

TÜRK İDARE DERGİSİ

Yıl: 69

HAZİRAN 1997

Sayı: 415

İÇİNDEKİLER

Duyuru		
Muallâ ERKUL	Ali PITIRLI Ayrılırken	1
Ziya ÇOKER	TÜSİAD Raporunda Yer Alan Yerel Yönetimler Yasa Tasarısının Temel Özellikleri	21
Dr. Mustafa TAMER	Belediyeler (Yerel Yönetim Sisteminin Mevcut Durumu ve Geleceği) Bir Model Önerisi	41
Dr. A. Nihat DÜNDAR	Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesinin Ziyaret ve İncelemelerinde Tespit Edilen Hususlar	57
Dr. R. Cengiz DERDİMAN	Kolluğun Cumhuriyet Savcısı Karşısında Konumuna İlişkin Düşünceler ve Öneriler	69
Kasım ESEN	Adli ve İdari Soruşturmalarda Soruşturmacıların Üzerinde Durması Gereken Bazı Grafolojik Bilgiler	99
Dr. Cengiz AKIN	4077 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun ve Belediyelerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları	103
A. Ramazan ALTINOK	Yerel Yönetimler ve Eğitim	113
Ö. Faruk GÜNAY	Yönetimde Yeniden Yapılanma ve AR-GE Faaliyetleri	129
Yrd. Doç. Dr. N. Oğuzhan ALTAY	Belediye Bankacılığı ve Fransa Örneği: Credit Local de France	141
Mustafa Lütfi ŞEN	Türk Kamu Yönetiminde Eğitim-İstihdam Çelişkisi: İzmir Ölçeğinde Bir Anket Çalışması	163
Şerif ERAYMAN	3194 Sayılı İmar Yasasının 32 nci Maddesi Uygulaması	183
Şerif ÖNER	Belediye Yönetimlerinde Kamuoyu Denetimi ve Katılım	189
Selen DOĞAN	İşletmeleri Sürekliliğe Götüren Yol: Kurumsallaşma ve Önemi	203
Ahmet Sezai AYDIN	Amerika Birleşik Devletleri Kent Kuruluşlarında Maliye Yönetimi	233
Hasan YÜKSEL	Fransa ve İtalya'da Bölge Meclisleri Üzerine Bir İnceleme	245
Fahri OLUK	Kamu Planlamacılarının Stratejik Planlamaya Bakışları	261
İZ BIRAKAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ		
Mehmet ALDAN	Satı Bey	271
HABERLER	İçişleri Bakanlığından Haberler	283
MEVZUAT		
Seval ALANKAYA	1 Nisan 1997 – 30 Haziran 1997 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat	303

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 ESİRGE-MEYEN KÜLTÜR, İDARE, İNTİZAM VE DEVLET ANLAMLARINI EN SON İLMÎ TELÂKKİLERE GÖRE TEBELLÜR ETTİRMEYE ÇALIŞMIŞ VE ÇALIŞAN YÜKSEK DEĞERDE ARKADAŞLARIMDIR.

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

DUYURU

Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığının Mayıs 1997 de İçişleri Bakanlığı'nın ana binalarının bulunduğu yere taşınması nedeniyle, bu Birim tarafından hazırlanıp basımı gerçekleştirilmekte olan **Türk İdare Dergisi**'nin bundan böyle yazarları ve okurları arasındaki her türlü haberleşme **İçişleri Bakanlığı, APK Kurulu Başkanlığı, B 1 Blok, Bakanlıklar - Ankara** adresi, **(0312) 425 95 56, (0312) 425 65 46** nolu telefonlar ve **(0312) 425 69 32** nolu fax ile yapılabilecektir.

Bu adres ve telefon numaralarındaki değişikliğin okurlarımıza duyurulmasının yanısıra Dergiye gönderilecek yazılar hakkında bazı hususların da yazarlarımıza tekrar hatırlatılmasında yarar görülmüştür:

1. Yazarlar, İçişleri Bakanlığı Yayın Yönetmeliğinin İnceleme Usul ve Esasları başlığını taşıyan 7 nci maddesinde belirtilen Şekil ve Esas Bakımından istenilen koşullara uygun yazılar göndermelidirler. (Bkz. Türk İdare Dergisi, Yıl: 59, Sayı: 377, Aralık 1987, s. 283)

2. Yazılar, okunabilir bir makale boyutunu aşmayacak uzunlukta olmalıdır.

3. Yazıların bilgisayarda yazılma olanağı varsa, orijinal iki nüsha ve dilekçesi ile birlikte teknik detayların (yazıldığı program vs.) üzerinde belirtildiği disketi de gönderilmelidir.

4. Duyurumuzdan sonraki sayfalarda yayımlanan Temlikname ve Mutemet Dilekçesi örneğinin yazar tarafından imzalanarak yazı ile birlikte gönderilmesi, baskıdan sonra yapılacak, telif ücreti ödemelerine ilişkin sürecin kılınmasına neden olacaktır.

Durumu değerli okur ve yazarlarımızın bilgilerine sunarız...

TÜRK İDARE DERGİSİ

TELİF VE TERCÜME ESER TEMLİKNAMEŚİ

Telif veya Tercüme Edilen Eserin	
Adı	
İtibari Sayfa veya Satır Adedi	
Telif veya Tercüme Bedeli	
Açıklama	
Temlik Eden .../.../... Temellük Eden Adı-Soyadı (Yazar adı)..... Ünvanı : İmza :	

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
MERKEZ SAYMANLIK MÜDÜRLÜĞÜNE

ANKARA

..... 199 'e aitsayılı Türk İdare Dergisi'nde yayımlanan.....
..... başlıklı yazımdan ötürü adıma tahakkuk edenTL'lık
telif/işlenme ücretini almak için Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu
Başkanlığı Mutemedi mutemet tayin ettim.

Gereğini arz ederim.

Mutemet

(Yazar adı)

Alacaklı

Yukarıdaki imzaların ilgililere
ait olduğu onaylanır.

ADRES :

TEL :

BANKA HESAP NO:

SAYIN ALİ PITIRLI AYRILIRKEN...

Mualla ERKUL
Yayın ve Dokümantasyon
Dairesi Başkanı

I- Giriş

İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanı Sayın Ali PITIRLI'nın 6 Haziran 1984 tarihinde başlayan Kurul Başkanlığı görevi yasal zorunluluk gereği yaş haddinden 1 Temmuz 1997 tarihinde emekli olmasıyla son bulacaktır. Onüç yılı aşkın süredir hizmet vermekte olduğu APK Kurulu Başkanlığı, elbetteki bu uzun süre içerisinde pekçok aşamadan geçmiş; teşkilat yapısı, görevleri ve personel durumu itibarıyla kendisinin de katkılarıyla bugüne gelmiştir. Sayın Ali PITIRLI'nın göreve geldiği tarihten sadece birkaç gün sonra, 18 Haziran 1984 tarih ve 18435 sayılı Resmi Gazete'de yer alan 202 ve 205 sayılı KHK'lerle yapılan düzenlemelerle Bakanlığın danışma ve denetim birimlerinden biri olan Araştırma, Geliştirme, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı (APK) adını almış ve kendisi, 3152 sayılı Kanunla sürekliliği sağlanmış olan bu Kurulun ilk Kurul Başkanı olarak göreve başlamış, emekli olacağı güne kadar görevini sürdürmüştür. Böylece Kurul Başkanlığı ile Kurul Başkanının geçmişe dönük değerlendirmeleri özdeşleşmiş bulunmaktadır. Sayın Ali PITIRLI'nın Kurul Başkanlığının ilk Kurul Başkanı olması ve onüç yılı aşkın süredir başarıyla bu görevi yürütmüş olması nedeniyle, emekli olurken böyle bir değerlendirmenin yapılması düşünülmüştür.

Bu yazı Kurul Başkanı ile Kurul Başkanlığının 1984-1997 yılları arasındaki döneme ait değerlendirmesini yapmak ve bu döneme ait faaliyetleri olumlu ve olumsuz yönleriyle irdelemek amacıyla hazırlanmıştır.

Bu değerlendirme, Birimin teşkilat yapısı ve personel durumu ile faaliyetleri ana başlıkları altında her daire açısından ayrı ayrı yapılmış; sonuç bölümü ile bitirilmiştir.

II- TEŞKİLAT VE PERSONEL

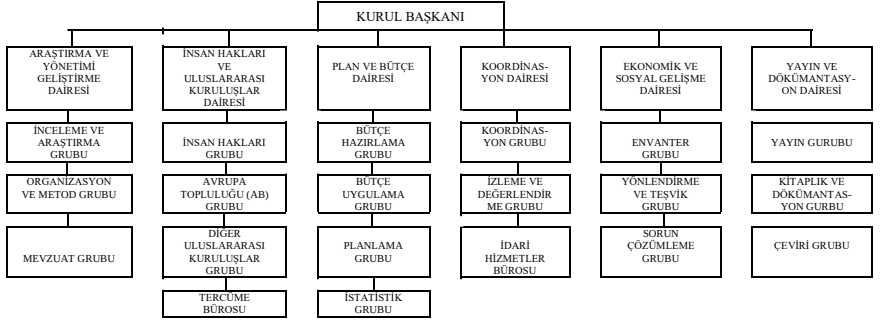
Kurul Başkanlığının adı ve teşkilat yapısı; Giriş bölümünde de bahsedildiği gibi çeşitli tarihlerde yapılan, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi çalışmalarına paralel olarak değişiklikler göstermiş, son olarak 3046 ve 3152 sayılı kanunlara dayanarak hazırlanmış bulunan ve 17 Eylül 1985 de Bakanlık makamınca yürürlüğe girmiş bulunan APK Kurulu Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik ve bu yönetmelikte önce 24 Haziran 1988 de yapılan bir değişiklikle Çok Uluslu Kuruluşlar Dairesi daha sonra 18 Haziran 1992 de bu dairede yapılan bir değişiklikle İnsan Hakları ve Çok Uluslu Kuruluşlar Daire Başkanlığı'nın oluşturulmasıyla bugünkü şeklini almıştır.

Kurul açısından 3046 ve 3152 sayılı kanunlar ile yapılan düzenlemelerle getirilen en önemli değişiklik, danışma ve denetim birimlerinin taşra teşkilatı oluşturamamasına dair düzenlemedir. Bu genel ilke doğrultusunda birimin taşra teşkilatı olan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri (İPKM) ile organik bağıllık ortadan kaldırılmış; bu müdürlüklerin kuruluş, görev ve çalışma esasları, 18 Temmuz 1988 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren İPKM Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Bu süreç içerisinde (1984-1997) organik bağları kalmamasına rağmen fonksiyonel ilişkileri sürdürülmüş ve bu birimlerin çalışmaları APK Kurulu Başkanlığı tarafından yönlendirilmiştir.

Gerek 3046 sayılı Kanunun 16/k maddesi, gerekse buna dayanılarak hazırlanan Başbakanlığın 13 Mart 1984 tarih ve 1984/6 sayılı genelgesi ile getirilen APK birimlerinin daire başkanlığı ve uzmanlık şeklinde teşkilatlanacağı hükmü doğrultusunda birimde şube müdürlüğü kademesi bulunmamaktadır. Hizmetin yürütülmesinde duyulan ihtiyaç nedeniyle APK Kurulu Başkanlığı Kuruluş Yönetmeliği, daire başkanlıklarının alt düzeydeki fonksiyonlarının APK Uzman ve Uzman Yardımcılarından oluşturulacak gruplarla yerine getirilmesini hükme bağlamıştır. Buna göre birimde 6 daire başkanlığına bağlı toplam 18 grup ile 2 büro bulunmaktadır. Ancak eleman alınmasına getirilen kısıtlamalar nedeniyle grupların bazıları halen çalışır hale getirilememiştir.

APK Kurulu Başkanlığının bugünkü teşkilat yapısı Şema-1'de gösterilmiştir.

Şema-1



Şema-1'de yer alan teşkilat yapısı içerisinde 3152 sayılı Bakanlığın kuruluş ve görevlerine ilişkin yönetmeliği ile belirlenmiş olan görevleri yürütmek üzere fiilen toplam 46 kişi hizmet yapmaktadır. Bu kişilerin kadro dağılımı şöyledir :

Şema-2

Unvanı	Sayısı	Sınıfı
Kurul Başkanı	1	MİA
Daire Başkanı	4	MİA
Daire Başkanı	2	GİH
APK Uzmanı	9	GİH
APK Uzman Yardımcısı	2	GİH
Mütercim	1	GİH
Şef	3	GİH
VHKİ	17	GİH
Yardımcı Hizmetliler	7	YH
TOPLAM	46	

İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinde ise her ile 1 adet il planlama ve koordinasyon müdürü, 1 adet il planlama uzmanı, 1 adet il planlama uzman yardımcısı, 2 adet VHKİ (Veri Hazırlama ve Kayıt İşletmeni) ve 1 adet kütüphaneciden oluşan toplam 6 kişilik kadro öngörülmüş olmakla birlikte, bunlardan uzman yardımcısı kadrolarına açıktan eleman atanması yapılamadığından, kütüphaneci olarak da bugüne kadar sadece 10 kadro tahsis edilmiş olduğundan illerde bu sayıya henüz ulaşamamıştır. Bugün il planlama ve koordinasyon müdürlük-

lerinde 43 İPKM, 33 il planlama uzmanı, 14 uzman yardımcısı ve VHKI'ler tarafından hizmet yürütülmeye çalışılmaktadır.

Gerek merkezde gerekse il planlama ve koordinasyon müdürlüklerinde görevlerin tümünün gerektiği biçimde ve zamanında yerine getirilebilmesi için bu görevli sayılarının yetersiz olduğu kuşkusuzdur. İşler özveri ile gerçekleştirilmektedir. Ancak, kadrolardaki kısıtlamaların kaldırılması oranında yeni personel alımına gidilebilecektir.

III- FAALİYETLER

Birimin bu döneme ait faaliyetleri her dairenin başlığı altında ayrı ayrı değerlendirilmiştir.

A- ARAŞTIRMA VE YÖNETİMİ GELİŞTİRME DAİRESİ

1984-1997 yılları arasında, Kurul'un kuruluş ve görevlerine ilişkin yönetmeliği ile daireye verilmiş olan; Bakanlık adına mevzuat çalışmalarını yürütmek, kendi mevzuatını hazırlamak, kanun, tüzük ve yönetmelik tasarıları üzerinde görüş oluşturmak, Bakanlığın yıllık araştırma ve inceleme planını yapmak, uygulamaları izlemek olarak özetlenebilecek görevler geliştirilerek yerine getirilmiştir.

Bu dönemde düzenlenerek uygulanmak üzere yürürlüğe konulan mevzuat metinleri kronolojik olarak şöyle sıralanabilir:

- a. Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik
(Onay tarihi: 17 Eylül 1985)
- b. İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri ile İl ve İlçe Planlama Birimleri Uzmanlık Yönetmeliği
(Onay tarihi: 7 Mart 1986)
- c. İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönetmeliği (Yürürlük tarihi: 13 Temmuz 1988 tarih ve 19781 sayılı Resmi Gazete)
- d. İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi (Onay tarihi: 21 Şubat 1991)
- e. İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanlığı Yönetmeliği (Onay tarihi: 15 Ağustos 1991)
- f. Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığına İntikal Eden ya da Res'en Hazırlanan Kanun Tasarısı ve Teklifleri ile Diğer Mevzuat ve Konuların İncelenme ve Hazırlanma Esaslarına İlişkin Yönerge
(Onay tarihi: 21 Ağustos 1995)

- g. Olayların Önlenmesine İlişkin Tedbirler Dolayısıyla Yapılacak Acil ve Zorunlu Harcamaların Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik (Yürürlük tarihi: 30 Aralık 1996 tarih ve 22863 sayılı Resmi Gazete)

Ayrıca Daire tarafından onüç yıllık süre içerisinde çeşitli Bakanlıklar ve yasama organı üyelerince hazırlanmış olan 869 adet kanun tasarısı ve teklifi, 163 adet tüzük tasarısı, 314 adet yönetmelik ve 117 adet mevzuat tasarısı hakkında Bakanlık görüşü oluşturulmuştur. Yine aynı dönemde Kurul ya da Bakanlığın diğer birimlerince hazırlanmış olan 26 adet kanun ya da KHK tasarısı, 3 adet tüzük, 32 adet yönetmelik hakkında da incelemeler yapılmış ve görüş oluşturulmuştur.

Daire'nin bu dönemdeki mevzuat çalışmalarından her biri Kurul Başkanı Sayın Ali PITİRLİ'nin titiz yaklaşımı sonucu önemli birer inceleme konusu olarak ele alınmış; oluşturulan Bakanlık görüşleri diğer kamu kuruluşlarında, öncelikle başvurulacak ciddi inceleme eserleri niteliğinde değerlendirilmişlerdir. Mevzuat çalışmalarındaki bu başarıya rağmen bu dönemde gerçekleştirilmiş Dairenin asıl görevi olan yönetimi geliştirme alanında önemli bir araştırma yapılamamıştır.

B- İNSAN HAKLARI VE ULUSLARARASI KURULUŞLAR DAİRESİ

Daha önce Teşkilat ve Personel başlığı altında da değinildiği gibi bu dönemin (1984-1997) en önemli özelliklerinden birisi bu dairenin kuruluşudur. Uluslararası yükümlülüklerin İçişleri Bakanlığı bünyesinde kendi görev alanına girenlerden bazılarıyla ilgili iş ve işlemler Araştırma ve Yönetimi Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından yürütülmekte iken 1987 yılında ülkemizin Avrupa Birliğine tam üyelik için başvurusundan sonra Kurulda yoğun bir çalışma içerisine girilmiş ve artık bu tür görevleri üstlenmek üzere bir daire kurulması gereği ortaya çıkmıştır. Önce 24 Haziran 1988 tarihli yönetmelik değişikliği ile Çok Uluslu Kuruluşlar Dairesi oluşturulmuş; daha sonra Bakanlığın insan hakları konusuna verdiği öneme binaen bu konuya ilişkin görevlerini yürütmek üzere bu dairenin işlevleri genişletilmiş, 18 Haziran 1992 tarihli yönetmelik değişikliği ile İnsan Hakları ve Uluslararası Kuruluşlar Dairesi kurulmuştur. Dairenin çalışmaları böylesine net bir şekilde iki ana bölümden oluştuğu için buradaki değerlendirmeler de Avrupa Birliğine Uyum Çalışmaları ve İnsan Hakları Konusuna İlişkin Çalışmalar başlıkları altında yapılmıştır.

1. Avrupa Birliğine Uyum Çalışmaları
 - a) 1987 yılında ülkemizin Avrupa Birliğine tam üyelik için başvurusundan sonra daire tarafından çeşitli Bakanlıklar ve kuruluşlar bünyesinde oluşturulan ve ilgili kamu kurumlarının da yer aldığı Alt Komite ve Çalışma Grupları'nın faaliyetlerine katılmıştır. Aynı zamanda, bu çalışmalara iştirak eden Bakanlığın diğer birimleri ile bu komite ve grup-

lar arasındaki koordinasyon ve yönlendirme çalışmaları da gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda Başkanlık, iç pazara uyum konusunda oluşturulan 11 alt komitede ve bunların çalışma gruplarında üye olarak yer almış, bunlardan Kişilerin Kontrolü çalışma grubunun başkanlığını üstlenmiştir. Halen, Dışişleri Bakanlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığının koordinatörlüğünde 1995 yılı sonunda oluşturulan Teknik Mevzuat Uyumu Komitesi bünyesinde yürütülen mevzuat uyumu çalışmaları sürdürülmektedir.

- b) Gümrük Birliği ile ilgili olarak hazırlanan mevzuat taslakları hakkında Bakanlık görüşlerinin oluşturulması ilgili birimlerle koordine halinde yürütülmektedir.
- c) Avrupa Birliği konusunda yurtiçinde ve yurtdışında düzenlenen çeşitli seminer, sempozyum ve toplantılara katılmaktadır.
- d) Avrupa Konseyi Mahalli ve Bölge İdareleri Yönetim Komitesi ile Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı çalışmaları yürütülmüş ve bu konuda yapılan periyodik toplantılara katılmıştır.(1988 yılından itibaren bu çalışmalar Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünce yerine getirilmektedir.)
- e) Avrupa Birliğine uyum çalışmaları kapsamında mevzuatımız taranmış ve kanun bazında madde tespitleri yapılarak Avrupa Birliğindeki muadilleri ile karşılaştırılmıştır.
- f) Halen Avrupa Birliğine üye ülkelerde yürürlükte olan; taşra genel yönetimine, genel ve özel güvenlik hizmetlerine, yerel yönetimlere, ahvali şahsiyeye, sivil savunmaya ilişkin kanunların temin edilmesi ve kullanıma hazır halde muhafaza edilmesi çalışmalarıyla bu daireye bağlı Tercüme Bürosu bünyesinde çeşitli yayın ve dokümanların dilimize çevrilmesi çalışmalarına devam edilmektedir.
- g) Terörizm konusu ile ilgili olarak; IRA (Geçici İrlanda Cumhuriyet Ordusu) ve ETA (Bask Bağımsızlık Hareketi) nin ortaya çıkış nedenleri, alınan karşı tedbirler ve elde edilen sonuçların incelenmesi amacıyla bir komisyon oluşturulmuş ve bu komisyonun mahallinde yaptığı incelemeler sonucunda hazırlanmış olan rapor ilgililere gönderilmiştir.

2. İnsan Hakları Konusuna İlişkin Çalışmalar

Uluslararası platformda ülkemiz adına yaşanan pek çok sorunun insan hakları konusunda yapılan çalışmaların tam ve doğru olarak tanıtılmamasından kaynaklandığı bilinmektedir. Toplumun güvenlik ve huzurundan sorumlu olan İçişleri Bakanlığı, doğrudan bu konunun içinde yer almakta ve bu amaçla bazı çalışmalar yürütülmektedir. Dairenin kurulmasıyla birlikte ana işlevlerinden biri olan insan hakları konusunda gerçekleştirilen önemli çalışmalar ile halen sürdürülenler şöyle özetlenebilir.

- a) İşkencenin ve Gayrinsani ya da Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi uyarınca Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesince 1990, 1991, 1992, 1994 ve 1996 yılları arasında ülkemize yapılmış olan ziyaretlerle ilgili olarak gerek bu ziyaretler öncesinde, gerekse sonrasında bazı çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Söz konusu çalışmalar bugün de yapılmaktadır.
- b) TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun çalışmalarıyla, Dışişleri Bakanlığı bünyesinde oluşturulan İnsan Hakları İhlallerini İzleme Grubu ve Avrupa İnsan Hakları Komisyonuna Hükümetimiz aleyhine yapılan başvurulara ilişkin gerekli çalışmaları yapmak üzere kurulmuş olan İnsan Hakları Davaları Hazırlıkları Uzmanlar Kurulunun çalışmalarına Bakanlık adına iştirak edilmektedir. Ayrıca ülkemize yönelik çeşitli ulusal ve uluslararası platformlarda dile getirilen hak ihlalleri iddialarının İçişleri Bakanlığı görev alanıyla ilgili olanlarına Kurul Başkanlığının koordinasyonunda Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığıyla birlikte Dışişleri Bakanlığı kanalıyla cevap verilmektedir.
- c) Başbakanlığın talimatı doğrultusunda, Türk Ceza Kanununun 243 ve 245 inci maddeleri gereğince insan hakları yönünden haklarında adli ve idari işlem yapılan personele ait istatistiksel bilgiler, 1994 yılından itibaren her ay düzenlenerek, Başbakanlığa ve Dışişleri Bakanlığına gönderilmektedir.
- d) İnsan hakları ile ilgili olarak çeşitli uluslararası kuruluşlar bünyesinde hazırlanarak yürürlüğe giren ve ülkemizin de taraf olduğu sözleşmelerin gereği olarak üstlenilmiş olan yükümlülüklerden, Bakanlık görev alanına girenlerin verimli bir şekilde yürütülebilmesi açısından, konunun diğer ilgili birimleri olan Emniyet Genel Müdürlüğü ile Jandarma Genel Komutanlığı bünyesinde insan Hakları Şubesi kurulması gerekliliği Kurul Başkanlığınca tespit edilmiş ve 1992 yılında başlatılan girişimler sonucunda daha sonra şubeye dönüştürülmek üzere insan Hakları Büroları kurulmuş ve faaliyete geçirilmiştir.
- e) Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesince ülkemize yapılmış olan ziyaretler esnasında incelemelerde bulunan nezarethane ve sorgulama merkezlerinde tespit edilerek, Hükümetimiz bilgisine sunulan eksikliklerin giderilmesi ve bu mahallerin uluslararası sözleşmelerle belirlenen standartlara uygun hale getirilmesi amacıyla bir çalışma başlatılmıştır. Bu kapsamda, Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde 1961 ve Jandarma Genel Komutanlığı bünyesinde 313 adet nezarethanenin uluslararası standartlara uygun hale getirilmesi, 250 karakolda ise yeni nezarethane yapılması gerekliliği tespit edilmiştir. Çalışmalar için gerekli ödeneğin anılan kuruluşların bütçelerine konması hususunda Devlet Planlama Teşkilatı ile koordinasyon sağlanmış ve her iki kuruluş 1996 ve 1997 yılı bütçelerine

Emniyet Genel Müdürlüğü için toplam 100 milyar TL, Jandarma Genel Komutanlığı için ise sırasıyla 50 ve 31 milyar olmak üzere toplam 81 milyar TL ödenek sağlanmıştır. Uygulama, tespit edilen mahallerin tümü tamamlanıncaya kadar sürdürülecektir.

- f) APK Kurulu Başkanlığınca, insan hakları konusunda yürütülen en önemli çalışmalardan birisi de çeşitli ulusal ve uluslararası platformlarda ülkemize yöneltilen itham ve iddialara gerekçe oluşturur nitelikteki münferit uygulamaların ortadan kaldırılması amacıyla, bu türden olaylara sebebiyet verebilecek konumda olan uygulayıcı personel ile mülki idare amirlerinin katılacağı bir İnsan Hakları Seminerleri dizisinin ilk kez planlanmış olmasıdır. Bu seminerler 1996 yılından itibaren uygulamaya geçirilmiştir. Sayın Ali PITIRLI'nın yöneticiliğinin yanısıra konferansların uygulamalı bölümlerinde bizzat kendisinin de katkıda bulunduğu seminerlerden ilki 23 Eylül-4 Ekim 1996 tarihlerinde; ikincisi ise 5-23 Mayıs 1997 tarihleri arasında gerçekleştirilmiş, bugüne kadar 37 ilimizde görev yapmakta olan 383 mülki idare amiri ile 149 üst düzey emniyet ve jandarma görevlisi olmak üzere toplam 532 personel katılmıştır. Söz konusu seminerlerin, tüm ülke genelinde, geri kalan 43 ili de kapsayacak şekilde bundan sonra da devam ettirilmesi için çalışmalar sürdürülmektedir.
- g) İnsan Hakları konusundaki eğitim kapsamında gerçekleştirilen bir diğer çalışma, Avrupa Konseyi nezdinde yapılan girişimler sonucunda, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin uygulanması ve özellikle işkence ve kötü muameleye ilişkin uygulamaları engelleyici önlemler konusunda polis ve jandarma mensuplarının eğitimi için 20 personelin Konseye üye ülkelere gönderilmesi hususunda varılan uzlaşmadır. Bu kapsamda 14 güvenlik görevlisi eğitim programlarını tamamlayarak yurda dönmüşlerdir. Geri kalan personelin söz konusu eğitime katılmaları yönündeki girişimleri ise halen devam etmektedir.

C- PLAN VE BÜTÇE DAİRESİ

Ana görevi Bakanlığın bütçesini hazırlamak olan bu daire, 1984-1997 yılları arasında Kurul Başkanlığının Teşkilat ve Görevlerine ilişkin yönetmeliği ile kendisine verilmiş olan tüm görevleri aksatmadan ve süreç içerisinde sürekli gelişmelerini sağlayacak şekilde yerine getirmiş bulunmaktadır.

Sayın Ali PITIRLI'nın gerçekleştirilmesinin yanısıra geliştirilmesine de büyük önem verdiği bütçe hizmetlerinin hazırlık-uygulama-izleme çalışmalarının yanısıra Dairece diğer hizmetler de yürütülmüş bulunmaktadır. Bunlar kısaca şöyle belirtilebilir:

1. Birimimize ait her yıl ana çalışma ve iş programı hazırlanmış ve uygulanmaları izlenmiştir.

2. İl ve ilçe genel yönetimine ilişkin çalışmaların planlı ve programlı bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla, valilik ve kaymakamlıklarla yıl içinde yapılacak çalışmaların Bakanlık Ana Çalışma Programı düzeninde hazırlanması ve birer örneğinin belirtilen süreler içinde Bakanlığa gönderilmesi işlemleri gerçekleştirilmiştir.
3. 1994 yılında bütçe hazırlık çalışmalarında büyük önem arzeden mevcut lojman ve taşıtların sayısı Maliye Bakanlığının belirlediği forma uygun şekilde taşra ve merkez bazında tespit edilmiştir. Ayrıca aynı yıl OHAL Bölgesi ve mücavirinde yer alan 13 il ile terör yönünden hassas konumda yer alan 7 ilde acilen yerine getirilmesi gereken hizmetlere yönelik bir çalışma yapılmış ve Acil Destek Programı kapsamında yapılan çalışmaların Bakanlık adına izlenmesine başlanmıştır.
4. 1984-1997 yılları arasında toplam 3 adet vali konağı ile 64 adet kaymakam evi yapım projesi büyük ölçüde İçişleri Bakanlığı Yatırım Programında bu işler için ayrılan ödeneklerin il özel idare bütçelerine aktarılması suretiyle bitirilmiş ve hizmete sunulmuştur.
5. Dairenin çalışmalarına ilişkin son olarak şunu da belirtmek gerekir ki, özellikle 1995 yılından itibaren bilgisayar ve diğer teknik donanım kullanılmak suretiyle bütçe brifinglerinin bu teknolojik gelişmeler doğrultusunda daha modern tarzda sunumlarının gerçekleştirilmesine başlanmıştır. Ayrıca Daire tarafından Bütçe Hazırlama Yönergesinde yer alan tabloların bilgisayar ortamında hazırlanması ve saklanması yoluna gidilerek daha hızlı ve etkin bir hizmet üretilmesine ve sunulmasına da çalışılmaktadır.

D- KOORDİNASYON DAİRESİ

Bu Dairenin işleri rutin olmakla birlikte 1984-1997 yılları arasında gerçekleştirilen çalışmaları şöyle özetlenebilir:

1. Her yıl DPT'nce yayımlanan icra planlarında sorumluluğu İçişleri Bakanlığına verilmiş olan tedbirlerle, Bakanlığın işbirliği ve koordinasyon yönünden ilgili bulunduğu tedbirler, hangi birimin sorumluluğu ve ilgi alanında bulunduğu tespit edilerek ilgili birimine bildirilmiştir. Ayrıca sorumlu bulunan tedbirler hakkında Bakanlık adına her yıl Tedbir Takip Raporları hazırlanarak DPT'ne iletilmiştir.
2. Hükümet Programı İzleme Raporları ile Bakanlığın Aylık Faaliyet Raporları her yıl belirli periyotlarla hazırlanarak Başbakanlığa gönderilmiştir.
3. 1984-1990 döneminde her yıl Bakanlık Tarihçesi hazırlanmış ve bu tarihten sonra beş yılda bir hazırlanması öngörülmüştür. Çalışmaları sürdürülmekle birlikte henüz yeni tarihçenin hazırlığı tamamlanmamıştır.

4. Bazı yıllar değişmekle birlikte yılda dört kez yapılmakta olan İl Koordinasyon Kurulu toplantılarına ait tarihler her yıl DPT ile koordineli olarak belirlenmiş ve toplantı tutanaklarının izlenmesi ve değerlendirilmesi yapılmıştır.
5. Mülkiye Müfettişlerince her yıl teftişi yapılan İl Planlama Müdürlüklerine ait düzenlenen teftiş raporlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi gerçekleştirilmiştir.
6. İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanlığı Yönetmeliği hükümleri gereğince APK ve İl Planlama Uzman Yardımcılarına uzmanlık tez konuları belirlenmiş ve bugüne kadar 50 uzman yardımcısının savunmalarını yapmaları sağlanmıştır.
7. Bakanlık ile diğer bakanlıklar ve kurumlar arasında yapılan çeşitli müşterek toplantılarda Bakanlığımız temsil edilmiş ve gerekli koordinasyonun sağlanmasına çalışılmıştır.
8. Bakanlık adına aşağıda belirtilen sürekli Kurul ve Komitelerin çalışmalarına katılmıştır:
 - GAP Koordinasyon Kurulu
 - GAP Radyo-TV Danışma Alt Kurulu
 - Enerji Tasarrufu Koordinasyon Kurulu
 - Sakatları Koruma Milli Koordinasyon Kurulu
 - İpek Böcekçiliği Milli Komitesi

E- EKONOMİK VE SOSYAL GELİŞME DAİRESİ

Daire, APK Kurulu Başkanlığı Kuruluş ve Görev Esaslarına Dair Yönetmelikle kendisine verilmiş olan görevleri yerine getirmekte ilk kez bu dönemde (1984-1997) işlerlik kazanmış bulunmaktadır.

3046 sayılı Kanunla Kurul Başkanlıklarının taşra teşkilatı kuramayacakları esası getirilmiş olduğundan, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin APK ile organik bir bağı kalmamış olmasına rağmen adı geçen yönetmelikle Bakanlık adına ekonomik ve sosyal kalkınma konularında görevler yüklenmiş olan Dairenin illerde aynı görevleri (il bazında) yerine getirmekle görevli olmaları nedeniyle bu müdürlüklerle koordinasyon içinde çalışması ve hatta onların teşkilatı, görevleri, personeli vb. konularda düzenlemeler yapması doğaldır.

Bu nedenle Dairenin Sayın Ali PITIRLI'nın Kurul Başkanlığı dönemi çalışmaları değerlendirilirken adı geçen müdürlüklerle ilgili yapılan çalışmalar ayrı bir başlık altında özetlenmeye çalışılmıştır.

1- İL PLANLAMA VE KOORDİNASYON MÜDÜRLÜKLERİ

Kalkınma planları, yıllık programlar ve ilgili mevzuatı tarafından valiliklere verilmiş olan görevlerin yerine getirilmesine yardımcı olmaları amacıyla 1979 yılında oluşturulmaya, başlanılan İl Planlama Müdürlükleri, hizmetlerini yerel personelle yürütürken 1981 de bu müdürlükler için sınavla eleman alınmaya başlanmış ancak uzman kadrolarının 1984 yılında tahsisinden sonra müdürlüklerde uzman personelin çalıştırılmasının sağlanması amacıyla "İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanlığı Yönetmeliği" hazırlanarak 7 Mart 1986 tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe konulmuş ve böylece kariyer uzmanlığı olduğu tescil edilmiştir. Yapılan bu son kadro düzenlemesine kadar sadece 67 il planlama ve koordinasyon müdürü bulunmakta iken bu tarihten itibaren alınan kadrolarla bu birimlere tahsis edilen kadro sayısı bugün 413 e ulaşmış bulunmaktadır. Her ile 1 adet planlama ve koordinasyon müdürü, 1 adet planlama uzmanı, 1 adet il planlama uzman yardımcısı kadrosu ile 2 adet VHKİ ve 1 adet kütüphaneci kadrosu öngörülmüş, ancak henüz bu kadroların tamamı doldurulamamıştır.

13 Temmuz 1988 tarih ve 19871 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kurulu, Görev ve Çalışma Yönetmeliği ile bu birimlerin kuruluş, görev ve çalışma esasları düzenlenmiştir. Bu yönetmeliğin 21 inci maddesi gereğince hazırlanarak 21 Şubat 1991 de Bakan onayı ile yürürlüğe konulan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi ile de müdürlüklerin çalışma araç ve yöntemlerinin standardizasyonu sağlanmıştır.

Uzmanların yetiştirilmesine büyük önem verilmiş; planlama uzmanlığı yönetmeliği esaslarına göre, göreve alınan personele başlangıçta 45 günlük bir hizmet-içi eğitim verilmesi planlanmış ve 1985 yılından itibaren bu nitelikte 4 adet eğitim programı gerçekleştirilmiştir. Personelin görev süresince sürekli eğitilmesine devam edilmiş ve bu eğitimlerde genel ve hizmete ilişkin konulara yer verilmiştir. 1984-1997 süreci içinde kısa süreli 9 adet seminer düzenlenmiş, bu eğitimlerden 3'ü tamamen il envanteri konusuna ayrılmıştır.

Halen bütün iller itibariyle il planlama ve koordinasyon müdürlüklerinin oluşturulması, etkinleştirilmesi ve personelin yetiştirilmesi yönündeki çabalara sistemli olarak devam edilmektedir ve bu çabalar sonucu bugün, sözkonusu birimler yeterli uzman eleman atanamamış olmasından kaynaklanan bazı eksikliklere rağmen, valilere planlama, yatırımları izleme ve benzeri konularda yeterli hizmet üretebilen en yakın danışma birimi konumuna gelmişler ve daha da önemlisi konumlarının gereğini kabul ettirmişlerdir.

2- İL ENVANTERLERİ VE İLEMOD PROJESİ

İl yöneticilerinin hizmet ve ekonomik nitelikli kararlarını daha rasyonel biçimde almalarına yardımcı olunması amacıyla il envanterleri hazırlanması plan-

lanmış; çeşitli kuruluşlar ve illerle işbirliği içerisinde 1990 yılında hazırlık çalışmalarına başlanılan İl Envanter Modeli'nde tüm sektörler itibariyle bilgiler 446 tablo halinde biraraya getirilmek suretiyle ilin genel, ekonomik ve sosyal yapısına ilişkin önemli göstergeler ortaya konmuştur.

Ancak her biri ortalama 665 sayfadan oluşan ve ilin potansiyeli ölçüsünde sayfa sayısı daha da artabilen ve A3 boyutlarında, cilt kapaklı kalamoza şeklindeki il envanterlerinden (şekil ve içerik bakımından) il, bölge ve özellikle Türkiye genelinde sonuçlara ulaşabilmenin zorluğu, bu bilgilerin bilgisayar ortamında değerlendirilmesini ortaya koymuş; bunun sonucunda tüm illerde merkezle bağlantılı bir bilgisayar sisteminin kurulmasını zorunlu hale getirmiştir.

İşte bu zorunluluğun sonucu olarak hazırlanıp geliştirilerek bir proje halinde yatırım programında yer alması için çaba sarf edilen ve yalnızca Kurul Başkanlığının değil aynı zamanda Bakanlığın da en önemli çalışmalarından biri olan İLEMOD (illerde İl Envanterlerinin ve Kırsal Altyapı Hizmetlerinin Uygulama ve İzlenmesinde Modernizasyon) Projesi ilk kez 1996 Yılı Yatırım Programında yer almış ve ilgili tertibinde 30 milyar TL ödenek ayrılması sağlanmıştır.

1996 yılında bu ödenek ile oluşturulması planlanan sistemin belirlenmesi amacıyla TÜBİTAK-BİLTEN'e Sistem Analizi ve Sistem Tasarımı raporları ile Donanım ve Yazılım Şartnameleri hazırlanmıştır. Donanım şartnamesi doğrultusunda, merkezde APK Kurulu Başkanlığında, illerde il planlama ve koordinasyon müdürlüklerinde kurulacak cihaz ve donanımlarının alımına başlanmıştır. Böylece yoğun çalışmalar sonucu hayata geçirilmeye başlanılan bu önemli proje çerçevesinde 22 ilin ihtiyacı karşılanmış bulunmaktadır.

Çalışmalara 1997 yılında da yoğun bir şekilde devam edilmektedir. 1997 Yılı Yatırım Programında 264 milyar TL ödenek ayrılan projenin bu yılki bölümünde merkez ve iller düzeyinde alımlara devam edilmiş, yılın ilk altı ayı içerisinde APK Kurulu Başkanlığı ile 4 il bazında alımlar gerçekleştirilmiştir. Kalan illere donanım aliminin yıl sonuna kadar tamamlanması planlanmıştır. Böylece illerle APK Kurulu Başkanlığı arasında dial-up üzerinden fax-modern aracılığı ile iletişim sözkonusu olacaktır.

APK Kurulu Başkanlığı ile İPKM'nün işleri açısından uygun görülen yazılımların, yazılım şartnamesi doğrultusunda gerçekleştirilmesi için ODTÜ Rektörlüğü ile bir protokol imzalanması aşamasına gelinmiştir.

Bu protokol yukarıda bahsedilen yazılımlar dışında ayrıca DİE tarafından yürütülen Köy Envanter Formları'nın bilgisayar ortamına aktarılmasına ve bunların sorgulanmasına olanak tanıyacak programların hazırlanmasını da sağlayacaktır.

Böylece yaklaşık 40.000 yerleşim yerinin tümü ile bunların merkezi nitelikte olanlarının özel olarak takibi mümkün olacaktır. Ülkemizin sorunlarından biri olan kaynak savurganlığının önüne geçilmesinde önemli bir araç olarak gündeme gelen Merkezi Yerleşim Yerlerinin izlenebilmesi, kuşkusuz bu merkezlerin geliştirilmesi yönünde önemli katkılar sağlayacaktır.

Bu protokol çerçevesinde il envanterlerinin sağlayacakları veriler dikkate alınarak başta Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü olmak üzere Bakanlığın diğer birimlerinin de sisteme dahil edilmeleri için gerekli analiz ve tasarım çalışmalarının yapılması öngörülmüştür. Ayrıca Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünce verileri toplanan bazı konularda öncelikli programların yazılımı da söz konusudur.

Daire tarafından, bu sistemi ve programları kullanacak olan merkez ve taşradaki personelin eğitimlerine bu protokol çerçevesinde en kısa zamanda başlanması da planlanmış bulunmaktadır.

Bu Daire ile ilgili diğer faaliyetler şöyle özetlenebilir:

- Başbakanlığın 1992 yılında yayımlanan bir genelgesi doğrultusunda otomasyon tekniklerine uygun olarak Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatı için geliştirilen (evrak) kodlama sisteminin tüm merkez birimleri, valilikler ve kaymakamlıklar tarafından uygulanması çalışmaları yapılmıştır. Bu konuda ilgili personelin eğitimi sağlanmıştır. Uygulamalar halen Daire tarafından izlenmektedir.
- Hizmet ve yatırımların merkezi nitelikli yerleşim birimlerine yapılması ve böylece kaynak savurganlığının engellenmesi amacıyla 1983 yılında tespit edilmiş olan merkez köylerin güncelleştirilmesi yönünde 1995 yılında illerde yaptırılmış olan çalışmanın sonuçları, 7 Mart 1997 tarih ve 97/9236 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı olarak Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

F- YAYIN VE DOKÜMANTASYON DAİRESİ

Haziran 1984-Haziran 1997 yılları arasındaki uzun zaman, yayın hizmetleri açısından değerlendirildiğinde başlangıçta kesintilerle ve aksayarak gerçekleştirilmeye çalışılan faaliyetler, Sayın Ali PITIRLI'nın Kurul Başkanlığına gelmesinden sonra düzenli faaliyetlere dönüştürülmesine dönük çabalar sonucunda o günden bugüne sürekli geliştirilerek çağdaş bir hizmet haline getirilmiştir. Bu süre içerisinde pekçok kez ekonomik nedenlerle durdurulma noktasına gelen yayın hizmeti, kendisinin hizmete olan inancı ve olumsuz gelişmeler karşısındaki güçlü direnci sonucunda sürekli bir iyileşme göstermiştir. Çağdaş kamu yönetiminde olmazsa olmaz türden faaliyetlerden biri olarak gösterilen yayın hizmeti, bugün gerek teşkilat içinden gerekse dışından yapılan değerlendirmelerde geldiği yer bakımından takdirle karşılanmaktadır.

Dairenin bu dönemdeki çalışmaları şöyle özetlenebilir:

1- Genel

a) Kurul Başkanlığı döneminin başladığı Haziran 1984 ten itibaren diğer hizmetlerde olduğu gibi yoğun bir sürece giren yayın hizmetlerini aksatan nedenlerin de ortadan kaldırılması, daha etkin, daha verimli ve daha düzenli hale getirilebilmesi amacıyla çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Bunlardan ilki 15 Mart 1984 tarihli Yayın Yönetmeliği hükümlerinin Kurul Başkanlığı teşkilat ve personel yapısına uygun olmaması ve uygulamaları zorlaştırması nedeniyle yeniden düzenlenmiş ve 17 Kasım 1987 de Bakan onayıyla yürürlüğe konulmuştur. Bakanlığın yayın hizmetleri yönetmelikteki prosedüre uygun olarak her yıl hazırlanan yıllık yayın planları ile düzenli izlenmekte ve Baskı Şartnameleri ile teknik detaylar belirlenmektedir.

b) Bakanlığın diğer birimlerince yayımlanan yayınlara genel yayın numarası verilmek suretiyle, yayın hizmetlerinin merkezileştirilmesi ve bu anlamda izlenmesi de sağlanmış bulunmaktadır. 80 adet kitaba genel yayın numarası verilmiş ayrıca 1988 yılında ISBN (Uluslararası Standart Yayın Numarası) uygulamasına yayınevi kimliğiyle Bakanlık adına ilgili ajansa üye olunmuş, o yıldan günümüze bu kapsama giren 37 adet yayına ISBN numarası verilmiştir. Ayrıca ISSN (Uluslararası Standart Süreli Yayın Numarası) uygulamasına da 1994 yılında başlanmış olup, İçişleri Bakanlığınca yayımlanmakta olan dört periyodik yayına uygulanmakta olan ISSN çalışmaları da Bakanlık adına izlenmektedir.

2- Türk İdare Dergisi

Bilindiği üzere 1928 yılında yayın hayatına başlayan ve Türk idare tarihinin en önemli yayınlarından biri olan Türk İdare Dergisi çeşitli nedenlerden dolayı 1976 yılından itibaren yılda bir sayı olarak ancak yayımlanabilmiş, bazı yıllarda ise hiç çıkartılamamıştır. 1984, TİD'nin yılda 4 sayı olmak üzere düzenli olarak yeniden başladığı yayın hayatının ikinci dönemi sayılabilecek sürecin başlangıç yılıdır. 1984-1997 de Dergi kesintisiz yayımlanmış; baskı sayısı 8300'e ulaşmış, yazarları üniversite çevreleri, meslek mensupları, kamu ve özel kuruluşlardan olmak üzere çeşitlilik kazanmış, gerek kapak gerekse iç dizaynı standart hale getirilmiş, içerik itibarıyla yalnızca idare ve idare hukuku konularıyla sınırlı tutulmayıp çağdaş yöneticiyi ilgilendirebilecek her tür konuya açık hale getirilmiş ve aranılır bir periyodik yayın olma özelliğini sürekli geliştirerek devam ettirmiştir. 1997 yılı itibarıyla 69 uncu yayın yılını sürdürmekte olan Dergi 1984-1997 yılları arasında 51 sayı (363-412) basılmış, Aralık 1996-Mart 1997 ye ait 413 ve 414 üncü sayıları baskıda olup Haziran 1997'ye ait 415 inci sayısının da hazırlık çalışmaları tamamlanmış bulunmaktadır.

Onüç yıl içinde Derginin iki sayısı, özel sayı olarak yayımlanmıştır:

- 1) TİD'nin 60. Yayın Yılı Özel Sayısı (Sayı 378, Yıl 60, Mart 1988)
- 2) Cumhuriyetin 70. Yıldönümü Özel Sayısı (Sayı 401, Yıl 65, Aralık 1993)

Ayrıca önemli bazı konular, araştırma ya da mevzuat metinleri kitapçık şeklinde Dergiye ek olarak basılmış ve ilgili kişi ve kurumlara dağıtılmıştır. Bunlar:

1. Kişi Hallerine İlişkin Uluslararası Uygulama Rehberi Federal Almanya Nüfus Kılavuzu (Çev: Ahmet Özer, Sayı 376'ya ek)
2. C.I.E.C. Milletlerarası Ahvali Şahsiye Komisyonu Kuruluşu-Görevleri ve Yapılan Uluslararası Sözleşmelerin Açıklamaları (Çev: Ahmet Özer, Sayı 379'a ek)
3. İl Envanterleri (Haz:Ali Pıtırılı, Sayı 398'e ek)
4. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (Haz:Ali Pıtırılı, Sayı 405'e ek)
5. İçişleri Bakanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatı Arşiv Hizmetlerine İlişkin Yönetmelik-Yönerge (Sayı 407'ye ek)
6. İşkencenin Gayriinsani ya da Kültürcü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi (Haz:Ali Pıtırılı, Sayı 409'a ek)

Dergiye ek olarak basımı düşünülen yedinci çalışma, İl İdaresi Kanununun uygulanmasına ilişkin mevzuatın derlendiği bir kitapçık olarak planlanmış, ancak değişiklik sürecinde olan bir yönetmeliğin henüz çıkmamış olması nedeniyle basım için bekletilmektedir.

Dergi bağlamında sözü edilmesi gereken bir diğer çalışma da ilk kez uygulanan bilgi anketidir. Periyodik olarak yayımları sürdürmeye başladığı ilk yıllardaki zorluklar atlatıldıktan sonra şekil ve içerik açısından daha nitelikli bir dergi çıkartılması amacıyla 18 soru olarak hazırlanmış olan bilgi anket formları, Bakanlık içi ve dışında olmak üzere 1091 kişiye uygulanmış, sonuçları değerlendirilmek suretiyle (TİD'ne İlişkin Bilgi Anket Formlarının Ön Değerlendirmesi- Mualla Erkul- Sayı 372, Yıl 58, Eylül 1986) okuyucunun eğilimleri ölçülmek istenmiş ve öneriler yıllar içerisinde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Son olarak dergiyle ilgili bir diğer çalışmadan daha söz edilebilir: Türk İdare Dergisinde 1928-1988 yılları arasında yayımlanmış yazıların fihristinin yayımlandığı "Türk İdare Dergisi 1928-1988" adlı çalışmadır. (Dr.Tayfur Özşen, Yayın No:429-24, Ankara 1988) Bu yıldan itibaren derginin her Aralık sayısında yıllık fihristler yapılmak suretiyle okuyucuların aradıkları konu ve yazarlara daha kolay ulaşmaları sağlanmıştır. (Mualla Erkul- Sayıları:381 -385-389-393-397- 401-405-409-413)

3- Kitaplar

Bu dönemde derginin yayımına verilen önem kadar Bakanlığın hizmet konularına ilişkin kitapların da yayımlanması için yoğun çaba harcanmıştır. Bu kitaplardan bazıları şahıslar tarafından seçilmiş konulardan hazırlanmış yayınlar olup bir kısmı da Bakanlığımız birimlerinin ya da mensuplarının görevleri gereği ortaya çıkardığı eserlerden oluşmuştur. Toplam 23 adet kitabın basım çalışmaları gerçekleştirilmiş, bunlardan 7 adedi Teftiş Kurulu Başkanlığınca hazırlanan ve her yıl basımı gelenekselleştirilmiş olan İnceleme - Araştırma Raporlarıdır. İki adet kitabın ise halen basımı sürdürülmektedir.

4- Kitaplık ve Dokümantasyon Hizmetleri

1983 yılında yayımlanan Kitaplık ve Dokümantasyon Yönetmeliğinin bu dönemdeki uygulamaları izlenmiş, yeni kurulan tüm il ve ilçelerde bu merkezlerin kuruluş çalışmaları yakından takip edilmiştir. Bu merkezlere sadece yerel imkânlarla yayın sağlanması düşüncesi hiçbir zaman hakim düşünce olmamış, yayın sayısı itibariyle desteklenmeleri ve güçlenmelerinin sağlanması amacıyla 1984- 1997 yılları arasında satın alınarak, abone olunarak ya da ücretsiz olarak sağlanan 1245 çeşit yayının bu merkezlerde meslek mensuplarının, araştırmacıların ve personelin istifadesine sunulması gerçekleştirilmiştir.

Bu merkezlerin kuruluş ve çalışmalarının hizmet açısından denetlenmesinin önemli olduğu düşüncesiyle (hizmette sürekliliğin sağlanması açısından), illerin teftişleri sırasında denetlenmelerinin Teftiş Kurulunca da uygun görülmesi sonucunda; her yıl teftişi yapılan illerdeki merkezlerin denetimleri esnasında tespit edilen olumlu ve olumsuz yönlerinin teftiş raporlarında yer almaları sağlanmıştır. İlk defa 1986 yılında yapılan denetimler 1984 yılından itibaren her yıl olmak üzere rutin hale getirilmiş bulunmaktadır.

Bu yıllar arasında Bakanlık Kütüphanesinin Bakanlık merkez binası içinde iki defa yeri değiştirilmiştir. Bugünkü yerinde hizmete devam etmekte olan Bakanlık Kütüphanesine her yıl, çeşitli biçimde dahil olan yayınları kapsayan Bültenler hazırlanmak ve merkez birimlerinde en geniş biçimde dağıtılmak suretiyle, Kütüphaneden yararlanmak isteyenlere kolaylık getirilmeye çalışılmıştır. İlk olarak 1983 yılında hazırlanmasına başlanılan bültenlerden bugüne kadar 14 adet hazırlanmış ve yayımlanmıştır.

Bugün Kütüphaneye kayıtlı kitap sayısı toplam 11.125'e yükselmiştir.

5- Tercüme

Yurt dışına yabancı dil öğrenmeleri amacıyla gönderilen Bakanlık personelinin döndükten sonra dillerini unutmamaları, yurdun değişik yörelerinde görev yaptıkları için yeni yayınlardan haberdar edilmeleri ve çevirisi iyi olanların Türk İdare Dergisinde yayımlanmaları amacıyla gönderilen tercümelere ilişkin

çalışmalar gerçekleştirilmiştir. İlk olarak 1988 yılında 15 kişiye gönderilmek suretiyle başlatılan uygulama 6 Aralık 1991 tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe konulan Verilecek Tercüme Görevine ilişkin Esaslar Hakkında Yönerge ile de düzenlenmiştir. Bugün tercüme görevi, 817 Bakanlık mensubuna yılda iki kez gönderilen tercüme metinleri ile sürdürülmektedir.

6- Arşiv Hizmetleri

Bakanlığın merkez ve taşra düzeyinde tüm birim ve alt birimlerine ait arşivlerinin yeniden ele alınması, düzenlenmesi ve bu nedenle yapılan çalışmalar sonucunda hizmetin iyileştirilmesi amacıyla 1994 yılından başlamak üzere bir dizi çalışma gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmalar sonucunda oluşturulan yeni mevzuat metinleri (9 Haziran 1995 tarih ve 22308 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İçişleri Bakanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatı Arşiv Hizmetleri Yönetmeliği ile 3 Temmuz 1995 de Bakan onayı ile yürürlüğe konulan İçişleri Bakanlığı Kurum Arşivi ile Merkez ve Taşra Teşkilat Birim Arşivlerinde Bulunan Arşivlik Malzeme ile Arşiv Malzemesinin Saklama Sürelerine ilişkin Yönerge) uygulamaya konulmuş; konu hakkında ilgili personelin yetiştirilmesi amacıyla kurs ve seminerler yapılmıştır. Eskimiş mevzuatla merkez ve taşrada dağınık olarak yürütülmeye çalışılan arşiv hizmeti, böylece ilk kez bu dönemde merkezi anlamda düzenlenmiş; çağdaş ve modern hizmetin gerekleri yerine getirilmeye çalışılmıştır.

Konuyla ilgili yönetim-yer-personel-kaynak vb. açılardan pek çok sorun olduğu bilinmekte ancak bu sorunların zamanla çözüleceği düşünülmektedir. (Bu konuda bkz. Mualla Erkul, Arşiv Hizmetleri ve İçişleri Bakanlığındaki Uygulamalar, TİD, Yıl 68, Sayı 412, Eylül 1996, s.175-201)

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Bir birim başkanının başka bir göreve atanması ya da emekli olması durumunda böyle bir değerlendirme yazısının yazılması alışılmış bir durum değildir. Ancak, yazının başında da söylendiği gibi Sayın Ali PITIRLI'nın APK Kurulunda göreve başlamasıyla APK'nın Kurul Başkanlığı olmasının aynı tarihlere rastlaması ve kendisinin 13 yılı aşkın bir süredir kesintisiz bu görevi yürütmesinin sonucunda Kurul Başkanı ile Başkanlığı 1984-1997 yılları arasındaki sürecin hizmet bakımından değerlendirilmesini gündeme getirmiştir.

Yalnızca İçişleri Bakanlığı APK Kurulu Başkanı olarak değil, diğer kuruluşlarda da fiilen kesintisiz görev yapmakta olan birim başkanları açısından değerlendirildiğinde, en uzun süre görev yapanlardan biri olarak da teşkilata çalışmaları hakkında bilgi verilmesinin önemi açıktır. O'nun dönemine ait değerlendirme yapılması, aynı zamanda APK Kurulu Başkanlığı çalışmalarının da değerlendirilmesine vesile olmuştur.

Bu dönemde gerçekleştirilen faaliyetlere Dairelerin çalışmalarının anlatıldığı bölümde ayrıntılı olarak değinildiğinden burada yalnızca gerçekleştirilmiş olumlu

çalışmalar ile üzerinde çalışılmış ancak çeşitli nedenlerle planlandığı şekilde olumlu netice alınamamış konular değerlendirilmek suretiyle yazı sonlanacaktır.

- Kurul'a teşkilat yasaları ile verilmiş olan görevlerin en iyi biçimde yerine getirilebilmesi için gereken mevzuat altyapısı, tamamlanmış bulunmaktadır.
- Mevcut personel ile yeni alınan kariyer nitelikli elemanlar hizmet-içi eğitimlere tabi tutulmak suretiyle, işlerin daha bilinçli, etkin ve verimli üretilmesi sağlanmıştır.
- Günün gereksinimleri gözönünde bulundurularak teşkilat yapısında değişikliklere gidilmiş ve bu amaçla İnsan Hakları ve Çok Uluslu Kuruluşlar Dairesi kurulmuştur.
- Ekonomik ve Sosyal Gelişme Dairesine işlerlik kazandırılmıştır.
- İl Envanterlerinin hazırlanması gibi emek-yoğun bir araştırma işine girilmiş ve başarıyla sürdürülmüştür.
- 1982 yılında yeniden başlatılan yayın hizmetine süreklilik kazandırılması için yoğun çabalar harcanmış ve bunun sonucunda Bakanlığın en önemli vitrin hizmetlerinden biri olması sağlanmıştır.
- Sayın Ali PITIRLI, yayın hizmetini geliştirmek amacıyla yapılan çalışmaları desteklemekle kalmamış, hazırlamış olduğu makale ve diğer çalışmaları ile yayın faaliyetine yazar olarak da katkıda bulunmuştur.
- APK Kurulu Başkanlığı ile İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin bazı faaliyetlerinin bilgisayar ortamında gerçekleştirilmesine ilişkin projenin hayata geçirilmesi süreci 1996 yılı itibarıyla başlatılmıştır.
- Bakanlık bütçe hizmetleri ile beş yıllık, yıllık ve icra planları ile verilen görevlerin aksamadan yerine getirilmesi sağlanmıştır.
- Kanun, tüzük ve yönetmelikler üzerinde Kurulumuzca oluşturulan çok sayıda görüşün her biri ciddi bir araştırma-inceleme ürünü olarak tüm kurum ve kuruluşlarda kabul görmüştür.
- Bakanlık adına koordinasyon hizmetleri başarıyla yürütülmüştür.
- Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezlerinin sağlanan yayınlarla güçlendirilmesine çalışılmış, merkezden izlenme ve teftiş görevleri yürütülmüştür.
- Yıllardır hep gündemde olan ancak gerçekleştirilemeyen, Birimin Bakanlık merkez binasına taşınması 1997 yılında sağlanmış, böylece Bakanlıktan fiziki anlamda uzak olmaktan kaynaklanan sorunlar çözümlenmiştir.
- Yerine getirmekte oldukları görevlerin niteliklerinin teknik hizmet üretilmesi ve süreklilik arzemesi nedeniyle Kurulu oluşturan ve tamamı MİAS(Mülki İdare Amirleri Sınıfı)dan olan 6 daire başkanlığından 2'sinin

GHHS(Genel İdare Hizmetleri Sınıfı)a çevrilmesi sağlanmış; aynı nitelikteki üçüncü daire başkanlığı kadrosunun da çevrilmesi için ise Personel Genel Müdürlüğüne teklifte bulunulmuştur.

Bütün bu olumlu gelişmelere rağmen planlanan bazı faaliyetler ne yazık ki düşünüldüğü gibi sonuçlanmamıştır. Bunları ise şöyle belirtmek olasıdır:

- APK Kurulu Başkanlığı Bakanlığın bir danışma ve denetim birimi olmakla birlikte, bu dönemde ancak günlük çalışmalar aksatılmadan yürütülmüş, il envanterleri dışında ciddi bir araştırma-inceleme çalışması yapılamamıştır.
- Asli görevlerinden birisi yönetimi geliştirme çalışmalarını yapmak olduğu halde kayda değer bir organizasyon-metot faaliyeti yürütülememiştir.

Bu hizmetlerin yerine getirilememesinde personelin nicelik ve nitelik açısından yetersizliği söylenebilir. Ancak buna karşılık olarak personelin sorunlarının çözülmediğini de en önemli sorun olarak belirtmek gerekir. Birimimizde diğer Bakanlık APK'larından farklı olarak kariyer uzmanlığı oluşturulmuş ancak APK Uzman ve Uzman Yardımcılarının yasal dayanağa kavuşturulması sağlanamamıştır. Merkezde çalışan APK Uzmanları ile illerde görevli İl Planlama Uzmanlarının arasında mali haklar açısından denklik sağlanamamış, böylece merkezde görevli personelin Bölge İdare Mahkemeleri kararları ile aldıkları tazminatları, Danıştayın olumsuz karar vermesi sonucu faizi ile birlikte geri ödemelerine ve yönetmeliklerinde belirtilen uzmanlık sürecini başarıyla tamamlamaları sonucunda hak olarak aldıkları birer derecenin geri alınmasına malolmuştur. Bu uygulamaların sonucunda APK uzmanlarının sınavla alınmaları, tez hazırlamaları, tez savunmasına girmeleri gibi uzmanlık alma sürecinde yerine getirdikleri faaliyetlerin bir anlamı kalmamış bulunmaktadır.

İllerdeki uzmanlarla merkezde görevliler arasındaki bu denksizliğin yanı sıra diğer kariyer uzmanlarına verilen mali haklar açısından aralarında büyük farklılıkların da olması ve her yeni düzenleme ile farkın bu uzmanların aleyhine giderek büyümesi; mevcut personelin küskün çalışmasına, nitelikli elemanın sürekli kaybına ve yerine yeterli eleman alınamamasına yol açmaktadır.

Bu sorun Kurulun aşması gereken en büyük ve en önemli sorun olarak halen çözülememiştir.

1984-1997 yılları arasındaki 13 yıllık uzun sürecin olumlu ve olumsuz tüm çalışmalarıyla değerlendirilmesinden sonra bu yazıda son söz. olarak, Sayın Ali PİTİRLİ'ya Kurul Başkanlığı görevinden emekliye ayrılırken bundan sonraki yaşamında sağlıklı ve mutlu bir yaşam dileğimizi tekrarlamak istiyoruz.

TÜSİAD RAPORUNDA YER ALAN YEREL YÖNETİMLER YASA TASARISININ TEMEL ÖZELLİKLERİ

Ziya ÇOKER

Emekli Vali

Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD) tarafından hazırlanan demokratikleşme paketi içindeki beş rapordan biri olan “Yerel Yönetimler Yasa Taslağı” da kitap halinde bastırılmış¹ ve Türk kamuoyunun ve yetkililerin bilgisine sunulmuştur² Kitabın Önsözü’nde de belirtildiği gibi, TÜSİAD, demokrasi ve insan hakları evrensel ilkelerine bağlı, girişim, inanç ve düşünce özgürlüklerine saygılı, yalnızca asli görevlerine odaklanmış etkin bir devletin var olduğu Türkiye’de, Atatürk’ün çağdaş uygarlık hedefine ve ilkelerine sadık toplumsal yapının gelişmesine ve demokratik sivil toplum ve laik hukuk devleti anlayışının yerleşmesine yardımcı olmayı hedeflemektedir. Yazarların da bu anlayışta birleştiği ve Yasa Taslağı’nın bu ilkelere uygun biçimde hazırladığı görülmektedir.

Kitabın ilk 85 sayfası genel gerekçeye, sonraki 28 sayfa da madde gerekçelerine ayrılmıştır. Yerel Yönetimler Yasası Taslağı da 127 sayfa içinde 263 maddeden oluşmaktadır. Kitabın sonunda, ayrıca, “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki 3046 Sayılı Kanuna Bir Ek madde ve Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı” da bulunmaktadır.

Yerel Yönetimler Yasa Taslağı içinde yer alan hükümlerin meslek kamuoyunda tartışılmasını sağlamak amacıyla Kitabın dayanağı olan temel felsefenin özetlenmesi yararlı görülmektedir.

1 **Yerel Yönetimler Yasa Taslağı**, TÜSİAD, Yayın No. T/97, s. 207-245, Ajans Medya Reklamcılık A.Ş., Ocak 1997, İstanbul.

2 TÜSİAD Parlamento İşleri Komisyonu tarafından hazırlatılan bu çalışma TODAİE Öğretim Üyesi Dr. Selçuk Yalçındağ, İçişleri Bakanlığı eski müsteşarı Emekli Vali Ziya Çoker ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler eski genel müdürü Emekli Vali Fethi Aytaç tarafından yazılmıştır.

TÜM YEREL YÖNETİMLER İÇİN ORTAK HÜKÜMLER

Yasa Taslağı'nın ilk 136 maddesi tüm yerel yönetimlere ilişkin ortak hükümleri içermektedir. Ortak hükümlere ilişkin temel özellikler şunlardır.

Yerel Yönetimlere İlişkin Hükümlerin Tek Yasada Toplanması

Bugün yerel yönetimlerle ilgili, yürürlükte olan dört temel kanun vardır. Bunlar, 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu, 1924 tarihli Köy Kanunu, 1930 tarihli Belediye Kanunu ve 1984 tarihli Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanundur. Görüldüğü gibi, 70 yıllık bir dönem içinde çıkarılan ve bu arada ayrı ayrı zamanlarda yüzlerce kez değişiklik yapılan bu kanunlarla yerel yönetim bütünlüğünü sağlamak olanaksız duruma girmiştir. Bu açıdan, bu Yasa Taslağı'nda yerel yönetimlere ilişkin tüm temel hükümlerin tek bir kanunda toplanması, yerel yönetimlerin bütünlüğünü ve temel ilkelerde ortaklığını sağlayan önemli bir değişiklik olmuştur.

Yerel Yönetimlerin Tanımı

Yerel yönetimler, Yasa Taslağında, il, ilçe belediye ve köy halkının yerel ortak gereksinimleri ile ilgili hizmetleri, yasalar çerçevesinde ve kendi sorumlulukları altında yürütmeye ve düzenlemeye yetkili, görev ve kuruluş esasları ile diğer kurum ve kuruluşlarla ilişkileri yasa ile belirtilen ve karar organları yasada belirtilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, özel bütçeye ve yönetsel özerkliğe sahip kamu tüzelkişileri, olarak tanımlanmaktadır. Yasada belirtilen yerel yönetim birimleri şunlardır: İl, ilçe ve köy yerel yönetimleri, büyük şehir ve semt belediyeleri, şehir, kasaba ve belde belediyeleri.

Bu tanımdan da anlaşılacağı gibi, yerel yönetim birimleri itibarıyla getirilen yenilikler şunlardır: İlçede özerk bir yerel yönetim birimi kurulmaktadır. Büyük şehir sistemi dışında belediyeler, nüfuslarına göre, şehir, kasaba ve belde olarak üçe ayrılmıştır. Büyük şehir sistemi içinde, mülki idare bölümü ile bağlantısı olmaksızın, semt belediyeleri kurulmasına ve bunların belirli ölçeklerde olmasına olanak sağlanmıştır.

Yerel Nitelikli Kamu Hizmetlerinde Sorumluluk

3046 sayılı Kanunda öngörülen değişiklikle bakanlıkların, yerel nitelikli kamu görevlerini, 3723 sayılı Kanunla onaylanması kabul edilen ve Bakanlar Kurulunun 3/10/1992 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan kararıyla onaylanan "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"nda belirlenen ilkeler doğrultusunda uygun yerel yönetim birimlerine bırakması öngörülmektedir. Yerel Yönetimlere bırakılması gereken görevler, her yerel yönetim birimi itibarıyla, Yerel Yönetimler Yasa Taslağında sayılmıştır. Bunlar, bugün il sistemi içinde, vali ve kaymakamların denetimi altında, merkezi yönetimin il ve ilçelerdeki örgütleri eliyle yürütülen, güvenlik, tapu ve nüfus dışındaki tüm hizmetleri kapsamaktadır.

Yine bu Yasa taslağında yapılan değişiklikle, yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılan görev ve hizmetlere ilişkin bakanlık örgütlerinin, personelinin, araç ve gereçlerinin, malzemelerin ve benzer her türlü kaynağın ilgili yerel yönetim birimlerine devredilmesi hükme bağlanmaktadır.

Yerel yönetimler, yasalarda belirtilmiş görevlerden ayrı olarak, yasalarla yasaklanmamış ya da açıkça yetki alanlarının dışında bırakılmamış her konuda, kendi karar organlarının uygun bulacakları hizmetleri yürütmekle yetkili kılınmışlardır.

Yerel yönetimlere ilişkin kanunlarda yer alan ve yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılan görev ve hizmetler için bakanlıkların ayrıca bir örgüt kurup harcama yapamayacağı hükmü de 3046 sayılı Kanun değişikliğinde yer almaktadır. Bakanlıklar, o görev ve hizmetin ilgili yerel yönetimlerce etkili bir biçimde yapılabilmesi için gereken yardım ve desteği sağlamakla yükümlü kılınmışlardır.

Yerel Yönetim Organları

Yerel yönetimlerin temel organları şunlardır:

- a. Yerel yönetim meclisleri - Köy, ilçe, il, büyükşehir belediyesi ve belediye (şehir, kasaba ve belde) meclisleri,
- b. Yerel yönetim yürütme kurulları - Köy, ilçe, il, büyükşehir ve belediye (şehir, kasaba ve belde) yürütme kurulları,
- c. Yerel yönetim başkanları - Köyde muhtar, ilçede kaymakam, ilde vali, belediyede belediye başkanı, büyükşehir belediyesinde büyükşehir belediye başkanı.

Yerel Yönetimlerin Birbirleriyle İlişkileri

İllerde Büyükşehir Sistemi - İl, ilçe ve köy yerel yönetimleri arasında, büyükşehir ve semt belediyeleri arasındaki ilişkilere benzer bir ilişki sistemi kurulmuştur. İl yönetimi büyükşehir, ilçe yönetimleri semt belediyesi konumundadır. İlçe yerel yönetimleriyle köyler arasında da benzer ilişkiler vardır. Burada ilçe büyükşehir, köyler semt belediyesi durumundadır.

İlçelerle Belediyeler Arası İlişkiler - Belediyeler şehir, kasaba ve belde belediyesi olarak ayrılmıştır. Belde ve kasaba belediyelerinin ilçe yerel yönetimleriyle çok sıkı görev ilişkileri bulunmaktadır.

Yerel Yönetimlerin Birbirleriyle İlişkileri - Yerel yönetimlerin tüm çalışmalarında, yönetimin bütünlüğü ve birliği, kamu yararı ve yerel toplulukların ihtiyaçlarının yeterince karşılanması anlayışı içinde, hem birbirleriyle, hem de diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmaları ve eşgüdüm sağlamaları esas kabul edilmiştir.

Görev ve Yetki Devri - Bakanlıklar kendilerine ait görevleri, ilgili birimlerin görüşünü de alarak, gerekli kaynaklarıyla birlikte, koşulları belirleyen bir protokolla yerel yönetim birimlerine devredebilirler. Yerel yönetim birimleri arasında da, aynı esaslar içinde görev ve yetki devri yapılabilir.

Bilgi İsteme - Yerel yönetimler, kendi sorumluluk alanları içinde bulunan ya da kendi sınırları içinde belirli hizmetlerden sorumlu olan diğer yerel yönetim birimlerinden, kendi hizmet ve uygulamalarına ilişkin bilgi isteyebilirler.

Yerel Yönetimlerin Özerkliği

Yerel yönetimler yönetsel özerkliğe sahip kamu tüzelkişilikleridir. Kararları ve eylemleri ne önceden izne ne de sonradan onaya bağlıdır. Yerel yönetimleri bağlayan en önemli unsur, hukuka uygun çalışma zorunluluğudur. Hukuka uygun çalışıp çalışmadığını karara bağlayacak tek organ da yetkili yargı kuruluşlarıdır. Hukuka uygun çalışma zorunluluğu yerel yönetimlerin başına buyruk olmasını engelleyecek en önemli unsurdur. Diğer bölümlerde de belirtileceği gibi, bir yandan merkezi yönetimin, diğer yandan da halkın ve sivil toplum örgütlerinin hukuka uygunluğu denetleyecek önemli araçlarla donatılması sağlanmıştır.

Anayasa İle Bağlantı

Amaç ve Görevlerde Birlik - Yerel yönetimlerin temel amaç ve görevleri, Devletin, Anayasanın 5'inci maddesinde belirtilen, temel amaç ve görevleriyle birleştirilmiş ve görev açısından idarenin bütünlüğü ilkesine uygunluk sağlanmıştır.

Anayasanın Temel İlkelerine Uygunluk - Yerel yönetimler, Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü ve Atatürk milliyetçiliğine bağlı, demokratik, laik ve sosyal hukuk devleti niteliklerini zedeleyecek hiç bir karar alamazlar ve eylemde bulunamazlar.

Merkezi Yönetimin Yetkileri

TBMM ve Bakanlıkların Sorumlulukları - Kamu kurum ve kuruluşlarının ve bunların yürüttükleri hizmetlerin temel yetki kaynağı, kuşkusuz, Türkiye Büyük Millet Meclisidir. Meclis, yasaları yürürlüğe koymak, uygulanmasında hükümeti ve bakanlıkları denetlemek ve yasaları yürürlükten kaldırmak yoluyla bu yetkisini kullanır. Tüm kamu hizmetlerinin yürütülmesinden TBMM'ne karşı temel sorumluluk, ilgili bakanlıklara ve hükümete ait bulunmaktadır.

Uygulamada Uyum Sağlanması - Bakanlıkların temel sorumluluğunda bulunmakla birlikte, yürütülmesi yasalarla yerel yönetimlere bırakılan yerel nitelikli hizmetlerin, Türkiye ölçeğinde uyumlu bir biçimde uygulanmasını sağlamak üzere, genel politikasını ve bu politikaya uygun standartlarını; idarenin birlik ve bütünlüğünü, toplum yararının korunmasını ve yerel gereksinimlerin gereği gibi

karşılanması zorunluluğunu göz önünde tutarak, objektif hukuk normları halinde hazırlamak bakanlıkların görev ve sorumluluğundadır.

Bakanlıkların Görev ve Yetkileri - Bakanlıklar, kendilerinin genel sorumluluğunda olan ve yerel yönetimlerce yürütülen tüm hizmetlerle ilgili olarak, şu görev, sorumluluk ve yetkilere sahip kılınmıştır:

1 - Bilgi İstemek - Yerel yönetimlerden bilgi istemek, bunları değerlendirmek,

2 - Yardımcı Olmak - Hizmetin gelişmesini sağlayacak destek ve eğitim hizmetleri vermek, yol göstermek, özendirmek, yardım etmek,

3 - Ödenekleri Dağıtmak - Gereksinim-kaynak dengesini gözeterek, makro düzeyde yatırım planlaması yapmak, ülke çapında öncelik sırasını saptayarak, genel bütçeden ayrılacak ödenekleri, kurulacak bir mali denge sistemine uygun olarak, yerel yönetim birimlerine objektif kurallar içinde dağıtmak,

4 - İzlemek, Denetlemek - Genel politika ve standartlara ve hukuka uygunluğu sağlamak amacıyla, yerel yönetimlerce yürütülen hizmetleri izlemek, denetlemek, hukuka aykırı davranışlar saptanırsa bunları yargıya iletmek.

Bu genel yetkiler dışında, yerel yönetimlerle ilgili olarak merkezi yönetim birimlerine verilen diğer görev ve yetkiler şöylece özetlenebilir:

Yönetmelik Çıkarma - Bakanlıklar, yerel yönetim hizmetlerinin uygulama biçimi ile ilgili olarak, kendi bakanlıklarının ilgili olduğu konularda yönetmelik çıkarabilirler.

Standart Örgüt Yapısı - Yerel yönetimlerin iç örgütlenmesi; İşleri Bakanlığınca, yerel yönetimlerin nüfus, alan ölçüsü, toplumsal, ekonomik, doğal ve öteki özelliklerine göre hazırlayacağı standart örgüt yapısına ve belirleyeceği en çok personel sayısına uygun olmak zorundadır.

Personel Harcamaları - Yerel yönetim birimlerinin personel harcamaları, bütçe toplam giderlerinin %30'unu aşamaz. İl meclisi, bu oranı, ilçe meclisinin önerisiyle %50'ye kadar çıkarabilir. Harcamalarda bu oranların aşılması durumunda, merkez yönetimi yargı denetimine başvurabilir.

Dış Kredi Sağlama - Yerel yönetimlerin dış kredi gerektiren yatırımları, Devlet Planlama Teşkilatının ve Hâzinenin bağlı olduğu Bakanlığın ön izni alındıktan ve plan ve programa konduktan sonra bütçeye girer ve harcamaları yapılabilir.

İç Kredi Sağlama - İç kredi ihtiyacı, seçim dönemi içinde tamamı ödenecek biçimde, İller Bankasından ya da İller Bankası kefaletiyle diğer bankalardan karşılanabilir. Seçim dönemini aşan uzun vadeli kredi almak için halkoyuna başvurulması gerekmektedir.

Düzenlemelerde Yerel Yönetimlerin Katılımı

İçişleri Bakanlığı, yerel yönetimlerin iç örgütlenmesi ile ilgili standartların hazırlanışında, Yerel Yönetimler Merkez Eğitim ve Araştırma Birliğinin görüşünü almak zorundadır.

Halk Katılımı ve Halk Denetimi

Yargı Denetimine Başvurma - Yerel yönetim birimlerinin personel harcamaları belirli barajı aştığı durumlarda, seçmenler, yerel yönetim meclisleri üyeleri ve sivil toplum örgütleri yargı denetimi için başvurabilirler.

Halk Açık Toplantı - Yerel meclis toplantıları, gizli oturumlar dışında halka açıktır. İlgili meslek odaları ve sivil toplum örgütleri temsilcileri mecliste görüş bildirebilirler. Meclis toplantılarının yılda en az iki oturumunda seçmenlere sorma olanağı tanınır. Bunlara sözlü ya da üç gün içinde yazılı cevap verilmesi zorunludur.

Uzmanların Katılımı - Yerel meclislerin komisyonlarına, meclis dışından, gündemdeki konuların uzmanları ya da ilgili meslek kuruluşlarının ve sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmayan üye olarak katılırlar.

Tutanaklara Ulaşma - Meclis tutanaklarının bir örneği, isteyenlere, fotokopi ücreti karşılığında verilir.

Belge Örneklerini Alma - Meclis üyeleri, sivil toplum örgütleri ve seçmenler, yerel yönetim karar ve işlemleri ile ilgili her türlü belgelerin örneklerini isteyebilirler.

Köyler dışında her yerel yönetim birimi, sorumluluk alanındaki meslek odalarının, iş çevrelerinin, sivil toplum örgütlerinin ve halkın yerel yönetim çalışmalarıyla ve önemli projeleriyle ilgili düşüncelerini öğrenmek, katkı, destek ve yardımını sağlamak amacıyla bir “Danışma Kurulu” kurar.

Halk Oylaması - Yerel yönetim birimleri, görevleriyle ilgili konularda halk oylamasına başvurabilirler. İlgili birimin seçmenleri de, %15 oranında seçmen imzası toplayarak, halk oylamasına başvurulmasını isteyebilirler.

Yargıya Başvurma - Yerel yönetimlerin aldıkları kararların ve yaptıkları uygulamaların hukuka aykırılığı iddiasıyla mülki idare amirleri, meclis üyeleri ve tüm seçmenler idari yargıya başvurabilirler.

Yerel Yönetim Meclislerine İlişkin Önemli Yenilikler

Parti Grubu Oluşturulması - Beldelerde dörtten, köyler dışında diğer yerel yönetim birimlerinde altıdan fazla üyesi bulunan siyasi partiler meclislerde parti grubu oluşturabilir.

Meclislerde Halkın Katılımı - Meclis toplantılarını izleyen kamu kurumu niteliğindeki meslek kurum ve kuruluşları ve sivil toplum örgütleri temsilcileri, gündemi aksatmamak ve toplantı kurallarına uymak koşulu ile, yerel yönetim hizmetleriyle ilgili olarak görüş bildirebilir, soru sorabilir ya da öneride bulunabilirler.

Partilerin Gücü Oranında Üye - Meclislerde oluşturulan uzmanlık komisyonlarına, mecliste bulunan partiler güçleri oranında üye verirler. Komisyonlar çalışmaları sırasında meclis dışı uzmanlardan da yararlanabilirler.

Kararlara Karşı Veto Hakkı - Meclis kararları kesindir. Karar özetlerinin ilanı ile yürürlüğe girerler. Bu kararların yasalara aykırı görülmesi durumunda, yerel yönetim başkanları ya da yürütme kurulları tarafından, tekrar görüşülmesi isteğiyle yedi gün içinde meclislere geri gönderilebilirler.

Meclisin Feshi - Yerel yönetim meclisleri, yasaların öngörmediği ya da yasalara aykırı biçimde toplanmakta, görüşme yapmakta ya da görevlerini yapmamakta, mülki idare amirlerinin uyarılarına karşın direnirlerse, valinin isteği ve İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine, Danıştay'ın 30 gün içinde vereceği kararla feshedilebilir.

Yargıya Başvurma - Meclis kararlarına karşı başkanlar, yürütme kurulları, meclis üyeleri ve seçmenler, hukuka aykırılık iddiasıyla idari yargıya başvurabilirler.

Yerel Yönetim Yürütme Kurullarına İlişkin Önemli Yenilikler

Yerel yönetimlerde önceden “encümen” olarak adlandırılan kurulun adı, yaptığı işlevin niteliğine uygun olarak, “yürütme kurulu” biçiminde değiştirilmiştir.

Yürütme Kurulu Kararlarına Veto - Yürütme kurulu kararlarına karşı başkanlara, konunun bir kere daha konuşulmasını isteme yetkisi tanınmıştır. Karar ikinci kez üçte iki çoğunlukla alınabilirse yürürlüğe girecektir.

Yargıya Başvurma - Yürütme kurulu kararlarına karşı başkanlar, yürütme kurulu üyeleri ve ilgililer idari yargıya başvurabilirler.

Ödenek ve Yolluklarda Sınır - Başkan ve üyelerin ödenek ve yollukları için, memur maaş katsayısına bağlı bir üst sınır saptanmış, bu sınırı geçmemek üzere karar meclise bırakılmıştır.

Başkanlara İlişkin Önemli Yenilikler

İki Turlu Seçim - Büyükşehir ve öteki belediye başkanlarının iki turlu seçim yöntemiyle seçilmesi esası getirilmiştir.

Seçilmiş Başkan ve Üyeler Hakkında Soruşturma ve Kovuşturma Usulü

Yerel yönetimlerin seçilmiş başkanları ve meclisleri üyeleriyle yürütme kurullarının seçilmiş üyeleri haklarında soruşturma ve kovuşturma genel hükümlere göre yapılacaktır. Ancak soruşturma açtırmaya, ilgili C. Savcısına da haber vermek koşulu ile, duruma göre İçişleri Bakam, vali ve kaymakam da yetkili kılınmıştır. Soruşturma raporlarının bir örneği C. Savcısına da verilecektir.

Yerel Yönetim Örgütüne İlişkin Önemli Yenilikler

Genel Sekreter - Yerel yönetimlerde, belde ve köy yönetimleri dışında, başkanlardan sonra en sorumlu profesyonel yönetici olarak genel sekreterlik kurulmuştur. Genel sekreter ve yardımcıları, Üniversitelerin kamu yönetimi, işletme, şehircilik, mimarlık ve mühendislik bölümlerinden mezun olup kamu yönetimi alanında deneyimi olanlar arasından yürütme kurulları tarafından atanır.

Hesap işleri Birim Amirleri - Köy dışındaki yerel yönetimlerde hesap işleri birim amirlerinin ve Büyükşehir ve şehirlerde yardımcılarının Maliye Bakanlığı tarafından atanması öngörülmüştür.

Kolluk Gücü - İl dışındaki tüm yerel yönetim birimlerinde üniformalı ve silahlı bir kolluk gücü oluşturulmuştur.

Yerel Yönetim Personeline İlişkin Önemli Yenilikler

Kadro Normları - Yerel yönetimlerde standart memur ve daimi işçi kadro normları sözleşmeli personel sayıları ve geçici işçilere ilişkin genel esaslar, birimlerin özellikleri dikkate alınarak merkezi yönetimce saptanacaktır.

Genel Hükümlere Göre Kovuşturma - Yerel yönetim memurları hakkında, görevlerinden doğan ya da görevlerinin yapılması sırasında işledikleri suçlardan dolayı genel hükümlere göre kovuşturma yapılır. Soruşturma açtırmaya, yerel yönetimleri denetlemeye yetkili olan bakanlıklarla kamu kurum ve kuruluşları, vali ve kaymakamlar, alt-üst kademe ilişkisi olan yerel yönetimlerde üst kademe birimleri de yetkilidir. Soruşturma başlatıldığı anda C. Savcısına bilgi verilir ve düzenlenen raporun bir örneği de savcıya gönderilir.

Yerel Yönetim Birlikleri

Tüzelkişilik Kazanma - Yerel yönetimler, kendilerine verilen görevlerden birinin ya da daha fazlasının ortaklaşa yapılmasını gerçekleştirmek amacıyla kendi aralarında birlik kurabilirler. Birlik, ana tüzüğünün birer örneğinin valilik ve kaymakamlıklara verilmesiyle tüzelkişilik kazanır.

İl Eğitim ve Araştırma Birliği - Her ilde, hizmet içi eğitim ihtiyacını karşılamak ve yerel yönetimlere ait araştırma ve geliştirme çalışmalarını yürütmek amacıyla, o il sınırları içinde bulunan tüm yerel yönetim birimlerinin katıldığı bir

“İl Eğitim ve Araştırma Birliği” kurulur. Köyler, birliğin parasal yükümlülüğünün dışında tutularak, birlik faaliyetlerinden yararlanır.

Bölgesel Birlik - İl eğitim ve araştırma birlikleri, faaliyetlerini, bölgesel nitelikte birlik kurarak da yürütebilirler.

Merkez Eğitim ve Araştırma Birliği - Bütün il eğitim ve araştırma birliklerinin zorunlu olarak üye olduğu bir “Yerel Yönetimler Merkez Eğitim ve Araştırma Birliği” kurulur.

İL, İLÇE VE KÖY YEREL YÖNETİMLERİ

Yasa taslağında il, ilçe ve köy yerel yönetimleri, üç kademe içinde çalışan bir bütünlük göstermektedir. Bu bütünlük hem organlarının oluşumunda hem de işlevlerinin iç içe olması yönünden düşünülmüş, özerk tüzelkişilikleri kabul edilmekle birlikte aralarında bir ast-üst ilişkisi de kurulmuştur. Sorumlu oldukları hizmetlerin niteliği bu bütünlüğü gerektirmektedir. Bu bütünlük içinde birimlerin özellikleri şöylece özetlenebilir:

İl Yerel Yönetimi

İl Kurulması Koşulları - Bir ilin kurulabilmesi için nüfusunun en az 250.000 olması, alanının 5.000 km² den az olmaması, merkez ilçe dışında en az beş ilçeye sahip olması, kendisinden ya da kendilerinden ilçe ya da köy alınan illerin bu normların altına düşmemesi, coğrafya durumunun, ekonomik şartlarının, mali yeterliğinin ve kamu hizmetlerine olan ihtiyacın göz önünde tutulması gerekmektedir.

Politika Belirleme - İl yerel yönetimi, yasalarla açıkça belirtilen görevler dışında, ilçe ve köy yerel yönetimlerince yürütülen tüm hizmetlere ilişkin konularda, il çapında politika, ilke, standart ve hedef belirleme ve bunları gözetme ve denetleme yetkisine sahiptir.

İlçeye Yardım - İl yerel yönetimi, ilçe ve köy yerel yönetimlerine, yasalarla belirlenen görevlerini yürütmelerinde yardım etmek ve destek sağlamakla yükümlüdür.

Görevler - İl yerel yönetimi, bayındırlık ve imar, eğitim, ulaşım, genel sağlık ve çevre sağlığı, sosyal yardım, tarım, hayvancılık, ormancılık, kültür, sanat ve turizm, ekonomi, spor ve esenlik konularında büyük ve önemli yatırım hizmetlerini gerçekleştirmek, il çapında yürütülmesi gereken hizmetleri yürütmek ve yönetmek, ilçelerin yasalara ve plan ve programlara uygun bir biçimde çalışma yapmasını izlemek ve denetlemekle görevli ve yükümlüdür.

İlçe Yerel Yönetimi

İlçe Kurulması Koşulları - Bir ilçe kurulabilmesi için nüfusunun en az 15.000, merkez belediyesi dışında toplam, en az 10 köy ve belediyeye sahip, alanının en az 600 km.², ilçe merkezi nüfusunun en az 3000 olması ve coğrafya durumunun, ekonomik şartlarının, mali yeterliliğinin ve kamu hizmetlerine olan ihtiyacın göz önünde tutulması gerekmektedir.

Temel Hizmet Birimi - İlçe yerel yönetimi, il yerel yönetim sisteminin temel hizmet birimidir. Yukarda il yerel yönetimi ile ilgili olarak sayılan hizmetlerin, yasada belirtilenler dışında, yürütülmesi ve yönetilmesi ilçe yerel yönetimine aittir. Yasada il yerel yönetimine bırakılan hizmetlerin yönetimi, alan ve nüfus boyutu ile örgüt ve kaynakları yeterli olan ilçe yerel yönetimlerine devredilir.

İzleme ve Denetleme - İlçe yerel yönetimi, köy yerel yönetimince yürütülen hizmetlerin ve yetkilendirildiği durumlarda belde ve kasaba hizmetleriyle köye götürülen öteki hizmetlerin yürütümünde yasalara ve il çapında hazırlanan politika, ilke standart ve hedeflere uygunluğu gözetir ve denetler.

Yardımcı Olma - İlçe yerel yönetimi, köy ve belde yerel yönetimlerine verilen hizmetlerin yürütülmesinde bu birimlere destek ve yardım sağlamakla yükümlüdür.

Belde Hizmetlerinde Sorumluluk - İlçe yerel yönetimi, beldelerde, imar ve plan uygulaması, çevre sağlığı, eğitim, itfaiye ve veterinerlik hizmetlerini yürütür. Bu hizmetlerin yürütümünde belde meclisleriyle yürütme kurullarının görüş ve istekleri dikkate alınır ve hizmetler işbirliği ve eşgüdüm esasları içinde yürütülür.

Kasaba Hizmetlerinde Sorumluluk - Kasabalarda, yukarıda sayılan hizmetleri yürütecek mühendis, doktor, veteriner ve diğer uzman personelin olmaması durumunda, bu uzmanlık dallarıyla ilgili hizmetlerin bir protokolla ilçe yerel yönetimlerine devredilmesi zorunludur. Bu hükümle, yerel yönetim birimlerinde yönetim boşluğu bırakılmaması amaçlanmaktadır.

Belediyelerde Görevlerin Yapılamama Durumu - Belediyelere yasalarla verilen bir görevin, o görev için gerekli personelin ve kaynağın ayrılması ve yapılamaması durumunda bu görev, ilçe meclisinin önerisi, il meclisinin görüşü ve bu dosyanın İçişleri Bakanlığı tarafından Danıştay'a gönderilmesi üzerine, Danıştay'ın iki ay içinde vereceği kararla ilçe yerel yönetimince üstlenilir ve bu görevle ilgili harcamalar, merkezi yönetimden ilgili belediyeye gönderilen paylardan kesilerek ilçe yerel yönetimine gönderilecek paradan karşılanır.

Merkez ilçe Yönetimi - Merkez ilçelerde de ilçe yerel yönetimi kurulur.

Köy Yerel Yönetimi

Tüzelkişilik Kazanması - Köy yerel yönetimi, Yasada belirtilen yetkili organlarca köy kurulmasına karar verilmesi ve organ seçimlerinin yapılmasıyla tüzelkişilik kazanır.

Köy Kurulma Koşulları - Bir köy kurulabilmesi için, yerleşim birimleri toplam nüfusunun 500'den çok olması, köy merkezi olarak seçilen yerleşim yerinin, çevresindeki köy ve başka yerel yönetim merkezlerinden en az 5 km. uzakta olması ve kurulacak köyün ekonomik ve sosyal bütünlüğünün ve mali yeterliğinin bulunması gerekmektedir.

Köyün Genel Görevleri - Köy yerel yönetimi yasalarda açıkça belirtilen görevler dışında şu genel görevlerden sorumlu tutulmuştur:

- 1 - Köyün ihtiyaçlarını saptayarak ilçe yerel yönetimine bildirmek ve bunları izlemek, bu ihtiyaçların giderilmesi için ilçe yerel yönetimiyle işbirliği yapmak,
- 2 - Köye, il ya da ilçe yerel yönetimleri tarafından götürülen tüm hizmetlerin yürütümünde bu yönetimlere ve ilgililere yardımcı olmak, kolaylık sağlamak,
- 3 - Yapılan ve kamuya ait olan tüm tesisleri korumak, bunlara zarar verilmesini önlemek, zarar verilmesi ya da herhangi bir nedenle bozulması halinde, zararı azaltacak acil önlemleri almak ve durumu ilçe yerel yönetimine bildirmek,
- 4 - Köyde yasalara ya da il ve ilçe yerel yönetimlerinin düzenlediği yönetmeliklere ve aldıkları kararlara aykırı bir eylem olması halinde, durumu yerinde saptamak, eylemin durdurulmasına ilişkin acil önlemleri almak ve durumu ve sonucu ilçe yerel yönetimine bildirmek,
- 5 - Köyün her yönden kalkındırılması için gereken girişimlerde bulunmak, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına bu amaçla başvurmak ve öneri götürmek.

İl, İlçe ve Köy Meclisleri

İl Meclisinin Oluşumu - İl yerel yönetiminin genel karar organı il meclisidir. İl meclisi, ilçe meclislerinin doğrudan halk tarafından seçilmiş üyeleri arasından seçilecek üyelerle il merkezi belediye başkanından (büyükşehir olan yerlerde büyükşehir belediye başkanından) ve kaymakamlardan oluşur. Kaymakamlar oy hakkı olmaksızın il meclisine katılırlar.

İlçe Meclisinin Oluşumu - İlçe meclisi, halk tarafından seçilecek üyelerle bunların sayısı kadar muhtarlaon kendi aralarından seçecekleri üyelerden ve ilçe sınırları içindeki belediyelerin başkanlarından oluşur. İlçelerin seçilmiş üyelerinin sayısı, ilçe nüfuslarına göre, 0 ile 15 arasında değişmektedir. İlçe meclisi seçilmiş üyelerinin yarısını il meclisi üyesi olarak seçer.

Köy Meclisi - Köy meclisinin üye sayısı, köyün nüfusuna göre 10 ile 14 arasında değişmektedir. Köy okulunun müdürü, varsa din görevlilerinin ve o köyde sürekli görev yapan, kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki personelin en kıdemlileri, oy hakkı olmaksızın, köy meclisinin doğal üyesidirler.

Meclislerin Toplantıları - İl, ilçe ve köy meclisleri birbirleriyle bağlantılı oldukları için, toplantı tarihleri ona göre düzenlenmiştir. Köy meclisi mart ve eylül, ilçe meclisi nisan ve ekim ve il meclisi mayıs ve kasım aylarında olağan toplantılarını yaparlar.

İl, İlçe ve Köy Yürütme Kurulları

İl, ilçe ve köy yerel yönetimlerinde, meclislerin kararlarını uygulamada ve kurumu yönetmede yürütme organının başı olan vali, kaymakam ve muhtara yardımcı olmak ve yürütmeye ilişkin kararlar almak üzere il, ilçe ve köy yürütme kurulları oluşturulmuştur.

Yürütme Kurullarının Oluşumu - İl yürütme kurulu, vali dışında il meclisinin ilçe temsilcileri olan üyeleri arasından seçeceği beş üye ile beş daire başkanından; ilçe yürütme kurulu, Kaymakam dışında, kendi üyeleri arasından seçtiği beş üye ile beş daire başkanından ve köy yürütme kurulu, muhtar dışında, köy meclisinin kendi aralarından seçeceği üç üye ile doğal üyelerden oluşur.

Yürütme Kurullarının Atanmış Üyeleri - İl ve ilçe yürütme kurullarına girecek atanmış üyeler, genel sekreter, muhasebe, bayındırlık, eğitim ve sağlık daire başkanı ve müdürleridir.

Partilerin Gücü Oranında Temsil - İl ve ilçe meclisleri her dönem başı toplantısında yürütme kurulu üyelerini, meclislerde üye bulunduran partilerin gücü oranında gizli oyla seçerler.

Başkanlar - Yürütme kurullarının başkanları ilde vali, ilçede kaymakam ve köyde muhtardır.

İl, İlçe ve Köy Yerel Yönetimlerinde Örgüt Biçimi

İl ve ilçe yerel yönetim örgütünde, ilde daire başkanı, ilçede müdür olarak adlandırılmak üzere, aşağıdaki birimler kurulur.

A. Ana Hizmet Birimleri

1. Eğitim,
2. Bayındırlık, İmar ve Ulaşım,
3. Sağlık ve Çevre,
4. Sosyal Yardım,
5. Tarım ve Ağaçlandırma,

6. Veteriner,
7. Kültür ve Turizm,
8. Sanayi ve Ticaret,
9. Gençlik ve Spor,
10. Kolluk ve İtfaiye.

B. Yardımcı Hizmet Birimleri

1. Teftiş Kurulu,
2. Hesap İşleri,
3. Personel ve Yazı İşleri,
4. Hukuk İşleri,
5. Araştırma, Planlama ve Koordinasyon,
6. Yerel Yönetimler,
7. Basın ve Halkla İlişkiler.

Köy  rg t  - Her köyde, en azından bir köy k tibi ile bir köy bekçisi bulunur. Köy yönetimleri, köy görevlilerini, birden çok köy birleşmek suretiyle, ortaklaşa da tutabilirler. Köyde kurulacak  rg t, İçişleri Bakanlığınca bir yönetmelikle saptanacak standart kadrolara uymak koşulu ile köy yürütme kurulu tarafından atanacak personelden oluşur.

Kolluk  rg t  - Her bir köy ve ilçe yerel yönetiminde, belde ve mücavir alan sınırları dışındaki kırsal alan ve yerleşim yerlerinde, halkın yaşam düzenini, sağlığını ve huzurunu sağlamak ve korumakla yükümlü, yasalarla konulan yasakların ve bunlara dayanılarak alınan kararlarla hükmedilen cezaların yürütülmesiyle görevli, muhtara ve kaymakama bağlı bir kolluk  rg t  kurulur.

 l Yönetiminin Sorumluluğu - Köy ve ilçe kolluk örgütlerinin çalışmalarında il çapında birlik, beraberlik ve bütünlüğü sağlamak, gereken durumlarda ortak çalışmalarını koordine etmek il yerel yönetiminin görevidir. Vali, köy ve ilçe kolluk kuvvetlerinin çalışmalarını gözetir ve denetler.

Yangınla Mücadele  rg t  - Her ilçe yerel yönetiminde, köy ve beldelerde halkın can ve malını yangın, su baskını ve benzer tehlikelere karşı korumak ve çıkan yangınları söndürmek, doğal afetlerde Devletin başkaca kuruluşlarına ve sivil savunma örgütlerine yardım etmek üzere üniformalı ve donanımlı yangın söndürme örgütleri bulunur.

Ceza Uygulaması -  l yerel yönetimi tarafından, il halkının sağlık, huzur ve refahını ve genel olarak o alanın düzenini sağlamak amacıyla yapılan yönetmelik-

lere ya da bunların çizdiği genel çerçeveye uygun olarak köy ve ilçe meclislerince ya da yürütme kurullarınca alınan kararlara ya da alınan önlemlere aykırı davranışta bulunanlara ceza uygulama yetkisi, yönetmelikte belirlenen esaslar içinde köy ya da ilçe yerel yönetimlerine aittir. Belediye sınırları içinde bu yetki belediyelere ait bulunmaktadır.

BÜYÜKŞEHİR VE SEMT BELEDİYELERİ

Büyükşehir Belediyeleri

Büyükşehir Belediyelerinin Oluşumu - Son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusu 500.000'i aşmış olup yerleşim alanı genişleyen ve yönetim, ekonomi, turizm, kültür ve sanat etkinlikleri açısından gelişme gösteren il merkezi belediyeler, Bakanlar Kurulu Kararı ile büyükşehir belediyesine dönüştürülebilirler.

Büyükşehir Belediyesinin Görevleri - Büyükşehir belediyelerinin görevleri, büyükşehirin tümüne yaygın hizmetleri yürütmek, yasalarda belirtilmiş alt yapı yatırımlarını yapmak ve semt belediyelerinin çalışmalarında eşgüdüm, destek ve denetim ile büyükşehir bütününde esenliği ve düzeni sağlamaktır.

Büyükşehir Ait Özelliği Olan Görevler

Nazım ve Uygulama imar Planları - Varsa bölge ve çevre düzeni planlarıyla uyumlu olarak büyükşehir bütününde nazım ve uygulama imar planlarını yapmak, yaptırmak ve kabul etmek, bu planları gerektiğinde değiştirmek, büyükşehir bütünlüğünde uygulanacak imar yönetmeliğini yapmak,

İmar Uygulamaları - Büyükşehir belediyesinin yapım, bakım ve yönetiminden sorumlu olduğu alanlarla, mülkiyeti ya da kullanım hakkı büyükşehir belediyesine ait alanlarda ve büyükşehir belediyesinin doğrudan ya da ortaklaşa yürüttüğü projelerle kent bütünlüğü içinde altyapı sistemlerini, ulaştırma ve trafik düzenini, kent silüetini ve çevresel koşulları etkileyecek boyuttaki büyük yapı projelerinde ruhsat işlemleri dahil tüm imar uygulamalarını yürütmek,

Önemli imar işleri - Büyükşehir alanı içinde nazım imar planında belirtilecek anayollarla, bunlar için üst ve alt geçitleri, köprüleri, bunları birbirine bağlayan meydanları ve benzerleri ile büyükşehir belediyesinin sorumluluğundaki alanlarda sosyal konut, park, bahçe, yeşil alan, dinlenme, eğlence, kültür, sanat, spor tesisleri, deniz, göl, akarsu kıyı düzenlemeleri, büyük çarşı, işyerleri ve benzerlerini yapmak, yaptırmak, işletmek, ve işlettirmek,

Toplu Taşıma Hizmetleri - Büyükşehir alanı içinde her türlü taşıma aracı ile toplu taşıma hizmetlerini yürütmek, bu amaçla gerekli her türlü yeraltı-yerüstü tesisini gerçekleştirmek, bunları işletmek, işlettirmek, yolcu ve yük terminalleri, katlı otoparklar ve düzenli bir yolculuğu sağlayacak benzeri tesisleri yapmak, yaptırmak, bunları işletmek, işlettirmek,

Trafik Hizmetleri - Büyükşehir belediye sınırları içinde Karayolları Trafik Kanunu hükümlerine göre araçların, sürücülerin ve yayaların trafik kurallarına uyup uymadıklarını denetlemek ve trafiğe ilişkin hizmetleri yürütmek,

Su ve Kanalizasyon Hizmetleri - Büyükşehir alanı içinde içme, kullanma ve sanayi suyu sağlamak amacıyla gölet ve barajlar yapmak, yeraltı su kaynaklarından yararlanmak, bunlardan ve mevcut gölet ve barajlardan su sağlayacak toplama ve dağıtma tesisleriyle şebekeleri kurmak, işletmek, işlettirmek,

Gaz Dağıtım Merkezi Isıtma Hizmetleri - Büyükşehir alanı içinde her çeşit gaz ve merkezden ısıtma tesisleri kurmak, dağıtım şebekelerini yapmak, tesisleri işletmek, işlettirmek,

Sağlık ve Sosyal Yardım Hizmetleri - İnsan ve hayvanların sağlık hizmetleri için, hastane, sağlık ocağı, klinik, poliklinik ve dispanserler açmak, şehrin yoksul kesimlerinin bulunduğu yerlere gezici araçlarla sağlık hizmeti götürmek, ambulans hizmeti sağlamak, sahipsiz hayvanları toplamak, bunlar için bakım tesisi kurmak, çocuk yuvaları, bakımevleri, kimsesiz çocuklar için yetiştirme yurtları açmak, işletmek, işlettirmek, yaşlılar ve özürlüler için huzurevleri, rehabilitasyon merkezleri, bakım evleri ve benzerlerini kurmak, işletmek, işlettirmek,

Diğer Hizmetler - Büyükşehir belediyeleri, yukarıda özetlenen hizmetler dışında, eğitim, kültür, gençlik ve sporla ilgili hizmetlerle çevre koruma, çevre sağlığı ve esenlikle ilgili hizmetleri de yürütmekle yükümlü ve görevli kılınmaktadır.

Büyükşehir Belediyelerinin Organları

Meclisin Oluşumu - Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye başkanı ile semt belediyelerinin başkanlarından ve her semt belediyesinden katılacak belediye meclis üyelerinden oluşur. Semt belediyelerinden katılacak toplam meclis üyesi sayısı, büyükşehirin nüfusuna göre, 40 ile 80 arasındadır.

Parti Grubu - Büyükşehir belediye meclisinde 7 den fazla üye ile temsil edilmekte olan siyasi partiler, parti grubu oluşturabilirler. Parti gruplarına mecliste özel bölüm ve belediye binasında elverişli odalar ayrılması gözetilir.

Üyelerin Durumu - Belediye meclis üyeleri birimlerin çalışmalarına karışamazlar; memurlara iş konularında doğruca muhatap olamazlar. Belediyeye ilişkin her konuda belediye başkanından bilgi ve belge isteyebilir; soru sorabilirler. Başkan gerekli açıklamaları doğrudan doğruya yapabileceği gibi birim başkanlarına da yaptırabilir.

Başkanlıktan Düşürme - Büyükşehir belediye başkanı, her dönem başı toplantısında meclise belediye meclis kararlarının uygulanmasına, belediyenin bir yıllık gelir gider durumuna, yapılmış ve yapılacak alt yapı çalışmalarına ilişkin bir çalışma raporu verir. Rapor meclis salt çoğunluğunun 2/3 oyu ile reddedilirse

görüşme ve oylamaya ilişkin tutanak, il valisinin görüşü ile İçişleri Bakanlığının aracılığı ile Danıştay'a intikal eder. Danıştay ret kararını onaylarsa başkan başkanlıktan düşer.

