Cebelitarık'taki üç İRA teröristi hakkında ölüm cezası verilmesi suretiyle sonuçlanan yargı ka-

ran. Bütün bunlar İngiliz yasalarında bir değişiklik yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

İngiltere'nin bir zulüm veya despotizm içine düşmek üzere olduğu söylenemez, ancak bu da kurulmuş hiç bir demokrasinin bir anda karşı karşıya kalacağı bir şey değildir. İngiliz hükümetlerinin tekrar tekrar başarısızlığa uğradığı husus, birey haklarının korunması yönünde minimum standartları yerine getirememiş olmasıdır. Strasbourg mahkemesinin ne derece İslah edici olup olmadığı tartışma götürülebilir, ancak yavaş ilerleyen ve pahalıya mal olan bir süreç olduğu kesindir. Oysa bir İngiliz haklar bildirgesi aynı işlevi daha kolay ve ucuza sağlayabilecek ve İngiliz adaletinin saygınlığını yeniden kazandırabilecektir.

Bir haklar bildirgesi düzenlenmeli görüşüne yönelik olarak yapılan daha güçlü bu itiraz vardır; buna göre yetki, seçilmiş temsilcilerden seçimle işbaşına gelmiş olmayan yargılara aktarılmaktadır ki bu da birçok açıdan demokrasiye aykırıdır. Varolan sayısız biçimi ile demokrasi, bizatihi kendi meşruluğunu yönetilenlerin -yani halkın rızasından elde etmekte olup, bu rıza ise; örneğin konuşma, toplanma ve basın özgürlüğü ile keyfi gözaltılardan korunma hakkı gibi belirli temel haklara saygı gösterildiği zaman ancak gönüllü olarak gösterilebilir.

İngiliz vatandaşları, kendilerine birtakım özel yasalarla verilen haklar hariç, hiç bir zaman müspet (positive), icra ve infazı kabil (uygulanabilir) yasal haklara sahip olmamışlardır. Bunun yerine İngiltere'de birey özgürlükleri daima menfi olagelmış, vatandaşlar bazı kanunların özel maddeleri ile yasaklanmamış olan her şeyi yapmakta geleneksel bir şekilde özgür olmuşlardır.

Bu durum 19. yy'da hükümetler çok daha küçükken ve çok daha az yasa mevcutken akılcı bir önerme olarak kabul edilebilirdi. Ancak o zamandan bu yana kanunların kapsadığı alan çok genişlemiştir. Her yerde olduğu gibi İngiltere'de de modern devletin büyümesi, artık hükümetlerin sağlık hizmetlerinden, çalışanların işe alınma veya işten çıkarılmasına yönelik mukavele koşullarının oluşturulmasına kadar günlük yaşamın her köşesine müdahale ettiği anlamına gelmektedir.

Yararlı Olmak Adına Özgürlüğe Gereken Önemin Verilmemesi

Günümüzde özgürlüğü yalnızca, hükümetlerin doğrudan kontrol etmediği ya da yasaklamadığı eylemlerden geriye kalanlar olarak görmek, birey hak ve özgürlüklerinin giderek zayıflaması söz konusu iken fazlası ile yetersiz kalmaktadır. İngiliz Hükümeti'nin geçen yıl suçluluk iddiası ile aleyhine takibat açılan bir kişiyi susma hakkından menetmiş olması gibi üzücü bir örneğe tanık olmamıza rağmen, bu gibi hakların hükümetler tarafından doğrudan ihlali çok nadiren vuku bulmaktadır.

Temel özgürlükler, ya spesifik bir sorunu kısa sürede çözmek, ya da yalnızca siyasi açıdan uygun olanın yapılması adına siyasi iktidarlar tarafından daha sık olarak bir tarafa itilmekte veya gereken önemi görmemektedir.

Son birkaç yıl içinde binlerce kişinin yapmış olduğu gibi halk, -başta Avrupa hukukunu uygulayanlar olmak üzere- gayretkeş bürokratlardan şikayetçi oldukları zaman, şikayetleri daha çok resmi otorite ile bireyin otorite aleyhinde rücu hakkı arasındaki dengesizliği yansıtmaktadır. Gereksiz yere herşeye müdahale eden sosyal hizmetliler, zorba polis memurları, otokrat planlama memurları vb. makul olmayan bir davranış sergiledikleri zamanlarda bile, kendilerine yasalarla tanınmış olan takdir hakkı doğrultusunda ve yasalara uygun bir şekilde davranmış olmaktadırlar. Ancak çok az insan "hükümetin" bireysel özgürlüklerin düşmanı olduğu kanısındadır. Ve kaldı ki geçmişte ya da şimdi, şehrin belediye binasında, Tarım Bakanlığı'nda ya da Brüksel'de bulunan "bu küçük diktatörlerin" gerek sağduyuyu, gerekse özgürlükleri ihlal ettiği kanısını pek çok kişi-ki bunlardan ancak bir kaç tanesi bu eleştirinin bir haklar bildirgesinin gerekliliği hususunda en güçlü görüşü kapsadığının farkındadır-taşımaktadır.

İşte bunun içindir ki, İngiltere gibi, tartışmasız bir şekilde demokrasi ile yönetilen ülkeler bile bir haklar bildirgesi oluşturmakta gecikmişlerdir. Kanada yeni bir haklar bildirgesini 1982'de yasallaştırırken Yeni Zelanda 1990'da kabul etmiştir.

Bir haklar bildirgesi kabulünün, yargıçlara çok geniş kapsamlı yetkiler getireceği kesindir. Böyle bir bildirgenin, yapısal niteliği gereği, kapsamlı hazırlanması zorunludur. Bunun sonucunda da yargısal yorum kapsamı çok genişlemektedir. İnsan haklarının ziyadeleştirilmesi endişesini taşıyan kişilerin çoğu, bu görüntüden rahatsızlık duymaktadırlar.

Muhelif görüşteki bir grup şöyle bir eleştiri getirmektedir: örneğin İngiltere ve Galler'de, az sayıda ünlü hukukçu arasından, kabine üyesi Lord Chancellor tarafından seçilen İngiliz Yasama Kurulu, bugüne kadar hükümet çıkarları doğrultusunda fazlasıyla taraflı, ancak vatandaş haklarının korunması açısından ise oldukça hasis bir tutum içinde olduklarını kanıtlamıştır. 1984-1985 yılı maden işçileri grevi sırasında, polisin eylem hakkı üzerindeki yasaklarını onaylayan; IRA'nın siyasi kanadı olan Sinn Fein'e uygulanan yayın yasağını arkalayan; ve "Casus Avcısı" adlı kitabın bir gazetede yayımlanması aleyhindeki yasaklama kararını iptal edememiş olan mahkeme kararları, birçok kişinin hafızasında acı bir yer etmiştir.

Yine muhalifler yargıçların, demokratik yollarla seçilen kanun koyucuya kıyasla insan haklarının kaçınılmaz suretle daha iyi garantörleri olamayabilecekleri görüşünü ileri sürmektedirler.

Ve kaldı ki Britanya örneğinde bu durum aşırı karamsar bir görünüm oluşturmıştır. İngiliz yargıçlar, yönlendirici bir yazılı anayasa veya bir haklar bildirgesi olmamasından dolayı sınırlandırılmışlardır. Böyle bir durumda bir yasayı ya da hükümet eylemini, yalnızca bir temel hakkı ihlal ettiği gerekçesiyle geçersiz kılma yetkileri bulunmamaktadır. Aslında geleneksel olarak bunu böyle yapmamaları da gerekmektedir. Onlara böyle bir yetki verildiği takdirde İngiliz yargıçıları şüphesiz bu yetkilerini kullanacaklardır.

Yargıçlara daha fazla yetki verilmesi, hükümet tarafından yapılacak ihlallere karşı bireyin korunmasını daha fazla garanti altına almayacaktır. Muhafazakar bir yargı sistemi özgürlükleri sınırlandırabilir. Bu da bir haklar bildirgesi oluşturulduğu takdirde, İngiliz yargıçlarının seçilmesinde daha açık bir prosedür uygulanmasının niçin arzulandığının nedenlerinden biridir. Kaldı ki diğer ülkelerdeki meslektaşlarının birçoğu gibi bu yargıçların bile, kendilerine bu yetki bir kez verildikten sonra yasaları daha hasis olarak değil de daha bağımsız yorumlayacakları muhtemel gözükmektedir. Halihazırda İngiliz yargıçıları -içinde bulundukları sınırlamalar dahilinde bile- hükümetin ya da kamu biriminin mevcut yasalara uygun olarak hareket edip etmediğine karar verirken, otuz yıldan uzun bir süredir ilk kez hükümet yetkisini kontrol altında tutmak için idare hukukunda elverişli bir bütünlük inşa etmişlerdir.

Çoğunluğu Westminster veya Whitehall'dan olan diğer muhalifler, bunun tam tersini öne sürmektedirler: İngiliz yargıçlarının hepsi yeni yetkilerini kullanmaya son derece hevesli olacaklardır. Yine onlara göre yargıçlar bir kez yasaları yok sayma yetkisini kazandıktan sonra seçilmiş olmayan yasa koyucular olarak hareket etmekten kendilerini alıkoyamayacaklardır. Amerikan anayasasını hazırlayanlar tarafından öngörölmüş olanı fazlasıyla aşarak sınırsız bir içtihat hukuku oluşturmuş olan Amerikan Anayasa Mahkemesi'ni bir kez daha örnek olarak göstermişlerdir.

Bir İngiliz haklar bildirgesi olmasını savunan kişiler bile Amerikan Anayasa Mahkemesi'nin kullandığı yetki ölçüsünden rahatsızlık duymaktadırlar. İngiltere'de önde gelen bir bireysel özgürlük lobi grubu olan Liberty, Kanada'daki uygulamaya benzer bir yaklaşımdan yanadır. Bu uygulamaya göre, Kanada Ulusal Parlamentosu veya vilayet meclislerine, birey haklarının çiğnendiğini açıkça beyan eden yürürlükteki yasalar ile mahkemeleri bertaraf etme izni verilmiştir.

Aslında, her halükarda, bir İngiliz haklar bildirgesinde böyle resmi bir çekince olması gerekir, çünkü; Parlamento ile mahkemelerin rollerine açıklık getirecek tamamen yeni ve yazılı bir anayasa olmadığı takdirde yargıçların, Parlamento'nun faaliyetlerini hiçbir şekilde bertaraf etmek üzere bağımsız bir yasal yetkisi olmayacaktır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin İngiliz yasalarına dahil edilmesi önerisi ile hazırlanan taşanlarda, bu durum göz önünde bulunduru-

larak şöyle denilmiştir: yargıçların halihazırda Avrupa Birliği hukuku hükümleri için yapmakta oldukları gibi, meclis yasalarını da -söz konusu yasa hükümleri, sözleşme hükümlerini açıkça geçersiz kılma niyeti taşııyorsa- aynı şekilde yorumlamaları gerekir. Bunlardan sonuncusu ve Liberal Demokrat Lord Lester tarafından desteklenmiş olan tasarı, Lordlar Kamarasından geçmiş olmasına rağmen hükümet tarafından Avam Kamarası'nda neredeyse yok ediliyordu.

