

TÜRK İDARE DERGİSİ

Yıl: 69

MART 1997

Sayı: 414

İÇİNDEKİLER

Fikri GÖKÇEER	: Devlet-Bürokrasi ve Kırtasiyecilik	1
Behiç ÇELİK	: İl Özel İdarelerinde İhaleler İçin Toplantı Yeter Sayısı	23
Dr. A.Nihat DÜNDAR	: İnsan Hakları Açısından İdari ve Adli Soruşturmanın Hukuki Çerçevesi	27
Doç.Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ	: Urban Linear Infrastructure Provision in Ankara (Water, Sewerage, Underground, Transport) Ankara'da Kentsel Doğrusal Altyapı Hizmetlerinin Yönetimi (İçmesuyu, Kanalizasyon, Metro ve Kitle Taşımacılığı)	49
Yrd.Doç.Dr. N. Kemal ÖZTÜRK	: Hiyerarşi ve Demokrasi İkilemi	103
Dr. Cengiz AKIN	: Türkiye'de Yerel Özerkliğin Anlamı	111
M. Ulvi SARAN	: Vakıfların Tarihi Gelişimi ve Türk Hukuk Sisteminde Vakıf Statüsü	125
Muammer KUTLU	: Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Laiklik	137
Mustafa DÖNMEZ	: Uluslararası Kişisel Hal Komisyonu Sözleşmelerine Toplu Bir Bakış	141
Dr. Uğur YILDIRIM	: Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Mali ve İdari Politika-larının Karşılaştırılması	179
Ahmet ULUSOY	: Yerel Yönetimlerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri	203
A. Kadir TOPAL	: Türkiye'de Merkezi Yönetim ile Belediyeler Arasındaki İlişkilerin Yasal-Siyasal ve Ekonomik Analizi	211
Şerif ÖNER	: Merkezi Yönetimin Eğitim Potansiyeli	227
Ali Rıza ERDEM	: İdarenin Modernleştirilmesinin Hedefleri	241
Kadir KOÇDEMİR	: İşçileri Bakanlığından Haberler	251
HABERLER		
MEVZUAT		
Seval ALANKAYA	: 1 Ocak 1997-31 Mart 1997 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İşçileri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	267

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300 - 3216

• İDARECİLER,

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

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

DEVLET-BÜROKRASİ VE KIRTASIYECİLİK

Fikri GÖKÇEER

Emekli Genel Müdür

GİRİŞ

69 yıldır, aralıksız yayın hayatına her geçen gün, kalitesini yükselterek ve kendisini yenileyerek devam eden "TÜRK İDARE DERGİSİ"nde genellikle İçişleri Bakanlığı'nın hizmet alanına giren ve mülki idare amirlerini ilgilendiren genel konulara yer verilmekte, zaman zaman da dünya ve yurt sorunlarını ele alan makaleler, incelemeler, tercümelerle dergi içerik bakımından zenginlik kazanmaktadır. Bu incelemede kanun, tüzük ve yönetmeliklere girmeden, devlet ve bürokrasinin yerleşmiş ilkelerinden hareket ederek ve basında yer alan birçok makaleden yararlanarak, kişisel yaklaşımlarla bir sonuca ulaşmaya çalışacağım.

DEVLET

"Devlet iradesi işlemez olursa kişilerin özgürlüğünü koruyacak, hiçbir güç ve araç kalmaz."

ATATÜRK

Devlet sürekli ihtiyaç duyulan ve vazgeçilmeyen bir örgütlenme biçimidir. Kimine göre baba, kimine göre anadır. Devleti salt otoriteyi temsil eden bir baba olmaktan çıkarıp barış sevgi ve hoşgörünün simgesi bir ana haline getirmek daha yerinde olur kanaatindeyim.

Bakanlıkların merkez ve iller kuruluşlarından başka il özel idareleri, belediyeler ve hatta iktisadi devlet teşekkülleri bile devlet kavramına girmektedir.

Devlet yetkisinin esası ve kaynağı demokrasilerde hükümet şekilleri ne türlü olursa olsun milletin egemenliğine dayanmaktadır. Millet bu kudreti ve üstün iradesini temsilcileri vasıtasıyla kullanır. Ülkemizde devletin aşağı yukarı bütün alanlarda geleneksel bir yeri vardır. Bu bir gerçektir. Anayasamıza göre devlet kudreti, kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun olarak üç organ tarafından dengeli bir şekilde kullanılmaktadır.

Devletin Gücü;

1- Emretme gücünü, çıkardığı yasalar ile ortaya koyan yasama erki, (Meclisler eliyle)

2 - Kanunları uygulama görevine sahip hükümetler eliyle kullandığı yürütme erki,

3 - Çıkarılan yasaların Anayasaya uygunluğu ile faal idarenin teknik idare gücüne dayanarak yerine getirdiği kamu hizmetlerindeki tasarruflarının hukuka uygunluğunun denetimini yapacak ve devletle bireylerin ve bireylerin kendi aralarında baş gösteren uyuşmazlıklarını çözümleyecek bağımsız mahkemeler eliyle kullandığı yargı erkinden ibarettir.

Bu üç organ arasında dengeli olarak dağıtılan devlet kudreti kullanılırken, bu dengenin bozulmamasına, özel bir itina göstermek gereklidir. Bu organlar devlet yetkilerini Anayasanın çizdiği çerçeve ve gösterdiği kayıtlar içinde kullanabilirler. Devlet yetkisi ancak toplum yararına kullanılır.

Uygar ve çağdaş devletler, nitelikleri anayasal olarak saptanmış olan güçlerini, yasalar çerçevesinde birey ve toplum adına ve yararına tarafsızlık ve eşitlikle kullanan, tüm kurumsal örgütleriyle ayrıcalıksız olarak, bütün yurttaşlar için güvence kaynağı olan varlıklardır.

Devletin örgütlenme biçimi günümüzde ayrı bir önem kazanmaktadır. Örgütlenme biçiminin ve bireylerin hak ve özgürlüklerinin yazılı belgelere bağlanması amaçtır. Bunu ANAYASAL DÜZEN sağlamaktadır. Modern devletle, "Sosyal Hukuk Devleti" kavramı birlikte gelişerek günümüze kadar gelinmiştir. Her geçen gün temel hak ve özgürlükler birey yararına sürekli içerik ve boyut değiştirmektedir.

Kazanılan sosyal haklar zaman içinde artmaktadır. Nihayet bireylerine insan onuruna yaraşır bir yaşam sağlamak, devletin başlıca görevleri arasında yer almıştır. Bugün hemen herkes, herşeyi devletten beklemeye başlamıştır. Bunu sosyal devlet anlayışının bir sonucu olarak kabul etmekle birlikte, bir de madalyonun öteki yüzüne bakmamız gerekir. Bazı haklara kavuşan fertlerin de başkalarının haklarına saygılı ve devlete karşı yükümlülüklerini eksiksiz biçimde yerine getirme konusunda titizlik göstermeleri gerekir. Devletle dost olunmalıdır. Karşılıklı güven ve sevgi esas olmalıdır. Bu güven ve saygı barış içinde, korkusuz ve kaygısız bir yaşamın ön koşuludur.

Devlete güven önde gelmelidir. Devlet dürüst olmalıdır. Dürüst devlet özgürlüğün, insanca yaşamının, demokrasinin, mutlu olmanın, doyumsuz hazzı ve objesidir. Dürüst devlette seçilmiş, atanmış ikilemine yer yoktur. Bu iki grup her bireye karşı sorumlu olduklarının bilincinde olmalıdır. Bunlar, yurttaşların haklarından önce, kendilerinin çıkarlarını gözetmemelidirler. Bu dürüst devlet ilkesinin

ön kuralıdır. Dürüst devlette adalete ve hukukun üstünlüğüne saygı esastır. "Haklıya hakkını vermek ve doğrudan ayrılmamak" seçilmişlerle, atanmışların vicdanlarındaki namus yeminidir. Atanmışlar salt seçilmişlerin gözüne girmek, gönlünü hoşnut etmek için dalkavukluk yapmazlar. Dürüst devlette namusuyla çalışanlar, namussuzların küstah kakhahaları ve bakışları önünde, dürüst olmalarının pişmanlığına tutsak edilmazler. Dürüst devlette suç işlemiş, toplum kurallarının dışına çıkmış olanlar, ellerini kollarını sallayarak serbestçe dolaşamazlar.

Seçilmişler, devlet hiyerarşisindeki atanmışları ekarte ederek; onların yerine geçmek, ya da devlet hizmetini, adeta ihale eder gibi, atanmışlar dışındakilere vererek devleti yönetmek için seçilmemişlerdir. Atanmışlar, seçilmişler için vardır. Seçilmişler atanmışların ve devlet düzeninin lokomotifidir. Seçilmişler ve atanmışlar, devlet yapısı içinde birbirini tamamlayan bir bütündürler ve bütün olmak zorundadırlar. Seçilmişlerle atanmışların ulus adına yaptıkları görevlerde, doğruluk ilkesinden ayrılmayacak kadar erdemli olmaları halinde, dürüst devletten söz edilebilir.

Özetlemek gerekirse "ne seçilmişler atanmışa ve ne de atanmışlar seçilmiş yeğlenebilir." Demokrasilerde her ikisi de devlet yönetimi için gereklidir.

Yönetenlerin yanlışları, hataları kişiseldir. Bunlara bakarak, Devlete düşman olmak yanlıştır. Toplumda haksızlıklara hiçbir zaman arka çıkmayacağı, tersine devletin haklının yanında yer alacağı inancı yerleştirilmelidir. Bireye kuşku ile bakan bir devlet anlayışı terk edilmeli, yerine bireyine güvenen bir devlet anlayışı egemen kılınmalı, özetle devlet çağdaşlaşmalıdır. John STUART MILL "Bir devletin değeri, onu oluşturan bireylerin değerine eşittir." derken bir gerçeği vurgulamıştır.

Son olarak bir hususu belirtmek istiyorum. Devletin otoritesi zedelendiğinde, varlığının ciddi tehlikelere maruz kalacağı unutulmamalı ve hiçbir zaman devletin organları, Anayasal kuruluşları işlemez hale getirilmemelidir.

DEVLET ADAMI

"Devlet Adamı, devletin hizmetkârıdır."

BÜYÜK FREDERICK

Devlet adamı kılığı, osmanlıcada çok kullanılmış KAHT-I RİCAL" deyiminin karşılığıdır. Halbuki "DEVLET YÖNETİMİ" tarihimizin en zengin bölümlerinden biridir ve baba mesleğimizdir. Enderun ve Yeniçeri Ocağı gibi yüksek disiplinli iki okul, asırlarca devlet adamlarını yetiştirmiştir. Tarihimizde tecrübe ve ehliyet uzun süre önemini korumuştur. İmparatorluğun son dönemlerinde hiyerarşik düzenin bozulduğunu, devlet adamı yetiştiren kaynaklarla bağlantının kesildiğini ve kaynakların dejenere edildiğini söyleyebiliriz.

Tanzimat düzeninde tekrar hiyerarşinin kurulacağına bağlanan ümitler boşa çıkmıştır. İyiniyet sahiplerinin bütün dileklerine rağmen, yüksek vasıflı devlet adamlarının sayısı giderek azalmıştır. Devlet adamı, ancak devlet adamı olarak yetişir, bilgi ve şöhreti ne olursa olsun, bilim adamları bu alanda başarılı olamazlar. Bunu her dönemde gördük ve yaşadık.

1908 İkinci Meşrutiyet ilanından sonra "İTTİHAT VE TERAKKİ"nin hiçbir devlet deneyimine sahip olmayan genç komitecileri iş başına getirmesi de acı sonuçlar doğurmuştur.

Cumhuriyetin ilanından sonra tek parti koşulları içinde, öncelikle partinin güven ve takdirini kazananlar yükselebilmiş, bu olanağı elde edemeyenler, değerleri ne olursa olsun ikbal yolundan uzaklaşma zorunda kalmışlardır. Çok partili hayata girdiğimiz 1946 yılından sonra, politikaya atılan birçok kimsenin, bakan olsalar dahi, isimlerinin bugün hatırlanmaması, devlet adamı niteliklerinin olmayışına bağlıdır.

Devlet adamları her ülkede, daha gözönünde kişiler olarak davranışlarına, sözlerine, görünümlerine dikkat etmek, kendilerine makamlarının gereği olarak bir iç disiplin uygulamak zorundadırlar. İç disiplin uygulandığında "KENDİNİ BİRŞEY SANMAYA BAŞLADI" diyenler çoğunlukta olacaktır.

Siyasetçiler arasından büyük devlet adamları çıkabilir. Ancak, Fletscher KNABEL'in "Devlet adamı olmak, politikacı olmaktan daha güçtür. Politikacılar halkla iyi geçinmeye bakarlar, devlet adamları ise politikacılarla da iyi geçinmek zorundadırlar" sözü ile Andre MAUROİS'in "siyasetçi haşininin kusurlarından, devlet adamları da yaptıklarından söz ederler" özdeyişini gözardı etmemek lazımdır.

Bazı kimseler doğuştan saygın doğarlar. Böylelerinin devlet adamlığına başlangıçta avantajları vardır. Kalıp, kıyafeti yerinde olanlar, meziyet ve yeteneklere sahip değillerse, kalıplarını devlet adamı saygınlığı ile dolduramazlar. Devlet adamını değerlendirmede "kişisel meziyet" ve "millete hizmet" gibi kıstasları toplum olarak ATATÜRK'ten bu yana kullanmaya başladık. Atatürk'ten sonra devlet adamlığı tanıımı "HERKES" olmak şekline dönüştü. Emperyalizmin pençesinden kurtulma uğrunda, canını dişine takan Türk Ulusu'nun Kurtuluş Savaşında, ATATÜRK herkes olmayı başarmıştı. Çünkü ATATÜRK, Türk halkının gözleri ile Türklüğün umudunu görmüş, o gözlerde umut ışığını yakalayabilmiştir.

Devleti yönetenlerin geniş bilgili olmaktan çok yararlı ve köklü şeyler öğrenip, bunları yurt gerçeklerine göre uygulayan kişiler olması daha doğrudur. "Adalet herkese layık olduğunu verdiren bir ruh erdemidir." Yöneticiler adil değilse, yasalara uymuyorlarsa, ruh erdemleri yok demektir. Ruh erdemi olmayan yöneticiler toplumda "Doğruluk güçlünün işine gelendir" yanlış inancının yerleşmesine neden olurlar ve bu inanç toplumun ahlâkça çökmesi sonucunu yaratır.

Temelde toplum uyandıkça, kendini yenileyen devlet adamları yetiştikçe, bir takım değersiz kişilere önemli görevler verilmesi azalacaktır. Gustav Le BON'un dediği gibi "Bütün sorun, bir ulusu mutluluğa götürmekten çok, mutsuzluğa düşmesini önleyecek ve halkı üzmecek devlet adamlarına sahip olmaktır."

Görüldüğü kadarıyla devlet adamı olmak kolay değildir. Sorumluluk bilincinden yoksun, ciddiyetten yoksun, tutarlılıktan yoksun güvenilir olmaktan uzak olan kişiler devlet adamı olamazlar. Devlet adamı erdemli olur. O insanlığa biçim veren, devrimler açan öncü bir insandır. O, bir seçim dönemi yerine, uzun yıllar sonrasını düşünür. O, bir istikrar, bir güven ve büyük bir karar adamıdır. Geniş toplum sorunlarını, yapay önlemlerle geçiştiremez. Kesin çözümü temelde arar. O'nun etkisi düşüncesinin yüceliğinden gelen saygıdadır. Gerçeğe en yakın olan düşünce, eylem ve davranışları bulma ve benimsemede ustadırlar. Gerçek devlet adamı "Tedbirli bulunmanın, doğru davranıştan başka birşey olmadığını bilir ve ona göre hareket eder." Tedbirli olmak, görevini yapmak anlamına gelmektedir. Görev ise, akla uygun olarak yapılan eylemden başka birşey değildir.

Gerçek devlet adamı, en güç koşullarda ve karanlık dönemlerde ulusunu esenliğe çıkaran kişidir. Kurtarıcıdır. Gerçek devlet adamı, tepelerde oturup, milyonların yaşayışıyla ilgilenmeyen adam değildir. Devlet adamının kafasında akıl yerine ön yargı yoktur. Kamu yararı, kişisel çıkarların önündedir. Devlet adamı kendi toplumunun tarihsel geleneklerini, kendinden önceki devlet adamlarının, isabetli, isabetsiz giriştikleri işlerde başvurdukları çareler ve vasıtalarla ileri sürdükleri düşünceleri ve dayandıkları prensipleri gözden kaçırmaksızın geleceğin olasılıklarını hesap etmek suretiyle, uluslarını her çeşit tehlikeden kurtarma ehliyetini kazanırlar.

LUKIO IKUSAT'ın "Bazı devlet adamları devamlılık deyince, kendilerinin daima kendileriyle halef-selef olmasını anlarlar" özdeyişini benimseyen devlet adamları: baskılar karşısında iradesini gevşetme zorunda kalmaktansa, yerini cesaretle ve erdemlikle daha layık olana terketmek olgunluğuna erişemezler. Sorumluluktan kaçmak için yaptığı hatalara mazeret arayanlara devlet adamı gözüyle bakamayız.

BÜROKRASI

Önce bürokrasiyi ele alıp, yönetim olgusunu ve yöneticiyi bütün yönleri ile inceleyecek, daha sonra, incelemenin sonunda "KIRTASIYECİLİK"den söz edeceğim.

30 yıl bürokrasinin içinde, önce Kaymakam, sonraki yıllarda yönetimin bütün basamaklarından geçerek sorumluluk taşımış bir genel müdür, emekli olduktan sonra da 10 yıldır özel sektörde idari danışman olarak daima bürokrasinin sorunlarına ilgi duydum. Bazı inceleme ve araştırmalarını çeşitli dergilerde yayımlandı. Buna karşın konuya bürokrasinin neresinden gireceğimi kestirmekte bugün zorluk çekiyorum.

Mesleğe girdiğim 40 yıl öncesinden bugüne kadar, daima bürokrasinin düzeltilmesi, iyileştirilmesi, yeniden düzenlenmesi, us'a, verime, eşitliğe dayanan bir işleyişe kavuşturulması sözleri ile karşılaştım. Bu görüş ve düşüncelerin geçmişte olduğu gibi, gelecekte de gündemde kalacağına inanıyorum.

Bürokrasi, başka bir ifade ile, atanmışlarla, seçilmişlerle, her türlü görevlilerden oluşan kamu örgütü, devlet gemisinin motorudur ve motoru olmaya devam edecektir. Bu motoru bozmamak lâzımdır. Her hükümetin "İDAREYİ YENİDEN DÜZENLEME" sloganı ile ortaya atılıp, komisyonlar kurması, rapor üzerine rapor hazırlatması, motorda beliren arızanın belirtisidir. Bunca emekler ve paralar dökülerek hazırlanan dosya ve raporlar, zaman içinde rafa kaldırılmakta, bir kenara bırakılmaktadır. Sil baştan politikasının kuşaklar boyu süreceğine inanmak istemiyorum. Arzu ettiğim, hazırlanan raporlar doğrultusunda reform yapılmasıdır. Sağlıklı işleyen bir bürokrasiye kavuşmadan ilerlemenin mümkün olamayacağını kabul ediyorum.

İleri ülkelerde bürokrasi sorunu, kamuoyunu ilgilendirir ve üstünde konuşulan konuların başında yer alır. Modern bürokrasiler, yüksek idari yetenekleri olan personele sahiptirler. Çünkü bürokrasinin tutum ve davranışı, devletin görünümünü her zaman etkilemektedir.

Bürokrasi, düzenleyici kurallara ve personelin göreve alınmalarını ve yükselmelerini düzenleyen tarzlara sahip bir sistemdir. En eski bürokrasi M.Ö. 3000 yılında MISIR'da kurulmuştur. Eski Roma İmparatorluğu İdaresi, kurulmuş bürokrasiye ve maharetli memurlara dayanmıştır. Romalılar bürokrasiyi düzenlemek ve yönetmek amacıyla yasalar çıkarmışlardır. Bürokrasiye uygarlık kadar eskidir demek, hatalı bir değerlendirme olmaz. Çağdaşlaşmanın gerçekleştirilebilmesi için bürokrasiyi geleneklerin etkisinden kurtarmak ve geliştirmek lazımdır. Bürokraside, bürokrasi anlayışında köklü bir değişikliğe ihtiyaç ve zaruret vardır.

Bürokrasi, devleti işler kılan bir örgüttür. Bu örgüt içindeki iş bölümü, yapı ve dayanak, her görevlinin konumu, rolü, görevliler arasındaki ilişkileri düzenleyen kuralların niteliği, yetkiler ve sorumluluklar, bürokrasinin niteliğini ortaya koyar. Üst düzeyde gelişmiş bir iş bölümü, sağlıklı karar alma, görevlerde uzmanlaşma ve uygulama, bürokrasinin en temel özellikleridir. Ancak bu özelliklerin biçimi, geliştirilen yöntemlerle ilgilidir. Yöntemler ne kadar demokratik, ahlaka ve bu ahlakın yarattığı vicdana uyguna bürokraside demokratikleşme de o denli yoğun olur. Bürokraside karşılıklı görev ve sorumlulukların, yetkilerin ayrıntılı olarak tanımlanması gerekir. Yetki alanlarının çağa, ortama ve ihtiyaçlara göre belirlenmesi, görevlerin sınırlandırılması da sağlar. Sınırları demokratik ölçülerle çizilen bürokraside, işlevsellik ön plana çıkar ve bürokrat kendini üretkenlik bazında gerçekleştirecek esnekliği kazanır. Demokratik bürokrasinin işletilmediği ortamlar bürokratların halkın zararına bile olsa öncelikle kendi dar çıkarları pe-

şinde koşabilecekleri, kendi yerlerini sağlamlaştırma ve kendi güçlerini çoğaltmayla ilgilenebilecekleri çarpıcı ortamlardır.

Modern bir anlayışa göre, devlet vatandaşların tümünü kapsayan ve yurttaşın hak ve sorumluluklarının çerçevesi içinde yurttaşın kontrolüne tabi olarak hareket eden, politik bir varlıktır.

Başka bir düşünceye göre, devlet bürokrasidir ve bürokratik geleneklerden ibarettir. Ülkemizde de devlet bürokrasi ile aşağı yukarı bir tutulmaktadır. Ve yine ülkemizde bürokrasi bir hizmet grubundan çok devlet otoritesini elinde tutan ve o otoriteyi kendi yorumuna göre kullanan bir sınıf olarak görülmektedir. Ancak devlet adına her alana müdahale eden bürokrasi, kendinden beklenen fonksiyonları yerine getirecek bir düzeyde yetiştirilmiş midir? Bu suali olumlu olarak yanıtlamak mümkün değildir.

Bürokrasinin şamar oğlanı durumuna düşmesi bir rastlantı değildir. Yıllar yılı ekilen tohumlar biçilmeye başlanmıştır. 1942 yılında tek parti döneminin Başbakanı Recep PEKER "bürokrasiye "A" dan "Z"ye bozuktur" yaftasını yapıştırılmıştır. Suçlamak kolaydır. Bu suçlanan bürokrasi için ne yapılmıştır. Bürokrasi ne İSA'ya ne de MUSA'ya yaranamadığına göre bir hastalığı vardır. Nedir bu hastalık? Kişisel kanaatime göre bu hastalık, daha çok birey olarak hepimizin kusurlarından, eksikliklerinden, bilgisizliğinden ileri gelmektedir.

Bürokrasinin ruhu modern yönetimin temeli eşitlik ve verimlilik. Bu ilkenin yıkılmasına izin verilmemelidir.

Bakanlıklar arasında memur dengesizliğini ortadan kaldırmak zorundayız. İşe adam alınmalı, adama iş ayarlanmamalıdır. Pahalı bir makine olan bürokrasi içinde, kimi oturan, kimi ölesiye çalışan memurlar varsa, temelde adalet ve eşitlik var diyemeyiz.

İçinde bulunulan çeşitli bunalımlara sorumlu aranırken, tüm sorunlarımızın tek suçlusu olarak bürokratin ve bürokrasinin gösterilmesi giderek yoğunlaşmaya başlamıştır. Bürokratların bu suçlamalar karşısında suskunluğu ve bir ölçüde kendini savunma hakkının yasalarla kısıtlanmış olması eleştirileri bütünüyle kolaylaştırmakta, eleştiriciyi, özellikle medyayı özendirilmektedir. Bürokrasiden vazgeçmek mümkün olmadığına göre eleştirilerin yapıcı olması gerekir. Bürokratin uygulayıcı olduğu ve kendi yazgısına sahip olmadığı gözardı edilmemelidir.

Bir yozlaşma söz konusu ise, bunu sadece bürokrata yüklemek haksızlığın ötesinde insafsızlıktır. Bürokratik düzenin kurucuları da en az bürokratlar kadar sorumludur. Bürokratin, insan olmasından kaynaklanan tepkilerinin olacağını yadsıyamayız. Bürokratlar robot değildirler. Bürokrat değer yargılarının değiştiği günümüzde, yalnız kendisinin suçlanmasını yadırgamaktadır.

Bunalım dönemlerinde en büyük sorumluluk bürokrasiye düşmektedir. Bu sorumluluğun yerine getirilebilmesi için, bürokrasinin elinde olanakların bulunması ve yeterli bir güvenceye sahip olması gerekir. Kamu yönetiminin iyi işlemesi demek, hükümet bunalımı dönemlerinde de, istikrarlı hükümetlerin bulunduğu dönemlerde olduğu gibi, kamu hizmetlerinin aksamadan devam etmesi demektir. Bunun için çalışan personelin politikadan etkilenmemesi ve kendilerine uygulanan kuralların objektif olması icabeder. Hükümet bunalımlarında yüksek bürokratlar yeni kurulacak hükümet karşısında durumlarının ne olacağını bilmedikleri için işlerine sıkı sıkıya sarılmamaktadırlar. Hükümet istikrarsızlığı ile, bürokrat istikrarsızlığı paralellik gösterirse, kamu yönetiminin aksaksız işlemesi sağlanamaz. Ülkemizde demokrasinin askıya alındığı her dönemde, politikacılar suçlanmaktadır. Kişisel görüşüme göre, silahlı kuvvetlerin müdahalelerinden önce, bürokrasinin özellikle üst bürokrasinin de hatalı davranışları ve yanlış işlemleri olmuştur. Nitekim politikacıların söz sahibi olmadığı ara dönemlerde yapılan yanlışların faturasını politikacılara yüklemeye bir anlam veremediğimi de burada vurgulamak istiyorum.

Bürokrasinin bir başka sorunu da, yasal düzenlemelerin uygulamada günün ihtiyaçlarını karşılamamasından kaynaklanmaktadır. Durmadan eskiyen hükümlerle, güncel ihtiyaçların karşılanması istenmekte ve bunun uygulanması da bürokrasiye düşmektedir. Esasen sorumluluğun altındaki bürokrat yasal sakıncaları gösterdikçe, önce sevisimsiz, giderek tutucu ve sonunda da yeteneksiz damgasını yemektedir. Bu ortamdan yararlanan, açık göz bir memur kitlesinin var olduğunu da unutmamalıyız. Yasaları, üst kademenin isteklerini doğrultusunda yorumlayabilen, ya da mevzuatı görmezlikten gelebilenler, bu fırsatları iyi değerlendirmekte ve bir süre gözde bürokrat olarak ikbale kavuşmaktadırlar.

Bürokrasiyi rasyonel çalışır duruma getirmedikçe, onu kendi verim kuralları içinde yalnız üretime, hıza, niteliğe ve ekonomiye kavuşturmadıkça, ne bürokrasi hastalıktan kurtulabilir ne de plan, program uygulanarak amaca ulaşılabilir. Bürokrasinin, kapanın elinde kalan bir fırsatlar, olanaklar, yaratma ve üretme makinesi haline düşmemesi için idarede reform, (dönüşüm) mutlaka yapılmalıdır.

Siyasi, ekonomik ve idari kadrolar (Bürokrasi) güçlü hale konmadıkça, kanunlar ne kadar mükemmel olursa olsun, millete iyi işler görmede yararlı olamayacaktır.

YÖNETİM VE YÖNETİCİ

"Küçük işlere önem veren insan, büyük işler başaramaz."

LA ROCHE FOUCAUD

Türkiye'nin yönetim düzeni, Anayasadan kaynaklanan, kademeli bir yetki ve sorumluluk düzenine dayalıdır. Ancak bu düzen kuramsal olarak vardır. Uygulamada yetki ve sorumluluk dengesinden söz etmek kolay olmamaktadır. Yönetim deyince bir yanda yönetenler, öte yanda yönetilenler akla gelir.

Yöneticinin görevi, yönetimi altındaki insanların esenliğini sağlamaktır. Ülkenin esenliği için yapılacak tüm girişimler hiçbir zaman rastlantı ve şansa bırakılmamalıdır.

İnsan en gelişmiş yaratık olduğundan, onu yönetmek kuşkusuz en güç bir uğraşıdır. "Büyüklerimiz bizim için her zaman iyi düşünürlər." sözü her zaman gerçeği yansıtmaz... Bu tür düşünen toplumların düşünme yeteneği zaman içinde yok olur. Büyük Fransız düşünürü J. Paul SARTRE "Başkaları hesabına düşünmek bir saçmalaktır, aydın kavramını hiçe indiren bir saçmalık" diyor. Yöneticinin de, yönetilenler hesabına düşünmesi, "Siz hiç düşünüp kafa yormayın" demesi abesle iştirğildir.

Bir yönetime damgasını vuran, onun göreve çağırıldığı yöneticilerdir. Yöneticiler, devlet bürokrasisini kontrol eden onlara yön veren Bakanlar Kurulu'ndan en alt kademedeki memura kadar uzanan bir zincirin halkalarıdır. Üstün insan değil, her işin üstesinden gelecek "mahir bürokrat" değil, belli bir prensipten hareket eden kadrolar yönetime egemen olmalıdır. Devlet kadroları, yönetime zorluk çıkararak, yönetimi halkla karşı karşıya getirmek yerine, yönetimle toplum arasında köprü kurmalıdır. Olumsuz tutum ve yaklaşımlarıyla vatandaşı devletinden soğutan, dahası ona düşman edenleri devlet düşmanı saymak gerekirse de, bu daima gözardı edilmektedir.

Bir kuruluşun başında bulunan idarecilerin merkeziyetçi tutum ve davranışları işlemin daha geç ve daha pahalı sonuçlanmasına neden olur. Ayrıca idarecilerin emirleri altında çalışan memurlar, kendi girişkenliklerini, kendi kendilerine iş yapabilmek yeteneklerini kaybederler. Eğer her şey kuruluşun başına danışılarak karar bağlanıyorsa, memurlara karar verme olanağı sağlayan objektif kurallar yok demektir. Objektif kuralları koyan yasa, tüzük ve yönetmelikler tarandığında bu noksanlıklar ortaya çıkar.

Yöneticiler geniş takdir yetkisine sahip olurlarsa, aynı konuda birbirine benzemeyen kararlar alabilirler. Bu memurların yönetime ve yöneticilere güvenini azaltır.

Hemen burada, geçmişimizde yöneticilerin yetiştirilmesi ve yetişmiş yetenekli yöneticilerin devlet içinde nasıl değerlendirildiklerine bir göz atalım. Osmanlı Padişahları, devlet ve millet işlerinde kullanılmak üzere, yetenekli oldukları saptanan gençleri, sarayda kurulu "Enderun Mektebi"ne alırlar burada yetiştirirlerdi. Askerlikte bilgisi olanlara "Yeniçeri Ağası" siyasette ileri gidenleri "Reisül Küttap" ve yine bilgilerine göre vezirlik, valilik gibi önemli hizmetlere

atayıp, saraydan ayırdıkları sıralarda bir "HATTI HÜMAYUN" ile reayanın (halk-köylü) zararını mucip haller kendilerinde görürlerse şiddetli gazaba uğrayacakları açıkça bildirilirdi.

Daha sonra GALATASARAY ENDERUNU açıldı. 1831 de MEKTEBİ HAYRİYE, 1858 de MEKTEBİ MÜLKİYE kuruldu.

Yönetim ve yönetici denilince, akla hemen SEVK ve İDARE gelir. Sevk ve İdare bir teşebbüsün bütün kaynaklarının, olumlu, sistemli ve topluma yararlı bir şekilde kullanılması ile ilgili bir SANAT ve aynı zamanda bir ilimdir.

Yönetimin amacı ortak iyiliktir. Yasa Koyucunun görevi de en çok sayıda insana en büyük iyiliği getirecek yasaları yapmaktır. Sosyal ve ekonomik düzenleri ne olursa olsun, toplumların günlük yaşamlarını rahatça sürdürebilmeleri ve her alanda kalkınmalarını gerçekleştirebilmeleri bir bakıma etkin bir kamu yönetimine sahip olmalarına bağlıdır.

İyi bir yöneticide liderlik meziyetleri ve ileriye görebilme yeteneği bulunmalıdır. Bunlar doğuştan sahip olunan yeteneklerdir. Yöneticiliğin esası dikkati yarına yoğunlaştırmak, onu isabetli görmek, anlamak ve yorumlamaya çalışmaktır. "Yarının tüm çiçeklen, bugünün tohumlarıdır." diyen Çin'liler, bir gerçeği dile getirmişlerdir. Ne yazık ki "bugünün sorunları" üzerinde durulurken, "dün işlenen hata, ihmal ve noksanlar" üzerinde gereği kadar durulmamaktadır. Bir de "Yarınlara, onlar için önceden hazırlık yapanlar egemen olur" gerçeği, yöneticilerin asla unutmamaları gereken bir düstur olmalıdır.

Yönetici genel yönü ile uygar, yürekli ve atılımcı olmalıdır. Yaptıklarının hesabını gönül rahatlığı ile verebilmelidir. "Yasalar izin vermiyor, ya da yetersiz kalıyor." gerekçesiyle halkın yararına olan girişimlerde bulunmaktan çekinen kişi, belki dürüst bir insan, yasalara saygılı bir vatandaş olabilir, ama usta bir yönetici olamaz.

Yönetici dediğimizde aklımıza hemen görev, yetki ve sorumluluk gelmektedir. Ülkemizde alışlagelen inanış memurların, daha çok küçük memurların işinin ehli olmadığı, işini benimsemediği, çalışmadığı, çalışsa bile verimli olmadığı yolundadır. Bu yanlış bir düşüncedir. Ehil yönetici her şeyin kendinde başlayıp, kendinde biteceğini zanneden bir insan olmamalıdır.

Aslında yönetici ve amir durumunda olanlar, emri altındakilerin başarılarını övdükleri ve onların başarılarını artırdıkları zaman vatandaşa götürülen hizmetlerin, daha ucuz, daha çabuk, basit ve daha iyi nitelikte olması sağlanır. Daha sonra inceleyeceğimiz Kırtasiyecilikle Savaş'ta da bu noktanın yadsınmayacak bir önemi vardır.

Yöneticilerin yetki devrinden çekinmeleri ve aslının kendi kendisine karar alma yetkilerini kısıtlamaları, kuruluşun başarısı ve çabuklaştırılması yönünden

olumsuz sonuçlar doğurur. Bir kuruluştaki bütün elemanlar kuruluşun amaçları doğrultusunda, bütün bilgi ve güçlerini seferber ettikleri zaman, o kuruluş en verimli ve etkili biçimde hizmet etme olanağına kavuşur.

Yöneticiler kendi yetkilerini astlarına devretmekte cömert davranmalıdırlar. Bir işi birisine vermeden önce, iş verilecek kimsenin her bakımdan o işi layıkıyla yapabilecek yetenek ve kapasitede olmasına özen göstermelidir. Bir yönetici sorumluluktan kaçarsa, o kuruluştaki olumlu bir sonuç almak mümkün değildir. Görev, yetki ve sorumluluk sınırlarını belirlemek, ondan sonra istenilen denetimi tam ve sağlıklı bir şekilde yapmak, her yönetim için zorunludur. Bir yönetimin tam kapasite ile çalışması ve istenilen verimi alabilmesi için sevk ve idarenin önemi yadsınmaz.

Kamuoyu, kamu kuruluşlarından tarafsız, kayırmaz, güler yüzlü ve hoşgörülü bir davranış bekler. Bilgisayarın kamu kuruluşlarına girmesi, çağdaşlaşma açısından yeterli değildir. Ondan önce gelen kamu görevlilerinin vatandaşlara gösterdiği davranışın değişmesidir. Çağdaş davranış, ilgi gösterme, bilgi verme, istek ve yakınmalarını dinleme, en önemlisi güler yüzdür.

Ülkemizde kamu kuruluşlarının en büyük eksikliği danışma sisteminin yetersizliğidir. İş takip etmek üzere gelen kişiye doğru ve doyurucu bilginin mutlaka verilmesi gerekir. Bunu sağlayacak olan yöneticidir. Kamu kuruluşlarında halkla ilişkilerin en önemli kuralı, halka bilgi vermektir. Danışma bürolarında çalışan eleman çatık kaşlı, asık suratlı, yorgun, yılmış hatta bazen başını kaldırmadan konuşan kişi olmamalıdır. Vatandaş birşey sormaktan, hele yapılan açıklamayı anlamadysa sorusunu yinelemekten korkmamalıdır.

İster seçilmiş, ister atanmış olarak bir kuruluştaki önder ya da yönetici olan kişi emrindekiler ve kendisine fikren bağlı olan topluma her alanda yön vermek durumundadır. Önder ve yöneticiliğin sırrı, üstün bir benliğe sahip olmakla belirlenmektedir. Her türlü bilgiyi elde edip iç ve dış tartışmayı yaptıktan sonra karar vermek kudretli bir yöneticinin en belirgin kriteridir. Önder ve yönetici işlerin iyi bir sonuca ulaştığı andaki uğraşının bitmediğini, bitmeyeceğini ve bunun böyle düşünülmesi gerektiğini bilmelidir.

Burada "Memur" başlığına geçmeden önce, yöneticilerin zamanlarını en iyi şekilde kullanabilmeleri için neler gerektiğini açıklamak istiyorum.

ZAMANI İYİ KULLANMAK

"Etkili yaşam içinde zaman yönetimi" zihinde oluşan bir planın günlük yaşama dökülerek gün ve gün gerçekleşmesiyle ilgilidir. Etkili zaman yönetiminde en önemli rolü irade üstlenir. Zaman yönetimi, yöneticilerin ilgilenmesi gereken çok önemli bir alandır.

Zaman yönetiminde dört gelişim aşaması vardır. Bunlar;

- 1 - Yapılacak işler listesinin hazırlanması,
- 2 - Takvime bağlayarak yapılacak işlerin zaman sıralanmasına konması,
- 3 - Önceliklerin belirlenmesi ve daha önce hazırlanan listenin zaman sıralamasının düzeltilmesi.

Zamanlamada ustalık, ancak her işe yeteri ve gerektiği kadar vakit ayırmakla sağlanır? Öncelik yoluyla çalışmayı öğrenmenin yolu planlamadan geçer. Hazreti Ali "En hayırlı bir işi görmek istiyorsan, bugünün işini yarına koyma" derken, zaman planlamasında uyulması gereken bir yol göstermiştir. Burada N. BOILEAU'nun "Hiç bir zaman geçmişle geleceği, planlayamazsın" sözünü de gözardı etmemek lazımdır. "İşi zamanında yapmak, kralların nezaketidir." diyen 14. LUI krallardan söz ederken, yöneticileri kastetmiştir. Amiral NELSON "Zamana önem veren yöneticiler, her şeyi tam vaktinde yapma adetini de sağlamış olurlar. " sözü ile bir gerçeği dile getirmiştir. Sir William OSTER "günlük işlerini iyi bir şekilde bitirmekten başka tutkun olmasın" özdeyişi ile Hazreti Ali'yi teyit etmiştir. Early WILSON "Bugünü kullanma şekliniz, yarının sizi nasıl kullanacağını gösterir" ifadesi ile "zaman yönetimi"ne ışık tutmuştur.

Düşünürlerin özdeyişlerini buraya alırken, bundan sonra yapacağım açıklamaların, daha kolaylıkla anlaşılmasını sağlamayı amaçlıyorum.

Zaman yönetiminin dördüncü ve son aşaması da, çalışma süresince yaşamını yönetebilmesidir.

Zaman yönetiminde dikkat edilecek husus, yapılacak işler listesinde uzun ve kısa vadeli olanları ayırmak, kısa vadede yapılacak olanlara öncelik vermek olmalıdır.

Bu aşamada uzun vadede yapılacaklar listesi ile günlük kısa vadeli yapılacaklar listesi yanyana kullanılmalıdır. Verimliliğin birinci planda tutulması da gözardı edilmemelidir.

Şimdi nelere dikkat edilmesi gerektiğini inceleyelim.

- 1 - Yöneticiler, boşa harcadıkları vakitleri yok etmek için, "kestirme yollar"ı seçmemelidirler.
- 2 - "Herşeye yetişemiyorum", "zaman yetmiyor" diye özel yaşamdan kesinti yaparak, iş yerinde harcanan süreye eklenmesi yanlış ve hatalı bir yoldur. "Çalışmamız arttıkça, boş vakitlerimiz de artar" sözü ile William HAZZLIT, "işlerinin çokluğu nedeni ile zamanın yetişmediğini ileri sürenlerin" gerçekleri ifade etmediğini göstermiştir.

3 - "Eğer bir işin iyi yapılmasını isterseniz kendiniz yapın" önerisi doğru değildir.

4 - "Sorunları bulmak, çözümleri bulmaktan daha kolay değildir" sözünü unutmayınız.

5 - Hergün tekrarlanan işlerin de, önceden planlanması gerektiğini, aklınızdan çıkarmayınız.

6 - Kararları geciktirmenin, kaliteyi artırmayacağını daima düşünün.

7 - İyi zamanlama ancak çeşitli işlere ayrılan vaktin azaltılmasıyla sağlanmaz.

8 - Öncelik sırasına göre çalışma sistemine her zaman uyabilmek, zor değildir.

9 - İşlerin yapısı, hiçbir zaman fazla mesaiyi gerektirmez.

10 - Planlı çalışanlar, robotlaşmazlar.

11 - Amaçlarınızı sürekli yazılı hale getirmek zaman kaybı değildir.

12 - Michael S. TRAYLER'in "son dakika olmasaydı, çoğu işler yapılmazdı" özdeyişine bakarak, işlerinizi son dakikaya bırakmayınız.

Bir insanın zamanını kullanım biçimi birçok etkene bağlıdır. Bunların en önemlisi alışkanlıklardır. Yıllardır edinilen alışkanlıkları değiştirmek kolay değildir. Ama alışkanlıkları aşmak lazımdır. Herşeyden önce kendinize söz vermelisiniz. Önce sizden sürekli gereksiz istekte bulunanlarla, sizden yararlanmaya çalışanları hayatınızdan çıkarınız. Gerekğinde "HAYIR" demeyi öğrenin. Programınızdaki boşluklarda etrafınızdakilere yardımcı olun. Her düzeyde, hemen herkes bir zaman aralığı yaratabilir.

Alışkanlıklardan söz etmiştik. Şimdi alışkanlıkların tercihlerimizde oynadıkları rollere bir göz atalım.

1 - Hoşlanmadığımız işleri hep ertelemeye çalışırız.

2 - Bildiğimiz işleri daha hızlı yapacağımızdan hep öne alırız.

3 - Kolay görünenleri zorlardan önce yaparız.

4 - Az vakit harcamayı gerektiren işleri tercih ederiz.

5 - Planlanmış işleri bitirmeden, planlanmamış işlere geçeriz.

6 - Önemlilerden önce acil olanları halletmeye çalışırız.

7 - Bir proje yaparken, gerçekten harekete geçmek için teslim tarihinin yaklaşmasını bekleriz.

8 - Bekleyen kişinin kimliğine göre hızımızı ayarlarız.

Acele etmek, yanlış yapma olasılığını artırır. Yanlış yapma korkusu veya mutlaka doğru olmak tutkusu da gereksiz gecikmelere yol açabilir. Akıllıca çalışmak çok çalışmayı her zaman yener. "Zaman bir kaynaktır" kullanmazsanız da akıp gider. "Zamanı para karşılığı satın alamayız". Herkese eşit dağıtılmış ve herkesin zamanı kendisine aittir. Zamanın kullanma şekli, kişiliğin aynasıdır.

İşini bilen yönetici kendi zamanını nasıl kullanacağını bilir. Ancak bir rapor hazırlamak, bir karar vermek için düşünülen zaman asla yeterli olmaz. Telefon fişini çıkarmak, ziyaretçi kabul etmemek, durup dinlenmeden çalışmak zorunda kalınabilir. İdarecinin kullanacağı zamanın büyük bir kısmı üstlerine ve astlarına aittir. Bu gerçeği görememezlikten gelmemelidir. Yönetici zamanını işgal eden, kendisinin mutlaka yapması gerekmeyen işleri ayıklayarak astlarına bırakmalı, kendisine zaman yaratmalıdır. Yönetici yaptığı işe, kendi katkı sağlıyorsa, o işi yapmak, katkısı yok ise kendisi kadar mükemmel yapabileceklerin bulunacağını unutmamalıdır.

Pek az kişi inanılmayacak kadar çeşitli işler yaparlar. Ancak belli bir zaman içinde yapılan iştir. Yapılan işin önceliği belirlenmişse, başarı şansı artar. En etkili sonuçlar, kafaları tek tarafa işleyen yöneticilere aittir. İnsanlar birşeyler üzerinde dikkatle durmadıkça, onu mükemmel bir şekilde başaramazlar. Öncelik sırasına göre, ilk sırada yer alan işi bitirdiğinizde, hemen ikinci maddedeki işe başlamak, her zaman isabetli değildir. Daha önce ikinci sıraya aldığınız iş, önemini yitirmiş olabilir. Kendi hazırladığınız öncelik listesinde, oynamada cesaretli olmak gerekir.

Zamanın boşa gitmesinin en büyük nedeni "İLETİŞİM BOZUKLUĞU" dur. Bilgi alışveriş noksanlığıdır. Aciller önemlilerin önüne geçtiğinde sorunlar başlar. Acillerin mutlak yapılması gerekir, ama her zaman göründükleri kadar acil olmayabilirler.

Sorunun asıl nedenini bulmak yerine, bundan kaynaklanan yeni sorunları yok etmeye çalışmakla uğraşmak zaman kaybından başka birşey değildir.

Yönetici denildiğinde, "SORUMLULUK" birlikte akla gelir. Memurların genel çerçevesini çizmeden ve bürokrasi içinde yerini belirtmeden önce bir de "Sorumluluk" kavramından anlaşılması gerekenin ne olduğunu belirtmek istiyorum.

SORUMLULUK

Sorumluluğun doğal sonucu olduğuna inandığım bazı önemli hususları vurgulayarak konuya girmek istiyorum:

- Vatandaşa eşit muamele yapın, hiçbir etkinin bu davranışınızı bozmasına izin vermeyin.
- Testiyi kıranla, suyu getireni aynı kefedeki değeriyle değerlendirmeyin.
- Güçsüzleri koruyun, kimsesizlerin en büyük desteği olun, araçlara iltifat etmeyin.
- Hükümet temsilcisi olmanın; İktidar partisinin temsilcisi demek olmadığını, eylemlerinizle gösterin.
- Partilerle ilişkilerinizde, iktidar-muhalefet ayrımı yapmayın.
- Politik çalkantılar ve hiziplerle ilgilenmeyin, taraf olmayın.

Yukarıdaki öneriler okunduğunda, bunların muhatabının "Mülki İdare Amirleri" olduğu kolayca anlaşılacaktır.

Dergimizde yöneticilere bu tür önerileri yaparken, ilk olarak Vali ve Kaymakam'ları gözönünde tutmamızı doğal karşılayacağınıza inanıyorum.

Şimdi de "SORUMLULUK" hakkındaki düşüncelerimi belirtmek istiyorum. Mesleğimizde gerektiğinde ve dinamik bir şekilde yetki ve sorumluluk dağıtmasını bilmek gerekir. Bunu yapmazsak, her konuda boy hedefi olur, başımızı kaşıyacak zaman bulamaz, sorumluluk ve yetkiden yoksun maiyetimizin yetişmesine engel oluruz.

Sınırları açıkça belirlenmiş yetkiler olmazsa, hiçkimse işine gelmeyen konularda kendisini sorumlu hissetmez.

Sorumluluk deyince zamanın İçişleri Bakanı Merhum Şükrü KAYA'nın 1934 yılında Valilik'lere gönderdiği bir genelgesi anımsanabilir. Bakan "Vali Beyefendilere" diye başladığı genelgesinde "Kanunların açık hükümlerine rağmen, yapılacak işlemler hakkında Bakanlıktan görüş isteyen Valileri sorumluluktan kaçan kişiler olarak gördüğünü" vurguluyor ve "bu tür davranışların iyi karşılanmadığının tecziye edileceğini" sert bir ifade ile açıklıyordu. Kanunların açıkça düzenlendiği hususlarda dahi "Sorumluluk altına girer miyim?" endişesiyle üst makamların görüşünü istemek, adamsendeciliktir. Gerçek bir yönetici sorumluluktan kaçmayan kişidir. Sorumluluğu üstlenmek emrindekilere güven verir.

Sorumluluk kavramını biraz açmak ihtiyacını duyuyorum. Emrinizdeki personelin sorunlarıyla ilgilenmek, emrinizdekilere fikir sormak ve uygun görüşleri uygulamak, nazik davranmak, sabırlı olmak, kendini sadece üst makam olarak değil, yönetimin bir parçası görmek sorumluluğun doğal sonucudur.

Yönetici gözüpek bir biçimde risklere atılmalı, yetki devrini, sorumluluk devri ile birlikte yapmalıdır. Yetki devri, yöneticiyi sorumluluktan kurtarmaz. Ancak gözetim ve denetimi eksik etmeden sorumluluğu paylaşmak yerinde olur. Bu arada gereken önlemleri de zamanında almak lazımdır.

Hafızanıza güvenmeyin. Önemli olan hususları not edin. Varsa sekreterinize not ettirin. Girişim ve atılganlığı destekleyici kuralları koyun. Hiç bir meslekte sorumluluğun mülki idare amirliğinde olduğu kadar önem ifade etmediğini unutmayın. Sorumluluktan korkuyorsanız başlangıçta kendinize bir iş arayın.

Nerede bir sorumluluk varsa, orada, yetki ve bunun sonucu otorite bulunur. Yönetici otorite kuralıdır. Bu otorite baskı ve kuvvet kullanılarak yaratılmaz.

Mevzuatın verdiği yetkiler otoritenin kaynağıdır. Buna hukuki iktidar veya otorite diyoruz. Gücünü mevzuattan almayan hiç bir yetki kullanılamaz. Yasal yetkilere dayanılarak verilen emir ve talimatlara uyulması zorunludur. Uyulmadığı takdirde cezai yaptırımlar uygulanır. Kendi yetkilerini astlarına devreden, başka bir anlatımla, otoritesini onlar eliyle kullanan yöneticilerin otoritesi azalmaz. Ancak, daha önce de belirttiğim gibi devredilen yetkilerin nasıl kullanılacağına denetimi yapılmalı ve gelecek sorumluluklar birlikte üstlenilmelidir.

Gelelim cesarete.. Cesaret mantıksızlık değildir. Maşa varken, elini ateşe sokmak asla.. Aldığınız kararları uygulamadaki tutumunuz, cesaretinizi gösterir. Astlara karşı cesur olmak, zalim olmak demektir. Cesaretinizi üst makamlara karşı gösteriniz. Cesaretli bir yöneticiye karşı çıkmalar, tepkiler olacaktır. Yönetici bunları yenebilmelidir. Bu dirayetteki bir yöneticiye maiyeti ve vatandaşlar sadakatle bağlanır.

MEMUR

Buraya kadar işlemeye çalıştığımız konuların ana unsuru memurdur. Bu kısımda memurları ele alacak ve devlet bürokrasisi içindeki yerlerini belirtmeye çalışacağım.

Anayasamızın 128. maddesi memurlarla ilgili genel ilkeleri ortaya koymuş, 129. maddesi ise görev ve sorumlulukları ile, disiplin kovuşturulmasındaki güvencelerini düzenlemiştir.

Önce 128. maddeyi aynen alarak genel ilkelerin ne olduğunu görelim.

Madde 128 : "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, Hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir."

Madde 129 : Görev ve sorumluluklarla ilgilidir.

Memur, işçi niteliği taşımayan kamu hizmetlisidir. Anayasamızın kamu yönetimi ve devlet memurlarıyla ilgili olarak kabul ettiği ilkelerden biri, yönetimin tarafsızlığı ve siyasal etkilerin dışında kalmasıdır. Memurlar görevlerini yerine getirirken yurttaşlar arasında siyasal düşüncelerinden dolayı herhangi bir ayırım yapamazlar.

Devlet personel düzeni, devlet örgütünün ve mekanizmasının maddileşmiş biçimidir. Dar anlamda buna "BÜROKRASI"de diyebiliriz. Devleti elinde tutan siyasal iktidarlar, bu personel eliyle siyasal felsefelerini ve programlarını uygularlar. Bu nedenle devlet personel düzeni, mevcut ekonomik ve siyasal düzenden ayrı düşünülemez.

Bu incelememizde memur sorunlarını ele almak istemiyorum. Çok geniş bir kapsamı olan sorunlar ve çözüm yolları müstakil bir incelemenin konusu olabilir. Burada sadece, memurların a) ekonomik b) demokratik ve c) politik sorunları olduğunu, bu sorunların birinin diğerinden ayrılamayacağını belirtmekle yetineceğim.

Memurları ilgilendiren personel rejimi, sosyal, ekonomik ve siyasal yönleri bulunan bir düzen sorunudur. Toplum içinde gelişen sosyal, ekonomik ve siyasal mücadele zaman zaman memur kitlesini hak istemeye, devleti de hak vermeye zorunlu kılmaktadır. Yazımın çerçevesi memurların sendikal hakları ve dünyadaki uygulamaları açıklamaya yeterli olmadığından, burada ayrıntıya girmeden memur sorunlarının demokratik platformda, sağduyuyla çözülebileceği inancımı belirtmekle iktifa ediyorum.

Cumhuriyet tarihinde ilk personel reformu 1.9.1929 tarihinde yapılmıştır. 657 sayılı Yasa, kamu personel sorunlarının çözümüne yönelik olarak hazırlanmışa da, sorunların daha da ağırlaşmasına neden olmuştur.

Memur, devletin memurudur. Memuru hükümetin memuru haline getirmemek, tarafsızlığını korumak, politikacının tasalludundan kurtarmak zorunludur. Bilgi, deneyim, çalışma ve yeteneğin yükselebilmek için yeterli olduğu bilincini memurlarda yerleştirmek lazımdır. Bir memur yeterli olduğu için işe alındığını bilmeli ve çalışmasına göre üst kademelere ilerleyeceğinden emin olmalı, hiç bir aracıya ihtiyaç duymamalıdır. Kayırmalar yoluyla bir takım mevkiiler ve çıkarlar sağlayacağını düşünmemelidir.

Sadece tatiliyle, sosyal haklarıyla değil tempo ve iş ahlakıyla, bürokraside modern çalışma düzenini kendimize mal etmek, artık ulusça varlığımızı sürdürebilmemizin de şartı haline gelmiştir. Batı ülkelerinin dairelerinde koridor köşelerini dolduran "yardımcı hizmetler" personeline rastlayamazsınız. Memur, şef hatta müdür evrakını kendisi dolaştırır. Gerektiğinde sekretersiz çalışır ve yazı makinasının başına geçer, kendi işini kendi görür.

Kamu hizmetlerinin süratli, verimli ve kaliteli bir şekilde yürütülmesini, ülkenin bugünü ve geleceği ile ilgili reform, ilke ve programların biran evvel uygulamaya konulmasını ve başarılmasını istiyorsak, memurların sorunlarını öncelikle ele almak ve çözüm yollarını bulmak zorundayız. "Memurların tüm sorunları giderilmediği sürece bürokrasinin neden işlemediği değil, nasıl olup da işleyebildiğim" soranları haklı çıkarmamak, yasama gücünün görevidir.

Bu kısmı da bu şekilde noktaldıktan sonra, devletin, bürokrasinin ve yönetimin önemli sorunlardan birisi olan "Kırtasiyecilik" ve "Kırtasiyecilikle Savaş" konularını ele alacak ve incelemeyi sonuçlandıracam.

KIRTASIYECİLİK

Kamu hizmetlerinin kısa yoldan yerine getirilmesi ve müracaatçıların devlet kapısında zorluk çekmelerini önlemek için zaman zaman genelgeler yayınlanır. Bu genelgelere KIRTASIYECİLİKLE SAVAŞ" genelgeleri de diyebiliriz. Bu genelgelerle kırtasiyeciliğin önlendiğini veya önlenilebileceğini söylemek fazla iyimserlik olur.

1970'li yıllarda; Bakanlar Kurulu'nca "Kırtasiyecilikle Savaş" adı altında 6/5875 sayılı bir kararnamenin çıkarıldığını anımsıyorum. Bu kararnamayı hazırlayan hükümetin programından bir paragrafı buraya alıyorum, "iradeyi ve İdari metodları yeniden düzenleme çalışmaları çerçevesi içinde gereksiz ve sıkıcı formaliteleri bertaraf ederek vatandaşın günlük hayatına ve devletle olan ilişkilerine ferahlık getirecek bir "KIRTASIYECİLİKLE SAVAŞ" programının uygulanmasına kısa zamanda başlayacağız. Bu yolda alınacak önlemlerin idare mekanizması için çok muhtaç bulunduğumuz tasarruflara yol açacağı muhakkaktır."

Bu kararname ile gerekli araştırmaları yapma görevi Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsüne verilmiştir. Bu Enstitü, bu amaçla kendi bünyesinde bir "İDARİ DANIŞMA MERKEZİ" kurmuştur. Aradan 20 yıldan fazla süre geçmiştir. Gözle görünür bir iyileşme olmamıştır.

Kamu hizmetlerinde etkinlik, kuşkusuz kullanılan personelin daha verimli çalıştırılması, kaynak, yer, araç ve gereç kullanımında savurganlığın önlenmesi ile sağlanabilir, "bugün git, yarın gel" sloganı, halkın bürokrasiyi tanımlayan en ilginç bir değer yargısıdır. Unutulmamalıdır ki devlet toplum için vardır ve toplum tarafından kendi düzeni sağlansın diye örgütlenmiştir. Bir başka anlatımla toplum devletin hizmetinde değil, devlet toplumun hizmetinde olmalıdır. Konuya bu ilkedden yaklaşıncı, asık suratlı, engelleyici devlet yerine güler yüzlü, yardımcı devletin mutlaka kurulması kaçınılmaz bir olgudur.

Kırtasiyecilikle savaşta başarı kazanabilmek için üç ilkeyi mutlaka uygulamak gereklidir.

Bu ilkeleri :

1 - İdare ile halk arasındaki ilişkilerin, kamu hizmetlerinin hızlı ve etkin bir biçimde yapılmasını ve kırtasiye işlemlerinin asgari hadde indirilmesini sağlayacak şekilde düzenlenmesi,

2 - İdarenin planlı kullanılmasının kendisine yüklediği görevleri etkin biçimde gerçekleştirecek bir dinamizme kavuşturulması,

3 - İdarede, ülkenin mali ve ekonomik durumunun kaldıramayacağı genişlemelere meydan verilmemesi,

şeklinde özetleyebiliriz.

Anayasamızda belirlenen kriterlerin dışında çıkılarak politik düşüncelerle yeni il ve ilçeler kurulmasını bu ilkelere ters davranışlar olarak görüyorum.

Bir de merkezi idarede, gerekçesi ne olursa olsun hazırlanan bir yazının 5-6 kişinin parafından geçirilerek işlemin tamamlanmasını da zaman savurganlığı olarak değerlendirmek lazımdır. Birçok konu, çabuk çözümlenecek yerde, kuruluşun yöneticisinin önünde, günler ve haftalarca beklemektedir. Yasal ve nesnel kurallara bağlı bir kuruluştaki karar verme alt kademeler için güç değildir. Astların günlerce evrakları yöneticilerin görüşlerini almak için masalarında bekletmeleri hem kendi kişiliklerinden, hem de zaman kaybetmelerine neden olmaktadır.

Ülkemizde kırtasiyeciliğe neden olan altını çizebileceğim ana hususları da şu şekilde belirleyebiliriz.

1 - Amaç ve hedefler kesin olarak belli değildir.

2 - Yetki ve sorumluluk hatları açık olarak belirlenmemiş, bunlar hizmetin icaplarına uygun şekilde dağıtılmamıştır.

3 - Görevler bütün ilgililer tarafından bilinir olmaktan uzaktır.

4 - Görevlerin kuruluşlar ve birimler arası dağılışı ve bölünüşü uygun değildir.

5 - İş yükü, iş gücü ve kaynaklar arasında uygun bir denge yoktur.

6 - Mükerrer ve boş yere çalışmalar önlenememekte, gereksiz ve yararsız kırtasiye usuller, hizmetin halka, kolay, basit ve güven verici bir şekilde intikalini engellemekte, bu hal idarenin verimi ve etkisini azaltmaktadır.

7 - Yapılacak işler, gerçek denetlemeyi mümkün kılacak ve kolaylaştıracak şekilde programlaştırılmamakta, denetleme, memuru korkutan ve bürokrasinin çemberine büsbütün hapseden bir manada uygulanmaktadır.

Bütün düzenlemelerde insan faktörü unutulmaktadır. Nerede olursa olsun hizmeti gören insandır. Sorun insandan kaynaklanmaktadır. Deneyim isteyen bir göreve yeteneksiz, deneyimsiz bir görevli atamak ve sonra da, bunlar görev başında yetiyecek, deneyim sahibi olacak ve hata yapmamasını öğrenecekler, şek-

lindeki bir zihniyet, vatandaşı mutlu kılmayan, onlara cehennem azabı çektiren bir zihniyettir.

Burada bir soruya yanıt arayarak, incelememizi noktalamak istiyorum.

Kamu yönetimi neden toplumda beklenen düzeyin altında kalmıştır? İşte yanıtı:

1 - Hizmetlerin genişliği ve niteliği ile bağlantılı olmayan bir memur artışı olmuştur. Bu bir aydın işsizliğini önleyici bir istihdam politikası olabilir. Ancak bu durum kamu yönetimine zarar vermekte ve kırtasiyeciliği artırmaktadır.

2 - Bugün kamu yönetiminde tersine bir piramit oluşmuş, gereği olmadığı halde yönetici kadrolar kurulması sonucu, amir ve memur sayısında oransızlık meydana gelmiştir.

3 - Her iktidar değişiminde, pasif göreve aktarılan üst bürokratların sayıları gittikçe artmakta, bu da bilgi ve deneyim savurganlığı doğurmaktadır.

Hemen burada kırtasiyeciliği doğuran nedenleri ortaya koymak ihtiyacını duyuyor ve "PARKINSON KANUNU"ndan söz etmek istiyorum.

Genellikle dairelerdeki iş hacmi arttıkça, verimi artırmak kolay olmadığından mevcut kadrolara yenileri eklenmektedir. Bunun sonucu personel sayısı hızla artmaktadır. Artan personel sayısı işlere hız ve kolaylık sağlayacak yerde, tamamen aksine bir durum meydana gelmektedir. Çünkü eldeki örgüt daha da genişleyince bir işlemin tamamlanması için müdahaleler fazlaşacağından işgücü kaybı da bununla doğru orantılı olarak artmaktadır. Bu fikrin sahibi C. Northeate PARKINSON'dur. İleri sürülen bu fikirlere "PARKINSON KANUNU" denilmektedir.

Bu kanuna göre:

- İş, ayrılan zamanı dolduracak şekilde genişler,
- Masrafları, gelir seviyesine ulaşmak üzere artar,
- Genişleme muğlaklığı, muğlaklık bozulmayı ifade eder.

PARKINSON, resmi dairelerde kırtasiyeciliğin ve memur sayısının artmasını şu şekilde ifade etmiştir.

1 - Dairenin başında bulunan amir, kendisine bağlı memur sayısının artmasının ister, fakat kendi seviyesine erişmek isteyenlerin yetişerek çoğalmasını hoş görmez.

2 - Bütün memurlar amirlerine hoş görünmek için çoğu zaman boş işlerle meşgul olurlar. Daha kötüsü, bizzat yarattıkları güçlükleri ortadan kaldırmaya uğraşarak hem kendilerinin, hem de iş sahiplerinin vakit ve emek kaybına neden olurlar.

3 - Her memurun teknik bilgi seviyesi farklı bulunduğundan, yürürlükteki mevzuatı uygularken ortaya derin görüş ayrıcalıkları çıkar. Tabiidir ki, bunun düzeltilmesi için yeni işlemler yapılması gerekmekte ve sonuçta ek kadrolarla personel sayısı durmadan artmaktadır.

Kırtasiyeciliğin artışı sadece memur sayısının artmasına bağlamakta yanlışır. Acaba her şeyin çözümünü memurlardan bekleyenlerin, bu aksaklıklarda sorumluluk payı daha mı azdır? sorusuna verilecek yanıt bu yargının haklılığını veya haksızlığını ortaya koyar düşüncesindeyim.

"Kırtasiyecilikle Savaş" konusunda yabancı ülkelerde neler yapıldığını açıklayarak incelememi bitiriyorum.

İsveç'te 170 yıl önce kumlan bir temsilcilik Finlandiya'da 1920, Danimarka'da 1955 ve Norveç'te 1962 yılından beri başarı ile uygulanmaktadır, bu temsilci aşırı şekilcilğe ve kanuna uygun düşmeyen takdir ve yetkisiyle işleri uzatmak alışkanlığından kurtulamayan memurlara karşı özel önlemler uygulamakta ve kırtasiyecilikle savaşmaktadır. Bu temsilciye İsveç, Norveç ve Danimarka'da "OMBUDSMAN" denmektedir. Finlandiya'da buna benzer bir kelime kullanılmamaktadır. Kullanılan bu ifade, Türkçe'de "TEMSİLCİ" kelimesi ile eşanlamlıdır. Bu temsilciliğin nasıl oluştuğuna ve ne şekilde çalıştığına bakalım.

"OMBUDSMAN" parlamento tarafından seçilmektedir. Görev süresi 4 yıldır. Kırtasiyecilikle savaşta öncülük eden bu kimsenin seçilmesinde "UZMANLIK" niteliği önemli bir rol oynamaktadır. Bu nedenle parlamentoların bu görev için genellikle bir hukuk profesörü seçtikleri görülmektedir. Parlamento tarafından seçilen bu uzman, bütün vatandaşların temsilcisi sıfatıyla ve parlamentonun kendisine verdiği yetkilere dayanarak kanuna uymayan işlemleri çoğaltıp işleri uzatmak huyunda olan memurlara karşı açılan savaşını fiilen yürütmektedir. "TEMSİLCİ" hergün en az yedi saat müddetle ihbar ve şikâyetler üzerinde soruşturma yapmakta ve bir yargı organı gibi, gerekli gördüğü resmi belgeleri incelemek suretiyle memurların halka karşı tutumunu yakından izlemektedir. Sonra da düzenlediği raporları yetkili mahkemeye sunmaktadır. Böyle bir raporla başbakanı bile sanık sandalyesine oturtmak mümkündür. Federal Almanya ve yeni İzlanda da bu müesseseyi örnek alarak, buna benzer kontrol organları kurmuş bulunmaktadırlar.

KAYNAKÇA

Yazarın Adı	Başlık	Tarih	Gazete Adı
Niyazi AYDIN	Sevk ve İdarenin Önemi	18.08.1967	Cumhuriyet
Erdoğan AYDOĞAN	Yönetici ve Önder Ruh	13.10.1969	Cumhuriyet
Ali Sait YÜKSEL	Memur Nasıl Çalışıyor	13.01.1973	Milliyet
Haluk ULMAN	Madalyonun İkinci Yüzü	23.02.1973	Milliyet
İlhan ARSEL	Yönetici Yeteneksizliği	01.08.1973	Cumhuriyet
Ş.Süreyya AYDEMİR	Gerçekçi Devlet Adamlığı	29.10.1973	Cumhuriyet
İlhan ARSEL	Devlet Adamı	18.06.1974	Barış
Suat ERGİNER	Ehliyetli Memur	16.10.1974	Cumhuriyet
Nuri TORTOP	Bunalımda Kamu Yönetimi	14.11.1974	Cumhuriyet
Mehmet SALİHOĞLU	Horlanan Bürokrasi	14.02.1975	Milliyet
Dursun BİLA	Bozuk Düzen ve Memur	25.11.1975	Dünya
Vedat GÜNYOL	Kamu Görevi	11.06.1976	Cumhuriyet
Musa ÖZDEMİR	Memurların Güvensizliği	14.02.1977	Cumhuriyet
Agâh Oktay GÜNER	Devlet ve Memur	01.03.1979	Tercüman
Mahmut AKBAY	Bürokrasi Neden İşlemiyor	08.08.1979	Milliyet
Bahri SAVCI	Devleti Devlet Yapan	23.12.1979	Cumhuriyet
M. Emin DEĞER	Devletin Gücü ve Yalnızlığı	12.01.1980	Cumhuriyet
Cahit TALAS	Memur ve Emekli	20.02.1980	Milliyet
Burhan OĞUZ	Bürokratik Rejim	02.04.1980	Cumhuriyet
Muzaffer ÖZSOY	Modern Demokrasi ve Yöneticiler	09.04.1980	Milliyet
Vedat GÜNYOL	"Yönetme" Deyince	21.06.1980	Cumhuriyet
Vedat GÜNYOL	Devlet Adamlığı	24.01.1981	Cumhuriyet
M. Naci ÜNVER	Devlet ve Birey	07.02.1989	Cumhuriyet
Osman ANÇİN	Seçilmiş, Atanmış İkilemi	08.02.1990	Milliyet
Şakir BALKI	Devlet Adamı Özlemi	03.08.1991	Cumhuriyet
Burhan ÖZBEY	Devlette Dürüstlük	31.03.1993	Milliyet

İL ÖZEL İDARELERİNDE İHALELER İÇİN TOPLANTI YETER SAYISI

Behiç ÇELİK
Kırıkkale Valisi

I. GİRİŞ

İl Özel İdarelerinde belediyeler gibi 3 organ mevcuttur. İl Genel Meclisi, İl Daimi Encümeni ve Vali. İl Genel Meclisi kanunen kendisine tevdi edilen görevleri il tüzelkişiliği adına yapar. Yerel demokrasinin en önemli kurumu durumundadır. Vali ise il tüzelkişiliğinin yürütme vasıtası ve en büyük amiridir. İl Daimi Encümeni İl Özel İdaresine ait her türlü icrai kararları alarak Vali eliyle yürütülmesini sağlar. Bu meyanda İl Dairesinin her türlü alım, satım, kira ve ihale işlerini yürütmekle yükümlüdür. Bu hizmetleri yürütürken gerek kendisini var eden teşkilat kanunu (3360 sayılı Kanunun 136, 140, 144. md.leri) ve gerekse 2886 sayılı Kanun hükümlerine sıkı sıkıya bağlıdır. Bu itibarla Daimi Encümende görüşmeye sunulan gündeme alınan her şey aşikâr olarak mevzuata uygun olmalıdır. Tereddüt halinde gerek İçişleri Bakanlığı, gerek Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ve gerekse diğer kamu kurum ve kuruluşlar nezdinde girişimlerde bulunularak görüş itti hazı yoluna gidilmelidir.

Acaba İl Daimi Encümeni eksik üyeyle toplanarak 2886 sayılı Devlet İhaleleri Kanunu uyarınca alım, satım, kira ve ihale işleri gerçekleştirebilir mi? Bu yazıda ele alınan konu budur.

II. 2886 SAYILI KANUNA GÖRE DAİMİ ENCÜMEN

2886 sayılı Kanunun "İhale Komisyonları" adı altında 13. maddesi, kumrularınca kurulacak ihale komisyonlarının oluşumunu belirtmektedir. Kanunun 13. maddesi V. fıkrasında "İl Özel İdarelerine ait ihaleler İl Daimi Encümenince, belediyelere ait ihaleler belediye encümenince bu kanun hükümlerine göre yürütülür" demek suretiyle İl Özel İdarelerine ve belediyelere ait ihalelerin diğer kumullardan farklı olarak ancak encümenlerce yapılacağını bu idarelerde yetki devrinin söz konusu olmadığını ifade etmektedir. Buna rağmen bazı İl Özel İdarelerinde Encümenden alınan bir kararla ihalelerin İlçelerde kurulacak bir komisyon tarafından yapılması cihetine gidildiği görülmektedir. Konu Mülkiye Müfettişleri ve

Sayıştay Denetçileri tarafından sorguya alınmakta, çok defa yapılan işin iptaliyle sorumlularına tazmini cihetine gidildiği görülmektedir. Nitekim Sayıştay 4. Dairesinin 6.7.1972/133-431 sayılı kararına göre "yasada belirtilen dışında komisyon teşkil olunarak işlem yürütülemez". Yine Sayıştay 3. Dairesinin 20.11.1970/208-89 sayılı kararında "yasaya uygun biçimde kurulamayan komisyonlar ihale işlemi yapamaz" şeklinde kararları bulunmaktadır.

III. 3360 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNU UYARINCA İL DAİMİ ENCÜMENİ

3360 sayılı Yasanın 136. maddesinde İl Daimi Encümenini, İl Genel Meclisinin her dönem başı toplantısında (Kasım ayında) üyeler arasında gizli oyla ayrı ayrı İlçelerden 5 asil 5 yedek üye seçileceğini, oyların eksikliği halinde ad çekmeye başvurulacağını, Encümen süresinin 1 yıl olup herhangi bir boşalma halinde seçilen yedek üyenin kalan süreyi tamamlayacağı yedek üyelerin getirilmesinden sonra, seçilmiş üyelerin boşalması halinde, meclis tarafından asıl ve yedek üyelikler için seçim yapılacağı, seçilen üyelerin kalan süreyi tamamlayacağı belirtilmiştir.

Kanunun 140. maddesinde İl Daimi Encümeni başkanı ve üyelerine verilecek ödenekleri düzenlemektedir. Buna göre İl Daimi Encümeni başkan ve üyelerine 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre 1. derecenin son kademesinin gösterge rakamının (1500) bütçe kanunlarında devlet memurları maaşı için belirlenen katsayı çarpımı sonucu bulunacak miktarın aylık ödenek olarak verilmesi kararlaştırılmıştır. Ancak İl Genel Meclisi toplantı süresinde, encümen başkan ve üyelerine bu ödenek verilmeyerek, genel meclis için tespit edilen ödenek verilecektir. Ayrıca, encümen başkan ve üyelerine yılda 60 günü geçmeyen yıllık ve mazeret izni verilebilecek, bu süre içinde üyelerin ödenekleri kesilmeyecektir. Vali yardımcılarında da encümen üyelerine verilen ödeneğin yarısının ödenek olarak verilmesi hükme bağlanmıştır.

Kanunun 141. maddesinde İl Daimi Encümenine Vali veya görevlendireceği Vali Yardımcısının başkanlık edeceğini, olağan toplantılar dışında Encümenin gerek gördükçe Vali tarafından toplantıya çağrılacağını, Vali tarafından havale edilmeyen konuların görüşülemeyeceğini, Valinin İl Daimi Encümen kararlarını kanun, tüzük, yönetmelik ve meclis kararlarına aykırı gördüğü takdirde, kararın alındığı toplantıyı takip eden ilk toplantıda bir defa daha görüşülmesini isteyebileceği, Encümen 2/3 çoğunlukla ısrar ederse, Encümen kararının kesinleşeceğini, hükme bağlanmıştır.

142. maddede ise encümenin mutlak ekseriyetle toplanacağını (salt çoğunluk) oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu tarafın kabul edileceği hükme bağlanmıştır.

143.madde birbirini izleyen üç toplantıya mazeretsiz olarak katılmayan üyenin çekilmiş sayılacağını hükme bağlanmıştır.

144.madde ise İl Daimi Encümeninin görevlerini tek tek saymıştır. Bunlardan en önemlileri:

1. Özel İdare Bütçesi taslağını inceleyerek bir rapor halinde görüşlerini belirtir.
2. Vali tarafından her ay sonunda verilecek hesap cetvellerinin bütçeye uygunluğunu inceler, uygun bulduğu takdirde onaylar.
3. Özel idare bütçesinden yapılacak arttırma ve eksiltme şartları hakkında görüş bildirir, bu konuda gerekli belgeleri düzenler.
4. Acele hallerde İl Genel Meclisinin verebileceği kararları alır. Meclisin ilk toplantısında bilgisine sunar.
5. İhaleleri bizzat veya dairesi marifetiyle yapar veya yaptırır.

Bu fıkra 3360 sayılı Kanunla getirilen yenilikler arasında olmakla birlikte, İl Özel İdaresi Kanununun 144. maddesinin 3. fıkrasının; 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 13. maddesinin 3. fıkrasının hem açıklaması ve hem de yetkinin teyidi anlamını taşımaktadır.

Bu fıkra iki husus belirtilmiştir:

1. 2886 sayılı Kanunun 13. fıkrasına göre, ihale komisyonu sıfatıyla ihaleleri bizzat yapar.
2. İlgili dairesine yetki vererek yaptırır.

İl Özel İdareleri her türlü alım, satım, yaptırma gibi ihale işlemlerini 2886 sayılı Kanuna göre yürütmek zorundadır.

IV. MUHTELİF KARAR VE GÖRÜŞLER

2886 sayılı Kanunun 14. maddesi ile ilgili yargı kararları:

Emekli valilerimizden Orhan PİRLER; "Belediyelerde ve İl Özel İdarelerinde Alım, Satım, Kira, İhale İşleri" Kitabında (Sahife 70, fıkra IV);

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 14. maddesindeki, "İhale komisyonları eksiksiz toplanır..." hükmü İl Daimi Encümenleri için uygulanmaz. Çünkü, İl Daimi Encümenlerinin ne şekilde toplanacağı ve karar vereceği, hususunda, İl Özel İdaresi Kanununun 142. maddesinde özel hükümler bulunmaktadır. Bu duruma göre, İl Daimi Encümenleri, ihale işleri için toplanmış olsalar bile, İl Özel İdaresi Kanununun 142. maddesindeki esaslara göre hareket etmek zorundadır.

Konuyla ilgili Ankara Valiliğinin 13.11.1991 günlü ve 06-17-C/2685 sayılı yazıları ve Diyarbakır Valiliğın aynı konuda görüş istemesi üzerine, İçişleri Bakanlığını Hukuk Müşavirliğinin 12.02.1992 günlü cevabi görüşü;

"2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 14. maddesi her ne kadar ihale komisyonlarının üye tam sayısı ile toplanacağını belirtmiş ise de hüküm diğer ihale komisyonlarına kalmaktadır. İl Daimi Encümeni ihale komisyonu olmayıp, İl Özel İdaresi Kanununun 142. maddesi hükmüne göre mutlak ekseriyetle toplanıp, karar vereceğinden, ihale komisyonu olarak görev yaptığında da bu şartlarda karar vermesi gerekeceği aksi takdirde bir encümen üyesinin toplantıda bulunmaması halinde ihalelerin geri kalacağı ve İl Özel İdare Bütçesinde hemen ikinci ilan ücreti ile mali külfet getirebileceği gibi inşaatların da başlamasının gecikeceği açıktır.

Bu nedenlerle İl Daimi Encümenlerinin ihale komisyonu olarak ihalelerde mutlak ekseriyetle toplanarak karar verebileceği düşünülmektedir."

Ekseriyetin teminiyle verilen komisyon kararları geçerlidir.

Danıştay 12. Dairesinin 7.6.1971 Tarih ve E. 70/1472, K. 71/1444 sayılı kararında "ekseriyetin teminiyle verilen komisyon kararları geçerlidir." hükmü yer almaktadır.

V. SONUÇ

Özel idarelerde sui niyetle hareket edebilecek yapıda 1 veya 2 İl Daimi Encümeni üyesi, Özel İdarenin işlerini uzun süre sürüncemede bırakabilecektir. Bu durumda Kamu çıkarının halelde olması söz konusudur. İhale Komisyonu sıfatıyla İl Daimi Encümeni, kendi toplantı sayısı ile yani 4 kişi ile toplanıp ihale kararı alabilmelidir. Mevzuat buna bizce engel değildir. Ancak, bu konuda muhtelif tarihlerde yayınlanmış İçişleri Bakanlığı görüşleri ve münferit yargı kararları yeterli değildir. İl daimi encümenlerinin 2886 sayılı Kanunun 14. maddesine göre ihale komisyonu olarak eksiksiz veya mutlak çoğunlukla toplanması hakkındaki hukuki tereddüdün çözümlenebilmesi için bugüne kadar verilmiş bulunan yargı kararları ve Bakanlığımızın görüşleri doğrultusunda, İçişleri Bakanlığınca Danıştay Genel Kurulundan istişari görüş istenip, neticeyi bütün illere ve bir Genelgeyle duyurmak suretiyle konu hukuki çözüme bağlanmalıdır.

İNSAN HAKLARI AÇISINDAN İDARİ VE ADLİ SORUŞTURMANIN HUKUKİ ÇERÇEVESİ

Dr. A. Nihat DÜNDAR*

Konumuz İdari ve Adli soruşturmadır. Ancak konu "İnsan Hakları" çerçevesinde ele alınacaktır. Bu sebeple özet olarak bu üç konudan ne anlaşılması gerektiğine, uygulamaya ve olması gerekene aşağıdaki bölümde özet olarak yer verilecektir.

I. İNSAN HAKLARI

Bilindiği üzere "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi" İnsan Hakları alanında Dünyada mevcut sözleşmelerin en gelişmiş, etkili ve uygulanması kabul edilen bir sözleşmedir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 4 Kasım 1950'de aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 15 devlet tarafından Roma'da imzalanmış, sözleşme Türkiye tarafından 18.5.1954 tarihinde 6366 sayılı Yasa ile onaylanmış ve 19.3.1954 tarihli ve 8662 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

İşte hukuki açıdan geçerli bu "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi" ne göre "İnsan Hakları"ndan kastedilenler özet olarak;

1. Yaşama hakkı (Anayasa Md. 17)
2. İşkence, insanlıkdışı ve onur kırıcı davranışta bulunma ve ceza verme yasağı, (Anayasa Md. 17/3)
3. Kölelik, kulluk, zorla çalıştırma ve angarya yasağı (Anayasa Md. 18)
4. Kişi özgürlüğü ve güvenliği (Anayasa Md. 19)
5. Adil yargılama (Anayasa Md. 138, 140, 141)
6. Suç ve cezaların kanuniliği (Anayasa Md. 38/1)

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

7. Özel yaşantıya ve aile yaşantısına, konut ve haberleşme özgürlüğüne saygı (Anayasa Md. 20, 21, 22)

8. Düşünce, vicdan ve din özgürlüğü (Anayasa Md. 24, 25)

9. Düşünceyi açıklama özgürlüğü (Anayasa Md. 26)

10. Toplantı, dernek, sendika kurma özgürlüğü (Anayasa Md. 33, 34, 35)

11. Evlenme ve aile kurma hakkı (Anayasa Md. 41)

12. Hak arama özgürlüğü (Anayasa Md. 35)

13. Mülkiyet hakkı (Anayasa Md. 35)

14. Eğitim ve öğretim hakkı (Anayasa Md. 42)

15. Serbest seçim yapma hakkı (Anayasa Md. 67)

Avrupa İnsan Hakları sözleşmesinde tanınan bazı haklar vardır ki, bu haklar henüz ülkemizce onaylanmamıştır. Dolayısıyla hukuki çerçeve içerisinde yer almamaktadır. Ancak bilgilendirmek açısından belirtilecek olursa;

4. protokol ile tanınan, ancak Türkiye tarafından henüz onaylanmayan haklar,

1. Özel hukuk ilişkilerinden doğan yükümlülük nedeniyle kişi özgürlüğünü kısıtlama yasağı,

2. Serbestçe dolaşma ve konut seçme hakkı,

3. Vatandaşların sınırdışı edilmeleri ve ülkeye girmelerinin engellenmesi yasağı,

4. Yabancıların topluca sınırdışı edilmeleri yasağı,

6. protokol ile tanınan ancak Türkiye tarafından henüz onaylanmayan haklar,

1. Ölüm cezasının kaldırılması,

7. protokol ile tanınan ancak Türkiye tarafından henüz onaylanmayan haklar,

1. Bir ülkede yasal olarak bulunan yabancıların keyfi surette sınırdışı edilmesi yasağı,

2. Bir suçtan hüküm giyen kimsenin üst mahkemeye başvurma hakkı,

3. Haksız hüküm giyen kimseye tazminat ödenmesi,

4. Aynı suçtan dolayı yeniden yargılanma yasağı,

5. Evlilikte hakların hak eşitliği,

Özetlenecek olursa hukuki açıdan İnsan Hakları, birinci bölümde saydığımız İnsan Hakları Sözleşmesinde kabul edilen haklardır.

Bu haklar idari ve adli soruşturmalarda göz önüne alınmak zorundadır.

II. SORUŞTURMA

Konusu suç olan bir iddianın bir ihbarın veya bir şikâyetin incelenmesi, araştırılması, bilgi ve belgelerin toplanması amacıyla yapılan bir dizi işlem soruşturmadır.

Bir eylem veya işlem, Türk Ceza Kanunu veya Ceza Hükümlü Kanunlarda yasaklanmış, suç olarak belirtilmiş ise yapılacak olan soruşturma bir ceza soruşturması, başka bir ifadeyle adli soruşturmadır.

Bir eylem veya işlem memur tarafından yapılmış ve bu eylem veya işlem memurların uyması gereken kurallar dışında ise yapılacak soruşturma disiplin soruşturmasıdır. Memur, çalıştığı kurumun koyduğu kurallara aykırı davranmıştır veya genel olarak Devlet Memurlarının uyması gereken kurallara uymamıştır.

Şimdi genel hatlarıyla bir soruşturma nasıl yapılıyor onu inceleyelim;

A - Memurun Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'a Göre Soruşturma Koşulları

Kanun 4 Şubat 1913 tarihinde yürürlüğe girmiş, 83 yıldır yürürlükte olan, memurların memurluk görevinden doğan veya memurluk görevlerini yerine getirmeleri sırasında işledikleri suçların mahkemeye gelmeden önceki evrede kovuşturma usulünü düzenleyen özel bir ceza yargılama usulü kanunudur. Bu kanun hükümlerinden yararlanabilmek için;

1. Kişinin Memur Olması Gerekir

MMHK'da memur tanımı yapılmamıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. ve TCK'nun 279. maddesinde memur tanımları yapılmış ve içtihat kararları ile de bu konuya açıklık getirilmeye çalışılmıştır.

Görevli bir memura MMHK hükümlerin uygulanıp uygulanmayacağını belirleyebilmek için önce;

Memurun görev yaptığı kurumun kuruluş yasası, varsa görevlerini belirleyen yasaya bakmak gerekir. Yasa'da açık bir hüküm varsa tereddüt yoktur, yoksa aksine bir hüküm olup olmadığını inceleyerek genel hükümlere göre karar verilir.

İçtihat kararlarına göre, din görevlileri memur değildir. Müftü memurdur. Okul hademeleri, müezzinler, adliye odacıları, köy sulama bekçileri, mahalle muhtarları, memur olarak kabul edilmemişlerdir.

2. Memur Oldukları Halde MMHK Hükümlerine Tabi Olmayanlar

a. Başbakan, Bakanlar ve Yasama Organı Mensupları, memur oldukları halde MMHK hükümlerine değil, TBMM İç Tüzük hükümlerine tabidirler.

b. Hakimler ve Savcılar (Hakimler ve Savcılar Kanununa göre işlem yapılır.) Ağır cezayı gerektiren suçüstü halleri dışında yakalanamazlar, üzeri ve konutları aranamaz, sorguya çekilemezler. Soruşturma Adalet Bakanlığının iznine tabidir.

c. Üniversite Öğretim üyeleri ve diğer personel kendi özel kanunları hükümlerine tabidirler.

d. Adli görevi olan ve bu görevin ifası sırasında suç işleyen memurlar MMHK hükümlerine tabi olmayacaklardır. Adli kolluk amirleri hakkında Hakimler Kanunu hükümleri uygulanacaktır.

e. Mülki İdare Amirleri MMHK hükümlerine tabi olmayacaklardır.

f. İcra ve İflas Kanununun uygulanmasında ihmali görülenler hakkında İcra ve İflas Kanunu hükümleri uygulanacaktır.

g. Atatürk aleyhine işlenen suçlarda MMHK hükümleri değil 5816 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılacaktır.

h. Sıkıyönetim kanununda sayılan suçları işleyenler hakkında MMHK hükümleri uygulanmayacaktır.