Büyükşehir Belediyesi Yürütme Kurulu

Yürütme Kurulunun Oluşumu - Belediye yürütme kurulu, kısmen karar ve kısmen yürütme organı olup büyükşehir belediye başkanının, başkan bulunmadığı hallerde başkan vekilinin veya genel sekreterin başkanlığında belediyenin yazı, hesap, imar, fen, hukuk, personel ve bağlı kuruluşlar işlerinden sorumlu birim başkanları ile büyükşehir belediye meclisince seçilecek 7 meclis üyesinden oluşur.

Meclisçe seçilecek üyelerin mecliste grubu bulunan siyasi partilerin güçleri oranında seçilmeleri esastır.

Semt Belediyeleri

Semt Belediyelerinin Oluşumu - Büyükşehirin oluşumuna ilişkin kararla mevcut belediye sınırları içinde, halkın katılımı ve denetimi imkanları da göz önünde tutularak, ayrıca her birinin nüfusu 200.000 den çok olmamak üzere birden çok semt belediyeleri oluşturulur.

Görevleri - Bir önceki maddede sayılan ve büyükşehir belediyesinin sorumluluğuna bırakılan görev ve yetkiler dışında, bu Yasada belediyelere verilmiş olan görevlerle semt belediyeleri yetkili ve sorumludur. Semt belediyeleri ayrıca, bu Yasada sayılan ortak nitelikli görevlerin, kanunda belirtilen sınırlar dışında kalan bölümlerini uygularlar. Büyükşehir ve semt belediyelerinin ortak nitelikli görevlerinin nasıl yürütüleceği, İçişleri Bakanlığınca, bu Yasanın yürürlüğe girmesinden başlayarak üç ay içinde yapılacak bir yönetmelikle düzenlenir.

Büyükşehir Bütünlüğüne Uyuma - Semt belediyeleri, yapacakları yönetmeliklerde ve tüm uygulamalarında, yasaların yanında, büyükşehir belediyesince çıkarılmış yönetmeliklere ve büyükşehir bütününde uygulanmak üzere yetkisi içinde alınmış kararlara uymak zorundadırlar.

Büyükşehir Belediyesiyle Semt Belediyeleri Arasındaki İlişkiler

Büyükşehirle bağlı semt belediye meclislerinin aldıkları kararlar; yasalar, genel kamu yararı ve şehrin bütünlüğüne uyum açılarından incelenmek üzere büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Başkan bu kararları uygun gördüğü servislere inceletir ve bir ayı geçmeyecek bir süre içinde büyükşehir yürütme kurulunda görüşülerek, karar verilmesini sağlar. Kurulca onaylanmayan kararlar gerekçesi ile birlikte semt belediye meclisinde tekrar görüşülmek üzere ilgili semt belediye başkanlığına geri gönderir.

Bu karar, semt belediye meclisinde görüşülerek benimsenir veya kararda ısrar edilmesi kararlaştırılır. Bu ikinci halde semt belediye başkanı konunun büyükşehir belediye meclisinde görüşülmesini ister. Bu istek büyükşehir belediye meclisinin yapacağı ilk olağan veya bu amaçla yapılabilecek olağanüstü toplantının gündemine alınır ve bir karara bağlanır.

Üzerinde uyuşmazlık bulunan semt belediye meclisi kararları, bir sonuca bağlanıncaya kadar uygulanmaz.

Büyükşehir Belediyesi Örgütü

Hizmet Birimleri - Büyükşehir belediyesinde, üstlenilen hizmetleri yürütmek üzere ana hizmet birimleri ile yardımcı birimler kurulur. Bu birimler standart kadrolara uymak koşulu ile belediye meclisinin kararı ile kurulur. Birimlerin sayısında ve yapısında yapılması gereken değişiklikler de aynı usulle olur. Birimler, büyükşehir belediye başkanının emrinde ve genel sekreterin yönetiminde daire başkanlığı, müdürlük, şeflik ve memurluklardan oluşur.

Büyükşehir belediye başkanı gerekli gördüğü birimleri doğrudan kendisine bağlamaya ve bağlılıklarını değiştirmeye yetkilidir.

Büyükşehir belediyelerinde, daire başkanlığı, belediyeye bağlı genel sekreterlik ve yardımcılıkları kadroları ile bağlı işletme ve genel müdürlüklerin kadroları karşılık gösterilmek suretiyle, belediye başkanının önerisi ve büyükşehir belediye meclisinin onayı ile sözleşmeli personel çalıştırılabilir.

BELEDİYE YÖNETİMİ

Belde Belediyeleri

Belde Belediyelerinin Oluşması - Bir belde belediyesi kurulması için; bele: diye kurulmasını isteyen yerleşim yeri veya yerlerin toplam nüfusunun 3.000'in üzerinde olması, birden fazla yerleşim yerinin birleşerek belediye kurulmasını istemeleri durumunda bunların her birinin uzaklıklarının 5.000 metreyi aşmaması, bir belediyeye bağlı kısım veya kısımların ayrılarak bir belediye kurmak istemeleri halinde, ayrılacakları belediyenin nüfusunun 3.000'in altına düşmemesi, belediyeyi oluşturacak yerleşim yerleri arasında coğrafi bütünlük ve ulaşım olanakları bulunması ve beldenin ekonomik durumunun kurulacak belediye için yeterli mali kaynağı sağlamaya elverişli olması gereklidir.

Kasaba ve Şehir Belediyesine Dönüşme - Doğum, göç, belediyelerin katılması ve birleşmesi gibi nedenlerle nüfusu 5.000'in üzerine çıkan belde belediyesi, kasaba belediyesine, nüfusu 25.000'in üzerine çıkan kasaba belediyesi şehir belediyesine dönüşür.

Belediyelerin Görevleri

Genel Olarak Görevler - Şehir ve kasaba belediyelerinin genel olarak görevleri yetkili bulundukları hizmet alanları içinde yaşayan halkın ortak yerel ihtiyaçlarını karşılamak, yerleşim yerlerini huzur ve sağlık içinde yaşanır ortama kavuşturmak ve gelecek kuşaklara sosyal, kültürel, ekonomik açılardan mutluluk verecek bir kentsel miras bırakmaktır.

Belde belediyelerinin genel olarak görevleri, şehir ve kasaba belediyeleri için düşünülen görevleri yapabilecek bir düzeye gelmeyi sağlamaktır.

II ve ilçelerle işbirliği - Şehir, kasaba ve belde belediyeleri bu görevlerini sınırları içinde bulundukları il ve ilçe yerel yönetimleri ile sürekli işbirliği ve karşılıklı yardımlaşma anlayışı içinde yerine getirirler.

Şehir Belediyelerinin Görevleri - Şehir belediyelerinin görev konuları şunlardır:

1. Şehirlerin gelişmesinin yönlendirilmesi, imar ve bayındırlık işleri,
2. Ulaşım hizmetleri,
3. Çevre sağlığı ve temizlik hizmetleri,
4. Esenlik ve kamu düzeni hizmetleri,
5. Eğitim hizmetleri,
6. Kültür hizmetleri,
7. Sağlık ve sosyal yardım işleri,
8. Ekonomi, ticaret ve tüketicinin korunması hizmetleri,
9. Spor hizmetleri.

Kasaba Belediyelerinin Görevleri - Kasaba belediyeleri, mali kaynaklarına, kasabanın özelliklerine bağlı olarak, şehir belediyeleri için yukarıda sıralanmış görevlerden gerekli gördüklerini, belediye meclislerince belirlenecek öncelik sırasına göre, yerine getirirler.

Belde Belediyelerinin Görevleri - Beldelerde ilçe yerel yönetimleri tarafından yürütölmeleri veya üstlenilmeleri öngörölen görevler hariç olmak üzere, belde belediyeleri mali kaynaklarına ve beldenin özelliklerine bağlı olarak, şehir belediyeleri için sıralanmış görevlerden uygun gördüklerini, belediye meclislerince belirlenecek öncelik sırasına göre, yerine getirirler.

Belediye Organları

Meclisin Oluşumu - Belediye yerel yönetimlerinin genel karar organı olan belediye meclisleri, belediye başkanları ile seçmenler tarafından seçilecek üyeler

ve bunların yarısı kadar, mahalle muhtarlarının kendi aralarından seçecekleri üyelerden oluşur. Mahalle sayısı seçilecek üye sayısından az ise mahalle muhtarlarının tümü ilçe meclisine üye olarak katılır. Meclisin seçilmiş üye sayısı, belediyenin nüfusuna göre 10 ile 40 arasında değişmektedir.

Yürütme Kurullarının Oluşumu - Belediyelerde, kurumu yönetmede ve meclis kararlarını uygulamada yürütmenin başı olan belediye başkanına yardımcı olmak ve yasaların belirlediği konularda kararlar almak üzere belediye yürütme kurulları oluşturulur.

Belediye başkanı bu kurulun başkanı olup onların dışında,

- a) Belde Belediyesi Yürütme Kurulu, belediye meclisi üyelerinden seçilecek 3 üye ile belediye hizmet birimlerinin en üst görevlisi 3 birim amirinden;
- b) Kasaba Belediyesi Yürütme Kurulu, belediye meclisi üyelerinden seçilecek 4 üye ile belediye hizmet birimlerinin en üst görevlisi 4 birim amirinden,
- c) Şehir Belediyesi Yürütme Kurulu, belediye meclisi üyelerinden seçilecek 5 üye ile belediye hizmet birimlerinin en üst görevlisi 5 birim amirinden, oluşur.

Atanmış Üyeler - Söz konusu birimler, sırasıyla belediyenin Yazı İşleri'nden, Hesap İşlerinden, Fen ve İmar İşlerinden varsa Hukuk İşlerinden ve Sağlık hizmetlerinden sorumlu birimlerdir.

Partilerin Gücü Oranında Üye - Yürütme Kurulu'nda meclisçe görevlendirilecek üyeler, genel seçimden sonra yapılan ilk toplantıda, daha sonra da dönem başı toplantılarında, meclislerde üye bulunduran siyasi partilerin gücü oranında gizli oyla seçilirler.

Belediye Başkanları - Belediye başkanları hem meclisin hem de yürütme kurulunun başkanlarıdır. Başkanların aylık ödeneği ve yollukları, maaş kat sayısına bağlı olarak sınırlandırılmıştır.

Belediye Başkanının Meclisle İlişkileri - Belediye başkanı belediye meclisinin de başkanı olarak meclisi temsil etme yetkisine sahiptir. Başkan ayrıca meclisçe alınmış kararları uygulamak, meclis üyelerinin soru ve gensorularını cevaplamak ve dönem başında, bir yıllık çalışmaları hakkında meclise bir rapor vermekle de yükümlüdür. Bir yıllık hizmet dönemi sırasında belediye meclisinin aldığı kararların uygulanmasına ve sonuçlarına, belediyenin bir yıllık gelir-gider durumuna, yapılmış ve yapılması planlanmış yatırımlara ilişkin bu rapor mecliste görüşülür ve oylanır.

Meclis üye tam sayısının 2/3 ü tarafından raporun reddedilmesi durumunda, görüşmeleri içeren tutanak meclisin o birleşimini yürüten divan tarafından düzenlenerek o yerin en büyük mülkiye âmirinin aracılığı ile İçişleri Bakanlığına ve

Bakanlıkça da Danıştay'a gönderilir. Dosyaya, ilgili mülki âmirliğin görüşü de eklenir.

Danıştay ilgili dairesinin, raporu reddeden meclis kararını yerinde bulması halinde belediye başkanı, başkanlıktan düşer.

Belediye Örgüt Yapısı

Örgüt Kurulması - Belediyeler; görevleri, büyüklükleri ve özelliklerine göre hemşehrilere etkili ve verimli bir biçimde ve ölçüde hizmet götürülmesini sağlayacak bir örgüt oluştururlar. Gerekli görülecek örgüt birimlerinin kurulması, İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak standart kadrolar göz önünde tutulmak koşuluyla ilgili belediyelerin meclislerinin kararıyla olur. Belediyelerde, hizmet gerekleri dikkate alınarak, belde, kasaba ve şehirlerde farklı standartta örgüt yapısı oluşturulmaktadır.

Belediye Genel Sekreterliği - Şehir ve kasaba belediye hizmetlerinin yürütülmesinde belediye başkanına yardımcı ve ona karşı sorumlu olmak üzere belediye genel sekreteri bulunur.

Genel sekreterlik kadroya dayalı bir görev olup belirli alanlarda yüksek eğitim görmüş ve yöneticilik alanında deneyime sahip kimseler arasında belediye başkanınca atanır. Belediye genel sekreterinin emrinde kasabalarda birden, şehirlerde üçten fazla olmamak üzere genel sekreter yardımcıları görevlendirilebilir.

Yangın Söndürme Örgütü - Şehir ve kasaba belediyelerinde halkın can ve malını yangın, su baskını ve benzer tehlikelere karşı korumak ve çıkan yangınları söndürmek, doğal afetlerde devletin başkaca kuruluşlarına ve sivil savunma örgütlerine yardım etmek üzere özel üniformalı ve donanımlı yangın söndürme örgütleri bulunur. Kendi olanakları ile bu örgütü kuramayan kasaba ve belde belediyelerinin yangın söndürme konularındaki ihtiyaçları, ilçe yerel yönetimince karşılanır.

BELEDİYELER (YEREL YÖNETİM SİSTEMİNİN MEVCUT DURUMU VE GELECEĞİ) BİR MODEL ÖNERİSİ

Dr. Mustafa TAMER
Nüf. ve Vat. İşi. Gen. Müdürlüğü
Daire Başkanı

A - GİRİŞ

Yerel yönetimlerin ve özellikle de belediyelerin günümüz şartlarına göre yeniden irdelenmesi ve gözden geçirilmeleri önem taşımaktadır. Demokrasi bilincinin gelişmesi ve yerleşmesine paralel olarak yerel yönetimler gittikçe önem kazanmaktadır. Bilinmektedir ki geleceğin yönetimleri yerel yönetimler olacaktır. Yerel yönetimlerin vazgeçilmezliği ortada iken onların üzerinde yeteri kadar durulması ve hatta geliştirilmeleri ihtiyaçların gereğidir. Türkiye'de il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşan yerel yönetim yapılanması içinde en önemlisi belediyelerdir. Kentleşmenin yaygınlaşması ve şehirleşmenin ve sanayi ülkelerindeki yapıya yaklaşması sonucunda belediyelerin ön plana çıkmaları gayet doğaldır.

Bu gelişme doğrultusunda yapılanmanın düzenlenmesi hizmetin istenilen şekilde etkili ve verimli yürütülmesine önayak olacaktır. Konunun teşhisi tam konamaz ve ona uygun tedavi yöntemleri uygulanamazsa çarpık ve karmaşık bir yapı ortaya çıkmış olur. Bu nedenle uygun çözüm yöntemlerini bularak çıkarmak ve uygulamak gerekmektedir. İşte burada Türkiye'nin gelişmesine ve mevcut durumuna uygun bir yerel yönetim anlayışının genel olarak nasıl olması gerektiği ve özelden de belediyelerin pozisyonları irdeleme konusu yapılacaktır. Bilgi toplumu olma yolunda çabaların sarfedildiği ve AB'ne girmek için çalışmaların yürütüldüğü günümüzde Türkiye'de açık toplum olmanın gereği olarak uygun bir yerel yönetim anlayışının ve modelinin bulunması yönünde araştırmacıların kafa yorması gerekmektedir.

Kendi mesleğimizden gelen pratik tecrübe ile teoriden elde edilen bilgilerin yoğurulması sonucunda bu inceleme kaleme alınmış bulunmaktadır. Unutulmamalıdır ki ileri sürülen konular mutlak ve tek taraflı olmayıp eleştirilmesi gereken ve çok taraflı düşünülmesi kaçınılmaz olan araştırma konularıdır.

Bu araştırmanın kapsamında yerel yönetimlerin mevcut durumu, merkezi yönetimle ilişkiler, yerel yöneticilerin kendileri arasındaki ilişkiler, görevleri, organları, örgüt yapısı, mali kaynakları ve vesayet denetimi gibi konular irdelenecek ve sonuç bölümünde bazı öneriler yer alacaktır.

B - YEREL YÖNETİMLERİN MEVCUT DURUMU

Bilindiği gibi günümüzdeki anlamıyla Türkiye'deki yerel yönetim uygulamaları kendi bünyesinden doğmuş olmayıp, tamamen "dışarıdan ithal" sistemlerdir. Daha çok demokratik rejimlerin ürünü olan yerel yönetimler Kıta Avrupasında uygulama alanı bulmuş ve buradan diğer Kıt'a ve yörelere yayılmıştır. Eski Yunan medeniyetinde "Site-Devlet" yapısında bunun ilk örneklerini görmek mümkündür.

Türkiye'de geçmişte yerel yönetim birimlerinin bulunmamasına rağmen bunların uygulamalarına benzeyen ve çağrıştıran örnekler de yok değildir. Bunlar vakıf, lonca ve mahalle yönetimleridir. Selçuklularda ve Osmanlılar'da yaygın olarak gördüğümüz "Vakıf" müessesesi bir nev'i yerel yönetim gibidir. Merkezi yönetimin çoğu görevleri büyük ölçüde vakıflar eliyle yürütülmekte idi. Mahalli ölçeklerde cemaatler vakıflar şeklinde örgütlenerek kendi yörelerinin ortak hizmetlerini yürütüyorlardı. Hayır kurumları büyük Ölçüde vakıf olarak örgütleniyor, ulusal ve yerel düzeylerde hizmet görüyorlardı.

'Türklerde yerel yönetimlere benzeyen diğer bir örnek de "Loncalar"dır. Daha çok esnaf ve zanaatkârların kendi aralarında mesleki olarak örgütlenen Loncalar kendi dalında meslek mensuplarının her türlü disiplinlerini ve çalışma şartlarını düzenlemekle yetkili ve görevli idiler. Mesleki dayanışmanın en belirgin olarak ortaya çıktığı yer burasıdır. Lonca yönetiminde o mesleğin kendi mensupları ve "Üstadları" görev almakta ve son derece katı kurallar uygulanmakta idi. Bu nedenlerle, esnaf ve zanaatkârlar kendi sorunlarını büyük ölçüde kendileri çözebilmişlerdir. Loncaların batı ülkelerinde ve diğer ülkelerde uygulaması yoktur. Ancak, benzer nitelikteki örgütlere rastlanılabilir.

Yerel yönetimlerin benzer uygulamalarından bir diğeri de "Mahalle Yönetimi"dir. Mahalle yönetimi veya "Cemaat" Türk toplumunun yapısında önemli bir yer tutmuştur. Dini örgütlenme, toplumsal dayanışma duyguları, örf ve adetler belli yörelerde bir arada toplu olarak yaşayan insanların kendi aralarında örgütlenmeleri sonucunu doğurmuştur. Bu örgütlenmeler sonucunda kendi ortak gereksinimlerini, kendi aralarında birlikte çözmeye çalışmışlardır. Bugün uygulamada gördüğümüz mahalle ve köy muhtarlıkları bu şekilde ortaya çıkmıştır. Devlet hizmetlerinin yetersiz kaldığı ve ulaşamadığı alanlarda, yerel ahali kamu

hizmeti niteliğindeki görevleri kendileri üstlenmişlerdir. Bunların gündemlerindeki konuları tam anlamıyla çözdüklerini söylemek de oldukça güçtür.

Daha önce değinildiği üzere; geçmişte Türk yönetim yapısında görülen vakıf, lonca ve mahalle yönetimi kendine has özellikleri bulunan ve günümüzdeki batılı anlamda yerel yönetim uygulaması sayılamayacak olan ve ancak benzer nitelikleri bulunan örgütlenmelerdir.

Yerel yönetimlerin ilk örnekleri, mevcut yönetim yapısındaki sorunların artması ve Avrupa'daki ülkelerde uygulanmasının yaygınlaşması sonucunda Osmanlıdaki yönetim tarafından Avrupa'dan kopya edilmek istenilmiştir. Böylece ilk olarak Tanzimat Hareketi'nden sonra 1864 yılında İl Özel İdaresinin temeli "Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi" ile atılmıştır. Taşra yönetimine yeni bir şekil verilmesi ve il özel idarelerinin hayata geçirilmesi istenilen bu Nizamname ile yerel meclisler kurulmuştur. Daha çok parçalanmış İmparatorlukta başkaldıran gayri müslim ahaliyi kontrol altına almak amacı da güden bu meclisler "Meclis-i Umumiye-i Vilayet" ismiyle oluşturulmuştur. 1864'ten itibaren Mithat Paşa'nın girişimleri ile yaygınlaştırılan bu örgütlenme "Tuna Vilayeti"nce ilk olarak uygulanmış ve 1871 yılında yeniden formüle edilerek "İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi" ismiyle yürürlüğe konulmuştur.

Böylece; yerel yönetim örneği ilk olarak il özel idarelerinin kurulmasıyla ortaya çıkmıştır. Bu yönetimler 1913 yılında yürürlüğe konulan "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat-ı" ile yasal temeline oturtulmuş ve 1987 yılında yapılan kısmi değişiklikler dışında günümüze kadar uygulanmış gelmiştir. Bu Kanun-u Muvakkata göre il özel idaresi; geliri, gideri, bütçesi, mülkleri ve tüzelkişiliği olan bir kamu kuruluşuydu. Daha sonra sırasıyla 1876 tarihli Kanuni Esasi, 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 1924 Anayasası, 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası yerel yönetimler ve örgütlenme biçimleri ile ilgili etraflı hükümler ihtiva etmişlerdir. Türk Yerel Yönetim Sistemi Fransız Modeli'ne göre kurulmuştur.

Mevcut durumda yerel yönetimler; köyler, belediyeler ve il özel idareleri olarak yer almaktadır. Bu yönetimler genel olarak devletin yapısını belirleyen anayasalarda yer almaktadır. Mevcut Anayasa ve geçmiş anayasalar yerel yönetimlerin kuruluş, görevleri ve yetkileri hakkında temel ve genel ilkeler getirmişlerdir. İl, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan bu yönetimlerin mevcut haline baktığımızda, il özel idarelerinin yaygın olarak yerleşmediği ve gelişmediği görülürken, köy ve belediye yönetimleri daha belirgin olarak ortaya çıkmışlardır. Belediye ve köy yönetimleri görev

yapabilecekleri ve hizmet edebilecekleri bir yerleşim birimi ve mekana sahip olabilmışken, il özel idareleri mekan kavramından yoksun kalmışlardır.

Geçmişte Cumhuriyet Döneminde ve Özellikle çok partili hayata geçtikten sonra, siyasi parti programlarında, hükümet programlarında ve kalkınma planlarında yerel yönetimlerin vazgeçilmezliği vurgulanarak, onlara gereken önemin verileceği ve geliştirileceği özellikle belirtilmiştir. Bütün bunlara rağmen uygulamada bunlara gereken önem verilmemiştir. Henüz Türkiye'de yerel yönetimler halka malolan ve vazgeçilmez kuruluşlar olabilmiş değildirler. Yerel yönetimlerin etkinliğinin ve öneminin en iyi göstergesi kullandığı mali kaynaklardır. Kamunun elindeki kaynaklar Avrupa'da merkezi yönetimlerle-yerel yönetimler arasında % 50 ve % 50 olarak paylaşılırken, Türkiye'de bu oran % 15 yerel yönetimler ve % 85 merkezi yönetim olarak ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin elindeki bu % 15'lik oran üzerinde dahi büyük kayıtlamalar ve denetimlerin varlığı söz konusudur.

Netice olarak; yerel yönetimler devamlı olarak gündemde bulunan, mevcut durumlarının yetersizliği vurgulanan, kaynakları az olan, her yönüyle ıslah edilmesi gereken ve merkezi hükümetten kaynak, yetki ve görev aktarılmasının zorunlu olduğu yönetimler olarak gündemde durmaktadır.

C - MERKEZİ YÖNETİMLE İLİŞKİLER

Her zaman sanıldığıının aksine merkezi yönetimle yerel yönetimler birbirine zıt ve birbiri ile uyuşmayan kavramlar değildir. Aksine birbirlerini tamamlayan ve bütünleyen yönetim biçimleridir. Bugün Türkiye'de merkezi yönetim ağırlıklı bir yapı mevcuttur. Yerel yönetimler yetki ve görev devrinde yetersiz kaldığı için merkezde yoğun bir iş talebi bulunmaktadır. Herşeyin merkezden çözümlenmeye çalışılması, taşrayı tembelleştirmekte ve yaratıcılığı yok etmekte, merkezden emir bekleyen ve sadece yukarıdan gelenleri uygulayan bir yapı ortaya çıkmaktadır. Bütün bunların asıl nedeni ise, merkezdeki politikacılar devletin kaynakları ve personel işlemlerini ellerinden kaçırmak istememektedirler.

Bilindiği gibi yerel yönetimlerin temelinde, yerel demokrasi değeri vardır. Yerel yönetimler demokrasinin yerleşmesi ve kökleşmesi için temel unsurlardır. Aşağıdan yukarıya doğru sağlam ve köklü bir demokrasi geleneğinin bulunması uygun bir yerel yönetim yapısının oluşmasıyla gerçekleşebilecektir. Türkiye'de ise yerel yönetimler herşeyden önce yeterince demokratik değildir. 21 Kasım 1988'de imzalanan "Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı"nda, yerel yönetimlerin demokratik rejimin temel kuruluşu olduğu, hizmetin yürütülmesinde vatandaşın katılma hakkının olduğu ve geliştirilmeleri gerektiği gibi konularda hü-

kümleler yer almıştır. Türkiye'de de bu Şarta bağlı ve uygun bir yapının oluşturulması için çalışmalar yapılmaktadır. Çünkü, bilinmektedir ki gelecekte temel yönetimlerin yerel yönetimler olacağı ve gelişmenin bu yönde olduğu gerçeği ortadadır. Bunlar demokrasi tecrübesi ve eğitiminin kazanıldığı bir çeşit mini parlamentolardır. Siyasi eğitim ilk olarak yerel yönetimlerde başlamaktadır. Türk toplumunun sosyo-ekonomik gelişmesinin bir ürünü olmayan söz konusu yönetimler bu eğitim için Türkiye'de daha da önem kazanmaktadır. Mevcut haliyle ise yerel yönetimler Türkiye'de fiiliyatta devletin desteğiyle yer almaktadırlar. Uygulamada yerel yönetimler Avrupa'da yerel hükümet gibi çalışmakta veya diğer bir modelde ise "temsilci" durumunda olmaktadır. Türkiye'deki modelde yerel yönetimler birer "temsilci" gibi çalışmaktadırlar. Yerel yönetimle, merkezi yönetim arasındaki görev ve yetki bölüşümünde ekonomik etkinlik gibi kriterler ele alınmaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmet açısından görev bölüşümü yapılırken; kamusal düzen, kamu çıkarı ve gereklerine uygunluk, kamusal etkinlik ve verimlilik, hizmet ölçütü, mali denklik, hizmetlerin finansmanı ve kaynak tespitinde özel şartların göz önüne alınması ve bunlara uyulması gereklidir.

Halbuki daha önce de değinildiği gibi Türkiye'de yerel yönetimlerin tam manada gelişmemesinin nedeni, merkezi yönetim-yerel yönetim arasında görev dağılımlarının tam yapılmamış olmasıdır. Mevcut yerel yönetimlerin kendileri arasında da daha gerçekçi bir hizmet, yetki ve sorumluluk ağının kurulması gereklidir. Dünyanın birçok ülkesinde köy, kasaba, şehir, büyükşehir ve eyalet ölçeğinde kurulan yerel yönetimler, hizmetlerin görülmesinde devlete rakip değil, yardımcı kuruluşlardır. Bugünkü haliyle yerel yönetimler Türkiye'de doğdukları noktadan geriye düşmüşlerdir. Mevcut sistemde aynı politikacıya ve aynı seçmene ulusal düzeyde önemli kararlar alma ve kural koyma yetkisi verilmekte ancak, aynı seçmene ve politikaya bir kenti ve hatta bir köyü yönetme, meclisi oluşturma ve o yöre ile ilgili kararları alma açısından yetki ve sorumluluk vermede, kısıkanç davranmaktadır. Bu da yerel politikacı ile merkezi politikacı arasındaki çatışmayı getirmektedir.

Mevcut haliyle dünyadaki gelişmelere baktığımızda ekonomik kalkınma ile demokratikleşme arasında bir bağ bulunmaktadır. Toplumlarda yaşanan ekonomik-sosyal kalkınma ve değişme sürecinin demokratikleşmeyi de beraberinde getirdiğini söylemek mümkündür. Şurasını unutmamak lazımdır ki değişen kurumların sosyo-ekonomik şartlara uymadığı, hizmetlerin modernizasyonu olmadığı, neyin, nasıl yönetileceği bilinmediği takdirde bunlar başarısız kalacaklardır.

Türkiye'deki yerel yönetimlerin ve taşra teşkilatının gelişimine baktığımızda bu birimler küçülmüşlerdir. Halbuki kaynakları kısıt olan bir ülkenin kalkınma sorunlarını yönetim birimlerini böyle küçülterek değil, fakat onları belli yerlerde toplayarak çözmek mümkün olur. Ekonomik ve verimli olmayan az nüfuslu yerel yönetim tiplerinin bırakılması sonucunda daha büyük alan ve nüfus boyutunda kurulacak teşkilattan daha fazla verim sağlanabilecektir. Daha bileşik ve toplu bir mali güçle ekonomik hizmet üretecek yeni bir yerel yönetim tipi yaratmak gereklidir.

Diğer yandan, demokrasinin gelişmesinde yerel yönetimler vazgeçilmez koşullardandır. Ancak, güçlü demokratik yerel yönetim kurumunu oluşturmakta kuşkusuz yerel demokrasinin tümünden aksaksız işleyeceğini de sanmak, elbette yanıltıcı olur. Demokrasinin öteki bilinen kurum ve ilkelerinden geçerliliği sağlanmadıkça, salt güçlü yerel yönetim kurumunun kurulması elbette yeterli olmayacaktır. Demokrasi yukarıdan aşağıya çabalarla öğretilmeyen ama halkın kendi kendine uygulayarak, deneme-yanılma (hata yapma) yoluyla öğrenebildikleri bir yaşam biçimidir. İşte yerel yönetimler bu konunun anahtarı durumdadır.

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde Türkiye'de hiçbir makam son sözü söyleyememektedir. Her iş, her makam ile ilgilendirilmiştir. İşler ortada olduğu için işin sahibi yoktur. İşin sahibi olmadığı için de koordinasyon söz konusu değildir. Kaynak israfı ve savurganlığı çoktur. İşin sahibi belli değildir. Türkiye'de son sözü ne taşrada, ne merkezde söyleyecek tek makam yoktur. Herkes bu işle ilgilidir. İş ortada kaldığı için de işler zamanında gerçekleşmemekte, yatırımlar yıllara uzanmaktadır. Dolayısıyla kalkınma ve gelişme de hayal olmaktadır.

Bütün bunlardan sonra yirminci yüzyılın ve Avrupa Birliğine katılmanın eşliğindeki Türk Toplumunun temel tercihi daha iyi demokrasi yönündedir. Bu doğrultuda tüm kamu yönetimi ile birlikte yerel yönetimlerin de topluma nitelikli, ucuz, ekonomik ve verimli hizmet etmesi zorunludur. Günümüzde daha merkeziyetçi, bürokratik nitelikleri ağır basan yerel yönetim sisteminin terk edilerek daha güçlü demokratik, etkili ve verimli hizmet üreten bir yerel yönetim anlayışının yerleştirilmesi temel amaç olmalıdır. Merkezi yönetimle, yerel yönetimler arasındaki ilişkilere baktığımızda Türkiye'de merkezi yönetimce yürütülen hizmetlerin, yerel yönetimlere bırakılması ve taşrada yerel nitelikli hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yürütülmesinin esas alınması gerekir. Bu sayede hizmetler yerel yönetimlerce daha kolay belirlenecek, bürokratik formaliteler azalacak ve karar verme daha kolaylaşacaktır.

D - YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ ARASINDAKİ İLİŞKİLER

Bugün Türkiye'de yerel yönetimler genel olarak belediyeler, il özel idareleri ve köylerden oluşmaktadır. Belediyeler halka malolmuş, nispeten etkin hizmet yürüten ve vazgeçilemeyecek kuruluşlardır. İl özel idarelerinin konumu daha zayıf niteliktedir. Nispeten zayıf durumdaki il özel idareleri kırsal alanlara yönelik hizmetleri yürütmeli, klasik görevlerin yanında ekonomik ve sosyal boyutu ağırlık taşıyan görevler de verilerek yeni fonksiyonlar icra etmelidirler.

Türkiye'de mevcut yapısıyla yetersiz durumdaki yerel yönetimler için, yerel yönetim reformu mutlak zarurettir. Halen merkez ve merkezin taşra birimleri tarafından yürütülen hizmetlerin tamamı (adalet, genel güvenlik ve askerlik hariç) il, ilçe özel idareleri, belediye ve büyükşehir belediyeleri ve köy yönetimlerinde yapılmalıdır. Bu görevler yapılırken yerel yönetimlerin demokratik yapısı ve demokratik gelişmesi engellenmemelidir. Mali ve teknik yardımlar yerel yönetimleri kontrol etmenin bir aracı olarak kullanılmalı ve yerel yönetimlere bırakılan görevlerin yerel yönetim kademeleri arasındaki dağılımında, görev ve sorumlulukların yeterli ve etkili bir biçimde yerine getirilebilme yetenekleri dikkate alınmalıdır.

Yerel yönetim birimleri arasında özerkliği zedelemeyecek bir organik bağın kurulması, görev ve kaynak bileşmesinin dengeli olması gerekir. Yerel yönetimlerin merkeziyetçi değil, demokratik yerel yönetim anlayışına ağırlık verilerek yeniden düzenlenmesi gerekir. Yerel yönetimler yeniden düzenlenirken demokratik yerel yönetim kuruluşlarının yerel toplulukların temel hizmet birimleri olarak kabul edilmeleri esas olmalıdır. Bu amaçla halen merkez yönetiminin taşra kuruluşları eliyle yürütülen hizmetlerin çok büyük bölümü yerel yönetim birimlerine örgüt, personel ve kaynakları ile birlikte devredilmelidir.

Kırsal alanda üç kademeli bir yerel yönetim teşkilatlanması olmalıdır. Çok yerel ve küçük önemde bir kısım hizmetler köy muhtarlıkları ve küçük belediyelerce (birinci kademe), daha geniş etkiyle yürütülmesi gereken bir kısım hizmetler ilçe özel idarelerince (ikinci kademe) ve il çapında yürütülmesi daha ekonomik ve verimli olabilecek hizmetler, il özel idarelerince üstlenilmelidir. 1000 nüfustan yukarı köylerde, belediyeler kurulmalıdır. Bu modelde temel hizmet birimi ilçe özel idaresidir. İl özel idaresi üst basamak, küçük belediyeler ve köyler ise alt basamak birimlerini oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin genel karar organları halk tarafından seçilirken, yürütme organlarındaki sorumlu mevkilere profesyonel yöneticilerin getirilmesine olanak sağlayacak düzenlemeler getirilmelidir. Neticede yerel yönetimler kendi başlarına buyruk olmayıp, merkezi yönetimle ve diğer yerel yönetimlerle bir bütünün belli parçaları oldukları ortadadır.

E - GÖREV VE YETKİLER

Herşeyden önce; yerel yönetim birimlerinin verimli, aynı zamanda kendi fonksiyonlarına uygun dengeli görev ve yetkilerinin olması gerekir. Merkezi yönetimin taşra kuruluşlarının tüm yerel nitelikli hizmetleri teşkilat, personel, araç-gereç ve parasal her türlü kaynaklarıyla birlikte yerel yönetimlere devredilmelidir. Yerel yönetimler kendi teşkilatını kurabilmek, yerel hizmetlerden sorumlu kendine has ve bağlı personeli bulunmalıdır. Yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanmalıdır.

Yerel yönetimlere görev ve yetki verirken halkın katılmasını sağlayacak, demokratik mekanizmayı harekete geçirecek hizmetleri yerel yönetimlere bırakmak gereklidir. Çünkü Türk kamu yönetiminin sorunları arasında en önemlilerinden birisi yönetimler arasında görev bölüşümünün tam yapılmamış olmasıdır.

F- ORGANLARI

Yerel yönetimler görevlerini ifa ederken kendilerine has karar organları vasıtasıyla görevlerini ifa ederler. Bunların genel karar organları meclislerdir. Örneğin; belediye meclisi, il genel meclisi v.s. Anayasada ifadesini bulan ve genel karar organlarının halk tarafından seçildiğine ilişkin amir hükmü doğrultusunda oluşturulması gereklidir.

Yerel yönetimlerin genel karar organlarının halk tarafından seçilmesi genel kaide olmakla birlikte, yürütme organlarının atamayla gelen profesyonel yöneticilerden oluşması Türkiye örneğinde kabul görebilmektedir. Örneğin, belediye encümeninde seçilmiş üyelerin yanında ilgili müdürlerin yer alması, köy ihtiyar heyetinde imam, öğretmen ve ebe gibi görevlilerin tabii üye sıfatıyla yer almaları normal karşılanmaktadır. İl özel idarelerinde ilgili müdürlerin encümene tabii üye olarak katılmaları savunulan bir görüştür.

Bu yönde yerel yönetimlerin genel karar organlarının güçlü bir yapıda olmaları ve nihai karar organı niteliğindeki bu kurulların her konuda yetki ile donatılmaları gerekir. Aynı şekilde buralara üye olarak seçilme kanallarının açık bulunması ve seçilme koşullarının özendirilmesi gereklidir. Yerel yönetimlerin organlarına halkın iradesi doğrudan ne kadar yansırsa demokratik uygulamalar o kadar yaygınlaşmış olur. Kamu yararı ile etkili ve verimli bir yönetim anlayışı ancak halkın bu yönetimlere gerçek anlamda söz sahibi olmasıyla gerçekleştirilebilir.

G - ÖRGÜT VE PERSONEL

Yerel yönetimlerin görevlerini gereği gibi yerine getirebilmeleri için kendilerine has teşkilat ve personelinin olması gereklidir. Bugün yerel yönetimlerin

personeli nitelik yönünden yetersiz durumdadır. Bu yönetimlerin personel politikaları gelişigüzel yürütülmekte ve birlikteliği sağlayacak bir uygulama bulunmamaktadır. Yerel yönetimler için ortak, tüzelkişiliğe sahip, merkezi bir personel kurumu ve sistemi oluşturulmalıdır. Merkezi düzeyde oluşturulacak birim yerel yönetimlerin personeline ilişkin genel politikaların oluşturulması ve koordinasyonun sağlanmasında sorumlu tutulmalıdır.

H - MALİ KAYNAKLAR

Anayasada yerel yönetimlerce görevleri ile ilgili olarak gelir ve kaynak tahsis edileceği hüküm altına alınmıştır. Uygulamada eğer yerel yönetimlere bir hizmet devredilecekse bu hizmet ile ilgili kaynak aktarımı da mutlaka gözönünde tutulmalıdır. Görev-gelir dengesi daima korunmalıdır. Devlet gelirlerinin merkezi yönetimlerle yerel yönetimler arasında hizmet etkinliğini gözeten adalet ve eşitlik ilkeleri içinde bölüşülmesi için evvela yerel yönetimlere verilecek görevler belli olmalıdır. Devletin yerel yönetimlerin yapmasını istediği hizmetler açıkça ve tüm boyutlarıyla belli olduktan sonra yerel yönetimlerin bu görevlerin üstesinden gelmesi için gerekli önlemleri almak da yine devlete düşmekte ve gelir bölüşümünün buna göre yapılması gerekmektedir. Yerel yönetimler üzerinde serbestçe tasarruf edebilecekleri yeterli gelir kaynaklarına kavuşturulmalıdır. Yerel yönetimlere belli ölçüler içinde vergi koyma yetkisi tanınmalı, ancak bu yetkinin vergi kaynaklarının aşırı tüketilmesine ve savurganlığa yol açmaması sağlanmalıdır. Kamu hizmetlerinde ihtiyaç duyulan belli önceliklerin gözetilmesi ve bölgesel farklılıkların giderilmesi için yapılacak belli amaçlı devlet yardımları objektif niteliklere bağlanmalı ve en az düzeyde kullanılmalıdır. Devlet gelirlerinin ayrılıp yerel yönetimlere dağıtılacak payların, yerel gelir kaynaklarını tamamlayan ve kamu ihtiyaçlarının giderilmesinde yerel koşul ve özelliklerden kaynaklanan farklılaşmayı düzeltici nitelikte olmasına dikkat edilmelidir. Pay dağılımının tespitinde temel ölçüt olarak nüfus gözönünde bulundurulmakla birlikte, yerel yönetimlerin öz gelirleri, gücü, kalkınmada öncelikli yörelerde olma özelliği, turistik yörelerde olduğu gibi değişken nüfusa sahip olmaları, çevre yerel yönetimleri için onların yararlandığı merkezi bir konumda olma durumu, hızlı nüfus artışı ve öncelik verilmesi gereken hizmetlerle ilgili ölçütler de dikkate alınmalı ve paylar tamamen önceden belli nesnel ölçütler içinde dağıtılmalıdır. Kaynak ayırımında öz kaynaklara öncelik verilmelidir. Dağıtımda nüfus ölçütünün yanında, ilin köy sayısı, alanı ve bulunduğu bölgenin gelişmişliği gibi alt yapı hizmetlerini etkileyen öteki öğelerin de dikkate alınması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin görevleri dikkate alınarak, Anayasa'nın öngördüğü şekilde görev-gelir dengesini sağlayacak bir Mali Denkleştirme Yasası çıkartılmalıdır.

I - VESAYET DENETİMİ

Uygulamada merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde belli bir vesayet yetkisinin olması gerektiği genel olarak kabul edilmektedir. Bu yetki bu yönetimleri iş görmez hale getirecek bir denetim yetkisi olmayıp, yardım edici ve yol gösterici bir vesayet uygulaması olmalıdır. Kaynakları tahsis eden merkezi yönetim yerel yöneticiler üzerinde elbetteki bu yetkisini kullanacaktır. Ancak, bu yetki kullanılan yerindelik denetimi değil, hukuka uygunluk denetimi olmalıdır. Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya Anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve metodlarla gerçekleştirilmelidir. Yerel yönetimleri denetim konusuna büyük önem verilmelidir. Yerel yönetimlerin personeli üzerinde vesayet yetkisi olmamalıdır. Mali denetimlerin amacına uygun ve süratli bir şekilde yapılabilmesi için Fransa'daki Bölge Muhasebat Odalarına benzer bir teşkilatlanmaya gidilmesinde yarar vardır.

İ - BELEDİYELER

Daha önce de değinildiği gibi yerel yönetimlerin Türkiye'de en yaygın ve köklü olarak uygulandığı birimler belediyelerdir. Belediyeler il özel idareleri ve köylere göre daha geniş bir uygulama alanı bulmuşlardır. Kırsal alandan şehirlere göç olayının yaygınlaşması sonucunda şehirleşme ve şehircilik olayı ön plana çıkmaya başlamıştır. Tarım sektörünün Türkiye'de göreceli olarak gerilemesi ve buna karşılık sanayi ve özellikle de hizmet sektörünün gelişerek yaygınlaşması sonucunda hızlı bir şekilde köyden kente doğru göç olayı başlamıştır. Kentler doğal bir gelişme sonucunda oluşmadığından bu olaya hazırlıksız ve ansızın yakalanmışlardır. Böylece çarpık ve karmaşık bir kent yapısı oluşmuştur. Bunun sonunda da örgütlenme istenildiği şekilde olmaktan uzak kalmıştır. Kent yönetimi olan belediyeler son derece sağlıklı bir yapıdadırlar. Kentlerin daha çok köy karakteri taşımaları ve gecekondulaşmanın yaygın olması sonucunda; şehirlerde bir kent kültürü, demokrasi anlayışı ve buna bağlı olarak da bir yerel yönetim bilincinin gelişmesi mümkün olamamıştır. Buna bağlı olarak vücut bulan belediyeler de cılız kalmışlardır. Alt yapı hizmetlerini ve diğer sosyo-kültürel hizmetleri tam anlamıyla yürütemeyen belediyeler; yetki, görev, teşkilat, personel ve kaynak açısından yetersizdirler. Daha önce değinildiği gibi kamu hizmetleri büyük ölçüde merkezi yönetim ve onun taşradaki uzantıları eliyle yürütüldüğünden, belediyelerin halka götüreceği hizmet sayısı sınırlı kalmaktadır. Kırsal bir yapının egemen olduğu uzun yıllar önce yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu, günün ihtiyaçlarına cevap vermekten uzaktır. Her defasında yeni bir yerel yönetim anlayışının uygulanacağı ve yeni Belediye Kanununun yürürlüğe konulacağı politikacılar tarafından dile getirilmesine rağmen, uygulamada

bu bir türlü gerçekleştirilememiş ve yerel yönetimler ile belediyeler konusunda köklü bir reform yapılamamıştır. Merkezi politikacı ile yerel politikacılar arasındaki çıkar çatışmaları ve diğer nedenler yerel yönetimlerin gelişmesine engel olmaktadır. Belediyelerin mevcut haliyle uzun yıllar değişmeden ve fazla gelişmeden devam etmelerinin nedeni yukarıda izah edilen olaylardır. Bildiğimiz kadarıyla yönetimi yeniden düzenleme çalışmalarının hız kazandığı günümüzde yerel yönetimler ve belediyelerle ilgili de hazırlıklar ve yasa çalışmaları yapılmaktadır. Dileğimiz bunların bir an önce hayata geçirilmesidir.

Türkiye'de belediyelerin en küçükleri köy veya kasaba belediyeleri dediğimiz kırsal alandaki belediyelerdir. Bunlar 2000 nüfusu geçen köy yönetimlerinden oluşmaktadırlar. Kasaba belediyeleri yeterince gelişmemiş ve fazla miktarda eksikleri olan yerel yönetim birimleridir. Köy yönetimlerinin daha organize olmuş örnekleri belediyelerdir. Daha çok merkezden alınan yardımlarla ayakta durabilen ve hizmet üretmeyen kasaba belediyeleri sayıca en kabarıktır. İlçe belediyeleri büyük ilçeler dışında kasaba belediyelerinin karakteristik özelliklerini taşımaktadırlar. Hatta birçok illerin belediye örgütleri de büyük ölçüde bu şekildedir. İl belediyelerinden başka 1982 anayasasından sonra büyükşehir belediyeleri oluşturulmuştur. Bunlar arasında da tek düzelik yoktur. Uygulamada birden çok büyükşehir belediyesi örneği görmek mümkündür. Her defasında farklı kanunla kurulduklarından farklı farklı yapılandırılmalar söz konusu olmuştur. Bazı büyükşehir belediyelerinde, ilçe belediyeleri bulunurken, bazılarında ilçe teşkilatı bulunmayan garip nitelikte, belde belediyelerinin varlığı söz konusudur. Hangi belediyeye, hangi hukuki düzenlemenin uygulanacağı bilinemez olmuştur. Belediyeler adeta gelişigüzel yönetilmeye çalışılmaktadır. Aynı Kanun 2000 nüfus ölçekli bir birime uygulandığı gibi 5000 kat fazla büyüklükteki 10 milyon nüfus ölçeğindeki bir kente de uygulanmaktadır. Bu model ile problemlerin çözülmesi mümkün olamamaktadır. Neticede yığılan ihtiyaçlar; karmaşıklaşan kentler, kaynak savurganlığı ve gelişemeyen demokrasi kültürü ortaya çıkmaktadır.

Herşeyden önce, belediyelerin görev ve yetkileri konusunda tam bir belirsizlik yoktur. Mevcut Kanun'da çok sayıda görev sayılmasına rağmen, fiiliyatta belediyeler "çöp toplayan birimlere" dönüştürülmüşlerdir. Halbuki görev ve yetkilerin tek tek sayılması yerine, belediyelerce diğer kanunlarla özel düzenlemeler, düzenlenmediği belde ile ilgili diğer kanunlarda genel olarak düzenleme yapılabilecek yetkisi tanımalıdır. Görev ve yetkinin verilmesi yeterli olmayıp bunların uygulanabilmesine imkan sağlayan kaynakların da emirlerine tahsis edilmesi kaçınılmazdır. Belediyelerin organlarına seçilebilme şartları çeşitli kısıtlayıcı hükümlerle doludur. Halkın doğrudan bu meclislere girebilmesine engel olan

kısıtlayıcı hükümler kaldırılmalıdır. Yerel yöneticilerin ve belediyelerin meclisleri güçlendirilmeli, her konuda nihai karar organı olmalıdırlar. Mevcut sistemde belediye başkanları daha ön plana çıkmaktadır. Belediye meclislerini büyük ölçüde başkanlar yönlendirmektedirler. Halbuki meclislerin başkanlar üzerindeki müesseriyetlerini arttırmak hizmet gereklerine ve demokrasi anlayışına daha uygun düşecektir. Demokratik rejimlerdeki yerel yönetimlerde kişiler değil kurullar daha önem kazandığından, belediyelerin meclisleri halkı tam temsil etmeli ve her konuda yetki sahibi olmalıdır. Yürütme organları, encümenler ve belediye başkanları ise daha profesyonel anlayışa göre yapılandırılmalı ve her konuda meclise hesap vermelidirler. Etkili ve verimli hizmet yürütebilmesi için donatılan yürütme organları ve belediye başkanları üzerinde gerekli demokratik denetim mekanizmaları, tam olarak oluşturulmalı ve gerektiğinde işletilebilmelidir. Gerektiği zaman yöneticilerin görevlerine belli katı ekseriyetlerle son verilebilmeli, Avrupa'daki gibi "geri çağırma" mekanizmaları kurulmalıdır.

Belediyelerin görevlerini gereği gibi yerine getirebilmeleri için yeterli kaynakların onlara tahsis edilmesi lazım gelir. Kamu kaynakları Avrupa'dakine benzer şekilde % 50 - % 50 olarak bölüşülmeli ve yerel yönetimlerin kaynaklarının büyük kısmı da belediyelere aktarılmalıdır. Hizmeti istenilen şekilde yürütebilmeleri için lazım olan kaynakları kendileri temin edebilecek yetkinin verilmesi gereklidir. Sınırlı da olsa vergi koyma ve harç toplama yetkisinin doğrudan bunlara verilmesi örnektir.

Belediyelerin kendi görevlerini yerine getirebilmeleri için yeterli örgüt ve personel yapısına kavuşturulmaları gerekir. Yetersiz personel imkanları arttırılmalı ve merkezi düzeyde Yerel Yönetim Personeli Eğitim Müessesesi oluşturulmalıdır. Belediyeler üzerindeki vesayet denetimi azaltılmalı ve hizmetler üzerinde halkın denetimi esas alınmalıdır. "Yerindelik denetimi" yerine hukuka uygunluk denetimi getirilmelidir. Denetim korkutucu ve cezalandırıcı değil, yönlendirici ve eğitici olmalıdır. Mali denetim kurulacak Bölge Muhasebat Odalarına benzer bir örgüt tarafından yapılmalıdır.

J- SONUÇ

Neticede yerel yönetimlerin güçlü, demokratik, halk tarafından oluşturulan yeterli görevli mücehhez, kaynakları olan, vesayet denetimi kurala uygun, kendine has teşkilat ve personeli bulunan, gerçek hayatta varlığını herkesin kolayca görebildiği, diğer yerel yönetimlerle bütünleşmiş ve merkezi yönetimle uyum içinde çalışan bir yerel yönetim olması gerektiği vurgulanmıştır. İl sınırları içinde bulunan bütün yerel yönetim birimleri bağımsız bir şekilde ve tam bir dağınıklık içinde çalışmamalı, İl'e bağlı bir birlik halinde, müştereken verilecek bir plan,

program ve yerel finansman olanakları dahilinde hizmet verebilmelidir. "Plan, program laftır, mesele bir işe başlamaktır; başlamak bitirmenin yarısıdır", diyerek sonuç alınmayacak işlere girilmemelidir. Türkiye'nin köy, kasaba, şehir ve il gibi yerel yönetim yerleşim ve yönetim cüz'i tanımlarının tarihi dengeleri ve sürüşmeleri bir "kaynak bölüşmesi" meselesidir. Bu itibarla memleketimizde belediye olabilmek özlemi sebepsiz değildir. Merkez ve çevrenin kaynak bölüşümünde çevredeki insanların daha büyük pay almaları anlamındadır. İnsan cemiyetlerinin daha ileri teşkilat biçimlerine ve hayat seviyesine erişebilmesi, kırsal alanların zaman içinde kent özellikleri edinmeleriyle gerçekleşmiştir. İlk olarak devlet hizmetlerinden milli eğitim, gençlik ve spor, kültür ve turizm, sağlık ve sosyal yardım, köy hizmetleri, tarım, veteriner, ekonomi ve ticaretle ilgili olanlardan bir il sınırını aşmayanlar yerel yönetimler aracılığı ile finanse edilecek ve yönetilecektir. Yerel yönetim demokrasinin bir nevi okuludur. Yerel yönetimler politikacıları köy muhtarlığı ve ihtiyar kurulu üyeliğinden belediye meclisi üyeliklerine getirilmekte, belediye başkan veya il genel meclisi üyeliğinden parlamenterliğe kadar götürmekte, bu suretle yetişkin ve demokratik davranışlara yatkın bir vatandaş olmalarını sağlamaktadır.

Bir kamu kuruluşunun vücut bulması ve varlığını sürdürmesi o kuruluş tarafından yapılması zorunlu ve yararlı bir takım kamu hizmetlerinin bulunmasına bağlıdır. Asıl olan, kamu hizmetlerinin gerçekten hangi kuruluş tarafından yapılmasının ekonomik ve verimli olacağını doğru ve sıhhatli bir biçimde saptamaktır. Görev bölüşümünde bu ölçü esas olmalıdır. Özet olarak yerel yönetimler ve belediyeleri bugünkü durumdan kurtarmak için, başlangıçtan beri bu yönetimlere karşı süre gelen merkezizetçi tutum bırakılmalıdır. Bu durum göstermektedir ki yerel yönetimlerin ve belediyelerin hizmet yapmaları mali kaynak varlığına bağlıdır. Bir Anayasa kuruluşu olarak, belediyelere belli görevler verilmelidir. Bu konuda asıl olarak liste usulü kabul edilmelidir. Ancak gelişen koşullara kolayca uymalarını sağlayabilmek amacıyla belli sınırlamalarda genel yetki de tanınmalıdır. Gelirleri, görevleri ile orantılı hale getirilmeli kaynak ayırmakta çekingen davranılmamalıdır. Belediyeler kendilerine ait yürütücü birimleri kurmalı ve bunların karar ve eylemleri üzerindeki vesayet azaltılmalıdır.

Sonuç olarak, belediyeler herşeyden önce bir yerel yönetimdir. Bu sebeple seçilmiş organlarına etkili ve geniş yetkiler verilmelidir. Belediyelerin üzerindeki vesayet denetimi, onların özerkliklerini azaltmakta, hatta ortadan kaldırmaktadır. Vesayet denetimi bu yönetimlerin yerel olduğu kadar, özerk de oldukları gözönüne alınarak yeniden bir esasa bağlanmalıdır. İdarelerin görevleri, yerinden belli bir esas çerçevesinde belirlenmelidir. Ayrıca çağımıza uygun olarak sosyal hizmetlere ağırlık verilmelidir. Belediyeler, siyasi ve demokratik fonksiyonları olan

gerçek birer yerel yönetim hüviyetine kavuşturulmalıdırlar. Belediyeler bir Anayasa kuruluşu olarak belirlenmiş ve tüzelkişiliğini ilan etmiştir.

Merkezi yönetimin vesayet denetimi daraltılmak müdahaleciliği yerine yol göstericiliği ve himayeciliği esası getirilmelidir. Merkezi yönetim kuruluşları ile belediyelerin görev, yetki ve sorumluluklarını kesin olarak belirleyecek, görev kargaşalığı ve çelişki yaratmayacak bir Çerçeve Kanunu çıkarılmalıdır. Yerel nitelikte olan öncelikle yerel halkın ortak ihtiyaçlarına cevap veren görevler, belediyelerce yapılmalı, projelerin gerçekleştirilmesinde zaman kazanma ve ekonomik geçerliliği açısından halka güven verici ve projeye sermayedar olarak katılımı artırıcı nitelikteki görevler, büyük yatırım projelerinin gerçekleştirilmesini ya da özel teknik ve uzmanlık gerektirmeyen belediyelerin istekli oldukları görevler belediyelere bırakılmalıdır.

Belediyelerin bugünkü statüsünde geriye dönüş olamayacağı için, bu durum ister istemez merkezi yönetim kuruluşlarının görev ve kaynaklarından yapılacak transferlerle söz konusu olabilir. Daha henüz siyasi partiler, belediyelere imar planı projesi yapma yetkisi verilmesini kabul edemediklerine göre merkeziyetçilikten nasıl vazgeçilecektir. Herşeyden önce, belediyeler asıl görevlerini merkezi yönetimin kuruluşlarından fiilen devralmakta, merkezi yönetimin hizmet yükünü belirli ölçüde hafifletmiş olmaktadır.

Kanaatimizce uygulamada, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde sorumlu yönetim birimleri belli olmuştur. Türk Yönetim Sistemi'ni bu kompleks durumundan, yasal olarak da kurtarmak gerekir. Aslında il özel idarelerinin belediyeler gibi, yaygın hizmet misyonu olan etkili kuruluşlar haline gelebilmeleri mümkün değildir. İl özel idareleri belediyeler gibi faal olarak çalışmamaktadırlar. İl özel idarelerini güçlendirmenin yolu, onlara yerine getiremeyeceği çok sayıda görevler vermek yerine, belirli alanlarda, az sayıda ve kendilerine has fonksiyonlar kazandırmaktır. Günümüzde il özel idarelerinin temel fonksiyonu, şehirleşme ve bölgesel gelişme ile birlikte önemli bir ihtiyaç haline gelen il düzeyinde planlama ile kırsal kesimdeki yol ve su gibi alt yapı yaptırımları olmalıdır. Köy hizmetlerinin il özel idare bünyesine alınması söz konusu olur. Merkezi düzeydeki planlama çalışmalarının büyük bir kısmının il düzeyine indirgemek, bunun yapımı ve gözetimi sorumluluğunu da il özel idarelerine vermek yararlı olur.

Tabiatıyla, il özel idarelerinin planlama yetkisi, belediyelerle köylerin yerleşik alanları dışında kalan yerleri kapsayacaktır. İl özel idareleri, il sınırı içinde birden fazla yerleşme birimini ilgilendiren metropoliten imar ve yerleşme planlarını yapmaya ya da yaptırmaya yetkili kılınabilir. Yurdumuzun bir ucundan bir ucuna kadar en küçük yerleşme yerlerinde yönetim yapan yerel yönetim bi-

rimi köyler, günümüzde merkezi yönetimin ilgisinden uzak kalmıştır. Neresinden bakılırsa bakılsın yerel yönetimler yeniden düzenleme ihtiyacı içindedir. Türkiye'de yönetimin düzenlenmesi, diğer bir deyimle idari reform konusu zaman zaman merkezi yönetimin bünyesinde yapılan revizyonlara rağmen Türkiye'de yönetim reformu konusunda başarıya ulaşıldığı söylenemez. Yerel yönetimin yeniden düzenlenmesi benimsendiği takdirde, mevcut yerel yönetim birimleri gözden geçirilerek, yeniden düzenleme çalışmalarına başlarken yerel yönetim birimlerinin neler olacağına karar vermek gerekir. Gerçek bir yerel yönetim birimi olan belediyelerin ve köylerin yeri tartışılmazdır. Ancak burada sorun, aynı nitelikteki bu iki yerel yönetim biriminin farklı statülere sahip olmalarıdır. Ya her iki yönetim de aynı statüye tabi olmalı, ya da köylere de yeni gelir kaynakları tahsis edilmelidir. Yeniden düzenleme çalışmalarıyla yakın haberleşme yerlerini tek bir yönetim altında toplayacak tedbirlere de yer verilmesi gerekir. Ancak bu tedbirlerin demokratik ve teşvik edici olması gerekir. Ülkemizde büyük şehirlerle ilgili olarak farklı bir yönetim anlayışının getirilmesi yerinde bir uygulamadır. Büyük şehir yönetimi kurulması ile ilgili esaslar geliştirilerek, objektif kriterlere bağlanmalıdır.

Netice itibarıyla; yeniden düzenleme çalışmalarının önemli bir uğraştırıcı konularından birisi de yönetimler arası görev bölüşümü olacaktır. Günümüzde yerel ve merkezi nitelikteki görevler ve bunların yönetimler arasında dağılımı son derece karışıktır. Bu görevlerin günümüz şartlarına göre yeniden tasnif edilerek hizmeti en iyi yapacak merkez veya yerel yönetim birimlerine verilmesi gerekir. Yerel yönetimlerin kendilerine verilen görevleri iyi bir şekilde yerine getirebilmeleri, bu görevleri yerine getirebilmek için kendilerine tahsis edilen gelir kaynaklarına bağlıdır. Yerel yönetimlere gerçekçi ve yeterli gelir kaynakları tahsis edilirken, mutlaka bu konuda yerel katılımları sağlayacak, yerel kaynakları harekete geçirecek tedbirlere de yer verilmelidir. Çağımızda demokrasinin temel kuruluşlarından biri olarak kabul edilen yerel yönetimlerimizin yapılarının demokratik olması büyük önem taşımaktadır. Yeniden düzenleme çalışmalarıyla, yerel yönetimlerimizin karar organları katılmayı teşvik edici bir yapıya kavuşturulmalı, daha fazla vatandaşın çalışmalara iştirak edebilmesi sağlanmalıdır. Bu gün ülkemizde yerel yönetimlerin denetimi ile ilgili ilkeler yerel yönetim özerkliğini zedeleyecek bir görünüm arz etmektedir. Merkezden yerel yönetimlere ortak hizmet veren kuruluşlar mümkün olduğu kadar bir yerde toplanmalı, yeniden düzenleme çalışmalarını koordine edecek ve gerçekleştirecek olan merkezi kuruluş gerçekçi bir şekilde tespit edilmelidir.

Diğer yandan, belediyelerin organlarından biri olan belediye meclisleri (mikro parlamento) nedeniyle, demokrasi eğitim ve tecrübesinin kazanılmasında

büyük rol oynar. Burada gönüllü halk katılımı nedeniyle demokratik halk katılımından söz etmek mümkündür. Etkililik ise hizmete tahsis edilen kaynak ile amaç arasındaki uygunluk şeklinde belirmiştir. Yerel ve müşterek hizmetlerin karşılanması ve yerine getirilmesi açısından, Türk Kamu Yönetimi'nin ayrılmaz parçası olan yerel yönetimler, vatandaşlara en yakın olan yönetim kademesidir. Yöre halkı ile ilgili kararların alınmasına katılmalarının sağlanması ve sosyo-ekonomik gelişmenin hızlandırılması konusunda bilgi birikimlerinin, kaynaklarının ve yeteneklerinin seferber edilmesi zorunludur. Demokratik yerel yönetim anlayışına ağırlık verilerek, hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması ve rasyonel kaynak kullanımı amacıyla, yerel hizmetlerin yerinden karşılanması sağlanmalıdır. Yerel yönetimler üzerinde uygulanan idari vesayetın ana kriteri hukukilik denetimi olmalıdır. Yerindelik denetimi ise yargı organlarının yapılmalıdır. Birden çok yerel yönetimi ilgilendiren ve yerinde ortaklaşa çözümlenmesi gereken hizmetler için, yerel yönetim birliklerinin kurulması teşvik edilmelidir.

Böylece belediyelerin fonksiyonlarını daha iyi ifa edebilmesinde halk katkısının kanaliz edilebilmesinin önemi hem mali, hem de demokratik anlayış açısından büyük bir önem taşımaktadır. Halk katkısının oluşturulması halkın yöredeki demokratik katılımı ve Türkiye'nin mali imkanlarının sınırlılığı yönünden, belediyelerin temel amaçları açısından uygunluk arz etmektedir. Merkezi yönetim kuruluşları ile belediyelerin görev, yetki ve sorumluluklarını kesin olarak belirleyerek, görev kargaşası ve çelişki yaratmayacak bir çerçeve kanunu çıkarılmalıdır. Köy idaresi, belediye modeline benzer şekilde düzenlenmeli, bütçesi ile köy hizmetlerinin büyük bir bölümünü yapar hale getirilmelidir. Köy meclisi ve köy yönetim kurulu karar organları olmalıdır. Yerel yönetimlerin organizasyon yapıları çağın ihtiyaç ve imkanlarına göre yeniden düzenlenmeli, hizmet planlaması, bütçeleme-programlama, personel politikası, iç denetim, koordinasyon, muhasebe sistemleri ve hizmet maliyetini esas alan bir yönetim sistemi gerçekleştirilmelidir. Bu arada, yerel yönetimlerde etkililik, verimlilik ve performansın ölçülmesi için yöntem geliştirilmelidir.

AVRUPA İŞKENCEYİ ÖNLEME KOMİTESİNİN ZİYARET VE İNCELEMELERİNDE TESPİT EDİLEN HUSUSLAR

Dr. A. Nihat DÜNDAR*

"Uluslararası ve Ulusal İnsan Hakları Mevzuatı Kapsamında Polis Uygulamaları" ¹, 411 sayılı TİD'de yer alan yazımızda kapsamlı bir biçimde işlenmiş ve bu yazı içerisinde, "İnsan Hakları Kavramı, Birleşmiş Milletler Andlaşması, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile tanınan haklar, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin özellikleri, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile tanınan hakların kullanılması ve polisin rolü, polisin İnsan Haklarına Bakışı ve Uygulamaları"na yer verilmiştir. Bu yazımızda ise Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesinin ziyaret ve incelemelerinde tespit ettiklerini iddia ettikleri eksikliklere ve İnsan Hakları ihlallerine somut bir biçimde yer verilecektir.

1. "Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Görev Alanına Giren Suçlardaki Gözaltı Süresinin Kısaltılması" Talebi

Bilindiği üzere 12 Mart 1997 tarihli ve 22931 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4229 sayılı Kanunla, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu, Devlet Güvenlik Mahkemeleri Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun ve 3842 sayılı Kanunun bazı maddelerinde özetlenecek olursa Gözaltı Süreleri ve Avukatla Görüşme Esaslarına ilişkin önemli değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu kanunla;

A. Genel Hükümler Çerçevesinde;

Yakalanan Şahıs bırakılmazsa, yakalama yerine en yakın Sulh Hakimine gönderilmesi için zorunlu süre hariç en geç 24 saat içinde Sulh Hakimi önüne çıkarılır.

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

1 DÜNDAR, A. Nihat, "Uluslararası ve Ulusal İnsan Hakları Mevzuatı Kapsamında Polis Uygulamaları", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 68, Sayı 411, Haziran 1996, Sayfa 108-133.

Üç veya daha fazla kişinin bir suça iştiraki suretiyle toplu olarak işlenen suçlarda bu süre;

Cumhuriyet Savcısının yazılı emri ile (4) güne kadar,

Cumhuriyet Savcısının talebi ve Sulh Hakiminin kararı ile de (7) güne kadar uzatılabilir,

hükmü getirilmiştir.

B. Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Görev Alanı İçerisine Giren Suçlarda;

Yakalanan veya tutuklanan şahıs, yakalama veya tutulma yerine en yakın mahkemeye gönderilmesi için zorunlu süre hariç en geç (48) saat içinde Hakim önüne çıkarılır.

Üç veya daha fazla kişinin bir suça iştiraki suretiyle toplu olarak işlenen suçlarda Cumhuriyet Savcısı bu sürenin (4) güne kadar uzatılmasına yazılı olarak emir verebilir. Soruşturma bu sürede sonuçlandırılmaz ise Cumhuriyet Savcısının talebi ve Hakim kararı ile bu süre (7) güne kadar uzatılabilir,

hükmü getirilmiştir.

C. Olağanüstü Hal Uygulanan İllerde, Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Görev Alanına Giren Suçlar İşlendiğinde;

Yakalanan veya tutuklanan şahıs, yakalama veya tutulma yerine en yakın mahkemeye gönderilmesi için zorunlu süre hariç en geç (48) saat içinde Hakim önüne çıkarılır.

Üç veya daha fazla kişinin bir suça iştiraki suretiyle toplu olarak işlenen suçlarda Cumhuriyet Savcısı bu sürenin (4) güne kadar uzatılmasına yazılı olarak emir verebilir.

Soruşturma bu sürede sonuçlandırılmaz ise Cumhuriyet Savcısının talebi ve Hakim kararı ile bu süre (10) güne kadar uzatılabilir,

hükmü getirilmiştir.

Diğer taraftan, sözkonusu 4229 sayılı Kanunun 3 üncü maddesi ile Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görev kapsamına giren suçlarda SANIK, MÜDAFİİ görüşmesinin ancak Hakim kararı ile yapılacak uzatma süresinde (ilk 4 günden sonra) mümkün olabileceği hükmü getirilmiş, ancak bu süre içerisinde yapılacak Sanık-Müdafii görüşmelerinde, sanık tarafından bilinmesi uygun görülmeyen hususların men edilmesinin sağlanması için bu görüşmenin "bizzat kararı veren Hakim, görevlendireceği naip yahut istinabe olunan Hakimin huzurunda yapılabileceği" belirtilmiştir.

Yapılan bu değişiklikler, Valiliklere Bakan imzalı bir genelge ile duyurularak uygulanması ve yapılacak denetimlerde gözönüne alınması istenmiştir.²

2. "Tutukluların Güvenilir Bir Avukat Listesinden Avukat Seçmesi" Talebi

Bilindiği üzere CMUK'nun 135 inci maddesi Zabıta amir ve memurları ile Cumhuriyet Savcısı tarafından ifade almada uyulacak esasları belirlemiş ve sanığa "müdafii tayin hakkının bulunduğu, müdafii tayin edebilecek durumda değilse baro tarafından tayin edilecek bir müdafii talep edebileceği ve onun hukuki yardımından yararlanabileceği, isterse müdafiinin soruşturmayı geciktirmemek kaydı ile vekaletname aranmaksızın ifade veya sorguda hazır bulunabileceği ve yakınlarından istediğine yakalandığının duyurulabileceğinin söylenmesi" hükmünü getirmiştir. Keza 136 ncı maddesinde ise, "yakalanan kişi veya sanık, soruşturmanın her hal ve derecesinde (DGM kapsamına giren suçlardaki sınırlamaya dikkat) bir veya birden fazla müdafiin yardımından faydalanabilir. Kanuni temsilcisi varsa o da yakalanana veya sanığa bir müdafii seçebilir. Zabıta amir ve memurları tarafından yapılacak sorgulama işlemlerinde, ancak bir müdafii hazır bulunabilir. Cumhuriyet Savcılığı işlemlerinde bu sayı üçü geçemez. Zabıtaca yapılan soruşturma da dahil olmak üzere, soruşturmanın her safhasında müdafiin, yakalanan kişi veya sanıkla görüşme, ifade alma veya sorgu süresince yanında olma ve hukuki yardımda bulunma hakkı engellenemez ve kısıtlanamaz." hükmü getirilmiştir.

AİÖK mensuplarının raporunda yer alan "Tutukluların Güvenilir Bir Avukat Listesinden Avukat Seçmesi" ifadesi, doğru tercüme edilmiş ise anlamlı değildir. Bir ilde Baroya kayıtlı olarak görev yapan Avukatların "Güvenilir ya da Güvenilmez" biçiminde ayrılması, nitelendirilmesi bize hukuki değildir. Böylece bir gruplandırılmaya gitmek idarecilerin ve polisin de görevi değildir. Ancak şahsın (sanığın) bir avukata güvenmesi veya güvenmemesi kendisini ilgilendiren şahsi bir konudur ve saygıyla karşılanmalıdır.

Kanaatimizce hukukumuzda herkesin dilediği bir Avukatı seçmesine engel bir durum mevcut değildir. Her ilde Baroya kayıtlı bulunan Avukatların bir listesi Baro'dan istenebilir, sanıklara gösterilebilir, istediği Avukatı seçme, onunla konuşma, imkanı sağlanabilir. Şayet sanığın müdafiliğini Avukat kabul etmiyorsa bunu bir tutanakla tespit etmek gerekebilir. Bu tutanak idarenin iyi niyetli hareket ettiğini göstermesi bakımından önemlidir.

3. "İnsan Hakları Eğitimi Projesi Hakkında Bilgi Verilmesi" Talebi

İnsan Hakları konusu Polis Teşkilatının önem verdiği öncelikli konulardan birisidir.

² Bakanız, 31.03.1997 gün ve B.05.1.EGM.0.14.02.02/221-6302(071618) sayılı Genelge.

a) Tüm Polis Okullarında ve Polis Akademisinde "İnsan Hakları" ders olarak okutulmaktadır³

b) Kamu kurumları içinde İnsan Hakları Seminerleri, Türkiye'de ilk kez Emniyet Teşkilatı tarafından Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İnsan Hakları Merkezinin işbirliği, Ankara, Marmara, Dokuz Eylül ve Selçuk Üniversiteleri ve Hukuk Fakülteleri öğretim üyelerinin katılımıyla düzenlenmiş ve bu seminer 25-26-27 Nisan 1995 tarihinde Emniyet Genel Müdürlüğü Polis Radyosu Büyük Stüdyo Salonlarında yapılmış, semineri müteakiben derlenen bilgiler, SBF İnsan Hakları Merkezinin katkılarıyla kitap haline getirilmiş ve APK Daire Başkanlığınca tüm teşkilata dağıtılmıştır. Ayrıca seminere katılan konferansçıların yazılarına Emniyet Genel Müdürlüğü APK Daire Başkanlığınca yayınlanan "Polis Dergisi"nde yer verilmiş, tüm Emniyet Teşkilatı mensuplarının okuması sağlanmıştır.

c) 16-17-18 Haziran 1995 tarihinde İstanbul ilinde "Hukuk Devletinde Terörle Mücadele" konusu ve İnsan Haklarının işlendiği seminer, yabancı ülke konuşmacılarının katılımıyla düzenlenmiş, pek çok mensubumuzun seminere katılımı APK Daire Başkanlığınca sağlanmıştır.

d) SBF İnsan Hakları Merkezi ile yapılan işbirliği sonucu 21-22 Haziran 1995 tarihinde İzmir ilinde yapılan seminere, İzmir ve çevresi illerin Emniyet Müdürlükleri personeli katılmıştır.

e) İzmir 9 Eylül Üniversitesi, Hukuk Fakültesiyle işbirliği yapılarak düzenlenen "Hukuka Aykırı Olarak Elde Edilen Deliller" konulu seminer, 22-31 Mayıs tarihleri arasında İzmir ilinde düzenlenmiş ve bu seminere Polis Okullarıyla birlikte Emniyet Müdürlüğü personelinin katılım sağlanmıştır.

f) 24 Kasım 1995 - 22 Aralık 1995 tarihleri arasında Marmara Üniversitesi Rektörlüğü Konferans Salonunda gerçekleştirilen "Avrupa Ceza Yargısı ve İnsan Hakları" konulu seminer, Marmara Üniversitesi, Ankara Üniversitesi SBF İnsan Hakları Merkezi ve Emniyet Teşkilatının işbirliğiyle düzenlenmiş, söz konusu seminere Asayiş, Terörle Mücadele, Kaçakçılık ve Karakol personelinin katılımı sağlanmıştır.

g) 11 Nisan 1996 - 2 Mayıs 1996 tarihleri arasında İzmir'de 9 Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Ankara Üniversitesi SBF İnsan Hakları Merkezinin işbirliğiyle düzenlenen "Muhakeme Hukukunda İnsan Hakları" konulu seminer, Polis Okullarıyla birlikte Emniyet Müdürlüğü personelinin katılım sağlanmıştır.

h) 1-2-3 Mart 1996 tarihleri arasında Şükrü Balcı Polis Eğitim Merkezinde Marmara Üniversitesi ve Ankara Üniversitesi SBF İnsan Hakları Merkezince dü-

3 Bakınız, **Polis 1995 Emniyet Genel Müdürlüğü Çalışmaları**, APK Yayınları, Sayfa 43.

zenlenen "Yakalama ve İfade Almada İnsan Hakları" konulu seminare Polis Okulu öğrencileri, Komiser Yardımcısı kursu öğrencileri, Asayiş, Temüh, Kaçakçılık ve Karakolda hizmet ifa eden görevlilerin katılımı sağlanmıştır.

ı) A.Ü. SBF İnsan Hakları Merkezi, Marmara Üniversitesi, Kansas Üniversitesi, Umut Vakfı ve Emniyet Teşkilatının işbirliği ile 29-30-31 Mayıs 1996 tarihinde Emniyet Genel Müdürlüğü Polis Radyosu Büyük Stüdyoda düzenlenen "Modern Soruşturma Yöntemleri ve İnsan Hakları" konulu seminare teşkilat mensuplarımız ile Polis Akademisi öğrencilerinin katılımı sağlanmıştır.

j) APK Daire Başkanlığınca çıkarılan "Haklarınızı Biliyor musunuz? İNSAN HAKLARI" adlı broşürden 500.000 adet bastırılarak tüm illere dağıtılmıştır.⁴

k) Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu değişiklikleri, Emniyet Genel Müdürlüğü APK Daire Başkanlığınca en alt düzeydeki personelin anlayabileceği şekilde standart formlar haline getirilmiş ve tüm teşkilata uygulamada kullanılmak üzere gönderilmiştir.⁵

l) Emniyet Genel Müdürlüğü APK Daire Başkanlığınca hazırlanan "T.C. Kanunlarına Göre Gözaltına Alınanların Hakları" adlı broşür tüm uygulayıcı birimlere Türkçe, İngilizce, Almanca ve Fransızca olarak bastırılarak gönderilmiş ve bu metnin göz altına alınan tüm vatandaşlarımız ve yabancılara verilerek okutturulması, haklarının kendilerine okunması talimatı verilmiştir.⁶

m) 1996 yılında İçişleri Bakanlığı APK Kurulu ve Eğitim Dairesi Başkanlığınca Mersin Mezitli ve Kapızlı Eğitim tesislerinde düzenlenen seminare Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki İl Vali Yardımcıları, Kaymakamlar, Terörle Mücadele ve Asayiş Müdürlerinin yanı sıra, bu illerin Jandarma Asayiş sorumluları katılmıştır.⁷

n) İçişleri Bakanlığı APK Kurulu ve Eğitim Dairesi Başkanlığınca 5-23 Mayıs 1997 tarihleri arasında Jandarma Genel Komutanlığı İstanbul Kumburgaz Eğitim Tesislerinde düzenlenen "İnsan Hakları" seminerine Marmara Bölgesinde 11 ilde görevli toplam 256 Vali adına güvenlik hizmetlerinden sorumlu Vali Yardımcısı ve Kaymakam, 58 Jandarma Komutanı ve Emniyet yetkilisi katılmışlardır.⁸

Emniyet Genel Müdürlüğünce başlatılan daha sonra Bakanlığımız mensupları ve jandarma yetkililerinin katılımıyla süren seminerler kuşkusuz pekçok açıdan

4 Bakınız, Em.Gn.Md. APK Daire Başkanlığı Yayını, Broşür No 1995/14.

5 Bakınız, Em.Gn. Md. 25.1.1993 gün ve B.05.İ.EGM.0.65.02.01.455/93-021 sayılı Genelge.

6 DÜNDAR, A. Nihat, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 68, Sayı 411, Haziran 1996, Sayfa 132.

7 Sözkonusu Seminare A. Nihat DÜNDAR Emniyet Genel Müdürlüğü adına Konferansçı olarak katılmıştır.

8 Sözkonusu Seminare A. Nihat DÜNDAR Emniyet Genel Müdürlüğü adına Konferansçı olarak katılmıştır.

yararlı olmakta ve sürdürülmektedir. Hedef, uygulayıcı tüm görevlilerin bu seminerlere katılımlarının sağlanmasıdır.

Seminerlere katılan Bakanlığımız mensuplarının kanaatimizce haklı olarak eleştirdikleri konu "Polis ve Jandarma uygulamalarında konu edilen eleştirilerin daha çok ADLİ GÖREV kapsamında olan görevlerle ilgili olduğu, Kolluk Kuvvetlerinin ise Adli görevlerinde Cumhuriyet Savcısının emrinde oldukları, dolayısıyla konunun daha çok Adalet Bakanlığını ilgilendirdiği, oysa söz konusu Bakanlığın bu konuya yeterince duyarlı olmadıkları" konusudur. Gerçekten de, söz konusu seminerlerin Adalet Bakanlığı temsilcilerinin katılımıyla yapılmasında büyük yarar vardır.

4. "Yabancı Şahısların Gözaltına Alınmalarında Viyana Sözleşmesine Uyumlu" Talebi

Yabancı şahısların herhangi bir sebeple gözaltına alınmaları halinde uygulanacak esaslar, Emniyet Genel Müdürlüğü APK Daire Başkanlığınca hazırlanarak tüm teşkilat birimlerine uygulanmak üzere gönderilen "T.C. Kanunlarına Göre Gözaltına Alınan Şahısların Hakları"⁹ formunda bulunmaktadır. Form'da "... Eğer yabancısınız bağlı bulunduğunuz konsolosluga haber verilecektir. Açıkça muhalefet etmediğiniz takdirde, bağlı olduğunuz konsolosluk memurları sizi ziyaret etmek, görüşmek, muhaberatta bulunmak ve sizin mahkemeler önünde temsilinizi sağlamak hakkına sahiptirler (Viyana Sözleşmesi Mad. 36)" ifadesi yer almaktadır.

Ayrıca tüm Valiliklere gönderilen bir emirle "...ülkemizin imaj ve itibarına zarar verebilecek benzer olayların tekrarlanmaması için gerekli önlemlerin alınması yabancı şahsın gözaltına alınması durumunda Elçiliklere bilgi verilmek üzere ilgili birimlerle koordine kurulması..." istenmiştir¹⁰

Yabancılarla ilgili gözaltına alma uygulamalarında sözkonusu talimatlara uyulması, denetlemelerde uyumunun incelenmesi, aksine hareket eden görevliler varsa hakkında işlem yapılması gerekmektedir.

5. "Tutuklu Şahsın Muayenesi" Talebi

Tutuklu şahıslarla ilgili olarak Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi (AİÖK) "Kamu Açıklaması Yapma" yetkisini ilk defa 1992 yılında ülkemiz aleyhine kullanmıştır. 16-28 Ekim 1994 tarihinde ve daha sonraki tarihlerde yaptıkları ziyaretler sonucunda aşağıdaki konuların ele alınmasını istemişler ve bu husus Emniyet Müdürlüklerine yapılan bir genelge ile duyurulmuştur.¹¹ Bunlar;

9 Emniyet Genel Müdürlüğünün 27.08.1996 gün ve B.05.1.EGM.0.65.02.03/917 sayılı emir.

10 Emniyet Genel Müdürlüğünün Bakan imzalı 31.03.1997 gün ve B.05.1.EGM.0.14.02.02/168-4481-071617 sayılı yazısı.

11 Emniyet Genel Müdürlüğünün 12.04.1996 gün ve B.05.1.EGM.0.14.02.02/197-7087-086123 sayılı Genelgesi.

a) Doktor muayenesinin Muayene Edilen Kişinin Mahremiyetine Uygun Koşullarda ve Kolluk Kuvvetlerinin Gözetimi dışında yapılması;

Kuşkusuz, çeşitli sebeplerle her insan suç işleyebilir ve her insanın kendi örf, adet, gelenek, ahlak ve inançlarına göre bir mahremiyet anlayışı vardır ve Kolluk Kuvvetleri bu mahremiyet anlayışına saygı göstermek zorundadırlar. Suç işleme ile, mahremiyeti birbirine karıştırmamak gerekir.

Kolluk Kuvvetleri, tutuklu şahsın kaçmaması için gerekli tedbirleri almakla da yükümlüdür. Ancak bu görev ve yetki kanaatimizce her zaman ve her koşulda Kolluk Kuvvetlerinin tutuklunun yanında bulunmasını gerektirmez. Tutuklunun bulunduğu yer ve çevresinde gerekli, sanığın kaçmasını önleyici tedbirler alınmalı ve sanığın mahremiyetine uygun, muayenesi sağlanmalıdır.

b) "Tutuklu Kişilerin Gözaltına Alınırken ve Gözaltı Sonunda Muayene Edilmeleri" Talebi;

AIÖK'nce talep edilen uygulama, aslında Kolluk Kuvvetleri yararına bir uygulamadır. Ancak ülkemiz koşullarında her arandığında doktor bulabilmek mümkün olmayabilir. Bu sebeple yapılabilecek en iyi uygulama, bu durumu ayrıntılı tutanaklarla belirlemek ve dosyasında muhafaza ederek ilgili yerlere bildirmektir. Uygulamada yapılan en büyük hata "kendi bildiklerini başkalarının da bildiğini varsaymaktır." O andaki mevcut durumu izah eden tutanaklar bu nedenle önem kazanmaktadır.

c) Uzun Süreli Gözaltında Bulunanlarla DGM Yargı Alanına Giren Toplu Suçların Sanıklarının (Örneğin 48 saatlik) Düzenli Aralıklarla Muayene Edilmeleri;

d) Raporların Ayrıntılı Biçimde Düzenlenmesi;

AIÖK Raporunda yer alan öneriler, Adalet Bakanlığınca da bir genelge konusu yapılmış ve rapor ayrıntıları İl Emniyet Müdürlüklerine de bildirilmiştir.¹² Söz konusu genelgede "...Adli Hekimlik yapan kişilerce hazırlanan adli raporlarda sadece "darp ve cebir izi yoktur." ibaresi kullanıldığı bu ibarenin genelde doğru olmasıyla birlikte, fiziki ve ruhi muayene bulgularının tamamının sorulması, dikkatli bir şekilde muayene edilmeleri ve hastanın şikayet ettiği konulara eğilerek müspet ve menfi bulguların rapora geçirilmek suretiyle raporun yazılmasının gerektiğinin belirtildiği..." duyurulmuştur.

e) Gözaltına Alınmış Kişilerin Raporlarının İlgili Doktordan (3) Nüsha Olarak Alınması ve Raporların Kapalı Zarf İçerisinde C. Savcısına, İlgili Polis Amirine Gönderilmesi ve Bir Suretinin de Kurumunda Muhafaza Edilmesi;

12 Emniyet Genel Müdürlüğünün 17.11.1994 gün ve B.05.1.EGM.0.14.01.06-561-300195- 292833 sayılı Genelgesi.

Nezarethaneye alınanlara ilişkin doktor raporlarının doğrudan C. Savcılığına ve zabıta amirlerine gönderilmesi, alınan raporların zabitanın etkisi altında düzenlenmediği güvencesini vermek amacıyla Sağlık Bakanlığınca hazırlanan yönerge tüm Valiliklere ve adli makamlara gönderilmiştir. Buna göre "Adli Rapor Formu" başlığı ile gerekli tıbbi bilgileri kapsayacak şekilde hazırlanan formun bir nüshasının raporu düzenleyen sağlık kurulunda saklanması, bir nüshasının kapalı ve mühürlü bir zarf içinde raporu düzenleyen sağlık kuruluşuna ilgili C. Savcılığına gönderilmesi, diğer bir nüshasının ise yine kapalı ve mühürlü bir zarf içinde sanığı muayeneye getiren zabıta personeline vererek ilgili zabıta birim amirine ulaştırılması gerçekleştirilmektedir.

6. "Sanığın Hakları" İle İlgili Talepler

AlÖK'nin belirlediği ve bu başlık altında önerdiği hususlar üç grupta toplanabilir. Bunlar;

a. Gözaltına Alınan Şahsa 3842 sayılı Kanun Gereğince Haklarının Hatırlatılmasına Özen Gösterilmesi ve Bunun İçin Kolaylık Olması Bakımından Gerekli Yasal Bilgileri İçeren Bir Formun Düzenlenerek Kişilere Gözaltı Başlangıcında Verilmesine Önem Gösterilmesi;

Daha önce de belirtildiği gibi Emniyet Genel Müdürlüğü APK Dairesi Başkanlığınca hazırlanan "TC Kanunlarına Göre Gözaltına Alınan Şahısların Hakları" başlıklı form İngilizce, Fransızca, Almanca ve Türkçe olarak hazırlanarak tüm Valiliklere gönderilmiştir.¹³

Söz konusu talimatta, 25.1.1993 ve 29.1.1996 tarihli ilgi Genelgelere dikkat çekilmiş ve ekli formun "Gözaltına alınan bütün Şahıslara gözaltı sürecinin başlangıcında verilmesinin temini, uygulamanın denetim ve teftişle titizlikle izlenmesi" istenmiştir. Uygulama sıralı amirlerce sürekli denetlenmelidir.

b. Gözaltı Sürelerinde Yasal Gereklere Dikkatle Uyulması, Gözaltına Alınanların Çoğunluğunun Avukatla Görüştürülmediği, Görüştürüldüğü Hallerde İse Görüşmenin, Gözaltı Sürecinin Geç Bir Aşamasında Yaptırıldığı İddiası;

Emniyet Teşkilatında kural olarak herhangi bir sebeple gözaltına alınan herkes usulüne uygun şekilde Nezarethaneye konur ve işlemler için bekletilir. Nezarethaneye konan her şahıs (017) Kod Nolu Nezarethane Defterine kaydedilir.¹⁴ Söz konusu defterde Sıra No, Adı ve Soyadı, Baba Adı, Suçu veya nezarethaneye alınış sebebi, Nezarethaneye alındığı Tarih ve Saat, Nezarethaneden çıktığı tarih ve saat, üst arama tutanağının tarih ve saati, nezarethane sorumlusunun imzası ve netice, haneleri bulunmakta ve titizlikle doldurulmaktadır.

13 Bakan imzalı, Em.Gn.Md.nün 27.08.1996 gün ve B.05.1.EGM.0.65.02.03/917-18696 sayılı Genelge.

14 Bakınız, 08.03.1983 gün ve 17981 sayılı Emniyet Teşkilatında Tutulacak Defterler Hakkında Yönetmelik.

Yasa, sanığın yakalanmasını müteakip en yakın Sulh Hakimine gönderilmesi için zorunlu süre hariç ifadesini kullanmaktadır.

Demek ki öncelikle sanığın hangi gün ve saatte yakalandığını tespit etmek, sonra ise Sulh Hakimi önüne çıkarılabilmesi için gerekli normal süreyi bu zamana eklemek, ondan sonra 24 saatlik süreyi ilave etmek gerekmektedir. Ancak yapılan eksiklik şudur. Bulduğumuz yerde Sulh Hakimi var mıdır, yok mudur, en yakın Sulh Hakimine ne kadar sürede ulaşılmıştır, vb. soruları cevaplandırarak ifadeleri havi bir tutanağın tanzim edilmemesidir.

Yasalarımızın açık hükmüne rağmen müdafilerle görüştürmeme, sebepsiz geciktirme ve benzeri uygulamalar var ise, bunun hukuk kurallarıyla bağdaşması mümkün değildir. Bu uygulamalar sıralı amirler tarafından denetlenmeli, kasıtlı hareket edenler cezalandırılmalı ve ülkemizin itibarını sarsacak tutum ve davranışların önüne geçilmelidir.

c. Gözaltı İzleme Birimleri;

Gözaltına alınan şahısların yakınlarına, avukatına ve ilgili üçüncü şahıslara gözaltına alınıp alınmadığına dair anında bilgi verilmesi için Emniyet Müdürlükleri bünyesinde bir birimin kurulması fikri AİÖK'nin önerisi sonucu ortaya çıkmış bir uygulama değildir.

Emniyet Genel Müdürlüğü APK Daire Başkanlığının yaptığı bir araştırma ilginç sonuçlar ortaya koymuştur. Bu araştırma sonuçlarına Emniyet Genel Müdürlüğünün yaptığı Genelgede¹⁵ de yer verilmiş ve

"... CMUK nun gereği olarak gözaltına alınanların yakınlarına haber verilmekte olmasına rağmen vatandaşlarımız herhangi bir sebeple haber alamadıkları, yakınları için büyük bir tedirginlik duymakta oldukları ve tanıdıkları yetkililer aracılığıyla polisçe gözaltına alınıp alınmadıklarını öğrenmeye çalıştıkları, bazen geç de olsa amaçlarına ulaştıkları ancak yaşadığı bunalım ve stresin yaşamlarında çoğu kez iz bırakmakta olduğu, bu uygulamalar sebebiyle polis halk ilişkilerinin olumsuz olarak etkilendiği, iddia edilmektedir. Halk için, onun dirlik, düzen ve mutluluğu için kurulmuş olan teşkilatımızın hizmeti daha düzenli ve sistemli bir şekilde halkın ayağına götürebilmesi ve iç denetimin sağlanabilmesi amacıyla bundan böyle tüm İl, İlçe Emniyet Müdürlüklerinde;

1. Terörle Mücadele, İstihbarat, Yabancılar, Hava Limanı Koruma, Narkotik, Silah Mühimmat, Mali, Çevik Kuvvet, Asayiş, Küçükleri Koruma Şube Müdürlükleri, İlçe Emniyet Müdürlükleri, Emniyet Amirlikleri ve Karakollarca her ne sebeple olursa olsun gözaltına alınan şahısların, sorulduklarında yakınlarına ve üst makamlara bildirilmek amacıyla GÖZALTI İZLEME BİRİMLERİ kurulacak,

15 Bakınız, 30.05.1995 gün ve B.05.1.EGM.0.65.01.02.2994-125566 sayılı Genelge.

bu amaçla 24 saat hizmet yapacak görevli veya görevliler tespit edilecek, bu görevlilerin arandıklarında bulunacakları telefon numaraları merkeze ve sıralı amirlere duyurulacaktır.

2. Ekte gönderilen gözaltı takip formu, Gözaltına alan birim ve görevli tarafından doldurularak, illerde EKKM Şube Müdürlüğünce AKKM Daire Başkanlığına, diğer mesajlarla birlikte bildirilecektir.

3. Uygulanmaya 1 Ağustos 1995 tarihinden itibaren geçilecek ve yoğun basın kampanyalarıyla bu hizmet halka duyurulacaktır.

4. Hukuka uygun Gözaltı uygulamaları sıralı amirlerce ve müfettişlerce titizlikle denetlenecektir.

Talimatıyla merkez ve taşra teşkilatına duyurulmuştur.

Sözkonusu uygulama AİÖK raporunda da yer almış ve memnuniyetle karşılanmıştır.

7. "Nezarethanelerin Durumu" İle İlgili Talepler

AİÖK'nin Nazarethanelerle ilgili önerileri 7 başlık altında toplanabilir. Bunlar;

a. Hücre ve Nazarethanelerin "Gözaltı, Sorgulama ve İfade Alma Talimatnamesi"¹⁶ nde belirtildiği gibi Avrupa standartlarına uygun hale getirilmesi,

Sözkonusu talimatnamenin 6 ncı maddesinde; Nazarethanelerin bir kişi için en az 7 metre kare genişliğinde, 2,5 metre yüksekliğinde ve duvarlar arasında en az 2 metre mesafe olacak şekilde düzenlenmesi,

b. Yeterli ışıklandırma ve havalandırma imkanlarının sağlanması,

c. Temizlik ihtiyacının giderilmesi için yeterli duş, tuvalet, lavabo ve benzeri imkanların sağlanması,

d. Şahısların, yatması ve oturabilmesi için uygun oturma bank, yatak ve battaniye imkanı sağlanması,

e. Gözaltında bulunanlara beslenme imkanı sağlanması,

f. Gözaltına alma, salıverme, yer değiştirmelerde kayıtların düzenli olarak tutulması, raporlarının alınması,

g. Gözaltında olanların, tahkikat evrakı ile birlikte kanuni süreleri içerisinde Adliyeve sevk edilmesine özen gösterilmesi,

16 03.09.1995 gün ve B.05.1.EGM.0.14.01.06/22053-719-148 sayılı Genelge ile Merkez ve Taşra teşkilatına gönderilmiştir.

yer almaktadır.

Bilindiği üzere nezarethanelerin büyük bir bölümü bu standartlara uygun hale getirilmiştir. Yabancı heyetler bu uygulamanın Avrupa standartlarının üzerinde olduğunu beyan etmektedirler. Kuşkusuz bu standartta nezarethane yapabilmenin maddi boyutları da vardır. Aksaklıklar kanaatimizce maddi boyuttan kaynaklanmaktadır.

Netice ve Kanaat

Açıklıkla söylemeliyim ki, yaygın kanaat "...Herkes kendi işine baksın, Avrupa ülkeleri kendi uygulamalarını denetlesin..." şeklindedir. Çoğu kez bazı görevliler de "... sizin Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki uygulamalardan hiç haberiniz yok mu? Her gün öldürülen insanlar, verilen Şehitler, günahsız çoluk, çocuk katliamları..." eleştirilerini yöneltmekte ve hatta bu tür seminer düzenleyenleri, yazı yazarları masa başında oturan her şeyden habersiz insanlar olarak görmektedir.

Ama işin aslı öyle değil, kendi çerçevenizden dar kalıplar içerisinde baktığınızda hepsi doğru. Her mensubumuz, vatandaşımız şehit olduğunda içimiz kan ağlıyor. Ama Türkiye Cumhuriyeti bir Hukuk Devleti, önceden belirlenmiş bu kurallara uymak mecburiyetindeyiz. Herkes kendi kuralını kendisi belirlemeye kalkarsa onun adı Hukuk Devleti olmaz. Üstelik Kuvvetler Ayrılığı Prensibini benimsemişiz. YASAMA-YÜRÜTME-YARGI herkes kendi görevini yapacak. Görevliler kendini Hakim yerine, Hakim de kendini görevli yerine koymayacak, herkes yalnızca kendisine düşen görevi yerine getirecek.

Kolluk Görevlilerine verilmiş olan "suçu ve suçluları belirlemek, lehte vealeyhteki tüm delilleri toplamak, suçluları yakalamak ve adli mercülere teslim etmek" görevi ne az yapılmalı, ne de yetki aşımı gerçekleştirilmelidir.

Kolluk görevlileri halk için vardır. Halka yardım etmek, temel görevlerinden en önemlisidir. İnsan Hakları gibi önemli bir konuyu kendisi savunmalı, başkalarının savunuculuğuna bırakmamalıdır. İnsan Haklarını bazı derneklerin savunmasına terketmek bence yapılmış en büyük YANLIŞ'tır. Bizler, insanlar için varız. Bunu unutmamalıyız.

Bir başka konu Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi' (AİÖK) nin ziyaretleri ile ilgilidir. Yazımın başlangıcında da belirttiğim gibi Avrupa Konseyine biz girmişiz. İnsan Haklarıyla ilgili tüm sözleşmeleri biz kabul etmişiz. "Bunları uygulayacağız" diye biz demişiz. Bu sözleşmelerin Anayasaya Aykırılığı Öne Sürülemyecek Yasa gücünde metinler olduğunu biz kabul etmişiz, "isterseniz uygulamalarımızı gelin kontrol edin" biz demişiz. O zaman kimseye kızmaya hakkımız yok diye düşünüyorum. Ve bir görevlinin yanlış tutum ve davranışından dolayı TÜRKİYE CUMHURİYETİ DEVLETİ'nin diğer ülkeler nezdinde küçük düşürülmesinin TAZMİNAT ÖDEMESİNİN doğru olmadığını düşünüyorum.

KOLLUĞUN CUMHURİYET SAVCISI KARŞISINDA KONUMUNA İLİŞKİN DÜŞÜNCELER VE ÖNERİLER

Dr. R. Cengiz DİRDİMAN*

Ceza yargılaması ve kamu yönetimi sistemimizde uzun zamandan beri tartışılan¹ "suç kolluğunun Cumhuriyet (Baş) Savcısı'na bağlanması" konusunun günümüzde yine yoğun bir şekilde gündeme geldiği ve hatta bu konuda Adalet Bakanlığı'nca hazırlandığı bilinen "Adli Kolluk Kanunu Tasarısı"nın Başbakanlığa sunulduğu bilinmekte² ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde olduğu tahmin olunmaktadır.

Türk ceza yargılaması ve kamu yönetiminde ortaya çıkan sakıncaları nedeniyle suç kolluğu ve Cumhuriyet Savcısı ilişkileri bakımından mevcut yasal durumda yapılması düşünülen ve tüm ceza yargılaması ile kolluk (yönetim) sistemini temelden etkileyebilecek böylesine geniş çaplı ve ciddi bir değişikliğin, uygulamaya geçirilmesinden evvel üzerinde söylenecek yararlar ve sakıncaları ile ileri sürülebilecek alternatif çözümler bakımından değerlendirilmesi, bu konuda alınacak tutarlı ve isabetli kararlarla hizmette başarı için gerekli bulunmaktadır. Bu düşünceden yola çıkıldığında, aynı zamanda uygulamanın içinde görevli bir kolluk mensubu olarak, kanımızca, bu konudaki düşüncelerimizi ortaya koymak ve yeni öneriler sunmak, bizim için bir görev olmaktadır.

Suç kolluğunun yaptığı hizmet türü ve niteliği itibarıyla ancak kolluk veya Cumhuriyet Savcısına bağlılığı düşünülebilir. Suç kolluğunun kolluk ve Cumhuriyet Savcısına bağlılık seçeneklerinin tamamen dışında, bağımsız bir örgüt olarak kurulmasının, belki uzmanlaşmaya imkan vermesi gibi yararlarından söz edilebilir. Fakat bağımsız suç kolluğu sistemi, personel miktarı, araç gereç kullanımı ve hizmet harcaması bakımından masraflı bir yöntem olduğu gibi, kolluklar arası suç öncesi ve suç sonrası bilgi akışında örneğin rekabet gibi nedenlerle

* Tokat Emniyet Müdürlüğü, 4. Sınıf Emniyet Müdürü.

1 Bu tartışmaların 1961 Anayasası Tasarısı'nda da değerlendirildiği ve 1970'li yıllarda da devam ettiği anlaşılmaktadır. Bkz. Nurullah Kunter, "Reformlar ve Suç Kolluğu", **İHFM**, C. 37, S. 1- 4, s. 73-87.

2 Adalet Bakanlığının bu konuda Başbakanlığa yazdığı 02.05.1992 tarihli ve B.03.0.KGM.0.00.00.01.755 sayılı yazıları ve ekindeki gerekçeli tasarısı için bkz. (Adalet Bakanlığı) **Demokratikleşme ve Yargı Reformu** , C. 1, Ankara 1994, s. 637-651.

ciddi sorunların yaşanabileceği bir sistemdir³. Kaldı ki, bağımsız suç kolluğu sisteminde, (önleyici) genel kolluğun örneğin doğrudan doğruya suça el koyması ve gerekli acele önlemleri almasının arkasından devreye bağımsız bir suç kolluğunun girmesi, kolluk savcı zincirini artıracaktır. Bu ise savcının bölünmezliği ilkesine aykırı⁴ ve aynı zamanda zaman kaybı demektir. Kaldı ki, uzmanlaşma gibi ihtiyaçlar için bağımsız suç kolluğu zorunluluk da değildir.

Yukarıda belirtilen nedenlerle; bu çalışmamızda bağımsız suç kolluğu seçeneğine değinilmemiş ve çalışmanın başlığına göre, öncelikle suç kolluğunun Cumhuriyet savcısı karşısında konumuna ilişkin mevcut yasal durum ve bu durumun getirdiği sakıncalar (ve sorunlar) üzerinde durulmuş; arkasından, suç kolluğunun Cumhuriyet savcısına bağlanması görüşünün sakıncaları dile getirilerek bu konuda alması gereken sisteme ilişkin görüşlerimiz tamamlayıcı gereklerle birlikte öneri olarak ortaya konmaya çalışılmıştır.

Çalışmamızda suç kolluğu esas alınmış ve Cumhuriyet Savcısı ile kolluk hakkındaki bilgilere, bu eksenin gerektirdiği ölçüde yer verilmiştir.

MEVCUT YASAL DURUMA GÖRE SUÇ KOLLUĞUNUN CUMHURİYET SAVCISIYLA İLİŞKİSİ VE KONUMU

Görev ve Yetki Açısından

Ceza yargılaması sistemimize göre, bir suçun işlendiğini doğrudan doğruya, ihbar veya şikayet gibi yollarla öğrenen kolluk, suça ilişkin bilgi, belge, iz, delil ve sanıklarla hal ve koşullara göre suçun diğer taraflarını, bu konuda yaptığı işlemleri belgeleyen tutanakları ile birlikte yargı makamlarına (Cumhuriyet Savcılığı'na veya acele hallerde Sulh Yargıçlığı'na) gönderir.

Ceza Yargılamaları Usulü Yasası(CMUK), tüm kolluk makam ve memurlarını, suçları aramak, bulmak, aydınlatmak ve yargısal işlerde gerekli acele önlemleri alarak yaptığı işlemlere ilişkin evrakla (belgelerle) birlikte yargı makamlarına göndermekle yükümlü tutmuştur⁵ (m. 156).

Hazırlık soruşturmasında asıl yetkili Cumhuriyet Savcısıdır. Cumhuriyet Savcısı suç işlendiğini yukarıda belirtilen yollardan birisiyle öğrendiği andan itibaren, konunun kamu davasını gerektirip gerektirmediğini değerlendirmek için,

3 Öztekin Tosun, **Türk Suç Muhakemesi Hukuk Dersleri**, C. 2, İstanbul 1976, s. 18.

4 Faruk Erem, **Ceza Usulü Hukuku**, Ankara 1978, s. 245.

5 Heinrich Scholler-Siegfried Bross, **Grundzüge Des Polizei, Und Ordnungsrechts In Der Bundesrepublik Deutschland**, Karlsruhe, 1975, s. 89, 90; Erol Cihan, Feridun Yenisey, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, İstanbul 1996, s. 100 vd. Bununla ilgili olarak Alman Ceza Yargılaması Yasası'nın düzenlemesi için bkz. Feridun Yenisey, **Straffprozessordnung 1979**, Ankara 1979, s. 100.

araştırmaya koyulur. Araştırma sırasında sanığın lehine ve aleyhine iz ve delilleri toplan (CMUK m. 153).

Cumhuriyet Savcısı kamu adına gerekli araştırmayı yapabilmek, suç hakkında gerekli ve yeterli bilgiyi, belgeyi, iz ve delili edinmek, suçluyu veya sanığı bulabilmek için bütün memurlardan ve kamu görevlilerinden her türlü bilgiyi isteyebilir. Bunun yanısıra, kolluk makam ve memurları aracılığıyla veya doğrudan doğruya bütün soruşturma işlemlerini yürütebilir ve her türlü soruşturmayı kolluğa yaptırabilir. Bütün kolluk makam ve memurları el koydukları olayları, (olaya ilişkin olarak) yakalanan kişilerle uygulanan önlemleri Cumhuriyet Savcısına bildirmek ve Cumhuriyet Savcısının adliyeyle ilişkin bütün işlerde bütün emirlerini yerine getirmekle yükümlüdürler. Cumhuriyet Savcısı tarafından emirler esasen yazılı fakat acele hallerde sözlü olarak verilir. Acele hallerde verilen sözlü emirden, kolluk amirleri Cumhuriyet Savcısı tarafından haberdar edilir. Cumhuriyet Savcısının yazılı emri üzerine yakalanan kişiler, olayın sanık ve tanıkları, yapılan işlemlere ilişkin belgelerle birlikte belirlenen gün, saat ve yerde hazır bulundurulur (CMUK'nun 3842 sayılı Yasa ile düzenlenen 154. maddesi).