Böyle çekinceler, sınırsız yetki sahibi olacak yargıçların nüfusun büyük çoğunluğunun genel isteklerinde hayal kırıklığı yaratmasına yönelik endişeleri azaltmalıdır. Ancak uygulamada çekinceler pek sık kullanılmamaktadır. Haklar bildirgesini ihlal ettiğini açıkça beyan eden bir yasayı meclisten geçirmek birçok hükümet için hoş olmayan bir durum olmuştur. Kanada'da iki vilayet meclisinde, haklar bildirgesini geçersiz kılan üç yasa kabul edilmiş, bunlardan bir tanesi fazlasıyla genel olması gerekçesi ile Kanada Anayasa Mahkemesi tarafından geri çevrilmiş olup, bunun haricinde meclisten haklar bildirgesi hükümlerini geçersiz kılan bir yasa Kanada Meclisi'nden geçmemiştir.

Neler Dahil Edilmeli, Neler Edilmemeli ?

Bir haklar bildirgesinde hangi spesifik haklar bulunmalıdır? Tahmin edilebileceği üzere bu konuya genel olarak sempati ile yaklaşan kişiler arasında bile hayli yoğun bir tartışma söz konusudur. Minimum düzeyde bu haklar, 1951 yılında İngiliz Hükümeti tarafından imzalanarak, o tarihten bu yana bütün özleşme hükümlerine uymayı taahhüt etmiş olduğu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AIHS) kapsamındaki haklar olabilir.

İşçi Partisi ile Liberal Demokratların söz vermiş olduğu gibi Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi hükümlerinin İngiliz yasaları kapsamına dahil edilmesi önemli bir adım olacaktır. İngiliz vatandaşları 1966 yılından bu yana Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne göre Strazbourg'a bireysel başvuru hakkına sahip olmalarına rağmen, bu binlerce pound avukat ücretine mal olmakta ve yıllarca dava sırası beklenmektedir. Birçok kişi açısından ise bu hükümet aleyhinde gerçek anlamda bir dava açma imkanı da sağlamamaktadır.

Sözleşme hükümlerinin dahil edilmesi durumunda ise uygulamada, İngiliz vatandaşları haklarının korunması için İngiliz mahkemelerine başvurabileceklerdir Yargıçlar, elbette ki sözleşme hükümlerini reddedebilirler, ancak bu pek olası değildir. Lordlar Kamarasının hukuk şubesi üyeleri ki bu kişiler İngiltere'nin en üst düzey yargıçlarıdır, Lord Lester tarafından desteklenmiş olan AIHS'nin İngiliz yasaları kapsamına alınması önerisini içeren kanun tasarısının arkasında birleşmişlerdir. Aslında bu durum İngiliz hukuk sistemin de bir devrim olarak kabul edilebilir, çünkü bu, Lordlar Kamarası hukuk şubesi üyelerine bireylerin temel haklarını çiğneyen yasayı söz konusu yasa sözleşme hükümlerini açıkça çiğneyen koşullar içermedikçe yalnızca geri çevirme yetkisi vermekle kalmayacak,

aynı zamanda alt mahkemelerdeki davaları incelerken yargıçlar ile jüri üyelerini temel vatandaşlık haklarını akıllarından çıkarmamaya zorunlu kılacak ve bu hakların ihlali söz konusu olduğunda da üst mahkemelere müracaat hakkı tanıyacaktır.

Ancak bir haklar bildirgesinin İngiliz yasalarına dahil edilmesi gerektiği görüşünü savunan birçok kişi, daha da ileri gitmek istemektedirler. Çünkü, bizatihi Sözleşme hükümleri geniş istisnalar içermektedir. Bunlardan bazıları hassas istisnalardır. Temel haklar, fikir ayrılıklarının doğmasına yol açabilir ve bu haklar, yargıçlar tarafından ulusal güvenlik ile topluma yönelik tehditler ışığında değerlendirilmek zorunda kalacaktır. Amerikan haklar bildirgesindeki konuşma özgürlüğü ile ilgili eşsiz hüküm bile bütün müstehcenlik yasalarının yasaklanmasını ya da, kalabalık bir sinemada örneğin ayağa kalkıp "ateş !" diye bağırان birinin yargılanmasını yasaklayacak şekilde yorumlanmamıştır.

Ancak, tüm sözleşme içerisinde "yalnızca kanunla emredilen ve demokratik bir toplumda kamu güvenliği çıkarları açısından gerekli olan sınırlamalara tabidir" gibi ibarelerin tekrarlanması; bazen de bunu daha spesifik sınırlamaların bulunduğu listelerin izlemesi, yargıçları korunması gereken haklardan çok istisnalar üzerinde durmaya teşvik edebilir ve bunun sonucunda da tüm sözleşmenin hükümsüz kılınması söz konusu olabilir. Sözleşmenin bu gibi istisnalardan -İngiliz hukuk sistemine dahil edildikten sonra- arındırılması olumlu olabilir.

Üzerinde daha fazla tartışılan bir başka görüş ise, çalışma hakkı, eğitim, sağlık hizmetleri, sosyal refah ya da çevrenin korunması gibi sosyal ve ekonomik hakların sözleşmede bulunan vatandaşlık ve siyasi haklar kapsamına dahil edilmesidir. İşçiler de nihayetinde, bir haklar bildirgesi oluşumu görüşüne olumlu bakan diğer birçok kişi gibi bunun gerçekleşmesini istemektedirler. Böyle bir hareket popüler olabilir, Rowntree'nin yapmış olduğu en son araştırmaya göre, bir haklar bildirgesinde en çok ilgi çeken hususun "makul bir süre içerisinde Ulusal Sağlık Hizmetleri kapsamında bir hastanede tedavi görme hakkı" olduğu ortaya çıkmış olup bu husus araştırmaya katılanların % 88'i tarafından desteklenmiştir, ki bu oran % 82 ile jüri karşısında tarafsız mahkeme edilme hakkını destekleyenlerin oranından daha yüksek olmuştur.

Oldukça popüler bir konu olmakla birlikte, ekonomik ve sosyal hakların söz-konusu haklar bildirgesinin kapsamına dahil edilmesi ile ilgili olarak kayda değer bir tartışma da söz konusudur. Buna göre, eğer kamınızı doyuramıyor, giyecek bir şey bulamıyorsanız, öğrenim göremiyor veya bir hastalık nedeni ile ölümle burun buruna geliyorsanız, siyasi ve vatandaşlık haklarınızın olmasının ya da demokrasiye katılıp katılamamanızın sizin için fazla bir anlam taşıması zor olabilir. Ayrıca bu iki hak tipini birbirinden kesin bir çizgi ile ayırmak da zor olabilir. Örneğin, hem Amerikan anayasası, hem de diğer birçok ülkenin haklar bildirgesi kapsamına giren eşitlik hakkı, Avrupa'daki yargıçlar tarafından kadınlar açısından

eşit çalışma karşılığında eşit ücret almak şeklinde yorumlanırken, Amerika'daki yargıçlar tarafından bu hakkın eşit ücret almak hususu ile hiç bir ilgisi olmadığı şeklinde yorumlanmaktadır.

Dahası, zaman içerisinde haklar, iki ayrı kategori arasında bir değişime uğrayabilir. Silah taşıma hakkı 1791'de Amerikan haklar bildirgesine dahil edildiği zaman, Britanya aleyhine devrim anılan hâlâ hafızalarda iken, bu adım serbest bir toplum oluşumu için gerekli görülmüş ve siyasi bir hak olarak nitelendirilmişti. Bugün ise bu daha çok topluma yönelik bir tehdit olarak ve belirli bir hassasiyet içeren silah kontrolü yapılmasının önünde bir engel olarak görülmektedir. Bugün bir haklar bildirgesi hazırlayan hiç bir ülke, böyle bir hükmü temel bir siyasi hak olarak kabul edemez.

Bununla birlikte, iki hak kategorisi arasında bir çizgi çekme çabasının gösterilmesi gerekir ve Amerika'daki silah taşıma hakkı ile bu hakkın bireye verilmesine bağlı olarak doğan sonuçlardan elde edilen deneyim şu noktayı kanıtlamaktadır; Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde olduğu gibi, bir haklar bildirgesi liberal bir demokrasinin işleyebilmesi için gerekli olan siyasi ve vatandaşlık haklarının asgari listesi ile sınırlandırılmalıdır. Bu gibi temel hakların yorumlanması bile yeterince sorun teşkil edebilmekte, sık sık ihtilaflı durumlara yol açabilmekte ve örneğin yaşama hakkına karşı gizlilik (mahremiyet) hakkı gündeme geldiğinde daima sonuçtan tatmin olmayan bir taraf yaratan "zor" davalara sebebiyet verebilmektedir.

Ekonomik ve sosyal hakların bireyin elinden alınması ile ilgili dava başvurularının, ya siyasi eylem ya da normal hukuk kurallarının işlediği mahkemeler yolu ile başka şekillerde aranması gerekir. İngiltere'de çok az sayıda insan oy kullanamamak veya -arzu ettikleri takdirde- demokrasi sürecine katılamamak gibi gerekliliklerden yoksun bırakılmıştır. İngiltere gibi gelişmiş bir ülkede, ekonomik kaynaklardan yararlanma konusunu bir temel haklar sorunu haline getirmeye çalışmak ve bu haklara normal hukuk kurallarının üstünde bir statü kazandırmaya çalışmak son derece zor bir sorun yaratabilir. Bu gibi kararların genellikle farklı görüşlere sahip gruplar arasında inceden inceye yapılacak bir uzlaşma süreci sonunda alınmış olması zorunludur. Genel olarak bu durum mahkemelerin değil, günlük politikanın görevi olmalıdır.

Aslında bir haklar bildirgesinin çok kapsamlı bir hale getirilmesinin ve hükümetlerin ekonomik mükellefiyetlerinin -ki mahkemeler bu davaları yürütemez- bu bildirgeye dahil edilmesinin ortaya çıkarabileceği en olası sonuçlar; esasen temel hakların korunmasını amaç edinen haklar bildirgesinin temel anlayışının zayıflaması olasılığı ile, hak ihlallerinin önündeki engellerin zayıflaması olacaktır.

Herhangi bir haklar bildirgesinin -yalnızca, asgari bir temel haklar sıralamasından ibaret olsa bile - İngiliz yargıçlarının siyasi arenaya şiddetle girişmeleri gibi bir sonuç doğuracağını düşünmemek olanaksızdır. Bununla birlikte, bu ko-

nuyla ilgili olarak siyasi yelpazenin her iki kanadından da yargıçların kendilerini yasa koyucuların yerine koyacakları ya da kamuoyu etkisine fazlasıyla açık olacakları yönünde şiddetli itirazlar yapılmaktadır. Ancak, bu itirazları yapanlar, bu durumun hükümetlerin yoluna engel çıkarmak anlamına geleceğini gözden kaçırmaktadırlar.

Farklı gruplara ait birey haklarının zaman zaman çatışabileceği, modern bir devlet içerisinde çözümlenmesi kolay olmayan bu durumun giderilmesi amacıyla gerçekleştirilecek uygulamaların belirlenmesi konusunun, zorunlu olarak çoğu kere ihtilaflı, ancak nadiren açık-seçik olacağı kabul edilecektir.