ı. Rüşvet, irtikâp, zimmet, alım ve satıma fesat karıştırmak, devlet hâriciyesine ait gizli evrakı ve şifreleri ifşa etmek, mal bildiriminde bulunmamak, yalan beyanda bulunmak gibi suçlar da MMHK hükümlerine tabi olmayacaktır.

j. 1481 sayılı Asayişe Müessir Bazı Fiillerin Önlenmesi Hakkında Kanunun uygulanması sırasında suç işleyenler hakkında MMHK hükümleri uygulanmayacaktır.

k. Seçim suçları, hakkında uygulanmayacaktır.

l. 2845 sayılı Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Görev Alanına Giren Suçlarda da MMHK hükümleri uygulanmayacaktır.

m. 1918 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun Hükümlerine göre suç işleyenler de MMHK hükümlerine tabi olmayacaklardır.

3. Suçun Memuriyet Görevinden Doğmuş Olması Veya Görevin Yapılması Sırasında İşlenmesi

MMHK hükümlerine göre yapılacak soruşturmanın en önemli koşulu memur olmanın yanı sıra, suçun memuriyet görevi sırasında veya görevinden dolayı işlenmiş olmasıdır.

B - MMHK Hükümlerine Göre Soruşturma Yöntemi

Görev sırasında ve görevinden dolayı bir suç işlendiğinde MMHK hükümlerine göre soruşturma yapılacağını yukarıdaki bölümde belirtmiştir. Şimdi suçun ortaya çıkması ile ilgili yöntemleri belirleyelim.

1. Suçun Öğrenilmesi

Suç ihbar, şikâyet, doğrudan öğrenme veya bir inceleme sonucu ortaya çıkabilir ve öğrenilebilir.

a. İhbar

İhbar suçu gören, bilen ya da duyanların ilgili makamlara bildiklerini, gördüklerini veya duyduklarını yazılı ya da sözlü olarak intikal ettirmeleridir. İhbarı yapanlara muhbir denir.

CMUK'un 151. maddesinde suçlara dair ihbarların sözlü veya yazılı olarak Cumhuriyet Savcılıklarına, Zabıta makam ve memurlarına, Sulh Hakimlerine ayrıca kanuni mercilere intikal ettirmek şartıyla Mülki İdare Amirlerine yapılabileceği, sözlü ihbarlarda ihbarın bir tutanakla tespit edileceği belirtilmektedir.

Poliste "İhbar Kayıt Defteri" tüm adli birimlerde kullanılmakta ve tutulmaktadır. Bu defter kayıtları dikkatlice tutulmalı ve denetlenmelidir.

b. Şikâyet

Şikâyet, bir koğuşturma ve dolayısıyla mahkeme şartı olup, belli suçlardan zarar gören kişinin bu suçlardan dolayı "Kamu Davası" açılmasını istemesi ve Kamu Davası açılması kendisi için bir sakınca görmediğini bildirmesi demektir. Savcının kendiliğinden (Resen) kovuşturabildiği suçlarda zarar görenin "Şikâyetçiyim" demesi "Şikâyet" olmayıp, Kamu Davası açılmasını istediğini de belirten ihbar niteliğindedir.

Şikâyetçi zarar görendir. Davada taraftır. Davayı takip hakkı vardır. Şikâyetçi iddiasını ispat zorundadır.

c. Doğrudan Öğrenme

Suç, işlendiğinin görülmesi, istihbarat kaynakları aracılığıyla öğrenilmesi, teftiş veya denetleme sırasında ortaya çıkması hallerinde söz konusu olabilir.

2. Soruşturma Açmaya Yetkili Makamlar

Soruşturma açmaya yetkili makamlar, MMHK'na göre 2 farklı ölçü esas alınarak belirlenmektedir. Bunlar atama biçimi ve görev yaptığı yerdir.

Memurun görev yaptığı yer;

Memur kuruluşların merkez teşkilatında görevli ise soruşturma açmaya Bakan veya kuruluşun yetkili amiri, Genel Müdürü yetkilidir.

Memur il sınırları içinde görev yapıyorsa Vali veya İl İdare Şube Başkanı, Memur İlçe de görevli ise Kaymakam veya İlçe İdare Şube Başkanları, soruşturma açmaya yetkilidir.

Memur İlde veya İlçede görevli olsa bile hiyerarşik amirleri tarafından (Bakan, Genel Müdür) soruşturma açılacaktır. (MMHK Md. 2)

3. Soruşturma Yapmaya Yetkili Makamlar

Soruşturma açmaya yetkili makamlar soruşturmayı bizzat kendisi yapabilir. Müfettiş veya müfettişlere veya muhakkiklere yaptırabilir.

4. Soruşturma Emrinin Kapsamı

Soruşturmacı (Müfettiş-muhakkik) yalnızca verilen soruşturma kapsamında soruşturma yapabilirler. Soruşturma kapsamında olmayan kişi hakkında veya soruşturmada belirtilen konu dışında soruşturma yapamazlar. Bir soruşturma genellikle;

Konunun araştırılmasını, incelenmesini veya soruşturulmasını şeklinde veya tümünü kapsıyacak şekilde".. Araştırılması, incelenmesi, gerekiyorsa soruşturulması.. " şeklinde olur.

5. Soruşturma Yapılması

İdari soruşturmaların, soruşturma açmaya yetkili makamın bizzat kendisi tarafından veya müfettiş veya muhakkikler aracılığıyla yapılacağını yukarıda belirtmiştik.

Türk Ceza Kanunu veya Ceza Hükümlü Kanunlarda yazılı bir suçun işlenmesi halinde müfettiş ve muhakkiklerce yapılan soruşturma hazırlık soruşturmasıdır ve gizlidir.

Müfettiş ve muhakkikler C. Savcısının yetkilerini kullanırlar. Bu amaçla;

a. Tanık Çağırılar

CMUK 45. maddesine göre tanıklar davetiye ile çağırılır. Gelmemeleri halinde zorla getirilebilmesi için mahkemeye müracaat edilerek Sulh Hakiminden karar almaları gerekir.

CMUK'nun 47, 48, 49, 50. maddelerinde Tanıkların Çekinme Halleri belirtilmiştir. Bunlara uymak gerekir. (Sanığın nişanlısı, karısı, kocası, nesepten veya sebepten usul veya furuu yahut üçüncü dereceye kadar nesepten veya kendisiyle sıhrıyet hasıl olan evlilik bağı kalmasa bile ikinci dereceye kadar sebepten civar hısımları, evlatlık bağı olanlar, meslek itibarıyla tanıklıktan çekinme hakkı olanlar, gizli bilgileri bilen devlet memurları)

Ancak tanıkların çekinme hakkı hatırlatıldığı halde tanık ifade vermek istiyorsa, tutanağa geçirilmek suretiyle ifadeleri alınır.

b. Tanık Dinlerler

CMUK'nun 54. maddesine göre "Her tanık ayrı ayrı ve sonradan dinlenecek tanıklar yanında bulunmaksızın dinlenir."

c. Tanığın Kimliği ve İfadesini Tutanakla Tespit Ederler

CMUK'nun 61. maddesine göre tanığın adı, soyadı, yaşı, dini, ikametgâhı sanıkla ilişkisi veya yakınlığı konu hakkındaki bilgileri tutanağa yeminli olarak geçirilir.

d. Sanığın İfadesini Alırlar

Sanık ifadesinin alınmasında Müdafî tayin etmek isteyip istemediği hususuna dikkat etmek gerekir.

e. Fezleke Düzenlerler

Tanık ve sanıkların ifadeleri alındıktan, iddialarla ilgili tüm belge ve bilgiler toplandıktan sonra soruşturma tamamlanmış olur. Bu aşamada yapılacak iş Fezleke (Görüş Özeti) düzenlemektir.

Bir fezleke de genellikle;

- I. Suç
- II. Suç Yeri ve Tarihi
- III. Sanık ya da Sanıklar
- IV. Davacı
- V. Tanıklar
- VI. Deliller
- VII. Soruşturma Emri
- VIII. Soruşturmaya Başlama tarihi
- IX. Soruşturma dışı bırakılan konular
- X. İfade özetleri
- XI. Tahlil (Delillerin İncelenmesi ve Yorumu)
- XII. Netice ve Kanaat

bulunur.

Soruşturma dosyasının hazırlanmasında yapılan iş ile geçen süre arasında makul ve mantıklı bir oran bulunmalıdır. Soruşturmanın gecikmemesi, zamanaşımına uğratılmaması ve soruşturmacıların görevini ihmal etmemesi, savsaklanmaması, görevini kötüye kullanmaması için sık denetim yapmak en azından yazılı bilgi almak, bu amaçla önceden yazılı talimat vermek gerekir.

İnsan hakları açısından da bu uygulama önemlidir.

6. Karar Vermeye Yetkili Kurullar

Görev sırasında veya görevinden dolayı bir memurun suç işlemesi halinde hazırlanan fezleke hakkında karar vermeye yetkili kurullar ve bu kurulların yetki alanları aşağıda belirtilmiştir. Bunlar;

a. İlçe İdare Kurulu

Kaymakamın başkanlığında Yazı İşleri Katibi, Mal Müdürü, Hükümet Tabibi, İlköğretim Müdürü, Tarım Memuru ve Veteriner'den oluşan bir kuruldur.

Kurul, ilçede görevli olup Kaymakam, İlçe İdare Şube Başkanları ve İlçe İdare Kurulu üyeleri dışındaki görevliler hakkında karar verir.

b. İl İdare Kurulu

İl İdare Kurulu Vali'nin başkanlığında, Hukuk İşleri Müdürü, Defterdar, Milli Eğitim Müdürü, Bayındırlık Müdürü, Sağlık ve Sosyal Yardım Müdürü, Tarım ve Veteriner Müdürü'nden oluşur.

Kurul, Vali, İl İdare Kurulu Üyeleri, Cumhurbaşkanının onayı ile atanan il memurları dışında ilde çalışan memurlar, Kaymakamlar, İlçe İdare Kurulu Üyeleri ve İlçe İdare Şube Başkanları hakkında karar verir.

c. Bakanlık veya Daire Merkez Memurlarını Yargılama Kurulu

Her Bakanlık Merkezinde kurulan bir kuruldur. Bu kurul merkezde görevli olup, Cumhurbaşkanının onayı ile atanmayan memurlar (MMHK. Md. 10) ve elçiler dışındaki memurlar hakkında karar verir.

d. Danıştay İdari (2 nci) Dairesi

MMHK'nun 4. maddesine göre, Danıştay 2. Dairesi Cumhurbaşkanının onayı ile atanan İl Merkez Memurları ile İl İdare Kurulu Üyeleri hakkında karar verir.

Valilerin yargılanmalarına veya men'ine de bu kurul karar verir. İtiraz halinde inceleme Danıştay İdari Daireler Kurulu'nda yapılır. Yargılanmaları kararlaştırılan Valilerin yargılanmaları yargıtay 4. Ceza Dairesince ve ikinci derecede Yargıtay Genel Kurulunda yapılır.

Elçiler, Cumhurbaşkanının onayı ile atanan merkez memurları, Danıştay Başkan ve Üyeleri, Bakanlık Müsteşarı, hakkında da Danıştay 2. Dairesi karar vermeye yetkilidir.

e. Danıştay İdari İşler Kurulu

Danıştay İdari Daireleri Başkan ve Üyeleri ile her yıl genel kurulca seçilen 10 Dava Dairesi Başkan ve Üyelerinden oluşur. Kurul, Men'i Muhakeme kararlarını kendiliğinden, Lüzumu Muhakeme Kararlarını ise itirazen inceler.

7. Kurulların İnceleme Süresi ve Karar Çeşitleri

Kurullar, evrak geldiğinde 1 hafta içinde evrak incelenerek tamamlanır ve gerekiyorsa yazılı veya sözlü açıklama alınarak sanık memurun yargılanmasına lüzum görülürse gerekçeli bir karar düzenlenip sanık memura tebliğ edilir. Sanık memur bu karara 5 gün içinde itiraz edebilir. İtiraz süresinin bitiminde veya itiraz sonunda 2 nci derecede yapılacak inceleme sonucunda bahsedilen karar onaylandığı takdirde Sorgu Yargıcı Kararnamesi mahiyetinde olan bu karar ve soruşturma evrakı doğrudan doğruya C. Savcılığına veya mahkemeye gönderilir. (MMHK Md. 5)

Kurulların verebilecekleri kararlar;

a. Lüzumu Muhakeme Kararı

Hakkında soruşturma yapılan memurun cezayı gerektiren bir suç işlediği yapılan inceleme sonucunda anlaşılırsa ilgili kurulca hakkında "Lüzumu Muhakeme Kararı" verilir. Bir başka ifadeyle bu karar sanık memura bildirilir. Karar yapılan itirazın reddedilmesi veya süresinde itiraz edilmediği takdirde kesinleşir. (MMHK Md. 13)

b. Men'i Muhakeme Kararı

Son soruşturmanın açılmasına gerek görülmediği anlamında alınan bir karardır. Karar memurun mensubu bulunduğu kurum amirine ve varsa şikâyetçiye gerekçeli olarak bildirilir.

c. Kamu Davasının Ortadan Kaldırılması, Düşmesi Kararı

Sanığın ölümü (TCK Md. 96), Genel Af (TCK Md. 97), Şahsi Dava ve Şikâyetten Vazgeçme (TCK Md. 99), Zaman Aşımı (TCK Md. 102) gibi sebeplerle verilebilecek kararlardır.

d. Görevsizlik Kararı

Aslında MMHK'da ve CMUK'da bu tür bir karar yetkisi bulunmamaktadır. Ancak kanaatimizce, karar verme yetkisinin başka kurula ait olması suç un MMHK hükümlerine tabi olmaması, kovuşturması, takibi şikâyetle bağlı suçlarda şikâyetin olmaması, izin alınması gereken makamlardan izin alınmamış olması hailerinde bu kararlar verilebilecektir.

8. Kurul Kararlarına İtiraz

Kurul kararlarına karşı sanık memur, şikâyetçi veya sanık memurun dairesi amiri, kararın tebliğinden itibaren 5 gün içinde itiraz edebilirler. (MMHK md. 5)

İlçe İdare Kurulu Kararları için İl İdare Kuruluna. İl İdare Kurulu Kararları için Danıştay 2. Dairesine. Bakanlık veya Dairesi Merkez Memurlarını Yargılama Kurulu Kararları için Danıştay 2. Dairesine, Danıştay 2. Dairesi Kararları için Danıştay İdari Daireler Kuruluna itiraz edilebilecektir.

Men'i Muhakeme Kararlarının re'sen bir üst kurul tarafından inceleneceği unutulmamalıdır.

9. Bağlantılı Suçlarda Usül

Bağlantılı suçlarda eşit veya muhtelif derecelere mensup memurlar ast, üst'e tabi olmak üzere aynı mahkemede yargılanırlar.

Buraya kadar yapılan açıklamalarla suç işleyen bir memur hakkında yargılama için nasıl bir usulün izleneceği belirtilmiştir. Ancak, unutulmamalıdır ki bu uygulamanın (MMHK) amacı suç işleyen memurun korunması değildir. Amaç devlet hizmetinde sürekliliktir ve memurun çalışma süresini mahkemelerde asılsız, delilsiz iddialarla geçirmemesidir. Ancak genel kanı maalesef bu doğrultuda değildir. Genel kanı MMHK hükümleriyle çoğu kez suç işleyen memurların korunduğu biçimindedir. Bu kanı değiştirilmek zorundadır. Bu da ancak, sıralı amirlerin uygulamayı denetlemesi ile mümkün olacaktır.

10. Adli Soruşturma

Adli Soruşturma genel prensip olarak Cumhuriyet Savcıları tarafından başlatılan soruşturmalardır. Genel Kolluk Kuvvetleri olarak bilinen polis ve jandarma, Cumhuriyet Savcıları adına ve onun bilgisi dahilinde hazırlık soruşturması yürütürler.

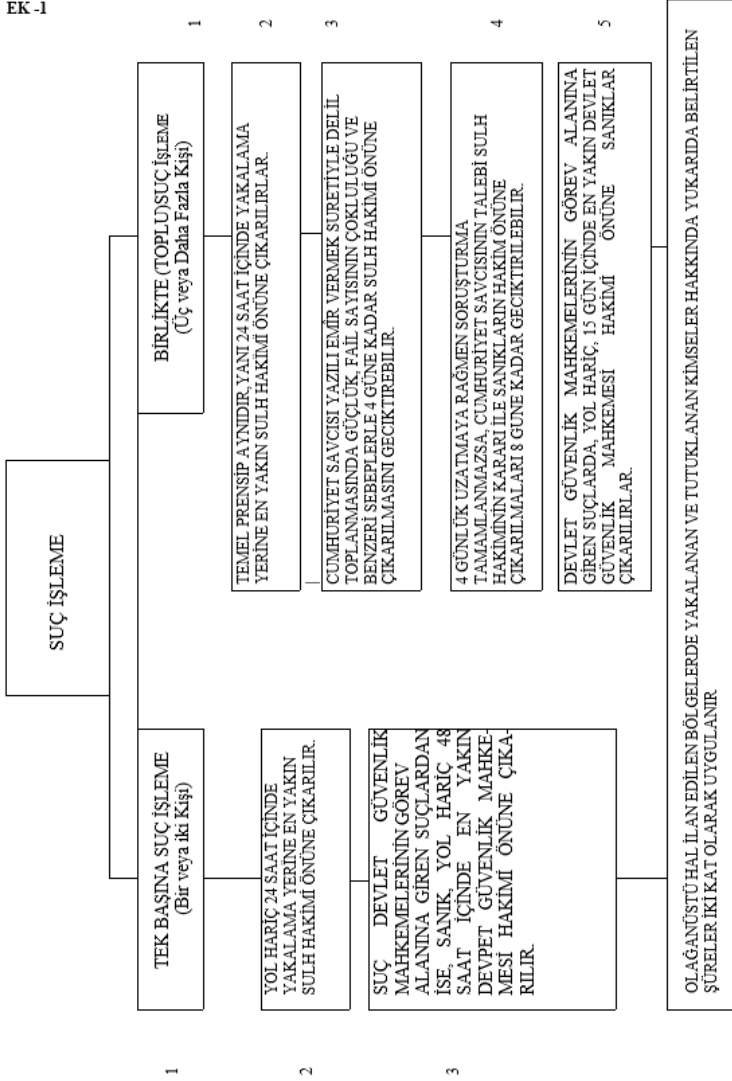
Bilindiği üzere, Hazırlık Soruşturması sırasında iddialar, sanıklar, tanıklar, mağdurlar, şikâyetçiler tespit edilir. İşlendiği iddia edilen suç'un hukuken suç olup olmadığı, lehte ve aleyhteki delillerle birlikte belirlenir.

İhbar, şikâyet, doğrudan öğrenme ve benzeri yöntemlerle intikal eden bilgilerdeki sanıkların Özel Kovuşturma Usulüne tabi olup olmadıkları öncelikle tespit edilir. Özel Kovuşturma Usulüne tabi ise gereği yapılarak evrak ilgili kuruma gönderilir. Değil ise doğrudan soruşturmaya başlanır.

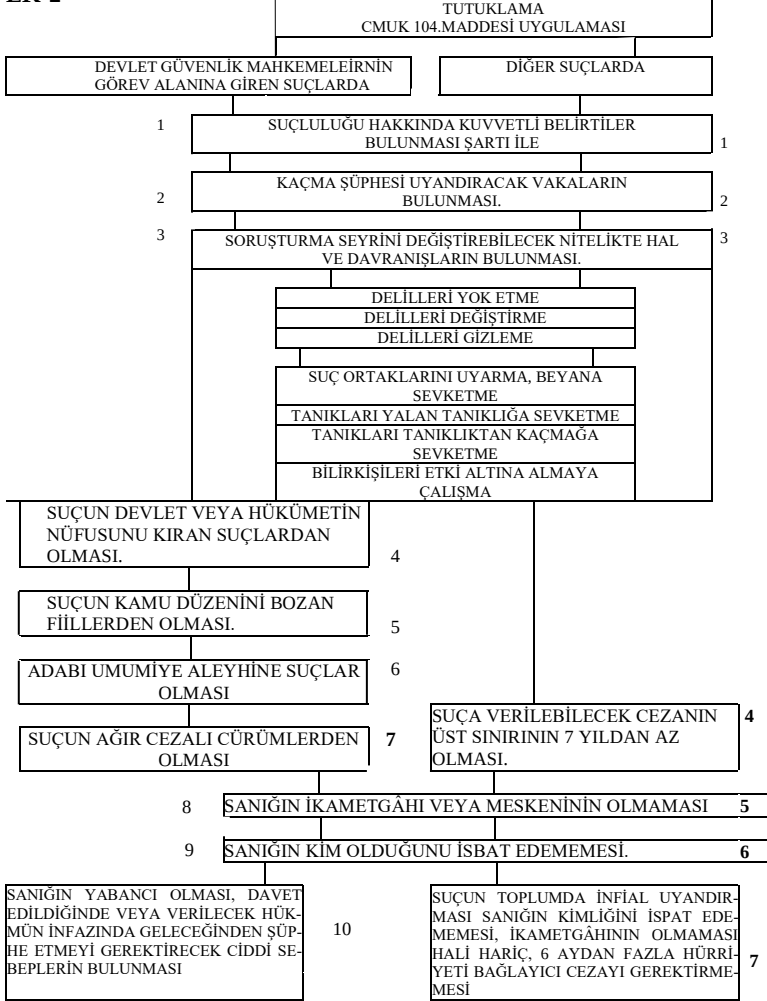
Soruşturma yürürlükte olan mevzuat çerçevesinde yapılır. Soruşturma usulünde önemli değişiklikler, CMUK'da yapılan son değişikliklerle yapılmıştır. Bu değişiklikler, ekte formlar halinde herkesin anlıyabileceği şekilde kalıplara dökülerek verilmiştir.

Bu form kalıpları kanun yürürlüğe girdiğinde tarafımdan hazırlanarak kullanılmak üzere Emniyet Teşkilatının tüm birimlerine ve Bakanlığımız dahil ilgili kuruluşlara gönderilmiştir.

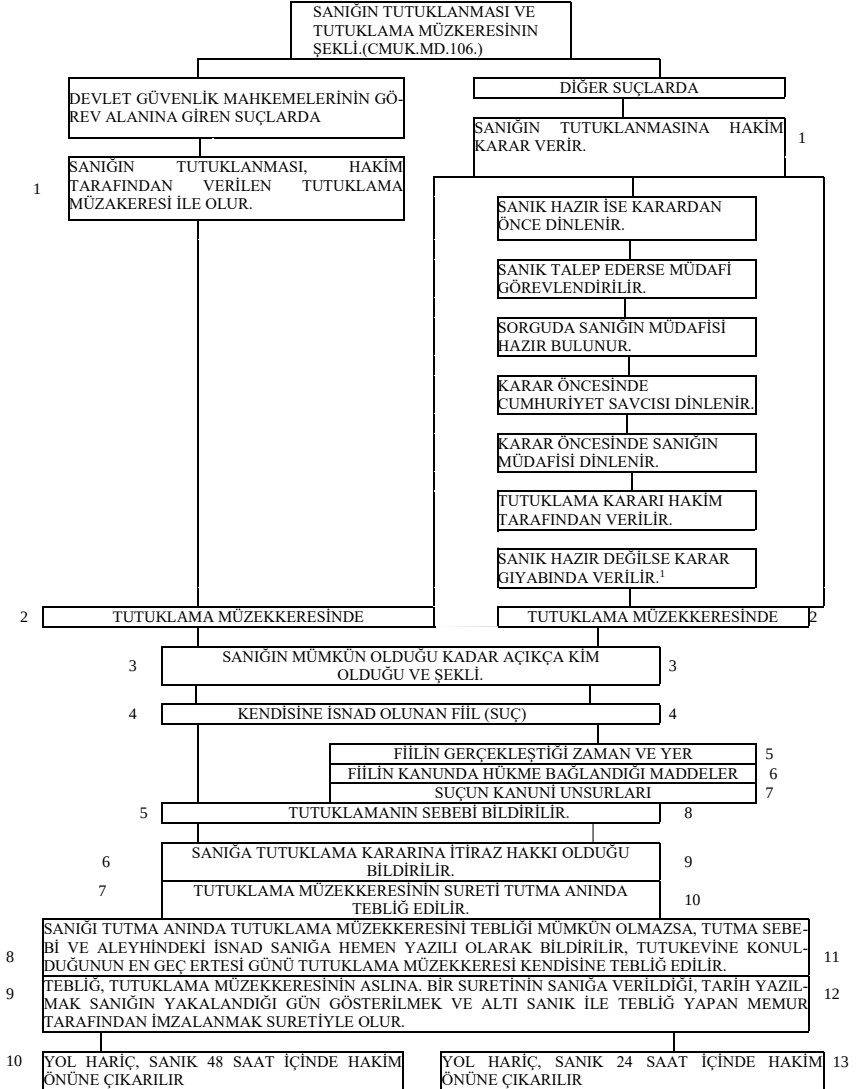
EK -1



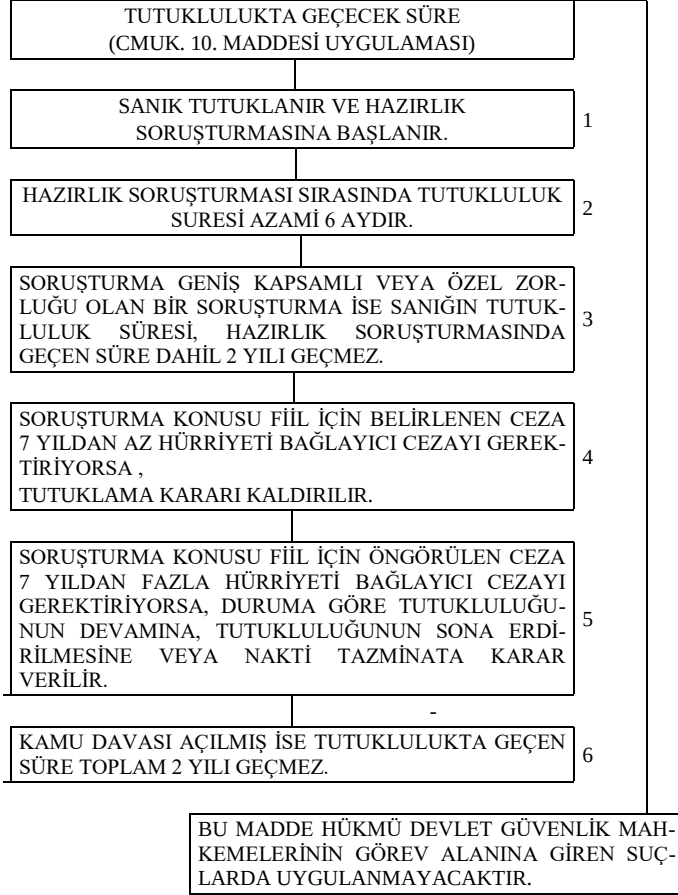
EK-2



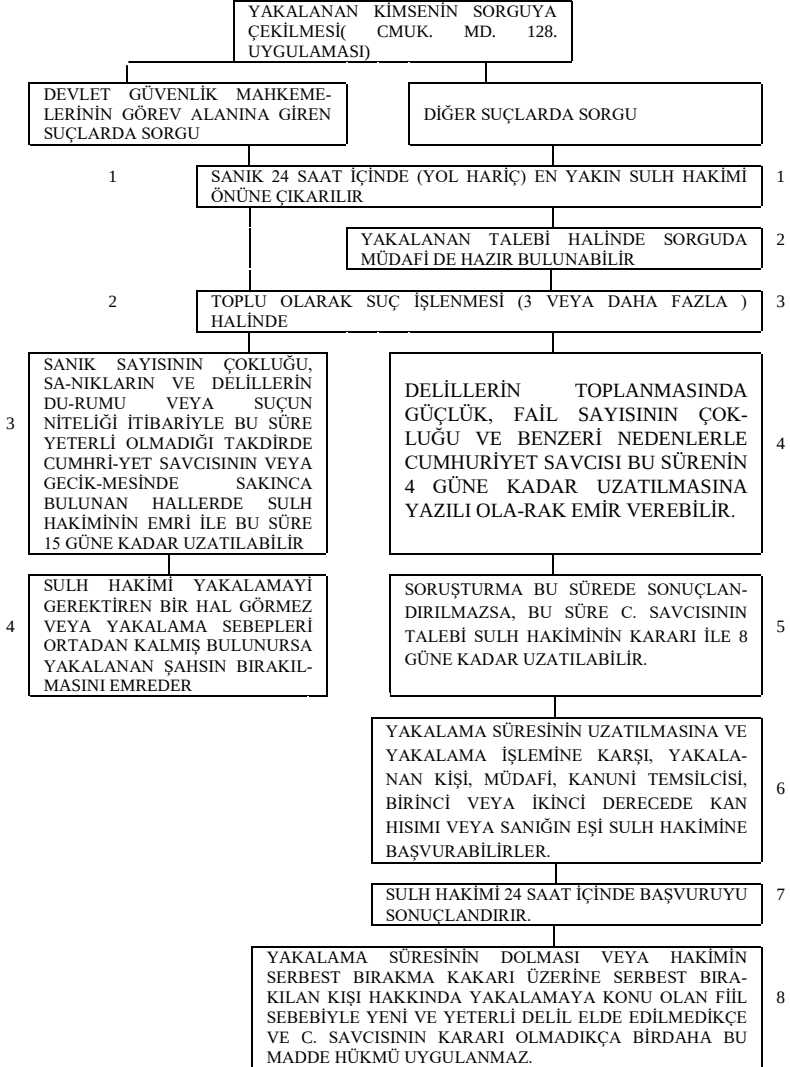
EK . 3



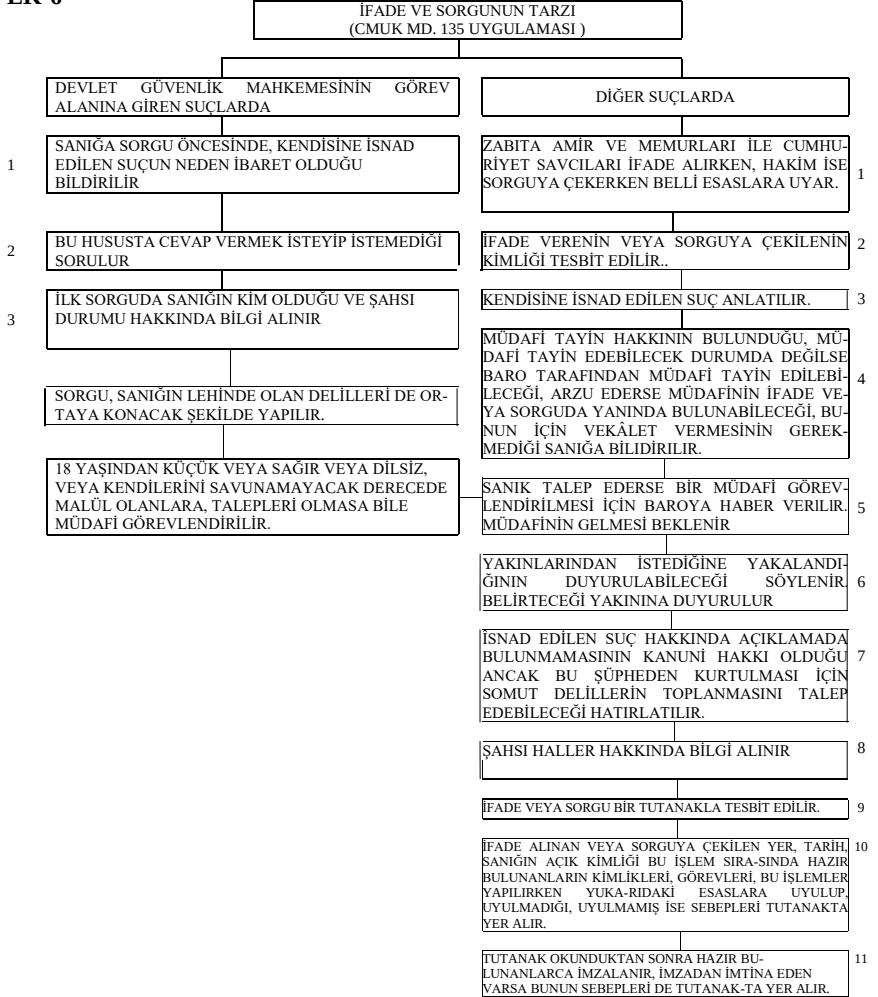
EK-4



EK - 5



EK-6

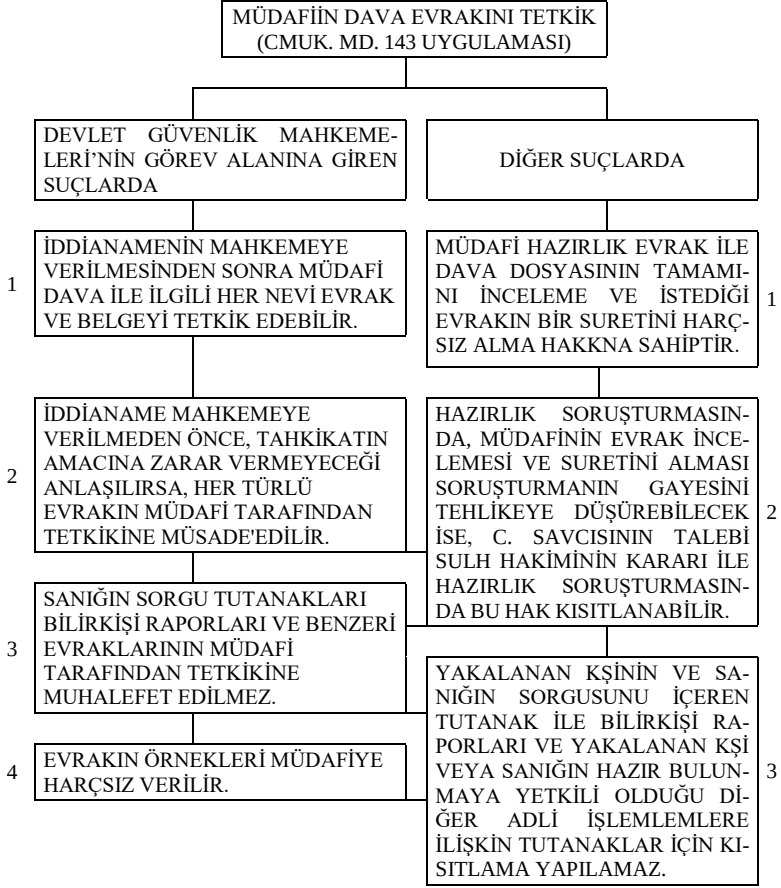


EK-7

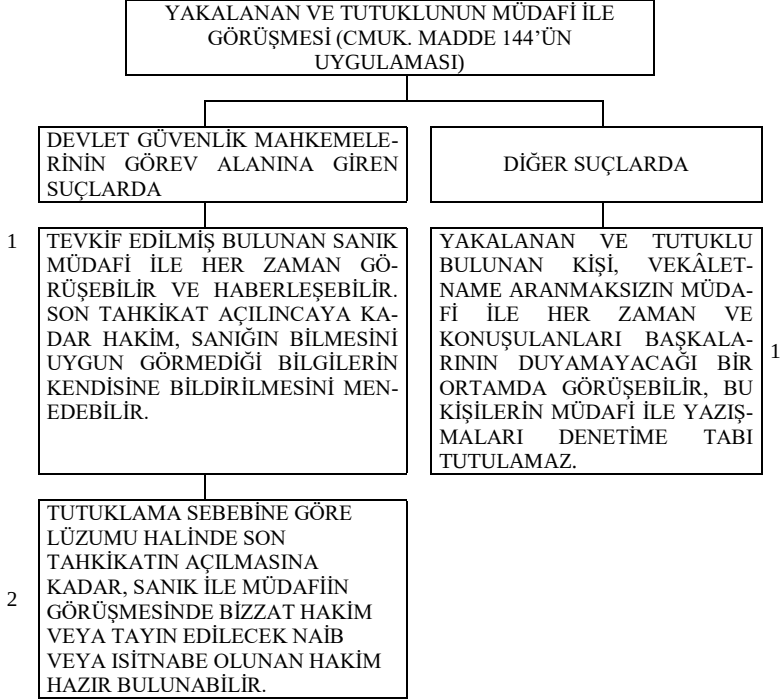
**YASAK SORU YÖNTEMLERİ
(CMUK.MD. 135/a UYGULAMASI)**



EK-8



EK-9



EK – 10

DEVLET GÜVENLİK MAHKEMELERİNİN GÖREV ALANINA GİREN SUÇLAR (3482. SAYILI KANUNUN 28 İNCİ MADDESİ İLE DEĞİŞİK)
VATAN HAINLIĞI – DEVLETİN ÜLKESİNE VE EGEMENLİĞİNE KARŞI SUÇLAR (TCK. MADDE 125)
VATANDAŞIN DEVLETE KARŞI SİLAH KULLANMASI VEYA HARBE KATILMASI
DEVLETE KARŞI HARBE VEYA DÜŞMANCA HAREKETLERE TAHRIK – YABANCI DEVLET MÜDAHALESİNE ÇALIŞMA – MİLLİ MENFAATLARA KARŞI HAREKETLER (TCK. NUN 127 İNCİ MADDESİ)
ASKER TOPLAMA- - YABANCI DEVLETE DÜŞMANCA HAREKETLER – TÜRKİYEYİ HARP TEHLİKESİNE KOYMA (TCK’NUN 128 İNCİ MADDESİ)
DÜŞMAN ASKERİ HAREKETLERİNE YARDIM – DÜŞMANA YARDIM- DÜŞMANLA TİCARET (TCK’NUN 129. MADDESİ)
HARP ZAMANINDA TAAHHÜDÜ YERİNE GETİRMEMEK – TAAHHÜDE HİLE KARIŞTIRMAK (TCK’NUN 130. MADDESİ)
ASKERİ TESİSLERİ TAHRİP (TCK’NUN 131. MADDESİ)
DEVLETİN GÜVENLİĞİNE, SİYASİ MENFAATLARINA İLİŞKİN BELGELERİ YOKETME VEYA BOZMA-DEVLETİN GÜVENLİĞİNE İLİŞKİN BİLGİLERİ ELDE ETME (TCK’NUN 132 İNCİ MADDESİ)
ASKERİ VE SİYASİ CASUSLUK (TCK’NUN 133 ÜNCÜ MADDESİ)
TAKSİRLE İŞLENEN CASUSLUK (TCK’NUN 134 ÜNCÜ MADDESİ)
GİZLİ ASKERİ BÖLGELERE GİRME- DEVLET GÜVENLİĞİ İLE İLGİLİ BELGELERİ BULUNDURMA (TCK’NUN 135. MADDESİ)
DEVLET SIRLARINI İFŞA TCK’NUN 136 İNCİ MADDESİ
YAYILMASI YASAK HABERLERİ İFŞA TCK’NUN 137 İNCİ MADDESİ
DEVLET SIRLARINDAN YARARLANMA – DEVLET HİZMETİNDE SADAKATSİZLİK TCK’NUN 138 İNCİ MADDESİ
HARP ZAMANINDA DEVLET BURUKLARINA UYMAMAK TCK’NUN 139 İNCİ MADDESİ
DEVLETİN ANAYASA VE TEMEL NİZAMLARINI BOZMA TCK’NUN 146 İNCİ MADDESİ
BAKANLAR KURULU DEVİRME – ÇALIŞMAZ HALE GETİRME TCK’NUN 147 İNCİ MADDESİ
YABANCI HİZMETİNE ASKER YAZMAK VEYA SİLAHLANDIRMAK TCK’NUN 148 İNCİ MADDESİ
İSYANA VE BİRBİRİNİ ÖLDÜRMEYE TEŞVİK TCK’NUN 149 İNCİ MADDESİ
FIRSATÇILARA VASİTA TEDARİKİ TCK’NUN 150 İNCİ MADDESİ
FESADİ RESMİ MAKAMLARA BİLDİRMEK TCK’NUN 151 İNCİ MADDESİ
ASKERİ KOMUTANLIKLARIN GASBI TCK’NUN 152 İNCİ MADDESİ
ASKERİ VE ZABITAYI İTAATSİZLİĞE TEŞVİK TCK’NUN 153 İNCİ MADDESİ

Ek – 10
(devamı)

HALKI DEVLET KUVVETLERİNE KARŞI CÜRÜM İŞLEMENE TEŞVİK (TCK'NUN 154 ÜNCÜ MADDESİ)
MEMLEKET EMNİYETİNİ TEHLİKEYE KOYACAK YAYIMLAR HALKI ASKERLİKTE SOĞUTMA (TCK'NUN 155 İNCİ MADDESİ)
CUMHURBAŞKANINA SUİKAST (TCK'NUN 156 İNCİ MADDESİ)
CUMHURBAŞKANINA FİİLİ SALDIRI (TCK'NUN 157 İNCİ MADDESİ)
SİYASİ VE İKTİSADİ BOZGUNCULUK (TCK'NUN 161 İNCİ MADDESİ)
DEVLETİN EMNİYETİNE KARŞI SİLAHLI ÇETE KURMA (TCK'NUN 168 İNCİ MADDESİ)
SİLAHLI ÇETE KURANLARA YARDIM (TCK'NUN 169 ÜNCÜ MADDESİ)
DEVLETİN EMNİYETE KARŞI GİZLİ ANLAŞMA (TCK'NUN 171 İNCİ MADDESİ)
DEVLETİN EMNİYETE KARŞI CÜRÜM İŞLEMENE TAHRİK (TCK'NUN 172 İNCİ MADDESİ)
SİYASİ HÜRRİYETE KARŞI CÜRÜMLER (TCK'NUN 174 ÜNCÜ MADDESİ)
HALKI SINIF, İRK, DİN, MEZHEP VE BÖLGE FARKLILIĞI GÖZETEREK KİN VE DÜŞMANLIĞA AÇIK TAHRİK (TCK'NUN 312 İNCİ MADDESİ)
SUÇ İŞLEMEK İÇİN TEŞEKKÜL MEYDANA GETİRME TCK'NUN 313 ÜNCÜ MADDESİ BUNLARA YARDIM ETME (TCK'NUN 314 ÜNCÜ MADDESİ)
UÇAK KAÇIRMA – NAKİL VASITLARINI ENGELLEME (TCK'NUN 384 ÜNCÜ MADDESİ)
KASITLI OLARAK DEMİRYOLU KAZASINA SEBEP OLMAK (TCK'NUN 385 İNCİ MADDESİ)
ADAM KAÇIRMA (SİYASİ AMAÇLI) (TCK'NUN 499 ÜNCÜ MADDESİ)
YIKICI – ÖLDÜRÜCÜ ALETLER VEYA ATEŞLİ ECZA KAÇAKÇILIĞI VE TİCARETİNİN TOPLU OLARAK VEYA TEŞEKKÜL MEYDANA GETİRİLMEK SURETİYLE YAPILMASI (TCK'NUN 264 ÜNCÜ MADDESİ VE 6136 S.K.)
TOPLU OLARAK VEYA TEŞEKKÜL VÜCUDA GETİRMEK SURETİYLE UYUŞTURUCU MADDE TİCARETİ YAPMAK (TCK'NUN 403 ÜNCÜ MADDESİ)
OLAĞANÜSTÜ HAL İLANINA SEBEP OLAN SUÇLAR 2935 SAYILI KANUN
TABİİ AFET
TEHLİKELİ SALGIN HASTALIKLAR
AĞIR EKONOMİK BUNALIM
ANAYASA İLE KURULAN HÜR DEMOKRASİ DÜZENİNİ VEYA TEMEL HAK VE HÜRRİYETLERİ ORTADAN KALDIRMAYA YÖNELİK YAYGIN ŞİDDET HAREKETLERİ.
NOT :YUKARIDA BELİRTİLEN SUÇLARI İŞLEYENLER İLE BUNLARIN SUÇLARINA İŞTİRAK EDENLER, SIFAT VE MEMURİYETLERİ NE OLURSA OLSUN DEVLET GÜVENLİK MAHKEMELERİNDE YARGILANIRLAR. ANCAK ANAYASA MAHKEMESİ VE YARGITAYIN YARGILAYACAĞI KİŞİLERE İLİŞKİN HÜKÜMLERİ SAKLIDIR. 3842 SAYILI KANUN – 29 ÜNCÜ MADDE

**URBAN LINEAR INFRASTRUCTURE
PROVISION IN ANKARA
(Water, Sewerage, Underground Transport)**

Doç. Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ

FOREWORD

The purpose of this study is to analyse the urban infrastructure provision and management conditions and policy responses in a rapidly urbanising society which has a number of dissimilarities with the overall characteristics of most OECD member countries in terms of GNP per capita, income distribution patterns, rate of population growth, rate of development, rate of industrialisation and rate of urbanisation.

The characteristics make Turkey very sensitive to urban infrastructure problems as a result of the intense social transformations taking place in a rather short span of time and in view of the limited exploitable resources as compared to most of the other OECD Member countries.

The objective of this study which basically covers the period of 1985-90 is to shed the light on urban infrastructure problems, specifically on the water, sewerage and transport Services, and on the Solutions so far developed by the local administrators in the rapidly urbanising city which is Ankara, the Capital of the Turkish Republic.

The recent flood caused by the rainstorms in Ankara and İstanbul took place in 8 the Summer of 1997 and the subsequent urban management failures are the basic reasons of this study.

PART I

WATER AND SEWERAGE IN ANKARA

1. INTRODUCTION

1.1 Population

During the last 70 years, since the establishment of the Turkish Republic, the country has witnessed a considerable transformation in its economic and social life. The results of the national censuses and the projected population to the year 2000 are given in the Table 1.

Table 1
POPULATION OF TURKEY (.000)

1927	13.648	1965	31.391
1935	16.158	1970	35.605
1940	17.821	1975	40.348
1945	18.790	1980	44.737
1950	20.947	1985	50.664
1955	24.065	1990	56.941
1960	27.755	1995	64.485
		2000	73.029 (P)

(P) = projected

The predominant settlement characteristic has also changed from that of a rural society to an urban society as indicated in the Table 2.

Table 2
RURAL-URBAN POPULATION (%)

	URBAN	RURAL
1927	24.2	75.8
1950	25.0	75.0
1960	31.9	68.1
1970	38.5	61.5
1980	43.9	56.1
1985	53.0	47.0

According to the 1985 census, the population of Turkey is more than 50 million of which more than half live in urban areas. In 1985, 17 million people lived in urban areas of more than 100.000 population, 3 million in the cities with 50.000-100.000 population, 2.5 million in cities of 25.000-50.000 population and another 3 million in cities of 10.000-25.000 population.

The density of population, 56 p/km² in 1980 (total area is 805 689 km²), reached 63 p/km² in 1985.

The annual population growth rate of the country is 24.88 per thousand, 40 per thousand in urban areas and 9 per thousand in rural areas. This important difference between urban and rural areas indicates the pace and scale of urbanisation trends in Turkey.

1980 census indicated that the economically active population (12 years old and over) was 30 million of which 19 million was employed and 11 million was inactive. Out of this 19 million people 11 million were employed in the agricultural sector and the rest in industry and service sectors.

1.2 Size Distribution of Municipalities

The number of municipalities of more than 10.000 population -a commonly acceptable threshold criterion for the definition of urban areas- is given below by population groups.

Table 3

SIZE DISTRIBUTION OF MUNICIPALITIES

POPULATION GROUP	1980 CENSUS	1985 CENSUS
10.000- 15.000	93	121
15.000-20.000	48	68
20.000 – 20.000	30	32
25.000 – 25.000	62	78
50.000 – 100.000	37	45
100.000 – 500.000	37	30
500 000 over	4	5
TOTAL	311	379

The table indicates that out of approximately 2.000 municipalities only 379 can be classified as urban municipalities. It should also be noted that in the metropolitan municipal areas several first-tier district municipalities are being served by semi-autonomous municipal water and sewerage administrations.

1.3 Inflation

One of the most dominant features of the country is the high rate of inflation as experienced during the last 10 years. Table 4 indicates the rate of increase in the wholesale price indices in which the value for the year 1981 is 100.

Table 4

WHOLESALE PRICE INDEX

YEAR	NATIONAL***	RURAL*	URBAN**
1982	127	1.861.8	410.3
1983	165.7	2.398.4	539.1
1984	249.1	3.661.4	800.0
1985	356.8	5.122.4	1.159.6
1986	462.3	6.773.6	1.561.0

* 1973-74 = 100

** 1978-79 = 100

*** 1981 = 100

A comparison of inflation rates of the OECD Member countries is given in the Table 5.

Table 5
PRICE INDICES IN OECD COUNTRIES (1980=100)

	1970	1985
Canada	44.9	135.3
USA	49.4	126.8
Japan	48.0	108.9
Australia	35.3	150.4
New Zealand	30.0	168.5
Austria	54.2	127.0
Belgium	50.3	132.1
Denmark	39.6	145.8
Finland	33.9	152.6
France	40.4	156.6
Germany	59.6	116.8
Greece	27.7	252.7
Iceland	5.2	688.5
Ireland	26.9	168.7
Italy	25.3	190.5
Luxembourg	54.7	141.6
Netherlands	47.9	119.2
Norway	44.5	150.0
Portugal	22.8	267.0
Spain	24.4	171.5
Sweden	39.8	150.2
Switzerland	60.3	125.1
	1970	1985
TURKEY	5.8	498.8
United Kingdom	27.0	139.0
OECD	44.7	154.4

1.4 Economy

In order to indicate Turkey's economic situation in comparison to OECD member countries, gross domestic product (in terms of purchasing power parities — PP — and dollars) are given below for the years 1970 and 1985.

Table 6
GROSS DOMESTIC PRODUCT (GDP) IN OECD COUNTRIES
CURRENT PPP-US \$

	1970	INDEX	1985	INDEX
Canada	3976	114	15223	124
USA	4922	141	16494	134
Japan	2812	81	11803	96
Australia	3474	100	11783	95
New Zealand	3283	94	10037	82
Austria	2722	78	10729	87
Belgium	3003	86	10680	87
Denmark	3545	202	12254	100
Finland	2907	83	11442	93
France	3204	92	11445	93
Germany	3430	98	12179	99
Greece	1564	45	6001	49
Ireland	1818	52	6704	55
Italy	3046	87	10841	88
Luxembourg	3780	108	13429	109
Netherlands	3543	102	11269	92
Norway	3127	90	13897	113
Portugal	1462	42	5526	45
Spain	2178	62	7595	62
Sweden	3848	100	12639	103
TURKEY	890	26	3594	29
United Kingdom	3265	94	101985	89
OECD	3490	100	12297	100

The GDP of Turkey reached TL 251.239.4 million in 1989 (with 1968 constant prices) from TL 92.365.7 million in 1979 which is an increase of 30 per cent in 7 years. So, the average annual growth rate is 4.3 per cent. The share of agriculture in GDP decreased from .235 to .222 and the share of industry increased from .22 to .258 within the same period.

The GNP per capita increased from TL 4.419 in 1979 to TL 4.874 in 1986 with 1968 factor costs.

In order to further indicate the overall performance level of the Turkish economy Table 7 and 8 are given on the domestic and external debts and the balance of payments condition.

Table 7
DOMESTIC AND EXTERNAL DEBTS

	1979	1986	Increase %
Domestic debts (billionTL)	452.5	9097.7	2010
External debts (million US\$)	9251.0	20531.6	2210
(to be paid in dollar)			
External debts (billion TL)	4735.0	26096.1	5510
(to be paid in TL)			

Table 8
BALANCE OF PAYMENTS - 1986 million US\$

Export	7 585
Import	- 10 664
FOREIGN TRADE BALANCE	- 3 081
Other goods, Services and income	3 250
Other goods, Services and expenses	- 3 646
TOTAL GOODS AND SERVICES BALANCE	- 3 477
Private unrequited transfer: credit	1 718
Private unrequited tranfer: debit	-15
Official unrequited tranfer: net	246
CURRENT ACCOUNT BALANCE	- 1 528
Capital excluding reserves	2 128
Net errors and omissions	- 65
Counterpart items	- 251
OVERALL BALANCE	786
Changes in reserves	- 786
IMF	- 241
Official reserves	- 545

As indicated in Table 7, Turkey's domestic debts increased 20 times between 1979 and 1986 and external debts to be paid in dollars 22 times and external debts to be paid domestic currency 55 times.

In 1986, Turkey's foreign trade balance for total goods and Services gave a deficit of US \$ 1.528 million and the overall balance gave a surplus of US \$ 786 million of which US \$ 241 million is borrowed from IMF and the rest financed from the official reserves.

1.5 Public Expenditure

Public expenditures of the Central and local government agencies are constantly increasing in Turkey. The expenditures of the Central government reached TL 5.8 trillion in 1985 of which 1.7 was spent on current expenditures, 0.5 on investments and 3.6 on transfer payments. The 1989 Budget was TL 20 trillion. Expenditures on current investment and transfer payments was 1.1 for 1980, 0.1 for 1975 and 0.03 for 1970. Consequently, between 1980 and 1985 Central government expenditures increased more than 5 times. As for the local governments, the breakdown of expenditures is given in Table 9 for three different types of local governments which will be explained later.

Table 9
LOCAL GOVERNMENT EXPENDITURES (million TL)

	1980	1985	1986	Increase % 1980-86
Municipalities	80.297	554.723	1.233.611	1536
SPAs	3.218	37.679	64.040	1970
Villages	3.063	30.336	41.632	1359
TOTAL	86.578	622.738	1.339.283	1546

Table 9 shows that the local governments' expenditures have surpassed the Central government's expenditures more than three times as well as the inflation rate which is approximately 500 per cent in the same period. This basically indicates a policy shift towards a larger share for local governments which could be explained by the government's decentralisation policy. However, it should be noticed that the total local government expenditures of 622 billion TL in 1985 only equals 10 percent of the Central government expenditures which is 5.8 trillion in the same year. Consequently, it can be stated that the country is still being administered through a centralised governmental structure despite the recent tendency towards decentralisation.

1.6 Water and Sewerage Services in the Urban Areas of Turkey

The institutional set-up of water supply Services in Turkey is rather complicated and several Central government agencies, in addition to the regional and local authorities, have responsibilities in the process of providing drinking water to the urban population.

The State Hydraulic Works (SHW) has recently been given additional responsibility for providing water to the municipalities of more than 100.000 population. Almost 17 million inhabitants live in these municipalities. The

information obtained from the SHW indicates that water production problems for the cities covering the needs of 15 million people is already solved or in the process of being solved. The remaining population of 2 million in the bigger settlements are being provided water through a municipal system or through the Bank of Provinces (BP) which is another responsible national organisation. Out of 15 million people living in urban areas of more than 100.000 population, 8 million already have safe access to water, for the second group of 3 million the supply system is under construction, for the third group of 2 million the final projects are being designed and for the last group of 1 million the planning studies are underway.

The above information refers to the conditions for water supply at the level of the main reservoirs. The secondary and tertiary distribution networks have different characteristics in each town. However, it should be stated that there are some common problems for these networks such as ageing, leakages, water losses and unaccounted for water. Detailed information is given in Table 10 concerning the type of technical co-operation to which municipalities have access for the solution of water and sewerage problems with the SHW and the BP.

Table 10
BREAKDOWN OF MUNICIPALITIES HAVING ACCESS TO
TECHNICAL CO-OPERATION WITH THE STATE HYDRAULIC WORKS
(SHW) AND THE BANK OF PROVINCES (BP) BETWEEN 1983-87 BY
POPULATION GROUP AND BY TYPE OF SERVICES

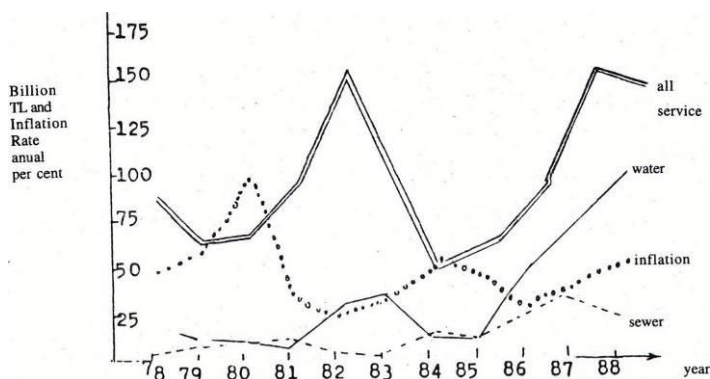
Population Group	Total No. Of Municipalities	SHW				BP	
		For Water	%	For Water	% For	Sewerage	%
10 000-15 000	121	-	-	61	50	10	8
15 000-20 000	68	-	-	39	57	11	16
20 000-25 000	32	-	-	23	71	16	50
25 000-50 000	78	-	-	67	85	25	32
50 000-100 000	45	-	-	34	75	24	32
100 000-500 000	30	15	50	26	86	23	76
500 000 over	5	5	100	2	40	3	60
TOTAL	379	20	5	252	66	112	30

Since, there is no inventory so far developed for the water and sewerage characteristics in urban areas, this study tries to develop a link through tracing the relations between the municipalities having population of over 10.000 and two central government organisations - SHW and BP - responsible for assisting in improving the water and sewerage service conditions. Between the years of 1986- 87 out of 379 urban municipalities, 252 (.66) municipalities have cooperated with the BP for water projects and 112 (.30) municipalities for sewerage projects.

Co-operation on water projects does not display any distinguishing parameter amongst the municipalities and it is known that the minimum requirements are met in urban municipalities where the main problem is essentially to deal with the improvement of qualitative and quantitative characteristics of urban water supply Systems. However, for sewerage systems, the bigger the population the more chance of having cooperation with the Central government agencies. Sewerage is a rather new field for municipalities and sewerage systems already being developed do not include waste water treatment units with the exception of İstanbul where the raw sewage is now discharged with a primary treatment of 10 to 15 per cent efficiency. In all other urban agglomerations effluents are discharged into the environment without any treatment.

Figure 1 indicates the amount spent by the BP for water and sewerage Services during the last ten years with 1988 constant prices.

Figure 1
BP EXPENDITURES FOR WATER AND SEWERAGE AND
INFLATION RATE



In the Figure 1, a sharp increase observed for the BP expenditures during 1984 is still going on as a result of the government's decentralisation policy and, again, government's priority for solving urban problems. In parallel, the expenditures for water supply are increasing constantly, but, the expenditures for sewerage, although increasing, do not show as steep an increase as for water. Compared to 1978, the expenditures in 1988 indicate an increase of 5 times for water and an increase of 14 times for sewerage.

2. LOCAL CONTEXT: URBANISATION IN ANKARA

2.1 Pattern and Characteristics

Ankara is located in Central Anatolia. The city is surrounded by several hills like "a horse shoe" and the height of the hills ranges from 850 m to 1.820 m. Additionally, the height of plateaux on which the city is settled ranges from 850 m to 1.500 m.

Historically the city is old and dates back to 2000 BC. However, the most important fact in the city's history is the declaration of Ankara as the new capital of the Turkish Republic in 1923 right after the War of Liberation. Table 11 below shows the gradual growth of the population of Ankara.

Table 11
POPULATION GROWTH IN ANKARA

YEARS	POP. OF TURKEY (000)	POP. OF ANKARA	% OF URBAN POP.	SHARE OF ANKARA WITHIN URBAN POP.
1927	13.648	74.553	16.28	3.35
1935	16.158	122.720	16.84	4.51
1945	18.790	22.712	18.44	6.54
1955	24.065	45.241	22.54	8.32
1965	31.391	905.660	29.76	9.69
1975	40.347	1.877.755	41.41	10.18
1985	51.421	2.251.533	53.66	8.16

As is shown in Table 11, urbanisation in Ankara began after its declaration as capital and the share of Ankara in the country's total urban population (settlements of more than 10.000 population) increased from 3.35 percent in 1927 to 10.18 in 1980. However, a slight decrease is observed in 1985 due to the enlargement of other urban conurbations.

Table 12 analyses the shares of natural increase and net migration to Ankara and also provides additional evidence of rapid urbanisation in Ankara.

Table 12
GROWTH PATTERN IN ANKARA

	1935-40		1970-75		1975-80		1980-85	
	.000	%	.000	%	.000	%	.000	%
Natural increase	4.9	14.2	128.7	27.7	159.6	90.3	196.9	52.7
Net migration	29.5	85.8	335,1	72.3	17.2	9.7	176.8	47.3
TOTAL INCREASE	34.4		464.8		176.8		373.7	

At the beginning, population growth in Ankara was basically due to net migration (.86). However, after the mid-70s a distinctive change occurred and between 1975-85 the share of net migration came down to .35. Consequently, in Ankara, the annual growth rate of the urban population is 3 per cent per annum on average and 70 per cent of the increase stems from natural increase and the rest is due to the net migration.

The population is projected to the year 2015. The calculation indicates that the city population will reach 3 million in 1995, 4 million in 2005 and 5 million in 2015 as indicated in the Figure 2.

Naturally, population growth has resulted in areal enlargement as well as density increase in the already settled areas. Table 13 gives the figures for areal expansion in Ankara during the last 60 years.

Table 13
AREAL EXPANSION OF ANKARA

YEAR	POPULATION	AREA (ha)	DENSITY (p/ha)
1927	74.553	300	248
1932	110.000	710	155
1944	220.000	1.910	115
1956	455.000	3.650	125
1970	1.290.000	14.000	(1) 86
		18.000	(2) 67
1985	2.200.000	30.000	(1) 73
		54.300	(2) 41
2015*	5.000.000	65.000	(1) 77
		170.000	(2) 30

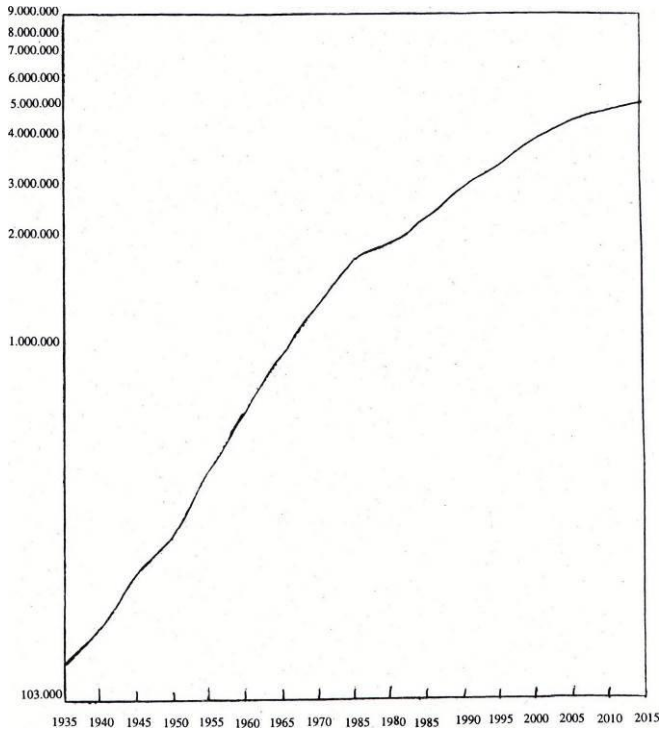
* projected

(1) built up area

(2) network coverage area

Figure 2

POPULATION PROJECTION FOR ANKARA



The table indicates that in the year 2015 the population and the area of Ankara will more than double as compared to the present parameters.

Squatting is an import phenomenon in Ankara and it is estimated that 48 per cent of the population lives in the planned areas and the rest in the squatter areas. Areawise 60 per cent of the city lands are recognised as squatter areas.

2.2 Impact on Old and Need for New Infrastructure

Theoretically, the infrastructural Systems have an overwhelming impact on the macroform of urban areas. However, in the case of Ankara, the characteristics of linear or point infrastructural system did not have any impact on the macroform of the town. On the contrary, the infrastructural development always followed the emergence of new areas or a considerable delay occurred in meeting the new demand caused by the increasing density in the settled areas as a result of the "tear down-build up-sell" pattern of housing construction procedure during the 60s and 70s. Consequently, under the driving forces of the housing market, two-storey garden houses were demolished and new multi-storey apartment buildings were constructed thus resulting in an increase of population density and extra pressure on the urban infrastructure. The population growth, spatial enlargement, growing share of squatter development and inefficient housing construction patterns all caused infrastructural deterioration and required costly Solutions to meet the increasing demand for more qualitative and quantitative Services.

3. DESCRIPTION OF THE INFRASTRUCTURE

3.1 Water Supply in Ankara

3.1.1 Supply Side Characteristics: Existing Systems

The sources of water supply for Ankara and the amount of water obtained from those sources at present are listed below.

Table 14

WATER SUPPLY SYSTEMS OF ANKARA

SOURCE	AMOUNT (106 m ³ /year)
Çubuk Dams	35
Bayındır Dam	6
Kurtboğazi Dam	57
Groundwater/springs	42
TOTAL	140

There are three treatment systems for surface water. The groundwater is directly pumped into the distribution network without any treatment. A treatment plant has been constructed for the Kurtboğazi Dam. This plant is modern and operates efficiently. The other plants are rather simple and inadequate. The present filtration system cannot adequately clear the turbid water coming from the dams during the rainy season. In this period, the water carries a large amount of suspended and colloidal materials as well as silt and they are turbid. The water

taken from the wells also contains large amounts of silt and fine materials. The hardness of well water is quite high. Another important aspect of water quality is that even filtered water still contain coli in large numbers except water from the modern treatment plant. The disinfection of the water for the city is provided by using chlorine.

3.1.2 Demand Side Characteristics

Based on the Ankara Water and Sewerage Administration records, the present water consumption of Ankara City is described in Table 15.

Table 15
WATER CONSUMPTION IN ANKARA ($10^6 \text{ m}^3/\text{year}$)

	1975	1980	1985
Population (.000)	1701	1877	2031
Residential-commercial	35.34	53.66	51.21
Public	17.99	24.09	23.18
Municipality	5.42	2.50	3.15
Fountains	5.00	0.75	0.34
Loss	37.57	60.80	62.38
TOTAL	101.31	141.80	140.26

The water requirements of the city have been projected by two different master plan studies. The result of the first study is given in Table 16.

For the calculation of the net water requirement, the water loss which is 37- 44 per cent at present, is assumed to be reduced to 25 per cent in the year 2010 and thus the total annual net water requirement is estimated as $390 \times 10^6 \text{ m}^3$ based on the total annual gross requirement of $521 \times 10^6 \text{ m}^3$.

Consequently, the impact of urbanisation is quite clear: in the year 2010 total 520×10^6 water is needed to meet the demand whereas the present production is $140 \times 10^6 \text{ m}^3$ and can only meet the present water need. Leaving aside momentarily the capacity of the present distribution network, the demand for new water is enormous.

Table 16
WATER REQUIREMENTS IN ANKARA

YEAR	EST. POP. (.000)	WATER REQ. (1/d/c)	TOT.REQ. (10 ⁶ m ³ /y)
1980	1 930	265	187
1985	2 173	286	227
1990	2 422	305	270
1995	2 687	325	319
2005	3 298	368	443
2010	3 650	391	521

3.1.3 Constraints and Requirements

During the last four years, the average annual water supplied to the city was approximately 140 million m³ of which 98 million m³ is pumped from the dams and 42 million m³ is pumped from the groundwater and springs. So, the daily per capita water production is 187-207 1/dc. Taking into consideration the losses in the network, the net daily per capita water production is 131-145 1/d/c. As a result, the water production for Ankara is less than the required amount and new water resources should be investigated and added to the service system immediately. The Water Administration, in order to overcome the bottleneck, is implementing a rationing schedule especially during the dry season which also causes an extra demand for private water reservoirs, contamination of the water, increase in losses and malfunctions in the network. The hardness of the water is causing an increase in the soap consumption and the pipe sizes are getting narrower. The suspended and colloidal matters cause water-meter malfunctions. The majority of the network is comprised of pipes smaller than 150 mm. They are not protected against corrosion and their carrying capacity is going down gradually. This causes energy wastage, low pressures in the network and the control of the systems becomes rather difficult. A detailed layout of the existing network is not available thus creating an extra burden on the managerial issues and contributing to the water losses.

Under these constraints, the rational policy to follow in order to meet the requirements should be:

- constructing new dams for water supply;
- improving the network thus reducing water losses;
- designing a more efficient pricing system;
- running a more effective operation and maintenance system;
- expanding the present network to the expansion areas;
- building more dependable and efficient water treatment plants.

In other words, the City Administration of Ankara is now faced with the problem of not only providing Solutions for the already accumulated problems of the last 60 years but also of finding the ways and means of meeting the demand for water supply and distribution for the next 25 years. Such a situation may arise only once or twice in the life-time of a city. Consequently, the mobilisation of local resources is definitely not adequate to overcome the constraints. A considerable contribution is required from the Central government as well as from the international institutions and agencies.

3.2 Sewerage and Drainage in Ankara

3.2.1 Supply Side Characteristics: Existing Systems

It is estimated that the present net water consumption (production less unaccounted for water) in Ankara is in the order of 130 l/d/c, and it is expected that this Figure will reach to 236 in the year 2025.

The present sewerage system was first established during the late 40s and now serves to 900 ha in the planned area. In most places the system serves both for sewerage and drainage purposes. Although there is not enough information on the quality of the system, it is believed to be of poor quality with considerable solids deposition and some structural deterioration. Another 6.500 ha in the squatter areas have a sanitary sewer system mostly installed by community labour. Presently, sewage is discharged without treatment into the Ankara Creek or to the nearest river and the final destination is the Saryer Hydro-electric Dam reservoir which is 75 km away from the town.

The characteristics of the industrial waste water in terms of volume and strength are not known in detail. However, there are several potential polluters in the area such as a meat packing plant, a dairy, a brewery, a winery, a sugar refinery, tractor factory and several other medium size industrial plants. All these produce effluents rich in nutrient thus causing considerable environmental deterioration. With the lack of any treatment system all these, in the final analysis, are contributing to the water pollution and hence to environmental degradation.

Additionally, the lack of an effective drainage system is causing the emergence of flood problems experienced every 2-5 years. It should also be stated that some of the main collectors, built by the Central government (SHW) as a part of flood control schemes, were later turned into sewerage receiving points and hence the maintenance of these systems is still the responsibility of this Central government organisation.

3.2.2 Demand Side Characteristics

An analysis recently carried out indicated that -based on aerial photography- the squatter areas within the existing municipal boundaries reach 10.350 ha while the planned area totals 8.134 ha. Analysis also showed that 65 percent of the squatter areas is currently sewered. It is estimated that it would be feasible to sewer approximately 60 percent of the remaining 35 percent. The planned areas are currently sewered in general but there are several problems of overloading, blockages and inadequate carrying capacity. It is found to be unfeasible to install a sewerage system in the rest of the squatter area due to the topographical conditions. The demand for waste water treatment is, therefore, rather acute under the present conditions.

3.2.3 Constraints and Requirements

The above analysis basically show that the present sanitary sewerage and drainage systems, although not causing an urgent problem, have got to be improved in terms of providing a more efficient service to the inhabitants of Ankara. The constraints of the present system can be summarised as follows:

- in the planned area, sewerage should be installed where it is needed including replacements;
- in the squatter areas, new networks should be constructed where feasible and since the existing system has been constructed through community labour, the level of the service should be brought up to an acceptable level;
- taking into consideration the future expansion patterns of the city, adequate sewerage and drainage networks should be planned beforehand and constructed in time;
- although a new system is under construction, one of the most urgent problems is the treatment of waste water which is currently discharged into the environment without any treatment.

Again, as is the case for water supply, the city of Ankara is faced with an important problem which has to be met very rarely in a city's lifetime. This creates an important burden on the city administration in terms of financing, planning, management, operation, maintenance and control. Overcoming these difficulties necessitates the mobilisation of all municipal resources including a more efficient and effective management and the assistance and contributions of the Central government and international agencies in terms of finance, technical know-how and modern management techniques.

4. INSTITUTIONAL STRUCTURE

4.1 Central and Regional Government Institutions

- State Hydraulic Works (SHW)

The high costs of building dams, reservoirs and conveying systems and the technical difficulties of the municipalities has obliged the Central government to assist the local governments in their attempt to improve water supply to the inhabitants. A law enacted recently has given the responsibility of constructing dams and conveying water to treatment plants or main reservoirs for the municipalities of more than 100.000 population to the State Hydraulic Works(osi) which is essentially responsible for constructing dams for hydroelectric energy purposes and large scale irrigation schemes.

- Bank of Provinces (BP)

The Bank of Provinces (BP - İller Bankası) was established somewhat 50 years ago as a financial and technical assistance agency for municipal activities. The BP has been institutionalised through the Capital provided by the municipalities. Presently, the BP acts as a cashier between the Central Government agencies and the local governments especially for national tax revenue sharing on a per capita basis and also as an intermediary between the municipalities and the contractors for water, sewerage, municipal buildings, electricity distribution networks (now discontinuing), mapping, and town planning. Vehicle procurement and insurance are the other areas of activity.

As an intermediary, the BP, upon the delegation of authority from the municipal assemblies, assumes the responsibility on behalf of the municipalities to perform the delegated assignment. For the Services provided, the BP charges fees and applies interest rates to the expenses incurred. The functions of the BP include planning, designing, construction control and technical consultancy to the municipalities.

- Ministry of Public Works (MPW)

The Ministry of Public Works is also an important Central government agency for municipalities though its role is decreasing recently. The MPW provides technical guidance for physical planning and infrastructural development to the municipalities and also administers the Fund for Infrastructure for smaller municipalities based upon the assumption that the metropolitan municipalities are far better off in terms of finance and qualified manpower compared to the smaller municipalities.

- Ministry of Interior (MI)

The Ministry of Interior is the ultimate responsible agency for local governments in Turkey and exerts this authority through the General Directorate

of Local Governments at the Capital and through the governors of the provinces and subgovernors of the districts in the field. The Ministry also administers the Fund of Local Governments which is used for supporting smaller municipalities of less than 25.000 population and has the power of approval for the new post establishment of white and blue collar workers to be employed by the municipalities.

- **Ministry of Finance (MF)**

The Ministry of Finance is the sole responsible Central agency for managing the national budget which includes several reserves and funds to be used in line with the Government's policy directives. This also includes the grants-in-aid to the local governments. The MF also has authority of approval for the new post requests of the municipalities in cooperation with the MI and the State Personnel Department.

- **State Personnel Department (SPD)**

The State Personnel Department was established in the early 60s to control the overall personnel management procedures in the country and presently is exercising a strong controlling power over the municipal personnel actions especially for creating new posts. Without their consent and without the subsequent interministerial decree the municipalities are not allowed to hire staff or workers on a permanent basis, This power is shared with the MI and MF.

- **State Planning Organisation (SPO)**

Turkey is a centrally planned country and the State Planning Organisation was established to that end in the early 60s. The policies adopted are mandatory for public agencies and are advisory in nature for the private sector. Municipal works since controlled by the municipal assembly are beyond SPO discretion but the links between the municipalities and the Central agencies are influenced overwhelmingly by the SPO since this organisation plays a regulatory role for allocating resources and initiating international financial relations as well as managing foreign investments. Consequently, the municipalities are obliged to secure agreement from the SPO in their large scale projects.

- **Undersecretariat of the Treasury (UT)**

Like the SPO, the Undersecretariat of the Treasury is directly responsible for managing the country's international fiscal relations in terms of counter- guaranteeing the credits and identifying new financing resources. Municipalities are obliged to receive their endorsement for any project which requires international financial back-up.

- **Ministry of Environment (ME)**

The Ministry of Environment, since its establishment in the late 70s, as an undersecretariat is working as a co-ordinating agency for environmental protection and in this respect issuing standards, guiding research activities and administering the Environmental Protection Fund. However, it is observed that ME's impact over the municipalities is limited due to the insufficient and ineffective field organisation and budgetary restrictions. Consequently, the role of the ME in water and sewerage is indirect and confined to issuing water and waste water standards. The absence of monitoring systems and enforcement institutions creates a barrier for receiving a full benefit out of these standards.

4.2 Local Government institutions

- **Municipalities**

There are three different types of local governments in Turkey: municipalities, the provincial special administrations (PSA) and villages. Villages are the smallest local organisations and provide some limited Services for inhabitants. The PSAs are area based local government organisations. Their boundaries are identical with the provincial boundaries and provide Services for all provincial inhabitants but most of them are now rural in nature. The municipalities are the most important local government units in terms of financial strength and organisational capacity. Most of the urban Services are provided by the municipalities.

As is the case in other countries, the provision of water and sewerage Services is the responsibility of the municipalities in Turkey. The municipal law States that the supply of water and conveyance to the final consumption points and the provision of sewerage Services are the responsibility of the municipalities. The Public Health Law also attributes the responsibility of ensuring the water quality to the municipalities. Consequently, planning, construction and operation of water and sewerage systems are municipal functions.

- **Water and Sewerage Administrations of the Greater Municipalities (WSA)**

After 1980, as a result of the growing international financial relations between the IBRD and the Turkish Government on water and sewerage Services, the Municipality of İstanbul established an administration directly responsible for water and sewerage Services which were provided by several municipal departments previously. This process is further adopted through the Greater Municipality system (a two tier municipal structure of district municipalities and a metropolitan municipality) and presently 15 Greater Municipalities have their own water and sewerage administrations -a semi-autonomous municipal body.

4.3 Private Sector

Several domestic and expatriate consultancy firms have so far provided consultancy and construction Services to the local and Central government agencies for water and sewerage networks, mostly organised under a consortium format. These Services include master plan designs, evaluation and appraisal of master plans, dam and conveyance system construction, treatment plants, primary, secondary and tertiary distribution networks, unaccounted for water and other technical issues.

4.4 International Organisations

- World Bank (IBRD)

One of the important international actors in urban infrastructure is the IBRD in Turkey, although not yet essentially in Ankara. The IBRD is supporting and financing several major infrastructure projects in the country especially in İstanbul, İzmir and Çukurova Region. Recently, an initial relation has been established between the IBRD and the WSA. The specific roles of the IBRD in Ankara will later be discussed in detail during the explanation of the works so far performed for water and sewerage Services.

- Kuwait Fund (KF)

The essential international credit source utilised in Ankara was the Kuwait Fund which is providing considerable amounts of funds to the city for water supply projects, including preparation of the feasibility study and financing the Capital investments.

- German Fund

The German Government also provided loans for water supply schemes and they are also interested in providing financial and technical assistance for the waste water treatment plant in Ankara.

- British Overseas Development Assistance (BODA)

The WSA has also received separate international assistance from BODA for the improvement of water losses in the network.

4.5 Impact of International Links

It is observed that the impacts of international links so far are limited and mostly confined to individual projects. Once a project is completed, the contracts usually cease without creating a long lasting relation which could strengthen institution building approaches. Secondly, as an enabling procedure, the training

efforts put into the project are also observed to be limited in the international projects and the most emphasis is given to the financial Solutions and the realisation of physical structures. Institution building and the creation of an effective manpower capacity in most cases is observed to have a lesser importance. Consequently, it is difficult to assert that international relations are creating a favourable climate for "enablers", "enabling procedures" and "institution building". They are more interested in providing Solutions for financial bottlenecks provided that the credit and the cost of the credit will be reimbursed in soft or tight conditions or tying the grants to the products to be marketed.

5. POLICIES AND FINANCIAL STRUCTURE

5.1 Policy Objectives

The overall objective of the Greater Ankara Municipality of providing better and more water to the city is strongly shared by the Central government agencies as well as by the international agencies. The SHW is already constructing new dams and conveyance structures to provide more water to the city in the near future, the WSA of Ankara is preparing or updating the master plans for major infrastructures and also carrying out a very ambitious Capital investment project to improve the system.

5.2 Programme Formulation and Financial Structure

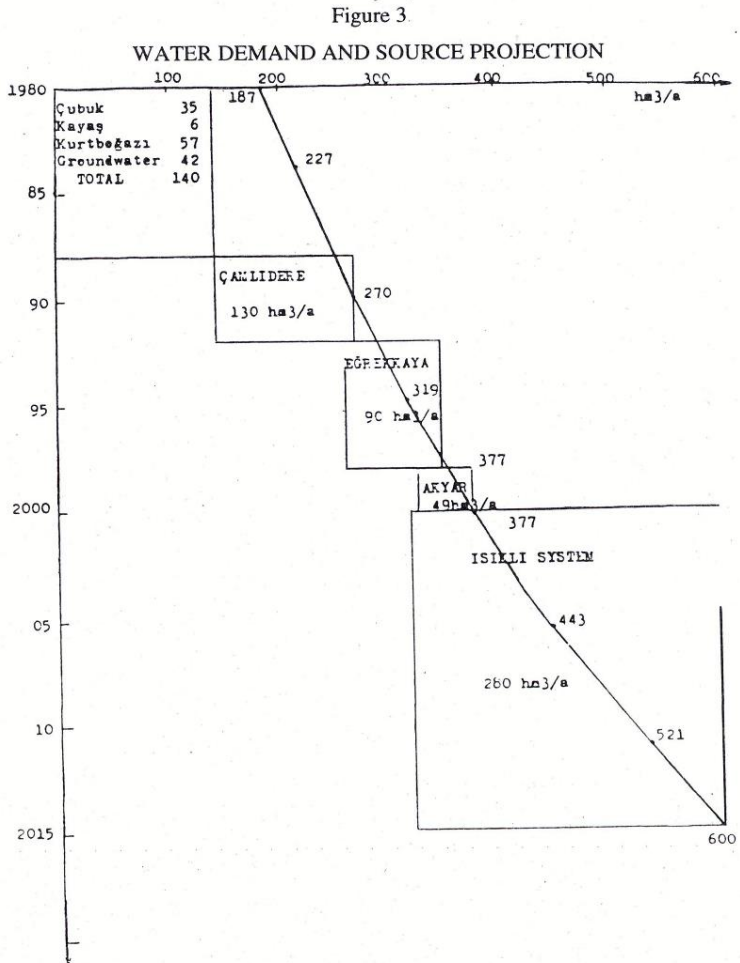
5.2.1 State Hydraulic Works

The SHW has decided that a master plan should be prepared taking into consideration the needs of the city for the year 2015. Based upon the analysis of the existing conditions, it has been decided to design and construct three more reservoirs as indicated in Figure 3. A new big dam has just been constructed to produce water almost equivalent to the present amount of water production. This will be followed by four more dams to be operational in 1998 and 2002. The forecasted amount of water for Ankara for the year 2015 will be met through this new system. For the first two dams, construction works are progressing and for the last system design studies have been initiated. The preliminary studies and project designs are all carried out by the local professionals and international technical support is said not to be required since the local potential is observed to be satisfactory. Additionally, the construction of these dams is being realised by local companies employing compatriate engineers and technicians. The SHW also assumed responsibility in installing two primary water distribution networks in Ankara. Consequently, the SHW has developed its objectives, policies and programmes for their own behalf and all these have been found to be an important achievement. All the investments are planned to be financed from domestic resources and the required international input is negligible.

5.2.2 Water and Sewerage Administration (WSA) of the Greater Ankara Municipality

The picture at the local level is radically different from the Central government level. Self-sufficiency in terms of technical capacity is replaced by dependency on outside support (not necessarily international), financial bottlenecks turn into monetary nightmares, qualified personnel becomes a critical issue and effective organisational structure and efficient management is rare in most cases. Consequently, the local level is the place where innovative policies are urgently sought to maximise contribution of available domestic and international or public and private resources in order to accelerate the pace of the works to be realised. From this standpoint, the activities carried out in Ankara are rather different from the classical and conventional approaches. The city has decided to solve the immense water and sewerage problems in a rather short span of time compared to the city's past endeavours.

The first attempt launched involves work to reduce the water loss in the network from the present 50 per cent to 25 per cent and to improve the quality of the distribution networks. Since, domestic resources were not insufficient, the city has applied to the German Government for a possible credit to procure pipes from Germany which are not produced locally. An initial grant of DM 6.5 million was received from the German Government. This amount is being used for the Services of a consultancy firm working on the prevention of water losses. Meanwhile, the German Government provided an DM 88 million credit for the procurement of the pipes. Another DM 70 million credit agreement was signed later.



The city decided to search for a second international credit source for; the improvement of the system. The Kuwait Fund has agreed to finance it but the credit is tied to a comprehensive analysis of the town and an

Arab origin company will take part in the consortium. The credit will meet the 30 per cent of the cost to be estimated by the consultants.

The total length of pipes is 3.000 km, 2.000 km replacement and 1.000 km new layouts. 2.500 km pipe is already installed. Consequently, in 6 years time all the network is replaced and renewed.

Meanwhile, £100.000 worth of a British grant is used for analysing the possibility of the application of telemetric measurement to the new system.

Sewerage management in Ankara has somewhat different aspects from water provision. The WSA has recently been given the responsibility of sewerage management which was previously managed separately by a municipal department. During this period, the BP was also involved in sewerage investments and they have designed two main sewer collectors and their construction is completed.

Following the recent legislation enacted for the establishment of WSAs in the Greater Municipalities, the sewerage management and water management have been Consolidated into one single organisation. This organisational restructuring has provided a momentum which has accelerated the work and the city administrators have decided to follow a strategy to improve the city's sanitary sewerage conditions. This strategy is comprised of three main stages: evaluation of the previously prepared 1969 and 1979 sewerage master plans, finding new ways of financing the project, including international resources and, finally, construction. The first stage was completed in recent months and the previously prepared master plans have been updated and evaluated which was also a precondition set by the IBRD. The reappraised master plans evaluate the project cost at US \$ 550 million. The annual investment budget for sewerage was US \$ 7.5 million, only 1.4 percent of the required amount before the project initiated. Consequently, the available municipal resources were found to be extremely inadequate to solve the problem and it has been decided to obtain international credit to finance the project. Two possible sources were identified: the IBRD for the whole project and the German KfW for a waste water treatment plant. The KfW, with the initial grant of US \$ 1 million for project design cost, is only interested in financing the treatment plant provided that the plant is based upon the activated sludge process and that the contract be awarded to a German company. This is not in accord with the recommendations made in the recent evaluation study which basically recommends the stabilisation pond system for treatment. On the other hand, the IBRD conditions for credit contain different aspects which are summarised below:

- no other financing source should be used other than IBRD for the sewerage project;

- 40 percent of the cost should be met by the IBRD and the rest from domestic resources;
- a radically different pricing policy should be followed by the municipality comprised of investment cost, operation cost and the inflation rate;
- an immediate water tariff increase of 106 per cent in 1989 and annual increases in the tariff in the future to meet the inflation;
- the annual investment program of WSA to be approved by the IBRD;
- rainstorm drainage would be separated from the sewerage network;
- the reimbursement would be made according to the rules and regulations of the IBRD.

It is also expected that the project will take 8 years to complete.

6. URBAN POLICY INNOVATIONS

6.1 Description of the Salient Features

As in the case of Ankara, the water and sewerage Services in Turkey as a whole took on an interesting feature with the transition from purely local government responsibility to a system of shared responsibility between the local governments and the Central government. Now, the Central government is playing a much more important role in providing Solutions to the local water and sewerage problems. There are several reasons for this transition. The relative technical, financial and organisational strength of the Central government agencies vis a vis the weaknesses of the local government units is important. Technically, the Central government agencies are sufficiently equipped in terms of know-how, machinery park and qualified manpower compared to the municipalities. Financially, the Central government agencies are in a more attractive position because the local governments' essential revenue source is their share in the national tax revenues and the rate of this share is determined by the Central government through national legislation. Organisationally, the Central government is relatively better organised compared to local government because they perform at the national scale where efficiency and effectiveness have to be high. Another reason which enforces the transition, is the Central government's increasing interest in urban infrastructure problems which are considered to deserve a more careful approach in order to satisfy the urban electorates, more numerous than the rural electorates. The last, but perhaps not least reason, is the concern for standardisation, i.e. providing a Standard quality throughout the country. This concern is another re-enforcing reason for increasing the Central government's share and role in urban infrastructure management.