Hazırlık soruşturmasında araştırma işlemleri yapan kolluk, suç ve suçlularla sanıklara ilişkin araştırma ve soruşturma işlemlerinde, durum ve koşullara göre yargıca veya Cumhuriyet Savcısına ulaşamayacak kadar "acele hal"de doğrudan; diğer hallerde yargıç veya yargıca ulaşamayacak acele durumda Cumhuriyet Savcısı kararı ile, yasalarla belirlenen sınırlar içinde kalmak kaydıyla gereken yargılama önlemlerini uygular. Kolluğun, acele hallerde doğrudan uygulayabileceği yargılama önlemlerini, arama, elkoyma ve yakalama gibi önlemler oluşturur (CMUK m. 90, 97, 127, 157). Yasada yer alan bu önlemlere ilişkin düzenlemelerin örneğin arama ve elkoyma gibi bazıları da bu önlemleri "Cumhuriyet Savcısının yardımcısı ve onun emirlerini uygulamakla görevli kolluğun" uygulayabileceği ve dolayısıyla kolluğun yargıya ilişkin işlerde Cumhuriyet Savcısının yardımcısı olduğu ve onun adına araştırma ve soruşturma işlemlerin yürüttüğü ifade edilmiştir.⁶

Bu şekilde yapılan hazırlık soruşturması sonucunda Cumhuriyet Savcısı tarafından olayın kamu davasını gerektirecek yeterlilikte şüpheyi içermesi halinde mahkemelerin bakacakları davalara ilişkin yetki kurallarını nazara almak suretiyle son soruşturma makamına düzenlenecek iddianame ile kamu davası açılır (CMUK m. 14 ve 163). Hazırlık soruşturmasının sonunda yeterli şüphe yoksa, kamu davası açılmaması yönünde takipsizlik kararı verilir.

Suç kolluğunun görevi sadece hazırlık soruşturmasında araştırma ile sınırlı değildir. Yukarıda değinildiği gibi; CMUK'na göre adliyeyle ilişkin (m. 154) olay

6 Erem, **a.g.e.**, s. 234.

örneğin cezanın yakalama, zorla getirme belgeleri gibi belgelerle istenen hususların yerine getirilmesi (infazı) gibi daha çok yürütme ile ilgili ve bizim de yürütme nitelikli yargısal görev olarak adlandırabileceğimiz birçok görev de suç kolluğu görevleri içine girer.⁷ Buna göre suç kolluğu, suç işlenmesi üzerine olaya el koyan ve olay yerinde iz ve delilleri teknik metodlarla belirleyen, sanık ve suç delillerini yargı makamlarına gönderen⁸, yargısal nitelikli tüm işlerde Cumhuriyet Savcısının (ve acele hallerde yasa ile yetkilendirilmiş diğer yargı makamlarının) emir ve direktiflerini yerine getiren kuruluş ve kamu görevlisi⁹ olarak tanımlanabilir. Nitekim Adalet Bakanlığı'nın bir genelgesinde de bir suçun işlenmesinden sonra aydınlatılmasına yönelik işlemlerin yanı sıra suçlu hakkında verilmiş bir hükmün uygulanması yargısal görev kapsamına alınmıştır.¹⁰

Örgütlenişi ve Kuruluşu Bakımından Suç Kolluğu

Yargısal görevleri yerine getirmekle görevli suç kolluğu, genel kolluk içinde bulunmaktadır. 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun buna ilişkin hükümlerine göre yargısal işlemlere ilişkin soruşturma, yetkili yargı makamlarının direktifleri altında ve yasalarına uygun olarak yalnız suç kolluğuna yaptırılır. Polis kuruluşu olmayan yerlerde kuruluş oluşturulup görevlerini yerine getirene kadar bu görevler yasal deyimi ile "diğer zabıtaya" yaptırılır. (Suçları önlemekle görevli) önleyici kolluk da gerektiğinde Cumhuriyet Savcısının istemi üzerine suç kolluğuna yardımcı olmakla yükümlüdür (m. 12). Suç polisi, tam teşekküllü polis karakolu bulunan yerlerde yargısal işleri yapmak üzere, Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından (polis) kadro(sun)dan ayrılan kısımdır. Yeterli olmayan kadroda ise görevlilerin bir kısmı veya hepsi suç polisi olarak görevlendirilebilir (m. 9). Suç polisi görev ve yetki alanlarında ihtiyaç ölçüsünde bulundurulur ve yargısal görevler dışında yaptığı hizmetlerde kendi (kolluk) üstlerinin emrindedir (m. 10).

3201 sayılı Yasanın 12. maddesinde geçen ve yukarıya aynen alınan "diğer zabıta" deyiminden, aynı yasanın 3. maddesine göre polis gibi kendi görev ve yetki alanında güvenlik ve asayiş sağlama görevli ve yetkili "genel kolluk" olan jandarma anlaşılmaktadır. Çünkü, gerek 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu (m. 2) ve gerekse 3201 sayılı yasa (m. 89) yargısal görevlerin polisin gö-

7 Feridun Yenisey, **Hazırlık Soruşturması ve Polis**, İstanbul 1991, s. 59.

8 Yenisey, **a.g.e.**, s. 74; İlhan Akbulut, **Emniyet Teşkilatı ve Görevleri**, İstanbul 1996, s. 69; Yılmaz Yaşar, **Açıklamalı Polis Meslek Hukuku**, Ankara 1996, s. 47, 136, 137.

9 Kolluk, öğretilde, bazen kuruluş, bazen hizmet ve bazen de görevli ya da bunların hepsini ifade edecek anlamda kullanılmaktadır. Bkz. R. Cengiz Derdiman, "Kamu Yönetiminde Polis Eylem ve İşlemleri," **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 67, S. 408, s. 66; İlhan Özay, **Devlet, İdari Rejim ve Yargısal Korunma**, C. 3, İstanbul 1990, s. 81.

10 Adalet Bakanlığı Ceza işleri Genel Müdürlüğü'nün 13.03.1940 tarihli ve 164/33 sayılı genelgesi, Akbulut, **a.g.e.**, s. 70'den naklen.

revleri içinde olduğunu belirtmiş ve ayrıca 2559 sayılı Yasa da polise verilen (bu ve diğer) görev ve yetkilerin polis kuruluşu olmayan yerlerde jandarma tarafından yapılacağını ve kullanılacağını hüküm altına almıştır (m. 25). 2803 sayılı Jandarma Görev ve Yetki Kanunu da bu hükümleri doğrulamaktadır. Çünkü bu yasaya göre jandarma güvenlik ve asayiş hizmetleri bakımından hiyerarşik olarak Jandarma Genel Komutanlığı aracılığı ile İçişleri Bakanlığı'na bağlıdır(m. 4). Jandarma işlenmiş suçlarla ilgili olarak yasalarda belirtilen işlemleri ve bunlara ilişkin yargısal hizmetleri yapmakla görevli ve yetkilidir (m. 7).

Hal böyle olmakla birlikte, "diğer kolluk" terimi içine, (kanunlarında açıkça belirtilmek kaydıyla), kendilerine verilen yargısal görevleri yerine getiren "özel kolluğun" da girebileceği söylenebilir. Gerçekten, örneğin bir tür özel kolluk olan çarşı ve mahalle bekçilerine, bu konularda genel kolluğa yardım etme ve genel kolluk gelene kadar önlem alma görevi verilmiştir (772 sayılı kanun m. 3).

Kanımızca özel kolluğun yasalarda yapması uygun görülecek yargısal görevleri acele hallerle sınırlı ve yardımcılık özelliği ile ilgili olmalı; yargısal yetkilere sahip olan özel kolluğun, el koyduğu olayları ve yaptığı işlemleri olay yerine gelen suç kolluğuna aktarması ve gerekirse devam edecek yargısal işlemler için görev ve yetkisi ölçüsünde suç kolluğuna yardımcı olması ve suç kolluğu ile koordineli çalışması gereklidir.

2559 sayılı kanunun ek 4. maddesine göre polis görevli bulunduğu mülki sınırlar içinde, hizmet branşı, yeri ve zamanına bakılmaksızın, bir suçla karşılaştığında suçla elkoyma, suç önlemek, sanık ve suç delillerini belirleyip korumak ve yetkili suç kolluğuna teslim etmekle görevli ve yetkilidir. Aynı yasanın ek 5. maddesine göre de genel güvenlik, kaçakçılık ve uyuşturucu maddelerle ilgili önemli olayları izlemek ve gerekiyorsa müdahale edip soruşturma yapmak üzere merkezden veya illerden ilgili il'e polis görevlendirilebilir.

Tüm bunlardan çıkan sonuç itibarıyla; Türk ceza yargılaması ve hukuk sistemi açısından suç kolluğunun, genel kolluk içinde, alt düzeydeki birimlerde gerçekleştirilen bir görev bölümü olarak yer aldığı görülmektedir. Aslında suç kolluğunun kolluk içinde kuruluşu bakımından sistemimizdeki bu alternatiften başka iki kuruluş biçiminin daha varolduğu düşünülebilir. Bunlardan birincisine göre, koruyucu kolluk ile suç kolluğu genel kolluğun içinde her düzeyde iki ayrı dal olarak gözükür. İkincisine göre ise, yukarı kademede bütünlük, aşağıya kadar yansımıştır.¹¹

Her ülke kendi durumuna göre bu üç seçenekten birisini seçmiştir. Ülkesi geniş, parası ve elemanı az olan ülkelerin daha çok sistemimizi teşkil eden birinci seçeneği benimsediği; ikinci seçeneğin daha etkili olduğu, Fransa'nın da 1968

11 Kunter, a.g.m.. s. 82.

yılında yapılan reform ile ikinci sisteme geçtiği belirtilmektedir.¹² CMUK'nun kaynağını oluşturan Alman sisteminde de kolluğun suç kolluğu ve genel yürütme kolluğu olarak ayrıldığı, suçla ilgili olaylarla suç polisinin ilgilendiği görülmektedir.¹³

Mevcut Yasal Sistemin Değerlendirilmesi Sonucunda Ortaya Çıkan Sakıncalar

Suç kolluğunun kuruluş olarak genel kolluğa bağlı ve yargısal işlerde (ayrı bir kuruluş olan) Cumhuriyet Savcısının direktifinde bulunmasını öngören ve genel hatları ile yukarıda açıklanan mevcut yasal sistemimizin, personel, araç gereç kullanımı ve harcamalarda tasarruflu olduğu ve kolluğu güçlü kıldığı ileri sürülebilirse de¹⁴, beraberinde bazı sorunları ve sakıncaları getirdiği söylenmekte ve görülmektedir. Bu sakıncaları şöyle sıralamak yerinde olur düşüncesindeyiz:

1) Suç kolluğunun bir "görev bölümü" olarak genel kolluk içinde bulunması dolayısıyla bir kolluk görevlisinin aynı anda hem önleyici ve hem de yargısal görevi yerine getirebilmesi uzmanlaşmaya engeldir.¹⁵ Halbuki, ekonomik, sosyal, teknolojik, kültürel ve diğer boyutta gelişmeler kolluğun gelişmesini gerektirmektedir. Dolayısıyla hizmette başarı, toplum huzuru ve adaletin gerçekleşmesi için uzmanlaşma gereklidir. Uzmanlaşma bir noktada özel nitelikli personel, haber alma, eğitim ve donanım eksikliğini giderici bir çözüm olarak görülmektedir.¹⁶

2) Suç kolluğunun genel kolluk içinde yer alması ve aynı zamanda önleyici kolluk hizmetlerini yerine getirmesi yargısal görevde etkinliği azaltmaktadır.¹⁷ Önleyici kolluk hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında, işlenen bir suçun araştırılması için suç kolluğu görevlendirme imkanı kapalı olabilecektir. Çünkü araştırma için görevlendirilecek kolluk belki de önleyici göreve önceden sevk edilmiş olacaktır.

Suç kolluğu için ayrı araç gereç ayrılmadığı sürece, araç, gereç ve harcamalar açısından da aynı sorun yaşanabilecektir.

12 **Avrupa Ülkelerinin Polis ve Adli Sistemleri**, (Çev.: Emniyet Genel Müdürlüğü) (Teksir), Ankara 1992, s. 51 vd; Kunter, **a.g.m.**, s. 82.

13 *Innere Sicherheit*, Mannheim 1977, s. 34; Alfons Laux-Hans Georg Kaesenhausen, *Polizeiverwaltungsgesetz Rheinland-Pfalz*, Mainz 1973, s. 58 vd; Avrupa Ülkelerinin..., **a.g.e.**, s. 36 vd.

14 Bu konudaki kısa değerlendirmeler için: R. Cengiz Dirdiman, **Temel Hak ve Hürriyetlerin Yakalama ve Tutuklama Yoluyla Sınırlandırılması**, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara 1987, s. 34, 35; (İçişleri Bakanlığı) **Kolluk Hizmetleri**, Ankara 1972, s. 24 vd.

15 Y. Hakkı Doğan, Hazırlık Soruşturmasında Savunma, İstanbul 1994, s. 19, 20; Ahmet Coşar, "1987-1988 Adalet Yılı'nın Açılış Konuşması", **Yargıtay Dergisi**, S. 4, Ekim 1988, s. 383.

16 William H. Newmann, **Sevk ve İdare** (Çev: Kenan Sürgit), Ankara 1979, s. 174; Tahir Aktan, **Amme İdaresi**, Bursa 1989, s. 75.

17 Doğan, **a.g.e.**, s. 18; *Demokratikleşme...*, s. 638.

3) Suç kolluğunun önleyici hizmetlerde hiyerarşik üstlerinin, yargısal işlerde de Cumhuriyet Savcısının emrinde olması, görevliyi kimin emrini yerine getireceği konusunda ikilem içinde bırakabilmektedir.¹⁸ Çünkü, bu sistemde disiplin ve sicil amirliği görev ve yetkisi kolluk üstlerinin; yargısal işlerde ihmal gibi iddialarla kolluk hakkında dava açma yetkisi de Cumhuriyet Savcısıdır (CMUK m. 154). Bu bakımdan mevcut yasal sistem, kumanda birliği ilkesine aykırıdır. Kumanda birliği, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirler ve bu bakımdan yönetimin fonksiyonlarına işlerlik kazandırır.¹⁹

Ayrıca, yargısal görevi yapmak üzere ayrılmamış kolluk görevlilerine ve üstlerine Cumhuriyet Savcısının direktif verip veremeyeceği konusunda az da olsa ikilem ortaya çıkmaktadır. Çünkü, CMUK'nun 154. maddesi (önce de değinildiği gibi) Cumhuriyet Savcısının kolluk makam ve memurlarına direktif verebileceğini belirtmesine karşılık, örneğin aynı kanunun 97. maddesine göre aramayı "Cumhuriyet Savcısının emirlerini yapmaya memur kolluğun" yapılabileceği; 3201 sayılı Yasaya göre de yargısal işlerin sadece suç kolluğuna yaptırılacağı, ancak istem halinde genel kolluğun suç kolluğuna yardımcı olacağı ifade olunmuştur (m. 12). İşte bu yönü ile sistem, Cumhuriyet Savcısı ile genel kolluk makamları ve amiri arasında meydana gelebilecek görev uyumsuzluğuna hazır görünmektedir.

4) Suç araştırmasını yargısal görev kabul eden görüşe göre²⁰, (bu araştırmayı yapan) suç kolluğunun yargı makamları içinde yer almaması kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırıdır.

5) Suç kolluğunun genel kolluk içinde bulunması nedeniyle, kolluğa araştırılması için gönderilen bir araştırma ve soruşturma direktifi kollukta birkaç makamdan geçerek, yerine gecikmeli olarak gelmektedir. Diğer bir deyişle sistem, yargısal işlerde gecikmeye neden olmaktadır.²¹

6) Bu sistemde kolluk görev olarak kesin bir ayrıma tabi tutulmadığı için, eğitimi, mevcut kuruluş yapısı ve görevlendirme esaslarına göre yapılmakta ve bu hali ile uzmanlaşmaya yönelik olmamaktadır. Daha açık bir ifade ile bu sistemde verilen eğitimle uzman suç kolluğu yetiştirilmesi amaçlanmamaktadır. Bu sistemde verilen eğitim, genel kolluk içinde önleyici ve yargısal görevin gerekleri kadardır.²²

7) Bu sistemde, Cumhuriyet Savcısının doğrudan doğruya yürüttüğü veya kolluğun tamamlayıp yargı makamlarına gönderdiği araştırma ve soruşturmalarda

18 Demokratikleşme..., s. 638.

19 Nuri Tortop, **Yönetim Bilimi**, Ankara 1983, s. 78, 79.

20 Erem, **a.g.e.**, s. 240, 241.

21 Bahri Öztürk, **Uygulamalı Ceza Muhakemesi Hukuku**, Ankara 1994, s. 270.

22 Demokratikleşme..., s. 638, 639.

Cumhuriyet Savcılığı ve kolluk arasında bilgi akışı kopukluğu yaşanmaktadır. Gerçekten uygulamada Cumhuriyet Savcısı ve yargı organları kolluğun yaptığı ve yargı makamlarına aktardığı soruşturmaların aşamaları ve sonuçları hakkında kolluğa bilgi vermemekte ve bu açıdan bir koordine kopukluğu yaşanmaktadır²³. Halbuki, kolluğun suçla mücadele için ihtiyaç duyduğu bu tür bilgileri aktarma, yargı ile yürütme arasında bir köprü olan ve aynı zamanda yargı kararlarını yasaya göre yerine getiren (CMUK m. 34) Cumhuriyet Savcısının görevi olmalıdır. Çünkü bu tür bilgiler gerek önleyici hizmetlerde ve gerekse yargısal hizmetlerde ve hatta ilgili yasa ve yönetmeliklere göre güvenlik soruşturmaları²⁴ ve silah taşıma veya bulundurma izinlerinin verilmesi²⁵ için ilgili kişiler hakkında yapılacak araştırmalarda zorunlu bir ihtiyaç olmaktadır.

8) Suç kolluğu ve savcıcıyı ayıran sistem savcılığın bölünmezliği ilkesine aykırıdır.²⁶

9) Bir görüşe göre, yaptığı araştırma ve soruşturma sırasında kişilere güvence için Cumhuriyet Savcısına bağlanması gereklidir.²⁷ Eşdeyişle, hazırlık soruşturmasında önemli bir görevi yürüten ve soruşturmanın gerektirdiği önlemleri uygulayan kolluğun böylesine önemli görevleri karşısında kişilerin güvencede olamayacakları belirtilmektedir. Nitekim CMUK'nun 3842 sayılı Yasa ile değişik 154/2. maddesi hükmünün, kollukta güvence oluşturmak ve bunun için de savcının kolluk üzerinde etkinliğini artırmak nedenine dayandığı gerekçeden anlaşılmaktadır.²⁸

Bununla ilgili olarak, daha ileri giden bir düşünce, sanığı yakalayanla ifade alanın aynı görevli olmasını insan hakları ve güvenliğine aykırı bulmaktadır.²⁹

10) Suç kolluğunun kendi içinde hiyerarşik olarak Bakanlar Kurulu'nun bir üyesi olan İçişleri Bakanı'na bağlı olması, kendisine baskı yapılması veya nüfuz edilmesine zemin hazırlayıcı nitelik arz etmektedir.³⁰ Bu bakımdan suç kolluğunun Başbakanlığa doğrudan bağlanması da bir çözüm olamaz. Bu tür baskı ve nüfuza engel olmak için, suç kolluğunu Cumhuriyet Savcısına bağlamak gereklidir.

23 R. Cengiz Derdiman, "Polis Karakollarının Yeniden Yapılanması İle İlgili Düşünceler ve Öneriler" **Polis Dergisi**, Yıl 2, S. 6, s. 19, 20.

24 Güvenlik soruşturması ile ilgili 4045 sayılı Yasa için bkz. 03.11.1994 tarihli ve 22100 sayılı Resmî Gazete.

25 Bununla ilgili tamamlayıcı bilgi için bkz. "Kolluk Açısından Önerimizi Tamamlayıcı Gerekler" başlığı, sıra no: 1, b.

26 Erem, **a.g.e.**, s. 238.

27 Erem, **a.g.e.**, s. 237.

28 Gerekçe için bkz. Doğan, **a.g.e.**, s. 204.

29 Erem, **a.g.e.**, s. 240.

30 Tosun, **a.g.e.**, s. 20; Erem, **a.g.e.**, s. 239. Emniyet Genel Müdürlüğü'nün "İç Güvenlik Müsteşarlığı" olarak örgütlenirliip Başbakanlığa bağlanması önerisi için bkz. A. Nihat Dündar, "İç Güvenlik Yönetiminde Yeniden Yapılanma" **Polis Dergisi**, Yıl 2, S. 6, s. 7, 9, 10.

SUÇ KOLLUĞUNU CUMHURİYET SAVCISINA BAĞLAMA GÖRÜŞÜ VE SAKINCALARI

Kuruluş Seçenekleri

Ceza yargılaması ve kamu yönetimi açısından, suç kolluğunu (birim olarak) genel kolluk içinde örgütleyen, fakat Cumhuriyet Savcısının emir ve direktifine veren mevcut yasal sistemin getirdiği sorunları ve sakıncaları gidermeye yönelik çözüm önerisi olarak ilen sürülen, suç kolluğunun Cumhuriyet Savcısına bağlanması görüşünün, iki şekilde gerçekleşebileceği izlenimine varılmaktadır.

Suç kolluğunun Cumhuriyet Savcısına bağlanması ile ilgili birinci seçeneğe göre, suç kolluğu hiyerarşi ve kuruluş yönlerinden tamamen genel kolluktan ayrılarak Cumhuriyet Savcısına bağlanabilir.

İkinci seçeneğe göre ise, suç kolluğu kuruluş ve hiyerarşi noktalarını oluşturan yelpazede, genel kolluk veya Cumhuriyet Savcısına bağlanma oranına göre bir konumda bulunabilir. Örneğin bugünkü sistem bu açıdan değerlendirildiğinde, suç kolluğunu kuruluş olarak genel kollukta, emir ve komuta yani hiyerarşi açısından da Cumhuriyet Savcısına bağlar bir konum göstermektedir. Yine bu karma sisteme göre, genel kolluk içinde bırakılacak suç kolluğunun disiplin ve özlük işlerine ilişkin alanlarda da Cumhuriyet Savcısının etkinliği sağlanabilir.

Yukarıda sözü edilen "Adli Kolluk Kanunu Tasarısı"nın bu yönden, "adli polis", "adli jandarma" ve "soruşturma müfettişi" adında üç görevli türü öngördüğü, bunların hepsine birden "adli kolluk" adını verdiği görülmektedir. Bu tasarıda, "adli polis" ve "adli jandarma"nın kendi kuruluşları içinde örgütlendikleri ve ancak Cumhuriyet Savcısının emir ve komutasında oldukları, tüm "adli kolluğun" rütbe yükselmesi ve yer değiştirmesi gibi konularda Cumhuriyet Savcısının olumlu görüşünün alınması gerektiği belirtilmektedir. Soruşturma müfettişliği ise doğrudan Cumhuriyet Savcılığı içinde kurulacak ve Cumhuriyet Savcısının emir ve komutasında, suç hakkında ifade almak, olay yeri görgü ve tespit tutanağı düzenlemek, olayla ilgili bulunanların gerekli tabip raporlarını almak, gibi görevleri yerine getirecek ve (bu maksatlarla) "adli polis" ve "adli jandarma"ya emir verebilecek ve en az hukuk veya iktisadi ve idari bilimlerle ilgili fakülte mezunu olacaktır.

Bu tasarıda genel kolluğa, mevcut uygulamada olduğu gibi suçla karşılaşıldığında acele önlemleri almak ve konuyu suç kolluğuna aktarmak görevi verilmiştir. Önleyici kolluk gerekirse suç kolluğuna yardımcı olacak ve bu görevleri sırasında "suç kolluğunun tabi olduğu hukuka" tabi olacaktır.³¹

31 Demokratikleşme..., s. 645 vd.

Sakıncalar

Mevcut yasal sistemin getirdiği sorunlar ve sakıncalar gerekçe gösterilerek önerilen "Cumhuriyet Savcısına bağlı suç kolluğu" sisteminin de kanaatimizce ciddi sakıncalar getireceği düşünülmektedir. Bu hususları şöyle sıralamak mümkündür:

Görev ve Yetki Bakımından

1) Genel kolluğun görevi, kamu düzenini korumak ve kollamaktır. Tüm kolluk eylem ve işlemlerinde güdülen bu amaç hakimdir.³² Öğretide yapılan değerlendirmelere göre kamu düzeni, asayişin, güvenliğin ve sağlığın sağlanması ve korunması halinde ortaya çıkar ve var olur. Asayiş, topluma ve kişilere bir müdahalenin olmamasını, huzur ve sükunun bulunmasını; güvenlik, kişilere veya topluma gelebilecek müdahalelere ilişkin tehlike ve tehditlerin yokluğunu; sağlık ise sağlıklı toplumu ve sağlığa gelebilecek tehlike ve tehditlerin bulunmadığı ortamı ifade etmektedir.³³

Bu hali ile kamu düzeni, bozulmasını önleyici ve bozulduğunda tekrar yerine getirilmesine ilişkin (yargısal) olmak üzere yürütülen iki tür görev ile sağlanır. Şu halde meydana gelmiş bir suç hakkında yapılan yargısal görevde de kamu düzenini (aynı anda ve sonuçta) sağlamak esas amaç olmakta ve dolayısıyla yargısal görev kamu düzenini sağlamak boyutu dışında düşünülemez görülmektedir.³⁴

Bu nedenle, kamu düzenini sağlamak öyle ya da böyle farklı görev boyutlarını içerse de "ayrılmaz", "bölünmez" ve "bütünsel" nitelikli kolluk görevidir. Nitekim sözü edilen tasarıda buna da işaret eder şekilde aynen; "Kamu düzeninin korunması ve sağlanması (ise) İdarî ve adlî birimler yönetiminde bulunan kolluk kuvvetlerince yerine getirilmektedir." denmektedir.³⁵

Böylesine bölünemez, ayrılmaz ve bütünsel nitelikli hizmetin kolluğa aynı anda önleyici ve yargısal görevler yüklemesi, kendi doğasının zorunlu gereğidir.

Doktrinde suçların kolluk tarafından önlenişinin boş bir iddia olduğu, suç işlenmesinin sosyo-psikolojik ve ekonomik nedenlere dayandığı bunun için de "kriminolojik kolluk" kurulması yönünde düşünceye rastlanmaktaysa da³⁶, bu kolluğun bulunduğu yerlerde suç işleme eğiliminin çok az olması kolluğun suçları önlediği gerçeğinin açık delili olmaktadır. Çünkü, eğer kolluğa rağmen suç

32 Sıddık Sami Onar, İDARE HUKUKUNUN UMUMİ ESASLARI, C. 2, İstanbul, 1960, s. 1112; Derdiman, **a.g.m.**, s. 68.

33 Gerekli bilgiler için bkz. Derdiman, **a.g.m.**, s. 68, 69; Metin Kıratlı, **Koruyucu İdarî Hizmetler**, Ankara, 1973, s. 42 vd; Onar, **a.g.e.**, s. 1112; Metin Günday, **İdare Hukuku**, Ankara 1996, s. 186 vd.

34 Tosun, **a.g.e.**, s. 17.

35 Demokratikleşme..., s. 638.

36 Erem, **a.g.e.**, s. 238.

işleme eğilimi sonucunda suç işlenilmeye girilmişse, kolluk gerekirse zor kullanarak bu suça engel olacaktır. Kaldı ki, kişilerin suç işleminde çeşitli çevre faktörleri etkin olabilir ama, suçu işleyip işlememeye ilişkin iradenin (bu yöndeki düşüncelerin) hiç olmadığını söylemek "abesle iştigal etmek"tir.

2) Tüm kolluk makam ve memurlarının suçları aramak, araştırmak ve haber aldıkları anda el koyup suçu aydınlatmak için gerekli acele önlemleri almak ve yaptıkları işlemleri belgeleyen tutanaklarla beraber Cumhuriyet Savcısına "hemen" göndermeleri, suçu önleme ve suçla mücadelenin zorunlu sonucu ve ayrılmaz parçasıdır. Buna göre tüm genel kolluk görevlileri, herhangi bir suretle öğrendikleri suçlar hakkında hazırlık soruşturmasını gerekli acele önlemleri olarak başlatmış olacaklardır. Hukukumuzda tanımına rastlanmayan kimi zaman "gecikmesinde sakınca bulunan hal" gibi çeşitli deyimlerle anılan acele hal, gecikilemez, gecikildiğinde adil yargılama ve can, mal ve ırz güvenliğinin tehlikeye girebileceği veya sanığa ya da suçun diğer taraflarına ulaşamayacağı yönünde kanaat oluşan durum olarak adlandırılabilir.³⁷

Uygulamada, denilebilir ki, bir suç için alınan acele önlemler ve bu önlemlerin gereği olarak sanığa ve delillere ulaşılabilmesi yönündeki araştırmalar suçları bütün boyutları ile ortaya çıkarmaya büyük ölçüde etkili ve yeterli olmaktadır. Kolluğun bu araştırması dışında hazırlık soruşturmasında yapılan işlemler, küçük; hatta belki de soruşturmadan "sonuç çıkarma"ya etkili olmayacak eksiklikleri ve formaliteleri tamamlamak ve "sonuç çıkarmak" (yani kamu davasının gerekip gerekmediğine karar vermek) işlemlerinden ibaret kalmaktadır, zaten kolluğun tüm önlemleri acele durumlarda uygulanan, ihtiyaçla orantılı ve anayasal haklara müdahale niteliği taşıyan önlemlerdir.³⁸ Bundan da anlaşılacağı üzere, kolluk, tüm önlemlerini acele hallerde uygulamaktadır.

Yukarıdaki nedenlerden görülebileceği gibi, suç kolluğunun Cumhuriyet Savcısına bağlanması, yapılmakta olan hizmeti daha etkin ve daha başarılı hale getiremeyeceğine göre, mevcut yasal sisteme alternatif olarak suç kolluğunun Cumhuriyet Savcısına bağlanması gereksizdir.

Bu bakımdan anılan tasarı ile Cumhuriyet Savcısına bağlı olarak kurulması öngörülen soruşturma müfettişliğinin de bir etkinliği olmayacaktır. Çünkü, kolluk tarafından yapılan acele işlemlerden sonra kendisine gerçek anlamda araştırma işi de genellikle kalmayacaktır.

37 Nurullah Kunter, **Muhakeme Hukuku Dahı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku**, İstanbul 1985, s. 610, 611. Örneğin arama açısından acele hal değerlendirmesi için: R. Cengiz Derdiman, (Türk Hukukunda) Özel Hayatın Gizliliğine Saygı Gösterilmesini isteme Hakkının Hukuki istisnası Olarak Adli Arama ve İnsan Hakları, (Basılmamış Doktora Tezi), İstanbul 1990, s. 68, 69; Ayhan Önder, "Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununda Arama" İHFM, C. 39, S. 1-4, s. 427.

38 Kunter, **a.g.e.**, s. 610, 611; Yenisey, Hazırlık..., s. 61 vd.

3) Bilindiği gibi, suçlar farklı şekil ve usullerle işlenebilmekte; teknolojik, ekonomik, sosyal, kültürel ve buna benzer gelişmelerle zamanla farklı suç tipleri ortaya çıkabilmektedir, kolluk da bu tür suçları, meydana geldikten sonra bilgisi, görgüsü, tecrübesi: kısaca "dedektiflik mahareti" ile araştırır ve ortaya çıkarır.

Kolluğun bu suçları araştırması: a) suçların meydana gelip gelmediğini devamlı olarak izleme , b) öğrendiği veya tanık olduğu suçları bilgi ve tecrübe gibi donanımlarıyla inceleyip analiz etme, c) suç delillerini veya sanığını ele geçirmek için gerekirse arama yapmak, d) suçla ilgili olarak elde edilen bulguları teknik yönden (kriminalistik) incelemeler şeklinde cereyan eder. Suçları devamlı olarak izleme ise, gizli (casusluk veya pusu kurma gibi), açık veya (telefon konuşmalarında olduğu gibi) araya girme şeklinde yerine getirilir. Doğrudan araştırma olarak adlandırılan bu araştırma ile beraber düşünülebilecek "dolaylı araştırma" ise, ifade alma, tanıma-tanıtma ve yüzleştirme şekillerinde olabilir. Suç kolluğu bu şekillerde yapılabilecek araştırmalarını, şüphelerine göre tahminlerde bulunarak ve bu tahminlerini kontrol ederek yapar.³⁹ Araştırma sırasında, deneme yanılma yönteminden başka polis taktik ve tekniklerinden de faydalanılır. İşte, tüm bunlar "dedektiflik" işidir.

Yukarıda belirtilen dedektiflik işi de Cumhuriyet Savcısı veya ona bağlı suç kolluğu çalışmalarıyla amacına uygun olarak yerine getirilemez. Çünkü:

a) Herşeyden evvel kolluk, suçları devamlı aramakla, takip edip aydınlatmakla ilgili bütün araştırmalarında suç öncesi (kolluk) bilgiler(in)den yararlanır; görevli bölümleri ve birimleri aracılığıyla suç öncesinde topladığı bilgileri suça ilişkin olarak araştırma ve aydınlatma işlemlerinde kullanır. Kolluk araştırmasında etkin olabilecek olan suçla ilgili ve suçun sonrası toplanan bilgiler de kollukta bulunur.⁴⁰

b) Suçla mücadele eden ve kamu düzenini sağlayan kolluk, yaptığı hizmet süresi içinde, suç işleyebilecek kişilere ve suç işlenebilecek ortama dair kendine has bir "seziş yeteneği" kazanır. Bu seziş yeteneği suçu araştırma ve aydınlatma işlemlerine ciddi ölçüde katkı sağlar. Böylece, örneğin faili bilinmeyen bir suçun şüphelisini, genel kolluk işlemleri yaparken belki de bu seziş yeteneğinden yararlanarak elde ettiği ve diğer bazı verilerle desteklediği şüphelerle bulur. Zaten kolluk, görev ve yetki alanı içinde bulunan insanları, zaafıları, eğilimleri, psikolojik ve fiziki yönleri ve bölgesini de çeşitli özellikleri ile tanımalıdır. Aynı zamanda bir görev olan bu tanıma⁴¹, araştırmada başarıyı getiren en önemli faktör-

39 Kunter, **a.g.m.**, s. 79.

40 Bu bilgilerin kollukta bulunması zorunluğu için bkz. "Kuruluş ve Personel Bakımından" altbaşlığı, sıra no: 2.

41 Bu konuda Polis Disiplin Talimatnamesi Polis Amirleri ve Memurlarına çeşitli görevler vermiştir. Bkz. Recep Akın, **Emniyet Teşkilatı Rehberi**, İstanbul 1994, s. 508 vd.

lerden birisidir. Bu tür bir tanıma yöntemi, şüpheliyi bulmak ve böylece suçlu aydınlatmak bakımından seçenekleri azaltmaya yarar.

c) Aslında Cumhuriyet Savcısının, araştırma sırasında suç kolluğuna dedektiflik veya kolluk taktiklerinin uygulanması ile ilgili direktif vermemesi yerinde olur. Bu yönden verilecek direktif de hizmette başarıyı engeller. Kolluk, gerekli hukuki şartlara uyarak yapmakta olduğu arama işleminde, olayın gidişatı, sezgi yeteneği gibi çeşitli bulgular ile iz ve delilleri elde etmek için pekala değişik metodlar uygulayabilir. Diğer taraftan Cumhuriyet Savcısının genel hatları ile ortaya çıkmamış ve şüpheli belli olmayan bir suçla ilgili olarak somut bir emir vermesi düşünülemez. Diyelim ki bir kuyumcu öldürülerek bir soygun yapıldı. Konudan bilgi sahibi olan Cumhuriyet Savcısının, ortada hiç bir şüpheli dahi yokken direktif vermesi düşünülebilir mi? Suç yerinde bulunan saat camı Cumhuriyet Savcısına götürülse de bu verilerden hareket eden Cumhuriyet Savcısının, camları karşılaştırma gibi dedektiflik emirleri vermesi biraz zor olsa gerektir.⁴²

Suç kolluğu sezgi yeteneği ile cesaret, ısrar, sebat ve diğer yeteneklerini⁴³ bilgisiyle birleştirerek suçları aydınlatmaya çalışır.

İşin tabiatı gereği, dedektiflik konusunda kolluğa emir vermesi kanımızca mümkün olmayan Cumhuriyet Savcısına, suç kolluğunun bağlanması hiç de uygun olmayacaktır.⁴⁴

4) CMUK'nun 3842 sayılı Yasayla değişik 154, 2. maddesi ile Cumhuriyet savcısının kolluk üzerinde etkinliği önemli ölçüde artırılmıştır. Yukarıda birkaç kez değinildiği gibi bu hükme göre kolluk, öğrendiği ve acele işlemlerince başladığı suçları ve bu suçlar için uyguladığı önlemleri derhal Cumhuriyet savcısına bildirecek ve Cumhuriyet Savcısından suçla ilgili olarak yapılacak (diğer) işlemler hakkında emir alacaktır. Üstelik, suçun tarafları, kolluk tarafından, Cumhuriyet Savcısının istediği gün, yer ve saatte hazır bulundurulacaktır. CMUK'nun 3842 sayılı Kanunla değişmeden evvelki aynı hükmü ise, kolluğa el koyduğu suçlar ve uyguladığı önlemler hakkında Cumhuriyet savcısına gerekli bilgiyi verme yükümlülüğü getirmiyordu. Bu durumda, doğal olarak emir alma durumu doğmuyordu. Ancak, tüm kolluk makam ve memurlarının yargısal işlerde Cumhuriyet Savcısının emrinde olduğu da belirtilmişti.

Görülüyor ki, CMUK'nun 3842 sayılı Kanunla değişik 154. maddesiyle Cumhuriyet Savcısının kolluk üzerinde dedektiflik alanına müdahaleye kadar varacak şekilde etkinliği artırılmıştır. Aslında bu da ileri derecede bir bağılıktır.

42 Kunter, a.g.m., s. 86.

43 Kunter, a.g.m., s. 79.

44 Kunter, a.g.m., s. 91.

Fakat uygulamada Cumhuriyet Savcılarının yetkilerinin genişletilmesine rağmen, kolluk araştırması bölümüne müdahale edilmediği, genellikle kolluğun araştırmalarında serbest bırakılma eğiliminin belirlediği söylense kanaatimizce yanlış olmayacaktır. Hazırlık soruşturması fiilen kolluk tarafından yürütülmektedir.⁴⁵

Hal böyle olunca, uygulamada hazırlık soruşturması işlemlerinde muhtemelen elden geldiğince serbest bırakılan suç kolluğunun bir de Cumhuriyet Savcısına bağlanması yersizdir.

Kanaatimizce, Cumhuriyet Savcısı son düzenlemelerle kolluk üzerinde zaten fazlasıyla egemen kılınmıştır.

5) Suç kolluğunun, meydana gelebileceğini gördüğü bir suçun meydana gelmemesi için müdahale etmesi kolluk fonksiyonunun zorunlu gereğidir. Çünkü kolluk, adı üzerinde düzenlilik, nizam, intizam demektir. Böyle bir zorunluluktan dolayı önleyici görev yapmış bir suç kolluğunun genel kolluk içinde yer alması gerekir.

Nitekim, suç kolluğunu Cumhuriyet Savcısına bağlayan ve kendisine önleyici kolluk işlerini adeta tamamen yasakladığı için eleştirilebilecek anılan tasarı, yine de bu yolu kapatmayarak, suç kolluğunun önleyici kolluk hizmetinde görevlendirilmesine ilişkin istisnaları kabul etmiştir. Gerçekten, tasarıya göre ancak olağanüstü hallerde mülki amir tarafından Cumhuriyet (baş)Savcısına bilgi vererek suç kolluğundan önleyici hizmette yararlanılabilecektir. Acele hallerde Cumhuriyet Savcısının sözlü, diğer durumlarda yazılı oluru olmadıkça suç kolluğu kuruluşlarının diğer hizmetlerinde çalıştırılmayacaktır.

6) Suç kolluğunun bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlamak için bağımsız bir yargı makamı olduğu söylenen⁴⁶ ya da öyle görülmek istenen⁴⁷ Cumhuriyet Savcısına bağlanması uygun bir öneri değildir.

Cumhuriyet Savcısı, yargılama faaliyetinde bizzat yargılayan, iddia ve savunmaları adeta bir diyalektik mantık içinde değerlendirip gerçekleri bulmaya çalışan ve bu yönde karar veren yargıç gibi yargı makamı değildir.⁴⁸ Bu anlamda Cumhuriyet Savcısı yargı makamı olmadığı gibi, yargılama içinde de yer almaz. Ancak, iddiasını öne sürerek diyalektik bir yargısal süreci başlatır ve harekete geçirir. Bağımsızlık ve tarafsızlık ise yargı makamına has bir özelliktir. Bu anlamda yargıçlar bağımsız ve tarafsızdır. Nitekim 1982 Anayasası sadece

45 Kunter, **a.g.e.**, s. 714; Yenisey, Hazırlık..., s. 23.

46 Kunter, **a.g.e.**, s. 391, d. 288; Erem, **a.g.e.**, s. 155, 156.

47 Kunter, **a.g.e.**, s. 394, d. 298; Erem, **a.g.e.**, s. 157 vd.

48 Kunter, **a.g.m.**, s. 90.

yargıçların tarafsızlığı ve bağımsızlığından söz etmiş (m. 109), CMUK da Cumhuriyet Savcısının reddi gibi bir düzenlemeye yer vermemiştir.⁴⁹

Cumhuriyet Savcısı "makam" olarak tarafsız olsa bile, kişi olarak, tamamlanan soruşturma işlemlerinden çıkardığı sonuç itibarıyla birisine "sanık" sıfatı yükleyebilmekte veya "takipsizlik" kararı vermek sureti ile, tarafların lehlerine veya aleyhlerine taraf olmuş olmaktadır. Savcının bu durumundan olacak ki, İngiliz ve Amerikan sistemlerinde duruşmada savunma ile aynı konumda olduğuna dikkat çekilmiştir.⁵⁰

Örneğin kamu davasını açmak için Adalet Bakanı'ndan emir alan (CMUK m. 148) Cumhuriyet savcısının bu ve bu gibi sebeplerle bağımsız olamayacağı sonucuna varılabilir. Cumhuriyet Savcısı yargı ile yürütme arasındaki aracı rolü ile ve yasaların yürütülmesi ile görevli yargı makamı olarak Adalet Bakanı'ndan bu yönde emir alması ve diğer hususlarda diyalog kurması kaçınılmazdır.⁵¹ Eşleyişle, Cumhuriyet Savcısının bağımsız olması da mümkün gözükmemektedir.

Bağımsız ve tarafsız olması mümkün olmayacak bir makama yani Cumhuriyet Savcılığına, suç kolluğunu bağlamak ve böylece ancak suç kolluğunun bağımsız ve tarafsız olabileceğini söylemek çok ciddi bir çelişkidir. Bu gerekçe suç kolluğunun Cumhuriyet Savcısına bağlanması için inandırıcı ve yeterli değildir.

Diğer taraftan, suç kolluğu, bağımsız ve tarafsız bir makama bağlansa da bağımsız ve tarafsız olamaz. Çünkü kolluk görevlisi bir olaya müdahale ettiğinde; örneğin verdiği emirlere ve yapacağı yakalama işlemlerine karşı direnenlere 2559 sayılı Yasanın ek 6. maddesine göre zor kullanması durumunda, olayın tarafı durumuna girebilecektir. Böyle olmasa bile, suça müdahale fiilen müdahale eden kolluk görevlisi, olayın tanığıdır. Çünkü, olay hakkında öyle ya da böyle bilgisine ve görgüsüne başvurulabilecek durumdadır. Hatta kolluk müdahale ettiği olayın tüm psikolojik boyutlarını da yaşamaktadır. Suç kolluğunun bu durumu nazara alınarak, soruşturma işlemlerine dair düzenlediği belgeler alelade belgeler olarak değerlendirilmektedir.⁵²

Bu sebeple suç kolluğunun değil Cumhuriyet Savcısına bağımsız ve tarafsız yargıca bile bağlanması düşünülemez.

49 Erdener Yurtcan, *Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu Şerhi ve İlgili Mevzuat*, C. 2, İstanbul 1988, s. 10, 11.

50 Emil Sauer, "Der Sitz Des Staatsanwalts" *Neue Juristische Zeitschrift*, Yıl 1, 1947/48, Berlin 1948, s. 683.

51 Kunter, *a.g.e.*, s. 393; Yurtcan, *a.g.e.*, s. 9, 10.

52 Tosun, *a.g.e.*, C. 1, İstanbul 1976, s. 590. Ayrıca bkz. R. Cengiz Derdiman, "Hazırlık Soruşturmasında Müdafiden Yararlanma Hakkı" *Amme İdaresi Dergisi*, C. 29, S. 3, Eylül 1996, s. 137.

7) İddia olunduğu gibi hazırlık soruşturmasında kişi güvenliği için suç kolluğunun Cumhuriyet Savcısına bağlanması gerekli değildir. Evet, Cumhuriyet Savcısı hazırlık soruşturmasında sanıklar (ve diğer kişiler) için bir güvence olabilir. Fakat suç kolluğunun bu güvenceyi veremeyeceği söylenemez. Çünkü, herşeyden evvel Cumhuriyet Savcısı da suç kolluğu da araştırma ve soruşturma işlemleri bakımından oranları değişik olabilir ama bağımsız ve tarafsız değildir; aynı konumdadırlar. Burada asıl önemli olan hazırlık soruşturmasında her iki kuruluş tarafından da yasal gereklerle uyulmasıdır. Böylece hukuk devletinde kişi hakları ve güvenliği de sağlanmış olacaktır. Suç kolluğunun soruşturma ve diğer görevleri sırasında (diğer kolluk gibi) devletin gücü ve bir tür temsilcisi olması yasalara uyma konusunda daha hassas davranmasını gerektirir. Tüm bu hususlar çerçevesinde yasalara uymayarak görevini ihmal eden veya kötüye kullanan kolluk hakkında, hem kamu davası ve hem de disiplin soruşturması açılması yolu kesinlikle kapalı değildir.⁵³

Diğer taraftan, CMUK'nun 3842 sayılı Yasayla değişik 154. maddesi, Cumhuriyet Savcısına suç kolluğunda yapılan işlemleri tüm boyutları ile takip etme yetkisi vermiştir ve teorik olarak bu takip de yasa gereği yapılmaktadır.

Bu değerlendirmelere göre suç kolluğunun Cumhuriyet Savcısına bağlanması yine sonucu değiştirmeyecek ve uygulamaya aynen devam-olunacaktır.

8) Suç kolluğunun Cumhuriyet Savcısına bağlanması ile söylendiği gibi üzerindeki baskı ve nüfuz eğilimi devam edecektir. Suç kolluğuna bu sefer muhtemelen Adalet Bakanlığı'nın etki ve nüfuzundan bahsedilebilecektir. Üstelik yürütme yargıya daha fazla etki etmek amacını taşırsa, Cumhuriyet Savcısından istemediklerini örneğin soruşturmanın yönlendirilmesi bakımından, suç kolluğundan isteyebilecektir. Çünkü, suç kolluğunun yargı makamlarına bağlansa da yargı makamlarının hukukuna sahip olabileceklerini düşünmek ve kabul etmek mümkün değildir. Örneğin suç kolluğu yukarıda da söylendiği gibi yine tarafsız ve bağımsız değildir ama taraflı davranamaz.

Kaldı ki, görevi yasalarla belirlenmiş ve görevini yapmadığı zaman hakkında kamu davası ve disiplin soruşturması açılıp gerekli cezalara çarptırılacak olan suç kolluğunun, yasalara aykırı emirleri uygulamaması gerekir. Ayrıca, kolluğun şimdiki konumu itibarıyla da İçişleri Bakanlığı'na kadar hiç bir üstünün, mevcut yasal düzenlemeler karşısında etki ve nüfuzda bulunduğunu söylemek güçtür. Bunu söyleyebilmek için somut verilere dayanmak ve bu tür etki ve nüfuzları yasal olmayan emir vermek kapsamına alarak, veren hakkında gerekli işlemi yapma yolu da açıktır.

53 Benzer görüş: Hans Heiner Kühne, "Der Schutz Des Bürgers Vor Der Polizei" (Hrsg: Heike Jung-Heinz Müller Dietz) Dogmatik Und Praxis Des Strafverfahrens, Köln, Berlin, Bonn, München 1989, s. 47.

Görülüyor ki suç kolluğunu Cumhuriyet Savcısına bağlama konusunda yukarıda değinilen sebep de yeterli gerekçe olamaz.

9) Meydana gelmiş bir olayda henüz yargılama dışı aşama mevcuttur. Konunun genel olarak, sonuç çıkarma aşamasına gelmesi anma kadar yargısal nitelik taşıdığı söylenemez. Bu sebeple , suçun araştırılmasına ilişkin işlemler, yargısal niteliğe gelene kadar, yargılama dışı realite olarak⁵⁴ idari işlemdir. Bu tür idari işlemleri yapan kolluğun da genel kolluk içinde bulunması gereklidir.

Suçları takip etmek, aramak, bulmak ve gerekli işlemleri yapmak bir bakıma yürütme görevidir. Çünkü, işlenmiş bir suç hakkında bile araştırma işlemleri yapmak yasaları yürütmek demektir. Bu anlamda yürütme, bir konuda karar almak ve uygulamak⁵⁵ boyutlarıyla bir yönetim süreci olmaktadır. Aslında genel kolluk (polis ve jandarma) "silahlı icra ve inzibat" kuvveti olarak, tüm yasaların yürütülmesinde görevli ve sonuçta güvencedir. Çünkü eğer yasalar uygulanamazsa, kolluk müdahalesi veya gözetimi altında, gerekirse hukuka uygun olmak kaydıyla zorla uygulanabilirler.

Suç kolluğunun bazı görevleri asıl suç kolluğuna verilmiş olan (ya da verilmesi gereken) araştırma veya dedektiflik işlemlerinin dışında yer alan görevlerdir. Gerçekten, örneğin yakalama ve zorla getirme belgelerine dayanarak kişilerin yargı makamlarının istediği günde, yerde ve saatte bulundurulması, icra ve iflas işlemlerinde güvenlik sağlanması gibi görevler, yukarıda söylendiği gibi yargısal görev içinde bulunan yürütme görevleri olup, İdarî eylem ve işlemlerdir.

Yukarıda sayılan sebeplerle İdarî nitelikli eylem ve işlem yapan suç kolluğunun, genel kolluk içinde yönetim birimi olarak bulunması kuvvetler ayrılığı prensibi için zorunludur.

Duruma "sorumluluk" hukuku açısından bakılırsa yine suç kolluğunun genel kolluk içinde yönetim birimi olması gerektiği sonucuna varılır. Çünkü, yönetim organlarına bağlı bir birimin eylem ve işlemlerinde yönetimin sorumluluğu ilkeleri geçerlidir. Buna göre yapılan bir kusurun kişiler veya en azından yönetim tarafından tazmin edilmesi gereklidir.⁵⁶ Ama suç kolluğunun yargı makamlarına bağlanması halinde, bu tür sorumlulukta biraz daha rahatlama olabilecek ve gerçekten, bir yargı işlemi kabul edildiğinde suç kolluğunun işlemlerinden dolayı personelin veya devletin sorumluluğunu gerektirebilecek kusurdan belki de daha az bahsedilebilecektir. Çünkü, yargı makamlarının işlemlerinden devletin sorum-

54 Kunter, **a.g.m.**, s. 92.

55 A. Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Ankara 1983, s. 183.

56 Gözübüyük, **a.g.e.**, s. 168; Derdiman. Kamu..., s. 72. Bir yazarımız ise, adli kolluğun adli makamların emri altında olduğunu ve faaliyetlerinden doğacak uyumsuzlukların adli yargıda çözüleceğini belirtmektedir. Bkz. Günday, **a.g.e.**, s. 189.

luluğu esasları henüz geçerli bulunmamaktadır⁵⁷. İşte, eğer kişi güvenliğine, zarar gelecekse, suç kolluğunun Cumhuriyet Savcısına bağlanması halinde bundan gelebilecektir.

10) Suç kolluğunun savcılığa bağlanması, iddia edildiği gibi "savcıların bölünmezliği" ilkesine de aykırı değildir. Hatta kanaatimizce bu ilke ile de ilgili değildir.

Önemli olan gerçek, adil, hukuka ve insan haklarına uygun yargılama için, hazırlık soruşturmasının, en kısa zamanda suçu en iyi aydınlatacak biçimde bitirilmesiye⁵⁸, bunun, öyle ya da böyle yapılması zorunluluğu olmadığı; bu nedenle de suç kolluğunun Cumhuriyet Savcısına bağlanması konusunda haklı gerekçe bulunmadığı açıktır.

11) Suç kolluğunun Cumhuriyet Savcısına bağlanması bir bakıma suçluların da işine gelecektir. Çünkü her türlü suçu ve özellikle (terör suçu gibi) örgütlü suçları işleyenlerin belli bir yerdeki bir veya iki savcıyı yıldırmaları, onlara şu veya bu şekilde etki etmeleri (muhtemelen) hükümete etki etmelerinden daha kolaydır. Zira birincisinde suçların karşısında bir iki kişi, diğerinde ise devlet kuvveti ile hükümet vardır.⁵⁹ Bilindiği gibi örneğin terörün esas hedefi, toplumda ve kişilerde korku, panik ve endişe yaratmak ve böylece amacına ulaşmaktır.⁶⁰ Bu tür endişe ve panik önce değinildiği gibi güvenliğin bozulması demektir. Güvenliği sağlayacak olan da bununla asıl yetkili olan kolluktur.

Buna rağmen suç kolluğunun sadece araştırma görevi ile görevlendirilip Cumhuriyet Savcısına bağlanması halinde, suç kolluğunu gerektiğinde önleyici kolluğun koruması gibi garip bir durum ortaya çıkabilecektir.

Suç kolluğunun Cumhuriyet Savcısına bağlanmasının önleyici kollukla arasında rekabet gibi sebeplerle bilgi akışının ortadan kalkmasının söz konusu olması hali de, suçluların işine gelecektir.

12) Suç kolluğunun Cumhuriyet Savcısına bağlanması konusunda İtalyan Anayasası'nın 109. maddesi de sanıldığı gibi haklı gerekçe değildir. Başta söylemek gerekir ki, İtalya'da, söz konusu 109. maddenin savcıya sadece kolluğa emir ve direktif verebilme yetkisi tanıdığını söyleyen yazarların çoğunlukta olduğu belirtilmektedir.

1961 Anayasası tasarısına giren "adli zabıta doğrudan doğruya adalet mercilerinin emrindedir" şeklindeki ifade, adli kolluğun başlıbaşına bir varlık kazanması yolunu açabileceğinden, Anayasa'ya alınmamıştır.⁶¹

57 R. Cengiz Derdiman, Türk..., s. 108 vd; Ragıp Sarıca, **İdari Kaza**, İstanbul 1949, s. 207.

58 Hazırlık soruşturmasının özelliklerinden birisi de kısıtlıdır. Bkz. Doğan, **a.g.e.**, s. 7.

59 Kunter, **a.g.m.**, s. 91.

60 David Fromkin, "Die Strategie Des Terrorismus", **Terrorismus**, Bonn 1977, s. 93,94.

61 Kunter, **a.g.m.**, s. 87.

Kuruluş ve Personel Bakımından

1) Konuya kamu yönetimi bilimi ve tekniği açısından bakıldığında suç kolluğunun genel kolluk içinde bulunması gereği ortaya çıkar. Çünkü, yönetim bilimi açısından örgüt bir amacı gerçekleştirmek için kurulur. Başka kabul edilebilir bir sebep olmadan aynı amacı gerçekleştirecek iki ayrı örgüt kurma iki başlılık getirir; hizmette başarıyı ve koordineyi engeller. Bu bakımdan kamu düzenini sağlama amacı ile hareket eden adli ve İdari kolluğun, aynı kuruluş altında bulunması gerekir.

2) Kolluğun, suçu önleyici ve işlenmiş bir suç hakkında soruşturma hizmetlerini yerine getirirken ihtiyaç duyacağı bilgi, kayıt gibi suç öncesi, suç anı ve suç sonrası tüm verilerin kolluk kuruluşunda arşivlenmesi gerekir. Bu arşivin suçlarla sınırlı olmak kaydı ile ayrıca suç kolluğunda veya Cumhuriyet Savcısında tutulması suç kolluğunun ihtiyacını gidermeye yeterli olmaz. Suç kolluğunun ayrı arşiv tutulması, kolluklar arası bilgi akışında kopukluk sonucu doğuracağı gibi, aynı amaçlı iki ayrı arşiv tutulması da yönetim açısından kırtasiyecilik demektir. Şu halde, suç öncesi ve suçla ilgili bilgilerin genel kollukta bulunması suç kolluğunun da genel kolluk içinde bulunmasını gerektirir.

Hazırlık soruşturmasında gerekli teknik incelemeler kollukta (örneğin kriminal laboratuvarlar) yapılabilmektedir. Cumhuriyet Savcısına suç kolluğunu bağlamak, suç kolluğunun tamamlayıcı birimi olan bu teknik inceleme birimlerini de Cumhuriyet Savcısına bağlamak gibi garip bir sonuç doğurabilecektir. Eğer bu tür birimler Cumhuriyet Savcısına bağlanırsa, emirle teknik inceleme yapan teknik inceleme birimi haline gelmesi sözkonusu olabileceği gibi, Cumhuriyet Savcısının bu birimlerden bilirkşiye başvurusu da (CMUK m. 66) mümkün olmayabilecektir.

3) Hizmette başarı ve etkinlik getireceği gerekçesiyle Cumhuriyet Savcısına suç kolluğunun tayini ve yükselmesi gibi işlemlerde olumlu görüş bildirme ve disiplin ile ödüllendirmelerinde (etkinlik sağlamak için) yetki verme de yerinde olamaz. Bu durumda kolluk ikilem içinde kalacaktır. Bu uygulama, başarıyı getirmez; kumanda birliği ilkesine de aykırılığı artırır.⁶²

Cumhuriyet Savcısının, yargısal işlerde ihmali veya diğer suçları görülenler hakkında adli makamlar önünde dava açma görev ve yetkileri vardır. Ödüllendirme, disiplin işlemleri uygulama, tayin, terfi gibi işlemler tamamen idari işlemlerdir. Bir yargı görevlisinin bu tür İdari işlemlerle yetkilendirilmesi, çok istisnai haller dışında mümkün olmamalıdır.

4) Suç kolluğunun Cumhuriyet Savcılığına bağlanması için genel kolluktan ayrılması, genel kolluğu, personel, araç, gereç ve harcama yönünden zayıflata-

⁶² Cumhuriyet Savcısına bu tür yetkiler verilmesi gerektiği görüşü için: Tosun, **a.g.e.**, s. 23.

caktır. Halbuki suç kolluğunun genel kolluk içinde kurulması halinde, acele hallerde suç kolluğu personelinin, araç ve gereçlerini önleyici hizmetlerde kullanmak mümkün olabilecektir.⁶³

5) Bu konudaki karşıt görüşlere rağmen, mevcut yasal sistemimizin uzmanlaşmaya engel olmadığı söylenebilir. Çünkü;

a) Uzmanlaşma bir eğitim işi olduğu kadar, sanatsal yönü inkar edilemeyecek kolluk görevleri için aynı zamanda bir tecrübe ve olaylara göre yürütülebilecek mantık ve sezgi işidir. Bu sebeple suç kolluğunun uzmanlaşması, bilginin yanısıra tecrübe ile olur.

b) Uzmanlaşma için gerekli bilgiler, gerek hizmet öncesi ve gerekse hizmet içi eğitimlerle verilebilecek durumdadır. Örneğin polisin hizmet öncesi "yüksek öğrenim" kurumu olan Polis Akademisi'nde, hukuku, insan haklarını, hakla ilişkileri bilen, polis taktikleri, yakın savunma, hareket yetenekleri bakımından yeterli polis amirlerinin yetiştirilmesi yönünde, bilgisayar da dahil olmak üzere, Anayasa, devletler umumi hukuku gibi hukuk derslerinin yanısıra, polis taktikleri, yakın savunma, beden eğitimi, soruşturma ve yazışma teknikleri gibi hizmette gerekli olabilecek dersler verilmektedir.⁶⁴ Hatta, Polis Akademisi'nde, örneğin 1995-1996 yılları içinde Arnavutluk Cumhuriyeti'nden 21; Azerbaycan Cumhuriyeti'nden 21; diğer ülkelerden de çeşitli sayıda öğrencinin öğrenim gördüğü belirlenmiştir.⁶⁵ Yine hizmet öncesi eğitim olarak polis okullarında, olay yeri inceleme, toplumsal olaylara müdahale esasları, polis meslek mevzuatı, anayasa, ceza ve ceza usul hukuku gibi dersler verilmektedir.⁶⁶ Örneğin 1995 yılı içinde, ekonomik dolandırıcılıkla mücadele ve kaçakçılık, olay yeri inceleme, terörle mücadele, asayiş projesi kursu gibi hizmet içi eğitim programlarının düzenlendiği ve toplam 5239 personelin hizmet içi eğitimden geçirildiği görülmektedir.⁶⁷

c) Tüm bunların uzmanlaşma için yeterli olmadığının söylenmesi halinde, gerek görülürse, yargı makamları ile yapılacak işbirliği ile belirlenecek konularda kolluğa gerekli eğitimin verilmesi yolu da pekala açıktır ve kullanılabilir.

d) Uzmanlaşma, görevliyi, uzmanı olduğu işlerde derinlemesine bilgi sahibi yapar ama, aynı görevlinin her zaman karşılaşılabileceği diğer hizmet bölümlerinde verimli olmaktan uzaklaştırabilir.⁶⁸ Bu sebeple suç kolluğu eğitimi verilirken elbette önleyici kolluk hizmetleri gözardı edilmemelidir.

Bu nedenle, suç kolluğunun Cumhuriyet Savcısına bağlanması için uzmanlaşma da kabul edilebilir bir gerekçe olamaz.

63 Bkz. d. 14.

64 (Emniyet Genel Müdürlüğü) **Polis - 1995**, Ankara 1995, s. 35.

65 **Polis-95**, s. 31.

66 **Polis - 95**, s. 43.

67 **Polis - 95**, s. 47.

68 Turgay Ergun-Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, Ankara. 1984 s 96

Yönetimde Reform İlkesi Bakımından

Yönetimde reforma, bir hizmetin görölmesinde veya iş akışında ortaya çıkan pürüzlerin giderilmesi ve yönetimin etkinleştirilip başarılı ve verimli hale getirilmesi için ihtiyaç duyulur.⁶⁹ Olduğu söylenen aksaklıkların giderilmesi için ihtiyaç oranında reforma gidilmesi, kamu yönetimi tekniğinin zorunlu gereğidir. Çünkü, ihtiyaçtan fazla düzenleme, sistemi etkileyen yeni olumsuzları getirecek ve adeta sisteme devamlı olarak bir yama olarak algılanacaktır. Bu tür olumsuzluklar ise zorunlu olarak yeni düzenleme ihtiyaçlarını yapıldıkları andan itibaren beraberinde getireceklerdir. Suç kolluğunun Cumhuriyet Savcısına bağlanması, idari reform gereklerine uygun bulunamaz niteliktedir.

Kaldı ki, zamanımızda, ülkemizde özel dedektiflik bürolarının açılması konusu bile gündemdedir.⁷⁰

SUÇ KOLLUĞUNUN CUMHURİYET SAVCISI KARŞISINDA KONUMUNA İLİŞKİN DÜŞÜNCELER

Şimdiye kadar yapılan değerlendirmelerden görölmektedir ki, gerek mevcut yasal sistemin ve gerekse Cumhuriyet Savcısına bağlı suç kolluğu seçeneğinin ciddi sayılabilecek sakıncaları bulunmaktadır. Dolayısıyla, suç kolluğunu Cumhuriyet Savcısına bağlama gerekçeleri de kanaatimizce, mevcut yasal sistemi değiştirmeye yetecek haklılıktan uzak görönmektedir.

Diğer taraftan, kanaatimizce, hem mevcut yasal sistemin ve hem de suç kolluğunun Cumhuriyet Savcısına bağlanması seçeneğinin çok önemli aksaklıklarından birisi, her iki sistemin de Cumhuriyet Savcısını (ilk etapta) olayın tarafı durumuna sokmasıdır. Gerçekten suç kolluğunun hazırlık soruşturmasında (ve diğer yargısal işlerde) Cumhuriyet Savcısı yardımcısı olarak ve onun emriyle ve onun adına görev yapması, Cumhuriyet Savcısını hem kişi olarak ve hem de makam olarak olayın tarafı durumuna düşürecektir. Bu durumda en azından, olayla ilgili olarak bilgi ve görgüsüne başvurulabilecek tanık konumunda bulunacaktır. Çünkü, kamu hukuku ilkeleri gereğince, bir konuda emir ve direktif verilmesi, emri ve direktifi veren emri ve direktifi uygulayanla birlikte sorumlu hale getirir. Yasal hüküm bir makama, her zaman kullanabilmesini mümkün kılacak şekilde emredebilme yetkisi vermişse, velev ki hizmetin yürütölmesinde emir

69 Kenan Sürgit, **Türkiye'de İdari Reform**, Ankara 1972, s. 10, 22 vd; Tortop, a.g.e., s. 175 vd; Aktan, a.g.e., s. 155 vd.

70 Bu konuda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde gerekli çalışmaların sürdürölldüğü, günlük duyumlar arasındadır. Diğer taraftan kolluğun özelleştirilmesi ile ilgili değerlendirmeler için: Ernst - Heinrich Ahlf, "Einführung In Die Thematik" (Hrsg: Rüdiger Weiss-Monika Plate) Privatisierung Von Polizeilichen Aufgaben" BKA Forschungsreihe 41, Wiesbaden 1996, s. 10 vd.

verilmese de emir verildiği ve dolayısı ile emir verenin de uygulamada olduğu kanaatine varılabilecektir.

Bu sebeple, olaya doğrudan müdahale etse de etmese de suç kolluğu ile arasında, kolluktan bilgi alma, aldığı bilgiye göre veya doğrudan emir verme boyutuna kadar varan (CMUK m. 154) yasal bir bağ olan Cumhuriyet Savcısının, kendisi en azından suç kolluğu kadar olayın tarafı kimliğine bürünmüşken, tarafı olduğu olay hakkında "tarafsız bir makam" olarak kamu davası açması düşünülemez ve bu hukuka da uygun değildir.

Şu halde; gerek önceki yerlerde ve gerekse yukarıda ileri sürülen gerekçelerle, suç kolluğunun Cumhuriyet savcısı ile ilişkileri bakımından, hizmet gereklerine uygun yeni çözümler geliştirilmelidir.

Bu düşünceden hareketle, suçla mücadelede ve hukuk devletine uygun ve soruşturma çabukluğu sağlayabilecek çözüm olarak önerilerimizi şöyle sıralamak isteriz:

1) Mevcut yasal duruma yakın bir şekilde, suç kolluğu hazırlık soruşturmasında araştırma işlemlerini yaparken Cumhuriyet Savcısından emir ve direktif almamalı: Cumhuriyet Savcısı karşısında serbest olmalıdır. Cumhuriyet Savcısı da hazırlık soruşturması sırasında muhakeme hukuku kurallarına uyulup uyulmadığını izleyen⁷¹ ve soruşturmadan sonuç çıkaran makam olmalı ve bu sıfatla, gerekirse soruşturmada eksik kalan kısımların tamamlanmasını kolluktan isteyebilmelidir. Ancak böyle bir sistemin işlemesi için, bir olayı öğrenip soruşturmasına başlayan kolluk, acele önlemleri aldıktan sonra durumu derhal Cumhuriyet Savcısına bildirmelidir.

Nitekim, karşılaştırmalı hukuk açısından bakıldığında, İngiltere'de savcının işinin kolluk araştırmasının bitiminden sonra başladığı⁷², Federal Almanya'da savcının kolluk araştırmasına mümkün olduğunca müdahale etmediği⁷³ belirtilmektedir. Amerika Birleşik Devletleri eyaletlerinde eyalet ve vilayet servisi gibi doğrudan kriminal olayların soruşturmasını yapmakla görevli şahıslar vardır. Bunlar da görevleri nedeni ile hiç bir şekilde işlenmiş veya işlenmekte olan bir suçun (hazırlık niteliğindeki) ilk soruşturmasını yapmayıp yasalar gereği polis veya şerif dairelerinin ilk soruşturmayı yaparak, konunun mahkeme aşamasına hazırlanmasını beklemektedirler.⁷⁴

71 Yenisey, Hazırlık..., s. 22.

72 Avrupa Ülkelerinde..., s. 66.

73 Hans Eberhard Egner, *Deine Rechte Vor Dem Strafrichter*, München, 1968, s. 92; Yenisey, Hazırlık, s. 22.

74 "A.B.D. Güvenlik Teşkilatlarının Yapısı" (Emniyet Genel Müdürlüğü) **İç Hizmet Bülteni**, Yıl 19, S. 179, s. 35.

Öğretide de suç kolluğunun yaptığı araştırmaları Cumhuriyet Savcısına bildirmesi ve Cumhuriyet savcısı ile yakın işbirliği içinde çalışması, bir uzmanlık işi olan iz ve delil elde etme gibi hususlarda kendi usullerine göre araştırma yapması; ancak bu araştırmayı son soruşturmadaki hukuki görüş açılarından değerlendirebilmek için Cumhuriyet Savcısının yönlendirmesi gerektiği ileri sürülmüştür.⁷⁵

Nitekim, CMUK'nun değişmeden evvelki 154. maddesine ait gerekçede "Cumhuriyet Savcısının doğrudan doğruya ifa etmek yetki ve imkanına sahip olmadıkları işlemleri kolluğa emir vermek sureti ile yaptırabilecekleri" belirtilerek⁷⁶, kanaatimizce, kolluğun araştırma teknik ve taktiklerinde serbest olması gerektiğine de işaret edilmiş bulunmaktadır.

Önerimiz, kumanda birliği ilkesine uygun olarak, kolluğu tek bir üste bağlamakta ve böylece yönetimde yetki ve sorumlulukların da açıkça ortaya çıkmasını sağlamaktır.

2) Hazırlık soruşturmasının kolluk araştırması bölümünde Cumhuriyet Savcısı ile suç kolluğu arasında meydana gelecek uyumsuzlukların çözümü ve hazırlık soruşturması sırasında istek ve gerekçelere göre yargılama önleme uygulanıp uygulanmamasına karar vermek; aynı zamanda soruşturma esnasında hukuka uygunluğu da gerekirse izlemek için, Cumhuriyet Savcısı ve suç kolluğu gibi kesintisiz ve nöbet usulü ile görev yapacak gözetmen yargıç görevli olmalıdır. Böylece, suç kolluğunun veya Cumhuriyet Savcısının mevcut yasal sisteme göre daha serbest olmasından doğacak boşluğun giderilmesi için en iyi güvence zannediyoruz ki budur.

Hazırlık soruşturmasında karar veren gözetmen yargıç, aynı soruşturmanın duruşmalarına mümkün olduğunca katılmamalıdır.

3) Kolluğun yaptığı işlemlerin, Cumhuriyet Savcısının ve diğer makamların tüm isteklerine verdiği karşılıklar tamamen mümkün olduğunca somut gerekçelere dayanmalı ve aydınlatıcı olmalıdır. Özellikle yakalama, elkoyma, arama gibi önlemlerle, Cumhuriyet Savcısının yargıya ilişkin bir isteğine olumsuz cevap vermek söz konusu ise, gerekçelerin somut ve tatmin edici olmasına daha fazla özen gösterilmelidir.

CMUK'nun 3842 sayılı Kanunla değişik 154. maddesi ile, ilgili diğer maddeleri bu esaslara uygun olarak yeniden düzenlenmelidir. Bilhassa 154. maddenin gerekçeden anlaşıldığı kadarıyla, kolluğu insan haklarına uymadığı yolunda zan

⁷⁵ Yenisey, Hazırlık..., s. 79.

⁷⁶ Gerekçe için: Vural Savaş - Sadık Mollamahmutoğlu, **Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu Yorumu**, C. 1, Ankara 1995, s. 880, 881. Adalet Bakanlığı, zaruret olmayan hallerde savcının doğrudan doğruya emir vermesini doğru bulmamaktadır. 13.9.1940 tarihli genelge, Yenisey, Hazırlık..., s. 78'den naklen.

altında bırakmakta, kolluğun serbest çalışma ortamını elinden almaktadır. Keza kolluk, önerimize göre, gözetmen yargıçtan karar alınamayacak ve Cumhuriyet Savcısına da bilgi verilemeyecek kadar gecikemez acele halde yargılama önlemlerini uygulayabilmelidir.

4) Hafif ağırlıkta olan kabahat türünden suçlar, yargı makamlarına itiraz ve hatta şikayet yolu açık olmak üzere kollukta sonuçlandırılmalıdır. Bu adliyenin yükünü hafifleteceği gibi, adaletin zamanında tecelli etmesini sağlayacaktır.⁷⁷

İlk bakışta yargılama ilkelerine aykırıymış gibi görünse de bu uygulama, kişilere yürütme (ve yasama) organınca özgürlüğü bağlayıcı ceza verilmediği sürece 1982 Anayasası'na aykırı bir nitelik taşımamaktadır(m. 38).

Bu tür suçlar ilerideki daha büyük suçları engellemeye yönelik bir kolluk önlemi niteliğinde oldukları için, bir yazarımızca "polis suçları" olarak adlandırılmaktadır.⁷⁸ Nitekim, Alman Polis Kanunu Tasarısında⁷⁹, zorlama önlemlerinin bir para cezası veya para yaptırımı ile birlikte uygulanabileceği (m. 29/3) ve zorlama için "para ödettirme" yolunun açık olduğu(m. 31) belirtilmiştir.⁸⁰

5) Cumhuriyet Savcılıkları, suç kolluğundan gelen soruşturma işlemlerinin ve diğer adli işlerin aşamalarından ve sonucundan suçla mücadelede tutulacak arşiv ve kayıtlara geçirilmek üzere, işlemi yapan kolluk makamına bilgi vermelidir.⁸¹

Suç kayıtlarının ve sonuçlarının tutulması suçla mücadele için olduğu kadar, örneğin yasaya göre yapılacak güvenlik soruşturmaları için gerekli olabilecektir.

Suç kayıtlarının kamu düzeninin sağlanması ve suçların önlenmesi için gerekli olduğu İnsan Hakları Avrupa Komisyonunun iki ayrı kararı ile hukuka uygun bulunmuştur.⁸² Bu kararlardan birisine göre parmak izleri, İkincisinde de suç sicilleri (sabıka kayıtları) tutulmasında bir sakınca görülmemiş ama bunların gizli kalması istenmiştir.

6) Suç kolluğuna yapılabilecek baskı ve nüfuzları önlemek için, suç kolluğunun el koyduğu ve bilgisini Cumhuriyet Savcısına verdiği olayların şüpheli veya sanıklarının yasal süre içinde yargı makamlarına gönderene kadar gözaltında tutması zorunluluğuna ilişkin yasal somut bir düzenleme getirilmeli, kabul edilebilecek tüm istisnalar da mümkün olduğunca yasada açık bir şekilde mutlaka

77 Derdiman, Polis..., s. 23.

78 Uğur Alacakaptan, **Suçun Unsurları**, Ankara 1973, s. 19, 20.

79 Bu tasarı, Federal Almanya'da eyaletlerin kendileri için alabileceği çerçeve niteliğindedir. Bkz. Kayıhan İçel-Feridun Yenisey, Ceza Kanunları, İstanbul 1989, s. 114 vd.

80 İçel-Yenisey, **a.g.e.**, s. 127.

81 Derdiman, Polis..., s. 20.

82 Avrupa Komisyonu'nun; Parmak izi ve fotoğraf almaya imkan veren kararı: dilekçe no: 1307/61, Rec. 9, p. 53; Adli sicilin gizliliğine ilişkin rapor tarihi: 18.03.1984. J. Alderson, **İnsan Hakları ve Polis** (Çev: İhsan Kuntbay), Ankara 1989, s. 55, 56'dan naklen.

yazılmalıdır. Bu aynı zamanda uygulamada eşitlik getirecek ve itirazları azaltan bir zemin oluşturmaktadır.

Aslında halen uygulama da bu yöndedir. Ancak pozitif hukukta bu konuda bir kuralın getirilmesi faydalıdır.

7) Cumhuriyet Savcısını ve suç kolluğunu ilgilendiren bütün genelgeler, İçişleri ve Adalet Bakanlıkları arasında kurulacak koordine ile çıkartılmalı, her iki birime de hitap edici, ikilem oluşturmeyen nitelikli olmalıdırlar.

KOLLUK AÇISINDAN ÖNERİLERİMİZİ TAMAMLAYICI GEREKLER

Önerilen sistemin amacına uygun işlemesi için kolluk açısından gerekli olacağını düşündüğümüz şu düzenlemeler yapılmalıdır:

1) Kollukta iş hacmini gereksiz artıran hizmetler kaldırılmalıdır. Kolluk, güvenlik ve asayişten sorumlu kuruluş görevlisi olarak, asıl hizmet alanında çalıştırılmalıdır.

Bu bakımdan;

a) Başka kuruluşların hizmet alanlarına giren işler kolluğa yaptırılmamalıdır. Bu tür işlerin en önemlisini adli ve idari tebliğ işleri teşkil etmektedir. CMUK yargı organınca yapılacak tebliğlerde 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine uyulacağını belirtmiştir. İçişleri Bakanlığımızın 02.02.1993 tarihli ve B.05.1. EGM.0.65.01.01.929 93-27 sayılı, gereği için valiliklere ve Emniyet Genel Müdürlüğü'müze, bilgi için de Başbakanlığa gönderdiği genelgelerinde valiliklerden "gecikmesinde sakınca bulunan hallerde" tebliğlerin polise yaptırılması, diğer hallerde ise normal tebliğ yollarından faydalanılması istenmiştir.⁸³ Keza Adalet Bakanlığı'nın konuyu ilgilendiren bir tebliğinde de: "Cumhuriyet başsavcılığınca adli evrakın ...posta ile gönderilmesi gerektiği..." belirtilmiştir.⁸⁴

Tebliğat Kanunu konu ile ilgili olarak açıkça, normal hallerde posta, telgraf veya telefonla tebliğ yapılabileceğini, dolayısıyla tebliğ işlemleri bakımından görevli ve yetkili kurumun posta telgraf ve telefon haberleşmesini sağlayan kamu kuruluşu olduğunu ifade etmiştir.

Gerçekten, görülebildiği kadarıyla, kolluğun, örneğin polis karakollarının iş hacmini oluşturan hizmet alanının asıl kurumunca yapılması tercih olunabilecek tebliğ işlemleri oluşturmaktadır. Tebligat Yasasının yukarıda değinilen hükümleri

83 İçişleri Bakanlığı'nın 02.02.1993 tarihli ve B.05.1. EGM.0.65.01.01.629/93-27 sayılı yazıları için: Derdiman, Polis..., s. 20.

84 Savaş-Mollamahmutoğlu, a.g.e., s. 886.

karşısında, kuruluşlarca örneğin ödenek yokluğu gerekçe gösterilerek kolluğa tebliğ işlemlerinin yaptırılması kanımızca hukuka da uygun değildir.

b) Kollukta güvenlik ve asayiş hizmetlerinin daha verimli ve başarılı yürütülebilmesi için, kolluk görevlileri mümkün olduğunca sekreteryâ işlerinde çalıştırılmamalı; asli işlerinde görevlendirilmelidir. Bu bağlamda özellikle, destek, silah ruhsat(izin), personel, lojistik, trafik tescil, pasaport hizmetleri gibi hizmetlerde, zorunluluklar dışında kolluk görevli olmamalı; bu tür hizmetlerde örneğin genel idari hizmetler sınıfından personel çalıştırılmalıdır.

Polisin, sekreteryâ işleri yaptığı bazı hizmetler asayiş ve güvenlik hizmetlerinde bir tür destek hizmetleri olarak doğrudan valiliklerin görev ve yetkileri alanına girmektedirler. Bu konuda en iyi örnek de 91/1779 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe giren Silah Taşıma ve Bulundurma Ruhsatlarının Verilmesine İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre isteyenlere ruhsat verilmesi işlemleridir. Bu yönetmeliğe göre, can güvenliği gibi haller dışındaki gerekçelerle silah bulundurma veya taşıma ruhsatı almak isteyenlerin işlemleri emniyet birimlerince yapılıp, ilgili yer mülki amirinin uygun bulması ile verilmektedir. Can güvenliği gerekçesi ile yapılan talepleri uygun bulup bulmama yetkisi de İçişleri Bakanı'nındır. Şu halde, ruhsat için yapılan isteklerin değerlendirilmesi, ilgili yerlere gönderilmesi, uygun bulunup bulunmaması gibi işlemler tümü ile mülki amirliğin görev ve yetkisinde olduğu için, mülki amirlikler içinde kurulacak birimler tarafından izlenmeli ve yapılmalıdır. Kolluk ise, ruhsat verilecek kişilere ait yapılacak soruşturma taleplerini yerine getirmeli ve silah taşıma ve bulundurma ruhsatı bulunanlarla ruhsatları geri alınmış veya iptal olunmuş kişilerden haberdar olmalıdır. Böylece, bu tür sekreteryâ işlerinde kullanılacak kolluk; personeli, araç ve gereçlerinden de tasarruf edilmiş olacaktır.

Bunun gibi, yine personel araç ve gereç tasarrufu için, daha çok teknik özelliği bulunan ve özel hukuk ilişkilerini ilgilendiren trafik tescil işlemlerinin de kolluktan alınması öneriye değer görülmektedir.

2) Kollukta suç kolluğu birimi kurulmalı ve olaylara mümkün olduğunca bu kolluk müdahale edip soruşturma ve araştırma işlemleri yapmalıdır. Suç kolluğu, kolluğun en alt birimine kadar ayrı olarak örgütlenmelidir.

Buna göre, suç kolluğu önleyici kolluk hizmetlerinde zorunluluklar dışında görevlendirilmemeli, meydana gelebilecek bir olayın soruşturması için her zaman mutlaka yeterli eleman bulundurulmalıdır. Herhangi bir suçla karşılaşan diğer kolluk veya ilgili suçlara bakacak suç kolluğu dışındaki kolluk, hemen acil önlemleri alıp, konuyu vakit geçirmeksizin ilgili suç kolluğuna haber verimli ve onlara bırakmalıdır. Böylece, uzmanının soruşturmaya hemen katılması sağlanmalıdır. Soruşturmayı kendince tamamlayan suç kolluğu konuyu eldeki

veriler, sanıklar ve duruma göre suçun diğer tarafları ile birlikte Cumhuriyet Savcısına göndermelidir.

Yargı mercilerine bu şekilde intikal ettirilen suçun (sanığın tutuklanıp tutuklanmadığı gibi) aşamaları ile (kesin karara bağlanan) sonucu hakkında kolluk arşivlerinde tutulacak kayıtlara esas olmak üzere, Cumhuriyet Başsavcılığınca kolluk makamlarına bilgi verilmelidir.

Kollukla Cumhuriyet Savcısı arasında gerekli koordineyi kuracak makam olarak kendilerine yetki devri yapılmış "koordinatör kolluk amir yardımcısı" görevli ve yetkili olmalıdır.⁸⁵ En üst kolluk amiri ise Cumhuriyet Başsavcısı ile diyalog kurmalıdır.

3) CMUK'nun 3842 sayılı Kanunla değişik ve ek 135. ve 135 a maddelerine amacına uygun işlerlik kazandırmak için, istenildiğinde müdafinin kolluk birimine gelmesi sağlanmalı; müdafie ulaşmak için daha somut bir düzenleme getirilmelidir.

Aslında, kollukta soruşturma sırasında müdafî görevlendirilebilmesi yolunu açan CMUK'nun 135. maddesi ile ilgili maddeleri kolluğu zan altında kalmakta kurtardığı gibi, hazırlık soruşturmasında sadece Cumhuriyet Savcısının kişi için güvence olduğu iddiasını çürütmektedir. Çünkü, müdafî, kollukta yapılanları görmek bakımından bir bakıma "kamu tanığı"dır.

4) Tüm kolluk amir ve memurlarının atanmalarında, yükselmelerinde ve buna benzer diğer hususlarda objektif uygulamalar getirilmeli, kıdem ve liyakat ilkelerine uyulmalı fakat Liyakat keyfi uygulamalara meydan vermemek için liyakatin belirlenmesinde taktir hakkı çok somut kıstaslara dayanılarak kullanılmalıdır. Bu şekilde sırası gelenler zorunluluklar dışında belli görevlere atanmalıdır. Bir makama yapılan atamalarda, görevlilere belli bir süre o görevde kalma güvencesi verilmeli; süre bitiminde de değiştirilmelidir.

Diğer taraftan, kadrolarda gereksiz fazlalaşmaları önlemek; hiyerarşi açısından her rütbede yeterli olacak sayıda kadro ayırmak ve görevli atamak için, gerekirse, objektif usullerle belirlenecek ve tatmin edecek bir zorunlu emeklilik formülü bulunmalıdır.⁸⁶

Bu arada, kolluğa doğrudan emir verebilecek mülki amirler ve diğer görevliler için de benzer formüller araştırılmalıdır.

Bu tür emeklilik gibi yöntemlerle verimli ve uzman kişilerden faydalanılamama sakıncasının giderilebilmesi için, somut gerekçelerle yetkili makamlar tarafından süre uzatımı yapılmalıdır.

⁸⁵ Derdiman, Polis..., s. 22-24.

⁸⁶ Bkz. "Kadrosuzluk Nedeni ile Zorunlu Emeklilik Getiriliyor" **Polis Dergisi**, Yıl 1, S. 2, s. 176, 177.

Tüm bu değerlendirmelerin yapılması için, bir polis şurası veya kurulu oluşturulabilir.⁸⁷

Bu konuda seçimle iş başına gelme gibi çeşitli alternatifler üniter devlet yapısındaki kamu yönetimi sistemimize uymaz kanısındayız.

5) Suç kolluğu araç gereç ve personel bakımından artırılmalı ve daha nitelikli hale getirilmelidir.

Bu konuda örneğin polis okullarından 1995-1996 yılları içinde muhtemelen toplam 14354 öğrenci mezun olmuş ve göreve atamışlardır.⁸⁸

6) Yapılacak hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerle suç kolluğunda uzmanlaşma sağlanmalı; her bir suç türünü araştırmakla görevli olanlara, derinlemesine bilgiler verilmelidir. Bu konuda yargı makamları ile irtibat kurulmalı, yargı makamlarınca önerilen konularda da eğitim verilmelidir.

Uzun vadede belki görev ve yetki sahası genişleyecek olan polis gibi⁸⁹ günümüzde polisin bulunmadığı yerlerde görevli jandarmının daha nitelikli hale getirilmesi sağlanmalı ve daha ileri zamanlarda suçu araştırmacı "profesyonel" jandarma oluşturulmalıdır. Sadece askerlik süresi içinde soruşturma ile görevli bir muvazzaf jandarmının çok nitelikli olmasını beklemek biraz zor olsa gerekir.

7) Kolluk hizmetlerinin gerektirdiği harcamaları personel giderlerini karşılamak ve toplanan tutardan objektif ölçülere göre ve orantılı olarak personele pay verilecek şekilde, ücretli kolluk sistemine geçilmelidir. Buna göre suç kolluğu görevlerinin yerine getirilmesi sırasında yapılan masrafların devlet tarafından, kolluk makamlarının bütçe gelir hanesine yazılmak üzere, suçu işleyenlerden alınması öneriye değer görülmektedir.⁹⁰ Zaten mahkemeler masrafları, taraflardan birisine yükleyebilmektedirler. 1973 tarihli bir eserde, Almanya'da polisin şahıslara getirdiği maddi yardım ve hizmetlerin karşılığının tahsil edildiği belirtilmektedir.⁹¹ Nitekim Alman Polis Kanunu Tasarısı'nda da bir hareketi yapmaya mecbur olan kişinin yapmaması halinde başkası tarafından yapılabilmesi mümkünse, polis tarafından masrafları ilgilie yüklenmek şartıyla yapılabilceği ifade olunmaktadır.⁹²

87 Polis şurasının kurulması çalışmalarının yapılmakta olduğu bilinmektedir. Bkz. "Ya Reorganizasyon ya da İç Güvenlik Müsteşarlığı" **Polis Dergisi**, Yıl 2, S. 8.

88 **Polis - 95**, s. 41.

89 Uzun vadede polisin yurt düzeyinde iç güvenlikten sorumlu olması temennisi yapılmıştır. Dündar, **a.g.m.**, s. 6. Mehtap Raporu da aynı temenniyi yapmaktadır. **Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri**, Ankara 1966, s. 156-158.

90 Derdiman, Polis..., s. 23.

91 Yaman Galolar, **Federal Almanya'da Polis**, Ankara 1973, s. 94,95.

92 İçel-Yenisey, **a.g.e.**, s. 127.

8) Kollukta parmak izi gibi suç kayıtları çok güvenilir bir şekilde tutulmalı, aranan kişilere ait tüm bilgiler, her kolluk birimi ve ekibinde bulunmalıdır. Bunun için zamanımızdaki en güzel ve avantajlı uygulama, bilgisayardır. Tüm birim ve ekiplerde arananların ve suçların kaydedildiği bilgisayarlar, kimliği sorulan ya da şüphelenilen kimsenin aranıp aranmadığını, suç işleyip işlemediğini, gözlem altında bulundurmaktan öğrenmeye yetecek ve bu yönden kişi güvenliği daha iyi sağlanmış olacaktır.

Suçla ilgili tüm kayıtlardan, görev ve yetki alanlarına göre polis ve jandarma birbirlerine haberdar etmeli, böylece her iki kuruluşun da ihtiyacı olan bilgiye derhal ulaşabilmesi sağlanmış olmalıdır.

Bunun gibi, her türlü bilgi toplama ve değerlendirme faaliyetlerinde, yetkili kurumlar arasında koordine sağlanmalıdır.

9) Hizmette başarı için bunlar yeterli değildir. Aynı zamanda, uygulayıcıların ve halkın, sosyal sorumluluk duygusunu, uygulayıcılarla halkın işbirliğini geliştirmek gereklidir. Böylece, yönetilenler, suçları ihbar etmenin görev olduğu bilinciyle hareket edecekler; uygulayıcılar halktan aldıkları destekle daha da başarılı hizmetler yürüteceklerdir.

SONUÇ

Bu çalışmada yapılan değerlendirmelerden ve ortaya konulan sakıncalarından görülmektedir ki, gerek suç kolluğunu genel kolluk örgütü içinde bırakan ve fakat yargısal işlerde Cumhuriyet Savcısının emrinde bulunduran mevcut yasal sistemin ve gerekse özlük ve disiplin işlerinden örgütsel düzeye varana kadar çeşitli boyutlarda suç kolluğunu Cumhuriyet Savcısına bağlayıcı önerilen sistemin ciddi sakıncaları sebebiyle tercih edilmemesi, bu yönden yeni önerilerin değerlendirilmek için ortaya konulması gerekli olmaktadır. Kaldı ki, suç kolluğu öyle veya böyle Cumhuriyet Savcısının emrinde olduğu sürece, suçların soruşturulması sırasında emir vermeye yetkili makam olarak Cumhuriyet Savcısının da belki kolluk kadar olmasa bile, olayın en azından tanığı olacağı ve yargılama diyalektiği açısından örneğin tanıklıkla iddiaları taraf olmanın bir kimsede birleşmeyeceği de açıktır.

Kanaatimizce, yukarıdaki gerekçelere göre Cumhuriyet Savcısı kolluğun dedektifliği ilgilendiren araştırma işlemlerinde suç kolluğuna emir verememeli; yapılan soruşturmada da sonuç çıkarıcı makam olmalıdır. Fakat, soruşturmaya başlandığı andan itibaren suç kolluğu tarafından Cumhuriyet Savcısına bilgi verilmeli, soruşturmanın eksik yönlerine ilişkin hususların tamamlanması Cumhuriyet Savcısı tarafından istenebilmelidir.

Kolluğun bu şekilde güçlendirilmesi eğilimi karşısında, hazırlık soruşturmasında yapılan işlemlerin hukuka uygunluk bakımından gerekirse gözetin ve mey-

dana gelebilecek çeşitli görev uyumsuzluklarını ve önlemler için gerekli kararları veren gözetmen yargıcın görevlendirilmesi bir çözüm olabilir. Ancak önerdiğimiz sistem tümü ile, kollukta yapılması gereken ve bu çalışmada ortaya konulan önerilerle desteklenmelidir.

Sonuçta söyleyelim ki, iyi yasalar bile kötü uygulayıcıların elinde kötü uygulama aracı olmaktan öteye gidemezler. Bu bakımdan her türlü önerisinin, iyi, vicdanlı, temiz ahlaklı, halkla ilişkileri kurabilen bilgili yöneticiler ve uygulayıcılarla başarıya ulaşacağını unutmamak gerekir.

ADLİ VE İDARİ SORUŞTURMALARDA SORUŞTURMACILARIN ÜZERİNDE DURMASI GEREKEN BAZI GRAFOLOJİK BİLGİLER

**Kasım ESEN
Erzurum Vali Yardımcısı**

Modern hukuk, tanık ifadesinin asgariye indiği ve bunun yerini bilimsel delillerin aldığı hukuktur. El yazısı, imza, kıl, kumaş parçası, boya v.s. incelenmesi veya laboratuvarda analiz edilmesi gibi. Bu itibarla aşağıdaki hususların özellikle vali ve kaymakamlarca bilinmesinde fayda vardır.

A - Yazı, İmza ve Daktilo Yazısı Tetkikinin Hangi Hallerde Gerekli Olduğu

Özellikle idari soruşturmalarda, aynı adli olaylarda olduğu gibi, suçun maddi delilleri üzerinde laboratuvar incelemesi yaptırılarak gerekli ekspertiz raporlarının alınmasında fayda vardır. İdari soruşturmaların, idari suçların ve memur suçlarının nitelikleri dikkate alındığında; yazı, daktilo yazısı ve imza tetkikleri burada oldukça geniş bir uygulama alanı bulacaktır. Örnek vermek gerekirse, gerçek dışı (sahte) belgeler düzenlenmesi, böyle belgeler düzenleyerek diğer suçların (zimmet vb. gibi) işlenmesi, imzasız ve asılsız ihbar ve hakaret mektupları yazılması şeklinde işlenen suçların soruşturmalarında, belgelerde bulunan el yazılarının kim tarafından yazıldığının, belgelerdeki imzaların gerçek sahiplerine ait olup olmadığının, belgelerdeki daktilo makinası yazılarının hangi daktilo ile yazıldığının, belgelerde basılı kaşe ve mühür izlerinin gerçek veya sahte olup olmadıklarının, belgelerde yazı, rakam ve diğer ibareler üzerinde silinti, kazıntı veya ilave yoluyla tahrifat yapıp yapılmadığının incelenmesi ve bunun neticesinde hem soruşturmacıya ışık tutacak ve hem de usul açısından gerekli olan bulgu ve delillerin saptanması mümkün olabilecektir.

B - Ekspertiz ve Bilirkişi Raporlarının Delil Olarak Değeri

Bilindiği gibi, gerek adli/idari soruşturmalarda ve gerekse mahkeme aşamasındaki davalarda, suçun maddi delilleri üzerinde teknik inceleme yapılabilmesi için, bu delillerin ilgili ekspertiz merciine tevdi edilmesi veya bilirkişi tayini yoluyla teknik incelemeye tabi tutulması gerekmektedir. Bu incelemeler neticesi verilecek olan raporlar mahkeme veya soruşturma usulü açısından önemli birer

delildirler. Laboratuvar veya bilirkişi incelemesi yapılması gereken konularda bu incelemelerin yaptırılmamış olması usul açısından bir eksikliktir. Ancak ceza yargılama usulünde bazı istisnalar dışında delillerin hakimi bağlayıcı nitelikte olmaması cihetiyle, hakimın, bilirkişi veya uzman tarafından verilen rapora uyma mecburiyeti yoktur. Eksik inceleme, yetersiz görüş bildirme veya tarafların itirazı gibi durumlarda hakim başka bilirkişi veya mercilere de ikinci, üçüncü defalar inceleme yaptırabilir. Bu itibarla, nihai kararın hakime ait olduğu ve diğer delillerle birlikte ekspertiz ve bilirkişi raporlarının da hâkimde yeterli vicdani kanaat hasıl etmeye yönelik vasıtalar olduğu her zaman bilinmelidir. Ancak belirtildiği gibi, teknik inceleme yaptırılması gereken durumlarda bu incelemenin yetkili mercilere veya uzman bilirkişilere mutlaka yaptırılması gerekmektedir. Bu incelemelerin yaptırılmış olması, gerekli usulü bir işlemin yerine getirilmiş olması ile birlikte, soruşturmacıya veya hakime olay hakkında yeterli aydınlatıcı bilgileri sağlayacaktır. Hakimın veya soruşturmacının böyle bir incelemeyi yaptırmaması veya inceleme yapılması gereken bir konuda kendi gözlem ve bilgisiyle karar vermeye çalışması hem sakıncalı sonuçlar doğurabilecek ve hem de usul açısından bir eksiklik teşkil edecektir.

C - Mukayeselerin Alınması

Doküman incelemelerinde örnek (numune) olarak karşılaştırmalar sırasında kullanılacak olan mukayese materyaller iki türlü düşünülmelidir:

a. Huzurda alınmış mukayeseler: Soruşturmacının, inceleme konusu belgeleri laboratuvara göndermeden önce, şüpheli şahısları çağırarak huzurda, inceleme esnasında gerekli karşılaştırmaların yapılabilmesine yönelik olarak, 3-4 sahife dolusu örnek yazı ve imzalarını almasıdır.

b. Samimi mukayeseler: Şüpheli şahısların, olay tarihinden önce çeşitli vesilelerle yazmış olduğu yazıları ve atmış olduğu imzalan havi muhalif belgelerin (mektup, not defteri, dilekçe, form, beyanname, bordro vb.) temin edilmesidir. Buna Grafolojide "Medar-ı Tatbik" adı verilmektedir.

El yazısı ve imza incelemelerinde her iki tür mukayeselere de ihtiyaç duyulur. Özellikle imza incelemelerinde samimi mukayeselerin önemi büyüktür. Belgeleri laboratuvara göndermeden önce, yeterli miktarda samimi mukayese belgeler ile, huzurda suç konusu belgelerin içeriğine uygun şekilde (aynı kelime ve ibareleri havi, kağıt ve kalem yönünden benzer) alınacak 3-4 sahifelik mukayese belgeler temin edilmelidir.

Daktilo makinalarından mukayese alınırken suç konusu metin şüpheli daktiloda en az iki defa yazılmalı, ayrıca klavyedeki karakterler beşer defa yazılmalıdır. Eğer mümkünse bizzat şüpheli daktilonun kendisinin gönderilmesi uygundur.

Kaşe ve mühürlerde ilgili kaşe ve mühürün bizzat kendisinin gönderilmesi, mümkün olmadığı takdirde en az on defa tatbik edilecek temiz ve okunaklı örnek basımlarının gönderilmesi gerekir.

D - Türkiye'de Polis Laboratuvarları

Türkiye'de polis laboratuvarları, Ankara, İstanbul, İzmir, Adana, Samsun, Erzurum ve Diyarbakır İllerinde kurulmuştur. Bu laboratuvarlar doğrudan Emniyet Genel Müdürlüğü'ne bağlıdır. İdari soruşturmayı yürüten muhakkikler Cumhuriyet Başsavcılıkları veya kaymakamlıklar ile valilikler aracılığıyla doğrudan ilgili belgeleri laboratuvar uzmanlarına inceletebilirler.

E - Mülki İdare Amirleri ve Soruşturmacılar Tarafından Daha Çok Önem Verilmesi Gereken Husus: Sahte İmza

İmza, onu atan kişinin kendisine ait özel bir işarettir.

Genel olarak ad, ad ve soyad veya adın ilk harfi ile soyadının yazılması şeklinde veya bunlarla bazı özel şekillerin meydana getirilmesi suretiyle kullanılan imzalar dışında herhangi bir şeklin veya işaretin de imza olarak kullanıldığı görülmektedir.

Memleketimizdeki imza şekilleri de her yerde olduğu gibi, kişinin kültür durumu ile ilgilidir. Ancak, kültür seviyesinin yükselmesi ile bu şekillerin yazı karakterinin dışına çıktığı, bazı durumlarda; içinde bir veya birkaç harfin bulunduğu, bazen de hiç bir harf ihtiva etmeyen şekiller haline girdiği görülmektedir.

Belgeler altına atılan imzalar, o belgenin tasdiki ve belge içindekilerin imza sahibi tarafından kabul edildiği anlamına gelirler. Bu duruma göre, imzalanmamış bir belge geçerli değildir ve bu belgelerin bir kıymet ifadesi olamaz.

Sahte imzalar yapılış şekillerine göre:

- 1 - Üstünden kopya (Kalke)
- 2 - Bakarak kopya
- 3 - Serbest taklit
- 4 - Pul transferi (Nakli) olmak üzere 4 grupta toplanırlar.

Bu imza sahtecilikleri arasında eksperlerin en çok yanıldığı husus serbest taklit usulü ile imza sahteciliğidir. Çünkü bu imzaların sahtelikleri bundan evvel görülen diğer sahte imza türlerinden, daha güç tespit olunurlar. Bu bakımdan eksperin, inceleme sırasında çok dikkatli bulunması icap eder. Çünkü bu tür sahte imzalarda, diğerlerinde görmüş olduğumuz titreklikler, tereddüt asarı, kalem

kaldırma ve yeniden başlama unsurları, rötuş ve imzaların üst üste çakışması durumları görülmez. "Serbest Taklit" usulü ile yapılmış sahte imza hatları altında fulaj iz, karbon kağıdı ve grafit kalıntılarını aramak da beyhudedir.

Yine inkar kastıyla atılan imzalarda şahıs hakiki imzasından tamamen farklı kaligrafide imza atarsa bunun bazı hallerde kimin tarafından atıldığıнын tesbiti mümkün değildir. Yine ülkemizde imzalar kültür düzeyi düşük olan kişilerce veya hiçbir kaligrafik özellik taşımayacak şekilde kültür düzeyi yüksek kişiler tarafından atılsa bile tespit ve teşhise elverişli nitelik taşımadıkları takdirde tamamen çizgiden ibaret sayılırlar. Bu durum ülkemizde çok yaygındır. İmzaların kişilerin adının ve soyadının, kişinin el yazısı ile yazılarak atılması gerekir. Nasıl ki bir parmak izi alınırken parmakların ucundaki birinci boğum ile tırnak arasındaki şekillerin net olarak alınması gerekirken, sadece tırnağa yakın bir bölgenin izinin alınması o şekli bir mürekkep lekesi haline getirirse, değişmez ve değiştirilemez kaligrafik unsurları içermeyen bir imza da bir lekeden ibarettir. Bu itibarla soruşturmacıların önemli evrakları imzalatırken veya soruşturmak evrakları imzalarken el yazısı ile ifadelerin alınması gerekmektedir. Daha sonra inkar edildiği takdirde grafolojik açıdan imza niteliği taşımayan şeklin kime ait olduğu tespit edilemeyecek, görevli soruşturmacılar zan altında kalacaklardır.

F - Mukayese İmzalarının Alınmasında Dikkat Edilecek Hususlar

Mukayese imzalarını almakla görevli soruşturmacılar özellikle şu hususlar üzerinde durmalıdırlar:

- 1 - Sahte olduğu iddia edilen belgenin tanzim tarihine yakın zanlı tarafından imzalanmış medar-ı tatbik imzaları içeren belgeler bulunmalıdır.
- 2 - Ayakta-oturarak zanlı kişinin imza örnekleri alınmalıdır.
- 3 - Zaman aralıkları ile zanlıya imza attırılmalıdır.
- 4 - Sahte olduğu iddia olunan belgenin imzalandığı şartlara yakın ortamda mukayese imzaları alınmalıdır. Örneğin: Masa üzerinde oturarak veya duvar üzerinde durmak suretiyle imza alınması gibi.
- 5 - Mukayese imzalarının yanında zanlının el yazısı örneği de mutlaka gönderilmelidir. Çünkü, imzada yazı karakteri olabilir.
- 6 - Ekspere, imza örnekleri yanında tarafların ve şahitlerin ifadeleri de gönderilmelidir. Çünkü, eksper sahte belgenin tanzim gayesine göre inceleme yapacaktır. Bu gaye tespit edilemez ise eksper oldukça zorlanacaktır.

4077 SAYILI TÜKETİCİNİN KORUNMASI HAKKINDA KANUN VE BELEDİYELERİN GÖREV, YETKİ VE SORUMLULUKLARI

Dr. Cengiz AKIN

Mülkiye Başmüfettişi

Giriş

20. yüzyılın ikinci yarısında A.B.D'de başlayan tüketicinin korunması hareketi, önce İsveç, Danimarka, İngiltere, Almanya, Belçika, Hollanda, Fransa, İspanya ve Portekiz gibi Avrupa ülkelerini etkilemiş, 1980'li yıllardan itibaren de Türkiye'de kendisini hissettirmeye başlamıştır.

Ülkemizde gönüllü, özel tüketici örgütlenmeleri biçiminde görülen hareket, 1990'lı yıllarda Avrupa Birliğine girme çabaları ile birlikte ivme kazanmıştır. Bu çerçevede mevzuat çalışmaları, kurumsal ve yönetsel düzenlemelerle somut sonuçlar alınmaya başlanmıştır. Bunların en önemlileri de hiç kuşkusuz, önce 1993 yılında 494 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı bünyesinde "Tüketicinin ve Rekabetin Korunması Genel Müdürlüğü"nin kurulması, ardından 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun ve nihayet ilk hazırlık çalışmaları 1970'li yıllarda başlayan 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunun yürürlüğe konulmuş olmasıdır.

4054 sayılı Kanunla kurulan Rekabet Kurulu, iki yıllık bir gecikme ile teşkil edilirken¹ 4077 sayılı Kanunun uygulanmasını gösteren temel yönetmelikler² ve tebliğler³ zararlı ve tehlikeli mal ve hizmetlerle ilgili (mad. 18) olanı hariç, hızla

¹ Milliyet, 26.10.1996, s. 7.