Bir haklar bildirgesinin amacı; çekişmeli siyasi konuları, toplumun ulaşabilmesi mümkün olmayan soyut düzeylere çıkarmak değildir. Haklar bildirgesinin yapabilecekleri; Değerini çoktan anlamış olan bir toplumda özgürlük kültürünün bu değerini beslemek ve özgürlüğün korunmasını birincil görevi olarak kabul eden bir yargı sistemi yaratmaktır.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin ilgili maddeleri özet halinde aşağıya alınmıştır:

Madde 1 - Sözleşmeci taraflar, aşağıda (sözleşmenin 1. bölümde) tanımlanan hak ve özgürlükleri güvence altına alır.

Madde 2 - Yaşama hakkı. Kanunun ölüm cezası ile cezalandırdığı bir suçtan dolayı, hakkında mahkemece hükmedilen bu cezanın yerine getirilmesi dışında hiç kimse kasten öldürülemez.

Madde 3 - Hiç kimse işkenceye, insanlık dışı veya onur kırıcı/küçültücü muameleye tabi tutulamaz.

Madde 4 - Hiç kimse köle ve kul halinde tutulamaz ya da zorla çalıştırılmaz ve zorunlu çalışmaya tabi tutulamaz.

Madde 5 - Herkesin özgürlüğe ve kişi güvenliğine hakkı vardır.

Madde 6 - Herkes kanunla kurulmuş, bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından makul bir süre içinde hakkaniyete uygun ve açık olarak davasının görülmesini istemek hakkına sahiptir.

Madde 7 - Hiç kimse, işlendiği zaman ulusal ve uluslararası hukuka göre bir suç sayılmayan bir fiil veya ihmalden dolayı mahkum edilemez. Yine hiç kimseye, suçun işlendiği sırada uygulanacak olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez.

Madde 8 - Herkes özel ve aile hayatına, konutuna ve haberleşmesine saygı gösterilmesi hakkına sahiptir.

Madde 9 - Herkes düşünce, vicdan ve din özgürlüğüne sahiptir.

Madde 10 - Herkes görüşlerini açıklama ve anlatma özgürlüğüne sahiptir.

Madde 11 - Herkes, barışçı amaçlarla toplantılar yapmak, dernek kurmak, ayrıca çıkarlarını korumak amacı ile başkaları ile birlikte sendikalar kurmak ve bunlara katılmak hakkına sahiptir.

Madde 12 - Evlenme çağına gelen erkek ve kadın, evlenmek ve aile kurmak hakkına sahiptir.

Madde 13 - Bu sözleşmede tanınmış olan hak ve özgürlükleri ihlal eden herkes, ulusal bir makama başvurma hakkına sahiptir.

Madde 14 - Bu sözleşmede tanınan hak ve özgürlüklerden yararlanma cinsiyet, ırk, renk, dil, din, siyasal veya diğer kanaatler, ulusal ya da sosyal köken, ulusal bir azınlık grubuna aidiyet bakımından hiçbir ayırımın gözetilmeksizin sağlanır.

HABERLER

Bu bölümde 1 Ekim 1995-31 Aralık 1995 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

İçişleri Bakanı Nahit MENTEŞE'nin "Otoyol Trafik Polisi"nin Göreve Başlaması Nedeniyle Düzenlenen Toplantıda Yaptığı Konuşma

• Trafik hizmetlerine yardımcı olması amacıyla yeni oluşturulan Otoyol Trafik Polisi'nin göreve başlaması nedeniyle 17 Ekim 1995 tarihinde bir toplantı düzenlenmiştir.

Toplantıya İçişleri Bakanı MENTEŞE de katılarak bir konuşma yapmıştır. Konuşmasında, trafik kazalarının her yıl ülkemizde binlerce kişinin ölümü ile yaralanmasına ve trilyonlarca lira maddi hasara sebebiyet vererek ülke ekonomisini olumsuz etkilediğine değinen Bakan, Trafik probleminin temel nedenlerini;

- "Altyapı eksikliği,
- Eğitim yetersizliği,
- Yasal düzenlemelerdeki aksaklıklar,
- Denetimin yeterli düzeyde yapılamaması,"

olarak belirttiikten sonra 1993, 1994 ve 1995 yıllarında gerçekleşen trafik kazalarının sonuçlarından istatistiki örnekler vermiştir.

Bakan konuşmasının son bölümünde ise 1100 km'lik otoyol ağının bulunduğu ülkemizde, hız sınırının ve trafiğin yoğun olduğu yollarda trafik kontrol ve denetiminin daha etkin yapılabilmesi için trafik kuruluşları bünyesinde yeni bir yapılanmaya gidileceğini vurguluyordu. İllerimizin Bölge Trafik Denetleme Şube Müdürlükleri bünyesinde "Otoyol Büro Amirliği", Bölge Trafik Denetleme İstasyon Amirlikleri bünyesinde ise "Otoyol Kısım Amirliği"nin kurulduğunu açıklamıştır.

Bakan, Otoyol Trafik Polisi uygulamasının milletimize hayırlı olması dileğiyle konuşmasını tamamlamıştır.

Basın Açıklaması

• İçişleri Bakanı Teoman ÜNÜSAN, Hırvatistan Cumhuriyeti İçişleri Bakanı Ivan JARNJAK'ın ülkelerimiz arasında sürdürülen güvenlik işbirliği faaliyetleri çerçevesinde bilgi alışverişinde bulunmak ve daha önce mutabakata varılan Güvenlik İşbirliği Anlaşmasını imzalamak üzere, 6-7 Kasım 1995 tarihleri arasında ülkemizi resmen ziyaretleri nedeniyle 7 Kasım 1995 tarihinde basına bir açıklama yapmıştır.

Bakan açıklamasında, heyetler arasında yapılan görüşmeler sonunda, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Hırvatistan Cumhuriyeti Hükümeti arasında Uluslararası Uyuşturucu ve Psikotrop Madde Kaçakçılığı, Uluslararası Terörizm ve Organize Suçlarla Mücadele İşbirliği Anlaşması'nın imzalandığını belirtmiştir.

İç Güvenlik Değerlendirme Kurulu Toplantısı

• 24 Aralık 1995 tarihinde yapılan 20 nci Dönem Milletvekili Genel ve Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlığı ve İhtiyar Heyeti Üyeliği Ara Seçimlerinde huzur ve güven ortamı içinde oyların kullanılması, seçim sonuçlarına gölge düşürecek her türlü teşebbüsün önlenmesi ve seçimlerin tarafsız ve adil bir platformda gerçekleştirilmesi amacıyla alınacak önlemleri görüşmek üzere 15 Kasım 1995 tarihinde İçişleri Bakanı Teoman ÜNÜSAN'ın başkanlığında İç Güvenlik Değerlendirme Kurulu toplantısı düzenlenmiştir.

Seçimlerin kanunlarda öngörülen hususlara uygun olarak gerçekleşmesini sağlamak amacıyla alınacak tedbirlerin görüşüldüğü toplantıda bir konuşma yapan Bakan ÜNÜSAN, konu ile ilgili olarak şunları söylemiştir:

"Toplantımızın birinci kısmında ülkemizdeki muhtemel yağış miktarları, kapanması muhtemel yolların seçim günü açık tutulması için alınması gereken tedbirler, elektrik kesintilerinin önlenmesi ve haberleşmenin kesintisiz olarak yürütülmesi konularıdır. Bu konularda sorumlulukları olan teşkilatların üst düzey yetkililerinin aldıkları ve alacakları tedbirlerin tesbiti yapılacak, bu teşkilatların güvenlik kuruluşları ile uyumlu olarak yürütecekleri çalışmalarda etkinlik ve sür- 'at sağlanması hususları gözden geçirilecektir.

İkinci kısım ise sadece güvenlik sorunlarının ele alınacağı bölüm olacaktır. Bu kısımda seçim öncesi, seçim günü ve seçimlerden sonra güvenlik güçlerince alınacak önlemlerin gözden geçirilmesi, güvenlik güçleri arasında istihbarat ve önlemler açısından işbirliğinde sür- 'at imkanlarının geliştirilmesi çalışmaları yürütülecektir.

Her ne kadar terör örgütleri son demlerini yaşamakta iseler de bakanlığımızın en küçük ayrıntıyı dikkate almak sorumluluğu ile hareket ederek en küçük bir hareket veya eylemin olmaması açısından tüm gücüyle bir dizi önlemleri planlamaktadır.

Hepimizin bildiği gibi basında da yer alan ve bu ay başında yaptığımız bir genelge ile seçim güvenliğine yönelik: seçim öncesi, oy verme günü ve seçim sonrası alınacak tedbirler Valiliklere duyurulmuş, oy verme gününde ve sonrasında vatandaşların mağdur edilmemesi, oy sandıklarının merkezlere ulaştırılmasında herhangi bir aksaklığa meydan verilmemesi ve özellikle kırsal kesimden gelen vatandaşlar için yolların sürekli açık tutulması, yine oy verme süresince elektrik ve haberleşme hizmetlerinin mutad şekilde yürütülmesi, siyasi parti mensupları ile binalarının güvenliğinin sağlanması gibi hususlarda tedbir almaları istenmiş ve her ilin bu konuda bir plan hazırlaması talep edilmiştir.

Geçen hafta İç Güvenlik Değerlendirme Kurulu'na verilen tavsiye kararı uyarınca bakanlığımca 5 ilde Bölge Valiler Toplantıları düzenlenmesi kararlaştırılmıştır. İlki 21 Kasım 1995 günü Diyarbakır'da yapılacak olan bu toplantıyı Trabzon, İstanbul, İzmir ve Adana'da yapılacak olan toplantılar izleyecektir.

Toplantıların tümüne tarafımdan başkanlık yapılacak ve merkezden ise Jandarma Genel Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü yetkilileri katılacaklardır.

Her ilden ise toplantılara İl Valileri, İl Emniyet Müdürleri ile İl Jandarma Alay Komutanları katılarak illeri için yaptıkları seçimlere ilişkin planlarını sunacaklardır. Sunulan planlar bu toplantılarda gözden geçirilecektir.

Valilerimiz de illerinde kaymakamlar ve güvenlik güçleri ile bu tip toplantılara devam ederek halkımızın güven ve huzur içerisinde oylarını kullanması ve karşılaşılabilecek güçlüklerin en ince ayrıntılarına kadar düşünülmesi ve çıkabilecek sorunların anında giderilmesi için gerekli tedbirlerin alınması sağlanacaktır..."

Güzelbahçe İlçesi Emniyet Amirliği Hizmet Binası ve Merkez Karakolu'nun Açılış Töreni

- İzmir İline bağlı Güzelbahçe İlçesinde yaptırılan Emniyet Amirliği Hizmet Binası ve Merkez Karakolu, 7 Aralık 1995 tarihinde gerçekleştirilen bir törenle hizmete açılmıştır. Törene iştirak ederek bir konuşma yapan İçişleri Bakanı Teoman ÜNÜSAN, emniyet güçlerinin başarısında devletine bağlı, güvenlik kuvvetlerine tam destek veren ve onlara rahat bir çalışma ortamı sağlayan vatandaşların payının büyük olacağını belirtmiş ve Emniyet Amirliği Hizmet Binası ile Merkez Karakolu'nun ülkemize ve Güzelbahçelilere hayırlı olmasını dilemiştir.