The second distinctive feature is the long accumulation of urban problems awaiting Solutions. In the case of Ankara, water supply may be an exception to

this statement, but the water treatment and distribution networks, sewerage and waste water treatment definitely justify such an assertion. The importance of sewerage has recently begun to be recognised as a key factor of environmental quality and the reasons for "burying the money underground?" have now begun to be perceived amongst concerned circles. Similarly, the water distribution network has got to be overhauled and renewed not only for providing more sanitary conditions but also reducing the water losses from 50 percent to an acceptable level. So far, only one water treatment centre has been completed out of a total of four in order to provide safe drinking water. All these insufficiencies have accumulated over time and now result in an important and heavy load of infrastructural service expectations on the part of the population. Despite these insufficiencies in past investments, the rapid urbanisation rate (4.65 percent in urban Turkey and 3.4 percent in Ankara in 1970) due to migration (72.3 per cent of total growth between 1970-75 and 47.3 percent between 1980-85 in Ankara) produces a catalytic effect on the negative impacts of urban infrastructure inadequacies. This means that, assuming the population of Ankara is 2.5 million, every year 85.000 new inhabitants are added to the city. Such a population is the equivalent of a big town by any scale of comparison. Consequently, the city of Ankara, despite her long accumulated infrastructural insufficiencies, is faced with a problem of providing infrastructural Services sufficient for a big town every year.

The third important feature is related to future needs. If proper counter measures are not developed to balance the infrastructural inadequacies, the problem will be more acute in the near future in view of the above mentioned process whereby a city is added to the metropolitan area every year. Such a process will definitely produce two important results: more population to be served and a larger area to be covered. The overall consequence is an urgent need for urban infrastructural renewal and extension.

The fourth distinctive feature is the high rate of inflation running in the country. The cost involved in providing infrastructural Services in terms of hardware and software is increasing rapidly. Due to the decrease in purchasing power the increases in the tax revenues of the municipalities do not always run in parallel with the inflation rate. Consequently, the discrepancy between the increasing costs and increasing revenues produces another important constraint on the issue: i.e., how to find additional sources of income every year to match the discrepancy. When compared with the constant cost factors, the amount invested in urban infrastructure is more or less stable.

The fifth distinctive feature is the ratio between the present municipal investment budget and the cost of the infrastructure. As has been indicated earlier, the present annual budget for sewerage investment is roughly 1.4 per cent

of the cost forecast. For water distribution and treatment, excluding reservoirs and conveyance systems, the present annual budget is only 6 per cent of the total requirement. These ratios indicate that it cannot be expected to meet the costs of infrastructural projects through the budgetary means of the municipality. Some extra sources of funding need to be found.

The sixth important feature is the insufficiency of WSA's financial resources and the high proportion of unaccounted for water. The WSA budget in 1989 was TL 184 billion while the income derived from the invoices is around TL 60 billion and TL 10 billion is unaccounted for water (in addition to the high rate of water loss in the network) which also brings up the question of collection efficiency of municipal revenues.

The last distinctive feature is the time allocated to complete the projects. Excluding the reservoirs and conveyance system momentarily, the water distribution network project foresaw 6 years to complete the project. The sewerage project foresaw 8 years for completion.¹ Consequently, the time allocated is between 6-8 years which is rather a short span of time when compared to the city's and the system's lifetimes.

In the last analysis, it should be noted that the city of Ankara is now faced with an important problem of managing urban infrastructure -in terms of planning, organising, financing and implementation- while the technical and financial resources are rather limited and beyond the capacities of the municipality, the size and complexity of the problem is acute, and the time allocated to complete the projects is short. In sum, when compared, constraints predominate over opportunities.

6.2 Specificity of Innovations

The most distinctive policy innovation in the Ankara case is the utilisation of international financial resources for meeting the domestic funding needs, i.e., INTERNATIONAL BORROWING FOR DOMESTIC FINANCING.

This is an important development in Southern European countries. If this is a newly emerging trend for solving urban infrastructure problems, and if such a trend is going to be a common one in developing countries, some very significant policy recommendations should be derived in order to rationalise the dialogue between the north and south or between the donors and the receivers.

Consequently, the transition from local characteristics to national characteristics now becomes a TRANSITION TO INTERNATIONAL CHARACTERISTICS in the domain of urban infrastructural management issues.

1 The wastewater treatment plant is now almost completed as of the Summer, 97 and planned to be fully operational in 1998.

In other words, the provision of urban infrastructural management issues. In other words, the provision of urban infrastructure is becoming, if not already so, an item for international commercial transactions.

6.3 Enabling Strategies

The pattern described above is a rather unique innovation in urban infrastructural management which incurs mutual responsibilities for both donors and receivers.

First of all, such a relation should not be solely seen from a view point of purely commercial relations, but rather as an inseparable part of the development process caused by industrialisation, agricultural mechanisation and urbanisation.

Secondly, if the above assertion is correct, donor countries should switch their priorities from rural development projects to urban development projects and urban issues should have a larger share in the north-south dialogue. This basically calls for a restructuring of donor countries' foreign aid approaches. Consequently, the better off countries should take on more responsibility in the urban infrastructural field in developing countries.

In order to achieve a rational dialogue, the following elements would be worthwhile to pursue as enabling strategies:

- more soft credits instead of tight and tied loans;
- lower interest rates;
- more grants on project basis;
- more technical assistance especially in hi-tech areas;
- a greater emphasis on "institution" and capacity building;
- more training opportunity for municipal employees at home or abroad.

In effect, the efficiency and effectiveness of infrastructure provision in cities could benefit enormously from improved training strategies and structures for those involved in infrastructure provision both at the local and Central government level. There is a need to develop innovative institutional structures and programmes which provide training for Turkish instructors who can themselves then spread modern technological methods and techniques amongst their colleagues working in the urban infrastructure field. Technical assistance and training of Turkish staff should be a regular element of any urban infrastructure projects undertaken with foreign companies in order to strengthen the capacity of Turkish nationals to develop their own projects in the future.

Such an approach should also introduce certain precautions in respect of the receiving countries. First of all, international financing should not be seen as the easiest way to obtain funds for domestic financing problems. Secondly, a thorough economic analysis should be carried out on the pros and cons of other financing alternatives, including the zero investment possibility as well.

Thirdly, and perhaps most importantly, international co-operation should be accepted as a lever for institution building on which future development could be based. Lastly, the Central governments should increase their contributions in urban infrastructure management in order to alleviate the acute problems of local governments.

6.4 Implementation Problems

One problem encountered by the local administrators in the case of Ankara relates to the conflicting recommendations of the two donor agencies regarding to technology to be applied in the proposed waste water treatment plant. The IBRD endorsed study advocates stabilisation ponds, while the German KfW insists on the activated sludge process. The German thesis is based upon the technological and efficiency superiority of their system while the other study focuses on the cost involved and the winter conditions in the area. These kinds of conflicting suggestions cause hesitation in the related circles although, in nature, they are not insoluble.

6.5 Environmental Aspects

Undoubtedly, the water and sewerage projects have an overall objective of improving environmental quality in Ankara through the provision of safe drinking water and treatment of environmentally hazardous waste water, thus improving individual hygiene and protecting aquatic flora and fauna. Both projects are extremely helpful and urgently needed in terms of environmental quality enhancement. Consequently, the incidence of water-borne diseases will be reduced and the BOD level will be diminished, pollution of inland water bodies will be prevented, aquatic life will be improved and the danger of the contamination through the foodchain (aquatic or agricultural) will be lowered. Environmentally, the implementation of water and sewerage projects is a must.

7. EVALUATION AND CONCLUSIONS

7.1 Summary of Policies and Innovations

The city of Ankara has witnessed an important attempt to improve the water and sewerage Services and hence to contribute to the environmental enhancement of the city. So far, considerable input secured for the system and the need for more input is still immense. The output is also now visible, although limited for

the time being. What is important is the through-put component of this system, i.e., the strategy to be followed. More international credit to finance the domestic requirements approach is becoming a dominant pattern and there is reason to suspect that this pattern might easily become a common pattern for developing countries. The southern countries have been used to acquiring external credits for industrialisation and agricultural modernisation.

7.2 Benefits and Costs Generated

The benefits and costs generated can be divided into three main groups: financial, economic and physical. Financial benefits are rather obvious since international credit would efficiently solve the problem of financial bottlenecks. However, it is not a "costless" solution. The debt service of the credit, the reimbursement procedure the cost recovery mechanisms attached to the schemes and also "the strings" attached to the grants incur considerable costs. Economically, such a solution would prevent higher cost that might be caused by the future inflation trends. This is definitely a benefit. However, the alternative costs should always figure in the comparison table. Is international financing the only way to solve the problem? Is there any other domestic financial Solutions which would eliminate the need for international borrowing? Is it a profitable investment and, if not, how would the cost be recovered to enable the reimbursement? How can efficiency and effectiveness be secured in order to prevent the wastage and to maximise the benefits of the credit? Such a list, although it can be prolonged, comprises the cost side of the economic impacts of international borrowing for urban infrastructural investments. Physically, again, pluses and minuses are involved: more networks, better service quality, improving health and environmental conditions are just a few to mention. However, such a solution may result in a dependency on external resources. The German credit is used for the pipe procurement and the Kuwait Fund is supposed to be used for construction activities. Such a system may well lead to dependency on foreign hardware and technology since they are not produced domestically. The questions here are "How to minimise dependency on foreign hardware?" and "How the initial procurement can improve domestic capacity building?", "How the initial procurement can improve domestic capacity building?" "How can international credits be used to accelerate the transfer of external know-how and hi-tech?".

7.3 Changes in Efficiency and Productivity

Leaving aside the costs involved momentarily, it can easily be asserted that such a solution definitely increases efficiency and productivity. In three years 1.000 km of pipes was laid of 3.000 km pipes imported, while the remaining 2.000 km pipes was laid down between 1990-3. These statistics directly indicate the efficiency and productivity increase in terms of network improvement. The

contruction time is shortened and hence the productivity is increased due to the costs which would have been generated by delays in carrying out this work with limited domestic funds.

8.4 Environmental and Health Improvements

The same logic can be applied to the environmental and health improvements. The investments being made and to be made in the future are directly related to the enhancement of environmental quality and hygiene by improving the drinking water quality, preventing contamination, minimising water-borne diseases and diminishing the amount of pollutants discharged into the inland water bodies. Consequently, the value of the environmental and health impacts of the infrastructural investments exceed considerably their actual cost.

7.5 Time Profile and Intergenerationai Effects

The use of foreign finance will shorten the time required to obtain successful results from the intervention being carried out by the city itself. Compared to conventional budgetary approaches, the pace of work using this sytem is very rapid and unnecessary delays in construction are prevented. For instance, with the budgetary constraints, the sewerage project would take up to 70-75 years to complete the investment. However, the proposed system is designed to be completed in eight years.

Intergenerationai effect is also important and positive. Systems like water and sewerage, as is the case in Ankara, are long enduring systems and provide Services to several generations. Consequently, the work done in Ankara is basically aiming at future generations but the cost will to be borne by the present generation.

7.6 Main Difficulties

The most significant difficulty to be faced is the discrepancy between the needs to be satisfied and the limited availability of scarce resources. "Financial crisis" are the words which can be used to describe this commonly admitted difficulty.

However, in addition, it is observed that the other most important difficulty lies within the domain of the need for new managemental concepts. Managemental efficiency in terms of accountable management, management accounting, information systems, performance monitoring and performance evaluation, strategic planning in terms of defining medium and long term objectives, cost-benefit analysis, cash flow analysis, effective organisation in terms of functional structuring, sectoral division of authorities and responsibilities, good communication, cooperation and control systems,

elimination of functional gaps and overlappings; cost recovery understanding; manpower development in terms of manpower planning and training are few examples to name in this regard.

Unless satisfactory remedies are designed and implemented, the solution to financial problems alone may not mean much in the long run. Consequently, the main difficulties can be divided into two essential groups: financial limitations and institution building (process oriented organisational development) requirements which may contribute to the more effective utilisation of scarce resources.

7.7 Summary of Evaluation: Key Conditions for Success

The activities pursued for water and sewerage management in the city of Ankara are aimed at eliminating the negative impacts of long accumulated problems arising from insufficient infrastructure. The strategy followed by the local administrators is based largely upon obtaining external financial credits, which, as expected, will improve the efficiency and productivity of the water and sewerage systems.

A reasonable balance between the costs and benefits seems largely to depend on some prerequisites for the parties taking part in the process of international cooperation.

The prerequisites for the receiving countries are:

- credits or grants should not be seen as an easy way of solving the "financial crisis";
- this mechanism should be utilised after mobilising all domestic sources;
- such a mechanism should not lead to undue dependency on external sources;
- such Solutions should only be applied as a last resort when justified by the long term economical advantages, and finally;
- once received, the credit should be used for transferring the technology and know-how and as a tool for capacity and institution building in the country.

The prerequisites for the donor countries are:

- a switch of priority from rural and agrarian projects to urban oriented technical assistance;
- strings on grants should be minimised, finally;
- emphasis should be put on technical capacity improvement and institution building at local level.

PART II

URBAN MASS TRANSIT IN ANKARA

1. INTRODUCTION: URBAN TRANSPORTATION IN PERSPECTIVE

1.1 Historical Development of Urban Transportation in Ankara

The population of Ankara at the beginning of the 1920s was about 25.000 and the city was located in and around a citadel constructed on a hilly terrain. This resulted in the lack of any urban transportation system, creating a mainly pedestrian town. It is calculated that the ratio of motorised trips to total trips rose from 10 per cent in the 20s to 70 per cent in 1985. This rate is higher than the growth rate of the city. Table 1 shows the past development of urban transportation modes in terms of population and indicates the overall pattern.

Table 1
URBAN TRANSPORTATION MODES IN ANKARA

	1935	1950	1965	1980	1985
Population	122.720	288.500	905.700	1.901.282	2.251.533
Pedestrian trips	153.400	301.300	642.000	609.000	674.000
Vehicle trips	43.100	160.700	807.000	2.433.000	2.928.000
TOTAL	196.500	462.000	1.449.000	3.042.000	3.602.000
Suburban rail	2.600	15.600	30.400	48.000	60.000
Municipal buses	21.300	63.000	211.000	710.000	720.000
Private buses	6.800	20.300	-	-	228.000
Minibuses	-	-	100.000	385.000	-
Shared taxis	-	-	110.000	340.000	-
Taxis	6.800	45.000	231.000	280.000	330.000
Private cars	1.450	8.600	63.000	500.000	600.000
Official cars	1.150	2.200	10.000	30.000	40.000
Public service shuttle	-	-	32.000	50.000	150.000
Other vehicles	3.000	6.000	20.000	9.000	100.000

As is indicated in the table, the urban transportation pattern in Ankara showed substantial differentiation over the last 60 years.

In the 20s, the predominant characteristics of the town were basically that of a pedestrian town with lack of interest and initiative for urban public transportation. However, the 30s witnessed the emergence of public interventions in urban transportation with several important developments such as the

construction of the first suburban rail system of 9 km, the purchase of the first bus fleet, establishment of the Ankara Bus Administration and the introduction of the "shared-taxi" (dolmuş) concept into urban transportation.

In the 40s, two important developments took place: official recognition of the "shared-taxis" and the construction of the first trolley-bus lines.

The 50s, especially the first half, witnessed important developments such as the establishment of EGO (Electricity, Gas and Bus Authority) which still functions as the sole authority of urban public transportation, extension of the bus fleet in terms of number of buses and length of lines served and finally the introduction of privately owned minibuses into the transportation system.

The overall characteristic of the 60s is the growing share of the private sector in urban transportation. This has had several important results: increased time losses, extension of peak hours, public institutions starting their shuttle bus Services for their own personnel and increasing demand for private cars.

The same pattern continued in the 70s, 80s and 90s although the parameters became bigger. The important developments of the last twenty years are the domestic production of private cars, introduction of exclusive bus lanes, express bus Services, elimination of some shared-taxis and transition from small minibuses to bigger and diesel-powered minibuses.

The essential results of this pattern are stated below:

- concentric urban form;
- radial main arteries;
- high densities in the centre;
- coexistence of private and public transportation systems;
- increase in the demand for motorised trips is higher than the rate of population growth.

1.2 Urban Transportation Today: The Modal Split and Constraints

Table 2 indicates the modal split in Ankara for the year 1985.

As is indicated in the Table, the total daily trips are 2.773.000. Using a generally accepted multiplier of 1.73 (the trip generation rate) for the ratio of daily trips to the urban population, the total daily trips in Ankara should have been 3.985.370 since the population of Ankara was 2.230.688 in 1985.

The difference is 1.212.370 trips per day (44 percent of the daily total) which means that there is a bottleneck in urban transportation in Ankara. This is basically due to the urban transportation system of the town.

The city has always displayed a discrepancy between supply and demand in the field of urban transportation in the past. However, the areal expansion and the population growth of the city have increased the impact of this deficiency, thus creating an urgent infrastructural problem for the city. It is also clear that such a new demand can not be met effectively through the presently available transportation systems and requires a more effective solution.

Table 2
MODAL SPLIT IN ANKARA (MAY 1985)

MODE OF Transportation	TOTAL VEHICLES	OPERATING VEHICLES	DAILY TRIPS	% OF THE TOTAL
EGO buses	901	600	640.000	23.1
Minibuses	1.877	1.800	685.000	24.7
Private buses	200	190	273.000	9.9
Suburban train	-	-	80.000	2.9
Shuttle buses	2.000	1.900	237.000	8.5
Private cars	87.644	7.000	502.000	18.1
Taxi	6.150	6.000	183.000	6.6
Official cars	6.000	5.750	48.000	1.7
Other	30.000	25.000	125.000	4.5
TOTAL			2.773.000	100.000

1.3 Forecasts for Future Demand

Table 3 gives the figures for forecast daily trips in Ankara for the years 1995, 2005 and 2015 by type of trip.

Table 3
FUTURE DAILY TRIP GENERATION

PURPOSE	1995	%	2005	%	2015	%
Work	1.951.334	33.4	2.747.261	32.7	3.618.001	32.1
School	1.306.161	22.3	1.730.485	20.6	2.110.793	18.7
Other	<u>2.591.645</u>	<u>44.3</u>	<u>3.914.879</u>	<u>46.7</u>	<u>5.551.725</u>	<u>49.2</u>
TOTAL	5.849.140	100.0	8.392.625	100.0	11.280.519	100.0
Increase compared to 1985	—	210.0	—	302.0	—	406

The table indicates that daily trips will reach 5.8 million in 1995, 8.4 million in 2005 and 11.3 million in 2015. This also means that the increase will be 210 per cent in 1995, 302 per cent in 2005 and 406 per cent in 2015. It should also be taken into consideration that in addition to the number of trips, the area covered by the transportation network will be enlarged due to the areal expansion of the city.

This further indicates the urgent need or a more effective solution to the urban transportation problem in Ankara.

2. STRATEGY FOR OVERCOMING THE DEFICIENCIES: RAPID TRANSIT IN ANKARA

2.1 Past Initiatives

The enduring presence of an urban mass transit problem in Ankara created an overall conclusion for the last 20 years that a rapid transit system was required. Three attempts have already been made to initiate such a system.

The first attempt took place in the late 60s when the French firm of Sofretu was given the task of preparing the first rapid transit system in Ankara. The project was designed for the conditions of Ankara in the 1960s. This proposal was rejected by the Ministry of Public Works because of the project's heavy dependence on foreign technology and insufficient financing schemes. The decision of the Ministry was also supported by the State Planning Organisation.

The second attempt took place about ten years later. This project was similar to the first one although not identical. The project was submitted to the Interministerial Committee on Reconstruction and was subsequently rejected on the grounds that

- the project was not an outcome of a comprehensive transportation plan;
- contradictions were observed between the project and the city master plan;
- Financial arrangements and cost estimations were found to be unrealistic.

The Interministerial Committee only endorsed the data base of the project and decided that a joint attempt should be made to develop a new project by the Ankara Municipality and the Ministry of Public Works.

The third project was proposed right after the military takeover in the early 80s. The new project also favoured the same route as proposed before and was accepted by the Committee in principle. However, it was also decided that the passage through the city centre should be modified and the financing schemes should be redesigned. It was decided that these two studies should be tendered out to expatriate consultancy firms and subsequently the job was given to a

Belgian company. The consultancy company came up with important suggestions:

- the previous studies should be reviewed;
- the project was designed for the conditions of the 90s, and hence it was obsolete;
- contradictions with the city master plan should be eliminated.

Consequently, all the previous attempts produced no results in alleviating the urban transportation problem in the city.

2.2 Reasons for Failures in the Past Initiatives

Analysis of the failures of the past initiatives point to four main problems. The first important reason is the authority gap for decision making on the issue. The division of responsibilities between the national and local authorities was not clear thus hampering the activities launched. Consequently, contradictions amongst the Ministry, the Interministerial Committee and the Municipality continued and effective co-operation and co-ordination were not secured.

Secondly, the lack of a transportation master plan taking into consideration the long term trends of the city created an important burden for the designers and decision makers.

Thirdly, the contradictions between the rapid transit projects and the city's master plan have caused considerable differences of opinions among the decision makers thus causing time wastage and delays in decision making.

The last reason is due to inadequate financial resources. In most cases the financial aspects were found to be unrealistic, thus posing a very important problem for the realization of the project.

2.3 The Present Attempt

The latest initiative is based upon the resolution of the above mentioned obstacles. First of all, the dispute over authority is solved through a Decree making the municipality the sole authority for mass transit (also endorsed later by the law of Greater Municipalities). Secondly, in order to meet the comprehensive transportation plan requirement, co-operation and a grant was secured from the Canadian Government. The Governments of Turkey and Canada agreed to establish a joint fund to finance the master plan studies and the Canadian Government provided US \$ 650.000 as a grant, provided that Canadian companies will take part in the international consortium, and the Turkish Government US \$ 450.000. An international private consortium which is comprised of the Canadian and Turkish companies was formed and the first

transportation master plan was prepared in 18 months. Co-operation of the local universities was also secured. Additionally, the conformity with the city's physical master plan is guaranteed through the cooperation of the Planning Department of the Municipality. The characteristics of the master plan will be described in the upcoming chapter. In order to solve the last and most important problem of financing the project, the Municipality has sought the involvement of the State Planning Organisation for further consultations with the international fiscal circles. These circles did not show any interest in the project because it was found to be infeasible and unprofitable, as was the case for most urban mass transit projects. Consequently, the SPO decided to seek ways and means to realise the project through the BUILD-OPERATE-TRANSFER (BOT) approach. However, the BOT was also found unattractive by the international agencies due to the unprofitability of the system. Having all these constraints, the Central government has agreed to provide some sovereign guarantees to the expatriate companies in order to secure their cooperation and interest in the project. As a result, a compromise which could be described as "partial BOT" has been developed between the Turkish Government and the international parties which will be explained in detail later.

3. URBAN POLICY INNOVATION: PARTIAL BOT (BUILD, OPERATE AND TRANSFER) FOR RAPID TRANSIT

3.1 Description of the Salient Features

The process of preparing the transportation plan basically comprises of four main stages: transportation survey, transportation master plan preparation, conceptual design and feasibility studies and, finally, preliminary designs.

The transportation survey stage is also divided into four main areas: structure of transportation, land use and urban macroform in the year 2015, home interviews and cordon-screenline counts and other transportation surveys.

Based on the analysis obtained from the surveys, the transportation master plan was prepared. The plan asserted that the present transportation system is inadequate and some radical interventions are needed in order to effectively transport the people and freight in the city. During the analysis, eight different alternative scenarios were evaluated and at the end a rapid transit system was proposed which is comprised of four different lines totalling 54 km of both underground and ground level transportation. The lines are also weighed according to their respective priorities and the first priority is given to the line connecting the city centre to a new expansion area. The length of the line is 16.5 km with 12 stations and half of it is underground. The capacity is between 45.000-70.000 passengers per hour. The route is so designed that there would be

no need for reclamation and the use of public land will be maximised. The cost of the first line is forecast to be US \$ 250-300 million in the 1985 prices.

The second important feature is the financing schemes for the project. The cost calculation is expected to be far beyond the capacities of the municipal budget and a credit was sought from the international financial circles through the SPO and the Undersecretariat of the Treasury. Several proposals were received all asking for the sovereign guarantee of the Turkish Government. These were rejected. A Canadian based international consortium (along with domestic companies) proposed to develop a financing scheme provided that limited sovereign guarantee would be granted by the Government. The negotiations between the Government and the consortium have produced the following results:

- the municipality will guarantee a minimum number of passengers;
- the minimum cost per passenger will also be guaranteed by the municipality and will be paid to the consortium;
- all the financing will be met by the consortium;
- construction will be completed in four years time;
- the system will be operated by the consortium for 15 years and then will be transferred to the municipality free of charge;
- any loss resulting from ineffective management will be borne by the developers;
- one third of the total project will be guaranteed by the Turkish Government;
- ticket prices will be determined by the domestic authorities and the need for subsidies to finance the difference between the actual cost per trip and the ticket price will be met from domestic resources;
- two companies will be established, one for construction and one for operation;
- the Turkish companies taking part in the consortium will only take responsibility in the construction works but not in operation;
- shares in the construction company will be allocated as follows: 43.6 per cent for Canadian companies, 26.4 per cent for local companies and 30.0 per cent for the municipality with an initial Capital of 1 million US \$ which will be increased to US \$ 30 million in four years time.

As explained above, the system can be described as "partial BOT" because of the guarantees provided by the domestic institutions which are not envisaged in any pure BOT system. However, the low level of profitability of the system and

the subsidies required to finance the schemes have resulted in creating several sovereign guarantees for the developers.

3.2 Specificity of Innovations

Two of the essential characteristics of this procedure seem to be rather interesting: International collaboration for developing the "software" for the system and the implementation of the "build-operate-transfer" principle to the "urban infrastructure" requirement. Both of them are rather innovative approaches in urban management issues since they essentially deviate from the conventional (budgetary earmarkings) approaches.

3.3 Enabling Strategies

The urban mass transit requirements in Ankara are beyond the municipal capabilities in terms of know-how, expertise, financial possibilities and institutional (organisation, management and manpower) potentialities. Within these important constraints, three "enabling strategies" are observed to be creating a favourable climate for solving the urban mass transit problem in Ankara:

- Central government's involvement and leading role in the project;
- bilateral co-operation between the governments of Turkey and Canada;
- the BOT approach for construction and operation thus securing the interest of the private sector.

3.4 implementation Strategies

The implementation strategy is based upon the idea of "privatisation" The system will be constructed by private Capital and private institutions and, more importantly, will be run by the private companies for the next 15 years after a 4 year construction period. With the inclusion of the other lines, the duration of the private sector involvement may be prolonged. In this regard, it has been decided to establish two different companies for construction and operation. At the project development stage, no major difficulty is observed for implementing the project. However, implementation difficulties will be monitored.

3.5 Environmental Aspects

The project is a very positive and significant one from an environmental point of view. Although no environmental impact assessment study has been made on the project, it is known that urban mass transit projects have two important environmental consequences: reduction of air pollution caused by the point-sources and reduction of air pollution caused by the line sources due to the spatial redistribution of the population and lesser utilisation of private vehicles for daily commuting. Additionally, the elimination of traffic congestion and the

reduction in the noise level will further contribute to the enhancement of the quality of the environment.

4. EVALUATION AND CONCLUSIONS

4.1 Summary of Policies and Innovations

The urban transportation problem of Ankara has a rather long history dating back to the rapid growth years of the 1930s and 40s. Despite the continuous attempts made by the city administrators, the problem still exists and the projections indicate the continuation of inefficiencies in the future if adequate remedial actions are not taken in time.

Over the last 20 years, several serious projects were prepared for the rapid transit system of Ankara mainly based upon underground transportation. However, all these attempts have failed due to technical and financial difficulties. Unlike these previous attempts, the latest approach seems to have promising potentialities in terms of overcoming the technical and financial constraints.

The strategy followed to overcome the deficiencies has several important innovative aspects for developing countries as summarised below:

- the technical constraints are overcome through the effective utilisation of international technical assistance for an urban infrastructure problem under effective guidance of the central-government agencies;
- the implementation of the BOT approach, even though not a pure BOT, has made the inclusion of domestic and international private Capital and interest into the urban infrastructure Systems possible. Within this framework, the urban rapid transit problem is likely to be solved through a rather innovative approach of the partial BOT which is quite different from the conventional public sector decision making and expense incurring mechanisms.

4.2 Benefits and Costs Generated

The above mentioned approach offers several benefits to the advantage of the country. The promotion of national and international private investments in urban infrastructure, introduction of foreign Capital, transfer of new and advanced technology, good management and efficient operation, limited inroads to public debts, increases in the credibility of the country and enabling the infrastructural development without any effect on public budget are some of the benefits to name in this regard. Additionally, the timely completion of the project, preventing losses due to delays in construction risks to be borne by developers and operators and increasing efficiency and effectiveness should also be accepted as the other potential advantages of the system.

However, on the other hand, several disadvantages are also observed. First of all, the approach is essentially developed, favoured and imposed by the Central government agencies. Consequently, the Municipality only entered the overall picture towards the final agreement stages. Secondly, alternative financing schemes including the direct loan option and the credits identified by the Municipality seem to be not fully utilised and evaluated thus paving the road to more rational decision making and a cheaper solution. Thirdly, the amount of credit sovereignly guaranteed, the amount of subsidies required and the concessions given to the developers are not exactly spelled out in detail.

Consequently, it is difficult to make any assertion on the relative merits of the costs and benefits of the system at the moment. It seems that there are several important feasibilities so far achieved through the system, but the limited nature of information prevailing concerning the details of the agreement and the lack of cost-effectiveness analyses, prevent making definite assessments over the potential costs to be incurred in the long run.

4.2 Changes in Efficiency and Productivity

Leaving aside the concern for future potential costs, the solution developed is a unique achievement in improving the efficiency and productivity in urban transportation in the city of Ankara. The average hourly capacity of the first line is calculated to be 45.000-70.000 passengers. This means that the maximum annual capacity will be around 400 million-600 million trips. Considering the amount of annual trips is around 1 billion, it is obvious that only this first line will be able to meet 40 to 60 per cent of the total demand. This capacity also represents the 1/2 and 1/3 of the total municipal transportation capacity in the year 1985.

Clearly, the rapid transit system proposed offers a potentially effective solution to the urban mass transit problems of the city of Ankara.

4.4 Main Difficulties

The main difficulty so far observed is the lack of sufficient experience among the related parties. As far as the municipal officials are concerned, experience is rather limited due to the absence of any prior similar project and their late inclusion in the negotiations. At the national level, the experience is also limited because the BOT approach is a rather new policy tool for the national level administrators. The consortium is also not experienced both in the BOT approach and in operating urban mass transit systems. The Canadian companies which assumed the responsibility of running the system was basically construction and engineering design companies and not experienced in managing the mass transit systems. The same was also true for the local companies taking part in the consortium and they decline from assuming any responsibility for managing the

system. The lack of adequate experience and expertise has led the way to the establishment of two different companies for construction and management.

4.5 Summary of Evaluation: Key Conditions for Success

The impression obtained from the interviews and the available information on the issue indicates that the long accumulated urban transportation problems are faced with an effective solution model based on the idea of partial BOT.

Although it would be difficult to make any statement on the degree of success to be achieved it can be stated that the results obtained point to a considerable success in developing Solutions for alleviating this important urban infrastructure problem. The conditions for the success can be highlighted as follows:

- careful and accurate analyses of the past failures;
- recognition of the problem as an important handicap for an efficient urban life;
- effective collaboration between the Central and local government agencies;
- designing attractive and innovative strategies in terms of both the financial conditions and technical set-backs.

5. DEVELOPMENTS AFTER 1990

As a result of the 1989 local elections the municipal election was won in Ankara by the Social Democrat People's Party whereas the party which was controlling the municipality before was in the power at the Central government. Due to the differences in ideologies and also due to the political interest conflicts, the above mentioned developments have not produced positive and fruitful results. The Central government rejected to provide sovereign guarantees as requested by the international consortium and the Municipality was forced to seek to develop her own financing resources. The Municipality innovated a new mechanism and issued bonds in the international financial markets. The money derived from the bonds has been allocated to several Capital projects including the underground system. The municipality, solely depending on her internal technical and managerial capability made radical changes in the projects in terms of realigning the routes and changing partially the system from an underground facility into a "lightrail" transportation system.

The construction works began. However, as a result of 1994 local elections the municipality has been won by the Welfare Party.

The new Party did not make any alteration in the system but just kept on continuing the construction work. The first stage of the project, lightrail system

between Dikimevi and Bus Terminal, has been completed and become operational as of 1996. The system is being operated mainly by a municipal company.

The construction work on the underground system is still going on and the expected completion time is still not known.

BIBLIOGRAPHY

- Devlet Su İşleri, İçmesuyu Kanalizasyon Dairesi Başkanlığı, Ankara Kenti İçme Kullanma ve Endüstri Suyu Temini ve Dağıtım Şebekesi Kati Proje Revizyonu: Ön Rapor (Preliminary Report: Final Project Revision of Water Supply and Distribution Network of the City of Ankara), August 1984, prepared by Su-İş Company.
- Devlet Su İşleri, İçmesuyu ve Kanalizasyon Dairesi Başkanlığı, Ankara Kenti İçme Kullanma ve Endüstri Suyu Temini ve Dağıtım Şebekesi Revizyonu Kati Proje Raporu (Final Project Report of the Revision of Water Supply and Distribution Network of the City of Ankara), December 1985, prepared by Su-İş Company.
- Ankara Metropolitan Alan Nazım Plan Bürosu, Ankara Nazım Plan Şeması Raporu - 1970-1990 (Ankara Master Plan Report- 1970-1990), March 1977.
- Ankara Water and Sewerage Administration, Final Report on Technical Review and Project Preparation, March 1989, prepared by Lavalin, CH2M Hill and Temelsu Companies (Ankara Sewerage Project).
- State Planning Organisation, Turkey Water Supply and Sanitation Country Report, April 1986.
- İller Bankası, Çalışma Raporu (Bank of Provinces: Activity Report), September 1988, prepared by the Research, Planning and Co-ordination Department.
- İller Bankası, Cumhuriyetin 60. Yılında İller Bankası Çalışmaları (Activities of the Bank of Provinces at the 60th Year of the Republic), 1983.
- State Institute of Statistics, Statistical Yearbook of Turkey 1987, January 1988.
- Municipality of Greater Ankara, General Directorate of EGO, Ankara from 1985 to 2015, Ankara 1987, prepared by the METU City and Regional Planning Department Study Group.
- Municipality of Greater Ankara, General Directorate of EGO, Ankara Urban Transportation Study Vo. 4 Transportation Survey: Land Use and Macroform 2015, 1987.
- Municipality of Greater Ankara, General Directorate of EGO, Ankara Urban Transportation Study Vol. 5 Transportation Master Plan, 1987, prepared by EGO- Canadian Consortium and Kutlutaş.

- Devlet Planlama Teşkilatı, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (The Fifth Five Year Development Plan), 1986, Ankara.
- General Directorate of EGO, Ankara Urban Transportation Study, Vol. 1, Transportation Survey, Structure of Transportation, Ankara, 1987.
- General Directorate of EGO, Ankara Urban Transportation Study, Vol. 2, Transportation Survey, Home Interview Survey, Ankara, 1987.
- General Directorate of EGO, Ankara Urban Transportation Study, Vol. 3, Transportation Survey, Cordon-screenline Counts and Other Transportation Surveys, Ankara, 1987.
- General Directorate of EGO, Ankara Urban Transportation Study, Vol. 4, Transportation Survey, Land-use and Macroform 2015, Ankara, 1987.
- General Directorate of EGO, Ankara Urban Transportation Study, Vol. 5, Transportation Master Plan, Ankara, 1987.
- General Directorate of EGO, Ankara Urban Transportation Study, Vol. 6, Conceptual Design and Feasibility, Ankara, 1987.
- General Directorate of EGO, Ankara Urban Transportation Study, Vol. 7, Preliminary Design, System and Design Criteria, Ankara, 1987.
- METU, Ankara from 1985-2015, Ankara, 1987.
- Ankara Metropolitan Alan Nazım Plan Bürosu, Ankara Nazım Plan Şeması Raporu - 1970-1990 (Ankara Master Plan Report - 1970-1990), March 1977.

TÜRKÇE ÖZET
ANKARA'DA KENTSEL DOĞRUSAL ALTYAPI HİZMETLERİNİN
YÖNETİMİ
(İçmesuyu, Kanalizasyon, Metro ve Kitle Taşımacılığı)

"Ankara'da Kentsel Doğrusal Altyapı Hizmetlerinin Yönetimi" başlıklı bu araştırma yazarın OECD danışmanı olarak OECD'nin "Kentsel Altyapı Politikaları Projesi" çerçevesinde hazırladığı iki örnek olaydan birincisidir. İkinci örnek olay ise aynı sorunların incelendiği İspanya'nın Barcelona kenti ile ilgilidir. Bu çalışma da Türk İdare Dergisi'nin daha sonraki sayılarında yayınlanacaktır. OECD'nin bu proje çalışması 1991 yılında "Urban Infrastructure: Finance and Management" başlıklı yayını ile sonuçlanmış bulunmaktadır.

OECD'nin yukarıda belirtilen Proje çalışması OECD ülkelerinde kentsel doğrusal (linear) altyapı hizmetlerinin yönetimi konusunda egemen olan özellikleri çözümlemek, gelişen yeni eğilimleri belirlemek ve böylelikle de üye ülkelerin gerek kentlerin yaşanmasından ve gerekse hızlı kenteleşme nedeniyle aşırı ölçüde büyümesinden kaynaklanan altyapı sorunlarının çözümü için üye ülkelere politika önerilerinde bulunma çabalarına katkıda bulunmak amacını taşımaktadır. Doğal olarak böyle bir amacın gerçekleştirilmesi üye ülkelerin değişik toplumsal ve ekonomik kalkınmışlık düzeyini temsil eden çeşitli kentlerinde karşılaşılan sorunların niteliklerinin öğrenilmesini, sorunların çözümü için geliştirilen yaklaşımların irdelenmesini ve uygulanan çözüm yollarının çözümlenmesini gerekli kılacaktır. Bu amaçla Türkiye'den Ankara ve İspanya'dan Barcelona kentleri seçilmiş ve bu kentlerdeki içmesuyu, kanalizasyon, yağmursuyu drenajı, karayolu yapımı ve kitle taşımacılığı gibi hizmetler inceleme konusu yapılmıştır. İnceleme her iki kentte de 1989 yılında yapılmıştır.

Ankara Örnek Olayı'nda inceleme konusu olan kentsel doğrusal altyapı hizmetleri su temini, kanalizasyon, yağmursuyu drenajı, metro ve kitle taşımacılığı olmuştur.

Yapılan inceleme çalışmaları sırasında bu hizmetlere ilişkin olarak önce ülke genelindeki kenteleşme olgusu, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullar ve yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin genel nitelikli özellikleri ele alınmıştır. Araştırmanın ikinci bölümünde Ankara özelinde kentsel büyüme olgusu incelenmiş ve altyapı hizmetleri ile ilgili gereksinimler saptanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda, inceleme konusu olan hizmetlerle ilgili "talep"lerin şimdiki ve gelecekteki düzeyi ile bu taleplerin karşılanması için kamu tarafından topluma sunulan hizmet "arz"ının içinde bulunduğu koşullar irdelene inceleme konusu yapılmış ve

iki olgu arasındaki farklılaşmanın ortadan kaldırılması için geliştirilen politikalar değerlendirilmiştir. "Arz ve talep"e ilişkin irdelemeyi hizmetlerin sunumundan sorumlu kurumsal yapıya ilişkin değerlendirme izlemiş ve bu çerçevede izlenen politikalarla finansal yapı arasındaki ilişkiler ele alınmıştır. Örnek olay incelemesinin son iki bölümü ise Ankara ile ilgili olarak geliştirilen politikaların içerdiği yenilikler ile ortaya çıkan sonuçların belirlenmesi oluşturmuştur. Türkçe özet esas itibarıyla bu iki bölüm üzerinde yoğunlaşacaktır.

Su Temini, Kanalizasyon ve Yağmursuyu Drenajı

Uygulanan Politikalar

Ankara kentinde altyapı hizmetlerinin yönetimi ile ilgili ilk temel özellik tümüyle yerel yönetimlerin sorumluluğu altında olan hizmet üretme anlayışından özeysel yönetimle yerel yönetimler arasında görev ve sorumluluk paylaşımını esas alan bir yönetim politikasına geçilmesidir. Bu geçişin temelinde yatan neden ise yerel yönetimlerin teknik, akçalı ve örgütsel zayıflıkları yanında özeysel yönetime bağlı birimlerin görece üstünlüğü olgusudur. Bir başka temel neden de giderek artan kentsel seçmen sayısının siyasal iktidarı belirlemedeki payının kesin bir üstünlüğe sahip duruma gelmiş olmasıdır.

İkinci temel özellik suya ilişkin hizmet taleplerinin, su temini hariç, çok büyük boyutlara ulaşmış olmasıdır. İçmesuyu arıtma tesisleri, içmesuyu dağıtım şebekesi ve pisu arıtma tesisleri ile ilgili altyapı gereksinimi büyük boyutlara ulaşmıştır. Kanalizasyon gereksinimi ise ülke çapında henüz yeni algılanmaya başlanmıştır.

Üçüncü özellik gelecekte ortaya çıkacak gereksinim ile ilgilidir. Hızla büyümekte olan kentle ilgili yeterli önlemler alınmadığı takdirde yaşanmakta olan sorunların boyutları giderek daha büyüyecektir.

Dördüncü özellik ülkede egemen olan yüksek enflasyon nedeniyle hizmet girdilerinin maliyetinin hızla yükselmesidir.

Beşinci özellik yapılması gereken yatırım miktarı ile bütçe olanakları arasındaki önemli dengesizliktir. 1989 yılı itibarıyla belediyenin su ve kanalizasyon için ayırabildiği yatırım ödeneği toplan yatırımın ancak yüzde 1 4'üne ulaşabilmektedir.

Altıncı özellik yüksek hizmet maliyetine karşın şebekede kaybolan su miktarı, ücreti tahsil edilemeyen su miktarı ve kaçak kullanılan su miktarından oluşan toplam kayıp miktarının (unaccounted for water) çok fazla olmasıdır.

Yukarıda belirtilen özellikler Ankara kentinin planlama, örgütlenme, finansman ve uygulama bağlamında kentsel altyapıların yönetimi konusunda önemli sorunlar içinde olduğunu göstermektedir. Ortaya çıkan sorunların boyutlarının bü-

yüklüğü karşısında belediyenin sahip olduğu yönetsel kapasite oldukça yetersiz bir görünüm sunmaktadır. Özcesi, kentte kısıtlılıklar olanaklardan çok daha fazladır.

Yeni Politika Yaklaşımları

Arz ve talep arasındaki önemli farkın giderilmesi yolunda gerek özeysel ve gerekse yerel kamu yöneticilerinin ortaya koydukları yeni politika ve yaklaşımların temel özelliği finansman sorununun çözümü için uluslararası kredi kuruluşlarından borç alınması yöntemidir. Bir başka anlatımla iç finansman için dış borçlanma yöntemi giderek sisteme egemen olmakta ve bu nedenle kentsel hizmetler yeni bir uluslararası ticaret malı konumuna gelmektedir.

Stratejiler

Yukarıda özetlenen yeni politika hem dış borç verenler ve hem de alan ülke/belediye açısından karşılıklı sorumlulukların ortaya çıkması ile sonuçlanacaktır. Herşeyden önce bu tür bir ilişki yalnızca ticari bir olgu olarak görülmemeli ve endüstrileşme, tarımda makineleşme ve kentleşme süreçlerinin ayrılmaz bir parçası olarak görülmelidir. İkincisi, borç veren ülkeler önceliklerini kırsal kalkınma projelerinden kentsel kalkınma projelerine çevirmeli ve kentsel olgular kuzey-güney diyalogunda daha fazla pay sahibi olmalıdır. Bu diyalogun başarılı olması ise kredi sağlayan ülkelerin aşağıdaki stratejileri izlemesine bağlı görülmektedir:

- sıkı ve koşullara bağlı kredi yerine daha çok 'yumuşak kredi verilmesi
- daha düşük faiz oranları uygulanması
- özellikle gelişmiş teknoloji alanında daha fazla teknik yardım sağlanması
- "kurumsal gelişme"ye ve kurumsal kapasitenin artırılmasına daha fazla önem verilmesi
- kredi verilen ülkelerin belediye personeli için ülke içinde ve dışında daha fazla eğitim olanakları sağlanması.

Kredi alan ülkelerin izlemeleri gereken strateji aşağıda belirtilmiştir:

- uluslararası borçlanmanın iç finansman sorunlarının çözülmesi için "en kolay" yol olarak görülmemesi
- finansman seçenekleri konusunda olumlu ve olumsuz unsurları irdeleyen incelemelerin yapılması
- uluslararası işbirliğinin ülkenin gelecekteki kalkınması için gerekli kapasitenin oluşturulması yolunda bir araç olarak görülmesi
- özeysel yönetimin akut konuma gelmiş yerel sorunların çözümü için katkılarını artırması.

Uygulama Sorunları

Dış kaynaklardan elde edilen kredilerle kentsel yatırımların gerçekleştirilmesi yaklaşımında ortaya çıktığı görülen sorunların başında kredi veren ülkenin teknoloji tercihleri ve baskıları gelmektedir. Ankara'nın kentsel pıssu arıtımı için kredi vermek isteyen iki kuruluştan biri olan Dünya Bankası stabilizasyon havuzlarının egemen olduğu bir sistemi önerirken Alman KfW kuruluşu aktif çamur tekniğinin seçilmesi gerektiğini öne sürmüştür.

Değerlendirme ve Sonuçlar

Yukarıda özetlenen yeni politikanın yarar ve maliyetleri akçal, ekonomik ve fiziksel açılarından ele alınmalıdır. Akçal açıdan elde edilen yarar finansman sorununun çözümlenmiş olmasıdır. Ancak, buna karşılık, ödenmesi gereken faizler, geri ödeme süreci, maliyetin geri dönüşü ilkesinin uygulanması ve krediye eklenen bazı "ön koşullar" önemli bir maliyet unsurunu da birlikte getirmektedir. Ekonomik açıdan elde edilen yarar ise enflasyon nedeniyle gelecekte çok daha fazlaya mal olacak bir yatırımın daha az maliyetle gerçekleştirilmesinin olanak kazanmasıdır. Ancak, ekonomik açıdan dış borçlanma dışındaki seçeneklerin de irdelenmesi gerekmektedir. "Dış borçlanma tek yol mudur? İç borçlanma yolu ile sorunun daha ekonomik bir şekilde çözümlenmesi olanağı var mıdır? Yatırım karlı mıdır? Maliyetin geri dönüşü nasıl sağlanacaktır?" gibi sorulara yanıt aranmalıdır. Fiziksel açıdan elde edilen daha fazla şebeke, daha iyi hizmet kalitesi, sağlık ve çevresel kalite koşullarının iyileştirilmesi önemli olumluluklardır. Gözlemlenen en önemli fiziksel sorun ise teknolojik açıdan dışa bağımlılıktır.

Ortaya çıkan bu yarar ve maliyetlere karşın uygulanan çözümlerle kentsel altyapıların yönetiminde verimlilik ve etkinliğin daha yüksek bir oranda gerçekleştirilmiş olduğu anlaşılmıştır. Çok kısa zamanda önemli oranda boru döşenmiş, atıksu arıtımı tesisi 'yapılabilir' konuma gelmiş ve inşaat süresi oldukça kısaltılmıştır. Belki de en önemli yarar, önlenen pek çok sağlık sorunu nedeniyle, çevre sağlığı ve genel sağlık alanlarında elde edilmiştir.

Yöntemin en fazla dikkat çekici yanı ise projenin tamamlanma süresinin oldukça kısalmasıdır. Klasik bütçe olanakları ile ancak altmış yılda bitirilebilecek bir yatırımın yedi-sekiz yıl içinde bitirilmesi güvence altına alınmıştır. Üstelik yalnızca kente yaşamakta olan insanların sorunları çözümlenmemiş gelecek kuşakların da yararlanacağı olanaklar gerçekleştirilmiştir.

Ankara'nın su ve kanalizasyona ilişkin sorunlarının incelendiği örnek olaydan çıkan temel sonuç tatmin edilmesi gereken hizmet beklentileri karşısında sahip olunan kaynakların oldukça sınırlı kalmasıdır. Sorunu özetleyebilecek terim ise "akçal bunalımıdır. Akçal bunalım yanında yönetim alanında önemli bunalımların yaşanmakta olduğu görülmektedir. Geliştirilmesi gereken yönetsel beceriler arasında sorumluluk yönetimi, yönetim muhasebesi, bilişim sistemleri, başarımlar

yönetimi, izlenmesi ve değerlendirilmesi, kısa ve orta erimli hedeflerin belirlenmesi anlamında stratejik planlama, yarar-maliyet çözümlemesi, nakit akış çözümlemesi, etkili işlevsel örgütlenme, iletişim, işbirliği ve denetim sistemleri, görev yinlemeleri ve boşluklarının önlenmesi, maliyetin geri dönüşü ilkesinin yaygınlık kazanması, insangücü yetiştirme ve planlaması bağlamında insangücü geliştirme çalışmaları yer almaktadır. Bu sorunlara yeterli çözümler sağlanmadığı takdirde akçal sorunların etkili bir şekilde çözülmesi fazla bir anlam taşımayacaktır.

Özcesi, kentsel altyapı hizmetlerinin yönetimi konusunda ortaya çıkan sorunları iki ana grupta toplayabilmek olanaklı görülmektedir: akçal sınırlılıklar ve kurumsal kapasite sınırlılıkları.

Ankara örneğinin irdelenmesi kentsel altyapı hizmetlerinin yönetiminde başarıyı güvence altına alacak politikaların aşağıdaki gibi olmasını gerekli kılmaktadır:

Dış kredi alan ülkeler açısından;

- Kredi ve bağışlar 'akçal bunalım'ın aşılması için en kolay yol olarak görülmemelidir.
- Dış kredi yoluna ancak tüm ulusal kaynaklar değerlendirildikten sonra başvurulmalıdır.
- Bu yöntem dış kaynaklara bağımlı kalmakla sonuçlanmamalıdır.
- Bu yöntem ancak uzun erimli ekonomik çıkarlar açısından uygun bulunduğu takdirde son çare olarak görülmelidir.
- Alınan kredi teknoloji ve know-how transferi için bir aracı olarak kapasite artırımı ve kurumsal gelişme amacıyla kullanılmalıdır.

Kredi veren ülkeler açısından;

- Kırsal ve tarımsal projelerden kentlere yönelik teknik yardıma yönelinmelidir.
- Bağışlara konuları "ön koşullar" en az düzeye indirilmelidir.
- Asıl ağırlık yerel düzeyde kurumsal gelişmeyi sağlayarak hizmet üretme kapasitesinin geliştirilmesine verilmelidir.

Ankara'da Metro ve Kitle Taşımacılığı

Ankara'da, (örnek olay incelenmesinin dışında kalan ve incelemiden sonra gerçekleştirilen Ankaray'ın devreye girmesinden önce) egemen olan kitle taşımacılığının temel özelliklerini kentin iki merkezli bir yapıya sahip olması, ana radyal arterlerden oluşması, merkezlerde artan ulaşım yoğunluğu, özel ve kamu-

sal taşımacılığın sistem içinde birlikte yer alması ve motorlu ulaşımın olan talebin kentteki nüfus artış hızından daha yüksek bir hızla artması oluşturmaktadır. Yapılan araştırmalar kentte toplam ulaşım sayısının 1995'de, 1985'e göre, yüzde 210 arttığını ve bu artışın 2005'de yüzde 302'ye ve 2015'de yüzde 406'ya ulaşacağını göstermektedir.

Ortaya çıkan ulaşım talebinin karşılanmasının esas itibarıyla kitlesel ulaşımın yer altına kaydırılması ile olabileceği düşünülmektedir. Bu bağlamda Ankara'da geçmişte de bazı girişimler yapılmıştır. Metro ile ilgili ilk çalışma 1960'lı yıllarda fransız Sofretu şirketi tarafından gerçekleştirilmiştir. Proje dış teknolojiye aşırı bağımlılığı ve akçal yetersizlikler nedeniyle Bayındırlık Bakanlığı tarafından reddedilmiştir. İkinci girişim 1970'li yıllarda yapılmış ve hazırlanan proje oluşturulan bakanlıklararası kurul tarafından ulaşım master planına dayanmadan hazırlanmış olması, proje ile kentin nazım imar planı arasında çelişkiler bulunması ve akçal planlamanın gerçekçi bulunmaması nedenleriyle reddedilmiştir. Üçüncü girişim 1980'li yıllarda yapılmıştır. Bu konuda kendisine görev verilen Belçikalı danışmanlık şirketi yalnızca bir rapor hazırlamakla yetinmiştir.

Ankara'daki geçmiş metro girişimlerindeki başarısızlığın temelinde yatan nedenlerin karar verme makamlarının belirsizliği, ulaşım master planın yokluğu, metro projeleri ile nazım imar planı arasındaki tutarsızlıklar ve yetersiz akçal kaynaklar olduğu anlaşılmaktadır.

1990'lara doğru başlayan dördüncü girişim, bir anlamda bu eksiklikleri gidermeye çalışarak daha farklı bir yaklaşımı gerçekleştirmeye çalışmıştır. Herşeyden önce karar verme yetkisi büyük şehir belediyesine verilmiş; Kanada hükümetinden sağlanan bağış ile kent için bir ulaşım ana planı yapılmış ve kentin nazım planı ile ulaşım ana planı arasında tutarlılık sağlanmıştır. Son temel unsur olan akçal sorunun çözümü de yap-işlet-devret modelinde aranmış ve ilgili firmalardan bu yolda öneriler alınmıştır. Alınan ilk önerilerden bu modelin ilgili firmalar tarafından çekici bulunmadığı ve bu firmaların Türk hükümetinden yolcu ve fiyat güvencesi istedikleri anlaşılmıştır.

Yap-işlet-devret modeli (ki incelemenin yapıldığı yıllardan sonra gerçekleşmeyeceği anlaşılmıştır) başlangıçta kentsel altyapıların yönetimi için incelemeye değer çok değişik bir model olarak ortaya çıkmıştır. Bu modelin oldukça ileri bir aşamaya ulaşmasını sağlayan ana etmenler ise özeysel yönetimin konu ile yakın bir şekilde ilgilenmesi, Kanada ile Türkiye arasında bu yolda iyi ilişkilerin kurulmuş olması ve özel girişimin kamu hizmetinde daha fazla rol oynamak istekliliği göstermesidir.

Özetlemek gerekirse, sistemi başarıya doğru yönelten ana politika ve yaklaşımın "özelleştirme" anlayışı olduğu görülmektedir.

Bu yaklaşımın gerçekleştiğinin varsayılması durumunda elde edilebilecek yararlar arasında kentsel altyapılar için ulusal ve uluslararası özel yatırımın devreye girmesi, yabancı sermayenin ülkeye gelmesi ve kentsel altyapılara yönelmesi, yeni ve gelişmiş teknolojinin ülkeye transferi, iyi ve etkili yönetimin güvence altına alınması, faiz ödemelerinin kolaylaşması, ülkenin saygınlığının artması ve kentsel altyapıların kamusal bütçe üzerinde herhangi bir yük yaratmaksızın gerçekleştirilmesi yer almaktadır. Bunun yanında inşaatın kısa sürede bitirilmesi, gecikmenin önlenmesi, etkililik ve verimliliğin artması beklenebilecek öteki yararlar arasında bulunmaktadır.

Yaşanan olumsuzlukların başında ise sistemin özekselsel yönetim tarafından geliştirilmesi gelmektedir. Yerel yönetim olayların gelişiminde oldukça edilgen bir konumda kalmıştır. Nitekim, örnek olay raporunun hazırlanmasından sonra meydana gelen siyasal gelişmeler nedeniyle, iktidar partisinin değişmesi ve yerel yönetim seçimlerini bir başka partinin kazanması sonucunda tarafların konuya ve birbirlerine bakışı eskisi kadar sıcak olmamış, proje daha sonraki yıllarda askıya alınmış ve yerel yönetim yalnızca kendi olanakları ile sorunu çözme yükümlülüğü ile başbaşa kalmıştır. Bunun sonucu olarak, Japonya'da yapılan tahvil satışından elde edilen gelirle Ankara'yın (ana ulaşım planında yer almamaktadır) gerçekleştirilmesine karşın metronun gerçekleştirilmesi henüz tamamlanamamış ve bu yolda önemli gecikmelerle karşılaşmıştır.

Yap-işlet-devret yaklaşımı ile metro sorununun çözümlenmeye çalışıldığı dönemde karşılaşılan güçlüklerin başında konu ile ilgili yolların deneyim birikimlerinin yetersizliği gelmektedir. Belediye yönetiminde önemli bir teknik bilgi eksikliği gözlenmiştir. Ulusal düzeyde de benzer bir deneyim eksikliği görülmüştür. Ulusal hükümet de bu modelin kentsel hizmetler için nasıl kullanılabileceği konusunda açık ve net bir tutuma sahip olamamıştır. Aynı deneyimsizlik sistemi devreye sokmak üzere oluşturulan özel sektör konsorsiyumunda da ortaya çıkmıştır.

Daha sonraki yıllarda başarısızlığa uğramış olsa bile bu dönemde başarı olasılığının ortaya çıkmasını sağlayan ana unsurlar aşağıda belirtilmiştir:

- geçmiş başarısızlıkların nedenlerinin iyi ve dikkatli bir şekilde incelenmesi ve çözümlenmesi
- sorunun etkili bir kent yaşamı için önemli bir engel olarak görülmesi
- özekselsel ve yerel yönetimler arasında, belirli bir süre için dahi olsa, etkili bir işbirliğinin kurulabilmiş olması
- akçal ve teknik sorunların giderilmesi için çekici ve yenilikçi politika ve stratejilerin tasarlanabilmiş olması.

HİYERARŞİ VE DEMOKRASİ İKİLEMİ

Yrd.Doç.Dr. N. Kemal ÖZTÜRK*

GİRİŞ

Birbirleriyle ilgisizmiş gibi görünse de hiyerarşi ile demokrasi arasında hassas bir ilişki vardır. İş bölümünün yaygınlaşması ve uzmanlık işlevlerinin kaçınılmaz olduğu günümüz teknolojik şartlarında ister bürokratik, isterse teknokratik nitelikli olsun bütün örgütlerde hiyerarşik bir yapılanmanın olduğu açıktır. Ancak burada önemli olan konu, bu hiyerarşik yapılanmanın derecesidir. Başka bir anlatımla otorite (ast-üst) ilişkilerinin katmanları ve bu katmanların nitelikleri hiyerarşi ile demokrasi arasındaki bağlantıyı ortaya koymaktadır. Bu bakımdan, çok katı hiyerarşik bir yapılanmanın tek adam yönetimine doğru bir yönelimi beslediği, buna karşılık hiyerarşinin nispeten az olduğu, grup kararının önem taşıdığı, konsensüsün arandığı ortamların ise daha demokratik olduğu söylenebilir.

Acaba hiyerarşi gerçekten gerekli midir? Gerekliyse bunun seviyesi ve niteliği ne olmalıdır? Herhangi bir kurumun hiyerarşik özelliklerine bakarak demokratik olup olmadığına karar verilebilir mi? Bu sorulara bulabileceğimiz yanıtlar, hiyerarşi ve demokrasi arasındaki ilişkiyi ortaya koyabileceği gibi, hiyerarşik bir yapılanmanın demokrasi ile hangi seviyelerde uyum içinde olacağını da gösterecektir.

HİYERARŞİNİN DOĞALLIĞI

Hiyerarşi, evrensel olarak bütün organize gruplarda uygulanmaktadır. Hiyerarşiler, orduda olduğu gibi son derece katı olabileceği gibi üniversite ve diğer eğitim kurumlarında nispeten esnek olmak üzere değişiklikler gösterir.¹

Hiyerarşinin en önemli özelliği, kurum içi görev ve yetki bölüşümünü belirleyerek kavga ve tartışmaları azaltması ve sosyal ilişkilerde istikrarı sağlamasıdır².

* Muğla Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü.

1 **Public Administration Dictionary**, Prentice Hall inc. New York 1982, s. 176.

2 James N. Schubert, "Hierarchy, Democracy and Decision Making in Small Groups", **Hierarchy and Democracy**, Ed.Albert Somit, Rudolf Widemann, Southern Illinois University Press. Carbondale 1991, s. 85.

Hiyerarşinin olmadığı bir kurumsal yapılanmanın halen gerçekleşmediği gözönüne alınırsa hiyerarşik organizasyona yönelik doğal bir zorlayıcının olduğu düşünülebilir. Bu durumda akla şu soru gelebilir, insanın genetik yapısı demokrasiyi doğal olmayan ve ulaşılmaz olarak mı görmektedir? Kimbilir, belki de hiyerarşik organizasyona yönelik kültürel ve biyolojik zorunluluklar vardır³.

Ancak insanlar, hayatlarını bütünüyle özgürlük sağlayan bir düzen (anarşizm) ile hiyerarşik, otoriter bir düzen gibi iki uç alternatif arasında geçirmek zorunda değiller.

İnsanın özgürlüklerinde doğal, kaçınılmaz engellerin olup olmadığı konusunda anarşistlerin görüşleri önemlidir. Çünkü onlar, hiç kimsenin diğerleri üzerinde kural koyma yetkisinin olmadığı konusunda demokratlardan daha radikal fikirlere sahiptirler. Gerçekte anarşizm demokrasiyi reddeder. Bu bakımdan anarşistler, sosyal hiyerarşiyi politik egemenlikten ayırt etmezler. Onlar için, siyasi olan sosyalden ayrı değildir. Bu nedenle şayet hiyerarşik şablonlar insanlar için doğal bir olaysa, anarşi en büyük kötülüktür. Bunun tersi ise, anarşinin insanlar için gerçek bir özgürlük sağlayacağı düşüncesidir.

İnsanın kendi doğasından ziyade, modern hayatın doğası anarşiyi imkânsızlaştırır. Modern teknoloji, onun sofistike donanımları ve karmaşık toplumsal yapı, hiyerarşik bir organizasyonu gerekli kılar. Kaynakların dağılımı otoriter karar alma yapılarını gerektirir. Sonuçta anarşist toplum ya kendisini basit (ilkel) teknoloji ile sınırlamak zorunda kalacaktır veya başarısız olacaktır. Buna karşılık anarşistler⁴, mevcut düzenin ve yasalarının insanın doğasının gerçek anlamda ortaya çıkmasına engel olduğunu ve insanı bozduğunu ileri sürerler. Onlara göre egoizm ve ihtiras, siyasal egemenliğin negatif etkileridir. Ne zaman ki insanlar hükümetin bu bozucu, yıkıcı etkilerinden, yasalarından, kurumlarından, pratiklerinden ve genel olarak zorlayıcı gücünden kurtulurlarsa, o zaman insanların gerçek sosyal doğası ortaya çıkacak ve gelişecektir.

Ne var ki, anarşinin işlerliği konusunda açık bir delilin olmaması, lider olmaksızın sosyal düzenlemelerin sürdürülememesi veya çoğunlukla başarısız olunması, anarşinin mümkün olmadığına işaret etmektedir⁵.

Nitekim sosyal bilimlerdeki birçok araştırma anarşinin işlemeyeceği düşüncesini desteklemektedir. Weber'i izleyen sosyolog ve siyasal bilimciler çalışmalarına hiyerarşi ve bürokrasinin kaçınılmaz olduğu varsayımıyla başlarlar.

3 S.A. Peterson, A.Somit, "Methodological Problems Associated With a More Biologically - Oriented Social Science", **Journal of Social and Biological Structures**, 1978, No. 1, s. 11-25.

4 William Godwin, Pierre-Joseph Proudhon, Michael Bakunin ve Peter Kropotkin klasik anarşistler arasında sayılabilir.

5 Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Odelia Funke, "Anarchy and Dominance", **Hierarchy and Democracy**, s. 139-164.

HİYERARŞİYİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Herhangi bir kurum içindeki ast-üst ilişkisi örgütün hiyerarşik yapısı hakkında bilgi verir. Bu bakımdan hiyerarşinin derecesi ilgili kurumdaki otorite ilişkisinin derecesini ortaya koyar. Disiplinin ön planda tutulduğu askeri organizasyonlarda çok sayıda hiyerarşik tabakanın bulunması otoriter bir yapının varlığını gösterir.

Herhangi bir kurumun niteliği ve faaliyet alanı hiyerarşie etki eder. Daha çok uzman ve teknik nitelikli elemanların çalıştığı teknokratik organizasyonlarda hiyerarşi daha azdır. Dolayısıyla bu tür kurumlardaki otorite ilişkileri de diğerlerinden farklılık gösterir. Çünkü bu tür kurumlarda otorite ve güç bilgiye dayalıdır. Her konuda derinlemesine bilgisi olamayan yöneticilerin, astlarına uzmanlık konularında sıkı bir otorite kurması beklenemez. Zaten bu tür kurumlardaki hiyerarşinin çok katı olmaması ve az sayıda tabakalaşma olması bunun göstergesidir. Üst otorite, resmi olarak karar verme ve bunları uygulamaya yetkisine sahip olsa da, bilim ve teknolojiye gelişme karşısında kendini yenileyemediği ve her alanda uzman olmadığı için teknokratlara bağımlı hale gelmektedir⁶.

Benzer şekilde bilimsel ve teknolojik kurumlarda da hiyerarşinin minimize edilmesi gerekmektedir. Çünkü bu kuruluşlarda önemli olan bilgi üretimidir ve bu işle uğraşan kişilerin hiyerarşik formalitelerle oyalanmalarına ve zamanlarını harcamalarına gerek yoktur. Dolayısıyla, bilimsel organizasyonlarda bürokrasinin de minimuma indirilmesi gerekir. Bu tür kurumlarda, bilgiye ulaşabilme ve onu kullanabilme kapasitesinin geliştirilmesi önemlidir. Katı bir hiyerarşi ve bürokratik formaliteler insanların çalışma şevk ve gayretini olumsuz yönde etkiler.

Kurumun en üst düzeyindeki yöneticinin liderlik özellikleri, karakteri ve stili ile açıklık ve demokratik süreç konusundaki tutumu hiyerarşiyi etkiler. Bazı liderler açıklıktan yana tavır sergileyerek, diğerlerinin görüşlerine önem vererek veya astlarının belli konularda düşüncelerini öğrenerek daha demokratik bir yönetim sergileyebilirler. Elbetteki bireysel özellikler, daha önceki deneyimler, sosyoekonomik statü, cinsiyet ve yaş hiyerarşinin derecesinde etkilidir. Bu özellikler neredeyse bütün kurumsal yapılarda geçerlidir. Ancak etki dereceleri farklılık gösterebilir. Bu bakımdan liderin tavrı hiyerarşinin ve otorite ilişkisinin niteliğini önemli ölçüde değiştirir. Liderin her zaman demokratik bir tavır içinde olması sözkonusu değildir. Dolayısıyla kurumsal yapılarda otorite ilişkisi daha çok kişisel özelliğe göre değişebilmektedir. Bunun yanında bazı fiziki karakteristiklerin de örneğin yüz hatları, görünüm ve ses tonunun da otorite konusunda etkili olduğu söylenmektedir⁷.

6 David H. Rosenbloom, **Public Administration**, Radom House, New York, 1989, s. 134.

7 K.R. Scherer, "Methods of Research on Vocal Communications: Paradigm and Parameters", **Handbook of Methods in Nonverbal Behavior Research**, E.d. K.R. Scherer, P. Ekman, Cambridge Univ.Press. New York, 1982.

HİYERARŞİ VE BÜROKRASİNİN BİRLİKTELİĞİ

Bürokrasi "dar" ve "geniş" anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlanabilir. Dar anlamda bürokrasi, kâr amacı gütmeyen kamu kurumlarıdır. Buna kısaca "kamu yönetimi"de diyebiliriz. Geniş anlamda bürokrasi ise, işbölümü ve otorite hiyerarşisine dayalı bir yapı ile, belirli ilke ve kurallara göre çalışan profesyonel görevlilerin oluşturduğu bir örgüt biçimidir⁸.

Hiyerarşinin olmadığı bir bürokratik yapılanma bazı özel komisyonlar dışında söz konusu değildir. Hatta bu komisyonlarda bile bir başkan, başkan yardımcısı, sözcü vb. işbölümüne dayanan bir yapılanma vardır. İster özel kesimde isterse kamu kesiminde olsun hiyerarşinin bulunmadığı bir organizasyon bu bakımdan mevcut değildir.

Bazı kurumlarda oldukça katı ve çok sayıda tabakadan oluşan bir yapılanmaya karşılık bazılarında oldukça geniş ve fazla tabakadan oluşmayan bir yapı söz konusudur. Hiyerarşi bu özelliği ile bütün kurumlarda farklı derecelerde de olsa vardır.

Örgütlerin bürokratik yapısı, yöneticileri, astları üzerinde gittikçe artan oranda bir denetim kurmaya sevkeder. Bütün yetkiler üst birimlerde toplandığı için orta ve alt kademelerdeki yöneticilerin inisiyatif kullanmaları ve sorumluluk üstlenmeleri engellenmektedir. Bu durum ast-üst ilişkilerinde bir çeşit törenciliğe yol açmaktadır. Astlar üstlere iyi görünmek için çeşitli roller yapmak zorunda kaldıklarından, işlerin yürütülmesinde biçimsellik özenle daha önemli hale gelebilmektedir⁹.

Kurumsal ve sosyal ilişkilerin geliştirilmesinde ve sürdürülmesinde otoritenin büyük önemi vardır. Otorite, tartışma ve uzlaşmaya şekil vererek, ikna ederek, zorlayarak etkide bulunur. Hiyerarşinin üst basamaklarına doğru çıkıldıkça otorite gittikçe artar. Dolayısıyla çalışanların içinde bulundukları statüler hiyerarşik yapılanmaya göre anlam ifade ederler. Yüksek statüler genelde hiyerarşinin üst basamaklarında söz konusudur. Bu bakımdan sosyal tabakalaşma ve statü farklılaşmaları hiyerarşik kademelenmelerin yaygın olduğu kurumlarda daha net olarak ortaya çıkar.

İşlerin daha kolay ve kısa sürede yapılması amacıyla başvurulanan işbölümü ve hiyerarşi sonuç olarak sosyal bir probleme de dönüşebilir. Üst ve ast tabakalarda çalışanlar arasında ekonomik bakımdan olduğu kadar statü bakımından da farklılaşmalar ortaya çıkabilir. Ülkede yaygın bir bürokratik yapılanmanın mevcut ol-

8 Bilal Eryılmaz, **Bürokrasi**, İzmir, 1993, s. 33.

9 Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 42.

ması ve katı ve hiyerarşinin uygulanması "yöneticiler sınıfı" diye bilinen bir grubun otoritesini gündeme getirebilir¹⁰

Yöneticilerin sahip olduğu yasal güç ve yetki, alt derecedeki memur veya çalışanların kendilerini göstermelerine engel olabilir. Çünkü alt düzeydeki bir kişi, yöneticinin sözlerine harfiyen itaat etmeyi kendi geleceği açısından çok önemli görür. Bu da alt kademede çalışanların üstlerine karşı aşırı itaatkar olmalarını sağlayarak onların kendi yetkilerini kullanmamalarına yol açar¹¹. Alt kademede çalışanlar, verilen görevleri düşünmeden yapan, itiraz etmeyen, deyim yerindeyse, robota dönüşürler.

Bu noktada, işlerin kolaylaştırılması ve rasyonel işleyişin sağlanması için başvuru hiyerarşi tersine işlemeye başlar ve antidemokratik süreçleri harekete geçirir. İnsanlar arasında sosyal tabakalaşma ve statü farklılıklarının kaynağı olmaya başlar. Önemli olan bu noktaya hiçbir zaman gelmemektir. William Golden'in belirttiği gibi "yangından korunma, yangını söndürmeden daha etkili olabilir"¹². Hiyerarşi sonuçta antidemokratik bir süreç dönüşüyorsa buna nasıl engel olunabilir?

YÖNETİMDE DEMOKRATİK SÜREÇLER

Yukarıda anlatılan durum elbette genel bir durum değil, daha ziyade bir bozulma durumudur. Bürokrasinin normal işleyişinin dışına çıkılması, görev ve yetkilerin yanlış yorumlanması ve kullanılması sonucu ortaya çıkmıştır. Bu, elbette, hiyerarşinin demokratik olmadığı anlamına gelmez. Ancak katı hiyerarşik yapılanmalarda bu tür eğilimlerin mevcut olduğu da görmezlikten gelinemez. Nitekim uyuşturucu madde kaçakçılığı şebekeleri ile terör örgütlerinin yapısal özelliklerine baktığımızda her ikisinde de gizliliğin ve katı bir hiyerarşinin esas alındığı görülmektedir¹³.

Demokratik bir toplumda esnek ve desantralize bir yapı, katı hiyerarşik prensiplere dayanan bir yapıya tercih edilir. Katı hiyerarşik prensiplerin söz konusu olduğu yapılarda merkezileşme, kurallara sıkı sıkıya bağlılık ve gayri şahsılık gibi büyük ölçüde otoriter toplumların özellikleri ön plana çıkar.

10 Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. T.B. Bottomore, **Seçkinler ve Toplum**, Çev. Erol Mutlu, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1990.

11 J.W. Dyson, H.E. Purkitt, Review of Experimental Small Group Research, **Political Behavior Annual**, 1986, Vol. 1. Boulder, Westview 2 vols., s. 71-102.

12 William T. Golden, "Then and Now: Personel Reflection in Science and Technology Advice To the President, Congress and Judiciary", **Science and Technology Advice**, Edit. William T. Golden, Pergamen Press, New York 1988, s. 5-7.

13 **Uyuşturucu Olayları Genel Değerlendirmesi**, İçişleri Bakanlığı Narkotik Şube Müdürlüğü, Ankara, 1995, s. 88.

Bürokratik katılık, değişen şartlara uyumu zorlaştırmakta ve verimsizliğin önemli nedeni haline gelmektedir. Otoritenin merkezileşmesi, orta kademe yöneticilerinin sorumluluk yüklenme isteğini zayıflatmaktadır. Katı disiplin, çalışanlar arasında hoşnutsuzluk meydana getirmektedir. Bu nedenle yönetimin görevi ayrıntılı kurallar koymak yerine, yeni sorunlar ortaya çıktıkça onları çözmeye ve düzeltmeye imkân veren şartları oluşturmak ve bu şartları kemikleşen bürokratik süreçten korumak olmalıdır¹⁴.

Hiyerarşik yapı ne kadar sıkı ve piramidal olsa da, beşeri ilişkilerin geliştirilmesiyle bu katılıklar aşılabılır. Demokratik bir yönetim bakımından önemli olan, bu ve benzeri sakıncaların ortaya çıkmasına engel olmaktır. Bunun için ilk etapta neler yapılabilir sorusuna cevap bulmak gerekir.

- İster kamu isterse özel sektörde olsun alt ve üst düzeydeki çalışanların görev ve yetkileri açık ve net olarak belirlenmelidir. Gerek yöneticiler, gerekse çalışanlar bu görev ve yetkilerini kesinlikle kötüye kullanmamalıdır. Yetkilerin keyfi kullanımı, yöneticiler bakımından tek adam yönetimine, baskı veya tamamen başboşluğa yol açarken, alt düzeylerde işlerin tıkanmasına, gecikmesine ve niteliğin düşmesine yol açar. Bu bakımdan herkes haklarını, yetkilerini ve görevlerini bilerek hareket etmek durumundadır. Öte yandan, ayrıntılı kurallar çalışanların kendi kendilerini disipline etme yeteneğini geliştirmediği gibi, iyi yönetim geleneklerinin oluşmasını da önleyebilir¹⁵. Bu nedenle yöneticilerin aslarını motive edici ve kendi kendilerinin gelişmelerini sağlayıcı ortamları oluşturmaları gerekir.

- Yönetimde esas olan ürettir. Üretimi gerçekleştirmeyen, niteliği yaptığı iş ile bağdaşmayanların istihdamından kaçınmak ve çalışanlar arasında ayırım yapmamak temel alınmalıdır. İşe eleman alınmasında kayırmaların olması bürokratik bozulmanın başladığının göstergesidir. Bütün bu olumsuz ve kural dışı uygulamaların etkin bir yargı denetimine tabi tutulmasını sağlamak gereklidir. Bu bakımdan özellikle üst düzey yöneticilerinin son derece titiz ve dikkatli olması gerekir.

- Katı hiyerarşik yapılanmalardan kaçınılmalıdır. Özellikle gerekmedikçe, çalışanlar arasında statü farklılıklarına yol açacak görevlendirmelerden uzak durulmalıdır. Yöneticilerin seçimle belirlenmesi, hiyerarşik bağımlılığın katılığını yumuşatır. Bu şekilde seçilen bir görevlinin, üstüne karşı özel bir konumu vardır. Seçimle gelen görevli, konumunu "yukarıya" değil, "aşağıya" borçludur. Kendini seçen kitleye karşı sorumludur. Bu sorumluluğunu yaptığı işlerinde ortaya koyar. Bu bakımdan, seçimle işbaşına gelinen makamların sayılarının artırılması önem arzeder.

14 Peter M. Blau, Marshall W. Meyer, **Bureaucracy in Modern Society**, Second Edition Random House, New York, 1971, s. 58-59.

15 Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 44.

- Alt seviyedeki çalışanların kişiliklerine saygı gösterilmesi ve işlerini yaparken sürekli müdahalelerde bulunulmaması moral bakımından olduğu kadar demokratik bir çalışma ortamının sağlanması bakımından da önemlidir. Demokratik bir toplumda hareket serbestliği ve eşitlik kavramları, siyasal kültürün temelini oluşturur. Bu nedenle demokratik bir sistem içinde ayrıntılı kurallar çalışanları rahatsız edici etki yapabilir. Bundan rahatsızlık duyan çalışanlar, görevlerini aktif bir şekilde yerine getirme konusunda istekli davranmazlar.

- Yönetimde açıklık sağlanmalıdır. Açıklığın yaptırım gücü, doğrudan değil, dolaylıdır. Kişiler bu mekanizma ile itiraz etme, yönetime katılma ve denetleme; memurlar ise hata yapmama ya da düzeltme imkânı elde ederler.

Açıklığın bir başka yönü ise, çalışanlar arasındaki iletişimdir. İletişim sadece yukarıdan aşağıya emir verme şeklinde olmamalıdır. En üst düzeydeki yönetici gerektiğinde en alt düzey görevli ile görüşebilmelidir. Ancak bu şekilde alt düzeyde çalışanların talepleri örgüt yönetimine aktarılabilir. Kısaca bir örgüt veya organizasyon içinde iletişimin iki yönlü kurulması ast-üst ilişkilerinde formel kuralların, az da olsa, dışına çıkılmasına ve daha rahat ilişkilerin kurulmasına yol açacak ve hiyerarşik katılığı azaltacaktır.

- Yönetimde karar alımına katılım sağlanmalıdır. Demokratik süreç, bireylerin kanaatlerini ve pozisyonlarını serbestçe açıklayabilmelerini ve açıkça fikirlerini ortaya koyabilmelerine dayalıdır. Açık tartışma en az 3 bakımdan önem arzeder. Birincisi; açıklık karar alımında tercihlerin belirlenmesi ve rekabet için gereklidir. Böylelikle alternatifler ortaya konabilecek ve bir karara ulaşabilmek için altyapı hazırlanmış olacaktır.

İkincisi; alternatif öneriler tutarlı ve uygun değilse veya sadece tek bir hareket tarzı hakimse, açık tartışma muhalefete imkân tanıyarak azınlıkta olanların fikirlerinin alınmasını sağlar. Üçüncüsü ise; özellikle temsil sisteminin olduğu kurullarda açık tartışma, üyelere temsil ettiklerinin lehine konuşma imkânı sağlar.

- Yönetimde desantralizasyona gidilerek, merkezi idarenin elindeki planlama, karar verme gibi işlevlerin bir kısmı, taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, meslek kuruluşlarına ve idarenin dışındaki gönüllü örgütlere aktarılabilir. Yetki genişliği ve özelleştirme de desantralizasyon kavramı içinde değerlendirilebilir. Desantralizasyon, merkezi idarenin yükünün hafifletilmesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, halkın yönetime daha aktif olarak katılması ve idarenin verimli kullanılmasına yönelik siyasi ve idari bir hedeftir.

Örgütlerdeki katı hiyerarşik yapılanma, yetkilerin üstlerde toplanmasını sağlamaktadır. Bürokratlar, bütçeyi ve kamu harcamalarını düzenlerken, yetki paylaşımına sebep olabilecek kadroların sayısını sınırlı tutup, kendi otoritelerini güçlendirecek kalemleri artırmak eğilimindedirler. Bu bakımdan, idare içinde yetki devri yoluyla yöneticilerin sorumlulukları artırılmalı ve geliştirilmelidir.

Sonuçta alt ve orta kademe yöneticiler ve diğer çalışanlar kendilerini yaptıkları işte yetkili ve sorumlu görecekları için hiyerarşik katılıklar daha kolay aşılabilir ve demokratik süreç işlemeye başlayacaktır.

SONUÇ

Hiyerarşinin veya otoritenin bulunmadığı bir kurumsal yapılanmanın mümkün olmaması ve hiyerarşinin de statü farklılığına yol açarak elitist bir yapı gündeme getirmesi demokrasi bakımından çözülmesi gereken birtakım problemler ortaya çıkarmaktadır.

Kabul etmek gerekir ki sosyal yapı halâ hiyerarşıktır ve elitist yapı mevcudiyetini korumaktadır. Bu bakımdan gerçek problem elitlerin varlığı değil, yöneticilerin görevlerinde kalma süreleri ve fonksiyonlarının nasıl belirleneceğidir. Max Weber'in rasyonel bürokrasisi bile elitist bir yapıya sahiptir. Bu bakımdan yöneticilerin görevleri ve çalışma süreleri belirlenerek onların şahsi iktidara yönelmelerinin engellenmesi daha önemlidir.

Katı hiyerarşik yapılanmadan kaçınmak hiyerarşiyi mümkün olan en alt seviyeye indirmek ve hiyerarşik birimler arasındaki ilişkileri yumuşatmak, gerek üretimin artması bakımından, gerekse alt düzeydeki çalışanların moral dengeleri açısından önem taşır. Ayrıca, yöneticilerin astlarını değerlendirirken objektif olmaları, şahsi yakınlıklara itibar etmemeleri ve liyakati esas almaları, çalışanların moral motivasyonunu olumlu yönde etkileyecektir.

Hiyerarşi ile demokrasi arasındaki gerginliği hafifletmenin bir yolu da, karar alma süreçlerine yönetilenlerin ve alt seviyelerde çalışanların katılımının sağlandığı, açık bir karar alma mekanizmasının kurulmasıdır. Böylece yöneticiler dışında kalan insanların, kendi çıkarlarını veya toplumsal çıkarları ilgilendiren konularda, görüşlerini belirterek karar alımına katkıları sağlanmış olacaktır. Çünkü modern kamu yönetimi emretmek ve cezalandırmak gibi sert kumanda metodlarına göre işlememektedir. Hiyerarşik yapılanma ne kadar katı, kurallar ne kadar sıkı ve sert olursa olsun, karşılıklı iletişim ve anlayışa dayalı olarak beşeri ilişkilerin geliştirilmesiyle bu katılıklar aşılabılır. Sonuç olarak, işbirliği, görüşme, ikna ve uzlaşma temeline dayalı anlayış ile demokratik bir yönetim kurularak hiyerarşi ile demokrasi arasındaki gerilimler ortadan kaldırılabılır.

TÜRKİYE'DE YEREL ÖZERKLİĞİN ANLAMI

Dr. Cengiz AKIN
Mülkiye Başmüfettişi

GİRİŞ

Bugün bütün dünyada olduğu gibi ülkemizde de yerel yönetimlere, demokratik kumruların önde gelenlerinden biri gözüyle bakılmaktadır. Bu değerlendirmenin gerisinde, bu kurumları yöneten organların halk tarafından seçimle işbaşına getirilmesi ve işbaşına getirilen bu organların merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında karar alıp uygulayabilmesi yatmaktadır. Bu kurumlar sayesinde ki, geleceğin deneyimli politikacıları yetiştirmekte, ayrı coğrafya kesimlerinde yaşayan vatandaşların ihtiyaç duyacakları kamu hizmetlerine daha duyarlı yönetimler görevlendirilmekte ve yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yürütülmesinde verimlilik sağlanmış olmaktadır.

Devlet yönetiminde, toplumun ekonomik, sosyal ve siyasal yaşamında bu denli önemli rolleri bulunan yerel yönetimler, katılımcı ve demokratik bir yaşam biçimi kurma yolunda bütün dünyada teşvik edilmektedir. Dayandıkları temel ilke ve değerler, merkezi yönetimle ilişkileri, sahip olacakları mali imkânlar konularında anlayış ve uygulama birliği gerçekleştirme yolunda başlayan uluslararası çalışmalar da başarıyla devam etmektedir.

Ülkemizde de yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin, ülkemizin yönetsel ve siyasal yaşantısında önemli role sahip olduğu hemen herkes tarafından kabul edilmektedir. O nedenle yerel yönetimlerin dayandıkları ilkeler, yapıları, görevleri, merkezi yönetimle ilişkileri, mali kaynakları üzerine yapılan her türlü çalışma ve yetkililerin konuşmaları ilgi uyandırmakta, üretilen fikirler, belirtilen görüşler, sorunlara çözüm bulmada geciksek de dikkatle izlenmektedir. Üretilen fikirlerin, ortaya koyulan önerilerin sorunlara çözüm bulacağı umudu beslenmektedir. Bu arada, yerel özerklik kavramı da taşıdığı özellik nedeniyle üzerinde en çok durulan, önem atfedilen konulardan biri olmaktadır. Ancak, bu kavram veya bu kavram ile doğrudan ilgili konular üzerine belirtilen görüşlerde bazan içerik açısından önemli farklar olabilmektedir. O nedenle, yerinden yönetim sistemi ve ona bağlı olarak "yerel özerklik" kavramının üniter (tekçi) devlet yapısında ne anlama geldiğinin açıklığa kavuşturulmasında yarar bulunmaktadır.

I - YERİNDEN YÖNETİM SİSTEMİ VE YEREL YÖNETİMLER

Devlet kamu hizmetlerini görürken, yapısına en uygun olan sistemi kabul eder ve uygular. Genel olarak yönetim siyaseti bakımından uygulanan birbirine karşı iki sistem vardır. Bunlardan birisi tüm kamu hizmetlerinin bir elde devlet tüzelkişiliğinde toplanmasıdır ki buna merkezden yönetim sistemi, öbürü ise kamu hizmetlerinin belli bölümlerinin devletin dışında, başka kamu kuruluşları eli ile yürütülmesidir ki buna da yerinde yönetim sistemi denir. Çağdaş devletlerde bu iki sistem birbirinden ayrılmış değildir. Biri diğerinin tamamlayıcısı olan ve yanyana uygulanan bu sistemlerin hiçbiri tek başına kamu hizmetlerinin yürütülmesi için yeterli olamaz.¹

Günümüzdeki eğilim, ekonomik açıdan merkezîyetçilik lehine bazı görüşlerin ileri sürülmesine rağmen, yerinden yönetimin merkezden yönetime oranla giderek gelişmesi ve genişlemesi şeklindedir.² Yerinden yönetim sistemi sadece yönetim alanında kullanılmaz. Yasama ve yargı alanında da kullanılabilir. Bu gibi durumlarda siyasal açıdan yerinden yönetim sisteminden sözedilebilir.³ Federasyon şeklinde kurulan devletler siyasal yerinden yönetimin en somut örneğidirler. Federasyonda federal devlet üstün yetkilere ve tek bir hükümete sahiptir. Uluslararası kişiliğe sahip olan yine federal devlettir. Ancak, federe devletler (Ülkesine göre eyalet, canton olarak da adlandırılmaktadır.) Federal anayasa ile federal devlete bırakılmış olanların dışında kalmak kaydıyla yürütme yetkisine, yasama ve yargı bağımsızlığına sahiptirler. Bu nedenle de yerel yönetimler kavramının kapsamına dahil değildirler.⁴

Federal devletlerde federe devletler yasama ve yargı konularında bağımsızlıklarını korumalarına karşın, yerel birimler sadece egemen bir devletin ya da yan egemen devletin,⁵ belli bir alanda kamu hizmetleri sağlayan ve egemenlik hakkı bulunmayan alt coğrafi birimleridir.⁶ Yerel yönetimler geniş ölçüde federal devletlere ya da eyaletlere bağlıdır. Özerklikleri ise anayasalarda ayrı ayrı gösterilir. Federal devletlerde geçerli olan bu sisteme Siyasal Yerinden Yönetim Sistemi denilmektedir. Amerika Birleşik Devletleri, Almanya ve İsviçre bu sisteme örnek ülkeler arasındadır.⁷

1 Vakur Versan, **Kamu Yönetimi Siyasi ve İdari Teşkilat**, İstanbul, Der Yayınları, 1990, s. 72. Ahmet Özer, "Yönetim Tekniklerinde Fransa'da Gerçekleştirilen Reformlar ve Ülkemizde İl Sisteminde ve Yerel Yönetimlerde Ahenkli ve Koordineli Yeniden Düzenleme İhtiyacı", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, Ankara, 1990, s. 730.