² Tüketici Sorunları Hakem Heyetleri Yönetmeliği, Resmi Gazete, 15 Ağustos 1995, Sayı: 22375; Tüketici Konseyi Yönetmeliği, Resmi Gazete, 15 Ağustos 1995, Sayı: 22375; Reklam Kurulu Yönetmeliği, Resmi Gazete, 16 Ağustos 1995, Sayı: 22376; Etiket Tarife ve Fiyat Listeleri Yönetmeliği, Resmi Gazete, 29 Ağustos 1995, Sayı: 22389; 4077 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunun 29 uncu Maddesinde Öngörülen Hesabın Kullanılmasına İlişkin Yönetmelik, Resmi Gazete, 23 Eylül 1995, Sayı: 22413.

³ 4077 Sayılı Kanun Uyarınca Anonim ve Limited Şirketlerin Yapacakları Ödeme ile İlgili Tebliğ, Resmi Gazete, 24 Ağustos 1995, Sayı: 22384; Ticari Reklam ve İlanlara İlişkin İlkeler ve Uygulama Esaslarına Dair Tebliğ, Resmi Gazete, 21 Aralık 1995, Sayı: 22500; Kapıdan Satışlara İlişkin Uygulama Usul ve Esaslarına Dair Tebliğ, Resmi Gazete, 21 Aralık 1995, Sayı: 22500; Garanti Belgesi ile Satılmak Zorunda Olan Sanayi Mallarının ve Bu Malların

yürürlüğe konulmuştur. Bazı eksik ve boşluklara rağmen oluşan Tüketici Hukuku artık uygulanmak durumundadır.

Tüketicinin korunmasında salt uygun mevzuatın oluşturulması yeterli olmamaktadır. Mevzuatın uygulanması de günlük hayata geçirilmesi ve hepsinden önemlisi tüketicinin bilinçlendirilmesi de gerekmektedir. Bu bağlamda, tüketicinin korunması hareketinde olduğu gibi, hareketin geliştirilmesinde ve arzu edilen standartlara ulaşmada da Devlete ve yerel yönetimlere -kuşkusuz daha çok belediyelere- önemli görev ve sorumluluklar düşmektedir. Tüketiciciye en yakın ve organları halk tarafından işbaşına getirilen belediyeleri bu çabalardan soyutlamak mümkün değildir. Nitekim, 4077 sayılı Kanun ve onun uygulama yönetmelik ve tebliğleri ile belediyelere önemli görev ve yetkiler verilmiştir.

Yapılan bu düzenlemelerle Belediyelere verilmesi gereken yetki ve görevlerin bunlardan ibaret olduğu anlamı çıkartılmamalıdır. Henüz uygulanmaya başlayan bu sistemin, zaman içerisinde değişen şartlar ve ortaya çıkan ihtiyaçlarla belediyeler bakımından yeniden şekillenmesi doğaldır.

I - Genel Sorumluluk

Avrupa ülkelerinde farklı tüketici politikalarının izlenmesi Avrupa Topluluğu ülkeleri için tek bir "Tüketici Koruma Politikasının oluşturulması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Topluluğun Bakanlar Konseyince kabul edilen ve 25.4.1975 tarihinde yürürlüğe giren birinci programında beş temel tüketici hakkı kabul edilmiş, 5 Temmuz 1986 tarihinde yürürlüğe giren "Tüketicici Koruma Politikasına Yeni Hız Kazandırma Programı" çerçevesinde yeniden gözden geçirilerek bugünkü, evrensel kabul görmüş, Uluslararası Tüketici Birlikleri Örgütü tarafından ilan edilen ve aşağıda belirtilen sekiz temel hakka ulaşılmıştır.⁴

- 1 - Temel İhtiyaçların Karşılanması Hakkı,
- 2 - Sağlık ve Güvenlik Hakkı,
- 3 - Mal ve Hizmetleri Serbestçe Seçebilme Hakkı,
- 4 - Bilgi Edinme Hakkı,

Arızalarının Tamiri İçin Gereken Azami Süreler Hakkında Tebliğ, Resmi Gazete, 2 Eylül 1995, Sayı: 22392; Garanti Belgesi İle Tanıtma ve Kullanma Kılavuzunun Uygulama Esaslarına Dair Tebliğ, Resmi Gazete, 9 Eylül 1995, Sayı: 22399; Tanıtma ve Kullanma Kılavuzu İle Birlikte Satılmak Zorunda Bulunan Sanayi Malları Hakkında Tebliğ, Resmi Gazete, 2 Eylül 1995, Sayı: 22392; Sanayi Mallarının Satış Sonrası Hizmetleri Hakkında Tebliğ, Resmi Gazete, 24 Aralık 1995, Sayı: 22503; Kalite Denetimi Usul ve Esasları Hakkında Tebliğ, Resmi Gazete, 19 Ocak 1996, Sayı: 22528; Yazılı Basın Kuruluşları Promosyon Kampanyaları Hakkında Tebliğ, Resmi Gazete, 10 Temmuz 1996, Sayı: 22692 (Mükerrer).

4 DPT, Tarım, Sanayileşme ve Dünya İle Bütünleşme, Temel Yapısal Değişim Projeleri Komite Raporları, Ankara, 1995, s. 139; Renan BAYKAN, Tüketicinin Korunma Tedbirleri, İTO, 1996, ss. 78-115; Murat FERMAN, Tüketicinin Korunması Meselesine Gelişimci Bir Yaklaşım, İstanbul, İTO, 1993, ss. 44-53.

- 5 - Eğitilme Hakkı,
- 6 - Ekonomik Çıkarların Korunması ve Tazmin Edilme Hakkı,
- 7 - Örgütlenme ve Sesini Duyurma Hakkı,
- 8 - Sağlıklı Bir Çevreye Sahip Olma Hakkı.

Anayasamızın "Tüketicinin Korunması" başlıklı 172. maddesi tüketicileri koruyucu ve aydınlatıcı tedbirleri almayı, tüketicilerin kendilerini koruyucu girişimleri teşvik etmeyi Devlete görev olarak vermiştir. Anlayışının emredici bu hükmü doğrultusunda çıkartılan 4077 sayılı Kanunun amacı birinci maddesinde "... ekonominin gereklerine ve kamu yararına uygun olarak tüketicinin sağlık ve güvenliği ile ekonomik çıkarlarını koruyucu, aydınlatıcı, eğitici, zararlarını tazmin edici, çevresel tehlikelerden korunmasını sağlayıcı önlemleri almak ve tüketicilerin kendilerini koruyucu girişimleri özendirmek ve bu konudaki politikaların oluşturulmasında gönüllü örgütlenmeleri teşvik etmeye ilişkin hususları düzenlemek" şeklinde belirtilmiştir. Gerek Anayasamızda yeralan hükümler, gerek Devlet örgütlenmesinde yapılan değişiklikler, gerekse yasal düzenlemeler, evrensel kabul gören 8 temel tüketici hakkı gözönüne alınarak yapılmıştır. Nitekim bu husus 4077 sayılı Kanunun Genel Gereğçesinde açıkça vurgulanmıştır.⁵

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve tüketicinin günlük yaşamının sürdürülmesinde hayati önemi haiz çok sayıda görev ve sorumluluk üstlenen, "beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef" olan belediyeleri, tüketici haklarının kullanılması çabalarından ayrı tutmaya olanak yoktur. Bu nedenle onların 4077 sayılı Kanunun bazı maddeleri ile özel olarak verilen görev ve yetkilerinden önce, genel ve çok önemli sorumlulukları olduğunu kabul etmek gerekmektedir.

II - Etiket, Tarife ve Fiyat Listelerini Kontrol Yetkisi

4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunun belediyelere vermiş olduğu en önemli görev ülke genelinde yaygınlıkları nedeniyle etiket, tarife ve fiyat listelerini kontrol etme görevidir.⁶

Kanunun 12. maddesi;

"Ticaret konusu olan ve perakende satışa arz edilen malların veya ambalajlarının yahut kaplarının üzerine kolaylıkla görülebilir, okunabilir şekilde o malın menşei, cinsi ve fiyatı hakkında bilgileri içeren etiket konulması, etiket konulması mümkün olmayan hallerde aynı bilgileri kapsayan listelerin görülebilecek şekilde uygun yerlere asılması zorunludur.

5 Kubilay TAŞDEMİR - Ramazan ÖZKEPİR, **Gerekçeli Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun ve İlgili Yönetmelikler**, Genmat. Rek. Tic. Ltd. Şti. Ankara, 1995, s. 11.

6 Kubilay TAŞDEMİR - Ramazan ÖZKEPİR, **a.g.e.**, s. 27.

Hizmetlerin tarife ve fiyatlarını gösteren listeler de birinci fıkraya göre düzenlenerek asılır.

Bakanlık, etiket ve tarife listelerinin şeklini, içeriğini, usul ve esaslarını bir yönetmelikle düzenler.

Belediyeler, bu madde hükümlerinin uygulanması ve izlenmesine ilişkin işleri yürütmekle görevlidirler." şeklinde düzenlenmiştir.

Maddenin üçüncü bendi uyarınca, çıkarılması öngörülen "Etiket, Tarife ve Fiyat Listeleri Yönetmeliği" 29.8.1995 tarih ve 22389 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış ve yönetmeliğin 16. maddesi uyarınca da 8.9.1995 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmeliğin 2, 4, 5, 6 ve 8. maddelerinde 11.6.1996 tarih ve 22663 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Etiket, Tarife ve Fiyat Listeleri Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" ile değişiklikler yapılmıştır.

Yönetmeliğin 5. maddesinde etiket bulundurma zorunluluğu bulunan mallar ile etiketlerde bulunması zorunlu hususların neler olduğu belirtilmiştir.

Maddeye göre, ticaret konusu olan ve perakende satışa arz edilen malların veya ambalajların ya da kaplarının üzerine etiket konulması, etiket konulması mümkün olmayan hallerde ise, aynı bilgileri kapsayan listelerin görülebilecek ve kolaylıkla okunabilecek şekilde uygun yerlere asılması veya konulması zorunludur.

İthal edilmiş mallara ait etiketlerde; malın üretildiği ülke isminin veya "ithal", "ithal malı", "yabancı" gibi malın ithal edildiğini gösterir bir ibarenin kullanılması zorunludur. Etiket bu tür bir ibarenin yer almaması ya da "yerli", "yerli malı", "Türk Malı" gibi ibarelerin kullanılması, o malın yurt içinde üretildiğini gösterir.

Üretici ve satıcılar tarafından yapılarak; cam, naylon, karton, kağıt ve bunlara benzer maddelerden oluşan kutu, kova, şişe, kavanoz, poşet ve torba benzeri ambalajlar içinde satılan her türlü gıda, yiyecek, içecek ve temizlik maddelerinin etiketlerinde; net ağırlıklarının veya hacimlerinin satış fiyatları ile birim fiyatlarının aynı boyut ve renkte görülebilir ve okunabilir şekilde yazılması zorunludur.

Etiketlerde ve listelerde bulunması gereken hususlar ise şunlardır:

- a) Malın üretim yeri,
- b) Malın cinsi,
- c) Malın satış fiyatı.

Yönetmeliğin 6. maddesinde de üzerine etiket koyma zorunluluğu bulunmayan mallar açıklanmıştır. Maddeye göre, üzerinde veya ambalajında, etikette aranılan hususlar basılı olarak yazılı bulunan mallarla, kitap, dergi ve gazete gibi

üzerinde fiyatı belirtilmiş olan mallarda ve arttırma suretiyle veya özel kanunlarına göre satışı yapılan mallarda etiket veya liste koyma zorunluluğu yoktur.

Satış fiyatı, ulusal veya uluslararası borsa veya benzeri kurum ya da kuruluşlarca ya da ticari örf ve adetlere göre belirlenen ve uygulanan kıymetli taş veya madenlerden yapılmış mallarda da etiket ve liste koyma zorunluluğu bulunmamakla birlikte, bu malların cinslerine göre birim satış fiyatları; bu Yönetmeliğin 9. maddesine aykırı olmamak üzere, satışa arz edildikleri işyerinin uygun bir yerinde görülebilir ve okunabilir bir şekilde gösterilir. Bu satış fiyatlarına işçilik bedelinin dahil olup olmadığı ayrıca ve açıkça belirtilir.

Üretici, toptancı, ithalatçı, satıcılar tarafından ambalajlanarak satışa sunulan mallarda, Bakanlıkça mecburi uygulamaya konulan TS 4331 nolu "Ambalajların İşaretlenmesi ve Etiketlenmesi" ile ilgili standart hükümleri ayrıca uygulanır.

Yönetmeliğin 7. maddesi "Etiketin Konuluş Biçim ve Yeri"ni, 8. maddesi "Tarife ve Fiyat Listesi"nin konuluş biçim ve yerini, 9. maddesi "Etiketlerin ve Listelerin Biçim ve Kapsamı"nı, 10. maddesi "Tarife ve Fiyat Listelerinin Biçim ve Kapsamı"nı, 11. maddesi "Fiyat"ın ne anlama geldiğini, 12. maddesi de "İndirimli Satışlar"dan ne anlaşılması gerektiğini açıklamıştır.

Bu madde hükümlerine göre özellikle vurgulanması gereken hususlar;

Tarife ve fiyat listelerine ilişkin belge, levha, pano ve benzerlerinin, hizmetin sunulduğu işyerlerinde, tüketiciler tarafından görülebilecek ve kolaylıkla okunabilecek şekilde koyulması gerektiği,

Etiketlerin ve listelerin kolaylıkla görülebilir boyutlarda, üzerindeki rakam ve harflerin okunabilir, düzgün, eksiksiz, gerçeğe uygun yeterli büyüklükte ve başka rakam, kelime ve işaretlerle karışıklığa sebep vermeyecek görünüşte olması, yanıltıcı ve aldatıcı bilgiler içermemesinin zorunlu olduğu,

Etiket ve listelerde satış fiyatlarının "Türk Lirası" veya kısaca "TL" şeklinde yazılmasının gerekli olduğu,⁷

Etiket, fiyat listesi veya bu Yönetmelikte yazılı diğer araçlarla tüketicilerin bilgisine sunulan fiyatın peşin satış fiyatını gösterdiği,

Malın indirimli satış fiyatının o malın indirimden önceki satış fiyatı ile birlikte ayrıca gösterilmesinin zorunlu olduğudur.

Yönetmeliğin 14. maddesi hükmü, Kanunun 12. maddesi hükmüne paralel olarak Yönetmelik hükümlerinin uygulanmasını ve izlenmesini belediyelere görev olarak vermiştir.

7 İstanbul 2 Nolu idare Mahkemesi 20.12.1996 tarih E. 1996/1032, K. 1996/1669 sayılı kararı ile satışa sunulan mallar üzerine Türk Lirası veya "TL" yerine döviz üzerinden etiket konulduğu gerekçesi ile para cezası verilmesinde isabetsizlik bulmamıştır.

Yönetmeliğin 15. maddesinde bu Yönetmeliğe aykırılıkların tespiti halinde satıcılar hakkında Kanunun 25. ve 26. madde hükümlerinin uygulanacağını hükme bağlamıştır.

4077 sayılı Kanunun 4226 sayılı Kanunla değişik 25. maddenin birinci fıkrasına göre, 12. maddenin 1 ve 2. fıkralarına, dolayısıyla Yönetmelik hükümlerine aykırı hareket edenler hakkında 5.000.000.-TL. para cezası uygulanacaktır. Aynı maddenin 6. fıkrası bu para cezasının Türk Ceza Kanununun Ek 2. maddesine göre arttırılacağını hükme bağlandığından bu ceza 1997 yılı için $(3315 - 1225 = 20902090 : 75 = 2727 \times 5.000.000 = 135.000.000. \text{ TL.})$ 135 milyon lira olarak uygulanacaktır. Keza, aynı fıkra hükmüne göre aykırılığın aynı yıl içinde ikinci kez tespiti halinde ceza iki misli uygulanacaktır.

Kanunun 26. maddesinin a fıkrası hükmü uyarınca, bu cezayı uygulamaya yetkili merci Belediye Encümenleridir. Aynı madde hükmüne göre idari nitelikte olan bu para cezalarına karşı en geç yedi gün içerisinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilmesi mümkündür. Ancak itiraz, para cezasının yerine getirilmesini durdurmaz. Para cezasının verilmesine ilişkin zamanaşımı süresi bir yıldır. Para cezası Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur.

Belediyelerin etiket, fiyat listesi ve tarifeleri kontrol etme yetkilerini kullanırken tereddüt yaratabilecek bir konu, 3489 sayılı Pazarlıksız Satış Mecburiyetine Dair Kanunun 8. maddesiyle düzenlenen "etiket koyma ve liste asma" zorunluluğuna uymayanlara bir haftaya kadar kapatma cezası verme yetkisinin 4077 sayılı Kanun hükümlerine göre kullanılıp kullanılmayacağı hususudur. 4077 sayılı Kanunun 32. maddesiyle 3489 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış, ancak kapatma cezası öngörülmemiştir. Bu durumda, 1608 sayılı Kanunun 1. ve Ek 2. maddesiyle belediyeye verilen "ticaretten men" cezasının, 4077 sayılı Kanunun 12. maddesindeki esas ve yasaklara uymayanlara uygulanması mümkün değildir.

III - Denetleme, İnceleme ve Araştırma Yetkisi

4077 sayılı Kanunun Belediyelere tanıdığı olduğu bir diğer önemli yetki "Denetim" yetkisidir. Kanunun 27. maddesine göre, bu Kanunun uygulanmasında, Bakanlık müfettişleri ve kontrolörleri ile Bakanlıkça ve belediyelerce görevlendirilecek personel; fabrika, mağaza, dükkan, ticarethane, depo, ambar gibi her türlü mal konuları ve/veya satılan veya hizmet sunulan yerlerde denetleme, inceleme ve araştırmaya yetkilidirler.

Bu Kanun kapsamına giren hususlarda yetkili ve görevli kişi ve kuruluşlara her türlü bilgi ve belgelerin doğru olarak gösterilmesi ve asıl ve onaylı kopyalarının verilmesi zorunludur.

Kanunun 25. maddesinin ikinci fıkrası ve 26. maddesinin (c) fıkrası hükümleri uyarınca bu iki fıkra hükümlerine aykırı hareket edenlere "O yerin mülki

amirleri" tarafından 10.000.000 TL. (1997 yılı için $27 \times 10.000.000 = 270.000.000$. TL.) para cezası verilecektir. İdari nitelikte olan bu cezaya karşı da en geç yedi gün içerisinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilmesi mümkündür. Keza, aynı yıl içinde ikinci kez aykırılığın tespiti iki katı para cezası uygulanmasını gerektirmektedir. Bir yıllık zamanaşımı süresine tabi olan bu ceza da Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilecektir.

Maddede yer alan "Bu Kanunun" ibaresinden hareketle bazı belediyelerin, denetleme, araştırma ve inceleme görevlerinin kanunda yer alan tüm kanunları kapsadığı anlamını çıkarmaları mümkündür. Böyle bir uygulama kanun hükümlerine aykırı olacaktır. Çünkü, Türkiye'de genel olarak mevzuatımızda ve bu kanunda yerel yönetimlerin görev ve yetkileri "sayma" yöntemi ile belirlenmiştir. Bu nedenle, Kanunun 12. ve 27. maddeleri ile yetkili kılınan hususlar dışında belediyeleri, genel görevli ve yetkili saymak mümkün değildir. Nitekim Kanunun uygulamasını önermek üzere Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca yürürlüğe konulan tebliğlerde Belediyelere bu hususlar dışında görev ve yetki verilmemiştir.

Belediyeler açısından tereddüt yaratabilecek konulardan biri de 4077 sayılı Kanunda, Büyükşehir uygulaması olan yerlerde, belediyelere verilen yetkilerin hangilerinin büyükşehir, hangilerinin bağlı ilçe veya alt kademe belediyesince kullanılacağı hususunun açıkça düzenlenmemiş olmasıdır. Konunun açıklığa kavuşturulması için 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun⁸ ve Bu Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik⁹ hükümlerine bakmak gerekmektedir.

3030 sayılı Kanunun 6. maddesinin (A) fıkrasının (c) bendi ile "Büyükşehir dahilindeki meydan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımlarını sağlamak ve Kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek" görevi Büyükşehir Belediyelerine verilmiştir.

3030 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliğinin 13. maddesinin (D) bendinde, Büyükşehir Belediyesinin bir görevi olarak "Yapım, bakım ve onarımı kendisine ait olan meydan ve yolların alt ve üstleriyle tabii eklentileri olan yaya yolları üzerindeki her türlü tasarruf hakkını kullanır ve bu konularda Kanunlarla verilen diğer görevleri yapar" hükmü yer almaktadır.

Aynı Yönetmeliğin 27. maddesinde ise "3030 sayılı Kanun hükümleri ile bu yönetmeliğe göre idare ve işletmeleri Büyükşehir Belediyelerine bırakılan yer ve alanlarda zabıta hizmetleriyle diğer belediye hizmetleri ve her türlü rahat verme iş ve işlemleri büyükşehir belediyesince yürütülür." denilmektedir.

8 Resmi Gazete, 9 Temmuz 1984, Sayı: 18453.

9 Resmi Gazete, 12 Aralık 1984, Sayı: 18603.

Buna göre, 4077 sayılı Kanunun 12., 25., 26., ve 27. maddeleriyle 3030 sayılı Kanun ve Uygulama Yönetmeliğinin birlikte değerlendirilmesinde, Büyükşehir uygulaması olan yerlerde, Büyükşehir sınırları içerisindeki meydan, bulvar, cadde ve anayollarda, 4077 sayılı Kanunla belediyelere verilen görev ve yetkilerin Büyükşehir Belediyelerince; bunun dışındaki yerlerde ise ilçe ve alt kademe belediyelerince kullanılması gerekmektedir.

Bu noktada açıklığa kavuşturulması gereken bir diğer konu da, 3030 sayılı Kanunun 6/A-C maddesinde yer alan "anayol" kavramını görevli belediyelerin nasıl anlayacağı ve kabul edeceği hususudur. Gerçekten, Uygulama Yönetmeliğinin 3. maddesi ile anayol, "en az üç şeritli karayolu" olarak tanımlanırken, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 3. maddesi anayolu, "Karayollarındaki trafiğin akışında üstünlüğü olan yol" olarak tanımlamıştır. Bu durumda, Büyükşehir Belediyelerinin üç şeritli yollardan mı yoksa, kaç şeritli olursa olsun geçiş üstünlüğü olan yollardan mı sorumlu olacağı sorusu akla gelmektedir. Bu çelişkinin giderilebilmesi için 3030 sayılı Yasada değişiklik yapılarak büyükşehir sınırları içinde bütün yolların yapım, bakım ve onarımlarının, dolayısıyla diğer belediye hizmetlerinin Büyükşehir Belediyelerine bırakılmasının, bu düzenleme yapılıncaya kadar da Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında protokol düzenlenmek suretiyle sorumlu olunan yolların tespit edilmesinin uygun olacağı kanaatindeyiz.¹⁰

IV - Tüketici Sorunları Hakem Heyetlerine Üye Verme Görevi

4077 sayılı Kanunla oluşturulan Tüketici Konseyi Reklam Kurulu ve Tüketici Mahkemesi yanında oluşturulan kurullardan biri de Tüketici Sorunları Hakem Heyetleridir.

Kanunun 22. maddesine göre, "Bakanlık, il ve ilçe merkezlerinde, tüketiciler ile satıcılar arasında çıkan uyuşmazlıklara çözüm bulmak amacıyla belediyelerle koordineli olarak, en az bir "tüketici sorunları hakem heyeti" oluşturmakla görevlidir.

Başkanlığı Sanayi ve Ticaret İl Müdürü veya görevlendireceği bir memur tarafından yürütülen tüketici sorunları hakem heyeti, belediye başkanının konunun uzmanı belediye personeli arasından görevlendireceği bir üye, baronun mensupları arasından görevlendireceği bir üye, ticaret ve sanayi odası ile esnaf ve sanatkar odalarının görevlendireceği bir üye ve tüketici örgütlerinin seçecekleri bir üye olmak üzere başkan dahil 5 üyeden oluşur. Ticaret ve Sanayi Odası ya da ayrı ayrı kurulduğu yerlerde ticaret odası ile esnaf ve sanatkar odalarının görevlendireceği üye, uyuşmazlığın satıcı tarafını oluşturan kişinin tacir veya esnaf ve sanatkar olup olmamasına göre ilgili odaca görevlendirilir.

10 **Kamu Yönetimi Araştırması**, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, Ankara TODAİE Yayını, 1992, s. 194.

Bakanlık taşra teşkilatının bulunmadığı il ve ilçelerde tüketici sorunları hakem heyetinin başkanlığı en büyük mülki amir ya da görevlendireceği bir memur tarafından yürütülür. Tüketici sorunları hakem heyetinin oluşumunun sağlanmadığı yerlerde noksan üyelikler, belediye meclislerince re'sen doldurulur."

Kanunun bu maddesinin uygulanmasını göstermek amacıyla yürürlüğe konulan Tüketici Sorunları Hakem Heyetleri Yönetmeliğinin 7. maddesinde de kanun hükümlerine paralel hükümler yer almış, ayrıca "Hakem heyetinin kuruluşu sırasında tüketici örgütü bulunmayan il veya ilçede tüketici örgütlerinden birinin sonradan kurulması halinde, belediye meclisi tarafından tespit edilen üyenin görevi sona erer ve yerine tüketici örgütü temsilcisi görev alır. Buna ilişkin işlemler, hakem heyeti başkanınca yürütülür." hükmüne yer verilmiştir.

Kanunun 22. maddesinin beşinci fıkrası uyarınca mal ve hizmet bedelinin 5.000.000.-TL.'yi aşmadığı hallerde, bu heyetlerce verilmiş bir karar olmaksızın tüketici mahkemelerine başvurulması mümkün değildir. Bu parasal sınır, kanunun 8. Maddesi uyarınca Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca 1997 yılı için 17.000.000.TL.'ye yükseltilmiştir.¹¹

Kanunda bulunmayan ancak Yönetmeliğin 5/4. maddesi ile yapılan düzenlemeye göre "Büyükşehir statüsünde bulunan illerde kurulan il hakem heyetleri, mal ve hizmet bedeli Bakanlıkça her yılbaşında belirlenecek tutarın üzerindeki uyuşmazlıklara bakmakla görevli ve yetkilidir. Bu bedelin altındaki uyuşmazlıklara büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde kurulu ilçelerdeki hakem heyetlerince ikinci fıkra da belirtilen esaslar uyarınca bakılır."

Bu fıkra hükmü uyarınca, Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca verilen 1996/120 sayılı onaya göre, Büyükşehir statüsünde olup da bağlı ilçe belediyesi bulunan illerde (Ankara, İstanbul, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Kayseri) mal ve hizmet bedeli 35 milyon liranın üzerinde olan uyuşmazlıklara İl Hakem Heyetleri, altındaki uyuşmazlıklara büyükşehir sınırları içindeki İlçe Hakem Heyetleri tarafından bakılacaktır. Yönetmelik "ilçe belediyelerinden" bahsettiği için doğal olarak Büyükşehir statüsünde olup da "alt kademe belediyesi" şeklinde örgütlenen yerlerde (İzmit, Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Mersin, Samsun) doğal olarak bu uygulama söz konusu değildir.

Değerlendirme ve Sonuç

Tüketicinin korunması hareketinin başlamasında olduğu gibi gelişip, kökleşmesinde de Devlete ve yerel yönetimlere önemli görev ve sorumluluklar düşmektedir. 4077 sayılı Kanunla başta Sanayi ve Ticaret, İçişleri, Milli Eğitim Bakanlıkları ile TSE ve Belediye gibi çok sayıda kurum ve kuruluşu görev ve sorumluluk verilmesi bu görüşü teyid etmektedir. Kanunun Ceza Hükümleri

11 Resmi Gazete, 10.12.1996, Sayı: 22843.

başlığını taşıyan 25. maddesinde 34 maddelik Kanunun 16 maddesine atıfta bulunularak, bu madde hükümlerine aykırı hareket edenlere 5 milyon liradan (1997 yılı için 135 milyon lira) 10 milyar liraya kadar ceza verilmesi öngörülmüş olması, Kanunun 26. maddesi ile de 16 ayrı cezadan ikisinin (16. mad ve 11/3-4. fıkralarına aykırılık halinde) Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca, birinin Belediye Encümenlerince (12. maddeye aykırılık halinde) onüçünün de (4/7, 5/1, 6/3, 7/3, 8/2, 9/1, 10/1, 13/1-2, 15/1, 18, 19, 27/2) Mülki Amirler (vali ve kaymakamlar) tarafından verilmesinin öngörülmüş olması merkezi teşkilatın taşra kademelerinin başında bulunan vali ve kaymakamlara çok önemli görev ve sorumluluk yüklediğini göstermektedir.

Kanunun uygulanmasında etiket, tarife ve fiyat listelerinin kontrolü, denetim, inceleme ve araştırma ve il ve ilçe hakem heyetlerine üye verme görev ve sorumluluğunu belediyelere tanımış olmasını, yeterli saymanın yerel yönetimlerin yetki bakımından daha da güçlendireceği anlayışına uygun düştüğünü söyleyebilmek mümkün değildir. Ancak, tüketicinin korunması hareketinin bir süreç olduğu ve ülkemizde henüz gelişmeye başladığı gözönüne alındığında belediyelere, tüketicilerin özellikle ekonomik çıkarlarının korunması, eğitilmeleri bilgilendirilmeleri, seslerini duyurmaları ve sağlıklı bir çevrede yaşamalarının sağlanmasında önemli görev ve sorumluluk verilmesini beklemek yerinden yönetim ilkesine de uygun olacaktır.

Yerel yönetimlere başka konularda olduğu gibi, tüketicinin korunması konusunda da yetkilerini kullanmada bazı sitem ve eleştiriler yöneltile de¹² halka ve halkın sorunlarına en yakın bu kuruluşların katkı ve çabaları olmadan tüketicilerin temel haklarını kullanabileceğini, tüketicilerin tam anlamıyla korunabileceklerini kabul etmek mümkün değildir. Nitekim, yapılan araştırmalar¹³ tüketicinin gözünde yerel yönetimlerin kurum ve merciler sıralamasında TSE'den sonra ikinci sırada olduğunu göstermektedir. O nedenle yapılacak yeni yasal düzenlemelerle de yerel yönetimler, özellikle belediyeler sadece "koordine edilecek" veya "işbirliği" yapılacak kuruluşlar olarak görülmemelidir. Belediyeler de tüketicinin korunmasına yönelik uygulamalarında, "siyasal tercihlerle hareket edildiği" ya da "ceza vermede tanınan yetkilerin salt gelir sağlama aracı olarak görüldüğü" yolundaki eleştirileri boş çıkartmalıdırlar.

12 Reynur COŞKUN, **Belediyeler ve Tüketicinin Korunması**, Ankara T.B.D. 1994, s. 35.

13 **Tüketicinin Hukuksal ve Toplumsal Açından Korunması**, İstanbul Türk Hukukçu Kadınlar Derneği, 1991, s. 17.

YEREL YÖNETİMLER VE EĞİTİM

Ramazan ALTINOK

Posof Kaymakamı

I. YEREL YÖNETİMLER

A. Türkiye'de Merkezîyetçi Yapılanma ve İşlemeyen Devlet Aparatı

Türkiye'nin en önemli sorunu merkezîyetçi ağırlıklı idari yapısıdır. Dünyada son otuz yıldan beri sürdürülmekte olan yeniden yapılanma reformları tüm demokratik ülkelerde tamamlanmıştır. Türkiye bu konuda çok geç kalmıştır. Türkiye geç kalışını biran önce telafi etmediği takdirde, Çin ve Küba ile birlikte merkezîyetçi ağırlıklı idari yapısıyla Dünya'nın üçüncü ülkesi konumuna gelecektir.

Paradoksal olarak Cumhuriyetten bu yana merkezi hükümetler aşamalı ve sistematik olarak yerel yönetimin elindeki yetkileri azaltarak kendi tekeline almışlardır. Bu açıdan bakıldığında ülkemizin en katılımcı ve yerel yönetim ağırlıklı Anayasasının 1921 Anayasası olduğu görülmektedir. O günden bugüne kadar (1980'li yıllardaki birkaç istisna dışında) süreç devamlı Yerel Yönetimler aleyhine işlemiştir. Yerel Yönetimleri yetkisizlendirme prosedürünün bugün de aynı yoğunlukta devam ettiğini söyleyebiliriz.¹

Bugün ülkemizde tüm kamu hizmetlerinin ancak % 12'si yerel yönetimlerce yapılmakta, geri kalanı merkezi idarece üstlenmiş bulunmaktadır. Bu oran Almanya'da yerel yönetimler lehine 2/3 oranına ulaşmış diğer ülkelerde ise yarı yarıyadır.

Avrupa ve diğer demokratik ülkelerde tamamen yerel hizmetlere dönüşmüş olan eğitim, bayındırlık ve iskan, sağlık, tarım ve köy işleri, kültür, turizm, orman, çevre gibi hizmetlerin ülkemizde tamamına yakın kısmı halen merkezi idare tarafından yürütülmektedir. Bu hizmeti görmekle olan merkezi idarenin başkent

1 En son 1995 Ekim ayında çıkarılan bir KHK ile belediyelerin gıda üretimi yapan yerlerle ilgili her türlü yetkisi, merkezi yönetime devredilmiştir. Yine belediyelerin genel bütçeden aldığı pay son on yıl içinde % 12'lerden, % 7'lere kadar düşmüştür. 1930'lu yıllarda tüm kamu kaynaklarının % 20.1'ini kullanan il özel idarelerinin payı günümüzde % 1.27'lere düşmüştür. (Bk. Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Kanun Tasarısı ve Gerekçeleri, İçişleri Bakanlığı Mah. İd.Gen. Müd. Yayınları No: 8, s. 85).

teşkilatlanması da ürkütücü boyutlara ulaşmış artık tek hizmet binasına sığmaz hale gelmiştir.

Bu hizmeti yürüten teşkilatların Ankara'daki personel kadroları sırasıyla;²

Milli Eğitim Bakanlığı	: 4764
Bayındırlık ve İskan Bakanlığı	: 6899
- Karayolları Genel Müdürlüğü	: 1267
- DSİ Genel Müdürlüğü	: 2360
- Bakanlık Ana Teşkilatı	: 3272
Sağlık Bakanlığı	: : 2381
Tarım ve Köyişleri Bakanlığı	: 3763
Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü	: 1163
SSK Genel Müdürlüğü	: 3116
Kültür Bakanlığı	: 1839
Turizm Bakanlığı	: 1050
Orman Genel Müdürlüğü	: 4783

Tarım, Orman ve Köyişleri gibi tamamen kırsal kesime yönelik birimleri tek çatı altında değerlendirirsek asıl yoğunluğu taşrada kırsal kesimde olması gereken bu teşkilatların Ankara'nın göbeğinde toplam 9709 personel istihdam ettiklerini görürüz.

İsveç Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın başkent Oslo'daki Bakan'dan şoför ve hizmetlisine kadar tüm personel kadrosu sadece 54'tür. Ankara Kızılay'daki Milli Eğitimin devasa binalarında bir birimden diğerine gitmek yabancı birisi için özel bir rehber gerektirecek kadar karmaşık yapı arzederken, Türkiye ile hemen hemen aynı nüfus büyüklüğüne sahip Fransa'da Milli Eğitim Bakanlığı üç apartman dairesinde hizmet vermektedir. Tarım, Orman ve Köyişleri gibi kırsala yönelik hizmet veren birimlerin ise başkentte hiç teşkilatı bulunmamaktadır. Bu hizmetler tamamen taşra birimleri, ya da yerel yönetimler tarafından yürütülmektedir.

B. Mahalli İdarelerin Felsefik Temeli: Subsidiyarite (Hizmetlerin halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesi)

Avrupa Birliğinin siyasal ve kurumsal yapılanmasında yerel yönetimler konusunda yaklaşım tarzı ele alınırken, "Yerel Özerkliğe olan saygı, yerel yönetimlerin yeteneklerinin temeli, subsidiyarite ilkesinin gerçek uygulamasını teşkil eder ve yerel yönetimler yurttaşlara en yakın siyasal katılım düzeyidir." denilmektedir.

2 Rakamlar Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması... Yasa Tasarısının Genel Gerekçesinden alınmıştır. (Bak. Mah. İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Kanun Tasarısı, Mah. İd. Genel Müdürlüğü, Yayın No: 8, Ank. 1996, s. 85.

1 Ekim 1985'te Avrupa Konseyi Sözleşmesi şeklinde kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesi şu şekilde tanımlamaktadır: "Kamu yükümlülükleri genelde ve tercihen yurttaşlara en yakın olan yerel yönetimler tarafından uygulanacaktır. Bu sorumlulukların bir başka yönetime devredilmesi, yetkilerin sınırı, etkinliği ve ekonomik gerekleri tartışarak yapılmalıdır."³

Yine yerel yönetimlere hangi yetkilerin devredileceği konusunda genel çerçeve şöyle çizilmiştir:

"Yerel Yönetimler, Kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunma açısından tam takdir hakkına sahip olacaktır."⁴

O halde hangi birime yetkilerin devredileceği belirlenmeden önce, hangi yönetim biriminin çekirdek yerel yönetim olarak belirleneceği konusu aydınlanmalıdır. Zira Yerel Yönetimlerin varoluş sebebi hizmetlerin halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesidir. Halka en yakın yönetin biriminin çekirdek yerel yönetim birimi olarak seçilmesinde yakınlık yanında şu kriterlerin de göz önünde bulundurulması gerekir:

1. Faaliyetlerde Birlik
2. Etkinlik (Optimal büyüklük)
3. Uygulamada Birlik
4. Dayanışma

O halde ülkemizde yerel yönetim reformlarının başarılı olması için yapılacak en kritik tespit; en optimal yerel yönetim biriminin ne olduğudur. Bu tespit isabetli olarak yapıldıktan sonra tüm yönetsel yetkiler bu birime devredilmeli, yerel yönetim yasalarında ise bu yerel yönetim birimlerinin, nelere yetkili olmadığı kısaca belirtilecek bunun dışındaki tüm yönetsel konularda bu çekirdek birim yetkili olacaktır.

O halde Türkiye'de çekirdek yerel yönetim birimi hangisidir? Sayıları 80'i bulan ve bu sayıyla henüz beklentileri tam karşılamayan İl yönetimi mi, sayıları 35.000'i geçen köy yönetimleri mi yoksa sayıları daha şimdiden 2800'ü aşan kasaba (belediyeleri)lar mı?⁵

Bu soruya en güzel cevabı Mahalli İdare Yasa Tasarısının gerekçesinde buluyoruz:

3 8.5.1991 tarih ve 3723 sayılı Kanunla Türkiye'nin de Onayladığı: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 4. Maddesi, 2. fıkrası.

4 8.5.1991 tarih ve 3723 sayılı Kanunla Türkiye'nin de Onayladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 4. Maddesi, 2. fıkrası.

5 24 Şubat 1995 tarihi itibarıyla fiilen çalışan belediye sayısı 2709, yeni kurulanlarla birlikte toplam 2757 dir. 15 Büyükşehir belediyesi nüfusunun toplam nüfusa oranı % 50'dir. 1993 itibarıyla 56 belediye Büyükşehir sınırları içindedir.

"Yönetim bölümleri temel hizmet boyutları açısından değerlendirildiğinde, bunlar arasında en uygun alan ve nüfus boyutlarına sahip yönetim biriminin ilçeler olduğu görülecektir. 1990 nüfus sayımı sonuçlarına göre ilçelerin ortalama nüfusları, merkez ilçeler hariç, bağlı köyler ve belde belediyeleri dahil 46.000 civarındadır. Ortalama ilçe büyüklüğü ise 1350 km² dir. Kuşkusuz ilçeler arasında gerek nüfus ve gerekse alan bakımından bu ortalamanın çok altında ve üstünde olanlar vardır. Ancak ilçeler bu iki kriter bakımından gruplandırıldığında, önemli bir kısmının temel birimi açısından çeşitli ülkelerde uygulanan boyutlara yakın ölçülerde olduğu görülmektedir. Bugünkü taşra yönetim birimlerinden köy ve bucak teşkilatları ise bu ölçülerin çok altındadır. 1995 yılı içerisinde yedincisi hazırlanıp kabul edilen beş yıllık kalkınma planları da ilçeleri temel hizmet birimi kabul etmiştir."⁶

Ancak gerek kamuoyundaki yaklaşımlardan, gerekse İçişleri Bakanlığının reform tasarısında bu gereklerin tamamen gözardı edildiği, ciddi ve derinlemesine bir araştırma yapılmadan adeta modaya uymaktan geri kalmamak telaşıyla herkesin yerel yönetimci olduğunu, merkezi yönetimin yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesi gerektiği görüşünün bir slogan olarak ele alındığını görmekteyiz. Yetkiler hangi yerel yönetime devredilecektir, mevcut haliyle yerel yönetimler gerçekten katılımcı mıdır, yerel yönetimlerin oluşturulmasında (köy, belediye, il özel idaresi, büyükşehir belediyesi) objektif ve bilimsel kriterlere göre mi oluşmuştur, başta subsidiarite ilkesi olmak üzere evrensel standartlara uygun olarak işlemekte midir?

C. Yetki Devri, Yerel Yönetimlere Mevcut Haliyle mi Gerçekleşecek? (Yerel Yönetimler Ne Derece Sıhhatli İşliyor)

Bu sorulara en gerçekçi cevabı verecek güncel araştırma TOBB tarafından Prof. Dr. Halil NADAROĞLU başkanlığındaki bir özel ihtisas komisyonuna yaptırılmış ve Şubat 1996 tarihinde yayınlanmıştır.

Bu çalışmanın bir devamı olarak geniş çaplı (kanaatimizce bu çapta ülkemizde ilk defa) bir Anket çalışması yapılmıştır. Bu çalışma; Beşiktaş, Bakırköy, Alanya ilçeleri ve Bursa, Kayseri, Gaziantep ve Erzurum illerinden seçilen ve Türkiye'deki kentli nüfusun özelliklerini temsil ettiği varsayılan bir örneklem üzerinde gerçekleştirilmiştir. 1496 denek üzerinde gerçekleştirilen ankette deneklerin yerel yönetimle ilişkilerini saptayan 40 soru sorulmuştur. Anket Temmuz 1994'te gerçekleştirilmiştir.⁷

6 **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Gerekçeleri**, İçişleri Bakanlığı, Mahalli idareler Genel Müdürlüğü Yayın No: 8, Ankara-1996, s. 107-108.

7 Türkiye, Ticaret, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği tarafından yapılan Prof. Dr. Halil NADAROĞLU başkanlığındaki komitenin Temmuz 1995 tarihinde yaptığı araştırma sonucu.

Bu anket sorularına verilen cevaplardan yapacağımız değerlendirmeye ışık tutması açısından bazı önemli cevapları aşağıya alıyoruz.

Soru : İl Özel İdaresi / Özel İdare Kelimesini Hiç Duydunuz mu?

<u>Cevaplar</u>	<u>Yüzde</u>
Evet	% 48
Hayır	% 52

Soru : İl Özel İdaresi - Özel İdare Ne Demektir?

<u>Cevaplar</u>	<u>Yüzde</u>
Fikri yok-cevap yok	% 19.4
Diğer	% 3.1
Hatırlamıyorum	% 25.1
Vergileri tahsil eden kurum	% 1.4
Eski bir emlak kuruluşu	% 2.1
Köy hizmetlerini yöneten kurum	% 2.9
Belediyeye ait bir kurum	% 7.2
Valiliğe bağlı bir kurum	% 38.8

Soru : Sizce Belediye Başkanlarının Maaşını Kim Ödüyor?

<u>Cevaplar</u>	<u>Yüzde</u>
Belediye bütçesinden	% 28.7
Devlet ödüyor	% 31.8
Halk ödüyor	% 32
Valilik ödüyor	% 1.8
İl özel idaresi ödüyor	% 0.3
Diğer	% 0.3
Fikri yok-cevap yok	%5.1

Soru : Hiç Belediye Meclisi Toplantısı İzlediniz mi?

<u>Cevaplar</u>	<u>Yüzde</u>
Hayır izlemedim	% 88
Evet izledim	% 12

Soru : Kendinizi Belediyenin Gerçekleştirmedeği ya da Tam Anlamıyla Yerine Getirmedeği Hizmetlerden Dolayı Sorumlu Hissediyor musunuz?

Cevaplar	Yüzde
Evet sorumlu hissediyorum	% 28
Fikri yok-cevap yok	% 14
Hayır sorumlu hissetmiyorum	% 58

O halde yerel yönetim reformundan bahsetmeden önce yukarıda yapılan araştırmalar gibi pek çok saha araştırmaları yapılmalı, Tanzimattan bu yana düşülen "halk için en münasibini biz biliriz" yanlışlığına tekrar düşülmemelidir. Halkın gelenekleri, dini inançları, kültürü, devlet ve belediye kavramından ne anladığı yerinde tespit edilmeli, yapılacak reformu bu veriler şekillendirmelidir. Bu yaklaşımla yola çıkılarak yukarıdaki araştırma sonuçlarının ışığında şu tespitleri yapmak mümkündür:

1. Daha çok tarıma dayalı, kapalı ve hiyerarşik bir toplumsal yapı,
2. Bu yapının ortaya çıkardığı, girişimciliği az; düşüncesini söylemekten, eleştirilmekten, tepki göstermekten çekinen veya kaçınan bir toplum (istisnalar olsa da genel tablo böyle),
3. Mahalli hizmetlerde, yüzyıllarca-adeta-hazıra konmuş; işleri vakıflardan, denetim ve yaptırımı kamu otoritesinden beklemiş; okulu, camisi, kütüphanesi, hastanesi, suyu, yolu, müziği, sporunu çeşitli vakıf, tekke ve zaviyelerde bulmuş bir toplum,
4. Böyle bir topluma, belediye örgütü getirildiğinde yadırganması doğaldır. Belediye İdaresi Türk toplumunca, içinde kendisinin yer aldığı; sorumluluğu paylaştığı, hatta bizzat yönetime katıldığı bir mahalli birlik, mahalli ve yaşayan bir insan topluluğu gibi değil, dışardan seyrettiği; hizmet beklediği, merkezi idarenin bürokratik kuruluşlarına benzeyen bir "hizmetler birimi" şeklinde algılanmıştır. Üstelik, her türlü mahalli işte, inşaat, işyeri açma, pazar kurma, ticaret, taşımacılık yapma gibi faaliyeti izin, ruhsat ve benzeri işlemlerle sınırlayabilen bir mahalli otorite!⁸

II. YEREL YÖNETİM VE EĞİTİM HİZMETLERİ İLİŞKİSİ

A. Türkiye'de Merkezi Yönetimin Milli Eğitim Hizmetleri

Şüphesiz yerel yönetimlere eğitim hizmetlerinin devredilmesi denilirken kastedilen üniversite öncesi eğitim, bilhassa ilk ve orta öğretim kurumlarıdır. Nitekim Üniversiteler, yerel yönetimin en fazla geliştiği ülkelerde dahi bağımsız üniversiteler tarafından yürütülmektedir.

8 Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması, "Yerel Yönetim Reformu", TOBB, Şubat 1996, Ankara, s. 69.

Tarihi süreç açısından konu ele alındığında, Cumhuriyetten bu yana yerel yönetimlerin sistematik olarak güçsüzleştirildiği görülür. Bu açıdan bakıldığında 1961 ve 1982 Anayasası, 1921 Anayasasının çok gerisindedir. Örnek vermek gerekirse İlköğretim Hizmetleri Meşrutiyet döneminde çıkarılan ve hala yürürlükte olan 1329 tarihli İdare-i Hususiyeyi Vilayet (İl Özel İdaresi Kanunu) Kanunu'nun 78/9. maddesi tüm ilköğretim hizmetlerini, binasından öğretmenlerin atanmasına kadar, bir yerel yönetim birimi olan İl Özel İdaresine vermişti. Ancak 1950'lerden sonra bu yetkilerin tamamı alınmış, Milli Eğitim Bakanlığına verilmiştir. Bu arada sağlık hizmetleri ve Özel İdarece kurulan ve işletilen memleket hastaneleri Sağlık Bakanlığına bağlanmıştır.

Belediyeler açısından konuyu değerlendirdiğimizde ise 1580 sayılı Belediye Kanununun 15. maddesinde "Belediyelerin Vazifeleri" sayılırken 76 ayrı konuda, 19. maddede yetkileri sayılırken 10 ayrı konuda görev verilmiştir. Bu görevlerin arasında eğitimle ilgili bir tek kelime geçmezken aşağıdaki görevler önemle vurgulanmıştır;

- Dilencileri dilenmekten menedecek tedbirleri almak (Md. 15, Bend 179).
- Bırakılmış ve bulunmuş çocukları, delileri, dalanmış ve kudurmuşları, sokakta bayılanları, kazaya ve afete uğrayanları koruyup gözetmek (Md. 15, Bend 18).
-Kışın çamur ve buzları kaldırtmak, geçenlerin kaymamasını temin eylemek (Md. 15, Bend 23).
- İhtiyaca göre umuma mahsus ücretli, ücretsiz helalar yaptırmak (Md. 15, Bend 27).

Yine bir diğer Yerel Yönetim Birimi(!) olarak Anayasa'da geçen Köylerin durumuna baktığımızda ise;

1924 tarihinde yürürlüğe giren 442 sayılı Köy Kanunu, 13. maddesinde Köyün görevlerini 32 madde halinde sayarken 15. Bendinde şu hükme yer vermiştir:

"Köyde maarif idarelerinin vereceği örneğe göre bir mektep yapmak (yeniden yapılacak ise köyün en havadar bir tarafına yapılacak ve mektebin herhalde bir bahçesi bulunacaktır.)"

Köylünün bu 32 maddelik görevleri, bu arada okul yaptırma görevini hangi kaynakla yapacağını ise 16. madde anlatmaktadır:

"En yüksek haddi yirmi lirayı aşmamak üzere herkesin hal ve vaktine göre köy ihtiyar meclisi kararıyla köyde oturanlara ve köyde maddi alakası bulunanlara salma salınır."

Bu parasal hüküm bugün için de geçerlidir.

Bugünkü fiili duruma bakıldığında köylerimizin birer yerel yönetim birimi olma niteliği Köy Kanunundaki ölü hükümler dışında kalmamış gibidir. Köyler artık kendilerine özgü geliri olan ve kendi organları ile aldıkları kararlara göre yatırım ve harcama yapabilen birimler olmaktan çıkmıştır. Çalışmalarını daha çok merkezi idarenin taşra kuruluşları gibi sürdürmektedir.

Bugün için yerel yönetimlerin eğitim hizmetleri ile ilişkilerini değerlendirirsek; Belediyelerin bu konuda hiçbir hukuki yetkisi yoktur. Köylerin hukuki yetkisi vardır ancak parasal kaynakları yoktur. İl Özel İdaresinin ise ilköğretim okulları ile sınırlı olmak üzere kısmi olarak yetkili ve imkanlı olduğu görülür. Ancak il özel idaresinin bu katkısı % 1.5 dolaylarındadır. Ancak bir uygulamacı gözüyle edindiğimiz kanaat, eğitim hizmetlerine en büyük katkının kendi çaplarıyla orantılı olarak "Köy Yerel Yönetimleri" tarafından yapıldığıdır. Bu da hiçbir parasal kaynak sağlanmayan zavalı köylünün kendi göbeğini kendisi kesmek zorunda kaldığı içindir.

Meseleye bu noktadan bakıp ilk ve ortaokullara merkezi yönetimin ilgisini değerlendirdiğimizde ortaya acıklı bir tablo çıkmaktadır:

1. Ekonomik Yönden;

Bugün Merkezi yönetim yeni okul yapımına ödenek ayıracak durumda değildir. Bu durumda bir zamanlar "okulunu kendin yap, okul yaptıramıyorsan derslik yaptır" türünden kampanyalara bel bağlanmaktadır. Bu tip girişimler ise genellikle köy veya belediye tarafından başlatılmakta, okul yaptıрма derneklerinden destek alınmakta, merkezi yönetimden (İl Özel İdaresi vasıtasıyla) ise ancak çimento-demir gibi katkı payı alınmaya çalışılmaktadır.

Cari ödenekler açısından da, okulların kınılan bir pencereyi tamir ettirmek, elektrik-telefon gibi paralarını ödeme imkanları oldukça kısıtlıdır. Genel bütçeden ayrılan ödenekler ya hiç gelmemekte, ya da çok yetersiz kalmaktadır. Bu durumda okul müdürleri karne parası, kayıt parası gibi çeşitli yollardan okul derneklerine bağış yapmaya çalışmaktadırlar.

Bir ortaokul müdürü dert yanıyor: "Milli Eğitim Bakanlığı'nın (MEB) bana ayırdığı ödenek çok gülünç bir rakam. Okulumda iki bina ve bin altı yüz talebe var. Kışın kalorifer yakmak zorundayım. Buna elektrik, su, telefon, posta masraflarını ve hesapta olmayan arızalan ekleyin. Talebeler için her yıl takdir, teşekkür belgesi, karne, diploma ve öğrenci dosyası almam gerekiyor. Bakanlık bunları MEB yayınevinden almam gerektiğini söylüyor. Bir takdir belgesi MEB yayınevinde on beş bin lira, özel kırtasiyede ise yedi bin lira. Bakanlık bunları almam için para bile vermiyor. Ben de okul aile derneğinin geliriyle özel kırtasiyeden alıyorum. Bu durumda bakanlık benim hakkımda soruşturma açıyor... Diğer yandan okul aile derneğinin tekvando, masa tenisi gibi dallarda Türkiye şampiyonluğunda derece alıyoruz. Kimse arayıp sormuyor, takdir bile

edilmiyoruz... Fakat çatısı akan, penceresi kırık, sobanın yanmadığı, yoksul velilerin yardım edemediği okullar da var. Bakanlık için bunlar sorunsuz ve uslu okullar, çünkü kendilerine takdir edilen ödeneksizliğe ve uygulamaya razılar. (Yrd. Doç. Dr. Ömer Sait Gönüllü, "Ne İstedini Bilmiyor ve Kimseye Güvenmiyor" 5 Mayıs 1996, Zaman Gazetesi)

Aydın ili Kuyucak ilçesinde yaptığımız bir alan çalışmasında 1995 yılı itibariyle Milli Eğitim hizmetlerinin maliyetini ve yerel yönetimlerin katkısını aşağıda olduğu gibi bulduk. Kuyucak ilçesinin gerek nüfus itibariyle, gerek alan itibariyle DPT'ce öngörülen Türkiye ortalamasına yakın olması itibariyle bu rakamların Türkiye taşra idari birimlerinin bir örneğini yansıttığı kanaatindeyiz:

İlçe Nüfusu: 35.000

Belediye Sayısı: 6

Köy Sayısı: 23

Okul sayısı: 36

İlkokul: 31

Ortaokul: 7

Lise: 2 (bir tanesi çok programlı lise)

Halk Eğitim Merkezi: 1 Pratik Kız Sanat Okulu: 1 Çıraklık Eğitim Okulu: 1
Toplam Öğrenci Sayısı: 3500

Merkezi Yönetimin Eğitim Harcamaları (1995): 77.000.000.000.-TL. (Yaklaşık 1.700.000 \$)

Yerel Yönetimlerin Katkısı: 4 Milyar TL.

Özel İdare: 1,5 Milyar TL.

Belediye: 1,5 Milyar TL. (Gayri nakdi katkıların parasal değeri)

Köyler: 1 Milyar TL. (Gayri nakdi katkıların parasal değeri)

**AYDIN KUYUCAK İLÇESİNDE MİLLÎ EĞİTİM HİZMETLERİNE
MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİM KATKILARI (1995 Yılı)**

Katkı Yapanlar	(Milyar TL) Katkı Miktarı
1 - Halk ve Dernekler	2
2 - İl Özel İdaresi	1,5
3 - Köyler	1
4 - Belediyeler	1,5
5 - Merkezi Yönetim	77
TOPLAM	83 Milyar TL.

Halk ve Derneklerin Katkısı: 2 Milyar TL.

İlçedeki 6 Belediyenin Toplam Bütçeleri: 52 Milyar TL. (1995)

Kuyucak'ta öğrenci başına maliyet 600 US\$ civarındadır. (Bu rakam İngiltere için 1750 \$'dır (1988). Mevcut gelir kaynakları ile milli eğitim hizmetlerinin yerel yönetimlere devredilmesi halinde Belediyelerin gelirlerinin hepsi eğitim hizmetlerine tahsis edilse dahi ancak masrafın % 55'ini karşılamaktadır. (O'nunla da ancak bugünkü nakıs hizmet verilebilecektir.)

B. Eğitim Hizmetlerinin Yerel Yönetimlere Devredildiği Ülkelerdeki Durum

Almanya'da Liseye kadar tüm eğitim hizmetleri ilçe belediyelerinin (Gemeinden) sorumluluğu altındadır. Lise ve teknik kolejler ise il belediyelerinin (Kreise) yetkisindedir. Belçika'da ilk ve ortaöğretim il belediyelerinin (Communities'lerin) yetkisinde, İngiltere'de ilk ve orta öğretim ilçe (District Council), lise ve ayarı okullar il belediyelerinin (County Council) yönetimindedir. Danimarka'da lise ve ayarı okullar illerin (Amter), ilköğretim ilçe belediyelerinin (Kommuner) yönetimindedir. (Eğitimin yerelleşmesi 1814, yılında başlamıştır.) Hollanda'da ilköğretim ilçe ve kasaba belediyelerinin (Gemeenten) yönetimindedir. Fransa'da bölgeler (Regions), lise ve mesleki eğitim hizmetlerini, Departmentler (vilayetler) orta öğretim hizmetlerini, Communes'ler (taşra belediyeleri) okul öncesi ve ilkokul eğitim hizmetlerini üstlenir. İspanya'da Communidas Autonomas (Bölge Yönetimleri) eğitim hizmetlerini üstlenmiştir. İtalya'da Province'ler orta dereceli eğitimden Comuni'ler ilköğretimden sorumludur. Portekiz'de orta öğretim Regios ve Distritos'lar ilköğretim hizmetleri Concelho ve Municipo'lar tarafından yapılmaktadır. Yunanistan'da Demos ve Koinotitis'ler okul öncesi ve ilkokul eğitiminden sorumludurlar.

III. ÖRNEK UYGULAMA: DANI MARKA'DA YEREL YÖNETİMLER VE EĞİTİM HİZMETLERİ

Merkezi yönetimin aşırı güçlenmesinin ülke yönetimini kilitlenmeye götürdüğü ve biran önce yerel yönetimlere yetki devrinin yapılması gerektiği görüşünün yaygınlaştığı günümüzde, yerel yönetimlere eğitim hizmetlerinin devredilmesi konusu bu tartışmanın baş gündemini teşkil etmektedir.

Toplam kamu harcamalarından ve gayrisafi milli hasıladan aldığı pay ile yerel yönetimlerin idari ve siyasal özerkliği açısından Danimarka Avrupa ülkeleri arasında en ileri seviyede olan ülkelerdendir. Öte yandan eğitim hizmetlerinin devredildiği Batı ülkeleri yerel yönetimlerinde belediye gider bütçesinde en masraflı kalemlerden birini (çoğu zaman birincisini) eğitim harcamaları teşkil etmektedir. Bu itibarla Danimarka'da yerel yönetimlerle eğitim kuruluşlarının ilişkilerini, eğitim hizmetlerinin işleyiş şeklini ve ne derece başarılı olduğunu anlamak için detaylı olarak incelemekte fayda görüyoruz.

A. Genel Olarak

Danimarka İsveç'le birlikte yerel yönetimlerin milli gelirden aldığı pay açısından Avrupa'nın en desentralize olmuş ülkesidir. Danimarka yerel yönetimleri gayri safi milli hasıladan % 25 pay almaktadır. Bu haliyle ülke, Hollanda, Norveç ve İngiltere'den daha fazla desentralize olmuştur. Bu yönüyle Danimarka yerel yönetimlerinin diğer ülkelerden daha fazla bağımsız ve güçlü olduğunu söyleyebiliriz.

Belediyeler diğer görevleri yanında, anaokulu, kreş, çocuklar için gündüz bakımevleri gibi müesseseleri çalıştırır. Danimarka'da eğitim hizmetleri, Devlet, il ve ilçe belediyeleri arasında paylaştırıldığı için ilçe belediyelerinin payına süresi 9 yıl olan ilköğretim okulları düşmektedir. Yine belediyeler okulla irtibatlı olan; kütüphaneler, okul doktorları ve dişçileri temin etmek, öğrenci taşımacılığı yapmak ve yetişkinler için de çeşitli kurslar düzenler.

Eğitim kanunu, eğitimin genel amacını ve çerçevesini belirledikten sonra uygulamadaki ayrıntılar sorumlu birimlere terk edilmiştir. Buna göre;

- İlk ve Orta Eğitim: 7-16 yaş arasını kapsayan ve 9 yıl süren ilk ve orta öğretim mecburi olup, ilçe yerel yönetimlerinin sorumluluğu altındadır.
- Lise Eğitimi: 16-19 yaş arasını kapsayan lise öğretimi il yerel yönetimlerinin (Counties) sorumluluğu altındadır.
- Üniversite Eğitimi: Bu eğitim Devletin sorumluluğunda yürütülmektedir.
- Özel Okullar: İlk ve orta öğretim safhasında mevcut olan özel okullar, genellikle devletin genel eğitim hedeflerini yeterli bulmayarak, birtakım dini, ideolojik ve politik görüşler temeline oturan okullardır. Katolik okulları, Marksist okulları, Rudolf Steiner ve Frinet felsefesini ön plana çıkaran okullar gibi.

Sahip oldukları özel felsefi düşünce veya inanç nedeniyle çocuklarını bu tür okullara göndermek isteyen ana-babaların bu görüşlerine saygı duyan Danimarka devleti, özel inanç sahibi insanların çocukları da eğitimden yoksun kalmaması diye belli bir inanca dayalı olarak kurulan özel okul masraflarının da % 80'ini finanse etmektedir. Ancak bu konuda aranan şart, Eğitim Bakanlığının koyduğu minimum standartlara uyulması ve bu okulların en az 28 öğrenciye sahip olmasıdır. Danimarka'da özel okullara öğrencilerin % 10'u devam etmektedir.

B. İlk ve Orta Öğretim Kimin Yönetimindedir?

İlkokullara eğitimin belkemiği olarak bakılır. Bu nedenle ilkokullarda yerleşme ve özerkleşme hareketi 1814 yılında başlamıştır. İlk ve orta eğitim hizmetleri, demokrasinin ve yerel yönetimlerin devreye girmesinden yıllar önce, yani mutlak monarşi döneminde iken bile yerel yönetimlere ve hatta bizzat okul yönetimlerine devredilmiştir.

İlköğretim Kanunu; hangi sınıflarda hangi derslerin okunacağını tespit eder, ancak bu derslerin ayrıntıları ve süreleri ile seçmeli dersleri belirlemek belediye meclislerinin yetkisindedir. Ayrıca özürhükümlerin eğitimi ile kindergarten'ların eğitim programını belirlemede belediye meclisleri tam yetkilidir.

Günümüzde ilk ve orta öğretimde; Parlamento, Milli Eğitim Bakanı, Belediye Meclisleri ve Veliler söz sahibidir.

Danimarka eğitim yönetiminde Çin Kutusu modeli uygulanmaktadır. Yani; Parlamento, Eğitim Bakanlığı, Belediye ve Okul Yönetim Kurulundan oluşan zincirde yer alan bir üst kuruluş, bir alt kuruluşun yetkileri konusunda sınır çizilmektedir.

Eğitim Bakanı'nın en önemli yetkisi eğitimin hedefini belirlemektir. Bunu sağlamak için de Eğitim Rehberlik Talimatları çıkarır, bu talimatlarda eğitimden neyin amaçlandığı belirlenir. Yani öğrencinin eğitim dönemi sonunda konuları standartlara erişip erişmediği kontrol edilir, yoksa, bu hedefe ne ile veya nasıl ulaşılacağı yerel yönetimlerin meselesidir.

Belediyelerin ilköğretim üzerindeki etkisi daha çok, eğitimin finansmanı ve okulların fiziki yapılanması konusunda ortaya çıkar. Okulların bütçelendirilmesi konusunda yerel yönetimler tam yetkilidir. Belediyeler personel giderleri dahil okulların bütün masraflarını karşılar. (Sadece emekli öğretmenlerin maaşlarını devlet öder.) Eğitim yönetiminin finansal boyutu ile ilgili merkezi yönetimin hiçbir müdahalesi yoktur. Bu yüzden eğitim giderleri Belediye Bütçesinde çok önemli bir yer tutar (Danimarka ortalaması % 23'tür) ve Meclis eğitim masraflarının görüşüldüğü toplantılara büyük önem atfeder.

Belediye meclisi mahalli eğitim planları hazırlayarak, eğitim konularının belirlenmesinde, derslerin sayısının tespitinde ve belirlenen derslerin muhtevasının

tespitinde oldukça etkindirler. Ancak bu belirlemeler yapılırken ülke genelinde standart olarak yapılan mezuniyet imtihanlarına uyum ve öğrencinin bir belediyeden diğer belediyeye geçmesi halinde sıkıntı duymaması gibi etkenler dikkate alınarak bakanlık rehber planından sapmamaya mümkün olduğu kadar dikkat edilir.

C. Belediye Meclisi, Kültür Komitesi ve Okul Yönetimi

Diğer belediye işlerinde olduğu gibi, ilk-orta eğitim politikasının belirlenmesinde de nihai söz sahibi belediye meclisidir. Belediye meclisi acil ve gününbirlik belediye işlerinin yönetilmesi için kendi aralarından daimi komiteler seçer, belediyenin cari işlerinin görülmesinde asıl yetki bu komitelerdedir (Belediye Başkanlarında değil). Belediyelerin çoğunda bu komite Kültür Komitesi veya Eğitim Komitesi adını alır.

İlköğretim Kanunu gereğince, eğitim politikasında velilerin de görüşlerini yansıtıcı hükümlere yer verilmiştir. Buna göre her okulda bir Okul Yönetim Kurulu vardır. Bu kurulun başkanı seçimle gelir. Kurulun görevi, belediye meclisinin çizdiği idari ve mali çerçeveler dahilinde okul faaliyetlerini belirlemektir. Ayrıca bu kurul okul ile öğrencinin aile ortamı arasında ilişkilerin geliştirilmesinde de kilit rol oynar. Bu çerçevenin sınırları belediyeden belediyeye değiştiği için Okul Yönetim Kurulu'nun özerkliği de belediyeden belediyeye az da olsa değişkenlik gösterir.

Örneğin Yönetim Kurulları edebiyat ağırlıklı bir eğitim modeli tercih etmişlerse, öğrenciler ilk altı ayda bütün alfabeyi öğrenmelerini şart koşarken, müzik ağırlıklı eğitim modeli tercih eden bir yönetim, eğitimde müzikal-dramalara ağırlık verilmesini isteyebilir.

Belediye Meclislerine her bir ders için tahsis edilen azami ders saatleri vardır. Meclisler genellikle bu kontenjanın hepsini kullanmazlar ve boş kalan ders saatlerini mahalli şartlara göre ilave dersler koymak üzere Okul Yönetim Kurulu'nun inisiyatifine bırakır.

Başka bir deyişle, belli bir okulun eğitimsel profilini belediyece belirlenen çerçevede formüle etmek Okul Yönetim Kurulları'nın görevidir.

Okul Müdürü; Yönetim Kurulu'nun aldığı kararların hayata geçirilmesini sağlar, Kurula danışmanlık yapar ve Kurulun İlköğretim Kanunu çerçevesinde hareket etmesini sağlar. Ayrıca Yönetim Kurulunca belirlenen ders saatlerinin haftanın günlerine ve saatlerine dağıtılması, öğretmenlerin belli derslerde görevlendirilmesi Müdürün görevidir. Müdür bu görevleri yaparken öğretmenlerle istişare etmek zorundadır. Öğrenci velileri bu konuda öğretmenlerin görüşlerine büyük saygı duyarlar.

Belirlenen hedefler doğrultusunda, eğitim malzemesinin seçilmesi, uygulanacak metot ve detaylı ders planlaması konusunda öğretmen tamamen inisiyatif sahibidir. Sonuç olarak eğitimin fiilen uygulanmasında en etkin kişi öğretmendir.

Öğretmenlerin maaşları belediye tarafından ödenir, öğretmenlerin işe alınması Okul Yönetim Kurulu'nun görüşü dikkate alınarak belediyelerce yapılır. Ancak daimi statüde göreve başlayan bir öğretmen sosyal statüsüne duyulan saygıdan dolayı - belediye tarafından işten atılamaz. Bu durumda, Belediyenin işe son verme kararı ancak Eğitim Bakanlığının onayı ile kesinleşir.

Öğretmenlerin hepsi sendikalıdır. Ücret belirlenmesinde bir tarafı öğretmenler Sendikası teşkil ederken diğer tarafı Eğitim Bakanlığı (Belediyeler adına) teşkil eder. (Ancak bu uygulama belediyeler tarafından eleştirilmektedir.) Belediyeler İlköğretim okullarının dersliklerini öğretim saatleri dışında ve tatil günlerinde, eğitim amaçlı çalışan vakıf ve derneklere istekleri halinde ücretsiz olarak tahsis etmekle yükümlüdürler.

IV. SONUÇ VE ÖNERİLER

A. Genel Değerlendirme

Ülkemizde bugünkü eğitim uygulamalarına bakıldığında; hertürlü eğitim uygulamalarının merkezden hazırlandığı (öğretim programı, ders kitabı, hatta öğretmenin dersi nasıl işleyeceğine dair öğretmen klavuz kitabı vb) ve okul düzeyinde de öğretmen merkezli eğitim ve öğretim uygulamaları sürmektedir.

Yönetim biliminin gelişimi açısından bu uygulama 1900'lü yıllarda uygulanan Taylorizm ya da Klasik Yönetim yaklaşımında görülmektedir. Her türlü plan, program, uygulama, ölçme, denetim vb. işlerin tepede hazırlandığı (Talık ve Terbiye Kurulu'nun genel müdürlüklerin yaptığı gibi) İl Milli Eğitim Müdürlüklerinin, okulların, öğretmenlerin, öğrencilerin hiç katılımları olmadan emirleri uyguladığı sanılan, geçerliliğini yitirmiş klasik yönetim sistemi uygulanmaya devam edilmektedir.

Bunda tek-tip bir Türk vatandaşı yetiştirme amacının etkisi büyüktür. "Gözlerimi Kapatım, Vazifemi Yaparım" şeklinde kışla talimatnamesi tipi eğitim modelinin amacı "Devlet millet içindir" ilkesi yerine "Millet devlete (bu arada rejime) hayatıyet vermek için vardır" felsefesi gereğidir.

Belediye İdaresi Türk toplumunca, içinde kendisinin yer aldığı; sorumluluğu paylaştığı, hatta bizzat yönetime katıldığı bir mahalli birlik, mahalli ve yaşayan bir insan topluluğu gibi değil, dışarıdan seyrettiği; hizmet beklediği, merkezi idarenin bürokratik kuruluşlarına benzeyen bir "hizmetler birimi" şeklinde algılanmıştır.

B. Öneriler

1. Eğitim hizmetlerinin ilk-orta ve lise aşamasının yerel yönetimlere devri yerinde olacaktır.

2. Böyle bir devir gerçekleştirilmeden önce, mevcut yerel yönetimler ıslah edilmelidir. Mevcut haliyle yerel yönetimlerimiz hastalıklı bir yapıya sahiptir. Belediyeler ancak seçilen belediye başkanlarının şahsi kabiliyet ve dürüstlüklerine havale edilerek ayakta durmaya çalışmaktadırlar.

3. Yapılacak yerel yönetim reformunda, subsidiarite ilkesi temel prensip kabul edilmeli, bu doğrultuda çekirdek yerel yönetim birimi tespit edilmelidir. Kanımızca bu birim ilçe bazında (köyleri ile birlikte) oluşturulacak ilçe yerel yönetim birimidir.

4. Eğitim hizmetlerinin bu yerel yönetim birimine devredilmeden önce, yeterli mali kaynaklar tahsis edilmeli. Bunun için de genel vergilerden toplanan meblağların belli bir oranı ilçede bırakılmalıdır. Ayrıca eğitimden doğrudan faydalananlardan ek eğitim vergisi (Şimdiki Çöp Vergisi benzeri) alınmalıdır.

5. Genel Eğitim Politikası merkezce belirlenmeli, amaç ortaya konulmalı, bu amaca hangi vasıta ile ve nasıl ulaşılabileceği yerel yönetimlere bırakılmalı, bu arada mahalli şartlara uygun olarak seçimlik dersleri yerel yönetimler belirlemeli (Turizm bölgesinde Turizm dersleri, Tarım ağırlıklı bölgelerde Tarım dersleri gibi).

6. Çocuklarını şu veya bu mülhaza ile devlet okullarına göndermek istemiyen vatandaşların bu tercihlerine saygı duyulmalı, belirlenecek minimum şartlara uymak üzere, (Danimarka'da olduğu gibi) bu özel okulların masraflarına da devlet katkıda bulunmalıdır.

7. Eğitim hizmetlerine personel atamasında, atanacak personelin vasıfları merkezce belirlenmeli, seçimi ve atanması yerel yönetimlere bırakılmalıdır. Daimi statüyle atanan öğretmenlerin görevden atılması Bakan onayıyla olmalı ve ayrıca yargı denetimine tabi olmalıdır. Tüm eğitim personeli sendikal haklara kavuşturulmalıdır.

8. Öğretmen-Öğrenci-Veli üçgeni üzerinde yeşermesi gereken eğitim olgusunda veli katılımını azami seviyeye çıkarmak için oluşturulacak Okul Yönetim Kurullarına resmi statü verilmeli ve belli sınırlarla okul ve eğitim politikasını yönlendirme fırsatı tanınmalıdır.

Devir işlemi, eğitim sistemimizin ve yerel yönetimlerimizin bu hastalıklı strüktürü korunarak yapılması halinde, sonucun şimdikinden daha kötü olacağı gibi, hatta yerelleşme beklenmedik bir şekilde merkezileşmeye il düzeyinde ya da ilçe düzeyinde) gidebilir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR VE ÖNEMLİ NOTLAR

1. En son 1995 Ekim ayında çıkarılan bir KHK ile belediyelerin gıda üretimi yapan yerlerle ilgili her türlü yetkisi, merkezi yönetime devredilmiştir. Yine belediyelerin genel bütçeden aldığı pay son on yıl içinde % 12'lerden % 7'lere kadar düşmüştür. 1930'lu yıllarda tüm kamu kaynaklarının % 20.1 'ini kullanan il özel idarelerinin payı günümüzde % 1.2'lere düşmüştür (Bk. Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Kanun Tasarısı ve Gerekçeleri İçişleri Bakanlığı Mah.İd.Gen.Müd. Yayınları no. 8, s. 85).
2. Rakamlar Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması... Yasa Tasarısının Genel Gerekçesinden alınmıştır. (Bak. Mah. İdarelerin Yeniden yapılandırılması Kanun Tasarısı, Mah. İd. Genel Müdürlüğü, Yayın no. 8, Ankara 1996, s. 85.)
3. İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları No. 1, Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları, s. 8.
4. 8.5.1991 tarih ve 3723 sayılı Kanunla Türkiye'nin de Onayladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 4. Maddesi, 2. maddesi.
5. 24 Şubat 1995 tarihi itibarıyla fiilen çalışan belediye sayısı 2709, yeni kurulanlarla birlikte toplam 2757'dir. 15 Büyükşehir belediyesi nüfusunun toplam nüfusa oranı % 50'dir. 1993 itibarıyla 56 belediye Büyükşehir sınırları içindedir.
6. Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Gerekçeleri, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No. 8, Ankara-1996, s. 107-108.
7. Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması, "Yerel Yönetim Reformu", TOBB, Şubat 1996, Ankara, s. 69.

YÖNETİMDE YENİDEN YAPILANMA VE AR-GE FAALİYETLERİ

Ö. Faruk GÜNAY
Gördes Kaymakamı

Yönetimin yeniden yapılandırılması konusunu ifade etmek için pek çok değişik terimler kullanılmaktadır. Batı ülkelerinde kamu yönetiminin iyileştirilmesi, kamu yönetimi reformu, yeni kamu yönetimi, kamu yönetiminin modernleştirilmesi, ademi merkezileştirme reformu, devletin yeniden yapılandırılması, yeni yöneticilik gibi terimler kullanılırken Osmanlı döneminde en çok kullanılan sözcük "Islahat" olmuştur. Cumhuriyet döneminde ise batının etkisi ile yönetimde rasyonalizasyon, reorganizasyon, reform, idareyi geliştirme, yeniden düzenleme ve yeniden yapılanma gibi terimler kullanılmıştır.

Bu terimler anlamca birbirine yakın olmakla birlikte her biri kullanıldıkları döneme göre değişen kapsamları temsil etmişlerdir. Ülkemizde daha çok idari reform terimi kullanılmakla birlikte son yıllarda daha geniş kapsamlı ve daha köklü değişiklikleri ifade eden yeniden yapılanma terimi kullanılmaya başlanmıştır.

Tanım ve Kapsam

Yeniden yapılanmanın tanımlanması için doğal değişimle arasındaki farkın belirlenmesi gerekir. Yeniden yapılanma belirli amaçlarla planlı ve bilinçli bir şekilde yapılan bir değiştirme hareketidir. Yönetimde görev alanların değişmeme yönündeki eğilimine karşın ve onların direncine rağmen yapılan değişikliklerdir. Doğal değişim ise mevcut idari yöntemlerin teknolojik değişim ve eğitim alanında meydana gelen gelişmeler nedeniyle ortaya çıkan değişikliklerdir.

Yeniden yapılandırma dar anlamda yönetim sistemini aşan ve siyasal yapıyı da içine alan bir değişiklik anlayışıdır. Bu açıdan kamu yönetiminde yeniden yapılanma siyasal ve idari kurumların görevlerinde amaçlarında ve yapılarında önemli değişiklikleri içerir. Yönetim sisteminin hem iç ilişkilerinde, hem de çevresiyle olan ilişkilerinde önemli değişiklikleri yaratır. Yapılan değişiklikler sonucunda bazı kişi, grup veya kurumlar kazanç sağlayabilir ya da kaybedebilirler. Bu nedenle bazı yetki ve imkanlarını kaybedecek olanlar değişimlere direnç gösterirler.

Özet olarak yeniden yapılanma yönetimin her alanında, karar verme sürecinde siyasal sistemle ilişkilerinde, sınırlı kaynakların en akılcı ve verimli bir şekilde kullanılmasına çalışan değişikliklerdir.

Kavramsal Çerçeve

Yeniden yapılanma konusunda üç yaklaşımın olduğu söylenebilir. Bunlar amaççı, çevreci ve kurumsalcı yaklaşımlardır. Ayrı ayrı incelersek:

1) Amaççı yaklaşım; Seçilmiş kişilerin gerek verdikleri sözleri yerine getirmek, gerekse hükümet programını gerçekleştirmek amaçları olabilmektedir. Atanmış kişiler de kendi yetkilerini artırma mücadelesini yapmaktadırlar. Gerek atanan gerekse seçilen kişilerin amaçlarını gerçekleştirmek için engel olarak gördükleri yapıları değiştirme gayretleri bu yaklaşımı oluşturmaktadır. Bu modelde kişiler yönetim kademelerini ve yetkilerini kendi amaçlarını gerçekleştirmek için değiştirme eğilimi taşımaktadırlar. Bu model siyasi ve idari etkenlerin kişisel iradelerini bu değişiklikleri gerçekleştirebilecek kadar güçlü varsaymaktadır.

2) Çevreci yaklaşım; Yönetimin çevre ile ilişkili olarak değiştiğinden yönetimde yeniden yapılanmanın yönetim sisteminin çevresi ile olan ilişkilerinin bir sonucu olacağını iddia etmektedir. Yönetimin siyasi ve ekonomik çevresi, yapıyı etkilemekte amaçları gerçekleştirmek için yeni örgütsel yapıları ortaya çıkarmaktadır. Bu değişim sürecinde kişilerin tercihleri değil, çevrenin taleplerinin etkin olması söz konusudur. Siyasal, sosyal ve ekonomik çevredeki değişimler ile teknolojik değişimler yönetimde yeni yapılanmaları gerektirmektedir. Bu modelde kişilerin iradeleri ikinci plana itilmekte, yönetim örgütleri çevrelerinin talepleri ile yönlendirilen kurumlar olarak kabul edilmektedir.

3) Kurumsalcı yaklaşım; Bu modelde önceki iki yaklaşımın güçlü yönleri biraraya getirilmeye çalışılmıştır. Kurumsalcı açıdan reform sadece örgütsel liderlerin isteklerini ya da çevreden ortaya çıkan önemli değişiklikleri karşılamak üzere ortaya çıkan bir değişim süreci değildir. Bu yaklaşım yeniden yapılanmayı örgü: tün içsel değerlerinin ve üyelerinin sahip oldukları değerlerin değiştirilmesi ile eş anlamlı saymaktadır. Bu değerler yerleşik olduklarından hızlı ve köklü değişikliklere direnç söz konusu olmaktadır. Bu yüzden başarılı bir reform için örgütün temel değerleri de dikkate alınması gerekir. Bir örgütün davranışını gereği gibi anlayabilmek için örgütün faaliyetlerini tarihten, örgütün ortak değerlerinden ve geniş bir biçimde toplumsal temelden kaynaklanan uygunluk ölçülerinden yararlanarak değerlendirmek gerekir.

Yeniden Yapılanmayı Gerektiren Nedenler

Değişen teknoloji, hizmet alanlarında meydana gelen genişlemeler ya da daralmalar yeni birimlerin kurulmasını, bağlantı yerlerinin değiştirilmesini, bazılarının kaldırılmasını gerektirebilmektedir.

Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünün idarenin yeniden düzenlenmesi konusunda 1972 yılında hazırlattığı İlkeler ve Öneriler isimli kaynak yeniden yapılanmanın nedenlerini şu şekilde ifade etmiştir:

- 1) Kamu hizmetlerinden yararlananların artması ve bunun doğal sonucu olarak hizmet genişlemesi ve çeşitlenmesi görülmektedir.
- 2) İhtiyaç ve koşullarda meydana gelen değişiklikler hizmet programlarında, örgüt yapılarında ve yönetsel sorumluluklarda değişiklik yapılmasını gerektirmektedir.
- 3) Kamu hizmeti tercihinde meydana gelen değişiklikler esas itibariyle hangi hizmetlerin kamu hizmeti sayılacağı konusunda ortaya çıkan değişikliklerdir. Bunlar hizmet genişlemesine ya da daralmasına yol açar.
- 4) Teknolojik değişiklikler yeni makina, teçhizat, yöntem ve tekniklerin yönetime uyarlanmasını zorunlu hale getirmektedir.

Yeniden yapılanmanın temelinde değişim olgusu yer almaktadır. Değişimi gerekli kılan şartlar ortaya çıkınca daha iyi, daha ucuz, daha verimli yönetimi gerektirir. Devletin büyümesini, ticari alanlarda faaliyet göstermesini uygun bulmayan kesimlerin etkisiyle esasen devletin niteliğinin de bu alanda faaliyet göstermeye uygun olmadığı düşüncesiyle yönetimde değişiklik talep edilmektedir.

Özetlersek, küreselleşme, kaliteli bir toplum yaşamı gereklerinden doğan taleplerinden kamu kaynakları üzerinde yarattığı baskı, kamu hizmetlerinin kalitesinden kaynaklanan genel hoşnutsuzluk kamu yönetimlerinde yeniden yapılanmayı gerektirir, evrensel nitelikte gelişmeler olarak sayılabilir.

Öte yandan Kamu yönetimini etkileyen faktörlerden biri de nüfus ve kentleşme olgularının meydana getirdiği toplumsal yapıdır. Nüfusta meydana gelen hızlı değişiklikler ve bu nüfusun ülke üzerindeki yayılımı, kırsal ve kentsel nüfus, kentlerde yaşayan nüfusun yapısı, yerleşme biçimi ve iç göç olayları da yönetim yapısında değişiklikleri düzenlemeleri gerektirmektedir.

Kamu Yönetiminde Gelişen Global Eğilimler

Dünya ekonomisinde, meydana gelen küreselleşmenin etkisi ile ulusal yapıdan küresel yapıya, geniş kapsamlı kamusal yükümlülüklerden sınırlı kamusal yükümlülüklere, geleneksel sanayilerden yüksek teknoloji gerektiren sanayilere doğru bir kayış olmakta bölgesel ve yerel yönetimler ekonomik yapıdan daha fazla rol alma eğilimine girmektedirler. Devletin borçlarının artması mali dengelerin bozulmasına, serbest pazar ekonomisinin benimsenmesi kamu hizmetlerinin verimliliğinin ve kalitesinin gözden geçirilmesine sebep olmaktadır. Bu eğilimler aşağıdaki şekilde sınıflandırılabilir:

1) Devletin Küçültülmesi ve Etkinleştirilmesi

Büyüyen devletin ortaya çıkardığı bürokratik ve diğer sorunlar hemen tüm ülkelerde devletin küçültülmesi, özelleştirme gibi kavramları gündeme getirmiştir. Devlette yürütülen pek çok hizmet özel sektöre devredilmektedir. Bir yandan da özel sektördeki yöntemler kamu işletmelerince benimsenmekte ya da bazı elemanların transferi sağlanarak kamu hizmetlerinde verimlilik ve etkinlik sağlamaya çalışılmaktadır. Devletin artık yol gösteren, teşvik eden, alt yapıyı hazırlayan, destek olan bir yapıda olması savunulmaktadır.

Ancak tüm bunlar yapılırken devlet yalnızca kazanç amaçlayarak sosyal devlet olma özelliklerini yitirmemelidir. Etkinliğin azalmaması için adil olmalı, sorumlu ve şeffaf olmalı, kamu hizmetlerini bizzat ya da özel sektör eliyle de verse kontrol yetkisini elinde tutmalıdır.

Bu genel sebeplerle yönetimde yeniden yapılanma bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır.

2) Siyaset-Yönetim Dengesinin Yeniden Kurulması

Kamu işletmelerinde yönetimin başarısızlığının en önemli nedenlerinden biri bu kurumları yöneten ve karar veren kişileri liyakat esasına göre değil politik nedenlerle göreve getirmek olmuştur.

Yeni işletmecilik anlayışı kamu yöneticilerinin karar alma sürecini politikacıyla paylaşan kişiler değil kurumun teknik yöneticisi olmalarını ön görmektedir. Bu noktada demokratik değerler ile bürokratik değerlerin uzlaştırılması sorunu gündeme gelmektedir. Bir yandan demokratikleşme adına bürokrasi üzerinde siyasi denetim artırılmaya çalışılırken öte yandan kamu yöneticilerinin yetenek ve liyakatlarına göre atanmaları gayretleri dengelenmeye çalışılmaktadır.

3) Şeffaf ve Dürüst Yönetim

Yönetenler yönetilenlere sağlıklı ve doğru bilgi aktarımı sağlayarak güvenlerini sürekli korumalıdır. Artık vatandaşın bilgilenme hakkı özel kesimce de kabul görmekte, vatandaşların sağlık, eğitim ve çevre gibi konularda katılımlarını sağlamak için gerekli yasal yapılanmalar oluşturulmaktadır. Bu şekilde alınan kararların karşılıklı etkileşimle alınması ile uygulanmasında sağlık ve tutarlılık sağlanmakta, vatandaş ile yönetim arasında güvensizlik söz konusu olmamalıdır. Yönetici daha çok kamu yararını gözetmekte daha duyarlı davranmak zorunda olmaktadır.

4) Merkeziyetçilikten Uzaklaşma

Bir yandan hizmette etkinlik ve verimlilik sağlama, öte yandan hizmeti halka yaklaştırma ve demokratikleşme düşünceleri yönetimde merkeziyetçilikten uzaklaşmayı gündeme getirmektedir. Merkezden uzaklaşma yerel yönetimlere görev

devri şeklinde olabildiği gibi yetki genişliği ilkesi doğrultusunda merkezin taşradaki temsilcileri vasıtasıyla görevleri yürütmesi şeklinde de olabilmektedir.

İnsan Hakları, Yerinden Yönetim, Yerel Demokrasi

Demokratik ülke olma, Kamu hizmetlerinden yararlanma ve kamu yönetimine katılma konusunda vatandaşlara hak tanımayı zorunlu kılmaktadır. Bu hakların sağlanması için Avrupa Konseyi, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesine de dayanarak, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesini ve bunu tamamlayan pek çok belgeyi yayınlamıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bu uluslararası belgelerden biridir. Bu belge ile kişilerin yönetime katılma hakkının önemli bir demokratik ilke olduğu, yerel yönetimlerin demokratik rejimin temel taşlarından olduğu, yerel yönetimlerin korunması ve yeniden güçlendirilmesinin önemli olduğu kabul edilmektedir. Yerel nitelikte kamu hizmetlerinin uygun yerel yönetimler tarafından yürütülmesi sağlanmalı, sorumluluğu demokratik usullerle oluşan ve halk tarafından da denetlenen yerel meclislere bırakılmalıdır.

Türkiye'de Kamu Yönetiminin Yapısı

Türk kamu yönetimi, idari hukuk adı verilen farklı bir hukuk düzeni ile idari yargı denilen ayrı bir yargılama hukuku ve düzenine tabidir. Bu yönüyle idari rejim ilkesi esas alınmıştır.

Anayasada belirtildiği gibi idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir (Madde 123). Bütün kamu hizmetleri genel ve yerel yönetim kurumlarınca yürütülmektedir. Yönetimde bütünlük ilkesi benimsenmiştir ve kurumların birbirleriyle uyumlu ve işbirliği içinde görevlerini yürütmeleri amaçlanmıştır.

Yönetim kurumlarının ve görevlerin bir yasaya dayanma zorunluluğu vardır. Yönetim bu yasal çerçeve içerisinde yönetsel düzenlemeler yapabilir.

Türkiye'de hizmetler yetki genişliği esasına dayanarak yayılmış bir merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından yürütülmektedir. Merkezi yönetim yerel yönetimlerin yasalar çerçevesinde hizmetlerini yürütmelerini sağlamak için idari vesayet denilen bir tür denetim yetkisine sahiptir.

Tüm yönetim kurumlarında görev alan personelin özlük hakları yasa ile düzenlenmektedir. Anayasal olarak da memurlara güvence sağlayan bir sisteme sahip bulunmaktadır.

Türkiye Sanayiciler ve İşadamları Derneğinin düzenlediği bir raporda ülkemizdeki bürokrasinin sorunları şu şekilde sıralanmıştır:

1 - Türkiye'de bürokrasi çok sağlıklı bir şekilde büyümüş ve taşrada olması gereken pek çok yetki merkezde toplanmıştır.

- 2 - Bürokrasiye yeterli yetenekli eleman yetiştirilememekte veya yetişenler tutulamamakta özel sektöre kaptırılmaktadır.
- 3 - Memuriyete girişte liyakat ilkesi dışına çıkılmaktadır.
- 4 - Çeşitli kamu kuruluşları arasında koordinasyon eksiklikleri ve kopukluklar olmaktadır.
- 5 - Vatandaş ile bürokrat arasında güvensizlik hakimdir.
- 6 - İşini savsaklayan, zamanı boşa geçiren memurlara karşı bir başvuru sistemi geliştirilmemiştir.
- 7 - Vatandaş kamunun elindeki bilgilerden tam olarak yararlanamamaktadır.
- 8 - Toplantıların pek çok işin yürütmesine engel teşkil ettiği ortadadır.
- 9 - Bürokrasinin modernleştirilmesi çalışmalarında halk ve memurların kendilerini ilgilendiren kararlara katılma olanakları yoktur.

Bunların düzeltilmesi için iş hızlandırma bürolarının kurulması, Devlet formaliteleri rehberinin çıkarılması, Bakanlıkların ilke kararları alan ve bunları denetleyen kuruluşlar haline getirilmesi, bürokraside siyasi olabilecek mevkilerin belirlenmesi gibi öneriler aynı raporda yer almaktadır.

Türk kamu bürokrasisinin olumlu yönlerinden biri hizmet ve kamu yararı bilincidir. Devlet malına sahip çıkma, özel-kamu çıkar çatışması halinde kamu yararını tercih etme bir eski eğilim olarak az da olsa varlığını sürdürmektedir. Son yıllarda sorumsuzluk, duyarsızlık ve kişisel çıkarlar ne yazık ki egemen duygular olmaya başlamıştır.

Ülkemizde memuriyet maddi nedenlerle çekiciliğini yitirmiş, saygınlığı kalmamıştır. Üst düzeyde ise vatandaşın saygınlık beklentisi içerisinde olan, çalışmasını bir lütuf olarak değerlendiren bürokratlar bulunmaktadır. Bürokratlarla politikacı arasında güvensizlik söz konusudur. Politikacı iş takibi ile yöneticiyi rahatsız etmektedir.

1980'lerden itibaren devleti efendilikten hizmet eden konumuna, ekonomik alandan çekilerek, altyapıyı hazırlayan, serbest rekabet ortamını oluşturan, teşvik eden, yön gösteren, sorun çözücü bir yaklaşım tüm yönetime hakim olmaya başlamıştır.

Kamu Yönetiminde İyileştirme Çalışmaları

Osmanlıdan beri kamu yönetiminde iyileştirme çabaları eksik olmamıştır. Yönetimde ıslahat amacıyla hazırlanarak Padişaha sunulan Risalelerle ehliyet ve liyakat ilkesi, güvence ilkesi, kayırmacılığa karşı olma, rüşvetle mücadele gibi konularda iyileştirmeler önerilmiştir. 1876 Anayasası ile memurlara liyakatla atanma, işte güvence, emeklilik Hakları tanınmıştır.

Cumhuriyet döneminde ise her hükümet, programında yönetimde iyileştirme konusunda yapacak olduklarını belirtmiştir. Çok parti dönemine geçildikten sonra bürokrasi ile siyasal iktidar arasındaki dengeler bozulmuştur. Bundan sonra yönetimde partizanlık önlenmeye çalışılmış ise de başarılı olunamamıştır.

Devletin vatandaşla güvensizliğinden doğan ve pek çok gereksiz bilgi ve belgeyi isteyen yapı israf, aşırı formalite, kurumlar arası işbirliği eksiklikleri 1980'lerden sonra halen çözülmeye çalışılan sorunlar olarak belirlenmişlerdir. Devletin ekonomiden çekilmesi çalışmaları ve yeni bir personel rejimi de bu dönemde üzerinde önemle durulan konular olmuştur.

Cumhuriyet döneminde kurulan hemen tüm siyasal partiler de yönetimde yeniden yapılanmayı gerekli görmüş ve tüzüklerinde bu sorunun çözümü için yapmayı planladıklarını belirtmişlerdir.

Yönetimde yeniden yapılanma konusunda 1962'den günümüze kadar yapılan araştırmalar tarih sırasıyla şunlardır:

- 1 - Devlet Personel rejimi hakkında ön rapor (Devlet Personel Dairesi) 1962,
- 2 - Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP Raporu) 1963,
- 3 - Mahalli İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme (A. PAYASLIOĞLU) 1965,
- 4 - Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma (Fehmi YAVUZ) 1966,
- 5 - İktisadi Devlet Teşekkülleri Yeniden Düzenleme Komisyonu Hakkında Rapor 1968,
- 6 - İdarenin Yeniden Düzenlemesi: Öneriler ve İlkeler (İdare Reform Danışma Kurulu Raporu TODAİE) 1968
- 7 - Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (KAYA Raporu) 1991 Kamu Yönetimi Araştırması, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu.

Bu raporlar ile pek çok iyileştirme ve yeniden yapılanma önerilerinde bulunulmuştur. Bunlardan merkezi ve yerel yönetim ile personel rejimi hakkında getirilen tekliflerden bazıları aşağıya çıkarılmıştır:

- Bakanlar kurulu gereksiz konularla meşgul edilmemelidir. (MEHTAP-KAYA)
- Başbakanlık hizmet bakanlığı olmaktan çıkarılmalıdır. (MEHTAP-KAYA)
- Devlet Bakanlıklarının sayısı azaltılmalı, Bakan yardımcılığı kurulmalıdır. (KAYA)
- Bazı hizmetler özelleştirilmelidir. (TÜSİAD)

- Bakanlıkların Merkez örgütleri küçültülmelidir. (TÜSİAD)
- Zabıta birleştirilmelidir. (MEHTAP)
- Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulmalıdır. (KAYA)
- İl ve İlçe sayısı artırılmamak, her ilçenin teşkilatı hizmetle orantılı olmalıdır. (MEHTAP)
- İl'lerde Merkez ilçe Kaymakamlığı kurulmalıdır. (KAYA)
- Bölgesel örgütlenme istisnai ve standart olmalıdır. (KAYA)
- Halkı dinleme usulleri belirlenmelidir. (MEHTAP)
- Başvurularda vatandaşın beyanı esas olmalıdır. (KAYA)
- İş hızlandırma büroları kurulmalıdır. (TÜSİAD Kamu Bürokrasisi Raporu)
- İlçe yerel yönetimi kurulmalıdır. (KAYA)
- Kimi vergiler belediyelere bırakılmalı ya da ek vergiler koyma yetkisi verilmelidir. (KAYA)
- Siyasi mevkiler yasa ile belirlenmelidir. (TÜSİAD)
- Üst kademe yöneticilik görevine atanmada yöneticilik eğitimi görme koşulu aranmalıdır.
- Ücret rejimi yeniden düzenlenmelidir. (MEHTAP-KAYA)

Sonuç Olarak

Yönetimde yeniden yapılanma sürekli gerekli olup sadece ülkemizde değil gelişen ve gelişmiş tüm ülkelerin gündeminde bulunmaya devam etmektedir. Ancak ülkemizde reform söylemleri özellikle siyasal kriz ve ekonomik bunalım dönemlerinde daha fazla önem kazanmakta, bu dönemlerden sonra bu sorunların çözümü için önemli çalışmalar yapılmaktadır. Aslında bütün dünyada bu tür reformlar ekonomik gerileme, siyasal ve sosyal yapının kamu kaynakları üzerinde büyük baskılar oluşturduğu ve kamu hizmetlerinin kalitesinde hoşnutsuzluğun arttığı dönemlerde yoğunluk kazanmaktadır.

Ülkemizde yönetimin yeniden düzenlenmesine ilişkin pek çok inceleme ve araştırma raporu olmasına rağmen bu raporlardaki önerilerden pek azı önemsenmiş ve uygulanmıştır.

Dünyada yaygınlaşan globalleşme ve karşılıklı ekonomik bağımlılık, demokratikleşme, serbest pazar ekonomisi ve ulus devlet kavramındaki esneklik düşünceleri kamu yönetiminde şu değişimleri gerekli kılmıştır:

- 1 - Devletin küçülmesi ve özelleştirme (Yönlendiren Devlet),
- 2 - Kamu yönetiminde akılcı, verimli işletmeciliğin yaygınlaşması,
- 3 - Yönetimin siyasi güce karşı daha duyarlı hale getirilmesi,
- 4 - Merkeziyetçilikten ademi merkeziyetçiliğe kayılması,

- 5 - Demokratik, şeffaf ve dürüst yönetim ideali,
- 6 - Bürokratik yönetim modeli yerine etkin ve girişimci yönetim modeli.

Reform ya da yeniden yapılanmanın özünde değişim olgusu yatmakta değişim ise insanın ihtiyaçlarına ve değerlerine cevap aramaktadır. Yönetim de yeniden yapılırken bu gerçek dikkate alınarak etkili, sorumlu ve halka dönük bir yönetim sistemi kurulmaya çalışılmalıdır.

Bu çalışmaların bazı işletmelerde kurulan araştırma ve geliştirme bölümleri ile de yürütülmeye çalışıldığı son zamanlarda görülmeye başlanmıştır.

AR-GE (Araştırma ve Geliştirme)

Çağımız her türlü bilginin kolayca üretildiği ve yayıldığı, kolaylıkla kullanıldığı bilgi toplumlarının oluşmaya başladığı bilgi çağına girmiş bulunmaktadır. Bilgi toplumunun oluşmasında; bilgi ve haberleşme teknolojilerindeki gelişme, mal ve hizmet üretiminde robotların, kontrolde de bilgisayarların kullanılması, bilgisayar teknolojisinin çok hızlı gelişmesi, teknolojinin sürekli yenilenmesi ve küreselleşmesi sonucunda ülke sınırlarının ortadan kalkması ve firma düzeyinde rekabetin ön plana gelmesi önemli rol oynamıştır.¹

Bilgi toplumunu oluşturan önemli etkenlerden biri de ürün ve üretim sistemlerinde yenilenme ve teknolojik gelişmeyi sağlayan AR-GE faaliyetleridir.

Tanım

AR-GE şu şekilde tanımlanabilir: Amacı, yeni bir ürün üretilmesi, ürün kalitesi ve standardının yükseltilmesi, maliyet düşürücü ve kalite yükseltici nitelikte yeni tekniklerin uygulanması, yeni üretim teknolojilerinin geliştirilmesi, yeni bir teknolojinin yurt koşullarına uyumunun sağlanması amacıyla yapılan araştırma ve geliştirme çalışmalarıyla bu tür faaliyet sonuçlarının faydalı araç, gereç, malzeme, ürün, yöntem, sistem ve üretim tekniklerine dönüştürülmesi, mevcutların teknolojik açıdan iyileştirilmesi ve teknoloji uyarlaması için bilimsel esaslara uygun olarak yapılan ve her aşaması belirlenmiş çalışmalardır²

AR-GE faaliyetlerinin üretim, yatırım, rekabet açısından taşıdığı önem AR-GE faaliyetlerinin aşamalarına bakarak anlaşılabilir. AR-GE faaliyetleri beş aşamadan oluşmaktadır:

- 1 - Temel Araştırma, doğanın sırlarına ait bilgilere sadece bilimsel kaygılarla ulaşmaya çalışmak olarak tanımlanabilir.

1 Prof. Dr. Kemal GÜLEÇ, Bilgi Toplumu, Bilim ve Teknoloji Politikası Üniversite Sanayi İşbirliği, **İşveren Dergisi**, 1996, Cilt 34, Sayı 11.

2 Doç. Dr. Cemil ARIKAN, Bilim, Teknoloji, Rekabet, **ISO Dergisi**, Ağustos 1996, Sayı 365, sayfa 18.

2 - Uygulamalı araştırma ve teknoloji geliştirme; temel araştırmalar sonucunda elde edilen bilgilerin yaşamı kolaylaştıracak uygulamalara dönüştürülme çalışmalarıdır.

3 - Ürün ya da üretim yöntemlerini geliştirme; Mevcut teknolojilerin ürün ve üretim sistemleri olarak tasarlanabilmelerinin en ekonomik biçimde gerçekleştirilmeleri olarak açıklanmaktadır.

4 - Ürün ya da üretim sistemleri tasarlama, pazar ihtiyaçlarından yola çıkarak tüketiciye sunulacak ürünlerin ve bu ürünlerin üretileceği sistemlerin ortaya çıkarılmasıdır.

5 - Ürün ya da üretim sistemlerinde iyileştirme, eldeki bir ürün veya üretim sistemi ile ilgili maliyet azaltma, kalite artırma ve satış sonrası sorunları çözme gibi faaliyetlerin tümüdür.

Bu aşamalarla ilgili tüm faaliyetler birbirlerini tamamlayan ilişkiler içerisinde ve bir bütün olarak AR-GE sürecini oluştururlar.³

Bilgi toplumunu oluşturan faaliyetlerin en önemli özelliklerinden biri ileri teknoloji kullanarak AR-GE yoğun üretim yapmasıdır. Toplum hizmet, eğitim ve üretim alanlarında devamlı bir yenilenme süreci içinden son teknolojileri kullanarak bazı işlerini yürütebilecek imkânlarla kavuşmaktadır. Biriktirdiği tüm bilgileri de eğitimde kullanmaktadır.

Dünyada ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Durum

Yeni yüzyılın başında bilgi çağı, bilgi toplumu olguları, teknolojik gelişmelerle ülkelerin ekonomik ve sanayi yapısını ayrıca siyasi ve sosyal yapısını da değişikliğe uğratmaktadır. Bütün ülkeler bir sistem olarak bilim ve teknoloji politikalarını gözden geçirerek, son teknolojiye sahip olabilmek için araştırma ve geliştirme faaliyetlerine önem vermektedir. Serbest piyasa ekonomisini benimseyen ülkelerde mal ve hizmet üretimi bilim ve teknoloji politikalarından etkilenmekte bu nedenle kalkınma politikaları bilim, teknoloji politikaları, ekonomik, sosyal sanayi ve insan kaynakları politikaları ile birlikte oluşturulmakta, bilgi toplumunun gerektirdiği yenilikler eğitim, sanayi ve hizmet sektöründe kullanılmaktadır.

Bilim ve teknoloji politikalarının amacı teknoloji üreterek rekabet gücünü artırmak ve refahı yükseltmektir. Uluslararası alanda rekabet gücünü belirleyen faktörler ise teknolojik yenilik, ürün farklılaştırması ve stratejik yönetimdir. Bu faktörler yoğun AR-GE faaliyetleri sonucunda oluşan yüksek teknoloji ile sağlanmaktadır. Rekabet gücünün artırılması, piyasalara ucuz ve kaliteli mal su-

3 Dr. Kemal TUĞCU, Karlılığın, Global Rekabet Ortamında Uzun Vadede Güvencesi AR-GE'dir, *İşveren Dergisi*, 1996, Cilt 34, Sayı 11, s. 20.

nulması, araştırmacı insan gücü-kaynaklarının artırılması, üniversite ve sanayi işbirliği ve AR-GE faaliyetlerinin geliştirilmesiyle mümkün olacaktır.

Dünyada gelişmiş ülkeler teknolojik rekabetin bilimsel bir savaşa dönüştüğü bu ortamda yeni teknikler ve ürünler ortaya çıkarabilmek için her geçen gün AR- GE için ayırdıkları kaynakları artırmaktadırlar. Gayri safi yurt içi hasıladan AR- GE için ayrılan payın oranı ABD’de yüzde 2.8, Japonya’da 3.1 Güney Kore’de 5 civarında olup bu oran Avrupa Birliği ülkelerinde yüzde 2 civarındadır. AB araştırma ve geliştirme amacıyla hazırladığı dördüncü çerçeve programının bütçesini 1994-1998 için 12, 3 milyar ECU olarak belirlemiştir.