82 nci Dönem Kaymakamlık Kursu

- 62 Kaymakam adayının katılımı ile gerçekleşen 82 nci Dönem Kaymakamlık Kursu 15 Aralık 1995 tarihinde Bakanlık Konferans Salonunda düzenlenen bir törenle sona ermiştir.

Törene Yüksek Yargı Organlarının Başkanları, İçişleri Bakanı Teoman ÜNÜSAN ile Bakanlığın üst düzey yöneticileri ve bir grup televizyon ve basın muhabiri katılmıştır.

Törende ilk konuşmayı yapan Eğitim Dairesi Başkanı Halil IŞIK, Bakanlığımızca 1992 yılında atanan 62 Kaymakam adayının geçirdikleri eğitim aşamaları hakkında bilgiler vererek genç Kaymakamlara başarılar dilemiştir.

Daha sonra kursu birincilikle bitiren Çankırı Kaymakam Adayı Kubilay ANT kursiyerler adına yaptığı konuşmasında; Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, bağlı kalacaklarını vurgulamış ve yetişmelerinde emeği geçenlere teşekkür etmiştir.

Törende daha sonra İçişleri Bakanı Teoman ÜNÜSAN bir konuşma yapmıştır. Bakanın konuşma metni aynen aşağıya alınmıştır.

"Saygıdeğer konuklar,

Bakanlığımızın değerli mensupları,

Sevgili genç kaymakam arkadaşlarım,

82. Dönem kaymakamlık kursunun sona ermesi nedeniyle düzenlenen toplantıyı onurlandırdığınız için teşekkürlerimi sunuyorum, hepinizi sevgi ve saygılarımla selamlıyorum.

Öncelikle,

Üç yıllık uzun bir staj dönemi ile bunun son aşaması olan 4 ay süreli 82. dönem kaymakamlık kursunda başarı göstermek suretiyle kaymakam olarak atanmaya hak kazanarak, bu mutlu güne kavuşan ve ülke yönetimi hizmetine katılan genç kaymakam arkadaşlarımı gönülden kutluyorum.

Değerli arkadaşlarım,

Biraz sonra görev yerlerini belirleyerek mesleğe başlayacak genç kaymakamlarımızın kurs dönemlerinde; stajları süresince yapmış oldukları çalışmaları pekiştirilmiş, iyi bir yönetici olarak yetişmeleri için gerekli mesleki konular yanında, iyi bir asayiş uzmanı olmaları, ülkemizin kalkınmasında daha etkili rol alabilmeleri için ekonomik konularda eğitilmeleri, modern sevk ve idare ile ilgili olarak yeni bilgiler öğrenmeleri, bir idarecide bulunması gereken bütün bilgi ve meziyetleri kazanarak ufuklarını genişletmeleri, daha iyi ve yerinde karar verme yeterliliğine kavuşturulmaları gibi konularda bilgi ve beceriler verilerek kaymakam olarak yetiştirilmeleri sağlanmıştır.

Değerli arkadaşlarım,

Türk idaresinin tarihi gelişiminden kaynaklanan geleneksel yapısı ile mülki idare amiri, devleti ve hükümeti temsil sıfat ve yetkisine sahip, görevli bulunduğu

mülki idare bölümünde genel idarenin başı, umumi merci ve sorumlu amiri, kalkınma planlarının başarılı uygulayıcısı ve takipçisi, atıl güç ve kaynakların itici kuvveti, vatandaşın vazgeçilmez kutsal hakkı olan; can, mal, ırz güvenliğinin sağlayıcısı tüm kamu hizmetlerinin koordinatörü, özetle ilçe teşkilatının temel taşıdır.

Mensubu olmakla daima onur duyduğum mülki idare amirliği, son derece güç ve o nisbette seçkin ve şerefli bir meslektir.

Sevgili genç kaymakam arkadaşlarım,

Sizler gibi kurstan mezun olduğumuzda genç kaymakamlar olarak o dönemde bizlere de ifade edildiği gibi, bu kadar önemli ve seçkin bir mesleğin mensupları, her zaman; Atatürk ilke ve devrimlerini, kanunları, nizamları genelgeler ile örf ve adetleri dayanak ve rehber edinmiş, görev anlayışları üstün, tarafsız, insan haklarına saygılı, sorumluluk duyguları yüksek, vicdanları temiz, ahlakları sağlam, cefakar ve fedakar niteliklere sahip, ülkemizin ulusu ve ülkesi ile bölünmez bütünlüğünü her konuda sonuna kadar savunmaya ve kesinlikle korumaya kararlı kişiler olarak tanınmıştır.

Bu gün bakanınız olarak, en genç kaymakamlarımız olan sizlerde de bu özellikleri görmekten ayrıca büyük mutluluk duymaktayım.

İdareci olarak ülke yönetimine adınızı attığınız bu günde, bu temel ilkelere, niteliklere ve hizmet anlayışına bağlı genç kaymakamlar olarak; gönülleriniz hizmet heyecanı ve aşkı ile dolu olmalıdır. Unutmayınız ki yaptığınız işin, bilinçli heyecanını yüreğinde duymayanlar, daha işin başında başarısızlığa uğramaya mahkumdurlar.

Bu nedenle, mesleğinize ve görevinize tam bir sevgiyle bağlı kalın, sizlerden yardım ve ilgi bekleyen vatandaşların sorunlarına ve müracaatlarına adil, tarafsız, cesurca ve insancıl bir yaklaşımla çözüm bulunuz.

Yaratıcı, araştırmacı, atılgan, cesur ve yorulmaz birer kaymakam olunuz.

Bir idareci olarak disipline büyük önem veriniz. Şeref ve haysiyetinizi, tarafsızlığınızı zedeleyecek her türlü ilişki ve davranıştan daima uzak kalınız.

Devlet vatandaş imkanlarını kaynaştırınız.

Şahsi rahat ve refahınızdan önce devlet hizmetlerini ve vatandaşın yararını düşününüz. Onların sorunlarıyla her zaman ilgileniniz.

Bulduğunuz ilçede hemen herkes tarafından izlenen eleştiriye daima hedef olabilecek, bir numaralı kişi olduğunuzu hiç bir zaman aklınızdan çıkarmayınız.

Yüce devletimize ve asil milletimize yüz akı ve gönül rahatlığı içinde şerefli ve başarılı hizmetler vermek suretiyle; kendinizi değişen dünya koşullarına paralel olarak sürekli yenileyip, meslek hayatınızda ilerlemek ve yükselmek, asil muvaffakiyetiniz ve gerçek kazancınız olacaktır.

Değerli Arkadaşlarım,

Sizlerin en iyi şekilde yetişmenizi sağlamak için merkez stajında olduğu gibi Kaymakamlık kursunun hazırlanması ve düzenlenmesi yanında, yönetimi ve yürütümünü sağlayan Eğitim Dairesi Başkanlığına, bu güne kadar emeği geçen; Personel Genel Müdürlüğümüzün ve bakanlığımızın diğer birimlerinin yetkililerine, kursa katılan değerli konferansçılara, destekleriyle programa güç veren bakanlıklara, üniversitelerimiz ile çeşitli kurum ve kuruluşlarımızın yönetimlerine teşekkür ederken, genç kaymakamlara, Mülki İdare Amirliği yaşantılarında, sağlık, mutluluk dolu yıllar, üstün başarılar dilerim.

Değerli konuklarımıza da, teşekkürlerinden dolayı şükranlarımı ve saygılarımı sunarım.

Yapılan bu konuşmalardan sonra kuralar çekilerek yeni kaymakamların görev yerleri belirlenmiş ve kaymakamlık sertifikaları dağıtıldıktan sonra tören sona ermiştir.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Çalışmaları

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- İtfaiye personeli için Sivil Savunma Koleji'nde 6 Kasım 1995 tarihinde açılan 370/30 uncu dönem "İtfaiye Mensupları Temel Eğitim Kursu", 8 Aralık 1995 tarihinde tamamlanmış olup, 59 kişi eğitimden geçirilmiştir.

- 14 Aralık 1995 tarihinde Sivil Savunma Koleji'nde açılan 372/71 inci dönem "Sivil Savunma Amirleri Temel Eğitim Kursu"nda 74 Sivil Savunma Amiri eğitime alınmıştır. Kurs 14 Şubat 1996 tarihinde sona erecektir.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

- Bilgisayar Kursu

a) 82 inci döneme mensup 22 Kaymakam Adayının katıldığı 64 üncü dönem "Bilgisayar Kursu" 2-27 Ekim 1995 tarihleri arasında yapılmıştır.

b) 30 Ekim-24 Kasım 1995 tarihleri arasında gerçekleştirilen 65 inci dönem "Bilgisayar Kursu"nda 82 nci döneme mensup 19 Kaymakam Adayı Bilgisayar eğitiminden geçirilmiştir.

c) Bakanlığımız mensubu 13 kişiye verilen 66 ncı dönem "Bilgisayar Kursu", 23 Ekim-10 Kasım 1995 tarihleri arasında yapılmıştır.

d) 13 Kasım-8 Aralık 1995 tarihleri arasında yapılan 67 nci dönem "Bilgisayar Kursu"nda merkez teşkilatında görevli 9 Mülki İdare Amirine Bilgisayar eğitimi verilmiştir.

- Resmi Yazışma Kuralları Kursu

Bakanlığımız merkez teşkilatından 74 personelin iştirak ettiği 24 üncü dönem "Resmî Yazışma Kuralları Kursu", 16-20 Ekim 1995 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

- Memurların Yargılanması Kursu

30 Ekim 1995 tarihinde başlayan ve 3 Kasım 1995 tarihinde sona eren 2 nci dönem "Memurların Yargılanması Kursu"nda 91 kursiyer eğitimden geçirilmiştir.

- Şoför Eğitim Kursu

Bakanlığımızda görevli 38 şoförün katıldığı 1 inci dönem "Şoförlerin Eğitimi Kursu", 13-17 Kasım 1995 tarihleri arasında yapılmıştır.

- 82 nci Dönem Kaymakamlık Kursu

4 Eylül 1995 tarihinde başlayan ve 62 Kaymakam Adayının iştirak ettiği bu kurs, 15 Aralık 1995 tarihinde sona ermiştir.

Emniyet Genel Müdürlüğü

• 2-6 Ekim 1995 tarihleri arasında 15, 9-13 Ekim 1995 tarihleri arasında 12 olmak üzere toplam 27 kursiyere "Terör Projesi Kullanım Kursu" verilmiştir.

• Merkez teşkilatından 13, taşra teşkilatından 3 olmak üzere toplam 16 kişiye verilen "Sistem İşletimi ve İletişim Kursu", 2-13 Ekim 1995 tarihleri arasında yapılmıştır.

• 16-20 Ekim 1995 ile 23-27 Ekim 1995 tarihleri arasında gerçekleştirilen "Kaçakçılık Projesi Kullanım Kursu"nda taşra teşkilatından 16 personel eğitim görmüştür.

• Taşra teşkilatından 12 görevli, 23-27 Ekim 1995 tarihleri arasında "Bordro Programı Kursu"na alınmıştır.

• 23-27 Ekim 1995 tarihleri arasında yapılan "Asayiş Projesi Kullanım Kursu"nda merkez teşkilatından 1, taşra teşkilatından 18 olmak üzere toplam 19 emniyet mensubuna eğitim verilmiştir.