2 Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler Felsefesi Ekonomisi Uygulaması**, Vize, Sermet Matbaası, 1982, s. 24.

3 Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1991, s. 33.

4 Nadaroğlu, **a.g.e.**, ss. 26-27.

5 Versan, **a.g.e.**, s. 74.

6 Ruşen Keleş-Fehmi Yavuz, **Yerel Yönetimler**, Ankara, Turhan Kitabevi, 1983, s. 18.

7 Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul, Cem Yayınevi, 1992, ss. 57-61.

Tekçi devletlerde yasama ve yargı konularındaki bütün yetkiler merkeze aittir. Ancak, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde daha etkili olunması, ortak yerel ihtiyaçların karşılanması ve yerel yararların korunması bakımından kamu tüzelkişiliğine sahip yerel yönetimler kurulmakta ve kendilerine bırakılan hizmetlerle ilgili karar ve yürütme yetkisi bu organlara bırakılmaktadır.⁸ Bununla birlikte Devlet olma olgusunun bir gereği olarak merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde kullanabileceği, yasa ile düzenlenmesi gereken bir denetim yetkisi vardır ki buna "idari vesayet" yetkisi denir. Bu denetim yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin yerindeliğini değil, hukuka uygunluğunu arar. Hiyerarşik bağ ve denetim söz konusu değildir. Tekçi devletlerde geçerli olan bu sisteme Yönetimsel Yerinden Yönetim Sistemi adı verilir.⁹ Türkiye, Fransa, Yunanistan bu sisteme örnek ülkeler arasındadır.

Yönetimsel Yerinden Yönetim Sistemi uygulama alanına göre ikiye ayrılır.¹⁰

1 - Yer Bakımından Yerinden Yönetim

Yer bakımından yerinden yönetim bir yörede oturan kişilere o yörede oturmaları nedeniyle genel ve ortak çıkarlarını korumak ve yönetmek hususunda tanınan özerkliktir. Ülkemizde belediyeler, köyler ve il özel idareleri bu tür yerinden yönetime örneklerdir.

Yer bakımından yerinden yönetimde, belli bir bölge veya yöre sakinlerini ilgilendiren ortak ihtiyaç ve çıkarlar o bölge veya yöre insanları tarafından meydana getirilen ve seçilen organlar marifetiyle karşılanır ve gözetilir. Bu organlar Devlet tüzelkişiliği gibi kamu gücünden faydalanırlar, icrai kararlar alırlar, mahalli konularda yeni hukuki durum veya yükümlülük getirebilir, gerektiğinde zor kullanabilirler.

2 - Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim

Hizmet bakımından yerinden yönetim ise, belli bir hizmetin merkez örgütünden ayrı ve hukuki bir varlığa sahip kurumlar marifetiyle yönetilmesidir. Bazı hizmetlere duyulan ihtiyaç, taşıdığı özellik ve teknik bünye dolayısıyla merkezin dışında örgütlenmesine imkân tanınır. Hizmet bakımından yerinden yönetim tamamen teknik zaruretlerin bir gereğidir. Ülkemizde üniversiteler, barolar, ticaret ve sanayi odaları bu tür kurumlara örneklerdir.

8 Ziya Çoker, "Bugünkü Uygulama İçinde Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim, **TİD**, Sayı 393, Aralık 1991, s. 4.

9 Bu kavram, S. Sami Onar ve Halil Nadaroğlu tarafından "İdari Ademi Merkeziyet" olarak adlandırılırken, Ruşen Keleş ve Fehmi Yavuz tarafından "Yönetimsel Yerinden Yönetim" olarak adlandırılmıştır. Bkz. Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, II. Cilt, İstanbul, Hak Kitabevi, 1966, s. 611; Nadaroğlu, a.g.e., ss. 26-27; Keleş-Yavuz, a.g.e., s. 20.

10 S. Sami Onar, a.g.e., ss. 612-613; Versan, a.g.e., ss. 83-84; Keleş-Yavuz, a.g.e., s. 20; Gözübüyük, a.g.e., s. 33, Muzaffer Sencer, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, İstanbul, Alan Yayıncılık, 1986, s. 35; Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, Ankara, TODAİE Yayını, 1984, s. 11.

Yer bakımından yerinden yönetim ile hizmet bakımından yerinden yönetim, icrai kararların merkez hiyerarşisine dahil olmayan organlar tarafından alınması bakımından birbirine benzerlerse de aralarında esaslı ayrılıklar da vardır. Yer bakımından yerinden yönetimde özerklik belli bir bölge veya yöre sakinlerine tanındığı halde, hizmet bakımından yerinden yönetimde özerklik, hizmetin kendisine tanınmıştır. Yer bakımından yerinden yönetimde yöre halkı bölgesel menfaatlerini ilgilendiren hizmetleri kendi yarattığı organlar vasıtası ile yönetir. Hizmet bakımından yerinden yönetimde ise kurumların organlarını hizmetle ilgili olanlar meydana getiremezler. Her ne kadar bazı meslek kuruluşlarında bir kısım ilgililer de bu kurumların organlarının kurulmasında bir yetkiye sahip iseler de bu durum hizmet bakımından yerinden yönetimin esaslı bir unsurunu meydana getirmez.¹¹

II - YEREL ÖZERKLİK NEDİR?

Türkiye Cumhuriyeti üniter (tekçi) bir devlettir. Yönetim siyaseti bakımından da Yönetimsel Yerinden Yönetim Sistemi benimsenmiştir.¹² Yani ülkemizde tek bir yasama organı, tek bir yürütme organı, tek bir yargı sistemi vardır ve aynı kanunların yurdumuzun her bölgesinde aynı şekilde uygulanması söz konusudur.¹³ Yönetimsel yerinden yönetim sisteminin bir gereği olarak Anayasada “idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu”, “merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağı” belirlenmiş (Mad. 123), yerel yönetimlerin (yer bakımından yerinden yönetimin) kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin “yerinden yönetim ilkesine” uygun olarak kanunla düzenleneceği hükmüne bağlanmıştır (Mad. 127).

Yerinden yönetim ilkesi, demokratik bir üniter devlet yapısı içinde, yerel yönetimlerin, yine demokrasinin faziletlerinden yararlanarak, etkili hizmet üretmede başarılı olma düşüncesi ile benimsenmiştir.¹⁴ Bu ilke üç unsurdan oluşmaktadır.¹⁵

- 1- Yerel yönetimlerin tüzelkişiliğe sahip olmaları,
- 2- Görevli organlarını seçme hakkı verilmesi,

11 Bu ayırım Ruşen Keleş-Fehmi Yavuz tarafından “Hizmet Yerinden Yönetim-Gerçek Yerinden Yönetim”, Muzaffer Sencer tarafından “Yörece Yerinden Yönetim-Hizmetçe Yerinden Yönetim”, Halil Nadaroğlu tarafından “Mahalli Ademi merkezîyet-Hizmet Ademimerkezîyet”, Nuri Tortop tarafından “Mahalli Yerinden Yönetim-Hizmet Yerinden Yönetim”, Şeref Gözübüyük tarafından “Yerel Yönetim Kuruluşları-Hizmet Yönetim Kuruluşları, S. Sami Onar ve Vakur Versan tarafından “Yer Bakımından Yerinden Yönetim- Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim” şeklinde yapılmıştır.

12 Keleş, **a.g.e.**, s. 68; Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Resmi Gazete, 25 Temmuz 1995, Sayı 2235, s. 109; T.C. Anayasası, (Mad. 75-159).

13 Versan, **a.g.e.**, s. 74.

14 Kamu Yönetimi Araştırması, **Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, Ankara, TODAİE, 1992, s. 55.

15 Anayasa Mahkemesinin 22.6.1988 tarih ve Esas: 1987/18, Karar: 1988/23 sayılı kararı, Resmi Gazete, 26 Kasım 1988, Sayı 20001, s. 15.

3- Bu organlara karar verme yetkisinin tanınması,

Bu unsurlar yerel yönetimlere demokratik ve özerk kuruluş niteliği kazandırılır. Bu unsurlardan hareketle genel olarak özerklik, sosyal bir topluluğun ya da tüzelkişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde hareket edebilme özgürlüğü ve yetkisidir. Yerel yönetimler açısından özerklik ise anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisidir. Yerel özerkliğin anlamlı kılınabilmesi ve uygulanabilmesi için yerel topluluğun yeterli mali kaynaklara da sahip olabilmesi gerekir.¹⁶ Çünkü yerel hizmetlerin özerkliği, yalnızca hizmet yapma sorumluluğunu değil bu hizmetin finansmanını sağlama sorumluluğunu da birlikte içermektedir.¹⁷

Özerklik kavramı yazarlar tarafından biraz farklı formüle edilse de "kendi organları eliyle iş görebilme serbestliğinin" altı çizilmektedir. Örneğin Ruşen Keleş'e göre özerklik, bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri, kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilesidir.¹⁸

Osman Meriç'e göre "Fransızca AUTONOMIE karşılığı olan özerklik, sosyal bir topluluğun veya tüzelkişilerin kendisini idare eden kuralların tamamını veya bir kısmını bizzat saptayabilmek ve devletçe konuları nizamların çizdiği sınırlar içinde hareket serbestliği yetkisi olarak tanımlanabilir."¹⁹

Ziya Çoker'e göre yerel yönetim özerkliği, "genellikle karar süresi ile ilgili bir kavram olarak algılanmaktadır. Gerçekte de özerkliğin tanımı içinde, yerel yönetimlerin, belli yasal sınırlar içinde, kendi organları eliyle yönetsel anlamda karar alabilme ve bunları uygulayabilme serbestliği söz konusudur." Onu yaşama geçirecek özellikleri ise kısaca şunlardır.

1 - Özerk yerel yönetim ilkesi, temel ilkeleri ile anayasada ve yasalarda yer almalıdır.

2 - Yerel yönetimlere, kendi yetkileri içinde serbestçe harcayabilecekleri, kendilerine has mali kaynak sağlanması özerk yerel yönetimler için vazgeçilmez bir koşuldur.

3 - Yerel Yönetimler, temel standart ve normlar merkezi yönetimce belirlense bile, kendi iç yapılarını etkin hizmet üretimi gerçekleştirecek biçimde serbestçe belirleyebilmelidir.

¹⁶ Gözübüyük, **a.g.e.**, s. 33.

¹⁷ Kamu Yönetimi Araştırması, **Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, s. 247.

¹⁸ Keleş, **a.g.e.**, s. 39.

¹⁹ Osman Meriç, Yerel Yönetimlerin Özerkliği, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, Mart 1992, s. 57.

4 - Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde çok karmaşık ve ayrıntılara inen vesayet yetkileri tümüyle kaldırılmalı, buna karşılık merkezden saptanan yasalara ve standartlara uygunluk denetimi çok sıkı biçimde uygulanmalıdır.²⁰

Yerel özerklik niteliği yerel yönetimler için hayati önemi haizdir.²¹ Bu açıdan, yerel özerklik kavramının anayasal ve yasal düzenlemeye konu edilmesi önem taşır. Ülkemizde yerel özerklik anlayışı Anayasalarımızda ve yasalarımızda açıkça düzenlenmemiştir. Ancak, Anayasanın 127/2. maddesinde sözü edilen "yerinden yönetim ilkesi" ile yerel özerklik kurumu anayasal bir temele oturtulmuş demektir.²²

Yerel özerkliğin iki yönü vardır. Bunlardan birincisi, yerel organların merkezi yönetimle ilişkilerini ilgilendirir. Bu yönüyle özerklik, yerel birimlerin merkezi yönetimin karışması olmaksızın kendi işlerini kendi olanaklarıyla görebilmesini gerektirir. İkincisi ise yerel yönetimlerin yerel toplulukla, yani halkla ilişkilerini ilgilendirir. Bu yönüyle özerklik, seçilmiş yerel organların halkı gereği gibi temsil edebilmelerini, temsil yönteminin bu nitelikteki kişilerin seçilmesine elverişli olmasını gerektirir.²³

Yerel yönetimlere bir takım yetkiler verilmesinin dayandığı temel mantık, bunların yaratıcı güçlerini ortaya koymalarına fırsat verecek etkinliklerde bulunabilmeleridir. Bazı kamu hizmetlerinin yerel birimlere bırakılması, hizmetlerin ülkenin tümünde uyum ve birlik içinde yürütülmesi sorumluluğunun devletin üzerinden kalktığı anlamına gelmez.²⁴ Öte yandan bu kuruluşların devletin birliği ve ülkenin genel çıkarlarına aykırı eylem ve işlemlerde bulunabilmeleri de mümkündür. Bu sakıncayı önlemek görevi en büyük kamu kuruluşu olan devlete ve onu temsil eden merkezi yönetime düşmektedir.²⁵ O halde merkezi yönetimin yerel birimlere müdahalesi kaçınılmaz bir gerçektir. Bu müdahale yerel yönetimlerin hareket ve karar alma serbestliklerinin gözetim ve denetim altında tutulması şeklinde olmaktadır. Devletin yerel yönetimler üzerinde bu amaçla yürüttüğü denetime "idari vesayet" denir. Buna göre idari vesayet denetimi, yerinden yönetim ilkesini dengeleyen bir mekanizmadır ve ilkece yerel yönetimlerin hukuka uymasını sağlamaya dayanır.²⁶ Yerel özerklik idari vesayet denetimi ile ters orantılıdır. İdari vesayet denetimi arttıkça yerel özerklik azalır, vesayet denetimi azaldıkça

20 Ziya Çoker, Yerel Yönetimin Özerkliği, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, Mart 1992, s. 61-63.

21 Kamu Yönetimi Araştırması, **Yerel Yönetimler Grubu Raporu**, s. 3.

22 Anayasa Mahkemesinin 22.6.1988 tarih ve Esas: 1987/18, Karar: 1988/23 sayılı kararı. Resmi Gazete, 26 Kasım 1988, Sayı 20001, s. 15.

23 Keleş, **a.g.e.**, s. 39.

24 Nadaroğlu, **a.g.e.**, s. 30.

25 Versan, **a.g.e.**, s. 93.

26 Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Meram Yayın Dağıtım, 1992, s. 129.

da yerel özerklik artar. O nedenle idari vesayet denetimi yerel yönetimlerin özerkliğini zedelememeli, anlamsız kılmamalıdır.

Bütün dünyada olduğu gibi ülkemizde de merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi söz konusudur. Ancak, bu yetkinin özerkliği önlediğini ve anlamsız kılacak boyutlarda olduğunu söylemek mümkündür.²⁷ Yapılan son araştırmalar da bunu teyid etmektedir.²⁸ Merkezi yönetim de bu sorunu kabul etmekte ve düzeltileceğini vaat etmektedir.²⁹

III- YEREL ÖZERKLİK NE DEĞİLDİR?

Yerel özerklik kavramı, Osman Meriç'in de işaret ettiği gibi "anlam kargaşasına mucip" olabilmektedir.³⁰ Zaman zaman aslında içermediği unsurların katılarak anlam yüklendiği ve buradan hareketle yerel yönetimlerin sorunlarına çözümler önerildiği de görülmektedir. O nedenle, ülkemizde olduğu gibi tekçi devlet yapısını yönetsel yerinden yönetim sistemini benimsemiş ülkelerde yerel özerkliğin "ne olmadığı" konusuna da kısaca değinmek istiyoruz.

Yerel özerklik kimi zaman egemenlik kavramı ile karıştırılmaktadır. Oysa yerel yönetimler, doğası gereği egemenliği kullanmaya veya paylaşmaya sahip olmayan birimlerdir. Egemenliği kullanmaya yetkili birim Devlettir.³¹ Ancak, bir kısım kamu hizmetlerinin daha etkili, hızlı ve dengeli yürütülebilmesi için siyasal erkin bir ölçüde paylaşılması söz konusudur. Her iki düzeyde birimlerin alacakları payı belirleyen ölçütler ülkeden ülkeye ve zamanla değişir. Bu paylaşımın sınır ve çevresi ise yasama organı tarafından çizilir.

Yerel özerklik bağımsızlık anlamına gelmez. Yerel Yönetimler, yönetimde birliği sağlama yönünden, yasanın öngördüğü ölçüde genel yönetimin denetimi altındadır.³² Hizmetlerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşülmüş olması hizmetlerin tümünde uyum ve birlik içinde yürütülmesinin sorumluluğunu taşıyan devletin bu alandaki ana sorumlu olma niteliğini ortadan kaldırmaz. Ayrıca, yerel yönetimlerin ülkenin genel yararları ve yerel halkın çıkarlarına aykırı eylem ve işlemlerde bulunabilmeleri de mümkündür. O nedenle merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde "idari vesayet" adı verilen gözetim ve denetim yetkisini haizdir. Nitekim Anayasamızın 123. ve 127. maddeleriyle, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu, yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği ve mer-

27 Keleş, a.g.e., s. 245.

28 Kamu Yönetimi Araştırması, **Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, s.3.

29 Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Resmi Gazete, 25 Temmuz 1995.

30 Meriç, a.g.e., s. 57.

31 Keleş, a.g.e., s. 45.

32 Göztübüyük, a.g.e., s. 33.

kezi yönetimin hangi amaçlarla yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkilerini kullanabileceği belirlenmiştir.

Yerel özerklik, yetki genişliği anlamına da gelmez, yetki genişliği Merkezden Yönetim Sisteminin uygulanmasında, merkez memurlarının yetkilerinin genişletilmesinden, bunların bazı durumlarda kendi başlarına karar alabilmelerine izin verilmesinden ibarettir. Bunun nedeni, kamu hizmetlerinin ülkenin en ücra köşesinde de düzenli, etkili ve gecikmeye meydan vermeden, yürütülmesini sağlama arzusudur. Yetkileri genişletilenler ise yine merkezi yönetimin memurlarıdır, kararlarını merkezi yönetim adına alırlar ve merkezin hiyerarşik denetimine tabidirler. Yerel özerklik ise Yönetim Yerinden Yönetim Sisteminin uygulanmasında yerel topluluğa bir kısım kamu hizmetlerini kendi organları eliyle görebilme yetki ve imkânının tanınmasıdır. Yönetim Yerinden Yönetim Sistemi de kamu hizmetlerine ilişkin yürütme kararları alma yetkisinin merkez örgütü içinde yer almayan yerel birimlere bırakılmasıdır. Bundan amaç, ulusal ölçekteki demokrasinin temelini oluşturmak, yerel birimlerin yaratıcı güçlerini ortaya koymalarına fırsat vermektir.³³ Böyle bir sistemin uygulanması yerel birimlere demokratik ve özerklik niteliği kazandırır. Özerklik anlayışının sağlanmadığı yerel birimlerden umulan yararın sağlanması mümkün değildir. Yetki genişliği merkezden yönetim sisteminin yumuşatılmış biçimi olurken, yerel özerklik, yönetsel yerinden yönetim sistemine dayanan yerel yönetimlerin kendi işlerini kendi organları eliyle görebilme özelliğidir.

IV - AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE YEREL ÖZERKLİK İLKESİ³⁴

Yerel özerklik önemi nedeniyle başta Birleşmiş Milletler olmak üzere uluslararası teşkilatların gündeminde yer almış, hazırlanan uluslararası metinlerde her boyutuyla değerlendirilerek bütün dünyada anlayış ve uygulama birliği sağlanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda yerel özerklik, Avrupa Konseyi'nin üzerine en çok eğildiği konulardan biri olmuştur. Avrupa Birliği'nin sağlanması yolunda daha Ocak 1957'de toplanan Yerel Yönetimler konferansında yerel özerklik ilkesinin anayasalarda yer alması önerilmiştir. 1970'li yıllarda başlayan çalışmalar; 1980'li yılların orasında somut sonuçlar vermeye başlamıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (European Charter of Local Self-Government) ve

³³ Keleş, a.g.e., s. 35.

³⁴ Ali Pıtır, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, **TİD**, Sayı 383, Haziran 1989, ss. 59-72; Ahmet Özer, Yönetim Tekniklerinde Fransa'da Gerçekleştirilen Reformlar ve Ülkemizde İl Sisteminde ve Yerel Yönetimlerde Ahenkli ve Koordineli Yeniden Düzenleme İhtiyacı, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap, **Kamu Yönetimi**, Ankara, 1990, ss. 758-762; Ziya Çoker, Bugünkü Uygulama İçinde Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim, **TİD**, Sayı: 393, Aralık 1991, ss. 8-10; Keleş, a.g.e., ss. 39-45; Kamu Yönetimi Araştırması, **Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, ss. 46-51.

Dünya Özerk Yerel Yönetimler Bildirgesi ile dünya ülkelerine ortak yerel özerklik anlayışına varmada birçok ilkedan oluşan bir çerçeve sunulmuştur.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hazırlanmasına yönelik çalışmalar ise fikir planında, ilk kez 20-21 Kasım 1975 tarihinde Paris'te yapılan Avrupa Yerel İdarelerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferansında gündeme gelmiştir, konferansta, Avrupa konseyi'ne üye ülke sınırlarının her iki yakasında yer alan idareler arasında sınır ötesi işbirliğini kolaylaştıran yönde bir Avrupa Sözleşmesi için hazırlıklara girişilmesi fikri ortaya atılmıştır. İkinci, Üçüncü, dördüncü ve beşinci Avrupa Yerel İdarelerden sorumlu Uzman Bakanlar Konferanslarında yapılan çalışmalarda bu fikir geliştirilmiş, 5-7 Ekim 1982 tarihlerinde Lugano'da toplanan Konferansta konu, uzman bakanlarca derinlemesine tartışıldıktan sonra bir sözleşme taslağının oluşturulması ve müteakip konferansa getirilmesi Avrupa Bakanlar Komitesi'ne tavsiye edilmiştir. Bakanlar komitesi de sözleşme taslağının hazırlanması görevini Bölge ve Yerel Sorunlar Komitesi'ne verilmiştir. Konu, 20-21 Eylül 1984 tarihlerinde Roma'da toplanan altıncı Yerel Yönetimlerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferansı gündeminin birinci sırasında yer almıştır. Avrupa Konseyi'nin nihai karar organı olan Bakanlar komitesi de Şartın sözleşme şeklinde imzaya açılmasını kararlaştırmıştır. Ve Şart 15 Ekim 1985 tarihinde Strasbourg'da üye ülkelerin imzasına açılmıştır. Şart 4 üyenin imzası ile 1 Eylül 1988 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Mad. 15/2). Şart ülkemiz adına Avrupa Konseyi nezdindeki Daimi Temsilcimiz tarafından 21 Kasım 1988 tarihinde imzalanmıştır. Şart ülkemiz tarafından 8.5.1991 gün ve 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair kanunun 1. maddesi ile onaylanmıştır.³⁵ 3723 sayılı Kanunun, Şartın 12. maddesi uyarınca, 10'u 12. maddede gösterilenler arasından olmak üzere asgari sınır olan 20 paragraf onaylanmıştır. Kanunun 2. maddesi ile Şartın diğer maddelerinin veya fıkralarının kabulüne Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Ancak, Bakanlar Kurulu 6.8.1992 gün ve 92/3398 sayılı Karar ile Şartı, herhangi bir değişiklik yapmadan Kanunun öngördüğü biçimde kabul etmiştir.³⁶ Bunun anlamı, Şart ülkemiz tarafından kabul edilip onaylanmış olmakla birlikte, kimi önemli madde ve fıkralarına da çekince koyulduğudur. Şarttan çekilme 17. madde ile düzenlenmiştir. Bu madde hükmüne göre, Şarta taraf olan Devlet, kendisi bakımından bu Şart'ın yürürlüğe girişini izleyen beş yıllık bir sürenin geçmesinden sonra Şart'tan çekilebilir. Çekilme isteği altı ay öncesinden Avrupa Konseyi Genel sekreterine bildirilecektir. Bu tür çekilmeler, Taraf Devlet sayısının dörtten az olmaması koşuluyla diğer Taraf Devletler bakımından Şart'ın geçerliliğini etkilemeyecektir.

35 Resmi Gazete, 21 Mayıs 1991, Sayı 20877.

36 Resmi Gazete, 3 Ekim 1992, Sayı 21364.

Şartın 3. maddesinde özerk yerel yönetim ilkesi tanımlanmıştır. Bu maddeye göre yerel özerklik, yerel makamların kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır. Ülkemiz tarafından da kabul edilen Şart'ın 2. maddesine göre bu ilke ulusal mevzuatla ve uygun durumlarda anayasalarda yer almalıdır.

Şartın 4. maddesi ile de özerk yerel yönetimin kapsamı belirlenmiştir. Bu maddeye göre;

1 - Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenmelidir. Bununla beraber, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir.

2 - Yerel yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır.

3 - Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri gözönünde bulundurulmalıdır.

4 - Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz ve sınırlandırılmaz.

5 - Yerel makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır.

6 - Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.³⁷

Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi ise Şart'ın 8. maddesinde belirtilmiştir. Bu maddeye göre:

1 - Yerel her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.

2 - Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelere uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla

37 6. fıkra 3723 sayılı Kanunun 1. maddesi ve Bakanlar Kurulunun 6.8.1992 tarih ve 92/3398 sayılı kararı ile çekince koyulmuştur.

beraber, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetime tabi tutabileceklerdir,

3 - Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.³⁸

Yerel özerkliğin önem taşıyan mali boyutu Şart'ın 9. maddesi ile düzenlenmiştir. "Yerel makamların Mali Kaynakları" madde başlığı altında düzenlenen bu maddeye göre;

1 - Ulusal ekonomik politika çerçevesinde yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri mali kaynaklar sağlanacaktır.

2 - Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.

3 - Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.

4 - Mali bakımdan sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arzetmeli ve esneklik taşımalıdır.

5 - Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır.

6 - Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.

7 - Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsil edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine halel getirmeyecektir.

8 - Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.³⁹

38 Üçüncü fıkraya 3723 sayılı Kanunun 1. maddesi ve Bakanlar Kurulunun 6.8.1992 tarih ve 92/3398 sayılı kararı ile çekince koyulmuştur.

39 Maddenin 1, 2, 3, 5 ve 8. fıkraları 3723 sayılı Kanun ve Bakanlar Kurulunun 6.8.1992 tarih ve 92/3398 sayılı kararı ile onaylanmış, dolayısıyla diğer fıkralarına çekince koyulmuştur.

Şartın yerel özerklikle ilgili bir diğer önemli maddesi 11. maddedir. Bu madde ile "Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması" düzenlenmiştir. Maddeye göre, "Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa ve ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetini sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır." Ancak bu madde hükmü 3723 sayılı Kanun ve 6.8.1992 gün ve 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanmamış, dolayısıyla çekince koyulan maddeler arasında yer almıştır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan ilkeler Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA)'nın 23-25 Eylül 1985 tarihleri arasında Rio de Janeiro'da toplanan 27. Dünya Kongresinde benimsenen "Dünya Özerk Yerel Yönetimler Beyannamesi'nde" de aynen yer almıştır. Beyannamenin giriş bölümünde yerel yönetimlerin dayandığı temel görüşlere yer verilmiş ve dünya devletlerinin yerel yönetim sistemlerini oluştururken yürürlüğe koyacakları mevzuatın çerçevesi çizilmiştir. Beyannamede yerel özerkliğe anayasada veya hükümet şeklini belirleyen temel metinlerde yer verilmesi önerilmiştir. Yerel özerklik kavramının içeriği şart hükümlerine paralel olarak şu şekilde belirlenmiştir.

1 - Yerel yönetimler kendi sorumlulukları altında, kendi halklarının çıkarları doğrultusunda kamu hizmetlerini düzenleme, yönetme hak ve yükümlülüğü içinde olmalıdırlar.

2 - Bu hak, düzenli aralıklarla eşit ve genel oyla seçilen kişi veya organlar tarafından yerine getirilmeli ve bu yönetimlerde çalışan kamu görevlileri de seçilmiş organlarla işbirliği yapılarak atanmalıdır.

SONUÇ

Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de yerel yönetimlere büyük önem verilmektedir. Ülkemizde bu kuruluşlara verilen önemin son yıllarda giderek arttığı gözlenmektedir. Bunun temel nedeni hem vatandaşların günlük yaşamlarını ilgilendiren yerel nitelikli kamu hizmetlerini üstlenmiş kamu tüzelkişileri olmaları hem de demokratik yaşamın zorunlu ve doğal bir halkası olmalarından kaynaklanmaktadır.

Siyasal toplumun birer parçası olan yerel yönetimlerin üstlendikleri siyasal, sosyal ve iktisadi rollerin önem ve ağırlığının hemen herkes farkındadır. Ne var ki yerel yönetimlerimizin bugünkü yapı ve işleyişlerinin arzu edilen düzeyde olduklarını söyleyebilmek mümkün değildir. Nitekim, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında merkezi ve yerel yönetimler arasında hizmet ve kaynak dengesinin kurulmadığı, koordinasyon eksikliğinin giderilmediği, görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı açısından karmaşık bir idari, mali ve hukuki yapının oluşturulduğu tespiti yapılarak yetki, örgütlenme, kaynak, koordinasyon sorunlarına işaret

edilmiş ve yerel yönetimlerin yeniden ve kapsamlı bir şekilde düzenlenmesinin kamu yönetimi reformu ile birlikte yapılması öngörülmüştür.⁴⁰ Keza, kamu yönetimimizin varolan sorunlarının saptanması ve yönetimde yapılması gerekli yeni düzenlemeleri ortaya koymak amacıyla Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) kapsamında hazırlanan Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporunda da yerel yönetimlerimizin temel sorunları ve nedenleri ayrıntılı olarak ortaya koyulmuş ve yerel yönetim sistemimizin, ülkemizin de imzalayarak kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ilkeleriyle büyük ölçüde çeliştiği tespiti yapılmıştır.⁴¹

Yerel yönetimlerimiz ve Kamu Yönetimimizin reforma tabi tutulması büyük önem taşımaktadır. Bu amaçla kapsamlı araştırmalar yapılmakta, konferanslar verilmekte, paneller düzenlenmekte, ilgi duyanlar görüşlerini belirtmektedirler. Bu etkinliklerde üzerinde durulan konulardan "yerel özerklik" kavramı ayrı bir özellik taşımaktadır. Çünkü olduğundan farklı anlamlar yüklenerek ifade edilmesi ülkemizin yönetsel yapısı ile hiç ilgisi olmayan konuların gündeme gelmesine veya kavram kargaşasına yol açabilecek özellik taşımaktadır. Bu nedenle "yerel özerklik" kavramının sınırlarının çizilmesi ve açıklığa kavuşturulması önemlidir.

Ülkemizde tek bir yasama organı, tek bir yürütme organı, tek bir yargı sistemi vardır. Bu nedenle ülkemiz üniter (tekçi) devlet yapısını haizdir. Dolayısıyla "yerel özerklik" kavramı siyasal değil, yönetsel amaçlıdır. Bu nedenle yerel özerklik egemenliğin kullanılması, bağımsızlık, başıboşluk anlamına gelmez. Merkezden yönetim sisteminin yumuşatılmış biçimi olan "yetki genişliği" ilkesi ile de benzerliği yoktur. Söz konusu olan kamu kudretinin merkez yönetimi ile demokratik yerel yönetimler arasında paylaştırılmasıdır. Bu paylaşımı da yasa koyucunun değerlendirmesi ve toplumsal güçler belirlemektedir.

Yerel yönetimlerimizin sahip olduğu özerkliğin yeterli düzeyde olduğunu, ülkemizin de kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirlenen ilkelere uygun düştüğünü söyleyebilmek mümkün değildir. Yapılan araştırmalar, bu konuya eğilen yazarlar, bu durumu özellikle vurgulamaktadırlar.⁴² Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planımız da aynı tespitten hareketle yerel yönetimlerin "... idari ve mali özerkliğe sahip mahalli idare birimleri haline getirileceğini belirtmiştir.⁴³

40 Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Resmi Gazete, 25 Temmuz 1995, Sayı 22354 (Mükerrer) ss. 103-111.

41 Kamu Yönetimi Araştırması, **Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, s. 50.

42 Keleş, **a.g.e.**, s. 245; Osman Meriç, "Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili ilkeler ve İdari Vesayet", Prof. Fehmi Yavuz'a armağan, Ankara, SBF, 1993, s. 39; Şeref Gözübüyük, "İl Özel İdarelerinde Yeniden Düzenleme", **AİD II**, Mart 1969, s. 25; Selçuk Yalçındağ, **İlçe Özel Yönetimi**, Ankara, TODAİE Yayını, s. 32; Kamu Yönetimi Araştırması, **Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, s. 3.

43 Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Resmi Gazete, 25 Temmuz 1995, Sayı 22354 (Mükerrer) ss. 109-111.

Yerel yönetimlerin yerel özerklik yetkisi, devletin ulusal birliği sağlama ve kamu hizmetlerinin yurt genelinde uyumlu ve dengeli bir şekilde yerine getirilmesi sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Bu, devlet olma olgusunun bir gereğidir.⁴⁴ Ayrıca yerel yönetimler, ülkenin genel çıkarları ve yerel halkın yararlarına aykırı eylem ve işlemler de yapabilirler. Onun içindir ki, yerel yönetimlere en geniş özerklik tanıyan Anglo-Sakson ülkeleri de dahil olmak üzere dünyanın her yerinde, merkezi yönetimler yerel yönetimler üzerinde amacı, kapsamı ve kullanış biçimi ülkeden ülkeye değişen gözetim ve denetim yetkisine sahiptirler. Vesayet denetimi adı verilen bu yönetsel denetim yasaların belirlediği konu ve işlerde, yasaların tayin ettiği derece ve genişlikte kullanılır. Bu denetimle yerindelik değil, hukuka uygunluğun sağlanması amaçlanır.

Yerel yönetimlerin varlık nedeni olan yerel özerklik, amacına uygun olarak algılanması ve uygulanması halinde yerel hizmetlerde etkililik sağlanır, devlete güven pekişir, bütünleşme sağlanır.⁴⁵ Ne var ki, yerel yönetimlerimizin sahip olduğu yerel özerklik arzu edilen düzeyde olmadığı gibi, kamunun da bu konuda gerekli bilince ulaşmış olduğu söylenemez.⁴⁶ Ancak, ülkemizin kalkınmasında ve demokrasimizin güçlenmesinde yerel yönetimlerimizin önemini ve rolünü yadsımak mümkün değildir. Bu nedenle yerel özerklik ilkesini, siyasal, sosyal boyutları ve ekonomik içeriği ile yerel yönetimlerimize egemen kılma zorunluluğu bulunmaktadır.⁴⁷

44 Nadaroğlu, **a.g.e.**, ss. 29-30.

45 Örnek, **a.g.e.**, ss. 124-131.

46 Meriç, **a.g.e.**, ss. 57-60.

47 Ruşen Keleş, "Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Özerklik", **Çağdaş Yerel Yönetimler, Dergisi**, Cilt 1, Sayı: 2, s. 14.

VAKIFLARIN TARİHİ GELİŞİMİ VE TÜRK HUKUK SİSTEMİNDE VAKIF STATÜSÜ

M. Ulvi SARAN

Mülkiye Başmüfettişi

GİRİŞ

Toplum hayatımızda geçmişten bugüne önemli fonksiyon ve etkileri bulunan vakıflar, bir yandan kökleri binlerce yıl geriye giden değer ve geleneklerimizle beslenen "hayır ve yardımlaşma" kavramının pratiğe geçirilmesini sağlayan sivil kurumlar olarak; diğer yandan, devletin genel teşkilatlanma yapısı içinde, gerek merkezi idare çevresinde, gerekse taşrada, özellikle son yıllarda Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları ile Adalet, Emniyet ve Nüfus İdareleri gibi çeşitli kuruluşlarca oluşturulan vakıf örneklerinde görüldüğü gibi, yer yer temel kamu hizmetlerinin yürütülmesine katkıda bulunan, bir anlamda "resmi" nitelikli kurumlar olarak dikkati çekmektedirler.

Taşıdıkları rol ve işlevler geçmişe göre belli açılardan değişime uğramakla birlikte, içinde bulunduğumuz toplumda derin izler bırakan ve köklü bir geleneğe sahip olan "Vakıf" olgusunun geçmişte ve günümüzdeki yapısını, niteliklerini belirlemek; vakıf kurumunun yapısında bugüne kadar oluşan gelişme sürecinin ana çizgilerini ve vakıf statüsünün hukukumuzdaki düzenleme biçimini özlü bir biçimde ortaya koymak araştırmacılar ve uygulayıcılar için önem taşımaktadır.

Vakıf Kavramı

Arapça kökenli olan "vakıf" sözcüğü, durdurmak, alıkoymak, duruş, durmak, tamamen vermek, bütünü vermek, bağışlamak gibi anlamları ihtiva etmektedir. Vakıf kavramı ise, temelde vakfetmek eyleminin meydana getirdiği durum, sonuç anlamına gelir. Öte yandan vakıf eylemini yapan kimse "vâkıf" adını alır.

Vakfın, üzerinde hemen hemen tümüyle birleşilen hukuki tanımı ise, bir malın alınıp satılmaktan alıkonularak, kamu yararına sonsuza dek bağışlanmasıdır¹. Vakfetme olayında geri alma, süre ile kısıtlama ve yararlanmaya herhangi bir yolla engel olma gibi durumlar yoktur.

¹ Suat Ballar, **Yeni Vakıf Hukuku**, İstanbul, 1987, s. 7.

Dini kaynaklı görüşlerde, özellikle islamiyette vakıf kavramıyla, bir malın mülkiyetinin Allah'a ait olmak üzere, alınıp satılmaktan alıkonularak yararının sonsuza dek insanlara tahsis edilmesi anlaşılr. Burada malın mülkiyeti (aslı) ile geliri birbirinden ayrılmış bulunmaktadır. Vakfedilen mal yaratıcının mülkü olarak görüldüğünden, ne vakfeden tarafından, ne de başkalarınca sonsuza dek alınıp, satılamayacak, herhangi bir kimsenin eline geçirilmeyecek; geliri ise insanların yararına sunulacaktır.² Burada amaç Allah'ın hoşnutluğunu kazanmak olduğundan, bağışlanan şeyin tek bir kişinin yararına sunulmasından çok, toplum hizmetine adanması esastır.

Laik hukukun gelişmesiyle vakıf kavramı medeni kanunlarda da yer almaya başlamıştır. Genelde fakir insanların varlığının doğurduğu huzursuzluk, toplumlarda iyilik yapmanın, başkalarına yardım etmenin ve hayır işleme duygusunun var olması, bu konunun kanun yapıcılar tarafından hukuk sistemleri içinde düzenlenmesini zorunlu kılmıştır. Bu çerçevede "vakıf", İsviçre Medeni Kanununun 80. maddesinde "Bir malın belirgin bir amaca tahsis edilmesi" olarak tanımlanırken, Türk Medeni Kanununun 73. maddesinde ise, "Başlıbaşına bir varlığı olmak üzere bir malın belirli bir amaca tahsis edilmesi" şeklinde yer almaktadır.

Görüldüğü gibi tüm tanımlardaki ortak nokta, belirli bir sonuca yönelmek amacıyla, bir mal ya da mal topluluğunun tahsis edilerek, gelirlerinin bu amaç için harcanması ve bu çerçevede bir takım fiili ve hukuki etkinliklerin yürütülmesidir.

VAKIF KURUMUNUN TARİHİ GELİŞİMİ

İslâmiyet Öncesi Dönemde Vakıflar

Tarihin ilk devirlerinden bu yana, çeşitli toplumlarda, temel özellikleri açısından şöyle ya da böyle vakıf niteliği taşıyan kurumlar var olagelmıştır. Bir malın belirli bir amaca sürekli olarak tahsisi anlamında ilk vakıf kurumunun M.Ö. 1280-1290 yıllarında Hitit Kralı Hattuşil tarafından savaşta elde edilen bir evin tapınmak amacıyla insanların yararına tahsis edilmek, çeşitli saldırı ve müdahalelerden korunmak, her türlü vergi ve salmalardan muaf tutulmak suretiyle kurulduğu söylenir.³ Daha sonraki dönemlerde de özellikle krallıklar ve imparatorlar tarafından kamu yararına dönük hizmet etmek üzere oluşturulan benzer kurumlara rastlanmaktadır. Eski Türklerde budist tapınaklarının örgütlenmesi; sürekli olarak gelir getiren bir malın tapınmak için ayrılması, gerekli giderlerin buradan ve yapılacak diğer bağışlarla karşılanması esasına dayanmaktaydı. Eski Yunanda belirli bir amacı gerçekleştirmek için kişiden kişiye devredilmek üzere bir mal ya

2 Ömer Nasuhi Bilmen, **Hukuk'u İslâmiye ve İstılahat-ı Fıkhiye Kamusu**, İstanbul, 1965, C.4, s. 155.

3 Nazif Öztürk, **Menşei ve Tarihi Gelişimi Açısından Vakıflar**, Vakıflar Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 1983, s. 30.

da servetin bağışlanması, bağışlanan servetin amaç dışı kullanılmasının şarta bağlanması vakıf uygulamasının bir benzeriydi.⁴

Roma hukuku, dini kurumlara yapılacak bağışların metod ve esaslarını belirlemiş, bunların kullanımına ilişkin düzenlemeler getirmiştir. Öte yandan Bizans toplumunda yine bir malın ya da altın, gümüş gibi değerli maddelerin sürekli olarak yararlanılmak üzere, kilise, manastır gibi dini kurumlara bağışlanması konusunda benzer uygulamalara tanık oluyoruz.⁵ Bu arada dini amaçlarla Tanrı'ya ya da azizlere bırakılmak için yapılan bağışların, belli bir süreklilik taşımak üzere vasiyet yoluyla elden ele devredildiği uygulamaların Cermen hukukunda da yer aldığına değinmek gerekir.

Gerek eski Türklerde, gerekse Roma-Bizans ve Cermen toplumlarında görülen vakıf benzeri uygulamalar, temelde iyilik yapma duygusuna dayalı, sürekli nitelikteki bağışlar olmakla birlikte, gerçekte bunlara bugünkü anlamda vakıf demek mümkün değildir. Çünkü bir kurumun vakıf niteliğine kavuşması için öncelikle hukuki anlamda tüzelkişiliğe sahip olması, diğer taraftan bağışlanan para, mal ya da benzeri varlığın doğrudan doğruya kendisinden değil, gelirinden yararlanılması; dolayısıyla yapılan bağışın süreklilik taşıması gerekmektedir. Oysa yukarıda anılan örneklerdeki durum, belirtildiği gibi genellikle Tanrı hoşnutluğunu kazanmak amacıyla bir para ya da malın, belirli bir ihtiyacı karşılamak için dini kurumlara bağışlanması biçimindeki basit bir "teberru" işleminden ibarettir. Bunların gelirlerinden çok, doğrudan doğruya kendilerinden yararlanılması esastır. Öte yandan Bizansın son dönemlerindeki uygulamaları istisna sayarsak, yapılan araştırmalardan, bu kurumların vakıflarda bulunması gereken en önemli unsurlardan birisi olan "tüzelkişilik" statüsünden yoksun olduklarını öğrenmekteyiz.⁶

İslamiyet Sonrası Dönemde Vakıflar

Fuat Köprülü, vakıf kurumunun doğrudan doğruya İslam dininin temel esaslarından doğan, yalnızca islami mahiyette bir kurum olmadığını yazar.⁷ Bununla birlikte yapılan araştırmalardan, önceki dönemlerde benzer örneklerine rastladığımız vakıf kurumunun, islamiyetin getirdiği toplumsal ve ahlaki ilkelerle esaslı unsurlara kavuştuğunu, özellikle tüzelkişiliğe sahip olma ve toplumsal hayatın düzenlenmesinde önemli işlevler yüklenme yönünde geliştirildiğini görmekteyiz.⁸

4 Suat Ballar, **a.g.e.**, s. 8.

5 Ebü'l-fulâ Mardin, "Vakıf Müessesesi Maddesi", **İktisat ve Ticaret Ansiklopedisi**, C. X, İstanbul, 1954, s. 133-134.

6 Bülent Köprülü, "Tarihte Vakıflar", **Ankara Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. VIII, s. 3-4, Ankara, 1951, s. 493.

7 Fuat Köprülü "Vakıf Müessesesinin Hukuki Mahiyeti ve Tarihi Tekamülü" **Vakıflar Dergisi**, s. 2, Ankara, 1942, B.2, İstanbul, 1974, s. 10'dan aktaran Nazif Öztürk, **a.g.e.**, s. 37.

8 Bülent Köprülü, **a.g.m.**, s. 505-506.

Kur'an-ı Kerim'de "vakıf" deyimi yer almamakla birlikte, vakıflara temel oluşturabilecek hayır, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, düşkünlere ve yetimlere yardım, sadaka gibi konular sıkça yer almıştır. Özellikle sadakanın özendirilmesi ve yardım vasiyetleri ile ilgili ayetler vakıflar için bir işaret sayılmıştır.⁹ Öte yandan hadis ve rivayetlerde vakıf kurumunu daha yakından ilgilendiren pek çok işaret içerisinde, özellikle "sadaka-i cariyе" (sürekli sadaka), vakıf anlamında kullanılmaktadır.¹⁰

İslamiyet sonrası dönemde vakıf uygulamasının örneklerine Emeviler ve Abbasilerde sıkça rastlanır. Yapılan fetihlerle İslam toplumunda refah ve servetin artmasına paralel olarak, gerek Emevi ve Abbasi hükümdarları, gerekse zenginler tarafından çeşitli hayır kurumları gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Şam'da Ümeyye Camii için bağışlanan köy ve meraların sürekli olarak yoksulların yararına sunulması bu uygulamaların ilk örneklerindendir. Abbasiler döneminde kurulan vakıfların sayı ve türleri artarken, ayrıca İslam esaslarına göre vakıf kurumunun temel ilkeleri ve hukuki statüsü de geliştirilmiştir.

Moğol istilâsı dönemini bir istisna sayarsak, Selçuklular devri vakıfların hem sayıca ve toplumda yüklendikleri işlevler bakımından, hem de idari ve hukuki bakımdan büyük ölçüde gelişmesine sahne olmuştur. Osmanlı imparatorluğunda bu gelişme daha büyük boyutlarda sürerken; daha önce denetimleri bağımsız kadılar tarafından yürütülen vakıflar, I. Mehmet döneminde tüm kadılık örgütleri merkeze bağlanmak suretiyle oluşturulan "Hakim-ül Hükâm" ünvanlı bir baş kadı eliyle merkezden denetlenmeye başlanmıştır.

Osmanlılarda sosyal hayatın düzenlenmesi, sosyal yardımlaşma ve dayanışmanın yaygınlaştırılması amacıyla vakıflara çok büyük önem verilmiş, imparatorluğun hemen her yerinde, mescitler, türbeler, ribatlar, kervansaraylar, tekkeler, medrese ve mektepler, köprüler, sulama kanalları, su yolları, hastaneler, imaretler gibi hayır kurumları vakıflar yoluyla meydana getirilmiştir.¹¹ Öte yandan vakıfların işlevi yalnızca düşkünlere, yoksullara, ihtiyaç sahiplerine maddi yardım yapmakla sınırlı kalmamış, bu kurumlar aynı zamanda eğitim, sağlık, bayındırlık gibi devlete düşen toplumsal hizmetleri de geniş ölçüde yürütmüşlerdir.¹²

Osmanlı toplumunda vakıflara verilen büyük önem, bir başka açıdan bu kurumların devlet bürokrasisinde hemen her dönem çok üst düzeyde temsil edilmiş olmalarından da anlaşılmaktadır. Özellikle imparatorluğun son dönemlerinde, vakıfların ya doğrudan doğruya sadrazam tarafından, ya da bağımsız bir "vezir" ya da "nazır" tarafından (evkaf nazırı) yönetildiklerini görüyoruz.

9 Ballar, **a.g.e.**, s. 8.

10 Ömer Nasuhi Bilmen, **a.g.e.**, s. 156.

11 Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Nazif Öztürk, **a.g.e.**, s. 55.

12 Nazif Öztürk, **a.g.e.**, s. 55.

Vakıflar, Tanzimat Döneminde devlet yönetimine hakim olan yenilikçi düşüncelerle tekrar ele alınarak hukuki ve mali yönlerden iyileştirilmişlerdir.

Cumhuriyet Döneminde Vakıflar

Medeni Kanunun yayınlanmasından önce İslâm Hukukuna göre (Ahkâm-ı Evkaf) yönetilen vakıflar, Medeni Kanunun kabulünden sonra, Osmanlı dönemi ile ilişkileri kesilerek, yeni kanunda "tesis" başlığı altında farklı bir nitelikte alınmışlardır. Arapçada "bir şeyin temeli" anlamına gelen "tesis", eski hukukumuzdaki "vakıf" teriminin karşılığı olarak kullanılmıştır.

Medeni Kanunda öngörülen "tesis" statüsünün, kökleri çok uzun bir geçmişe dayanan vakıf kurumuyla aynı mahiyette olmadığını ve vakıf olayını farklı bir açıdan ele alındığının zamanla görülmesi üzerine, uygulamada doğan boşluğu doldurmak üzere geçiş rejimini sağlayacak bir kanun çıkarılması zorunlu görülmüştür. Bu amaçla çıkarılan 1935 tarih ve 2762 sayılı Vakıflar Kanununun 42. maddesi ile, medeni Kanunun yürürlüğe girmesinden önce kurulan vakıfların bu kanun hükümlerine göre; daha sonra kurulmuş, ya da kurulacak olan vakıfların ise Medeni Kanunda yer alan "tesis" statüsüne göre yönetileceklerini belirtmiş, böylelikle hukuk ve uygulama alanındaki çelişki giderilmiştir.¹³

2762 sayılı Kanunun, Cumhuriyet döneminden önce kurulan vakıfların yönetim açısından yeni döneme uyumlarını sağlamış olmasıyla sorun çözülmemiş, bu kez uygulamada "tesis" ve "vakıf" adı altında iki ayrı kurumun yer alması dağınık bir görünümün oluşmasına yol açmıştır. Tesis statüsünün, Türk toplumunda vakıf kurma geleneği çerçevesinde oluşan ihtiyaçları yeterince karşılayamamış olması üzerine, hem ortaya çıkan yeni talepleri karşılamak, hem de uygulamada terim birliği sağlamak üzere, Medeni Kanun'da 1967 tarih, 903 sayılı Kanunla yapılan bir değişiklikle "tesis" adını taşıyan üçüncü bölüm "vakıf" adını almış; kanuna yeni bazı maddeler eklenmiştir. Sonuçta Medeni Kanuna göre kurulan vakıfları daha önce kurulanlardan ayırmak için vakıf hukukunda "eski" ve "yeni vakıf" terimleri yer almaya başlamıştır.

TÜRK HUKUK SİSTEMİNDE VAKIF STATÜSÜ

Eski Hukukta

Vakıf kurumu uzun bir tarihi geçmişe sahip olduğu için, eski ya da yeni tüm vakıflar, Türk toplumunun geleneksel nitelikteki "iyilik yapma" ve "yardımlaşma" duygusuna dayanmaktadır. Ancak İslam Hukukuna göre vakıfta, bir malın genellikle Allah'a yakın olma duygusu ile, dini ve sosyal düşüncelerle sonsuz olarak tahsis edilmesi amaç olduğu halde, yeni hukukumuzda sonsuzluk niteliği

13 Esat Arsebük, **Medeni Hukuk**, Ankara Hukuk Fakültesi Neşriyatı, Seri II, S. 16. Ankara, 1938, s. 319.

bulunmadığı gibi; Medeni Kanunun kabul edilmesinde esas olan "laiklik" ilkesi çerçevesinde amacın yalnızca iyilikseverliğe ve dini duygulara dayalı olmasına gerek bulunmamaktadır.

Eski hukukta, vakıflar geniş bir sistematik çerçevesinde çok farklı türlere ayrılmış olmakla birlikte bunlar kabaca, taşınır ve taşınmaz oluşları bakımından, taşınır ve taşınmaz vakıflar; mahiyetleri bakımından, doğrudan doğruya kendilerinden yararlanan, evlatlık için verilen; yönetim bakımından ise, mülhak vakıflar, mazbut vakıflar, müstesna vakıflar olmak üzere sınıflandırılabilirler.¹⁴

Yeni Hukukta

Cumhuriyet döneminde vakıf statüsünün ana hatları, başlangıçta Türk Medeni Kanununun "Tesis" başlığı altında belirlenmiş, sonra İmparatorluk döneminden aktarılan sayısız vakfın yeni rejime uyumlarının sağlanması, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün kuruluş, görev ve çalışma esaslarının belirlenmesi için 2762 sayılı Vakıflar Kanunu çıkarılmış; daha sonra ise uygulamada vakıf türleri arasındaki çelişkileri gidermek, vakıf kuruluşu ve yönetimle ilgili alanlarda ortaya çıkan yeni ihtiyaçları karşılamak için Medeni Kanunda değişiklik sağlayan 903 sayılı Kanun çıkarılmıştır.

2762 sayılı Kanun, Medeni Kanunun kabulünden önce kurulmuş olup Cumhuriyet dönemine aktarılan vakıfları, "Mazbut" (düzgün) ve "Mülhak" (katma) vakıflar adı altında iki ayrı gruba ayırmış; I. maddesiyle bunlardan mazbut vakıfların ayrı ayrı tüzelkişiliğe sahip olduklarını kabul etmekle birlikte bir bütün halinde yönetimlerini Vakıflar Genel Müdürlüğüne bırakmış; mülhak vakıfların ise, yine Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün denetimi altında, kendi mütevellilerince yönetileceği hükmünü getirmiştir.

Kuruluşları Cumhuriyet dönemine rastlayan ve hukuki yapıları Cumhuriyet dönemi mevzuatına göre biçimlenen vakıflar ise "yeni vakıfları" oluşturmaktadır. Bunlar, çalışma biçimleri ve amaçları yönünden başlıca aşağıdaki gruplara ayrılırlar:

- a) Aile vakıfları,
- b) Dini vakıflar,
- c) Çalışanlara ve işçilere yardım vakıfları,
- d) Sosyal sigorta vakıfları,
- e) Yükseköğretim vakıfları,
- f) Kamuya yararlı vakıflar,
- g) Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları.

14 Karinabadizade Ömer Hilmi, I. Sungurbey, **Eski Vakıfların Temel Kitabı**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 1978, s. 43-47, 289-362.

Sınıflandırmadan da görüleceği gibi, bu vakıfları birbirlerinden ayıran en önemli unsur, kuruluş amaçları olup; örgütlenme, görev dağılımı ve işleyiş esasları yönünden Medeni Kanun ve diğer mevzuat hükümlerine göre hemen hemen aynı yapıya sahip bulunmaktadır. Dolayısıyla Cumhuriyet döneminde kurulan Vakıflarda "tek tip" bir vakıf statüsünden söz edebiliriz.

Yapılan bu açıklamalar çerçevesinde, iyilik yapma ve yardımlaşma duygusunun kurumsallaştırıldığı vakıfların Türk toplum ve hukuk düzeni içinde nasıl bir yer tuttuğunu ve yapısal ve işlevsel etkilerini irdelemek için, genelde vakıf statüsünün ne olduğunu, ne gibi işlev ve gerekler taşıdığını öncelikle ortaya koymak gerekir. Hukuk düzenimize göre bu konu, aşağıdaki şekilde kısaca ele alınabilir.

Vakfın Kurulması İçin Gerekli Şartlar

Türk Medeni Kanununa göre, derneklerde olduğu gibi, vakıflarda da vakıf kurma özgürlüğü esastır. Kanunun öngördüğü şartlara uymak suretiyle, gerçek ve tüzelkişiler serbestçe vakıf kurabilecekleri gibi kurdukları vakfın amacını da serbestçe belirleyebilirler. (M.K. Md. 74/II)

Bu çerçevede vakıf kurma, gerçek ya da tüzelkişi tarafından, ya sağlığında resmi senet düzenleme yoluyla, ya da ölümünden sonra kurulmak üzere vasiyet yoluyla, tek yanlı bir irade açıklamasıyla yapılan hukuki bir işlemdir. İrade beyanında bulunan kişinin belli bir amacı gerçekleştirmek ve bir kazandırmada bulunmak için yaptığı bu işlem, bir sicile yazılmak suretiyle bağımsız bir tüzelkişilik meydana getirir. Tescil ile gerçekleşen vakfın kuruluşu için gereken başlıca şartlar, ehliyet ve mal varlığı tahsisidir. Vakıf kuracak gerçek kişinin vakıf kurma ehliyetine sahip olması, daha açık bir deyişle medeni hakları kullanma yetkisine sahip ve reşit ve mümeyyiz olması; tüzelkişilerin ise tüzüklerinde yeterli hüküm bulunması, ya da bu konuda yetkili organları aracılığıyla karar almalarıdır.

Mal varlığı tahsisi ise, belirli bir amacın gerçekleşmesini sağlayacak mali ve ekonomik değerlerin, vakıf kuranın mal varlığından ayırt edilerek bağımsız bir tüzelkişilik durumuna getirilmesidir.¹⁵ "Mal varlığı" deyimine taşınır ve taşınmaz mallar, haklar, hisse senetleri, tahviller ve para alacakları girer.

Tahsis edilecek mal varlığının miktarı konusunda yürürlükteki mevzuat hükümlerinde bir ölçü bulunmamakla birlikte, Vakıflar Genel Müdürlüğü, idari bir kararlar, uygulamada ortaya çıkan vakıf kurma furiasını önlemek için, genellikle her yıl değişen bir nakdi değer sınırı getirme eğilimindedir.

Vakfın Amacı

Vakfın gerçekleşebilmesi için bir mal varlığının başlı başına, belirgin, açık seçik ve anlaşılabilir bir amaç için tahsis edilmesi gerekir. Amaç birden fazla

15 Bülent Köprülü, **Medeni Hukuk**, Ankara Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 1982, s. 540.

olabilir; ancak genel, belirsiz ve anlamı karışık olmamalıdır. Bu durumda amaçların birbirlerinden ayrılacak biçimde tek tek sayılması ilkdir. Yine de mal varlığının miktarı, belirlenecek amaçların sayıca ve nitelikçe durumunu sınırlandıracak önemli bir etkidir.

Vakıflarda ana ilke amacın sürekli olmasıdır. Eski vakıflarda süre bulunmayıp amacın sonsuza dek sürmesinin benimsenmesine karşılık; yeni vakıflarda amacın süresi, ilke olarak belirlenen hedeflere ulaşılmasını sağlayacak en kısa süredir. Pratikte gerçekleşmesi mümkün olmayan amaçlarla vakıf kurulamayacağı gibi; amaç kanunların emredici hükümlerine, kamu düzenine, genel ahlaka ve ulusal çıkarlara aykırı olamaz. Ayrıca siyasi düşünceye, belli bir ırk veya topluluğu destekleme amacına dönük vakıf kurulması da mümkün değildir.

Vakfın Tüzelkişiliğe Kavuşması

Vakfa tahsis edilen mal varlığının bağımsız bir tüzelkişilik oluşturması için, vakfı yapanın, mal varlığından bütünüyle ayrılması; tahsis ettiği malla hak sahibi olma yönünde herhangi bir ilişkisinin kalmaması gerekir.

Vakıfların tüzelkişiliğe sahip olması ise, bu kurumlara gerçek kişiler gibi hak sahibi olma ve hukuki tasarrufta (eylemde) bulunma yetkisi tanımaktadır. Böylelikle vakıflar, yetkili organları aracılığı ile satın alma, sözleşme yapma, toplanma ve harcama yapma gibi eylemlerde bulunabilirler.

Vakfın Kurulmasında Uyulması Gereken Şekil

Vakfın kurulmasından faaliyete geçirilmesine kadar olan süre, resmi senet düzenlenmesi, vakfın tesciline karar verilmesi, merkezi sicile kaydedilmesi ve ilanı aşamalarından oluşur.

Belirtilen aşamaları tek tek ve ayrıntılı biçimde ele almak yerine, Medeni Kanunun ilgili maddelerinde yer alan bazı bölümlerin metin olarak aktarılması daha kısa ve öz bir açıklama biçimi olarak görülmüştür.

Buna göre;

"Vakıf, noterlikçe re'sen düzenlenen resmi senetle veya Türk Medeni Kanununun 478 ve müteakip maddeleri gereğince vasiyet yoluyla kurulur." (M.K.Md.3)

"Resmi senetle kurulan vakıflarda vakfedenin ölmesi halinde mirasçılardan birisi tarafından tescil talebinde bulunulabilir....Vasiyet yoluyla kurulan vakıflarda, vakfedenin mirasçısı veya vakfeden tarafından mirasçı resmen idare etmekle görevlendirilmiş kişi tescil talebinde bulunulabilir. ...Vakfın tescili hususundaki başvurular vakfedenin ikametgahı Asliye Hukuk Mahkemesine yapılır. Mahkeme evrak üzerinde ve gerekirse vakfedeni ve diğer ilgilileri de dinlemek suretiyle inceleme yaparak vakfın tesciline karar verir. Vakfın tesciline dair kara-

rın kesinleşmesinden sonra vakıf, mahkeme nezdinde özel surette tutulan sicil defterine kaydolunur." (M.K.Md. 5)

"Kanuna, ahlaka ve adaba veya milli menfaatlere aykırı olan veya siyasi düşünce veya belli bir ırk veya cemaat mensuplarını destekleme gayesiyle kurulmuş olan vakıfların tesciline karar verilemez." (Md. 6)

"Mahkeme siciline tescil edilen vakıf, tescil ile tüzelkişilik kazanır." (M.K.Md. 8)

"Mahkeme, tescile veya tescil talebinin reddine dair verdiği kararları, Vakıflar Genel Müdürlüğüne re'sen tebliğ eder." (M.K.Md. 9)

"Tescile veya tescil talebinin reddine ilişkin kararlara karşı Vakıflar Genel Müdürlüğü, iki ay içinde temyiz yoluna başvurabilir." (M.K.Md. 10)

"Tescil kararının temyiz edilmemesi veya temyiz edilen kararın Yargıtay'ca onanması halinde, Vakıflar Genel Müdürlüğü, o vakfı merkezi sicile kaydeder." (M.K.Md.11)

"Merkezi sicile kaydedilen vakıf, Resmi Gazete ile ilân edilir. İlanda vakfedenin ve vakfın adı, vakfın ikametgâhı, tescil kararını veren mahkemenin adı ve tescil kararının tarih ve numarası, özet olarak vakfın gayesi, vakfedilen mal ve hakların nelerden ibaret olduğu, vakfedilen gayrimenkullerin yeri ve tapu tarih ve numaralan ve idare uzvunun kimlerden kurulu olduğu belirtilir". (M.K.Md. 13)

"Vakfın Mahkeme siciline tescili ile vakfedilen malların mülkiyeti ve haklar o vakfa intikal eder." (M.K.Md. 14)

Kanunun, vakfın kurulması için gerekli gördüğü işlemlerdeki bazı önemli noktalara değinmek gerekir.

Vakıfta resmi senedin noterce düzenlenmesinin zorunlu tutulması, vakfedenin vakıf kurulduktan sonra bu amacından vazgeçmemesi için işleme sağlam bir temel ve hukuki bir kesinlik kazandırma amacını gütmektedir. Ayrıca vakfın tesciline mahkemece karar verilmesi, vakıf kurma olayında, bağımsız bir tüzelkişiliğin hiç ortada yokken toplum ve hukuk alanına girişi söz konusu olduğundan, bu konuda varılacak kararın yargısal bir nitelik taşıması gerektiği ve en isabetli kararın bağımsız yargı organınca alınabileceği görüşünden kaynaklanmaktadır. Öte yandan Kanunun 74. maddesiyle Vakıflar Genel Müdürlüğüne üst yargı yerinde temyiz yoluna başvurma yetkisinin tanınmasıyla, vakıf kurma sürecinin idari olarak izlenmesi ve kuruluş aşamalarında ortaya çıkabilecek hukuki aksaklıkların giderilmesi amaçlanmıştır.

Vakfın Organları ve Denetimi

Vakfın tescili ve Resmi Gazete ile ilan edilmesinden sonra, organları oluşturularak Vakıflar Genel Müdürlüğüne bildirilir.

Vakfın bir yönetim örgütünün bulunması zorunludur. Vakıf örgütü, merkez ve şubelerden oluşur. Medeni Kanun, vakfın organlarının kimlerden oluşacağını, şubelerinin hukuki niteliğini belirtmemiş, ancak bir yönetim örgütünün bulunmasının zorunlu olduğu hükmünü getirmekle yetinmiştir. Kanunun 17. maddesine göre, vakfedenin gerekli gördüğü organların, vakıf senedinde belirtmek suretiyle oluşturulabilmesi mümkündür.

Vakfın yönetim organı, kural olarak vakfı kuran tarafından belirlenir. Vakfı kuran isterse, yönetim organının belirlenmesi ve vakıf örgütünün düzenlenmesini başka bir kimseye de bırakabilir. Vakıf senedinde bu konuda bir hüküm öngörülmemişse, bu eksiklik teftiş makamının başvurusu üzerine yetkili mahkemece giderilir.

Vakfın zorunlu olan ve uygulamada genellikle "mütevelli heyet" ya da "yönetim kurulu" adını alan yönetim organı vakfı yönetir, temsil eder, vakfa bağışlanan mal ve hakların kayda geçirilmesini sağlar, her yıl vakfın mali durumunu ve bilançosunu uygun araçlarla ilan eder, vakfın amaç ve çalışma konularını gerçekleştirmek için çalışır.

Vakfın, zorunlu organı dışında, daha etkin ve verimli bir biçimde yönetilmesi ve denetlenmesi için, vakıf senedinde yer verilmesi şartıyla seçimli organlarının bulunması da mümkündür. Seçimli organlar genellikle, Genel Kurul, Vakıf Kurucu Meclisi, Vakfedenler Kurulu, Vakıf Denetçileri, Vakıf Danışma Divanı, Vakıf Araştırma ve Planlama Kurulu gibi isimlerle anılırlar.¹⁶

Vakıflar, yetkili yönetim organlarının kararı ve Vakıflar Genel Müdürlüğünün olumlu görüşü ile yurt içinde; Başbakanlığın izni ile yurt dışında şube açabilirler, Vakıf Şubesi, "vakıf merkezine yasa ve senet hükümleri uyarınca bağlı; hak ve varlığı vakıf bünyesine dahil, bulunduğu yörede vakıf amaç ve hizmet konuları doğrultusunda kendi yönetim organı kararı ile özerk çalışmalarda bulunmakla görevli, merkezle ilişkileri ve karar yetkileri senet hükümleri uyarınca belirlenmiş, tüm işlemlerinden doğan hak ve borçlardan ötürü merkezin sorumlu olduğu vakıf içi organı"¹⁷ olarak tanımlanabilir.

Ayrıca, vakıfta çeşitli görevleri yürütmek üzere, zorunlu ya da seçimli organların dışında, yetkili kişilerin emri altında çalışmak için memur görevlendirilebilir.

Vakıfların iç denetimi seçimli nitelik taşıyan denetim organı tarafından yerine getirilir. Bir çalışma dönemi içerisinde, bütçe ve çalışma programı çerçevesinde yapılan hesapların ve bu hesaplara dayalı olarak yapılan işlemlerin kanunlara ve resmi senede uygunluk açısından denetlenmeleri, denetim organının görev

16 Daha geniş bilgi için Bkz. Suat Ballar, **a.g.e.**, s. 69.

17 Ballar, **a.g.e.**, s. 67.

ve yetki alanına girer. Denetim organınca yapılan bu denetim, yalnızca vakıf için sonuç doğurur.

Vakıfların dış denetimini yapan Vakıflar Genel Müdürlüğü ise bu görevi Teftiş Kurulu aracılığıyla yürütür. Teftiş makamı, senette yazılı amaçların gerçekleştirilmesinde vakıf mallarının amaca uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını denetler.

Vakıflar, Vakıflar Genel Müdürlüğü müfettişlerince yapılan bu denetimin giderlerine belli oranlardaki paylarla katılırlar.

Vakfın Sona Ermesi

Vakfeden, vakfın hangi şartlarda sona ereceğini senette belirtmişse, söz konusu durumun ortaya çıkması halinde vakfın varlığı son bulur. Genellikle önceden belirlenmiş bir sürenin geçmesi, resmi senette yer alan bir sona erme nedenidir. Ayrıca resmi senette yer alan amacın gerçekleşmesi, ya da vakfın amacının gerçekleşmesinin imkânsızlaşması durumunda da vakıf kanun gereği kendiliğinden dağılmış sayılır. Bunların dışında, vakfın amacının kanunda belirtilen yasaklara uymaması, ya da sonradan bu yasaklara aykırı duruma düşmesi halinde mahkemece sona erdirmeye (feshetme) yolu da vardır.

Vakfın yasaklanan amaçlara aykırı düşmesi nedeniyle feshedilmesi halinde, malları tasfiye edilerek kamu tüzelkişilerine geçer. Diğer nedenlerle sona ermişse, vakfi kuran kişinin senette yer alan iradesindeki yere tahsis edilir. Bu konuda herhangi bir kayıt yer almamışsa, feshedilen mallar vakfın amaçlarına en yakın kamu tüzelkişisine geçer.

Varlığı sona eren vakıflar sicilden silinir.

VAKIFLARIN GÜNÜMÜZ TOPLUMUNDAKİ YERİ HAKKINDA GENEL DEĞERLENDİRME

Toplum hayatımızda geçmişten bugüne önemli bir yeri bulunan vakıflar, "vakıf" kavramından ilk anda anlaşılabilceği gibi sadece, güçsüz, kimsesiz ve yardıma muhtaç kişilerin bakımı, korunması ve sağlık hizmetlerinden yararlandırılması gibi "hayır yapma" duygusundan kaynaklanan temel gözetim ve yardım hizmetlerini yürüten kuruluşlar olarak değil, bir dönemler, toplumda sosyal yardımlaşma ve dayanışma ihtiyacını kurumsal düzeyde karşılayan ve sosyal hayatın düzenlenmesinde geniş ölçüde pay sahibi olan kuruluşlar olarak da görev üstlenmişlerdir. O kadar ki, Cumhuriyet Dönemine devredilen idari ve sosyal yapı içinde vakıfların yükü, bu kurumlarla ilgili hizmetlerin bağımsız bir bakanlık tarafından (Şer'îye ve Evkaf Vekâleti) yürütülmesini gerektirecek kadar önem ve ağırlığa sahipti.

Tarihi süreç ve sosyal değişme çerçevesinde, önceden vakıflarca yürütölen pek çok hizmet fonksiyonunun, günümüz şartlarında devlet ve diğör sosyal organizasyonlar tarafından üstlenilmesi nedeniyle, vakıfların geçmişe göre önemi azalmakla birlikte, "vakıf" olgusu, en azından atadan miras kalan, ülkenin her tarafına yayılmış sayısız vakıf eserlerle yaşamakta, vakıf geleneğinin esas ve çıkış kaynağı olan "hayır ve yardımlaşma" duygusu ise toplumumuzun değişik katmanları arasında bir denge unsuru olarak yine canlılığını korumaktadır.

TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASASINDA LAİK LİK

Muammer KUTLU
Tirebolu Kaymakamı

Türkiyemizde, laiklik, sadece Cumhuriyetin; çağdaşlaşma hamlesinin; din, vicdan, düşünce hürriyetinin; demokrasinin vazgeçilmez temeli olmakla kalmaz; millî bütünlüğümüz açısından da gereklidir. Yüzyıllarca Anadolu Türklüğünü birbirine düşüren mezhep kavgaları, 19. yüzyılda hızını kaybetmiş ve ancak laikliğin kabulü ile unutulmuştur. Bu kavgalar hortlatılmamalıdır.¹

Laikliğin çeşitli tanımları yapılmıştır: "Din ve vicdan özgürlüğü", "din ve devlet işlerinin birbirinden ayrılması", "yurttaşlar arasında din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmemesi" gibi.

Laik kelimesi Latince-laicus aslından alınmış Fransızca bir kelimedir. Fransızca'da laic, laigue şeklinde kullanılmıştır. Manası ise ruhanî olmayan kimse, dinî olmayan şey, fikir, müessese prensip demektir. Katolik dünyasında din adamlarından meydana gelen ruhaniler sınıfına clerge adı verilmiş, bu sınıfa dahil olmayan hristiyanlara ise laïc denilmiştir.²

Atatürk 1930 yılında bu konuda şöyle demiştir. "Din lüzumlu bir müessesedir. Dinsiz milletlerin devamına imkân yoktur. Yalnız şurası var ki din, Allah ile kul arasındaki bağılıktır".³

Atatürkçü düşünce sisteminin temel ilkelerinden biri ve Türk pozitif hukukunun, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının temel ilkesi olarak, laiklik bu kısa tanımlarda hiç birine sığmaz. Bunların hepsini birden içerir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında laikliğin beş temel unsuru vardır.

1) Laikliğin birinci unsuru, din ve vicdan hürriyetidir.

1 Prof. Dr. Turhan Feyzioğlu, **Türkiye Cumhuriyeti'nin Temel İlkelerinden Laiklik Paneli**, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1995, s. 4- 5.

2 Doç. Dr. Refik Turan, Doç. Dr. Mustafa Safran, Yard. Doç. Dr. Muhammed Şahin, Yard. Doç. Dr. E. Semih Yalçın, **Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi**, Siyasal Kitabevi, 1994, s. 312.

3 **Atatürkçülük** Birinci Kitap, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul, 1984, Genelkurmay Başkanlığınca hazırlanmıştır, s. 452.

Anayasanın 24. maddesi 1. ve 2. fıkralarında,

"Herkes, vicdan, dinî inanç ve kanaat hürriyetine sahiptir."

"14 üncü madde hükümlerine aykırı olmamak şartıyla ibadet, dinî âyin ve törenler serbesttir."

Anayasa Madde 14 - "Anayasada yer alan hak ve hürriyetlerden hiçbir, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmak, Türk Devletinin ve Cumhuriyetin varlığını tehlikeye düşürmek, temel hak ve hürriyetleri yok etmek, Devletin bir kişi veya zümre tarafından yönetilmesini veya sosyal bir sınıfın diğer sosyal sınıflar üzerinde egemenliğini sağlamak veya dil, ırk, din ve mezhep ayırımı yaratmak veya sair herhangi bir yoldan bu kavram ve görüşlere dayanan bir devlet düzeni kurmak amacıyla kullanılamazlar.

Bu yasaklara aykırı hareket eden veya başkalarını bu yoldan teşvik veya tahrik edenler hakkında uygulanacak müeyyideler, kanunla düzenlenir.

Anayasanın hiçbir hükmü, Anayasada yer alan hak ve hürriyetleri yok etmeye yönelik bir faaliyette bulunma hakkını verir şekilde yorumlanamaz."

Anayasa Madde 13 - "Temel hak ve hürriyetler, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, millî egemenliğin, Cumhuriyetin, millî güvenliğin, kamu düzeninin, genel asayişin, kamu yararının, genel ahlâkın ve genel sağlığın korunması amacı ile ve ayrıca Anayasanın ilgili maddelerinde öngörülen özel sebeplerle, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak kanunla sınırlanabilir.

Temel hak ve hürriyetlerle ilgili genel ve özel sınırlamalar demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olamaz ve öngörüldükleri amaç dışında kullanılamaz.

Bu maddede yer alan genel sınırlama sebepleri temel hak ve hürriyetlerin tümü için geçerlidir."

2) Lâikliğin ikinci unsuru, resmi bir devlet dininin bulunmamasıdır.

Anayasanın 24. maddesi 3. fıkrasına göre;

"Kimse, ibadete, dinî âyin ve törenlere katılmaya, dinî inanç ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz; dinî inanç ve kanaatlerinden dolayı kınanamaz ve suçlanamaz."

3) Laikliğin üçüncü unsuru, devletin, din ve mezhepleri ne olursa olsun yurttaşlara eşit işlem yapmasıdır.

Anayasa Madde 10 - "Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.

Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz.

Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar."

4) Lâikliğin dördüncü unsuru, devlet yönetiminin din kurallarına göre değil, toplum ihtiyaçlarına, akla, bilime, hayatın gerçeklerine göre yürütülmesidir; dinle devletin ayrılmasıdır.

Anayasanın 24. maddesi 5. fıkrasına göre;

"Kimse, Devletin sosyal, ekonomik veya hukukî temel düzenini kısmen de olsa, din kurallarına dayandırma veya siyasi veya kişisel çıkar yahut nüfus sağlama amacıyla her ne suretle olursa olsun, dini veya din duygularını yahut dince kutsal sayılan şeyleri istismar edemez ve kötüye kullanamaz."

5) Lâikliğin beşinci unsuru, eğitimin lâik, akılcı ve çağdaş esaslara göre düzenlenmesidir. Tevhid-i Tedrisat (öğretim birliği) lâikliğin ayrılmaz bir parçasıdır.

Atatürk hayatta en hakiki mürşit benim dememiştir. O'nun döneminde başka ülkelerin liderlerinden olan Stalin, Hitler, Mussolini... hayatta en hakiki mürşit olduklarını iddia ediyordu. Bugün onların herşeyi yok olmuş ve yerlerinde yeller esiyor. Ancak Atatürk düşüncesi dimdik ayakta.

Atatürk Türk Milletine 1924 tarihinde şöyle diyordu.

"Dünyada herşey için, medeniyet için, hayat için, muvaffakiyet için en hakiki mürşit ilimdir, fendir, ilmin ve fennin haricinde mürşit aramak gaflettir, cehalettir, delâlettir..."

Anayasanın 42. maddesi 3. fıkrasında,

"Eğitim ve öğretim, Atatürk İlkeleri İnkılâpları doğrultusunda, çağdaş bilim ve eğitim esaslarına göre, Devletin gözetim ve denetimi altında yapılır. Bu esaslara aykırı eğitim ve öğretim yerleri açılmaz."

Anayasa Madde 2 - "Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk Milliyetçiliğine bağlı başlangıçta temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir." şeklinde hüküm altına alınmıştır.

Anayasa bir devletin, temel yapısını, kuruluşunu, iktidarın devrini ve devlet iktidarı karşısında bireylerin özgürlüklerini düzenleyen belgedir.⁴

Anayasamız 5. maddesinde Devletin temel amaç ve görevlerini açıkça ifade etmiştir.

4 Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, İstanbul, 1991, Yayın No: 275, s. 6.

"Devletin temel amaç ve görevleri, Türk Milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır."

Lâiklik, Türkiye Cumhuriyeti Devletinin temel niteliklerinden (direklerinden) birisidir.

Türkiye Cumhuriyeti Devletinin anayasalarının din hizmeti ile ilgili maddeleri ve bu maddelerin tatbikini gösteren kanun, tüzük ve yönetmelikler incelendiğinde Türkiye'deki lâikliğin, başka ülkelerdeki lâikliğe benzemediği görülmektedir." Türkiye'ye özgü bir lâiklik; Türkiye'mizdeki tarihsel gelişim içinde laikliğin şu unsurları ile karşı karşıya geliyoruz.

- Dinin devlet işlerine karıştırılmaması,
- Karşılıklı inançlara saygı gösterilmesi,
- Din hizmetlerine yardım edilmesi ve destek sağlanmasıdır.

Anayasanın 136. maddesine göre;

"Genel idare içinde yer alan Diyanet İşleri Başkanlığı, Lâiklik İlkesi doğrultusunda, bütün siyasî görüş ve düşüncülerin dışında kalarak ve milletçe dayanışma ve bütünleşmeyi amaç edinerek, özel kanununda gösterilen görevleri yerine getirir."

Türk toplumunda bazı insanlar zaman zaman "ateist" ve "laik" kavramlarını bilerek veya bilmeyerek birbirine karıştırmaktadır.

Ateist, "tanrı tanımaz, dinsiz", Lâik, "din işlerini devlet işlerine karıştırmayan, devlet işlerini dinden ayrı tutan" anlamını ifade ettiği halde, bazı ateistlerin dinsiz olduklarını söyleyemeyince lâik olduklarını söylemeye çalışmaları toplumsal dengeyi bozuyor.

Doğru düşünmek, doğru konuşmak ve doğru hareket edebilmek için hep doğru bilgiye ihtiyaç vardır. Kelime ve kavramları yerli yerinde kullanmaya mecburuz.

Demokrasinin gereği ilke ve prensipleri toplumunun her kesiminde yerleştirmenin gayretini verirken; Türkiye Cumhuriyeti Devletinin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, insan haklarına, millet egemenliğine, demokratik lâik Cumhuriyet ilkelerine her şartta ve zeminde gönül desteği verilmelidir. Çünkü başka bir Türkiye'miz yok...

ULUSLARARASI KİŞİSEL HAL KOMİSYONU SÖZLEŞMELERİNE TOPLU BİR BAKIŞ

Mustafa DÖNMEZ
Şube Müdürü

GİRİŞ

Uluslararası Kişisel Hal Komisyonu (CIEC), şahısların durumuna, aileye ve vatandaşlığına ilişkin konularda uluslararası platformda ortaya çıkan sorunlara çözüm bulmak, üye devletlerin bu alandaki mevzuat farklılıklarını sözleşmeler yaparak ortadan kaldırmak, ahvali şahsiye (=kişisel hal) konularında üye devletler mevzuatını derlemek ve onların doküman ihtiyacını karşılamak amacıyla 25 Eylül 1950 tarihinde İsviçre'nin Bern şehrinde Belçika, Fransa, Lüksemburg, Hollanda ve İsviçre arasında kurulmuştur. Daha sonra sırasıyla 24 Eylül 1953'de Türkiye ve çeşitli tarihlerde Almanya, İtalya, Yunanistan, Avusturya, Portekiz ve İspanya'nın katılımıyla üye devletlerin sayısı 12'ye ulaşmıştır.

Komisyon üyesi olmamakla birlikte Yugoslavya ve daha sonra Yugoslavya'dan ayrılan Slovenya, Hırvatistan ve Makedonya devletleri Komisyon statüsündeki bir hükümden yararlanarak 1 ve 16 nolu sözleşmelere katılmışlar ve dolayısıyla bu sözleşmeleri imzalayan ülkelerle taraf olmuştur. Ayrıca, İngiltere, İskoçya, İsveç gibi ülkeler de Komisyon çalışmalarına gözlemci sıfatıyla katılmaktadırlar.

Uluslararası Kişisel Hal Komisyonu, benzer uluslararası kuruluşlara oranla verimli ve sonuç veren çalışmalar yapan bir kuruluştur. Bu çalışmalar sonucunda 25 adet sözleşme¹ ve sekiz adet tavsiye kararı kabul edilmiştir.

Komisyonca hazırlanmış olan sözleşmelerin iç hukuk bakımından önemi büyüktür. Türkiye de bu sözleşmelerden 23'ünü imza etmiştir. "Ad ve Soyadlarına Uygulanacak Kanuna İlişkin Sözleşme" ile "Mültecilere İdari Yardım Konusunda Milletlerarası İşbirliğine Dair Sözleşme"yi ise imza etmemiştir. İmza edilen söz-

1 Uluslararası Kişisel Hal Komisyonu Sözleşmeleri, onları imzalayan ülkelerin önceden kararlaştırılan belli sayıdaki kısmının onaylanmasından sonra yürürlüğe girmektedir.

leşmelerden ilk 18 tanesi ve 20 nolu "Evlenme Ehliyet Belgesi Verilmesine Dair Sözleşme" TBMM tarafından onaylanmış ve yürürlüğe girmiştir.²

Bunları sırasıyla görelim.

1.YABANCI MEMLEKETLERDE KULLANILMAK ÜZERE VERİLECEK NÜFUS (AHVALİ ŞAHSİYE) KAYIT ÖRNEKLERİ HAKKINDA SÖZLEŞME

a) Sözleşmenin Tanıtımı

İmza yeri ve tarihi	: Paris, 27 Eylül 1956
Taraf Devletler ³	: Türkiye, F. Almanya, Avusturya, Belçika, Fransa, Hollanda, İsviçre, İtalya, Lüksemburg, Portekiz, Yugoslavya, Slovenya, Hırvatistan, Makedonya ve Bosna-Hersek.
Yürürlüğe giriş tarihi	: 15 Mart 1958
Onay kanununun tarih ve sayısı	: 2 Nisan 1958-7111
Türkiye için yürürlük tarihi	: 16 Temmuz 1958

b) Açıklaması

Bu sözleşme yabancı ülkelerde kullanılmak üzere verilecek doğum, ölüm ve evlenme kayıt örneklerine ait çok dilde (7 dil) belgeleri konu almaktadır. Buna göre; doğum için (A), evlenme için (B) ve ölüm için (C) formülleri (formları) kullanılır. Bu belgeler akit devletler ülkelerinde, başkaca bir onaya ya da çeviriye gerek kalmaksızın geçerlidir.

Bu sözleşmeden önce normal olarak yabancı ülkelere kullanılmak üzere verilecek doğum, ölüm ve evlenme kayıt örneklerinin bu ülkelere kullanılabilmesi, bunların o ülke diline tercüme ettirilmelerini, yetkili konsolosluklara tasdik ettirildikten sonra o ülke Dışişleri Bakanlığı'na onaylatılmasını gerektirmekteydi. Türkiye'de de aynı şekilde işlem yapılmaktaydı. İşte, bu güçlükleri ortadan kaldırmak amacı ile 1 nolu Sözleşme hazırlanmış ve kabul edilmiştir.

Burada belgelerin dolduruluşunda dikkat edilecek önemli bir hususu belirtmekte yarar görüyoruz. Belgeler 7 dil üzerinden hazırlanmış bulunmaktadır. Her dilde, örneğin boşanma başka kelimelerle anlatılır. Oysa çok dilli olarak hazırla-

² Uluslararası andlaşmaları uygun bulma, Anayasamızın 90 ıncı maddesine göre ancak bir kanunla mümkündür. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası andlaşmalar, kanun hükmünde olup, bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaz.

³ Taraf devlet deyimiyle, sözleşmeyi onaylayan ve yürürlüğe koyan devlet kastedilmektedir.

nan belgeler bütün akit devletler ülkelerinde geçerli olacağı için, belgeye yazılacak ifadelerin bu belgeyi işleme koyan bütün memurlar tarafından kolayca anlaşılabilmesi gerekir. Bunun için ortak bir takım işaretler kabul edilmiştir. Bu işaretleri her devletin nüfus memurları aynen yazacaklardır. İşaretlerin nasıl kullanacağı Sözleşmenin 3 üncü maddesinde gösterilmiştir. Bu maddenin dikkatle okunarak ortak işaretlerin öğrenilmesi gereklidir.

Şunu da belirtelim ki, bu sözleşme 16 nolu Sözleşmenin yürürlüğe girmesiyle işlevini büyük ölçüde yitirmiştir.

2.AHVALİ ŞAHSİYE (KİŞİ HALLERİ) İLE İLGİLİ BELGE ÖRNEKLERİNİN PARASIZ VERİLMESİ VE TASDİKTEN MUAF TUTULMASI HAKKINDA SÖZLEŞME

a) Sözleşmenin Tanıtımı

İmza yeri ve tarihi	: Lüksemburg, 26 Eylül 1957
Taraf Devletler	: Türkiye, F.Almanya, Avusturya, Belçika, Fransa, Hollanda, İsviçre, İtalya, Lüksemburg ve Portekiz
Yürürlüğe giriş tarihi	: 3 Ocak 1960
Onay kanununun tarih ve sayısı	: 11 Aralık 1962-130
Türkiye için yürürlük tarihi	: 14 Mart 1963

b) Açıklaması

Bu sözleşme, bir akit devlet ülkesinde kişisel hale ilişkin düzenlenmiş diğer akit devletlerin vatandaşlarına ait belge örneklerinin (doğum, evlenme, ölüm) o devletlerce istenilebileceği ve bunların ücretsiz olarak verileceği hakkındadır. Ancak, herhangi bir harca tabi olmaması için bu örneğin yoksul ve muhtaç kimselere yardım ya da idari amaçla kullanmak için istenmesi gereklidir. Esasen Türkiye'de nüfus kayıt örneklerinden herhangi bir harç alınmamakta olup, Türk konsolos veya diplomatik temsilcileri de Türk vatandaşlarına ait kayıt örneklerini isteyip, harç ödemeksizin alabilmektedirler.