Öte yandan faal olan her onbin kişiye düşen AR-GE personeli sayısı AB ülkelerinde 40, ABD’de 80, Japonya’da 90’a ulaşmaktadır.⁴ Bugün Japonya, Almanya, ABD, Güney Kore ve İsviçre teknolojiye lider ülkeler, İngiltere, Fransa, Tayvan, Hollanda yüksek teknoloji ülkeleri, Kanada, İtalya ve Danimarka orta teknoloji ülkeleri olarak guruplandırılmaktadır.⁵

Türkiye’de Durum

Türkiye’nin sadece sanayileşmek ve rekabet gücünü korumak ve geliştirmekle yetinmeyip bilgi toplumu olma yolunda biran önce lider ülkeleri yakalamak için çalışması gerektiği bir gerçek olarak görülmektedir. Ülkemizde bugüne kadar sistematik bir bilim ve teknoloji politikası geliştirilemediği gibi AR-GE faaliyetleri de gelişmiş ülkelerinkine oranla oldukça geri düzeyde kalmıştır. AR-GE çalışmalarına GSYİH’den ayrılan pay binde 5 düzeyinde olup, iktisaden faal nüfustan her onbinde 7’si AR-GE personeli olarak görev yapmaktadır. Bazı firmalar teknolojik yenilikleri ancak ileri ülkelerden know-how alarak temin etmektedirler. Ancak bu yolla uzun dönemde rekabet etmek, ileri teknolojiyi yakalamak mümkün olamayacak, ayrıca ileri teknolojiyi satın alacak kaynak sıkıntısı da söz konusu olabilecektir. Öte yandan rekabet gücünü yüksek tutmak için her firma kendi geliştirdiği teknolojiyi elinde tutmak eğiliminde olacaktır. Ülkemizde bu düşük AR-GE seviyesinin yükseltilmesi için üniversite, sanayi ve kamu işbirliğinin gerekliliği tespit edilmiş ve devlet tarafından AR-GE faaliyetleri 1995 yılından itibaren maddi olarak teşvik edilmeye başlanmıştır. Bunlar:

1 - Kumruların yıl içinde yaptıkları araştırma ve geliştirme harcamaları tutarını geçmemek üzere, ilgili dönemde ödemeleri gereken yıllık kurumlar vergisinin yüzde 20’sinin süresinde tahsil edilmeyerek bu vergi diliminin üç yıl süre ile faizsiz ertelenebilmesidir. Ancak bunlar yeni teknoloji arayışına yönelik harcamalar olmalıdır.

2 - Mal ve hizmet üretimine yönelik yatırımlar ile araştırma geliştirme kalite ve standart geliştirmeye yönelik yatırımlar ile küçük ve orta boy işletmelerin des-

4 ISO Dergisi, Ağustos 1996, Sayı 365, s. 14.

5 İşveren Dergisi, 1996, Cilt 34, Sayı 11, s. 10.

teklemesi, AR-GE yatırımlarının özel önem taşıdığından bahisle maksimum yatırım indiriminden yararlandırılmasıdır.

3 - İhracata yönelik devlet yardımları kararının verdiği yetkiye dayanarak sanayi kuruluşlarının araştırmaya, yeni ürün ve üretim yöntemi, teknoloji geliştirmeye yönelik projelerin desteklenmesidir. Bu destek AR-GE projesine ilişkin giderlerin yüzde 50'si kadar karşılıksız yardım şeklinde olmaktadır.

1 Temmuz 1996 itibarıyla 105 şirket AR-GE yardımı için 272 proje sunmuş olup toplam proje tahmini maliyeti 174 milyon dolar seviyesindedir. Öte yandan ülkemizi bilgi toplumuna taşıyacak olan ulusal enformasyon alt yapısı ana plan hazırlık çalışmalarına başlamış, bu alt yapının ana elemanlarından biri olan Ulusal Akademik Ağ ile Bilgi Merkezinin kurulmasına başlanmıştır.⁶

Kamu kurum ve kuruluşlarında da araştırma ve geliştirme faaliyetlerine önem verilmeye başlanmış, kurulmuş bulunan araştırma, planlama ve koordinasyon bölümlerine gerekli kaynak ve eleman sağlanarak işlevsel hale gelmelerine çalışılmaktadır. Aynı doğrultuda kamu iktisadi teşebbüsleri ve işletmeleri kumrularında AR-GE bölümleri oluşturmaya ve bütçelerinde az da olsa ödenek ayırmaya başlamışlardır. Araştırma ve geliştirme kurullarına verilen önemin artışı ölçüsünde bu bölümler için ayrılan ödenekler de artmaktadır.

Sonuç

21. yüzyılda uluslararası alanda, daha fazla rekabet, daha fazla işbirliği esaslarına dayanan, yeni kalite ve standart uygulamalarıyla yeni tüketici tercihleriyle yeni çevre anlayışıyla, yeni sinai ve fikri mülkiyet haklarıyla şekillendirilen bir yapıyla karşı karşıya kalınacaktır.

Dünyanın küreselleşerek tek pazar haline gelmekte olduğu bu dönemde ülkelerin sanayilerinin sürekliliği ve başarısı, üretimde bilgiyi teknolojik etkinlik ve yenilikleri izleyebilmelerine yeni teknoloji üreterek bunları uygulamalarına bağlı olacaktır. Ucuz hammadde ve işgücüne sahip olmak artık yeterli olmayacak kalkınmak ve büyümek, dış ticarete başarılı olmak, rekabet gücünü artırmak, adil bir gelir dağılımına ulaşmak kısaca toplumun yaşam kalitesini yükseltmenin temelinde bilim, teknoloji ve AR-GE çalışmaları yer alacaktır.

KAYNAKÇA

Ziya ÇOKER, **Yönetimde Yeniden Yapılanma**, 20 Mayıs Eğitim ve Kültür, Sosyal Dayanışma Vakfı Yayını, Ankara 1995.

Dr. Cahit TUTUM, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayınları, 1994.

Muzaffer SENCER, **Türkiyenin Yönetim Yapısı**, Alan Yayıncılık, Ekim 1992.

İşveren Dergisi, Cilt 34, Sayı 11, 1996.

İstanbul Sanayi Odası Dergisi, Sayı 365, Ağustos, 1996.

6 Prof. Dr. Tosun TERZİOĞLU, Ülke Kaynaklarının Tahsisinde Birinci Öncelik Eğitim, Öğretim ve AR-GE'ye verilmelidir, **İşveren Dergisi**, 1996, Sayı 11, s. 13.

BELEDİYE BANKACILIĞI VE FRANSA ÖRNEĞİ: CREDİT LOCAL DE FRANCE

Yrd.Doç.Dr. N. Oğuzhan ALTAY*

L GİRİŞ

Yerel yönetimler kendi özkaynakları yanında, merkezi idareden sağladıkları yardımlar ve vergi paylarından oluşan bir gelir bileşimine sahiptirler. Bu bileşimin fonksiyonel dağılımı ile miktarları ülkelerin idari, hukuki ve mali yapılarına göre değişiklik arzeder.

Mali tevzin kavramı altında incelenen bu ilişki, dar anlamda idareler arası gelir bölüşümünü, geniş anlamda da hizmet ve gelir bölüşümünü ifade etmektedir (Nadaroğlu, 1989: 72). Yerel yönetimlere gelir sağlanmasının amacı, bu idarelerin mahalli nitelikteki hizmetlerini gerçekleştirebilmeleri için parasal sorunların ortadan kaldırılmasıdır. Yerel yönetimlerin finansmanı karmaşık bir konu olup uygulamada ortaya çıkan mali işlemlerin hızla çoğalması değişik sorunları ortaya çıkarmaktadır (Wiseman, 1981: 382). Yerel yönetimler hizmetlerini karşılayabilmek için kendi öz gelirleri yanında diğer mali kaynakları da yaratmak durumundadır. Bu hem kentsel hizmetlerin karşılanması, hem de bölgesel kalkınmanın finansmanında bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. Ülke uygulamalarında bu ve benzeri görevlerle donatılmış yerel yönetim bankaları bulunmaktadır (Tamer, 1992: 136).

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki mali akışkanlığın yerine getirilmesi ve hizmetlerin finansmanında farklı tür ve nitelikte finansal-mali kurumlar görülmektedir. Yerel yönetimlerin finansmanı ile ilgili kredi kurumları yerel yönetimlerin belirli yatırımlarının finansmanında kefalet-garanti-vererek ya da bizzat yatırımı üstlenerek fonksiyonlarını yasa koyucunun belirlediği görevler dahilinde yerine getirmektedir.

Yerel yönetimler, temel gelir kaynaklarının yanı sıra, Almanya örneğinde olduğu gibi kendi mali kurumlarından veya özel sektör mali kurumlarından kredi ve diğer kaynakları sağlayarak hizmetlerini en etkin şekilde yerine getirmeye

*Muğla Üniversitesi, İİBF İktisat Bölümü.

çalışırlar. İşte bu aşamada, yani hizmetlerin karşılanmasındaki finansman ihtiyacının giderilmesinde, yerel yönetimler tarafından yasa koyucunun verdiği görevler dahilinde, temel amacı dar anlamda belediyelerin, geniş anlamda da yerel yönetimlerin finansmanına yönelik belediye veya yerel yönetim bankaları kurulmuştur. Yerel yönetim bankalarının temel işlevleri yerel yönetimlere kredi vermektir (Çoker, 1989: 23). Belediye ya da yerel yönetim bankaları olarak nitelendirilebilecek bu kuruluşların tarihsel gelişimi öncelikle doğuş nedenleri belirtilerek günümüzdeki yapılarına kadar getirilecek, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde de Avrupa Birliği ülkelerinde Fransa örneği açıklanacaktır.

2. BELEDİYE BANKACILIĞININ TARİHSEL GELİŞİMİ

Belediye bankacılığının doğuşu 14. yüzyıl başlarına kadar uzanır (Çevik, 1986: 13). Belediye bankaları adı altında tanımlanabilen bu bankalar siyasi, ekonomik ve sosyal gelişmeler sonucunda yeniçağ bankacılığından modern bankacılığa geçişte bir köprü görevi görmüşlerdir. Belediye bankacılığının doğuş nedenleri ile günümüz belediye bankacılığının fonksiyon ve faaliyetleri aşağıda sırasıyla açıklanacaktır.

2.1. Doğuş Nedenleri

Belediye bankalarının doğuş nedenleri yeniçağ bankacılığındaki istikrarsızlık ile bazı özerk şehir belediyelerinin kendi kredi ihtiyaçlarını karşılama istekleri (Çevik, 1986: 13) yanında kentleşme ve sanayileşme sonucunda artan altyapı ihtiyaçlarının finansmanı şeklinde sıralanabilir.

2.1.1. Banka ve Bankacılık Faaliyetlerinin Düzenlenmesi Gereği

Ortaçağın sonlarında bankerlerin yaptıkları mevduat ve kredi işlemlerindeki istikrarsızlık ve sorunlar sözü edilen faaliyetlerin düzenlenmesi ihtiyacını ortaya koymuştur. Bu koşullar yukarıda da belirtildiği gibi iki sonucu doğurmuştur. Bunlardan birincisi özerk şehir belediyelerinin kendi kredi ihtiyaçlarını karşılamaları, ikincisi de dar anlamda mevduat sahipleri ile kredi kullanan tüccarların, geniş anlamda da halkın para alım-satım işlemlerinde aradığı güven ve istikrarı temin etmek amacıyla banka kurmalarıdır. Prof. Güven'in ifadesiyle "her tarafta devlet, halka iyi para tedarik ve sağlamak görevini üzerine alınca bankerlerin bu sarraflık, para değiştirme rolü önemini kısmen kaybetmiştir" (Güven, 1984: 185). Özerk şehir belediyelerinin kurdıkları belediye bankaları ilk dönemlerinde umulan güven ve istikrarı sağlamış, özel bankerlerin istismar ve zararlarını önemli ölçüde önlemiştir (Çevik, 1986:13). Sözü edilen bu gelişmelerde rol oynayan belediye bankası örnekleri 1401 yılında kurulan Barselona Bankası ile 1408 yılında kurulan Cenova Bankası'dır.

Bankacılık alanındaki bu gelişmeler aynı zamanda kamu bankacılığının ilk izleri sayılabilir. 15. yüzyılda da devam eden bu gelişme 1584 yılında kurulan

Venedik Bankası'yla devam etmiş ve asıl önemli gelişmeler Amsterdam Bankası (1630) ve Hamburg Bankası (1619) ile başlamıştır (Bizaguet, 1972:89). Amsterdam Bankası'nın oluşturduğu para ve tedavül sistemi, öncelikle tüccarları cari paranın yarattığı karışıklıklardan kurtarmış ve yabancı paralarla yerli paralar arasında sabit değerli bir ölçü yaratmıştır. Öte yandan banka hesapları üzerinde mübadele yöntemiyle, nakit para tedavül ve muhafazasında da önemli yararlar ve güven sağlamıştır. Hamburg Bankası'nın yarattığı "Mark-Banko" ise 1873 yılına kadar uluslararası ticari işlemler ve mübadelelerde para aracı olarak kullanılmıştır (Çevik, 1986:16).

2.1.2. Kentleşme-Sanayileşme-Kentleşme Döngüsü

Toplumların ekonomik ve sosyal yapısında değişimlerden doğan kentleşme (Yavuz vd. 1978:22) tarihsel süreç içerisinde sanayi devrimi ile önemli ölçüde etkilenmiştir (Karaman, 1995:3). Sanayileşme ve ekonomik değişmeye koşut olarak kent sayısının artması ve varolan kentlerin büyümesi sonucunu doğuran kentleşme, toplum yapısında örgütlenme ve işbölümünü uyaran, insanların davranış ve ilişkilerinde değişiklikler yaratan bir nüfus birikim sürecidir. Sözü edilen süreç, sanayileşmeyle birlikte kentlerin sosyal dokularının bozulmasına ve yeni yerleşim alanlarının doğmasına neden olmuştur. Bu değişimin son aşamasında da temizlik ve ulaşım gibi yerel günlük kentsel hizmetler yanında diğer ekonomik ve siyasi sorunlar ortaya çıkmıştır (Karaman, 1995:4).

Kentleşme olgusu sonucu artan kamusal hizmetlerin temin ve tedariki özellikle 1700'li yılların sonundan itibaren yerel yönetimlerin borçlanma taleplerini hızla arttırmıştır (Lammerschitten, 1967: 266). Bu gelişmeler yeniçağdaki belediye bankaları örneğinin ötesinde yerel yönetimlerin yatırımlarının finanse edilmesine yönelik Belediye Tasarruf Sandıklarının kurulmasına da yol açmıştır. İlk örneği 1801 yılında Almanya'da görülen bu mali kurumlar 1822 yılında Fransa'da da oluşturulmaya başlanmıştır. 1850'li yıllardan itibaren Belçika ve Danimarka gibi ülkelerde de direkt yerel yönetim bankaları kurulmuştur.

Buraya kadar yapılan açıklamalar belediye bankalarının kuruluş nedenlerini açıklamaya yöneliktir. Kökenleri 1401 yılında Barselona Bankası'na uzanan ve 19. yüzyılda kentleşme ve sanayileşme olgusuyla yeni bir çehre kazanan belediye bankacılığı 20. yüzyılda kamusal niteliğinin dışına çıkmıştır. İlerleyen kısımlarda açıklanacağı gibi belediye bankacılığı özünde belediye kredileri ile belediye tahvil ve bono işlemleri ile bütünleşen bir niteliğe sahiptir.

2.2. GÜNÜMÜZDE BELEDİYE BANKACILIĞI

2.2.1. Belediye Bankacılığının Önemi ve Fonksiyonları

Belediye bankacılığı, dar anlamda belediye ve bağlı kuruluşlarının, geniş anlamda da yerel yönetimlerin, belediye, il ve bölge yönetimleri ile bu sınırlar içe-

risinde yer alan kamusal hizmet kuruluşlarının, hastane, okul, karayolu, itfaiye ve meslek odaları gibi, faaliyetlerinin ve hizmetlerinin daha etkin sunulması için gerekli finansmanı sağlamak amacıyla oluşturulan bankacılık biçimidir. Ülke uygulamaları dikkate alındığında, bunlar kamusal, yarı kamusal veya özel ihtisas kredi kurumları olarak ülkelerin ekonomik, idari, politik ve sosyal yapılarına göre farklılıklar arz etmektedir. Örneğin Almanya'da belediyeler kendi bankalarına sahipken, Fransa uygulamasında Credit Local de France 1987 yılı sonrasında uluslararası düzeyde de faaliyet gösteren bir özel sektör ihtisas bankası niteliğine dönüştürülmüştür. Buna karşın Hollanda ve Danimarka uygulamaları Belçika dışında kamusal niteliği ağır basan ihtisas bankaları biçimindedir. Ancak belirtilmesi gereken önemli nokta, sözü edilen ülkelerdeki kredi kurumlarının bankacılık faaliyetleri (ihtisas ya da evrensel bankacılık faaliyetleri) ile uğraşmalarıdır. Türkiye örneğinde ise İller Bankası bizzat teknik ve donatım faaliyetleriyle de ağırlıklı biçimde uğraşan bir kamusal kredi kurumudur (Bkz. Altay, 1995).

İlgili ülkelerin mali sistemleri içerisinde önemli bir boşluğu dolduran belediye bankacılığının temel fonksiyonu, yerel yönetimlerin finansman ihtiyaçları ile kaynaklarının bankacılık kuralları kapsamında sağlanması ve sunulmasıdır. Bankacılık faaliyetleri içerisinde ağırlık, belediye kredileri ile tahvil ve bono işlemleridir. Üstlendikleri görevler itibarıyla belediye bankaları değişik ülke uygulamalarında ve bankacılık sektörü içerisinde ya ihtisas bankaları grubunda ya da klasik ticari bankalar (evrensel bankalar) grubunda yer almaktadır. Uygulama örnekleri çoğunlukla belediye bankalarının kamusal nitelikli ihtisas bankası olduğu sonucunu vermektedir. Almanya'da tarihsel süreç içerisinde belediye ve eyaletlerin sahip oldukları Tasarruf Sandıkları ve Ciro Merkezleri temel görevlerinin yanı sıra diğer tüm bankacılık faaliyetlerini yerine getirmektedir. Ancak önemli olan nokta her ülkenin ekonomik ve mali yapısı içerisinde bankanın başarılı ve etkin olup olmadığı sorunudur.

Bu açıklamalar ışığında aşağıda belediye bankalarının temel faaliyetleri incelenmektedir.

2.2.2. Belediye Bankalarının Faaliyetleri

Belediye bankaları ister ihtisas, ister evrensel banka olsun kuruluş amaçları doğrultusunda en temel faaliyetleri, kredi işlemleri arasında incelenen belediye kredileri ile menkul kıymet işlemlerinden tahvil ihracı ve ticaretine yöneliktir.

2.2.2.1. Belediye Kredileri

İhtisaslaşmış belediye bankaları veya diğer ticari bankalar tarafından verilen belediye kredileri, uzun vadeli krediler arasında yer alan ve yerel yönetimlerin yatırımlarının finansmanı için kullanılan bir kredi çeşididir (Schierenbeck, 1986: 160; Bitz, 1993:87).

Belediye kredileri iki biçimde kullanıcılara sunulur (Büschgen, 1993: 358). Bunlardan birincisi yerel yönetimler ve bağlı kuruluşlarına direkt açılan kredilerdir. İkincisi de yerel yönetimlerin kefaleti veya garantisıyla özel kişi ve firmalara sunulan kredilerdir. Bu tip krediler çoğunlukla yerel yönetimler tarafından desteklenen hizmet ve faaliyetleri yerine getiren işletmelere, örneğin sosyal konut politikaları kapsamında konut yapımıyla uğraşan işletmelere verilmektedir. Ancak belediye kredilerini belirli bir formda toplama imkanı yoktur. Çünkü ülkelerin bankacılık yasaları ile bankacılık teamülleri yerel yönetimlerin yatırımlarının finansmanında çeşitlilik arz etmektedir.

2.2.2.2. Tahvil ve Bono İhraç ve Ticareti Faaliyetleri

Bankacılık faaliyetlerinden menkul kıymet işlemleri içinde özellikle bankaların kaynakları arasında incelenen tahvil ihracı çoğunlukla kalkınma ve yatırım bankalarının müracaat ettikleri bir işlemdir. Sözü edilen bankaların uzun vadeli kredileri, mevduat ve öz sermayeleri ile karşılamalarında ortaya çıkan güçlük tahvil ihracını gerekli kılmaktadır. Bununla birlikte borçlu sıfatı ile belediyeler veya yerel yönetimler yasa koyucularının verdiği sınırlar içerisinde tahvil çıkarabilmekte, bu işlemler ülke uygulamalarına göre farklılıklar gösterse de çoğunlukla belediye bankaları aracılığıyla yapılmaktadır.

Belediye bankaları tarafından ihraç edilen tahviller ilgili ülkelerin bankacılık ve sermaye piyasası düzenlemelerine göre farklılıklar arz etmektedir. Örneğin Danimarka Belediye Bankası iki tür tahvil ihraç etmektedir (Knosgard-Nielsen 1993:41). Bunlar nominal değerli tahviller ile indexli tahvillerdir. Vade yapıları istisnalar dikkate alınmak kaydıyla ilkinde 6-27.5 yıl arasında İkincisinde de 20.5 yıldır.

2.2.2.3. Diğer Faaliyetleri

Belediye bankaları yukarıdaki temel faaliyetleri dışında yasal görevleri doğrultusunda diğer bankacılık faaliyetlerini de yerine getirmektedir. Almanya örneğinde Tasarruf Sandıkları Organizasyonları bütün bankacılık işlemlerini yerine getirmektedir. Hollanda Belediyeler Bankası ise belediye kredi ve tahvil ihracı işlemleri dışında mevduat, teminat mektupları ve havalı işlemlerini yapmaktadır. Ancak mevduat işlemleri yalnızca yerel yönetimlerin mevduatları ile sınırlıdır. Banka özel mevduatları kabul etmemektedir. Buna karşın Almanya'da Tasarruf Sandıkları mevduat toplamında bankacılık sektörünün en önünde yer almaktadır (Altay, 1995).

2.3. BELEDİYE BANKACILIĞI UYGULAMALARININ SINIFLANDIRILMASI

Yerel yönetimlerin yatırımlarının finansmanını karşılamaya yönelik faaliyette bulunan bankacılık türü olarak tanımlanabilen Belediye Bankacılığı çeşitli ölçütlere göre sınıflandırılabilir. Bu ölçütler sırasıyla:

- Bankacılık faaliyetleri ile,
- Sermaye ve hukuki yapılarıdır.

Bunun nedeni incelenen bankaların belirli, örneğin; belediye kredileri ve tahvilleri işlemleri veya bütün bankacılık faaliyetlerinde bulunup bulunmadıklarını ölçebilmektir. Bu ölçüt dikkate alındığında belediye bankacılığı,

- İhtisas bankacılığı veya

- Evrensel (ticari) bankacılık içerisinde değerlendirilebilir. Nitekim çalışmamızda, yukarıda kısaca değinilen bankaların sınıflandırmasındaki temel ölçütler doğrultusunda Avrupa Birliği ülkeleri Belediye Bankacılığı (geniş anlamda yerel yönetim bankacılığı) uygulamaları ilk aşamada faaliyet yapılarına göre sınıflandırılmıştır. O halde belediye bankaları ya İhtisas Bankası'dır, ya da Evrensel (ticari) Banka'dır. Diğer bir ifadeyle belediye bankaları yalnızca yerel yönetim kuruluşlarının yatırımlarını finanse etmeye yönelik bankacılık faaliyetinde bulunuyorsa bunları ihtisas bankaları olarak değerlendirmek mümkündür. Örneğin Danimarka, Hollanda ve Fransa'daki belediye bankacılığı uygulamalarında olduğu gibi.

Diğer taraftan sözü edilen faaliyet, ilgili bankanın diğer faaliyetlerinin yalnızca bir veya birkaçını oluşturabilir. Bu durumda banka herhangi bir ticari banka gibi mevduat, kredi, menkul kıymetler, dış işlemler, iştirakçilik v.b. işlemlerle uğraşır ve yerel yönetimlerin finansmanına yönelik belediye kredileri ve tahvil işlemleri diğer faaliyetleri içerisinde yer alıyorsa bu durumda bir evrensel (ticari) bankacıksan söz etmek mümkün olabilecektir. Almanya ve Belçika'daki belediye bankacılığı buna örnek teşkil eden uygulamalardır.

Banka faaliyetlerinin dikkate alınarak bir sınıflandırma yapılmasından sonra ikinci ölçüt dikkate alınmak zorundadır. Bu ölçüt bankanın hukuki yapısının belirlenmesidir. Buna göre banka ya kamu hukuku ya da özel hukuk hükümlerine göre kurulup faaliyette bulunuyor olabilir. Aşağıda incelenen Credit Local de France'in sermayesinde devletin payı % 8'dir. Ancak bu durum bankanın özel sektör kimliğini bozmamaktadır.

Buraya kadar yapılan açıklamalarda belediye bankacılığı uygulamalarının ilk aşamada faaliyet yapılarına göre sınıflandırılabileceği, ikinci aşamada da hukuki yapılarına göre kendi içlerinde gruplandırılabilceği gösterilmiştir.

Bu açıklamalar ışığında belediye bankacılığı uygulamaları belirtilen iki ölçüte göre aşağıdaki gibi sınıflandırılabilir.

1. İhtisaslaşmış Belediye Bankacılığı Uygulamaları:

1.1. Sermayesi ve Yönetimi Yerel Yönetimlere Ait Belediye Bankacılığı Uygulamaları: Örneğin Danimarka, İspanya.

- 1.2. Sermayesi ve Yönetimi Yerel Yönetimler ve Devlete Ait Belediye Bankacılığı Uygulamaları: Örneğin Hollanda.
- 1.3. Sermayesi ve Yönetimi Özel Sektör Ağırlıklı Belediye Bankacılığı Uygulamaları: Örneğin Fransa, Avusturya.
2. İhtisaslaşmamış (Ticari-Evrensel Bankacılık Faaliyetleri Yapan) Belediye Bankacılığı Uygulamaları.
- 2.1. Yasal Sorumlulukları Yerel Yönetimlere Ait Ticari Bankacılık Faaliyetinde Bulunan Belediye Bankacılığı Uygulaması: Örneğin Almanya.
- 2.2. Sermayesi ve Yönetimi Yerel Yönetimlere Ait Ticari Bankacılık Faaliyetinde Bulunan Belediye Bankacılığı Uygulaması: Örneğin Belçika.

Yukarıdaki bu sınıflandırma aynı zamanda bir ilk deneme niteliğini de taşımaktadır (Bu konuda detaylı bilgi için bkz. Altay, 1995). Çünkü bankacılık literatüründe bu konuda net bir açıklamaya ulaşılamamıştır. Bu açıklamalardan sonra Fransa örneğini inceleyelim.

3. Sermayesi ve Yönetimi Özel Sektör Ağırlıklı Belediye Bankacılığı Uygulaması: FRANSA ÖRNEĞİ

3.1. Bankacılık Sektörüne Bakış

Merkezi bir özellik taşıyan Fransa Bankacılık Sistemi'nde kamunun etkisi oldukça büyüktür (Hein, 1993:305). Bunun nedeni İkinci Dünya Savaşı sonrasında ekonominin ve bankacılık sektörünün bir kısmında yaşanan kamulaştırma politikalarıdır (Kayışoğlu, 1980:1). Bankacılık sektöründe 1984 yılından itibaren bir dizi yapısal değişikliklere gidilmiştir (Breig-Francke, 1992:15). Sözü edilen değişiklikler kamu bankalarının özelleştirilmesi ile yeni yatırım ve finansman araçlarının uygulanabilirliğini mümkün kılan yasal ve yapısal düzenlemelerdir. Örneğin Avrupa Birliği'nin diğer ülkelerine, özellikle İtalya, İspanya, Portekiz ve Almanya'ya nazaran menkul kıymetleştirmede (Securitization) büyük gelişmeler sağlanmıştır. Bunun yanı sıra kısa vadeli krediler, leasing ve flexibl düzenlenebilen finansman araçlarında da yenilikler getirilmiştir. Ancak müşteriler ile ilişkilerinde Fransız bankaları, örneğin geleneksel yapıları güçlü olan İtalyan Bankalarından geridedir.

Fransız Bankacılık Sistemi, merkez bankası Banque de France'in dışında aşağıdaki gibi sınıflandırılmaktadır (Schuster, 1991: 234).

- Ticari Bankalar,
- Kooperatif Bankaları,
- Tasarruf Sandıkları,
- İhtisas Bankaları.

1990 yılı sonu itibariyle 2048 kredi kurumu 25.743 şubesi ile müşterilerine hizmet götürmektedir. Aynı yıl tüm bankacılık sektörünün bilanço toplamı 15.027 milyar Fransız Frankı'dır. Genel hatlarıyla sektör içerisinde yer alan banka gruplarını aşağıdaki gibi açıklamak mümkündür.

i) Merkez Bankası (Banque de France)

Para politikasının temel karar alma organı Banque de France devlet başkanı tarafından atanan Guvernör ve iki yardımcısı tarafından idare edilmektedir. Para politikası kararları başkan ve iki yardımcısının da üyesi olduğu 13 üyeli Genel Konsey (Conseil Generale) tarafından alınır. Üyeler para, maliye ve ekonomik konularında yetkin olan kişilerdir. Hükümetle olan ilişkilerinde Alman Merkez Bankası'na göre yasal olarak daha fazla bağımlıdır (Hein, 1993:306). Bankanın temel politikası, Frank'ın istikrarını sağlamaktır. Son yıllarda özellikle para miktarını yönlendirme ve faiz politikaları öne çıkmıştır.

ii) Bankaların Sınıflandırılması

- **Ticari Bankalar:** Bankacılık sektörünün toplam bilanço büyüklüğünün % 56'sı yani 7896 milyar Fransız Frankı Ticari Bankalara aittir. Banque Nationale de Paris (BNP), Credit Lyonnais ve Societe Generale'in başı çektiği milli bankalar ile yabancı bankalar ticari bankalar arasında kabul edilmektedir.

- **Kooperatif Bankaları:** Kooperatif Bankaları Alman Kooperatif Bankacılık grubunda olduğu gibi (Bkz. Altay, 1991:21) Halk Bankaları ve Tarımsal Kredi Kooperatif Bankaları olarak ikiye ayrılmaktadır (Hein, 1993:307). Banques Populaires ya da Halk Bankaları küçük ve orta ölçekli işletmelerin finansmanı faaliyetlerinde yoğunlaşmışlardır. Tarım sektöründe faaliyet gösteren işletmeler ve kişilere hizmet götüren Tarımsal Kredi Kooperatif Bankaları üç aşamalı örgütlenmişlerdir. Tabandaki 300 yerel kasa (loalkasse) ilçeler ve daha küçük yerleşim birimlerinde, 90 adet bölge kasası (regionalkasse) illerde faaliyette bulunmaktadır. Tepede de Caisse de Credit Agricole faaliyet göstermektedir.

- **Tasarruf Sandıkları:** 1983 yılında çıkarılan Tasarruf Sandıkları Yasasıyla işlem alanları genişletilen Tasarruf Sandıkları mevduat işlemlerinde ağırlığı olan kredi kurumlarıdır. 1990 yılı sonu itibariyle sayıları 186 adettir. Postahane tasarruf sandıkları da bu gruba dahildir. Bunlar ülke düzeyindeki 17.000 postahane idaresinde faaliyetlerini sürdürmektedirler.

- **İhtisas Bankaları:** Ekonominin belirli sektör ve branşlarında faaliyet gösteren firmaların desteklenmesi amacıyla kurulmuşlardır. Örneğin inşaat sektörünün finansmanına yönelik Credit Foncier de France, sanayi sektörünün uzun vadeli kredi ihtiyacını karşılamak amacıyla oluşturulan Credit National ile belirli bölgelerdeki küçük ve orta ölçekli işletmelerin finansal açıdan desteklenmesi görevini yürüten Societis de Development Regional grubun önemli ihtisas bankalarındandır. Bunların yanı sıra aşağıda detaylı olarak incelenecek olan Credit

Local de France yerel yönetimlerin yatırımlarının finansmanında ihtisaslaşmış bir kredi kurumudur.

3.2. Fransa Belediyeler Bankası (Credit Local de France)

i) Tarihi Gelişimi ve Kuruluş Amacı

19. yüzyılın başlarından itibaren yerel yönetimlerin kentleşme olgusu ve kamusal hizmetlerin temini nedeniyle borçlanma talepleri hızla artmış ve yerel yönetimlerin yatırımlarını finanse edebilmek amacıyla 1822 yılında "Caisse des Depots et Consignations" isimli kredi kurumu kurulmuştur (Lammerschitten, 1967:266). İlerleyen yıllarda banka artan kredi talebini karşılayamamış ve 1860'da "Credit Foncier de France" adlı ikinci bir finans kurumu daha kurulmuştur. Yeni kurulan kredi kurumunun amacı yerel yönetimlere kredi vermek ve sunduğu kredileri belediye tahvilleri ile finanse etmektir. Sermaye piyasasında satılan tahvillerin başarı kazanması bankanın o yıllarda iş hacminin önemli ölçülerde artmasına yol açmıştır (Piesse-Vilarrubla, 1993:74).

Birinci Dünya Savaşı'nda tahrip olan altyapının yeniden yapılması Fransa'da yerel yönetimlerin finansman açığını artırmıştır. Bu durum özellikle Caisse des Depots'un pozisyonunu güçlendirmiştir. Fransız yerel yönetimlerinde benzer gelişme İkinci Dünya Savaşı sonrasında da yaşanmıştır. 1956 yılında yapılan yasal düzenlemelerle yerel yönetimlere sunulacak kredilerde önemli düzenlemelere gidilmiştir. Örneğin Caisse des Depots'un uygun faizli kredileri ancak altyapı yatırımlarının finansmanı için kullanılabilmekte ve onun da devlet tarafından sübvansesi gerekmektedir (Lammerschitten, 1967:266).

1966 yılında adı geçen kredi kurumu tarafından Caisse d'Aide a'l Aquipement des Collectivites Locales (C.A.E.C.L) bir kamusal finans kurumu olarak kurulmuştur. Yirmi yıllık bir faaliyetten sonra C.A.E.C.L. 1987 yılında Credit Local de France (C.L.F) ismiyle 465 milyon ECU sermayeli bir Anonim Şirket şekline dönüştürülmüştür (Piesse-Vilarrubla, 1993:76). 1993 yılı sonu itibarıyla bankanın sermayesi 3.575 milyon Fransız Frank'ıdır.

Günümüzde faaliyetleri Amerika'ya kadar uzanan C.L.F.'nin sermaye yapısı yüzde dağılımıyla aşağıdaki gibidir (C.L.F. 1994, a:4).

ORTAKLAR	Yüzde Payları (%)
Merkezi İdare	8
Caisse des Depots et Consignations	12
Fransız kurumsal yatırımcıları	20
Fransız özel yatırımcıları	24
Yabancı (dış ülke) yatırımcıları	36
TOPLAM	100

Devletin payının % 8 ile sınırlandığı bankanın sermayesine Fransız yerel yönetimlerinin de yakın bir süre içerisinde katılabilecekleri 1993 yılı faaliyet raporunda bildirilmektedir. Bankanın kuruluş gerekçesi 1980'li yıllarda belediye kredileri piyasasına bankaların girmesi ve rekabet koşullarının ağırlaşmasıdır. Bu nedenlerden ötürü yeni ve güçlü bir mali kuruma olan talep C.L.F.'i doğurmuştur (Piesse-Vilaruble, 1993:76). Örneğin banka, dört yıllık faaliyeti sonunda 1991 yılı itibariyle yerel yönetimlere kredi dağıtımında tüm bankacılık sektörü içerisinde % 48'lik bir oranla ilk sırada yer almıştır (Stahl, 1993:204). Buradan da anlaşılacağı üzere bankanın kuruluş gerekçesi kısa bir süre içerisinde beklenen seviyelere gelmiştir. 1993 yılı sonu itibariyle piyasa payı % 42'dir (C.L.F, 1994 a: I).

ii) Finansman Kaynakları

Credit Local de France'in finansman kaynağı ulusal ve uluslararası sermaye piyasalarıdır. Banka sermaye piyasalarındaki uluslararası yedi büyük mali kurumdan biri olup, Euro-Mark'ta da Fransız Frangı cinsinden ilk sırada yer almaktadır (C.L.F, 1994:a).

Bankanın başarısının temelinde üç faktör yer almaktadır. Bunlar sırasıyla:

- **Banka alacaklılarının kalitesi:** Fransız yerel yönetimlerinin finansal açıdan tam anlamıyla sağlıklı olmaları diğer kredi kurumları ve mali aracı şirketler tarafından bir istikrar, emniyet unsuru olarak kabul edilmektedir.

- **Özkaynaklarının gelişimi:** Bankanın özkaynakları kurulduğu 1987 yılından 1992 yılı sonuna kadar geçen dönemde ikiye katlanmış ve 15 milyar FF olmuştur.

- **Bilanço kârlarının gelişimi:** Credit Local de France düzenli bir şekilde yıllık kârlarını artan şekilde yükseltebilmiştir. Örneğin 1992 yılı sonu net kârı bir önceki yıla göre % 11 artışla 1.193 milyar FF'dir. 1993 yılı kârı ise % 7 artışla 1.294 milyar FF'na ulaşmıştır. Buradan hareketle bankanın toplam varlıklarının net kârlılığını ifade eden Net Kâr/Toplam Aktifler rasyosunu kullanarak aşağıdaki sonuçlara ulaşmak mümkündür.

Credit Local de France'in 1992 yılı itibariyle Net Aktifler Toplamı 319.431 milyar F. Frangı olup kârlılık oranı 0.37'dir. 1993 yılı kârlılık oranı da 0.36'dır.

Bankanın 1992 yılı sonu itibariyle toplam istikrazları 38 milyar FF olup, bunun % 76.3'ü yani 29 milyar FF uluslararası finans piyasalarından, geriye kalan 9 milyar FF'da yurtiçi piyasalardan sağlanmıştır. Bunun yanı sıra banka aynı yıl Avrupa Yatırım Bankası'ndan (E.I.B.) 1.6 milyar FF tutarında kaynak sağlamıştır (CLF, 1994 a:6). Bankanın yurtiçi piyasalarda ihraç ettiği kamu kağıtları-tahvilleri-toplamı 1993 yılı itibariyle 5.9 milyar FF'dir. Credit Local de France ülke içindeki tahvil piyasasına kendi şirketi olan "FLORAL" aracılığıyla girmekte ve

işlemlerini onun üzerinden yapmaktadır. Örneğin 1992 yılında FLORAL'ın yurtiçi tahvil piyasasında ihraç ettiği tahvil tutarı 7.7 milyar FF'dır, Credit Local de France'in 1992 yılı itibariyle yarattığı 38 milyon FF tutarındaki toplam istikrazın döviz cinslerine göre yüzde dağılımı şöyledir:

TABLO -1
TOPLAM İSTİKRAZIN DÖVİZ TÜRLERİNE GÖRE DAĞILIMI

Yurtiçi Fransız Frangı	% 23.8
Euro-Franc	% 23.8
US-Dollar	% 18.3
ECU	% 16.4
Kanada Doları	% 10.9
Değerleri	% 6.8
TOPLAM	% 100.0

Bankanın ihraç ettiği tahvil toplamı 1991-1993 yılları arasında ortalama % 15.7'lik bir artış göstermiştir. 1991 yılında 207 milyar FF olan miktar sırasıyla 1992 yılında 235, 1993 yılında da 272 milyar FF'na ulaşmıştır. Borçlanma toplamının 1990 yılında % 15.3'ü uluslararası piyasalar üzerinden yaratılırken bu oran 1993 yılında % 44.1'e yükselmiştir. Buradan da anlaşılabileceği gibi bankanın ulusal piyasalardaki başarısı yanında uluslararası finans piyasalarında da önemli bir yeri vardır. Bankanın sözü edilen başarısının yansımaları kendi hisse senedinin 1993 yılı içerisinde sermaye piyasasındaki gelişimiyle noktalamak mümkündür. 8.01.1993'de 336 FF olan hissesi, 24.12.1993 itibariyle yaklaşık % 22 artışla 489.90 Fransız Frank'ına yükselmiştir (CLF, 1994 a:4).

iii) Ulusal ve Uluslararası Faaliyetleri

Fransa'da yerel yönetimlerin yatırım harcamalarının finansmanı 1970'li yılların ortalarından itibaren önemli değişiklikler göstermiştir. Sözü edilen yıllarda bir dizi kamusal ve yarı kamusal finans kuruluşunun belediye kredileri sunmaya başlaması ve takip eden onlu yıllarda diğer özel banka ve finans kuruluşlarının da ilgili piyasaya girmesi ve rekabet koşullarını artırmaları, Örneğin 1982-1986 yılları arasında yıllık ortalama % 11.3 artışı kredi kurumları açısından belediye kredilerin önemli bir mali pazar niteliği olmasını doğurmuştur (Piesse- Vilarruble, 1993:78).

Yukarıda belediye bankacılığının tarihi gelişimi incelenirken CLF'nin 1987 yılında kurulduğu belirtilmişti. Aynı yıl içerisinde Credit Agricole, Credit Mutuel ve Credit Foncier de France gibi bankalar da yerel yönetimlere kredi açmaya başlamışlardır. Bankacılık sektörünün tamamı dikkate alındığında CLF'nin 1991

yılı itibariyle yerel yönetimlere verilen toplam kredilerdeki payının % 50'ye yakın olduğu görülmektedir.

TABLO - 2
YEREL YÖNETİMLERE AÇILAN KREDİLERDE BANKALARIN
PAYLARI
(1991 YILI)

Kredi Kurumları	Yüzde Payları %
Credit Local de France	48
Caisses d'epargnes	17
Credit Agricole	10
Credit Foncier de France	7
Societe Generale	7
Credit Lyonnais	3
Credit Mutuel	2
CDC	2
Banque Nationale de Paris	1
Diğerleri (Yabancı Bankalar v.d.)	3
TOPLAM	100

Kaynak: Peretti-Stahl, 1993: 204

Yerel yönetim ve kuruluşlarının finansal açıdan destekleyicisi olan CLF:

- Belediyeler ile işletme ve kuruluşlarına,
- İller ve Bölge yönetimlerine,
- Ticaret ve Sanayi Odaları ile,
- Hastaneler dahil temelde kamusal hizmet sunan kuruluşlara kredi vermektedir (CLF, 1994, c: 1). 1993 yılı itibariyle yaklaşık 50 bin müşterisine 40 milyar Fransız Frankı (FF) civarında kredi sunmuştur. Örneğin aynı yıl yerel yönetimlerin bütün kurum ve kuruluşlarıyla birlikte toplam yatırım harcamaları 169.1 milyar FF'dır. Sözü edilen harcamalara 1991 yılında 160.3, 1992 yılında da 167.9 milyar FF'dır.

Ülke düzeyindeki 23 (yirmüç) şubesiyle faaliyette bulunan CLF, belediye kredilerinin yanısıra yerel yönetimlere,

- Finansal analizler,
- Borç ve finansal yönetim destek hizmetleri,
- Finansal planlama ile,

- Geleceğe dönük yatırım proje ve programlarının hazırlanması ve hesaplanması konularında danışmanlık hizmetleri sunmaktadır (CLF, 1994 c: 1).

Banka danışmanlık hizmetlerini ulusal ve uluslararası alanda daha verimli ve kaliteli sunabilmek amacıyla 1988 yılında Credit Local International Conseil (CLIC) adında bir danışmanlık şirketi kurmuştur (CLIC, 1994: 2). Sözü edilen şirketin sermaye dağılımı yüzde olarak aşağıdaki gibidir:

Credit Local de France (CLF)	% 50
Credit Communal de Belgique (Belçika Belediyeler Bankası)	% 33
Caisse des Depots et Consignations	% 17

Faaliyet alanı ağırlıklı biçimde Doğu Avrupa Ülkeleri olan CLI Conseil, Afrika, Asya ve Latin Amerika ülkelerinde de işlemlerini sürdürmektedir. Başlıca faaliyetleri şunlardır:

- Bölgesel kalkınma ve finans yönetiminde danışmanlık,
- Finansal öngörü,
- Belediye finansmanında ihtiyaç analizleri ve ihtisas bankalarının kullanımına yönelik hazırlanan fizibilite etüdları,
- Eğitim ihtiyacı analizleri ve belediyecilik alanlarında eğitim hizmetleri.

CLI Conseil bütün bu faaliyetlerini ortaklık payları ve hizmetleri karşılığı elde ettiği gelirler ile Avrupa Birliği Komisyonu, Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası, Dünya Bankası ve Avrupa Komisyonu kaynaklarından sağlamaktadır. Bunların yanısıra karşılıklı desteklemeler kapsamında da kaynak yaratabilmektedir.

Danışmanlık hizmetlerinin etkinliğini iştiraki CLI Conseil aracılığıyla arttıran CLF uluslararası alanda da faaliyetlerini şube ve/veya iştirakleri aracılığıyla sürdürmektedir. Bu bağlamda banka Amerika'da 1990 yılından bu yana New York'taki acentası aracılığıyla hizmet sunmaktadır. Belediye tahvilleri teminatı ve ihracı yoluyla belediyeleri finanse eden acentanın 1992 yılı sonu itibarıyla kredileri toplamı 620 milyon ABD Dolarıdır (=3,4 milyar FF). Kredilerin dağılım alanları incelendiğinde Çöp Değerleme Tesisleri, Ulaştırma Sektörü ve Hastane Donanımlarının ilk sıralarda yer aldığı görülmektedir (CLF, 1994 b: 2).

Bankanın diğer Avrupa ülkelerindeki faaliyetleri ülkelere göre sırasıyla şöyledir. İngiltere'de 1992 yılı sonunda CLF-Municipal Bank'ı kurarak yerel yönetimlere doğrudan kredi vermektedir. Adı geçen banka İngiltere'de belediye finansmanında ihtisaslaşmış tek kredi kurumudur. 1993 yılı ilkbaharından bu yana İspanya'da kurduğu Credit Local de France-Espana aracılığıyla özerk bölgeler,

yerel yönetim kurumları ve çevre koruması konularındaki projeleri finanse etmektedir. Credit Local de France'nin uluslararası alandaki diğer bir faaliyeti de Avusturya Belediyeler Bankasındaki (Österreichische Kommunal Kredit AG) Ekim 1992'den bu yana olan % 26'lık iştirakidir. Adı geçen banka ülkesinde yerel yönetimlerin finansmanında ihtisaslaşmış bir bankadır. Bütün bu gelişimlerin ışığında bankanın uluslararası kredi hacmi 1992 yılı sonu itibariyle bir önceki yıla göre % 31 artarak 7.4 milyar FF olmuştur.

Buraya kadar yapılan açıklamalarda bankanın ulusal ve uluslararası faaliyetleri kredi, danışmanlık ve tahvil ihracı şeklinde belirtilmiştir. Aşağıda belediye kredileri anlatılarak bu konu açılmaya çalışılacaktır. Benelüks ülkeleri uygulamaları dışında gerçek anlamıyla kendine özgü bir model görünümü veren CLF, bankanın yıllık raporunda da belirtildiği gibi yerel yönetimlerin finansmanında Avrupa'nın liderliğine oynamaktadır (CLF, 1994 a:2).

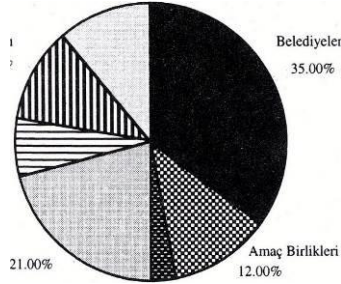
iv) Belediye Kredileri

Fransız yerel yönetimlerinin yatırım harcamaları 1991-1993 yılları arasında 160.3 milyar FF'ından 169.1 milyar FF'ına yükselmiştir. Buna karşılık Credit Local de France'in kredi hacminde yaklaşık % 8'lik bir artış olmuştur (CLF, 1994 a: 1).

Sözü edilen artışla banka, ülke genelindeki mali kuramların yerel yönetimlere sundukları toplam krediler içerisindeki piyasa payıyla (1993 yılında % 42) ilk sıradaki yerini korumuştur. Ancak bu oran 1991 yılına göre % 6'lık bir azalmayı ifade etmektedir. Yüzde olarak düşmeye rağmen bankanın yerel yönetimlere açılan kredilerdeki liderlik durumu değişmemiştir.

1993 yılı itibariyle bankanın yerel yönetimlere sunduğu toplam 43 milyar FF'lık orta ve uzun vadeli kredinin ülke içinde ve dışındaki dağılımı aşağıdaki şekilde gösterilmektedir. Şekilden de görüldüğü üzere belediyeler % 35'lik bir payla ilk sırada yer almakta, onu % 21'lik oranla iller izlemektedir. Ülke dışındaki piyasalarda dağıtılan 4.9 milyar FF tutarındaki kredi toplamı % 11'lik bir pay almaktadır.

ŞEMA 1
1993 yılında Yeni Düzenlenmiş Yerel Yönetim Kredilerinin Yüzde (%)
Dağılımı

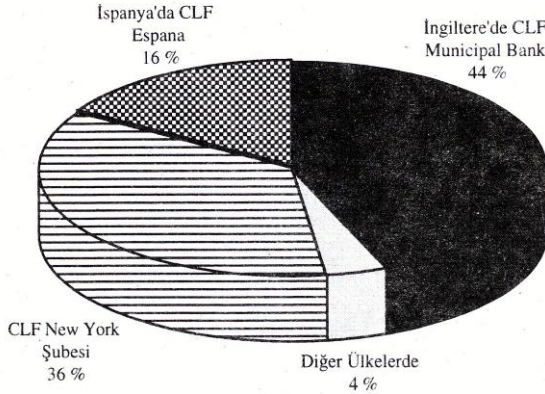


% 35'lik bir payla ilk sırada yer alan belediyelerden özellikle küçük belediyeler 1993 yılı itibariyle kredilerden daha çok yararlanmışlardır (CLF, 1994 e: 2). Adı geçen küçük belediyelere bankanın kullandığı krediler payı bir önceki yıla göre % 12.8 oranında artmıştır. Yukarıdaki şekilde % 3 oranında bir paya sahip olan yeni müşteriler ile ifade edilen kurumlar, sosyal konut üreten birlikler, hastaneler ve imtiyazlı cemiyetlerdir. Credit Local de France 1990-1994 yılları arasında hastanelere sunduğu kredi hacmini % 45 oranında yükseltmiştir.

İncelenen bankanın faaliyetleri yukarıda açıklanırken uluslararası faaliyetlerinden söz edilmiş ve Amerika'da acente, İngiltere ve İspanya'da kurduğu bankalar ile faaliyette bulunduğu belirtilmişti. Bu bağlamda bankanın, 1993 yılı içerisinde ilgili piyasalarda sunduğu toplam 4,9 milyar FF tutarındaki kredinin ülkelere göre dağılımı şöyledir.

ŞEMA 2

Credit Local de France'nin 1993 Yılı İçerisinde Uluslararası Piyasalarda Sunduğu Kredilerin Dağılımı (%)



Şemadan da görülebileceği gibi uluslararası kredi faaliyetleri içerisinde en yüksek pay % 44 ile İngiltere'de gerçekleştirilmiştir. Bankanın Amerika'daki faaliyetlerini yürüten New York acentesi % 36'lık bu kredi hacmi ile 1.764 milyar FF tutarıyla ikinci sırada yer almaktadır. CLF Espana % 16 lık payla İspanya'da ilgili ülkenin yerel yönetimlerine kredi açmaktadır. Bankanın faaliyetleri anlatılırken İngiltere'de kurduğu CLF Municipal Bank'ın yerel yönetimlere yönelik borç ve kredi faaliyetlerinde ihtisaslaşmış tek banka olduğu belirtilmişti. Credit Local de France açıklanan ülkenin ilgili piyasasında 2.156 milyar FF kredi sunarak önemli bir pay almıştır.

Credit Local de France'in 1993 yılı sonu itibarıyla toplam kredi hacminin (orta ve uzun vadeli krediler toplamı) 277 milyar FF tutarında bir büyüklüğe eriştiği gözlenmektedir (CLF, 1994 a: 10). Sözü edilen tutarlar 1991 yılında 232 milyar, 1992 yılında da 256 milyar FF olarak gerçekleşmiştir.

v) Kredi Talep Etme ve Alabilme Koşulları

2 Mart 1992 tarihli Desantralizasyon Yasasında yapılan çeşitli değişikliklerden en önemlisi, 5 Ocak 1988 tarih ve 88-13 nolu yeni yasadır. Yapılan yeni düzenlemeler yerel yönetimlerle her alanda daha fazla otonomi-özerklik-ve özellikle kredi taleplerinde kolaylıklar ve serbestiler getirmiştir (Piesse-Villaruble, 1993: 80). Bu kapsamda çıkarılan yeni yasa aşağıdaki düzenlemeleri içermektedir.

- Faiz oranlarındaki sınırlamalar feshedilmiştir.
- Belediyeler, iller ve bölgeler iktisadi sübvansiyonlar amacı doğrultusunda dolaylı ya da dolaysız şekillerde desteklenebilmekteydiler. Ancak 5 Ocak 1988 tarihli yasa belediyeler için bu destekleme imkanlarını sınırlamıştır.
- Yerel yönetimlerin hukuki işlemlerinin, özellikle de borç sözleşmelerinin, denetlenmesinde yeni kurallar getirilmiştir.
- Borç ilişkilerinin geri ödenmesinde yeni uygulamalar getirilmiştir.
- Açılacak kredilerde özel kişilere verilecek teminat ve kefaletlere özel kurallar getirilmiştir.

Sayılan bu yeni genel düzenlemelerle birlikte borç talep etme ile borç sözleşmesinin imzalanma süreci yerel yönetimlere göre farklılıklar göstermektedir. Sözü edilen süreç aşağıdaki gibi işlemektedir.

- Belediyelerde kredi izni belediye meclisi kararı ile oluşmaktadır. Kredi alımında temsil ve imza yetkisi belediye başkanına verilmektedir.
- Bölgelerde, bölge konseyinin kararları sonucunda konsey başkanına yetki verilmektedir.
- İllerde de benzer uygulama sözkonusu olup, il genel meclisi kararı ile kredi miktarı belirlenip meclis başkanına temsil ve imza yetkisi verilmektedir.

Yapılan işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi medeni hukuk kurallarına göre işletilmektedir. Kredi borç sözleşmesinde imzaya yetkili olan kişiler, örneğin belediye başkanı gibi ilgili belgeleri belirlenmiş temsilcilere vermeye sorumludur. Eğer yukarıda açıklanan karar alma sürecinde hukuka uygun olmayan bir durum varsa, verilen kararlar iki ay içerisinde ilgili İdare Mahkemeleri tarafından iptal edilebilmektedir. Buradan da anlaşılabileceği gibi borç sözleşmelerinde yerel yönetimlerin kararlarının hukuka uygunluğu İdare Mahkemeleri tarafından denetlenmektedir.

vii) Kredi Talep Eden Kurumlar

Fransa'da merkezi devlet dışında idari yapı belediyeler, iller ve bölgeler olmak üzere üç şekilde oluşturulmuştur. 1992 yılı itibariyle 36.700 belediye, 100 il ve 26 bölge yönetimi mevcuttur (Peretti-Stahl, 1993: 174). Sözü edilen kurumların görevleri 2 Mart 1982 tarihli Desantralizasyon Yasasında son şeklini almıştır. İlgili yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte örneğin bölge yönetimlerinin yatırım faaliyetleri artmış ve bankalar ile diğer finansal kuruluşlardan kredi alabilme yetkisine sahip olmuşlardır (Piesse-Villarruble, 1993:84). Bunun sonucu olarak yerel yönetimlerin borçları artmıştır.

TABLO 3
FRANSIZ YEREL YÖNETİMLERİNİN TOPLAM HARCAMALARI
(1985-1991) Milyar ECU

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Toplam Harcama	56.4	60.4	65.6	70.7	74.5	78.8	85.0
Toplam Gelirler	—	—	—	—	—	—	87.0

Kaynak: Peretti-Stahl, 1993: 178.

1995 yılında yerel yönetim ve kuruluşlarının toplam harcamaları 56.4 milyar ECU iken, 1988'de 70.7 milyara, 1991 yılı sonunda da % 66.35'lik bir artışla 85 milyar ECU'ya yükselmiştir. 1991 yılı itibariyle belediyeler 51.4 milyar ECU ile en çok harcama yapan yerel yönetim birimidir. Aynı yıl toplam gelirleri 87 milyar ECU'dur. Belediyelerin toplam harcamalarının 33.2 milyar ECU'su cari harcamalar, 18.2 milyar ECU'su da yatırım harcamalarıdır. Aynı dönemde belediyelerin toplam borçları Credit Local de France'in rakamlarına göre 40.5 milyar ECU'dur. Aşağıdaki Tablo 4'de görüleceği gibi yerel kamusal işletmeler 25.6 milyar ECU ile en çok borcu olan ikinci kuruluştur.

TABLO 4
1988-1991 YILLARI ARASINDA FRANSA'DA YEREL YÖNETİM VE
YEREL KAMUSAL İŞLETMELERİN TOPLAM BORÇLARI
(Milyar ECU)

KURUMLAR	1988	1989	1990	1991
Bölgeler	2.5	2.7	3.0	3.7
İller	10.1	10.5	10.7	11.6
Belediyeler	34.8	37.3	39.0	40.5
Yerel Kamusal İşletmeler	20.3	21.7	23.1	25.6
TOPLAM	67.7	72.2	75.8	81.4

Kaynak: Peretti-Stahl, 1993: 194.

Buraya kadar yapılan açıklamalarda Fransız yerel yönetimlerinin toplam harcama ile borçlanma tutarları gösterilmiştir. İşte böylesi bir borç kompozisyonunda yerel yönetim kurumları, başta Credit Local de France olmak üzere bankacılık sektöründe yer alan finansal kuruluşların tamamından borçlanabilmektedirler.

vii) Kredi Sözleşmesinin İçeriği ve Şekli

Fransız kamu hukukuna göre yapılan ayırimda borç sözleşmeleri medeni hukuk ve idari hukuk borç sözleşmeleri olarak ikiye ayrılmaktadır. Ancak bizim için

bu ayırmadan daha çok borç sözleşmelerinin vade ve faiz yapıları önem kazanmaktadır. Borçlanma koşulları çok değişik özellikler taşımaktadır.

Borç sözleşmelerinin vade yapıları dikkate alındığında en düşük vade sınırı belirtilmemekte, buna karşılık en üst sınır ortalama 15-20 yıl arasında değişmektedir (Pierre, Villaruble, 1993: 87). Faizler ise sabit ve değişken olabilmekte, yabancı paralarla borçlanmalarda LIBOR-İndeks'i dikkate alınmaktadır. Kredilerin geri ödenme koşullarında da herhangi bir sabitlik yoktur. Bu kredi veren bankanın verdiği ödeme planı ile örneğin belediyenin finansal durumu ve finansal planına göre değişmektedir. Örneğin bazı bankalar ana para ve faiz ödemesini toplam vadenin bitiminde birlikte talep etmektedirler.

Prensip olarak Fransız yerel yönetim kuruluşları ECU ya da diğer dövizler cinsinden borçlanabilme olanağına sahiptir. Ancak burada önem taşıyan nokta döviz kuru değişikliklerinin rizikosudur.

viii) Bankanın Denetim, Gözetim ve Organizasyon Yapısı

Credit Local de France Başkan (aynı zamanda Genel Müdür) ve dört kişilik yönetim komitesi ya da kurulu tarafından yönetilmektedir. Başkana bağlı olarak çalışan direkt üç departman vardır. Tablo CLF organizasyon şemasını göstermektedir. Tablodan da görüldüğü gibi bu üç departman başkanın özel asistanı, uluslararası ilişkileri sağlayan büro ile iletişim ve korporasyon departmanlarıdır.

ŞEMA 3 CLF ORGANİZASYON ŞEMASI



Kaynak: Annual Report 1993, Credit Local de France, s.25, Paris

Yönetim Kurulu, başkan dahil toplam beş (5) üyeden oluşmaktadır. Yönetim Kurulu Üyeleri aynı zamanda başkan yardımcısı göreviyle çalışmaktadır. Üstlendikleri görevler şemada gösterilmektedir. Bankanın ülke düzeyinde 23 bölge temsilciliği bulunmaktadır. Uluslararası alanda ise Londra ve Madrid'de kurulu bankaları ve New York şubesi söz konusudur. Brüksel ve Viyana'daki iki

iştiraki ile banka uluslararası faaliyetlerini yaygın bir şekilde yürütmektedir. Bunların dışında başkanlığa ve bankaya bağlı diğer kurumlarla Credit Local de France bankacılık ve diğer finansal faaliyetlerini geniş bir alana yaymaktadır. Örneğin Sigortacılık hizmetleri için ASSURECO, sermaye piyasasında özellikle tahvil piyasası faaliyetlerinde bulunan FLORAL isimli mali aracı şirketi bunlar arasında yer almaktadır.

4. SONUÇ

Yerel Yönetimler hizmet ve faaliyetlerini karşılayabilmek amacıyla değişik gelir kaynaklarına sahiptirler. Sözü edilen gelir kaynakları kendi özgelirleri dışında diğer mali kaynakları da kapsamaktadır. Ülke uygulamalarına göre farklılıklar gösterse de bu ve benzeri gelir kaynaklarının dağıtılması, yaratılması ve mali ajanlık görevlerini üstlenmiş kredi kurumları vardır.

Yeniçağla birlikte ortaya çıkan Belediye başlangıçta özerk şehir belediyelerinin bankalarıdır. Sanayileşme ve kentleşmeyle birlikte ortaya çıkan yeni ekonomik ve sosyal yapı, altyapı ihtiyaçlarına olan talebi şiddetlendirmiştir. Bu gelişim 1800'lü yılların başında ilk Belediye Bankası örneklerini yaratmıştır. Genel olarak yerel yönetimlerin faaliyetlerinin ve hizmetlerinin daha etkin sunulması için gerekli finansmanı sağlamak amacıyla oluşturulan bankacılık biçimi Belediye Bankacılığıdır. Belediye Kredileri ile tahvillerinin ihraç, ticaret ve yönetimi temel faaliyetleridir. Ancak ülke uygulamalarında Belediye Bankaları İhtisas ya da Evrensel Bankalar olarak farklı statülerde hizmet sunarlar. Örneğin Türkiye'de İller Bankası teknik ve donanım faaliyetleriyle de uğraşan kamusal bir kredi kurumudur. Ancak başka bir çalışmanın konusunu oluştursa da İller Bankası'nın gerçek anlamda bir ihtisas bankası olduğunu söylemenin çok güç olduğu kanısındayız.

Fransa örneğinde incelenen Credit Local de France yerel yönetimlerin yatırımlarının finansmanında ihtisaslaşmış bir bankadır. Faaliyetleri uluslararası düzeye yayılmış başarılı bir belediye bankacılığı örneğidir. Sermayesinde merkezi idarenin payının % 8'lik bir payla temsil edildiği bankanın özel sektör bankası niteliği yanında, Fransız yerel yönetimlerinin mali yapılarının da güçlü olması başarıları belirleyen temel unsurlardır. Avrupa Birliği Ülkeleri içerisinde özellikle yukarıda açıklanan Credit Local de France ile Alman Tasarruf Sandıkları örnekleri Belediye Bankacılığı alanında dikkatle izlenmesi gereken örneklerdir. Kamu bankalarının özelleştirilmelerinin sürekli gündemde olduğu Ülkemizde İller Bankası'nın da bu kapsamda değerlendirilmesi gereklidir. Gümrük Birliği ile yeni bir sürece giren Türkiye'nin Belediye Bankacılığı alanında da yapması gereken yenilikler söz konusudur. Herşeyden önce teknik ve donanım hizmetlerini asli görev yapan bir bankanın banka olup olmadığı sorgulanmalıdır.

KAYNAKÇA

- ALTAY, N. Oğuzhan: "Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye'de Belediye Bankacılığı Uygulamaları: Türkiye için Bir Model Denemesi" Dokuz Eylül Ü., S.B.E. Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 1995.
- BİTZ, Michael; Finanzdienstleistungen, R. Oldenbourg Verlag, München, 1993.
- BİZAGUET, Armond; AET Ülkelerinde Bankacılık ve Bankacılık Mekanizmaları, (Çev: R. Hanyal), T.B.B. Yayını Ankara, 1972.
- BÜSCHGEN, Hans E.; Bankbetriebslehre: Bankgescheäfte und Bankmanagement, Gabler Verlag, Wiesbaden, 1993.
- CREDIT LOCAL DE FRANCE (CLF); Annual Report, Paris, 1994 a.
- ; Internationale Entwicklung, Paris 1994 b.
- ; Finanzpartner der Gebietskör Pershaften, Paris, 1994 c.
- CREDIT LOCAL INTERNATIONAL CONSEIL (CLIC); Auggaben und Gescheäften der CLIC, Paris, 1994.
- ÇEVİK, Seyfullah; Bankacılık ve Mali Kurumlar, D.E.Ü. İ.İ.B.F. Yayın No: 217, İzmir, 1986.
- ÇOKER, Ziya; "Yerel Yönetimler ve iller Bankası" Amme idaresi Dergisi, TODAİE Yayını, Cilt 22, Sayı 1, Ankara, 1989,
- GÜVEN, Özcan; Bankacılık ve Mali Kurumlar, Okan Dağıtım - Yayımcılık A.Ş. İstanbul, 1984.
- HEİN, Manfred; Bankbetriebslehre, 2. Auflage Verlag Franz Vahlen, München, 1993.
- KARAMAN, Zerrin Toprak; Kent Yönetimi ve Politikası, 3. Baskı, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1995.
- KAYIŞOĞLU, Osman; Fransız Bankacılık Sistemi; Maliye Bak., Tetkik Kurulu Yayın No: 1980/223, Meteksan Matbaası, Ankara, 1980.
- KNOSGOARD, J., L.O.W. Nielsen; "Deanemark", Der Kredit an Öffentliche Körperscheäften und Organe in der EG, Yay. Haz. Hypothekenverband bei der EG Brüksel-Verband öffentliche Banken Bonn, Luther Druck, Köln, 1993.
- LAMMERSCHITTEN, Peter; Das Französische Bankwesen, Band 5, Der Schrifftenreihe des Instituts für kreditwesen der Westfaelischen Wilhelms-Universitaet Münster, Verlag Dr. Th. Gabler GmbH, Wiesbaden, 1967.
- NADAROĞLU, Halil; Mahalli idareler, 4. Basım, Beta Basın-Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul 1989.
- PERETTI, STAHL Marie; "Frankreich", Der öffentliche Kredit in den Laendern der EG, In Österreich und in der Schweiz, Gesellschaft zur Förderung der Vissenschaftlichen Forse hung über das Sparund Growesen e.v., Yay. Haz. H. Hermann Francke-E. Ketzell, H.H. Kotz, Bonn, 1993.
- PİESSE, D., D., Villarubla; "Frankreich", Der Kredit an öffentliche Körperschaften und Organe in der E G, Yay. Haz. Hypothekenverband bei der E G-Brüksel, Verband öffentlichen Banken, Luher Druck, Köln, 1993.
- SCHIERENBECK, Henner; Institutionelle Bankbetriebsilehre, Eine Einführung in die Institutionellen Grundlagen des Geld-Finanz-und Bankwesens, C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart, 1987.
- SCHUSTER, Leo; "Aufbauorganisation von Kreditinstituten und Kreditinstitutsgruppen in ausgewaehlten Laendern", Handbuch Bankorganisation, Yay. Haz., F.H. Von Stein vd., Gabler Verlag, Wiesbaden, 1991.

- TAMER, Mustafa; "Bölgesel Kalkınma ve Yerel Yönetimler", Türk İdare Dergisi, Yıl 64, Sayı 396, Ankara, 1992.
- WISEMAN, Jack; "Üniter Bir Devlet Sistemindeki Bir Azgelişmiş Ülkede Merkezi İdare ile Yerel Yönetimler Arasında Gelir Bölüşümü", Vergi Reformu Kongresi Tebliğ ve Yorumları, İstanbul İTİA, Ekonomi Fakültesi Yayınları No: 3, Vergi Reformu Kongresi, İstanbul 21-23 Ocak 1981.

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE EĞİTİM-İSTİHDAM ÇELİŞKİSİ: İZMİR ÖLÇEĞİNDE BİR ANKET ÇALIŞMASI

Mustafa Lütfi ŞEN*

GİRİŞ

Günümüzde kamu hizmetleri, devletin görevlerine bağlı olarak, gerek sayı ve gerekse nitelik bakımından çeşitlenerek artmıştır. Dolayısıyla kamu kurumları, uzmanlaşmaya dayalı karmaşık bir yapı kazanmıştır. Bu gelişmeye paralel olarak, nitelikli personel istihdamına duyulan ihtiyaç giderek önemli hale gelmektedir. Kamu kurumlarının yapısı ve hizmetlerinin niteliği, uzman personel istihdamını zorunlu kılmaktadır.

Kamu kurumlarında asli ve sürekli hizmet yürüten elemanlar genellikle memurlardan oluşmaktadır. Ancak, memurların yanında, sözleşmeli statüde personel istihdamı da giderek artmaktadır. Memurların dışında, sözleşmeli statüye gösterilen ilginin artması, memuriyet sisteminin bazı yetersizliklerinden kaynaklanmış olmalıdır.

Memurların hizmet öncesi eğitimleri, büyük ölçüde örgün eğitim kurumlarıncı gerçekleştirilmektedir. Örgün eğitim kurumları, sosyal ve ekonomik hayattaki değişmeye bağlı olarak, programlarını buna göre düzenlemekte ve yeni ihtiyaçları karşılayacak yapılanmaya yönelmektedirler. Bu kurumlar, bir taraftan genel eğitime, bir taraftan mesleki ve teknik eğitime ağırlık verirlerken, diğer taraftan da, çeşitli uzmanlık dallarına ayrılarak, kamu ve özel kesimin ihtiyaç duyduğu nitelikli işgücünü yetiştirmeye çalışmaktadırlar. Örneğin, örgün eğitimin en üst basamağını oluşturan fakülte ve yüksekokullar akademik olarak bölümlere, bölümler de anabilim veya anasanat dallarına ayrılmaktadır. Bölümler ve bunlara bağlı anabilim ve ana sanat dalları, belirli bir uzmanlığı esas alarak eğitim ve araştırma faaliyetlerini yürütmektedirler. Öğrencilerin eğitimi de bu uzmanlık esasına dayanmaktadır. Fakülte ve yüksekokullardaki bu akademik disiplinler Batı üniversiteleri ile benzerlik göstermektedir.

Ancak, fakülte ve yüksekokulların bu akademik yapısının, kamu kesimine eleman alınırken uzmanlığı esas alan bir yöntemin benimsenmemesi nedeniyle

*Sakarya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Araş. Gör.

etkili ve verimli olamadığı görülmektedir. Kamu kumrularına memur alımı ve memurların statüsü ile ilgili temel yasa olan Devlet Memurları Kanunu, hizmete girişte doğrudan akademik bölümlere dayalı bir sınav sistemini öngörmemiş, ancak bu konuda esnek bir düzenleme getirerek izlenecek politikayı kamu kumrularına bırakmıştır. Kamu kurumları çeşitli faktörler sebebiyle, işe yönelmiş bir istihdam politikasını gerçekleştirecek sınav esasına bütünüyle geçememiştir. Durum böyle olunca üniversite mezunları, aldığı eğitimi uygun olsun ya da olmasın genellikle her kamu kurumunda memuriyet sınavlarına katılabilmek ve memur olmak gibi, eğitimdeki uzmanlaşmayı geçersiz kılan genel bir hak elde etmektedirler. Bu durum, üniversite eğitimi ile istihdam arasında uyumsuzluğu doğurmakta; üniversitedeki bölüm esasına dayalı eğitimin, istihdama ve hizmete önemli bir katkısı olmadığı şeklinde bir düşünce ve uygulamayı ortaya çıkarmaktadır. Bu da öğrencilerin ne tür işlere girebileceğini belirsiz hale getirmekte, öğrenimlerini daha başlangıçta olumsuz yönde etkilemektedir.

Çalışmamızın amacı, eğitim ile istihdam arasındaki bu uygunsuzluğu ortaya koymak ve eğitimle yapılacak iş arasındaki olumlu ilişkiye hayatiyet kazandırmaya yönelik esasları araştırmak ve incelemektir.

ANKETİN AMACI, YÖNTEMİ VE İÇERİĞİ

Anketin Amacı

Anketin amacı, kamu yönetimimizdeki memurların, görevlerinin gerektirdiği eğitimi alıp almadıklarını belirlemektir. Bu temel soruna bağlı olarak, görevlilerin, öğrenimleriyle yaptıkları iş arasında uygunsuzluk olduğu durumlardaki iş verimi ve tatminlerinin ne olduğunu; bunların nedenlerini; işe giriş sınavlarının niteliğini; hizmet içi eğitimin mesleğe katkısını ve memurların yöneticilerde aradıkları formasyonu araştırmaktır.

Anketin Yöntemi

Anketin evrenini, İzmir ilinin merkez ilçelerindeki kamu kumrularında çalışan personel oluşturmaktadır. Anket, konumuzun gereği olarak belirlediğimiz, ondört kamu kurumunun idari, mali ve personel işleri servislerinde çalışan personel üzerinde yapılmıştır. Denekler, tesadüfi örnekleme yoluyla seçilen 465 kişiden oluşmaktadır.

Anket, bu konuda bilgilendirilen anketörler tarafından deneklerle yüz yüze görüşülerek uygulanmıştır. Kamu personeli bu tür anketlere muhatap olmadıkları ve üstlerinden çekindikleri için, anketin uygulanmasında güçlüklerle karşılaşmıştır.

Anket sonuçları, "Misrosta" isimli istatistik paket programında değerlendirilmiştir.

Anketin değerlendirilmesi sırasında kullandığımız bazı temel kavramların burada tanımlanması yerinde olacaktır. Anketimizin açık uçlu olan altıncı sorusundaki ünvan ve görevlerden yöneticileri, "genel" ve "uzman" olmak üzere ikiye ayırdık. Genel yönetici, kamu kurumlarının genel idare hizmetlerinde yer alan idari nitelikteki görevleri yürüten şef ve daha yukarıdaki âmirleri kapsamaktadır. Uzman yönetici ise, yine genel idare hizmetleri sınıfının, maliye, iktisat, muhasebe vb. servislerindeki âmirleri içermektedir, Memurları da "düz" ve "uzman" olmak üzere iki grupta topladık. Bunlardan düz memur, kuramların, evrak, kayıt, yazışma ve daktilo hizmetlerindeki görevli personeldir. Uzman memur ise, maliye, iktisat, muhasebe gibi alanlarda bu konuların eğitimini almış olarak çalışan kamu görevlisidir. Düz ve uzman memurlar, genel ve uzman yöneticiler gibi genel idare hizmetleri sınıfında yer almaktadırlar.

Anketin İçeriği

Anket formu 20 sorudan oluşmaktadır. İlk 7 soru personelin çalıştığı kurumunu, niteliklerini ve statüsünü belirlemeye yöneliktir. Diğer sonalar, personelin öğrenim düzeyi ile yapılan iş arasındaki ilişkiyi; hizmet içi eğitimin işe katkısını; personelin yöneticilerin formasyonu konusundaki görüşlerini ve giriş sınavlarının niteliğini ölçmeyi amaçlamaktadır. Ankette yer alan sorular aşağıda gösterilmiştir:

1. Uygulanan kurum:
2. Cinsiyeti: () Erkek () Kadın
3. Eğitim durumunuz:
 - () İlkokul () Orta okul () Genel lise
 - () Mesleki veya Teknik Lise () Yüksek Öğrenim (Önlisans)
 - () Yüksek Öğrenim (Lisans) () Lisans üstü
4. Yüksek öğrenim gördüyseniz bölümünüz:
5. İstihdam biçiminiz aşağıdakilerden hangisidir:
 - () Memur () Sözleşmeli Personel
 - () Geçici Personel () İşçi
6. Şu an çalıştığınız kurumdaki ünvan ve göreviniz:.....
7. Kaç yıldır kamu görevinde çalışıyorsunuz:
 - () 0-5 () 6-10 () 11-20 () 21-30 () 30+
8. Mezun olduktan sonra bir işe yerleşmeniz kolay oldu mu?
 - () Kolay oldu () Zorlandım () Güçlükle iş buldum

9. Mezun olduğunuz okul programı, çalışmakta olduğunuz işe uygun mu?

() Uygun () Uygun değil () Kısmen uygun

10. "9. soruya" cevabınız "uygun değil" veya "kısmen uygun" ise;> sizce bunun nedeni aşağıdakilerden hangisidir?

() Yaptığım iş için, uzmanlık eğitimine ihtiyaç vardır.

() Yaptığım iş için daha düşük bir okul eğitimi yeterlidir.

() Yaptığım iş için sadece okur-yazar olmak yeterlidir.

() Diğer (belirtiniz).....

11. Eğer okul programınız yaptığınız işe uygun olsaydı, işinizdeki verim ve tatmin artar mıydı?

() Evet () Hayır () Kısmen () Fikrim yok

12. Öğrenim gördüğünüz alanda edindiğiniz bilgi, beceri, tutum ve davranıştan şu andaki görevinizde kullanabiliyor musunuz?

() Evet () Kısmen () Hayır

13. İşinizde değişen koşullara göre bilgi birikiminizi artırmak ve yeni şeyler öğrenmek ihtiyacı hissediyor musunuz?

() Evet () Hayır () Fikrim yok

14. Çalıştığınız kurumda işinizle ilgili bir hizmet içi eğitim programına katıldınız mı?

() Evet () Hayır

15. Katılıysanız, bu eğitimin mesleğinize katkısı oldu mu?

() Oldu () Kısmen oldu () Hiç olmadı

16. Sizce kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin sağlanması için aşağıdakilerden hangisi doğrudur?

() Bir kamu görevinde, o görevle ilgili eğitim veren bir eğitim programından mezun olmuş kişiler çalışmalıdır.

() Bir kamu görevinde genel eğitim görmüş (lise mezunu) kişiler de çalışabilir.

() Her kamu kurumu ihtiyaç duyduğu elemanı gerek hizmet öncesi, gerekse hizmet içi eğitimle kendisi yetiştirmelidir.

17. Sizce Kamu Yöneticileri (Vali, Kaymakam, Müfettiş, Genel Müdür, Daire Başkanı, Şube Müdürü ve Şef) nasıl bir eğitim almalıdır?

- () Üniversitelerin ilgili bölümlerinden (Kamu Yönetimi Bölümü) mezun olanlar kamu yöneticisi olmalıdır.
 - () Üniversitenin herhangi bir bölümünden mezun olanlar da kamu yöneticisi olabilir.
 - () Yöneticilik için hizmet içi eğitim programı ve tecrübe yeterlidir; özel bir eğitime gerek yoktur.
18. İşe girmek için katıldığınız sınavda sorulan soruların niteliği nasıldı?
- () Sadece iş için gerekli nitelikleri ölçmeye yönelikti.
 - () Genel kültürle ilgiliydi.
 - () Her ikisini de içeriyordu.
19. İşe (memuriyete) girerken mülakata tabi tutulduunuz mu?
- () Evet () Hayır
20. Mülakata tabi tutulduysanız, içeriği aşağıdakilerden hangisiydi?
- () Mülakat, dini inanç, siyasi görüş ve kültürel eğilimi belirlemeye yönelikti.
 - () Mülakat, çalışacağım iş için gerekli formasyonu ölçmeyi amaçlamaktaydı.
 - () Mülakat, sadece bir formalite niteliği taşımaktaydı.

Anketin Uygulandığı Kurumlar ve Personelin Özelliği

Anket, büyük ölçüde kamu yönetimi alanında faaliyet gösteren kaymakamlık, belediye, vergi daireleri, üniversite ve bazı bakanlıkların il kuruluşlarında, idari, mali ve personel işlerinde çalışan görevliler üzerinde uygulanmıştır. Bu kurumların, özellikle teknik servislerinde çalışanlar kapsam dışı bırakılmıştır. Anket uygulanan kurumlar ve personelin sayı ve yüzdeleri Tablo - I'de gösterilmiştir.

Ankete katılanların % 36.56'sı erkek, diğerleri ise kadındır. Kadınlar, % 63.44'lük payla birinci sırada yer almaktadır.

Ankete katılan personelin % 91.83'ünü memurlar oluşturmaktadır. Sözleşmeli personelin (% 1.51), geçici personelin (% 3.87) ve işçilerin (% 2.80) oranı düşüktür. Bu personelin hizmet sınıflarına göre dağılımında, uzman memurluklar % 36.34'lük oranla birinci sırada yer almaktadır. Bu oranı düz memurluklar (% 27.10) ve teknik hizmetler sınıfındaki kadrolar (% 12.26) izlemektedir. Uzman yöneticilik kadrosunda olanlar % 9.89 ve genel yöneticilik kadrosunda bulunanlar da % 8.60'lık bir paya sahiptirler.

TABLO - 1
Anket Uygulanan Kurumlar ve Personelin Dağılımı

Kurumlar	Sayı	%
Bornova Belediyesi	12	2.58
Bornova Kaymakamlığı	16	3.44
Buca Belediyesi	29	6.24
Buca Kaymakamlığı	8	1.72
Karşıyaka Belediyesi	22	4.73
Karşıyaka Kaymakamlığı	27	5.80
İzmir Büyükşehir Belediyesi	10	2.15
İller Bankası	25	5.38
İzmir Milli Eğitim Müdürlüğü	35	7.52
DEÜ Rektörlüğü	83	17.85
Şirinyer Vergi Dairesi	94	20.22
Bornova Vergi Dairesi	50	10.75
İzsu Genel Müdürlüğü	21	4.52
Tarım İl Müdürlüğü	33	7.10
TOPLAM	465	100.00

Personelin ortalama hizmet süreleri, 0-5 yıl grubunda % 32.04, 6-10 yıl grubunda % 28.60 ve 11-20 yıl grubunda ise % 30.54 oranında dağılmaktadır. Bu da personelin oldukça genç bir nitelik gösterdiğinin kanıtı olarak değerlendirilebilir (Tablo - 2).

TABLO - 2
Personelin Hizmet Süreleri

Çalışılan Yıl	Sayı	%
0-5 arası	149	32.04
6-10 arası	133	28.60
11 -20 arası	142	30.54
21-30 arası	37	7.96
30 ve yukarısı	4	0.86
TOPLAM	465	100.00

MEMURLUĞA GİRİŞ SINAVLARININ NİTELİĞİ

Daha önce de belirttiğimiz gibi, personelin işe uydurulmasında en önemli araç, işe alma sınavlarıdır. Bu sınavların biçimi ve niteliği, personelin hizmet öncesi eğitim performansı ile gireceği iş arasındaki uygunluğunu sağlayıp sağlamamakta önemli bir ölçüttür. Bu noktadan hareketle, anketimizde, işe alma sınavlarının biçimi ve niteliğini belirlemeye yönelik sorulara ağırlık verdik.

Yazılı Sınavların Niteliği

Memurların % 92.90'ı sınavla, % 6.67'si sınavsız işe yerleştirilmiştir. Ankete katılanların : 0.43'ü sınavlarla ilgili soruların cevaplamamıştır. Memurluğa giriş kuralı olarak yazılı sınav esasına dayanmaktadır. Devlet Memurları Kanunu, memurluğa girişte, sınava katılmayı ve başarılı olmayı şart koşmuş, ancak sınavın biçimini belirtmemiştir. Bununla beraber Kanun, sınavsız kamu görevlerine girişi de düzenlemiştir. Bunun esaslarını Devlet Personel Başkanlığının hazırlayacağı bir yönetmeliğe bırakmıştır (DMK, md. 50). Anketimize katılan personelden kamu görevlerine sınavsız girenler, mecburi hizmetle yükümlü olanlardır.

Anketten anlaşıldığına göre, sınavların hâkim niteliği, genel kültür içerikli olmasıdır (% 48.61). Sınavlardaki soruların sadece iş için gerekli nitelikleri ölçmeye yönelik olduğunu söyleyenler % 6.02'dir. Personelin % 45.37'si, sınavların genel kültür ve iş için gerekli nitelikleri birlikte ölçmeye yönelik sorulardan meydana geldiğini ifade etmişlerdir.

TABLO - 3

Yazılı Sınavlardaki Soruların Niteliği

Nitelik	Sayı	%
Genel kültür ağırlıklı	210	48.61
Sadece iş için gerekli nitelikleri ölçmeye yönelik	26	6.02
Her ikisi	196	45.37
TOPLAM	432	100.00

Tablo - 3'den izlendiği üzere, memurluğa giriş sınavlarının, daha çok genel kültür ağırlıklı sorulardan meydana geldiği; eğitimle iş arasındaki uygunluğu belirleme, işlevinin ikinci planda kaldığı anlaşılmaktadır.

TABLO - 4
Eğitim Durumuna Göre Yazılı Sınavların Niteliği (%)

Yazılı Sınavların Niteliği Eğitim Durumu	İş İçin gerekli nitelikleri ölçmeye yönelikti	Genel kültürle ilgiliydi	Her ikisini de içeriyordu
İlkokul	1.16	1.39	1.16
Ortaokul	0.23	2.31	3.47
Genel Lise	1.62	19.44	9.26
Meslek Lisesi	0.69	9.95	9.49
Yüksek Öğrenim	2.31	15.51	21.62
TOPLAM	6.02	48.61	45.37

Eğitim durumlarına göre yazılı sınavların niteliği de üzerinde durulması gereken bir konudur. Uzmanlık eğitimi alan kişilere, alanlarıyla ilgili soruların sorulması gerekirken genel kültürle ilgili sorular sorulmuştur. Nitekim, ankete cevap verenlerin % 26.46'sı mesleki lise ve yükseköğrenimden mezun olduğu halde genel kültürle ilgili sorulara muhatap olduklarını belirtmişlerdir.

Bilindiği gibi personel yönetimi ve politikasında, işe yerleştirmelerde geleneksel olarak genel kültür ağırlıklı sınavlar esas alınmaktadır. Yazılı sınavlarda, genel kültür ya da işe yönelik bilgiyi ölçmek veya ikisine birlikte yer vermek, bir personel politikasıdır. Bu politikanın biçiminin belirlenmesinin önemli olduğu kadar, verilen önceliğe veya tercihe dayalı olarak sınavın hazırlanması, gerçekleştirilmesi ve değerlendirilmesi de üzerinde durulması gereken önemli bir konudur. Sınavın uzman kişilerce hazırlanması, uygulanması ve değerlendirilmesi, personelin işe girişteki bilgi ve yeteneğinin ölçülmesinde sağlıklı bir yöntemdir.

Sınavlarda Mülakatın Rolü

Memurların büyük bir kısmı, (% 82.15), yazılı sınavlarla birlikte mülakata katıldıklarını belirtmişlerdir. Yazılıya katılıp mülakata alınmadan işe yerleştirilenler de bulunmaktadır. Bunların oranı % 11.18'dir. Geri kalanı, yazılıya ve dolayısıyla mülakata katılmadan işe girenlerden (mecburi hizmetliler) oluşmaktadır.

TABLO - 5
Mülakatların Niteliği

Nitelik	Sayı	%
Dini inanç, siyasi görüş ve kültürel eğilimi belirlemeye yönelik	21	5.50
Çalışılacak iş için gerekli formasyonu ölçmeye yönelik	181	47.38
Sadece bir formaliteydi	180	47.12
TOPLAM	382	100.00

Mülakatın, adayın, gireceği iş için gerekli formasyonu belirlemede fonksiyonel bir rol oynamadığı anlaşılmaktadır. Ankete katılanların % 47.12'si, mülakatın sadece bir formalite olduğunu, belirtmişlerdir. Mülakatın, dini inanç, siyasi görüş ve kültürel eğilimi belirlemeye yönelik olduğunu ifade edenler ise % 5.50 dir. Bu iki grup biraraya getirildiğinde, mülakatın işe yönelik bir nitelik taşımadığını belirtenlerin oranı ise % 52.62'ye yükselmektedir.

Mülakatlar, çağdaş iş idaresi ve kamu yönetiminde, personelin işe yerleştirilmesinde, yazılı sınavlar kadar ve hatta ondan daha önemlidir. Özellikle yönetim hizmetlerinde çalıştırılacak olanların performansı ve gelişme potansiyeli bu sınav yöntemiyle daha gerçekçi belirlenebilmektedir. Ülkemizde ise, siyasi kayırma ve nepotizm nedeniyle mülakat sınavları, gerçek fonksiyonunu yerine getirmekten uzaktır. Nitekim, ankete katılanların % 47.12'sinin, mülakat sınavlarının bir formalite olmaktan öteye gitmediğini belirtmesi bunu doğrulamaktadır.

PERSONELİN ÖĞRENİM DÜZEYİ İLE YAPILAN İŞ ARASINDAKİ İLİŞKİ

Çoğu zaman, objektif bir kriter olduğu için, kamu görevlerine girişte diploma esas alınır. Diploma adayın yalnız eğitim düzeyini değil, aynı zamanda eğitiminin türünü ve niteliğini de gösterir. İşe yönelmiş personel sistemleri, sadece eğitimin düzeyi ile yetinmemekte, işe girişlerde eğitimin türü ve niteliği üzerinde de durmaktadırlar. Bununla adayın göreve uygunluğunu belirlemeyi, ya da ölçmeyi amaçlamaktadırlar.

Personelin Öğrenim Düzeyi

Ankete katılanlar arasında, düzeyleri farklı olsa da, her öğrenim kategorisinde personel bulunmaktadır. Personelin eğitiminde hakim nitelik yükseköğrenimdir (% 41.94). Bu grupta, ön lisans, lisans ve lisansüstü öğrenim gö-

renler yer almaktadır. İkinci grubu genel lise mezunları oluşturmaktadır (% 28.17). Bunu % 20.43 oranla mesleki ve teknik lise mezunları izlemektedir. Genel ile mesleki ve teknik lise mezunlarının yarıya yakını halen Açıköğretim Fakültesi programlarına devam ettiği, personelin sözlü beyanlarından anlaşılmaktadır. İlkokul ve ortaokul mezunlarının birlikte oranı % 9.47 gibi düşük bir düzeyde bulunmaktadır. Bu genel dağılıma göre, söz konusu kurumların idari, mali ve personel servislerinde çalışanların büyük bir oranının yükseköğrenim görmüş personelden oluştuğu söylenebilir.

TABLO - 6
Personelin Eğitim Durumu

Eğitim Durumu	Sayı	%
İlkokul	17	3.66
Ortaokul	27	5.81
Genel Lise	131	28.17
Mesleki veya Teknik Lise	95	20.43
Yüksek Öğrenim (Önlisans)	43	9.25
Yüksek Öğrenim (Lisans)	139	29.89
Lisansüstü	13	2.79
TOPLAM	465	100.00

Yükseköğrenim görenlerin fakülte ve bölümlere göre dağılımında ise, hakim payı % 29.23 ile işletme - iş idaresi bölümü mezunları oluşturmaktadır. Bunu iktisat (% 16.43), mühendislik (% 11.80), ziraat (% 10.78), maliye (% 7.69) ve kamu yönetimi (% 6.66) dallarından mezun olanlar izlemektedir. Personelin mezun oldukları fakülte ya da bölümlere göre ayrıntılı dağılımı Tablo - 7'de gösterilmiştir.

TABLO - 7
Personelin Fakülte ya da Bölümlere Göre Dağılımı

Bölüm	Sayı	%
Kamu Yönetimi	13	6.66
Maliye	15	7.69
İktisat	32	16.43
İşletme-İş İdaresi	57	29.23
Mühendislik	23	11.80
Basın-Yayın	9	4.61
Tıbbi İlimler	4	2.05
Hukuk	4	2.05
AÖF	3	1.53
Ziraat	21	10.78
Eğitim	12	6.15
Güzel Sanatlar	1	0.51
Turizm	1	0.51
TOPLAM	195	100.00

Öte yandan, personelin eğitim durumlarıyla yürüttükleri hizmet kadrolarının niteliği arasındaki ilişkiyi ele aldığımızda, oldukça çarpıcı ve çelişkili sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

TABLO - 8
Personelin Kadrolarına Göre Eğitim Düzeyleri

Yapılan İş Eğitim Durumu	Genel Yönetici	Uzman Yönetici	Uzman Memur	Düz Memur	Teknik Hizmetler	Yardımcı Hizmetler	Sağlık Hizmetleri
İlkokul	1	0	0	2	0	14	0
Ortaokul	2	3	7	13	1	1	0
Genel Lise	9	8	48	49	11	6	0
Mesleki Lise	3	4	42	31	12	2	1
Ön Lisans	6	7	12	11	6	0	1
Lisans	14	23	57	20	23	0	2
Lisansüstü	5	1	3	0	4	0	0

Tablo - 8'den de görüldüğü gibi, kamu kurumlarında şef ve daha üst düzeydeki genel yöneticilik kadrolarında bulunanların % 37.50'sinin eğitim durumu, ilk, orta ve lise düzeyindedir. Bunların % 62.50'si ise, yüksek okul mezunudur.

Yüksekokul mezunları varken, lise ve daha alt düzeylerde eğitime sahip olan personelin yöneticilik görevlerine getirilmesi, personel sistemimizin, eğitimden daha çok "kıdem"e verdiği öncelikten kaynaklanmaktadır.

Uzman yöneticilik kadrolarındaki yüksekokul mezunu olanların oranı ise genel yöneticilere göre daha yüksektir (% 67.40). Uzman memurluk görevlerinde bulunanların % 32.54'ü lise ve daha alt düzeydeki eğitime sahiptir. Düz memurluklarda ise yüksekokul mezunu olanlar % 49.20'dir.

Mezun Olunan Okul Programının İşe Uygunluğu

Günümüzde, işle personelin niteliği arasındaki uyumu belirleme geçmiş dönemlere göre daha kolaydır. Çünkü fakülte ve yüksekokullar, kamu kurumlarında ve özel sektörde ihtiyaç hissedilen işgücüne uygun ayrıntılı eğitim-öğretim programları izlemektedirler. Bu çağımızın işbölümü ile ortaya çıkan önemli bir gelişmesidir. Fakülte ve yüksekokullardaki işbölümüne dayalı bu çağdaş yapılanma, şüphesiz özel ve kamu sektörüyle karşılıklı ilişkiler içinde yürütülmelidir. Kamu ve özel kurumların bu yapılanmaya bağlı olarak personel seçimini daha rasyonel ve objektif esaslara göre yürütmeleri kolaylaşmıştır. Önemli olan bu gelişmeden en iyi şekilde yararlanmaktır.

Ancak, ülkemizdeki personel politikaları ve uygulamalarının, bu genel gelişme ve imkânları yeterli ölçüde değerlendiremediği ve benimsemediği anlaşılmaktadır. Nitekim, ankete katılanların % 31.83'ü, mezun oldukları okul programından farklı bir işe yerleştirildiklerini; % 33.55'i, mezun oldukları okula "kısmen uygun"; % 34.41'i ise tamamen uygun bir işte çalıştırıldıklarını belirtmişlerdir. Tamamen veya kısmen yanlış işte çalıştıklarını belirtenlerden (ki bunlar toplam personelin % 65.38'ini oluşturmaktadır) % 37.37'si bunun sebebini, yapılan işin uzmanlık eğitimine ihtiyaç gösterdiğini; % 42.90'ı, iş için daha düşük bir okul eğitiminin; % 7.26'sı ise sadece okur yazar olmanın yeterli olduğunu ifade etmişlerdir.

Mezun oldukları okul programının, yapmakta oldukları işe kısmen ya da tamamen uygun olmadığını belirtenlerden; ilk ve ortaokul mezunu olanların % 3.14'ü, lise ve meslek lisesi mezunu olanların % 27.85'i ve yüksekokul mezunu olanların ise % 11.76'sı, iş için daha düşük bir okul eğitiminin yeterli görmekte-dirler.

TABLO - 9
Eğitim Durumlarına Göre İşin Uygunsuzluk Nedenleri

Uygunsuzluk Nedeni Eğitim Durumu	Uzmanlık Eğitimine İhtiyaç Vardır	Daha Düşük Okul Eğitimi Yeterli	Okur- Yazarlık Yeterli	TOPLAM
İlkokul	0.00	0.78	1.57	2.35
Ortaokul	3.14	1.18	1.96	6.28
Genel Lise	15.68	9.41	0.78	25.87
Meslek Lisesi	12.16	8.24	1.18	21.58
Önlisans	2.35	4.31	1.18	7.84
Lisans	8.63	23.14	1.96	33.73
Lisansüstü	0.78	1.57	0.00	2.35
TOPLAM	42.74	48.63	8.63	100.00

Görüldüğü gibi ortaokul ve lise mezunları bile yaptıkları işin daha düşük bir eğitimle de yürütülebileceğini belirtmek suretiyle, memurluğun fazla yüksek nitelikli işgücüne ihtiyaç hissettirmedeğini ifade etmektedirler.

Diğer yandan, değerlendirmemize göre, ankete katılan personelden yükseköğrenim görenlerin yaklaşık % 20'si alanlarıyla tamamen ilgisiz işlerde çalışmaktadırlar. Okul eğitimleriyle yaptıkları iş arasında hiç bir ilgi bulunmayan bazı ilginç örnekler Tablo - 10'da gösterilmiştir.

Burada, genel olarak, şu sonuçlara varmak mümkündür. Birincisi, memurların, yaptıkları işle mezun oldukları okul arasında doğrudan bir ilişki ya da uyum bulunmamaktadır. İkinci olarak, personelin önemli bir oranı, daha düşük bir eğitimi, işlerini yürütmede yeterli görmektedir. Bu, önemli sayıdaki nitelikli işgücünün atıl kapasite ile çalıştırıldığını ve dolayısıyla kamu yönetiminin, etkinlik ve verimlilik gibi performans geliştirici yapıdan yoksun işlediğini göstermektedir. Ayrıca, kamu kurumlarında yürütülen işlerin büyük bir kısmının, rutin nitelikteki hizmetlerden meydana geldiği anlaşılmaktadır.

TABLO -10
Eğitim - İstihdam Çelişkisi

Uzmanlık Alanı	Yapılan İş
Eğitim Enstitüsü	Vergi Dairesi / Müdür Yrd.
Basın - Yayın	Vergi Dairesi / Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni
Gıda Mühendisliği	Büyükşehir Belediyesi / Protokol Memuru
Atom Fiziği (Y. Lis.)	Milli Eğitim / Şube Müdürü
Edebiyat	Büyükşehir Belediyesi / Tahsildar
Ziraat (Zootečni)	Vergi Dairesi / Tahakkuk Memuru
Alman Dili ve Ed.	DEÜ Rektörlüğü / Satınalma Memuru
Halicilik ve Desinatörlüğü	DEÜ Rektörlüğü / Koruma ve Güvenlik Amiri
Eczacılık	DEÜ Rektörlüğü / Tahakkuk Memuru
Eğitim (Pedagoji)	DEÜ Rektörlüğü / Genel Evrak ve Yazı İş. Şube Müd.
İnşaat Mühendisliği	Vergi Dairesi / Yoklama Memuru
Eğitim (Türkçe)	Vergi Dairesi / İcra Memuru
Tarih	DEÜ Rektörlüğü / Fakülte Sekreteri
Biyoloji	Tarım ve Köyüşleri / Personel İşleri Şube Müd.
Kamu Yönetimi	Bornova Belediyesi / Sanat Danışmanı
İşletme	Karşıyaka Kaymakamlığı / Malmüdür Yard.
Bankacılık işletmeciliği	Milli Eğitim / Şube Müdürü
Kimya Mühendisliği	Karşıyaka Kay. / Tapu ve Kadastro Müdür V.

Eğitimin İş Verimliliğine Etkisi

Yukarıda, okul ile yapılan iş arasında önemli bir uygunsuzluk olduğu dikkati çekmişti. Bunun iş verimliliğine olan etkisi burada değerlendirilmeye çalışıldı.

Okul Eğitiminin İş Verimliliğine Etkisi

Şüphesiz okul programlarının yapılan işe uygunluğu, verimliliği artıran önemli bir faktördür. Nitekim, ankete katılan personelden işe yanlış yerleştirildiklerini söyleyenlerin % 75.25'i okul programlarının yaptıkları işe uygun olması halinde, bunun iş verimine doğrudan ya da kısmen katkısı olacağını belirtmişlerdir.

TABLO -11
İşe Uygunluğun Verimliliğe Etkisi

Verimliliğe Etkisi İşin Uygunluğu	Olurdu	Olmazdı	Kısmen Olurdu	Fikrim Yok	TOPLAM
Cevapsız	0.33	0.33	0.00	0.00	0.66
Uygun Değil	31.14	5.25	10.82	1.31	48.52
Kısmen Uygun	28.85	3.61	14.43	3.93	50.82
TOPLAM	60.32	9.19	25.25	5.24	100.00

Öte yandan, personelin % 30.11'i öğrenim gördüğü alandaki bilgi, beceri ve davranışları, yaptıkları işte uygulayabilmekte; buna karşılık % 47.52'si de bunu kısmen gerçekleştirebilmekte; % 21.94'ü ise hiç kullanamamaktadır. "Kısmen" veya "hiç" cevabını verenler bir araya getirildiğinde bunların yüzdeleri % 69.46'ya yükselmektedir. Bu da eğitimle yapılan iş arasındaki çarpıklığı gösteren başka bir unsurdur.

Ankete katılan personelin % 37.42'si etkinlik ve verimlilik bakımından, iş ile okul programı arasında doğrudan bir ilişkinin olmasını vurgulamış; % 11.61'i memurluk için genel eğitimi yeterli görmüş; % 49.46'sı ise, usta - çırak ilişkisi içinde, görev başında yaparak, deneyerek ve görerek yetişmenin verimliliğe daha fazla katkısı olacağı görüşünü belirtmiştir.

Hizmet İçi Eğitimin İş Verimliliğine Etkisi

Türkiye'de hizmet içi eğitim, personel sisteminin ortaya çıkardığı önemli bir ihtiyaçtır. Bu nedenle, Devlet Memurları Kanunu, hizmet içi eğitime ilişkin düzenlemeler içermiştir (DMK, md. 214).

Personelin % 84.52'si, kendini iş ile ilgili değişen koşullara göre yetiştirmek istemektedir. Ancak, % 12'si böyle bir ihtiyaç hissetmemektedir. Memurların % 54.19'u, bir hizmet içi eğitim programına katılmışlardır. Bu programlara katılanlardan % 40.31'i eğitimin mesleklerine katkısı olduğu; % 52.17'si kısmen katkısı bulunduğu; % 7.50'si ise hiç yararı olmadığı görüşünü belirtmişlerdir.

TABLO -12
Hizmet İçi Eğitimin Mesleğe Katkısı

Mesleğe Katkı	Sayı	%
Oldu	102	40.32
Kısmen oldu	132	52.17
Hiç olmadı	19	7.51
TOPLAM	253	100.00

Hizmet içi eğitimin mesleğe katkısı (tamamen ve kısmen) lisans mezunlarında %31.62; genel lise mezunlarında %26.88 düzeyinde gerçekleşmiş, diğerlerinde ise bu durumun düşük oranda olduğu görülmüştür.

Hizmet içi eğitim, bizim kişiye yönelik kariyer sistemini uygulayan ülkelerde, uyum ve verimliliği sağlamak için en önemli bir araç olmasına rağmen, uygulamada bunun istenildiği ölçüde gerçekleştiği söylenemez.

YÖNETİCİLERİN FORMASYONU

Kamu hizmetlerinin nicelik ve nitelik bakımından değişmesi sonucu memurlarda olduğu gibi yöneticilerde de farklı formasyonlara duyulan ihtiyaç giderek artmaktadır. Artık yönetim yetkisi ve gücü, kamu kurumlarında yeni bir sınıfın eline geçmiştir. Bürokrat ve teknokratlardan oluşan bu sınıf, siyasi iktidar karşısında önemli bir güç haline gelmiştir. Siyasi iktidarın başarısı, bir bakıma yönetici sınıfının niteliği ile ilgilidir.

Ankete katılan personelin % 66.24'ü, vali, kaymakam, genel müdür, daire başkanı ve şube müdürü gibi yöneticilerin, üniversitelerin bu konu ile ilgili bölümünden (kamu yönetimi) mezuniyetini aramakta; % 13.76'sı üniversitelerin herhangi bir bölümünden mezun olanları yeterli görmekte; % 18.49'u ise, yöneticilik için hizmet içi eğitim programıyla tecrübenin yeterli olduğunu belirtmektedir.

TABLO -13
Yöneticilerin Eğitim Formasyonu

Yönetici Eğitiminin Niteliği	Sayı	%
Cevapsız	7	1.50
Kamu Yönetimi Bölümünden Mezun Olanlar	308	66.24
Üniversitenin Herhangi Bir Bölümünden Mezun Olanlar	64	13.76
Hizmet İçi Eğitim ve Tecrübe Yeterli	86	18.50
TOPLAM	465	100.00

SONUÇ

Bütün bilimsel araştırmalar, örgün eğitimin insanı hayata hazırlayan en önemli araçlardan biri olduğunu göstermektedir. Bu nedenle, devletler iyi bir topluma sahip olabilmek için örgün eğitim araçlarından en iyi şekilde yararlanmaya çalışırlarken, aynı zamanda bu aracın kamu ve özel sektörün ihtiyacı olan nitelikli işgücünü yetiştirmeye yönelik olarak kullanılmasına da özen göstermektedirler. Bu eğilim, bir taraftan devletin yapısı ve fonksiyonlarındaki değişmeden, diğer taraftan da özel sektör kuruluşlarının kendi aralarında veya uluslararası rakipleriyle olan ilişkilerinde başarılı olma gayretlerinden kaynaklanmaktadır.

Günümüzde gerek kamu ve gerekse özel sektör kuruluşları, belirtmeye çalıştığımız bu genel gelişmenin sonucu olarak, işe yönelmiş personel politikalarına ağırlık vermektedirler. Bu politikada esas olan, yapılacak iş ile bunu yürütecek personel arasında nitelik bakımından bir uyum sağlamaktır. Yapılacak işe uygun personelin yetiştirilmesi, genellikle hizmet öncesi örgün eğitim kuruluşlarında gerçekleşmektedir. Eğitim kurumları, sosyo - ekonomik değişime gecikerek de olsa belirli bir uyumu sağlayabilmektedirler. Oysa kamu kurumları, yapılarındaki işleyişlerindeki bürokratik özellikler sebebiyle daha az değişmekte ve büyük ölçüde muhafazakâr bir nitelik göstermektedirler.

Nitekim ülkemizde kamu personel politikası ve rejimini belirleyen ana kanun niteliğinde olan Devlet Memurları Kanunu, personelin işe alınmasında eğitim düzeyini ve biçimini esas aldığı halde, kamu kurumları bütünüyle bu doğrultuda hareket etmemektedirler. Örneğin, kaymakamlık için, bu amaçla eğitim yapan Kamu Yönetimi Bölümü mezunlarının yanında, böyle bir formasyonu almamış İşletme, İktisat, Maliye, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri ve Ekonometri gibi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nin bütün bölümlerinden mezun olanların da sözkonusu yöneticilik kadrosu için açılan sınava kabul edilmeleri, bir bakıma uzmanlık eğitimi geçersiz kılmakta ve işgücünün yanlış alanlarda kullanılmasına sebebiyet vermektedir. Bu örnek, çeşitli bakanlıkların müfettiş yardımcılığı ve uzmanlık giriş sınavlarında da geçerlidir.

Eğitime uygun bir istihdam politikasının geliştirilememesi, kendini belirli bir uzmanlığa adanmış kişilerde olumsuz etki yaptığı gibi, aynı zamanda iş verimliliğini de düşürmekte, giriş sınavlarına gereğinden fazla kişinin müracaatına imkân sağlamakta da, hem özel ve hem de kamu harcamalarını gereksiz yere arttırmaktadır.