• Taşra teşkilatından 2 kişinin eğitime alındığı "Tahdit Projesi Kullanım Kursu", 23-25 Ekim 1995 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

• 2 Ekim 1995 tarihinde Emniyet Genel Müdürlüğü Haberleşme Dairesi Başkanlığında başlayan "Renkli Fotoğraf ve Video Kamera Kursu", 3 Kasım 1995 tarihinde 19 kursiyerin eğitimi ile sona ermiştir.

• Erzurum Emniyet Müdürlüğünde 16 Ekim-1 Aralık 1995 tarihleri arasında yapılan "Sistem İşletimi ve İletişim Kursu"na iştirak eden 49 görevlinin eğitimi tamamlanmıştır.

- 8 kişinin katıldığı "Trafik Projesi Kursu", 30 Ekim-10 Kasım 1995 tarihleri arasında Emniyet Genel Müdürlüğü Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığında yapılmıştır.
- 30 Ekim-1 Aralık 1995 tarihleri arasında merkez ve taşra teşkilatından 32 personele "PC (Kişisel Bilgisayar) Kursu" açılmıştır.
- Taşra teşkilatından 6 kişiye 6-8 Kasım 1995 tarihleri arasında "Personel Projesi Kullanım Kursu" verilmiştir.
- 13-17 Kasım 1995 tarihleri arasında gerçekleştirilen "Pasaport Projesi Kullanım Kursu"na iştirak eden taşra teşkilatında görevli 10 emniyet mensubu eğitimden geçirilmiştir.
- Taşra teşkilatından 7 personel 13-24 Kasım 1995 tarihleri arasında "Araç Kayıt Kursu"na tabi tutulmuştur.
- 13-18 Kasım 1995 tarihleri arasında APK Dairesi Başkanlığı hizmet içi eğitim ünitesinde gerçekleştirilen "Organizasyon Metod Kursu"nda 68 kişiye organizasyon metod eğitimi verilmiştir.
- Yabancılar Hudut İltica Dairesi Başkanlığınca açılan "Yabancılar Hudut İltica Kursu", 20-24 Kasım 1995 tarihleri arasında yapılmıştır. Kursta 61 emniyet mensubu eğitim görmüştür.
- 20-24 Kasım 1995 tarihleri arasında yapılan "Kaçakçılık Kursu"nda 7 görevlinin eğitimi gerçekleştirilmiştir.
- Taşra teşkilatından 18 kişiye verilen "Sistem İşletimi ve İletişim Kursu", 20-24 Kasım 1995 tarihleri arasında yapılmıştır.
- 27 Kasım 1995 tarihinde taşra teşkilatından 14 personelin iştiraki ile açılan "Güvenlik Projesi Kursu" 6 Aralık 1995 tarihinde tamamlanmıştır.
- 6 Kasım 1995 tarihinde Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonunun Ostim'deki METEM Tesislerinde açılan "Temel Trafik ve kaza İnceleme Kursu", 15 Aralık 1995 tarihinde 174' emniyet mensubunun eğitimi ile sona ermiştir.
- 4-18 Aralık 1995 tarihleri arasında 8, 11-15 Aralık 1995 tarihleri arasında 15, 18-22 Aralık 1995 tarihleri arasında 16 olmak üzere toplam 38 kişiye "Asayiş Projesi Kullanım Kursu" verilmiştir.
- Taşra teşkilatından 18 personele verilen "Güvenlik Projesi Kullanım Kursu" 11-22 Aralık 1995 tarihleri arasında yapılmıştır.

- 4-8 Aralık 1995 tarihleri arasında 18, 11-15 Aralık 1995 tarihleri arasında 18, 18-22 Aralık 1995 tarihleri arasında 16 olmak üzere toplam 52 görevli "Sistem İşletimi ve İletişim Kursu"nda eğitimden geçilmiştir.

- Taşra teşkilatından 8 kişinin iştirak ettiği "Kaçakçılık Projesi Kullanım Kursu", 4-8 Aralık 1995 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü APK Dairesi Başkanlığı bünyesinde Hizmetiçi Eğitim Ünitesinde "Halkla İlişkiler, Yayın, Kütüphanecilik ve Dokümantasyon Kursu" açılmıştır. 4-15 Aralık 1995 tarihleri arasında yapılan bu kursta, 44 personelin eğitimi sağlanmıştır.

- 7-11 Aralık 1995 tarihleri arasında 16, 12-14 Aralık 1995 tarihleri arasında 13 olmak üzere toplam 29 görevliye "Evrak Takip Programı Kullanım Kursu" verilmiştir.

- İngiltere'de düzenlenen "Sup.Windows For Workgroup" konulu bilgisayar eğitimi, 4-15 Aralık 1995 tarihleri arasında yapılmıştır. Kursa Emniyet Genel Müdürlüğünden 4 kişi iştirak etmiştir.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

- 1-12 Ekim 1995 tarihleri arasında Çin Halk Cumhuriyetinde yapılan 64 üncü Interpol Genel Kurul Toplantısına Emniyet Genel Müdür Yardımcısı A. Cemil SERHADLI başkanlığında Interpol Daire Başkanı Y. Vehbi DALDA ile Şube Müdür Vekili Metin MEYDAN iştirak etmişlerdir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü İstihbarat Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Durmuş DEMİRBAŞ ile Emniyet Amiri A. Zeki GÜRKAN, 2-9 Ekim 1995 tarihleri arasında Romanya'da yapılan güvenlik ile ilgili toplantıya katılmak için anılan ülkede bulunmuşlardır.

- Türk-Hırvat-Boşnak Ortak Polis Gücü Hakkında görüşmelerde bulunmak üzere Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Kamil TECİRLİOĞLU, 5-9 Ekim 1995 tarihleri arasında Hırvatistan'a gitmiştir.

- Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Halil TUĞ ile İstihbarat Daire Başkanı Emin ERASLAN, 6-13 Ekim 1995 tarihleri arasında İran'a giderek 12 nci Ortak Güvenlik Toplantısına iştirak etmişlerdir.

- İstanbul Emniyet Müdürü Necdet MENZİR ile Şube Müdürleri Mehmet BAŞER ve Kutlay ÇELİK'in iştirak ettiği Suçla Mücadele Konusunda Doğrudan ve Sürekli Temas Hatı Kurulması konulu 2 nci toplantı, 10-14 Ekim 1995 tarihleri arasında Rusya'da yapılmıştır.

- 15-19 Ekim 1995 tarihleri arasında Fransa'da yapılan Uluslararası Nehirler Yoluyla Gerçekleşen Uyuşturucu Madde Kaçakçılığının Doğurduğu Sorunlar konulu toplantıya Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanı Hakkı TUNCER katılmıştır.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Terörle Mücadele Harekat Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Ahmet KAYA, 15-22 Ekim 1995 tarihleri arasında Fransa'ya giderek Avrupa İnsan Hakları Komisyonuna yapılan başvurularla ilgili duruşmalarda bulunmuştur.

- 16-20 Ekim 1995 tarihleri arasında Fransa'da gerçekleştirilen 10 uncu Uluslararası Terörizm konulu toplantıya Emniyet Genel Müdürlüğü Dışilişkiler Daire Başkanı M. İhsan YILMAZTÜRK iştirak etmiştir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü İkmal Bakım Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Sıtkı SANAR ile Polis Memurları Tevfik ULU ve Soner GÜZEL, 23-25 Ekim 1995 tarihleri arasında son teknolojik gelişmeleri takip etmek üzere Almanya'ya düzenlenen VIP Gezi Programına katılmışlardır.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Komiser Serdar HATİPOĞLU'nun iştirak ettiği 5 inci Uluslararası Kanunsuz Faaliyetlerden Ele Geçen Nakit konulu konferans, 23- 28 Ekim 1995 tarihleri arasında Fransa'da yapılmıştır.

- Hırvatistan/Bosna ile ülkemiz arasında oluşturulacak Ortak Polis Gücü hakkında görüşmelerde bulunmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü Dışilişkiler Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Necip BERBER, 29 Ekim-2 Kasım 1995 tarihleri arasında anılan ülkeye gitmiştir.

- 30-31 Ekim 1995 tarihleri arasında Fransa'da yapılan Türk Uyuşturucu Trafik Organizasyonları ile Mücadele Programları konulu toplantıda Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Muzaffer ALAT ile Komiser M. Oğuz TOĞAL ülkemizi temsil etmiştir.

- 2-6 Kasım 1995 tarihleri arasında Yunanistan'da gerçekleştirilen 3 üncü Balkan Polis Spor Birliğinin Kongresi ile Birinci Balkan Maratonu Şampiyonasına Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Vekili Ersin YILMAZ, Eğitim Daire Başkanı Zeki URGANCIOĞLU, Dışilişkiler Daire Başkanlığında görevli Mütercim Reyhan TOPPARE, Polis Akademisi Başkan Yardımcısı, Muzaffer IŞIK, Komiser Mustafa KAVRUK, Komiser Yardımcısı Hayri ÖZDEMİR, Polis Memuru Fatih KORKMAZ ile Ankara Emniyet Müdürlüğünde görevli sporcu Aydın ÇEKEN katılmışlardır.

- ECO Uyuşturucu ile M¼cadele Komitesi Uzmanlar Kurulu Toplantısı, Emniyet Genel M¼d¼rl¼ę¼ Kaçakçılık ve Organize Suçlarla M¼cadele Daire Başkanı Tuncay YILMAZ'ın iştiraki ile 4-9 Kasım 1995 tarihleri arasında İran'da gerçekteştirilmiştir.

- Emniyet Genel M¼d¼rl¼ę¼ Trafik Daire Başkan Yardımcısı Çetin CANİKOğLU, 4-16 Kasım 1995 tarihleri arasında Fransa, Almanya ve Belçika'ya giderek trafikle ilgili çeşitli toplantılara katılmıştır.

- Personel M¼badelesi Programına katılmak ¼zere Ankara Emniyet M¼d¼rl¼ę¼nde görevli Komiser Hakan B¼LB¼L ile Mehmet Ali ¼ZBEK 20 Kasım-15 Aralık 1995 tarihleri arasında Almanya'ya gitmişlerdir.

- 21-25 kasım 1995 tarihleri arasında Fransa'da d¼zenlenen Gençlik K¼lt¼r¼ ve Yeni Uyuşturucu Eğilimi ile ilgili Seminere Emniyet Genel M¼d¼rl¼ę¼ Kaçakçılık ve Organize Suçlarla M¼cadele Daire Başkanlığında görevli Komiser M. Oğuz TOGAL iştirak etmiştir.

- Kovan ve Mermi Çekirdeği İncelemesi ve Karşılaştırması Yapan Bilgisayar Sisteminin Tanıtılacağı Milipol Programına katılmak ¼zere Emniyet Genel M¼d¼rl¼ę¼ Kriminal Polis Laboratuvarları Daire Başkanlığında görevli şube M¼d¼r¼ Seyit DEMİRCİ 21-24 Kasım 1995 tarihleri arasında Fransa'ya gitmiştir.

- 3-7 Aralık 1995 tarihleri arasında T¼rkmenistan'da yapılan ECO Uyuşturucu Madde Denetim Komitesi Toplantısına Emniyet Genel M¼d¼rl¼ę¼ Kaçakçılık ve Organize Suçlarla M¼cadele Daire Başkanı Tuncay YILMAZ katılarak anılan ¼lkede bulunmuştur.