Kayıt Örneklerinin İstenmesi

Kayıt örnekleri diplomatik kanalla istenecektir. Sözleşmenin 2 nci maddesinde belirtildiği gibi, akit devletlere ait konsolos veya diplomatik misyonlar doğrudan doğruya Nüfus idarelerine başvurabileceklerdir. Bu takdirde, Nüfus Müdürlükleri belgeyi çok dilde formül varsa onu hazırlayıp, imza ve mühürle onayladıktan sonra doğruca isteyen merciye göndereceklerdir. İstenebilecek belge örnekleri şunlardır: (md. 5)

- Doğum kayıt örneği (doğum tutanak örneği): Bu amaç için çok dilde (A) formülü kullanılacaktır.

- Ölü doğmuş bir çocuğa ait bildirim: Bizim mevzuatımızda ölü doğmuş çocuklara ait bildirim ve beyan kabul edilmediği için nüfus idarelerinde bir kayıt yoktur. Bu durum isteyen merciye bildirilir.

- Evlilik dışında doğmuş çocukların tanınmasına ve onların neseplerinin düzeltilmesine ilişkin olarak nüfus idarelerinde hazırlanan veya kütüklere işlenen belgeler: Bunlar arasında özel af yasalarına göre yapılmış nesep düzeltmeleri de girer. Ancak, bu tür işlemler için hazırlanmış çok dilde belge olmadığı için Türkçe örnekler çıkarılıp gönderilecektir.

- Evlenme akit ve işlemleri: Bunun için 1 numaralı Sözleşmenin ekindeki çok dilli (B) formülü kullanılacaktır.

- Ölüm işlemleri: Bunun için de ölüm tutanağı veya kütükten çıkarılacak ölüm kayıt örneği doğumdan 1 numaralı Sözleşmenin ekindeki (C) formülüne geçirilip imza ve tarih konulup onaylandıktan sonra gönderilir.

- Boşanma karar örnekleri: Boşanma kararları nüfus kütüklerine işlendikten sonra, 1 nolu Sözleşmede belirtilen (B) formülü doldurulacaktır. Burada dikkat edilecek bir nokta da boşanmaya ait ortak işaret olan "Div" kelimesinin de yazılmasıdır.

3. AHVALİ ŞAHSİYE KONUSUNDA MİLLETLERARASI MALUMAT TEATİSİ HAKKINDA SÖZLEŞME

a) Sözleşmenin Tanıtımı

İmza yeri ve tarihi	: İstanbul, 4 Eylül 1958
Taraf Devletler	: Türkiye, F. Almanya, Avusturya, Belçika, Fransa, Hollanda, İtalya, Lüksemburg ve Portekiz.
Yürürlüğe giriş tarihi	: 16 Nisan 1961
Onay kanununun tarih ve sayısı	: 6 Temmuz 1962-63
Türkiye için yürürlük tarihi	: 8 Ekim 1962

b) Açıklaması

Adından da anlaşılacağı gibi, bu Sözleşme akit devletler ülkesinde meydana gelen evlenme ve ölüm olaylarının, ilgilinin doğum yeri nüfus müdürlüğüne bildirilmesi, bu suretle o olayın ilgilinin kütüğüne tescil edilmesinin sağlanması amacına yöneliktir.

Sözleşmenin 1 inci maddesiyle, akit devletlerden birinin ülkesinde bir evlenme veya ölüm belgesi düzenlenmesi ya da tescil edilmesi halinde, evlenenlerden birinin veya ölenin doğum yeri, diğer akit devletlerden birinin ülkesinde bulunduğu takdirde, durumdan o yerin nüfus memurluğuna haber verilmesi öngörülmektedir.

Bir Türk vatandaşı ile akit devletlerden birinin vatandaşının evlenmesi halinde, nüfus idareleri bu evliliği ilgilinin (Türk vatandaşının) kütüğüne işledikten sonra, evlenmeye ilişkin bildirim kartını doldurup, yabancı doğum yeri belediyesine (nüfus memurluğuna) göndereceklerdir.

Bunun için de Sözleşmenin ekinde bulunan 1 ve 2 numaralı çok dilde (5 dil) örnekler kullanılacaktır.

Bu nedenlerle, ülkemizde evlenme akdi yapan evlendirme memurları ya da evlenme veya ölümü tescil eden nüfus memurlukları bu bildirimleri düzenleyerek, doğrudan ilgilinin doğum yeri nüfus memurluğuna göndereceklerdir.

Ancak, Sözleşme ülkemiz açısından yeterli değildir. Bir kere, kapsamı sınırlı olup, sadece evlenme ve ölüm olaylarını içermektedir. Ayrıca, Sözleşme uyarınca düzenlenen evlenme veya ölüm belgesinde ilgiliye ait kişisel bilgilerle, doğum yeri ve tarihi belirtilmektedir. Oysa, yurt dışından gönderilen bilgilerin Türkiye'de değerlendirilebilmesi ve kişisel hallerinin tamamlanabilmesi için ilgilinin Türkiye'deki kaydını bulmak gereklidir. O da, Avrupa nüfus sistemlerinden farklı olarak Türkiye'de bir kişinin nüfus kaydına ulaşabilmek için nüfusa kayıtlı olduğu yer bilgilerinin bilinmesi ile mümkündür. Sadece doğum yeri ve tarihi, kişinin kaydına ulaşabilmek için yeterli değildir.

Bir diğer husus da, Sözleşme uyarınca gönderilecek bildirimin, muhatap devletin vatandaşını ilgilendirmesi koşuluna bağlanmış olmasıdır (md. 1, fıkra 2). Bu da, uygulamada bir takım sorunların ortaya çıkmasına neden olduğu gibi, Sözleşmenin istenilen düzeyde işlerlik kazanmasını engellemiştir.

4. AD VE SOYADLARI DEĞİŞİKLİĞİNE İLİŞKİN SÖZLEŞME

a) Sözleşmenin Tanıtımı

İmza yeri ve tarihi	: İstanbul, 4 Eylül 1958
Taraf Devletler	: Türkiye, F. Almanya, Avusturya, Fransa, Hollanda, İspanya, İtalya, Lüksemburg ve Portekiz.
Yürürlüğe giriş tarihi	: 24 Aralık 1961
Onay kanununun tarih ve sayısı	: 6 Temmuz 1962-62
Türkiye için yürürlük tarihi	: 8 Ekim 1962

b) Açıklaması

Sözleşme esas itibarıyla yetkili kamu görevlisi tarafından verilmiş olan ad ve soyadları değişikliği ilişkindir.

Bu Sözleşme ile, akit devletler kendi ülkesinde, aynı zamanda kendi vatandaşı oldukları haller dışında, diğer akit devlet vatandaşlarının ad ve soyadlarının değiştirilmesine müsaade etmeyeceğini taahhüt etmektedirler (md. 2).

Bunun amacı, kişinin kimliğini değiştirmesini önlemektir. Ancak 3, 4 ve 5 inci maddelerde kişinin yasal yollardan ad ve soyadını değiştirebileceği ve buna ilişkin kararların uygulanacağı ve bunların ilgili kişiye ait belgelerin kararlarına işleneceği hükmüne bağlanmıştır.

Yine, statüsünün o devlet yasalarına tabi olduğu vatansız ve mültecilerin isminde kendi ülkesinde yetkili makamlarca yapılacak değişiklikler, diğer akit devletler ülkesinde de herhangi bir formaliteye gerek kalmaksızın uygulanacaktır. Örneğin Türk vatandaşlarının, Türk mahkemelerince isimlerinin değişikliğine ilişkin kararları, diğer devletlerde de geçerli olmakta ve bunlar başkaca bir formaliteye gerek kalmaksızın o devletçe tutulan kayıtlara işlenmektedir.

Ancak, akit devlet makamlarının isim değişikliği konusunda vereceği kararların, ilgili kişinin Türk vatandaşı olması halinde Türkiye'de uygulanabilirliği, o kararın Türk kamu düzenine aykırı olmamasına bağlıdır. Türk mevzuatına göre, ad ve soyadları kamu düzeninin esasını oluşturmaktadır. Türk vatandaşlarına konulacak isimlerin Türk kültürüne, ahlaka ve göreneklere aykırı olmaması gerekir.

Türkiye'de ikamet eden yabancıların nüfus idarelerinde herhangi bir kayıtları tutulmaz. Ancak, evlenme akdine ait işlemler ile 1 Eylül 1974'ten sonra doğan ve nüfus idarelerine beyan edilen çocukların doğum tutanakları ile ölüm tutanakları tutulur. İşte bu değişikliğe ait kararlar, ilgilinin ahvali şahsiye belgelerine derkenar olarak işlenirler (md. 3). Ad ve soyadına ait mahkeme kararının tarih ve sayısı ile kararın verildiği yer yazılır; altı Nüfus Müdürü ve memuru tarafından imzalanır. Bir değişiklik varsa, elindeki belgelere de işlenir ve dosyasında da gerekli düzeltmeler yapılmak üzere zabıta makamlarına bildirilir.

Öte yandan, Sözleşmenin 5 inci maddesi akit devletlerin birinde ad ve soyadı değişikliğine ilişkin alınan kararların, diğer bir akit devlet vatandaşını da ilgilendirmesi halinde, bu değişikliğin özel olarak ilan şartlarına ve şekil ve etkilerinin tayin edeceği bir itiraz hakkına tabi tutmak yetkisi vermiştir. Bununla, her devletin kendi vatandaşları üzerindeki koruma hak ve görevleri vurgulanmaktadır.

5. EVLİLİK DIŞI ÇOCUKLARIN TANINMALARINI KABULE YETKİLİ MAKAMLARIN YETKİLERİNİN GENİŞLETİLMESİ HAKKINDA SÖZLEŞME

a) Sözleşmenin Tanıtımı

İmza yeri ve tarihi	: Roma, 14 Eylül 1961 :
Taraf Devletler	:Türkiye, F. Almanya, Belçika, Hollanda, İspanya, İsviçre, İtalya, Portekiz ve Yunanistan.
Yürürlüğe giriş tarihi	: 29 Temmuz 1963
Onay kanununun tarih ve sayısı	: 30 Nisan 1964-461
Türkiye için yürürlük tarihi	: 21 Temmuz 1965

b) Açıklaması

Evlilik dışında doğan bir çocuğun nesepli ya da nesepsiz olarak tanınmasına ilişkin beyanları kabule yetki veren ve bu tanımının diğer akit devlet ülkelerinde de geçerli olmasını konu alan bir sözleşmedir.

Sözleşmenin 1 inci maddesine göre bir kişinin evlilik dışı doğmuş bir çocuğun babası olduğunu beyan etmesine tanıma denir. Tanıma, akit devlet hukukuna göre 2 çeşit olabilir:

a) Nesepli tanıma: Bu tanıma ile birlikte çocuk babasına nesep bağı ile bağlanmaktadır.

b) Nesepsiz tanıma: Bu tür tanıma da çocukla baba arasında nesep bağı kurulmaz, ancak bazı hukuki sonuçlar doğurur.

Tanımda Usul ve Şekil

Tanıma ile ilişkin asli şartlar, tanıyan kişinin vatandaşı olduğu devletin yasalarına tabi olacaktır. Ancak, şekil şartları bakımından tanıma ise, ülke kanunlarının saptadığı usul ve şekle göre yapılacaktır.

Sözleşmeye göre, akit devletlerden birinin ülkesinde, mahalli usullere göre yapılan "tanıma", diğer akit devletler ülkelerinde de başkaca bir onaya gerek kalmaksızın geçerli olacaktır.

Öte yandan, mevzuatı sadece nesepsiz tanımayı kabul eden bir akit devlet ülkesinde, diğer akit devlet vatandaşları nesepli tanıma yapabilecekleri gibi, mevzuatları nesepli tanımayı kabul eden akit devletler ülkesinde de, diğer akit devletler vatandaşları nesepsiz tanıma yapabileceklerdir.

Türk Medeni Kanunu'na göre (md. 290-291), tanıma çocuğun nesebini düzeltmez. Tanınan çocuk gayri sahih neseplidir. Yukarıda da açıklandığı üzere, mevzuatları nesepli tanımayı kabul eden bir ülkede, Türk vatandaşlarının yaptıkları tanımlar, Türkiye'de Medeni Kanun hükümleri çerçevesinde geçerli olacaktır. Yani bu tanıma, Türkiye'de çocuğun nesebini düzeltmeyecek ancak diğer tüm hukuki sonuçları doğurabilecektir.

Nüfus idareleri, yurt dışında akit devletler ülkelerinde yetkili makamlar önünde yapılmış noter ya da konsolosluklarca Türkçe'ye çevrilmiş tanıma senetlerini başka bir onaya gerek kalmaksızın kabul edecekler ve Türk makamları önünde Medeni Kanun hükümlerine göre yapılmış senetler gibi işleme tabi tutacaklardır. Tanınan çocuk 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Yasası'nın 2/c maddesi uyarınca Türk vatandaşlığını kazanacağından, babasının soyadı ile onun kütüğüne kaydedilecektir.

6.MEŞRU OLMAYAN ÇOCUKLARIN ANA BAKIMINDAN NESEBİNİN TESİSİNE AİT SÖZLEŞME

a) Sözleşmenin Tanıtımı

İmza yeri ve tarihi	: Brüksel, 12 Eylül 1962
Taraf Devletler	: Türkiye, F. Almanya, Hollanda, İspanya, Lüksemburg ve Yunanistan
Yürürlüğe giriş tarihi	: 23 Nisan 1964
Onay kanununun tarih ve sayısı	: 8 Nisan 1965-578
Türkiye için yürürlük tarihi	: 12 Ocak 1966

b) Açıklaması

Sözleşme evlilik dışında doğmuş olan çocukların ana yönünden nesebinin tayinini konu almaktadır.

Türk Medeni Kanunu'na göre, doğuran kadın anadır ve doğum tutanağına beyan suretiyle geçerilir. Ancak, bazı hallerde doğum tutanağı tutulduğu sırada ana adı yazılmazsa, ananın nüfus idaresine gidip kendi çocuğu olduğu yolunda beyanda bulunması gereklidir. Bu durumda herhangi bir akit devlet ülkesinde bu beyanı verebilmesi yeterli olacak ve ana yönünden çocuğun nesebi belirlenmiş olacaktır. Ancak, bazı devletlerin mevzuatına göre, ana doğum tutanağında gösterilmiş olsa bile, yeniden nüfus idaresine gidip çocuğun kendisine ait olduğunu kanıtlarsa, bu takdirde akit bir devlet ülkesinde yetkili makamlara beyanda bulunmaya yetkilidir.

Türkiye'de bu yoldaki beyanlar tutanağın tutulduğu nüfus idaresine yapılır ve beyanda bulunan kadının beyanı ve tutanağa derkenar olarak imzası alınır. Ancak, başka bir ülkede tutulmuş olan tutanaklar için beyanlar noterlikçe kabul ve tespit olunur.

7.YABANCI MEMLEKETLERDE YAPILAN EVLENME MERASİMİNİN KOLAYLAŞTIRILMASI HAKKINDA SÖZLEŞME

a) Sözleşmenin Tanıtımı

İmza yeri ve tarihi	: Paris, 10 Eylül 1964
Taraf Devletler	: Türkiye, F. Almanya, Hollanda, İspanya ve Yunanistan
Yürürlüğe giriş tarihi	: 29 Mayıs 1968
Onay kanununun tarih ve sayısı	: 31 Mayıs 1963-244
Türkiye için yürürlük tarihi	: 29 Mayıs 1968

b) Açıklaması

Evlenme engellerinin kaldırılması ve evlenme öncesi ilanları ile ilgili olarak kendi vatandaşlarının diğer akit devletler ülkelerinde yapacakları evlenme akitlerinin kolaylaştırılmasını öngören bir sözleşmedir.

Dört bölüm halinde düzenlenmiştir.

Birinci bölüm, evlenmenin yapıldığı ülkenin yetkili makamlarınca, eşin milli kanununun öngördüğü koşullarla bazı evlenme engellerinden muaf tutulabilmesi ve adı geçen makamların yetkilerinin sınırına ilişkin hükümleri ihtiva eder.

Bilindiği üzere, akit devletlerden bir kısmında evlenme muafiyeti ve muafiyet makamı bulunmadığından, bu sözleşmeye diğer bazı sözleşmelerde olduğu gibi "yetkili makam" listesi konmamıştır. 1 inci maddede akdin yapıldığı ülkenin yetkili makamları, 2 nci maddenin 1 inci fıkrasında da bu makamların evlenmeye ilişkin bu tür muafiyeti vermeye yetkili olan makamlar olduğunu teyiden açıkladığı gibi, aynı maddenin 2 nci fıkrasıyla da böyle bir muafiyet makamı olmayan ülkelerin, diğer akit devletler vatandaşlarına muafiyet tanıyabilmek için kendi makamlarından birini yetkili kılabilceği hükmüne bağlanmıştır. Ancak, Türk hukuku bakımından evlenme şekil şartlarında muafiyet müessesesi ve makamı bulunduğundan, yeni bir makamın yetkili kılınmasına gerek duyulmamıştır.

Sözleşmenin gerekçesinde muafiyete tabi evlenme engellerinin yaş, hısımlık, sihrî hısımlık veya belirli bir sürenin bitiminden önce evlenme akdini yasaklayan haller olduğu açıklanmıştır. Türk Medeni Kanunu'nda da belli koşullarla yaş ile yine belli koşullarla kocası ölen veya boşanma sebebiyle dul kalan yahut evliliğinin butlanına hükmedilen kadın için konuları kanuni yasağın⁴ kısaltılması hakimnin muafiyet tanımasına, yani iznine tabi olup, asliye hukuk hakiminin yetkisi içinde bulunmaktadır, (md. 95)

Bazı akit devletlerde (F.Almanya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg gibi) sihrî hısımlardan baldız veya kayınbiraderle evlenme; Fransa'da ise teyze, hala, amca ve dayı gibi birinci derecede civar hısımlarla evlenme Devlet Başkanının muafiyet bahşetmesi ile mümkün olmakta, F.Almanya'da ise zina yapanın belirli bir süre evlenme engeli muafiyet makamının kararı ile ortadan kaldırılmaktadır.

Ülkemizde muafiyet makamının Türk kamu düzenine aykırı gelen birinci derece civar hısımların evlenmesi dışında, diğerlerine bu Sözleşme uyarınca akit devletler vatandaşlarına kendi milli kanunlarını uygulayarak muafiyet verebileceği, kamu düzenine aykırı düşenlerin Sözleşmede "sous-entendu-tahtında mustatir" bir Devletler Özel Hukuku kuralı olduğu ifade edilmiştir.

4 İddet müddeti de denen bu deyim, kan karışımını önlemek amacı ile, evliliği son bulan kadının yeniden evlenmek için 300 günlük bekleme süresini ifade eder.

Bu duruma göre, Sözleşmenin öngördüğü evlenme engellerinden muafiyet konularında, akit devletlerden birinin yetkili makamı, ilgilinin milli kanununu uygulamakta, evlenme öncesi ilanlarda da akdin yapıldığı ülkenin kanunu uygulanarak "Locus Regit Actum" kuralı yerine getirilmiş bulunmaktadır.

Örnek vermek gerekirse, yukarıdakilere benzer durumda bulunan yabancı şahıslar ülkemizde evlenme teşebbüsünde bulunduklarında, kendi devletlerindeki yetkili muafiyet makamından izin talebinde bulunacakları yerde, Sözleşme hükümlerinden yararlanarak, ülkemizde yetkili asliye hukuk mahkemesine başvurarak gerekli izni alabileceklerdir.

Yabancıların Türkiye'de Evlenmesi

Ülkemizde bir Türk vatandaşı ile yabancı veya aynı devlet vatandaşı olmayan iki yabancı ancak yetkili Türk evlendirme memuru önünde evlenebilirler.

Aynı devlet vatandaşı olan iki yabancı kendi milli kanunu yetki vermiş olduğu takdirde, o devletin Türkiye'deki temsilcilikleri önünde evlenme yapabilecekleri gibi, Türk makamları önünde de evlenebilirler.

Yabancıların evlenme isteklerine ilişkin başvuruları, evlendirme memurluğunca kabul edilerek, kendilerine Evlendirme Yönetmeliğinin Türk vatandaşlarının evlenmeleri hakkındaki esas ve usul hükümleri uygulanır⁵.

Sözleşmenin ikinci bölümünde ise ilanların, evlenmenin yapıldığı akit devletlerden birinin iç hukukuna tabi olması öngörülmektedir.

Sözleşmenin üçüncü bölümünde, dinsel tören yapılmasını mecburi tutan devletlerden birine mensup şahsa ait evlenmenin, diğer akit devlet siyasal temsilcisi tarafından yapılmasına ilişkin koşullar hükme bağlanmıştır.

Dördüncü bölüm de, Sözleşmenin uygulanmasında "bir devlet vatandaşı" deyiminin kapsamı ile onama, katılma ve fesih gibi usule ilişkin hükümleri ihtiva etmektedir.

8. VATANDAŞLIĞIN KAZANILMASI KONUSUNDA KARŞILIKLI BİLGİ VERİLMESİ HAKKINDA SÖZLEŞME

a) Sözleşmenin Tanıtımı

İmza yeri ve tarihi	: Paris, 10 Eylül 1964
Taraf Devletler	: Türkiye, Avusturya, Belçika, Hollanda, İtalya, Lüksemburg, Portekiz ve Yunanistan.
Yürürlüğe giriş tarihi	: 30 Eylül 1965
Onay kanununun tarih ve sayısı	: 11 Nisan 1969-1043
Türkiye için yürürlük tarihi	: 19 Nisan 1970

5 Evlendirme Yönetmeliği, İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, Kasım 1985, md. 12.

b) Açıklaması

Sözleşme, vatandaşlığın kazanılması konusunda akit devletler arasında karşılıklı bilgi verilmesini öngörmektedir. Buna göre her akit devlet:

- Vatandaşlığa alınma,
- Seçme hakkını kullanma,
- Tekrar vatandaşlığa alınma,

yolları ile kendi vatandaşlığına aldığı, diğer akit devlet vatandaşlarının durumu hakkında, ilgili akit devlete bilgi vermeyi taahhüt etmektedir (md. 1).

Örneğin, akit devletlerden birinin vatandaşı herhangi bir yolla Türk vatandaşlığını kazandığı takdirde, bu kazanma o devlete bildirilecektir.

Bilgi verilmesi Sözleşmenin 2 nci maddesinde de belirtildiği gibi, Sözleşmeye ekli çok dilde bir bildirim fişiyle yapılacaktır. Bu bildirim fişinde:

- 1 - İlginin adı,
- 2 - Doğum yeri ve tarihi,
- 3 - Vatandaşı bulunduğu devlette bilinen ikametgâhı ve son ikametgâhı,
- 4 - Vatandaşlığın kazanılma şekli ve kazanmanın sonuç doğurduğu tarih,
- 5 - Mümkünse, önceki vatandaşlığının ispatına yarayan belgenin niteliği, tarih ve sayısı bulunacaktır (md. 2).

Eğer ilgili ile birlikte küçük çocukları da Türk vatandaşlığını kazanmışsa, bu takdirde onlar da birlikte gösterilecektir (md. 3).

Diğer akit devletler de bu Sözleşme uyarınca İçişleri Bakanlığına bildirimde bulunacaklardır. Böyle bir bildirim alındığında, ilginin durumu 403 sayılı Türk Vatandaşlık Kanununa göre değerlendirilecek ve gereği yapılacaktır.

Bildirim fişi, vatandaşlığın kazanılmasının sonuç doğurduğu tarihten itibaren üç ay içinde doğrudan gönderilecektir.

Her akit devlet, Sözleşmenin ekinde bildirim yapılacak merkezi makamını belirtmiştir. Bu makam ülkemiz açısından İçişleri Bakanlığı'dır.

9. KİŞİ HALLERİ İŞLEMLERİNİN DÜZELTİLMESİ KARARIYLA İLGİLİ SÖZLEŞME

a) Sözleşmenin Tanıtımı

İmza yeri ve tarihi	: Paris, 10 Eylül 1964
Taraf Devletler	:-Türkiye, F. Almanya, Fransa, Hollanda, İspanya, İsviçre ve Lüksemburg.
Yürürlüğe giriş tarihi	: 6 Nisan 1966
Onay kanununun tarih ve sayısı	: 8 Aralık 1966-807
Türkiye için yürürlük tarihi	: 24 Ağustos 1967

b) Açıklaması

Sözleşmenin amacı kişisel halle ilgili olarak düzenlenmiş belge ve yapılmış işlemlerde meydana gelmiş olan bir hatanın düzeltilmesini sağlamaktır.

Bilindiği gibi, kişisel hal olaylarına ait akit ve işlemlerde esas olarak alınan belgede bir yanlışlık var ise, bu yanlışlık yeni düzenlenen belgeye de intikal edecektir. Bu nedenle, birinde yapılan düzeltmenin diğerinde de yapılması gerekir ki, bir farklılık olmasın.

Örneğin bir Fransız kadını Fransa'da bir vatandaşımızla evlendikten sonra (Vatandaşlığımızı kazanması halinde) kocasının kütüğüne tescil edilir. Ancak, evlenme akdinde kadının adı yanlış yazılmış ise, bizim kütüklerimize de yanlış geçecektir. Fransız makamları, Fransa'da yapılan evlenme akdindeki yanlışlığı düzelttikleri takdirde, bu düzeltme kararı Türkiye'de geçerli olacak ve kütüklerde gerekli düzeltme yapılacaktır. Bunun için Fransız yetkili makamları bununla ilgili karar ve üzerinde düzeltme yapılmış belgeyi Türk makamlarına (Adalet Bakanlığına) göndereceklerdir. Adalet Bakanlığı kendi görüşü ile düzeltme isteği ve belgeleri İçişleri Bakanlığı'na gönderecektir. Buradaki düzeltme bir değişiklik değildir. Ancak, düzeltme kararı maddi hatayı arıyorsa ve düzeltme hatalı ise, düzeltme yapılmayacak ve durum ilgilinin nüfusta kayıtlı olduğu yer nüfus müdürlüğünce o yer savcılığı aracılığı ile mahkemeye intikal ettirilerek, düzeltmenin reddine karar alınacaktır, (md. 4).

Bu red kararı Adalet Bakanlığı kanalı ile yine kararı veren akit devlet yetkili makamına gönderilecektir. Aynı şekilde, Türkiye'de hatalı olarak düzenlenen bir belge veya işlemde düzeltme yapılmadığı takdirde, bu düzeltme hatalı belgeye dayanılarak kişisel hal akitleri yapılmış olan akit devletler ülkesinde de geçerli olacak ve oradaki belgeler üstünde de Türk makamlarının aldıkları düzeltme kararlarına uyularak gerekli düzeltmeler yapılabilecektir. Düzeltme istekleri İçişleri Bakanlığı tarafından ilgili ülkenin yetkili makamına gönderilecektir.

10. BAZI ÖLÜMLERİN TESPİTİNE AİT SÖZLEŞME

a) Sözleşmenin Tanıtımı

İmza yeri ve tarihi	: Atina, 14 Eylül 1966
Taraf Devletler	: Türkiye, Hollanda, İspanya, Portekiz ve Yunanistan.
Yürürlüğe giriş tarihi	: 31 Temmuz 1977
Onay kanununun tarih ve sayısı	: 9 Eylül 1971-14054
Türkiye için yürürlük tarihi	: 31 Temmuz 1977

b) Açıklaması

Sözleşme esas itibariyle üç amaca yöneliktir:

- Bir şahsın cesedi akit devletten birisinin ülkesinde bulunduğu zaman, ölüm belgesinin düzenlenmesini sağlamak,
- Kaybolan bir şahsın yetkili bir makam tarafından ölümünü beyan ve ilan ettirmek,
- Akit devletler ülkesi dışında ölmüş bir şahsın, ölüm belgesi düzenlenmemiş ya da elde edilememişse, yetkili bir makamca tespit ettirmek.

Ayrıca, Sözleşme ile ölümüne kesin gözüyle bakılabilecek haller içinde kaybolan, fakat cesedi bulunamayan bir şahıs hakkında ölüm işlemi yapılabilmesi için akit devletlerden birinde alınmış olan bir kararın, diğer ülkelerde de geçerli olacağı kabul edilmektedir.

Örneğin, akit devletlerden birinin ülkesinde daimi olarak oturan ya da bu ülkede kayıtlı gemi veya uçak yolculuğu sırasında meydana gelen bir kazada ölümüne kesin gözüyle bakılabilecek koşullar içinde kaybolur ve ölüsü de bulunamaz ise, bu devlet makamı, bu şahsın ölümünü tespit ve ilana yetkili olacak ve bu karar Türkiye'de de geçerli olacaktır.

Aynı şekilde, Türkiye'de oturan bir akit devlet veya Türk vatandaşı hakkında Medeni Kanun ve Nüfus Kanunu hükümleri uyarınca bu yolda alınacak kararlar da o ülkede geçerli olacaktır. Akit devlet yetkili makamlarının bu yoldaki ölüm kararları yurt dışında konsolosluklarca, yurt içinde de Dışişleri Bakanlığı'na onaylatırılıp Noterden Türkçe'ye tercüme ettirilip nüfus müdürlüklerine verilmesi üzerine başka bir belge aranmaksızın nüfusta kayıtlı olduğu yer nüfus müdürlüklerince, Yönetmelikteki esaslara göre mahalli mülki idare amirinin emriyle ölüm tutanağı düzenlenip, kütüklere tescil edilir.

Türkiye'deki Akit Devlet Vatandaşları Hakkında Yapılacak İşlem

Türkiye'de daimi olarak oturan ve ölümlerine kesin gözü ile bakılacak koşullar içinde kaybolan akit devlet vatandaşları için de müracaat edildiği takdirde, mahkemelerce Medeni Kanun'un 43 ve 44 üncü maddeleri uyarınca veya vali ve kaymakamlarca Nüfus Kanunu'nun 70 ve Nüfus Hizmetlerine ait Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği'ndeki esaslara göre (md. 176-177-178) işlem yapıp karar verilir ve ölüm tutanağı düzenlenir. Bu tutanakların bir örneği ilgilieye verilir, diğer örnek dosyasında saklanır. Bu karar ve tutanaklar akit devlet ülkelerinde de geçerli olur ve ölümü hukuki sonuçlar doğurur.

11. EVLİLİK BAĞINA İLİŞKİN KARARLARIN TANINMASI HAKKINDA SÖZLEŞME

a) Sözleşmenin Tanıtımı

İmza yeri ve tarihi	: Lüksemburg, 8 Eylül 1967
Taraf Devletler	: Türkiye, Avusturya ve Hollanda
Yürürlüğe giriş tarihi	: 10 Aralık 1977
Onay kanununun tarih ve sayısı	: 17 Nisan 1975-1884
Türkiye için yürürlük tarihi	: 10 Aralık 1977

b) Açıklaması

Sözleşmenin amacı, akit devletler ülkesinde yetkili makamlarca verilmiş bulunan evliliğin son bulmasına, gevşetilmesine, varlığına, yokluğuna veya butlanına ilişkin kararların bazı koşullarda diğer akit devletler ülkesinde de tanınmasını sağlamaktır. Gerçekten, bu tür kararların tanınması gerek vatandaşlarımız açısından, gerekse kamu düzeni açısından zorunlu hale gelmiş bulunmaktadır. Günümüzde ekonomik ve sosyal ilişkilerin gelişmiş olması uluslar arasında nüfus hareketlerini artırmış ve bunun sonucu farklı uyruklu kimselerin evlenme ve dolayısıyla boşanma oranlarını da yükseltmiştir.

Sözleşmeye göre, akit devletlerden birinde verilmiş bulunan evlilik bağına ilişkin bir kararın, diğer akit devlette geçerli olabilmesi için:

- Kararın, verildiği devlette, bu devlette daha önce verilmiş ve kesinleşmiş bulunan bir karar ile bağdaşması,
- Kararın gerekçelerinin diğer akit devlet ülkesinin iç hukukuna aykırı olmaması,
- Kararını bildiren akit devletin kamu düzenine açıkça aykırı olmaması, gerekir.

Nitekim, 2675 sayılı Milletlerarası Özel Hukuk ve Usul Hukuku Hakkında Kanun'da yapılan değişiklikle yabancı mahkeme kararlarının Türkiye'de tenfizi mümkün hale gelmiş ve tanımanın şartları da çok basitleştirilmiştir.

Böylece, bu Sözleşme ile mahkemelerimize yukarıdaki hükümler ve yasa çerçevesinde akit devletlerde verilen evlilik bağına ilişkin kararların tanınmasına karar verebilme yetkisi getirilmiştir.

12. EVLENME İLE NESEP DÜZELTİLMESİ HAKKINDA SÖZLEŞME

a) Sözleşmenin Tanıtımı

İmza yeri ve tarihi	: Roma, 10 Eylül 1970
Taraf Devletler	: Türkiye, Avusturya, Fransa, Hollanda İtalya, Lüksemburg ve Yunanistan.
Yürürlüğe giriş tarihi	: 8 Şubat 1976
Onay kanununun tarih ve sayısı	: 17 Nisan 1975-1882
Türkiye için yürürlük tarihi	: 2 Mayıs 1976

b) Açıklaması

Sözleşmenin amacı, evlilik dışında doğan çocukların nesebini düzeltmek ve yabancı ülkelerde yapılmış nesep düzeltmelerinin tanınmasını kolaylaştırmaktır.

Nesebin düzelmesi, nesebi sahih olmayan bir çocuğun, sonradan sahih nesepli duruma getirilmesidir. Bu da ya evlenme yoluyla ya da mahkeme kararı ile olmaktadır.

Nesebin düzeltilmesi bütün ülkelerde gerek kişiler, gerekse toplum açısından çok önemli ve duyarlılığı olan bir konu olup, bu Sözleşme ile babanın veya ananın milli kanunlarındaki iç hukuk hükümleri uyarınca, bu kimselerin evlenmesi ile evlilik dışında doğan çocuğun nesebinin düzeltilmesi sonucunu doğuruyorsa, bu düzeltmenin bütün akit devletlerce geçerli kabul edileceği hükmü getirilmiştir (md. 1).

Bu hüküm, mahkeme kararıyla yapılan nesep düzeltmelerine de uygulanacaktır.

Türk Medeni Kanunu'na göre, evlilik dışında doğan çocuğun ana ve babasının birbiri ile evlenmesi halinde çocuğun nesebi kendiliğinden düzelir.

Yukarıda 1 inci madde ile getirilen ana kurala bazı istisnaların konulması mümkündür. Nitekim, 2 nci maddede öngörülen dört halde akit devletler nesebin düzeltilmesini geçerli saymak hakkını saklı tutabileceklerdir.

Bu dört hal şunlardır:

- Çocuğun, evlenme ile nesep düzeltenlerden olmadığı sabit olursa,
- Adı geçen devletin kanunu, ülkesinde yapılan evliliği geçerli saymıyorsa,
- Adı geçen devletin kanunu kendi vatandaşının evliliğini geçerli saymıyorsa,
- Vatandaşlarından birinden olma çocuk, bu devlet bakımından zina mahsulü ise.

Sözleşmeye göre bu dört istisnai hal, saklı tutan devletin iç hukuku bu hallerde nesep düzeltilmesini yasakladığı takdirde kullanılabilir. Nitekim, ülkemiz de söz konusu hallerde (a), (b) ve (c) bentlerinde öngörülen durumları saklı tutmuştur.

Bunlardan (a) bendinde öngörüleni, çocuğun nesep düzeltenlerden olmadığıнын ispat edilmesine ilişkindir. Ancak, bu ispat bir mahkeme kararına bağlı olacağından, bu kararın nesep düzeltilmesinin kaydedileceği ülkede tanınması söz konusudur.

Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun 540 inci maddesinin 4 üncü bendine göre, böyle bir yabancı kararın ülkemizde tanınması mümkün olmakla birlikte, bu Sözleşme ile nesep konusunda bir istisna getirilmiş olmaktadır. Bu duruma göre, bu Sözleşmeye dayanılarak hukuk mahkemelerine yapılacak başvurularda mahkemeler tenfiz kararı verebileceklerdir.

Burada ortaya çıkan tereddütleri gidermek için, Sözleşme 4 üncü maddede şöyle bir hüküm sevk etmiştir: "2 nci maddenin uygulanmasından doğan anlaşmazlıklarla ilgili kararlar, ancak bu kararın verildiği akit devletin ülkesinde dermeyer edilebilir."

Sözleşmenin 2 nci maddesinde kabul edilen ve Türkiye'nin saklı tuttuğu diğer iki çekince, evlenmenin geçerliliğine aittir. Bu çekinceler akit bir devlete, ülkesinde yapılan ve kendi hukukuna göre geçerli olmayan evliliği tanımamak ya da kendi vatandaşının evliliğini şekil ve ehliyet açısından geçerli saymamak hakkını vermektedir. Sözleşmenin 6 nci maddesi, evlenme yolu ile nesep düzeltilmesinin nüfus kayıtlarına tescilinde basit bir usul kabul etmiştir. Çocuğun doğum belgesi, akit devletlerden birinin nüfus memuru tarafından düzenlenmiş veya tescil edilmişse bu memur, Sözleşmede öngörülen şartların yerine getirilmiş bulunduğunu kendisi veya bağlı bulunduğu makam tarafından incelenmesinden sonra nesep düzeltilmesini nüfus kütüğüne işleyecektir. Görülüyor ki, Sözleşmedeki şartların yerine getirilmiş olup olmadığıнын incelenmesinde yetkili makam, nüfus memuru veya onun bağlı bulunduğu makamdır.

Söz konusu 6 nci madde ayrıca, kütüğe tescil işleminin önceden hiçbir adli tanıma usulüne tabi tutulamayacağını, aynı kuralın evlenmeden sonra mahkeme kararıyla tespit edilen nesep düzeltmelerine de uygulanacağını bildirmiştir.

Sözleşme ikinci bölümde tabii ana ve babasının evlenmesi ile nesebi düzeltilen çocuğa ilişkin nüfus kayıtlarında yapılacak değişikliğin ne şekilde gerçekleştirileceğini göstermiştir. Üçüncü bölüm ise, Sözleşmenin onayına, yürürlüğe girmesine ve yürütmeye ilişkin usul hükümlerini içermektedir.

13. VATANDAŞLIK HALLERİNİN SAYISININ AZALTILMASINA DAİR SÖZLEŞME

a) Sözleşmenin Tanıtımı

İmza yeri ve tarihi	: Bern, 13 Eylül 1973
Taraf Devletler	: Türkiye, F.Almanya, Hollanda, İsviçre, Lüksemburg ve Yunanistan
Yürürlüğe giriş tarihi	: 31 Temmuz 1977
Onay kanununun tarih ve sayısı	: 17 Nisan 1975-1883
Türkiye için yürürlük tarihi	: 31 Temmuz 1977

b) Açıklaması

Bilindiği üzere, çifte uyrukluluk ve vatansızlık halinin önlenmesi Devletler Özel Hukukunun ana ilkelerindendir. Bu sözleşme ile, bu ilke doğrultusunda kararlar alınmıştır.

Sözleşmenin 1 inci maddesi, akit devletlerden birinin vatandaşı olan bir anneden dünyaya gelen çocuğun, herhangi bir suretle vatansız kalması halinde, anasının vatandaşlığını kazanması hükmünü getirmiştir. Bu hüküm gerek evlilik içinde, gerekse evlilik dışında doğan çocuklara uygulanacaktır.

Birçok ülkede çocuk, babaya bağlı olarak onun vatandaşlığını kazanmaktadır. Sözleşmeye göre, çeşitli nedenlerle babanın vatandaşlığının kazanılmaması halinde, çocuğun vatansız kalmaması için, anaya bağlı olarak ananın vatandaşlığını kazanması öngörülmüştür.⁶

Burada önemli bir nokta, bizim hukukumuzda ana doğuran kadındır. Ancak, bazı ülkelerde çocuğun anaya göre nesebi, ananın bunu resmen bildirmesi koşuluna bağlıdır. Bu durumda çocuk doğumdan itibaren değil, anasına göre nesebinin tespit edildiği tarihten geçerli olmak üzere anasının vatandaşlığını kazanabilecektir.

Bazı hallerde çocuk fiilen babanın vatandaşlığını kazanamamaktadır. Babanın mülteci olması halinde olduğu gibi. İşte 2 nci madde, Sözleşmenin uygulanması bakımından böyle bir konumda (mülteci) olan bir babadan meydana gelen çocuğu, babasının vatandaşlığını kazanamamış gibi kabul eden bir düzenleme getirmiştir. Bunun sonucu olarak, anası akit devletlerden birinin vatandaşlığını

6 Sözleşmenin Türkiye özelinde uygulanmasında yurt içinde veya yurt dışında Türk anadan doğan çocuklar, doğumla babasının vatandaşlığını kazanamadıkları takdirde, Türk vatandaşlığını kendiliğinden kazanacaklardır. Ancak, babasının vatandaşlık durumunun mülteci ya da vatansız olması halinde de, çocuk anaya bağlı olarak Türk vatandaşlığını kazanır ve ana hanesine tescil edilir. Bu ilke Türk Vatandaşlık Kanunu'nun 1 inci maddesinin (b) bendine de uygundur.

kazanamamış gibi sayılır. Bundan dolayı çocuk uygulanabilir mevzuatlar gereğince, örneğin toprak esası kuralınca başka bir vatandaşlığa da sahip değilse, birinci madde ona anasının vatandaşlığını vermektedir.

3 üncü maddede, Sözleşmenin yürürlüğe girmesinden sonra doğan veya henüz bu tarihte reşit olmayan çocuklara önceki maddelerin uygulanmasını sınırlamaktadır.

4 üncü madde, akit devletlerin imza ya da katılma sırasında Sözleşmeye koyabilecekleri rezerv haklarına ilişkindir.

Sözleşmenin 5-10 uncu maddeleri ise, usul hükümlerini içermektedir.

14. AD VE SOYADLARI NÜFUS KÜTÜKLERİNE YAZILIŞ ŞEKLİNE İLİŞKİN SÖZLEŞME

a) Sözleşmenin Tanıtımı

İmza yeri ve tarihi	: Bern, 13 Eylül 1973
Taraf Devletler	: Türkiye, F.Almanya, Avusturya, Hollanda, İtalya, Lüksemburg ve Yunanistan.
Yürürlüğe giriş tarihi	: 16 Şubat 1977
Onay kanununun tarih ve sayısı	: 17 Nisan 1975-1881
Türkiye için yürürlük tarihi	: 16 Şubat 1977

b) Açıklaması

Bu sözleşme ad ve soyadlarının bütün akit devlet ülkelerinde tutulan kayıtlara aynı şekilde yazılmasını sağlamayı amaçlamakta ve farklılık halinde vatandaşı olduğu devlet makamlarından verilecek belgenin esas alınacağını hükme bağlamaktadır.

Nüfus mevzuatımız ad ve soyadlarının her türlü işlerde nüfus sicillerinde yazılı olduğu şekilde kullanılmasını ve hiçbir değişiklik yapılmamasını öngörmektedir. Değişiklik, ancak mahkeme kararı ile mümkündür. Bu husus Sözleşmede de öngörülmektedir.

Ad ve soyadlarındaki harfler ve varsa ayırıcı işaretler, belgenin düzenleneceği dil alfabesinde bu harf ve işaretler olmasa dahi aynen yazılacaktır (md. 2). Örneğin bizim alfabemizde (q, x) harfleri ve (e, e) şeklindeki işaretler yoktur. Fransız alfabesinde de (ı, ğ, ş) harfleri yoktur.

Bu maddenin uygulanması ile yurt dışında yerel makamlarca yanlış yazılan isimler (Ayşe-Ayşe, Erdogan-Erdoğan gibi) Türk Başkonsolosluklarınca düzeltililebilecektir. Zira, Nüfus mevzuatımıza göre nüfus memurları ve yurt dışında konsolosluklar, düzenledikleri tutanıklara ad ve soyadlarının Türkçe asıllarına uygun

olarak yazılmasına dikkat etmekten sorumludurlar. Bu nedenle, Türk konsoloslukları yerel makamların yapmış oldukları yanlışlıkları düzeltmeye yetkilidir.

Konsolosluklara bu yolda bir başvuru olduğu takdirde, adı geçen memurlar Türk imla kurallarına ve Türkçe ismin aslına uygun olarak düzeltme yapabilecekleri gibi, doğum tutanağına da işleyerek yanlışlığın düzeltilmesini sağlayacaklardır. Ayrıca belgeyi veren yerel makamlara da düzeltme yapıldıktan sonra, doğum tutanağına ilişkin bir bilgi verilecektir.

Sözleşmenin 1 nci maddesi ile uygulama alanı belirtilmiş ve vatandaşlığı ne olursa olsun bütün şahısların ad ve soyadlarının nüfus kütüklerine yazılmasında uygulanacağı ve bunlardan kanuni şekilde meydana gelmiş değişikliklerin dikkate alınacağı belirtilmiştir.

Yine Sözleşme, nüfus kütüğüne bir kayıt düşülmesi gerektiği hallerde, işlem yapılacak dilden başka bir dilde ad ve soyadlarının yazılı olduğu belgenin sunulması halinde uyulacak esasları da şöyle belirlemiştir (md. 3):

- Ad ve soyadları tercüme edilmeyecektir.
- Mümkün olduğunca harflerin kullanılacak dil alfabesine uydurulacaktır.
- Uluslararası Standartlar Örgütü'nün (ISO) bu konudaki tavsiye ve önerilerine uyulacaktır.

ISO tarafından tavsiye edilen normlar şunlardır⁷:

- Kiril Alfabeti (Rusça, Bulgarca) harf çevirileri hakkında uluslararası sistem (1. Baskı, Ekim 1955, sayı I.S.O./R.9),
- Arap harfleri çevirisi hakkında uluslararası sistem (1. Baskı, Aralık 1961, sayı: I.S.O./R.233),
- İbranice harf çevirisi (1. baskı, Mayıs 1961, sayı: I.S.O./R.259),
- Latin ve Grek dilleri çevirisi hakkında uluslararası sistem (Ekim 1968, sayı: I.S.O./R.843).

Öte yandan, uygulamada nüfus memurlarına ibraz edilecek belgelerde ad ve soyadlarda farklılıklar olması halinde, ilgilinin vatandaşı olduğu devlet tarafından verilmiş olan belgelerin esas alınacağı ve bu hükmün uygulanmasında vatandaş deyiminin kişisel statüleri söz konusu devlet yasalarına tabi olan mültecileri ve vatansızları da kapsayacağı karara bağlanmıştır (md. 4).

5 inci madde de, bir şahsın soyadının bulunmaması veya bilinmemesi halinde, ilgilinin sadece adı ile gösterileceğini, o da yoksa bilinen lakabı ile kayde-

7 Gerekirse bu örgütle yazışma yapılabilir. Adresi: International Organization for standardisation, 1, rue de Varembe 1211 Geneve zo (Suisse).

dileceğini öngörmektedir. Ancak, bu tür bir işlem ilgili akit devletin iç hukukunda aksine bir hüküm bulunmadıkça yapılabilecektir. Örneğin bulunmuş çocuklara ad ve soyadı verilmesi gibi.

6 ncı madde ile de akit devletler ülkelerinde düzenlenen nüfus kayıtlarında aynı kişiye farklı ad ve soyadı verilmesi halinde yapılacak işlem düzenlenmektedir.

Buna göre, Sözleşmenin yürürlüğe girmesinden önce yapılmış olan veya yürürlüğe girdikten sonra yapılacak işlemlerde bu tür farklılıkların giderilmesi yönünden akit devletlerin yetkili makamlarının gerekeni yapması uygun görülmüştür. Bu amaçla, bu makamlar birbirleri ile doğrudan yazışma yapabileceklerdir.

Sözleşmenin diğer maddeleri ise, usul hükümlerini içermektedir.

15. ULUSLARARASI BİR AİLE CÜZDANI İHDASINA İLİŞKİN SÖZLEŞME

a) Sözleşmenin Tanıtımı

İmza yeri ve tarihi	: Paris, 12 Eylül 1974
Taraf Devletler	: Türkiye, İtalya, Lüksemburg ve Yunanistan
Yürürlüğe giriş tarihi	: 1 Mart 1979
Onay kanununun tarih ve sayısı	: 11 Ağustos 1982-2701
Türkiye için yürürlük tarihi :	:3 Mart 1984

b) Açıklaması

Sözleşmenin amacı, akit devletler ülkesinde evlenen her kişiye ailenin tüm bireylerini kapsayacak çok dilde (10 dil) uluslararası geçerliliği ve aksi sabit oluncaya kadar hukuki değeri olan bir aile cüzdanı verilmesini sağlamaktır. Bu yoldan kişinin mahalli makamlarla ilişkilerinde şahsi ve aile durumuna ilişkin belgeleri elde edebilmelerinde büyük kolaylık ve sürat sağlanmış olacaktır.

Uluslararası aile cüzdanı nüfus kütüklerinin o aileye ait bölümünün bir örneği olmaktadır. Cüzdan doldurup evlenenlere verildikten sonra doğan çocukların ya da cüzdanda kayıtlı kişilerin kişisel veya medeni hallerinde meydana gelen değişikliklerin aile kütüklerine geçirildikten sonra bu cüzdanlara da işlenmesi ve cüzdanların aile kütüklerine uygunluklarının sağlanması gereklidir.

Bunu sağlamak için nüfus idarelerine intikal eden her olay için ilgiliden aile cüzdanını getirmesi istenir. Değişiklik ve ilaveler yapıldıktan sonra kendisine iade edilir.

Uluslararası Aile Cüzdanına Geçirilecek Şahıslar

- 1 - Evlenen erkek,
- 2 - Eşi,
- 3 - Sıra ile bu evlilikten doğan çocuklar,
- 4 - Evlatlık olarak alınan küçük çocuklar.

Yukarıda sayılan şahısların kişisel ve medeni hallerindeki her türlü değişiklikler, kütüklere geçirilip, gerekli düzeltmelerden sonra uluslararası aile cüzdanına işlenir (md. 2). Ancak, aynı maddede yer alan "müşterek çocuklar" deyimine evlat edinilen çocuklar da dahil olduğu için, akit devletler Sözleşmenin 17 nci maddesindeki rezerv hakkı uyarınca, "evlat edinilen çocuğun" aile cüzdanına kaydını kabul etmeyeceğini beyan edebilir.

Ayrıca Sözleşme ile her devletin kendisine özgü çeşitli tamamlayıcı bilgileri, cüzdana işleyebileceği öngörülmektedir, buna göre, kişinin aşılama, kan grubu gibi sağlığıyla ilgili bilgiler de cüzdana geçirebilecektir (md. 3).

Sözleşmenin 4 üncü maddesi, Sözleşmenin yürürlüğe girmesinden önce veya bu Sözleşmeye taraf olmayan bir devlette evlenen eşlerin durumunu düzenlemektedir. Bu gibi durumlarda, uluslararası aile cüzdanı verilmesini isteyen ilgililer, evlendirme akdini yapan evlendirme memuruna veya evliliği tescil eden nüfus memuruna veya eşlerden en az birisinin vatandaşı olduğu devletin kişi halleri konusunda yetkili makamlarına başvuracaklardır.

Aynı çözüm, cüzdana kaydedilecek veya açıklaması yapılacak doğum, nesebin düzeltilmesi veya ölüm olaylarının söz konusu olması halinde de geçerlidir.

Beşinci maddeyle getirilen sayfaların numaralanması işlemi, hilelerin önlenmesine yöneliktir.

Sözleşmenin 6 ncı maddesi de, cüzdana düşülecek kayıtların biçimini düzenlemektedir. Kayıtlar, Latin harfleriyle yapılacaktır. Bununla birlikte diğer harfleri (Kiril, Arap, Yunan ve İbrani...) kullanan ülkelerde kayıtlar, ayrıca bu harflerle de yapılacaktır.

Matbaa harfleri kullanma mecburiyeti ve mümkünse daktilo kullanılması, her türlü yazım hatalarını önlemek içindir. Cüzdanda hem büyük hem de küçük harfler kullanılabilir. Ancak, harflerin özel işaretleri (aksanlar gibi) ihmal edilmemelidir.

Sözleşmenin diğer maddeleri, Sözleşmenin doldurulmasına ve usul hükümlerine ilişkindir.

16. ÇOK DİLDE NÜFUS KAYIT ÖRNEKLERİ VERİLMESİNE İLİŞKİN SÖZLEŞME

a) Sözleşmenin Tanıtımı

İmza yeri ve tarihi	: Viyana, 8 Eylül 1976
Taraf Devletler	: Türkiye, Avusturya, Fransa, Hollanda, İspanya, İsviçre, İtalya, Lüksemburg, Portekiz, Yugoslavya, Slovenya, Hırvatistan, Makedonya ve Bosna-Hersek..
Yürürlüğe giriş tarihi	: 30 Temmuz 1983
Onay kanununun tarih ve sayısı	: 4 Eylül 1984-3041
Türkiye için yürürlük tarihi	: 30 Haziran 1985

b) Açıklaması

Bu Sözleşme 27 Eylül 1956'da Paris'te imzalanan "Yabancı Memleketlerde Kullanılmak üzere Verilecek Nüfus (Ahvali Şahsiye) Kayıt Hülasası Suretleri Hakkındaki Anlaşma" ekindeki formüllerin daha geliştirilmiş şeklidir.

1956 tarihli Paris Anlaşması (1 nolu Sözleşme) halen dokuz ülkede yürürlükte bulunmaktadır. Yedi dilde kaleme alınmış olan bu Anlaşmanın uygulanması sonucu verilen nüfus kayıt örnekleri birçok ülke tarafından kabul edilmiştir. Özellikle, hem işçi kabul eden hem de işçi gönderen devletlerde önemli hizmet görmektedirler. Ancak, bir yandan Komisyona yeni üyelerin katılması (Yugoslavya'nın katılması ki bu da formüllere yeni bir dilin eklenmesi demektir); diğer yandan 1974 tarihli "Uluslararası Bir aile Cüzdanı İhdasına İlişkin Sözleşme" (15 nolu Sözleşme) için kabul edilen formüllerle ahengi sağlamak bakımından 1956 tarihli Anlaşma'nın değiştirilmesi ihtiyacı hasıl olmuştur.

İşte bu amaçla hazırlanan "Çok Dilde Nüfus Kayıt örnekleri Verilmesine İlişkin Sözleşme"nin 1 ve 2 nci maddeleri 1956 tarihli Sözleşmenin 1 inci maddesindeki konuları düzenlemektedir. 1956 tarihli Sözleşme tek dilde kaleme alınmış olan bir kayıt örneğinin kullanılmasının tercüme gerektirmesi halinde, çok dilde kayıt örneği verme yetkisini öngörüordu. Yeni Sözleşme ise, bu gibi durumlarda ve bir tarafın istediği bütün hallerde çok dilde kayıt örneği verilmesi yükümlülüğünü öngörmektedir. Bu değişiklik, örneğin verilmesini kayıtları elinde bulunduran makamın takdirine bırakmaması, kuşkusuz tarafların lehine bir durum sergilemiştir.

Ancak, bu türlü çok dilde bir belge isteyen kişinin, nüfus mevzuatına göre, örnek alabilmeye yetkili olması gerekmektedir (md. 1, fıkra 2).

Sözleşmenin üçüncü maddesi, 1956 tarihli Sözleşmenin 4 üncü maddesinin 1 inci fıkrasının karşılığıdır. Buna göre; akit devletler, Komisyon'dan önceden izin

almak koşuluyla Sözleşme ekindeki formülleri, diğer kayıt ve açıklamalara ait hane ve işaretlerle tamamlama yetkisine sahiptir. Bununla birlikte, bu madde formüllere önceden izin almaksızın bir kimlik numarası eklenmesine izin vermektedir.

İşte, bu hükümden yararlanarak ülkemiz 10 Eylül 1987 tarihinde Lizbon'da yapılan genel kurul toplantısında formüllere "Nüfusta kayıtlı olduğu yer" ve "Kimlik no" hanelerinin eklenmesini sağlamıştır.

Sözleşmenin 4 üncü maddesi 15 nolu Sözleşmenin 6 ncı maddesinin 1 inci fıkrası hükmünden esinlenmiştir.

Beşinci madde ise, 1956 tarihli Sözleşmenin 3 üncü maddesinin konusunu teşkil eden tarihlerin yazılış ve sembollerin kullanım şekli, bundan böyle 15 nolu Sözleşmenin 7 nci maddesinde öngörülen şekle uygun olacaktır.

Aynı maddenin 2 ve 3 üncü fıkraları yerlerin tayini ve kimlik numaralarının gösterilmesi usulünü açıklamaktadır

6 ncı madde nüfus kayıt örneğinin verilmesinde kullanılacak dilleri tayin etmektedir.

Örneğin önyüzündeki değişmez formüller, birisi örneğin verildiği devletin resmi dili veya dillerinden biri, diğeri de Fransızca olmak üzere en az iki dilde yazılacaktır. (1974 tarihli Sözleşmenin 8 inci maddesine bkz.) Buna karşılık, işaretlerin anlamı 1956 tarihli Sözleşmeyle bağlı bulunan veya Uluslararası Kişisel Hal Komisyonu'nun üyesi bulunan devletlerden herbirinin resmi dili veya dillerinden birisiyle gösterilecektir. Bir devletin (Örneğin Yugoslavya) birden fazla dili varsa, bu dillerden birisinin kullanılması yeterlidir. Bundan başka, yaygın bir kullanım alanı olması nedeniyle İngilizce her zaman kullanılacaktır.

Örneğin arka yüzünde kullanılacak işaretlerin anlamını göstermek için bu maddede öngörülen dillerde yazılmış olan Sözleşmeye yapılan atıf bulunacak, sonra değişmez formüllerin bu dillere yapılan çevirisi ve nihayet Sözleşmenin 3, 4, 5 ve 7 nci maddelerinin özeti yer alacaktır. Bu kuralların, örneği veren devlet yetkililerine yöneltildiği hallerde adı geçen özetin, o devletin dilinde yapılmış olması yeterlidir. Bununla birlikte, bu özetin başka dillerde de yapılması yasaklanmamıştır.

Sözleşmenin 7-10 uncu maddelerine gelince, bu maddeler 1956 ve 1974 tarihli sözleşmelerin hükümlerinden esinlenerek hazırlanmıştır⁸. Ancak, 1976 tarihli Sözleşmenin 6 ncı maddesi, bu sözleşme gereğince örneklerin verilmesini, o örneği veren devletin mevzuatında öngörülmüş resim ve harçların aynen alınma-

8 Bkz. 1956 tarihli Sözleşmenin (3, 5, 6 ve 7 ncı; maddeleri, 1974 tarihli Sözleşmenin (10. 11 ve 13 üncü) maddeleri.

sini tabi kalmış iken, bu Sözleşmenin 9 uncu maddesi bu resim ve harçların bu mevzuatta öngörülenden daha yüksek olamayacağını hükme bağlamakla yetinmiştir. Uluslararası Kişisel Hal Komisyonu üyesi olan bazı devletlerin resim ve harç konusundaki talepleri nedeniyle bu Sözleşme gereğince verilecek örneklerin parasız olarak verilmesinin kararlaştırılması mümkün olacaktır. Bununla birlikte, kişisel hal olaylarının bir kamu hizmeti olduğunu gözönünde tutan Uluslararası Kişisel Hal Komisyonu örneklerinin parasız verilmesini tavsiye ile Sözleşme ve iç mevzuat gereğince verilecek suret veya özetlerin vergiden muaf tutulmasını dilemektedir.

11 inci madde ile (A) veya (C) formüllerinin kullanılmasının evlatlığa ilişkin nüfus örneği ile karışması endişesini duyabilecek bir devlet için rezerv öngörülmüştür. Bu rezerv kısmen veya tamamen her zaman geri çekilebilir (md. 15).

Bir akit devlet, bu rezervi asli nesep bağının devam ettiği evlatlıklar ile sınırlandırarak kısmen de kullanabilir.

Sözleşmenin 12-18 inci maddeleri de, Sözleşmenin onayına, yürürlüğe girmesine ve yürütmeye ilişkin usul hükümlerini içermektedir,

17.BAZI İŞLEM VE BELGELERİN TASDİKTEN MUAF TUTULMASINA DAİR SÖZLEŞME

a) Sözleşmenin Tanıtımı

İmza yeri ve tarihi	: Atina, 15 Eylül 1977
Taraf Devletler	: Türkiye, Avusturya, Fransa, Hollanda İspanya, İtalya, Lüksemburg ve Portekiz.
Yürürlüğe giriş tarihi	: 1 Mayıs 1981
Onay kanununun tarih ve sayısı	: 7 Ekim 1986-3311
Türkiye için yürürlük tarihi	: 1 Ağustos 1987

b) Açıklaması

Sözleşmenin amacı, akit devletlerce verilen belgelerin imza veya mühür tasdikine gerek kalmaksızın diğer akit devletlerde de geçerli olmasını sağlamaktır. Ancak, elden getirilen belgelerdeki imza, mühür veya içerik açısından ciddi bir kuşkuya düşülmesi halinde, doğrudan veya diplomatik kanalla belgenin sahte olup olmadığı belgeyi veren makamdan sorulabilmektedir.

Bilindiği gibi, yabancı makamlardan verilen belgeler, ancak usulüne uygun olarak Dışişleri Bakanlığınca onaylanmış olması halinde Türkiye'de yapılacak bir işleme esas olarak alınabilmektedir.

Sözleşme ile yabancı bir ülke makamına ibraz edilen diğer bir devlet makamınca verilmiş kişisel hale ilişkin işlem ve belge örneklerinin onaydan muaf tu-

tulması öngörülmektedir. Ancak, bu işlem ve belgelerin aşağıdaki şartları taşıması gerekli kılınmıştır (md. 2):

- İşlem ya da belge akit devletlerden birinin yetkili makamı tarafından verilmiş olması,
- Yetkili makamın mühür ve imzası,
- Belgenin veriliş tarihi.

Sözleşmede işlem deyimiyle, kişisel halle ilgili olan tutanak, bildirim ve bunlara dayanılarak nüfus kütüklerinde tesis edilen kayıtlar ve bunlardan çıkartılan örnekler ifade edilmektedir.

Belge deyimiyle de sertifika, talimatname, karar, yetki belgesi, rıza belgesi, ehliyet, medeni durum, vatandaşlık durumu, ikametgâh belgeleri gibi tüm resmi belgeler kastedilmektedir.

İşlem ve belgeler ister idari, ister adli makamlardan verilmiş olsun, âkit bir devletin makamından alınmış olmak kaydıyla onaydan muafiyet kapsamı içerisine girmektedir.

Bu belgeler resmi makamlarca gönderilmiş olması halinde, başkaca onaya gerek kalmaksızın derhal işleme konulacaktır. Ancak, elden getirilmesi ve belgenin doğruluğu hakkında ciddi kuşku duyulması halinde, ibraz edilen makam ilgili devlet makamından doğruluğunu teyit ettirmek yetkisine sahiptir (md. 3).

Dördüncü madde, ilgili iki makam arasında doğrudan yazışmaları kolaylaştırmak ve hızlandırmak amacıyla, doğrulama isteğinin örneği Sözleşmeye ekli çok dilde bir formla yapılabileceğini öngörmektedir. Bu form, itiraz edilen belge ile birlikte belgeyi veren makama gönderilecektir. Bu usul ihtiyaridir ve geleneksel usule göre doğrulama yapılmasına engel değildir (Konsolosluk vasıtasıyla veya doğrudan yazışma gibi).

Doğrulama isteğine ilişkin yazışmalar ücretsiz yapılacak ve müracaat edilen makamın cevabı, doğrulanması istenilen işlem ve belge ile birlikte mümkün olan en kısa zamanda geri gönderilecektir (md. 5).

Sözleşme, ilgili makamlar arasında karşılıklı haberleşmeler için posta masraflarında bir muafiyet öngörmemektedir. Müracaat eden makam, doğrulama isteğine ilişkin forma cevabın kolaylaştırılması ve posta pulundan kurtarılması için uluslararası bir cevap kuponu ekleyecektir. Yoksa bu istek diploması veya konsolosluk yoluyla da yapılabilecektir.

18. EVLİLİK DIŞINDA DOĞAN ÇOCUKLARIN TANINMASINA DAİR SÖZLEŞME

a) Sözleşmenin Tanıtımı

İmza yeri ve tarihi : Münih, 5 Eylül 1980
 Taraf Devletler : Türkiye, Fransa.
 Yürürlüğe giriş tarihi ⁹ :
 Onay kanununun tarih ve sayısı : 26 Mart 1987-3337

b) Açıklaması

Sözleşme 10 Eylül 1970'de Roma'da imzalanan "Evlenme ile Nesep Düzeltilmesi Hakkındaki Sözleşme"de ortaya çıkan benzer sorunları gidermek üzere kaleme alınmıştır.

Sözleşmenin amacı, evlilik dışında doğan çocukların tanınmasını kolaylaştırmak ve tanınmanın yetkili olduğu yetkili kanunların sayısı artırılmak suretiyle, söz konusu tanınmaların gerek uluslararası alanda gerekse ulusal alanda geçerliliği ve tanınmasını sağlamaktır.

Sözleşme sadece tanınmanın aslı, şekli ve ehliyet şartlarını düzenler. İhtilaf halinde akit devletlerin kendi kanunları ile tanınmanın hukuki sonuçlarını düzenleme yetkisi yoktur. Bu konu, ilgilinin vatandaşı olduğu devletin iç hukukuna bırakılmıştır.

Sözleşme, beş bölüm halinde düzenlenmiştir.

Birinci bölüm dokuz, ikinci bölüm sekiz, üçüncü bölüm iki, dördüncü bölüm iki ve beşinci bölüm yedi maddeden oluşmaktadır.

Birinci bölüm Sözleşmenin muhtevasında yer alan kanunlar ihtilafı hükümlerini gruplara ayırmaktadır, bu hükümler, evlilik dışı çocuğun nesebinin düzenlenmesini kolaylaştırmaktan ibaret olan Sözleşmenin esas amacına cevap vermektedir.

Sözleşmenin 1 inci maddesi, uygulanma alanını göstermektedir. Sözleşme sadece iradi tanınmaları, yani bir şahsın kendiliğinden bir çocuğun babası ya da anası olduğunu beyan ettiğini gösteren hukuki işlemleri düzenlemektedir. Ancak nesebin tesisi, bir mahkeme kararından veya sadece doğum olayından ya da doğum tutanağında ana adının gösterilmesi sonucu kurulmuşsa, bu tür neseb tesisleri Sözleşmenin dışında bırakılmıştır. İradi tanımadan, neseb bağının kurulmasını amaçlayan işlemler anlaşılmalıdır. Sözleşme, nafaka sonucunu doğuran tanınmalara da uygulanmaz.

9 Sözleşme henüz yürürlüğe girmemiştir. 23 üncü madde uyarınca üçüncü bir akit devletin onayını müteakip yürürlüğe girecektir.

Nihayet, 1 inci madde, asli şartlara ve tanıma ehliyetine ilişkin şartlara uygulanacak kanunları belirtmektedir. Bunlar da, tanıyanın veya çocuğun, işlem sırasındaki milli kanunu veya mutad mesken kanunudur. Böylece esasa ve ehliyete ilişkin şartları düzenlemekle yetkili kanun sayısı dört olarak tespit edilmiştir.

Bu çerçevede, bir tanımanın sonuç doğurması için, bu tanımanın yukarıdaki dört kanundan birine veya diğerine uygun olarak yapılması yeterlidir. Bu sistemin, çoğu kez, nüfus memurunu ve hakimî tanımayı yapmak için uygulanabilecek bu dört kanunu incelemeye zorlamadığının da altını çizerek belirtmek gerekir.

Ekseriya bu dört kanundan biri yeterli olacak ve eğer tanıma bu kanuna uygun olarak yapılmışsa, kanun araştırmaları durdurulacaktır.

Sözleşmenin 2 nci maddesi, tanımanın şekil şartları konusunda, ek bir kanun (tanımanın yapıldığı yer kanunu) 1 inci maddede öngörülen kanunlara eklenir. Bu hüküm, "Locus regit actum" kuralının¹⁰ tanımanın şekline uygulandığı ölçüde özel yorum gerektirmez. Buna karşılık, asli şartlara uygulama önemli bir yenilik oluşturur.

Sözleşme ile, tanımanın gerek çocuğun ve gerekse tanıyanın milli kanunu hükümlerine uygun olarak yapılması halinde, diğer akit devletlerde de geçerli olacağı hükme bağlanmıştır (md. 3).

Sözleşmenin 4 üncü maddesine göre, akit devletlere kendi kamu düzenlerine aykırı tanımaları geçerli saymama hakkı verilmiştir. Nitekim, ülkemiz de bu hakkını kullanarak anılan maddenin (b) ve (e) bendlerine çekince koymuştur.

Bu bentler şunlardır:

(b) Çocuk fücür mahsulü ise, tanıyanın veya çocuğun kendi vatandaşı bulunması,

(e) Tanımanın hiçbir yazılı şekle uyulmaksızın yapılmış olması.

Bu bentlerden (b) nin, Türk Medeni Kanunu'nun 292 nci maddesindeki "Birbiriyle evlenmeleri memnu olanlardan veya evli (...)"¹¹ kadınların zinasından doğan çocuk tanınamaz" hükmüne aykırı olması;

(e) bendinin ise, mahkeme kararı olmadan ya da noterlikçe yapılmayan tanımaları kabul etmesi kamu düzenimize aykırı bulunmuştur.

Bu tür tanımaların, ülkemiz açısından geçerli olmadığından aile kütüğüne tescil edilmesi de mümkün değildir.

¹⁰ Bu deyim, akind yapıldığı ülkede yürürlükte bulunan kanunlarca belirlenen şekil şartlarına tabi olmasını ifade eder.

¹¹ Bu aradaki "... erkek ve ..." şeklinde ibare Anayasa Mahkemesinin 28.2.1991 gün. E. 1990/15, K. 1991/5 sayılı kararı ile iptal edilmiştir

5 inci madde ile, bir tanımayı geçersiz kılmaya yol açacak uluslararası kamu düzeni uygulamasının ortadan kaldırılması amaçlanmaktadır. Ancak, tanımanın geçerliliğini kabul etmek sonucunu doğuruyorsa, uluslararası kamu düzeni kavramına başvurmakta bir sakınca yoktur.

Bazı devletler, birbirlerinin ülkelerinde verilen adli kararların, diğer devletler ülkelerinde de tanınmasını öngören anlaşmalarla birbirlerine bağlıdır. Bundan dolayı, Sözleşmede özel bir hüküm bulunmadığı takdirde, bu anlaşmaların uygulanması bazı devletlerde 4 üncü maddede öngörülen rezervlerden biri uyarınca verilen bir adli kararın dermeyer edildiği devlet rezerv koymasa bile, bu devlette tanınmasına yol açmış olacaktır. İşte 6 ncı madde böyle bir sonuca meydan vermemek için düzenlenmiştir. Bu suretle, rezervin etkisi sadece rezerv koyan ülkelerle sınırlandırılmış olmaktadır.

7 nci madde iki farklı hükümden oluşmaktadır:

Birinci fıkra tanımanın daha önce tesis edilen bir neseple (örneğin meşru bir çocuğun tanınması veya daha önceden tanınmış olan gayri meşru bir çocuğun tanınması gibi) çelişmediği takdirde, Sözleşmenin uygulanmayacağını gösterir. Bu durumda, her akit devlet kendi hukukunu uygulayacaktır.

İkinci fıkra, eğer çocuk kendini tanıyandan meydana gelmemişse, Sözleşmenin tanımaya itiraz edilmesine engel teşkil etmeyeceğini hükme bağlar. Bu meyanda Sözleşme, sadece tanımanın hukuki işleminin geçerliğini veya geçersizliğini düzenlemekte, tespit davasına ise karışmamaktadır.

8 inci madde, tanımaları azami ölçüde kolaylaştırmak için, Sözleşmenin akit devletlerde tanıma konusunda yürürlükte bulunan daha lehte hükümlerin uygulanmasına engel teşkil etmeyeceğini belirtmektedir.

9 uncu madde de, iki fıkradan oluşmaktadır:

Birinci fıkra Sözleşmenin taraf olsun olmasın bütün devletlerin vatandaşlarına uygulanabileceğini, ikinci fıkra ise akit devletlere, mutad meskenin akit devletlerin veya CIEC üyesi devletlerin veyahut halen Avrupa Konseyi üyesi devletlerin ülkesi dışında bulunması halinde mutad mesken kanununu uygulamama hakkını vermektedir.

Sözleşmenin II nci bölümü, nüfus memurlarının gözönünde bulundurmaları gereken teknik karakterdeki hükümlerden oluşmaktadır.

Sözleşmenin III üncü bölümünde, bazı devletler mevzuatına göre, yabancı bir ülkede evlilik dışında doğan bir çocuğun anasının milli hukuku uyarınca, ana açısından nesebin sadece doğum olayı veya doğum tutanağında ana adının gösterilmesiyle kurulabildiği (md. 18), ancak bu maddenin çocuğun o kadından doğmadığı savıyla analığa itiraz edilmesine engel teşkil etmediği (md. 19) ifade edilmektedir.

IV üncü bölüm, Sözleşmenin mültecilere ve vatansızlara uygulanması şartlarını belirler (md. 20). Bu bölüm, ancak Sözleşmenin yürürlüğe girmesinden sonra yapılacak tanımlara uygulanmasını öngörmektedir (md. 21).

V inci bölüm ise, usule ilişkin çeşitli hükümleri içermektedir.

19. AD VE SOYADLARINA UYGULANACAK KANUNA İLİŞKİN SÖZLEŞME

a) Sözleşmenin Tanıtımı

İmza yeri ve tarihi	: Münih, 5 Eylül 1980
Taraf Devletler	: Hollanda, İspanya, İtalya ve Portekiz
Yürürlüğe giriş tarihi	: 1 Ocak 1990

b) Açıklaması

Sözleşmenin amacı, kişilerin ad ve soyadları üzerinde devletler özel hukukunun ortak kurallarını tesis etmektir.

CIEC'e üye olmayan ülkelerin katılımına da açık olan, bu Sözleşme ile, akit devletler, devletler özel hukukunun ortak kurallarını, birbirlerinin vatandaşı olsun olmasın tüm gerçek kişilere uygulamayı taahhüt etmektedirler.

Sözleşme, esas itibarıyla ad ve soyadları arasındaki ayırım üzerine kurulmuştur. Oysa, isim konusunda bu ayırmadan kaçan sözcükler de bulunmaktadır¹². Ancak Sözleşme isim konusundaki sorunları doğrudan çözme amacı gütmemekte; bu tür sorunların çözümünde kendisinden ilham alınmasını önermektedir.

Bu çerçevede Sözleşme, aşağıdaki hususlarda ifadesini bulmaktadır:

- Ad ve soyadlarını, özerk ihtilaf kuralının konusu yapmak,
- Bir kişinin adı ve soyadını, vatandaşı olduğu devletin kanunıyla belirlemek,
- "Öncelikli sorunları", o devletin, devletler özel hukukuna göre çözümlemek,
- Vatandaşlığın değişmesi halinde, ilgiye yeni vatandaşı olduğu devletin hukuk kurallarını uygulayabilmek.

Görüldüğü üzere, Sözleşme hükümlerine göre, bir kişinin ad ve soyadı kişinin vatandaşı olduğu devletin kanunlarına tabidir. Yani, milli kanun prensibi kabul edilmiştir. Ancak, akit devletler 6 ncı madde uyarınca, rezerv koymak sure-

¹² Gerçekten, ülkemizde de bazı ad ve soyadlarını kesin biçimde ayırma olanağı yoktur. Örneğin Gürsel, Kaya ve Türker gibi isimler, hem öz ad olarak hem de soyadı olarak kullanılmaktadır.

tiyle ikametgah kanunu hükümlerini uygulamak hakkına sahip olması konusu olduğundan, uygulamayı izlemek ve duruma göre bir karar vermek üzere Türkiye bu Sözleşmeyi imza etmemiştir.

20. EVLENME EHLİYET SÖZLEŞME

a) Sözleşmenin Tanıtımı

İmza yeri ve tarihi	: Münih, 5 Eylül 1980
Taraf Devletler	: Türkiye, Avusturya, Hollanda, İspanya, İsviçre, İtalya, Lüksemburg ve Portekiz.
Yürürlüğe giriş tarihi	: 1 Şubat 1985
Onay kanununun tarih ve sayısı	: 21 Nisan 1988-3436
Türkiye için yürürlük tarihi	: 1 Haziran 1989

b) Açıklaması

Sözleşmenin amacı, akit devletler ülkelerinde aktedilecek evlenmeler için çok dilde bir evlenme ehliyet belgesini uygulamaya koyarak, bu konuda ortaya çıkan güçlükleri ortadan kaldırmaktır.

Sözleşme ile, yabancı ülkede evlenmek isteyen akit devlet vatandaşlarına, kendi milli hukukuna göre engeli bulunmayanlara, Sözleşmeye ekli örneğe uygun tek tip ve çok dilde bir evlenme ehliyet belgesi verilmesi ve bu belgenin akit devlet ülkelerinde başkaca bir onay ya da çeviriye gerek kalmaksızın hukuken geçerli olması kabul edilmiştir.

Sözleşme, ilgililerin evlenme akdinin yapılması için gerekli koşullara sahip olduğu kanıtını kolaylaştırmayı amaçlamış olup, mevzuatı evlenme ehliyet belgesi gerektirmeyen akit devletlerde yürürlükte bulunan kanunların uygulanmasına karşı olmadığı gibi, akit devlet makamlarının, bir vatandaşının yurt dışında evlenebilmesi için böyle bir belgeye ihtiyaç duyması halinde, evlenmeye ilişkin kendi milli kanun hükümleriyle ilgili bir belge vermesine de engel değildir.

Sözleşmenin temel hükmünü oluşturan I inci madde devleti, vatandaşlarından birinin herhangi bir yabancı ülkede evlenmek istemesi ve kendi devletinin yasasına göre, evlenme akdi yapabilecek şartları taşınması halinde, talebi üzerine ona bir evlenme ehliyet belgesi verme yükümlülüğü getirmektedir.

Evlenme için gerekli şartları taşıyıp taşımadığının bilinmesi sorunu ise, talepte bulunan şahsın ibraz ettiği belgeye dayanılarak bir çözüme kavuşturulacaktır. Evlenme ilanının zorunlu olduğu devletler, evlenme akdi yabancı bir ülkede yapılırsa bile, belge verilmesini bu ilanın yapılmasına tabi tutabilir.

Sözleşme, evlenme akdi yapılacak yerin makamını, evlenme yapmaya zorlamamaktadır. 1902 tarihli Sözleşmede böyle bir yükümlülük öngörmemektedir. Bununla birlikte, bu Sözleşme uyarınca verilen evlenme ehliyet belgelerinin de her zaman kabul edildiği bilinmektedir.

O halde, bu yeni Sözleşme (20 nolu) uyarınca verilen belgelerde de aynı anlayışın beklenmesi doğaldır. Vatandaşlarına evlenme ehliyet belgesi vermek zorunda olan akit devletlerin, uygulamada diğer akit devletlerce verilen belgeleri de tanımları aynı şekilde beklenmektedir.

Evlenme akdi yapılacak ülkenin makamı, ehliyet belgesinde bulunan bilgileri akit yapmak için yetersiz bulursa, Sözleşme, kendisinin ilgiliden tamamlayıcı belgeleri istemesine engel teşkil etmemektedir. Evlenmeye engel bir halin bulunması halinde, bu makam evlenme akdi yapmayı reddedebilir.

Müstakbel eşler aynı vatandaşlığa sahipler, bir tek belge verilmesi yeterlidir.

Yine, diğer Sözleşmelerde olduğu gibi, bu Sözleşmede de akit devletlerden birinde yaşayan ve kişisel statüleri o devlete tabi olan mülteciler ve vatansızların da söz konusu devlet vatandaşı gibi kabul edileceği hükme bağlanmıştır. Ancak, bu hüküm o kişiye bir vatandaşlık tevdi ile ilgili olmayıp, bu sözleşme çerçevesinde kendisine bir de evlenme ehliyet belgesi verilmesi gerektiğini belirtmektedir (md. 2).

Bu itibarla, Türkiye'de daimi ikametine izin verilmiş ve yerleşmiş bulunan vatansız ve mültecilerden yurt dışında akit devletlerde evlenmek isteyenlere de bu tür evlenme ehliyet belgesi verilecektir. Verilecek bu belge Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel müdürlüğünde tutulan yabancılar nüfus kütük kayıtları esas alınarak düzenlenecektir.

Sözleşmenin 3 üncü maddesi de evlenme ehliyet belgesinin Latin matbaa harfleriyle doldurulacağı ve ayrıca belgeyi veren makamın dilindeki harflerle de yazılabileceğini öngörmektedir.

4 üncü madde Sözleşmeye ekli olduğu şekil şartlarını düzenlemektedir. Uygulamada bu şartlara titizlikle uyulmalıdır. Aksi halde, yapılacak yanlışlıklar ilgilileri güç durumda bırakabilir.

Sözleşmenin 5-9 uncu maddeleri, CIEC'in diğer birçok sözleşmelerinde de aynen yer almıştır.

Sözleşmenin diğer maddeleri ise, Sözleşmenin onaylanmasına, yürürlüğe girmesine ve feshine ilişkin usul hükümlerini ihtiva etmektedir.

Evlenme Ehliyet Belgesinin İstenmesi ve Verilmesinde Usul

Çok dilde bir uluslararası belge olan evlenme ehliyet belgesini yabancı bir ülkede, özellikle akit devletler ülkelerinde evlenmek isteyen tüm vatandaşlarımız alabileceklerdir.

Evlenme ehliyet belgesi, ilgilinin yurt dışında evlenmek istediğine dair yazılı başvurusu üzerine, yurt içinde bağlı oldukları Nüfus Müdürlüklerinden, yurt dışında ise Konsolosluklarımızca nüfus idarelerinden gönderilen kayıt örneklerine göre düzenlenerek kendisine verilecektir.

21. FARKLI SOYADI BELGESİ VERİLMESİNE İLİŞKİN SÖZLEŞME

a) Sözleşmenin Tanıtımı

İmza yeri ve tarihi	: La Haye, 8 Eylül 1982
Taraf Devletler	: Fransa, İspanya, Lüksemburg ve Portekiz.
Yürürlüğe giriş tarihi	1 Temmuz 1988

b) Açıklaması

Sözleşmenin amacı bazı devletlerin mevzuatı arasında özellikle evlenme, nesep veya evlat edinme konularında mevcut farklılıktan dolayı çeşitli soyadı almış kişilerin kimliklerini ispat etmelerini kolaylaştırmaktır.

Bu da Sözleşme uyarınca verilecek belgede gösterilen farklı soyadın, aynı kişiye ait olduğunun tespitiyle olacaktır.

Soyadı almak prensip itibarıyla kişinin milli kanununa tabidir. Ancak, bazı devletlerde mevzuat farklılıkları nedeniyle kişiler, örneğin evlenme yoluyla milli konumuna göre taşıdıkları soyadından farklı bir soyadı alabilmektedir. Bu durumda kişinin iki soyadına sahip olması, uygulamada şahsın hukuku, miras ve mülkiyet hakkı gibi konularda önemli sorunlar yaratmaktadır.

Farklı soyadlara sahip olan kişilerin sayısının, bazı devletlerin evlenme sırasında eşleri kocanın soyadını veya karınınkini soyadı olarak seçmeye izin vermesinde ve bu seçimi kendi toprakları üzerinde evlenme yapan yabancı sakinlere de serbest bırakılmasından bu yana büyük ölçüde artmıştır.

Bir örnek vermek gerekirse, Federal Almanya Cumhuriyetinde ikamet eden Dupont soyadlı bir Fransız vatandaşı, Alman nüfus memuru önünde Bayan Schmitt'le evlenerek bu soyadı seçtiyse, orada yasal olarak Schmitt adı altında gösterilecektir. Fakat, Fransız hukuku bakımından Dupont'dan başka bir soyada sahip olmayacaktır. Bu durumda, böyle bir kişi idari ve mali yönden kendi ülkesinde veya üçüncü bir ülkede çeşitli güçlüklerle karşılaşacaktır.

İşte bu Sözleşme ile, başka bir ülkede kendi devletlerinin yasalarına göre almış olduğu soyadından başka bir soyadı verilen kişilerin, farklı soyadlarına rağmen kendilerini ayırt etmelerini sağlayan "Farklı soyadı belgesi" denen uluslararası bir belge verilmek suretiyle sorunlarının çözülmesine yöneliktir.

Zira, Sözleşme uyarınca verilen farklılık belgesi, evlenme dolayısıyla Federal Almanya Cumhuriyetinde Schmitt haline gelen Fransız Dupont örneğinde olduğu gibi, Fransız ve Alman mevzuatlarına göre, Dupont ve Schmitt'in tek ve aynı kişinin farklı soyadları olduğunu resmileştirecektir.

22.MÜLTECİLERE İDARİ YARDIM KONUSUNDA MİLLETLERARASI İŞBİRLİĞİNE DAİR SÖZLEŞME

a) Sözleşmenin Tanıtımı

İmza yeri ve tarihi	: Basel, 3 Eylül 1985
Taraf Devletler	: Avusturya, Belçika, Fransa, Hollanda, İspanya ve İtalya.
Yürürlüğe giriş tarihi	: 1 Mart 1987

b) Açıklaması

Bu Sözleşme, Mültecilerin Statüsüne Dair 25 Temmuz 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesinin uygulanması amacıyla ve mültecilerin kişisel halleri ve kimliklerinin belirlenmesi için idari işbirliğini tesis etmek üzere düzenlenmiştir.

Anılan Sözleşmenin 25 inci maddesi, mültecilere bahşedilecek idari yardım konusunu düzenlemekte ve özellikle:

1 - Mülteci tarafından bir hakkın kullanılması söz konusu olduğunda, ülkesinde oturduğu akit devletin makamları ya da uluslararası bir makam tarafından kendisine yardımcı olunmasını,

2 - Normal olarak bir yabancı kendi milli makamları tarafından verilebilecek belge veya onaylı evrakın, 1 inci paragrafta belirtilen makamlar tarafından ve kendi kontrolleri altında mültecilere verilebileceğini,

3 - Böylece verilen belge ve onaylı evrakın, yabancılara kendi yetkili makamlarınca verilebilecek belgelerin yerine geçeceğini ve bunların aksi sabit oluncaya kadar geçerli olacağını,

hükme bağlamaktadır.

Öte yandan, bu Sözleşme, hiçbir sınırlama öngörmeksizin her türlü bilgi alışverişini mümkün kılan Avrupa Konseyi Sözleşmesinden farklı olarak, mültecinin veya aile bireylerinin güvenlikleri açısından bazı sınırlamalar getirmektedir (md. 1 fıkra 2).

Bilgi isteyecek ve bilgi verecek makamların merkezi bir makam olması kararlaştırılmış ve bunların belirlenmesi ilgili akit devletlere bırakılmıştır. Bu duruma göre, merkezi makam Dışişleri ya da İçişleri Bakanlıkları olabileceği gibi, başka bir makam da olabilecektir. Devletler, Sözleşmenin imzalanması sırasında bilgi alışverişini yetkili kıldıkları merkezi makamı belirleyeceklerdir. Federal devletler ise, birkaç makam gösterebileceklerdir (md. 3).

Bu arada, Sözleşme ile mültecilerle ilgili işlemlere ait her türlü onay ve benzeri formaliteler ortadan kaldırılmaktadır (md. 7).

Türkiye henüz Sözleşmeyi imza etmemiştir. Sözleşme ile ilgili gerekli inceleme ve değerlendirme çalışmaları devam etmektedir.