Çağdaş istihdam politikaları tarafsızlığı ve objektifliği sağlamak için personelin teknik niteliğine ve liyakatına önem vermektedir. Teknik nitelik ve liyakatin en önemli ölçütü, buna uygun eğitim düzeyi ve biçimidir. Giriş sınavlarının temel özelliği aynı eğitimi almış kişiler arasında daha liyakatlı olanları seçmektir. Yoksa sınavların amacı, genel eğitime göre kişileri belirlemek ve onları işe uydurmak değildir.

Kamu personel sistemimiz, işe girişte belirli ölçüde uzmanlığa yönelik esasları içerdiği halde yükseltmelerle daha çok "kıdem"e öncelik vererek eğitimi ikinci plana itmektedir. Bu yapı sayesinde ilk ve ortaokul mezunları da yönetici mevkillerine, kıdemi uygun olduğu için, gelebilmektedir. Yüksek lisans ve doktora yapan kamu görevlileri, görev içi yükselmelerde ancak bir ya da iki kademe ilerlemesiyle değerlendirilmektedir. Oysa bu eğitimler, asgari iki ya da üç senelik yorucu bir çalışmayı gerektirmektedir.

1982 Anayasası, kamu hizmetine girişle ilgili ilkeleri belirlerken, kişilerde "görevin gerektirdiği niteliklerden başka özelliklerin aranmaması"nı hükme bağlamıştır. Buna göre söz konusu ilke renk, dil, din, mezhep, siyasi görüş gibi özelliklerin, işe girişte etkili olmamasını amaçlarken, aynı zamanda, görevin gerektirdiği niteliklere önem verilmesini dolaylı şekilde vurgulamış olmaktadır. Anayasanın bu hükmü, uzmanlığa dayalı eğitim dışındaki istihdam politikalarını yasaklar niteliktedir. Çünkü bu personel politikaları, ister istemez irrasyonel ve siyasi kayırmaya açık uygulamaları içermektedir.

Anket sonuçları, Türk personel rejimiyle ilgili bu genel değerlendirmeleri doğrular niteliktedir. Nitekim, ankete katılanların büyük bir kısmı, kamu kesimindeki yazılı sınavların daha çok genel kültüre dayandığını belirtmişlerdir. Mülakatların ise sadece bir formalite gereği yapıldığı anlaşılmaktadır. Ayrıca, personelin mezun olduğu okul programıyla yaptığı iş arasında büyük ölçüde uyumsuzluk söz konusudur. Bu uyumsuzluk hem eğitim düzeyinden, hem de eğitimin niteliğinden kaynaklanmaktadır. Uygulamada ilkokul mezunu yöneticilerin yanında yüksekokul mezunu büro memurlarının görev yapması, eğitim yerine kıdeme verilen öncelikten kaynaklanan önemli bir sorundur.

Yaptığı iş, aldığı eğitime uymayan çok sayıda memur bulunmaktadır. Nitekim, ankete kapıların % 31.83'ü, mezun oldukları okul programından "tamamen" farklı, % 33.55'i ise, "kısmen" farklı bir işte çalıştıklarını belirtmişlerdir. "Tamamen" ve "kısmen" uyumsuz işte çalıştıklarını belirtenlerin toplamı % 65.38'e yükselmektedir. Bu da anket yaptığımız kamu kurumlarındaki personelin ancak % 44.62'sinin okul programına uygun bir işte çalışmakta olduğunu, diğerlerinin ise farklı görevlerde istihdam edildiğini göstermektedir. Tamamen ve kısmen okul eğitimlerinden farklı bir alanda istihdam edildiklerini söyleyenlerden % 42.90'ı yaptıkları iş için daha düşük bir eğitim; 7.26'sı ise, sadece okur-yazar olmanın yeterli olduğunu belirtmişlerdir. Bu gruptakilerin sadece % 37.37'si yapılan işin uzmanlık eğitimine ihtiyaç gösterdiği görüşündedir. Bu durum, personelin önemli bir kısmının okul eğitimlerinde elde ettikleri bilgileri mesleklerinde kullanamadıklarının ve eksik kapasite ile çalıştıklarının açık bir ifadesidir.

Eğitimle istihdam arasındaki uyumsuzluk, bazı konumlarda çok üst düzeylerde. Nitekim, gıda mühendisinin protokol memuru; edebiyatçının tahsildar; zooteknikçi ve eczacının tahakkuk memuru; inşaat mühendisinin vergi yoklama

memuru ve biyoloğun ise Tarım Orman ve Köy işleri İl Müdürlüğü'nde personel şube müdürü olan istihdamı, bu grubun çok çarpıcı örneklerindendir.

Söz konusu uygunsuzluklar verimliliği olumsuz yönde etkilemektedir. Nitekim eğitimleriyle yaptıkları iş arasında bir uygunsuzluk olduğunu söyleyenlerin büyük çoğunluğu, eğer eğitimleri uygun olsaydı verimliliklerinin artacağını ifade etmişlerdir. Hizmet içi eğitimin mesleğe ve dolayısıyla verimliliğe katkısı ise tam olarak gerçekleşmemektedir. Personelin büyük çoğunluğu, hizmet içi eğitimin "kısmi" bir katkısının olduğunu belirtmişlerdir.

Yöneticilerin formasyonu konusunda alınan yanıt ilgi çekicidir, Personelin % 66.24'ü yöneticilerin Kamu Yönetimi Bölümünden mezun olmaları gerektiğini belirterek, hizmet öncesi uzmanlık eğitiminin önemini vurgulamışlardır.

Kamu yönetiminde eğitimle istihdam arasındaki uygunsuzluk, büyük ölçüde, kişiye yönelik personel sisteminden kaynaklanmaktadır. Personel sistemimizin, işe yönelik personel politikalarına ağırlık vermesi için bazı düzenlemelerin yapılmasına ihtiyaç vardır. Biz burada öneri olarak şunları söyleyebiliriz:

Mesleki ve teknik eğitime önem verilmesine rağmen, istihdamın uzmanlık eğitimine öncelik tanınamaması nedeniyle, bu programdan mezun olanlarla genel liselerden mezun olanlar işe girmede eşit haklara sahip olmaktadır. Bu durum, genel lise mezunlarının lehine, mesleki ve teknik okul çıkışlılarının aleyhine sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Böylece mesleki ve teknik okullara ilgi, bütün gayretlere rağmen fazla gelişmemektedir.

Fakülte ve yüksekokullar, kamu ve özel kesimin gereksinimi olan nitelikli personel ihtiyacını karşılayacak yeterli düzeyde uzmanlık programlarına sahiptir. Kamu istihdam politikası, eğitimdeki bu uzmanlaşmaya paralel olarak, kamu görevleri için aranan eğitim niteliğini ve giriş sınavlarının içeriğini belirli bir fakülte ya da yüksekokul programı veya bölümüne göre düzenlemelidir. Böylece yapılacak işle, onu yürütecek personel arasında doğrudan bir ilişki kurulacak; iş verimi artacak; kendini belirli bir eğitim programına hazırlamakta olan öğrencilerin motivasyonu olumlu şekilde gelişecek; dolayısıyla eğitimle kamu kurumları arasında bir bütünleşme sağlanacaktır. Bugünkü personel rejimini düzenleyen yasalar, 1960'lı yıllarda yapılmıştır. O günden bugüne, bu rejimi düzenleyen kurallarda önemli değişiklik olmadığı halde yükseköğrenim ve eğitimin yapısı oldukça değişmiştir. Eğitimdeki bu gelişmeye karşın, istihdam politikalarında paralel bir değişme gerçekleştirilemediği için, arada bir kopukluk meydana gelmiş; bir bakıma, istihdam politikası eğitimin gerisinde kalmıştır.

Personel sistemimizde günümüz koşullarına uygun bir sınıflandırmaya gerek bulunmaktadır. Bugünkü on sınıflı sistem, ihtiyaçların karşılanmasına ve iyi bir istihdam rejiminin gerçekleştirilmesine engel teşkil etmektedir. Bu sınıflandırma sisteminde neyin ölçüt olarak alındığı açık değildir. Bazı sınıflar aşırı derecede

geniş tutulmuştur. Bir daktilograf ile bir genel müdür aynı sınıfta yer almaktadır, yine bazı kişiler fiilen genel idare hizmeti yürüttükleri halde başka sınıflarda yer almaktadırlar. Kurumlararası bir "yönetici sınıfın olmayışı, yönetim hizmetlerini bu konuda uzman olmayanların ellerine bırakmaktadır. Yeni sınıflandırma, iş tanımlarına dayandığı için, işe almayı kolaylaştıracak, ünvan ve statüler arasında standardizasyon sağlayacak, ücret rejiminin de rasyonel esaslara oturtulmasını gerçekleştirecektir.

İşe giriş sınavlarının yeniden düzenlenmesi ve objektif esaslara bağlanması gerekmektedir. İşle, kişinin nitelikleri arasında uyum sağlanması, herşeyden önce sınavların iş için gerekli nitelikleri ölçmeye yönelik olmasıyla gerçekleşir. Bunun için tüm alanlarda olmasa bile, bazı alanlarda sınavların merkezi yöntemle yapılması kısa dönemde faydalı olabilir. Nitekim, kaymakamlık ve tıpta uzmanlık sınavlarının (TUS) ÖSYM'ce yapılması istihdam politikası ve araçlarında bazı değişme belirtilerini gösteren örneklerdir.

3194 SAYILI İMAR YASASININ 32 NCİ MADDESİ UYGULAMASI

Şerif ERAYMAN

Avukat

GİRİŞ

3194 sayılı İmar Yasasının 32. maddesi ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılarla ilgili düzenlemeleri ihtiva etmektedir.

Sosyal ve ekonomik sebeplerle özellikle ruhsatsız kaçak yapılaşma bir türlü önlenememiş ve halen Belediyelerimizi en çok meşgul eden konulardan biri olma özelliğini korumaktadır.

32. maddeye muhalefetten dolayı söz konusu yapılarla ilgili olarak alınacak encümen kararlarının eksiksiz olması ve encümen kararı, yapılacak idari işlemlerin yasal prosedüre uygun olması encümen kararlarına karşı açılacak davalarda ve para cezalarına karşı Sulh Ceza Mahkemelerinde yapılacak itirazlarda büyük önem arz etmektedir.

YASA METİNLERİ

3194 sayılı Yasanın 32. maddesi:

"Bu Kanun hükümlerine göre ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılar hariç; ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapıldığı ilgili idarece tespiti, fenni mesulce (veya yeminli serbest mimarlık ve mühendislik bürosunca) tespiti ve ihbarı veya herhangi bir şekilde bu duruma muttali olunması üzerine, Belediye veya Valiliklerce o andaki inşaat durumu tespit edilir.

Yapı mühürlenerek inşaat derhal durdurulur.

Durdurma, yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılır. Bu tebliğin bir nüshası da muhtara bırakılır.

Bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibi, yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak, Belediyeden veya Valilikten mühürün kaldırılmasını ister.

Ruhsata aykırılık olan yapıda, bu aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının ruhsata uygunluğu, inceleme sonunda anlaşılırsa, mühür, Belediye veya Valilikçe kaldırılır ve inşaatın devamına izin verilir.

Aksi takdirde, ruhsat iptal edilir, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan bina, Belediye encümeni veya İl İdare Kurulu kararım müteakip, Belediye veya Valilikçe yıktırılır ve masrafı yapı sahibinden tahsil edilir."

32. maddeye muhalefetten dolayı verilecek para cezasını düzenleyen 3194 sayılı Yasanın 42. madde birinci fıkrası:

"Ruhsat alınmadan veya ruhsat veya eklerine veya imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapının yapı sahibine ve müteahhidine istisnalar dışında özel parselasyon ile hisse karşılığı belirli bir yer satan veya alana 500.000 TL'dan 25.000.000 liraya kadar para cezası verilir. Ayrıca fenni mesule bu cezaların 1/5'i uygulanır."

Hükmü ile verilecek para cezaları ve bu cezaların alt ve üst sınırları yasayla belirlenmiştir.

32 NCİ MADDEYE MUHALEFET NEDENİYLE BELEDİYECE YAPILACAK İŞLEMLER

1- 32. madde birinci fıkra uyarınca, ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı bir yapıya Belediye muttali olduğu takdirde,

a) Yapının o andaki durumu tespit edilir. Yapının imar planındaki durumu, inşaatın ne durumda olduğu, ruhsatsız olup olmadığı, ruhsata aykırılık varsa aykırılığın ne olduğu, imar yoluna, yeşil alana, inşaat çekme mesafesine tecavüzlü olup olmadığı belediye fen elemanlarınca tespit edilir.

b) Yapı mühürlenerek inşaat derhal durdurulur. Mühürleme zaptının en az iki memurun imzasını taşıması ve zapta (a) fıkrasındaki mühürlemeye neden olan hususlar ve bilgiler yazılır.

2 - Durdurma yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılır. Yapı sahibine ayrıca yapının durdurulduğu, yapı tatil zaptının yapı yerine asıldığının bildirilmesine gerek yoktur.

3 - Yapı tatil zaptının (mühürleme zaptı) bir sureti de imza karşılığında mahalle muhtarına bırakılır.

4 - Yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasından itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibi, yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya yapısı ruhsatsız ise ruhsat alarak belediyeden mührün kaldırılmasını ister. Bir aylık sürenin hesabında Tebligat Kanunu uyarınca, zaptın yapı yerine asıldığı gün hesaba katılmaz, zaptın asıldığı günün ertesi gününden başlayarak bir aylık süre hesap edilir.

5 - Bir aylık bekleme süresi dolmadan belediye encümenlerince yıkım ve para cezası kararı verilmemelidir. Bu bir aylık süre içinde yapı sahibi ruhsatsız yapısına ruhsat almamışsa veya yapı ruhsatlı olmakla beraber ruhsata aykırı işlemler yapı sahibince giderilmemiş ise; 3194/32. maddenin beşinci fıkrası uyarınca:

a) Yapı ruhsatsız ise belediye encümenince ruhsatsız yapının yıktırılmasına karar verilir.

b) Yapı ruhsat ve eklerine aykırı ise ruhsatın iptaline ve yapının ruhsata aykırı kısımlarının yıktırılmasına belediye encümenince karar verilir.

c) Yıkımla ilgili encümen kararında yapı sahibinin 32. maddeye muhalefetinden dolayı 3194/42. maddesinin birinci fıkrası uyarınca yapı sahibine yasada belirlenen asgari ve azami hadler arasında para cezası verilir.

(42. maddenin birinci fıkrası uyarınca verilecek para cezası 1995 yılı için,

Alt sınırı: 21.000.000.-TL.

Üst sınırı: 1.050.000.000.-TL.'dir. Alt ve üst sınır arasında verilecek ceza belediye encümenince serbestçe takdir edilir.)

Ayrıca yapının fenni mesulü var ise fenni mesule de asgari ve azami hadler arasında belirlenen cezanın 1/5'i verilir.

6 - Belediye Encümenince verilen yıkım ve para cezasına ilişkin Encümen kararı, yapı sahibine (veya sahiplerine) Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ edilmelidir. Usulsüz tebligat geçerli olmaz.

Yapı sahibinin belediye encümeninin kararının yıkımla ilgili bölümüne karşı 60 gün içinde idare mahkemesinde iptal davası açma süresi ve encümen kararının para cezasına ilişkin bölümüne Sulh Ceza Mahkemesi nezdinde 7 gün içinde yapacağı itiraz süresi, usulüne uygun olarak yapılmış bir tebliğ tarihinden itibaren başlar.

Tebliğ tarihinden itibaren 60 gün içinde yıkım kararı aleyhinde dava açılmadığı takdirde ilgilinin dava hakkı düşer. Yine kararda verilen para cezasına karşı ilgili 7 gün içinde sulh ceza mahkemesinde itirazda bulunmazsa, encümence verilen para cezası kesinleşir.

7 - Belediye Encümenlerinin İmar Yasasının 32. madde uyarınca verecekleri yıkım ve 42. madde uyarınca verecekleri para cezasını içeren kararları gerekçeli olmalıdır.

8 - Belediye Encümenlerinin 32. madde uyarınca verecekleri yıkım kararlarını yine belediye yıkım ekipleri uygular. Belediye encümenlerinin yıkım kararlarının yapı sahibi tarafından yerine getirilmesini istemelerine gerek yoktur.

9 - Belediye'nin yıkım kararları uyarınca yapının yıktırılmasına ilişkin yıkım masrafları 32. maddenin son fıkrası uyarınca yapı sahibinden tahsil edilir. Yıkımla ilgili kararda yıkım masraflarının yapı sahibinden tahsil edilmesinin belirtilmesi yerinde olur.

Yıkımı belediye gerçekleştirdiğinde yıkım masrafları bir ayrıntılı raporla encümene gönderilerek encümence yıkım masraflarının miktarı ve tahsiline ilişkin bir karar alması yıkım masraflarıyla ilgili olarak yapı sahibi tarafından çıkarılacak hukuki ihtilafların çözümünde faydalı olacaktır.

10 - Mühürleme zaptının yapı yerine asılmasına rağmen inşaaat devam edilmesi halinde, belediye fen elemanlarınca keyfiyet bir tutanakla tespit edilir ve tutanakta, mühürleme zaptındaki inşaat durumu ve zabıttan sonra yapılan inşai faaliyetler ve yapının mevcut durumu bir tutanakla tespit edilir ve Türk Ceza Kanunu'nun 274 üncü maddesine muhalefet ederek resmi mührün sökülmesinden dolayı yapı sahibi hakkında Cumhuriyet Başsavcılığına suç duyurusunda bulunulur. TCK'nun 274. maddesi mührü fekkedenlere üç aydan iki seneye kadar hapis cezası öngörmektedir.

11 - Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı hareket eden yapı sahibi yapı durdurma zaptının yapı yerine asıldığı tarihten itibaren bir ay içinde ruhsatsız yapısına ruhsat almış veya ruhsatlı yapısının ruhsata aykırılıklarını bu süre içinde gidermiş ise; 32. maddenin 4. fıkrası uyarınca mühür belediyece kaldırılır ve inşaatın devamına izin verilir.

Bu taktirde belediye encümenlerince yapı sahibi hakkında:

- a) Yıkım konusunda bir karar verilmesine yer olmadığına,
- b) Yapı sahibinin 32. maddeye muhalefetinden dolayı İmar Yasasının 42. maddesinin birinci fıkrası uyarınca encümence asgari ve azami hadler arasında taktir edilecek para cezası verilir.

Çünkü yapı sahibinin ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı işleme tevessül etmesi para cezası verilmesi için yeterlidir. Yapı sahibinin bir aylık süre içinde yükümlülüklerini yerine getirmesi bu cezayı kaldırmaz. Yasanın kaleme alınışı kesin olup "Ruhsat alınmadan veya ruhsat veya eklerine veya imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapının sahibine ve müteahhidine para cezası verilir." demek suretiyle belediye encümenlerine bir seçme veya ceza verip vermeme konusunda bir seçenek vermemiştir.

12 - Yıkım kararı verildikten ve fakat yıkım işlemi gerçekleşmeden önce veya karar idari yargıya itikall ettikten sonra, yapı sahibi yapısını ruhsata bağlamış ise artık yıkım kararı uygulanmaz, sadece verilen para cezası tahsil edilir. Zaten amaç yapıyı yasal ve imar düzenine uygun hale getirmektir. Aksi halde belediye tazminatla yükümlü olur.

13 - Belediyeler yıkımla ilgili kararların yıkımını gerçekleştirmeden önce ihtiyaten 60 günlük dava açma süresini beklemeleri, dava açılmış ise yıkım kararlarını davanın kesinleşmesine kadar beklemeleri, yıkım kararı aleyhine açılan iptal davası red edilmiş ve karar kesinleşmiş ise, yıkım kararını ondan sonra infaz etmeleri uygun olacaktır.

Yıkım kararı dava açma süresi içinde veya dava sırasında belediyece yerine getirilir ve encümenin yıkım kararı da hatalı bulunarak iptal edilir ve bu kararda kesinleşirse belediye idaresi yapı bedelini tazmin sorumluluğu ile karşı karşıya kalır.

32. Madde Uygulaması İle İlgili Örnek Danıştay Kararları

"Ruhsata bağlanması mümkün iken yapılan bildirim karşın yasal süre içerisinde ruhsata bağlanmayan yapının yıktırılmasına karar verilmesinde isabetsizlik görülmediği hk. Danıştay 6. Da. 1.4.1993 tarih ve 1992/3413 E. ve 1993/1278 K. sayılı kararı," (Danıştay Dergisi sayı 88. sh. 296)

"Davacıya ait yapının İmar Kanununun 32. maddesinde öngörülen süre içerisinde ruhsata bağlanmadığı gerekçesiyle yıktırılmasına karar verilmişse de, dava sırasında anılan yapı ruhsata bağlanmadığından mahkemece davanın reddine karar verilmesinde isabet görülmediği hk. Dan. 6. Da. 16.4.1992 tarih ve 1990/2731 E. ve 1992/1655 K. sayılı kararı." (Danıştay Dergisi sayı 86. sh. 345).

SONUÇ

Belediye Encümenlerinin yıkım kararları hukuki ve mali neticeler doğurması sebebiyle İmar Yasasının 32. maddesindeki prosedürün Belediyelerce dikkatle yerine getirilmesi, yasadaki bir aylık süreye muhakkak uyulması, Encümen kararlarının gerekçeli ve doyurucu olması gerekmektedir.

İlerde bir tazminat yükümlülüğü ile karşılaşmamak için ihtiyaten 60 günlük dava açma süresinin beklenmesi, yıkım kararı idari yargıda iptal davasına konu olduğu takdirde idari yargı kararı kesinleşinceye kadar yıkım işleminin tehir edilmesi uygun olacaktır.

BELEDİYE YÖNETİMLERİNDE KAMUOYU DENETİMİ VE KATILIM

Şerif ÖNER*

GİRİŞ

Yerel halkın temel ve ortak ihtiyaçlarını yerinde karşılamak amacıyla kurulan yerel yönetim birimlerinden olan belediyeler üzerinde çeşitli türden denetimler uygulanmaktadır. Bu açıdan yerel halk tarafından seçimle belirlenen yerel yönetim birimleri ve bunların icra organları, çeşitli kanallar aracılığı ile projektör altına alınmaktadır.

Halihazırda uygulanan denetim mekanizmalarına karşın belediye yönetimlerinde zaman zaman da olsa görülen suistimal ve görev ihmalleri denetimin sağlıklı ve etkin gerçekleştirilmesi noktasında sorunların varlığını gözler önüne sermekte, bu ise yerel halkta güvensizlik yaratmaktadır.

Anayasa ve yasalar çerçevesinde gerçekleştirilen denetimlere karşın, görülen suistimal iddiaları vatandaşların yerel yöneticilere ve genel olarak ise siyasete ilgisiz kalmalarına yol açmaktadır. Bir tür savunma mekanizması olarak geliştirilen siyaset dışı kalma çabaları ise gerçekte yine vatandaşlara olumsuzlukların devamı olarak yansımaya devam etmektedir.

Bireysel düzeyde gerçekleştirilecek hareketlerin ve taleplerin amaca ulaşma şansının azlığı dikkate alınırsa, toplumsal dinamiklerin bir araya gelerek yapacakları ve talep olacakları istemlerin, gerçekleşme şansı daha fazla olacaktır. Bu noktada bireysellikten kurtulup ortak genel menfaatler etrafında geliştirilecek mantalitelere ve girişimlere ihtiyaç bulunmaktadır. Birlikte hareket edilme alışkanlığının kazanılmasının, yerel halkın istemlerinin yönetim mekanizmaları üzerinde etkin olmasına önemli yararlar sağlayacağı açıktır.

İşte kamuoyu denetiminden beklenen de bu tür bir girişim birlikteliğinin hayatiyet kazanması, yerel halkın denetim kavramını sadece "oy kullanmak" şeklinde algılamaktan vazgeçmesine bağlıdır.

*Sütçü İmam Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü, Araştırma Görevlisi.

Biz bu çalışmamızda belediye yönetimleri üzerinde "asıl" uygulanması gerektiğine inandığımız "kamuoyu" denetiminin gerekliliği ve günümüzdeki uygulanma şansını değerlendirmeye çalışacağız. Bu değerlendirme sırasında gerek yerel halkın gerekse yöneticilerin cevaplaması ve tavırlarını sergilemesi gereken soruları da yöneltme fırsatını bulmuş olacağız. Sanırım bu soruların muhatapları tarafından cevaplandırılması ve niyetlerinin netleşmesi durumunda konu hakkında öngörülerimizi yeniden gözden geçirmemiz gerekebilecektir.

GENEL ANLAMDA DENETİM KAVRAMI

Türk kamu yönetiminin temel sorunlarından birisi -belki de en önemlisi- denetimdir. Bir kuruluş ve örgütte yapılan işlerin amaçlara uygunluğu, yerindeliği ve etkinliği denetim mekanizmalarının sağlıklı işleyişine bağlıdır.

Denetim, her örgütün amacına varma derecesinin, sağladığı hizmetlerin niteliği ve niceliğini değerlendirmede temel yönetim çabası ve ögesidir.¹

Yönetim denetimi, örgüt çalışanlarının doğru zamanda ve doğru yerde, gerekli kaynaklarla, gerekli ve doğru işleri yapmaları amacını taşır. Denetimin gerçekleştirilmesi için öncelikle örgüt amacının ve bu amaca ulaşmak için neler yapılması gerektiğinin belirlenmesi ve bir plan çerçevesinde düzenlenmesi gereklidir.²

Kamu yönetiminde denetim iki şekilde gerçekleştirilmektedir. "İç denetim" olan birincisi; kamu kurumlarının kendi bünyelerinde yapılan denetimdir. "Dış denetim" adı verilen denetim ise; kamu kurumlarının, kendi dışındaki kurum ve organlarca denetlenmesini ifade eder.

Yerel yönetimlerin denetimi; diğer örgütlerin denetiminden bazı farklılıklar gösterir. Yerel yönetimlerin denetlenmesinde esas alınan temel ilke; kamu hizmetlerinin yürütülmesinde uyum ve birliğin sağlanmasıdır.

Merkezi yönetim, hizmet yükü ve etkinliği açısından yerel yönetimler arasında farklı yeri olan belediye yönetimleri üzerindeki denetimini; genellikle bir idari denetim türü olan "idari vesayet" şeklinde gerçekleştirmektedir. Bu denetim türü, Anayasanın 127/5. maddesinde geniş kapsamlı ifadelerle belirlenmiştir.

İdari vesayet, merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşları, yani kamu idare ve kurumları üzerindeki denetimidir ve ast-üst ilişkisi oluşturmada kanuni sınırlar içinde gerçekleştirilir. Bu şekilde gerçekleştirilen denetimin temel amacı; kamu tüzelkişiliğine sahip bir kuruluşun örneğin belediyenin yetkisini aşması ve başkalarının haklarını ellerinden almasını ya da zarar vermesini önlemektir.³

1 Acar, Örnek, **Kamu Yönetimi**, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul, 1991, s. 246.

2 Turgay Ergun - Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayını, Ankara, 1988; s. 341-342.

3 Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması, Yerel Yönetim Reformu, **TOBB, Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, Şubat 1996, s. 9.

Anayasanın 123. maddesinde yer alan "idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür..." hükmüne paralel olarak, 127. maddede idarenin bütünlüğü, kamu görevlerinde birliği, toplum yararının korunmasını sağlamak ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasını gerçekleştirmek amacı ile uygulanan idari vesayet denetiminin yanında, belediye yönetimleri başka denetim mekanizmaları ile de karşı karşıya bulunmaktadır. Bu denetim türleri; siyasi, yargı, idari, Sayıştay ve kamuoyu denetimleridir.

KAMUOYU DENETİMİ

Kamuoyu; "kamu yaşantısı ile ilgili olan tartışmalı bir sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler grubunun veya grupların taşıdıkları kanaatlerin anlatımlarıdır. Bu anlatımlar hem çoğunluk hem de azınlık kanaatlerini içine alır".⁴

Kamuoyunu, toplumu doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilendiren bir sorun karşısında, halkın taşıdığı öngörüler⁵ olarak da ifade etmek mümkündür. Bu öngörülerin (kanaatlerin) hiç şüphesiz yöneticiler üzerinde etkileri söz konusu olabilmektedir. Ancak kamuoyunun yönetim ile ilgili olarak bir öngörü edinebilmesi için yönetimin her yönü ile tanınması gerekmektedir. Kamuoyuna göre yönetim; çalışma biçimini sadece görevlilerin ve uzmanların bildiği, işleyişine dışarıdan müdahalenin yapılamadığı bir mekanizmadır.⁶ Kamu yönetiminin yerel ve genel menfaatleri ilgilendiren kararları ve gerekçeleri hakkında toplum yeterince bilgilendirilmemektedir. Bireysel ya da örgütlü düzeydeki toplum kesimleri, merak ettikleri veya zihinlerinde şüpheler meydana getiren bazı noktaların aydınlatılmasını istese bile, bu talepler gizlilik gerekçesi ile geri çevrilmektedir.

Kamuoyu çoğunluğun kanılarını yansıtabileceği gibi, bazı durumlarda bu gerçekleşmeyebilir. Azınlığın kararlı bir şekilde benimsemekte olduğu bir görüş, çoğunluğun gevşek olarak benimsediği bir görüşe ağır basabilir. Bu gibi durumlarda, kamuoyu azınlığın etkisi altında oluşabilir.⁷

Temel görevi yerel halkın ortak ihtiyaçlarını ve hizmetlerini karşılamak olan belediye yönetimleri üzerinde yerel halk tarafından en önemli denetim şekli kamuoyu/halk denetimidir.⁸ Yerel yönetim organlarının (İl özel yönetiminin başı

4 Münci Kapani, **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, Ankara. 6. Baskı, Aralık 1992, s. 147.

5 Turgay Ergun - Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayını, Ankara, 1988. s. 337.

6 Musa Eken, "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı", **A.İ.D.**, C. 27, S. 2, Haziran 1994, s. 27.

7 A. Taner Kışlalı, **Siyasal Çatışma ve Uzlaşma**, İmge Kitabevi, 3. Baskı Ankara, 1995, s. 169.

8 Süleyman Arslan, **Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, AİTİA Yayını, Ankara, 1978, s. 223.

olan vali hariç) yerel halkın seçimi ile belirlenerek göreve gelmeleri bu denetimin en etkin yoludur.⁹

Kamuoyu denetimi, halkın doğrudan seçimler yolu ile yönetimi denetlemesinin yanında, daha çok baskı grupları aracılığı ile yapılan bir denetimdir. Baskı grubu tanımı yapılırken, genel bir eğilim olarak, yapıları siyasal partiler ile karıştırılmaktadır. Oysa, baskı grupları iktidara geçmeyi amaçlamadan, siyasal otoritelerin kararlarını kendi çıkarları doğrultusunda etkileme çabası içinde bulunan örgütlenmelerdir.¹⁰

Baskı grupları Mehmet Akat tarafından; "toplumdaki çeşitli sosyal güçlerin bilinçli bir biçimde örgütlenerek kendi çıkarları doğrultusunda toplumsal çıkarları iktidara ilemesini ve bununla karar verme işlemini paylaşarak kitlenin gerçek iradesini belirleyen ve yönetime meşruluğunu kazandıran çoğulcu gruplar" olarak açıklanmaktadır.¹¹ Öte yandan, kavram; "üyelerinin ortak çıkarlara sahip olduklarını algılayan, iktidara geçmeyi amaçlamadan siyasal sistemi etkilemeye çalışan bir topluluk" olarak da açıklanmaktadır.¹²

Kısaca ifade etmek gerekirse baskı grupları; ortak çıkarlar etrafında birleşen ve bunları gerçekleştirmek için siyasi ve idari otoriteler üzerinde etki yapmaya çalışan örgütlü ve bilinçli gruplardır. Baskı gruplarının yönetimin çeşitli kademelerini etkilemek için yaptıkları çalışmalar yerleşik demokrasi geleneği olan ülkelerde ve özellikle ABD'de yasal nitelik kazanarak kurumsallaşmış durumdadır. ABD'de "lobicilik" olarak kavramlaştırılan bu faaliyetler olağan ve hoşgörü ortamı içinde değerlendirilmektedirler.¹³

Özellikle ABD'de "baskı grubu" başlığı altında toplanabilecek ve üstünde durulabilecek, örgütlü ya da örgütsüz önemli sayıda grup vardır. Bunların hepsi de kendi anlayış ve yararlarına göre kent yönetiminde politik yönden etkili olmaya çalışmaktadırlar.¹⁴

Baskı grupları, siyasal partiler gibi bir siyasal güç olarak kabul edilmekte fakat siyasal partilerin aksine, iktidarı ele geçirmek amacını taşımayan bir örgütlenme olarak tanımlanmaktadır. İktidara adaylıklarını koymazlar, keza iktidara

9 M. Vecdi Gönül, "Yerel Yönetimlerde Sayıştay Denetimi", **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu**, İzmir Ticaret Odası, 14.10.1994, İzmir, s. 3.

10 A. Taner Kışlalı, **Siyaset Bilimi**, İmge Kitabevi, İstanbul, 1992, s. 221; İlter Turan, **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, Der Yayınları, İstanbul, 1986, s. 132.

11 Mehmet Akat, **Baskı Gruplarının Siyasal İktidar İle İlişkileri**, İÜHF Yayını-479, İstanbul, 1979, s. 63-67.

12 İlter Turan, **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, Der Yayınları, İstanbul, 1986, s. 132.

13 Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Üniversite Kitabevi, İzmir, 1994, s. 332.

14 Geniş Bilgi İçin Bkz; Ahmet Sezaî Aydın, "ABD'de Şehir Yönetimindeki Baskı Grupları", **Türk İdare Dergisi**, Mart 1989, s. 382, s. 231-247.

aday olmaları durumunda baskı grubu niteliğinden çıkıp siyasi parti haline dönüşürler.¹⁵

Teşkilatlanmış kamuoyu ve baskı gruplarının yaptıkları denetimi "halk denetimi" olarak algılamak yerinde olacaktır. Bireylerin tek başlarına yapacakları denetimin etkin ve verimli şekilde gerçekleşmeyeceği gibi, yönetilenler tarafından dikkate alınma şansları da oldukça az görünmektedir. Fakat bilinçli bir örgütlenme şeklinde aynı konudan şikayetçi olanların ortak bir ses ile konuya sahip çıkmaları, sorunun yönetimler tarafından dikkate alınmasına ve öncelikler içinde değerlendirilmesine yol açar.

Hemen her toplumda, iktidarda olanlar uyguladıkları politikalar konusunda, yönetilenlerin düşünce ve kanaatlerini öğrenmek isterler ve hemen her toplumda bu düşünce ve kanaatler az veya çok bir ağırlık taşır.¹⁶

Günümüzde kamu yönetimi, baskı gruplarının önemli bir ilgi alanı haline gelmiştir. Amaçlarını gerçekleştirmek için çeşitli faaliyetler gerçekleştiren baskı grupları bu amaçla değişik yöntemlere başvururlar. Temsilcileri aracılığı ile bakanlar, milletvekilleri ve üst düzey kamu görevlilerine başvurarak sorunların çözümüne yönelik diyalog arayışı içine girerler. Bu görüşmeler sırasında ya mevcut bir kararı etkilemek ya da yönetimin hazırlamakta olduğu bir kararın içeriği hakkında ilk elden bilgi edinmeye çalışırlar. Aynı zamanda, kendi talep ve beklentilerinin haklılığına dair görüşlerini, yöneticilere benimsetmek amacıyla zaman zaman yetkili otoritelere raporlar hazırlatırlar. Belirli bir kamuoyu oluşturmak, kamuoyunu etkilemek isteyenler çeşitli yollara başvururlar. Yazılı ve görüntülü basın araçlarının çok kullanılmasının yanında, bire bir olarak bireylere yapılan bilgi ve konu yüklemeleri ile taban oluşturulmaya çalışılır. Örgütlü olarak bir araya gelen bireyler, yaptıkları çalışmalar ve girişimler ile kamuoyunda belirli alanlarda haklılıklarını ortaya koyarak ve belirli kesimlerden örtülü ya da açık alacakları destekler ile; yöneticiler ve yönetimler üzerinde psikolojik açıdan da bir ağırlık hissettirmeye çalışırlar.

Yönetimin kamuoyu tarafından denetlenmesi, diğer denetleme yöntemleri kadar etkili bir yoldur. Bu denetlemeden beklenen yararların sağlanması için gerekli ve zorunlu olan; demokratik bir ortamın varlığıdır. Kamuoyu denetimi hür ve demokratik bir ortamın varlığı halinde sağlıklı olarak işler ve amaca ulaşma şansını bulabilir.

Toplumda belirli görüşler etrafında bireyleri mobilize etmek ve onları herhangi bir konu hakkında bilgilendirmek görevini etkin olarak gerçekleştirenler "kanaat önderleri"dir. Belirli konulardaki düşünce ve bilgileri yorumlayıp başkalarına aktaranlar bu kişilerdir. Etkin oldukları ve bireyleri daha kolay harekete

15 Esat Çam, *Siyaset Bilimine Giriş*, Der Yayınları, İstanbul, 1990, s. 411.

16 Kapani, a.g.e., s. 146.

geçirip kendi görüşleri etrafında toplamakta zorlanmadıkları toplumlar ise; -özellikle eğitim açısından- genellikle geri kalmış toplumlardır. Eğitim düzeyinin yeterli seviyede olmadığı, çeşitli toplumsal sorunların çözülemediği bu toplumlarda kanaat önderleri kolaylıkla bireyleri ve daha sonrasında toplumun önemli bir kesimini etki altına alıp yönlendirebilirler.¹⁷

Globalleşen ve enformasyon alanında yaşanan hızlı ve önemli gelişmeler sayesinde, bireyler belirli konular hakkında değişik açınımları olan öngörülerini, değişik basın araçları ve televizyon kanalları vasıtası ile edinebilmekte/ulaşmaktadırlar. Bu arada az önce ifade ettiğimiz ve toplumu kendi dünya görüşü ve anlayışı doğrultusunda yönlendirmeye bu bağlamda bir toplumsal taban edinme gayreti içinde olan bireylerin ya da menfaat gruplarının oluşturdukları enformasyon ağı (gazete, dergi, televizyon kanalları) ile amaçlarına ulaşma (modern teknolojilerden de yararlanarak) gayretlerini sürdürmektedirler. Özellikle görsel medya aracılığı ile gerçekleştirilen yayınlarda küçük bir mimik hareketi ya da kelimelere yapılacak vurgular ile belirli mesajlar verilerek, belirli kanaatler bireylere benimsetilmeye çalışılmaktadır. Tabii bu arada bunun yapılması ile, habercilik ve yorum/analiz ayrışması yerine, birlikteliğinin yaşandığı bir ikilem doğmaktadır. Bireyler haber alma haklarını kullanmak üzere karşısına geçtikleri ekrandan belirli öngörülerle dolu yorumları ve bakış açılarını görmekte ve çoğu zaman da bakış açılarını ve kanaatlerini yeniden şekillendirmektedirler.

Yönetim mekanizmasında bulunanlar, yani devleti yönetenler demokratik bir düzenin sağlanması halinde, kamuoyunun etkisi altında kalabilirler ve her zaman kamuoyunun görüş ve düşüncelerini öğrenme ve dikkate alma ihtiyacını hissederler.¹⁸

Bir toplumda kamuoyu denetiminin etkin olabilmesi için belirli koşulların varlığı gerekmektedir.¹⁹ Bunlardan birincisi; toplumsal davranış geleceğinin yaygın olmasıdır. Toplumsal davranış kavramından; toplum sorunlarıyla ilgilenen, kamu yararına öncelik tanıyan, bireysel fayda teminlerinde ölçülü olan, başkasının hakkına saygı gösteren davranışlar süreci anlaşılmaktadır. Toplumu meydana getiren bireyler bu davranış geleneğine sahip olurlarsa kamuoyu denetimi daha etkin olarak sağlanabilecektir.

Kamuoyu denetiminin etkin olmasındaki koşullardan biri de; bağımsız örgütlenmelerin varlığıdır. (Barolar, işçi-işveren sendikaları v.b.) Bu örgütler yönetimin çeşitli işlemlerine/kararlarına karşı tepkide bulunup halk ile yönetim arasında iletişimi sağlayıp, sorunlara karşı kamuoyu meydana getirerek yönetim mekanizması ve yöneticiler üzerinde bir denetim (belki baskı) mekanizması oluşturup bunu yeterince etkin kılabilirler.

17 Kışlalı, Siyasal Çatışma, a.g.e., S. 171.

18 Nuri Tortop, **Yönetim Biliminin Temel İlkeleri**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1990, s. 178.

19 Ergun-Polatoğlu, a.g.e., s. 330.

Kamuoyu denetiminin etkili olabilmesi açısından gerekli olan koşullardan biri de; bağımsız basın ve diğer kitle iletişim araçlarının varlığıdır. Toplumsal sorunlar ve bu sorunlar karşısında yönetimlerin tutumları, yazılı ve son zamanlarda önemli gelişme kaydeden görsel iletişim araçları aracılığı ile kamuoyuna duyurulmaktadır. Özellikle son zamanlarda artan bir ivme ile yerel kamuoyunun oluşturulmasında ve yönlendirilmesinde söz konusu basın kuruluşları etkin roller üstlenmektedirler.

Günlük hayatın önemli bir parçası haline gelen iletişim teknolojisi ve televizyonlar, yerel yönetimlerde demokratikleşme sürecine olduğu kadar, yerel kamuoyunun oluşumunda ve mobilize edilmesinde önemli roller üstlenmektedirler. Yerel yönetimlere verilen önemin uluslararası metinlere bağlı kalarak geliştirilmesi durumunda, kamuoyunu oluşturma ve kamuoyunu bilgilendirme, yönlendirme noktasında görevleri olan basın kuruluşlarına daha önemli görevler ve tabi ki sorumluluklar düşmekte ve ülkenin içinde bulunduğu sosyal-siyasal ekonomik sorunlar dikkate alınırsa daha da düşecek gibi görünmektedir.

Son yıllarda kurulan özel televizyon kanalları, yerel sorunlara yönelik programlar hazırlayarak, bu sayede yerel yöneticilerin görüşlerini, projelerini, hedeflerini anlatma imkanının sağlanması ile yerel halkın bilgilendirilmesi, kamuoyunun yönlendirilmesinde önemli bir görev yapmaktadırlar. Televizyon programları aracılığı ile geniş bir kitlenin sorunlarını ve görüşlerini yetkililere kolayca ve zaman zaman direk olarak ulaştırmaktadırlar. Ayrıca bu şekilde vatandaşların belirli alanlardaki yaklaşım ve tercihlerini, çözüm önerilerini sunabilmesi ve yerel gündemin belirlenmesinde önemli katkıları söz konusu olmaktadır.²⁰ Bu ise kamuoyunun, yönetimin faaliyetlerinden bilgilенmesinin sadece onu denetleyebilmesi değil, aynı zamanda yönetime yol göstermesi, tercih ve taleplerini iletmesi anlamını da taşımaktadır.

Öte yandan, yerel düzeyde ve özellikle büyükşehir belediyelerinde son yıllarda meydana gelen suistimal iddialarının aydınlatılmasında görsel ve yazılı basının oynadığı rolü gözardı etmek imkansızdır.

Özel ve yerel televizyonculuğun gelişme gösterdiği son yıllarda, yerel yönetimler ve özellikle belediyelerle basın kuruluşları arasındaki ilişkiler aynı oranda gelişme göstermiştir. Siyasi alanda başarılı olmanın yolunun yazılı ve görüntülü basını en iyi biçimde kullanmaktan geçtiğinin anlaşılması, merkezi ve yerel düzeydeki yöneticilerin basınla olan ilişkilerini gözden geçirmelerine yol açmıştır.

Görsel ve yazılı basın, belediye yönetimlerinin toplantılarına katılma, resmi rapor ve belgeleri edinme hakkını daha etkin ve kararlı olarak kullanmaktadırlar.

20 Selahattin Yıldırım, Yerel Yönetim ve Demokrasi, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, **TULA-EMME**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, s. 139.

Fakat özellikle belediyelerin yerel halk tarafından denetiminin etkin olarak sağlanması için önemli olan, belediye çalışmalarının rapor halinde yerel halka periyodik aralıklar ile duyurulmasıdır (1580/56'ya göre belediye meclis görüşmeleri halka açıktır). Bu görev, yerel halk adına, onun bir nevi gözü kulağı, yazan eli olan basın kuruluşları tarafından yerine getirilmektedir. Bu noktada yine son zamanlarda - konu ne olursa olsun- sıkça karşılaşılan bir sorun da ortaya çıkmış bulunmaktadır; kamu kumrularına ait belge veya işlemlerin gayri nizami ve genel etik değerleri rencide edici metodlar ile ortaya çıkarılması kamu görevi yapan basın-yayın kuruluşlarının kullandıkları -gayri ahlaki sayılabilecek-bazı metodları savunmak, haklı görmek mümkün olmamakla birlikte, çözümün genel anlamda kamu yönetimlerine, özelde ise belediye yönetimlerinin tüm işlemlerinde açıklığın sağlanması, hizmet amaçlarının ve hedeflerinin kamuoyunun ve yerel halkın bilgisi dahilinde yapılması ile sağlanabileceği kanaatindeyiz.

Tüm bunların gerçekleşmesi için bilinen ve değişik platformlarda sıkça seslendirilmeye devam edilen; "gerçek katılımcı, bireylere ve kamuoyuna açık bir yönetim anlayışının tüm yönetim kademelerine hakim olması" yönündeki tekliflerin yasal güvenceler ile düzenlenmesi gerekmektedir. Öte yandan yasaların gerçekten uygulanması noktasında bireylerin ve toplumsal dinamiklerin yanında kanun koyucu ve uygulayıcılarının da buna gönül vermeleri inanmaları/inandırılmaları gerekmektedir.

BELEDİYE YÖNETİMİNE HALK KATILIMI

Çağdaş demokrasi anlayışında öngörülen ve demokrasiyi karakterize eden unsurlardan biri olarak kabul edilen "katılım"ın etkin bir biçimde uygulanabileceği en elverişli alan, yerel yönetim birimleridir. Yerel yönetimler şüphesiz demokratik kurumların önemlileri arasında yer almaktadır. Bunun temel göstergesi, yerel yönetimlerin karar ve yönetim organlarının (vali hariç) seçim yolu ile ve yerel halkın çoğunluk oyları ile işbaşına gelmiş olmaları, demokrasinin göstergelerinden olan "özerklik" için yeterli sayılmamaktadır. Kuralları ve koşulları önceden belirlenmiş olmak kaydı ile, alınacak kararlara halkın katılımını ve yönetenlerin danışma yöntemini benimsemelerinin ve seçmene hesap vermelerinin sağlanması da gerekmektedir.²¹

Yönetime katılmada yerel yönetimler, ilk basamak olarak büyük öneme sahiptir. Katılım ile; birlikte iş görme, dayanışma ve topluma ait olma duygusu, yerel-müşterek hizmetlerin seçiminde yerindelik ve etkinlik, dolayısıyla mali sömürünün giderilmesi sağlanabilmektedir.²²

21 Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması, Yerel Yönetim Reformu, **TOBB Özel İhtisas Komisyon Raporu**, Ankara, Şubat 1996, S. 111-112.

22 Zerrin Toprak Karaman, "Yerel Yönetimler, Politik- Yönetmel Sorunlar", **İzmir Kentinde Gündem 21'e Doğru**, İzmir Büyükşehir Belediyesi Yayını, İzmir, 1996, s. 121.

Son yıllarda bir yandan sivil toplumun anlayışının ve kurumlarının gelişmesi, diğer yandan temsili demokrasinin işleyişinde görülen olumsuzluklar, katılımcı hareketlerin çoğulcu demokrasilerin doğal ve zorunlu faktörleri olduğunu ortaya koymaktadır. Ancak katılım, kendi kendine gerçekleşmemektedir. Katılım, bireylerin inanç ve tutumlarının, bilişsel yapılarının katılım davranışına uygun bir sosyalizasyon-öğrenme- sürecine bağlı olarak geliştiği durumda söz konusu olabilen bir davranış türüdür. Bireylerin gelişimi, bizzat katılım süreci içinde gerçekleşmekte; katılım, kendisi için gerekli nitelikleri üretip, teşvik etmektedir.²³

Yerel katılımın sağlanması ve yerel hizmetlerin karşılanması noktasında yerel yönetim kuruluşlarının içinde ayrı ve önemli bir yeri bulunan belediye yönetimlerinde halk katılımını genişletmenin bir yolu olarak; korporatif yapıda²⁴ (meslek odaları, ticaret ve sanayi odaları) danışma fonksiyonu icra etmek üzere kurulların oluşturulması yerinde ve önemli bir adım olacaktır.²⁵

Öte yandan, Türkiye'ye yayılmış il düzeyinde şube veya temsilcilik şeklinde çalışmalarını sürdüren, belirli kıstaslar etrafında değerlendirilmek (dernekler kanunu hükümlerine göre faaliyet göstermek, üye sayısı, çalışmalarının kamu yararına yönelik olması vb.) suretiyle sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin katılımı ile de, önerilen danışma kurulunun açılımı genişletilmiş olacaktır.

Bu sayede, amacı ve görevi, yerel halka yerinde ve etkin hizmet üretmek olan belediye yönetimleri, toplumun değişik kesimleri ile yakın temas içine girmiş olmakla, yerel halkın sorunlarını, taleplerini daha yakından duyma imkanına kavuşacaklardır.

3030 sayılı Kanunun 17/6 maddesi ile büyük şehir belediyesi bünyesinde kurulması öngörülen, ancak "ihtiyari görevler" arasında yer alan "danışma kurulu" ihdasının" Danışma kurulları, kuruluş, görev ve çalışma şekil ve şartları ile büyükşehir belediye meclisince kabul edilecek bir yönetmelikle düzenlenir." zorunluluk haline getirilmesi, katılımın genişletilmesi noktasında önemli bir adım olacaktır. Bunun bir uzantısı olarak, 1580'e tabi il belediyelerinde de "danışma kurulları"nın ihdasının zorunlu kılınması gelmelidir.

Kent yönetimlerinin ana sorunlarından biri kente yönelik projelerin ağırlıklı olarak belediye başkanları tarafından düşünülmesi ve formüle edilmesidir. Açık bir ifade ile yerel halkın, kent sorunlarına yönelik proje üretme yolları kapalıdır. Çoğunlukla belediyelerin gerçekleştirdiği kent merkezlerindeki önemli yeniden

23 Melek Göregenli, "Yerleşimlerde Sosyal Psikolojik Boyutlar ve Katılım" **İzmir Kentinde Gündem 21'e Doğru**, İzmir Büyükşehir Belediyesi Yayını, İzmir, 1996, s. 126.

24 Korporatif Yapı: korporasyon, mesleki grup. Devlet eliyle ekonomik çıkar gruplarının örgütlenmesi ve yönetim mekanizmasının çeşitli düzeylerde temsil edilmelerinin sağlanması, olarak ifade edilebilir.

25 **TOBB, a.g.r.**, s. 112.

düzenlemelerde ya da büyük projelerin uygulanmasında, sadece projelerin kendi mantığı egemen olmakta, proje alanının çevresinde yaşayanların uygulamalardan nasıl etkilenecekleri dikkate alınmamış/alınmamaktadır.²⁶ Uygulanması düşünülen ve yerel halkın yaşamsal etkinliklerini önemli ölçüde değiştirmesi ya da geliştirmesi planlanan projelerin karar aşaması sırasında duyurulması, halkın bu konuda yeterince bilgilendirilmesi ve onlardan gelecek tekliflerin değerlendirilmesi ortak yerel menfaatlere ulaşmayı kolaylaştıracaktır. Bunun sağlanması ile özlenen, beklenen yerel halk - yönetim işbirliği sağlanmış, işbirliği ile sorunlar etkin şekilde giderilmiş olacaktır. Uygulama, aynı zamanda katılım kanallarının işletilmesi, genişletilmesi ve yerel halka benimsetilmesinde önemli yararlar sağlayacaktır.

Yerel yönetimlere -özel anlamda belediye yönetimlerine- katılım kanallarının işletilmesi noktasındaki genel kanı; yerel halkın belediye yönetimlerine ilişkin karar sürecine pek katılmadığı, toplantıları izlemediği, dolayısıyla hizmetler hakkında bilgi edinemediği ve yerel hizmetleri kontrol anlayışının bulunmadığıdır.²⁷

Yerel halkın, yönetime aktif katılımının sağlanması için yönetimlere/yöneticilere önemli görevler düşmektedir. Burada üzerinde durulması gereken iki nokta vardır. Bunlardan birincisi; yöneticiler, (konumuz itibarıyla öncelikli olarak belediye başkan; meclis ve encümen üyeleri) gerçekten aktif bir halk katılımından yana mıdır? veya böyle bir ihtiyaç hissediyorlar mı? İkinci olarak; yerel halkın bu yönde bir beklentisi var mı, gerçekten yönetime ve sorunların çözümlerine aktif olarak katılmak, içinde yer almak, şehre/beldeye dair sorumlulukları paylaşmak istiyorlar mı?

Belediye yönetimlerinde, belediye başkanı ağırlıklı bir yönetim mekanizmasının işlemekte olduğunu dikkate alırsak, katılım konusunda en etkin konumda bulunan yine belediye başkanıdır. Başkanların katılım olgusundan ne anladıkları, mevcut katılım kanallarını ve uygulamalarını yeterli bulup bulmadıkları noktasındaki tavırları belirleyici olacaktır. Bunun belirlenmesine yardımcı olacak bir kıstas ise belediye başkanlarının "yerel demokrasi" kavramından ne anladıklarıdır. Yerel demokratik değerlerin mevcut uygulamalar ile yeterli olduğu noktasında sergileyecekleri öngörü ve tavırları ile belki de, katılım konusunda çok istekli olmadıklarını, halkın kendisini göreve getirmekle en önemli katılımı gerçekleştirdikleri şeklinde bir argümana sahip oldukları kanısını uyandıracaktır. Başkanların katılım konusundaki yaklaşımlarını netleştirmeleri ile mevcut katılım kanallarının çalıştırılması arasında doğrudan bir ilişki sağlanmış olacaktır. Yerel

26 BM, İnsan Yerleşimleri Konferansı, **HABİTAT II, Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı**, İstanbul, Haziran 1996, s. 68-69.

27 Nihat Falay - Ersin Kalaycıoğlu - Umut Özkırmı, **Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme**, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı Yayını, İstanbul, 1996, s. 45.

halk ile birlikte, yine yerel halka hizmet etme amacı ile göreve gelen ve bunu bir hedef olarak alan belediye başkanları, bunun gerçekleşmesi noktasında mevcut imkanları kullanmaktan geri kalmayacaklardır. Konuya yaklaşımları ve yerel demokratik değerlerin uygulanması hayatiyet kazanması noktasında kaygılar duymayan yöneticiler ise bu noktada ileri adımlar atmanın aksine, mevcut katılım kanallarının çalıştırılmasında da önemli engel teşkil edebilirler.

İkinci olarak açmamız gereken nokta, yerel halkın konuyu algılama biçimidir. Bireyler yerel demokrasiyi nasıl algılıyorlar? Hemşehrilik kavramı onlar için ne ifade ediyor? Yaşadıkları yerin sorunlarına karşı bir sorumluluk duyuyorlar mı? türünden soruların, yerel halk tarafından cevaplanması gerekmektedir.

Demokratik mekanizmanın en önemli sac ayaklarından biri; oy kullanma hakkının toplumun tüm kesimlerine kesintisiz olarak tanınmasıdır. Yerel halk açısından sorun sanırım buradan kaynaklanmaktadır; oy vermiş olmakla yetinmek ve diğer sorumluluklardan olabildiğince kaçınmak! Katılım kavramının yerel ve genel düzeyde sadece özgür tercihler içinde oy kullanmak ile özdeş kılınması ve bu şekilde algılanması ve bununla yetinilmesi böylelikle sorumluluktan kurtulmuş olma duygularının ağırlık kazanması önemli bir eksikliktir. Keza çağdaş demokratik değerler ve pratikler katılımın, oy vermek dışında da işlevlerini gerektirmektedir. Oy vermenin bir adım sonrası, demokratik bir ortamda özgürce belirlenen yöneticilerin ve onların ortaya koydukları icraatların denetlenmesidir. Katılımı sadece oy vermek, yöneticileri belirlemek şeklinde algılamak, kavramın eksik değerlendirilmesine yol açar/açmaktadır.

Her ne kadar oy kullanmak önemliyse de, demokrasi, yalnızca seçimlerde oy kullanma hakkı demek değildir.²⁸ Bu noktada yerel halkın gerçek bir katılımcı mantalite etrafında odaklanması ve mobilize edilmesi için yerel sorumluluk ve hemşehrilik bilinçlerinin belirlenmesi/geliştirilmesi, kentli gibi düşünebilmeleri noktasında formasyonun verilmesi gerekir. Yerel halk, içinde yaşadığı ortamın sorunlarına ve çözümlerine ne kadar duyarlıdır? sorusuna bulunacak cevap, onların aynı zamanda kendilerini ne kadar yaşadıkları yere bağlı hissettiklerini de ortaya koyacaktır.

Hemşehrilik kavramının algılanma biçimi ve ölçüleri bireylerin yerel sorumluluk düzeylerini belirlemeye yardımcı olacaktır. Hemşehrilik bireyler tarafından; "mikro milliyetçilik", "aynı yerde doğmuş olmak" veya "yaşadığı yere aitlik" açınımlarından hangisi olarak algılanmaktadır?

Bireylerin yaşadıkları yere ait oldukları hissini duymaları, onları içinde yaşadıkları yerin sorunlarına karşı daha duyarlı ve sorumlu hissetmelerine yol açacaktır. Hemşehrilik bilincinin gelişmemiş ya da bireylerin büyük çoğunluğu

28 John Clark, **Kalkınmanın Demokratikleşmesi Gönüllü Kuruluşların Rolü**, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, (Çeviren: Serpil Ural) Ankara, 1996, s. 28.

tarafından aynı şekilde algılanmaması sonucunda; bireyler ağırlıklı olarak çözümün içinde değil de sorunlarına çözüm bekleyen, zaman zaman bulduğu imkanlar ile taleplerini ileten topluluk haline gelmelerine yol açacaktır.

Öte yandan hemşehrilik bilincinin gelişmemiş olması ve hatta halkta bu yönde bir talebin bulunmaması, yerel yöneticileri asıl sorumlu olmaları gereken yerel halktan uzaklaştırmakta, zaman zaman genel yerel menfaatlerin dışında sayılabilecek uygulamalar içine girmelerine yol açmaktadır.

Katılım konusunda altını çizmemiz gereken ve tabiri diğer ile "Sezar'ın hakkını Sezar'a temsil etmemizi" gerektiren noktayı da belirtmek gerekmektedir; Belediye yönetimlerinde halk katılımının sağlanmasına dair gerçekleştirilen uygulamalar yerel halkın zorlaması veya talebi ile değil, belediye yöneticilerinin inisiyatifli ile gerçekleştirilmektedir.²⁹ Bu durum ise az önce ifade ettiğimiz sıkıntıların giderilmesi noktasında -örnek alabileceğimiz uygulamalardan yararlanmak sureti ile- "katılım"a dair engellerin aşılmasının ve bu yelpazenin uçlarının genişletilmesine önemli katkılarının sağlanacağını söylemek mümkün görünmektedir.

SONUÇ

Yerel hizmetlerin karşılanması önemli ve belki de ayrıcalıklı bir yere sahip olan belediye yönetimlerine karşı gerçekleştirilecek olan denetim kanalları arasında "halk denetimi" olarak da adlandırılan kamuoyu denetiminin daha etkin kılınması noktasında önemli altyapılar sağlanmış, fırsatlar yakalanmış bulunmaktadır.

Belediye yönetimleri üzerinde gerçekleştirilen ve genel olarak "halk denetimi" denilen kamuoyu denetiminin etkin kılınması durumunda diğer denetim mekanizmalarından daha etkin hale gelmesi beklenebilir. Ancak bunun gerçekleşmesi için bazı önemli algılama eksikliklerinin giderilmesi, yerel halkın özellikle katılım kavramı hakkında öngörülerinin ve girişimlerinin artması gerekmektedir. Bunların sağlanmasında ise yine en önemli görev yöneticilere düşmektedir. Merkezi düzeyde başlamak üzere yerel yöneticilerin de destek olacağı bir anlayış değişikliğinin sağlanması yerel sorunların giderilmesinde dahası hizmet sunumunda ve proje üretiminde geniş bir katılım ve işbirliği yelpazesinin sağlanmasına yol açacaktır.

Kent yönetimini etkileme durumundaki vatandaşların hiçbir zaman kente karşı sorumluluk anlamında "kentlileşememeleri" belki de "kentli gibi düşünememeleri" iktidarı elinde tutanların ve adayların hemşehrileri etkilemelerini kolaylaştırmakta bu ise, kentsel sorunların bir yönüyle temelini oluşturmaktadır. Bu

29 Falay - Kalaycıoğlu - Özkırımlı, a.g.e., s. 46.

şartlar altında, toplumda güçlü bir isteklilik ortaya çıkmaması halinde yerel demokratik yapılanma çalışmalarının gerçekleştirilmesi zor görünmektedir.³⁰

Yerel halkın bireysel düzeyde pasifize edilmelerine yol açan yasal düzenlemelerin giderilmesinin gerekliliği kadar önemli olan nokta; bireylerin sorumluluk bilincini edinmeleri ve buna sahip çıkabilmeleridir. Ülkemizdeki yerel yönetim birimlerinin bir taban hareketi şeklinde gerçekleşmediğini dikkate alırsak, yerel halka etkin ve yerinde hizmet sunumunu gerçekleştirmek amacı ile kurulan yönetimlere -özellikle belediyelere- sahip çıkmaları, bu mekanizmanın aktif bir parçası olmaları noktasında gayret içinde olmaları gerekmektedir. Bunun gerçekleşmesi ile yerel demokrasi ve yerel özerklik kavramları reel olarak algılanıp uygulamaya aktarılabilir.

Demokratik yönetim şeffaf, saydam ve açık olmayı zorunlu kılar. Kararların kamuoyuna açıklanması, tartışılması ve olgunlaştıktan sonra kesinlik kazanması, kamuoyunun tepkilerinin değerlendirilmesi büyük önem taşımaktadır. Bu tür bir yönetim biçimi sorunların çözümünü geciktirmez, aksine daha sağlıklı ve doğru olan çözüm yoluna ulaşılır.³¹

Öte yandan, Avrupa Konseyi üyelerinin kabul ettiği, bizim de imza ettiğimiz yerel düzeyde vatandaşlardan kamusal hizmetlere katılma hakkı esirgenmemeli, anayasa ve yasalarda gerekli değişiklikler gerçekleştirilmesi³² noktasında atacağımız adımlar, Avrupa ile entegre olma çabalarımızı kolaylaştırmasının yanında, yerel halka olan saygıyı ve yerel hizmet anlayışının realize edilmesine önemli katkılar sağlayacağı hiçte uzak bir ihtimal olarak görülmemektedir.

30 Karaman, **a.g.m.**, s. 121.

31 Orhan Pirlir - Nuri Tortop - Ahmet Başsoy, **Belediyeler ve İdari Vesayet**, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara 1995, s. 15.

32 Recep Yazıcıoğlu, **Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi**, Erzincan 1992, s. 35.

İŞLETMELERİ SÜREKLİLİĞE GÖTÜREN YOL: KURUMSALLAŞMA VE ÖNEMİ

Selen DOĞAN*

1. GİRİŞ

Türkiye'nin özellikle Gümrük Birliği ile uluslararası pazarlara açılma girişimleri, iş ahlakı ve sosyal sorumluluk kavramlarına verilen önemin artması, finansmanın işletmeler açısından önem kazanması, KOBİ (Küçük ve Orta Ölçekli İşletme)'lerin aile işletmesi özelliği taşımasının getirdiği bazı problemler, işletmelerin daha uzun ömürlü olmak istemeleri gibi nedenler, işletmelerin kurumsallaşma konusuna verdikleri önemin artmasına neden olmuştur.

Bugün küçük işletmeler bile, kurumsallaşma yolu ile ayakta kalmaları gerektiğinin bilincine varmışlardır. Aksi takdirde, rekabet güçlerinin zayıflayacağını bilmektedirler. Onlar da, ancak kurumlaşma düzeyi yüksek, güçlü ve etkin işletmelerin ülkelerin sosyo-ekonomik yaşantısını yönlendirebileceğini fark etmişlerdir.

İşte bu nedenlerle, bu çalışmada öncelikle kurumsallaşma kavramı üzerinde durularak, kurumsallaşmaya etki eden faktörler, kurumsallaşma aşamaları, kurumsallaşma patronaj ilişkisi ve kurumsallaşmanın maliyeti üzerinde durulmuştur.

2. KURUMSALLAŞMA KAVRAMI VE ÖNEMİ

İşletmelerdeki kurumsallaşma olgusu, özellikle 1980'lerden sonra iş dünyasının gündemine gelen ve üzerinde tartışılan, fakat, henüz ortak bir görüşün mevcut olmadığı bir kavramdır. Konunun 1980'lerden sonra gündeme gelmesinin nedeni, ülkemizde siyasi ve ekonomik hayatın 1950'li yıllarla beraber yeni bir döneme girmesine bağlı olarak sanayileşme hareketinin de yeni bir ivme kazanmasıdır. Bu yıllarda, işletmeleri kurup bugünkü konumlarına getiren ilk müteşebbisler, şirket hayatında yeni bir çağa girildiğini idrak ederek, kurdukları işletmelerin kendilerinden sonra da yaşamasını arzu ettikleri için ciddi bir arayışa girmişlerdir. Bu noktada gündeme "kurumsallaşma" kavramı çıkmıştır. Kurum-

*Niğde Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Organizasyon Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi.

sallaşma olgusunun ancak 1980'lerden sonra önem kazanmasının bir diğer nedeni de, bu yıllara kadar işletme sahiplerinin devletin destek ve himayelerini şu veya bu şekilde arkalarında bilmeleri, şiddetlenen rekabete rağmen yönetimin evrensel kurallara uyarak yaşayabileceğini yeterince algılayamamaları ve 1980'li yıllara aile şirketleri ve geleneksel yönetim biçimlerini uygulayarak girmeleridir (Akat ve Atılğan, 1992, s. 16).

Türkiye'de küçük işletmeler, genelde aile işletmesi niteliği taşımaktadırlar. Sermayedarlar genellikle aile çevresindendir. Küçük işletme sahiplerinin mülkiyet tutkuları, büyüme ve başarılı olma arzuları, yatırım yapma istekleri son derece yüksektir (İslamaoğlu, 1992, s. 4). Ancak KOBİ'lerde, işletme sahibinin ölümünden sonra, aile bireylerinin işletme ile ilgili konulardaki ilgisizliği veya yetersizliği de önemli sorunlara neden olmaktadır. Bu nedenle, KOBİ'lerin aile işletmesi niteliği gözardı edilmemeli ve zamanı geldiğinde kurumsallaşmaya gidilmelidir.

KOBİ'lerde, genellikle aile bireyleri de işletmede fiilen çalışmakta ve/veya işletme yönetimini gelecekte devralacakları umudu ve arzusuyla, bu amaca uygun olarak yetiştirilmektedirler. Aksi halde, işletme sahibinin ölümü ile işletme, faaliyetine son verme durumunda kalacak veya el değiştirebilecektir. Türkiye'de KOBİ'lerin darboğazlarından birini de bu özellik oluşturmaktadır (Müftüoğlu, 1993, s. 45).

İş dünyasında oluşmuş genel kanının aksine, dünyada ve ülkemizde patronu başta olduğu halde kurumsallaşma başarısı gösteren büyük sayıda şirket vardır. Bugün, şirket kurucu/sahipleri, kendilerine bu şirket benden sonra yaşar mı sorusunu sormalıdırlar. Şirketlerin her durumda yalnızca ayakta kalması değil, saygınlığını da kuşaklar boyunca sürdüreceği bir kurum haline gelmesi temel amaç olmalıdır (Akat ve Atılğan, 1992, s. 3).

Bu noktada, "kurumsallaşma" olgusu bir şart olarak kendini kabul ettirmektedir. İşletmelerin ve özellikle de KOBİ'lerin, etkinliklerini artırabilmeleri ve kamuoyunda gelecek için güven veren bir konuma gelebilmeleri için, onların, kurumsallaşma düzeyleriyle orantılı olarak değişmektedir. İşte, işletmelerde kurumsallaşma, köklerini zamanın sağladığı birikimlerden alan, güçlü bir yapı ile yenileşmeye açık sistemlerin oluşturulmasıdır. Ancak, bu gelişme, işletmelerin giderek artan büyüme ve yayılma eğilimleri dikkate alındığında yeterli olmamaktadır. Çünkü kurumsallaşma, aynı zamanda kamuya malolmayı, yönetimde özerkliği ve girişimciliği artırmayı, müşteri ve çalışanlara yönelik olmayı, yönetim fonksiyonlarının etkin bir şekilde yerine getirilmesini de içermektedir. Bugün, güçlü ve gelişmiş bir toplum olmanın harcında kurumsallaşma vardır (Akat ve Atılğan, 1992, s. 16).

Tüm bunlardan sonra, kurumsallaşmanın farklı tanımlarına bir göz atmakta fayda görülmektedir (Akat ve Atılğan, 1992, s. 17):

- **Kurumsallaşma**, kurum durumuna gelmek, müesseseleşmektir.
- **Kurumsallaşma**, güçlü bir yapı, sistemler, bürokratik özellik ve profesyonel yönetim mekanizmasıdır.
- **Kurumsallaşma**, kamuya mal olmaktır. Kurumlaşan yapıların kendilerine has bir kültürü oluşur. Kurum, çevresel sorunlara ilgisiz kalmayan bir yapıya sahiptir. Kurum, yasalara, iş ahlakı ve normlara saygılıdır.
- **Kurumsallaşma**, işletmelerin kişilerden bağımsız olarak, uzun yıllar hayatta kalabilmesidir.

Tüm bunlardan çıkarılabilecek ortak sonuca göre kurumsallaşma, kaliteli ve güvenilir mal ve hizmet üretebilen, kamuoyuna mal olabilen, bürokratik yapıya sahip ve uzun süre ayakta kalmayı başarabilen işletmelerin önemli ve vazgeçilmez özelliğidir. Kurumsallaşmanın en önemli göstergesi (Akat ve Atılğan, 1992, s. 19-20):

- Kamuya malolmak,
- Bir kurum kültürü oluşturmak,
- Çevreyle sürekli etkileşimli bir yapıya sahip olmak ve
- Birtakım, iş ahlak ve yasalarına sahip olmaktır.

3. KURUMSALLAŞMANIN BİLEŞENLERİ

Gelişmiş sanayi ülkelerinde kurumsallaşmış şirketlerin örgütsel ve sosyal yapılan incelendiğinde, kurumsallaşmanın bileşenleri denilebilecek 4 önemli kavramla karşılaşılmaktadır. Bunlar (Akat ve Atılğan, 1992, s. 4):

- Şirketlerde fertlere hakim olan inançlar, tutumlar ve davranış örnekleri,
- Sembolik kültür öğeleri,
- Kişilere hizmet veren kültür kaynakları,
- Fertlerin ortak amaç ve inanç sahibi olmalarını sağlamak için şirketler tarafından çalışanlara empoze edilen, yazılı ve yazılı olmayan kurallar ve bilgilendirme yayınları.

4. KURUMSALLAŞMAYA ETKİ EDEN FAKTÖRLER

İşletmelerin kurumsallaşma düzeylerine etki eden en önemli faktörler şunlardır (Akat ve Atılğan, 1992, s. 21-22):

- Firma Kültürü,
- Yönetim Stili (Lider Yönetici),
- Eğitim,
- İnsana Yönelik Olma,

- Örgüt Yapısı.

Bu faktörler içinde en önemli olanı da firma (örgüt) kültürüdür. Çünkü işletmeler, örgüt kültüründe değişiklikler yapmak sureti ile, rekabet güçlerinde bir avantaj elde etmek istemektedirler.

4.1. Örgüt (Firma) Kültürü

Çalışmanın bu bölümünde öncelikle, kültür kavramı-anlam ve kapsamı, işletme yönetiminde kültürün önemi, örgüt kültürü ve kaynağı, ahlaklı bir örgüt kültürü yaratma görevinin kime ait olduğu üzerinde durulacaktır.

4.1.1. Kültür Kavramı-Anlam ve Kapsamı

Sözlük, kültürü "bir milletin (toplumun) manevi varlığını ve düşünce birliğini meydana getiren ve sanat mahsullerinin, ananelerin bütünü" olarak tanımlamaktadır. Bu tanım oldukça geniş kapsamlıdır ve sayılamayacak kadar çok unsurları, ortak değer yargılarını ve davranış biçimlerini içermektedir. Bununla birlikte, bir ulusu gözönüne aldığımızda, yöresel olarak farklar görürüz. Bunları da, bir genel kültür çerçevesi içinde alt kültürler olarak nitelendirebiliriz (Üçok, 1989, s. 308).

Alt kültürler, ait olduğu toplumun temel kültürel değerlerini paylaştan, bunun yanı sıra, kendini diğer gruplardan ayıran değer, norm ve yaşam biçimi olan gruplardır. Alt kültürler, ulusal kültürün genel çizgilerini taşır, ancak kendi iç ve dış çevre özelliklerine göre oluşturduğu özellikleri de mevcuttur. Bu nedenle, ulusal kültür alt kültürlerin bir toplamı olarak değerlendirilemez. Etnik ve dinsel gruplar, politik partiler, ekonomik kuruluşlar birer alt kültürdür. Ulusal kültürün genel yapısına ve değerlerine uymakla birlikte, her alt kültürün kendine özgü amacı ve buna bağlı olarak da kendi geliştirdiği değerler sistemi ve özellikleri vardır. İşletme organizasyonları da, ulusal kültürün birer alt kültürüdür. Her organizasyonun hedefi, amaçları ve bunlara ulaşılmasını sağlayan kaynakları ve faaliyetleri vardır. Bunlar, ulusal kültürün güçlü ve belirgin özelliklerinin etkisinde oluşmakla birlikte, her organizasyon kendi koşullarına göre farklı özellikler taşımaktadır.- Ulusal kültürün etkileri, organizasyonlar arasındaki benzerliklerin kaynağıdır (Berberoğlu, 1990, s. 154-155).

Kültür, insan ve çevresi ile ilgili herşeyi kapsamına almaktadır. İnsanların tüm yaratıcı etkinlikleri ve bu etkinlikler sırasında ortaya çıkan değer yargıları kültürün birer parçasıdır. Kültür, insan topluluklarının tarihsel geçmişi, gelişme özellikleri, üretim biçimleri ve toplumsal ilişkileri ile ilgilidir.

Geniş ve sınırları belirlenemeyen bir kavram olması nedeni ile kültürün çok değişik ifadelerle yapılan tanımlarını görmekteyiz. Kültürle ilgili olarak yapılan çalışmaların pek çoğunda değinilen, geniş ve yapılan ilk tanımlardan biri E.B. Taylor'a ait olanıdır: "Kültür, toplumun bir üyesi olarak insanoğlunun kazandığı bilgi, sanat, ahlak, gelenek ve benzeri alışkanlıkları kapsayan karmaşık bir bütün-

dür". Bu tanımda dikkati çeken nokta gelenek, alışkanlık ve benzeri unsurların kültürün kapsamına alınabilmesi için, bir toplumun sözkonusu olması gereğidir. Daha dar kapsamlı düşünüldüğünde kültür, organizasyon, etnik gruplar gibi alt toplum birimlerine ait bir kavram olarak ele alınmaktadır. Bu durumda kültürü, bir toplumda, grup ya da organizasyonda paylaşılan düşünce, tutum, davranış, alışkanlık, ilkeler ve benzeri mantıksal ve duygusal özelliklerin tümü olarak ifade etmek daha açıklayıcı olacaktır. Bireylerin doğal yetenek ve özellikleri, sonradan edindiği bilgi ve deneyimler ile, doğal ve toplumsal çevre kültürel yapıyı etkiler ve biçimlendirir. Bu nedenledir ki kültür, doğal, toplumsal, yasal, ekonomik ve benzeri çevre koşullarının eseri sayılabilir (Berberoğlu, 1990, s. 153-154).

4.1.2. İşletme Yönetiminde Kültürün Önemi

Günümüz yöneticisi, çabalarını sürdürdüğü ortamda çalışma koşullarını etkileyen faktörleri bilmek, çalıştırdığı fertlerin davranışlarını önceden kestirmek istemektedir. Kişi davranışlarının önceden bilinmesi, toplumun çeşitli özelliklerinin tanınması, kişi ve toplumun, kültürün bilinmesi ile olur. Bu sebeple işletmeci (veya yönetici), çalışma şeklini toplumun kültürüne ayarlamak gereğini duymaktadır. Bu bakımdan da, yönetimin kültüre bağlı olduğu düşünülmektedir.

Örgütlerden beşeri yönün zamanla önem kazanması, sosyal ve siyasal alanda insancıl değerlerin önem kazanması ve uluslararası işletmeciliğin gelişmesi, kültürün yönetim açısından önemini artırmıştır. Günümüz yönetim bilimcilerinin birçoğu, yönetimin kültüre bağlı olduğunu ileri sürmektedirler. Başka bir deyişle, yönetim uygulamasının farklı toplum ve çevrelerde değişik olacağı kabul edilir.

Modern yönetici, kendi organizasyonunu saran genel kültür ve özel alt kültürler hakkındaki bilgileri arzu eder. "Hangi alt kültürler organizasyon için birleştiricidir? Hangileri bölücüdür?" Genel kültür ve alt kültürler hakkındaki bilgi, sadece bu kültür üyelerinin davranışlarını anlamak ve önceden tahmin etmek olanağını vermez. Aynı zamanda, hangi faaliyetlerin yapılmasının mümkün olduğunu da belirler (Erdoğan, 1994, s. 113-114).

4.1.3. Örgüt (Organizasyon) Kültürü ve Kaynağı

Örgüt kültürü konusuna ilgi 1980'li yıllarda artış göstermiştir. Bilhassa, Peters ve Waterman'ın başarılı Amerikan firmalarını inceleyen çalışmasından sonra, firma kültürü konusuna ilgi daha da artmıştır. Çalışmaları incelediğimiz zaman, bunları bir uçta ülkelere bağlı olarak, diğer uçta ise tamamen bağımsız oluşan biçimleri olarak görüyoruz. Bir Japon tipi yönetimin var olması buna örnektir. Japon firmalarının incelenmesi, bunların aralarında büyük benzerlikler olduğunu göstermektedir. Bu ise, organizasyon kültürünün yöresel bir değer ve çevre ile yakın ilişkisi olduğuna işaret etmektedir. Japon firmalarının üstün başarıları incelendiği zaman, bunların bir Japon kültürü içinde filizlendiği,

geliştiği ve etkinleştiiği sonucuna varılmaktadır. Bu firmalar arasındaki benzerlikler ve bütünleşme o kadar büyüktür ki, bir Japon A.Ş.'den bahsedilmektedir.

Organizasyon kültürü konusundaki hemen tüm çalışmalar, başarılı firmaların işleyişlerini, bunların oluşturdukları yönetim felsefesini ve kültürlerini incelemiş, hangi davranışların bu başarıda etmen olduklarını ortaya koymaya çalışmıştır. Bunlar arasında Cem Kozlu'nun Türk firmaları arasında yaptığı bir araştırmada başarılı firmaların birbirlerinden çok farklı, hatta birbirlerine zıt yönetim felsefeleri olduğu görölmektedir. Bu da, organizasyon kültürünün firmaya has bir olgu olduğuna işaret eder. Bu araştırmalar, başarılı firmaların yönetim felsefelerini ve kültürlerini inceleyerek, ne tür davranışların onları başarıya götürdüğünü ortaya çıkarmaya çalışmaktadır. Bu organizasyonların yönetim biçimleri, yönetim felsefeleri, davranış biçimleri ve kültürleri öğrenilirse, bunlar başka organizasyonlara da uyarlanabilir (Üçok, 1989, s. 309).

Peki örgüt kültürü nereden gelir? Neden farklı işletmeler farklı kültürlere sahiptirler? Aslında örgüt kültürünün farklı olmasının nedeni 4 faktörün karşılıklı ilişkisindedir. Bu 4 faktör (Jones, 1995, s. 178-191):

- Bir Örgütü Oluşturan Kişilerin Özellikleri,
- Örgütün (Kurumun) Ahlakı,
- Örgüt Tarafından Kullanılan Mülkiyet Hakları Sistemi ve
- Örgütsel Yapı.

1. Bir Örgütü Oluşturan Kişilerin Özellikleri (Characteristics Of The People Within The Organization): Örgüt kültürünün birinci kaynağı, bir örgütü oluşturan bireylerdir. Eğer kültürlerin neden farklı olduğunu bilmek istiyorsak, o örgütlerin üyelerine bakmak yeterli olacaktır. Örneğin; A, B ve C isimli 3 farklı örgüt, farklı kültürlere sahiptir. Çünkü onlar, farklı değerlere, kişiliğe ve ahlaka sahip insanları bünyelerinde taşımaktadırlar. İnsanların bir örgüt tarafından harekete geçirilebilmesi için, bu kişilerin değerlerine uygun bir Örgüt olması gerekmektedir. Benzer şekilde, örgüt de kendi değerlerini paylaşabilecek bireyleri seçmek isteyecektir. Zaman geçtikçe bu kişiler örgüt ile beraber çalışacak ve o örgütten ayrılmak istemeyecektir. Çünkü, ortak değerlerin paylaşımı söz konusu olacaktır. Ancak sonuç "örgüt içindeki bireylerin birbirine çok çok benzer olması, örgüt değerlerinin dar fikirlerle oluşturulması ve kültürün benzer örgütlerinkinden oldukça farklı olmasıdır.

Bir örgütün kurucusunun, kişisel değer ve inançlarından dolayı o örgütün başlangıç kültürünün oluşturulmasına etkisi büyüktür. Çünkü, örgütün ilk üyelerini kiralayan ve seçen kişi odur. Bu nedenle de işletmenin kurucusu, kendine benzeyen kişileri seçebilecektir. Zaman geçtikçe, örgüt üyeleri kurucusunun görüş açısını ve değerlerini alacak ve bunu örgütte yaşatacaklardır.

Örgüt kültürünün "işyerini insanlar yapar" fikri, örgütün kültürel değerleri paylaşmak sureti ile nasıl güçlü bir araç haline getirebileceklerini ve örgüt kültürünü kontrol ve yönetmede değişik insanlar kullanarak nasıl değiştirilebileceğini açıklamaktadır. Yani örgüt içindeki bireyler değiştirilerek, örgütün kültürü değiştirilebilir ya da işletme değişik kişileri istihdam edebilir. Böylece, değişen çevre şartlarının getirdiği problemlere daha kolay ve çabuk cevap verebilir.

2. Örgütün (İşletmenin) Ahlakı (Organizational Ethics): Bir örgüt, şuurlu ve maksatlı olarak kendi üyelerinin davranışlarını kontrol etmede bazı kültürel değerler geliştirebilir. Ahlakî değerler de bu kategoriye girmektedir. Örgütün ahlakı, onun ahlakî değerleri, inanç ve kurallarıdır ki, bunlar örgütü oluşturan bireylerin birbirleri ile ve çevre ile ilişkilerinde, en uygun yolları inşa etmektedir.

Örgüt kültürünü oluşturan değerlerin geliştirilmesinde, üst yönetim doğru ve uygun şeylerin yapılmasını garanti etmelidir. Yöneticiler, örgüt kültürü içinde oluşturulan ahlakî değerlere güvenmelidirler. Bu değerler doğru ve yanlış yolları göstermektedir. Üst yönetimin oluşturduğu ahlakî değerler, kurallar ve normlar, bir örgüt kültürünün ayrılmaz parçasıdır. Çünkü onlar, örgüt üyelerinin herhangi bir durumu (olayı) yönetmede değerlerinin şekillenmesine yardımcı olmaktadır.

Örgüt kültürünün önemli bir parçası olan örgütsel ahlak, sosyal, profesyonel ve bireysel ahlakın bir ürünüdür:

a) Sosyal (Toplumsal) Ahlak: Örgütsel ahlakın oluşmasında, örgütün faaliyette bulunduğu toplumun ahlakî önemli bir rol oynamaktadır. Toplumsal veya sosyal ahlak, bir toplumun yasal sisteminin içinde bulunan manevi (ahlakî) değerler, gelenekler, uygulamalar ve kişilerin günlük hayatta takip ettikleri yazılı olmayan değerlerdir. Pek çok kişi otomatik olarak yaşadığı toplumun ahlakî değer ve normlarını kabul etmektedir. Çünkü, kişiler bu kuralların içindedir ve onları kendilerinin yaptığını inanmaktadırlar. Böylece toplumsal ahlak, kanunlar ve kurallar halinde toplanarak bir sisteme bağlanırsa, bir örgüt yasal olarak bunları takip edebilmekte ve kendisi ile ilgili gruplarla (çalışanlar, müşteriler v.b.) yasal yollardan uğraşabilmektedir.

b) **Profesyonel (Mesleki) Ahlak (Professional Ethics):** Mesleki ahlak, benzer eğitim almış insanların oluşturduğu grupların, örgütün kaynaklarını kullanma veya görevleri yapmada bir kontrol mekanizması oluşturmalarını sağlayacak ahlakî değerlerdir. Bazı örgütlerde çok fazla mesleki grup olabilir; hemşireler, avukatlar, araştırmacılar, doktorlar, muhasebeciler gibi... Bu grupların davranışları mesleki ahlak tarafından yönetilir. Bu ahlakî kaideler örgüt kültürünü şekillendirir ve grup üyelerinin örgüt ile ilgisi olan diğer gruplarla davranışlarındaki değerlerini oluştururlar.

c) Bireysel Ahlak (Individual Ethics): Bireysel ahlak, kişinin diğer insanlarla ilişkilerini oluşturmada kullandığı, bireylere has ahlaki değerlerdir. Bireysel ahlak, kişinin ailesinden, arkadaşlarından veya sosyal gruplara üyeliğinden kaynaklanabilmektedir. Bir kişinin ahlaklı olarak nitelendirdiği bir davranış, bir başkasına göre ahlaklı olmayabilir. Eğer bireysel ahlak kaideleri yasalarla çatışırsa, kişi yasal yaptırımlar ve cezalandırmalarla karşı karşıya kalacaktır. Bireysel ahlak, bir kişinin örgütte nasıl davranacağını etkilemekte ve örgüt kültürü o örgütte ahlaki kaideleri oluşturan kişilerden (bireylerden) çok fazla etkilenmektedir (Örgüt kurucusu gibi...).

3. Örgüt Tarafından Kullanılan Mülkiyet Hakları Sistemi (Property Rights): Bir örgüt kültürünü oluşturan değerler, örgütün mülkiyet haklarını nasıl dağıttığından da kaynaklanmaktadır. Mülkiyet hakları, bir örgütün kaynaklarını kullanmada, elde etmede veya organize etmede üyelerine verdiği haklardır.

Mülkiyet Hakları, her bir örgüt içi grubun (yöneticiler ve çalışanlar) sorumluluklarını ve haklarını tanımlar ve örgüte karşı farklı normlar, değerler ve davranışların geliştirilmesinin nedenini oluşturur. İşletmenin hissedarları, o örgütte çalışan gruplar üzerinde güçlü haklara sahiptirler. Çünkü işletme kaynakları onlarıdır. Üst yöneticiler de çok güçlü mülkiyet haklarına sahiptir. Çünkü onlara büyük miktarlarda örgütsel kaynak (örneğin; yüksek maaş, hisse v.b.) verilmektedir. Örgüt çalışanları da çok güçlü mülkiyet haklarına sahiptir. Örneğin; özellikle Japon işletmelerinde gördüğümüz hayat boyu istihdam gibi... Bununla beraber, pek çok çalışana bu haklar hâlâ verilmemektedir.

Yaygın Olarak Yöneticilere ve Çalışanlara Verilen Mülkiyet Hakları

Yöneticilerin Hakları	Çalışanların Hakları
• Hisse Senetleri • Yüksek Maaş • Örgütün Kaynaklarını Kontrol Hakkı • Karar Verme	• İşten Çıkarılma Durumunun Önceden Haber Verilmesi • İşten Ayrılma Ödemeleri • Hayatboyu İstihdam • Uzun Süreli İstihdam • Emeklilik ve Yan Faydalar • Çalışanların da Hisse Senedi Sahibi Olmasını Sağlayacak Planlar • Kararlara Katılma

Kaynak: JONES, R. Gareth (1995), Organizational Theory: Text and Cases, World Students Series, Addison-Wesley Publishing Company, s. 185.

Mülkiyet haklarının dağıtılması, işletme çalışanlarının davranışlarını şekillendirmede ve onları motive etmede direkt olarak etkilidir. İşletmedeki mülkiyet haklarının farklı tipte çalışanlara ve yöneticilere dağıtılması;

- Bir örgütün nasıl etkili olabileceğini ve
- Örgüt içinde oluşan kültürü saptamaktadır.

4. Örgütün Yapısı (Organizational Structure): Örgüt yapısı, bir örgütün faaliyetlerini kontrol etmek üzere geliştirdiği kuralların, görevlerin ve otorite ilişkilerinin biçimsel (formal) sistemidir. Farklı yapılar, farklı kültürler demektir. Örneğin; mekanik ve organik örgüt yapıları oldukça farklı kültürel değerlere sahiptirler. Mekanik örgüt yapıları uzun, yüksek merkezileşme derecesine sahip ve standardize olmuş yapılarıdır. Organik örgüt yapıları ise düz, merkezileşmemiş ve karşılıklı anlaşmalara ve düzenlemelere dayanan yapılarıdır.

Mekanik örgüt yapılarında, insanlar çok az kendi kendilerini yönetebilme hakkına sahiptir ve üst yönetime karşı koyamazlar, gelenekleri çiğneyemezler. Böyle bir mekanik yapının sahip olduğu kültür ise, kişilerin tahmin edilen ve dengeli istekler ve sonuçlar ürettikleri bir kültürdür. Organik örgüt yapılarında ise, kişiler yapacakları faaliyetleri seçme ve kontrol etme hakkına sahiptirler. Yaratıcılık, cesaret ve riskleri göze alabilme istenebilen davranışlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bir örgütün yapısı, o örgütün kültürel değerlerini birleşme ve koordinasyon yolu ile teşvik etmektedir. Belirlenmiş görev ve rol ilişkilerinin dışında, iletişim problemini azaltmaya yardımcı olan, paylaşılan normlar ve kuralları vardır. Bu da işletme içindeki bilgi sisteminin zarar görmesini önleyerek, örgüt içinde daha hızlı bir bilgi akışı demektir. Benzer kültürel değerler paylaşıldığında, bireylerin birbirlerine olan güveni de artmaktadır.

Organizasyon kültürünün birtakım unsurları olduğuna ilişkin görüşler bulunmaktadır. Bunlardan en yaygın olanı aşağıdakilerdir (Özdevecioğlu, 1995, s. 125):

- Çalışanlar arası ortak inanç ve fikirler,
- Organizasyonda liderlerin veya kahramanların varlığı,
- Seramoni sayılabilecek birtakım tören ve hareketler,
- Organizasyonlarda anlatılan öykü, masal ve efsaneler.

Organizasyon kültürü konusunu inceleyenler, çeşitli başlangıç noktalarından yola çıkmışlardır. Bunların en başında, organizasyon üyelerinin öncelikle bulundukları çevrenin üyeleri oldukları için dominant kültürünün etkisi altında oldukları varsayımdır. Bu düşünce biçimi, farklı ülkelerde farklı yönetim ve davranış biçimlerinin sergilenebileceğini öne sürmektedir. Bu düşünce ve inceleme biçimine kıyaslamak yönetimi (Comparative Management) ya da kültürlerarası yöne-

tim (Cross-Cultural Management) adı verilmektedir. Buna göre ülkelere bağlı olarak oluşan kültür biçimleri, organizasyon yapılarını ve inançları etkileyen faktörlerdir. Burada konu gene, organizasyon yapısı ve yönetici davranışlarının benzer ve farklı yönleri olarak incelenebilir. Karşılaştırmalı, ya da kıyaslamak yönetim konusu üzerinde çalışan araştırmacılar, bireylerin (yöneticilerin) milli kültürlerinden kaynaklanan yönetim biçimlerindeki farklılıklar, ya da bunun organizasyon yapısına etkileri üzerinde durmuşlardır (Üçok, 1989, s. 311).

Tüm bu açıklamalardan sonra, şimdi de örgüt kültürü nedir sorusunu cevaplayalım. Bir organizasyonda insan ile ilgili olan herşey kültür olarak nitelenir. Organizasyonların üretim biçimi, gereksinimleri ve amaçlarını destekleyen bir çalışma ortamı yaratılmaya çalışılır. Bunların gerçekleştirilmesi için çalışma ortamının bir sisteme oturtulması zorunludur. Yönetel politik ve stratejiler, çalışma ilişkileri, tutum ve davranışlar, roller, değer ve normlar, semboller, gelenekler ve alışkanlıklar bu sistemin parçalarını oluştururlar. Organizasyonun her bir üyesinin uyum göstermesinin beklendiği bu unsurların oluşturduğu bütün "örgüt kültürü"dür (Berberoğlu, 1990, s. 155).

Diñer (1992, s. 271), örgüt kültürünü şu şekilde tanımlamıştır: "Örgüt Kültürü", bir örgütün içindeki insanların davranışlarını yönlendiren normlar, davranışlar, değerler, inançlar ve alışkanlıklar sistemidir". Kültür, insanlara yapmak zorunda oldukları şeylerin neler olduğu ve nasıl davranmaları gerektiği konusunda duygu ve sezgi kazandırır. Başka bir ifade ile örgüt kültürü, örgüt üyelerinin düşünce ve davranışlarını şekillendiren hakim değer ve inançlardır.

Kültür, ortak değer ve inançlar olarak algılandığı zaman, birtakım fonksiyonları yerine getirmektedir. Bunlar (Üçok, 1989, s. 316):

1. Organizasyon üyeleri için bir tanıtım, özdeşleşme hissi yaratır,
2. Bireyin kendisinin dışında bir "şeye" bağlılılığını sağlar,
3. Sosyal sistem dengesini güçlendirir,
4. Davranışları yönlendiren bir mantık aracıdır.

Bu dört unsur, bir organizasyon kültürünün, onun kendi yapısı içinde bireyleri birbirine bağlayan, bir grup olma hissi uyandırarak, onları aynı zamanda motive eden ve organizasyonun koordineli bir biçimde çalışmasını sağlayan bir olgudur. Örgüt kültürünü temsil eden normlar ve değerler, örgüt üyeleri tarafından paylaşılan güçlü bir kontrol aracıdır (Eren, 1993, s. 199).

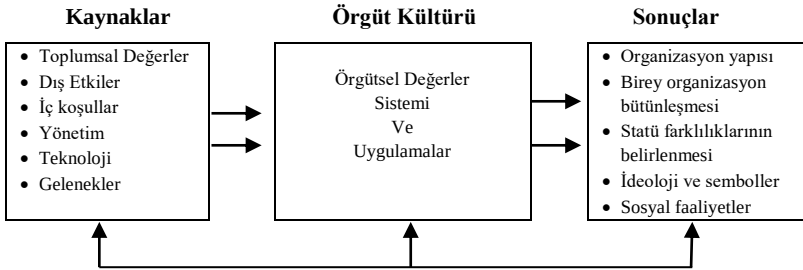
Örgüt kültürü ile ilgili iki tür düşünceden söz etmek uygun olur:

Birincisinde kültür, organizasyonun sahip olduğu bir değişken olarak ele alınmakta,

İkincisinde ise kültür, organizasyon ile özdeşleştirilmektedir. Kültür bir değişken olarak düşünüldüğünde, toplumdan organizasyona geçen ya da yönetim

tarafından yaratılan bir olgudur. Kültürün bireylerle gelen ortak bir takım sembol ve ifadelerinin ürünü olduğu savunulduğunda, kaynağının sosyal bütünleşme olduğu kabul edilir. Bu durumda, organizasyon ve kültürü özdeşir. Organizasyon üyeleri, sembol ve ifadelerle bütünleşmekle kalmaz, kültürü zaman içinde yeniden ve değiştirerek üretirler (Berberoğlu, 1990, s. 155).

Örgüt Kültürü - Oluşumu ve Sonuçları (Berberoğlu, 1990, s. 156).



Şekil'den de görüldüğü gibi, organizasyonların kendilerine özgü kültürel özelliklerinin oluşmasında temel etken, toplumsal değerler yani ulusal kültürdür. Bu nedenle, oluşan örgütsel kültürün pek çok özelliği ulusal kültür ile benzerdir. Örneğin; toplumdaki otoriter aile yapısı, organizasyonlarda çoğu kez otoriter yöneticiler ortaya çıkarır. Toplumsal gelenek ve alışkanlıklar organizasyonlarda etkilerini göstermektedir. Bizim toplumumuzda gelenekselleşmiş olan bayramlar, organizasyonlara yasal izin süresi olarak yansırken, İngiliz geleneği olan beş çayının çalışma ortamlarında titizlikle sürdürüldüğü gözlenmektedir.

Kültürel bir değişiklik için; örgüt yapısı, çalışanların düşünce ve davranışları, kontrol ve değerlendirme sistemleri, ödüllendirme yöntemleri, liderlik tarzları, amaçlar ve planlar bütünüyle gözden geçirilmelidir (Eren, 1993, s. 272).

Organizasyonun çok az ya da hiç kontrol edemediği dış çevre elemanları da, örneğin doğal çevre, tarihi olaylar, bazen ekonomik koşullar v.b., örgüt kültürünün oluşumunda rol oynar. İç çevre elemanlarından örgüt kültürünün oluşumunda etkili olanlar, teknoloji ve organizasyonun geçmişi. Üretim konusu ve kullanılan teknoloji, organizasyonlarda işlerin ve personelin nitelikleri ya da davranışlarındaki bağımsızlık boyutlarını belirler. Organizasyonların geçmişi, isim ve olaylarla kurulan güçlü bağlantısı değer, inanç, sembol ve alışkanlıklarda kendini gösterir (Berberoğlu, 1990, s. 157).

Örgüt kültürü, belirli bir zamanda bir örgütün özelliklerini oluşturur ve 3 önemli boyuttan oluşur (Akat vd, 1994, s. 325-326):

a) **Örgütsel Değerler:** Değer, davranışlar konusundaki kapsamlı ve genel inançlardır. Kişiler, bu sonuçlara ulaşmak isterler. Örgütsel değerler de buna benzer. Tek fark, örgütsel değerlerin organizasyondaki kişilerin inançlarından oluşmasıdır. Bu değerler çoğu kez sloganlar haline gelir. Örneğin; "müşteri patronumuzdur" gibi... Bu sloganın anlamı, müşteriye değer verilmesi, ona kaliteli hizmet sunulması, söz konusu organizasyonda temel alınmıştır.

b) **Merasimler (Törenler):** Merasimler, çeşitli sembolik faaliyetlerdir. Çeşitli merasimler, boş zamanları beraber geçirip eğlenme gibi faaliyetler, örgüt kültürünün bir **diğer boyutunu oluşturmaktadır.**

c) **Kahramanlar ve Liderler:** Bir kuruluşun sürekliliğini ve başarısını sağlamak için kurucusunun yapabileceği en etkin şey, sağlam ve kalıcı, yenilik ve büyümeye açık fakat, değerlerden taviz vermeyen bir örgüt kültürünü oluşturmak ve oturtmaktır. Temel değer ve inançlar nasıl örgüt kültürünün özünü oluşturuyorsa, lider ve kahramanlar da bu değerleri simgeleyen, ortaya koyup, o kültürün gücünü temsil etmektedir.

Ahlaklı bir örgüt kültürü yaratma görevi üst yönetimin öncelik vermesi gereken konulardandır. Yöneticiler ahlaklı bir kültürü, ahlaki değerleri desteklemede kişisel bağlantılar kurarak ve bunları astlarına ulaştırarak sağlayabilirler. Ahlaki kuralların en önemli etkisi, kişisel ilgilerin davranışa yansımalarının takip edilmesini sağlayacak düzenlemeler içermesidir.

Bir örgütün kültüründeki ahlaki değerler, insanların neyin doğru ya da uygun olduğuna dair verdiği kararların maliyetlerini azaltacaktır. Ahlak kurallarını takip etmekle insanlar ölçmede, tetkik etmede veya ne yapılması gerektiği konusunda karar vermede ve dengeli davranmada daha az zaman ve gayret harcayacaklardır.

Eğer bir örgüt, kabul edilen ahlaki kurallara uygun davranışlarda bulunursa, o örgüt olumlu bir ünvan kazanacaktır, insanların o örgüte olan güveni de artacaktır (Jones, 1995, s. 194).

4.1.4. Ahlaklı Bir Örgüt Kültürü Oluşturma Görevi Kime Aittir?

Esas olarak, bir örgüt eğer içindeki insanlar ahlaklı ise ahlaklıdır. Bu yüzden bir örgüt, çalışanlarını ahlaklı davranma konusunda cesaretlendirmek üzere teşvikler koymalı ve ahlaksız davranışlarda bulunanları cezalandırmak için de caydırıcı uygulamalar yapmalıdır.

Ahlaklı bir örgüt kültürü geliştirmeden üst yöneticiler sorumludur. Bir yöneticinin örgüt ahlakını etkilemede kullanabileceği pek çok yol vardır. Bir yönetici, örgütün iş ahlakı bağlamında yapabileceklerini sıralamak ve örgütün ahlaki pozisyonunu belirlemelidir. Bir lider olarak yönetici, kişilerin karar vermede kullanabileceği özel ahlaki kural ve normları belirlemelidir. Örgütün dışında da bir yönetici, muhtemel müşterileri ve örgüt ile ilgisi olan diğer kişi ve kurumları, ör-

gütün ahlaki değerleri hakkında bilgilendirmeli ve bunu davranışları ile de onlara göstermelidir. Örneğin; dürüst olmalı ve hatalarını kabullenmelidir. Aynı zamanda, çalışanların ahlaklı olmalarını sağlayabilmek için onları ödüllendirmen ve örgütün ahlaki pozisyonunu geliştirebilecek kural ve normları belirlemelidir. Son olarak da, bir yönetici, örgütün kaynaklarını paylaşırma ve örgüt stratejilerini belirlemede, örgütün ahlaki pozisyonuna dayalı kararlar vermelidir (Jones, 1995, s. 201).

Örgüt kültürünün, yönetsel etkinlik yararına kullanılabilmesinde en önemli görev, üst yönetim kadrolarına düşmektedir. Temel hedeflere ulaşabilmek için, en uygun alt amaçların neler olabileceği; organizasyon üyelerince paylaşılması öncelikle istenen değer, tutum ve normların neler olması gerektiği, ne gibi geleneklerin sürdürülmesinin yarar sağlayacağına ilişkin konuların titizlikle değerlendirilmesi gerekir. Değişen çevre koşullarının etkisi ile, uzun bir zaman diliminde olsa da, örgüt kültürünün kısmen ya da tümüyle değişimi için, esneklik unsurunun önemi dikkate alınmalıdır (Berberoğlu, 1990, s. 161).

Kurumsallaşma aşamasını başarı ile tamamlamış işletmelere baktığımızda, bu işletmelerin güçlü bir firma kültürüne sahip olduklarını gözlemliyoruz. Gözlemlerimizden çıkan sonuç, firma kültürü ile kurumsallaşma düzeyinin doğru orantılı olduğu ve birbirleriyle bir etkileşim içinde olduğudur. Özetle, kurumsallaşmada amaç, işletmenin sahip olduğu özelliklerin yardımı ile rekabet ortamında ayakta kalabilmektir. Firma kültürü ise, işletmelerin rekabet avantajlarından birisini oluşturmaktadır. Belirli ve güçlü bir firma kültürüne sahip olmayan işletmelerin, kurumsallaşmalarını tamamladıklarını söylemek mümkün değildir: Thomas J. Peters ve H. Waterman'ın söylediği gibi "örgütler, içlerine değerler katıldıkça kurumsallaşır. Bu süreç, özel bir kimliğin oluşmasını sağlar. Kurumsallaşmanın iyi geliştiği yerde, farklı görüşler, alışkanlıklar ve bağlılıklar birleşir. Bu birleşmelerin sonunda, biçimsel eşgüdüm ve komutayı aşan bir toplumsal bütünleşme, örgütsel yaşamın tüm yönlerini renklendirir" (Akat ve Atılğan, 1992, s. 24-26).

Bir şirketin kültür prensipleri, kaliteyi en üst düzeyde tutmak, ticaret ahlakını - asla elden bırakmamak, piyasada lider durumuna yükselmek gibi önemli hedefler taşımaktadır. Unutulmamalıdır ki, örgüt içine değerler katıldıkça kurumsallaşır.

4.2. Lider (Önder)-Yönetici

Kurumsallaşmaya etki eden önemli faktörlerden biri de, işletmenin lider-yöneticisidir. Kurumsallaşmanın tanımlarından birisi de, işletmenin kişilerden bağımsız olarak yaşamasıdır diye yapılmaktadır. Fakat, kurumsallaşmayı kişilerden bağımsız olarak algılamak çok hatalı bir davranış olacaktır. Çünkü, işletmeleri kuranlar da, yaşatanlar da, geliştirenler de, batıranlar da liderleri ve yöneticileridir. Bugün, pek çok kurumsallaşmış, kendisini kabul ettirmiş işletmelerin başarısının arkasında, güçlü lider ve yöneticiler olduğu görülmektedir (Akat ve Atılğan, 1992, s. 27).

Önderlik, birçoklarının sandığı kadar basit değildir; uzun yıllar boyu, araştırma ve tartışmalara konu olmuştur. Kelimenin taşıdığı duygusal anlamlar, otoriter değerlerden uzaklaşan ve eşitlik yanlısı bir toplumda önderlik kavramının kötü bir üne sahip olmasına yol açabilir. Ancak, başkalarının davranışını çeşitli ölçü ve biçimlerde etkileme süreci her zaman olduğu gibi bugün de geçerlidir. Demokrasi ve eşitlik önderliği yok etmez, ancak önderliğin uygulama biçimini değiştirir. Buna uygun olarak, yöneticinin de başkalarının davranışlarını etkileme yolları değişmelidir. İnsanlardaki bağlılık ve disiplinin artık eskisi gibi olmadığını ileri sürenler, değişen sosyo-ekonomik değerler karşısında kendi önderlik biçimlerinin artık geçerli olmadığını bilincine varmak zorundadırlar (Drake ve Smith, 1978, s. 211).

Önderlik, tarihin her devrinde vardı. Hiyerarşik bir doğası olan insanın, gelecekte de önderlerden vazgeçemeyeceğini söylemek yanlış olmaz. Bazı yazarlar, dünyada gitikçe yaygınlaşan demokrasi hareketleri, katılmalı yönetim biçimleri, bilimsel gelişmelerin artan hızı ve haberleşme araçlarındaki gelişmelerin, önderliğe olan ihtiyacı azalttığı görüşünü öne sürmektedirler. Ancak, grup etkinlik ve verimliliği söz konusu olduğunda, insan çabalarının birleştirilmesi ve koordine edilmesi gerektiğinde mutlaka öndere ihtiyaç olmuştur. Ancak değişen koşullar, önderliğin uygulama biçiminde de ortama göre değişiklikler yapmaktadır (Eren, 1984, s. 363).