- 16 ncı Bomba İmha Uzmanları Toplantısı, Emniyet Genel M¼d¼rl¼ę¼ Dışilişkiler Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Murat TAş ile Kriminal Polis Laboratuvarları Daire Başkanlığında görevli şube M¼d¼r¼ Yakup KIZILKAYA'nın iştiraki ile 3-10 Aralık 1995 tarihleri arasında Almanya'da yapılmıştır.

- 5-8 Aralık 1995 tarihleri arasında Slovakya'da gerçekteştirilen Kontrol Dışı G¼ç¼n ¼lenmesi Budapeşte Grubu Uzmanlar Toplantısına Emniyet Genel M¼d¼rl¼ę¼ Kaçakçılık ve Organize Suçlarla M¼cadele Daire Başkanlığında görevli şube M¼d¼r¼ Burhan G¼M¼ř iştirak etmiştir.

- Emniyet Genel M¼d¼r Yardımcısı Ertuğrul OğAN 16-18 Aralık 1995 tarihleri arasında Peru'ya giderek Bilgisayar şirketlerinin Veri Tabanı, İletişim ve Kontrol Sistemleri hakkında incelemelerde bulunmuştur.

- 5 inci Organize Suçlarla Mücadele Sempozyumu 11-15 Aralık 1995 tarihleri arasında Fransa'da yapılmıştır. Sempozyuma Emniyet Genel Müdürlüğünden Şube Müdürü Sun OĞUZ ile Komiser Oğuz TOĞAL iştirak etmişlerdir.

Diğer Çalışmalar

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

a) Tarama Çalışmaları

Türkiye genelinde sürdürülen nüfus kütükleri tarama çalışmaları bitirilmiştir.

b) Kodlama Çalışmaları

Türkiye genelinde sürdürülen nüfus kütükleri kodlama çalışması Eylül 1995 tarihi itibarıyla 691 ilçede tamamlanmıştır.

c) Veri Girişi Yapılan İlçe Sayısı

Halen 883 ilçede kayıtlı 76.563.249 vatandaşımızın kayıtları bilgi işlem ortamına geçirilmiştir.

Resmi Gazete'de Yayımlanan Atama Kararları

- 26 Aralık 1995 tarih ve 22505 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 95/44948 sayılı karar ile;

Açık bulunan Personel Genel Müdürlüğüne; Personel Genel Müdür Yardımcısı Osman GÜNEŞ'in,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 76 ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddeleri uyarınca atanması uygun görülmüştür.

MEVZUAT BÖLÜMÜ
1 EKİM 1995-31 ARALIK 1995 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ
GAZETE'DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ İDARE
AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT
(KRONOLOJİK FİHRİST)

M. Sami KOÇ
APK Uzman Yardımcısı

I. KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	K o n u s u	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
27.10.1995	4125	Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Siyasi Partiler Kanunu ve Milletvekili Seçimi Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	28.10.1995	22447
				Mükerrer
27.10.1995	4126	3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun	30.10.1995	22448
4.11.1995	4129	4061 Sayılı 1995 Mali Yılı Bütçe Kanunu İle Bağlı (A) ve (B) İşaretli Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	6.11.1995	22455
9.11.1995	4130	1996 Mali Yılı Genel ve Katma Bütçeleri Kanunlaşınca Kadar Devlet Harcamalarının Yapılmasına ve Devlet Gelirlerinin Tahsiline Yetki Verilmesine Dair Kanun	11.11.1995	22460
13.11.1995	4131	Terörle Mücadele Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun	16.11.1995	22465
22.11.1995	4136	Uyuşturucu ve Psikotrop Maddelerin Kaçakçılığına Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun	25.11.1995	22474
22.11.1995	4137	Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Ek Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun	25.11.1995	22474

II. T.B.M.M. KARARLARI

Tarihi Sayısı	Konu su	Yayımlandığı Resmi Gazetenin Tarihi
		Sayısı
28.10.1995 385	Olağanüstü Halin 10 İlde Uzatılmasına Dair Karar	31.10.1995 22449
		Mükerrer

III. BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi Sayısı	Konu su	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
		Tarihi	Sayısı
1.9.1995 95/7275	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	10.10.1995	22429
14.10.1995 95/7376	1996 Yılı Programı ile 1996 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	15.10.1995	22434
6.10.1995 95/7350	Sekiz İlçede Emniyet Amirliği Kurulması	18.10.1995	22437
9.10.1995 95/7370	Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı		
9.10.1995 95/7370	128 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı	25.10.1995	22444
12.10.1995 95/7407	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	25.10.1995	22444
9.10.1995 95/7367	920 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	27.10.1995	22446
9.10.1995 95/7368	2527 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	28.10.1995	22447
20.10.1995 95/7457	Konya İli Doğanhisar İlçesine Bağlı Çetme Belediyesi Adının "ÇINARROBA" Olarak Değiştirilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	2.11.1995	22451
20.10.1995 95/7464	1452 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkarılmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	8.11.1995	22457
20.10.1995 95/7466	485 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	10.11.1995	22459
27.11.1995 95/7522	Mersin Serbest Bölge Sınırlarının Genişletilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	14.12.1995	22493
27.11.1995 95/7523	Samsun Serbest Bölgesi'nin Yer ve Sınırlarının Belirlenmesi ile Kurulup İşletilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	14.12.1995	22493
4.12.1995 95/7529	Tabii Afet Nedeniyle Gelir Kaybı ve Alt Yapı Hasarına Uğrayan Belediyelere Yapılacak Yardımlara Dair Bakanlar Kurulu Kararı	18.12.1995	22497
26.11.1995 95/7528	Resmi İlan Fiyatlarının Tespitine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	19.12.1995	22498

IV. YÖNETMELİKLER

A - BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
18.9.1995	95/7345	Askeri Yasak Bölgelere ve Güvenlik Bölgeleri Yönetmeliğinin Bir Maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	12.10.1995	22431
26.10.1995	95/7477	Kamu Binalarının Yangından Korunmasına Dair Yönetmelik	4.11.1995	22453
26.10.1995	95/7473	Muharip Yabancı Ordu Mensuplarından Türkiye'ye Kabul Edilenler Hakkında Yönetmelik	7.11.1995	22456
7.11.1995	95/7502	Devlet Memurları Yabancı Diller Eğitim Merkezi Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi-ne Dair Yönetmelik	29.11.1995	22478

B – BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Türk Silahlı Kuvvetleri Sınıf Okulları Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	3.10.1995	22423
Savaşta Bırakılacak Aylık Yönetmeliği	3.10.1995	22423
Gülhane Askeri Tıp Akademisi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına ilişkin Yönetmelik	22.10.1995	22441
Bazı Kamu Personeline Tayin Bedeli Verilmesine Ait Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	25.10.1995	22444
Gülhane Askeri Tıp Akademisi ve Bağlı Eğitim Hastaneleri Döner Sermaye işletmeleri Yönetmeliğinin 6 ncı Maddesinde Bir Bend Eklennesine Dair Yönetmelik	26.10.1995	22445
İl Özel idaresi Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği	01.11.1995	22421
Silahlı Kuvvetler Askeri Liseler Yönetmeliğinin 21 inci Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	7.11.1995	22456
Harp Akademileri Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına ilişkin Yönetmelik	4.12.1995	22483
Emniyet Genel Müdürlüğü Yükseköğretim Kurumlarında Öğrenci Okutma Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması ve Aynı Yönetmeliğe Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Yönetmelik	13.12.1995	22492
Asansör Yönetmeliği	20.12.1995	22499
Silahlı Kuvvetler Astsubay Hazırlama Okulları Yönetmeliğinin 35 inci Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	23.12.1995	22502

V. MÜŞTEREK KARARLAR

Yayımlandığı
Resmî Gazetenin

Tarihi Sayısı	K o n u s u	Tarihi Sayısı
5.10.1995 95/44810	Çorum İli Uğurludağ İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Tuğlu Belediyesi İle Kalenderoğlu, Mehmetaliçiftliği ve Üçoluk Köylerinin Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Sungurlu İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmaları Hakkında Müsterek Karar	9.10.1995 22428
18.10.1995 95/44818	Denizli İli Honaz İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Kızıyer Köyünde "KIZILYER" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müsterek Karar	21.10.1995 22440
18.10.1995 95/44819	Denizli İli Honaz İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Aşağıkaraçay Köyünde "KARAÇAY" Adıyla Belediye Kurulmasına İlişkin Müsterek Karar	21.10.1995 22440
18.10.1995 95/44820	Denizli İli Tavas İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Çağırğan Köyünde "ÇAĞIRGAN" İsmi Altında Belediye Kurulmasına Dair Müsterek Karar	21.10.1995 22440
18.10.1995 95/44821	İçel İli Mut İlçesine Bağlı Kıravga, Esen, Bayır ve Köprübaşı Köylerinin Birlişirik "GÖKSU" Adıyla Belediye Kurulması Hakkında Müsterek Karar	21.10.1995 22440
18.10.1995 95/44822	Sivas İli Yıldızeli İlçesine Bağlı Yavru Bucak Merkezinde "YAVU" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müsterek Karar	21.10.1995 22440
18.10.1995 95/44823	Trabzon İli Akçaabat İlçesine Bağlı Oğulkaya Köyünün Derecik Belediyesi Sınırları İçine Alınmasına İlişkin Müsterek Karar	21.10.1995 22440
18.10.1995 95/44824	Zonguldak İli Gökçebey İlçesine Bağlı Hacımusa Köyünde "HACIMUSA" Adı Altında Belediye Kurulmasına Dair Müsterek Karar	21.10.1995 22440
18.10.1995 95/44825	Giresun İli Yağlıdere İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Kaşdibi Köyünün Buradan Ayrılarak, Aynı İl'in Espiye İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müsterek Karar	21.10.1995 22440
25.10.1995 95/44827	Hakkari İli Şemdinli İlçesine Bağlı Umurlu Köyünde Merkezi Derecik Mezrası Olmak Üzere "DERECİK" Adıyla Belediye Kurulmasına Dair Müsterek Karar	28.10.1995 22447
25.10.1995 95/44828	Mardin İli Savur İlçesine Bağlı Sürgücü Köyünde "SÜRGÜCÜ" İsmiyle Belediye Kurulmasına İlişkin Müsterek Karar	28.10.1995 22447
17.11.1995 95/44864	Antalya İli Kumluca İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Çavuşköyde "ÇAVUŞKÖY" adıyla Belediye Kurulmasına Dair Müsterek Karar	22.11.1995 22471
17.11.1995 95/44865	Antalya İli Serik İlçesine Bağlı Yukarıkocayatak Köyünde "YUKARIKOCAYATAK" Adıyla Belediye Kurulmasına Dair Müsterek Karar	22.11.1995 22471