23. 4 EYLÜL 1958 TARİHİNDE İSTANBUL'DA İMZALANAN AHVALİ ŞAHSİYE KONUSUNDA MİLLETLERARASI MALUMAT TEATİSİ HAKKINDA SÖZLEŞMEYE EK PROTOKOL¹³

a) Ek Protokol'ün (Sözleşmenin) Tanıtımı

İmza yeri ve tarihi	: Patras, 6 Eylül 1989
Taraf Devletler	: Almanya, Avusturya, Fransa, Hollanda, İspanya ve İtalya.
Yürürlüğe giriş tarihi	: 1 Mart 1991

b) Açıklaması

4 Eylül 1958'de İstanbul'da imzalanan "Ahvali Şahsiye konusunda Milletlerarası Malumat Teatisi Hakkında Sözleşme", Komisyon'a üye dokuz devlette yürürlükte bulunmaktadır.

Ancak, sözleşmenin eski tarihli olması itibariyle ahvali şahsiye konusunda uluslararası bilgi teatisi alanında ortaya çıkan değişme ve gelişmeleri gözönüne alan Komisyon, yeni üye devletlerin de katılımıyla (ki bu da yeni dillerin kullanılması demektir) 1958 tarihli İstanbul Sözleşmesi'ne ek bir protokol yapılması gereksinimi duymuştur.

Sadece evlenme ve ölüm olayları konusunda karşılıklı bilgi verilmesini kolaylaştırmayı öngören bu Ek Protokolün temel ve usul hükümlerine şöyle bir göz atalım.

1 inci madde, 1958 tarihli İstanbul Sözleşmesinin 1 inci maddesinde yer alan evlenme ve ölüm olaylarıyla ilgili bilgi verilmesi konusunda hangi formların kullanılabileceğini belirtmektedir.

¹³ 4 Eylül 1958 tarihli İstanbul Sözleşmesi'ne ek olarak yapılan bu Protokol, Komisyon kayıtlarına 23 nolu Sözleşme olarak geçmiştir.

Buna göre kullanılabilir formlar şunlardır:

- 1958 tarihli İstanbul Sözleşmesinin 2 nci maddesinde öngörülen formlar,
- 1956 tarihli Paris Anlaşmasının uygulanmasında kullanılan çok dilde B ve C formları,
- 1976 tarihli Viyana Sözleşmesinin uygulanmasında kullanılan çok dilde B ve C formları veya
- Komisyonca, evlenme ve doğum olaylarına ilişkin olarak hazırlanacak diğerlerinden farklı çok dilde başka formlar.

2 nci maddenin 1 inci fıkrası, 1958 tarihli İstanbul Sözleşmesi'nin 2 nci maddesinde öngörülen evlenme ve ölüm formlarının kullanılmak istenmesi halinde, bu formların Ek Protokol ekindeki örneğe uygun olarak İngilizce, İspanyolca, Portekizce ve Yunanca dillerinin tercümesiyle tamamlanmalarını öngörmektedir.

Bu da, kuşkusuz Komisyon'a yeni üye devletlerin kabulünden sonra, bu devletlerin dillerinin de Komisyonca hazırlanan çok dilde formlarda kullanılması gerektiğinden kaynaklanmaktadır. İngilizce'nin kullanılması ise, tüm dünyada yaygın ve daha çok bilinen bir dil olmasındandır.

Aynı şekilde, evlenme ve ölüm olaylarının bildirimi için 1956 tarihli Paris ve 1976 tarihli Viyana Sözleşmelerinin eki çok dilde nüfus kayıt örnekleri kullanılabilir. Ancak, bu örneklerin kullanılmak istenmesi halinde, örnekteki değişmeyen açıklamaların dillerinde: "Bu evlenme/ölüm kayıt örneği, Ahvali Şahsiye Konusunda Milletler arası Malumat Teatisi Hakkındaki 4 Eylül 1958 tarihli Sözleşmenin 1 inci maddesine göre bildirim yerine geçmek üzere ulaştırılır." şeklinde bir açıklama yapılacaktır. Bu açıklama, ya doğrudan kullanılan çok dilde nüfus kayıt örneği üzerine bir kaşe ile basılacak ya da ek bir fiş üzerine yazılarak söz konusu örnek üzerine ataçla iliştilerecektir.

Ek Protokolün diğer maddeleri ise hiçbir özel yorum gerektirmemektedir. Ancak, burada dikkati çeken en önemli husus bu Ek Protokolün süresiz olarak yürürlükte kalacak olması ve 1958 tarihli İstanbul Sözleşmesini fesh edecek devlet bakımından, bu Ek Protokolün de kendiliğinden yürürlükten kalkacak olmasıdır.

24. AHVALİ ŞAHSİYE CÜZDANLARININ TANINMASINA VE GÜNCELLEŞTİRİLMESİNE İLİŞKİN SÖZLEŞME

a) Sözleşmenin Tanıtımı

İmza yeri ve tarihi	: Madrid, 5 Eylül 1990
Taraf Devletler	: Fransa, İspanya ve İtalya.
Yürürlüğe giriş tarihi	: 1 Temmuz 1992

b) Açıklaması

Sözleşmenin amacı bir akit devletin yetkili makamları tarafından verilen nüfus cüzdanları ve benzeri belgelerin diğer akit devletlerde de tanınmasını ve güncelleştirilmesini kolaylaştırmaktır. Bu suretle kişilere ve onların ailelerine, kişisel hallerine ilişkin bilgileri ulusal sınırlar dışındaki makamlar nezdinde kolayca kanıtlama olanağı sağlanmış olacaktır.

Sözleşme kapsamına giren belgelerin herhangi bir onay işlemine tabi olmaksızın akit devletler ülkesinde geçerli olacağını hükme bağlamaktadır.

Sözleşmenin 5 inci maddesi, cüzdanlardaki tarih, mühür ve imzanın doğruluğu veya imza sahibinin sıfatı hakkında ciddi kuşkular mevcutsa, söz konusu belgeler üzerinde bir kontrol imkânı tesis etmektedir.

Doğrulama iki makam arasında doğrudan yazışmaları hızlandırmak ve kolaylaştırmak amacıyla, örneği Sözleşmeye ekli çok dilde bir form vasıtasıyla yapılabilecektir.

Doğrulama şu makamlar arasında yapılacaktır:

- Doğrudan cüzdan veren veya güncelleştiren makam veya
- İmza sahibi devletçe belirlenen merkezi makam.

Doğrulama isteğine ilişkin yazışmalar ücretsiz ve mümkün olan en kısa zaman içinde yapılacaktır.

Görülüyor ki, Sözleşme “Uluslararası Bir Aile Cüzdanı İhdasına İlişkin Sözleşme” ile “Bazı İşlem ve Belgelerin Tasdikten Muaf Tutulmasına Dair Sözleşmeye”yi de tamamlayarak bu alanda tam bir düzenleme oluşturmaktadır.

25.AHVALİ ŞAHSİYE BELGELERİNDEKİ BİLGİLERİN KODİFİKASYONUNA İLİŞKİN SÖZLEŞME¹⁴

a) Sözleşmenin Tanıtımı

İmza yeri ve tarihi

: Brüksel, 6 Eylül 1995

: İmzalayan devletler: Almanya, İspanya, İsviçre, İtalya, Portekiz, Türkiye ve Yunanistan.

b) Açıklaması

Sözleşme ahvali şahsiye kayıtları ile bu kayıtların örnekleri ve ahvali şahsiye ile ilgili diğer belgelerin uluslararası platformda dolaşımını ve anlaşılmasını kolaylaştırmayı öngörmektedir.

¹⁴ Komisyonca hazırlanan en son sözleşmedir. Henüz yürürlüğe girmemiştir. Sözleşmenin 6 ncı maddesine göre, ikinci devletin onayını müteakip yürürlüğe girecektir.

Sözleşme'nin 1 inci maddesi, 1 nolu Paris ve 16 nolu Viyana Sözleşmeleri ile yine Komisyon'ca kabul edilen 5 ve 7 nolu Tavsiye Kararları uyarınca düzenlenen ahvali şahsiye belgelerindeki bilgilerin, bu Sözleşme'nin 2 nolu Eki'nde yer alan kodlarla donatılmasını öngörmektedir.

Sözleşme'nin 2 nci maddesi ile, akıtt bir devlet tarafından 1 inci madde uyarınca düzenlenen ahvali şahsiye belgelerinin, diğer akit devletlerin nüfus memurlarınca tercümesi istenmeksizin kabul edileceği hükme bağlanmıştır.

Üçüncü madde ise, sözleşme uyarınca düzenlenecek ahvali şahsiye belgelerini düzenlemeye yetkili makamları göstermektedir.

Sözleşme'nin diğer maddeleri de, Sözleşme'nin onaylanmasına, yürürlüğe girmesine ve feshine ilişkin usul hükümlerini içermektedir.

SONUÇ

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ülkeler arasında meydana gelen siyasal, sosyal ve ekonomik yaklaşma ve işbirliği nüfus hareketlerinin büyük ölçüde artmasına neden olmuştur. Bu durum genel olarak kamu düzeninin temeli sayılan ahvali şahsiye ile ilgili iş ve işlemlerin geniş ölçüde ulusal sınırları aşarak uluslararası bir nitelik kazanmasına ve bu alanda ortaya çıkan sorunların çözümü için yeni usul ve yöntemlerin bulunması zorunluluğunu ortaya çıkarmış ve sonucunda da Uluslararası Kişisel Hal komisyonu kurulmuştur.

Komisyon, ahvali şahsiye alanında pek çok konuyu ele almış ve sözleşmeler yolu ile bunlara ortak çözümler getirmiştir. Bu kapsamda yapılmış olan sözleşme sayısı 25'tir.

Uluslararası Kişisel Hal Komisyonu tarafından hazırlanıp uygulamaya konuları bu sözleşmelerle, Avrupa hukuk birliğinin önemli bir kesitini oluşturan şahısın hukukunda önemli bir mesafe katedilmiştir. Böylece, deyimi yerindeyse gelecekte ortaya çıkacak Avrupa siyasal birliğinin ahvali şahsiye yönünden temelini oluşturma fonksiyonunun da yerine getirilmekte olduğunu görmekteyiz.

Türkiye'nin de 1953 yılından beri üyesi olduğu Uluslararası Kişisel Hal Komisyonu'na kabul edilen sözleşmelerden ilk 18 sözleşme ile 20 nolu Sözleşme TBMM tarafından onaylanarak ülkemiz açısından yürürlüğe girmiştir. Bu suretle anılan sözleşmeler milli hukukumuzun bir parçasını oluşturmuşlardır. İşçi gönderen bir ülke olmamız nedeniyle, çok yararlı olduğuna inandığımız bu Sözleşmelerin gerek ilgililer, gerekse uygulayıcılar tarafından iyi bilinmesi son derece büyük önem taşımaktadır.

TÜRKİYE VE FRANSA YEREL YÖNETİMLERİNİN MALİ VE İDARİ POLİTİKALARININ KARŞILAŞTIRILMASI

Dr. Uğur YILDIRIM*

GİRİŞ

Türk yönetim yapısını en çok Fransız sistemi etkilemiştir. Çünkü Türkiye gibi Fransa'da geleneksel merkeziyetçi yönetim sisteminin özelliklerini taşıyan ülkelerden biridir. Yönetim gücü, büyük ölçüde başkentlerde toplanmıştır.¹ Bu nedenle, Türkiye ve Fransa yerel yönetimlerinin idari ve mali politikaları karşılaştırılarak, 1982'den sonra Fransa'nın yaşadığı değişikliklerin ülkemiz açısından "uygulanabilirliği" tartışılacaktır.

A - İdari Politikaların Karşılaştırılması

Bu bölümde Türkiye ve Fransa'daki yerel yönetimlerin idari politikaları karşılaştırılacaktır.

1 - Yerel Yönetimlerin Yasal Dayanakları

Hem Türk yerel yönetimleri hem de Fransa yerel yönetimlerinin ortak bir özelliği her ikisinin de anayasal birer kurum olmalarıdır.

Anayasamızın 127. maddesinde, önce yerel yönetimler tanımlanmaktadır. Daha sonra bunların özelliklerine değinilmektedir.

Ülkemiz gibi üniter bir devlet olan Fransa'da da, üniter devletleri oluşturan toplulukların hukuki statüsü, başta Anayasa olmak üzere yasama ve yürütme organları tarafından belirlenir. Fransa'da yerel yönetimlerin Anayasal statüsü gereği, yerel yönetimlerin kuruluşuyla, bunların mevzuatının belirlenmesi görevi, yasama organına bırakılmaktadır.

Yürürlükte bulunan Fransa Anayasasında yerel yönetimler 72.maddeyle düzenlenmiştir. Buna göre "Cumhuriyet'i oluşturan yerel toplulukların komünler, il-

* Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İ.İ.B.F. Araştırma Görevlisi

1 Halil ÜNLÜ, *Yönetimler Arası İlişkiler*, T. C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, İULA-EMME, II. Baskı, Kent Basımevi, İstanbul, 1994, s.23.

ler ve deniz aşırı ülkeler" olduğu belirtilmektedir. Sayılan yerel yönetim birimleri Anayasal güvence altında olduğundan, yapılacak yasal düzenlemelerle varlıklarına son verilemez. Ancak, bu hüküm başka yerel yönetim birimi oluşturulmasına da engel değildir. Nitekim, bölge yerel yönetimleri, Anayasa'da herhangi bir değişikliğe gidilmeden, yasayla kurulmuştur.² Aynı maddede "Yerel topluluklar, seçilmiş meclisler eliyle yönetilir" kuralına yer verilmiştir. Meclislerin seçimlerle oluşturulmasının, Anayasal bir değer taşıdığı söylenebilir. Ülkemizde de yerel yönetimlerin seçmenler tarafından oluşturulan, kamu tüzel kişileri olmaları, yerel yönetimlerin seçilmiş organları ve yerel yönetimlerin seçimleri gibi Anayasamızda yer alan kavramlar, bizim yerel yönetimlerimizin de Anayasal bir değer taşıdığını göstermektedir.

Fransız Anayasasının 3. maddesi yerel toplulukları yönetecek meclislerin o çevrede yaşayanlarca(yasanın belirleyeceği koşullar içinde erkek ve kadın her ergin, medeni ve siyasi haklarını kullanma yeterliliğine sahip Fransız vatandaşları tarafından) seçilerek oluşturulacağı hükme bağlanmıştır. Anayasamızda il, belediye veya köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, ifadesiyle, bu yerel yönetim birimlerinin karar organlarının, o çevrede yaşayanlarca(bu il, belediye veya köy olabilir) seçileceği Anayasal hüküm haline getirilmiştir.

Fransa Anayasasının 24. maddesinde "Senato'da yerel birimlerin temsil edilmeleri sağlanır" hükmüyle Senatörlerin, illerde, belediye ve il yönetimlerinin temsilcilerince seçilecekleri ifade edilmiştir.

Fransız Anayasasının 34. maddesinde "Yerel yönetimlerin serbest yönetiminden, yerel meclislerin seçim sistemlerinin yasayla belirleneceğinden söz edilmektedir. Aynı madde de yasama organının çıkaracağı bir yasayla yerel yönetimlerin özerklik, yetki ve mali durumlarına ilişkin genel ilkeleri belirlemesini öngörmüştür.

Fransız Hukukunda yerel yönetimler iki önemli karakter arzederler. Önce yasal ayrıcalıklar dışında, aynı düzeydeki tüm yerel yönetimler aynı statüye sahiptirler, sonrada tümü doğrudan genel oyla seçilen bir meclisle, bu meclis içinde seçilen bir yürütme organı tarafından yönetilirler.³

2 - Yerel Yönetim Birimleri ve Sayıları

Fransa'da yerel yönetimler coğrafi alanların kademelenmesi biçiminde tanımlanırsa, üç düzeyli bir yerel yönetim sistemi yürürlüktedir.⁴ Bunlar komünler, de-

2 Tacettin KARAER, Fransa'da Yerel Yönetim Reformu Üzerine, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 23, S. 3, Eylül 1990, s.52.

3 Ahmet ÖZER, Fransa'da Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlere Toplu Bakış, **Türk İdare Dergisi**, S. 396, Eylül 1992, s.35 .

4 Bkz. Fikret DENİZ, Fransa'da Devlet, Vilayet ve Bölge İdareleri Arasında Sorumlulukların Yeni Bölüşümü, **Türk İdare Dergisi**, S. 386, Mart 1990, s.267-276 .

partmanlar ve bölgelerdir. Ayrıca Arrondisman ve Kantonlarda birer yerel yönetim birimi olup, çok sınırlı role sahiptirler. Kantonlar, seçim ve polis yetki bölgesi olarak bir işleve sahipken, Arrondismanlar, ilçe alanları ve yol hizmetleri açısından bazı işlevlere sahiptir.⁵

Yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkilerin düzenli bir görev bölüşümünden çok, sık bir ormana benzediği ileri sürülen Fransa'da, 1990 yılında 27 bölge, 96 departman, 5 denizaşırı departman, 320 arrondisman, 3350 kanton, 36551 komün(belediye), 9 anakent belediyesi, 100 il, 18.000'den fazla belediye birlikleri bulunmaktadır. Fransa, yerel yönetim birimlerinin yaygınlığı ve küçük nüfus topluluklarını kapsamaları bakımından, Batı ülkeleri arasında, özel bir örnek oluşturmaktadır. Bunun sonucu olarak, toplam yerel temsilci sayısının 500.000'e ulaştığı belirtilmektedir.⁶

a - Belediyeler (Komünler)

Komünler, tipik bir yerel yönetim birimidir. Komünler, köyleri de kapsayacak şekilde yapılanmıştır. Tarihsel olarak(14.12.1789'dan bu yana) ülkenin yönetim yapısı içinde önemli bir role sahiptirler⁷. Fransız belediyeleri, nüfus dikkate alınmadan büyük ve küçük komünleri içerisine alır. Örneğin, bir köy yerleşiminden, Marsilya gibi bir kent yerleşimine kadar çeşitlilik gösterirler. Oysa ülkemizde belediye kurulabilmesi için nüfusun 2000'i geçmesi gerekir. Ancak nüfusu 2000'den azda olsa il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulabileceği gibi, aynı Belediye Yasasıyla 2000 nüfuslu bir yerle, 200.000 nüfuslu bir yer yönetilmektedir.

TABLO 1 : TÜRKİYE VE FRANSA BELEDİYELERİNİN NÜFUSA GÖRE MEVCUT BÜYÜKLÜKLERİ

		Nüfusa Göre Belediye Sayısı (Toplam İçinde % Olarak)				
Ülkeler	Top.Bel. Sayısı	1000 den Az	1001-5000 Arası	5001-10.000 Arası	10.001-100.000 Arası	100.000'den Fazla
Fransa	36.551	28183 (77.1)	6.629(19.1)	898 (2.5)	805 (2.2)	36 (0.1)
Türkiye	2.378	2(0.1)	1886 (79.3)	-	409(17.2)	81 (3.4)

Kaynak: Conseil de L'Europe, Structure et Fonctionnement de la démocratie locale et regionale, France, Strasbourg,1993, s.8-9

5 IULA-EMME, **Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları Araştırması**, IULA-EMME Yayını, Kent Basımevi,Ankara,1994, s.41.

6 Oya ÇİTÇİ, **Yerel Yönetimlerde Temsil**, TODAİE Yayını, Ankara, 1989,s.28

7 ÜNLÜ, **a.g.e**, s.24 -Tarihi gelişimi için Bkz. Halil NADAROĞLU, **Mahalli İdareler, Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması**, Beta Yayınları, Yenilenmiş 5. Baskı, İstanbul, 1994, s.152; Nuri, TORTOP, **Mahalli İdareler**, TODAİE Yayını, Ankara, 1991, s.160 v.d.

Tabloya bakıldığında, Fransa'da belediyelerin yarıdan fazlasının nüfusu 1.000 kişinin altındadır. Hatta belediyelerin %85'inin nüfusu 1500'ün altındadır⁸. Ülkemizde ise belediyelerin yarıdan fazlasının nüfusu 1000-5000 kişi arasındadır. Nüfusu 100.000'den fazla olan belediye sayılarının Türkiye'de 81, Fransa'da 36 olduğu görülür.

Fransa'da küçük belediyelerin sayısını azaltmak amacıyla özel bir politika izlenmemiştir. Ancak zaman zaman daha etkin bir belediye yönetimi oluşturmak için küçük belediyelerin birleştirilmesi yoluna gidilmiştir. Küçük belediyeler ise kendi aralarında örgütler kurarak bu tür birleşmelere karşı gelmişlerdir.⁹ Küçük belediyelerin birleştirilememesi, kapsamlı bir alan düzenlemesine gidilememesinde, küçük yerleşim birimlerinin demokrasinin okulu olarak görülmesi ve Fransa'da parlamento üyeliğiyle belediye meclisi veya başkanlığının aynı kişide birleşebilmesi gibi siyasi gerekçeler etkili olmaktadır.¹⁰

Fransa, Türkiye gibi belediye sayısını azaltmayı başaramayan Avrupa ülkelerinin başında gelmektedir. Fransa her ne kadar belediyelerinde toplam 2.051 adetlik bir belediye azaltımı yapmışsa da, bunun toplam belediye sayısına oranı %5 düzeyinde kalmıştır. Hâlâ Fransa'daki belediyelerin sayısı AB içindeki ülkelerin belediye sayılan toplamından daha büyüktür.¹¹

TABLO 2 : TÜRKİYE VE FRANSA'NIN 1950 İLE 1992 ARASINDA TOPLAM BELEDİYE SAYILARI

Ülkeler	1950	1992	Gelişme
Fransa	38.814(1945)	36.763 (1990)	-2051 (% 5)
Türkiye	583 (1945)	2053 (1990)	+ 1470 (273)

Kaynak: İşçileri Bakanlığı, Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yayın No:3, Ankara, 1995, s.7.

Belediyelerin büyüklüğünü yüzölçümlerine göre karşılaştıracak olursak, ülkelerin coğrafi durumlarını dikkate almak gerekir.

8 Jean-Pierre MURET, **Informes Sur La Vie Municipale**, Imprimerie Tardy Quercy, Paris,1989, s.88.

9 Komünlerin Birleşmesi Konusunda Bkz. TORTOP, a.g.e, s.161.

10 KARAER, a.g.m, s.62.

11 Ruşen KELEŞ, Fransa'da Yerinden Yönetim, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 3, S. 1, Ocak 1994, s.5.

TABLO 3: BELEDİYELERİN BÜYÜKLÜKLERİ, YÜZÖLÇÜMÜ, NÜFUS VE NÜFUS YOĞUNLUĞU ORTALAMALARI

Ülkeler	Ortalama Yüzölçümü (Km ²)	Ortalama Nüfus	Km ² Başına Ortalama Nüfus Yoğunluğu
Fransa	15	1.580	106
Türkiye	328	23.340	71

Kaynak: içişleri Bakanlığı, a.g.e., s.11

Fransa belediyelerinin ortalama büyüklüğünün çok küçük olması dikkat çekmektedir. Türkiye ise çok büyük çapta belediyeleri olan ülkelerden birisidir.

Fransa'da belediyeler, adem-i merkeziyetin en önemli unsurudur. Belediyelerin idari yönden seçimle işbaşına gelmiş iki organı vardır. Bunlar, belediye başkanı ve meclistir. Türkiye'de bundan farklı olarak, bir de belediye encümeni mevcuttur.

Belediye başkanı, belediyenin yürütme organıdır. Başkan, seçimleri izleyen ilk meclis toplantısında belediye meclis üyeleri arasından gizli oyla seçilir. Meclis, başkanının yanı sıra, değişen sayıdaki başkan yardımcılarını da seçmektedir. Görev süreleri 6 yıldır, meclis onları görev süreleri sona ermeden istifaya zorlayamaz.

Belediye başkanı, hem önde gelen bir yerel politikacı,(genellikle partilerin liste başındaki kişisidir) hem de bir devlet ajanıdır. Devlet ajanı kimliğiyle devleti ve adli kolluk gücünü temsil eder. Başkan belediyenin birinci derecede yürütme organı olarak, belediye meclis toplantılarını düzenlemek, meclis toplantılarına başkanlık etmek, meclis kararlarını uygulamakla yükümlüdür. Belediye başkanının, belediye zabıtası, belediye örgütünü yürütmenin yanında, mali alanda da çok sorumlulukları vardır. Fransa belediye başkanının güçlü konumu ve yetkileri birçok ülkedeki belediye başkanlarını kışkırtacak düzeydedir ve siyaset bilimi literatüründe örnek olarak gösterilmektedir. Belediye başkanı meclisin engellemesi olmadan birçok konuda karar alma yetkisine sahiptir. Ayrıca belediye başkanlarının üst düzey hükümet görevlerine seçilebilme imkânına sahip olması, onları ülke çapında önemli siyasi kişiler haline getirmiştir.¹² Fransa'da seçilmiş bir kişinin başka bir seçimlik göreve gelmesini sağlayan sistemin varlığı, yönetimler arası ilişkileri kolaylaştırır. Bu sayede ulusal düzeydeki yönetim yapısı içinde yerel yönetimin ihtiyaçları ve çıkarları daha iyi anlaşılır. Bölgesel ve ulusal düzeyde seçilmiş bir temsilci konumundaki belediye başkanı, belediyeler açısından önem taşıyan sorunlarla ilgili bölgesel ve ulusal kararların alınmasında ve politikaların görüşülmesinde yerel perspektifleri öne çıkarır.¹³

¹² IULA-EMME, a.g.e., s. 16.

¹³ IULA-EMME, a.g.e., s.30.

Ülkemizde belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçilir. Süresi 5 yıldır. Belediye başkanlığı görevi diğer seçimlik herhangi bir görevle uyumsuz. Ülkemizde belediye meclis üyeleri, başkanı güvensizlik oyu vererek görevden uzaklaştırabilirler.

Fransa'da belediyenin karar organı olan belediye meclisi üyeleri, çoğunluk sistemiyle genel oyla seçilir ve 6 yıl görev yaparlar. Seçimler iki turlu ve oransal temsile dayanmaktadır.¹⁴ Belediye meclislerinin üye sayısı nüfus ölçütüne bağlı olarak yasa tarafından belirlenmekte ve sayıları 9 ile 69 arasında değişmektedir. Ülkemizde bu sayı 9 ile 55 arasında değişmektedir. Meclis üyelerinin sayısı Paris'te 163, Marsilya'da 101, Lyon'da ise 73'tür.¹⁵

Belediye meclisleri yılda en az 4 kez toplanır. Belediye başkanının veya valinin isteği ve çağrısı doğrultusunda, meclis üyelerinin yarısının başvurusu üzerine meclis toplanır. Belediye meclisleri kendi içlerinden sürekli ve özel komisyonlar seçebilir.

Meclis, belirli konularda belediye başkanına görev süresiyle sınırlı olmak üzere kendi adına karar alma yetkisi tanıyabilir.

Belediye meclisi kararları, idari denetim için vali veya kaymakama gönderilir. Belediye meclis üyeleri, idari mahkemesince görevden alınabilir ve 1 yıllık süre içinde yeniden seçime katılamaz.¹⁶

Meclisle belediye başkanı arasındaki ilişkilerin özelliğini başkanın kişiliği ve kişisel prestiji belirler. Meclisle başkan arasındaki anlaşmazlıkların çözümü konusunda, ilin valisi devreye girer. Anlaşmazlığın çözümü, vali tarafından bir çözüme bağlanamaz ise vali, Bakanlar Kurulundan meclisin fesh edilmesini isteyebilir.

Ülkemizde belediye meclis üyeliğinde nispi temsil sistemine göre seçim yapılır. Görev süreleri 5 yıldır. Tek dereceli seçim sistemi uygulanmaktadır.

Belediyelerin görevleriyle ilgili olarak 1983'den sonra çıkarılan yasalarda "Devletle yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımı, olabildiği ölçüde devlete ait alanlarda yerel yönetimlere ait bulunanların karşılıkları olan gelir kaynaklarıyla birlikte ya da devlete, ya da tümüyle il ya da belediye gibi yerel yönetimlere bırakılması ilkesi benimsenmiştir. Buna rağmen, yerel yönetimler arasında görev karışımına sıkça rastlanılmaktadır.

Yerel özellikteki işler, yani halkın günlük hizmetlerini, belediyeler yerine getirmeye çalışmaktadır. Kent içi ulaşım, şehircilik (yapı izni vermek gibi) kitap-

14 KELEŞ, a.g.m., s.6.

15 ÇİTÇİ, a.g.e., s.29.

16 IULA-EMME, a.g.e., s. 17.

lık ve müze hizmetleri, ilkokulların yapım ve bakımı işleri, trafik zabıtası, vatandaşların medeni halleriyle ilgili kayıtlar, seçmen kütüklerini tutma, mezarlıkların kuruluşu, bakımı, kapatılması, haller ve pazarlar açılması, yangından korunma, yardım hizmetleri, yolların yapım, bakım ve onarımı kentsel atıkların toplanması, yok edilmesi, su sağlama, gaz ve elektrik dağıtımı, çevre korunması gibi görevleri vardır. Bu sayılan görevler büyük belediyelerin yerine getirmesi gerekenlerdir. Görev açısından küçük belediyelerle büyük belediyeler arasında önemli farklar vardır. Örneğin, küçük belediyelerin ilkokulların ve tali yolların yapımı ve bakımıyla, çöp toplama gibi görevleri vardır.

Ülkemizde ise belediyelerin, nüfus kayıtlarını tutmak, evlenme-boşanma istatistikleri hazırlamak, askerlik işlerine bakmak gibi görevleri yoktur. Bu tür görevler ya merkezi yönetim, ya da yerel yönetimlerin bazı birimleri (köy ve mahalle muhtarları gibi) yerine getirilmektedir.

b - Büyükşehir Belediyeleri

Günümüzde yerel yönetimler açısından diğer bir önemli gelişme, büyük yerleşim bölgeleri etrafında kentleşme özel kurallarını da beraberinde getirmektedir. Bunun sonucu olarak, büyük kentlerin yönetimi belirgin hale gelmektedir.¹⁷

1982'ye gelinceye kadar Paris kenti idari yönden ayrı ve özel bir statüye sahip olmuştur. Paris, diğer büyükşehirler gibi, yönetim biçimleri diğer kentlerin statülerinden farklı olmuş bir kenttir. Bunun nedeni başkentlerin karmaşıklığı ve geniş bir alana yayılmasıyla birlikte, iktidarda bulunan siyasi iktidarın başkent yönetimlerine güvensizliğinden kaynaklanmaktadır.¹⁸

Paris, Marsilya, Lyon gibi birçok ilçeleri olan büyük kentlerde yalnız bir belediye başkanının bulunması sakıncalı görülmüştür. Milyonlarca nüfusun yaşadığı büyük kentlerde belediye başkanı ve meclis üyeleri yönetilen halktan çok uzaklaşmış bulunmaktadır. Yönetimi yönetenlere yaklaştırmak ve vatandaşların kendileriyle ilgili olan yerel hizmetlerin yönetimine daha etkin katılmalarını sağlamak amacı güdülmüştür.

Yerel yönetimlere daha geniş yetki ve sorumluluk vermekle yetinilmemiş, büyük kent merkezlerindeki ilçelerde de birer belediye kurulması yoluna gidilmiştir. Böylece ilçeler düzeyinde kurulacak bir belediye meclisinin türlü görüş ve eğilimleri daha iyi yansıtabileceği kabul edilmiştir.¹⁹

17 François LUCHAIRE -Yves LUCHAIRE, **Le Droit La Decentralisation**, THEMİS, Presses Universitaires de France, Imprimerie des P.U.F. Vendome,1983, s.418.

18 Nuri TORTOP, Paris Şehrinin Yönetim Biçimi, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 26, S. 1, Mart 1993, s.83.

19 TORTOP, **a.g.e.**, s. 168.

Paris, Marsilya ve Lyon gibi büyük kentlerde büyükşehir yönetimi çevresinde iki düzeyli bir yapı oluşturulmuştur. Daha sonra Toulouse ve Nice'da da büyükşehir yönetimi uygulamasına geçilmiştir.

Büyükşehir modelinde büyük kentler, ilçe belediyelerine ayrılmış her ilçenin belediye meclisi üyelerinin yarısının temsil edildiği bir büyükşehir meclisi oluşturulmuştur.²⁰ İlçe belediye meclisleri en az 10 en çok 40 üyeden oluşmaktadır.

Paris, Marsilya ve Lyon'un yeni yönetim biçimini düzenleyen 1982 yılında çıkarılan yasalarla, Paris, Marsilya ve Lyon sırasıyla 20, 16, 9 ilçeye bölünmüş olup, bunların belediye meclislerini halk seçmektedir. Paris ve Lyon'da her ilçenin ayrı bir seçim çevresi olmasına rağmen, 16 ilçeli Marsilya, 6 seçim bölgesine ayrılmaktadır.²¹ Diğer ilçe belediye meclisi üyelerinin seçiminde izlenen yöntem büyükşehir ilçe belediyeleri için de geçerli olmaktadır. Üyeler 6 yıllığına seçilmektedir. Büyükşehir belediye meclislerine katılacak üyeler seçiliş önceliğine göre belirlenmektedir. İlçe meclisleri, kendi aralarında belediye başkanını seçmektedir. Ancak ilçe ve büyükşehir belediye başkanlığı aynı kişide birleşmemektedir.²²

Uygulamada büyükşehir belediyeleriyle ilçe belediyelerinin yetkileri farklılık göstermekte, genel olarak ilçe belediyeleri bu konuda daha fazla yetki sahibidirler.²³

Ülkemizde 1984 yılında başlayan büyükşehir uygulaması, Fransa'da 1982 reformlarıyla gündeme gelmiştir. Fransa'nın başkenti olan Paris'in yönetimi her zaman farklı olmuştur. Ülkemizde ise ayrıcalıklı il veya büyükşehir yönetimi uygulamasına rastlanmamaktadır. Fransa'nın büyükşehirlerinde uygulanan ilçe belediye uygulaması, ülkemizde de belirli bir süre uygulanmış, daha sonra ilçe maliyetinden kurtulmak için alt kademe belediyeleri uygulamasına geçilmiştir. Fransa'da normal belediyelerde olduğu gibi, büyükşehir belediye başkanları meclis içinden ve 6 yıllığına seçilmektedir. Oysa ülkemizde başkan doğrudan halk tarafından ve 5 yıllığına seçilmektedir.

Fransa'da büyükşehir belediyesi olabilmek için 100.000 nüfus koşulu varken ülkemizde bu oran 300.000 olarak uygulanmaktadır.

c - Bölge Yerel Yönetimi

Bir bölge yönetimi olan vilayetin, yönetim çerçevesinin dar olması nedeniyle, bölge birçokları için mevcut ihtiyaçlara daha uygun düşen bir kademe olarak gö-

20 ÇİTÇİ, a.g.e., s.30.

21 LUCHAIRE, a.g.e., s.403-406.

22 ÇİTÇİ, a.g.e., s.31.

23 LUCHAIRE, a.g.e., s.407.

rülmüştür.²⁴ Gerçekten topluluk yönetimleri yani belediye ve köyler esas olarak aynı yöre vatandaşlarının çıkarlarını savunmak üzere kendileri adına yönetmek üzere seçilen yerel bir grup tarafından yönetilirken valilik her şeyden önce idari bir bölge olmaktadır.²⁵ Becet, il yönetimini yetersiz bulmakta ve bölge yönetimini önermektedir.²⁶ Fransa'da bölgeler, söz konusu yörelerin coğrafi özellikleri, kültürel ve siyasi gelişmeleri ve tarihi göz önünde bulundurularak oluşturulmuştur.²⁷ 2.3.1982 tarihli Yasa gereğince 1972 yılından bu yana yönetsel bir kamu kuruluşu olan bölge, 1986'dan bu yana tam anlamıyla bir yerel yönetim birimi halini almıştır.

Günümüz Fransasında bölge, devlet yönetiminde bir yönetim kademesi, aynı zamanda bir yerel topluluk olarak teşkilatlanmıştır.²⁸ Bölge yönetiminin bir yerel yönetim birimi haline getirilmesi ve meclisin halk tarafından seçilmesi Fransa'da gerçek bir Anayasal reform olarak kabul edilmektedir.²⁹

Bölge esas itibarıyla bir koordinasyon programlama ve gelişme, organizasyon makamu olup, il ve belediyelere verilen görevler göz önünde tutularak sadece mevzuatla belirlenmiş yetkileri vardır.³⁰

Fransa'da bölge yönetimleri, ekonomik gelişme ve istihdam konularında önemli koordinasyon yetkilerine sahiptir. Özellikle küçük belediyelerde bölge yönetimleri, ya doğrudan ya da iller aracılığıyla yerel kamu hizmetlerinde aktif bir rol oynarlar.³¹ Fransa gibi Avrupa'daki tüm üniter devletlerde, bölgeselleşme süreci bölgesel yönetim kademelerinin yerel yönetim karşısında yeni bir rol kazanmasına yol açmıştır.³²

Bölge yerel yönetiminin genel karar organı, bölge meclisidir. Günümüzde bölge meclislerindeki üye sayısı 37 ile 197 arasında değişmektedir. Bölge meclisi üyeleri aralarından Bölge Meclis Başkanını, başkan vekillerini ve Bölge Daimi Komisyonunun öteki üyelerini seçerler.³³

Bölge meclisi üyelerini doğrudan doğruya halk seçer. Bölge meclisleri 6 yılda bir yenilenir.

24 J. Marie, BECET, **Les Institutions Administratives**, 2. Baskı, Economica, Imprimerie Jouve, Paris, 1987, s.46.

25 BECET, **a.g.e.**, s.47.

26 Bkz.BECET, **a.g.e.**, s. 45-46-47.

27 IULA-EMME, **a.g.e.**, s.21.

28 LUCHAIRE, **a.g.e.**, s.349.

29 Gustave PEISER. Droit Administratif, 14.Baskı, Mementos Dalloz, Paragraphic, Toulouse.1989, s.86-87.

30 PEISER, **a.g.e.**, s.89.

31 IULA-EMME, **a.g.e.**, s.21.

32 IULA-EMME, **a.g.e.**, s.33.

33 KELEŞ, **a.g.m.**, s. 10.

Bölge Meclis Başkanı, bölgenin yürütme organı ve aynı zamanda bölge yerel yönetiminin siyasi sorumlusudur.

Sayıları 27'yi bulan bölge meclisleri, doğrudan seçilen organlar haline gelmiş, başkanlarına ise bölgeleriyle ilgili bazı yürütme yetkileri tanınmıştır.³⁴

Bölgenin görevlerinin yerine getirilebilmesi için bölge yönetimi genel bir yetkiye sahiptir.

Bölge özerk bir yerel yönetim olarak oluşturulmuş bulunmakta ise de, özerkliğinin bir sınırı bulunduğu yasa da gösterilmiştir.

1982'de yeniden düzenlenmiş bulunan Ekonomik ve Sosyal Konsey, bölge yerel yönetim organlarından birisi sayılmaktadır.³⁵

Bölge valisi ise bölgesel yönetime göre ikincil konumda bulunmakta ve karşısında yürütme organı rolünü üstlenmekte, bölgesel politikacılarla merkezi yönetim arasında bir arabulucu işlevi üstlenmektedir. Bu valilere, gerçek bir yetki devrinden çok bölgencilik konusundaki düşünceye bir jest olarak yapılmıştır.³⁶

Bölge valisi ekonomik alanın dışında, devletin bölge kuruluşlarının başıdır, tek tek bakanları bölgede temsil eder, bölge kuruluşlarının görevlerini yerine getirmeleriyle ilgili olarak gerekli kararları alır.³⁷

Fransa'da bölgeler öteki ülkelerde olduğu gibi ulusal, etnik, kültürel ya da dil etmenleriyle beslenen bir bölgesel özerkleşme akımının ürünleri değildir.³⁸

Ülkemizde bölge yerel yönetimi diye bir yerel birimi olmamakla birlikte, son yıllarda bölge yerel yönetimlerinin kurulması yönünde önerilere rastlanmaktadır.

d - İl Yerel Yönetimi (Departmanlar)

Departmanlar, hem bir yerel yönetim, hem de merkezi yönetim birimi olan bir yönetim örgütüdür. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için yapılan reformlardan en çok yararlanan departmanlar olmuştur.

Departmanların karar organı il genel meclisidir. Genel meclis üyeleri, her kanton bir seçim bölgesi kabul edilerek seçilmektedir. İl genel meclis üyelerinin sayısı 15 ile 76 arasında değişmektedir. İl genel meclis başkanı, meclis başkanını, başkanvekillerini, il daimi encümeninin öteki üyelerini, kendi üyeleri arasından seçer.

34 IULA-EMME, a.g.e., s.32.

35 KELEŞ, a.g.m., s. 11.

36 IULA-EMME, a.g.e., s.45.

37 PEİSER, a.g.e., s.90.

38 KELEŞ, a.g.m., s. 12.

İl genel meclis üyeleri doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir. Genel meclis üyeleri 6 yıllığına seçilmekte, ancak üyelerin yarısı 3 yılda bir yenilenmektedir.

Departmanların yürütme organı, il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçtiği meclis başkanıdır. Meclis başkanı 3 yıllık bir süre için göreve gelir.

Meclis başkanı, departmanların siyasi sorumlusu ve yönetimiyle görevli yürütme organıdır. 1982'deki yasayla o tarihe gelinceye kadar valilerce yerine getirilmekte olan yürütme görevlerini il genel meclisi başkanına vermiştir.³⁹ Valinin yürütme yetkisinin, genel meclis başkanına devredilmesi il yönetiminde yapılan değişikliklerin en önemlisi olarak kabul edilmektedir.⁴⁰ Reform sonucu valiler Cumhuriyet Görevlisi adıyla yeniden isimlendirilirken, bugün de departmanda devletin temsilcisi, bakanlıkların politika ve uygulamalarını koordine eden, merkezle yerel yönetimler arasında arabulucu, merkezi yönetimin resmi temsilcisi (İçişleri Bakanlığı'nın) sıfatlarını taşımaktadır.⁴¹ Ancak belediyeler üzerindeki vesayet denetimi yetkisi oldukça kısıtlanmıştır. Cumhuriyet Görevlisi belediye eylemlerinin yasadığı konusunda karar verme yetkisini yönetim mahkemesiyle, mali denetim yetkisini de Bölge Maliye Mahkemesiyle paylaşmaktadır.⁴² Vali il özel yönetimiyle ilgili tüm yetkilerini kaybetmekle, genel meclis görüşmelerine katılamamakta, meclis başkanının izniyle genel kurula bilgi vermektedir.⁴³ Reform sonrası Cumhuriyet Görevlisi veya Komiseri ünvanını alan valiler reform öncesine göre çok büyük yetki kaybına uğramıştır.⁴⁴

Departmanlar, ülkemizdeki illerin tam bir karşılığıdır. Zaten ülkemizdeki iller, Fransız departmanlarından esinlenerek kurulmuştur. Bunun sonucu olarak, il özel yönetimlerimizin yürütme organı ve il genel meclis başkanı atama yoluyla gelen vali olurken, Fransa'da il genel meclisinin yürütme organı ve başkanı seçimle gelen il genel meclis başkanıdır.

3 - Yönetimlerarası İlişkiler

Türkiye gibi Fransa da geleneksel merkezîyetçi yönetim sistemini benimsediğinden, yönetim gücü başkentte toplanmıştır.

1982 yılından önce Fransa'da uygulanan yerinden yönetim yarı yerinden yönetim olarak adlandırılmaktadır.⁴⁵ 1982 yılında yapılan reformlara kadar da mer-

39 PEISER, a.g.e., s.91 - KELEŞ, a.g.m., s.8.

40 PEISER, a.g.e., s.93.

41 IULA-EMME, a.g.e., s.44.

42 IULA-EMME, a.g.e., s.32.

43 PEISER, a.g.e., s.94.

44 Ahmet ÖZER, Fransa'da Valilerin Statüsünde Son Durum, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 2, S. 2, Mart 1993, s.25-28.

45 BECET, a.g.e., s.35.

kezi yönetim bu düzeyde gerçek bir yerinden yönetim uygulamasını reddetmiştir.⁴⁶ Ancak uygulama da merkezi yönetim veya yerinden yönetim dediğimiz zaman bunların sadece fonksiyonel anlamları olduğunu hatırlatmakta yarar vardır. Önemli olan konu vatandaşların menfaatleri için yerinden yönetim kuruluşlarını ve merkezi yönetimi, bir başka deyişle devlet yönetimini bir arada ve uyum içinde yaşatabilmektedir.⁴⁷

Devletin yerel yönetimler üzerindeki en önemli rolü, koordinasyon rolüdür. Üniter bir devlette yerel yönetimler merkezi iktidarın hareket kabiliyetini sınırlandıracak politikalar geliştirmemelidir. Bu gibi durumlarda özellikle yerel yönetim kuruluşları arasında meydana gelecek anlaşmazlıkların halledilmesini devlet temsilcilerine bırakmaktan başka çare yoktur.⁴⁸

Fransa sayısal olarak çok fazla yerel yönetim birimine sahiptir. Yerel yönetimlerin işlevleri, büyük farklılıklar arzeder. Kent-kır arasındaki farklılık, Fransa'nın siyasi yapısında da temelde bir bölünmeyi temsil eder. Kentler merkezi yönetim tarafından destek verilmeyen görevleri üstlenmeye zorlanmışlardır.⁴⁹

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkiler zaman içinde değişikliklere uğramış, siyasi güç açısından kişilerin rolü azalmış, partilerin rolü artmıştır. Günümüzde merkezle, yerel politik güç arasındaki çekişme devam etmektedir.

Yerel yönetimlerin siyasi önemi birçok ögenin bir araya gelmesinden oluşmaktadır. En önemlisi kırsal topluluklar ağırlıklı yerel yönetimlerin, kentlerde güçlü olan sol partilerin programlarına karşı bir işlev görmeleridir.⁵⁰ Fransa'da kırsal ağırlıklı kesim, sağ politik tavır olarak bilinmektedir. Departmanlarda, Senato'da kırsal kesimin belirgin bir ağırlığı söz konusudur. Örneğin, kırsal ağırlıklı yerel temsilcilerin, Senato'nun oluşumunda etkin olması merkezi yönetimi de etkilemekte, yerel ve merkezi güçler iç içe geçmektedir. Bu kırsal merkezli sistem tüm yerel yönetimleri etkisi altına almaktadır.⁵¹

1981-1983 reformuyla seçilmiş temsilcilere verilen yeni özerklik, valilerin vesayet yetkilerinin kaldırılması ve yetkilerin devredilmesi gibi araçlar ancak yeterli politik ve mali kaynaklar elde edilebilirse etkin olarak kullanılabilir.⁵²

Fransa'da devletle yerel yönetimler, bölgelerle, departmanlar ve komünler arasında görevlerin dağılımı ne mantığa dayalı bir yaklaşımı, ne de kesin kuralları takip etmektedir. Görev bölüşümü, türlü etmenlerden ileri gelmekte, herşeyden

46 BECET, a.g.e., s.44-45.

47 BECET, a.g.e., s.41.

48 BECET, a.g.e., s.40.

49 ÜNLÜ, a.g.e., s.23.

50 ÜNLÜ, a.g.e., s.24.

51 ÜNLÜ, a.g.e., s.25.

52 ÜNLÜ, a.g.e., s.25.

önce tarihsel ve ideolojik mirasa dayanmaktadır.⁵³ Görev bölüşümünü etkileyen diğer bir faktör, genel ilkelerin ortaya konması ve yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirmelerinin garanti edilmesidir. Diğer bir faktör de refah devletinin yaygınlaşmasından, kentsel gelişmeden ve bir eşitlik esasına göre temel kamu hizmetlerinin sağlanması konusunda belediye yetkilileriyle uzlaşma ihtiyacından kaynaklanmaktadır. Merkezi yönetim hizmetlerin sunulmasında bir homojenlik sağlamak için müdahalesini artırmakta, yerel yönetimler merkezin işlevlerine ortak edilmektedir. Merkez bir yandan yerel hizmetleri mali olarak desteklerken, diğer yandan da merkez tarafından yürütülecek hizmetlere katkıda bulunulmasını yerel yönetimlerden isteyebilmektedir.⁵⁴ Ancak günümüzde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin, açık bir şekilde bir mücadele konusu olarak değil, birbirini tamamlayan iki unsur olarak görülmesi gerekir.⁵⁵

Uygulamada devlet, özellikle siyasi iktidar geleneksel olarak yerel yönetimlere ait konuları pratik nedenlerle kendi elinde tutmak eğilimindedir. Bunun tersi olarakta sıkça yerel yönetimlere, daha çok genel özellikte ve merkezi yönetimin görev alanına giren konuları yüklemektedir.⁵⁶

1981-1983 yerel yönetim reformu yerel yönetimlerin işlevlerini radikal bir biçimde yeniden düzenlemiş, finansman modellerini açıklığa kavuşturmuş ve böylece yerel yönetimlerin her kademesi daha çok ve daha net özerklik alanına sahip kılınmıştır.⁵⁷

1981-1983 reformunun merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisini kaldırması tartışma konusudur.⁵⁸ Fransa'da üç tür vesayet vardır. Vali tarafından yerel yönetimlerin kararları üzerinde kullanılan idari vesayet, ilke olarak vali tarafından kullanılan mali vesayet, türlü konularda, merkezi kuruluşlarca örnek modeller ve uygulamalar biçiminde empoze edilen teknik vesayet⁵⁹ şeklindedir.

İdari vesayet, özellikle küçük belediyeler üzerinde valinin gözetim altında tutmasından çok, önerisi ya da yardımı olarak değerlendirilebilir. Bu konudaki reform, büyük yerel yönetimleri daha çok ilgilendirmektedir. Önceden kararlar valiye gönderiliyor, vali belirli bir süre içinde kararı iptal etmez ise yürürlüğe giriyordu. Reformdan sonra tüm kararlar valinin bilgisine sunulmaktadır. Vali iptali

53 ÜNLÜ, a.g.e., s.25.

54 ÜNLÜ, a.g.e., s.26.

55 BECET, a.g.e., s.41.

56 PEISER, a.g.e., s.97.

57 ÜNLÜ, a.g.e., s.27.

58 Bkz. Ömer BOZKURT, Fransa'da Adem-i Merkezileştirmenin Beklenmeyen Bir Sonucu: Feodalleşme, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 24, S. 4, Aralık 1991, s. 149-159.

59 ÜNLÜ, a.g.e., s.28.

istenen tüm kararları 15 gün içinde bölge yönetim mahkemesine götürmek durumundadır.⁶⁰

Mali vesayet, seçilmiş politikacılar için Maliye Bakanlığı ve vali tarafından yapılan bir müdahale olarak nitelendirilmektedir. Reformla, işlem öncesi yerine, işlem sonrası denetim getirilmiş ve denetim yetkisini Bölge Sayıştay'ına vermiştir. Böylece ön denetim kaldırılmış olmaktadır. Sonradan uygunluk denetimi yapılacaktır. Vali, zorunlu hizmetler için bütçeye harcama koyma yetkisine sahip olmaya devam etmiştir.

Teknik vesayet veya denetimin, reform sonunda, ancak yasal bir düzenleme ya da hükümet kararı sonucu olabileceği ifade edilmiştir. Tüm yeni düzenlemelere rağmen, uygulamadaki teknik vesayet biçimleri, henüz kaldırılamamış, yenilerinin gelmesi önlenememiştir.⁶¹

Fransa'da yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki ilişkiler farklı yapılardan çok, iç içelik özelliği gösterir. Bunun yanında, sürekli ve karşılıklı bir bağ, yönetsel ve politik üst üste gelmeler vardır. Bu çerçevede yerel yönetimlerin merkezle ilişkileri değişik bir biçim göstermektedir.

Fransa'da temsil sisteminin önemli bir özelliği de görevlerin birleşebilmesi uygulamasıdır. Bunun, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimini zayıflatacağını, merkezle yerel yönetim arasında eşgüdüm sağlama açısından işlevsel olabileceği ileri sürülmektedir.⁶²

Fransa'da merkez-çevre ilişkisinin önemli özelliği milletvekillerinin % 75'inin ve Senatörlerin % 90'ından fazlasının aynı zamanda belediye başkanı veya herhangi bir yerel yönetim biriminde meclis üyesi olmasıdır.⁶³ Ulusal meclis üyelerinin % 80'i aynı zamanda yerel yönetimlerde de bir pozisyona sahip bulunmaktadır.⁶⁴ 1985 tarihinde kabul edilen bir yasayla, 1986 genel seçimlerinden itibaren politikacılara en fazla 2 makam şahsında tutabilme esası getirilmiştir. Bunun merkezle çevre arasındaki ilişkileri değiştirmesi beklenmektedir.⁶⁵

1983 yılında yerel yönetim hizmetleri alanında yapılan reformla, yerel hizmetler ulusal kamu hizmet çizgisine getirilmiştir.⁶⁶

1981-1983 reformu sonucunda bölgelerde valinin yerine seçilmiş temsilciler geçmiştir. Vali, Cumhuriyet Komiseri sıfatıyla yalnızca hükümetin bölgedeki

60 ÜNLÜ, a.g.e., s.29.

61 ÜNLÜ, a.g.e., s.29.

62 ÇİTÇİ, a.g.e., s.32.

63 ÜNLÜ, a.g.e., s.30.

64 IULA-EMME, a.g.e., s.47.

65 ÜNLÜ, a.g.e., s.31.

66 ÜNLÜ, a.g.e., s.32.

temsilcisi olarak kalmıştır.⁶⁷ Böylece seçilmiş temsilcilere daha çok yetki tanınmıştır.

Fransız Anayasasına göre yerel yönetimler kendi seçtikleri organlarca yönetilen özerk kuruluşlardır. Anayasaya göre, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yetkisi vardır.

Fransa'da idari reformla yerel yönetim birimlerinin özerkliğini güçlendirmek hedeflenmiştir. Ayrıca yerel yönetim düzeylerinden hiçbirisi, yetkilerini bir başka düzey üzerinde denetim amacıyla kullanmayacaktır. İl düzeyinde merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki ajanı olan vali aracılığıyla uyguladığı idari vesayet büyük ölçüde son bulmuştur. Reformla, yerel özerklikle bağdaşmadığı öne sürülen bu uygulama, reformun demokratikleşme amacı doğrultusunda değiştirilmiştir.⁶⁸ Valilere işlem yapıldıktan sonra hukuka uygunluğunu gündeme getirip, getirmeme yetkisi verilmiştir. Vali böyle bir işlemin hukuka aykırı olabileceği kanısındaysa, işlemin inceleme konusu yapılmasını idari mahkemeye götürebilmektedir.⁶⁹ Yine aynı şekilde, yerel yönetimler valinin bu denetleme yetkisini kötüye kullandığını veya yerel görevlerin yerine getirilmesine engel olduğu sonucuna ulaşırsa, bunu ispatlamak koşuluyla, yönetim mahkemesine başvurarak durumun düzeltilmesini isteyebilir.⁷⁰

Günümüzdeki uygulamaya göre vali, bizdeki idari vesayet çerçevesinde, yerel yönetim temsil organlarının kararlarını hukuka uygun bulmaması durumunda yargı yoluna başvurmakta, önceden olduğu gibi uygulamadan kaldırılması imkânı bulunmaktadır. Valinin yerindelik denetimi yapması uygulamasına son verilirken, mali denetim yetkileri de önemli ölçüde sınırlandırılmış olmakla birlikte, ilgili yasada belirtilen üç durumda vali devreye girebilmektedir. Yeni düzenlemede Cumhuriyet Komiseri adını alan, yetki ve görevleri sınırlandırılan vali, yerel yönetim bütçeleri zamanında yapılmamışsa, gelir ve harcama dengesi gözetilmemişse, özellikle zorunlu görevler için yeterli kaynak öngörülmemişse, son bütçe uygulaması açık vermişse, duruma müdahale edebilmektedir. Ancak, vali böylesi durumlarda kendisi karar vermeden önce 10.7.1982 tarih ve 82-594 sayılı Yasayla oluşturulan ve yargısal bir özellik taşıyan Bölge Sayıştay'ı adli organa danışmak durumundadır. Kendi kararının bu organın görüşünden ayrı olması durumunda, gerekçesini ayrıntılı biçimde belirtmek kaydıyla uygulamaya koyabilmektedir.

Bunun dışında valinin bazı yetkileri bulunmaktadır. Örneğin, imar planları ve belediyeler arası sürüşmelerde olduğu gibi. Ulusal çıkarların korunması, kamu

67 ÜNLÜ, a.g.e., s.34.

68 KARAER, a.g.m., s.59.

69 KELEŞ, a.g.m., s. 13.

70 KELEŞ, a.g.m., s. 14.

düzeninin sağlanması gibi, genel soyut görevler çerçevesinde polis gücünün kullanımına, yangın ve acil durumlarda gerekli önlemleri almaya yetkilidir. Normal durumda yerel yönetim birimine aktarılmış polis gücünün kullanımı alanında, anılan soyut görevlere dayanılarak ilgili düzenlemelerin yetersiz kalması halinde onlar yerine geçebilen kararlar alabilmektedir.⁷¹

Yerinden yönetimin ayrılmaz bir parçası olan özerklik, Fransız yerel yönetimlerinde istenilenden daha çok bulunmaktadır.

Bir yerel yönetim kuruluşu için özerklik; yasalarla belirlenmiş yerel işlemlerin kendi imkanlarıyla ve bir devlet yönetim organının hiyerarşik otoritesine bağlı kalmaksızın diledikleri şekilde yürütmeleri demektir.⁷²

1982'de yapılan yasal değişikliklerle, Fransa'da yerel yönetimlerin tasarrufları üzerindeki merkezi yönetimin vesayet yetkisi kaldırılmıştır.⁷³ Fakat hiyerarşik denetim veya klasik vesayetten çok farklı bir denetim şekli hala mevcuttur.⁷⁴

Yeni denetim mekanizmasının özelliği tüm işlemlerde önceden onaylamayı kaldırmakta ve sadece eşitlik nedeniyle, bundan böyle idari yargı, yürürlükten kaldırma yetkisine sahip olmaktadır.⁷⁵ Buna göre yerel otoritelerin kararları itirazsız olarak yürürlüğe girmekte, bu tasarruflar herhangi bir ön denetime tabi olmamakta ancak daha sonra denetlenebilmektedir. Bu denetim yalnızca tasarrufun hukukiliğiyle ilgili olup, tasarrufun uygulamasından sonra devlet temsilcisi, hukuki bir otorite, idari mahkeme ve daha sınırlı ölçüde Bölge Sayıştay'ı tarafından yapılmaktadır.⁷⁶

Mali denetimde vesayet hafifletilmiş fakat tamamen kaldırılamamıştır. Fransa'da yerel yönetimlerin mali denetimleri başlıca üç organ (Valiler, Bölge Sayıştay ve Yerel Yönetim Saymanları) tarafından yapılmaktadır. Oldukça karmaşık olan bu denetim, sadece bütçenin hazırlanması ve uygulanmasıyla sınırlı kalmaktadır.⁷⁷

Yerel yönetimlerin güçlü birer kamu yönetimi kuruluşu olmaları için her şeyin başında yönetsel açıdan özerk kuruluşlar olmaları gerekmektedir. Oysa Türk yerel yönetimleri yönetsel açıdan özerk kuruluşlar değildir.⁷⁸ Örneğin, il özel yöne-

71 KARAER, a.g.m., s.60.

72 BECET, a.g.e., s.32.

73 PEISER, a.g.e., s. 83.

74 PEISER, a.g.e., s.83-84.

75 Michel REYDELLET, *Le Nouveau Controle Des Actes Des Collectivites Locales Ou La Suppression Des Tutelles*, ECONOMICA, Jouve, Paris, 1985, s.31.

76 PEISER, a.g.e., s.84.

77 PEISER, a.g.e., s.84-86.

78 Selçuk, YALÇINDAĞ, *Federal Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler*, TODAİE Yayını, Ankara, 1992, s.9.

timlerinin çok az politik ve mali özerkliği vardır ya da hiç yoktur. Bu yönetimleri, yerinden yönetilen birimler olmaktan daha çok yetki genişliğine sahip organlar olarak görmek yerinde olur.⁷⁹

1982 Anayasasına göre merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisi bulunmaktadır. Yerindelik ve hukuka uygunluk denetimini aynı anda yapmayı sağlayan böyle bir hükmün yerel yönetim özerkliğiyle bağdaşması mümkün değildir. Yapılacak düzenlemelerde Fransa örneğinde olduğu gibi Hukuka Uygunluk Denetimi yeterli olmalıdır.

Ülkemizde uygulanmakta olan ve 1982 Anayasasında yer alan, yerel yönetimlerin kendi aralarında kuracakları birlikler için Bakanlar Kurulu izninin gerekmesi ve İçişleri Bakanı'nın yerel yönetim organlarını ya da üyelerini geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırması hükümlerinin, yerel yönetimler özerkliğiyle ters düştüğü açıktır.

Türk yerel yönetimleri üzerinde merkezi yönetimin aşın vesayet yetkilerine sahip olması bazı sakıncaları ortaya çıkarmaktadır. Bunlardan ilki, vesayet altındaki yerel yönetimlerin bir türlü güçlenip gelişememesi gerçeğidir. Diğeri ise vesayet uygulaması, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri arasında bir gerginlik oluşturmaktadır. Bu siyasi iktidarın yerel yönetimlerden, yerel yönetimlerin de merkezi yönetimden şikayetlerine, yakınmalarına neden olmaktadır.

Türk yerel yönetimlerinin görev alanları, en çok göreve sahip olan belediyelerde dahi, Fransa yerel yönetimleri kadar geniş değildir. İl özel yönetimleri ise tüm görevlerini merkezi yönetim kuruluşlarına devrettiklerinden nerede ise görevsiz kalmış durumdadır.

Köylerimizde, il özel yönetimleri gibi yasayla çok fazla görevi olan, bu görevleri merkezi yönetim kuruluşlarınca yerine getirilen, diğeri bir yerel yönetim birimidir.

Türk belediyelerinin ve öteki yerel yönetim birimlerinin yerel toplulukların temsilcisi ve gerçek anlamda özerk ve güçlü birer yerel yönetim kuruluşu niteliği kazanabilmesi için görev alanları ve yetkilerinin şimdikiyle oranla büyük ölçüde genişletilmesi gerekmektedir.⁸⁰ Kuşkusuz yerel yönetimlerin güçlü, demokratik kuruluşlar niteliği kazanmaları için salt görev alanlarının genişletilmesi yeterli olmaz. Yerel yönetimlere, yerel özellikli hizmetler üzerinde uygulanabilir karar alma yetkisinin de tanınması, dolayısıyla merkezi yönetimin bu kararlar üzerindeki denetiminin salt hukuka uygunluk denetimiyle sınırlanması da gerekir. Yerel yönetimlerin gerçek anlamda güçlü birer kuruluş olmaları, yönetsel özerkliği ve

79 Remy PRUDHOMME, Türkiye'ye Özgü Adem-i Merkeziyet, VII. Maliye Sempozyumu, Marmaris, 1991, s.252-253.

80 YALÇINDAĞ, a.g.e.,s.14.

yerel hizmetler üzerinde geniş yetki ve görevlere sahip olmaları yanında yeterli mali kaynaklarla donatılmış olmalarına bağlıdır.⁸¹

B - Mali Politikalarının Karşılaştırılması

Ülkemizde olduğu gibi, Fransa'da da yerel yönetimler vergi koyma yetkisine sahip değildirler. Fransız Anayasa'sının 47. maddesine göre vergi yasayla konur, yasa yapma yetkisi ise Anayasa'nın 34. maddesiyle yasama organına aittir. Devletin belirlediği vergi türleri ve sınırlar içinde yerel yönetimler seçimlik yerel vergiler konusunda biraz serbestiye sahiptirler. Bazı yerel vergilerin uygulama alanında değişiklikler yapabilirler. Bazı yerel vergi yükümlülerine geçici veya sürekli muafiyetler getirebilirler.⁸²

1980 yılına kadar ise yerel yönetimlerin yerel vergi oranlarını belirleme yetkileri yoktur. Yapılan reform sonrası yerel yönetimlere bazı vergi kaynaklarından elde edilecek gelirin miktarını belirleme yetkisi verilmiştir. Bu sınırlı yetki çok karmaşık usullere bağlandığı için, ancak büyük ve profesyonel kadroları olan yerel yönetimler uygulayabilmektedir.⁸³

Fransız yerel yönetimleri gelirlerini; yerel vergiler, merkezi yönetimin transferleri (bağışlar), borçlanma ve hazine yardımları oluşturmaktadır. Bunlara işletme ve mülk gelirlerini de ekleyebiliriz.

Fransa'da devletin belirlediği sınırlar içinde yerel yönetimlere bırakılmış bazı vergiler vardır. Fransız yerel yönetimleri vergi gelirlerini dolaylı ve dolaysız vergilerden sağlamaktadır. Bunlardan Bina ve Arazi, Oturma ve Meslek Vergileri gibi dolaysız vergiler, yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Bu vergiler içinde yer alan ve önceleri Patent Vergisi daha sonra Meslek Vergisi olarak adlandırılan, işyerlerinin mal varlığı ve ciroları üzerinden alınan dolaysız bir yerel yönetim vergisi olan bu vergi, yerel yönetimlerin gelirlerinin yarısını oluşturmaktadır. Ancak bu vergi, Fransa'da istihdam oluşturmaya teşvik etmediği tersine işsizliği artırdığı için sürekli eleştirilmiştir.

Fransa'da yerel yönetimler açısından dolaylı vergiler, dolaysızlara oranla daha az öneme sahiptir. Fransız yerel yönetimleri günümüzde dolaylı yerel vergilerden de önemli gelirler elde etmektedir. Gayrimenkullerin satışı dolayısıyla merkezi yönetim tarafından tahsil edilen tescil harcı üzerinden aldıkları munzam vergi, bina inşaatı üzerinden alınan yerel vergi, yerel elektrik vergisiyle, zorunlu olmayan yerel konaklama, reklam ve maden suları üzerinden alınan munzam vergiler bunlardan bazılarıdır.⁸⁴

81 YALÇINDAĞ, a.g.e., s. 15.

82 Bkz. Nuri TORTOP, Fransa'da Komünlerin (Belediyelerin) Bütçeleri, Harcamaları ve Gelirleri, **Amme İdaresi Dergisi**, C.27, S.3, Eylül 1994, s.57.

83 IULA-EMME, a.g.e., s.46

84 Bkz. NADAROĞLU, a.g.e., s. 150 v.d.

Fransa'da emlakattan alınan vergiler her zaman yerel yönetimlerin önemli bir gelir kaynağını oluşturmuştur. Yerel yönetimlerin elde ettiği vergi geliri kaynaklarından birisi de KDV oranına yerel yönetimlerce ek oran ilave edilmesinin kabul edilmesidir. Bu vergi enflasyona karşı esnek olduğu gibi, miktarı da büyüktür ve ilgili yerel yönetim isteğine göre kullanılmaktadır. Ayrıca bazı yörelerde yerel kentleşme vergisi konabilmektedir. Bu vergi, belediyelerce bir kentsel alanı geliştirmek üzere ruhsat alanlara uygulanmaktadır. Verginin oranı geliştirme (imar) sonucu elde edilecek tüm değer in % 1 'i oranındadır.

Yerel yönetimlerin gelirlerinin yaklaşık yarısı vergilerden, diğer yarısı ise borçlanma, merkezin yardım ve bağışlarından, küçük bir miktarı da hizmet karşılıklarından gelmektedir.⁸⁵ Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin bir karşılığı olarak alınan ücretler, yerel yönetim gelirleri içinde az bir paya sahiptir. Bu gelir kalemi belediye gelirlerinin % 10'u dolaylarındadır.⁸⁶ Tüm yerel yönetim gelirleri içinde de bu paya yakındır.

1979 yılında hükümet yerel yönetimlerin bazı harcamalarını karşılamak üzere blok bağış uygulamaya başlamıştır. Yerel yönetimlere verilen yeni görevler, blok bağış yöntemiyle karşılanmaktadır. Bu bağışlar, blok bağış biçimindedir ve belirli bir hizmete bağlı değil, yerel yönetimin serbestçe kullanımına tabidir. Diğer bir gelir kaynağı, özellikle departmanlara uygulanan, bu yönetimlere daha fazla karar serbestisi tanıyan ve özel amaçlı yardımlar yerine, blok bağış benzeri yatırım yardımlarıdır. Yerel yönetimlerin yatırımları Maliye Bakanlığı kanalıyla verilen borçlarla da desteklenmektedir. Bağışlar, komün gelirlerinin % 40-45'ini, departman gelirlerinin % 55-60'ını oluşturmaktadır.

Yerel yönetimlere merkezden yapılan yardımların diğer bir biçimi de sosyal refah ve bayındırlık hizmetleri konusunda yatırımları destekleyici yardım yapılmasıdır. Bu yardımın miktarı, siyasi iktidarlara göre değişmekte ve genellikle merkezi yönetimin koyduğu koşullara uygun projelerin uygulanması için kullanılması eleştirilmektedir.⁸⁷

Yerel yönetimlerin gelirlerinin bir bölümünü de devlet yardımlarının oluşturduğu yukarıda ifade edilmiştir. Bu yardım nüfusu 10.000'den fazla olan belediyelerde bütçenin yaklaşık % 27'sini daha küçük belediyelerde ise yaklaşık % 30 kadarını oluşturmaktadır. Bu oran il yerel yönetimlerinde % 7'dir.⁸⁸

Yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olmayışları, bu kurumların merkezi yönetimlerce sübvans edilmesini zorunlu hale getirmiştir. Bu politika 1982'den sonra birçok yetkinin belediyelere devriyle daha çok artı-

85 IULA-EMME, a.g.e., s.46.

86 TORTOP, a.g.m., s.57.

87 IULA-EMME, a.g.e., s.46.

88 KELEŞ, a.g.m., s. 15.

rıldı. Bu devlet yardımları her hizmet için ayrı değil, hizmet grupları için toptan verilmektedir⁸⁹

Merkezi yönetim yerel yönetimleri iki türlü sübvans e etmektedir. Bunlar, yerel yönetimlerin cari harcamalarını karşılamaya yönelik, işletme sübvansiyonlarıyla yerel yönetimlerin mal varlığını zenginleştirme, yerel otoritenin yatırımlarının finansmanına yardımda bulunma amacına yönelik teçhizat sübvansiyonlarıdır. Bu sübvansiyonların yapılabilmesi için, yerel yönetimlerin yatırım projelerinin önceden yetkili makamlara sunulmuş ve onaylanmış olması gereklidir.⁹⁰

Fransız yerel yönetimlerinin gelirlerinin % 10'u borçlanma gelirleridir. Borçlanma daha çok büyük kamu kurumları veya bağlı kuruluşlarından sağlanmaktadır.⁹¹

Yerel yönetim birimleri arasında vergiler ayrılmıştır. Bunun amacı, yerel vergi yetkisinin kime ait olduğunu belirtmek ve aydınlığa kavuşturmaktır. Belediyeler çöp vergisi gibi dolaysız vergilerin yanında, imar, yoğunluk sınırlarının aşılması, taban alanı katsayısının aşılması gibi durumlarda alınan dolaylı vergileri de alır. Sinema ilan ve reklam ve alkollü içki vergilerini de belediyeler alır. Gazinolardan, oyunlardan, maden sularından, satılan etlerin sağlık koşullarına uygunluğunun denetiminden alınan vergileri de belediyeler kullanır. Elektrik tüketim vergisiyle, konaklama vergisi illerle, belediyeler arasında paylaşılır. Paris'te işyeri açmayı göze alanlar il yerel yönetimine belirli bir vergi ödemekle yükümlü tutulurlar. Belediyeler, il ve bölge yerel yönetimleri intikal vergileri üzerine ek belediye, il ve bölge vergileri koyma yetkisine sahiptirler. Bunların oranları yerel yönetimlerce belirlenir.⁹²

Mülk gelirleri, işletme gelirlerine göre daha az önemlidir. Örneğin, bu gelir türü belediye gelirleri içinde % 7'lik bir orana sahiptir. Bu gelir özel mülklerin tahsisi, kiralanması veya bu mülklerin onarılması ve benzeri çalışmalar nedeniyle alınan katılma harcamalarıdır.⁹³

Fransa'da 1984 rakamlarına göre belediyelerin toplam harcamaları, toplam kamu harcamalarının % 30'unu aşmaktadır.⁹⁴ Ülkemizde ise bu oran % 12-15 arasındadır.

Fransa'da 1982 sonrasında yapılan değişiklikler sonucunda bütçe konusu yeni bir şekle getirilmiştir. Fransız yerel yönetim bütçesinin hazırlanması, kabulü, bütçenin yıllık ve denk olması ilkesi ve uygulanması ve sonuçta denetlenmesi bizim

89 ÖZER, a.g.m., s.37.

90 NADAROĞLU, a.g.e.,s.159-160,

91 Belediye Borçlanması için Bkz. TORTOP, a.g.m., s.60.

92 KELEŞ, a.g.m., s. 15.

93 TORTOP, a.g.m., s.56.

94 IULA-EMME, a.g.e., s.45.

yerel yönetim bütçelerine çok benzemektedir. Bütçe hazırlığında, bütçe encümenden geçmemektedir. Bütçenin vali tarafından idari mahkemeye gönderilmesi, bizim bütçe denetiminden ayrılan bir yöndür. Ayrıca 1982 sonrasında bölgesel hesap inceleme odaları (Bölge Sayıştayları) kurularak bütçelerin hukuka dayalı olarak yargı denetimine tabi olması getirilmiştir.⁹⁵

1982 Anayasasında yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanacağı hükmü getirilmiştir. Ancak Anayasa bu direktifi verirken kaynakların nereden sağlanacağı konusunda açıklayıcı ve yönlendirici bir hükme yer vermemiştir.⁹⁶ Bugün mevcut uygulamada 1980 sonrası dönemde yerel yönetimlerin kaynak ihtiyacını karşılamak amacıyla genel bütçeden alınan paylar yanında, 2464 sayılı Yasadaki vergilerle birlikte Emlak Vergisi ve son dönemlerde çıkarılan Çevre Temizlik Vergisinin toplanmasından doğan kamu gelirleri, toplama yetkisiyle beraber belediyelere bırakılmıştır.⁹⁷

Bugün Anayasa'nın 123. ve 127. maddeleri dururken mali özerklik konusunda reform mahiyeti taşıyan görüşleri savunmak çok anlamlı değildir. Fransa'nın 1982'de yaptığı yerel yönetimler reformundan, mali özerklik alabileceğimiz konuların başında gelmelidir. Bu düzenleme sonucunda mali özerklik, Anayasal sınırlar içinde, ülkenin sosyal, ekonomik, siyasi durumu da gözönüne alınarak, yasa koyucu tarafından çıkarılacak yasalar çerçevesinde yerel yönetimlere tanınabilir.⁹⁸

Fransız yerel yönetimlerinin gelirleri içinde yer alan yerel vergiler ülkemizde sınırlı sayıda yer alabilmektedir.

Fransa'daki bazı gelir getirici uygulamaların Türkiye'nin gündemine de girmesi gerekir. Örneğin, KDV oranına yerel yönetimlerce ek oran ilave edilmesi, bazı yörelerde uygulanan kentleşme vergisi gibi.

Fransa'da, mali denge sistemi kurulmuş, merkezi yönetim yerel yönetimlere düzenli bir kaynak aktarımında bulunmaktadır. Ülkemizde ise merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bir mali denge sistemi kurulmadığından, siyasi iktidarın yerel yönetimlerin mali politikaları üzerinde etkili olduğu sıkça gündeme gelmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin merkezin yönetiminde olan önemli vergilerin matrahı üzerinde gelir artırıcı yönde tasarrufta bulunma imkânları da yoktur.

95 Fransa'da Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi için Bkz. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, **Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim**, Mahalli idareler Genel Müdürlüğü, Yayın No:2, Ankara, 1995, s. 1-46.

96 Mehmet TOSUNER, Türkiye'de Yerel Yönetimlerin idari ve Mali Sorunları, **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu**, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir, 1995, s.59.

97 TOSUNER, **a.g.m.**, s.62.

98 TOSUNER, **a.g.m.**, s.63.

Ülkemizde merkezin topladığı gelirlerin büyük çoğunluğu nüfus kriteri dikkate alınarak dağıtılmaktadır. Bu kriter objektiftir, ancak bazı sakıncaları da beraberinde taşımaktadır. Örneğin, toplam vergi hasılatı çok yüksek olan ve ekonomik etkinliklerin yoğunlaştığı beldeler (İstanbul, İzmir, gibi) hizmet ihtiyaçları daha çok olduğu halde, payların çoğunu nüfus kriterine göre aldıklarından, ulusal ekonomiye katkıları oranında gelir dağılımından pay alamamaktadır. Bunu önleyebilmek için Fransa'da uygulanan KDV oranına yerel yönetimlerin ek oran ilave etmesi düşünülebilir. Ya da KDV toplam gelirinden % 1 gibi bir pay yerel yönetimlere bırakılabilir. Bu da ülkenin bölgesel gelişmişlik farklarını azaltmada önemli bir rol oynayabilir.

Fransa'da yerel yönetimlerin toplam harcamaları, toplam kamu harcamalarının % 30'unu aşmaktadır, ülkemizde ise bu oran 1983 sonrası düzenlemelerle % 12-15 düzeylerine ulaşmıştır.

SONUÇ

Türkiye'nin yerinden yönetim konusundaki deneyimi azımsanmayacak bir düzeyde olsa bile, batı ülkeleriyle kıyaslanmayacak düzeydedir. Bu nedenle bu konuda atmamız gereken bazı adımlar olacaktır. Karşılaştırmada da gördüğümüz gibi, geleneksel yönetim yapısı bize çok benzeyen Fransa son yıllarda önemli adımlar atmıştır. Bu yolun aynısıyla takip edilip, kendi yönetim sistemimizle bütünleştirmek bize istenen veya beklenen sonuçları vermeyebilir. Ancak, üyesi olduğumuz bazı uluslararası kuruluşlara üye olan ülkelerle, girmeye çalıştığımız AB ülkelerinin son yıllarda bu alanda yaptıkları reformları incelemek ve bundan ülkemiz için yararlanılabilecek bazı sonuçlar çıkarmak günümüzde giderek önem kazanmaktadır.

Fransa ve Türkiye üniter devlet sistemine sahip iki ülkedir.

Fransız yerel yönetimlerinin tarihsel gelişimi, Türk yerel yönetimleriyle benzer özellikler taşımaktadır. Ancak Fransa'nın 1982'den sonra yaptıkları reforma paralel ülkemizde bir değişiklik yapılamamıştır. Yapılan değişiklikler, 1983 sonrasında olduğu gibi parça parça yapılan düzenlemelerdir. Artık ülkemizin idari yapısının bir bütün olarak ele alınıp yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Çünkü uluslararası yükümlülükler, bizi yerel yönetimler konusunda köklü değişiklikler yapmaya zorlamaktadır.

Fransa-Türkiye karşılaştırmasından Türkiye için çıkarılabilecek sonuçları ya da yapılacak yeni düzenleme çalışmalarında dikkate alınacak konuları şöylece özetlemek mümkündür." ⁹⁹

99 Bkz. Ahmet ÖZER, Yönetim Tekniklerinde Fransa'da Gerçekleştirilen Reformlar ve Ülkemizde İİ Sisteminde ve Yerel Yönetimlerde Ahenkli ve Koordineli Yeniden Düzenleme İhtiyacı, **Türk İdare Dergisi**, S.386, Mart 1990, s.29-82.

Fransa'da valilerin iki başlı kimliğine son verilmiştir. Valiler ilde devletin temsilcisi olurken, il özel yönetimleri devletten tümüyle ayrı (il yönetiminden) bir yerel yönetim birimi haline gelmiş ve seçimle işbaşına gelen Genel Meclis Başkanınca yönetilmiştir. Ülkemizde de bu konu bazen gündeme getirilmekte, güvenlik nedenleriyle çok fazla tartışılmamaktadır. Ülkemizde bugün il özel yönetimlerinin, il yönetimiyle bütünleşmiş olması nedeniyle, bir yerel yönetim birimi olduğu bilinmemektedir. Böyle bir uygulama valilerin il yönetimindeki önemlerini artırırken, belediye seçimlerinde olduğu gibi, Genel Meclis Başkanının seçiminde dikkatleri bu yerel yönetim birimi üzerine çeker ve halkın il özel yönetimlerine, tıpkı belediyeler gibi sahip çıkması sonucunu doğurabilir.¹⁰⁰

Fransa'da 1982'den sonra yapılan bir düzenlemeyle Bölge Sayıştay'ları kurulmuştur. Bu kurumun görevi, yerel birimlerin harcamaları ve bütçe uygulamalarını denetlemektir. Merkezi yönetimden aktarılan kaynaklar ve bunların kullanılması, yurtdışından borçlanmanın denetimi, bu kurumun görevleri arasındadır. Bu kurum Sayıştay'ın yükünü hafifletmek üzere bölge düzeyinde teşkilatlanmıştır. Ülkemizde de yerel yönetimlerin Sayıştay'ca yeterince denetlenememesi gerçeğinden hareketle, bölge düzeyinde Bölge Sayıştayları veya Yerel Yönetimler Sayıştay'ının kurulması konusu ülkemizin Fransa'dan alabileceği konulardandır.

Fransa'da reformdan sonra, ön denetim yerine, sonradan denetim sistemine geçilirken, idari vesayet kaldırılmaya çalışılmış ve yerindelik denetimi yerine, hukuka uygunluk denetimi esası getirilmiştir. Ülkemizde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetimini makul ölçülere indirmek ve yerindelik denetimi gibi siyasi amaçlarla yararlanmaya çok elverişli bir yöntem olarak kullanılmasını önlemek gerekir. Bu konuda da Fransız deneyimi örnek alınarak, hukuka uygunluk denetimiyle yetinilmesi sağlanmalıdır.

Fransa'da bölge, yeni bir yerel yönetim birimidir. Ancak, Fransa bölge ölçeğinde bir birim oluşturmakla, üniter devlet yapısından vazgeçip federal bir devlet olmamıştır. Çünkü bölgelerin yasama, yürütme ve yargı güçleri yoktur. Fransa'da bölgeler, yetki genişliği ilkesine dayalı olarak bölge planlamasını kolaylaştıran, bölgelerarası eşitsizlikleri gidermekle görevli örgütlerin kurulması biçiminde ortaya çıkmıştır. Sonuçta bölge halkının tüm sorunlarının çözümünde söz hakkı olmasının yolu açılmıştır. Bu düzenlemenin ülkenin birlik ve bütünlüğü açısından bir tehlike oluşturmasını önleyecek kuralları da Anayasalarına ve yasalarına koymuşlardır.

100 Bkz. Mustafa GÖNÜL, Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler, **Amme İdaresi Dergisi**, C.25, S.3, Eylül 1992, s.51-70; Ahmet ÖZER, Valilik Sisteminde Ülkemizde ve Fransa'da Son Durum ve Sorunlarımız, **Türk İdare Dergisi**, S.381, Aralık 1988, s.121-149; Ahmet ÖZER, İl Özel İdarelerimiz ve Fransa'daki Son Gelişmeler, **Türk İdare Dergisi**, S.383, Haziran 1989, s.73-120.

Türkiye'de bölgelerin kurulması konusu tartışılmaktadır. Böyle bir tercih olursa, ülkede belirli bir ölçüde siyasi yerinden yönetime geçilmiş olur (Fransa'daki gibi) federal bir sistem kurulmuş olmaz. Bölge yerel yönetiminin oluşturulması konusunda Fransa örneğinden yararlanılabilir.

Ülkemizin Fransa örneğinden alacağı bir diğer konu da mali alanda yapılacak düzenlemelerle ilgilidir.

Fransa'nın 1982 sonrasında yaptığını, biz Anayasa'mızda yaparak başlamalıyız. Çünkü Anayasa'nın 123. ve 127. maddeleri bu şekilde dururken mali alanda yeniden düzenleme yapılması imkânsızdır.

Yerel yönetimlere belirli sınırlar içinde kendi karar organlarıyla devlet vergilerinin bazılarını (KDV gibi) belirli oranlar da ekleme yapma hakkı tanınabilir.

Fransa'da bazı yörelerde uygulanan yerel kent vergileri de ülkemizde az da olsa bilinmekte ve tartışılmaktadır. Vize uygulamaları biçiminde tartışılan bu konu bazı yöreler için, özellikle büyük kentler için kent yaşam vergisi veya kent(li)leşme vergisi adıyla uygulanmasının zamanı gelmiştir.

YEREL YÖNETİMLERİN MALİ SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Ahmet ULUSOY*
A.Kadir TOPAL**

1. Giriş

İlk yerel yönetim uygulaması olan "İstanbul Şehremaneti"nin kurulmasından bu yana yaklaşık olarak yüzelli yıla yakın bir süre geçmiş olmasına rağmen bugün yerel yönetim sistemimizde birçok sorun yaşanmaktadır. Bu sorunlardan en önemlisi kuşkusuz mali sorunlardır.

1982 Anayasası'nın 127. maddesi ile yerel yönetimlere görevleriyle orantılı olarak kaynak sağlanacağı teminat altına alınmıştır. Ancak merkezi yönetimin mali bakımdan sıkıntı içinde olması yerel nitelikli kaynakların da merkezileşmesi sonucunu doğurmuş, dolayısıyla anayasanın sözü geçen maddesi fiilen işlemez hale gelmiştir.

Öte yandan Türkiye'de 1950'li yıllarda başlayan ve son onbeş yılda şiddetini artıran kentleşme hareketi diğer yerel yönetim birimleri olan il özel idareleri ve köylere oranla belediyelerin önemini artırırken mali problemlerini de devasa boyutlara ulaştırmıştır. Daha çok insana, daha çok miktarda ve giderek çeşitlenen kentsel hizmetler sunmak zorunda kalan belediyeler son yıllarda büyük kaynak açığıyla karşı karşıya kalmışlardır.

Genel olarak yerel yönetimlerin mali sorunları iki ana başlık altında toplanabilir. Bunlar;

- Kaynak yetersizliği,
- Kaynakların rasyonel kullanılmaması, şeklinde sıralanabilir.

Bu çalışmada esas itibarıyla bu iki sorun ele alınacaktır.

* Y.Doç.Dr. Karadeniz Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü.

** Arş.Gör. Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

2. Kaynak Yetersizliği

Bugün, Türkiye'de yerel yönetim birimlerinin mali yapılarını karakterize eden temel özellik; gelir kaynaklarının azlığı ve büyük ölçüde merkeze bağımlılığıdır. Başka bir ifadeyle yerel yönetim gelirleri sistemi, esas olarak merkeze bağımlı bir sistemdir ve yerel yönetimlerin mali özerkliğinden bahsetmek mümkün değildir.¹

Günümüzde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelir bölüşümü bakımından büyük dengesizlikler göze çarpmaktadır. Şöyle ki; verimli gelir kaynakları merkeze, verimsiz olanlar ise yerel yönetimlere bırakılmıştır.²

Ülkemizde farklı siyasi çevrelerin üzerinde mutabık kaldığı konulardan biri de yerel yönetimlerin gelir kaynakları bakımından ciddi bir darboğaz içinde olduğu ve mali yapılarının merkeze bağımlı olmaktan çıkartılıp, özgelirlerinin artırılması gerektiği hususlarıdır. Ancak şimdiye kadar yapılan yasal ve kurumsal düzenlemeler soruna köklü bir çözüm getirememiş, hızlı nüfus artışı ve artan kentleşme ile birlikte özellikle belediyeler büyük sıkıntılarla karşı karşıya kalmışlardır. Özgelirlerinin çok cılız kaynaklara dayanması nedeniyle de merkezden kaynak taleplerini artırmışlardır.