Bir kişinin önderlik türünü değiştirmek olanaklı mıdır? Acaba, önderlik doğuştan mı gelir, yoksa sonradan mı geliştirilir? Bunun yanıtı evet ya da hayır kadar kesin değildir. Eğer bu sorunun bir yanıtı varsa, o da herşeyin kişiye ve duruma göre değiştiğidir. Kuşkusuz, birçok kişi için davranış değiştirmek çok güçtür, hatta bazen olanaksızdır. Ancak, kişinin başkalarına karşı olan duyarlılığında küçük değişiklikler yapılabilir ve kişide başkaları ile haberleşme ve onların fikirlerine değer verme becerisi geliştirilebilir. Kişilerin doğuştan sahip oldukları ya da çocukluk yıllarında elde ettikleri bazı nitelik ve yetenekler sonraki önderlik davranışlarını etkileyecektir. Üstün zeka, anlatma yeteneği ve sabır önderlik durumlarında yararlı olabilecek niteliklerdir.

Araştırmalar, değişik kişilikte, değişik çevrelerden gelen çok çeşitli tipte kişilerin başarılı önderler olabileceğini göstermiştir. Ayrıca, değişik önderlik türlerinin değişik zamanlarda iyi ya da kötü olabileceği de düşünülmelidir. Bugün fikir danışan, demokratik, sorun çözücü önderlik türünün, otokratik bir türden daha iyi olacağı kabul edilmiştir. Yalnız, ne var ki, bunun duruma ve önderliğin söz konusu olduğu işe göre değiştiğini söylemek yararlı olur. Durumun özelliklerinin, kişilerin ne türde bir önderlik beklediklerine etki yaptığını da söylemek doğru bir yargı olacaktır. Acil bir durumda, ya da işin kimin tarafından en iyi yapılacağının bulunduğu bir durumda, danışal bir yaklaşım beceriksiz ve çekingen bir davranış olarak nitelenebilir.

Liderlik faaliyetleri, liderlerin yetenekleri ile yüksek başarılarla ulaşabilmektedir. Liderlik; grup amaçlarını başarmak için grup eylemlerine yön verme ve diğerlerini etkileme sürecidir. Lider, astlarını belirlenen hedeflere götürür. Görülen hizmetlere ve örgüte kişilik kazandırır. Firma imajı içinde liderin ya da liderlerin verdikleri görüntünün önemli bir yeri vardır. Lideri, insan doğasında mevcut olan bazı yetersizlikleri ve zayıf noktaları giderici bir güç olarak değerlendirmek de gerekecektir. Kısa görüşlülük, bencillik ve fırsatçılık olarak nitelendirilen insan yetersizliklerini lider, katılım arzusu uyandırarak ortadan kaldırmaya çalışır. Lider, örgüt için hedefler saptar, iç ve dış çevreyi bu hedefler için harekete geçirir. Bu hedeflerin girişimin sosyal yapısına uygun olmasına dikkat eder (Akat v.d., 1994, s. 217-218).

Liderin toplayıcı, bütünleştirici ve işbirliği ruhunu yaratıcı nitelikleri ile, örgütün yaşayıp gelişmesi için gerekli olan atmosferi sağladığı kabul edilmektedir. Lider, yaratıcı ve yenilikçi olduğu kadar, gerçekçi olmak zorundadır. Hayali hedefler ve aldatıcı ilgi gösterileri, örgütte güveni sarsar, moral bozucu bir etki yapar.

Bir liderin tutum ve davranışları ile astları üzerinde ne gibi etkiler bıraktığını bilmesi önemli bir noktadır. Astların liderlik tutum ve davranışlarına karşı alacağı tepkileri incelemek kendisi hakkında bildiklerini ve bilmediklerini belirlemek için kendisi hakkında yargılara varması, bundan sonra atacağı adımlarda kendisine yararlı olur. Bu nedenle bir lider, öncelikle kendini bilmeli ve tanımalıdır (Akat v.d., 1994, s. 218).

Bir liderin sahip olması gereken nitelikleri ana hatları ile şöyle sıralayabiliriz (Akat v.d., 1994, s. 219-220).

Cesaret, uyuşukluğu ve engellemeleri göğüsleyebilecek irade gücü, dünyadaki değişimlere ayak uydurabilecek düşünme esnekliği, bilgi ve deneyim, amaca ve göreve bağlılık ve bütünlüğü sağlayabilme.

J. Keith Londen, liderlik konusundaki bir yazısında ideal bir liderde görmek istediği yetenekleri ve kişiliği şöyle özetlemektedir:

- Bir lider geleceği görebilmelidir, geleceğin getireceği belirsizlik ve risklere karşı sürekli olarak tetikte olmalı ve sağduyu ile planlama yapmalıdır.
- Bir lider hiç bir zaman ödün vermeyeceği amaçları engelleyecek çabalara karşı sabır, kararlılık ve cesaretle karşı koymalıdır.
- Bir lider, en zor koşullar altında bile ümitsizliğe kapılmamalı, böyle bir durumda çevresine güven vererek morali yüksek tutmalıdır.
- Bir lider, ortaya çıkan sorunları, ne kadar büyük ve ne kadar beklenmedik olursa olsun, yaratıcı zekası ve akılcı yaklaşımı ile çözümleyebilmelidir.

- Profesyonel bir lider, bilgi ve deneyimleri ile çevresindekilerin amaca yönelik çalışmalarına ve çevresindeki kişilerin yeteneklerini geliştirmelerine yardımcı olmalıdır.

- Bir liderin, çevrenin saygısını ve güvenini kazanması için adil olması, ahlak ve ilke sahibi olması gereklidir.

4.2.1. Örgüt Kültürünün Oluşması ve Liderin Bundaki Rolü

Herhangi bir sosyal kültürün oluşumu incelendiği zaman, bunların içinde bulundukları çevre etmenleri altında biçimlendiğini görürüz. Sosyal kültür, bireylerin, toplulukların yakın çevreleri ile sürekli etkileşimi sonucu zamanla kendiliğinden oluşmaktadır.

Edgar H. Schein organizasyon kültürünü şöyle tanımlamıştır (Üçok, 1989, s. 310): "Kültür, belli bir grup tarafından kendisinin gerek çevreye uyumu, gerekse iç bütünlüşmesi sırasında öğrendiği, geçerliliği kanıtlanacak derecede olumlu sonuç vermiş olan ve bu nedenle yeni üyelere programları algılamının, düşünmenin ve hissetmenin doğru yolu olarak öğretilen bir takım varsayımlardır". Bu bakış açısına göre kültür, belirgin liderlik fonksiyonları ile onları izleyenlere öğreten davranış biçimidir.

Pasquale Galgardi'ye göre, örgütsel değerlerin oluşumu 4 aşamada olmaktadır (Üçok, 1989, s. 317-318):

1. Birinci aşamada, organizasyonun kuruluşu sırasında onun liderinin bilinçli bir görüşü vardır. Bu inançlar onun eğitimi, deneyimi ve çevre hakkındaki bilgisine dayanan inançlardır. Bu inançlar, onu bir teşebbüste bulunmaya, insanları ve kaynakları biraraya getirecek bir ürün ortaya çıkarmaya iter. Bu aşamada, organizasyonun bütün üyeleri kendisi ile aynı düşünceleri paylaşmayabilirler. Ancak, liderin davranışları istediği biçimde yönlendirme gücü vardır.

2. İkinci aşamada, lider tarafından yönlendirilen davranışlar istenilen sonuca ulaştığında, tecrübeye dayandırılmış olan inançların bütün üyeler tarafından benimsenmesi ve bir referans kriteri olarak kullanılması olasıdır. Sağlanan bu inançla, kontrolün psikolojik ve ekonomik maliyetleri azalacak, sistemin verimliliği artacak ve tasarruf edilen kaynaklar organizasyonun temel stratejisini güçlendirmede kullanılabilecektir.

3. Üçüncü aşamada, istenilen sonuçlara ulaşılmaya devam edildiğinde emin olan organizasyon üyeleri ilgilerini "sonuçlardan" "nedenlere" çevirir. Sonuçlar organizasyonda zamanla gözardı edilir ve sadece nedenler ortada kalır. Böylece, hangi nedenlerin ve yöntemlerin geçerli olduğu yer eder.

4. Son aşamada, sorgusuz benimsenen değerler, giderek organizasyon üyeleri tarafından olağanlık kazanır.

Gagliardi'nin organizasyondaki ortak değerleri bu biçimde aşamalandırması, başlangıçta dıştan gelen bir bilgi ve tecrübeye dayanan değerlerin giderek ondan uzaklaştığını vurgulamaktadır.

Örgüt kültürünün, yönetsel etkinlik yararına kullanılabilmesinde en önemli görev, üst yönetim kadrolarına düşmektedir. Temel hedeflere ulaşabilmek için, en uygun alt amaçların neler olabileceği; organizasyon üyelerince paylaşılması öncelikle istenen değer, tutum ve normların neler olması gerektiği; ne gibi geleneklerin sürdürülmesinin yarar sağlayacağına ilişkin konuların titizlikle değerlendirilmesi gerekir. Değişen çevre koşullarının etkisi ile, uzun bir zaman diliminde olsa da, örgüt kültürünün kısmen ya da tümüyle değişimi için, esneklik unsurunun önemi dikkate alınmalıdır (Berberoğlu, 1990, s. 161).

Öyle ise, kurumlaşmada lider yöneticilere düşen en önemli görev, işletmelerin geleceğe yönelik önceliklerini astlarıyla birlikte ve bu önceliklerin tüm çalışanlar tarafından anlaşılması ve kabullenilmesini sağlamak için faaliyette bulunmaktır. Çünkü, eğer yönetici, işletme amaçlarını çalışanlarına açık bir dille anlatamaz veya buna önem vermezse, bilgilendirilmeyen astın amacı ile, işletmenin amacı farklı olabilecek ve sonuç olarak istenen verim ve katılım sağlanamayacaktır. Kurumlaşmada önemli olan, girişimi kontrol altında tutmak için yönetime ağırlık verilmesi değil, insanlardan en yüksek verimi sağlayacak ve değişikliklere kolay ayak uydurabilecek bir liderliğin kurulmasıdır (Akat ve Atılğan, 1992, s. 28-29).

Sonuç olarak bir liderin başarısı (Akat ve Atılğan, 1992, s. 31):

- Aşın müdahalelerden kaçınmasına,
- Kendi grubunun görüş açısı bakımından, üyelerin bireysel amaçlarını ya da ihtiyaçlarını sağlamak için grubu peşinden sürüklemeye yeteneğine sahip olması yanında, grubu için bir örnek de teşkil etmesine,
- Birtakım teknik yetenek ve becerilere sahip olmasının yanı sıra, insanlarla ilişki kurabilecek ve onları etkileyebilecek düzeyde sosyal ve beşeri nitelikler ile düşünsel becerilere de sahip olmasına,
- İyi bir kişiliğe de bağlı olacaktır.

Yöneticiler, liderler olarak bir örgütte ahlaklı ve iyi bir örgüt kültürünün yaratılmasında önemli bir role sahiptir. Çünkü, lider pozisyonundaki üst yöneticilerin davranışları örgüt kültürü üzerinde çok güçlü etkilerde bulunmaktadır. Bir lider olarak yönetici, örgütte kişilerin karar vermede kullandıkları kuralları, normları ve ahlaki değerleri yaratan kişidir. Örgütlere rekabet avantajı sağlamak ve çalışanların istihdam edilebilirliğine yardımcı olabilmek için, bu makale onlara iyi bir örgüt kültürü oluşturmak üzere toplumda ve işletmelerde yeni bir anlayışa yer vermiştir:

Ahlaklı Bir Örgüt Kültürü.

4.3. Eğitim Düzeyi

Çağımızda teknolojik değişimler hızlı bir şekilde artmakta ve bunun en belirgin etkileri de iş yaşamında kendini göstermektedir. Mal ve hizmet üreten işletmeler yenilikleri anında izlemek ve kendilerini yeni koşullara uyarlamak durumundadırlar. Bu hızlı gelişim karşısında, örgütün eğitim kurumlarında ya da iş yerlerinde edinilmiş olan mesleki bilgiler ya değişmekte ya da yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle, çeşitli işlerde çalışanlar, çağı yakalamak için yeni gelişmeleri izlemek zorundadırlar. Aksi halde rekabetin acımasız yasalarına boyun eğmek durumunda kalacaklardır. Bu da, öğrenme sürecinin çalışma hayatının başından sonuna kadar gerekli olduğunu ortaya koymaktadır (Can v.d., 1995, s. 196).

Eğitim, oldukça geniş kapsamlı bir kavramdır ve kişinin genel bilgisini, kültürünü ve düşünme kabiliyetini artırmaya yönelik çabaları ifade etmektedir. Başka bir ifade ile eğitim, çeşitli programlar veya kendi kendine kazanılan tecrübeler yolu ile kişinin bilgi, kabiliyet ve becerilerinde değişiklik yapma çalışmasıdır (Dinçer, 1992, s. 256).

Eğitimin, insan hayatı için önemi tartışma kabul edilmez bir gerçektir. Bu eğitimin yalnızca ilk-orta-lise veya yüksek öğrenimle sınırlandırılması hatalı olmaktadır. Eğitim, insanın doğuşu ile başlar ve yaşamının sona ermesi ile de biter. İnsanların zamanlarının büyük bir bölümünü geçirdikleri işletmelerde, onun değerleri, çalışma sistemleri, hedefleri v.b. konularda bir eğitime tabi tutulmaları verimlilikte büyük bir artış sağlayabilecektir (Akat ve Atılğan, 1992, s. 31).

Çalışanlara işletme içinde verilen bu eğitimin temel amacı, personelin örgütçe istenen standartlara uygunluğunu sağlayarak, bağlılık duygusunu artırmaktır. Bağlılık duygusunun artırılması ise, çalışanların eğitimi ve bilgilendirilmesi yoluyla olacaktır. Çalışanların faaliyetlerinin sonuçlarını, işletmesinin amacını, geleceğini, şu andaki durumunu, değerlerini bilmemesi çalışanları işletmeden soğutmaktadır (Akat ve Atılğan, 1992, s. 31-32; Can, 1995, s. 196).

Hizmet içi eğitim, kişiye işi ile kesin hukuki ilişkisinin kurulduğu tarihten, işten ayrıldığı tarihe kadar geçen süre içinde, işin gerektirdiği performans düzeyine ulaşması için gereken bilgi, beceri ve davranışların sistemli bir şekilde öğretilmesi sürecidir. (Can v.d., 1995, s. 195-196).

Hizmet içi eğitimden beklenen yararlar şunlardır (Can v.d., 1995, s. 196):

- Verimliliği yükseltmek,
- Performansı artırarak, çalışanların güdülenmesini artırmak,
- Personeli üst kadrolara hazırlayarak eleman ihtiyacını örgüt içinden sağlamak,
- İş kazalarını ve işten kaynaklanan şikayetleri ve hataları azaltmak,
- Örgüte dinamizm ve saygınlık kazandırmak,

- Örgüt yapısını, dış çevreden gelen değişimlere karşı esnek hale getirmek,
- Kişiler ve bölümler arası iletişime katkıda bulunmak,
- Bakım ve onarım giderlerini azaltmak,
- İşe geç kalma ve devamsızlıkları en aza indirmek,
- Yöneticilerin denetim ve nezaret yüklerini azaltmak.

Morita'nın şu sözlerini hatırlayalım: "Bir ağacı başka bir yere dikeceğiniz zaman, onu yaşayacağı ortama alıştırmak için köklerini ağır ağır ve özenle toplayarak yeni ortama hazırlarsınız. Oldukça sabır isteyen bir iş olmasına rağmen NEMAWASHI (nemavaşı) denilen bu yöntem çok sağlıklı ağaçların yetişmesi ile sizi ödüllendirir". Bu sözler, Japonya'da işyeri eğitimlerinin çok güzel bir tanımını yapmaktadır. Gerçekten de, sabırla ve uzun süren eğitimler sonucunda Japon'lar, hiyerarşi basamaklarını emin adımlarla çıkmaktadırlar. İşe alınmadan önce kişinin görmüş olduğu eğitim o kadar da önemli değildir. Aday beyaz kağıt gibidir ve eğitime ihtiyacı vardır. Eğitim de şirketle ve şirkette başlar (Özcelikel, 1994, s. 37).

Kurumsallaşma aşamasındaki işletmeler, büyük bir titizlikle ve bilimsel esaslara dayalı olarak şirket içi eğitimi gerçekleştirmek durumundadırlar. Kurumlaşmış işletmelere baktığımızda, eğitim faaliyetlerinin süreklilik kazandığını görmekteyiz. Bu işletmelerde eğitim işbaşında, seminerlerde, grup toplantılarında ve dönemlik sosyal amaçlı toplantılarında yerine getirilmektedir. Hizmet içi eğitim, çalışanın firmanın değerleri, hiyerarşik düzeni, kişileri ve etkinlikleri, iletişim kanalları, çalışma koşulları gibi firmayı tanıtıcı yönlerinin yanısıra, faaliyetlerine ilişkin teknik bilgileri ve işletmenin geleceğe yönelik amaçları hakkındaki diğer bilgileri kapsamaktadır (Akat ve Atılcan, 1992, s. 32).

Kurumlaşmış işletmelerde faaliyetlerin eğitilmiş, görev ve sorumluluklarını özümlemiş, yaptığı işin kalitesine önem veren personeller tarafından yönlendirildiği bilinmektedir. Bu personelin, yöneticilerin oluşturduğu firma kültürünü tanımları için oldukça uzun bir zaman periyoduna ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle, kurumlaşmış işletmelerde diğer işletmelere oranla daha az personel değişimi yapılmaktadır. Çok gerekli olmadıkça, bu işletmelere dışardan yönetici transfer edilmemekte, yöneticiler en alt basamaktan başlayarak işletmenin yönetim stilini, değerlerini kabullenerek işletmenin en üst basamaklarına kadar çıkmaktadırlar. Yöneticilerin bu şekilde firma kültürü içerisinde yoğunlaşarak yetişmeleri, bu kültürün ve işletme değerlerinin sürekliliğini sağlamakta, işletmeye olan bağlılık artmakta ve hepsinden önemlisi kurumsallaşma süreci gerçekleşmektedir.

4.4. Örgüt Yapısı

Yönetici, işletme küçük ölçekli de olsa, örgütlenmeye önem vermelidir. Öncelikle işletmeye bir kişilik ve sistem kazandırmalıdır. Sistemler, prensipler ve

işletmenin kişiliği herşeyden çok ön planda tutulmalıdır. Kurumlaşmış işletmeler incelendiğinde, bu işletmelerin değer yargılarından, sistemlerden ve prensiplerinden asla ödün vermedikleri görülmektedir. Bugün Mcdonald's, ne kalite, ne hizmet ve ne de temizlik konusunda ödün vermemektedir (Akat ve Atılğan, 1992, s. 34-35).

Bugün küçük veya aile işletmesi niteliğindeki pek çok işletme çeşitli örgütlenme problemleri ile karşı karşıya bulunmaktadır. Bu da kurumlaşma yolunda karşılaşılan en önemli engellerden biridir. Küçük işletmelerin karşılaştıkları örgütlenme yetersizliğinden ve yapıdan kaynaklanan problemlerini şu şekilde özetleyebiliriz (Dinçer, 1992, s. 246-247):

- **Küçük İşletmelerimizde Örgüt Yapılan Kesin Olarak Tanımlanmış Değildir:** Genellikle örgüt yapısına ilişkin bir çalışma yapılmamakta, işletme sahip veya tepe yöneticisinin kafasında kalmaktadır. Alt kademeler, sadece kendilerine verilen emirlerle ne yapmaları gerektiğini öğrenmektedirler. Örgüt yapısı nadiren resmi bir nitelik kazanmakta ve alt kademelere duyurulmaktadır.

- **Yetki ve Sorumlulukların Dağılımındaki Eksiklik:** Kararlar çoğunlukla sahip/yönetici tarafından alınmaktadır ve merkezileşmiştir. Dolayısıyla, tepe yöneticisi hemen hemen bütün işletme fonksiyonlarıyla ilgilenmekte ve bütün yetki ve sorumlulukları üzerinde toplamaktadır.

- **Uzun Vadeli Bir Planlama Yokluğu:** Belki tepe yöneticisinin kafasında uzun vadeli bir bakış açısının varlığından söz etmek mümkündür. Ancak, bu tür bir bakış açısı bütünüyle sezgiye dayalıdır ve sistematik bir çevre analize dayalı planlama yapılmamaktadır.

- **Örgüt Fonksiyonları Arasında Koordinasyon Zayıflığı:** Hem örgüt yapısının resmi bir niteliğinin olmayışı, hem de stratejik planlama eksikliği, bölümler arasında bir koordinasyon yetersizliğine sebep olmaktadır. Üretimle satış arasında, alacaklarla borçlar arasında, tedarikle üretim arasında, faaliyetlerle bunların sağlam bir şekilde kaydedilmesi arasında koordinasyon zayıftır.

- **Gerekli Bilgi ve Veri Tabanının Olmaması:** Muhasebe kayıtları yetersiz, eksik ve gecikmeli olarak tutulmaktadır. Gerçekte bu işletmelerde muhasebe, karar almada sağlam ve sağlıklı bilgi ve veri tabanı oluşturmaması değil, devlete karşı bir sorumluluğun yerine getirilmesi için bir zorunluluk olarak görülmektedir.

- **Nitelikli Eleman Eksikliği ve Akraba Sevgisi:** Örgütlenmedeki yetersizlikler sebebiyle, göreve uygun bilgi ve kabiliyete sahip elemanlar temin edilmemekte, işe sahip çıkacağı ve güvenilir olacağı düşüncesiyle akrabaların çalıştırılması tercih edilmektedir.

Tüm bu örgütsel yapı sorunları nedeni ile, KOBİ'ler bir an önce kurumlaşmaya gitme konusunda teşvik edilmelidir. KOBİ'lerde bütün yetki ve so-

rumlulukların tek kişide toplanmasının bazı yararları olduğu gibi, olumsuz yanları da vardır. Bunların başında, işletme fonksiyonları çeşitlendikçe ve karmaşıklıkça sahip/yöneticinin yetersizleşeceği gelmektedir. Bu durumda yönetici; muhasebeci, satış elemanı, personel yöneticisi, finansman planlayıcısı, üretim teknisyeni v.b. rolleri oynamakla karşı karşıya kalacaktır. Halbuki, sahip/yönetici bu rollerin gerektirdiği bilgi ve kabiliyete her zaman sahip olamamaktadır. Bu durum, işletmeyi başarısızlığa götürebilmektedir.

KOBİ'ler, işletme fonksiyonlarının çeşitlenmesine karşılık, yöneticinin yetersizleşmesi ve yöneticilere yetki devretmemesi nedeniyle, batmak veya bağımsızlığını kaybetmek endişesiyle karşı karşıya kalmaktadır. Ayrıca yöneticiler, uzun vadeli planlar yapacak bilgi ve kabiliyete sahip olamamaktadırlar. KOBİ'lerde yönetimin temel fonksiyonları planlama, örgütleme, koordinasyon, yürütme ve kontrol konularında yetersizlik olmakta ve insan idare etme "parayı verir çalıştırırım" düşüncesi ile hafife alınmaktadır (Dinçer, 1992, s. 359-365).

Bu çerçevede, geleceğin büyük sanayiinin beşiği olan, ekonomiyi ve işsizliği önlemede azımsanmayacak katkıları olan KOBİ'lerin, günümüz ve geleceğin koşulları dikkate alınarak, yeniden teşkilatlanmaları ve çalışmalarında işbirliği ve koordinasyonu sağlayıcı bir organizasyona ve yönetime kavuşturulmaları kesin bir zorunluluktur. KOBİ'ler belirli bir büyüklükten sonra kurumsallaşmaya gitme konusunda teşvik edilmelidirler. Bunun sağlanmasındaki en önemli görev de devlete düşmektedir. KOBİ'lerin gerek kuruluşlarında, gerek kurumsallaşmaya gitmelerinde ve gerekse de ihracatta karşılaştıkları bürokratik yükün kaldırılması görevini devletin üstlenmesi gerekmektedir.

KOBİ'lerin hepsinde bu tür örgüt sorunlarının olduğu muhakkaktır. Hem bu sorunların üstesinden gelebilmek, hem de kendi başlarına yapamayacakları işleri diğer KOBİ'lerle birleşerek gerçekleştirebilmeleri için, Türkiye'deki KOBİ'lerin biraraya gelmeleri gerekmektedir. Bugün, tüm batı ülkelerinde, bu işletmeler kendi örgütleri vasıtasıyla temsil edilmektedirler. Bu örgütler, gerek politik ve gerekse de ekonomik alanda KOBİ'lerin çıkarlarını korumakta, ayrıca üye işletmelere çeşitli alanlarda destek vermektedirler. Bu nedenle, KOBİ'ler için Türkiye'de geçerli olabilecek örgütlenme alternatifleri tek tek değerlendirilerek, optimal örgütlenme şeklinin belirlenmesi büyük önem taşımaktadır. Çünkü, bu aşamadaki başarı, diğer tüm aşamaların başarısını da büyük ölçüde etkileyebilecek niteliktedir.

Türkiye'deki KOBİ'ler, ekonomik, politik ve sosyal alanlarda taşıdıkları öneme uygun olarak, genel politika ve stratejilerini belirlemek durumundadırlar. Bu işletmeler, kendilerini ekonominin kamburu olarak değil, tam tersine ekonominin yenilikçi, rekabetçi ve aktif unsuru, sınıflar arasında sosyal geçişin sembolü ve demokrasinin garantisi olarak kabul etmelidirler. KOBİ'ler örgütü, bu işletmelerin yukarıdaki niteliklerini yansıtabilecek içeriğe sahip politika ve stra-

tejileri türetmelidir (Müftüoğlu, 1993, s. 284-287). Bu da KOBİ'lerin çözmeleri gereken en önemli sorunlardan biridir. Sonuç olarak, KOBİ'ler sorunlarını çözümlenebilecek örgütlenme modelleri (örneğin; kooperatifleşme) hakkında bilinçlendirilmelidirler.

Bir kuruluştaki görev, yetki ve sorumlulukların iyi bir biçimde dağıtılması ve belirtilmesi, ancak iyi bir örgütlenme sayesinde sağlanabilir. Personel arasındaki, üst ve astlar arasındaki ilişkiler örgüt şemalarında açık olarak görülebilir. Çalışanlar kimden emir alacaklarını ve kimlere emir vereceklerini daha iyi bilirler. Sorumlu arandığında, sorumlu kişileri bulmak kolaylaşır. İyi düzenlenmiş bir örgütlenme, teknik gelişmelere ayak uydurmak ve yenilikleri yakından izlemek olanağını verir. Aynı örgütte çalışanlar arasında sıkı bir ilişki kurulur, ast üst ilişkileri ve yetkileri açıklık kazanır (Tortop v.d., 1993, s. 72).

Küçük çapta iş yapan işletmelerde, büyük işletme benzeri örgüt yapısı oluşturmak dışardan izleyenlere anlamsız gelebilir. Ancak, artık bu şekilde örgütlenen küçük işletme büyüme ve kurumlaşma için altyapısını tamamlamış demektir. Büyük bir işe girdiği anda da, sistem oturmuş olacağından bir şaşkınlık ve bocalama süresi geçirmeyecek, yeni sistemler kurmak için zaman harcamayacaktır. Ülkemizde kurumsallaşma konusunda çekilen sıkıntıların en önemli kaynaklarından bir tanesi de bu konuda yatmaktadır. Çünkü işletmelerimiz, gelişme, büyüme aşamasında yönetim felsefelerini, sistemlerini, örgüt yapısını oluşturmadıkları ve ancak olgunluk aşamasına geldiklerinde bu sistemleri kurmaya çalıştıkları için başarı düzeyleri düşük olmaktadır.

İşletme içerisinde güçlü bir örgüt yapısının oluşturulması beraberinde, işletme içi bürokrasinin doğmasına neden olacaktır. Bürokrasi, belirli bir büyüklüğe ulaşmış her işletme için sözkonusu olacaktır. Çünkü bürokrasi, örgüt içerisinde bir düzen, hiyerarşi, yetki ve iş bölümünü ifade etmektedir. Kurumlaşmış işletmelerde de örgüt içi bürokrasi mevcuttur. İşletme faaliyetlerinin düzenli bir şekilde ve belirli kurallara göre yerine getirilmesindeki gereklilik bürokrasiyi zorunlu kılmaktadır. İşletmelerin özellikle de kurumlaşmış işletmelerin bürokrasiden kaçınmaları mümkün olmadığına göre, bürokrasinin olumlu yönlerini kullanmaları ve olumsuz yanlarından uzak durmaları gerekmektedir (Akat ve Atılğan, 1992, s. 35-39).

4.5. İnsana Yönelik Olma

Günümüzde işletmeler, insana yönelik bir tutum içerisine girmişler ve kişilerin örgüt içerisinde etkin ve verimli olmasında insan faktörüne değer vermenin ne denli önemli olduğunu anlamışlardır.

Japonlar, her şeyin insanlar tarafından ve yine insanlar için gerçekleştirileceğine olan inançları nedeniyle, insana saygı duyar ve eğitimlerine büyük önem verirler. Japon düşüncesinde önce insan gelir. Üretim, teknik gelişim ve hatta

kârdan önce insan. Japon şirketleri, batıdaki örnekleri gibi sermayedar veya ortakların kurdukları şirketlerden ayrı olarak, işçi ve işveren tarafından kurulmuş iş ortamları olarak değerlendirilir. Bu nedenle de bu şirketler, JINPON SHUGI KIGYO, yani "insan kaynaklı şirketler" olarak adlandırılır (Özçelikel, 1994, s. 19).

Personel veya insan kaynakları, örgütlerin en önemli girdisidir. Örgütler belirlenmiş amaçlarına personelin çaba ve gayretleriyle ulaşabilirler. Örgütlerin büyümesi ve insan kaynaklarının oynadığı rolün anlaşılması, personel yönetiminin önemini artırmış, etki alanının genişlemesine yol açmıştır (Can v.d., 1995, s. 3).

Kurumlaşma sürecini tamamlamış ve bu yolda büyük aşama almış işletmelere baktığımızda, bu işletmelerin gerek çalışanlarına, gerek müşterilerine ve gerekse de kamuoyuna yönelik olumlu girişim ve sistemleriyle değer yargıları mevcuttur. Nitekim, kurumlaşmış işletmelerin tanımlarından biri de "işletmenin, çalışanları, müşterileri ve kamuoyu tarafından beğeni ve saygıyla kabul edilmesi"dir. Kurumlaşmanın en önemli göstergesi, insana yönelik yönetim sisteminin kurulmasıdır. İşletmeler, geleceklelerinin, çalıştırdıkları her düzeydeki personele ait olduğunu bilmelidirler. İnsanlara yönelik yönetim sisteminin temel noktası, insanları anlamlı bir iş yaptıklarına inandırmak, yaptıkları işin önemini takdir etmek, işlerini sevmelerini sağlamak ve onları verilen işi yapan üretim faktörü olarak değil, üretime katılan, inceleyen, araştıran, düşünen beyinler olarak görmektir (Akat ve Atılğan, 1992, s. 40-43). Bu bir anlamda günümüzdeki personel güçlendirme (Empowerment) anlayışının işletmelere uygulanması ve kurumlaşma yolunda ilerleyen işletmelerin bunun önemini anlamaları demektir.

Personel güçlendirme anlayışı; 1990'larda yaratıcılık, yenilik ve esneklik ihtiyacı nedeniyle, organizasyonların yapısına uygun bir kontrolün nasıl geliştirileceği sorusu ile karşı karşıya bulunan yöneticilerin, bu sorunlarını çözmeye kullanılmaktadır. Artık, yoğun rekabet koşullarında bilinçli müşterilerin ihtiyaçlarını gidermek ve fırsatları yakalayabilmek, personelin inisiyatifini kullanmalarına izin veren çalışma şekilleri ile mümkün olabilmektedir.

Ayrıca modern yönetim anlayışı artık, personele ne yapacağını söylememektedir. Dinamik ve yoğun rekabetin yaşandığı piyasalarda faaliyette bulunan işletme yöneticileri zamanlarını çalışanların yaptıkları işlerden emin olma konusu üzerinde harcamaktadırlar. Bunun yerine bugünün yöneticileri, başarılı insanları işletmelerine alarak, onlara güvenerek, müşterilerinin ihtiyaçlarını giderme sorumluluğunu onlara vererek ve onların inisiyatiflerini kullanmalarını destekleyen ve cesaretlendiren bir anlayış ile ilgilenmektedirler (Simons, 1995, s. 80).

Personel güçlendirme, çalışanlara işletme faaliyetleri ile doğrudan ilgilenme, daha fazla kararlara katılma imkanı tanıyan ve işletmenin performansını artırma için daha fazla sorumluluk veren bir anlayıştır (Rachman v.d., 1993, s. 254). Bu anlayış, yönetime katılma anlamını da kapsamaktadır.

Personel güçlendirme, yöneticilerin istediği şekilde işleri yapmama riski taşınmasına rağmen, işlerin nasıl daha iyi yapılacağını bilen çalışanlara sorumluluk vermektir (Allan, 1995, s. 32). Burada önemli olan, personel güçlendirmenin güvene dayanıyor olmasıdır. İşte bu şekilde duyulan güven sayesinde, işletmede kararlar daha çabuk alınabilecek ve karar verme süresi kısaltarak işlerin daha çabuk başarılmaya sağlanabilecektir.

Bir organizasyonda personel güçlendirme anlayışının, organizasyon kültürü içerisinde yerleşebilmesi ve faaliyete geçebilmesi için dört ana koşul vardır. Bunlar (Luthans, 1995, s. 39): Katılım, yenilik, bilgiye ulaşılabilirlik, sorumluluktur.

Personel güçlendirmesi kavramında, işi fiilen yapan kişinin o işle ilgili tüm kararları verebilmesi ve bunun için yetiştirilmesi vardır. Bu da, işi yapanla karar vereni yakınlaştırmakta, işlerin yapılma süresi kısaltmaktadır.

İşletmeler, tahmin edilemeyen sorunlarla ilgilenen ve günlük işlerini yerine getirmeleri için, çalışanlara verdikleri gücü yeniden dağıtmak yolunu seçmektedirler. Özellikle hizmet organizasyonlarında, çalışanlara bu gücün verilmesi, müşterilere hizmetin verildiği ve tüketildiği anda (zamanda) önemli olmaktadır. Çünkü, müşteriler hizmetin sunulduğu o anda, yapılan hatalardan ve karşılaştıkları uygulamalardan, çalışanlar düzeltmeye istekli olsalar da, anında etkilenmektedirler (Bowen ve Lawler, 1995, s. 73).

Personel güçlendirme anlayışında önemli olan, çalışanlara her türlü yetki ve özellikle kaynakları kullanma hakkının verilmiş olmasıdır. Ayrıca çalışanlar inisiyatiflerini kullanma ve "sadece yap" anlayışına uygun olarak yönetim tarafından cesaretlendirilmektedirler. Böylece, karar verebilmekte ve uygulamasını anında görebilmektedirler. Örneğin; bir cep telefonu müşteri tarafından sipariş edildikten sonra müşterinin eline telefon geçince çalışmadığında, güçlendirilmiş personel cep telefonunu şikayeti alır almaz en kısa sürede onu yenisi ile değiştirebilmekte ve bozuk olanın işletmeye iade edilmesini sağlayabilmektedir (Luthans, 1995, s. 36). Bu da hem işletme hem de müşteri için önemli zaman tasarruflarına neden olabilmektedir.

Her ne kadar bu anlayış bürokratik anlayışa ters düşmekte ise de, bürokratik anlayışla birlikte bu sistem destekleyici olarak kullanılmalıdır. Böylece işletmeler, kurumlaşma yolunda önemli mesafeler katedeceklerdir. İş yapan kişiler belirli ve kimden emir alacaklarını bilmelerine rağmen, herhangi bir aksaklık durumunda çalışanların müdahale etme hakkı olmalıdır.

Ayrıca kurumlaşmış işletmeler müşteriye ve onun ihtiyaç ve arzularına en iyi cevap verebilmeyi, bununla birlikte, işletmelerin sosyal sorumluluk ve iş ahlakı konularına önem vermek sureti ile, gerek kamuoyuna gerekse de çevreye karşı duyarlı olmalarını sağlamaktadır. Halkın, işletmenin yaptığı işlere saygı duymasının önemi büyüktür ve kurumlaşmış işletmeler bunu gerçekleştirmek zorundadırlar.

5. KURUMSALLAŞMA AŞAMALARI

Kurumsallaşma aşamaları 3 başlık altında incelenebilir (Akat ve Atılğan, 1992, s. 45):

- Halka açılma,
- Yönetimin özerkleşmesi-yönetimin profesyonelleşmesi,
- Güçlü bir örgüt yapısının oluşturulmasıdır.

5.1. Halka Açılma

Halka açılma ile anlatılmak istenen, işletmenin anonim özelliğini kazanması, yönetimin profesyonelleşmesidir. Faaliyet süreleri kurucu ortakların kişisel tutum ve davranışları ve ortakların sınırlı ömürleri ile kısıtlanabilen "şahıs şirketleri", yoğun sermaye ve uzun yaşam gereksinmelerine cevap vermekten uzaktır. Şahıs şirketlerinde görülen sermaye yetersizliği ve yaşam belirsizliği, kuşkusuz ülkenin ekonomik ve sosyal yaşamını olumsuz yönde etkilemektedir. Bu olumsuzlukların mikro alanda işletmeler ve makro düzeyde ülke ekonomisi üzerindeki etkilerini ortadan kaldırmada alternatif bir kurum olarak "sermaye şirketleri" önemli bir araç olarak ekonomik yaşama girmiştir. Günümüzde canlılığını ve etkinliğini koruyan ve giderek yaygınlaşan sermaye şirketi türü "anonim şirket"lerdir. Küçük tasarrufların biraraya getirilmesi ile oluşturulan anonim şirket sermayeleri ile büyük yatırımları gerçekleştirmek daha kolaydır (Lalick v.d., 1990, s. 311).

Halka açılma kararı ise, özellikle KOBİ'ler için oldukça zor ve önemli bir karardır. KOBİ'lerin büyük bir çoğunluğu bu konuda çekimser davranmakta ve işletmenin tek sahibi kendileri olmak istemektedirler. Bu nedenle, herşeyden önce KOBİ yöneticilerinin bu anlayışlarının değişmesi ve devletin de bu konuda onları teşvik etmeleri gerekmektedir. Özellikle yeterince büyüyerek kurumsallaşma aşamasına gelmiş olan KOBİ'ler bu konuda desteklenmeli, kurumsallaşma konusunda karşılaştıkları engeller azaltılmalıdır.

İşletmelerin başarılı bir şekilde sermaye piyasası yolu ile halka açılmaları, halkın veya kişilerin o işletmeye olan güvenlerinin bir göstergesidir. Ülkemizde de, mevcut aile şirketlerinin çeşitli özendirici tedbirlerle (vergi tedbirleri v.d.) halka açılmaları teşvik edilmelidir. Çünkü, halka açılmamış işletmelerin tam anlamıyla kurumsallaşmalarından söz edebilmek mümkün değildir. Zira, kurumsallaşma aynı zamanda sosyal bir olgudur.

Halka açılmanın işletmelere sağlayabileceği yararlar kısaca şunlardır (Akat ve Atılğan, 1992, s. 46-50):

- **İşletmeye Rasyonelleştirme Etkisi Yapar:** Halka açılma ile işletme yönetimi, sadece işletme sahiplerine değil, aynı zamanda kamuoyuna ve yeni ortaklarına karşı da sorumluluklar yüklenmektedir.

• **İşletmeye İlişkin Bilgilerin Daha Şeffaf ve Doğru Olmasını Sağlar:** Halka açılma ile işletmeler, belirli bazı kural ve düzenlemelere uymak ve kamuoyunu doğru olarak bilgilendirmekle yükümlüdürler. Bu ise, işletmelerin faaliyetlerinin ve hesaplarının şeffaflık ilkesine (açıklık) uygun olarak yürütülmesi ile mümkündür.

• **Nesil (Yönetim) Değişimi Sorunu Ortadan Kalkmaktadır:** Halka açılma, anlaşmazlık halinde, şirketin varislerinin gerektiğinde hisselerini satabilmeleri ve mirasın nimetinden arzularınca yararlanmalarını sağlayacaktır.

• **Halka Açılma, İşletmenin Yönetiminde Ciddi Değişiklikler Sağlayabilecektir:** Halka açılma yönetimin profesyonelleşmesini sağlayarak, işletme sahipliği ve yönetim kavramlarının birbirlerinden ayrılmasını sağlayabilecektir. Böylece işletmeler, daha fazla başarılı olabilmek, sermaye piyasasında iyi bir şöret sağlayabilmek, bazı finansal sorunlarına çözüm bulabilmek için, yönetimin profesyonelleşmesi yoluna gideceklerdir.

• **Halka Açılma İle Yeni İşletme Ortakları Sahip Olduğu İşletmenin Mal ve Ürünlerini Tercih Edebileceklerdir:** Psikolojik olarak insanlar, ortağı oldukları işletmenin güçlenmesi ve büyümesini, kendi çıkarlarıyla aynı doğrultuda gördükleri için, o işletmenin mal ve hizmetlerini kullanma hatta reklamını yapma yoluna gidebileceklerdir.

• **Halka Açılma İşletmenin Uzun Dönemli Finansman İhtiyacının Karşılmasını Temin Etmektedir:** Sermaye ve finansman maliyetlerinin sürekli arttığı ve işletmeler için çok büyük bir yük oluşturduğu günümüzde, en güvenilir ve risksiz finansman yöntemlerinden birisi halka açılmaktır.

Tüm bu faydalar gözönüne alındığında, kurumsallaşmanın işletmelere önemli bir avantaj sağlayacağı da görülmektedir.

5.2. Yönetimin Özerkleşmesi-Yönetimin Profesyonelleşmesi

Türkiye'de girişimcilik konusunda yaygın olarak sahip olunan bir düşünce vardır. O da, girişimcilik, müteşebbislik veya işadamlığı ile para sahibi olmanın eş anlamlı olarak kullanıldığıdır. Yani, girişimcilik için para sahibi olmak gerekli ve yeterli tek şart olarak görülmektedir. Bu tür bir yatırım, genellikle başarısızlıkla sonuçlanmaktadır. Sonuçta, kişi ve ailesi zor duruma düşmekte; ayrıca, başarısız girişimciler diğer girişimcilerin de ümidini kırmaktadır. Öyle ise, asıl önemli olan, hem girişimcilik, hem de yöneticilik ve hatta liderlik özelliklerine sahip olan kişilerin ve işletmelerin girişimde bulunmaları ve sonuçta başarı sağlamalarıdır.

Yönetimin özerkleşmesi ile anlatılmak istenen, "işletme sahipliği" ile "işletme yönetimi" kavramlarının birbirlerinden ayrılmasıdır. (Akat ve Atılğan, 1992, s. 50). Bugün, sahip yöneticilerden profesyonel yöneticilere doğru önemli

bir değişim yaşanmaktadır ve bu değişim kurumlaşma olgusunun da aynı zamanda bir sonucudur.

Profesyonel yöneticiler, yönetim işini kendilerine meslek edinerek, işletmenin sahibi haline gelmeden girişimcinin yaptığı her işi yapan ve bu hizmetleri karşılığında aylık alan kimselerdir (Koçel, 1995, s. 12).

Şirketleşmenin başlangıcında, işletme sahipliği ile yönetimin işletme sahibinde toplanması normal bir durum arzederken, işletmeler büyüdükçe yani iş hacmi, ortak sayısı ve iş ilişkileri arttıkça ve rekabet şiddetlendikçe, işletmenin yönetsel becerilere sahip olan ve ticari konularda uzmanlaşmış nitelikli elemanların istihdam edilmeleri ihtiyacı artmaktadır (Akat ve Atılğan, 1992, s. 51). Bu da, profesyonel yöneticilere olan ihtiyacın artması anlamına gelmektedir. Profesyonel yöneticiler eğitim düzeylerinin yüksek olması, olaylara farklı yönlerden bakabilmeleri, uzun dönemli planlama yapabilmeleri gibi nitelikleri ile, işletmenin varlığını devam ettirmesine katkıda bulunacaklardır. Ayrıca, işletme sahibinin ölmesi durumunda da, profesyonel yönetici işletmenin faaliyetlerinin devamını sağlayabilecektir.

5.3. Güçlü Bir Örgüt Yapısının Oluşturulması

Bu konuya daha önce de değinildiği için burada tekrar değinilmeyecektir.

6. KURUMSALLAŞMA-PATRONAJ İLİŞKİSİ

Patronaj, bir kişi veya grubun bir işletmenin yönetimine tam anlamı ile hakimiyeti ve o firmanın sermaye yapısında belirli bir çoğunluğa sahip olması şeklinde tanımlanabilir. Patronaj, işletmenin kurumlaşmasını, başarısını ve toplum tarafından kabul edilmesini kolaylaştırmaktadır. Çünkü, kamuoyu o işletmenin yönetimini ve patronajını dikkate alarak da işletmeyi değerlendirmekte, patronaj ve yönetimde dürüst, güvenilir ve saygın kişilerin bulunduğu işletmelere itibar etmektedir. Bu da, o işletmelerin kurumlaşmasına sağlam bir zemin oluşturmaktadır. Dünya'da mükemmel kurumlaşma konusunda örnek olarak gösterilen işletmelerin büyük bir bölümü bir kişi veya grubun patronajı altında büyümüşlerdir. Örneğin; Japonya'nın ünlü Toyota'sı gibi... (Akat ve Atılğan, 1992, s. 55).

KOBİ'lerde patron yönetici tarzı hakim olup, girişimci aynı zamanda yönetici konumundadır. Kâra veya zarara tüm mal varlığı ile katlanmaktadır. Bu nedenle, KOBİ sahipleri kolay kolay risklere atılmak istemezler. Ancak, günümüzde bu anlayış yavaş yavaş değişmektedir. Bir işletme, yönetimini profesyonel bir yöneticiye bırakmışsa, profesyonel yöneticinin başarısı değerlendirilirken işletmenin başarısına bakılmaktadır. Bu nedenle, günümüzde yöneticilerin işletme yönetimi ile ilgili konularda daha dikkatli davranmaları gereği ortaya çıkmıştır.

7. KURUMSALLAŞMANIN MALİYETİ

- Kurumsallaşmanın maliyetleri şunlar olabilir (Akat ve Atılğan, 1992, s. 57):
- Şirketin girişim yeteneğinde yavaşlama görülür,
- Çalışanların sahiplik hissinde azalma olur,
- Sorumluluk duygusu azalır,
- Bürokratik bir yapı gerektirir,
- İşlerin yürütülmesi ağırlaşır,
- Kişilerarası ilişkiler zayıflar, haberleşme düzeyi düşer,
- Yaratıcılık azalır,
- Şirket içi diplomasi ve politik davranışlar gelişir,
- Geçiş dönemlerinde yönetici personel ve diğer personelin döndüşümü (turnover) artar.

• Geçiş dönemlerinde yeni prensipler ve yeni katılmalar nedeniyle şirket kültüründe değişme olur ve kötü yöndeki değişimler geçişin en büyük riskini oluşturur.

8. SONUÇ

Kurumsallaşma olgusu, insanların işleri tek başlarına yapamamaları sonucu ortaya çıkan ve işletmelere, özellikle de KOBİ'lere, önemli avantajlar sağlayabilecek olan bir uygulamadır. Bugün işletmeler, birleşerek ve şirketleşerek birşeyler başarmak fikrini esas aldıkları takdirde başarıya ulaşabileceklerinin bilincine varmalıdırlar. Kurumlaşma düzeyi yüksek, güçlü ve etkin işletmeler, belirli gelişme düzeyini tamamlamış ve belirli istikrara kavuşmuş ülkelerin sosyo-ekonomik yaşantısını yönlendirebilmektedirler. İşletmelerin, özellikle Gümrük Birliği nedeni ile etkinliklerini artırmaları, kamuoyunda güven veren bir konuma gelebilmeleri, iç ve dış pazarlarda rekabet edebilmeleri, ancak kurumlaşma düzeyleri ile doğru orantılı olarak olacaktır.

Buraya kadar anlatılanlar ışığında, kurumsallaşmanın yararlarını şu şekilde özetleyebiliriz:

- Kurumsallaşma ile işletmeler gerek kamuoyuna karşı, gerekse de çevreye karşı olan sorumluluklarını yerine getirirler. Ayrıca işletmeler, sosyal sorumluluk ve iş ahlakına uyarak, daha şeffaf bir yaklaşım ile işletme sorunlarını çözebilirler. İşletmeler toplumsal sorumluluklarına daha fazla önem vermeye başlayacaklardır.
- Özellikle uluslararası pazarlara açılmak isteyen işletmelerin kurumlaşma yolunu tercih etmeleri onların bu isteklerini gerçekleştirmelerine yardımcı olacaktır.

- İşletmeler daha iyi bir örgüt yapısına ve daha iyi yetişmiş, bilgili ve yaratıcı profesyonel yöneticilerle çalışmak şansına sahip olacak, böylece daha uzun süreli planlar yapmak sureti ile başarılı olacaklardır.
- Kaynaklar daha etkin kullanılacaktır.
- Müşteri istek ve ihtiyaçları önem kazanacaktır.
- İşletmeler, profesyonel yöneticiler sayesinde daha isabetli kararlar alabileceklerdir.
- İşletmelerde daha modern yönetim teknikleri uygulanabilecektir.
- Türk işletmelerinin başarılı olması, yurt dışında onlara duyulan saygıyı da artıracaktır.
- Kurumlaşmış işletmeler, modern ve ileri teknolojilerden daha fazla haberdar olabilecek ve daha fazla yararlanabilecekler.
- Çalışanların eğitilmesi ve işletmeye olan bağlılıklarının artması sağlanacaktır.
- Kurumlaşmış işletmeler, halka açılmanın sağlayabileceği avantajlardan faydalanabileceklerdir.

KAYNAKÇA

- AKAT, İlter ve Turan Atılğan (1992), **Sanayi İşletmelerinde Kurumlaşma ve Şirket Kültürü**, Ekonomik ve Sosyal Sorunlar-Çözüm Dizisi, TOBB Yayın No. Genel: 226; AYDB: 115, Ankara.
- AKAT, İlter, Gönül Budak ve Gülay Budak (1994), **İşletme Yönetimi**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1. Bası, Ekim, İstanbul.
- ALAN, Jane (1995), "Empowerment", **Management Accounting**, Vol. 73, Number 2, February, U.S.A.
- BERBEROĞLU, Güneş (1990), "Örgüt Kültürü ve Yönetimsel Etkinliğe Katkısı", **Eskişehir Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, C. VIII, s. 1-2.
- BOWEN, David E. and Edward E. LAWLER III (1995), "Empowering Service Employees", **Sloan Management Review**, Massachusetts Institute of Technology, Vol. 36, Number 4, Summer.
- CAN, Halil, Ahmet Akgün ve Şahin Kavuncubaşı (1995), **Kamu ve Özel Kesimde Personel Yönetimi**, Siyasal Kitabevi, 2. Baskı, Eylül, Ankara.
- DİNÇER, Ömer (1992), **Örgüt Geliştirme; Teori, Uygulama ve Teknikler**, 1. Baskı, Timaş Basım, İstanbul.
- DRAKE, I. Richard ve Peter J. Smith (1978), **Sanayide Davranış Bilimleri** (Çev: Kemal Tosun v.d.), İ.Ü. İşletme Fakültesi Yayınları No: 83, Fatih Yayınevi Matbaası, İstanbul.
- ERDOĞAN, İlhan (1994), **İşletmelerde Davranış**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 4. Bası, Kasım, İstanbul.
- EREN, Erol (1993), **Yönetim ve Organizasyon**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., Yayın No: 401, 2. Basım, İstanbul.

- İSLAMOĞLU, A. Hamdi (1992), "Küçük İşletmelerin Toplumsal Özellikleri", **Pazarlama Dünyası Dergisi**, Mayıs-Haziran.
- JONES, R. Gareth (1995), **Organizational Theory: Text and Cases**, Addison-Wesley Publishing Company Inc., World Students Series.
- KOÇEL, Tamer (1995), **İşletme Yöneticiliği**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 5. Baskı, Ekim, İstanbul.
- LALİK, Ömer, Fevzi Sürmeli ve Yılmaz Benligiray (1990), **Muhasebe Uygulamaları**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 43, Açıköğretim Fakültesi Yayınları No: 15, Ocak, Eskişehir.
- LUTHANS, Fred (1992), **Organizational Behavior**, McGraw-Hill Series in Management, Sixth Edition, New York.
- MÜFTÜOĞLU, M. Tamer (1993), **Türkiye'de Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler; Sorunlar ve Öneriler**, 3. Baskı, Desen Ofset A.Ş., Ankara.
- ÖZÇELİKEL, Hamdi (1994), **Bir Personel Yöneticisinin Gözüyle Japon Yönetim Sistemleri**, MESS Eğitim Vakfı Yayın No: 177, Tuğrul Basımevi, Haziran.
- ÖZDEVECİOĞLU, Mahmud (1995), "Organizasyon Kültürü", **Stratejik Yönetim ve Liderlik** (Hazırlayan: Mustafa Özel), 2. Baskı, İz Yayıncılık, İstanbul.
- RACHMAN, David J.; Michael H. MESCON; Courtland L. BOVEE and John V. THILL (1993), **Business Today**, Seventh Edition, McGraw Hill, U.S.A.
- SIMONS, Robert (1995), "Control in an Age of Empowerment", **Harvard Business Review**, Vol. 73, Number 2, March-April.
- TORTOP, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç (1993), **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları: 19, Ankara.
- ÜÇÖK, Tengiz (1989), "Organizasyon Kültürünün Oluşumu", **D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 1-2.

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ KENT KURULUŞLARINDA MALİYE YÖNETİMİ

Ahmet Sezai AYDIN
Emekli Kaymakam

AÇIKLAMA

Kent yönetimi ve örgütleri yerel olmakla birlikte, bir bakıma küçük çapta bir "devlet" gibidir. Onun da organları - karar, yürütme, yargı-, ve yetkileri vardır. Bunların yanında tüzelkişiliği, geliri gideri - bütçesi de bulunur; devletin bir örneğidir.

Amerika Birleşik Devletlerinde kentler birer yerel yönetim olsa da, bunların her biri ötekinden değişik kimi özellikler taşır. Denilebilir ki, bu ülkede ne sayıda belediye varsa, o kadar da yönetim biçimi bulunur. Türleri, yönetim biçimleri farklı olsa da, hepsinin de geliri, gideri, hesapları/bütçesi yapılır, uygulanır.

Bir ülkenin yönetim biçimi/rejimi ne olursa olsun, hiç birinde yerel yönetimden vazgeçilemez. Öyle ki, yerel yönetimler yerleşim yerlerinin örgütlenmesi, kent ya da köylerin ortaya çıkmasıdır. Devletin yönetim bölümleri, bir toplumun oluşması bakımından da yerel yönetimler ayrı bir önem taşır. Hele Demokrasi yönetim biçimini benimseyen ülkelerde yerel yönetimler, halkın yönetime katılması bakımından önemli bir kurum sayılır. Buralarda seçme seçilme, hakkını arama, konuşma söz söyleme, hesap sorma, politika yapma deneyimi kazanır yurttaşlar. Bu kazanımlarını kimileri daha yukarılara değin götürebilir ya da buralara giderse, önceki deneyimlerinden yararlanır.

Aslında yerel yönetimlerin yönetim organlarının ne yaptığını, neye karar verdiğini, neler getirip neler götürdüğünü yerdeşlerin yakından izlemesi, bilmesi genel kural olarak benimsenir. Hele bir de yerdeşlerden vergi diye alınan paraların nerelere harcandığını bilmesinin ötesinde inanması da gerekir. Birleşik Devletlerde özellikle bütçe konusunda yerdeş çok duyarlıdır; alınacak vergi - ödeyeceği para-, yapılacak işlerin neler olduğunu, hepsi olmasa bile çoğunluk yakından izler. Öyle ki, yanlış ya da eksikleri gördüğünde ilgili ve yetkilileri arar, bulur, uyarır. Çünkü, kent gelirlerinin pek büyük bir tutarı yerdeşlerden alınan vergilerden oluşur.

Ülkemizde durum çok daha değişiktir. Bir kere yerdeş, belediye vergilerini yersiz ve gereksiz sayar; bu yüzden bunu ödemekten sürekli kaçınır. Ayrıca belediye gelirlerinin büyük bir bölümünü devlet ve ona bağlı değişik kaynaklar oluşturur. Bu durum yerdeşleri belediyelere karşı duyarsızlaştırır.

ABD'nde kent maliye yönetim ve örgütü özet biçimde sergilenir bu derlemede. Ancak, yine de kimi ipuçları vardır. Bu ülkede bulunduğumuz zaman bizlere verilen üniversite notlarından yararlı olacağı düşüncesiyle derlenerek yazı haline getirilmiştir.

ABD KENTLERİNDE MALİYE YÖNETİMİ

Herhangi bir kent örgütünde maliye memuru/malmüdürünün toplumda çok önemli bir kişi ya da görevli sayılmasına karşın, denetçinin ne iş yaptığı ya da yapmadığı bilinmez. Hesap kontrolörü de kimi çalışmalarda bulunur; ancak bunlar bulanıktır. Oysa, vergi toplayan vergi müdürünün işi çok daha iyi bilinir, anlaşılır. Yine de maliye bölümünün tepelerinde yer alan kişilerin görevlerinin yakından incelenmesi en iyi ve doğru yoldur.

Kent Meclisi

Kentin, maliye konusundaki temel kurallarını ve siyasetini kent meclisi düzenler: Vergi oranlarının saptanması, bütçenin görüşülüp karara bağlanması, kent işlerinde kullanılacak fonların kurulması ve bütün bu işlerin denetlenmesi biçiminde sıralanabilir. Günümüzde kent bütçesi yönetimin bir belgesi olduğu düşünülürse de, kent meclisinin bütçeyi simgesel olarak kamu adına onaylaması olayı her zaman az buçuk göz ardı edilebilir.

Kent Başkanı

Belediye başkanı ya da yöneticisi, bir yönü ile kentin maliye işlerinin en üst kişisi ya da görevlisi gibi hareket eder. O yalnız yönetimden sorumlu değil, aynı zamanda hem paraların harcanması ve artırılmasına çaba gösterir ve hem de siyasetin önderliğini yapar; öyle ya, kendisi başyöneticidir.

Muhasebe Müdürü

Muhasebe bölümü, yerel yönetimlerin en eski birimi ve müdürü de böyledir. Geleneksel bir bölüm; ancak, Jacksonian döneminden beri seçimle görev alınan bir yer. Pek çok Amerikalı muhasebe müdürünü güvenilir bulur ve yönetimin düzenlenmesinde etkili, yetkili ve sorumlu olduğuna inanır. Durum hiç de böyle değildir.

Muhasebe müdürü doğrusu bir ölçüde abartılan bir muhasiptir; kayıtları tutar, yasalara göre parayı alır. Ancak, Bu konularda karar başkalarıncı verilir. O, aslında bankalarda duran kent fonlarının/parasının bir koruyucusu, bekçisi, tutucusudur. Aldığı her kuruşun hesabını tutmak ve vermek zorundadır.

Kontrolörden gelen buyruklara göre paraları öder. Bu işlerin hiçbirinde muhasebe müdürünün herhangi bir kararı ve etkisi yoktur. Öte yandan belediye başkanı ya da meclise, kimi öğütlerde bulunması için çağrılmaz. Ancak, seçimle görev alan muhasebe müdürü kentin bağımsız ve bağlantısız bir görevlisidir. Kentlerin üçte birinde seçilerek göreve getirilen zorunlu bir kent memurudur.

Vergi Müdürü

Bir zamanlar, özellikle Yeni İngiltere Bölgesinde bu isimde bir memurluk vardı. Günümüzde vergi toplama birimi, hemen bütün kentlerde muhasebe müdürlüğünün bölümlerinden birisidir. Çok az sayıdaki yerlerde, muhasebe müdürlüğünden ayrı bir bölüm olarak tutulur; burası fonların kayıtlarını tutar ve harcamalarını yapar.

Kontrolör

Kontrolör, toplumun ilgisi bakımından, bilinen ve tanınan bir kişi değildir. Oysa, bu dairede görevli olanlar belediye başkanının maliye konusunda en başta gelen yardımcılarıdır. Öyle ki, burada çalışanların muhasebe müdürlüğüne bağlı olduğunu düşünür çoğu kişi. Yüzlerce kent yönetiminde kontrolör seçimle görev alır; fakat kentlerin yüzde 95 inde atanan bir görevlidir.

Kent bütçesi, belediye başkanı ya da kent yöneticisinin buyruğu altında kontrolörün bölümünde bulunur, hem de buradan izlenir. Bütçe belediye meclisince görüşülüp kabul edildikten sonra, belediye başkanı ya da kent yöneticisince gözden geçirilmesi arkasından yapılan iş ve işlemlerin uygunluğuna bakılır ve izlenir.

Gelecek yılı ilgilendiren bütçe belediye meclisince benimsendikten sonra, kontrolör bütçenin yönetimini alır. Her bölüm için ayrılan paradan fazla harcıyıp harcamadığına, ilk yarı yılda öngülenen - tahsis edilen-, payın yalnız yarısını harcıyabilmek, kalanı yılın öteki yarısında; ayrıca ilgili bölümlerin satın almaları konusunda bilgi ve belge düzenlemek gibi bir işlem aramak durumundadır.

Kontrolörün her tür ödemeye ilişkin belgeyi imzalaması gerekir; çünkü, kent muhasebe müdürü kontrolörün onayını arar. Belediye başkanı ya da kent yöneticisinin, maliye ve bütçe konusunda en yakın danışmanıdır. Kimi kentlerde belediye başkan yardımcısı görevini de üstlenir.

Küçük kentlerde, kimi büyüklerinde kontrolörün işlevi tümüyle ya da bir bölümüyle kent meclisince yerine getirilir. Belediye meclisi toplantılarının büyük bir bölümünde makbuz ve senetler incelenir ve onaylanır. Bazı durumlarda eyalet yasası meclisin bu işlevi yapması yönünde hükümler taşır.

Vergi Gerçekleştirme Memurluğu

Vergi gerçekleştirme memurluğu bazan bir kişidir, bazan da bir kuruldur; taşınmaz mal vergisine esas olmak üzere taşınmazların değerlendirmesini yapar.

Bazan maliye bölümü içinde yer alır. Çoğunlukla ayrı ve kendine özgü bir birim olarak çalışır.

Hemen bütün kentlerin böyle bir memurluğu ya da birimi vardır. Bir zamanlar "gerçekleştirme - tahakkuk" görevlisi seçimle iş başına gelirdi. Günümüzde de bu görev teknik eğitim gerektirmesine karşın, kentlerin yüzde onbeşi seçim yöntemini sürdürür.

Teorik olarak değerlendirme, siyaset yapmayı içermez; ancak, kent ve eyalet yasalarına göre taşınmazların değerlendirilmesini uygular. Bununla birlikte vergi gerçekleştirme memurları çoğunlukla siyasete önemli katkıda bulunur. Bunlar işyerlerinin ev alanlarına ya da bir bölgenin öteki bölgeye göre daha az ya da çok değerli olduğu biçiminde değerlendirmek gibi geniş bir "takdir" yetkisi kullanır; ya da bir grubu ötekine üstün tutar, kayırır. Bu tür davranışlar içinde siyaset vardır.

Vergi memurluğu vergi gerçekleştirmesini yapar ve listesini düzenler, ödeme duyuruları çıkarır; oysa, bu tür bir iş genellikle maliye bölümünün görevidir. Çünkü, hiçbir yetkili vergi yükümlüsüne ödeme emri gönderemez. Vergi memuru, ayrıca yargılama işlemlerini de yürütür.

Vergi İtiraz Kurulu

Vergi gerçekleştirme memurunun dikkatsizliği ya da keyfiliği ve yetersizliğine karşın, hemen her vergilendirme yetki alanında "gerçekleştirme - tahakkuk" işlemlerini gözden geçirmek ve incelemek için kimi kuruluşlara gidilir. Vergi İtiraz Kurulu, Birleşik Devletlerin kimi kentlerinde değişik adları vardır bunların, kimi zaman belediye meclisidir, kimi yerde özel bir kurul olarak oluşturulur. Hangisi olursa olsun bu görev çok güçtür ve aldıkları kararlar yüzünden pek öyle çok arkadaşı da yoktur bu üyelerin. Genel olarak kurul, toplumun vergi ödeyen büyük bir bölümünün baskısı altındadır. Bunun içinde en ilginçleri de bir tek evi olanların coşkulu başkanlarıdır.

Kurulun da üstünde bölge itiraz kurulu, devlet vergi komisyonu ve genellikle de yargı yerleri bulunur. Ancak, buraları pek pahalı yerlerdir; zaman ister ve en önemlisi de yerel vergi tahakkuk memurunun son derece yetersiz ve bilgisiz olması gerekir. Bütün bu gerekleri yerine getirebilen ve etkide bulunan vergi yükümlülerinin sayısı çoaldıkça olanaklıdır.

Satın Alma Birimi

Günümüzde maliye bölümü içinde bir de satın alma birimi vardır. Bu birim aracılığıyla kentin ihtiyacı olan araç ve gereçlerin en tutumlu yoldan elde edilmesi sağlanır. Büyük kentlerde satın alma biriminde, Birleşik Devletler Standartlar Bürosu ve devlet ve Federal devlet yetkililerinden yararlanan, bunların ölçü ve ayrılıklarını bilen, kaliteleri anlayan uzmanlar bulunur.

Satın alma birimi, bölümlerin ihtiyacından fazla alınmasını da engeller. Ayrıca, bu birim mal alım satımında hizmet sağlanmasına, arsa alınmasında ve inşaat projelerinin, sözleşme ve anlaşmaların gerekli ayrıntılarını düzenlemekle de yükümlüdür.

Satın alma görevlisi bu konuda özel eğitim gören bir memur olabilir. Ancak, bunlar çoğunlukla belediye başkanı ya da denetçi tarafından atanır.

MALİYE BÖLÜMÜ

Küçük bir maliye biriminin üstünde örgütü olan kimi kentler, başında bir müdürün bulunduğu bir maliye bölümü içinde toplanabilir. Maliye yönetimi konusunda otorite olanlar bu tür bir örgütlenmeye gitmenin çeşitli faaliyetleri içinde topladığı yönetim ve işbirliği sağladığı için yararlı olduğuna inanır.

Meclis - yönetici yönetim biçimini uygulayan kentler, özellikle de küçükleri yukarıda söz konusu edilen derli toplu bir maliye dairesi kurar. Ancak, pek çok kentin maliye memuru hem bağımsız ve hem de seçimle göreve getirilir.

Meclis Denetçisi - Oditör

Meclis denetçisi, karar organı adına çalışan bir görevlidir. Görevlinin işi, yönetim tarafından yapılan masrafların gerek yasalara ve gerekse kararlara uygun olup olmadığını denetler. Pek az kentte meclis denetçisi, yönetim bölümlerinin daha etkin ve yeterli çalışabilmesi için önerilerde de bulunabilir. Birleşik Devletler'de bu tür bir görev oldukça eskidir. Bu memurların sekizde biri seçimle göreve gelir; oysa, böyle bir iş oldukça ileri ölçüde bilgi ve yetenek gerektirir. Meclis denetçileri bazı kentlerde kontrolörlerin de görevini yerine getirir.

Seçilmeyen - atanan - meclis denetçisi, kimi zaman meclis tarafından, kimi yerde eyalet denetçilerine bu görev yaptırılır. Kimi kentler de bu iş için bilen kimseler ücret karşılığı çalıştırılır.

Çok büyük kentlerin kendi meclis denetçisi vardır. Küçük kentler özel kuruluşlara başvurabileceği gibi, eyaletlerden de yardım isteyebilir. Görüldüğü gibi, Birleşik Devletler'de kentler hemen her konuda değişik yol ve yöntem kullanır.

Denetçinin en önemli karakteristiği, belediye başkanı ya da yöneticiye karşı bağımsız olmasıdır. Ancak, bu görevli aracılığı ile belediye başkanı kendisini denetlemiş olur. Bağımsız denetçi, kendisi uygun bulduğu biçimde incelemesini yapar ve raporunu düzenler. Oditörün bu tür çalışması, genellikle profesyonelliğin bir ilgi biçimidir.

MALİYE PLANLAMASI

Maliye denilince akla bütçe gelir. Oysa bütçenin de birden çok türleri vardır. Ayrıca bütçenin düzenlenmesi ve sonra benimsenmesi ve uygulanması önemli aşamalardır.

Başkanlık Bütçesi

Kent yönetim reformlarının başlangıç yılları boyunca "yeterlik" ve "ekonomi" baskıları o ölçüde büyüktü ki, pek çok kent meclisi, belediye bütçesi üstündeki geleneksel yetkisini bırakmak durumunda kaldı. Belediye meclisinin bu yoldaki özverisi, kent gelir ve giderlerinin düzenlenmesi, maliye sürecindeki ayrılıkların başkana aktarılması sonucunu doğurur. Bu oluşumda belediye meclisi bütçeyi karara bağlar; ancak kimi değişiklikler yapabilir.

Kent başkanı meclis tarafından benimsenen bütçenin uygulanmasında her bölümün kendisine ayrılan harcamalarını gözetir. Yine harcamaların yasa çemberi içinde kalmasını, ödeneklerin sınırının aşılmamasını denetler. Bunlardan sonra belediye meclisi kendi denetçisi kanalıyla kent başkanının kararlara uyup uymadığını, eyalet yasalarına göre ödenekleri yerinde harcayıp harcamadığını izler ve öğrenir.

Kent başkanının bütçe memuru aracılığı ile kullandığı yetkisi, aslında pek büyüktür; hem kent bütçesini kendisi düzenler - bu bir belgedir, burada politikanın ana çizgileri saptanır ve paranın nasıl harcanacağı gösterilir - hem de meclisin bütçeyi kabulünden sonra harcamaları denetler. Bugün bütçe görevlisi başkanın en önde gelen memurlarından birisidir. Memur ve yanında çalışanlar hem meclis üyelerine ve hem de kent başkanına hizmet verir. İsteklere göre ödenekleri gözden geçirir, bunun yanında politik duruma ilişkin belge düzenler.

Kent hizmet sayısının çoğalması ve işlerin daha bir karmaşıklaşması yönetimin merkezleşmesi eğilimine neden olduğu, yirminci yüzyılın başlarından beri Birleşik Devletler'de başkanlık bütçesi uygulamasının hızla yükselmesini sağladı. Bu yöndeki değişikliğin sonucu sorumluluk - güçsüz başkan ve komisyon biçimi belediyeler dışında - önerilerin uygulanmaya konulması ve vergide yeniliklere gidilmesi kent başkanı elinde kalır. Buna karşılık kent meclisi geleneksel görevi olan eleştirme, gözden geçirme, değiştirme ve kimi zaman "reddetme" yetkisini kullanır.

Son yıllara kadar hemen her bütçe, bir bölümün çalışabilmesi için gerek duyulan pek önemsiz ayrıntılarla uğraşırdı/doldurulurdu. Çoğu kez bütçe bazı "bölümler" içerir; burada her görevin özel durumuna göre harcanacak para gösterilir; bunlar aynı daire kapsamında olsa bile bir bölümden ötekine aktarma yapılamazdı. Önemsiz de olsa ihtiyaçlar birer birer bütçede gösterilirdi - kağıt maşaları, kar kürekleri, el arabası gibi - hizmetler üstüne eğilinmezdi. O zaman bu tür bir

tutum gerekliydi; çünkü, kamu parasının birçok hilelere karşı korunması büyük önem taşırdı. Bu durumun halkın verilen hizmetlerden ödenen verginin ilgisini anladığı varsaydırdı.

Maliye yönetim alanında pek çok uzman ileri sürer ki, bütçe ödenekleri tümüyle kapsamalıdır. Bu tür bir uygulamada her birim ya da bölümün kendisine ayrılan toplam paranın harcanmasından sorumlu yönetici en iyi biçimde yararlanır; böylece hem kent meclisinin ve hem de kent başkanının ortaya koyduğu politikayı daha bir uygun gerçekleştirir. Beklenmeyen önemli sorunların ve değişikliklerin karşılanmasında bir esneklik de sağlanır.

Uygulamalı Bütçe

Dikkati çeken bir husus da şudur: Hoover Komisyonu raporundan beri, 1940'ı yılların sonuna doğru "uygulamalı bütçe" yönünde bir eğilim yerleşmeye başladı. Bu bir yöntemdir. Buna göre her bölüm değişik çalışmalar için ayrılan ödenekleri alır; harcamaları bu toplam üzerinden yapar. Bunlar, yaşam düzeyinin yükseltilmesi, yeni park yeri satın alınması, kar temizlenmesi gibi konuları karşılar. Her işin para karşılığı vardır; toplam para ilgili birime verilir.

Bu yöntemin kendinden çıkan yanlış ya da eksikleri varsa da, ne tür ve ne kadar para kullanılacağı hem halk ve hem de kent meclisi tarafından kolayca bilinecek bir yarar sağlar. Öte yandan geçmişteki uygulamalar ile gelecekteki gereklerin karşılaştırılmasını kolaylaştırır. Birimler kendi ihtiyaçlarını düşünerek ve daha iyi iş yapabilmek için ödenek isteme cesaretini bulur.

Uygulamalı bütçe eski bütçe yönetiminin nesnelere ödenek ayrılması anlayışını azaltarak bir bölük araç ve gerecin tüketilmesi ve yerli yersiz hizmet satın alınması yaparak ödeneğin bitirilmesi tutum ve davranışına engel olur. Kent meclisleri kimi zaman uygulamalı bütçe düşüncesine karşı soğuk davranır; çünkü, bu tür bütçenin bürokrasiye ve kent başkanına mali konuda pek çok yetki verdiğine inanır.

Uygulamalı bütçenin meclis - yönetici biçimindeki kentlerin kolaylıkla benimsediği görülür. Öteki Los Angeles kadar büyük kentlerde de uygulandığına tanık olunur.

Politika Aracı Olarak Bütçe

Bütçe çalışması, karar verilmesinde sorunların ele alınmasının özel bir yöntemidir. Kentin bölümleri durumlarını bütçe yoluyla yerdeslere bildirmek/duyurmak gibi bir avantaj kazanır. Bütçe denetçileri ya da ilgilenenler, en yakını belediye başkanı istekleri azaltarak gelir tahminlerini güvenli biçimde yaparak değişik yararlar arasında bir denge sağlama olanağı bulur.

Bütçe düzenlemenin bir de olumlu yönü vardır; bütçe belediye başkanının programı ve politikasının en önemli göstergesi ve temelidir. Başkan, kamu parası üstündeki çeşitli isteklerin nasıl değerlendirildiğini açıklayabilir. Bütçe ile dolayı

ve dolaysız olarak önerilen hemen her husus savunulabilir ve programın her konusuna gerekçe bulunabilir.

Çoğu yönetim, üç - beş yılın ihtiyaçlarını karşılayan toplam bir paranın önceden tahminini yapacak birimlere gerek duyar; bu süre genellikle beş yıldır; böyle bir durum bütçeye uzun dönemli planlamanın bir aracı özelliğini verir. Ancak, bu para program ihtiyacından ayrı bir bölüm oluşturmaz. Bu yoldaki bütçe hem maliye ve hem de program planlaması bakımından gelişmiş bir araç görevi yapar.

Günümüz bütçe uygulamaları devlet ve yerel yönetim başkanlarına kimi olanaklar sağlar. Aşağıdaki alıntı bu görüşe biraz açıklık getirir.

Karar organının en sıkışık durumlarında bile girişimi elde tutmak gibi bir olanağı bulunur. Bütçe kararları pek ilginçtir, ayrıntılıdır, sürer, kesilir, yaygınlaşır, uygulanan programları değiştirir ya da özel durumlarda yeni programlara girilir. Paranın harcanmasında önerilen ve öteki kimi inşaatlar için de kararlar alınır. Bütçe kararları, vergi oranları ve siyaseti, genel düzeyde yönetime ilişkin konulara uzanır. Aslında, bütçe birimlerin ihtiyaçlarını karşılayacak para tahminlerine dayanır; bunun sağlamlığına bağlıdır.

Bütçenin Bölümleri

Bir bütçenin birçok bölümü vardır. Genellikle bütçe, belediye başkanının bir "mesajı" ile başlar; buradaki bir tümce "İşte bu gelecek yılın bütçesidir" biçimindedir. Arkasından yeni harcamaların açıklanması yapılır. Neden yeni vergilere gerek bulunduğu belirtilir ve siyasal durumlar açıklanır.

Bütçenin kısa bir özeti verilir; bununla yerdeşlere sağlanan yararlar sıralanır; bu bilgiler gazetelere de aktarılır. Bundan sonra daha bir ayrıntıya girilir. Öteki kaynaklardan ve vergilerden beklenen gelirlerden bahsedilir. Arkasından harcama bölümleri gelir; bu bölüm daha çok sayıda bölümlere ayrılır:

Bir bölüm, cadde ve sokakları, karayollarını içerir; bunların yanında daha küçükleri de vardır; bu bölümün en önemli kalemi de belediye borçlanmasıdır. Anaparanın harcanmasını gösteren bütçe bölümleri binalar, sokaklar ve öteki yapılara ilişkin bütçe çalışmalarını gösterir; öte yanda kamu hizmeti çalışmaları da bütçede yer alır. Ayrıca, bütçede kentin borçların' karşılayan ödenekler de bulunur. En sonda da ihtiyaç duyulan yeni vergiler, emlak vergisi yüzdesi ile bütçede denge sağlanır.

Bütçenin Düzenlenmesi

Belediye başkanı - meclis yönetim biçiminde çalışan kentlerde bütçe, başkanın gözetimi altında denetçi ya da bütçe görevlisi tarafından düzenlenir. Çok küçük ayrıntılarda bütçe memurlardan oluşan bir kurul ya da bağımsız, seçimle

görev alan bir denetçi tarafından düzenlenir. Güçsüz başkan biçimini uygulayan kentlerde bir meclis komisyonu/encümeni bütçeyi düzenler.

Bütçe düzenleme süreci, her bölüm tarafından düzenlenen gelecek yıl ihtiyaçlarının istenerek toplanmasıyla başlar. Küçük kentlerde değişik olmakla birlikte, öteki bütün kentlerde bölümlerden alınan bilgilerde şişirme, yanlışlık ve tutarsızlıkların bulunup bulunmadığı bütçe analistlerince incelenir. Gözden geçirme sırasında kim farklılıklar bulunursa, bütçenin ilgili bölümü ile toplantılar yapılır. Bu tür farklılıklar ilgililerince ileri sürülen gerekçelerden de doğabilir.

Kent başkanının görüşü, belki değerlendirmesi ya da siyasal stratejiyi gerektiren durumlar belediye dairelerinin her birinin "ihtiyaçları" yorumlamasını etkiler; çünkü, her birim ihtiyaçların gerçekleştirilmesinde değişik ölçüler kullanabilir. Bunlar profesyonel standartların esas alınmasına ya da ilgili birim başkanının sevilmesine, bir üçüncü durum ise, türlü baskılar sonucu bu yola gidilmesine neden olabilir; daha başka düşünceler ya da etkiler de bulunabilir.

Her bölümün gelecek yıl bütçe tahminleri toplandıktan sonra, tahmin edilen harcamaları karşılayan sütunlara işlenir; bunun yanma o yıl içindeki harcamalar da yazılır; geçmiş yılın parası da araya yazılabilir. Bu üç sütun önemli bir karşılaştırma kolaylığı sağlar. Bunun arkasından belediye başkanının bu konudaki görüşü ele alınır; böylece tahminlerin bir ortalaması ortaya çıkar.

Yukarıda özet biçimde değinilen bütçe çalışmaları sonuçlanır ve belediye meclisine sunulur. Bütçe belediye başkanının siyasal geleceğini içinde taşır; meclis - yönetici biçimindeki yöneticinin/managerin mesleğindeki başarısını gösterir; her tür kent yöneticisinin savaşımında eleştirileri karşılayan bilgileri ve bütün bunların üstünde kent sınırları içinde oturanların/yerdeşlerin yaşam düzeylerinin bir göstergesi sayılır.

Bütçenin Benimsenmesi

Belediye meclisi kimi değişikliklerle kent bütçesini görüşerek benimsemek durumundadır. Bu arada bir halk oturumu da düzenlenebilir; vergi ve öteki komisyonlarla görüşülebilir. Meclis başkanı, bütçe görüşmeleri konusunda en yetkili kişidir. Halk oturumları çoğunlukla belediye meclisinin bildiklerinden daha fazlasını sergilemez. Ancak, bu tür toplantılar halkın ya da grupların kızgınlıklarının giderilmesine, kimi bozuklukların engellenmesine neden olur. Kaldı ki, halk toplantıları demokrasinin önemli bir sürecidir.

Bütçeye ilişkin halk oturumlarına çoğunlukla baskı grupları başkanı olan kişiler katılır; aynı zamanda bunlar kamunun "muhalif" bilinen bölümünü temsil eder. Kentin bazı bölüm başkanları bu arada "lobi" çalışması yaparak bütçeden en büyük payı alma çabasına girer. Eğer kent başkanı yönetim bakımından güçsüz ise, yukarıdaki çalışmalar daha açık olarak yürütülür. Belediye başkanı güçlü ise,

"lobi" çalışması gizlice ve kurnazca yapılır; aksi durumda birim başkanı görevini yitirme tehlikesine girer.

Baskı grupları halk toplantılarında daha bir başarılı olur. Belediye başkanının bölümlere ilişkin harcanacak parayı belediye meclisinden zorla çıkardığı ya da hiç çıkaramadığı durumlarda, bunlar istediklerine kavuşabilirler. Bütçede bayağı değişiklikler olabilir. Bütün bu olaylardan sonra gerek başkanın gerekse meclisin bütçelerinde denge sağlamanın pek güçleştiği de görülür. Bu arada basın/gazetelerin, kent yönetiminde çalışanların da etkili olduğu söylenmelidir. Bunların hepsi de kamu hizmetinin maliyetinin artması sonucunu doğurur.

Genel olarak kent meclisi bütçede eklemeler, indirmeler, çıkarmalar ya da değiştirmeler yapabilir. Kimi durumlarda hiç değişiklik getirmez ya da az biraz düşürür. Belediye başkanı - meclis yönetim biçiminde kent başkanının son sözü söyleme, bir de "veto hakkı" vardır; bu hak yerine göre büyük bir güç sayılabilir.

Bütçenin Yönetimi

Her bölüm başkanı bir çalışma programı düzenler ve bunu kent başkanına verir. Bu programlar bütçe yılının başlamasıyla birlikte uygulamaya konulur. Programlarda bölümün ihtiyaç gösterdiği ödenekler aylık, üç aylık biçimde yer alır; toplam ödenek de bellidir. Bu tür uygulamaya "ödenek sistemi" adı verilir. Programlar benimsendikten sonra bunlar muhasebe bölümüne aktarılır.

Yukarıdaki işlemlerden sonra bölümler buna göre işlerini yürütür; fazla ve aşırı istekler geri çevrilir. Ayrıca bir de ödeme planı düzenlenir. Her bölümün ne harcayacağı bellidir. Bütçe yönetiminin iyi örgütlenmediği, açık ve kesin kurallara bağlanmadığı durumlarda, ödenek sistemi de yoksa, o zaman harcamaların uygunluğunu ancak meclis denetçisi/oditör araştırır.

Küçük kentlerde faturalar üzerine işler görülür, harcamalar yapılır. Para harcandıktan sonra oditör incelemesini yapar, raporunu belediye meclisine verir. Bu arada gerek muhasebe ve gerekse birim ve bölümler gelecek yılın para ihtiyacını da saptar. Böylece bütçe düzenlenmesi ve uygulanması süreklilik gösteren bir çalışma olarak kendini gösterir.

SONUÇ

Yazımızın başlangıcından buraya değin kısa bir açıklamanın arkasından ABD kentlerinde Maliye Yönetimi konusunda kent örgütü olarak kent meclislerine, belediye başkanlarına, muhasebe müdürüne, vergi müdürüne, kontrolörlere, vergi gerçekleştirme - tahakkuk - memurluğuna, vergi itiraz kuruluna, satın alma birimine, meclis denetçisine, maliye planlaması olarak kent bütçe türlerine, bir politika aracı olarak bütçeye, bütçenin bölümlerine düzenlenmesine, benimsenmesine ve uygulanmasına değinilmiş oldu. Şimdi sıra sonuç bölümüne ve burada söylenecek sözlerle geldi.

Ülkemizde belediye bütçeleri, bunların düzenlenmesi ve uygulanması konusunda ABD'nde görülen ve yapılanların benzer yanları olduğu gibi, eksik, ters yönlerinin de bulunduğu kolaylıkla söylenebilir. Kaba çizgilerle benzer durumlardan birkaçı şöylece sıralanabilir: Belediye bütçesini başkan düzenler, belediye meclisine sunar, burada görüşülerek benimsenir. Sonra başkan yılı içinde bütçeyi uygular. Geçen yıl bütçesiyle ilgili olarak bir de "kesin hesap" düzenler; bunu da belediye meclisi görüşür, kabul eder. Bu son işlem ile belediye meclisi bütçe bakımından belediye başkanını denetlemiş olur.

Yukarıda sayılanlar aşağı yukarı benzer yönler; iki tarafta da birbirine yakın ve aynı işi gören organlar var. Ayrıntıya girilmezse, denebilir ki, iki ülkenin maliye ve bütçe konusundaki örgüt ve işlemleri arasında önemli farklar yok sanılır.

Burada ve daha ilk anda bilinç alanına gelen ayrılıklardan birisi, bizde belediyeler gerek iş ve işlemler ve gerekse maliye/bütçe ve hesap işleri konusunda başkalarının denetlenir. Bu başkaları da birkaç bakanlık, kurum ve kuruluştur. Belediyeleri sahiplenene, onların denetimini üstlenen en başta İçişleri Bakanlığı'dır. Bu işi ya da görevi başkalarına, öteki bakanlıklara vermek istemez; yerine göre bunun "mücadelesini" de yapar.

Belediyeleri denetleyen öteki bakanlık ve kuruluşlar, yerine ve konusuna göre Bayındırlık ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Sayıştay, İller Bankası... şu sıra anımsananlar.

Yukarıda sayılan, belediyeleri denetleyen kuruluşlar merkezi idarenin kuruluşu, bir uzantısı, kolu ya da ona bağlıdır. Oysa, belediyelerin kendi kendini denetlemesi, onun oluşumunda, ortaya çıkışında vardır. Ülkemizde bu denetleme belediye başkanı ile meclis arasında sıkışır kalır. Meclis bütçe yapılırken, bir de geçmiş yılın "kesin hesabını" görüşürken iki kez denetleme yapmış olur. Yıl içinde bütçenin uygulanması, paraların harcanması sırasında meclisin herhangi bir denetlemede bulunması söz konusu değildir; en azından çok zor kimi formalitelere bağlıdır. Belediye encümeni bu işi yapıyor denilebilir; ancak, bu organın meclis üye sayısı azınlıktadır.

Değinilmek, belirtmek istenen, hem de önemli görülen bir husus şudur; belediyeler yerel kuruluşlardır. Demokrasilerde halk yönetimine, daha doğrusu halkın yönetime katılmasına buralarda başlanır; ilk adım bu yerel yönetimlerde atılır. Oysa, ülkemizde belediyeler merkezi idarenin bir kolu, bir uzantısı gibi kurulur ve öyle çalışır. Yerel yönetimlerle halkın kaynaştığı, içiçe çalıştığı, en açığı halkın kendi belediyesini denetlediği, denetleyebildiği söylenemez. Denildi ya, bizde belediyeler merkezi idarenin bir uzantısı gibidir. Bu bakımdan her yönüyle yetersizdir. Oysa, Amerika Birleşik Devletleri'nde kent yönetiminin halk tarafından denetlenmesi en önemli bir özellik olarak gösterilebilir.

Son bir durum, yürürlükte bulunan "Belediye Kanunu" 1930 tarihinde çıkarılan, o gündenberi uygulanan eski bir yasadır. Bu yasada kimi değişiklikler yapıldığı, "Büyük Şehir Kanunu" çıkarıldığı ileri sürülebilir. Yapılan değişikliklerin pek çoğu seçimlere ilişkindir. Kaldı ki, Büyük Kent Yasasının siyasal bir amaç taşıdığı, ana konularda Belediye Kanununa yollama yaptığı da bilinir.

Yerel yönetimler konusunda çağa uygun bir biçim vermek, bu yolda çalışmasını sağlamak için yeni düzenlemelere gidilmesi zamanı gelmiş, açık söylenimiyle geçmek üzeredir.

FRANSA YE İTALYA'DA BÖLGE MECLİSLERİ ÜZERİNE BİR İNCELEME

Hasan YÜKSEL
Altındağ Kaymakamı

Kamu Yönetimine, katılımcı demokrasinin ve sanayi toplumunun gereklerine uygun olarak getirilecek yeni yapılanma için Türkiye'de Bölge Valiliği, Bölge İdare ve Meclislerinin oluşturulması gerektiğine inanıyorum. Bölge Valisi Mülki Makam olarak bu yeni oluşumda yerini almalı ki; Bölge kuruluşları disiplin, kontrol altına alınabilsin. Valinin bölge personeli, devletin ekipmanları üzerindeki hakimiyeti sağlanabilsin, devletin ödenek ve kredilerinin dağıtımında söz sahibi olarak koordinasyonu sağlamaları mümkün olsun; Devletin planlarının bölgede hazırlanması, uygulanması bir bütünlük içinde olsun. Bu incelemede Fransız Dokümantasyon Merkezi yayınlarından yararlanılmıştır.¹

FRANSA'DA BÖLGE MECLİSLERİ

Fransa'da bölgenin kurumlaşması, Anayasa koyucuları tarafından Vilayetlerin tesisi sırasında parçalanmış eski rejimin Eyaletlerinin yeniden hayatiyete geçirilmesi değildir. 1871-1972 yılları arasındaki bir asırlık bir sürede bölge yönetiminin oluşması sürecinde bölge ile ilgili olarak 40'dan fazla kanun, tüzük, yönetmelik ve kararname çıkarılmıştır.

Gelişimci ve pragmatik bir yaklaşımla kurulan bölge, kamu düzeninin idamesi, bilhassa İkinci Dünya Harbinden sonra ekonominin planlanması, iyileştirilmesi, alan düzenlemesi zorunlu ihtiyaçlarından doğmuştur.

Gelişimci ve pragmatik bu reformla Fransız Yönetimi Geleneksel Merkeziyetçiliği bertaraf edecek, yetki genişliği ve yerinden yönetime doğru ileri bir adım atmış olacaktır.

Bölge oluşumu ile, her bölgenin ekonomik büyümeden, kalkınmadan, kültürel gelişmeden daha iyi yararlanmasını sağlamak, her vatandaşın kendi kaderini tayine iştirakini, idareye ve alınan kararlara mahallinde-her seviyede katılmasını teşvik etmek amaçlanmaktadır. Bir kelimeyle bu demokratikleşmedir. Bu sebep-

¹ Les Cahiers Français No: 158-159.

lerle bölge kurumu oluşturulması bir ülkeye has bir sorun olmayıp Merkezi İdare Reformundan bağımsız başarıya ulaşma şansı da yoktur.

Fransa'da 1964 yılında "Her Bölgesel İdari Faaliyet Bölümünde" bir Bölge Valiliği, bir Bölgesel İdari Konferans ve bir Bölgesel Ekonomik Kalkınma Komisyonu oluşturulmuştur.

Tarihi Gelişimi

- 1789'dan önce Fransa'da Eyaletler mevcuttur.

- İhtilâl ve Konsüllük döneminde, Adem-i Merkeziyetçi Vilayetler kurulmuştur. 8 inci Yıl Kanunu koyu bir Merkeziyetçilik kurar.

3 üncü Cumhuriyet Döneminde:

- Bölge kurulması üzerine fikirler oluşur, 50 kadar proje hazırlanır. Gerçekleşemez. Fakat çekingen bölgesel ekonomik teşekküllerin başlangıcıdır.

Vichy-Fransa Devleti Döneminde:

- Bölge Valileri görülüyor.

Dördüncü Cumhuriyet Döneminde:

- Kısa bir tecrübe: Cumhuriyet komiserleri;

- Bölgesiz Valiler; Olağanüstü görevli-İdarenin Genel Müfettişleri, (Inspecteurs Generaux de l'Administration En Mission Extraordinaire)

- Yeni ekonomik bölgecilik program bölgelerini getirir;

- Bölgesel ekonomik gelişme ile ilgili özel girişim; Ekonomik Gelişme Komiteleri oluşur.

5 inci Cumhuriyet Döneminde:

- Planlama ve alan düzenlenmesinin itici gücüyle, 1960 yılında Koordinatör Vali ve Vilayetler arası Konferans ile 21 Bölgesel Çalışma İdari Bölümleri ihdas edilmiştir.

- 1964 yılında her Bölgesel İdari Çalışma Bölümünde bir Bölge Valisi, bir Bölgesel İdari Konferans ve bir Bölgesel Ekonomik Kalkınma Komisyonu kuruldu.

- 1969 Referandumunun başarısız kalmasından sonra, 1972 tarihli Kanun Bölgesel Çalışma İdari Bölümlerini "Kamu Kurumu" şeklinde bölgelere dönüştürdü.

Bölge Meclislerine varlık veren 1972 tarihli Kanun gerekçesine bakıldığında;

"Tarihin derslerini dikkate almak, Mahalli İdare Yetkilerine saygı göstermek, Milli Birliği devam ettirmek, yeni istek ve çıkarları ifadeye imkân tanıyarak Mahalli Demokrasinin gelişmesini teşvik etmek" işte hükümetin uyması gereken emredici hükümlerin bunlar olduğu görülecektir.

"Bölgesel Çalışma İdari Bölümü Çerçevesinde Kamu Kurumu şeklinde kurulan bölge, yeni gerçeklerin ifadesine ve seçilmişlerin bölge işlerinin yönetimine katılmasına imkân tanıyacak, doğal olarak, Mahalli İdareler orada birleşmiş olacaklar. Teklif edilen bölge kurumu prensipte Liberal, işleyişinde pragmatiktir. Bu yüzden geleceğe açıktır.

Kanun, bölgeyi gerekli müesseselerle donatmıştır. Tesisi düzeyinde iki farklı Meclis kurulmuştur. Ancak iki Meclis ve komisyonlarının birlikte toplanmasına bir engel yoktur.

Müzakere ve karar icra eden Bölge Meclisi, sadece seçilmişlerden oluşur kararları icrai karakterdedir. Bileşimi, bölgenin muhtelif kurucu elemanlarının dengeli bir temsiliyi sağlar. Hukuken üye olan, Bölgenin Milletvekilleri ve Senatörlerinin Mecliste yer almaları, Milli Kararlar ile Meclis Kararlarının kaçınılmaz koordinasyonunu sağlayacaktır.

İkinci Meclis olan Ekonomik Sosyal ve Kültürel Komite, halen bölgesel ekonomik kalkınma komisyonlarında kendini gösteren Mesleki Sosyal Faaliyetlerin temsiliyi sağlar ve danışma görevleri ifa eder.

Bölge Valisine gelince o, Komite tarafından ve Meclis tarafından ifade edilen görüşleri takip eder ve Bölge Meclisinin kararlarını hazırlar ve uygular. Bölgede mevcut devlet servisleri onun bu görevi ifasına imkân verir.

Kanun, Bölgesel Kamu Kurumuna, Kamu ekipmanları konusunda bir Koordinasyon ve teşvik görevi verir. Kanun, Kuruma bilhassa Mahalli İdarelerin ve devletin yatırım faaliyetlerini tamamlamasına imkan verir.

Öte yandan Meclis istişari yetkiler alır. Meclis, Merkezi Hükümet dışında kullanılacak kredilerin tevziini Bölge Valisi ile birlikte sağlar.

Bölgeye görevini ifaya imkân vermek için Kanun malî sorumluluklar atfeder; Bölgeye borç alma hakkı, bazı vergileri koyup toplama hakkı verir.

Motorlu araç ehliyeti üzerine konan vergiyi devlet bölgeye devretmiştir. Bölge iki devlet vergisine de ekleme yapabilmektedir. Bunlar gayrimenkul el değiştirme vergisi ve motorlu araç kayıtları üzerinden alınan vergilerdir. Bölgesel gelirler doğrudan bölgede tahsil edilir, milli düzeyde hiçbir müdahale ve tekrar tevziye tabi tutulmazlar. Bu kaynaklar, Devlet Kredileri ve Mahalli İdareler imkanlarına eklendikleri ölçüde etkili bir icraata imkan verecektir.

BÖLGE MECLİSİNİN TEŞEKKÜLÜ

Bölge Meclisi 1 inci Bölgede seçilmiş Milletvekilleri ve Senatörlerden, 2 nci İl Genel Meclisi tarafından seçilen Mahalli Topluluklar temsilcilerinden, 3 üncü Şehir Birlik Meclisleri veya Belediye Meclislerince belirlenen yerleşim yerleri temsilcilerinden oluşur.

Bölge Meclisinin Görevleri:

Belde ve İl Özel İdaresi görevlerine saygı içinde;

- 1 - Bölgesel Kalkınmayı ilgilendiren bütün etütler;
 - 2 - Kamu toplulukları tarafından gerçekleştirilecek yatırımların seçimini rasyonelleştirme ve koordine etmeye yönelik bütün teklifler,
 - 3 - Doğrudan bölgesel ve bir yarar sunan kamu ekipmanlarının finansmanına istekli katılımı,
 - 4 - Devlet veya diğer Kamu Kurumları, Mahalli Topluluk Grupları, Mahalli Toplulukların hesabına ve muvafakatleriyle doğrudan bölgesel yarar sunan kamu ekipmanlarının gerçekleştirilmesi ile Kamu Kurumu bölgenin sosyal ve ekonomik kalkınmasına katkıda bulunmak görevindedir. Bu görevler aynı zamanda Bölge Meclisinin görevi olmaktadır.
- Bölge Meclisi Kamu Kurumunun bütçesini oylayarak kabul eder. Bütçe gelir ve gider olarak denkleştirilmiş olmalıdır.
 - Bölge Meclisinin Kararları kendiliğinden icra gücündedir. Yalnız Bölge Valisinin 15 gün içinde bir daha görüşülmesini isteme hakkı saklıdır. Meclisin bir Kanuna veya bir İdari düzenlemeye aykırı ve görevi haricinde bir konuyla ilgili kararları yok hükmündedir.
 - Meclis zorunlu olarak danışılması gereken bölgenin alan düzenlemesi ve ekonomik kalkınma problemleri üzerine görüş belirtmek üzere müzakerelerde bulunur. Bölgesel alan düzenlemesi incelemelerine; muhtelif aşamalarında planın uygulanması ve hazırlanmasına, bilhassa genel yönlendirme ilişkilerinin hazırlanmasına katılır.
 - Bölge Meclisi, hiç olmazsa senede bir defa, bölgesel veya İl'e yararlı yatırımlara tahsis edilen devlet kredilerinin kullanılma şartları hakkında görüş bildirir.
 - Her yıl Bölge Valisi, bölge planının uygulanışı üzerine ve devlet tarafından bölgede gerçekleştirilen yatırımlarla ilgili Bölge Meclisine bir rapor sunar. Bu raporlar birleştirilerek hükümet tarafından Parlamentoya sunulur.
 - Bölge Meclisi başkanını ve bürounun diğer elemanlarını seçer. Bölge Meclisi iç tüzüğünü yapar. Meclis, Valinin veya Meclis Üyelerinin mutlak çoğunlu-

ğunun daveti üzerine toplanır. Genelde Bölge Meclisi Parlamentonun toplantı dönemleri dışında toplanır.

Ekonomik ve Sosyal Komite Danışma Meclisi

Sosyal ve Ekonomik Komite, Kararnamede tespit edilen şartlarda seçilen, bölgenin Sportif, Kültürel, Bilimsel, Eğitimci, Ailevi, Mesleki, Sosyal ve Ekonomik karakterli faaliyet ve kuruluşlarının temsilcilerinden oluşur.

- Ekonomik ve Sosyal Danışma Meclisi, Bölgenin yetkisinde olan işler ve alan düzenlemesi ve Plan, Devlet Kredileri, Bölge Valisinin yıllık raporu üzerine görüşlerini bildirir.

- Ekonomik ve Sosyal Danışma Meclisi görüşlerini, Bölge Meclisinin müzakere Karar ve mütalaasından önce bildirmektedir.

- Bölge Meclisi ve Ekonomik ve Sosyal Komite veya Komisyonları Başkanlarının muvafakati üzerine veya teklifleriyle Bölge Valisi tarafından birlikte toplantıya çağrılabilir. Ancak her Meclis ayrı oylama yapar.

BÖLGE VALİSİ - BÖLGENİN İCRA ORGANI -

Bölge Valisi, Bölge Meclisine sunulan işler için her türlü bilgiyi araştırır, verir.

Bölge Meclisinin kararlarını uygular. Kamu Kurumu olan bölgenin bütçesini hazırlar ve uygular. Masraflara girer ve ödemelerini yapar. Ekonomik ve Sosyal Komiteye sunulan işler için bütün bilgileri toplar ve verir.

Bölge İdaresinin görevlerini yerine getirmek için Vali Devletin teşkilat ve servislerini kullanır. Bu amaçla bölgeye yeni teşkilat kurulmamıştır.

Bölge Meclisleri

Fransa'da 23 bölgede oluşmaktadır. Üye sayısı her bölgede değişmektedir. En az 29 en çok 128 üyeli Meclisler teşekkül etmektedir. Örnek olarak 1973 yılındaki "Rhône+Alpes" bölgesinin Meclis oluşumuna bakıldığında, 64 Parlamenter, 40 Genel Meclisler tarafından seçilen temsilciler, 18 Belediye Meclisleri tarafından seçilen temsilciler, 6 Şehir Toplulukları tarafından seçilen üye olmak üzere toplam 128 Üyeden oluşmaktadır.

- Örnek olarak "Lorraine" bölgesinde oluşan Ekonomik ve Sosyal Komiteye bakıldığında;

1 inci Kategori- Endüstri ve Ticaret Odaları 4, Ziraat Odaları 1, Meslek Odaları 1, Zirai İşletme Sendikaları 2, Yardımlaşma Kumruları, İşbirliği ve Ziraî Krediler 1, Esnaf Sendikaları 1, İşveren Sendika Grupları 7, İşçi Sendikaları 16, olmak üzere toplam 33,

2nci Kategori - Bölgenin Özel Faaliyetleri:

Kereste İstihsal ve İşletmeleri 1, Süt Üretim ve İşletmeleri 1, Demir ve Çelik İşleri 1, Kömür Madeni 1, Tekstil 1, Kimya 1, Metal Dönüşümü ve Mekanik Endüstrisi 1, Ulaştırma 1, Turizm 1 olmak üzere toplam 9,

3üncü Kategori -Aile Cemiyetleri 1, Sosyal ve Sağlık İşleri, Sosyal Güvenlik Kuruluşları 2, Tüketici Teşekkülleri 1, Lojman İnşaatı 1, Mesleki Teşekkül 1, Göçmen İşçiler 1, Bilimsel Araştırma ve Yüksek Öğretim 2, İlk ve Ortaöğretim 1, Kültürel Faaliyetler 1, Çevre Kuruluşları 2, Spor Kesimi 1, Sağlık Meslek Mensupları 1, Hukuk Meslek Mensupları 1, Teknik Meslek Mensupları 1 olmak üzere toplam 17,

Nihayet bölge kalkınmasına katkıda bulunabilecek Başbakan tarafından seçilen 6 kişi olmak üzere genel toplam 65 olmaktadır.

Ekonomik ve Sosyal Komitenin Üyeleri de bölgeden bölgeye 35 ile 80 arasında değişmektedir.

- Ekonomik ve Sosyal Komite Üyelerinin tazminatları Bakanlıklararası bir Kararnameyle belirlenmektedir.

Fransa'da her zaman Beldeler ve Köyler seçim alanı ve Demokrasinin Okulu sayılmıştır. Çok dağınık yerleşimi olan bu üniteleri birleştirmek, çok kapsamlı birlikler, tek kapsamlı birlikler, diskritler, gruplandırmalar, şehrsel İdari birimler, şehir toplulukları, birleşik komünler oluşturularak bir yandan ekonomik ekipman, malî kaynak yönünden daha güçlü Mahalli İdareler teşkil edilerek Devlet Sübvansiyonlarıyla desteklenirken, daha demokratik halkın kendi yönetimine katılma şekilleri oluşturulmuştur. Bölge İdareleriyle de seçilmişlerin idareye katılmaları sağlanmıştır.

İTALYA'DA BÖLGESEL DENEYİM

1947'de İtalyan Anayasa Koyucuları tarafından kabul edilen çözüm, ÜNİTER bir devlette bağımsız politik bölgeler öngördüğü ölçüde orijinaldir. İtalya'da 20 Bölge ve Meclisi mevcuttur.

- Cumhuriyetin yeniden kurulması esnasında geçen faşist rejime reaksiyon ile bölge demokratik rejimin bir garantisi gibi görülecektir.

- 1946'da seçilen Anayasa Komisyonu, Bölgelerin yalnız idari yetkilerle değil aynı zamanda yasama yetkileriyle de donatıldığı Üniter bir devleti tavsiye ediyordu. Bununla birlikte 1947'de kararlaştırılan bölgeler ancak 1970'de fiilen faaliyetlerine başlayabildiler. Bölge Organlarının teşkili ve işlemesi için zaruri metinlerin hazırlanabilmesi 1953'te, Bölge Meclislerinin teşkili için seçim usulleri 1963'te, Bölgelerin çalışabilmesi için Mali tedbirler 1970 yılında alınabil-

miştir. Böylece Bölgelerle ilgili Anayasal Hükümler 8 Haziran 1970 yılında Bölge Meclis Üyelerinin seçimiyle yürürlüğe girmiş olmaktadır.

- Her Bölgenin Statüsü, Bölge Meclisinin çoğunluğu tarafından tesis edilmeli ve Anayasanın 123 üncü maddesine uygun olarak Cumhuriyetin bir Kanunuyla tasvip edilmelidir.

Statü, Bölgelerin işleyişine kılavuzluk edecek bir Prensipler deklarasyonu ile başlar; Bölgesel organlar ve onların İdari ve Teşrii faaliyetleriyle ilgili olanlar yanında Bölgesel Yönetime vatandaşların iştiraki üzerine sarıh hükümler de ihtiva eder.