21.11.1995 95/44874	Çorum İli, Sungurlu ilçesine Bağlı Yörtüklü, Güloluk ve Kızılcakışla Köylerinin Birleşerek "YÖRÜKLÜ" İsmiyle Belediye Kurulmasına İlişkin Müşterek Karar	25.11.1995 22474
21.11.1995 95/44876	Erzincan İli Merkez İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Molla Köy, Tepecik ve Yeşilyurt Köylerinin Birleşerek "MOLLAKÖY" Adıyla Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	25.11.1995 22474
21.11.1995 95/44877	Adana İli Yüreğir İlçesine Bağlı Sofulu Köyünde "SOFULU" Adıyla Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	25.11.1995 22474
21.11.1995 95/44878	Adıyaman İli, Besni İlçesi Çakırhöyük Bucağına Bağlı Köseceli ve Tetirli Köylerinin Birleşerek "KÖŞECELİ" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	25.11.1995 22474
21.11.1995 95/44872	Batman İli, Sason İlçesine Bağlı Erdemli Köyünün Sason Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müşterek Karar	25.11.1995 22474
21.11.1995 95/44873	Zonguldak İli, Karadeniz Ereğli İlçesine Bağlı Belen Köyü, Yenimahalle Bağlısının, Karadeniz Ereğli Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müşterek Karar	25.11.1995 22474
21.11.1995 95/44875	Hatay İli, Kırkhan İlçesine Bağlı Karataş Köyü İçerisinde Bulunan 88 İskan Evleri Yerleşim Yerin Kırkhan Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına İlişkin Müşterek Karar	25.11.1995 22474
24.11.1995 95/44882	Kahramanmaraş İli, Pazarcık İlçesine Bağlı Yumaklıcerit Köyünde "YUMAKLICERİT" Adıyla Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	5.12.1995 22484
5.12.1995 95/44903	İçel İli, Tarsus İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Boztepe Köyü İle Çamlıyayla İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Kesecik Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırı İlişkin Müşterek Karar	8.12.1995 22487
5.12.1995 95/44904	Çankırı İli, Merkez İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Ovacık Köyü İle Kızılırmak İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Aşağıovacık Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırı İlişkin Müşterek Karar	8.12.1995 22487
16.12.1995 95/44928	Bursa İli, Mustafa Kemalpaşa İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Yalıntaş Köyünde "YALINTAŞ" İsmiyle Belediye Kurulmasına İlişkin Müşterek Karar	19.12.1995 22498
22.12.1995 95/44949	Malatya İli, Pütürge İlçesine Bağlı Sinan, Aliçeri, Dikilitaş ve Çaygören Köylerinin Birleşerek "TEPEHAN" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	26.12.1995 22505
22.12.1995 95/44951	Zonguldak İli, Karadeniz Ereğli İlçesine Bağlı Güneşli, Asarlı ve Hacıosmanlar Köylerinin Birleşerek "GÜNEŞLİ" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	26.12.1995 22505
22.12.1995 95/44950	İzmir İli, Menderes ilçesine Bağlı Dereköy	26.12.1995 22505

	Köyünün, Menderes Belediyesi içerisinde Alınmasına İlişkin Müşterek Karar		
22.12.1995 95/44952	Adıyaman ili, Çelikhan ilçesi Merkez Bucağı Öncü Köyüne Bağlı Suçürük (Suçirik) Bağlısının, Buradan Ayrılarak Malatya ili, Yeşilyurt ilçesi Merkez Bucağı Üçgöze Köyüne Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	26.12.1995	22505
28.12.1995 95/44957	Erzincan ili, Merkez ilçesine Bağlı Uluköy ile Üzümlü ilçesine Bağlı Pişkidağ Köyü-Gökbayır Mahallesi'nin Birleşerek "ULUKÖY" İsmiyle Belediye Kurulmasına İlişkin Müşterek Karar	30.12.1995	22509
28.12.1995 95/44958	Sinop İli, Erfelek ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Avlağısökö Köyü ile Ayvancık İlçesi Yenikonak Bucağına Bağlı Kozcuğaz Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırı İlişkin Müşterek Karar	30.12.1995	22509
28.12.1995 95/44959	Denizli İli, Merkez ilçesine Bağlı Zeytinköy Köyünün, Denizli Merkezine Bağlı Bağbaşı Belediyesi Sınırları içerisinde Alınmasına Dair Müşterek Karar	30.12.1995	22509

VI. TEBLİĞLER

K o n u s u	Yayımlandığı Resmî Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
1995 Yılı Eylül Ayına Ait Yatırım Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımı Hakkında Tebliğ	23.10.1995	22442
1995 Yılı Eylül Ayına Ait İhracatı Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımına Dair Tebliğ	30.10.1995	22448
Belediye Gelirleri Kanun Genel Tebliği (Seri No: 21)	25.12.1995	22504

YAYIMLANAN YAZILARA İLİŞKİN FİHRİST

**Muallâ
ERKUL
Daire Başkanı**

I. KONU FİHRİSTİ (KRONOLOJİK)

GENEL İDARE İLE İLGİLİ KONULARI İÇEREN YAZILAR

Konusu	Yazarı	Yayımlandığı Derginin	
		Sayısı	Sayfası
Türkiye'nin Yönetim Yapısına Toplu Bakış ve Yeniden Düzenleme İhtiyacı	Ahmet ÖZER	406	1-48
Kültürümüzde Vakıf Kurumu ve Fonksiyonu	Mustafa Lütfi ŞEN	406	177-181
Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun Hükümlerinin Uygulanması ve Mülki Amirler	Şevki PAZARCI	407	1-13
Devlet ve Belediyeler Açısından Tüketicinin Korunması	Fikri GÖKÇEER	407	15-35
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Hakkında Bir Değerlendirme	M. Ulvi SARAN	407	53-67
Yönetimi Yeniden Düzenleme	Ali KUYAKSİL	407	97-112
Türkiye'nin Gümrük Birliği Yolculuğu	Uğur YILDIRIM	407	113-131
Yapım İşlerinde Süre Uzatımı ve Süre Uzatımı Verilecek Haller	Şerif ERAYMAN	407	133-159
Yatırımcı Kuruluşlarda Plan-Bütçe İlişkileri	Muhsin ALTUN	408	75-103
Mülki İdare Amirleri, Bürokrasi ve Politika	Ziya ÇÖKER	409	1-15
2000'li Yılların Eşiğinde Yönetmel Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış	Namık GÜNEL	409	17-36
Küreselleşmede Yönetimin Etkisi	Doç. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN	409	43-51
Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi	M. Ulvi SARAN	409	53-69
Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun ve Mülki İdare Amirlerine Verilen Görev ve Yetkiler	Şafak BAŞA	409	111-116

Üst Düzey Yöneticilerinin Yetiştirilmesi ve Geliştirilmesi: Bazı Ülkelerde ve Türkiye'de Durum	Murat ÖNDER	409	133-157
Personel Eğitimi ve Türkiye	Ali KUYAKSİL	409	159-175
Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Planda İl Yönetimi	Gazi BAYKALER	409	177-180

MAHALLİ İDARELERLE İLGİLİ KONULARI İÇEREN YAZILAR

Konusu	Yazarı	Yayımlandığı Derginin	
		Sayısı	Sayfası
Türkiye'de Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi	Mustafa DÖNMEZ	406	165-173
Almanya'da Köy Yenileştirilmesinin Felsefe ve Pratiği	Enis YETER	406	183-186
Yerel Yönetimler, İşlevi ve Türkiye'deki Durumu	Dr. Rafet ÇEVİKBAŞ	407	69-96
Kırsal Plancılığın Boyutları	Çev.: H. İbrahim AKPINAR	407	161-164
Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim	M. Ulvi SARAN	408	21-33
Belediyelerde Mali Denetim ve Etkinliği Sorunu	Serdar İĞDELER	409	71-100
Baskı Altındaki Yerel İdareler	Halil İbrahim DAŞÖZ	409	181-185

GÜVENLİKLE İLGİLİ YAZILAR

Konusu	Yazarı	Yayımlandığı Derginin	
		Sayısı	Sayfası
150. Kuruluş Yıldönümünde Türk Polis Tarihi	Dr. İlhan AKBULUT	406	69-91
Beş Yıllık Kalkınma Planlarında, Yıllık Programlarda ve İcra Planlarında İç Güvenlik	Tuncer ÖZYER	406	93-140
Ulusal Güvenlikten Küresel Güvenliğe	Yaz.: Michael RENNER Çev.: Mesut ŞENOL	406	207-220
Polis-Halk İşbirliğinde Yeni Bir Model: Kamusal (Halkla) İlişkiler Araştırma ve	Dr. A. Nihat DÜNDAR	407	37-43

Etkileşim Modeli			
Polis Üniformaları	Doç.Dr. Remzi FINDIKLI	407	45-52
Terör Kadar Önemli İkinci Toplumsal	Dr. A.Nihat DÜNDAR	408	35-45
Sorunumuz: Trafik Kazaları			
Ölümcül Tuzak	Doç.Dr. Turan GENÇ	408	46-64
Kamu Yönetiminde Polis Eylem ve İşlemleri	Dr. R. Cengiz DERDİMAN	408	65-74

YABANCI ÜLKELERLE İLGİLİ YAZILAR

Konusu	Yazarı	Yayımlandığı Derginin	
		Sayısı	Sayfası
Amerikan Siyasal Sisteminde Temel Kurumlar: Amerikan Federalizminde İkili Yapı	Yaz.: Lewis LIPSITZ Çev.: M. Ulvi SARAN	406	187-196
İngiltere'de Siyasal Parti Sistemi	Yılmaz ARSLAN	406	197-205
ABD'de Terörle Mücadelede Son Yasal Gelişmeler	Doç.Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ	408	1-20
Stratejik Planlamanın Yerel Yönetimlerde Kullanımı	Yaz.: John M. BRYSON William D. ROERING Çev.: Zafer ORHAN	409	187-199
İngiltere'de Bir Haklar Bildirgesine Neden Gereksekim Var?	Çev.: Ayşegül YEŞİLYAPRAK	409	201-210

DİĞER KONULAR

Konusu	Yazarı	Yayımlandığı Derginin	
		Sayısı	Sayfası
Atatürk Gerçeği	Fikri GÖKÇEER	406	49-67
Sınır Nedir, Türkiye'nin Komşularıyla Olan Sınırları	Kazım TEKİN	406	141-163
Yöresel Uygun Yatırım Alanları Yöntem Araştırmaları	Ömür GENÇ	408	105-130
Yatırım Projelerinin Değerlendirilmesi	Oktay KÜÇÜKKİREMİTÇİ	408	131-167
İletişimin Önemi	Yaz.: Marshall E. DIMOCK Çev.: Mehmet USTA	408	169-174

Kıbrıs Sorunu Nasıl Çözülür?	Aydın Zeki TUĞ	409	37-42
Politika-Ekonomi İlişkileri ve	Osman GÜNAYDIN	409	101-110

İktisadi Kalkınma			
Türkiye'nin Komşularıyla Olan Sınır İlişkileri	Kazım TEKİN	409	117-132
Türk İdare Dergisi'nin 406-409 uncu Sayılarında Yayımlanan Yazılara İlişkin Fihrist	Muallâ ERKUL	409	229-233

MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR

Konusu	Yazarı	<u>Yayımlandığı Derginin</u> <u>Sayısı Sayfası</u>	
Rahmi Bey	Mehmet ALDAN	406	221-230
Salih Salim GÜNDOĞAN	Mehmet ALDAN	407	165-171

HABERLER BÖLÜMÜ

Konusu	Yazarı	<u>Yayımlandığı Derginin</u> <u>Sayısı Sayfası</u>	
1 Ocak 1995-31 Mart 1995 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Yayın ve Dokümantasyon Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler		406	231-243
1 Nisan 1995-30 Haziran 1995 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler	Yayın ve Dokümantasyon Dairesi	407	171-194
1 Temmuz 1995-30 Eylül 1995 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler	Yayın ve Dokümantasyon Dairesi	408	175-202
1 Ekim 1995-31 Aralık 1995 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler	Yayın ve Dokümantasyon Dairesi	409	211-222