Planlı dönemde hazırlanan plan ve programlarda, hızlı kentleşme hareketinin problemleri artırdığı, buna paralel olarak belediye hizmetlerinin nitelik ve nicelik bakımından verimsiz kaldığı, belediye gelir kaynaklarının günün ihtiyaçlarına uygun hale getirilmesi gerektiği görüşü savunulagelmıştır.³

Bu bağlamda, 1981 yılında yapılan bir dizi yasal düzenleme sonucu yerel yönetim gelirlerinde görece bir artış sağlanmış olmakla birlikte, durumda köklü bir değişiklik olmamıştır. Toplumsal, ekonomik ve teknolojik gelişme karşısında, ne kaynakların optimum etkinlikte kullanılmasına yönelik gelir bölüşümü, ne de buna paralel olarak bir görev bölüşümü ve bunların doğal sonucu olarak birlikte yürütülecek kamu hizmetlerinin belirlenmesi gündeme getirilmiştir. Bir bakıma merkezi yönetim, yerel yönetimleri israfçı birim olarak görmeye devam etmiş, kaynak yaratma tekeli elinde tutmuştur.⁴

1 Yeter, Enis, Yerel Yönetimlerde Kaynak Sorunu, **Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi Sempozyumu**, 5-6 Ağustos 1993, s. 57.

2 Keleş, Ruşen, Belediye Gelirleri Dizgesi ve Son Yasal Çalışmalar, Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar, **XII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları**, AÜ Yayını, Yayın No: 466-İŞE: 14, Mayıs 1981, s. 15.

3 Karaduman, E., Öcal, M.K., Özgür, N., Belediye Gelirleri, **Maliye Dergisi**, Maliye ve Gümrük Bakanlığı APK Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayını, S. 98, Mart-Haziran 1990, s. 4.

4 Hamamcı, Can, **Mahali İdarelerin Denetim Fonksiyonu, Türkiye'de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği**, Maliye ve Gümrük Bakanlığı APK, Yayın No: 1990/309, Ankara 1990, s. 184.

1981 yılında çıkarılan 2380 sayılı Kanuna göre belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesinin kabulü ve 1986 yılından sonra emlak vergisinin belediyelere bırakılması, söz konusu kuruluşları mali yönden rahatlatmışsa da sorunu ortadan kaldıramamıştır.

Özellikle, 3239 sayılı Yasayla bir belediye vergisi haline getirilen emlak vergisi, beyanın dört yılda bir yapılıyor olması ve beyanlarda gösterilen değerlerin gerçeklerinin çok altında oluşu nedeniyle belediyelerin mali durumlarında beklenen iyileşmeyi sağlayamamıştır.

Öte yandan yerel yönetimlerin, giderek yeni hizmetler yüklenmeleri, modern endüstriyel gelişmeye karşı çevre koşullarını, yaşantı niteliğini iyileştirmek zorunluluğu ve halkın yeni ihtiyaçlarına uyan yeni hizmetler sunmak zorunda kalmaları giderek bu yönetimlerin parasal ihtiyaçlarını artırmakta ve bu durum özerkliklerini sınırlandırmaktadır.⁵

Diğer bir ifadeyle yerel yönetimlerin gelirlerinin az olması yüzünden, devlet mali yardımlar vasıtası ile yerel yönetimleri desteklemek zorunda kalmakta, bu durum ise onların bağımsızlığını büyük ölçüde azaltmaktadır.⁶ Yine gelir yetersizliğine bağlı olarak yerel yönetimler bir kısım görevlerini merkezi yönetime devre zorlanmaktadır.

Yetersiz ve merkeze bağımlı gelir sistemi, yerel yönetimlerin tutarlı ve rasyonel bir mali planlama yapmasını imkânsızlaştırmaktadır. Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının esas itibarıyla yerel topluluktan değil de merkezce sağlanması, hemşehrilerin yerel yönetimlere karşı duyarlılığının, sorumluluk duygularının, katılım ve hemşehri bilincinin gelişmesinin, hemşehrilerin yerel yönetimlerin harcamaları ve hizmet üretimi üzerindeki demokratik denetiminin istenen etkinliğe ulaşmasını engellemektedir.⁷

Mali sistemin merkeze bağımlılığının yanısıra yerel yönetimlerin mali planlama yapmasını engelleyen diğer bir husus ise merkezden yapılacak yardımların zaman ve miktar bakımından belli olmamasıdır. Şöyle ki, yerel yönetimlere yardım amacıyla çeşitli bakanlık bütçelerine ayrılan ödenekler keyfi uygulamalara sebebiyet vermektedir.

Bilindiği gibi yerel yönetimlerin özgelirlerini artırmaları kendi tasarruflarında değildir. Söz konusu yönetimlerin özgelirlerini oluşturan vergi, resim, harç ve harcamalara katılma paylarının oran ve sınırları kanunla tespit edilmiş olup, bu

5 Tortop, Nuri, **Mahalli İdareler**, TODAİE Yayını, No: 218, Sevinç Mat., Ankara 1986, s. 50.

6 TODAİE, **Yerinden Yönetim ve Kalkınma, Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu**, Çevirenler: Selçuk Yalçındağ/Necil Ulusay, AÜ Basımevi, 1076, s. 223.

7 TÜSİAD, **Yerel Yönetimler-Sorunlar ve Çözümler, TÜSİAD Raporu**, Yayın No: TÜSİAD-T/92, 5-152, İstanbul 1992, s. 30.

oran ve sınırlarda değişiklik yapmaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin vergi, harç vb. zora dayanan yerel gelir kalemleri üzerinde tasarruf yetkilerinin olmaması ve gelir toplama sırasında vergi dairesi yetkilerinden yoksun olmaları, gelirleri gereğince denetleyememelerine yol açmaktadır.⁸

Belediyelerin ve il özel idarelerinin kaynak sıkıntısına düşmelerinin diğer bir nedeni ise, personel harcamalarından kaynaklanmaktadır. Her yıl belirli periyodlarla yapılan memur maaş zamları ve toplu iş sözleşmelerinden kaynaklanan ücret artışları otomatik olarak belediyelerin ve il özel idarelerinin bütçelerine yansımaktadır. Dolayısıyla bu yönetimler bütçelerinin daha büyük bir kısmını personel harcamalarına ayırmak zorunda kalmaktadırlar.

Belediye Kanunu'nun 17. maddesinin 10. fıkrasına göre ücret ve maaş ödemelerinin belediyelerin yıllık toplam gelirinin % 30'unu aşmaması gerektiği halde birçok küçük belediye ve bu yasal sınırlamayı ihlal etmektedir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin mali durumunu anlamak bakımından şunu da ifade etmek gerekir ki; belediyelerin tüm hizmetleri için yaptığı harcamalar Gayri Safi Yurtiçi Harcamalarının yaklaşık % 3'ünü oluşturmaktadır. Halbuki yalnızca eğlence harcamaları için harcanan tutar bu miktarın beş altı katı büyüklüğündedir.⁹ Bu durum Türkiye'de kaynak dağılımındaki adaletsizliğin en açık örneğini sergilemektedir.

3. Kaynakların Rasyonel Kullanılmaması

Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının yetersizliği ve büyük ölçüde merkeze bağımlı oluşuyla birlikte, sözkonusu kaynakların rasyonel kullanılamaması da önemli bir sorun teşkil etmektedir.

Günümüzde daha çok sayıdaki insana, daha çok miktarda ve giderek çeşitlenen kentsel hizmetler sunmak zorunda kalan yerel yöneticilerden daha az kaynakla daha karmaşık ve maliyeti daha yüksek görevleri yerine getirmeleri istenmektedir. Bu bağlamda yerel kaynakların etkin ve verimli bir biçimde kullanılması konusunda yerel yöneticilere büyük sorumluluklar düşmektedir.¹⁰

İsrafçı bir yönetim anlayışına hiçbir kaynağın dayanmayacağı açıktır. O halde yerel yönetimler bir yandan gelir kaynaklarını artırırken diğer yandan mevcut kaynakları etkin ve verimli bir biçimde kullanmak durumundadır. Aksi halde gelir kaynaklarının yetersiz oluşu ileri sürülerek merkezden sürekli kaynak talep edilmesi uzun vadede sorunların daha da büyümesine neden olacaktır.

⁸ Hamamcı, Can a.g.y., s. 197.

⁹ Demirtaş, E., Yerel Yönetimlerin Bugünü ve Geleceği, **Ekonomik Vizyon**, İzmir Ticaret Odası Yayını, S. 6, Aralık 1993, s. 4.

¹⁰ Emrealp, Sadun, **Belediyelerde Proje Yönetimi**, IULA EMMÉ Yayını, İstanbul 1993, s. 2.

İl özel idareleri ve köylerin kendi tüzelkişilikleri sorumluluğunda ve kendi birimleri eliyle yürüttüğü hemen hemen hiçbir hizmet yok gibidir. Bu sebeple, konu esas itibariyle belediyeler üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Bugünkü idare sistemimizde yerel topluluklar yerel kamu hizmetlerini tayin ve tespit etme, önceliklerini belirleme ve gerçekleştirme konusunda yetkilendirilmemiştir. Tüm yetkiler, başkentte toplanmakta, yatırımlar en ince ayrıntılarına kadar merkezden planlanmaktadır. Bu durumun yarattığı savurganlık ve isabetsizlik korkunç boyuttadır.¹¹

Yapılan araştırmalarda belediyelerin istenilen oranda etkin ve verimli hizmet üretememesinin nedenleri şu başlıklarda toplanmaktadır.

- Planlı programlı iş yapma ve birimler arasında eşgüdümün olmaması,
- Ekip çalışması ve etkili iletişim sağlama noksanlığı,
- Yetki ve görev tanımlı ve dağıtım noksanlığı,
- İnsan gücü planlaması ve yetiştirilmiş eleman yokluğu,
- Bütçe ve mali analiz teknikleri, maliyet muhasebesi ve stok denetimi noksanlığı,
- Danışmanlardan etkili şekilde yararlanmama,
- Bilgisayar ve matematiksel kararlardan uzaklık,
- Kırtasiyeciliğin azaltılamaması,
- Proje yönetim teknikleri eksikliği,
- Hizmet içi eğitimin hayata geçirilememesi vb.dir.

Bu yetersizlikler giderildiğinde kaynaklar etkin ve verimli bir şekilde kullanılabilir.¹²

Belediyeler işletmecilik zihniyeti ile değil, bir sonraki seçimde oya dönüşebilecek seçmeni memnun edici alt yapı yatırımları yapma yolunu tercih etmektedirler.¹³

Özellikle seçim arifelerinde mahalli yöneticilerin hiçbir plan ve programa bağlı olmadan sırf halkın gözünü boyamak için yaptığı yatırımlar kaynakların israfına neden olmaktadır. Böylelikle halkın seçeceği yeni idareci işbaşına geldiğinde aşırı borçla yüklü bir mali tablo ile karşılaşmaktadır. Yapılan harcamalar

11 Yazıcıoğlu, Recep, **Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi**, Erzincan 1992, s. 32-33.

12 Çelebi, İsin, Katılımcılık ve Saydamlık Getireceğiz, **Egevizyon**, ESİAD Yayını, S. 6, Ocak- Şubat 1994, s. 15.

13 Samurkaş, İhsan, **Türkiye’de Enflasyon Düşüncesi**, Eylül 1993, s. 234.

mahalli ihtiyaçlar ve bunların öncelikleri gözetilerek değil, gsteriŖe yönelik olarak yapılmaktadır. Türk belediyecilik sisteminin bir özelliği olarak belediye başkanlarının aŖırı yetkilerle donatılmaları, baŖına buyruk hareket etmelerine imkan vermektedir. Dolayısıyla yapılacak harcamalar yerel halkın ihtiyaç ve istekleri doğrultusunda değil de, belediye başkanlarının Ŗahsi kararları yönünde gerekleŖmektedir.

Siyasilerin, yerel yönetimleri siyasi yatırım sektörü ve oy potansiyeli olarak görmeleri sonucu hiçbir ilkeye ve kurala bağlı olmadan kendi partilerine mensup belediyelere yaptığı kaynak aktarımları da sözkonusu belediyelerin sorumsuzca kaynak israf etmelerine neden olmaktadır.

Kaynakların etkin kullanımına iliŖkin sorunlardan biri de belediyelerin bir istihdam alanı olarak görülmeleridir. Bu doğrultuda belediyelerin ihtiyaın çok üstünde ve nitelsiz eleman istihdam etmeye yönelmeleri kaynaklarının büyük bir kısmını personel harcamalarına ayırmak zorunda kalmalarına yol açmaktadır.

Türkiye'de belediyeler, mali kaynaklarının ortalama % 70'ini personel giderlerine ayırmaktadırlar. Ancak, bu kadar önemli lde kaynakların harcandığı "insan gücü"nn, etkin ve verimli bir biçimde kullanıldığını söylemek zordur.¹⁴

4. Sonuç ve neriler

BaŖta belediyeler olmak üzere, yerel yönetim birimlerinin en büyük sorunlarından birini teŖkil eden kaynak sorununun czm, sözkonusu yönetimlerin özgelirlerinin artırılmasını gerektirmektedir. Zira merkeze bağımlı bir mali tablo ile yerel ihtiyaçları karŖılamak, gelir harcama dengesi her geçen yıl daha da kötüye giden genel bütçe imkânları çerçevesinde mümkün görünmemektedir. Bu amaca uygun olarak yerel yönetimlere,

- Merkezi yönetimce toplanan belirli vergilere kesir ekleme,
 - Kendine ait vergi, resim, harç vb. gelirlerin oran ve miktarlarını belirleme,
- yetkisi tanınmalıdır. Ayrıca yerel yönetimlerin kesir ekleyeceği ya da bizzat toplayacağı vergilerin kolay ve masrafsız olmasına dikkat edilmelidir.

Böylelikle yerel hizmetlerin yerinden finanse edilmesi, yerel yönetim birimlerinde mali bakımdan bir rahatlama sağlayacağı gibi uygulamada bir dizi avantajı da beraberinde getirecektir. İlk olarak, hizmet maliyetinin bizzat halk tarafından karŖılanması, yerel yönetimlerin faaliyetlerine karŖı hemŖhirlere ilgi ve duyarlılığını artıracaktır. Dolayısıyla yolsuzluk ve suistimallere karŖı otokontrol sağlanmış olacaktır. İkinci olarak, merkezce verilen yardımların zaman ve miktar

14 Yıldırım, B. Ferzan, **Belediyelerde İnsan Kaynağı Yönetimi**, IULA EMM Yayını, İstanbul 1993, s. 1.

bakımından belli olmaması nedeniyle yapılamayan mali planlama imkân dahiline girecektir.¹⁵

Özellikle belediyelerin özgelirlerinin önemli bir kalemini teşkil edebilecek olan emlak vergisi rasyonel hale getirilmelidir. Şöyle ki; enflasyonist bir ortamda emlak vergisi beyanının beş yılda bir yapılması ve yapılan beyanın gerçek değerin çok çok altında oluşu sözkonusu vergiden elde edilecek hasılatı azaltmaktadır. Bu nedenle emlak vergisi beyannamesindeki matrah her yıl enflasyon nispetinde artırılmalıdır.¹⁶

Özellikle son onbeş yıl içerisinde giderek hız kazanan kentleşme ile birlikte kentlerde astronomik rakamlara ulaşan rantların bir bölümü harcamalara katılma payları olarak belediyelere aktarılmalıdır.

Yerel yönetimlerin mali sorunlarının çözümüne yönelik olarak özgelirlerinin artırılması yanında elde edilen kaynakların rasyonel kullanılması da zorunludur. Bu bağlamda kaynakların verimli kullanılması, savurganlığın ve aşırı istihdamın önlenmesi, hizmet önceliklerinin belirlenmesi; bazı hizmetlerin özelleştirilmesi büyük önem taşımaktadır.¹⁷ Diğer bir ifadeyle kaynakların rasyonel kullanımını sağlayacak etkin bir mali yönetim ve denetim mekanizması oluşturmak gerekmektedir.

15 Berber, Metin, Türkiye'de Yerel Yönetimlerin İktisadi Kalkınmayı Desteklemede Aksayan Yönleri, **Demokrasi Gündemi**, Türk Demokrasi Vakfı Yayını, S. 21, 1995/1, s. 60.

16 Yeter, Enis, **a.g.y.**, s. 62.

17 **Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi**, IULA EMME Yayını, İstanbul 1993, s. 52.

TÜRKİYE'DE MERKEZİ YÖNETİM İLE BELEDİYELER ARASINDAKİ İLİŞKİLERİN YASAL- SİYASAL VE EKONOMİK ANALİZİ

Şerif ÖNER*

GİRİŞ

Anayasanın 127. maddesi ile düzenlenen yerel yönetim kurumlarından olan belediyeler, yerel ihtiyaçların karşılanmasında önemli işlevler yürütmekte ve Türk yönetim sisteminde ağırlıklı bir yer işgal etmektedir. Tanzimat sonrasında yönetim anlayışımıza dahil olan belediye yönetimlerinin, Batılı anlamda bir yerel yönetim birimi niteliğine tam olarak kavuştuğunu söyleyememekle birlikte, yaşanan tarihi süreç içinde önemli mesafelerin alındığı yadsınmaz bir realitedir.

Son yıllarda belediyeler ve diğer yerel yönetim kurumları üzerinde yapılan tartışmalar, bu yönetimlerin her açıdan daha güçlü kılınmaları noktasında yoğunlaşmaktadır. Sürekli olarak dile getirilmesine karşın, bu görüşler siyasi iktidarlar tarafından bir türlü uygulamaya geçirilememiştir. Bu ise zihinlerde "ciddiyet" noktasında eksikliklerin varolduğu kanısını uyandırmaktadır. Yerel yönetimlerin yapılanma ve hizmet kalitesi olarak arzu edilen çağdaş ölçülere ulaşmamış olmasının kuşkusuz en önemli nedeni olarak, ülkenin Tanzimat ile kurumsallaşan bürokratik yapısını ve merkezîyetçi yönetim anlayışını göstermek mümkündür. Bütün yetki ve gücü kendisinde toplayan merkezîyetçi bürokratik yapının yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan güçlenmesinde önemli bir engel oluşturduğu tüm gerçekliği ile görülmekte ve bunun faturası ise yerel halka "hizmeteşizlik" olarak yansımaktadır.

Ülkemizde, yerel yönetimler içinde işlevsel yönden ilk planda olan belediye yönetimlerinin gelişmesinin, hizmet anlayışının, kalitesinin evrensel ve modern ölçülere ulaşması yolundaki engellerden biri de; merkezî yönetim tarafından uygulanan "vesayet" denetimidir. Merkezî yönetim, elindeki vesayet yetkisini, yalnızca "hukuka uygunluk" olarak değil, aynı zamanda "yerindelik" açısından da uygulamakta, bu ise yerel yönetimlerin özerkliğini zedelemesinin yanında, geliş-

*Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü, Araş.Gör.

mesinin de önünde aşılması zor bir engel olarak mevcudiyetini devam ettirmektedir.

Ülkeler arasında yerel yönetimlere dair uygulamalarda önemli farklar görülmektedir. Günümüz devletlerinin bir bölümünde; sosyal, siyasi ve iktisadi nedenler paralelinde geniş idari ve mali yetkilerle donatılmış "özerk" yerel yönetim sistemini; bir bölümünde ise merkezi yönetim ağırlıklı bir model uygulanırken, diğer bir kısım da yerel yönetim uygulamalarında "karma" bir anlayışı benimsemiş görmektedirler. Batı'da ağırlıklı olarak, önemli görev yetkiler ile donatılmış "özerk" yerel yönetim sistemi tercih edilmiş ve bu birimlere "yerel hükümet" (local government) adı verilmiştir.

Türkiye'nin de aralarında bulunduğu Üniter Devlet'lerde yerel yönetimlerin statüsünü belirleyen temel etken, onların genel idare sistemi içindeki yeri ve özellikle merkezi idare ile olan ilişkileridir. Üniter devlet sisteminin uygulandığı ülkelerde yerel yönetimler; genellikle merkezi idareden sonra gelen, onun denetimine, ekonomik ve siyasi etkisine açık kumrulardır ve "özellikle" bu şekilde yapılandırılmışlardır.

Batı'da merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler uzun bir tarihi süreç içinde ortaya çıkmasına ve istikrarlı bir gelişme trendi göstermesine karşın, yerel yönetim uygulamasını Batıdan alan Türkiye'de bunun tam aksi bir süreç, artan olumsuzluklar ile devam etmektedir.

Bugün itibarıyla belediye yönetimlerimiz 21. yüzyılın eşiğindeki Türk toplumunun; etkinlik, verimlilik ve kamu yararı doğrultusunda hizmet üreten ve halk katılımının sağlandığı, bir yönetim sahip olma özlem ve beklentisine cevap vermekten uzak bulunmaktadır.¹

Biz bu çalışmamızda; yerel nitelikli kamusal hizmetlerin karşılanmasında diğer yerel yönetim kuruluşlarına göre daha ön planda olan "belediye" yönetimleri ile "merkezi yönetim" arasındaki hâlihazırda seyreden ilişkiler yumağını ve ilmik ilmik toplanarak büyüyen sorunlarının temelindeki nedenleri irdelemeye çalışacağız.

I - TEORİK VE ANAYASAL ÇERÇEVE

Yerel yönetimler, devlet sınırları içinde yerleşmiş irili ufaklı insan topluluklarının (köy, kasaba, kent v.b.) ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini karşılamak amacıyla belirli bir hukuk düzeni içinde oluşturulmuş Anayasal kuruluşlardır.²

1 TÜSİAD, **Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler**, Yayın No: T/95- 9/184, Eylül 1995, s.31.

2 Halil NADAROĞLU, **Mahalli İdareler, Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması**, 5. Baskı, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul, Ekim 1994, s.3.

Anayasal bir kuruluş olan yerel yönetimlerin, merkezi yönetim karşısındaki durumu uygulamada iki temel model olarak ortaya çıkmaktadır. Birinci modelde yerel yönetimler merkezi yönetimin "temsalcisi" (agent) şeklinde faaliyet gösterirlerken; ikinci modelde, merkezi yönetim teşkilatı, kamu hizmetlerinin halka sunulmasında yerel yönetimleri "ortak" (partner) şeklinde kabul etmektedir.

Yerel yönetimlerin "temsilci" yaklaşımı ile ele alındığı uygulamada, yerel yönetimlerin rolü; merkezi yönetim tarafından alınmış olan kararları etkin olarak yerine getirmek şeklinde belirlenmiştir. Kararların alınması noktasında ise, yerel yönetimlerin çok az takdir yetkileri vardır veya bu tür bir yetki ile donatılmamışlardır.

Yerel yönetimlerin "ortak" olarak algılandığı sistemde ise, hizmet ile ilgili politikalar, genel hatları ile ulusal düzeyde merkezi yönetim tarafından belirlenmekle birlikte, yerel yönetimler bu politikaları yorumlamakta ve kaynakları kendilerine en uygun sonuçlar verecek işlemlere transfer etmede önemli ölçüde takdir yetkisine sahiptirler.

"Temsilci" modelinin benimsendiği ülkelerde, idari denetim aşırı düzeyde gerçekleştirilirken, ortak modelinde ise; idari denetim makul bir düzeyde gerçekleşmektedir. Bu bağlamda Türkiye'de hâlihazırdaki uygulamayı; "temsilcilik" modeline yakın kabul etmek mümkündür.³

Teorik düzeyde bu iki modelin dışında, yerel yönetimlere daha geniş idari ve mali yetkiler verilmesini içeren görüş; yerel yönetimlerin mali açıdan "özerk" bir yapıya kavuşturulmalarını öngörmekte ve bu sayede; halkın yönetime aktif olarak katılması hedeflenmektedir.

Yerel yönetimlerin, idari ve mali açıdan özerk olmalarını ve kendi sorumluluk alanlarında etkin ve verimli hizmetler gerçekleştirmelerini sağlayacak model tam anlamı ile hayata geçirilememiştir. Bu durumun, bilinen ve geçerli nedeni; siyasetçilerin politik kaygılarla, tercihlerini merkezi yönetimin ağırlığı yönünde kullanmalarındır. Ülkemizde görüldüğü üzere, merkezi yönetim her zaman yerel yönetimler üzerinde (ağırlıklı olarak da belediyelerde) siyasi, ekonomik ve idari açıdan üstün olma pozisyonunu koruma gayreti içinde olmuştur.

Öte yandan Türkiye'de Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren siyasal iktidarın dağılımında, merkezin ağırlığı ve birincil konumu muhafaza edilmekte, buna ilave olarak, Osmanlı Devlet geleneğinden aktarılan bürokrasi, bürokrat ve siyasal seçkinlerin kültürü, Üniter Devlet yaklaşımı ve uygulamaları yerel yönetimlerin merkezi yönetimin yoğun idari vesayeti altında kalmalarına yol açmaktadır⁴,

3 Bilal ERYILMAZ, "1980'den Sonra Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler" **Akademik Araştırmalar Dergisi**, S.2, İzmir, 1988, s.38.

4 Nihat FALAY, Ersin KALAYCIOĞLU, Umut ÖZKIRIMLI, **Belediyelerin Mali Yönetimi**, TESEV, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı Yayınları, İstanbul, 1996, s. 18.

bu ise özellikle son yıllarda artan siyasi ve ekonomik dalgalanmalar sonucu yerel yönetimlerin - birincil anlamda belediyelerin- işlevsel ve mali sorunlar ile mücadele etmelerine neden olmaktadır.

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin sekteye uğraması ve zaman zaman kopma noktasına gelmesinin en önemli nedenleri; görevlerin ve yetkilerin paylaşımı etrafında odaklanmaktadır. Kamu hizmetlerinin hangilerini merkezi yönetim, hangilerini yerel yönetimler yerine getirecektir ? Bunların belirlenmesinde hangi kriterler esas alınacaktır ? Bu soruların tartışılması konumuzun sınırlarını aşmakla birlikte, hizmetlerin paylaşılmasında esas amaç ; fonksiyonel etkinliği maksimize etmek ve yerel demokratik değerleri korumak olmalıdır.⁵ Bu iki amaç arasında denge kurulması, yerel yönetimlerin verimliliği açısından önem taşımaktadır.

Türkiye'de, merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkileri Anayasal çerçeve altında çeşitli kanuni düzenlemeler ile belirlenmiştir. 1961 Anayasası'nın 116. maddesi ile 1982 Anayasası'nın 127. maddesi, yerel yönetimler ile ilgili düzenlemeleri içermektedir. Özellikle 1982 Anayasası'nın yerel yönetimlere dair düzenlemeleri geçmiş metinlere göre daha geniş kapsamlıdır. Ancak bu durum, yerel yönetimlere hareket kabiliyeti vermek ve geliştirmekten çok, "daha fazla denetim altına nasıl alabiliriz?"⁶ yaklaşımına netlik kazandırmak çerçevesinde bir genişleme olmuştur.

Anayasa'nın 127. maddesi, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri düzenlemektedir. Buna göre;

- Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkiler, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.
- Görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevinden uzaklaştırabilir.
- Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir. İdari vesayet yetkisi, kanunla düzenlenir ve şu amaçlara yöneliktir: Mahalli hizmetlerin, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi; kamu görevlerinde birliğin sağlanması; toplum yararının korunması; mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması.
- Yerel yönetimler kendi aralarında birlik kurabilirler. Birlik kurmaya ilişkin izni Bakanlar Kurulu verir.

5 ER YILMAZ, a.g.m., s.39.

6 Bilal ERYILMAZ- M. Lütfi ŞEN, 2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler, İzmir, 1994, s.8.

- Yerel yönetimlerin, merkezi yönetim ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir.
- Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

Görüldüğü üzere, yerinden yönetim anlayışı paralelinde kurulduğu öne sürülen yerel yönetim birimlerine dair yapılan anayasal düzenlemede; merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde mali ve idari açıdan oldukça yoğun ağırlığı söz konusudur. Mevcut durumun, çağımızın yerel yönetim anlayışının değişmez değerleri olan ve entegrasyon çabası içinde olduğumuz Avrupa yerel yönetimlerinde ileri düzeyde uygulanan mali ve idari özerklik ilkeleri ile örtüşmediği açıktır.

II - BELEDİYE - MERKEZİ YÖNETİM İLİŞKİLERİ

Belediyeler ile merkezi yönetim arasındaki ilişkileri; siyasi, mali ve idari ilişkiler olmak üzere üç başlık altında ele alabiliriz.

A. Siyasi İlişkiler

Yerel hizmetlerin karşılanmasında, yerel halk ile en yakın temas halinde olan/ olması gereken yerel yönetim birimi konumundaki "belediyeler" bu özelliğinin yanı sıra, siyasi niteliği ağır basan kuramlardır. Sadece, belediyenin yürütme organı olan belediye başkanı değil, belediyenin diğer organları ve hatta belediye örgütü " siyasallaşmış" durumdadır.⁷

Belediyeler, tıpkı merkezi yönetim gibi, belli ilke ve politikalara uygun olarak hazırladıkları programlarını uygulamaya geçiren (hiç değilse bu amacı taşıyan) siyasi örgütlerdir. Bu nitelikleri gereği, belediyeler ile siyasal partiler arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır.

Siyasal partiler, "Demokrasi Okulu" olan ve genel siyasetin küçük bir örneğini teşkil eden belediyelere Özel bir önem vermekte, öncelikle yerel düzeyde göreve gelmeye ve daha sonra da, yerel halka en iyi hizmeti götürme hedefine ulaşma yollarını aramakta, olumsuzluklar karşısında ise önemli mücadeleler vermek durumunda kalmaktadırlar.

Öte yandan belediye yönetimleri, politikacıların yetiştiği ve deneyim kazandıkları tecrübe merkezleri olarak da görülmektedir. Siyasal partilerin yerel düzeyde gösterecekleri hizmet performansı, edinecekleri tecrübe, birikim ve yerel halk üzerinde bırakacakları izibalar; genel siyasete talip olmaları durumunda olumlu ve önemli katkılar sağlayabilecektir.

Bunların yanında, son dönemlerde belediyeler -özellikle büyükşehir belediyeleri- önemli kaynakları kullanan ve şehir rantlarını kontrol eden ve dağıtan bir görünüm kazanmışlardır. Belediyelerin içinde bulunduğu bu ortam,

7 Ruşen KELEŞ, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Ankara, 1989, s.319.

siyasal partileri genel iktidara olduğu kadar yerel yönetimlerde de iktidara sahip olmaya yönelmektedir. Özellikle 1950 sonrasında yaşanan hızlı kentleşme olgusu, kentlerin ekonomik ve siyasi açıdan önemini artırırken, merkezi yönetime sahip olma yolunun yerel yönetimlerden -özellikle belediyelerden- geçtiği⁸ gerçeğinin bir defa daha irdelenmesine neden olmuştur.

Türkiye'de siyasal iktidara sahip olan parti ya da partiler, genellikle yerel iktidara da sahip olmaktadır. Bu durum belediyeleri merkezi idarenin siyasal etkisine açık hale getirmekte, belediyelerle merkezi yönetim arasındaki ilişkilerde "partizanca" yaklaşımların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Merkezi hükümet, kendi ile aynı siyasal görüşe mensup belediyelere kaynak aktarmak sureti ile onları rahatça kontrol edebilmekte, aynı yaklaşımla, farklı siyasal partinin yönetiminde olan belediyeleri, kaynak aktarmamak sureti ile etkisizleştirerek bir nevi cezalandırmaktadır.

Merkezi yönetimde muhalefet konumunda bulunan siyasal partinin belediyelerde işbaşında olması, merkezi yönetimin etkisinin dışında daha bağımsız bir yönetim anlayışını ortaya çıkarmaktadır. Bu konumdaki belediyeler, merkezi yönetimin engellemelerine rağmen, kendilerini ispat etmek ve merkezi yönetimde de iktidar olmak amacı ile performanslarını arttırmakta, merkezi yönetime alternatif politikalar üretmekte, bunları uygulamaya koyarlarken merkezi yönetimin engellemesiyle karşı karşıya kalmaktadırlar. Özellikle yetki ve kaynak dağıtımında karşılaşılan olumsuz uygulamalar, uzun zamandır seslendirilen; Özerk ve Demokratik yerel yönetim ilkelerine ters düşmektedir.

Örneğin, nüfus parametreleri açısından Türkiye'nin birinci şehri olan İstanbul'a yönelik, yeniden düzenleme çalışmalarında hükümetlerin öngörülerini içeren programlarda sözkonusu evrensel ilkelerin uygulanmasında bazı içerik farklılıklarına rastlanılmaktadır. 53. Hükümet Programı'nda; "ülke nüfusunun büyük bir bölümünün yaşadığı İstanbul'un giderek büyüyen içme suyu, kanalizasyon-arıtma, çevre, ulaşım, asayiş gibi sorunlarını çözebilmek amacı ile özel bir yönetim şekli ve yapılanması uygulanacaktır"⁹ ifadesi yer alırken, 54. Hükümet Programında, önceki programdan farklı olarak; yerel yönetimlerin idari, mali ve hizmete yönelik sorunlarının giderileceği (!) ifade edilmiş, fakat İstanbul'a dair yerel düzeyde yeniden yapılanma konusuna değinilmemiş¹⁰ olması da hali hazırda yaşanmakta olan bir kayıp olarak görülmektedir. Yıllardır iç göç alan ve sorunları giderek artan İstanbul metropolü hakkındaki öngörülerin ve projelerin, tek partili iktidarlar (1983-1991 arası) döneminde gerçekleştirilememiş olmasını da ayrı bir kayıp olarak değerlendirmek mümkündür.

8 Esat ÖZ, "27 Mart 94 Yerel Seçimlerinin Ardından", **Hak- İş Dergisi**, S.28, Nisan 1994, s.52.

9 53. Hükümet Programı, 7.3.1996, s. 22.

10 54. Hükümet Programı, 3.7.1996, s. 48.

Belediyelerin siyasallaşması ve merkezi yönetimin politik etkisine açık olması merkezi yönetimin de önemli bir sorunu olan "siyasal ve yönetsel yozlaşmayı" da beraberinde getirmektedir. Belediyeler, hizmet sunumunda, kent rantlarının dağıtımında, ihalelerde ve personel alımında partizanca hareket etmektedirler. Özellikle istihdam konusunda; Anayasa'nın 70. maddesinde yer alan "... hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiç bir ayırım gözetilemez." ibaresine rağmen, belediye yönetimlerinde "nepotizm" adı ile anılan ilişkileri öncelikle dikkate almak suretiyle, (özellikle seçim dönemlerinde) toplumsal kültürümüze yerleşmiş olan söz konusu değerlerin siyaset alanına yansımalarını görmekte ve yaşamaktayız.

Siyasal partiler tarafından dile getirilen seçim sistemindeki yanlışlıklar ve bu bağlamda oy dağılımının TBMM'ndeki sandalye sayısına aynı ile yansıtamadığı yönündeki görüşlere son zamanlarda sıkça rastlamakla birlikte, üniter yapının hakim olduğu Türkiye'de genel seçimlere katılma oranı, mahalli idare seçimlerine göre daha yüksek düzeyde seyretmektedir¹¹. Bu durumda, katılım fenomeninin, yerel halk tarafından sadece oy kullanmak ile özdeş tutulmasının etkisi büyüktür. Halkın, "yönetsel kararları seçimler arasındaki dönemlerde etkilene süreci", olarak tanımlanan katılımın; yerel düzeyde demokratik değerlerin işlerlik kazanması ve gelişmesini sağlayıcı niteliği¹² dikkatlerden kaçmak/kaçırılmak suretiyle bu konuda, yerel halkta oldukça sınırlı imkânlar tanınmıştır. Bu algılama biçiminde, yerel halkta hemşehrilik ve yerel sorumluluk bilincinin yerleşmemiş olmasının etkileri de açıktır. Bireyler tarafından siyasete ve siyasetçilere duyulan ve artan oranda genişleyen güvensizlik duyguları da katılıma dair isteksizlikler uyandırırken, bu davranışı bireylerin kendi kendilerini gönüllü depolitizasyon sürecine tabi tutmaları olarak değerlendirilmemiz gerekebilir.

Belediye yönetimlerinde, yerel halka gerçekten açık ve gerçek katılımcı mantalitenin hakim olması, hizmetlerin yerine getirilmesinde ve istihdam alanlarının paylaştırılmasında genel etik değerlerin yerleşik hal alması durumunda, yerel düzeyde -ve bir adım sonrasında genel yönetime dair -mevcut olumsuzluklar giderilecek ve halk ile yönetim arasında gerçek anlamda işbirliği ve güven ortamı tesis edilmiş olacaktır.

B. Mali İlişkiler

Belediyeler, yatırım, proje ve istihdam sahaları açan kurumlar olarak merkezi hükümeti elinde bulunduran siyasal partiler kadar muhalefet saflarındaki partilerin de seçmenlerine çeşitli kaynakları dağıtmakta kullanabilecekleri siyasal oluşumlardır.¹³

11 Bilal ERYILMAZ, **Kamu Yönetimi**, Akademi Kitapevi, İzmir, 1995, s.65.

12 Rafet ÇEVİKBAŞ, "Yerel Yönetimler İşlevleri ve Türkiye'deki Durumu", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 67, Haziran 1995, S.407, s.69.

13 FALAY-KALAYCIOĞLU-ÖZKIRIMLI, **a.g.e.**, s. 25.

Kamu hizmetlerini yerine getirmek için gerekli olan görevlerin ve bu görevler için gereken kaynakların merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşımı ve buna dair yapılan düzenlemeler iki yönetim arasındaki ilişkilerin mali yönünü teşkil etmektedir.

Günümüzde belediye yönetimlerinin birincil sorunu; kendilerine verilen çok sayıda görevi etkin ve verimli olarak yerine getirmelerini sağlayacak oranda yeterli gelir kaynaklarına sahip olmayışlarıdır. Liste esasını benimseyen 1580 sayılı Kanun ile, belediye yönetimleri birçok alanda görevlendirilmişlerdir. Mevcut hizmetleri gerçekleştirebilmeleri için yeterli mali kaynaklara sahip olmaları noktasında 1961 ve 1982 Anayasalarında " mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" ifadesine yer verilmiş olmasına, hükümet programları ve kalkınma planlarında bu yönde hedefler belirlenmesine rağmen, uygulamada somut anlamda belediye yönetimlerini rahatlatıcı, hareket serbestiyeti verecek iyileştirmeler sağlanamamıştır.

Belediyelerin, emlak vergisi ve bazı tali vergiler dışında asıl gelir getirecek alanlarda yerel düzeyde vergi koyma ve kendi bölgelerinde merkezi yönetim tarafından toplanan vergilere oran ekleme yetkileri bulunmamaktadır. Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının esas itibarıyla yerel topluluktan değil de, merkezce sağlanması hemşehrilerin yerel yönetimlere karşı duyarlılığını, sorumluluk duygularını, katılımlarını, hemşehrilik bilinçlerinin gelişmesini olumsuz yönde etkilemektedir.¹⁴

Ülke kaynaklarının merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki paylaşımı, ülkeler arasında çeşitli farklılıklar taşımaktadır. Özellikle Federal Sisteme sahip olan ülkelerde, yerel yönetimler mali açıdan daha çok özerkliğe ve aynı zamanda belirli sınırlar içerisinde vergi koyabilme yetkisine sahiptirler.

Devletin ekonomik hayat alanı üzerinde ağırlıklı kontrolünün bulunduğu merkeziyetçi yönetim modeline sahip ülkelerde ise, gelirler merkezileştirilmiştir. Yerel yönetimler bakımından, kaynakların merkezi yönetim ile paylaşılması ve bu paylaşım sırasında merkezi yönetimin tek başına belirleyici olması, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bir mali bağımlılık ilişkisini doğurmaktadır.¹⁵ Gelirlerin toplanmasında verimlilik sağlanması, gelişme farklılıkları bulunan bölgeler arasında kaynakların dağılımının dengelenmesi amaçlarını taşıyan ve kaynakların merkezde toplanması esasına dayanan merkeziyetçi sistem, ülkemizde hâlihazırda büyük bir tutuculukla uygulanmakta ve halen savunulmaktadır. Özellikle yönetimler arasında kaynakların bölüşülmesi açısından ülkemizde

14 TUSİAD, a.g.e., s.36.

15 Halil ÜNLÜ, **Yönetimlerarası İlişkiler**, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, IULA-EMME, Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, İstanbul, 1994, s.71.

tutarlı ve etkili bir sistem geliştirilmemiş/ belki geliştirilememiş, olması sonucu gelir kaynakları büyük oranda merkezi yönetimin kontrolü altında bulunmaktadır.¹⁶ Belediye gelirlerini dikkate aldığımızda; belediyelerin toplam gelirleri içinde özgelirlerinin oranı 1926-1970 yılları arasında % 40-60 arası bir büyüklüğe sahip iken bu tarihten sonra sürekli olarak bir azalma trendine girerek % 20'ye kadar gerilemiş, 1985-1989 dönemleri arasında ise, belediye gelirlerinin % 70- 80'i merkezi yönetim kaynaklı gelirlerden oluşmuştur.¹⁷

Özgelir ağırlıklı bir yapıyı belediyelerin mali özerkliğinin belirleyicisi olarak kabul ettiğimizde 1925-1989'dan günümüze yaklaştıkça belediye toplam gelirleri içinde özgelirler oranında azalmaya karşılık merkezi yönetimin, takdirine göre katkısı artmıştır. Bu bağlamda "takdir yetkisi"nin nüfus sayımlarının 10 yılda bir yapılmasına bağlı olarak daha güçleneceği ve belediye gelirlerinde azalmaların meydana geleceği görüşüne, katılmak gerekmektedir.

Genel değerlendirmeler paralelinde, kentsel hizmet talebi artışı zorlamasına rağmen belediye gelirleri içinde öz gelirlerin payı artırılamamaktadır. Başka bir ifade ile; Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan vergi ve harç miktarlarının önemli bir kısmının maktu olarak belirlenmesi ve yıllar itibarıyla artırılmaması, toplanacak gelirlerin tahsil maliyetini karşılamamasına yol açarak belediyelerin bu gelirlerden vazgeçmesine yol açmaktadır.¹⁸ Ayrıca belediye gelirlerinin önemli bir bölümü, mükellefi, matrahı, konusu bakımından bazı karışıklıklar içermekte, ve bundan kaynaklanan tahakkuk ve tahsil konusunda sıkıntılar yaşanmaktadır. Nitekim kamu harcamalarının % 12'si yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilirken geri kalan harcamalar ise merkezi yönetim tarafından karşılanmıştır.¹⁹ Merkezi yönetim, mali kaynakları elinde bulundurması nedeni ile bunu çoğunlukla belediye yönetimlerini etkilemek için bir araç olarak kullanmakta, bunu yaparken de -özellikle fonların tahsisinde- siyasi tercihler hemen her zaman etkili olabilmektedir.²⁰

Öte yandan merkezi yönetimin bazı vergi kalemlerini belediye yönetimlerine devretmeye başlaması, merkeziyetçi modeli hafifletme çabalarını temsil etmektedir; bunun en belirgin ve bilinen örneği, 1985 yılında 3239 sayılı Kanun ile 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nda değişiklik yapılarak emlak vergisinin tarh ve tahakkukunun belediyelere bırakılmasıdır. Bununla birlikte; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin atık toplama ile kanalizasyon

16 ÜNLÜ, a.g.e., s.72.

17 Birgül Ayman, GÜLER "Belediye Gelirlerinin Yapısı: 1925-1989", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.3, S.1, s.29-30.

18 Bkz. 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), 25 Temmuz 1995 Tarih ve 22354 sayılı RG, s.105.

19 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 104

20 ERYILMAZ, a.g.e., s. 184.

hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar, çevre temizlik vergisine tabidir, hükmü ile Çevre Temizlik Vergisi (15/7/ 1993- 3914/1) uygulamaya konulmuştur.

Belediyelere kaynak aktarma konusundaki çabaların yanında 1987 yılında, meslek vergisi ile akaryakıt tüketim vergisinin kaldırılması, OSB ve küçük sanayi sitelerinde inşa edilen binaların 5 yıl süre ile emlak vergisinden istisna edilmeleri ise yerel vergileri azaltıcı gelişmeler olmuştur.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelir paylaşımında, merkezi yönetim bünyesinde toplanan kaynakların bir bölümü iki temel şekilde yerel yönetim kuruluşlarına aktarılmaktadır; Devlet vergilerinden özel yasa ile ayrılan paylar ve merkezi yönetim tarafından yapılan yardım ve bağışlar.

Merkezde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinden bir kısmı, belediyeler arasında nüfus oranları esas alınarak paylaştırılmaktadır. 1989 yılından itibaren bütçe kanunlarına konuları madde ile, belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden yararlanma ölçütü olan nüfus miktarlarına aktarılan paylar ilaveler sureti ile değiştirilmiştir. Nüfus ölçütünün yanında; kalkınmışlık derecesi; mali kaynaklar; coğrafi konum ve turistik özellikler dikkate alınmaktadır. Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere verilen payların bir kısmı da Belediyeler Fonu ile Mahalli İdareler Fonu'na aktarılmaktadır.

Belediyeler Fonu'ndan yararlanma esasları Bayındırlık ve İskân Bakanlığı; Mahalli İdareler Fonu'na dair düzenlemeler ise İçişleri Bakanlığı'na bırakılmıştır. Bu iki bakanlık tarafından çıkarılan yönetmelikler ile fonların kullanım esasları belirlenmektedir. Bakanlıklara verilen yetkilere ve yönetmeliklere rağmen fonların dağıtımı sırasında; siyasi tercihlerin esas alınıyor olması nedeniyle belediyeler ve bölgeler arasında eşitsizliklere rastlamak mümkün olmaktadır.

Mahalli İdareler Fon Yönetmeliği, incelendiğinde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari ve mali baskısı net olarak görülebilmektedir. Yönetmeliğin amacı; kanunlarla kendisine verilen görevleri yerine getirme noktasında önemli sıkıntılar yaşayan yerel yönetimleri finanse etmek ve bu şekilde desteklemek üzere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından ayrılıp, İçişleri Bakanlığının direktifleri doğrultusunda harcanmak üzere; İller Bankası hesabına aktarılan dilimlerle oluşturulan " Mahalli İdareler Fonu"nun dağıtımına ait esasları belirlemektir. (19/9/1984 tarih, 18520 sayılı Resmi Gazete)

Mahalli İdareler Fonu'nun tahsisine yönelik olarak yapılan değişikliğe²¹ göre "Fonda toplanan miktar, İçişleri Bakanlığının onayı ile illerdeki yardımdan yararlanacaklar Valilikler adına bankada açılacak bir hesaba gönderilir. Valiliğe (Mahalli İdareler Müdürlüğü) gelen talepler incelenerek uygun görülen yatırım-

21 Bkz., 6.6.1994 Tarih ve 21952 sayılı R.G.

lara yardım yapılması hakkında vali onayı alınır" hükmü ile; Belediye yönetimlerinin yardım almalarının bir anlamda, engelli bir parkur haline getirilmiş olmasının yanında uygulamayı; "iki kere merkeziyetçi" bir yaklaşım olarak değerlendirmek mümkündür.²²

Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere çeşitli isimler altında aktarılan kaynaklar genellikle "şartlı bağış" olarak yapılmaktadır. Bu yardımların verilmesinde ise merkezi yönetimin çok geniş takdir yetkisi bulunmaktadır. Söz konusu bu tavır ise yardımların aktarılması sırasında partizanca tavır ve kayırmaların sergilenmesine yol açmaktadır. Geniş takdir yetkisi, merkezi yönetim tarafından yerel yönetimler ve özellikle belediyeler üzerinde ağırlıklı bir mali vesayet durumuna dönüşebilmektedir.

Örneğin 1984 yılında yapılan yerel yönetim seçimlerinde 3 büyük ilde belediye yönetimleri ANAP tarafından kazanılmış ve bir önceki yıla göre bu belediyelere aktarılan kaynaklarda reel bir artış görülmüştür. 1988'de (genel seçimlerden bir yıl sonra) bu üç büyük şehir belediyesinin gelirlerinde bir önceki yıla göre İstanbul'da % 28, Ankara'da % 45.5 ve İzmir'de % 33.6'lık bir erime gözlenmiştir²³. Bu azalmayı bir yıl önceki genel seçimler ile ilişkilendirmek mümkün görünmektedir.

Devlet yardımları, belediyeler tarafından sürekli bir finansman kaynağı olarak kullanılmamakta, bazı zamanlarda Genel Bütçeye konularak yerel yönetimlere aktarılmaktadır. Belediyelerin öz kaynakları ile üstesinden gelemeyecekleri yatırım harcamaları Devlet yardımları sayesinde karşılanmaktadır. Örneğin, İzmir'in yıllardır büyük bir problemi olan kanalizasyon ve bunun uzantısı olarak körfez kirliliğinin giderilmesine yönelik harcamalar Devlet yardımları ile karşılanmaktadır.

Yerel yönetimler, yardım ve bağış yolu ile de gelir kalemlerine artı finansal değerler katabilmektedirler. Bağış'ın herhangi bir geri dönüşü söz konusu değildir.

Bağışlar, koşulsuz veya belirli bir hizmete tahsis edilmek kaydı ile aktarılabilir. Koşula bağlı bağışlar yolu ile üretilen hizmetler ile bölgelerarası farklılıklar önlenebilmesinin yanında bu adla yapılacak yardımların hizmetin yerindeliğine dair yerel birimler tarafından verilen kararın denetime tabi tutuluyor olması noktasından, yerel özerklik ilkesi ile bağdaşmadığını ifade etmek yerinde olacaktır.

22 Zerrin TOPRAK KARAMAN, **Kent Yönetimi ve Politikası**, İzmir, 1995, s.246.

23 Geniş Bilgi için Bkz., Uğur YILDIRIM, "Türkiye'de Siyasal İktidarların Yerel Yönetimler Üzerindeki Mali ve İdari Politikaları," **Yayımlanmamış Doktora Tezi**, D.E.Ü. S.B.E., İzmir, Haziran 1996, s.131-133.

Belirli bir koşula bağlı olmayan bağışların aktarımında merkezi yönetimin ağır ve seçici tavırlar sergilemesi ve aktarılan kaynakların yerel yönetimler tarafından reel olarak değerlendirilemeyeceği endişelerinin ışığında, yerel yönetim birimlerini ehliyetsiz görmeleri suretiyle bu yolla yeniden vesayet denetimine tabi tutulmaları, yerel demokrasinin zarar görme ihtimalini kuvvetlendirmektedir.

Belediyelere merkezi yönetim tarafından yapılan yardım ve bağışların yanında zaman zaman bu birimlere ait olan vergi ve sigorta prim borçları da merkezi yönetim tarafından üstlenilmekte bu sayede belediyelerin mali açıdan bir nebze olsun rahatlamaları sağlanmaktadır. Yasal düzenleme ile gerçekleşen bu tür bir borç üstlenmeyi düzensiz bir blok bağış olarak nitelemek mümkündür.²⁴

Belediyeler son yıllarda, etkin hizmet üretmek, vesayet prangasından kurtulmak, kamunun takip ettiği ücret sistemi ve uyguladığı personel rejimi baskısından kurtulmak vb. nedenler ile, ticari ve sınai işletmeler kurma yoluna gitmektedirler.²⁵ Belediye İktisadi Teşebbüsleri (BİT) olarak kavramlaştırılan bu şirketler, ilk bakışta halkın yararına görünmekle birlikte; gerçekte piyasadaki rekabeti engellemekte, siyasi yozlaşmayı ortaya çıkarmakta ve tekeller oluşturarak uzun dönemde toplum yararına hizmet etmemektedirler.²⁶ Yerel düzeyde olmak üzere, sayısal anlamda özellikle 1990 sonrasında artan ve özel ekonomi üzerinde zaman zaman etkili olabilen ve daha çok belediye ile ilgili hizmetlerin görülmesine yönelik olarak kurulan BİT'ler aynen KİT'ler gibi serbest piyasa mekanizmasının işleyişinde tıkanmalara yol açmaya başlamışlardır.²⁷

Belediyelerin merkezi yönetim ile olan ilişkilerinde İller Bankası önemli işleve sahiptir. Genel bütçeden ayrılan payların belediyelere aktarılması görevi bu bankanın tekelinde toplanmış bulunmaktadır.

İller Bankası; belediyelerin ortaklık paylarını ve kendisine olan borçların taksitlerini, dağıtacağı paylardan mahsup etme yetkisi bulunmaktadır. Başka bir ifade ile; belediyelerin banka bünyesinden aldıkları kredileri geri ödememeleri durumunda İller Bankası, alacaklarını dağıtması gereken paylardan kesebilecektir. 1994 yılında uygulamaya konuları bu hüküm gereği, halen pek çok belediye yönetimi İller Bankası'ndan borç kesintileri nedeni ile pay alamamaktadır.

Bu arada, İller Bankası'nın işlevlerine yönelik olarak dile getirilen görüşler ise başlıca iki grupta toplanmaktadır: Birincisi; Bankanın teknik altyapı sağlama fonksiyonunun ortadan kaldırılması, sadece projelerin değerlendirilmesi görevini

24 ÜNLÜ, a.g.e., s. 76.

25 Zerrin TOPRAK KARAMAN- Hüseyin ÖZGÜR, **Belediyelerin Ekonomik İşletmeleri ve İşlevler**, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir, 1993, s.46.

26 ERYILMAZ-ŞEN. a.g.e., s. 11.

27 Ahmet Burçin YERELİ, **İzmir'in BİT'leri, İzmir'deki BİT'lerin Özelleştirilmesine Yönelik Stratejiler ve Yöntemler**, İzmir Ticaret Odası, İzmir, 1995.

yerine getirecek olan mimar ve mühendis kadrosunun bulunması önerilmekle birlikte; Bankanın şu anki güçlü yapısının Türkiye gerçekleri içinde - mükemmeliyet arz etmemesine karşın- gerekli olduğu ve mevcut yapının muhafaza edilmesi gerektiği savunulmaktadır.

C. İdari İlişkiler

Yönetmel mekanizmaları bazı farklılıklar taşımakla birlikte, tüm ülkelerde merkezi yönetim, yetki ve fonksiyon bakımından konum olarak yerel yönetimlerin üzerinde yer almaktadır. Söz konusu idarelerin bu "üst" konumu, yerel yönetimler üzerinde uygulanan idari Vesayet Denetimi'ni de beraberinde getirmektedir.

Yerel yönetimlerin, merkezi yönetim tarafından denetlenmesi genel olarak kabul edilmekle birlikte, asıl ayrım ve tartışma konusu; denetimin türü (yönetmel mi, yargısal mı, işlem öncesi mi, işlem sonrası mı) ve nasıl yapılacağı noktalarında odaklanmaktadır.

Çağdaş anlamda yerel özerkliğin sağlandığı ülkelerde, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi en aza inerken, yargı denetiminin ağırlıkta olduğu bir yapı ön plana çıkmaktadır. Merkeziyetçi yönetmel yapının hakim olduğu ülkelerde ise merkezi yönetim tarafından uygulanan denetim; çoğunlukla hiyerarşik üst makamlarla ve işlem öncesinde gerçekleşmektedir.

Türkiye'de vesayet yetkisinin yerel düzeyde Vali ve Kaymakamlar tarafından kullanılması bir bakıma işbirliği yapmaları gereken seçilmiş yöneticiler ile atanmış kamu görevlilerinin ilişkisi yoğunluklarını ve seyrini bozabilmekte, ayrıca atanmışlar için seçilmişler üzerinde demokratik değerler ile örtüşmeyen bir üstünlük sağlanmış olmaktadır.²⁸

Bütün ülkelerde merkezi yönetim tarafından uygulanan yönetmel gözetim ve denetim, Türkiye'de yerel yönetimleri, merkezi yönetime bağlı kalmalarını sağlamak yönündeki bir anlayış çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Oysa bu denetim yetkisi; öğretici, yol gösterici, geliştirici ve danışmanlık niteliğinde, daha çağdaş ve yapıcı bir şekilde ele alınabilir ve uygulamaya aktarılabilirse kuşkusuz, yerel demokratik değerlerin korunması ve yerel hizmetlerin yerindelik ilkesi paralelinde gerçekleşmesi sağlanmış olacaktır. Böylelikle; "denetim" olgusunun zihinlerde endişe yaratan bir yaklaşım dışında algılanması gerçekleşebilecektir.

Yerel yönetimler üzerinde idari denetim mekanizmasının çalıştırılması sırasında; yerel özerkliği zedeleyecek, yerel halk tarafından seçilmiş yerel yöneticileri etkisiz hale getirecek, yerel demokratik değerlerin yerleşmesi ve uygulanmasını olumsuz yönde etkileyecek ve kamu hizmetlerini verimsiz kılacak tasarruf-

28 TUSİAD, a.g.e., s. 35.

lardan mutlak surette kaçınmak gerekmektedir. Keza "Üniter Devlet" anlayışı, idari vesayet, özerklik ve demokratik değerler ve uygulamalar arasında denge kurulmasını gerektirmektedir.²⁹

Belediyelerin mevcut mali ve idari yapılarının iyileştirilmesi noktasında akademik ve siyasi platformlarda yoğun fikir jimnastikleri yapılırken, son dönemlerde özellikle Büyükşehir Belediyelerine yönelik olarak yoğunlaşan suistimal iddiaları, belediyelerin denetimi fenomeni üzerinde daha ciddi açınımlara gidilmesini gerektirmektedir.

Yerel düzeydeki kamusal hizmetlerin karşılanması noktasında önemli görevler ile donatılan belediye yönetimlerinden yerel halkın beklentileri; hizmetlerin daha etkin ve verimli olarak sunulmasının yanında belediye kaynaklarının yasal prosedür içinde ve toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda kullanılmasıdır. Yerel halk mevcut beklentilerinin gerçekleşmesi oranında belediye yönetimine ve genel anlamda yerel yönetim kuruluşlarına güven duyabilecek ve destek verecektir. Fonksiyonları artan kuramların, yönetsel yozlaşma belirtileri içine girmesi ve bürokrasi hastalığından kaynaklanan soranlar ile iç içe yaşaması ihtimali artmaktadır.

Bu arada, kent rantlarının giderek önem kazandığı günümüzde, belediye yönetimleri üzerinde yerel baskı gruplarının rollerinde de belirgin bir artış dikkati çekmektedir. Belediye yönetimlerini; hemşehrilerin güven duyabilecekleri bir hizmet kurumu haline getirebilmek için, mevcut denetim yöntemlerini akıllı kullanmak bunu yaparken de yerel demokrasiyi ve yerel özerkliği ayaklar altına almamaya azami dikkat göstermek gereklidir.

SONUÇ

Siyasi bir kuram olan belediyeler, Türkiye'de Tanzimat'tan günümüze kadar uzanan süreç içinde devamlı olarak merkezi yönetimin etkisi ve yoğun denetimi altında kalmış olmasına, önemli kaynak soranlarına rağmen yönetim yapımız içinde vazgeçilmezliğini sürdürmeye devam etmektedir / edecektir.

Genel olarak yerel yönetimlere özelde ise belediyelere dair merkezi yönetimin bakışı; bu birimlerin her açıdan güçlendirilmesi, çağdaş yerel yönetim anlayışının uyarlanması, özerkliğin çağdaş normlara çekilmesi, vb. görüşler bir iyi niyet göstergesi ve temenni olmaktan öteye maalesef geçmemiş/ geçirilememiştir.

Global dünyanın koşulları ve gelişmiş ülkelerin yerel yönetimlere bakışlarındaki uygulamaya yansıyan önemli düzenlemeler görülmekle birlikte, Avrupa ile ekonomik ve siyasi entegrasyon çabası içinde olan Türkiye'nin, çağdaş yerel yönetim anlayışlarını uygulamaya koyma türünden bir çabası görülmektedir.

29 ERYILMAZ, a.g.e., s. 183.

Demokrasilerin birincil uygulama alanı olan ve "demokrasi okulu" olarak kabul gören yerel yönetimlerin idari ve mali bakımdan güçlendirilmeleri gerekmektedir. Özellikle 1984 sonrasında iyileşme çabaları sergilenen kaynak sorununun, tam anlamı ile çözümlenmeden ve "özelgelir" ağırlıklı bir mali portre belediye yönetimlerine tanınmadan evrensel ölçülerde "özerklik" sağlanmış olmayacaktır.

Yerel nitelikli kamu hizmetlerini gerçekleştirmek ve yerel demokrasiyi işletmek amaçları ile kurulan belediye yönetimlerinin hizmetin zamanında ve etkin olarak sağlanması yönündeki çabalarının olumlu yansımalar sağlaması için, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yaşanan "güven" bunalımının giderilmesi gerekmektedir. Söz konusu güvenin sağlanması ve yerleşik hale geçmesi için; zaman zaman ülke gündemini işgal etmeye başlayan "etnik" ve "dini" varyasyonlar içeren yaklaşımların sona erdirilmesi noktasında yerel ve merkezi düzeydeki siyaset adamlarına önemli ve tarihi görevler düşmektedir.

MERKEZİ YÖNETİMİN EĞİTİM POTANSİYELİ

Ali Rıza ERDEM*

Merkezi Yönetimle yönetilen ülkemizde idari hizmetler "başkent" adı verilen merkezde toplanmıştır. Genel idarenin merkez teşkilatında Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu(hükümet) bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı yürütmenin sorumsuz kanadı, hükümet ise yürütmenin sorumlu kanadıdır. Bu yazıda Cumhurbaşkanının, Başbakanın ve Bakanların sahip oldukları "eğitim potansiyeli" yeni bir bakış açısıyla ele alınmaktadır.

Yönetimsel eylemlerin insanlık tarihiyle birlikte başladığı söylenebilir. Her toplumda insanlar yönetenler ve yönetilenler diye ikiye ayrılabilir. (Fişek 1975:57-58)

İnsanlık tarihiyle başlayan yönetimde, merkezi yönetimin ağırlığı yerel yönetimlerin ağırlığından her zaman fazla olmuştur. Ama içinde yaşadığımız yüzyılda yerel yönetimlere doğru bir kayma olduysa da merkezi yönetimin etkisi ve denetimi her zaman olagelmektedir.

Hayatımızın her safhasında eylemleriyle ve aldıkları kararlarla bizlere yön veren, dolaylı ve dolaysız etkileyen yönetim-özellikle merkezi yönetim-eğitim sanat, kültür, sosyal yaşantı, çalışma hayatı, günlük hayat, düşünce hayatımız gibi her anımıza girmiştir.

Hayatımıza bu kadar giren yönetim, gelişim süreci içerisinde değişmeye ve gelişmeye devam etmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİM VE MERKEZİ YÖNETİM

1.1. Yönetim

İnsanlar ilk çağlardan beri sorunlarının çözümü için kurum ve kuruluşlar, yöntemler aramışlardır. Sorunların çözümünde, gereksinmelerin giderilmesinde yönetimin rolü büyük olmuştur.

* Eğitim Bilimi Uzmanı, Pamukkale Üniversitesi, Eğitim Fakültesi, Sınıf Öğretmenliği Bölümü Öğretim Görevlisi, D.E.Ü. Eğitim Bilimleri Doktora Öğrencisi.

Osmanlıca "idare" İngilizce "administration" ve "management" olarak geçen yönetim:

"Bir örgütte, önceden belirlenmiş amaçları gerçekleştirecek işlemleri yapmak için biraraya getirilen insanları örgütleyip eşgüdümleyerek eyleme geçirme sürecidir." (Başaran 1989:14)

Diğer bir tanımla yönetim "madde ve insan kaynaklarının önceden belirlenen amaç veya amaçların gerçekleştirilmesi için etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasıdır."

Buna göre yönetimin öğeleri şunlardır:

- Gerçekleştirilecek amaç veya amaçların olması
- Bu amacı gerçekleştirecek insanların örgütlenmesi
- İş bölümüyle dağılan işgücünün birleşmesi

Süreç olarak yönetim bir sorun çözme sürecidir. Sorunları çözemeyen yönetimlerin kalıcılığı azalmaktadır. Yönetim sorunları çözerken "karar, planlama, örgütleme, eşgüdüm, iletişim, etkileme, değerlendirme" süreçlerini işe koşmaktadır.

Yönetimin kaynağı ilk zamanlarda "güç" iken bugün "halka" dayanmaktadır. Demokrasinin daha etkin olarak günlük hayata girmesiyle "katılmalı yönetim" gerçek anlamda uygulanmaya başlanmıştır.

Karmaşılaşan toplumda bilginin önemi giderek artmaktadır. Bilgi insanları her zamankinden daha fazla etkilemektedir. İçinde bulunduğumuz çağa "bilgi çağı" dersek sanırım yanlış tanımlamamış oluruz. Çünkü insanlık içinde bulunduğumuz yüzyılda tam bir bilgi patlaması ve bombardımanına tutulmuştur.

Bilgi çağında, örgütlerde ve toplumlarda yönetsel gücün başlıca kaynağının bilgi olacağı görüşü giderek yaygınlaşmaktadır. (Başaran 1989: 25)

1.2. Merkezi Yönetim

Ülkelerin siyasi, ekonomik, sosyal şartlarına göre yönetim biçimi şekillenir. Kimi ülkelerde ekonomik, sosyal, siyasi faktörlere göre merkezden yönetim ağır basarken, kimi ülkelerde de yerinden yönetim ağır basmaktadır.

Merkezi yönetim idari hizmetlerin başkent adı verilen devlet merkezinde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkez hiyerarşisi içinde yer alan teşkilatlarca yürütülmesidir"(Gözübüyük 1990:29). Merkezi yönetim:

- Merkez kuruluşu
- Merkezin taşra kuruluşları

olarak teşkilatlanmıştır.

Taşra teşkilatı hizmetleri, merkez adına ve merkezin emirleri doğrultusunda yürütür.

Özellikleri:

1 - Hizmetler bir merkezde toplanmıştır. Karar alma ve uygulama yetkisi merkezindir.

2 - Merkezde toplanan idari hizmetlerin taşrada yürütülmesi merkezin emir ve talimatlarıyla olmaktadır.

3 - Hizmetlerin yürütülmesi için gerekli gelir ve gider de merkezileştirilmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK GENEL İDARESİNİN MERKEZ TEŞKİLATI

2.1. İdare

İdare kavramı çeşitli anlamlarda kullanılmıştır Anayasalarımızda. 1982 anayasamızda idare hem özel, hem de kamu için kullanılmıştır.

- 125.maddesinde idare örgüt, teşkilat anlamında kullanılmıştır.
- 126.maddesinde yönetsel etkinlikler anlamında kullanılmıştır.
- 123.maddesinde hem teşkilat, hem de faaliyet anlamında kullanılmıştır.

Türkiye'de idari yapının merkezden yönetime ağırlık verilerek teşkilatlandığı görülür. (Gözübüyük,1985; 29)

Merkezden yönetim, idari hizmetlerin başkent adı verilen devlet merkezinde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezin hiyerarşisi içinde yer alan teşkilatlarda yürütülmesidir.

2.2. Genel İdarenin Merkez Kuruluşları

A - Cumhurbaşkanı

Devletin başıdır. Türkiye Cumhuriyeti ve milletin birliğini temsil eder.

Tarafsız ve partiler üstü bir konumu vardır.

Yasama ve yürütmeye ilgili görev ve yetkileri vardır

1982 Anayasası Cumhurbaşkanına geniş bir alanda tek başına idari işlem yapma yetkisi tanımıştır.

Cumhurbaşkanı yürütmenin sorumsuz kanadıdır. Hükümet ise yürütmenin sorumlu kanadıdır.

B - Başbakan ve Bakanlar Kurulu

Başbakan bakanlar arasında koordinasyonu sağlar. Hükümetin genel siyasetini yürütür.

Başbakan ve bakanlar arasında ast-üst ilişkisi yoktur.

Çeşitli bakanlıklara bağlanamayan kuruluş, müsteşarlık başkanlık ve genel müdürlük başbakanlığa bağlanır. Bunlarla devlet bakanları uğraşmaktadır.

Bakanlar Kurulu hükümetin genel siyasetini yürütür. Bu amaçla hazırlamış oldukları hükümet programı doğrultusunda icraat için kararlar alarak meclisten kanun çıkarırlar veya kanun hükmündeki kararnamelerle icraatlarını anayasaya uygun olarak yaparlar.

C - Bakan ve Bakanlıklar

1982 Anayasasının 113. maddesine göre bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir.

İki türlü bakan vardır:

- 1 - Bakanlıkları olan bakanlıklar.
- 2 - Bakanlıkları olmayan bakanlıklar (Devlet Bakanlıkları).

Devlet Bakanları:

- a - Başbakana yardım ederler.
- b - Deneyim ve bilgileri ile hükümete yardımcı olurlar.
- c - Başbakan tarafından verilen diğer görevleri yaparlar.

Bakan:

- a - Bakanlık kuruluşunun en üst ve hiyerarşi amiridir.
- b - Bakanlığı temsil eder.
- c - İta amiridir.
- d - İdari düzenlemeleri yapar ve çıkarır.

'Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki Kanun'a göre bakanlığın merkez kuruluşları 3 kümede toplanmıştır:

- 1 - Ana hizmet birimleri: Bakanlığın sorumluluk, hizmet ve görevlerini yürütürler. Genel müdürlük ve daire başkanlığı şeklinde teşkilatlanmışlardır. Bakanlığın sorumluluk, görev ve hizmetine göre her bakanlıkta değişikler.

2 - Danışma ve denetim birimleri: İhtiyaca göre;

- a - Teftiş Kurulu Başkanlığı
- b - Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı
- c - Hukuk Müşavirliği
- d - Bakanlık Müşavirleri
- e - Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği.

3 - Yardımcı birimler: İhtiyaca göre;

- a - Personel Genel Müdürlüğü(veya Dairesi Başkanlığı)
- b - Eğitim Dairesi Başkanlığı
- c - İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı
- d - Savunma Sekreterliği
- e - Özel Kalem Sekreterliği

Bu birimlerin üzerinde bakana yardım eden müsteşarlar bulunur.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

EĞİTİM

3.1. Eğitim

Anne karnında başlayan ve mezara kadar devam eden bir süreç. Her an her zaman yeni bir bilgi, beceri, davranış öğrenebiliriz veya mevcut bilgi, beceri ve davranışımız her an ve her zaman değişebilir.

Genel anlamda eğitim bireyde davranış değiştirme sürecidir (Demirel 1993:36).

Bireyin davranışlarından pek çoğu öğrenme ürünüdür. Bir davranışın öğrenme ürünü sayılabilmesi için onu:

- Bireyin sonradan kazanmış olması,
- En azından belli bir kararlılıkla göstermeye başlaması demektir(Özçelik 1989:1).

Bu anlamda "eğitim bireyin davranışında kendi yaşantısı yoluyla ve kasıtlı olarak istedik değişme meydana getirme sürecidir." (Ertürk 1991:12).

Eğitimde malzeme insan olduğu için ince bir sanattır. Eğitimin bilen kişiler ve uygun bir program, araç-gereç, yöntem ve ayrıca özel bir dikkat ve itina ile yapılması gerekmektedir.

Eğitim ,meyvesini geç veren bir süreçtir. Biliyoruz ki bugünün toplumunda söz sahibi olanlar 20-30 yıl önceki eğitim uygulamalarının ürünüdür. Bu anlamda geleceğin istenen nitelikte insanını yetiştirmeye şimdiden başlamak gerekmektedir.

Ünlü Çin düşünürü Kuan Tzu'nun dediği gibi

"Bir yıl sonrasıya düşündüğün, tohum ek;

Ağaç dik, on yıl sonrasıya tasarladığın;

Ama düşünüyorsan yüzyıl ötesini, halkı eğit o zaman;

Bir kez tohum ekersen, bir kez ürün alırsın;

Bir kez ağaç dikersen, on kez ürün alırsın;

Yüz kez olur bu ürün, eğitersen milleti;

Birine bir balık verersen, doyar bir defalık;

Balık tutmayı öğret, doysun ömür boyunca."

Eğitim günümüzde hızla gelişmekte olan bir teknolojidir. Bu teknoloji ile toplumların geleceği demek olan yeni nesiller yetiştirilmektedir.

Eğitim her an her yerde olan bir olay ve olgudur. Yeri ve zamanı yoktur. Eğer iyi planlanmazsa ve bireyler çevrelerinde rastgele bir eğitime tabi tutuluyorlarsa ve çevrelerinde eğitim açısından iyi örnekler azsa veya yoksa, bireylere verilen eğitim hedef, program, araç-gereç, yöntem bakımından bilimsel değilse amaçlara ulaşamaktan daha kötüsü istenmeyen tipte insanlar toplumda boy gösterebilecektir.

3.2. Eğitimin Türleri

A - Örgün Eğitim

Belirli yaş grubundaki ve aynı seviyedeki bireylere, amaca göre hazırlanmış programlarla, okul çatısı altında düzenli olarak yapılan eğitimidir. Bu eğitim türünde genel, mesleki ve teknik eğitim programları uygulanır.

B - Yaygın Eğitim

Örgün eğitim sistemine hiç girmemiş, herhangi bir kademesinde bulunmayan veya bu kademelerin birinden ayrılmış olan bireylere ilgi ve gereksinme duydukları alanlarda yapılan eğitimidir. Bu eğitim değişik yaş gruplarındaki ve seviyelerdeki bireylere amaçlarına uygun hazırlanmış programlarla, programların gerektirdiği ortamda ve sürede verilen eğitimidir. Halk eğitimi, yetişkinler eğitimi, hizmet öncesi meslek eğitimi ve hizmetiçi eğitim birer yaygın eğitimidir (Taymaz 1992:3).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

GENEL İDARENİN MERKEZİ KURULUŞLARININ EĞİTİM POTANSİYELLERİ

4.1. Potansiyel

Ortaya çıkmamış, fakat ortaya çıkmaya hazır güç, yetenek, özellik, insan potansiyeli buna örnek olarak verilebilir.

Eylem halinde bulunmayan ya da içinde bulunduğu ortam değişince ortaya çıkan gizli güç. Potansiyel eğitim gibi (Büyük Larousse 1993:9537-9538).

4.2. Cumhurbaşkanının Eğitim Potansiyeli

Cumhurbaşkanının eğitime katkıları dolaylı ve dolaysız yollardan olabilmektedir.

1 - Eğitimin herhangi bir alanına karşı ilgi oluşturmak: Bugün hâlâ yükseltilmeye çalışılan okul öncesi eğitimle ilgili yapacağı çeşitli yerlerdeki konuşmalarla ilgiyi buraya toplayabilir. Ortaöğretimden yükseköğretime geçişte yaşanan sorunların çözümünü konusunda durarak, ilgililerin dikkatlerini bu konu üzerinde toplayabilir.

2 - Kamuoyu oluşturmak: Diğer alanlarda olduğu gibi eğitimde de yapacağı konuşma ve etkinliklerle kamuoyu oluşturabilir. Eğitimin herhangi bir sorunu veya konusu kamuoyunda tartışmaya açıldığında yapacağı konuşmalarla belirleyici ve yönlendirici olabilir. Veya eğitimin dikkatinin çekilmesini istediği bir konusunu veya sorununu konuşmalarıyla kamuoyunda gündem yapabilir.

3 - Medyaya Öncü olmak: Günümüzde iletişim ağları sayesinde dünya küçülmüştür. Yapacağı konuşma ve faaliyetlerle tüm toplum kesimlerini olduğu gibi medyayı da etkiler, öncü olur. Medyanın ortaya atılan eğitimle ilgili konuyu sahiplenmesi halinde herkes tartışmaya katılabilecektir.

4 - Gönüllü kuruluşların katkısını sağlamak: Eğitimle ilgili sorunların çözülmesinde yapacağı konuşma ve etkinliklerle gönüllü kuruluşların dikkatini bu alana çekerek katkılarını sağlayabilir. Böylece sorunun çözümünde itici bir güç devreye sokulmuş olur.

5 - Örtülü ödeneğinden eğitime pay ayırmak: Kendisine tahsis edilen örtülü ödenekten eğitime de pay ayırarak gerektiğinde sorunun çözümü için ek bir kaynak yaratmış olur. Ayrıca dikkatleri de bu yöne çekmiş olur.

6 - Eğitimle ilgili kanunlardaki eksikliklerin tamamlanmasında, hataların düzeltilmesinde katkısı olmak: Eğitimle ilgili çıkacak kanunlar Cumhurbaşkanınca onaylanmadan yürürlüğe girmez. Eğitimle ilgili meclisten geçen kanunda incelemesini yaptıktan sonra eksiklik ve sakınca görürse, bir defa daha görüşülerek

kabul edilmesi için meclise geri gönderir. Böylece toplumun geleceğini ilgilendiren eğitimle ilgili kanunların en az hata ile çıkmasında katkısı olur. Bunu gerçekleştiren mahiyetindeki "eğitim hukukçu"larından faydalanır.

4.3. Bakanlar Kurulunun Eğitim Potansiyeli

A - Başbakan

1 - Kamuoyu oluşturmak: Yapacağı açıklama ve faaliyetlerle halkı, yapacakları veya yaptıkları konusunda aydınlatarak kamuoyu oluşturabilir. Kamuoyu oluşturarak halkın görüş ve fikirlerini belirtmesi suretiyle tartışma başlatır. Böylece halkı birinci elden bilgilendirerek eğitilmelerine katkıda bulunur.

2 - Eğitimle ilgili bir konuyu veya sorunu gündeme getirmek: Yapacağı eğitimle ilgili açıklama ve etkinliklerle dikkatleri bu alana yönlerebilir. Konuyu veya sorunu güncelleştirebilir. Konunun geniş bir platformda tartışılmasını sağlayabilir.

3 - Eğitime önem vermek suretiyle bu sektörde çalışanları güdülemek: Sosyal, ekonomik, kültürel kalkınmanın etkin bir faktörü olan eğitime özel bir önem vererek burada çalışanları ilgilendirmekten ve önemsenmekten dolayı isteklendirebilir. Eğitim sektöründe çalışanların mali, sosyal, kültürel haklarında ve statüsünün iyileştirilmesinde kolaylık sağlayarak, motive edebilir.

4 - Gönüllü kuruluşların katkısını sağlamak: Örgün, yaygın eğitimle ilgili bir çalışmada gönüllü kuruluşlarla işbirliği yaparak, onların da katkısını sağlayarak etkinliği ve verimliliği artırabilir. Bu amaçla gönüllü kuruluşların yapacağı etkinliklerin eğitimle ilgili olması için yönlendirebilir.

5 - Eğitim bakanının seçiminde özen göstererek katkıda bulunmak: Atayacağı eğitim bakanını yeterliliğine ve eğitime olan ilgisine göre seçerek sorunların çözümünde doğrudan etkili olur.

6 - Mali açıdan kaynak sağlamak: Bütçeden eğitime kaynak ayırırken öncelik ve önem verebilir. Nitekim son 5 yıldır Milli Eğitim Bakanlığı'na ayrılan pay diğer bakanlıklarla karşılaştırıldığında hep birinci sırada yer almaktadır. Eğitimin finansman sorununun en aza indirilmesinde en büyük rolü oynar.

B - Bakanlar Kurulu

1 - Eğitimle ilgili yasalara öncelik vermek: Meclise gönderilmek üzere bakanlıklardan gelen yasa önerilerinden eğitimle ilgili olanlarını öncelikli olarak görüşerek karara bağlayabilir.

2 - Bütçe görüşülürken eğitime daha fazla ödeneğin ayrılmasını sağlamak: Bakanlıklardan gelen bütçe tasarılarını meclisteki ilgili komisyonlara havale etmeden önce görüşürken, eğitim bütçesini öncelikli olarak ele alabilir. İmkânlar zorlanarak eğitime öncelikli olarak daha fazla pay ayrılabilir.

3 - Eğitimle ilgili bir sorunu veya konuyu gündem maddesi yaparak onu güncelleştirmek: Böyle bir tutum kamuoyunun dikkatini bu noktaya çekecektir. Medya yoluyla herkese maledilecektir. Bakanlar Kurulunda eğitimin gündem maddesi yapılması toplumdaki tüm kesimlerin eğitim üzerine eğilmelerini sağlayacaktır.

4.4. Bakanın Eğitim Potansiyeli

1 - Bakanlığının uygulamalarıyla ilgili açıklama ve etkinliklerde bulunmak: Kamuoyuna bakanlığı ile ilgili açıklamalarla bilgi verir, dikkatleri o yöne çeker. Halkı bakanlığının çalışmaları konusunda bilgilendirerek eğitir.

2 - Basılı, görüntülü iletişim araçları hazırlatarak daha geniş bir kesime hitap etmek: Bunlarla bakanlığının yaptıklarını, yapacaklarını anlatmada, ilgililenlerin görüş ve önerilerini almada kitleye erişebilme imkânına ulaşır. Bu amaçla yayınlar, basın ve halkla ilişkiler dairelerinin etkin kullanımını sağlamalıdır.

3 - Personelini hizmet içi eğitimle yetiştirerek gelişme ve değişmelere ayak uydurmayı sağlamak: Günümüz, dünyasında gelişme ve değişmeler çok çabuk gerçekleşmektedir. Personelin etkin ve verimli çalışabilmesi gelişme ve değişmelere ayak uydurabilmesi hizmet içi eğitimle mümkündür. Bu işlevlerle eğitim dairesi ilgilidir.

4 - Araştırmalar yaptırarak eğitimle ilgili mevcut sorunları ve çözüm yollarını buldurmak: Bakanlığın eğitimle ilgili karşılaştığı ve karşılaşılabileceği olası sorunlar ve çözüm yollarını buldurmak için araştırma kurullarını harekete geçirmek.

5 - Gerekli yasal düzenlemeleri yapmak için yasa önerisi hazırlatmak: Hazırlanan yasalardan eğitimle ilgili olanlarına öncelik vermek. Özellikle eğitimle ilgili "Milli Eğitim Bakanlığı" toplumun geleceğini yetiştiren bir kurum olarak eğitimle ilgili yasal düzenlemeleri yapar.

6 - Bakanlık bütçesinden eğitime daha fazla pay ayırmak: Eğitimden kaynaklanan sorunların çözümüne daha fazla ödenek ayırmak, eğitim dairelerine olabilecek en fazla ödeneği ayırttırmak. Milli Eğitim Bakam da genel bütçeden en büyük payı almak için çalışır.

7 - Bakanlığının yapacağı çalışmalarla ilgili olarak gönüllü kuruluşların katkısını sağlamak: Bu sayede çalışmalarda yeni ve etkili bir gücü devreye sokmak. Özellikle Milli Eğitim Bakanlığı gönüllü kuruluşların katkılarıyla amaçlarını gerçekleştirmede etkili bir gücü devreye sokmuş olacaktır.

BEŞİNCİ BÖLÜM

ÖNERİLER ve SONUÇ

5.1. Öneriler

Eğitim bir toplumun geleceğidir. Merkezi ve yerel yönetimiyle üzerinde önemle durulması gereken bir konudur. Gelecek yıllar "bilgi toplumu"na doğrudur. Bu yarışta geri kalan toplumlar pek çok alanda kaybetmeye mahkûmdurlar.

Bu açıdan bakıldığında merkezi yönetim kuruluşlarının eğitimle ilgili faaliyetleriyle "eğitim potansiyelleri"ni etkin ve verimli kullanmalarının önemi daha da iyi anlaşılmaktadır.

Merkezi yönetim kuruluşlarının eğitim potansiyellerini "etkin " ve "verimli" kullanabilmeleri için şu önerileri getirebiliriz:

1 - Merkezi yönetim kuruluşlarının eğitimle ilgili faaliyetlerinde bir "koordinasyonun "sağlanması: Koordinasyon sayesinde aynı amaca yönelik faaliyetlerin etkinliği ve verimliliği artacaktır. Çünkü koordinasyonla bu faaliyetleri yapan merkezi yönetim kuruluşları bütünü görebileceklerdir.

2 - Merkezi yönetim kuruluşlarının eğitim, eğitimin önemi, eğitim alanında yapılabilecek olan çalışmalar konusunda ortak noktalarda buluşması: Bu ortak nokta toplumun "bilgi toplumu" olması yolunda düşünce ve faaliyetlerde hemfikir olmaktır. Bunun gerçekleştirilmesi için toplumun diğer kesimlerinin harekete geçirilmesinde merkezi yönetim kuruluşlarının kendine özgü potansiyel ve çalışmaları olacaktır.

3 - Toplumun eğitimin önemi konusunda eğitilmesi, görüş kazandırılması çalışmalarına ağırlık verilmesi: Bu amaçla merkezi yönetim kuruluşları, toplumun diğer kurum ve kuruluşlarıyla işbirliğine giderek gelecekte "bilgi toplumu" olmanın gerekliliğine toplum fertlerini inandırmalıdır. Eğitimin ve bilginin erdemliliğine inanan bireylerde bunun gerçekleştirilmesinde ve aktarılmasında üzerine düşen sorumlulukları yerine getirmeye hazır olacaktır.

4 - Eğitimin yürütülebilmesi için "ek ve alternatif kaynak" yaratılmasına çalışılması: Gerek merkezi idare kuruluşlarının gerekse merkezi teşkilatın uzantısı taşra kuruluşlarının eğitim harcamaları için gereken kaynak yetersizdir. Bu yetersizlik, özellikle merkezi idare kuruluşlarının alternatif kaynakların devreye sokulmasıyla en aza indirilmelidir.

5 - Eğitimde gönüllü kuruluşlarla işbirliğine daha fazla önem verilmesi, faaliyetlerde koordinasyon sağlanması: Gönüllü kuruluşlar toplumda gönüllülük esasına göre pekçok hizmetleri yerine getirmekte veya tamamlamaktadır. Gönüllü kuruluşların çalışmaları eğitim alanında pekçok inanılmazı gerçekleştirmektedir. Merkezi yönetim kuruluşları okul yapımından fakir öğrencilerin çeşitli

ihtiyaçlarının karşılanmasına kadar pekçok safhada eğitime katkısı olan bu gönüllü kuruluşları “onore” etmelidirler. Yasal açıdan da pek çok engelleri kaldırmalıdır.

6 - Medyanın eğitim alanındaki katkılarının daha da artırılması: Gittikçe büyüyen ve gelişen bir sektör olan medyanın etkisi toplumun diğer alanlarında olduğu gibi eğitim alanında da büyüktür. Bu etki olumlu veya olumsuz yönde olabilmektedir. Televizyon programlarının medya içerisindeki ağırlığı artmaktadır. Merkezi yönetim kuruluşları medyanın toplumu doğru bilgilendirmesi, merkezi yönetimin çalışmalarını doğru aktarması, yayınlamış oldukları programlarla televizyonların daha eğitici olmaları, toplumun bilgilendirilmesinde medyanın daha etkin kullanılması, halk eğitiminde medyanın etkin bir güç olarak devreye girmesi, basının yorumlarında gerçekçi ve ülke yararına olması konularında gereken hassasiyeti göstermelidir.

7 - Araştırma ve geliştirme faaliyetlerine önem verilmesi: Merkezi yönetim kuruluşları bünyelerindeki araştırma-geliştirme birimlerinin etkin ve verimli çalışmalarını sağlamalıdır. Araştırma-geliştirme birimleri gerek çalışan personelin nitelikli olması, gerekse donanımlarının tam olması bakımından yeterli olmalıdırlar. Araştırma-geliştirme faaliyetleri ile faaliyetlerde etkinlik ve verimlilik daha kolay sağlanacaktır. Geleceğin bilgi toplumunu yaratmanın araştırma -geliştirmeden geçtiği unutulmamalıdır. Bu konuda merkezi yönetim kuruluşları kendi bünyeleri de dahil olmak üzere tüm kurum ve kuruluşlarda araştırma-geliştirme birimlerinin olmasını her yönden özendirmelidirler.

8 - Eğitim birimlerinin etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması: Merkezi yönetim kuruluşları mevcut eğitim birimlerinin etkin ve verimli çalışmaları için gerekli düzenlemeleri ve teşvikleri yapmalıdır. Değişme ve gelişmelere ayak uydurabilmek için, personeli ve toplumun bireylerini gelişen ve değişen şartlara göre yetiştirmek gerekmektedir. Bu ancak eğitim birimlerinin etkin ve verimli hale getirilmesiyle mümkün olabilecektir. Eğitim birimlerinin nitelikli personelle donatılması, kurum veya kuruluş bünyesinde yeteri kadar mali kaynak aktarılması sağlanmalıdır.

9 - Eğitim sektöründe ve birimlerinde çalışanların yeterince motive edilmesi: Motive edilen insan yapabileceği çalışmanın yunabileceği ürünün en iyisini sunmaya çalışır. Motive etmenin birinci şartı olan çalışmanın görülmesi ve takdir edilmesi bilimsel ve psikolojik standartlara bağlanmalıdır. Ayrıca çalışmalarla yakından ilgilenildiği hissettirilmelidir. Kurum ve kuruluşun amaçlarıyla, çalışanın amaçları bağdaştırılmalıdır. Bunların sağlanmasında merkezi yönetim kuruluşlarına büyük iş düşmektedir.

10 - Halkın eğitime olan ilgisinin ve katkısının en üst düzeye çıkarılması: Yönetimin temeli ve dayanağı olan halkın eğitime karşı ilgisinin yükseltilmesi

gerekliliğine inandırılmasıyla başlar. Eğitimin gerekliliğine inanan halk kendini yetiştirmek için kişisel gayretlerini en üst seviyede kullanır. Gücü oranında da çocuğunun yetiştirilmesinden başlayarak, donatımın sağlanması, binaların yapılmasında katkıda bulunur. Merkezi yönetim kuruluşları halkın eğitime ilgisinin ve katkısının en üst seviyede olması için başta yasal düzenlemeleri yapmak üzere bizzat ilgilenmelidirler.

11- Eğitim politikasının devlet politikası olmasının sağlanması: Eğitimde geliş-geçici uygulamalara yer yoktur. Çünkü eğitim tüm toplumu ve toplumun geleceğini ilgilendiren bir konudur. Eğitim politikası, toplumun gelişen ve değişen ihtiyaçlarına cevap verebilecek, toplumu bilgi toplumu yapabilecek esas ve esneklikte olmalıdır. Bunun sağlanması bilimsel çalışmalarla mümkündür. Merkezi yönetim kuruluşları eğitimin, günlük kararlara göre değil, bilimsel esaslara göre yürütülmesini sağlamalıdır.

12 - Yeni bilgi ve teknolojilerin üretilmesinin özendirilmesi: Çağımız bilgi çağı olduğu için yeni bilgilerin ve bu bilgilerin ışığında yeni teknolojilerin üretilmesi gerekmektedir. Bunu başarabilen yönetim ve toplumlar gücünü daha da artırmaktadırlar. Gerekli çalışmaları yapacak olan araştırma ve teknoloji enstitüleri, üniversiteler için her yönden kolaylaştırıcı ve teşvik edici önlemler merkezi yönetim kuruluşlarınca alınmalıdır.

13 - Eğitimle ilgili düzenlenen etkinliklere devletin en üst kademede ki yöneticilerinin daha fazla katılması: Böylece eğitim konusuna toplumun tüm kesimlerinin dikkatleri çekilecektir. Eğitimle ilgili paneller, konferanslar, şuralar, açılış etkinlikleri, ödül dağıtım törenlerine katılma bunlara birkaç örnektir.

5.2. SONUÇ

Eğitime en fazla gereksinimi olan varlık insandır. Eğitimidir ki insanı insan yapar. Eğitimidir ki insanı ve içinde bulunduğu toplumu ileri veya geri götürür. Eğitim çok geniş kapsamlı olup insan hayatı süresince devam etmektedir. Eğitim hayatın her safhasında olduğu için toplumda yer alan tüm kurum ve kuruluşlara ödev düşmektedir. Yönetim de toplumsal bir kurum olarak eğitim konusunda görevler üstlenmiştir.

Merkezi yönetimin ağır bastığı ülkemizde eğitim konusunda merkezi yönetimin potansiyeli yerel yönetimlere göre daha fazladır. Pekçok sosyal, ekonomik, siyasal yetkiler merkezi yönetimde toplanmıştır. Bu yetkiler ve özellikle merkezi yönetimin en üst düzey yöneticilerinin eğitime olan katkıları devreye sokularak örgün, yaygın ve halk eğitiminin sorunları daha kısa sürede çözümlenebilir. Eğitimin etkinliği ve verimliliği artırılabilir. Dolayısıyla toplumumuz ileri toplumlar gibi "bilgi toplumu" olma yolunda hızlı mesafeler kaydedebilir.

"Bir elin nesi var, iki elin sesi var" atasözümüzde belirtildiği gibi toplumun diğer alanlarında olduğu gibi eğitim alanında da istenilen noktaya ulaşabilmek için merkezi yönetim kuruluşlarının toplumun diğer sistemleriyle koordinasyon içerisinde eğitimle ilgili kullanabilecekleri potansiyelleri vardır.

İstenen ve beklenen odur ki merkezi yönetim kuruluşları mevcut eğilim potansiyellerini sonuna kadar toplumun diğer sistemlerini de işe koşarak kullansınlar. Hatta mevcut eğitim potansiyellerine yenilerini eklesinler. Toplumun diğer sistemlerinin de mevcut eğitim potansiyellerinin artırılması için önayak olsunlar. Toplumumuzun "bilgi toplumu" olması yolunda öncülük görevlerini yerine getirirken zaman içerisinde eğitim konusundaki değişme ve gelişmelere ayak uydurarak örnek olsunlar.

"Bilgi toplumu" olmak günümüzde geçmiş yıllara nazaran daha zordur. Çünkü diğer toplumlar diğer alanlarda olduğu gibi eğitim alanında da sürekli ilerlemeler kaydetmektedirler. Ulu önder Atatürk'ün gösterdiği "çağdaş uygarlık düzeyinin de üstüne çıkmak" için zorlukları ve engelleri tüm sistemlerimizle koordinasyon halinde çalışıp aşarak "bilgi toplumu" olmak zorundayız.

"Bilgi toplumu" olma yolunda zor olanı hemen yapmalıyız, imkânsız başarmak ise biraz zamanımızı almalıdır. Buna mecburuz.

KAYNAKÇA

- ARENA, **1982 Anayasası**, İstanbul: 1993.
- BAŞARAN, İbrahim, **Yönetim**, Ankara: Gül Yayınevi, 1989.
- ERTÜRK, Selahattin, **Eğitimde Program Geliştirme**, Ankara: Meteksan Yayınları, 1991.
- FİŞEK, Kurthan, **Yönetim**, Ankara: Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1975.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Türkiye'nin İdari Yapısı**, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, Açıköğretim Fakültesi Ders Kitapları No: 303, 1990.
- MİLLİYET, **Büyük Larousse**, İstanbul: 1993, c. 18, ss. 9537-9538.
- ÖZCAN, Demirel, **Eğitim Terimleri Sözlüğü**, Ankara : Usem Yayınları No: 10, 1993.
- ÖZÇELİK, Durmuş Ali, **Eğitim Programları ve Öğretim**, Ankara: ÖSYM Yayınları No: 8, 1989.
- TAYMAZ, Haydar, **Hizmet İçi Eğitim**, Ankara: PEGEM Yayınları No: 3, 1993.
- Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun.**

İDARENİN MODERNLEŞTİRİLMESİNİN HEDEFLERİ

İstikamet Belirleme İçin Tavsiyeler*

Çev.: Kadir KOÇDEMİR **

I - DOĞRU YOLDA MIYIZ?

Speyer İdari Bilimler Yüksek Okulu Kamu İdaresi Araştırma Enstitüsü'nün de iştirakiyle, bazı ilçelerdeki yönetimin modernleştirilmesi uygulamalarının kıyaslanıp tetkik edildiği "Geleceğin İlçe İdaresi" isimli çalışmada, yönetimin modernleştirilmesi için hedefler tespit edilmiştir. Bu hedefler etkinlik, vatandaşa ve iş sahiplerine yönelim çalışanların aynı istikamete yönlendirilmeleri ve siyasi ve demokratik etkileşim olarak ifade edilmektedir. Araştırmacılar, mevcut hukukî sınırlar içinde kamu yönetiminde etkinliğin hem ölçülebileceğini hem de artırılabilceğini varsaymaktadırlar. Buna göre, hizmetlerin yeniden ele alınması, uygulamaların optimize edilmesi ve tarafların sürece etkin katılımlarıyla verimlilik yükseltilebilecektir. Hizmetlerin ve ürünlerin ölçülmesi, maliyet bilincini geliştirerek şeffaflığı sağlayacak, yönetim sürecinin yeni bir anlayışla yürütülmesi de daha üst seviyedeki bir başarıyı beraberinde getirecektir¹.

Ancak, bu noktada bazı somların sorulması gerekmektedir: "Akılcı devlet" mümkün müdür? ² iktisadi ve siyasi akılcılık birbirleriyle bağdaştırılabilir mi? Daha fazla şeffaflık ve daha az karmaşıklık yolunda sarfedilen gayretler, çok daha aşırı bir karmaşıklığa yol açmıyor mu? Mekanik araçlara dayalı yönetim anlayışı ve uygulamadan kopuk teorik akılcılığın gerekleri, bizi yeniden merkezden yönlendirilmiş planlamaya geri götürmüyor mu?³

*Çevirenin notu: (Prof. Dr. Hermann Hill , "Ziele der Verwaltungsmodernisierung-Hill-fen Kursbestimmung", **Der Landkreis**, 8-9/1995, s. 357-360.) Burada yazarın soyadı ile edebi bir sanat yapılmıştır; "Hill" Almandaca "Yardım, koruma, tavsiye vb. anlamlara gelen "die Hilfe" kelimesinin çoğul halini çağrıştıracak şekilde yazılmıştır.

**Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı.

- 1 Bkz. Bu derginin elinizdeki sayısının 377. sayfasında başlayan "Modernisierungsansätze in der Kreisverwaltung" başlığı altında sunulan tebliğler.
- 2 "İdarede ve Devlette İktisadılık", von Arnim/Lüder (Yayımlayanlar), 1993, s. 67.
- 3 Hill, Hill ve Klages'in editörlüğünde, "Rekabet İçindeki Doruk İdareler" Spitzenverwaltungen im Wettbewerb, 1993, s. 13 (26).

Kamu yönetimleri hakikaten etkin olabilirler mi? Eğer öncelik etkinliğe verilirse hukuk devleti, sosyal devlet, demokrasi gibi kavramlar ihmal edilmiş olmazlar mı?⁴ Bazen İktisadî kazanç getirmeyen işler, bazen birazcık rehavet, bazen birazcık belirsizlik ya da birazcık rutinlikten ayrılma iyi işleyen bir teşkilat için gerekli şartlar değil midir?⁵ Daha da önemlisi, mahalli yönetimler mevcudiyetlerini mahalli farklılıklara ve sahip oldukları özerkliği özgür ve farklı şekillerde kullanmalarına borçlu değiller mi?

Eğer hukuk normları ve murakabe birimleri ile ilgili standartlar yerine, özel işletmelerdeki kalite normları ve standartları geçerli olursa, yönergeler yerini veri depolarına bırakırsa, faaliyet raporlarına işletme iktisadının soğuk, ruhsuz rakamları hakim olursa mahalli idarelerin yerinden yönetim hakları zedelenmiş olmaz mı? Bu yolla biz, yeni bir bürokrasi oluşturmuş olmaz mıyız?

Özel sektörde kalite yönetimi, çevre koruma yönetimi, iş güvenliği yönetimi gibi çok farklı yönetim kavramları vardır. Bunların kapsamlı bir el kitabında dokümanite edilmesiyle, bütünleştirilmiş bir yönetim sistemine gidilmek istenmektedir. Çünkü, günümüzde tazminat hukukunun işleyişi ancak böyle bir sistemle mümkün olabilir⁶. Alman tazminat hukuku mahalli yönetimlerin modernleşmesinde de örnek alınmak istenmektedir⁷. Düşünelim; eğer ilçe meclisi veya yöneticileri, teşkilat ve gözetim görevlerini ihmal ettikleri iddiasıyla tazminat ödeme korkusu içinde çalışmak mecburiyetinde kalırlarsa, sorumluluğun üstlenilmesi ve devri mümkün olur mu? Mevcut cari hukuk böyle bir maceraya müsaade eder mi?

Hem, özel sektör sahasında da çok sayıda yeniden yönetim modeli oluşturma projesi* hüsranla sonuçlanmadı mı?⁸ Hal böyleyken, kamu yönetimleri böyle bir yenilenmeyi nasıl gerçekleştirecekler? İşletme iktisadının prensipleri ile memuriyetin liyâkat ve kıdam esaslarına dayalı teşvik mekanizmaları, birbirleriyle çatışmayacaklar mı? Kamu çalışanları, talimat yerine sorumluluk almaya hazır ve razı mıdırlar? Stratejik yönetim için, İlçe ve belde meclisleri yeterli olacak mıdır?

4 K. König, DÖV (Kamu İdaresi Dergisi) 1995, s. 349.

5 Hill.ZfO 1994, s. 318 (322).

6 Adams, Blick durch die Wirtschaft vom 5.10.1994 und vom 19.4.1995.

7 Johannsen, StGR 1994, s. 411.

* Çevirenin notu: 1980'lerde yönetim bilimi alanında üç önemli adım kaydedilebilir: Birincisi yönetim bilimi uygulamaları çok sadık kalınarak mevcut sistemi yeniden dizayn eden Japon manufaktör yatırımlarına benzetilmeye çalışıldı. Meselâ, Just-In-Time (JIT) uygulaması gibi. İkincisi, yönetim bilimi modelleri kalite bilgileriyle ilgili nesneleri içine almaya başladı. Total Quality Control (TQC) örnek verilebilir. Üçüncüsü, yönetim bilimi modelleri birçok fonksiyonel veri tabanlarıyla ağ oluşturdular ve bilgisayarları dahil ettiler. Ayrıca Bkz. Dannenbring, D., and Starr, Martin K., Management Science (1983); Erikson, Warren J., ve Hail, Owen P., Computer Models for Management Science, 2d ed. (1986); Schonberger, R. J., Japanese Manufacturing Techniques (1982).

8 Dixon, u.a., Harvard Business Manafer 2/1995, s. 105.

Vatandaşlar, yönetimin hizmetleri arasında seçim yapmaya, bunları kıymetlendirmeye ve paranın değeri üzerinde tartışma yapmaya hazırlar mı? Nihayet, bütün bunlardan vatandaşlar ne elde edecekler? Bunlar, daha düşük harçlara, katılma paylarına ya da daha fazla ve daha iyi hizmetlere mi yol açacaktır? Yine bunlar, kamu yönetiminin çalışanlarına ne getirecektir? Böyle bir değişim süreci, yoğun ve yaygın bir huzursuzluk ve güvensizliği beraberinde getirmeyecek mi? Aynı şekilde, bu süreç kadroların iptaline veya en azından değiştirilmesine ve "hizmet yoğunlaşmasına" yol açmaz mı? Modernleşme adına bütün bunları istiyor muyuz?

II - MADDE MADDE HEDEFLER

1. Etkinlik

Amerikan sosyolog George Ritzer, kısa bir müddet önce "Toplumun McDonaldlaştırılması"⁹ konusunda bir kitap yazdı. O bürokraside Max Weber'i ve bilimsel işletme yönetiminde de Frederick Taylor'u McDonaldlaştırmanın en önemli öncüleri olarak görmektedir. MacDonalddlaştırmanın belirleyici unsurları "etkinlik, ölçülebilirlik, öngörülebilirlik ve kontrol"dür. O, etkinlik kavramıyla McDonalds'daki doygunluk seviyesine hızla ulaşılmasını kastetmektedir. McDonalds'ta, yemekler ve servis nicel olarak kolayca sınıflandırılıp (Big Mac), hesaplanabilmektedir. Müşteriler, çok miktarda yemeğin hakikaten mütevazî bir bedelle alınabildiğine inandırılmıştır. Miktar ile kalite iyi dengelenmiştir. Ayaküstü hızlı yemek yenen yerlerde ya da otomobille kuyrukta beklenen Drive-in'lerde, yemeğe evdekine göre çok daha az zaman ayrılabilirdiğine inanılmaktadır.

Nihayet McDonalds öngörülebilirliğe imkân vermektedir. Hamburger, her zaman ve mekânda aynı tada sahiptir. İnsanlar ondan daima aynı lezzeti almaktadırlar. Birçok insan da umulmayanların yaşanmadığı, sürprizsiz bir dünyada yaşamayı can-ı gönülden arzular. Tabii bu emniyetin bedelinin gizli bir kontrolle ödenmesi gerekir. Kuyruklar, mahdut miktarda yemek kartı, az sayıda tercih imkânı ve rahat olmayan sandalyeler ile müşteriler firma ne istiyorsa harfiyen uymaya zorlanır. Yemeğin çabuk yenilmesi ve işyerinin derhal terk edilmesi lazımdır.

McDonalds, insanları beşeri işgücü yerine makineleri kullanarak kontrol ediyor. Bardak dolduğunda musluğu kendiliğinden kapanan meşrubat otomatları, patatesler kızardığında zil çalan fritözler, kasiyerin hiç bir fiyat ve miktarı hesaplamasına gerek bırakmayan, sadece tercih edilen yiyecekleri kodlamasıyla bütün bu işlemleri yapan kayıt kasaları bu kontrol makinelerine örnek gösterilebilir. İnsanın, sürekli artan şekilde teknik ile ikame ve takviye edilmesi gıda maddeleri-

9 Ritzer, Die Macdonaldisierung der Gesellschaft, 1993, (Almanca 1995).

nin daima etkin ve hesaplanabilir bir şekilde hazır tutulmasıyla mümkün olmaktadır. Yani, McDonalds'ın branşındaki başarısının ve McDonaldlaştırma sürecinin değerini kaybetmeden devam etmesinin iyi ve çarpıcı sebepleri vardır.

Ritzer, daha sonra, McDonaldlaştırmanın sadece beslenme sektöründe değil, eğitim, iş dünyası, seyahat, boş zamanlar değerlendirme, gıda, siyaset, aile ve diğer toplumsal sahalarda da fiilen etkili olduğunu göstermektedir. Ona göre bütün bunlar, McDonaldlaştırma dünyanın her tarafında dokunulmaz görünen müesseselere dahi sirayet etmiştir. O halde, şimdi biz kamu yönetimi alanında da önlenemez bir McDonaldlaştırılma süreciyle mi karşı karşıyayız? Bu alanda da her şeyi saf İktisadi anlamıyla etkinlik kıstası mı belirleyecek?

Bazılarına önemsiz gözükse de, bu tehlike, küçümsenemez. Bir tehlikeyi kim görürse, ancak onun karşı koyma şansı vardır. Bu bakımdan, reform yapan yönetimlere, modernleşme gayretlerini beşerî bir mikyasa oturtma görevi düşmektedir. Muhakkak ki, vergi ödeyen insanlar ödediklerinin karşılığını almak ve hizmet kabiliyeti yüksek ve verimli bir kamu yönetimi isteyeceklerdir. Fakat, onlar kesinlikle mekanik bir yönetimi arulamayacaklardır.

Kamu yönetimi çalışanları, sadece laboratuvar bulgularını analiz etmekle teşhis ve tedaviyi gerçekleştireceklerini sanan bazı tabipler gibi davranamazlar. Aksine, onlar daima insanın fitratı, psikolojik hali, birlikte yaşamının düzenlenmesi gibi hususları göz önünde bulundurmak mecburiyetindedirler. Öyleyse, gerçek etkinliğe sadece yönetimin kendini optimize etmesi ve en iyi hale getirmesi ile değil, demokratik sorumluluk esasına dayalı siyaset ile kamu yararı arasındaki karşılıklı etkileşimle erişilebilir.

İdarî hizmetler, çalışma ve analiz etme teknikleri gibi belli yöntemler, temelinde işleyen standart mekanik bir süreç içinde yürütülmezler. Karşılıklı etkileşimi esas alan sosyal bir süreç içinde yürütülürler. Modernleşen yönetimin halkla diyalogu da bu temelde devam etmeli, asla veri mezarlıkları veya soğuk ve ruhsuz rakam oyunlarına dönüşmemelidir. Bilgilerin edinimi ve kullanımı, hukuki kayıtlamalar ve siyasî kararlar çerçevesinde olmalıdır.

Mahalli özerk yönetim, basit bir maliyet muhasebesi mantığıyla yürütülemez. Siyasî karar alma mercii maliyetlerin bilinmesi ve diğer yönetimlerle kıyaslanması, katlanılacak külfetin siyasi olarak savunulabilir veya üstlenilebilir olması için gayret edebilir. Ancak uygulamada bunun aksi de geçerli olmakta, bazen siyasi ya da sosyal hedefler hizmetlerin belirlenmesi ve yürütülmesine dair süreci etkilemektedir. İşte bu hedeflerin bağdaştırılması gerekmektedir. İdare hedeflerin bağdaştırılması için, geliştirilmiş analiz ve iletişim metodları kullanmakta, böylece farklı alternatifler için ortam yaratarak, sosyal dayanışma ve kamu hizmetlerinin yürütülmesine yönelik hareket alanı kazanmaktadır.

2. Halka Endekslenme*

"Hizmet işletmesi olarak yönetim" veya "iş sahibi olarak vatandaş" kavramları hakkındaki kritik malumdur¹⁰. Vatandaş kavramı iş sahibi, seçmen, vergi mükellefi, asayiş düzenlemelerinin muhatabı, planlama sürecinin aktif ve etkileyen katılımcısı vb. kavramlardan çok daha fazlasını ifade etmektedir. Fakat, yönetimin ve onun işleyişinin dışarıdan, vatandaş cephesinden tarifi ve bu tariften kaynaklanan ıslah etme teklifleri de meseleyi tam anlamıyla kapsamamaktadır. Asayiş hizmetleriyle ilgili bir düzenlemenin muhatabı, vergi ilâmını alan bir mükellef, usulsüz park eden sürücü vb. gerçekten bir süpermarket müşterisi gibi mi muamele görmelidir? Eğer müşteri (halk) gerçekten kral ise ve bütün arzulan yerine getirilmeliyse, komşular, çevreye zarar veren fabrikalar ya da sübvansiyon alan rakipler arasındaki ilişkilerde nasıl davranılacaktır? Bunlar nasıl düzenlenecektir? Bunların hepsi yönetimin müşterisi değil midir? Onların menfaatleri yönetim ile sözleşme yapan diğer müşterilerin menfaatleriyle sık sık çelişmemekte midir?

Bu meseleler, müşteriyi esas olan kararlarda hak ve kanun kavramlarının da dikkate alınmasıyla çözülebilir. Kararın alınış yöntemi, açıklanması, izah edilmesi daha iyi hale getirilebilir. Hâlbuki, son zamanlarda bilhassa Amerikan yönetim bilimi literatüründe¹¹ yoğunlaşan bir şekilde, müşterinin mümkün olduğunca yanında olmak, onun arzu ve tercihlerini esas almak, yönetimi müşterinin ihtiyaçlarına ve menfaatlerine ayarlamak şeklinde ifade edilen geleneksel işletme yönetimi doğmasının yönetimin başarısını tehlikeye atabileceği ifade edilmektedir. Bu iddianın sahiplerine göre müşteriye endekslenme yeniliklere bakışı şaşırtmakta ve pazarda hatalı tahminlerde bulunulmasına yol açmaktadır. Çünkü, müşterilerin çoğu sadece mevcut ve kısa vadeli, bencil ürün faydalanmasıyla ilgilenmektedirler. Bu sebeple, Magazin Fortune'de yer alan çarpıcı bir başlıkta "tüketicinizi görmezden gelin" denilmektedir¹².

Artık, müşterinin ne dediğine değil, ne yaptığına dikkat edilmesi tavsiye edilmektedir. Bu görüş, aynı zamanda bir şehir gözetiminin en son neticelerine¹³ de uymaktadır. Örnek olarak ele alınan bir şehirde, sadece vatandaşların anket cevaplarının analiz edilmesiyle yetinilmemiş, onların hizmetlerin tespit edilmesi ve yürütülmesi hakkındaki fiili tavırları da incelenmiştir.

* Burada halk ve idarenin hizmetleri sırasında taraf olanlar ayrıca zikredilerek "halka ve müşterilere yönelik" denilmiştir. Ancak dilimizde böyle bir ayrım olmadığı için biz sadece "halk" kelimesini ve yine yönelimin manasını daha iyi yansıttığına inandığımız için "endekslenme" tabirini kullanmayı tercih ettik.

10 Laux, Die innovative Verwaltung 1/95, s. 15.

11 Bower/Christen, Harvard Business Review, 1/95, s. 43; Blick durch die Wirtschaft vom 26.1.1995.

12 Martin, Fortune, 1.5.1995, s. 83.

13 Bick/Dobroschke, Der Städtetag 1995, s. 77.

Bir hizmetin yürütülmesinde ince ayarların yapılabilmesi için, müşteri eksensizlik şüphesiz gereklidir. Ama, kamu yararına yönelik stratejik hedefler ve bunlara ulaşmak için yapılacak (iyileştirme arayışlarıyla yeni yol ve yöntemlerin bulunmasını da ihtiva eden) hizmetlerin tespit edilmesi, yürütülmesi sadece münferit vatandaşların güncel ilgi alanlarına, taleplerine ve anket neticelerine bağlanamaz. Kamu yönetimleri hizmet tespitinde ve arzında, gelecekle (ve hatta çoğu zaman geçmişle) ilgili sorumluluklarının sınırları dahilinde, çok daha geniş ufuklu olmak zorundadır.

Vatandaş eksenli bir yönetim vatandaşların hareket alanları ve şartlarını, bütçelerini ve hizmete katılma imkânlarını, hayatlarını biçimlendirme potansiyellerini dikkate almalıdır. Eğer, vatandaşlık hukukunda hakların ancak yükümlülüklerle birlikte mümkün olduğu hatırlanırsa, sosyal hukuk devletinin anlamı ve kapsayıcılığı daha iyi ortaya çıkar. Kamu yönetimi ile vatandaşlar arasındaki bu karşılıklı ilişkiler, faydalanılan kamu tesislerinin korunması ya da sosyal yardımdan yararlananların ellerinden geldiğince kamu yararına işler yapması gibi durumlarda kendisini gösterir. Böylece, yönetimin vatandaş eksenli olması kesinlikle tek yönlü bir yol olmaktan çıkıp, toplumun yararlarının hep birlikte gözetilmesi ve geliştirmesini de ihtiva eden

3. Çalışanlara Yönelim

Bir teşkilat ve yönetim için "Bir araç olarak insan" ifadesi sadece merhametsizlik değil, aynı zamanda açık bir zırvadır. Bu uzun zamandan beri bilinmektedir. Doğrusu, "Odak noktası olarak insan" şeklindedir. Bu kurala göre, personel işleri kamu yönetiminde de en önemli işlerdendir¹⁴. Yukarıdakileri tamamlayıcı olarak "İnsan odak noktasındadır ve böylece bütün yollardadır (bütün yollar ondan başlar ve ona çıkar)" denilmektedir.

Öyleyse, işyerindeki memnuniyetin ve çalışanların kendilerini ispat yolunda şahsî ve meslekî ilgilerinin ihtimam ile ele alınması, onların "dünyanın şampiyon birliği" olmaya yönelik gayretlerinin sosyal amaçlar lehine frenlenmesi beyhude bir çaba mıdır? Daima hedefe koşan ve etkin bir hizmet modelini gerçekleştirmek için kendi cephesinde yürüten bir puantaj yönetimi mi arzu edilmelidir? Hizmet durumuyla ilgili tartışmaların sebebi nabza göre şerbet veren idare-i maslahatçı yönetimler değil midir?

Etkinlik prensibinin dal a çok dikkate alınmasına yönelik bütün gayretler, kendi işlerine maiyetlerinden beklediklerinden daha farklı rasyonalizasyon ölçüleri koyan amirlere takılıp kalmıyor mu? Bu farklılık, sevk ve idarede yöneticilerin değerlendirilmesi söz konusu olduğunda bilhassa daha geçerlidir.

¹⁴ Hill, Der Landkreis 1993, s. 310.

Güney Almanya'da, bir kaymakamlıkta düzenlenen hizmet içi eğitim çalışması öğretici neticeler ortaya koymuştur: Burada, çalışanlarla ilgili olarak, yönetimin temellerinden işyeri kurallarına, çalışma saatlerine ve kalite normlarına kadar "kırmızı kaplı dosya"ya dahil ne varsa mükemmel şekilde bir araya getirilmiştir. Çalışanların hepsi, işin başında bu dosyayı almakta ve bu dosya bütün çalışma odalarında bulunmaktadır. Önemli olan herşey, düzenli bir tasnifle bu dosyanın içinde yer almıştır. Eğer, yönetimin işleyişinde köklü bir değişim, gerçekleştirilmek isteniyorsa, eğer çalışanların daha fazla sorumluluğunu gerektiren araçların kullanımı söz konusuysa, eğer salt "İktisadî bir birim"den gerek genel ve gerekse kişisel olarak anlamlı bulunacak bir müşterek yapıya¹⁵ geçilmek isteniyorsa mümkün olduğunca çok sayıda çalışanın daha başlangıçta bu değişim sürecine iştirak etmeleri mecburiyeti vardır.

İnsanlar, yenilikleri anında ve pasif bir tavır içinde kabul etmezler. Hele kullanma kılavuzu şeklinde ifade edilmiş bir reçete çözüm söz konusuysa, bu durum daha da geçerlidir. Çalışanlar, kendi şahsi halleri ve perspektifleri içinde bu yenilikleri aktif biçimde yorumlamak isterler¹⁶. Yenilikler, ancak bu suretle hayata geçirilip, dahili ve harici tesir sahibi olurlar. İdarenin modernleştirilmesi de sadece harici bir yeniden yapılanma olmayıp, daha ziyade yönetimin dahili dönüşümünü gerektirdiğinden, çalışanların buna iştiraki vazgeçilemez bir şarttır.

Hedeflerin gerçekleştirilmesinde, grup ya da ekipler elverişli bir teşkilat şeklini oluşturmaktadır. Eşzamanlı psikolojik ve sosyal etkileşim, şahsi ve toplumsal potansiyellerin en iyi şekilde ortaya konmasını sağlamaktadır. Grup ya da ekip çalışması içinde bulunanlar, psikolojik olarak birbirine bağlıdırlar ve kendilerini önceden kotarılmış işlerin zoraki uygulayıcıları olarak görmezler. Yaptıkları işi benimserler. Hizmetin başarılı olarak yerine getirilmesi için algılanışının da müşterek olması gerekir. Ekip çalışması, mevcut tecrübelerin neticelerinden yararlanmakta ve yeni tecrübi bilgiler kazandırmaktadır.¹⁷

Demek ki sürekli iyileştirme süreci, yönetim aygıtı için bir öğrenme süreci olup, madalyonun sadece bir yüzünü teşkil etmektedir. Diğer yandan yönetimler modernleşme konusundaki bilgi ve tecrübelerini kullanan, kendilerini değiştiren ve tecrübelerini aktaran öğretici teşkilatlar da olmalıdırlar. Yönetimlerin modern olarak, vasıflı elemanların da yönetimlerin en önemli unsurları olarak kalmaları, ancak mevcut bilgilerin bu şekilde faal hale getirilmesi, bunlardan faydalanılması, mahalli idareler arasında yenilenme bakımından kıyaslamaların yapılması ve ilçelerin mahalli düzeyde gelişmenin ve yenilenmenin hem merkezi hem de motoru olma fonksiyonlarının harekete geçirilmesiyle mümkün olabilir.

15 Bartlett/Ghoshal, Harvard Business Manager 2/95, s. 56 (65).

16 Nonaka, Harvard Business Manager 2/92, s. 95 (101); Hill, VuF 1994, s. 275 (278).

17 Martin, Fortune, 1.5.1995, s. 83.

4. Siyasi-Demokratik Etkileşim

Mahalli idarelerin siyasi ve demokratik yönleri, onların yaptıkları hizmetlerin demokratik sorumluluk esasıyla meşruiyet kazanmasını ve kabul görmesini gerektirir. Bu hizmetlerin bir kısmı, Anayasa'dan aldıkları hakkı kullanmak suretiyle mahalli temsil organı tarafından belirlenir ve yürütülür. Devlet yönetiminde geçerli olan geleneksel güçler ayrılığı prensibi, mahalli düzeyde aynı katılıkla uygulanamamaktadır. Mahalli temsil organlarının faaliyetlerini stratejik önkoşullarla (yani "ne yapılacak?" sorusuyla) sınırlandırmak ve fiili icrayı (yani "nasıl yapılacak?" sorusunu) tamamıyla bürokratik yönetime bırakmak, hukuk mantığı bakımından çok ağır gelmektedir.

Gittikçe şahsileşen bir seçim sisteminde, seçilenlerin seçmenlerin ferdi işlerinin takibine, yönetimin ayrıntılara kadar kontrolüne, beldenin gelecekteki profili hakkındaki tartışmalara, kalite ve etkinliğe, vatandaşların ve çalışanların memnuniyetlerine kadar her konuda mahalli siyasi pratik içinde etkin olmaları ise çok daha karmaşık ve zordur.

Meclis ile yönetim arasındaki ilişkilerin yeniden şekillendirilmesi daha fazla anlayış ve tecrübeye dayalı çalışmayı gerektirmektedir. İlçe meclisi için stratejik olarak faydalı bilgi nedir? Meclis yönetimle ilgili bilgileri elde etme işini nasıl organize edecek ve doğru soruları nasıl soracaktır? Diğer yandan bürokratlar bilgilerini, tecrübelerini, zaaflarını ve farklılıklarını meclisin açıkça anlayabileceği, bütün alternatifleri değerlendirebileceği ve inisiyatif için kabiliyetli olacağı tarzda nasıl aktaracaktır? Heidelberg'teki şehir kısmi imar planı ya da Osnabrück'teki icra bütçesi gibi ilk denemeler şunu göstermektedir; yönetim haberleşme sistemleri üzerine "Data Mining"¹⁸ "Veri İstasyonu" gibi teşebbüsler kritik ayrıntıyı bulma işini kolaylaştırmakta, değerlendirme yapmaya yardımcı olmakta ve meselelere ışık tutma fonksiyonu görmektedirler.

Yine de perspektifleri ve siyasi tahminleri anlaşılır kılmak için açıklayıcı yorumlara ihtiyaç vardır. Böylelikle, hem parti siyaseti meclis organlarının ve genel olarak yönetimin karşısında gerilemek mecburiyetinde kalmaz hem de mahalli siyasi tartışmalar eskiden olduğu gibi gerçek yerini muhafaza eder.

Stratejik yönetim, temel tartışmalarla ve hedeflerin belirlenmesiyle sınırlı kalacak değildir. Vatandaşa endeksli ve siyasi olarak esnek bir sistem, ciddi stratejik kararlarda icra organına önemli işlevler yüklemek durumundadır. Hedefler, gerçekleştirilmeleri esnasında uygun tedbirlerle donatılmalı ve uygulanabilir ya da başarıyla vaad eder biçimde tanımlanmalıdır. Uygulamayla ilgili bilgiler, kontrol ve sevk bakımından bilhassa önemli olabilir. Bu da, bizi, bürokratik yönetim ile temsil organı arasında daima muhafazası gereken karşılıklı itimata dayalı bir işbirliğinin mahiyeti ve önemi noktasına götürmektedir.

18 Bissantz/Hagedorn, Blick durch die Wirtschaft vom 19.4.1995.

Nasıl ki adem-i merkeziyetçi bir yapılanmadaki bölüm ve netice sorumluluğu ancak merkeziyetçi bir yapılanmayla kıyaslanarak anlaşılabilirse, bürokratik yönetimin sorumluluğu ile temsil organının siyasî ve demokratik sevk ve idaresi de böyle düşünülmeli ve kıyaslanmalıdır. Bu ikisi arasında karşılıklı bir ilişki vardır. Stratejik önemi haiz bir proje örneği (süpervizyon gibi) bürokratik yönetim tarafından temsil organına ya da yetkili komisyonun müzakeresine bırakılabilir. Yapının her zaman stratejiye uyup, onu takip edeceği kanaati mutlak anlamda doğru değildir. Tam tersine mevcut yapı meselelerin ele alınmasını ve bulunacak mümkün çözüm yollarını belirleyebilmektedir. Bu da gösteriyor ki, sevk ve kontrol süreci asla ne şu ne de bu istikamette tek yönlü bir yol değildir. Bilakis sağlam ve temelli bir iletişime ve etkileşime muhtaçtır.

Modernleşme konusunda, sanki kamu kesimi özel sektörün arkasında topallıyormuş gibi görünmektedir. Halbuki, biz stratejinin ne olduğu ve mahalli yönetimlerin sevk ve yönetim organlarının bunu nasıl uygulamaya geçirebileceği sorusu ile meşgul olurken, yönetim bilimi literatüründe¹⁹ bir teşebbüsün esas varlık sebebinin -strateji değil- teşebbüs gayesi olduğu tezi yer bulmaya başlamıştır. Artık işletmelere kendilerini strateji düşüncesi, yapılanma ve sistem bölümlendirmelerinden kurtarıp, bunun yerine hedef düşünceleri, çalışanların motivasyonu ve sürece itibakları gibi unsurlardan bir iskelet kurup, bununla bir kimlik oluşturmaları tavsiye edilmektedir. Sürekli bölünen ve parçalanmış bir ekonomi içinde fark edilemez hale gelen teşebbüs, stratejik zorlamadan ayrılarak müşterek işyeri hedefleri temelinde bir kimliğe kavuşmaktadır.

Büyük mahalli idarelerdeki çekişmelere, çalışma ortamlarına, hizmetlerindeki değişime ve hizmet gören insanların durumlarına dikkat edildiğinde, kamu yönetiminde de birlikte geliştirilen kimliğin, ortaya konan hedeflerin, çalışanlar için kıymet ifade eden süreçlere iştirakin, çalışanların seviyelerinin yükseltilmesinin ve motivasyonlarının kuvvetlendirilmesinin vurgulanmasının anlamı daha iyi görülmektedir. Başka bir ifadeyle, kamu yönetimiyle özel sektör arasındaki farklılıklar o kadar da büyük değildir.

III- KENDİNİ DEĞİŞTİRMEYEN, DEĞİŞTİRİLİR

1. Gelişmeler

Devlet ve mahalli idareler, son yıllarda ne tamamen dışlamayı ne de kendiliğinden bir kabulü mümkün kılan gelişmeler yaşadılar. Mahalli idareler vatandaşla doğrudan münasebetleri sebebiyle bu gelişmelerden daha fazla etkilendiler. Toplumsal meselelerin girift hale gelmesi ve birbirlerini etkilemesi, kamu kesiminin katılıktan uzaklaşmasını, özel sektörle işbirliği yapmasını, yönetim işlerinin

19 Barlett/Groshal, Havard Business Manager 2/95, s. 56 (65); Blick durch die Wirtschaft vom 24.11.1994.

halkı ilgilendirmeyecek kadar çok önemli olduğuna inanıp halka tepeden bakan anlayışın terk edilmesini ve kamu yönetiminin "kara kutu"sunun genişletilmiş bir şeffaflık temin edilerek açılmasını gerektirmektedir. Kutsallığı azaltılan devlet, ferdi ve toplumsal meselelerin çözümünde meselenin birlikte omuzlandığı bir unsur haline gelmektedir. Hükümeti temsili fonksiyonuna haiz makam sahibi insanları, diyalog arayan insanlar olmaktadır. Vatandaşla irtibatın vurgulanması hiyerarşiyi çözmekte, sürece iştirak ve intibak meslek ve makam taassubunu azaltmaktadır. Modern iletişim teknolojisi, yönetim aygıtının içindeki ve dışındaki demokratikleşmeye, karar alma mekanizmalarının, karar ve uygulama süreçlerinin ve bilgilendirme taleplerinin akışkanlığına yol açmaktadır. Bütün bunlar, kamu yönetimini hiç etkilemeden ve onda iz bırakmadan değil, onu esaslı bir modernleşmeye zorlayarak yaşanmaktadır.

2. Anahtar Kavramlar

Hedef toplumundan mana toplumuna, tekelden rekabete ve kıyaslamaya, talimat ve itaatten sorumluluk ve itimada, ayrıntılara boğulmuş kontrolden gayelerin bağdaştırılmasına, hiyerarşiden ekip çalışmasına geçiş gelişiminin anahtar kavramlarını oluşturmaktadır. İdarenin modernleştirilmesini, iletişim isteyen bütün tarafların dahil olduğu daimi bir süreç olarak gören anlayışın özel bir ağırlığı vardır. Bu, geleceğin kamu yönetiminin gerçek ve en önemli anahtar kavramıdır. Bu kavram, yönetimin McDonaldlaştırılmasının yaşanmayacağı garantisini de ihtiva etmektedir.

3. Yeni Nitelemeler

İşletme iktisadına dayalı yönetim, iktisadi düşünmeyi ve müşteriye yönelimi gerektirir. Hedeflerin bağdaştırılması ve yeni hizmetlere talip olma, işbirliği halinde bir yönetim ve müzakere kabiliyetiyle mümkün olabilir. Müzakereler ve sorun giderme çabaları, iletişim kabiliyetini gerektirir. Karmaşık konuların ve meselelerin üstesinden gelebilmek için sistemli düşünme ve birlikte çalışma kabiliyeti lazımdır. Dinamik bilgi yenilenmesi ve bilginin çoğaltılıp çeşitlendirilmesi ise medya ehliyeti, trend duyarlılığı ve yenilenme kabiliyetiyle mümkündür. Netice olarak, kamu yönetiminde daha yapacak çok iş var. Bunları rafa mı kaldıralım!?

HABERLER

Bu bölümde 1 Ocak -31 Mart 1997 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

Çek Cumhuriyeti İçişleri Bakanının Ziyareti

- Çek Cumhuriyeti İçişleri Bakanı Jan RUMML ve beraberindeki heyet, 16-18 Ocak 1997 tarihleri arasında ülkemizi ziyaret etmiş, görüşmeler sonunda "Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı ile Çek Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Arasında Uluslararası Uyuşturucu ve Psikotrop Madde Kaçakçılığı, Uluslararası Terörizm ve Organize Suçlarla Mücadelede İşbirliği Anlaşması" imzalanmış ve bilgi alışverişinde bulunulmuştur.

Genel Güvenlik Değerlendirmesi Toplantısı

- Emniyet Teşkilatı tarafından 26 Şubat 1997 tarihinde Genel Güvenlik Değerlendirmesi Toplantısı yapılmıştır. İçişleri Bakanı Dr. Meral AKŞENER de bir konuşma yaparak teşkilatın durumunu değerlendirmiştir.

Bakan konuşmasında; ülkemizin içinde bulunduğu koşullar ve dünyadaki gelişmelere değinmiş, yaşadığımız demokratikleşme süreci içinde, Türk Polisinin konumunun yeniden değerlendirmeye tabi tutulması gerektiğini, polisimizin gerek bilgi birikimi, gerekse beceri ve davranış biçimi açısından verilecek eğitimle kendini geliştirme zorunluluğunda olduğunu belirtmiştir.

Bakan AKŞENER konuşmasının devamında ülkemizin iç güvenliğine ilişkin tehditler hakkında şunları söylemiştir.

"Bugün sadece Türkiye'de değil, Dünyada huzuru bozucu birtakım olaylar cereyan etmektedir. Ülkemizi Dünyada meydana gelen hale komşu ülkelerimizde meydana gelen olaylardan soyutlamak mümkün değildir. İç terör odaklarının dışarıdaki destekleyicileri; Devletimizi dost ve müttefik ülkelerle bağlı olduğu paktlardan ayırmayı, yurt dışında ülkemiz üzerinde siyasi baskı kurdurarak hür dünya içinde yalnız bırakmayı amaçlamışlardır. Bu nedenle dünya egemenliği yarışında başlıca çıkar hedefi durumundaki ülkemizin perde arkası kışkırtmalar yolu ile içten çökertme metodu uygulanmaktadır.

Son günlerde iç güvenliğe yönelik şiddet ve tehdit hareketleri bu uğurda cansiperane görev yapan, dürüstlüğünden asla şüphe etmediğim Emniyet Teşkilatı mensuplarını yıpratarak, etkisiz hale getirmeye matuf, organize hareketlerin ısrarla devam ettirildiği hepimizin malumudur.

Bütün bu art niyetli çabalara rağmen her türlü yıkıcı propagandanın kullanıldığı bir ortamda bile 150 yılı aşkın bir maziye sahip olgunluk ve sağduyu ile olayları soğukkanlı bir şekilde takip etmekte olduğunuzu memnuniyetle müşade etmekteyim."

Bakan konuşmasını, tüm Emniyet Teşkilatı mensuplarına yaptıkları görevlerde üstün başarılar dileyerek tamamlamıştır.

Sivil Savunma Teşkilatının 38 inci Yıldönümü Kutlaması

• Savaşta ve doğal afetlerde halkın can ve mal kaybını en aza indirmek amacı ile kurulan Sivil Savunma Teşkilatı'nın 38 inci kuruluş yıldönümü 28 Şubat 1997 tarihinde Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ile İl ve İlçelerimizde, bazı kamu kurum ve kuruluşlarında ilk ve orta dereceli okullarda çeşitli etkinliklerle kutlanmıştır.

Sivil Savunma Birliği Konferans Salonunda düzenlenen törende Sivil Savunma Genel Müdürü Rasim BAŞ ve İçişleri Bakanı Dr. Meral AKŞENER birer konuşma yapmışlardır.

Sivil Savunma Genel Müdürü, Sivil Savunmanın toplum hayatındaki yeri ve önemine değinerek başladığı konuşmasında Teşkilatın kuruluşu hakkında bilgiler verdikten sonra, dünyadaki teknolojik gelişmeler ve yeniden yapılanmaların dikkate alınarak Sivil Savunma mevzuatında yapılan değişiklik çalışmalarından bahsetmiş ve konuşmasına şöyle devam etmiştir:

"Sivil Savunma Planlarının seferberlik ve savaş halinde uygulanabilirliğini denemek, eksik ve aksak yönlerini tespit ederek, bunları gidermek, planlarda sorumluluk verilen kişi ve kuruluşların tecrübelerini artırmak ve koordineyi sağlamak, yükümlülerden oluşan servislerin eğitimleri sonunda, servislerin müşterek sevk ve idaresini denemek, her servisin görevleri ile ilgili olarak verilen bilgileri uygulamada görmek, Sivil Savunma hizmet ve faaliyetlerinde ne derece başarılı ve verimli olduğunu belirlemek, Sivil Savunma araç ve gereçlerinin yeterliliğini denemek, acil kurtarma ve yardım ekipleri ile yükümlülerin arasında koordinasyonu sağlamak amacıyla 1996 yılında Kırşehir, Niğde, Sakarya, Edirne, Bolu, Afyon, Konya, Antalya, Kocaeli ve İstanbul illerinde örnek sivil savunma plan ve müşterek servis tatbikatları yapılmıştır. Her yıl 10 ilde örnek sivil savunma tatbikatı yapılmaktadır.

.....

Koruyucu ve kurtarıcı tedbirlerin alınması amacı ile hazırlanan, yıllık programlara göre il ve ilçelerde halk eğitimleri düzenlenmekte, okullarda konferans verilmektedir.

Ayrıca Sivil Savunmanın öğretilmesi ve benimsetilmesi amacıyla okullarda "Sivil Savunma Kolları" kurulmuştur. Halkta ve okul çağındaki çocuklarda sivil savunma bilincinin oluşturulması amacıyla kitap, dergi, broşür, afiş ve çocuklara yönelik yayınlar bastırılmakta ve dağıtılmaktadır."

Genel Müdür konuşmasını, daha güçlü bir sivil savunma için hedeflerini sıralayarak ve bu hedeflere ulaşmak için aşılması gereken darboğazları özetleyerek tamamlamıştır.

Daha sonra İçişleri Bakanı Dr. Meral AKŞENER bir konuşma yapmıştır. Sivil Savunmanın önemini vurgulayarak başladığı konuşmasına şöyle devam etmiştir:

"Afetlerde can ve mal kurtarma ile sosyal yardım hizmetlerinin olayın meydana geldiği andan itibaren ilk saatlerde gerçekleştirilmesi hayati önem taşımaktadır.

Amacımız afet bölgelerine en kısa sürede ulaşmak ve orada ihtiyaç duyulan kurtarma, ilkyardım, sosyal yardım hizmetleri vermek, diğer kurum ve kuruluşlarla birlikte afetzedelerin yaralarını sarmaya çalışmaktır.

Sivil savunma teşkilatımız verilen görevleri yerine getirdiği gibi her geçen gün kendisinden beklenen hizmeti daha iyi bir şekilde verebilecek düzeye ulaşmanın çabası içindedir."

Tören konuşmalarının ardından Ankara Sivil Savunma Birliği'nin Senirkent ve Dinar'da yaptığı kurtarma çalışmalarından görüntülerin yer aldığı film ve slaytlar davetlilere gösterilmiştir.

Daha sonra Sivil Savunma Birliği'nce bir tatbikat düzenlenmiş ve tatbikat alanında Sivil Savunma araç, gereç ve malzemeleri sergilenmiştir.

28 Şubat Sivil Savunma Günü kutlama törenleri düzenlenen kokteyl ile sona ermiştir.

83 üncü Dönem Kaymakamlık Kursu

• 59 Kaymakam adayının katılımı ile gerçekleştirilen 83 üncü Dönem Kaymakamlık Kursu 6 Mart 1997 tarihinde Bakanlık Konferans salonunda düzenlenen bir törenle sona ermiştir.

Törene Yüksek Yargı Organlarının Başkanları, İçişleri Bakanı Dr. Meral AKŞENER ile Bakanlığın üst düzey yöneticileri ve basın mensupları katılmıştır.

Törende ilk konuşmayı yapan Eğitim Dairesi Başkanı Halil IŞIK, Bakanlığımızca 2 Mayıs 1994 tarihinde atanan 59 Kaymakam adayının geçirdikleri eğitim aşamaları hakkında bilgiler vererek genç kaymakamlara başarılar dilemiştir.

Daha sonra kursu birincilikle bitiren Kaymakam Adayı Selda ÖZGÜVEN, kursiyerler adına yaptığı konuşmasında; Atatürk İlkelerine, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, tarafsızlık ilkesine bağlı kalarak görev yapacaklarını vurgulamış ve yetişmelerinde emeği geçenlere teşekkür etmiştir.

Törende daha sonra İçişleri Bakanı Dr. Meral AKŞENER bir konuşma yapmıştır. Bakanın konuşma metni aşağıya aynen alınmıştır.

"Sayın Konuklar,

Bakanlığımın Değerli Mensupları,

Sevgili Genç Kaymakamlarımız,

Basınıımız ve Televizyonlarımızın Değerli Temsilcileri,

83 üncü dönem Kaymakamlık kursunun, 59 kaymakamımızın mezuniyeti ile sona ermesi münasebetiyle, düzenlenen törene hoşgeldiniz. Bu vesileyle sizlerin aranızda bulunmaktan ve sizlere hitap etmekten büyük mutluluk duyuyorum. Hepinize sevgi ve saygılarımı sunuyorum.

Sözlerime başlarken, Mülki İdare Amirliği mesleğinin ilk kademesini oluşturan kaymakam adaylığını, başarıyla bitiren genç kaymakamlarımızı kutluyorum. Çekmiş oldukları kuranın kendilerine ve ülkemize hayırlı olmasını diliyorum.

Mülki İdare Amirliği, uzun ve parlak geçmişi ile Türk devlet idaresinde vazgeçilmez bir yere sahip olmuştur. Görev yerlerinde devleti ve hükümeti temsil konumuna sahip Mülki İdare Amirlerimiz; bu sorumluluklarının daima bilinci içerisinde bulunmuşlardır.

Çalıştıkları yörede; ülkemizin ve milletimizin birliğine ve bölünmez bütünlüğüne sahip çıkmışlardır. Çalıştıkları yöreye ve yöre halkına hizmet ederken, köklü tarihlerinden aldıkları tecrübe ve disiplin anlayışı içerisinde; Milli ve manevi değerlerine saygılı, Atatürk İlke ve İlkelerine bağlı, hukukun üstünlüğü ilkesine ve insan haklarına dayalı bir anlayış içerisinde olmuşlardır.

Kurtuluş savaşımızda kahramanca yerini almış olan Mülki İdare Amirleri; Cumhuriyet tarihimiz boyunca çalıştıkları il ve ilçelerde asayişin temini, toplumsal huzurun ve güvenliğin devamı ve ekonomik kalkınma hamlesinin önderliği görevini başarıyla ifa etmişlerdir.

Yöneticisi oldukları il ve ilçelerin asayiş ve güvenliğinde, ekonomik kalkınmasında, sosyo-kültürel hizmetlerin yerine getirilmesinde; hizmet ettikleri vatandaşlarımız ile devletimiz arasında her türlü bağın gelişip, güçlenmesine çalışmışlardır.

Bugüne kadar yol, su, elektrik, haberleşme, eğitim gibi konularda merkezi idarenin sağladığı sınırlı imkânlarla, mahalli kaynakları da ekleyerek ülkemize hizmet eden Mülki idare Amirlerimiz; bundan sonra da toplumumuza yeni hedeflerin gösterilmesinde üzerlerine düşeni yapmaya devam edeceklerdir.

Bu doğrultuda, il ve ilçelerinde mevcut potansiyeli harekete geçirerek ülkemizin ekonomik kalkınmasına büyük katkılar sağlama misyonlarını sürdürecektir.

Ülkemiz açısından bu denli önemi haiz Mülki İdare Amirlerinin, kendilerinden beklenen fonksiyonları icra edebilecek vasıfta yetiştirilmesi de son derece önemlidir.

Bunun idrakinde olan Bakanlığım; Mülki İdare Amirlerimizin yetiştirilmesi hususunda hiçbir fedakârlıktan kaçınmamaktadır. Biliyoruz ki; en iyi yatırım eğitime yapılan yatırımdır.

Bu nedenle; kaymakamlarımızın mesleğe alınması safhası da dahil olmak üzere, yetiştirilmeleri titizlikle yürütülmektedir. Ülkemizin en seçkin üniversitelerinden mezun kişiler arasından, tamamıyla liyakat usulüne göre mesleğe alınan kaymakam adayları; kamu idaremizin çeşitli kademelerinde yetiştirilmekte, uluslararası gelişmeleri görmeleri için yurt dışına gönderilmekte ve sonuçta yaklaşık olarak dört aylık bir kursa tabi tutulduktan sonra, yapılan sınavla yeterli düzeye ulaşıp ulaşmadıkları tespit edilmektedir.

Bakanlığım, eğitim ve öğretime verdiğimiz önemin sonucu olarak, bununla da yetinmemiş ve tüm kaymakamların adaylık safhasında kamu idaresi üzerine yüksek lisans yapmaları yönünden çalışmaya başlamıştır.

Bu konuda yapılan çalışmalar son safhaya gelmiştir. İnanıyorum ki; bundan sonra kaymakamlık kursu mezunlarının tamamı akademik çalışmalarını bitirmiş, konularında master yapmış gençlerden oluşacaktır.

Değerli genç kaymakam arkadaşlarını;

Devletimizin ve buna bağlı olarak Bakanlığımızın personel politikası doğrultusunda yetiştirilmiş olan sizler, bugün genç kaymakamlar olarak göreve başlamaktasınız-

Çalışma hayatınız boyunca bulunduğunuz her ortamda, ülkemizin devleti ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, Atatürk İlke ve İlkîlâplarının Cumhuriyetimizin ve demokrasimizin koruyucusu olacaksınız.

Bugüne kadar Mülki İdare Amirlerimiz görev yerlerinde halkla devlet arasında köprü vazifesi görmüşlerdir, Çalışmalarında devleti temsil etmenin getirdiği sorumluluk duygusu ile birlikte, vatandaşa ilgi ve sevgi ile yaklaşarak, "Devlet Baba" imajının adeta mimarları olmuşlardır. Sizler de bu geleneğe uygun bir davranış ve anlayış içerisinde bulunacak ve vatandaşlarımıza ilgi, anlayış ve adalette yaklaşacaksınız.

Yörelernizin ekonomik kalkınmasında sürükleyici rol oynayacak, bu doğrultuda mahalli kaynakları harekete geçirecek politikalar üreteceksiniz.

Bu yolda kendinizi sürekli olarak yenileyecek ve geliştireceksiniz.

Ülkemiz iktisadi kalkınmada belirli bir seviyeye ulaşmış ve dünyaya açılma gayreti içerisinde. Bu amaçla; 1996 tarihinde gümrük birliğine üye olmuş ve Avrupa Birliğine üyelik yolunda hızla ilerlemektedir.

Ancak, dünyanın en istikrarsız coğrafyası içerisinde yer almaktayız. Bir tarafımızda; Sovyetler Birliğinin dağılması sonucu Kafkaslarda ve orta Asyada ortaya çıkan yeni devletler bir tarafımızda; Doğu blokundan yeni çıkmış Balkan devletleri, diğer tarafımızda ise; yıllardır savaşların ve kaosun hüküm sürdüğü Orta Doğu ülkeleri vardır.

Bu ülkelerin hemen hemen hepsinin birbirleri ile ve kendi içlerinde problemleri vardır. Tarihi, kültürel bağlarımızın bulunduğu bu ülkeler bölgesinin, tek istikrarlı, güçlü ve demokratik ülkesi olarak Türkiye'mizi örnek almakta ve ilgi odağı haline getirmektedirler.

Bu gelişmelerden rahatsızlık duyan, milletimizle geleneksel anlaşmazlık içerisinde bulunan veya bölge ile ilişkilerinde Türkiye'mizi kendi menfaatlerine rakip gören çevreler vardır. Bu çevreler; etrafımızda bulunan terör ortamını bizim ülkemize taşıyıp, dikkatimizi enerjimizi ve kaynaklarımızı bu yöne kaydırmaya çalışmaktadırlar.

Bu nedenle; özellikle son 13 yıldır ülkemizde bir ayrılıkçı terör estirilmeye çalışılmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti ve milleti el ele büyük bir kararlılıkla, bu tür terör odakları ile mücadele etmektedir. Bu yolda çok büyük ilerleme sağlamış ve terörü ülke gündeminde oldukça geri sıralara düşürmüştür, inanıyorum ki; çok yakın bir tarihte terör tamamen gündemimizden çıkacaktır.

Yörelernizde asayiş ve güvenliğin sağlanmasından birinci derece sorumlu olan siz Mülki idare Amirleri, bu sinsi planlara karşı her zaman hazırlıklı bulunacaksınız. Bu tür hareketlerin oluşmasına, gelişmesine ve ülkemizi yıpratmasına fırsat, vermeyeceksiniz.

Devletimiz bir hukuk devletidir; her türlü kamu kurum ve kuruluşu, gücünü başta Anayasamız olmak üzere yasalarımızdan almaktadır. Bunun bilinci içerisinde; gerek kendi işlerinizde, gerekse mahiyetinizde çalışan kişilerin iş ve işlemlerinde yasalara uygunluğun sürekli deneticisi olacak ve vatandaşlarımızın adalet duygularının rencide edilmesine asla fırsat vermeyeceksiniz.

Bu çalışmalarınızda başta ben olmak üzere, Bakanlığımızın tüm mensupları sizlerin daima destekçisi olacaktır.

Bakanlığımız personelinin özlük haklarında iyileştirme çalışmaları devam etmektedir. Mülki İdare Amirlerimizin aleyhine bozulmuş olan ücret dengesinin yeniden tesisi yolunda bir hazinlik şu anda Bakanlar kurulundadır. En kısa sürede bu tasarının yasalaşacağına inanıyorum.

Bundan sonra da başta Mülki İdare Amirlerimiz olmak üzere Bakanlık personelimizin problemlerinin çözümü çalışmaları tarafımızca sürdürülecektir.

Bu duygu ve düşüncelerle sözlerime son verirken; genç kaymakamlarımızın en iyi şekilde yetiştirilmesi için, büyük bir fedakârlıkla çalışan Bakanlığımın tüm idarecilerine ve öğretim görevlilerine teşekkür ediyor, kutluyorum.

Genç kaymakamlarımıza; görevlerinde ve özel hayatlarında başarılar diliyorum.

Hepinize sevgi ve saygılar sunuyorum."

Yapılan bu konuşmalardan sonra kuralar çekilerek yeni kaymakamların görev yerleri belirlenmiş ve kaymakamlık sertifikaları dağıtıldıktan sonra tören sona ermiştir.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğilim Faaliyetleri

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- Sivil Savunma Kolejinde 6 Ocak 1997 tarihinde 48 personelin katılımıyla açılan 378/32. dönem "İtfaiye Mensupları Temel Eğitim Kursu", 7 Şubat 1997 tarihinde sona ermiştir.

- Erzurum ve İstanbul'da kurulan Sivil Savunma Birliklerine atanan aday memurların yetiştirilmesi amacıyla 6 Ocak 1997 tarihinde açılan 379/13. dönem "Sivil Savunma Birliği Aday Memurlar Temel Eğitim Kursu", 28 Şubat 1997 tarihinde tamamlanmış olup, 39 aday memur eğitimden geçirilmiştir.

- 69 Sivil Savunma amirinin katılımıyla 18 Şubat 1997 tarihinde açılan 380/76. dönem "Sivil Savunma Amirleri Temel Eğitim Kursu" 16 Nisan 1997 tarihinde sona erecektir.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

- 4 Kasım 1996 tarihinde 60 Kaymakam Adayının katılımıyla başlamış olan "83. Dönem Kaymakamlık Kursu" 6 Mart 1997 tarihinde sona ermiştir.
- 19 Aralık 1996-14 Ocak 1997 tarihleri arasında yapılan "70. Dönem Bilgisayar Kursu"nda 83. Dönem Kaymakam Adaylarından 20 kişi eğitilmiştir.
- 17 Şubat 1997 tarihinde başlayıp 21 Şubat 1997 tarihinde sona eren "15. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri"ne Bakanlığımızın üst düzey yöneticileri katılmışlardır.
- 85. Dönem Kaymakam Adaylarının katıldığı "20. Dönem Yabancı Dil Kursu", 24 Şubat-14 Mart 1997 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.
- 10 Mart 1997 tarihinde başlayan "1. Dönem Orta Kademe Yöneticileri Semineri"ne Bakanlığımız Orta Kademe Yöneticileri katılmış, seminer 14 Mart 1997 tarihinde sona ermiştir.
- "84. Dönem Kaymakamlık Kursu" 17 Mart 1997 tarihinde 57 Kaymakam Adayının katılımıyla başlamış olup, 1 Temmuz 1997 tarihinde tamamlanacaktır.
- Bakanlığımızın üst düzey yöneticilerinin katıldığı "16. Dönem Üst Düzey Yöneticileri Semineri" 24-28 Mart 1997 tarihleri arasında yapılmıştır.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 6-17 Ocak 1997 tarihleri arasında 13 personele "Araç Sürücü Belgeleri Veri Giriş ve Sorgulama Kursu" verilmiştir.
- 20 Ocak-7 Şubat 1997 tarihleri arasında 21 personel, "Araç ve Sistem İşletimi ve İletişim Kursu"nda eğitimden geçirilmiştir.
- 13 Ocak-14 şubat 1997 tarihleri arasında açılan "Kamu Diplomasisi Kursu"na amir sınıfından 2 personel katılmıştır.
- 20-30 Ocak 1997 tarihleri arasında açılan "Panzer Bakım ve Teknik Fotoğraf Kursu"nda 22 personel eğitime alınmıştır.
- 17-19 Şubat 1997 tarihleri arasında 12 personel, 24-26 Şubat 1997 tarihleri arasında ise 13 personel olmak üzere toplam 25 kişi "Araç Kayıt Projesi Kullanım Kursu"nda eğitim görmüştür.
- 43 personele verilen "Çevik Kuvvet Eğitimcilerinin Eğitimi Kursu" 17 Şubat - 15 Mart 1997 tarihleri arasında yapılmıştır.

- "Temel ve İleri Düzey Windows 95 Kursu", 17 Şubat-20 Mart 1997 tarihleri arasında düzenlenmiş olup, kursa 84 kişi katılmıştır.
- 3-14 Mart 1997 tarihleri arasında 13 personele "Zırh Araç Sürücü Kursu" verilmiştir.
- 3 Mart-11 Nisan 1997 tarihleri arasında gerçekleştirilecek olan "Özel Harekât Kursu"na 20 personel katılacaktır.
- 3 Mart-8 Mayıs 1997 tarihleri arasında düzenlenen "Olay Yeri İnceleme Kursu"nda 60 personelin eğitimi sağlanacaktır.
- 12 kişinin katıldığı "Asayiş Projesi Kullanım Kursu", 10-14 Mart 1997 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.
- 17-28 Mart 1997 tarihleri arasında düzenlenen "İlk Yardım Kursu"nu 109 personel tamamlamıştır.
- 17-28 Mart 1997 tarihleri arasında 5 personel "Santral Teknisyenliği Eğitimi Kursu"nda eğitilmiştir.
- 51 personele verilen "Yangınlara Karşı Personel Eğitim Kursu", 24-26 Mart 1997 tarihleri arasında yapılmıştır.
- 24 Mart-4 Nisan 1997 tarihleri arasında, 1997 yılı içerisinde düzenlenecek hizmet içi eğitimlerde görev alacak eğitici personele eğiticilik formasyonu kazandırılması amacıyla ARGE Eğitim Firması tarafından verilen "Eğiticilerin Eğitimi Kursu"nun 1. dönemine 86 personel katılmıştır.
- 24 Mart-10 Nisan 1997 tarihleri arasında 10 personele "Projeler Kursu" verilmektedir.
- 31 Mart-1 Nisan 1997 tarihleri arasında 1226 personelin katılımı ile "Jeneratör Bakım ve İşletme Eğitimi Kursu" düzenlenmiştir.
- Bosna Hersek Polis Gücüne katılacak 26 personel, 31 Mart-3 Nisan 1997 tarihleri arasında ön eğitimden geçirilecektir.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

- Sahil Güvenlik Komutanlığında görevli Dz.Kd. Yzb. Sinan YILMAZ'ın katıldığı COMSAR-II. Dönem Toplantısı 27-31 Ocak 1997 tarihleri arasında İngiltere'de yapılmıştır.
- Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanı Tuncay YILMAZ, 28 Ocak-21 Şubat 1997 tarihleri arasında, uyuşturucular ve suçla karşı uluslararası işbirliği, toplumlar savaşı kaybediyor mu? konulu toplantıya katılmak üzere İngiltere'ye gitmiştir.

- 30-31 Ocak 1997 tarihleri arasında Almanya'da yapılan Başkonsolosluklar Toplantısı'na Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanı İsmet TAŞHAN iştirak etmiştir.
- Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Mustafa İLHAN 2-5 Şubat 1997 tarihleri arasında, Türkiye-İsveç konsolosluk, hukuk ve vize görüşmelerine katılmak üzere İsveç'e gitmiştir.
- 4-6 Şubat 1997 tarihleri arasında Fransa'da gerçekleştirilen, karaparanın aklanmasının önlenmesine yönelik mali eylem görev grubu toplantısına Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla mücadele Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Burhan GÜMÜŞ katılmıştır.
- Azerbaycan'da yapılan BM Uyuşturucu Maddelerle Mücadele Komisyonu toplantısına katılmak üzere, Jandarma Genel Komutanlığı Sınır Kaçakçılık Şube Müdürü Jan.Yzb. Cengiz YILDIRIM, 17-21 Şubat 1997 tarihleri arasında anılan ülkede bulunmuştur.
- Ekonomik İşbirliği Teşkilatı Uyuşturucu Maddeler Kontrol Komitesi toplantısına iştirak etmek üzere, Jandarma Genel Komutanlığı Sınır Kaçakçılık Şubesi Proje Subayı Jan.Yzb. Hayati KASIM, 23-24 Şubat 1997 tarihlerinde İran'a gitmiştir.
- Müsteşar Teoman ÜNÜSAN, Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Ayhan ESER, Emniyet Genel Müdürlüğü Asayiş Daire Başkanı Taner ARDA, İnterpol Daire Başkanlığında görevli Bürolar Amiri Başkomiser Hakan CAN, motorlu araçların hırsızlığı ve kaçakçılığın kontrolü ve önlenmesinde uluslararası işbirliği konularında görüşmelerde bulunmak üzere 27 Şubat-3 Mart 1997 tarihleri arasında Rusya'da bulunmuşlardır.
- Teftiş Kurulu Başkanlığında görevli Başmüfettiş Y.Vehbi DALDA'nın iştirak ettiği İnterpol 116. İcra Komitesi Toplantısı, 3-7 Mart 1997 tarihleri arasında Fransa'da yapılmıştır.
- Avusturya'da 17-28 Mart 1997 tarihleri arasında yapılan "BM Uyuşturucu Maddelerle Mücadele Komisyonu 40. Dönem Toplantısına Jandarma Genel Komutanlığı Kriminal Daire Başkanı Jan.Kıd.Alb.M.Ali SİYEZ ile Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Muzaffer ALAT katılmışlardır.
- 19-24 Mart 1997 tarihleri arasında Bulgaristan'da yapılan "Risk Bilimleri: Okullarda Eğitim" konulu konferansa Sivil Savunma Genel Müdür Yardımcısı Fahri KESER katılmıştır.

- NATO tarafından 21-23 Mart 1997 tarihleri arasında Danimarka'da düzenlenen "INTEX-97 Uluslararası Serpinti ve Uyarı Tatbikatına gözlemci olarak Sivil Savunma Genel Müdürlüğü İkaz Alarm Şube Müdürü Hasan ÖZKURT ile Nato ve Dış İlişkiler Şube Müdürü Hikmet GÜNDEN iştirak etmişlerdir.

- İçişleri Bakanı Dr. Meral AKŞENER, Emniyet Genel Müdürü Alâaddin YÜKSEL, Emniyet Genel Müdürlüğü Dış ilişkiler Daire Başkanı Yalçın ÇAKICI, Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanı Emin ARSLAN, Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanı İsmet TAŞHAN, Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü İsmail ÇALIŞKAN, Koruma Daire Başkanlığında görevli Başkomiser Olcay BALABAN, Özel Kalem Şube Müdürlüğünde görevli Başkomiser Ehliiman YURDAKAVUŞAN ile Mütercim Reyhan TOPPARE 24-26 Mart 1997 tarihleri arasında Romanya İçişleri Bakanının davetine icabet 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 çalışmaları Aralık 1996 tarihi itibarıyla 791 ilçede tamamlanmıştır.

c) Veri Girişi Yapılan İlçe Sayısı

Halen 894 ilçede katılı 84.799.446 vatandaşımızın kayıtları bilgi işlem ortamına geçirilmiştir.

Resmi Gazete'de Yayımlanan Atama Kararları

- 14 Ocak 1997 tarih ve 22877 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 97/46629 sayılı karar ile;

Bakanlık Müşaviri Selim BUDAK'ın, başka bir göreve atanmak üzere bu görevinden alınması,

Bu suretle boşalacak olan; Genel İdare Hizmetleri Sınıfından 1 inci derece kadrolu Bakanlık Müşavirliğine, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği emrinde Müşavir olarak görev yapan Ahmet YILDIRIM'ın atanması 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 59 ve 74 üncü maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde gereğince tayini uygun görülmüştür.

• 24 Ocak 1997 tarih ve 22887 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 97/46672 sayılı karar ile;

1 - Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Kamil TECİRLİOĞLU'nun,
Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Ertuğrul OĞAN'ın,
Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Halil TUG'un,
Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Cevdet SARAL'ın,
Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Ertuğrul ÇAKIR'ın,
Aksaray Emniyet Müdürü Hüseyin ESER'in,
Amasya Emniyet Müdürü Mümtaz KARADUMAN'ın,
Ardahan Emniyet Müdürü Abdullah BOLCU'nun,
Balıkesir Emniyet Müdürü Nihat CAMADAN'ın,
Bayburt Emniyet Müdürü Hasan KOÇ'un,
Çanakkale Emniyet Müdürü Fevzi ERGÜR'ün,
Çorum Emniyet Müdürü Sefer VURUCU'nun,
Denizli Emniyet Müdürü Necati ALTUNTAŞ'ın,
Diyarbakır Emniyet Müdürü Rıdvan GÜLER'in,
Elazığ Emniyet Müdürü Nurdan AKÇAY'ın,
Erzurum Emniyet Müdürü Aziz AKSOY'un,
Eskişehir Emniyet Müdürü İsmail TAŞKAFİ'nin
Giresun Emniyet Müdürü Hüseyin ÖZALP'ın,
Gümüşhane Emniyet Müdürü Mustafa KARTAL'ın,
İçel Emniyet Müdürü Tezcan ÖZKANLI'nın,
İstanbul Emniyet Müdürü Kemal YAZICIOĞLU'nun,
Kastamonu Emniyet Müdürü Altay POLAT'ın,
Kırşehir Emniyet Müdürü A. Güven ŞAHİN'in,
Kırıkkale Emniyet Müdürü Cemil DEMİR'in,
Kilis Emniyet Müdürü Mustafa TEKİN'in,
Kocaeli Emniyet Müdürü M.Affan KEÇECİ'nin,
Mardin Emniyet Müdürü O.Kaya TOK'un,
Rize Emniyet Müdürü Hamdi GÜNGÖR'ün,
Sakarya Emniyet Müdürü Tuncay KALABAK'ın,
Samsun Emniyet Müdürü Zekeriya YELKEN'in,
Tekirdağ Emniyet Müdürü Mehmet BÖKE'nin,
Tokat Emniyet Müdürü Necat GÜNGÖR'ün,
Yalova Emniyet Müdürü M.Haluk GÖZEN'in,

Başka bir göreve atanmak ü/ere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınmaları,

2 - Emniyet Genel Müdür Yardımcılığına Polis Başmüfettişi M. Sabri KANLIKAVAK'ın,

Emniyet Genel Müdür Yardımcılığına Aydın Emniyet Müdürü Şevket AYAZ'ın,

Emniyet Genel Müdür Yardımcılığına Polis Başmüfettişi Salih Zeki YİĞİT'in,

Emniyet Genel Müdür Yardımcılığına Polis Başmüfettişi Abdullah SELVİ'nin,

Emniyet Genel Müdür Yardımcılığına Polis Başmüfettişi Adnan ESER'in,

Aksaray Emniyet Müdürlüğüne, Kırklareli Emniyet Müdürü A.Behiç DEMİRER'in,

Ankara Emniyet Müdürlüğüne, Şanlıurfa Emniyet Müdürü Mehmet CEBE'nin,

Aydın Emniyet Müdürlüğüne, Çankırı Emniyet Müdürü A.Tekin AKIN'ın,

Balıkesir Emniyet Müdürlüğüne, Bitlis Emniyet Müdürü İhsan ÜNAL'ın,

Eskişehir Emniyet Müdürlüğüne, Trabzon Emniyet Müdürü Aydın GENÇ'in,

Hatay Emniyet Müdürlüğüne, Adıyaman Emniyet Müdürü Süleyman EKİZER'in,

İstanbul Emniyet Müdürlüğüne, Ankara Emniyet Müdürü Ramazan ER'in,

Kırıkkale Emniyet Müdürlüğüne, Sivas Emniyet Müdürü Muammer ÖZ'ün,

Kırşehir Emniyet Müdürlüğüne, Van Emniyet Müdürü İsmail KARAMAN'ın,

Malatya Emniyet Müdürlüğüne, Kütahya Emniyet Müdürü Şükrü ÖNDER'in,

Osmaniye Emniyet Müdürlüğüne, Malatya Emniyet Müdürü Ahmet ERYÜKSEL'in,

Trabzon Emniyet Müdürlüğüne, Konya Emniyet Müdürü Z. Abidin AYHAN'ın,

Adıyaman Emniyet Müdürlüğüne, İstanbul Emniyet Müdür Yardımcısı Ahmet KÖSE'nin,

Amasya Emniyet Müdürlüğüne, İstanbul Emniyet Müdür Yardımcısı Kemal BAYRAK'ın,

Ardahan Emniyet Müdürlüğüne, Ardahan Emniyet Müdür Yardımcısı Şeref ERBAŞ'ın,

Bayburt Emniyet müdürlüğüne, Sakarya Emniyet Müdür Yardımcısı Kâzım KILDIROĞLU'nun,

Bitlis Emniyet Müdürlüğüne, Hatay Emniyet Müdür Yardımcısı Nihat ÇAKAR'ın,

Çanakkale Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Yahya BAL'ın,

Çankırı Emniyet Müdürlüğüne, İstanbul Emniyet Müdür Yardımcısı Bahattin ZENGİN'in,

Çorum Emniyet Müdürlüğüne, Ankara Emniyet Müdür Yardımcısı Ülkü MET'in,

Denizli Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Mustafa HERGÜNER'in,

Diyarbakır Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Yavuz ELBİRLER'in,

Elazığ Emniyet Müdürlüğüne, Etiler Polis Okulu Öğretmeni Engin AKSAN'ın,

Erzurum Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Hüseyin BİLGÜTAY'ın,

Giresun Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi İsmail İNCEKULAK'ın,

Gümüşhane Emniyet Müdürlüğüne, Antalya Emniyet Müdür Yardımcısı Cafer ŞAHİN'in,

İçel Emniyet Müdürlüğüne, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanı Tuncay YILMAZ'ın,

Kastamonu Emniyet Müdürlüğüne, İstanbul Emniyet Müdür Yardımcısı Zekeriya BALKAR'ın,

Kırklareli Emniyet Müdürlüğüne, İzmir Emniyet Müdür Yardımcısı Basri ÇİFTÇİ'nin,

Kilis Emniyet Müdürlüğüne, Siirt Emniyet Müdür Yardımcısı Orhan KAYA'nın,

Konya Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi A. Turan BULUŞ'un,

Kocaeli Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Süleyman ŞAHİN'in,

Kütahya Emniyet Müdürlüğüne, Konya Emniyet Müdür Yardımcısı Ahmet UZUNOĞLU'nun,

Mardin Emniyet Müdürlüğüne, Tekirdağ Emniyet Müdür Yardımcısı Özdemir GÜRSU'nun,

Rize Emniyet Müdürlüğüne, Şükrü Balcı Polis Okulu Müdür Yardımcısı Osman ÇAPALI'nın,

Sakarya Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Eriş KIZILDAĞ'ın,

Samsun Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Refik YILDIRIM'ın,

Sivas Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Celalettin CERRAH'ın,

Şanlıurfa Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Salih TUZCU'nun,

Tekirdağ Emniyet Müdürlüğüne, Polis Müfettişi Sadettin KIRTAŞ'ın,

Tokat Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Bahri BAYKAL'ın,

Van Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Ömer SAĞIRKAYA'nın,

Yalova Emniyet Müdürlüğüne, Elazığ Emniyet Müdür Yardımcısı İsmail YALÇIN'ın,

Atanmaları,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 ve 76 ncı maddeleri ile 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanun ile değişik 13 üncü ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanun ile eklenen ek madde gereğince uygun görülmüştür.

• 25 Ocak 1997 tarih ve 22888 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 97/46711 sayılı karar ile;

Ordu Emniyet Müdürü Sabri UZUN'un, başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınması, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 ve 76 ncı maddeleri ile 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanunla değişik 13 üncü ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde gereğince uygun görülmüştür.

MEVZUAT BÖLÜMÜ
1 OCAK 1997-31 MART 1997 TARİHLERİ ARASINDA
RESMÎ GAZETE’DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE
MÜLKÎ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT (
KRONOLOJİK FİHRİST)

Seval ALANKAYA
İl Planlama Uzmanı

I. KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
15.1.1997	4226	Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	28.1.1997	22891
22.1.1997	4227	5434 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 2 nci Maddesinin İkinci Fıkrasının Değiştirilmesine ve Bu Maddeye 2 Fıkra Eklenmesine ilişkin Kanun	5.2.1997	22899
6.3.1997	4229	Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu, Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun ve Bu Kanunlarda Değişiklik Yapan 18.11.1992 Tarih ve 3842 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	12.3.1997	22931

II. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
16.1.1997	KHK/569	14.7.1965 Tarih ve 657 Sayılı, 28.2.1985 Tarih ve 3160 Sayılı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	25.1.1997	22888

III. T.B.M.M. KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
26.3.1997	490	Olağanüstü Halin 9 İlde Uzatılmasına Dair TBMM Kararı	28.3.1997	22947

IV. MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
13.12.1996	96/8973	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Macaristan Cumhuriyeti Hükümeti Arasında İmzalanan, Doğal Afetler ve Teknolojik Kazalara ilişkin Savunma Anlaşmasının Onaylanması Hakkında Karar	12.1.1997	22875
13.1.1997	97/9059	Hükümetimizle Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı Arasında İmzalanan "Türkiye'nin Afet Yönetim Sistemi-nin iyileştirilmesi" Konulu Proje Belgesinin Onaylan-masına Dair Karar	20.3.1997	22939
9.1.1997	97/9119	Amerika Birleşik Devletleri Ulaştırma Bakanlığı Federal Havacılık İdaresi ile Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti İçiş-leri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Arasındaki NAT-I-3300 Anlaşma Muhtırasının Onaylanmasına İlişkin Karar	24.3.1997	22943

V. BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
30.9.1996	96/8644	Bazı Merkez ilçelerdeki Emniyet Amirliklerinin Merkez İlçe Emniyet Müdürlüklerine Dönüştürülmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	3.1.1997	22866
7.11.1996	96/8805	Yurtdışında Basılan ve Yayımlanan Bazı Yayınların Yurtiçine Sokulması ve Dağıtılmasının Yasaklanması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	4.1.1997	22867
9.12.1996	96/8924	101 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınmasına Dair Bakan Kurulu Kararı	4.1.1997	22867
17.10.1996	96/8740	1553 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkılmasına izin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	5.1.1997	22868
20.12.1996	96/8981	1997 Yılında Memurlara Verilecek Zam ve Tazminatlarla Dair Bakanlar Kurulu Kararı	7.1.1997	22870
13.12.1996	96/8971	1892 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkılmasına izin Verilmesi, Çeşitli Karamamelerle Türk Vatandaşlığından Çıkma izni Verilen Bazı Kişilerin Adlarında Düzeltme Yapılması ve Bazı Kişiler Hakkındaki Hükümlerin iptaline İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	12.1.1997	22875

25.12.1996	96/8996	Van İli Özalp İlçesine Bağlı Aşağı Sağmalı Belediyesinin isminin "Sağmal" Olarak Değiştirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	16.1.1997	22879
		1997 Yılı Yatırım Programı	24.1.1997	22887
		(18 Ekim 1996 Gün ve 22791 Mükerrer Sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanan 14 Ekim 1996 Gün ve 96/8629 Sayılı "1997 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve izlenmesine Dair" Bakanlar Kurulu Kararı Ekidir.)		(Mükerrer)
27.12.1996	96/9017	Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'ne Yapılacak Seyahatlerde Verilecek Gündeliklere Dair Bakanlar Kurulu Kararı	28.1.1997	22891
27.12.1996	96/9018	Yurtdışı Gündeliklerine ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı	28.1.1997	22891
27.12.1996	96/9016	1997 Yılında Haşhaş Ekimi Yapılacak İl ve ilçeler Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	29.1.1997	22892
2.1.1997	97/9026	Kayseri ili Tomarza İlçesine Bağlı Özlüce Beldesi İsmi "Dadaloğlu" Olarak Değiştirilmesinin Tasdikine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	1.2.1997	22895
28.1.1997	97/9041	96/7822 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararına Ekli III Sayılı Cetvelin "C-Emniyet Hizmetleri Tazminatı" Bölümünde Değişiklik Yapılmasına ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı	15.2.1997	22906
16.10.1996	96/9108	Trakya Serbest Bölgesinin Yer ve Sınırlarının Belirlenmesi ve Kurulup İşletilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	16.3.1997	22935
17.2.1997	97/9125	Bazı Kararnamelerle Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilen 37 Kişi Hakkındaki Hükümlerin iptaline Dair Bakanlar Kurulu Kararı	19.3.1997	22938

VI. YÖNETMELİKLER

A - BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
7.11.1996	96/8801	Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliğinin Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	6.1.1997	22869
6.11.1996	96/8792	Askerlik Çağına Girenlerin İlk Yoklama İşlemleri Hakkında Yönetmelik	8.1.1997	22871
30.9.1996	96/8716	Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği	9.1.1997	22872
30.1.1997	97/9106	Türk Silahlı Kuvvetleri Sağlık Yeteneği Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin Yönetmelik	18.3.1997	22937

B - BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	5.2.1997	22899
Subay Sicil Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin Yönetmelik	7.2.1997	22901
Yabancı Uyruklu Kişilerle Evlenen Subay ve Astsubaylar Hakkında Yönetmelik	12.3.1997	22931

VII. MÜŞTEREK KARARLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
4.1.1997	97/46630	Adıyaman İli Kahta İlçesine Bağlı Akıncılar Bucak Merkezinde "AKINCILAR" İsmiyle Belediye Kurulması Hakkında Müşterek Karar	7.1.1997	22870
4.1.1997	97/46631	Kütahya İli Simav İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Darıcı ve Eğdemir Köylerinin Birleşerek "YEŞİLDERE" İsmiyle Belediye Kurulmasına İlişkin Müşterek Karar	7.1.1997	22870
4.1.1997	97/46632	Adıyaman İli Samsat İlçesine Bağlı Örentaş Köyünün Samsat Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müşterek Karar	7.1.1997	22870
9.1.1997	97/46653	Samsun İli Terme İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Gölyazı ve Kabalı Köylerinin Birleşerek "GÖLYAZI" Adıyla Belediye Kurulması Hakkında Müşterek Karar	14.1.1997	22877
9.1.1997	97/46654	Kayseri İli Sarız İlçesine Bağlı Kuşçu Köyünün Sarız Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına İlişkin Müşterek Karar	14.1.1997	22877
9.1.1997	97/46655	Manisa İli Merkez İlçesi Üçpınar (Eğriköy) Bucak Merkezinde "ÜÇPINAR" İsmiyle Belediye Kurulmasına İlişkin Müşterek Karar	14.1.1997	22877
9.1.1997	97/46656	Zonguldak İli Çaycuma İlçesi Perşembe Bucağına Bağlı Nebioğlu, Karaevliçavuş, Karaevligeriş ve Terziler Köylerinin Birleşerek "NEBİOĞLU" Adıyla Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	14.1.1997	22877
9.1.1997	97/46657	Bolu İli Merkez İlçesine Bağlı Paşaköyü, Tepecik Bağlısının Bolu Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müşterek Karar	14.1.1997	22877
9.1.1997	97/46658	Kahramanmaraş İli Elbistan İlçesine Bağlı Doğan köy Köyünde "DOĞAN" İsmiyle Belediye Kurulması Hakkında Müşterek Karar	14.1.1997	22877
9.1.1997	97/46659	Giresun İli Şebinkarahisar İlçesi Akbudak Köyünün Şebinkarahisar Belediyesi Sınırları İçerisine Alınması	14.1.1997	22877

		Hakkında Müsterek Karar		
9.1.1997	97/46660	Ankara İli Bala İlçesi Karaali Bucağına Bağlı Evciler Köyü İle Elmadağ İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Tekke Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın Belirlenmesine İlişkin Müsterek Karar	14.1.1997	22877
10.1.1997	97/46670	a) Kayseri İli Yahyalı ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Senirköy Köyü ile Yeşilhisar ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Yeşilova Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın b) Kayseri İli Yahyalı İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Senirköy Köyü ile Yeşilhisar İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Musahacılı Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın Belirlenmesine Dair Müsterek Karar	14.1.1997	22877
27.2.1997	97/46799	Hatay İli, Samandağ ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Mızraklı Köyünde "MIZRAKLI" ismiyle Belediye Kurulması Hakkında Müsterek Karar	28.2.1997	22919

VIII. TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmî Gazetesinin	
	Tarihi	Sayısı
Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 145)	7.1.1997	22870
Millî Emlak Genel Tebliği (Sıra No: 227)	11.1.1997	22874
1997 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 2)	24.1.1997	22887
1997 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 3)	31.1.1997	22894
1997 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 4)	31.1.1997	22894
Tekirdağ ili, Çorlu ve Marmara Ereğlisi ilçeleri Mülki Sınırları içinde Kalan Su Ürünleri Üreme ve İstihsal Sahaları ile ilgili Sınır Tespit Tutanağı Hakkında Tebliğ	5.2.1997	22899
1997 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 5)	8.2.1997	22902
1997 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Seri No: 6) (Kadro, Pozisyon ve istihdam Esasları)	16.2.1997	22907
1997 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Seri No: 8) (Tedavi Yardımı)	20.3.1997	22939
Tabii Afet Nedeniyle Gelir Kaybı ve Alt Yapı Hasarına Uğrayan Belediyelerin Yapmaları Gereken İşlemler Hakkında Tebliğ	31.3.1997	22950

DÜZELTME

Doç.Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN ile Şermin ATAĞ'ın Yıl: 68, Sayı: 412'de yayımlanan "Kamu Yönetiminde Gizlilik Faktörünün Çevre Korumacı Politikalara Etkisi" başlıklı makalesinin 121 inci sayfa, 3 üncü paragraf, 4 üncü satırında yer alan "görünmemektedir." ifadesi "görünmektedir." şeklinde düzeltilmiştir.