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ YAYIMLANAN MEVZUAT FİHRİSTLERİ

Konusu	Yazarı	<u>Yayımlandığı Derginin</u>	
		Sayı	Sayfası
1 Ocak 1995-31 Mart 1995 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat	Mustafa Sami KOÇ	406	245-254
1 Nisan 1995-30 Haziran 1995 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat	Mustafa Sami KOÇ	407	195-200
1 Temmuz 1995-30 Eylül 1995 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat	Mustafa Sami KOÇ	408	203-213
1 Ekim 1995-31 Aralık 1995 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat	Mustafa Sami KOÇ	409	223-228

II. YAZAR ADLARI FİHRİSTİ

(ALFABETİK)

AKBULUT, Dr. İlhan; "150. Kuruluş Yıldönümünde Türk Polis Tarihi", Yıl 67, Sayı 406,

- Mart 1995, s. 69-91.
- AKPINAR, H. İbrahim; "Kırsal Planlılığın Boyutları", (Çeviri), Yıl 67, Sayı 407, Haziran 1995, s. 161-164.
- ALDAN, Mehmet; "Rahmi Bey", Yıl 67, Sayı 406, Mart 1995, s. 221-230.
- ALDAN, Mehmet; "Salih Salim GÜNDOĞAN", Yıl 67, Sayı 407, Haziran 1995, s. 165-171.
- ALTUN, Muhsin; "Yatırımcı Kuruluşlarda Plan-Bütçe İlişkileri", Yıl 67, Sayı 408, Eylül 1995, s. 75-103.
- ARSLAN, Yılmaz; "İngiltere'de Siyasi Parti Sistemi", Yıl 67, Sayı 406, Mart 1995, s. 197-205.
- BAŞA, Şafak; "Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun ve Mülki İdare Amirlerine Verilen Görev ve Yetkiler", Yıl 67, Sayı 409, Aralık 1995, s. 111-116.
- BAYKALER, Gazi; "Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Planda İl Yönetimi", Yıl 67, Sayı 409, Aralık 1995, s. 177-180.
- ÇOKER, Ziya; "Mülki İdare Amirleri ve Politika", Yıl 67, Sayı 409, Aralık 1995, s. 1-15.
- ÇEVİKBAŞ, Dr. Rafet; "Yerel Yönetimler, İşleri ve Türkiye'deki Durumu", Yıl 67, Sayı 407, Haziran 1995, s. 69-96.
- DAŞÖZ, Halil İbrahim; "Baskı Altındaki Yerel İdareler", Yıl 67, Sayı 409, Aralık 1995, s. 181-185.
- DERDİMAN, Dr. R. Cengiz; "Kamu Yönetiminde Polis Eylem ve İşlemleri", Yıl 67, Sayı 408, Eylül 1995, s. 65-74.
- DÖNMEZ, Mustafa; "Türkiye'de Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi", Yıl 67, Sayı 406, Mart 1995, s. 165-173.
- DÜNDAR, Dr. A. Nihat; "Polis-Halk İşbirliğinde Yeni Bir Model: Kamusal (Halkla) İlişkiler Araştırma ve Etkileşim Modeli", Yıl 67, Sayı 407, Haziran 1995, s. 37-43.
- DÜNDAR, Dr. A. Nihat; "Terör Kadar Önemli İkinci Toplumsal Sorunumuz: Trafik Kazaları", Yıl 67, Sayı 408, Eylül 1995, s. 35-45.
- ERAYMAN, Şerif; "Yapım işlerinde Süre Uzatımı ve Süre Uzatımı Verilecek Haller", Yıl 67, Sayı 407, Haziran 1995, s. 133-159.
- ERKUL, Muallâ; "Türk İdare Dergisi'nin 406-409 uncu Sayılarında Yayımlanan Yazılara İlişkin Fihrist", Yıl 67, Sayı 409, Aralık 1995, s. 229-233.
- FINDIKLI, Doç.Dr. Remzi; "Polis Üniformaları", Yıl 67, Sayı 407, Haziran 1995, s. 45-52.
- GENÇ, Ömür; "Yöresel Uygun Yatırım Alanları Yöntem Araştırması", Yıl 67, Sayı 408, Eylül 1995, s. 105-130.
- GENÇ, Doç.Dr. Turan; "Ölümçül Tuzak", Yıl 67, Sayı 408, Eylül 1995, s. 46-64.
- GÖKÇEER, Fikri; "Atatürk Gerçeği", Yıl 67, Sayı 406, Mart 1995, s. 49-67.
- GÖKÇEER, Fikri; "Devlet ve Belediyeler Açısından Tüketicinin Korunması", Yıl 67, Sayı 407, Haziran 1995, s. 15-35.
- GÜNAYDIN, Osman; "Politika-Ekonomi İlişkileri ve İktisadi Kalkınma", Yıl 67, Sayı 409, Aralık 1995, s. 101-110.
- GÜNEL, Namık; "2000'li Yılların Eşiğinde Yönetmelik Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış", Yıl 67, Sayı 409, Aralık 1995, s. 17-36.
- İĞDELER, Serdar; "Belediyelerde Mali Denetim ve Etkinliği Sorunu", Yıl 67, Sayı 409, Aralık 1995, s. 71-100.
- KARAMAN, Doç.Dr. Zerrin Toprak; "Küreselleşmede Yönetimin Etkisi", Yıl 67, Sayı

- 409, Aralık 1995, s. 43-51.
- KOÇ, Mustafa Sami; "1 Ocak 1995-31 Mart 1995 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat", Yıl 67, Sayı 406, Mart 1995, s. 245-254.
- KOÇ, Mustafa Sami; "1 Nisan 1995-30 Haziran 1995 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat", Yıl 67, Sayı 407, Haziran 1995, s. 195-200.
- KOÇ, Mustafa Sami; "1 Temmuz 1995-30 Eylül 1995 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat", Yıl 67, Sayı 408, Eylül 1995, s. 203-213.
- KOÇ, Mustafa Sami; "1 Ekim 1995-31 Aralık 1995 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat", Yıl 67, Sayı 409, Aralık 1995, s. 223-228.
- KUYAKSİL, Ali; "Yönetimi Yeniden Düzenleme", Yıl 67, Sayı 407, Haziran 1995, s. 97-112.
- KUYAKSİL, Ali; "Personel Eğitimi ve Türkiye", Yıl 67, Sayı 409, Aralık 1995, s. 159-175.
- KÜÇÜKKİREMİTÇİ, Oktay; "Yatırım Projelerinin Değerlendirilmesi", Yıl 67, Sayı 408, Eylül 1995, s. 131-167.
- ORHAN, Zafer; "Stratejik Planlamanın Yerel Yönetimlerde Kullanımı", (Çeviri, Yaz.; John M. BRYSON William D. ROERING), Yıl 67, Sayı 409, Aralık 1995, s. 187-199.
- ÖNDER, Murat; "Üst Düzey Yöneticilerinin Yetiştirilmesi ve Geliştirilmesi: Bazı Ülkelerde ve Türkiye'de Durum", Yıl 67, Sayı 409, Aralık 1995, s. 133-157.
- ÖZER, Ahmet; "Türkiye'nin Yönetim Yapısına Toplu Bakış ve Yeniden Düzenleme İhtiyacı", Yıl 67, Sayı 406, Mart 1995, s. 1-48.
- ÖZYER, Tuncer; "Beş Yıllık Kalkınma Planlarında, Yıllık Programlarda ve İcra Planlarında İç Güvenlik", Yıl 67, Sayı 406, Mart 1995, s. 93-140.
- PAZARCI, Şevki; "Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun Hükümlerinin uygulanması ve Mülki Amirler", Yıl 67, Sayı 407, Haziran 1995, s. 1-13.
- SARAN, M. Ulvi; "Amerikan Siyasal Sisteminde Temel Kurumlar: Amerikan Federalizminde İkili Yapı", Yıl 67, Sayı 406, Mart 1995, s. 187-196.
- SARAN, M. Ulvi; "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Hakkında Bir Değerlendirme", Yıl 67, Sayı 407, Haziran 1995, s. 53-67.
- SARAN, M. Ulvi; "Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim", Yıl 67, Sayı 408, Eylül 1995, s. 21-33.
- SARAN, M. Ulvi; "Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi", Yıl 67, Sayı 409, Aralık 1995, s. 53-69.
- ŞEN, Mustafa Lütfi; "Kültürümüzde Vakıf Kurumu ve Fonksiyonu", Yıl 67, Sayı 406, Mart 1995, s. 177-181.
- ŞENOL, Mesut; "Ulusal Güvenlikten Küresel Güvenliğe", (Çeviri, Yaz.: Michael RENNER), Yıl 67, Sayı 406, Mart 1995, s. 207-220.
- TEKİN, Kazım; "Sınır Nedir, Türkiye'nin Komşularıyla Olan Sınırları", Yıl 67, Sayı 406, Mart 1995, s. 141-163.
- TEKİN, Kazım; "Türkiye'nin Komşularıyla Olan Sınır İlişkileri", Yıl 67, Sayı 409, Aralık 1995, s. 117-132.
- TUĞ, Aydın Zeki; "Kıbrıs Sorunu Nasıl Çözülür?", Yıl 67, Sayı 409, Aralık 1995, s. 37-42.

- USTA, Mehmet; "İletişimin Önemi", (Çeviri, Yaz: Marshall E. DIMOCK), Yıl 67, Sayı 408, Eylül 1995, s. 169-174.
- YAŞAMIŞ, Firuz Demir; "ABD'de Terörle Mücadelede Son Yasal Gelişmeler", Yıl 67, Sayı 408, Eylül 1995, s. 1-20.
- Yayım ve Dokümantasyon Dairesi; "1 Ocak 1995-31 Mart 1995 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığınca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler", Yıl 67, Sayı 406, Mart 1995, s. 231-243.
- Yayım ve Dokümantasyon Dairesi; "1 Nisan 1995-30 Haziran 1995 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığınca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler", Yıl 67, Sayı 407, Haziran 1995, s. 171-194.
- Yayım ve Dokümantasyon Dairesi; "1 Temmuz 1995-30 Eylül 1995 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığınca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler", Yıl 67, Sayı 408, Eylül 1995, s. 175-202.
- Yayım ve Dokümantasyon Dairesi; "1 Ekim 1995-31 Aralık 1995 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığınca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler", Yıl 67, Sayı 409, Aralık 1995, s. 211-222.
- YEŞİLYAPRAK, Ayşegül; "İngiltere'de Bir Haklar Bildirgesine Neden Gereksinim Var?", (Çeviri), Yıl 67, Sayı 409, Aralık 1995, s. 201-210.
- YETER, Enis; "Almanya'da Köy Yenileştirilmesinin Felsefe ve Pratiği", (Çeviri, Yaz: Dr. İng. Peter GERLACH), Yıl 67, Sayı 406, Mart 1995, s. 183-186.
- YILDIRIM, Uğur; "Türkiye'nin Gümrük Birliği Yolculuğu", Yıl 67, Sayı 407, Haziran 1995, s 113- 131.