Siyasi Partilerin, Sendikaların ve diğer Sosyal Organların doğrudan müdahalesi üzerine olduğu gibi doğrudan Demokratik Kurumlar üzerine de (Yasama konusunda halkın referanduma başvurma girişiminde olduğu gibi) hükümler ihtiva eder.

Statülerin ekserisi, Bölgelerin Mahalli İdarelerle sürdürecekleri ilişkileri gösterdiği gibi, Bölgesel Sosyal ve Ekonomik planların hazırlanışı ve kabulüyle ilgili usulleri de gösterir.

BÖLGELERİN TEMEL YAPISI

Anayasanın 121 inci maddesi bölgelerin üç organdan oluşmasına imkân tanır. Bunlardan Bölge Meclisi Müzakere ve Karar Organı, Bölge Komitesi Yürütme Organı olup, Bölgenin başında bir başkan yer alır.

1 - Bölge Meclisi

Doğrudan halk tarafından seçilir. Bölgeye verilen yasama ve idari düzenleme yetkilerini kullanır. Bölge Meclisi Parlamente'ye Kanun teklifi sunabilir. Bütün Bağımsız Meclisler gibi kendine has teşkilatı oluşturmakta söz sahibidir.

2 - Yürütme Komitesi

Yürütme Komitesi Bölge Meclisi tarafından seçilir. Bölge Mülkünün yönetimi, bütçenin yapılması ile görevlidir. Acele hallerde Bölge Meclisinin idari yetkilerini de kullanabilir.

3 - Bölge Başkanı

Bölge başkanı gizli oyla Bölge Meclisi tarafından seçilir. Bölgesel Kanun ve İdarî düzenlemeleri yayımlar ve Devletin Bölgelere verdiği yetkileri kullanır. Bölgeyi temsile yetkilidir.

İtalyan Anayasası, İtalyan vatandaşlarına bölge çerçevesinde ifa edecekleri gerçek Kamu Yetkileri tanımıştır. Vatandaşlar Kanun teklif etme hakkından yararlanır ve bir Kanun veya Bölge tarafından alınmış bir İdari işlemin referandum konusu yapılabilirler.

Kıscası Bölge Meclisleri, Anayasanın ve Cumhuriyet Kanunlarının onlara verdiği nisbi bir bağımsızlıktan yararlanırlar.

BÖLGELERİN YETKİLERİ

İtalyan Bölge Meclislerinin bağımsızlık karakteri Anayasanın onlara tanıdığı yetkilerle ölçülür. Bölgeler bir Yasama Yetkisinden yararlanırlar. Böylece bir ölçüde Devletinkinden bağımsız bir Politika izleyebilirler. Bu Yasama Yetkisi yanında oldukça geniş bir Mali Yetki ve İdari Yetkilerden de yararlanırlar.

1 - Bölgenin Yasama Yetkisi

Anayasanın 117 nci Maddesi bölgelere ikili bir Yasama Yetkisi tanıır. Bununla beraber İtalyan Devletinın Üniter karakterine zarar vermeyi önleyecek sınırlar içine konulmuştur.

İlkin Bölge, Anayasanın 117 nci Maddesinde öngörülen "Bölüşmeli veya Yarışmalı" denen bir Yasama Yetkisinden yararlanırlar,

Cumhuriyet Kanunlarıyla tespit edilen temel prensipler çerçevesinde 117 nci madde aşağıdaki konularda Yasama Kuralları tespite bölgelerin yetkili olduğunu belirtir.

Bölgeye bağı İdari Kurum ve Kuruluşların teşkili, Belde İdari Bölümlerinin Tespiti, Şehir ve Köy Mahalli Polisi, Fuar ve Pazarlar, Kamu Hayır Kurumları ve Sağlık Yardımı ve Tedavi Kurumları, Zanaat ve Meslek Öğretimi ve Eğitime Yardım, Mahalli Kuruluşların Kütüphane ve Müzeleri, Şehircilik, Turizm ve Otel Endüstrisi, Tramvay ve Bölge Yararlı Otomobil Yolları, Karayolları, Su Yolları ve Bölgesel Yararlı Bayındırlık Hizmetleri, Havacılık ve Göl Ulaşımı, Mineral ve Termal Sular, Madenler ve Yakacaklar, Avcılık ve İç Sularda Balık Avcılığı, Tarım ve Ormanlar, Zanaat ve Kanunlarla öngörülen diğer konular.

Nihayet Bölgeler "Tamamlayıcı veya Uygulama" yetkileri denen bir Yasama yetkisinden yararlanırlar. Filhakika, Anayasanın 117 nci Maddesi Devlete, Bölgelerden Devlet Kanunlarının uygulanması tedbirlerini düzenlemelerini isteme imkânı veriyor.

Bu yetkiyi kullanırken Bölge yeni kanun yapmıyor fakat, Millî Kanunu Özel Bölgesel gereklerle uydurmakla yetinmektedir.

Bölgelerin Yasal otonomisinin Devletin Hukukî düzenlemelerine zarar vermesini (İhlalini) önlemek gerekiyor. Böylece Bölgesel Yasama Yetkisi Anayasal Hükümlere ve İtalyan Hukuk Rejiminin bütün kurallarına saygı göstermek durumundadır. Devlet Kanunlarıyla tespit edilen, millî veya bölgesel yararlı olsun, bütün temel prensiplere saygılı olmalıdır.

Bu hükümleri etkili kılmak için her bölgesel kanun, Cumhuriyetin Kanunları ve temel prensiplere uygunluk kontrolüne tabi tutulmuştur. Yani esasen Anayasa

Mahkemesine düşen bir (Kanunilik) kanuna uygunluk kontrolü söz konusudur. Yerindelik kontrolü ise yalnız Parlamente'ya aittir. Böylece bir başka Bölge veya millî çıkarlara zarar verebilecek nitelikte bir kanunu Parlamento iptal edecektir.

BÖLGELERİN İDARİ YETKİSİ

Yasama yetkisine paralel olarak bölgeler bir İdari Otonomiden yararlanır. Biri bağımsız diğeri yetki devri şeklinde bölgelerin çift İdarî Yetkisi vardır.

Bağımsız İdarî Yetki, Yasama Yetkisi ile aynı tatbik alanına sahiptir. Ancak, İdarî Yetki tekelcidir ve Bölge İdarecisinin eylemleri bu yetkinin kullanılmasında yalnız bölge kanununa uygun olma şartına tabidir.

Yetki devri şeklindeki İdarî Yetki başlıca iki şekilde görülür: Birincisi Devletin kontrolü altında ve direktiflerine göre hareket eden Bölgelerin Ademi Merkezîyet organı gibi kullanılmasından ileri gelir; İkincisi diğerk fonksiyonların yapılmasının bölgeye devredilmesi şeklinde açıklanabilir.

Sonuç olarak Bölgeler ve Devlet arasındaki Yasama ve İdarî Yetkilerin bölüşürülmesi İtalyan Bölgelerinin Otonom karakterini çok iyi belirtir.

BÖLGELERİN MALİ YETKİSİ

Anayasanın 119 uncu Madde 2 nci fıkrası bölgelere vergiler alma ve beldelerin vergiler gelirlerinden pay alma hakkını tanıyor.

Kamu alanları ve sübvansiyonları diğerk gelir kaynakları olarak zikretmek gerekir. Bölgesel katılımların başlıcaları şunlardır: Kamu Mülk ve Alanlarında Devlet imtiyazları üzerine konan vergi; Bölgesel imtiyazlar üzerine konan vergi; Trafik Vergisi, Kamu Alanlarını işgal üzerine konan vergi.

Devlet Sübvansiyonları aşağıdaki vergi gelirlerinden oluşan bir fonda kendini gösterir. İnşaat vergileri, madensel yağlar, ispirotolu içkiler, bira, şeker, gaz, tütün tüketimi üzerinden değışen yüzdelerle alınan vergi gelirinden oluşur. Fonda toplanan meblağ bölgelere yüzölçümleri, Bölgede oturan nüfus, işsizlik ve göç oranı dikkate alınarak yeniden bölüşürülür. Bu sistem bölgeler arasındaki sosyal ve ekonomik dengesizlikleri hafifletmek için seçilmiştir.

16 Mayıs 1970 tarihli Kanun Anayasa hükümlerine nazaran Mali Otonomiyi kısıtlamış görünüyor.

BÖLGELER ÜZERİNE DEVLETİN KONTROLÜ

İtalyan Kamu Yetkileri Teşkilâtı, Devletin yanında bağımsız karar Merkezleri ihtiva ettiğii için, Anayasal her ihtilafı önlemek amacıyla büyük maharet göstermek zorundaydılar. Bunun arayışi içinde görevi Devlet ve Bölgeler arasındaki bağılantıyı sağlamak olan "Hükümet Komiseri"ni kurdular. Buna göre

Hükümet Komiseri bir danışma ve bilgi alma organı gibi görünüyor. Kurulması bölgesel otonomiye hiç zarar vermiyor.

BÖLGESEL ORGANLAR ÜZERİNDE DEVLETİN KONTROLÜ

- Bu Kontrol Anayasanın 126 ncı Maddesinde öngörülmüştür. Buna göre, Bölge Meclisi, Bölgeler için Anayasa Komisyonu ve Bakanlar Kurulunda müzakere edildikten sonra, Meclis Başkanının teklifi üzerine Cumhurbaşkanının Kararnamesiyle feshedilebilir. Dört dağıtma sebebi mevcuttur.

- Kanunu ihlâl eder şekilde alınmış veya Anayasa aykırı kanunsuz işlemler sebebiyle,

- Kanunsuz işlemler yaptıkları takdirde Meclis Başkanı ve İcra Komitesinin değiştirilmesini Hükümetin istemesi üzerine bunun reddedilmesi sebebiyle,

- Nihayet, Bölge Meclisi Milli Güvenlik sebebiyle dağıtılabılır.

BÖLGESEL KANUNLAR ÜZERİNDE DEVLETİN KONTROLÜ

Her Bölgesel Kanun, 30 gün içinde vizesini vermesi gereken Hükümet Komiserine, kabulünden sonraki beş gün içinde ulaştırılmış olmalıdır.

Öte yandan, oylanan Kanun başka bir bölgenin veya Milli Menfaatler ile çelişki halinde veya bölgenin yetkilerini aşıyorsa Hükümetin, Bölge Meclisinden Kanunun bir daha görüşmesini isteme hakkı vardır.

Hükümet ile Bölge Meclisi arasında görüş ayrılığı varsa bir uzlaşma usulü mevcuttur. Bölge Otonomisine hiçbir zarar vermeyen böyle bir kontrol kabul edilebilir. Çünkü bu kontrol Milli Birliğin garantörü sıfatıyla, Hükümet ve Bölge Meclisleri arasındaki bütün ihtilafları hükme bağlamakla görevli Anayasa Mahkemesi ve Parlamento tarafından çok dikkatli bir şekilde yapılır.

DEVLETİN BÖLGESEL İDARİ İŞLEMLER ÜZERİNDE KONTROLÜ

Anayasanın 125 inci Maddesi İdarî İşlemlerin Kanunilik ve Yerindelik şeklinde çiftli bir kontrolünü sunar.

Yerindelik Kontrolü, (Hükümete Tanınan) Bölgesel İdarî Kararların yeniden incelenmesini, Hükümet komiserinin Başkanlık ettiği bir Komisyon vasıtasıyla, Bölge Meclisinden isteme imkânından ibarettir.

Bununla beraber, Bölge Meclisi, böylece geri gönderilen işlemi yeniden tasvip etmekte' hürdür Kanunilik kontrolüne gelince, bu da aynı komisyon tarafından ifa edilir.

Böyle olmakla birlikte, Bölgesel İdarî bir işlemin Kanuna uymadığı bildirilmişse bu karar için Danıştaya başvurulabilir. Sonuç olarak, uygulanış usulü ve

cinsi dikkate alındığında Anayasa ile bölgeler üzerinde tesis edilen kontroller Bölgesel Bağımsızlığı tehlikeye atacak cinsten değildirler.

İTALYAN ANAYASA KOYUCULARI

Plüralist bir Devlet için tercih yaparken şüphesiz orijinal bir seçim yaptılar. Bununla birlikte, yapıtları bazı yönleriyle biraz dayanıksız görülebilir. Zira Anayasa kendine has bağımsız Politikaları uzlaştırmaya yöneliyor. Halbuki bu uzlaştırma yetkilerin, Devlet ile bölgeler arasında basit bir paylaşımıyla kendini göstermeyebilir.

Hakikatta; Plüralist bir Devletin vasıfları ve Devletin iyi işlemesi ancak Koordinasyon prensibine dayanabilir. Böyle bir mekanizmanın uygulanması karmaşıklık gösterir.

- Bu iki ülkedeki Bölge Meclisleri incelemesinin ışığı altında ve Devletin yapısı karşısında;

1 - Seçilmiş Halk Temsilcileri yönetime nerede hangi düzeyde bir Mecliste katılmalıdır?

2 - Bu Meclisin teşekkülü nasıl olmalıdır?

3 - Bu Meclisin yetkileri neler olmalıdır?

4 - Bu Meclisin görevleri neler olmalıdır?

5 - Meclis yalnız istişari görev mi yapmalıdır?

6 - Meclise Yasama ile ilgili görev verilmeli midir, nasıl?

7 - Meclis veya Kuruluşun bütçesi-otonomisi, vergi koyma yetkisi olmalı mıdır?

Bu soruların çoğuna başka ülke örneklerinde cevaplar bulunabilir. Ancak, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Yapısı - Milletimizin tarihi tecrübeleri ve kültürü dikkate alındığında; Türkiye gerçekleri karşısında çözüm bulmak önemlidir.

1 - Türkiye Cumhuriyeti Üniter bir Devlettir. Kanun yapan tek Meclisi mevcuttur. Federal yapıli Devletlerde ise, Federe Devletlerde de Kanun yapma yetkisi bulunmaktadır. Öyleyse Parlamentolar Ülke düzeyinde Federal Devletin her yöresine yayılmıştır. Halk temsilcilerinin Yasama faaliyetlerine katılımı daha halka yakın demokratik olmaktadır. Federe Devlet kendi meclisini, kendi Yargı Teşkilatını, kendi yönetimini oluşturmaktadır. Bu kuvvetler açısından Federe Devletin Otonomisi mevcuttur. Ancak Federe Devletlerin Kanunları Federal Devletin Anayasal Kanunlarına uymalıdır; Bunu Federal Mahkemeler veya Anayasa Mahkemeleri sağlar.

Ancak; Federal yapıli Devlet Organları Üniter Devletler tarafından alınırken çok dikkat gerekir. Zira Milli Birlik sağlamada güçlükleri olan bu nedenle Üniter

Devlet modelini benimseyen Ülkeler, Federal Ülke Organlarını alırlarken Ülkelerinin-Milletlerinin bölünme risklerini de beraber getirmiş olabilirler.

Türkiye bu konuda dikkatli olmak zorundadır. Bu bakımdan Fransa'da oluşturulan- Kamu Kurumu niteliğinde Bölge Meclisleri bünyesinde seçilmişlerin Demokratik Yönetime katılmaları sağlanabilir veya nisbeten daha otonom Yasama Yetkisi de tanınan bağımsız Politik Bölgeler olan İtalyan örneğinden yararlanılabilir.

İngiltere'de, Mahalli İdareler Parlamento dışında yegane siyasi temsili Kumrulardır. Halkın yönetime katılımı da bu kuruluşlarla olmaktadır.

Almanya'da Federal Devlet yapısı yanında, İlçelerin de tüzelkişiliği, müstakil bütçesi olup, İlçe Meclisini, Başkanını seçmekle halkın İdareye katılımı Vatandaşa daha yakın bir yerel düzeyde oluşmaktadır.

Eğer Almanya örnek alınacaksa Federal yapının Üniter Türk Devletine getirebileceği bölücü etkileri bertaraf edecek tedbirler almaya ihtiyaç duyulacaktır.

2 - Bu Meclis ya İtalya'da olduğu gibi, Bölge düzeyinde oluşturularak, doğrudan halk tarafından seçilebilir. Bölge Meclisi Karar organı olup, ayrıca Bölge Komitesi ve bir de Bölge Başkanı bulunur. İtalya'da bu meclisler yasama yetkisi kullanmaktadırlar veya;

Fransa'da olduğu gibi, Bölge düzeyinde Kamu Kurumu şeklinde Bölge İdaresi oluşturulup, Karar Organı ve Danışma Organı şeklinde iki Meclis oluşturulabilir. Bunun için önce Bölge Valiliği - Bölge İdaresi oluşturulmalıdır. Bölge Meclisi, Parlamenterler, İl Genel Meclisi Temsilcileri, Belediye Meclisleri Temsilcilerinden oluşacak, böylece seçilmişler bölge düzeyinde yönetime katılmış olmaktadır. Birde Fransa'da Ekonomik ve Sosyal Komiteler oluşturulmakta, Danışma Meclisi görevi yapmaktalar, Komite, Ticaret Sanayi Odaları, Ziraat Odaları, Esnaf Odaları, Ticaret-Endüstri-Ziraat, Esnaf Sendikaları, Sağlık, Sosyal, Aile, Eğitim, Bilimsel ve Kültürel, Sportif Kuruluşlar, Serbest Meslek Temsilcileri ile Bölgeye Has Faaliyet Temsilcilerinden oluşmaktadır. Bu Vilayet üstünde bir oluşumdur, katılımdır.

3 - Meclisler İtalya ve Fransa'da olduğu gibi Vergi Koyma yetkisiyle donatılabilir. İtalya'da olduğu gibi yasama yetkisi tanınabilir. İstisari yetki verilebilir. Tüzelkişilik tanınabilir.

4 - Fransa'da Bölge Meclisleri;

- Bölge kalkınmasını ilgilendiren bütün araştırma, incelemeleri yapmakla, yaptırmakla;

- Kamu Kurumları tarafından gerçekleştirilecek bütün yatırımların seçimi, rasyonelleştirme ve Koordinasyonu için bütün teklifleri yapmakla;

- Doğrudan bölgesel bir yarar sağlayan Kamu ekipmanları Finansmanlarına istekli katılımları sağlamakla,

- Devlet veya diğer Kamu Kurumları, Mahalli İdareler hesabına ve muvafakatleriyle bölgesel yarar sağlayan Kamu ekipmanlarını gerçekleştirmekle, Bölgenin Sosyal-Ekonomik kalkınmasına katkıda bulunmakla görevlidirler.

- Bölgede Devletin, Mahalli İdarelerin yatırımlarını tamamlanmasına imkan sağlar.

- Kamu ekipmanları konusunda koordinasyon ve teşvik sağlar.

- Merkezi Hükümet dışında kullanılacak Kredilerin tevziini Bölge Valisi ile birlikte sağlar.

5 - Meclisin yalnız istişari görev yapması kanaatimce yetersiz olacaktır.

Teşkilat, bütçe, vergi koyabilme, mali kaynak temini, ekipman oluşturma, kamu kredilerinin o yörede kullanılması şekillerine karar vermek gibi Demokratik - Mali - Ekonomik kalkınma sağlamaya yönelik yetki, görev, imkân ve teşkilata Meclisler kavuşturulmalı, üyelerinin zaruri giderlerini karşılayacak bir tazminat şekli de sağlanmalıdır,

6 - İtalya'da olduğu gibi Bölge düzeyinde Meclislere Yasama Yetkisi verilebilir. Bu takdirde Merkezi Parlamento ile Hükümet ilişkileri ahenkli olmalıdır. Bunun için Hükümet Komiserliği kurulması gerektiği gibi Bölge Kanunlarını Merkezi Parlamento Kanunları ile ve Anayasa ile aykırılık sorunları çözümlenmelidir.

Anayasa Mahkemesine - Hükümete, Hükümet Komiserine bu ahengi sağlayacak yetkiler verilmesi gerekecektir.

7 - Kanaatimce, etkin bir Meclis için, müstakil bütçe, Vergi Koyma Yetkisi, ve bir ölçüde nisbî Mahalli Politika izleyebilecek Otonomisi olmalıdır. Meclis seçilmişlerden oluşmalı-ayrıca bir yürütme organı ile bütünleşmelidir.

- Meclise kararlarından önceki aşamada, danışmada bulunabilecek uzman atanmışlar ve temsilcilerden oluşacak bir istişari alt birim eklenebilir.

Bölge Meclisleri gibi bir kurumu bir ülkenin diğer kumullarından çekip alarak kısa bir yazı içinde sunmanın çok zor ve noksan anlatım kuşum taşıyacağını düşünüyorum. Bölge Kurumu yer aldığı ülkenin diğer kumullarıyla irtibatlı olup, ülkenin kurum ve kuruluşlarının anlatımı içinde anlaşılır-kavranılır olmaktadır. Bunun için ülkemize Model oluşturulabilecek Fransa ve İtalya gibi Üniter ülkeler üzerinde durulmuş; Federal yapılı ülkeler içindeki bu kurum inceleme dışında tutulmuştur. Federal yapılı devletlerin kurulularının örnek alınmasının, Üniter Devlet organları içine alınmalarının uyumsuzluklar-bölücü etki doğurma riski taşıyacağı düşünülmektedir.

Fransa'da Bölge Meclislerini iyice göz önüne sermek için Fransa'nın Bölge Valiliğinden söz etme zorunluluğu vardır. Çünkü Meclise lüzumlu bütün bilgi akımının sağlanması ve Meclis Kararlarının uygulanması Bölge Valisinin katkısıyla gerçekleşmektedir.

Bölge Meclisleri zorunlu olarak Bölge Valiliği ile birlikte ele alınmalıdır. Mahalli İdare ile Merkezi Yönetim karşılıklı etkileşim içindedir. Onun için Mahalli İdarelerin güçlendirilmesi sorunu genel idari reform içinde çözme zarureti vardır. Türkiye'de önce Bölge Valiliği kurulmalı, Bölge Meclisleri de buna paralel kurulmalıdır.

Türkiye'de duruma bir göz atıldığında; Mahalli İdareler hariç, Bölge Meclisleri ile ilgili yasal bir düzenleme yoktur.

Türkiye'de mevcut personel ve ekipman israfını önlemek, kamu ekipmanlarının bir elden kullanılmasını, koordinasyonunu sağlamak, kamu kredilerinin ve sübvansiyonlarının ihtiyaç olan yerde yeterli ölçülerde isabetli kullanılmasını sağlamak, bölgesel plan hazırlama ve uygulanmasını sağlamak-takip için Bölge Valiliği ve Bölge Meclisleri mutlaka kurulmalıdır.

Bölge Valiliği ayrı bir incelemenin konusu olacak kadar geniştir. Onun için inceleme dışında tutulmuştur.

Türkiye'deki düzensizliklere örnek vermek gerekirse (A) Belediyesinin elinde asfalt ekipmanı mevcut; büyük bir silindir mevcut. Bu Belediye bütün yollarını asfalt yapmış bu ekipman senede bir ay hariç atıl kalmaktadır. Bu ekipman diğer Belediye, Köy-Özel İdare-hatta diğer İllerin ihtiyacında kullanılabilir. Bunu Bölge Valiliği ve Bölge Meclisi sağlayabilir.

- Yine Devletin makina ve ekipmanları rastgele kurulmuş, çeşitli teknik bölge kuruluşlarının, (Devlet Su İşleri Bölge Müdürlüğü, Köy Hizmetleri Bölge Müdürlüğü, Karayolları Bölge Müdürlüğü vs. gibi) elinde dağınık düzensiz bir şekilde kullanılmaktadır. Bu ekipmanlar da Bölge Valiliği ve Bölge Meclislerinin kararlarıyla bölge içinde mevcut bütün Devlet ve Mahalli İdareler ihtiyaçları için Bölge Valisinin ve Bölge Meclisinin tek elden yönlendirmesi ve Koordinasyonu ile kullanılabilir. Bu şekilde birçok küçük Mahalli İdareler alamadıkları makina ve ekipmanlardan yararlanma imkanına sahip olabilecekleri gibi çeşitli Bölge Kuruluşları ve Mahalli İdarelerde mevcut makinalar birbirini tamamlayarak ve bütünleşerek güçlü ekipmanlar şeklinde kullanılabilirler. Teknik personel için de aynı şeyleri söylemek mümkündür. (A) Mahalli İdaresinin veya Bölge Kuruluşunun elinde yeterli (Mühendis-Teknisyen) mevcutken ihtiyacı olan diğerleri bundan yararlanmakta akla gelmez güçlüklerle karşılaşmaktadırlar. Bölge Valiliği teknik personel sıkıntısına çare olacak, düzensiz istihdamını da önleyecektir.

Parlamenteerler bölge Meclisleri içinde yer alarak bölgenin, İlin imkan-parasal kaynak - ödeneklerini yakından tanıyacak, Bölge kararlarının oluşumuna katılacak, uygulanmasından ise Bölge Valisi vasıtasıyla bilgi sahibi olabilecek, bölgenin karar ve sorumluluğuna ortak olacakları gibi, bu husus Ülkemizde görülen Vali (Bürokrat)-Parlamenteer çatışmalarına bir ölçüde çözüm olabilecektir.

SONUÇ

Halkın veya temsilcilerinin yönetime katılmaları alt düzeylerde yalnız istişari nitelikte gerçekleşmesi basit-bazen siyasi-çekişmelerden öteye geçmeyecektir. Bir sosyal boşalmadan öteye hiçbir soruna çözüm getiremez. Bunun için önerimiz Türkiye'de Bölge Valiliğinin kurulması yanında oluşturulacak Bölge Meclisleri - Devletin Parlamentosu - Hükümeti ile İller ve Mahalli İdareler arasında bir düzeyde Kamu Kurumu niteliğinde oluşturulmalıdır. Otonomisi, müstakil bütçesi ve vergi gelirleri olmalı, ayrıca Devletin yardım ve sübvansiyonlarından da yararlanmalıdır. Bir Mülki İdare Kademesi olarak düşünülmemelidir.

Fransız sistemi ile İtalyan sistemi kıyaslandığında bazı farklılıklar olduğu gözlenir. Fransa'nın Bölge Meclisleri, Bölgeye dahil İller Parlamenteeri ile Mahalli İdare temsilcilerinden yani seçilmişlerden oluşur, kararları icrai niteliktedir. Bunun yanında Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Komite vardır. Bu da danışma görevi ifa eder. Halbuki İtalyan Bölge Meclisi de müzakere ve Karar organı olmakla birlikte üyeleri doğrudan halk tarafından seçilirler.

Fransa'da Meclise Parlamenteerlerin katılım ile yetinilirken İtalyan Bölge Meclislerine yasama yetkisi kullanma imkanı getirilmekte, böylece yasamada devlele bir paylaşım getirilmektedir.

Her iki ülkede de Bölge Meclis Başkanlarını kendisi seçmektedir.

Fransa'da Bölge Meclisinin İcra Organı Bölge Valisi olmasına karşın İtalyan Bölge Meclislerinin Yürütme Komitesi ile donatıldığı görülür.

Fransa'da bölge vergi gelirleri sınırlı olup, motorlu araç ehliyeti üzerine konan vergi bölgeye devredilmiştir. Bundan başka bölge gayrimenkul el değıştirme vergisi ile motorlu araç kayıtları üzerine konan devlet vergilerine ekleme yapabilmektedirler.

Halbuki İtalyan Bölge Meclisleri daha geniş bir alanda vergi koyabilme imkanına sahiptirler.

Fransız Bölge Meclisleri Çerçeve Kanunla düzenlenmiştir. İtalya'da ise her bölgenin statüsü Merkezi Parlamenteonun milli bir kanunıyla tasvipten sonra yasal varlık kazanmaktadır. İtalyan Bölge Meclislerinin kanun teklif etme ve kanun yapma yetkileri olduğu için Merkezi Parlamento ve Hükümetle ahenkli ilişkiler içinde olma gereği vardır. Bölge Meclisi Kanunlarının Merkezi Parla-

mento Kanunlarına ve Anayasaya uygunluğunun sağlanması önem arz etmektedir. Bu hususta Anayasa Mahkemesi, Hükümet Komiseri ve Hükümete önemli görevler düşmektedir.

Yukarıda Fransa ve İtalya'da Bölge Meclisleriyle ilgili özet bilgi sunmaya çalıştık. Konu üzerine bilim adamlarımız basın ve Parlamento eğilmelidir. Doğal olarak son tercih Türkiye Büyük Millet Meclisinin olacaktır.

KAMU PLANLAMACILARININ STRATEJİK PLANLAMAYA BAKIŞLARI*

Çev.: Fahri OLUK
İscehisar Kaymakamı

Yirmibeş sene evvel yeni ortaya çıkmış olan Toplum Yenileme Programıyla ilgili bir konferansta katılanlardan pek çoğu bu program lehinde hararetili konuşmalarda bulundular. Aynı konferansta söz konusu programla ilgili kuşkuları olan biri kalktı ve "Bu program, bundan öncekiler gibi gelip geçici bir uğraştır. Kasabaya zarar verdikten sonra o da unutulup gidecektir." dedi. Bunun böyle olup, olmadığını zaman gösterecek, fakat bugünlerde bu konunun çok kimsenin dikkatini celbettiğinde şüphe yok.

Geçen beş yıl içinde pek çok makale eyalet yönetimlerine ve mahalli idarelere stratejik planlamayı kullanmaları konusunda çağrıda bulundu (Olsen ve Eadie 1982, Boyle 1983, Toft 1984, Denhart 1985). Aynı dönemde pek çok hükümet ortak strateji planlaması yapıp uyguladılar. San Francisco, California, Philadelphia, New York, v.s. Stratejik planlamanın kamu sektöründe nasıl yapılacağını gösteren konferansların sayısında da yine bir artış gözlenmektedir. Hatta Reagan yönetimi stratejik planlama yaklaşımının güçlü bir destekleyicisi olmuştur. Bu yönetimin 1982 Milli Şehir Politikası Raporunun önemli bir bölümü olan "Şehirler için stratejiler" kısmı sanki ortak stratejik planlamayla ilgili bir kitaptan alınmış gibidir. Çünkü "Stratejik Yaklaşım", "dış faktörler", "tehlikeler ve fırsatlar", "dahili güç ve zaafılar", "karşılaştırmalı avantajlar", "stratejik meslekler" ifadeleri gayet serbest bir şekilde kullanılmıştır. Kamu planlamasında ortak stratejik planlamanın ortaya çıkışı 1970'lerin sonundaki ekonomik kalkınmanın gelişimine paralellik arz etmektedir. Ancak ortak stratejik planlama ekonomik gelişmenin planlanmasıyla sınırlı değildir. Ortak stratejik planlama ulaşım, sağlık, çevre ve diğer önemli sahaları da ilgilendirmektedir. Aynı şekilde bu planlama hem bölgesel hem eyalet çapında hem de şehir bazında yapılabilir.

Ortak strateji planlaması taraftarları, bunu uygulayan toplumların pek çok menfaat elde edeceklerini iddia ediyorlar. Amerika Mesken ve Şehir Gelişimi

* Bu konu, **Strategic Planning for Local Government**, Roger L.Kamp, 1993, s. 9-25'den tercüme edilmiştir.

Dairesince hazırlatılan Stratejik Planlama Rehberinin zaafı (Sorkin, Ferris ve Hudak 1984), bu yaklaşımın toplumu eğiterek, konsensüs sağlayarak seçimden seçime ortak bir vizyon oluşturarak, toplumu fırsatları değerlendirmeye yönlendirerek, önemli meseleleri aydınlatarak, kaynakları en etkin biçimde kullanma yollarını ortaya koyarak ve kamu-özel sektör işbirliğini sağlayacak bir sistem geliştirerek çok önemli işler göreceğini belirtiyorlar. Bazı akademisyenler de iyi hazırlandığı zaman stratejik planlamanın hükümetleri ve kamu hizmetini yeniden canlandırma ve yeniden yönlendirme imkanı verdiğini belirtiyorlar. (Bryson, Van de Ven)

Ancak ortak strateji planlamanın başka bir yüzü daha var ki o da direkt olarak, kamu planlama mesleğini hedef almaktadır. Bu görüşün taraftarlarından bazıları geleneksel kamu planlamasını açıkça beceriksizlik ve gayesizlikle suçlamaktadırlar. Bu adamlar ortak strateji planlamanın, kaynak yetersizliğinin ortaya çıkardığı problemleri aşmada toplumlara büyük kolaylık sağlandığını düşünüyorlar. Geleneksel kamu planlılığı eleştirildiğine ve ortak strateji planlamanın popülaritesi arttığına göre şehir ve bölge planlılığı her iki yaklaşımla ve kendi kimliğiyle ilgili sıkıntılarla karşılaşacak demektir.

Stratejik planlamayı, bir kamu planlılığı bakış açısından incelemek ve bu yaklaşımı bütün bir toplum planlılığına uygulamak bu makalenin amacıdır. Bu iş, stratejik planlamayı organizasyonlara tatbik etme olayından farklıdır. Evvela ortak strateji planlaması yaklaşımını açıklayıp, sonra bu yaklaşımın öteki kamu planlama yaklaşımlarıyla arasındaki benzerlik ve farklılıkları inceleyeceğiz. Bu yaklaşımın diğer kamusal planlama yaklaşımlarıyla benzer ve farklı yönlerini tespit için, konuyla ilgili literatürümüze, 15 tane kamu sektörü planlamacısının yaptığı bir ön çalışmayı da ilave edeceğiz ki bu planlamacılar halen ortak strateji planlamanın yapıldığı kuruluşlarda çalışmaktadırlar. Bu bahsi, stratejik planlamanın doğuşuna nasıl bakılmaktadır konusundaki düşüncelerle kapatacağız.

BİR AÇIKLAMA

Stratejik planlama yaklaşık 20 sene önce özel sektörde ortaya çıkmıştır. Hızlı bir şekilde değişen ve gelişen şirketler belirsiz bir gelecek içinde kendi geleceğini daha etkin bir biçimde planlamak istediklerinde, stratejik planlamanın temelleri atılmıştır. 1960'ların sonunda Steiner'in tahminine göre Birleşik Devletlerdeki büyük sanayi şirketlerinin dörtte üçü resmen stratejik planlama yapıyorlardı. 1980'lerin ortalarına gelindiğinde ise ticari şirketlerin yarısından çoğu bir şekilde stratejik planlamayı kullanmaktadırlar.

Stratejik planlama geliştikçe, değişik şekiller almaya başladı. Taylor (1984) Ortak Strateji planlamanın son yıllarda ortaya çıkan beş ana stilen tespit etmiştir. Merkezi denetim, yenilik için çerçeve, stratejik yönetim, politik planlama ve gelecek araştırması. Bryson, Freeman ve Roering de stratejik planla-

manın beş modelinden bahsediyorlar. Harvard politikası, portföy, sanayi ekonomileri, risk alma ve karar süreci.

Kamu sektörü stratejik planlamasının başlıca özellikleri Harvard politikası modelinin bir türevi olan (SWOT) metodu ile aynen kopye edilmiştir. Genelde bir toplum hedeflerini gerçekleştirmek için stratejiler geliştirirken kendi gücünü, zaafılarını fırsatları ve riskleri hesaba katar. Sorkin, Ferris ve Hudak (1984) toplum düzeyinde stratejik planlama yaparken temel bazı aşamalar tespit etmektedirler.

- 1 - Çevreyi gözlemler,
- 2 - Önemli konuları tespit et,
- 3 - Mesaj, ifade ve hedefleri belirle,
- 4 - Dahili ve harici incelemeleri tamamla,
- 5 - Her konuyla ilgili hedef, amaç ve stratejileri geliştir,
- 6 - Stratejik faaliyetleri yürütmek için bir plan yap,
- 7 - Hepsini gözden geçir ve incele, tarihini at.

Ortak strateji planlaması yapılırken fırsatlar, riskler aşama 1'de değerlendirilir ve aşama 2 ve 3'de ise aksiyon için bir temel olarak kullanılır. Üstünlükler ve zaafılar aşama 4'de geliştirilir, ancak bunlar aşama 2 ve 3'de alınan kararları netleştirmek ve aşama 5 ve 6'daki stratejileri formüle etmek için kullanılırlar. Üstünlükler, zaafılar, fırsatlar ve riskler aşama 7'de bir plan geliştirmek ve bunun sıhhati için birlikte değerlendirilir.

Yukarıdaki düşünciyi kamu sektöründe uygulandığı gibi stratejik planlamanın bir açıklaması olarak kullanıyoruz. Biz, stratejik planlamanın tüm topluma uygulanmasıyla ilgileniyoruz ki bu kamu planlılarının geleneksel hatasıdır. Eadie, Steinbacher, Bryson, Freeman ve Roering stratejik planlamanın hem toplum bazında hem de şirket bazında uygulanabilir olduğuna dikkat çekmektedirler. Yukarıda ana hatları ortaya konan bu yaklaşım her ikisi içinde geçerlidir. Gerçi stratejik planlamanın geçmişi organizasyonların yönetiminde değerlendirilmektedir. Teori ve metodla ilgili ortaya çıkan yeni problemlerin hallinde kamu planlamacılarının stratejik planlamadan faydalanmaları teldif edilmektedir.

LİTERATÜR BAKIMINDAN STRATEJİK PLANLAMA

Şöyle bir manzarayı düşünelim; Bir kapıyla birbirine bağlı iki oda var, odanın birinde insanla özel kuruluşlar için hareketle stratejik planlama yapıyorlar. Öteki odada, benzer bir çabayla insanlar kamu sektörü için eylem şekilleri planlıyorlar, İki odada çalışan insanlar arasında da hiç bir ilişki cereyan etmiyor. İki oda arasındaki kapı sıkıca kapatılmıştır.

Bu temsili biz 1960'dan 1980'lerin başına kadar ortak stratejik planlama ile kamu planlılığı arasında olan ilişkileri açıklamak için kullandık. Bu iki alandaki

insanlar sıkı bir çalışma içindeydiler, ancak bu süre zarfında aralarında en ufak bir ilişki cereyan etmedi. Mesela tedrici planlama teorisiyle ilgili en önemli kitap ve makaleleri bir kaç ortak strateji planlamacısından başka kimsenin okumadığını zannediyoruz. Altshuler (1965), Davidoj ve Reiner (1962), aynı şekilde, Durucker (1954), Chandler (1962), Stainer (1969) gibi kimselerin ortak strateji planlamasıyla ilgili kitaplar, planlama teorisi çalışan öğrencilere asla okutulmadı.

Ancak 1980'lerde bu iki oda arasındaki kapı açıldı ve bazıları bu iki oda arasında dolaşmaya başladılar. Bazı planlamacı akademisyenler, ortak strateji planlaması sahasına girip inceleme yapıyorlar ve ortak strateji planlamasının, kamu planlılığına uygulanabileceği sonucuna varıyorlar. (Bryson, Van de Ven, 1986, gibi) Aynı şekilde ortak strateji planlaması taraftarlarından bazıları (Sorkin, Ferris, Hudak, 1984 gibi) kamu planlılığı sahasında inceleme yapıyorlar ve bir zamanlar kamu planlılarının hizmet verdiği toplumlara ortak strateji planlarının da faydalı olacağı kanaatine varıyorlar.

Stratejik planlama taraftarlarından bazıları bu yaklaşımla klasik kamu planlılığı arasında önemli farklılıklara dikkat çekiyorlar. Bunlardan bir kaç, kamu planlılığı hakkında sağlıklı eleştiriler yapıyor. Mesela bunlardan biri olan, Tomazinis (1985) şehir ve bölge planlılığının ani değişikliklere ayak uyduramadığını ve öngörü kabiliyetini yitirdiğini söylüyor. Bir başkası eleştirisinde biraz daha ileri giderek (Eadie, 1983) kamu planlılığının geçmişinin abartılı beklentiler, yanlış maliyet hesaplamalarıyla dolu olduğunu ve bu çeşit planlılığın giderek daha az faydalı hale geldiğini söylüyor.

Bu eleştirileri bir yana bırakarak, stratejik planlama ile kamu planlılığı arasında çizilmiş olan çizgiye dikkatle bakmak istiyoruz. Bu çizginin hayali mi olduğu, eğer gerçekse sırf dikkat çekmek için mi yoksa yeni bir şeyler tespit etmek için mi çizildiğini görmek istiyoruz. Şimdi planlamacılık okulu mezunlarından çoğunun bildiği kamu planlamacılığı ile ilgili kitaplardan bir incelemeyi irdeleyeceğiz.

Öyleyse ortak strateji planlaması taraftarlarının, klasik kamu planlılığı ile kendi görüşleri arasında gördükleri temel farklılıklar nelerdir.

- Ortak strateji planlaması daha çok aksiyona, sonuca ve icraata yöneliktir.
- Planlama sürecinde daha geniş ve değişik kesimlerin katılımını temin eder.
- Toplumu iç dinamikleriyle tanımaya önem verir, çevresel bir gözlemler fırsatları ve riskleri tespit eder.
- Toplamlar adına yarışmacı bir davranış özendirir.
- Fırsatları ve riskleri baz alarak toplumun üstünlük ve zaafalarını tespit eder.

Ortak strateji planlaması taraftarları, kamu planlılığından uzun dönemli geniş veya büyük bir planı anlıyorlarsa yukarıdaki değerlendirmelerinde haklıdır.

Aynı zamanda pek çoğunun bu düşüncede olmasının da makul bir sebebi elbetteki vardır. (Eadie 1985, Denhardt 1985, Toft 1984).

Ancak kamu plancılığının bu şekilde anlaşılması, plancılık literatüründe uzun süre tenkit konusu olmuştur. Planlama literatüründeki bazı güçlü akımlar master plancılığının da ötesinde şeyler beklediler. Kamu planlamacılığından stratejik planlama taraftarları, planlama yazarlarının çağdaş bir planlama ve meslek olarak görmedikleri bir kamu plancılığına takılmış kalmış olabilirler. Gerçekte stratejik planlama ile kamu plancılığı arasında olduğu söylenen farklılıklar, çağdaş planlama literatüründe ya çok az telaffuz edilmekte ya da hiç yer almamaktadır.

AKSIYON VE NETİCEYE YÖNELİK OLMASI

Ortak strateji planlamasıyla kamu plancılığı arasındaki en önemli farklılıklardan birincisinin aksiyon ve neticeye yönelik olduğu, değişik bir ifadeyle karar almaya yönelik olduğu iddiasıdır. Kapsamlı planlamacılığın en fazla eleştirildiği noktalardan ilki bu noktada toplanmaktadır. Walker (1950) planlamacıların ve bağımsız planlama komisyonunun görevleri konusunu sorguladı ve karar alma işlemi ile karar mekanizmaları arasında daha doğrudan bir ilişkinin gereğini vurguladı. Planlama uygulaması ile ilgili derin incelemelerinden başlayarak, Mayerson ve Banfield (1955), Bolan (1967) kapsamlı planlamanın teoride iyi olsa bile politikanın gerçek dünyasında büyük ölçüde uygulanmadığını belirtirler.

Lindblom (1959) meşhur eleştirisinde kapsamlı planlamanın imkansız bir iş olduğunu iddia etti. Çünkü bu iş elde edilemeyecek kadar çok bilgi ve beceri gerektirmektedir. Banfiel (1959) daha da ileri giderek, organizasyonların böyle bir planla uğraşmak istemeyeceklerini ve uğraşamayacaklarını iddia etti. Netice olarak bu ve benzeri pazarlar hacim olarak küçük, kısa önemli ve değişime daha hassas plan modelleri geliştirmeye başladılar. Bu yazarlardan biri (Meyerson 1956) planlamacılar bu yönde hareket etmezlerse etkilerini kaybedeceklerini söyledi.

Böyle olunca bu noktada biz planlamacıların çoktan beri neticeye ve aksiyona yönelik olmaya ve bu amaçlara ulaşmak için değişik yollar bulmanın gereğine inandıklarını düşünüyoruz. Planlama derslerindeki politika analizi, tekniklerinin bolluğu, belirli planlama okullarının felsefi programları, toplum yenileme ve model şehirler programı gibi programlara planlamacıların destek vermesi uygulamacı ve akademisyenlerin bu konuda gereken mesajı aldıklarını göstermektedir.

KATILIM

İkinci iddia, ortak strateji planlamasının daha geniş bir katılımı sağlamasıydı. Bunun tipik örneği, planlamanın çok dar bir kesimi ilgilendirdiğini söyleyen Denhart (1985)'dir. Yukarıda geçtiği gibi Denhart, Eadie ve diğerleri planlamaya katılımın genişletilmesi için çağrıda bulunan Burke ve Friedman gibi akademis-

yenileri ve bazı uygulamaları görmezlikten geliyorlar. Bu çeşit plancılar planlama sürecine insanların dahil edilmesinin gerektiğini vurguluyorlar. Aynen ortak strateji planlamacılığının taraftarları gibi bu yazarlar da değişik kesimlerin katılımıyla daha iyi ve ihtiyaca cevap veren planın ortaya çıkardığını söylüyorlar.

Böyle olunca stratejik planlama taraftarlarının katılımı ilgili çağrılar yeni bir çağrı olmuyor. 20 yıldan fazladır planlamaya katılımı tartışıyoruz. Bazı stratejik planlama taraftarlarının vurguladığı şey ise özel sektörden daha geniş kesimlerin katılımına ihtiyacımızın olduğudur.

ÇEVRESEL GÖZLEM

Ortak strateji planlamasının kamu plancılığına bir önemli katkısı, çevreyi gözlemleme düşüncesidir. Örgüt bir vakum içinde değildir. Örgütün amaçları ve bunları gerçekleştirmek için atacağı adımlar çevre faktöründen etkilenirler. Bu çevresel faktörler organizasyonun daha iyi ve özlü planlama yapmasına ve değişik hareket stratejileri geliştirmesine yol açarlar. Çevresel gözlem bir organizasyonun daha büyük düşünmesini ve ileriye bakmasını sağlar.

Dünya artık değişmez şartlarla, sınırlı kaynakların çok iyi bir uyum içinde ve en verimli bir şekilde kullanılmasının gerektiğini anlamış durumdadır. Tıpkı bunun gibi bir örgüt de çevresel bir gözlem yaparak kendi gücünü ve zaaflarını değerlendirecek ve ona göre de fırsatları değerlendirirken, riskleri de göğüslemeye çalışacaktır.

Çevresel gözleme bu kadar vurgu yapmamıza rağmen onunda tamamıyla yeni bir şey olduğunu söyleyemeyiz. Ta 1920 ve 1930'larda Lewis Mumford, Benton Mackaye ve bunların Amerika Bölgesel Planlama Cemiyetindeki ortakları planlamanın sosyo ekonomik ve teknolojik gelişmeler ışığında yapılmasının gerektiğini dile getirmişlerdi. Roosevelt yönetimi zamanında Ulusal Arsa Planlama Dairesi de yapmış olduğu çalışmalarda gelişen trendleri göz önüne alarak planlama yapmanın önemini vurgulamıştı.

Yakın bir geçmişte değişik kesimlerden plancılar da yapılacak bir planın geniş bir bağlamda ele alınmasının önemini vurguladılar. Çevre planlamacıları gerekçelerini pratikteki mahalli hizmetlerle olan ilişkilerine dayandırıyorlar. Hava ve su kirliliği yeraltı sularının kirlenmesi, tarım alanlarının korunması, vahşi yaşam ve orman idaresi ile ilgili yapılacak bir planlama, kaynakların bölgesel, ulusal hatta uluslararası boyutta değerlendirilmesini gerektirir. Aynı şekilde ekonomik gelişmeyle ilgili bir çalışma da nüfusta, ekonomilerde ve teknolojik yatırımlarda meydana gelen iç ve dış değişiklikleri değerlendirmeyi gerektirir. Benzer şekilde sosyal planlama yapılırken de önemli meseleler ve hedef kitle demografik ve ekonomik trendler bazında ele alınır. Etzioni (1967) ortak strateji planlama taraftarlarının çevresel gözlemleme dedikleri konulara öncelik veren bir planlama biçimini formüle etti. Daha önce işaret edildiği gibi Etzioni'nin bu çalışması plan-

lama teorisi çevresel gözlem derslerinde kullanılabilecek genel bir kaynak vaziyetindedir.

REKABET

Ortak strateji planlamasının özelliklerinden biri de toplumu bir yarış havasına sokmasıdır. Bu görüşün taraftarları bu konuda oldukça iddialılar. Örneğin Tojt "Rekabetçi bir strateji pek çok durumlarda gereklidir ve başarılı bir topluluk kendisini rekabete dayalı bir ürün olarak görmelidir." demektedir. "Kazananların ve kaybedenlerin bulunduğu bir çevrede hükümetler ve organizasyonlar kendilerini alabildiğine provoke etmelidirler."

Şehirlerin, eyaletlerin ve bölgelerin birbiriyle yarış halinde olmaları planlamacılar için yeni bir şey değil. Bu durum planlamacının başarısız olmasının temel bir sebebidir. Plan uygulayıcıları da çoktan beri bir şehrin çevresiyle rekabet etmesini kabul ediyorlar. Hele son zamanlarda iş ve sanayi kuruluşlarının kurulmasıyla ilgili bölgeler arası hatta uluslararası bir yarışın cereyan ettiğinin farkındalar. (Perry ve Watkins 1977).

Geleneksel kamu planlamasında bu rekabet ekonomiye ve toplum düzenine zararlı bir unsur olarak görülürken, ortak stratejik planlamada rekabet olmazsa olmaz bir unsur olarak görülmektedir. Aradaki fark budur.

TOPLUMUN GÜCÜ VE ZAAFLARI

Ortak strateji planlamasının önemli yanlarından biri de çok geniş bir dairede toplumun gücünü ve zaaflarını değerlendirmeye tabi tutmasıdır. Gerçi bu özelliği de tamamen yeni bir şey değil. Bu görüşün yanlılarına göre geleneksel kamu planları dünyayı tek boyutlu ele almaktadırlar. Kamu plançılığında plancı, politikacı ve yöneticiler eşit ağırlıkta ele alınmaktadır. Tersine stratejik plan daha gerçekçidir ve toplumun gücünü ve zaaflarını daha gerçekçi bir yaklaşımla ele alır.

Toplumun gücü ve zaaflarının değerlendirilmesiyle ilgili tartışma ekonomik literatürden alınma bir mevzudur. Pazardaki rekabet anlayışının bir örgüt ve toplum çapında uygulanmasıdır.

Planlama literatürü incelendiğinde aslında stratejik planlama taraftarlarının iddia ettiği gibi bir farkın gerçek olmadığı ortaya çıkmaktadır. Kamu planlamacılığına yöneltilen eleştiriler çoktan beri söz konusudur. Bu sahada plan yapanlara her zaman daha çok ve değişik kesimlerin plana sokulması içinde çalıştıkları çevrenin ve sistemin daha gerçekçi bir değerlendirmesini yapmaları söylenmektedir.

O halde stratejik planlamanın ne gibi özelliği var? iki farkını biliyoruz. Birincisi bütün yukarıda tartıştığımız konuları planlama kapsamına almasıdır. Ve bunları bir uyum içerisinde kullanmasıdır. Planlamacılar bu unsurların önemini bilir ve diğerleriyle olan ilişkilerini anlarılarsa daha iyi bir plan yapabilirler.

İkinci fark stratejik planlamanın bir ideolojisinin olması ve iyi programlanmış olmasıdır. Özel sektörün deneyimlerinden ortaya çıkmış olan böyle bir planlama kamu oyununda meşru bir zemine oturmaktadır. Planlamayla ilgili tartışmayı böylece kamu sektöründeki planlamaya kaydırmış olmaktadır. Bu da önemli bir değişiklik sayılabilir.

PLANLAMACI GÖZÜYLE STRATEJİK PLANLAMA

Kamu sektöründe stratejik planlama yeni bir gelişmedir. Stratejik planlama yaklaşımının ana özellikleri zaten planlama teorisinde bulunmaktadır ve pratikte de ortaya çıkmaktadır. Ancak akademisyenlerin sözlerine uygulamada her zaman uyulmaktadır. Uygulamada teori ile pratik birbirinden ayrılmaktadır (Kaufman 1974).

Bu nedenle stratejik planlamayı uygulamacılar nasıl görüyorlar, bunu inceleyeceğiz. Öncelikle şirketler dünyasında gelişen ancak kamu sektöründe uygulanmaya çalışılan böyle bir planlama anlayışı hakkında planlamacıların düşüncesini öğrenmek istiyoruz. Planlamacılar stratejik planlama ile kamu sektöründe uygulanan planlar arasında önemli bir fark görüyorlar mı? Toplumda uygulanan stratejik planlara karşı tavırları nedir? Şevk mi duyuyorlar, kabul mü ediyorlar, tereddüt içindeler mi yoksa kötü gözle mi bakıyorlar?

Bu sorulara cevap aramak için 15 kadar planlamacıyla telefonla görüştük. Her biri stratejik planlamanın yapıldığı ya da yapılmakta olduğu bir kuruluşta çalışmaktaydı ve bunlarla görüşülmeden evvel haber verilmişti. Bu nedenle zıt görüşleri de dile getirebildiler. Görüşülenler küçük bir grup idi. Maksadımız bir ön yoklama yapmak ve ileride yapılacak daha geniş çaplı araştırmalara bir başlangıç olmasıydı.

Yakında çıkmış bir yazısında Tomazinis (1985) şöyle diyor; "Stratejik planlama kamu plancılığını canlandıracaktır. Plancı kuruluşları tahrik edecek, seçimle iş başına gelmiş yüksek bürokratların ilgisini uyuracak ve bölgelerle şehirler önemli sorunlarını tespit etme imkanına kavuşacaklardır." Biz bu sözleri telefonla görüştüklerimize aktardık ve görüşlerini aldık.

Genelde bu planlamacılar farklı görüşler ortaya koydular. Bazıları Tomazinis'in görüşlerine katıldı. Bazıları desteklemekle beraber bazı çekinceler ileri sürdü. Bazıları ise inandırıcı bulmadı.

İnandırıcı bulmayanlar, stratejik planlamanın gerçekten ihtiyaç olmadığını söylediler. Bunun sadece bir reklam ve göz boyamadan ibaret olduğunu söylediler. Federal bütçeden para koparmanın yeni bir yolu olduğunu ifade ettiler.

Bütün bunlardan, planlamacıların stratejik planlamaya ilişkin olarak tutumlarının iki etkene bağlı olduğunu gördük. Planlamacının aldığı eğitim, toplumdaki plan anlayışı.

Planlama okullarından mezun olanların, diğer okullardan mezun olan planlamacılara göre, stratejik plan hakkında daha az iyimser olduklarını müşahade ettik. Bunlardan iki tanesi stratejik planlamanın yeni bir şey olmadığını söyledi.

Bunun tersine ekonomik coğrafya okumuş bir plancı stratejik planlamayı öven sözler sarfetti. Ve kuruluşların çok fazla planlamacıya sahip olmasının sorun yarattığını söyledi. Ekonomi mezunu bir başkası da stratejik planlamada hedefler ve politikalar arasında uyumlu bir ilişkinin kurulabildiğini ifade etti.

Planlamacıların tavrını etkileyen önemli bir etken de planlamacılığın toplumdaki yeri idi. Kamu plancılığının sağlıklı ve yeterli görüldüğü toplumlarda plancılar stratejik planlamayı gereksiz görüyorlardı. Tersine durumda stratejik planlama, plancıların gözünde daha şirin gözükmemektedir.

NETİCE

Bu makalenin amacı, ortak strateji planlamasının bütün topluma uygulanabilirliğini incelemektir. Stratejik planlama taraftarlarının iddia ettikleri beş önemli farkı inceledik. Stratejik planlamanın lehinde ve aleyhindeki görüşlerin planlamacılık literatüründe gayet açık bir şekilde yer aldığını gördük.

Konu hakkında 15 plancıyla telefonda görüştük ve değerlendirmelerinin farklı farklı olduğunu gördük.

En azından kısa dönemde stratejik planlama, kamu sektöründe tartışılmaya devam edilecektir. Özellikle ekonomik gelişme ve kamu-özel sektör işbirliği alanında önemli bir teknik olarak ele alınacaktır. Mali darboğaz ve muhtemel krizlerin olduğu bir dönemde stratejik planlama kamu plancılığına yeni bir bakış getirecektir.

Bu düşünceler ışığında planlamacılar stratejik planlamayı ya bir risk, ya bir fırsat, ya da gereksiz bir konu olarak ele alabilirler. Bir tehlike olarak görenler için bu iş, şimdiye kadar yapageldiklerine son verecektir. Hatta planlama işi ortadan kalkacak, bir nevi yöneticilerin yaptıkları şeylere benzeyecektir. Böyle olunca stratejik planlama karşı çıkılması gereken bir olgu olarak ortaya çıkmaktadır. Siyasi çevrelerden ve özel sektörden güçlü destek alan stratejik planlama karşısında böyle bir teşebbüsün başarılı olacağı şüphelidir.

Öte yandan stratejik planlama, planlamacılara önemli fırsatlar sağlamış görünüyor. Eğer değerlendirmemiz doğruysa, plancıların gerekli teknikleri biliyor olmaları lazım. Bu da demektir ki plancılar stratejik planlama yaparken başarılı olacaklardır. Eğer yakın geçmişteki deneylerden faydalanılırsa bu iş için de önemli miktarda paralar bulunacaktır.

Stratejik planlamanın zararlı bir iş ve gelip geçici bir uğraş olduğunu iddia eden görüşler üzerinde daha fazla durmak istemiyoruz. Ve planlamacıların bu görüşü bir fırsat olarak görmelerini ve değerlendirmelerini istiyoruz.

Son olarak belirtelim ki plancıların bu konuda daha çok veriye ihtiyaçları olacak. Daha çok plan hazırlamalı, hazırlananlar ise hayata geçirilmelidir. Ancak o zaman stratejik planlama topluma faydalı mı değil mi anlaşılacaktır.

İZ BIRAKAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ/6

SATI BEY

Mehmet ALDAN
Emekli Vali

Mülkiye Mektebi'ni bitiren Satı Bey, bir süre öğretmenlik ve kaymakamlık yaptıktan sonra 1908 yılında kesin olarak Maarif Nezâreti emrine girmiş; eğitim ve öğretime getirdiği yenilikler ve uygulamalar ile unutulmaz eğitimciler arasında seçkin bir yer edinmiştir.

KISA ÖZGEÇMİŞİ

Yemen Vilâyeti Ceza Mahkemesi Reislerinden Mehmed Hilâl İbn-i Mustafa Al Husrî Efendi'nin oğludur. 1980 (1298 H.)de San'a'da doğmuştur.

Mülkiye'yi Pekiyi dereceyle 1900 yılında bitirmiştir. Mülkiye'de Fransızcasını ilerletmiş, tabiat bilimlerine ve matematiğe özel bir ilgi duymuş, arkadaşları arasında "Arşimed" diye anılmıştır.

1900 yılı Eylül ayında Yanya İdadisi tabiiye öğretmenliğine tayin edilerek Devlet hizmetine girmiş, Nisan 1902'de ek görev olarak Yanya Vilâyeti Maiyet Memurluğu'na başlamıştır. Bu arada meslekî makaleler ve okul kitapları yazmıştır.

Nisan 1905'de Radovišta (Kosova), Eylül 1907'de Florina (Manastır) kaymakamlıklarına atanmıştır. İkinci Meşrutiyetin ilânı üzerine kaymakamlıktan istifa ederek İstanbul'a gelmiştir. "Envâr-ı Ulûm" adlı bir dergi çıkarmış, çeşitli yayın organlarında çoğu meslekî yazılar yazmıştır.

Mart 1909'da Dârülmuallimîn-i İptidâî (İlk Öğretmen Okulu) Müdürlüğü'ne atanmış; bu görevdeki başarısı üzerine Dârülmuallimîn'i Aliye (Yüksek Öğretmen Okulu) Müdürlüğü'ne nakledilmiştir. Ek görev olarak da Mülkiye Mektebi İlm-i Akvâm (Etnografya) ve Dârül Hilâfet-il Aliye Medresesi İçtimaiyat öğretmenliğine getirilmiştir.

Rahmetli Satı Bey, "Yeni Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler" adlı büyük yapıtın sahibi Ali Çankaya'ya gönderdiği 25.1.1967 ve 26.1.1968 tarihli mektuplarında, Mülkiye Mektebi Etnografya Müderrisliği hakkında şu tamamlayıcı bilgileri vermiştir:

"... Meşrutiyet'in ilânı senesinde, Mülkiye ders programına Etnografya dersi ilâve edildiği, fakat muallim bulunamadığı haberini alınca (Mektep İdaresi'ne) müracaat ettim. Tabiiyat ve İçtimaiyat etüdlerim arasında Etnografya'ya büyük bir mevki vermiş olduğum için bu dersi okutabileceğimi bildirdim. Aralık 1908 tarihinde tayin edildim. Böylelikle 1908-1909 ders yılında Etnografya dersini okuttum. Okul İdaresi'ni ikna ederek Paris'ten Antropometri ve Kranyometri aletleriyle başlıca ırkların alçıdan yapılmış numunelerini getirttim. Fakat ertesi sene dersin kaldırıldığını ve bana, kaldırılan ders yerine Ceza Muallimliği'ne tayin edildiğimi bildirdiler. Fakat ben bu derslerle meşgul olmak istemediğim için istifa ettim. O yıl verdiğim Etnografya derslerini "Etnografya-İlm-i Akvâm" adıyla neşrettim. Dârülmuallimin-i Aliye Müdürü olduğum zaman, Mülkiye Mektebi Müdürlüğü'ne müracaat ederek (Paris'ten) getirtmiş olduğum âlet ve numuneleri Dârülmuallimin Müzesi'ne naklettirdim..."

Satı Bey, Temmuz 1912'de Yüksek Muallim Mektebi Müdürlüğü'nden ayrıldı, İki yıla yakın Dârüşşafaka Müdürlüğü'nde bulundu. 1915 yılında "Yeni Mektep" adıyla bir Anaokulu açtı. Ayrıca Anaokulu'na öğretmen yetiştiren "Dârül Mürebbiyât"ı kurdu.

Mondros Silâh Bırakışmasının imzalanmasından sonra Osmanlı uyrukluğundan ayrılarak yeni kurulan Suriye Hükûmeti'nin emrine girdi. Burada önce Maarif Umum Müfettişliği'ne ve Maarif Nezâreti'ne (Eğitim Bakanlığı) eşdeğerde olan Maarif Umum Müdürlüğü'ne atandı. 1920'de Maarif Veziri oldu.

Fransızların Suriye'yi işgalleri üzerine Temmuz 1920'de Irak'a gitti. 1921'de Irak Maarif Vezir Muavinliği'ne, 1923'de Maarif Vezâreti Umum Müdürlüğü'ne getirildi. Daha sonra Bağdat Dârülmuallimin-i Âliye (Yüksek Öğretmen Okulu) Müderrisliği'ne, Bağdat Hukuk Fakültesi Reisliği'ne (Dekanlığı), Âsâr-ı Âtika (Eski Eserler) Umum Müdürlüğü'ne tayin olundu.

1941 yılında Irak'tan ayrıldı. 1944 yılına kadar Beyrut'ta kaldı. 1944-1947 yılları arasında Suriye Maarif Vezâreti Fen Müsteşarlığı görevini yürüttü.

1947 yılında Mısır'a gitti. Aynı yıl Kahire Yüksek Terbiye Enstitüsü Müderrisliği'ne getirildi. Daha sonra Arap Birliği Kültür Departmanlığı Fen Müşavirliğinde, Arap Devletleri Birliği'ne bağlı Araboloji Yüksek Enstitüsü Müdürlüğü'nde görev aldı ve Arap Milliyetçiliği Kürsüsü'ne Müderris oldu.

1958 yılında resmî hayattan çekildi. Kış mevsimini Bağdat'ta, yaz mevsimini Beyrut'ta oturarak fıkri çalışmalarını sürdürmekte iken 29 Aralık 1968 Pazartesi günü Bağdat'ta öldü ve İmâm-ı Âzam Ebû Hanîfe Türbesi Hâziresine defnedildi.

1916 yılında evlenmişti. Bir erkek ve bir kız evlât babası idi. Arapça ve Türkçe'den başka Fransızca ve İngilizce'ye vâkıfı.¹

1 Ali Çankaya, Satı Bey, **Yeni Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler**, sh. 844-859, Ankara 1968- 1969.

HİZMETLERİ

Çok kez belirttiğimiz gibi, Mülkî İdare'de yapılanları yazma ve arşivleme geleneği yer etmediğinden, Satı Bey'in Kaymakam olarak yaptığı hizmetler hakkında hiçbir bilginiz yoktur. Bu yüzden, burada yalnız eğitimci yönü ele alınacaktır.

Prof. Dr. Yahya Akyüz, "Türk Eğitim Tarihi" adlı değerli eserinde "Satı Bey'in Türk Eğitim Tarihindeki Yeri Nedir?" başlığı altında şu bilgileri vermektedir:

"Mekteb-i Mülkiye'den mezun olan Satı Bey, aslen Arap'tır. Kaymakamlık ve öğretmenlik yapmıştır. II. Meşrutiyet'in ilânından sonra bir süre İstanbul Dârülmuallimin Müdürlüğünde bulunmuştur. Satı Bey, Türkçü değil, Osmanlıcı görüşlere sahipti. Fakat Türkçüler kendisine büyük saygı duyuyorlar ve O'na eğitim bilimi konularında değerli çalışmaları nedeniyle, "Türk Froebel'i" diyorlardı. Asya'daki Türk ülkelerinden birçok öğrenci gelip Dârülmuallimin'de O'ndan yararlanmaya çalışıyorlardı...

O'nun eğitim tarihimizde yer tutması başlıca şu nedenlerden ileri gelir:

1. Dârülmuallimin Müdürlüğü sırasında bir dizi yeniliklere, düzenlemelere girişmiştir.
2. Dârülmuallimin ve çeşitli düzeylerdeki okulların programlarında Terbiye-i Bedeniye, Resim, Elişi, Musiki derslerinin yer alması ve bu derslerin gelişmesinde büyük çaba göstermiştir.
3. Malûmât-ı Zirâiye, İlmi Hayvanat, İlmi Nebâtât, Darûs-i Eşya, Zirâî Tatbikat, İlmi Akvâm, Fenn-i Terbiye (2 cilt) kitaplarını yazmıştır.
4. Toplumda, herkesin öğretmenlik yapabileceği zihniyetine şiddetle karşı çıkmış, öğretmenliğin özel yeteneklere, bilgilere dayanan bir meslek olduğunu savunmuştur. O'na göre, bu gerçeğin anlaşılamaması maarifimizin en büyük yarasıdır.

Satı Bey'e göre, eğitim meselesi bizde önce bir para meselesinden ibaret görülmüş ve bazı güzel mektep binaları yapılmış, okullar araç ve gereçle donatılmıştır. Fakat bu güzel binalar çok yerlerde pislik içinde kalmış, sağlanan alât-ı fenniye'nin (laboratuvar araç ve gereçleri) yüzde onundan bile yararlanılamamıştır.

Meşrutiyet başında, asıl meselenin "Muallim Meselesi" olduğu anlaşılmış; fakat bu işe de hazırlıksız ve çok geniş olarak başlanmış; ilk hamlede otuzdan fazla Dârülmuallimin açılmıştır. Fakat alelacele ve çok sayıda öğretmen yetiştirmek yanlış olduğu gibi, öğretmenleri yalnız bilgili ve ahlaklı olarak yetiştirmek de yetmez. Muallimlik her şeyden evvel mürebbilik demektir. Tâlim

ve terbiye ise, bir hüner, bir sanattır. Bunun yöntem ve ilkeleri Batt'da uzun incelemeler ve tecrübeler sonunda belirlenip tespit edilmiştir. Bizim muallimlerimizde en eksik olan şey, bu Hüner-i Tâlim ve Usûl-i Terbiye'dir. Bu nedenle, bilgili, hattâ âlim muallimlerimiz arasında bile gerçek bir muallimin niteliklerine sahip olanlar pek nâdirdir.

5. Maarif Nâzırı Emrullah Efendi'nin ortaya attığı 'Tûba Ağacı Nazariyesi'ne karşı çıkıp Eğitim Reformu'nun tabîî ağaçlara benzer şekilde yapılabileceğini, buna ilkokullardan başlanması gerektiğini savunmuştur.

Satı Bey'e göre Tûba Ağacı Nazariyesi'ni savunanlar, iki iddia ileri sürerler: a) Dünyanın her tarafında önce yüksek öğretim geliştirilmiş, sonra ilköğretim ele alınmıştır, b) Bize her şeyden önce, yüksek öğrenim görmüş bir aydınlar topluluğu lâzımdır.

Oysa, çürük bir ilköğretime dayanacak yüksek öğretim, hiçbir zaman gelişemez. Üstelik her ülkede eğitimin gelişmesi, önce yüksek öğretimden başlamamıştır. Fransa, İtalya, İspanya, İngiltere gibi uygarlık hayatı bir iki asrı geçen ülkelerde önce üniversite gelişmiştir. Fakat Japonya, Bulgaristan, Yunanistan gibi uygarlık hayatı bir asrı geçmeyen ülkelerde üniversiteler, ilkokullardan sonra kurulmuştur...

Satı Bey, bizde eğitim ıslahatının ilköğretimden başlamasını uygun görmekle beraber, eğitimin tüm düzeyleri arasında ilişkilerin bulunduğunu, hiçbirinin ötekilerden bağımsız, kopuk biçimde ele alınamayacağını da ileri sürmüştür.

6. O'na göre, siyâsî ve İdarî' nitelikli olan Meşrutiyet İdaresi bir amaç değil, ancak bir araçtır. Amaç, Meşrutiyet idaresine 'İçtimaî' bir yön vermek, gerekli hürriyeti ve ciddî toplumsal ilerlemeyi sağlamaktır. Bu ancak, öğretmenler ve ilkokullar sayesinde başarılabilir.

7. Öğretmenleri ilk kez ordu'ya benzeten O'dur. Böylece öğretmenlerin bireysel etkinlikleri yanında, toplu etkinliklerde bulunabileceğini önemle ortaya koymuştur: 'Bir ordu ki haricî ve maddî düşmanlara değil, dahilî ve manevî' düşmanlara karşı savaş ile görevli! Bir ordu ki, düşmanların en güçlü ve en öldürücüsü olan cehaleti imha ile görevli! Milletlerin mukadderatı asıl orduları kadar, hattâ ondan daha çok, bu manevî orduların güç ve faaliyetine bağlı!

8. Bizde ilk kez öğretmen-politika ilişkilerini ele alıp işlemiş ve bu konuda öğretmenleri aydınlatmıştır. Ona göre öğretmenlerin, devletin yönetimi ve ulusal çıkarlar konusuna ilgi duymaları doğaldır. Fakat öğretmenler, çeşitli düşmanlık ve kinlere sebep olan parti çekişmeleri şeklindeki günlük politikaya karışmamalıdır. Öğretmenler iyi seçmenler yetiştirmelidirler.

9. Ziya Gökalp ile giriştiği kaliteli ve bilimsel tartışmalarda, eğitimin mutlaka millî olmayacağını, millî terbiyenin yurtseverlik çerçevesini geçmemesi gerektiğini savunmuştur.

10. Okul müzeleri kurmuştur.

11. Mezun ettiği öğretmenleri gittikleri yerlerde izlemeye, onların karşılaştıkları sorunlardan, öğretmen yetiştirmede ders almaya çalışmıştır.

12. Öğretmenlerin Hizmetiçi Eğitimleri konusunu ilk kez ayrıntılı olarak ele almış, uygulamalara gitmiş, fikirler üretmiştir. O, 'Muallimlerin tensik ve ıslahı' dediği hizmetiçi eğitimleri için her yıl öğretmenlere yazın bir ay Fenn-i Terbiye ders ve uygulamaları yapılmasını gerekli bulur. İstanbul Dârümuallimîni bu çalışmaları yapmıştır. Satı Bey, taşradaki öğretmenlerin mutlaka İstanbul'a çağrılarak eğitilmelerine gerek bulunmadığını söyler. Bunun için 'Seyyar Heyet-i Tâlimiye ve Tensikiye'ler (Gezici Hizmetiçi Eğitim Grupları) oluşturulmasını önerir."²

1909 yılı Mart ayında Dârümuallimîn'e müdür olarak atanan Satı Bey, yönetime ve eğitime önemli yenilikler getirmiştir.

1908 Meşrutiyeti'nin ilânından hemen sonra, Dârümuallimîn-i İptidai'ye, 900 öğrenci alınmıştı. Bunların hemen tümü Medreselerden gelmişti. Yerde, hasır üstünde ders yapıyorlar, öğretmenler terlikle sınıfa giriyorlardı.

Satı Bey'in, Dârümuallimîn Müdürü olarak gerçekleştirdiği reform niteliğindeki yenilikler şöyle özetlenebilir:

"... Öğrencileri sınavdan geçirip 150'sini alıyordu, ötekileri çıkardı. Okul dışında bir işi olan öğretmenleri de uzaklaştırdı, ötekilere haftada bir gece okul nöbeti tutturdu. Öğretmen atamalarında genç ve yeteneklileri tercih etti, değerli elemanlardan oluşan bir öğretim kurulu meydana getirdi..."

Satı Bey ayrıca, Öğretmen Okulu'nun öğretmen kadrosuyla beraber 'Tedrisât-ı İptidaiye Mecmuası' adıyla önemli bir dergi çıkardı. Fenn-i Terbiye, Usûl-i Tedris derslerinin programlarda önemli ele alınmasını sağladı. Her yıl, vilâyetlerden ikişer öğretmen çağırarak onlara Usûl-i Tedris ile ilgili konferanslar verdirdi.

Dârümuallimîn'e bağlı bir Tatbikat Mektebi açtırdı. Bu uygulama okulunun müdürü, eğitimcilerimizden Mekteb-i Mülkiye mezunu İhsan Sungu'dur. Onun da, nitelikli öğretmenler yetiştirilerek ilköğretim düzeyinin yükseltilmesinde önemli çabalan olmuştur. Gerçekten 1909'dan önce, öğretmen yetiştirmenin zayıf yönlerinden biri, uygulama okullarının bulunmayışı idi. 1909'dan sonra, İstanbul Dârümuallimîn'in başarısını sağlayan en önemli etkenlerden biri, işte, kendisine bağlı böyle bir uygulama okulunun kurulmuş olmasıdır.

Satı Bey, Dârümuallimîn'lerde konferanslar verdirdi, öğrencileri sosyal ve tarihî çevrelerini tanımak için inceleme gezilerine götürdü. Usûl-i Tekşîfî ve Tedris-i Ayanî denen, başka bir deyişle öğrencilere gözlemler, deneyler yaptır-

2 Yahya Akyüz, **Türk Eğitim Tarihi**, s. 262-265, İstanbul 1994.

maya, onların arayıp bulmasına dayanan yöntemleri Satı Bey, Dârümuallimîn'e sokarak yetiştirdiği öğretmenlere yaymaya çalıştı. Meselâ coğrafya dersinde harita, resim ve tablo göstermek; eşya dersinde maddî şeyler örnekler göstermek Tedrisât-ı Ayanî yöntemi idi. Bu, Meşrutiyet pedagojisi için büyük bir adım, büyük bir inkılâptı.

Bütün bu yeniliklerden sonra İstanbul Dârümuallimîn'i önemli bir okul hâline geldi".³

Satı Bey'in sağladığı başarılarla, 1910 yılında ve sonraki yıllarda bir kısım Avrupa ülkelerinde yaptığı inceleme gezilerinin payı olduğu söylenebilir.

Muallim Cevdet Bey, Yüksek Öğretmen Okulu'nda birlikte çalıştıkları Satı Bey'in: Eğitim programına aldığı Beden Terbiyesi dersleri için Selim Sırrı (Tarcan) Bey'i göreve çağırdığını, çocuklar için edebiyat akımını başlattığını, bu konuda Tevfik Fikret'ten yararlandığını, 'Küçük Asker' ve 'Karıncı ile Ağustos Böceği' manzumelerinin bu dönemde yazıldığını, Dârümuallimîn'de ve genellikle okullarda ilk kez projeksiyondan yararlanıldığını kaydetmiştir. Ayrıca Satı Bey'in önerisi üzerine, Dârümuallimîn'in yatılı duruma getirildiğini, mezunlarına eğitimdeki yenilikleri izleme olanağı sağlandığını, okulda bir kütüphane ile bir müzenin açıldığını belirtmiştir.⁴

Ord. Prof. Hilmi Ziya Ülken, "Türkiye'de Çağdaş Düşünce Tarihi" adlı yapıtında Satı Bey'in memleket eğitimine yaptığı hizmetleri belirttiikten sonra: 10 Temmuz 1908'de Manastır'da Meşrutiyet üzerine nutuklar verdiğini, Mustafa Şekip (Tunç) ile eğitim konularında tartışmaya girdiğini, İstanbul Yüksek Öğretmen Okulu'nda büyük yenileştirme hareketlerine giriştiğini, başlıca gazete ve dergilerde kitle ve eğitim psikolojisi üzerine yazılar yazdığını, aynı konularda Ziya Gökalp ve Sadrettin Celâl (Antel) ile tartışmalarda bulunduğunu açıklamıştır.⁵

Satı Bey, konferanslarıyla da öğrencilerini ve çevresini aydınlatmaya çalışmıştır. Yüksek Öğretmen Okulu'nda verdiği bir konferansın giriş kısmı şöyledir:

. "Efendiler,

Açıklamaya ve ispata muhtaç olmayan tam ve doğru bir şeydir ki, biz Osmanlılar, ilerleme yolunda, medeniyete erişmiş toplulukların hemen hepsinden de geri kaldık. Medeniyet hayatında birkaç yüzyıldan beri olağanüstü denebilecek ölçüde büyük ilerlemeler, yenilikler yapıldı. Bu yükselmeler en çok son 40-50 yıl içinde akılları şaşırtacak bir ölçüye ulaştı. Biz bunlarla ilgilenmedik. O ki kaçan, tiksinen bir davranış içinde kaldık. Bütün medenileşmiş toplumlar, medeniyet

3 Yahya Akyüz, a.g.e., s. 242-243.

4 Osman Ergin, Türkiye Maarif Tarihi, c. 2, s. 486, İstanbul 1940.

5 Hilmi Ziya Ülken, Türkiye'de Çağdaş Düşünce Tarihi, c. I, s. 269-290, Konya 1965.

yolunda birbirleriyle yarışarcasına çalışırken biz çeşitli sebeplerle bunlara seyirci kaldık; aramızda gittikçe büyüyen bir boşluğun vücut bulmasına sebep olduk.

Bunları söylemekteki maksadımız, sizi sâdece bir keder ve üzüntüye yöneltmek değil, bu kötü hâlin çabuk düzeltilmesi çarelerini araştırmayı zorunlu kılmak ve bu husustaki görevlerinizi hatırlatmaktır. Kısa bir süre sonra bütün sosyal hastalıkların doktorları demek olan eğitimci, öğretmen olarak yurdun dört köşesine dağılacaksınız. Orada körpe yavrulara bilgi nuru aşılayacaksınız. Bunun için en önemli görevinizi şimdiden hatırlatmak gerekir..."

Bu girişten sonra Satı Bey, Türk Milleti'nin yetenekli bir millet olduğunu, İslâm Dini'nin, ilerlemeyi engelleyecek esasları içermediğini açıklayarak genç öğretmen adaylarına, bilimsel ve müspet bir düşünüşle çalışmalarını, Yurd'da hizmet etmeyi "Ülkü" hâline getirmelerini önermiş ve örgütlemiştir.⁶

Çalışmaları meslek çevrelerinde ve kamuoyunda, beğeni ile karşılanan Satı Bey'i, sayıları az da olsa, eleştiren eğitimcilere de rastlanmaktadır. Bunlar arasında, Dârülmuallimin'de birlikte çalıştıkları İsmail Hakkı (Baltacıoğlu), okul programlarını eleştirmiş, bu mekteplerin muallim olmaktan ziyade 'münevver' olmayı düşünen kişiler yetiştirdiğini, köye göre öğretmen yetiştirmede ileri sürmüştür.⁷

Satı Bey'in, Dârülmuallimin'i, zamanındaki Avrupa öğretmen okullarının çoğundan ileri bir duruma getirdiğini ileri süren eğitimci Hıfzırahman Raşid Öymen ise, Satı Bey'in bütün eserinin teknik yenilikler alanında olup "İstanbul mihverine" bağlı kaldığı, tanıttığı öğretim yöntemlerinin bilimsel esaslarını yeteri kadar işleyemediği savında bulunmuştur.

Profesör Emin Erişirgil de "Satı Bey'in çizdiği yol ile cemiyete tesir eden adam değil, nihayet kendi hâlinde insan yetiştirilebilirdi." demiştir.⁸

Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Araştırma Görevlisi Osman Kafadar, "Türk Aydınının Satı Bey Hakkında Kimi Yanılgıları Üzerine Düşünceler" adlı yazısında, Satı Bey'in, Maarif Nâzırı Emrullah Efendi ve Ziya Gökalp ile yaptığı tartışmalara ve hakkında yapılan bazı eleştirilere değindikten sonra, görüşlerini şöyle belirtmiştir:

"Eğitimci Sâtı'nın, Türkiye'de daha objektif olarak yine meslektaşları tarafından değerlendirildiğini görüyoruz. Bu çerçevede Nâfi Atıf Kansu, Osman Ergin, Hasan Ali Koçer, Yahya Akyüz, Hüseyin Akyüz, Cavit Binbaşoğlu ve

6 Ali Çankaya, a.g.e., s. 851-852.

7 Yahya Akyüz, **Türkiye'de Öğretmenlerin Toplumsal Değişmedeki Etkileri**, s. 81, Ankara 1978.

8 Yahya Akyüz, a.g.e., s. 149.

Mustafa Ergün'ün çalışmaları, Sâti Bey'in özellikle eğitimcilik yönünü olabildiğince ortaya koyan eserlerdir.

Ne var ki, yeni nesiller bugün Sâti Bey'in Türkiye'de yayınladığı eski harfli kitap, makale ve diğer yazılarını okuyamamaktadır. Sâti'ya verilen değer, bu açıdan Ziya Gökalp'in tamamen tersinedir. Kadirbilmezlik, onun eserlerine eğilimi de etkilemiş olmalı ki, hiçbiri yeni alfabede yayınlanmış değildir. Bu durum, Cumhuriyet döneminde âdeta didik didik edilen Ziya Gökalp'e göre, yine Gökalp'in olumsuz etkisini hatıra getiriyor.

Bütün bunlar, 1919'da yaptığı tercihle Türkiye'yi terk ederek Arap ülkelerinin hizmetine girdiği için Sâti Bey'e lâyık mıdır? Sanmıyoruz.

Cumhuriyet aydını, "Cadı kazam" olan dönemlerindeki bir takım kalıp yargılardan uzaklaşarak yakın tarihten başlamak üzere olguları yeniden ele almak, eğilmek, yorumlamak göreviyle karşı karşıyadır. Tarihsel zenginliğimizi, kısır tutumlarımızla daraltmaya hakkımız var mı?"⁹

Sâti Bey, Mülkiye yaşamına ilişkin bazı anılarını, 'Terbiye Mecmuası'nda yayımlamıştır. Bunlardan ikisi aşağıya aktarılmıştır:

Cüretkâr Bir İsyân

"Sultan Hamid, Mekteb-i Mülkiye'nin müessisi olmakla iftihar eder; O'nun ismine daima 'Şâhâne' kelimesinin ilâve edilmesini arzu eylerdi. Bu vesileyle mektebin 'zîr-i Himâyet-i Hazret-i Şehrîyârî'de olduğunun ilânını arzu ederdi. Bu vesilelerden birisi, Şeker Bayramı'nı müteakip bütün talebeye Bayram Şekeri dağıtılması idi. 1314(1898) senesinde Girit Vukuâtı ile Yunan Harbi'ne hazırlıkların doğurduğu heyecanlı ve galeyanlı bir zamanda Mektep Müdürü (Hacı) Recai Bey, bu şeker dağıtımını parlak bir merasimle yapmak istemişti. Hepimizi bahçeye toplamış; şeker tevzi ettirdikten sonra bizi, 'Bayram şekerine varıncaya kadar kâffe-i ihtiyacımızı düşünen eb-i müşfikimiz Sultan Abdülhamid Hân-ı Sâni Efendimiz Hazretleri'nin ömür ve âfiyetleri duasına' davet ederek 'Pâdişâhım çok yaşa' diye bağırmişti. Fakat nasılsa, bu duâ ve nidâyâ içimizden bir fert bile iştirak etmiş değildi. Zaten şüphe yok ki, öyle bir müzakere vukua gelmiş olsaydı, bu yolda hareketin tehlikelerinden bahsedecekler az olmayacaktı.

Bu umumî isyan ve muhalefet, âni bir surette, müzakeresiz ve ittifaksız oluşmuş idi. Herkes içinden 'Ben bağırmasam kim farkına varacak!' demişti. Bunu bilâistisna herkes söylediği için vukubulan davet umumî sükûttan başka bir mukabele görmemişti. Müdür bu sükût karşısında hayret ve korkudan sapsarı kesilerek davet ve nidasını tekrar etti. Fakat yine hiçbir taraftan hiçbir ses

9 Osman Kafadar, Türk Aydınını Sâti Bey Hakkında Kimi yanlışları Üzerine Düşünceler, Türkiye Günlüğü, 46/yaz 1997.

çıkmadığını görünce, ne yapacağını şaşırarak kaçarcasına bir telaş ile gitti. Mubassır ve memurlar da onu takip etti ve biz, böylelikle birdenbire kazanılıvermiş bir muzafferiyetin gururu ile yalnız kaldık.

Biraz sonra, birdenbire bir taraftan bir ses geldi; bilmem kim, eline bir şeker parçası alarak 'Bunlar için mi bağıracaktık!' dedikten sonra şekerini fırlattı. Bu, umumî bir işaret ve kumanda yerine geçti. Derhâl mektebin her tarafında herkes aynı surette harekete geçti. Beş-altı yüz talebe, iki üç bin külâh şekerin dânelerini birer birer atarak, çiğnemeye koyuldu. Hareket bir an içinde umumileşmiş ve umumiliği sayesinde herkese nihayetsiz bir cesaret gelmişti... Şimdi en korkaklar bile umumî cereyana kapılmış, hiçbir tehlikeye ehemmiyet vermeden ellerindeki şekerleri tehevvr ve gayz ile atmağa, ezmeğe, çiğnemeye başlamıştı... Ne arada sırada koridorlardan geçerek tesir yapmağa çalışan mubassırlar, ne de ikide birde yanımıza gelerek ortalığı temizlemeğe çabalayan hademeler, bu cüretkârlığı durduramıyordu. Onların görünmesi, bilâkis, herkesin birbirinden daha cesur görünmesi hususundaki arzusunu ateşlemekten başka bir şeye yaramıyordu. Bu 'isyankârane' şeker muharebesi, böyle saatlerce sürdü ve ancak şekerlerin kâmilan atılıp ezilerek bitmesi sayesinde nihayet buldu..."¹⁰

Mektebi Mülkiye Hayatını Kuşbakışı Bir Görüş

"Ben Mekteb-i Mülkiye talebeliğimde Mekteb-Cemiyet hayatını kuvvetle yaşamış ve bu hayatın tesirâtını bedahatte gömüştüm. Biz küçük sınıflarda (İdadîde) iken büyük (Ali) sınıflar müdâvimlerinin mütemadi tesirlerine mâruz kalır, büyük sınıflara geçince de, küçüklerimiz üzerinde daimi tesirler yapardık. Onlar, büyükler, birbirlerine işittiklerini, düşündüklerini, okuduklarını anlatırken, birbirleriyle muhtelif dersleri müzakere, muhtelif meseleleri münakaşa ederken biz küçükler, onları bazan uzaktan, bazan yakından, ekseriya büyük bir merak ve alâka ile dinlerdik. Fazla olarak bu mübâhase ve muhaverelere böyle kulak misafiri olmakla kalmaz, onlarla doğrudan doğruya konuşur, onlardan doğrudan doğruya istizahlarda bulunur, kendi aramızda onlar gibi mübahaseler yapmağa kalkışır ve zaman zaman onları mübahaselerimize hakem yapmağa çalışırdık.

İşte böylelikle biz teneffüşhanede dolaşırken, bahçede gezinirken etrafımızdan vâzih, müphem birçok malûmat alır, iyi-fena birçok itiyatlar kazanırdık. Öğrendiğimiz ve merak ettiğimiz şeylerin birçoğu, bize bu suretle muhitimizden, arkadaşlarımızdan gelirdi. Muallimler ve dersler hakkındaki telâkkilerimizin çoğu bile bize onlardan intikal ederdi. Bazı muallimleri ve bazı dersleri arkadaşlarımızın telkini ile evvelden sever, bazı muallimlerden ve bazı derslerden, yine onların telkini ile evvelden nefret ederdik. Meselâ falan muallim gözlüğünü çıkardığı vakit, kalemleri ve notları bırakmak lâzım olduğunu, O'nun

10 Terbiye Mecmuası, sayı 4, sh. 154, 1334 (1918).

rahle-i tedrisine oturmada, üç dört sene evvel öğrenirdik. Onun bu suretle gözlüğünü çıkardığı vakit anlatacağı şeylerin heyecanını, müphem bir surette senelerce evvelden duymağa başlardık. Falan muallimin tuhafıklarından da kendisini tanımadan senelerce evvel haberdâr olur ve bu tuhafıklara gülmeğe, daha kendisiyle karşı karşıya gelmeden evvel başlardık.

Mektepten senelere evvel çekilmiş ve hattâ hayata bile senelerce evvel veda etmiş bulunan bazı muallimlerin bazı sözleri ile bazı menkıbelerini de aynı suretle öğrenir; onları bizden evvel gelen bir miras gibi alarak bizden sonra gelenlere bir miras gibi verirdik. Bazı eski muallimlerin takrirlerine ait not defterleri kimbilir kaçını ve kaçını defa kopya edile edile aramızda dolaşır; bazı uzak muallimlerin bilmem kaç sene evveline ait heyecanlı sözleri de kimbilir kaçını ve kaçını defa olarak tekrar edile edile yüreklerimizi oynatırdı. Böylelikle, o eski ve uzak muallimler de, sanki aramızda yaşayarak bizi ikaz ediyor gibi olurdu. İşte bunun içindir ki, Mekteb-i Mülkiye'de büyük muallimlerin nesli kesildiği zaman bile iyi talebenin nesli devam etti. O zaman mektepte, yaşayan muallimlerin sözlerinden ziyade kaybolan muallimlerin ruhları hüküm sürüyordu. Talebe, muallim ve müdürlerinin ihtimamlarından ziyade, ulularının maneviyâtı sayesinde yetişiyor; oradaki uzvî ve manevî muhitten feyz alıyordu. Mektebin işte böyle canlı bir tarihi ve kuvvetli bir hafızası vardı.

Mekteb-i Mülkiye'yi Mülkiye yapan şey, asıl ondaki bu içtimai hayat, bu mânevî muhit idi. Birçok arkadaşlarım gibi ben de, orada geçirdiğim yedi senelik hayat esnasında rahle-i tedrislerinde oturduğum muallimlerin, ne için itiraf etmemeli, pek azma karşı hürmet ve minnet duyuyorum. Fakat o mektepte bizi sürükleyip götüren ateşin hayata karşı pek derin minnettarlıklarla mütehassıs oluyorum.

Benim Mekteb-i Mülkiye'deki talebelik hayatıma ait bu müşahedeler, ondan sonraki mürebbilik hayatıma rehber olan mülâhazaların en kuvvetli sâiki oldu..."¹¹

ESERLERİ

Satı Bey, pek çok makale ve kitap yazmıştır. Kitaplarının bir kısmı Türkçe, bir kısmı Arapça basılmıştır. Türkçe eserleri aşağıda sıralanmıştır:

Tarihi Tabiiden İlm-i Hayvânât, İstanbul, Matbaa-i Ahmet İhsan 1905

Mâlûmât-ı Zirâiye, İstanbul, Karabet Matbaası, 1905.

Fenn-i Terbiye Nazâriyat ve Tatbikâtı, İstanbul, Kader Matbaası, 1909.

Lâyhalarım, İstanbul, Matbaa-i Hayriye, 1910.

Etnografya (İlm-i Akvâm), İstanbul Hilâl Matbaası, 1911.

11 Terbiye Mecmuası, sayı 4-5, sh. 159-110, 1334(1918).

Etnoğrafya (İlm-i Akvâm), İstanbul Hilâl Matbaası, 1911.

Mebâdî-i Ulûm-i Tabiiyeden Fizik ve Kimya, İstanbul, Matbaa-i Hayriye, 1911.

Dürûs-i Eşya (Eşya Dersleri), İstanbul, A. Asaduryan Matbaası, 1911.

Mebâdî-i Ulûm-i Tabiiyeden Tarih-i Tabîî ve Tatbikatı, İstanbul, Matbaa-i Hayriye, 1912.

Mebâdî-i Ulûm-i Tabiiye'den Tatbikat-ı Zirâiye, İstanbul, Kader Matbaası, 1912.

Mebâdî-i Ulûm-i Tabiiye'den Fizik ve Kimya, Tatbikât-ı Zirâiye, Sınaiye, Sıhhiye ve Beytiye, İstanbul Hayriye Matbaası, 1912.

Vatan İçin, (5 Konferans), İstanbul Kader Matbaası, 1913.

Büyük Milletlerden Japonlar, Almanlar, İstanbul, Kader Matbaası, 1913.

Ümid ve Azm (8 Konferans), İstanbul, Kader Matbaası, 1913.

Dürûs-i Eşya (Fen Dersleri), İkinci kısım, İstanbul, Selânik Matbaası, 1914.

Arapça eserleri, daha çok Arap Milliyetçiliği'ne, Din, Ahlâk ve sosyoloji konularına ilişkindir.

KİŞİLİĞİ

Yapılan açıklamalardan anlaşılmış olacağı üzere, Satı Bey, bilgili, kararlı, çalışkan ve başarılı bir kişiliktir. Türk eğitimine ve kültürüne değerli hizmetlerde bulunmuştur.

Birinci Dünya Savaşı sonunda, memleketten ayrıldıktan sonra, Ulusal Kurtuluş Savaşımıza ve yeni Türk Devleti'ne salt bir kayıtsızlık içinde bulunmasını, "Müfrit Arap Milliyetçiliği" ile açıklayanlara karşı, kendisinin "Osmanlı Taraftarı" olduğunu söylemekle yetinmiştir.

Hizmetleri şükrana değer bulunan Satı Bey'i rahmetle anıyoruz.

KAYNAKÇA

Teriye Mecmuası, Sayı 4, sh. 154, 1334 (1918).

Terbiye Mecmuası, Sayı 5, sh. 159-160, 1334 (1918).

Osman Ergin, **Türkiye Maarif Tarihi**, c. 2, İstanbul 1940.

Osman Kafadar, **Türk Aydınının Sâti Bey Hakkında kimi yanılgıları üzerine düşünceler**", Türkiye Günlüğü 46/yaz. 1997.

Hilmi Ziya Ülken, **Türkiye'de Çağdaş Düşünce Tarihi**, c. I, Konya 1965.

Ali Çankaya, Satı Bey, **Yeni Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler**, c. 3, Ankara, 1968-1969.

- Yahya Akyüz, **Türkiye’de Öğretmenlerin Toplumsal Değişmedeki Etkileri**, Ankara 1978.
- Yahya Akyüz, **Türk Eğitim Tarihi**, İstanbul 1994.
- M. Rauf İnan, **Atatürk’ün Evrenselliği, Önder Kişiliği, Eğitimci Kişiliği ve Amaçları**, Ankara 1983.
- Mahmut Alturakar, **Satı Bey'in Metod ve Fikirleriyle Eğitimimizdeki Yeri**, Ankara 1982.
- Mustafa Ergün, **Satı Bey Hayatı ve Türk Eğitimine Hizmetleri**, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 1987.

HABERLER

Bu bölümde 1 Nisan-30 Haziran 1997 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

Türk Polis Teşkilatının 152 nci Yıldönümü

• 4-10 Nisan 1997 tarihleri arasında Polis Teşkilatı'nın 152 nci yıldönümü, resmi geçit töreni, folklor gösterileri, sergiler, atış müsabakaları, polis halk koşusu, helikopter gösterileri gibi çeşitli etkinliklerle kutlanmıştır.

4 Nisan günü saat 10'da Zafer Anıtı'na çelenk konularak Polis Haftası kutlama faaliyetleri başlatılmış, Polis Akademisi ve Polis Koleji öğrencilerinin katıldıkları Bayrak Koşusundan sonra Emniyet Genel Müdürlüğü bahçesinde Polis Haftası Açılış Töreni yapılmıştır.

7-8-9 Nisan 1997 tarihlerinde ise İçişleri Bakanı Dr. Meral AKŞENER'in başkanlığında Emniyet Genel Müdürü, Polis Akademisi Başkanı, Ankara İl Emniyet Müdürünün de bulunduğu bir heyet, Devlet büyüklerini ziyaret etmiştir.

10 Nisan 1997 günü, Anıtkabir'de mozoleye çelenk konulması ve saygı duruşunda bulunulmasından sonra Polis Akademisi'nde bir tören düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanı Süleyman DEMİREL, Meclis Başkanı, Başbakan, bazı bakanlar ve üst düzey yöneticilerin katıldığı törende İçişleri Bakanı Dr. Meral AKŞENER bir konuşma yapmıştır. Konuşmasına; "Milletimizin huzurunu, güvenliğini, Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü koruyan, vatandaşımızın can ve mal güvenliğini temin eden ve yasalarla kendisine verilen diğer görevleri her türlü güçlüğü rağmen yerine getiren Emniyet Teşkilatımızın, 152 nci kuruluş yıldönümünü kutluyorum." diyerek başlayan AKŞENER, Avrupa ve Ortadoğu arasında en kısa köprü olan ve petrol kaynakları, yeraltı zenginlikleri ve dünya pazarları açısından çok önemli yolların üzerinde kesiştiği ülkemizin, önemli güç merkezlerinden birisi haline geldiğini, bu gelişmelerden rahatsızlık duyan ve ülkemizin güçlenmesini kendi milli menfaatlerine aykırı bulan bazı ülkelerin, ideolojilerini ve dış politikalarını gerçekleştirmede terörizmi bir araç olarak seçtiklerini belirtmiştir. Diğer bazı ülke-

rin de dolaylı olarak terör hareketlerinin gelişmesine ve güçlenmesine yol açtıklarını, terör, silah kaçakçılığı ve uyuşturucu ticaretinin hep birarada yaşayan uluslararası belalar olduğunu vurgulayan Bakan;

"Terörün olduğu her bölgede silah ticaretine rastlandığı gibi, gizli silah sevkiyatının güzergahının, terör odaklarında noktalandığı müşahade edilmiştir.

Unutulmamalıdır ki; terör odakları için birinci derecede önem taşıyan unsurlardan birisi silahlanmaktır. Pahalı bir madde olan silahın elde edilmesi için örgütün soygun, gasp ve benzeri yollardan topladığı paralar zamanla yetersiz kalmaktadır. Bu bakımdan silah elde edebilmek için her türlü yola başvuran terörist örgütlerin, uyuşturucu madde kaçakçılığına başvurdukları artık tartışılmaz bir gerçektir.

Nitekim, elde edilen bilgiler PKK'nın bugün Ortadoğudan Avrupaya yapılan uyuşturucu kaçakçılığının organizatörü olduğunu, oradan kazandığı para ile de silah kaçakçılığı ve kara para aklama faaliyetlerini yoğun bir şekilde sürdürdüğünü göstermektedir."

diyerek devam ettiği konuşmasında emniyet mensuplarına yönelik olarak şu mesajları vermiştir:

"Toplumumuzdaki barış ve huzur ortamını korumak ve devam ettirmek sizin en temel görevinizdir. Hukukun üstünlüğüne inanarak yürütmekte olduğunuz bu görevin ne denli güçlü bir görev olduğunu biliyorum.

Görevinizi bugüne kadar olduğu gibi bundan sonra da layıkıyla yerine getireceğinize yürekten inanıyorum.

Amacımız, sizlerin bu kutsal görevinizi yerine getirirken karşılaştığınız güçlükleri ortadan kaldırmaktır. Bu amaçla, sizlerin sıkıntılarınızın giderilmesine yönelik çeşitli düzenlemeler yapılmıştır.

Bundan sonra da idari, sosyal ve mesleki problemlerinizi çözmek ve rahat görev yapmanızı temin etmek için çalışmalarımıza devam edeceğiz.

Sizlerin de, üzerinize düşen görevi en iyi bir şekilde yerine getirmeye devam edeceğinize inancım tamdır."

İçişleri Bakanı Dr. Meral AKŞENER konuşmasının sonunda Türk milletinin huzur ve güvenini sağlamak gibi yüce bir görevi yerine getirirken şehit olan, başta polis olmak üzere tüm güvenlik görevlilerini şükran, minnet ve rahmetle anmış, gazilere ve görevlerini sürdürmekte olan emniyet personeline takdir ve şükranlarını sunmuş, herkesin Polis Gününü bir kez daha kutlamış ve tören sona ermiştir.

Valiler Toplantısı

• 28 Şubat 1997 tarihli Milli Güvenlik Kurulu toplantısında hükümete tavsiye edilen ve uygulanmasına karar verilen hususları değerlendirmek üzere 14 Nisan 1997 tarihinde Emniyet Genel Müdürlüğünde İl Valilerinin katıldığı bir toplantı yapılmıştır. Toplantıda İçişleri Bakanı Dr. Meral AKŞENER bir konuşma yapmıştır.

Bakan konuşmasında; ülkemizin bulunduğu bölge itibariyle idaresi son derece güç bir ülke olduğunu, ancak etrafımızdaki olumsuzluklardan etkilenmeden istikrar ve huzur içerisinde demokratik bir ortamda yaşamak zorunda olduğumuzu, ne pahasına olursa olsun kalkınma ve büyüme yolunda ilerlemeye devam etmek gerektiğini, bunun ise asayiş ve güvenliğin tam olduğu, iç barışın ve huzurun eksiksiz olduğu bir ortamda mümkün olabileceğini belirtmiştir.

Bakan AKŞENER konuşmasının devamında PKK terör örgütü haricinde ülkemizin iç güvenliğine ilişkin tehdit unsurları hakkında şunları söylemiştir:

"Bugün ülkemiz yeni bir tehdit altındadır. PKK terör örgütü; millet olarak verdiğimiz kararlı mücadele sonucu çöktürülmüştür. Artık bu eşkıya çetesinin amaçlarına hizmet edemeyeceğini anlayan çeşitli çevreler, ülkemizi oyalamanın yeni yollarını aramaktadırlar.

Bu nedenle son yıllarda, Üniversite gençliğini tahrik ederek, 1980 öncesi ortamı tekrar canlandırmaya ve insanlarımız arasındaki inanç farklılıkları kullanılmaya çalışılmaktadır. Cumhuriyetin kurulduğu yıllardan bu tarafa millet olarak üzerinde mutabakata vardığımız ve etrafında kenetlendiğimiz laik ve demokratik sistemimize saldırılmaktadır. Gerçekte islamla ilgisi olmayan, ancak islamın yüce adını kullanan terör örgütleri horlatılmaya çalışılmaktadır.

Bu yıkıcı mihraklar, bizlerin hoşgörüsünden ve yasalarımızdaki boşluklardan yararlanarak, gençlerimizi tuzağa düşürebilecekleri yurt, pansiyon ve Kuran kursları adı altında mekanlar açmaktadır. Burada kendi emellerini İslamiyet adı altında gençlerimize enjekte etmeye çalışmaktadırlar.

.....

Dini eğitim almak isteyen vatandaşlarımızın bu ihtiyaçları gözönünde bulundurularak resmi Kur'an kursları açılması da sağlanmaktadır. İhtiyaçlar doğrultusunda bu gibi yerler yasalarımızda öngörülen şekilde açılmaya devam edilecektir.

Gerçek islamın öğretilmesi; gençlerimizin yanlış bilgilerle doldurulup, kötü emellere alet edilmesinin önlenmesi açısından, vazgeçilmez bir önemi haizdir.

.....

Gücünü yasalardan alan ve yasalarla kendisine verilen görevleri eksiksiz yerine getirmek yükümlülüğünde bulunan siz değerli arkadaşlarım, bu hususta hassas davranıp, varolan yetkilerini etkin bir şekilde kullanacağına inancını tamdır."

Bakan konuşmasının sonunda üzerinde hassasiyetle durulması gereken diğer bir hususun kamu görevlisi alımı olduğunu belirtmiştir. Kamu otoritesini kullanmaları açısından, devlet kadrolarının illegal örgütlerin daima hedefi olduğunu ve her fırsatta buraları işgal edip kadrolaşmaya çalıştıklarını, bu nedenle gerek memuriyete alım esnasında gerekse görevleri esnasında kamu görevlilerinin denetiminin sıkı bir şekilde sürdürülmesi gerektiğini vurgulamıştır.

Bakan, bu hususları içeren geniş bir genelge hazırlanıp bütün illere gönderildiğini, genelgede bahsedilen hususlarda bütün valilerimizin üzerlerine düşen görevleri eksiksiz olarak yerine getireceklerine inandığını belirtmiş ve konuşmasını tüm valilere görevlerinde başarılar dileyerek tamamlamıştır.

Toplantı valilerin konuyla ilgili düşüncelerini tartışmaları ve fikir alışverişinden sonra yapılacak ortak çalışmalarla sona ermiştir.

OHAL Koordinasyon Kurulu Toplantısı

• 28 Nisan 1997 tarihinde yapılan OHAL Koordinasyon Kurulu Toplantısında İçişleri Bakanı Dr. Meral AKŞENER bir konuşma yapmıştır.

Bakan yaptığı konuşmada, son toplantıda bu tarafa önemli gelişmeler ve başarılar kaydedildiğini, bugün bu gelişmeler ışığında son durumun değerlendirmesini yapıp, alınması gereken ilave tedbirleri hep beraber gözden geçireceklerini belirterek şöyle devam etmiştir:

"Ülkemizin her köşesinde asayişin ve güvenliğin sağlanması ile vatandaşlarımızın can ve mal güvenliğinin temini devletimizin en temel görevidir.

Bu nedenle, her türlü teröre karşı olduğu gibi, bölücü PKK terörüne karşı da Türkiye Cumhuriyeti devletiyle, milletiyle büyük bir mücadele vermiştir.

Kahraman güvenlik güçlerimizin üstün gayreti ve bölgede yaşayan vatandaşlarımızın teröre karşı dirayetli tutumu sonucu, bugün örgüt çok büyük ölçüde etkisiz hale getirilmiştir.

Artık saldırmaya değil, barınmaya çalışan eşkıya çetesinin kırıntıları temizlenmektedir. Çok yakın bir gelecekte PKK terör örgütü tarihe gömülecektir. Bunu büyük bir gururla ifade ediyorum.

Bu nedenle yapmakta olduğumuz OHAL Koordinasyon Kurulu Toplantısı belki de son toplantılarımızdan birisi olacaktır."

Bakan konuşmasının devamında terörün ortadan kaldırılması kadar, bir daha istismar edilecek hususların ortadan kalkmasının da önemli olduğunu vurgulamış, terör baskısı yüzünden hak ettiği hizmete kavuşamamış olan bölge sakinlerinin yaralarının sarılması için yapılması gerekenler ve alınacak tedbirlerden detaylı bir şekilde bahsetmiştir.

Bakan konuşmasını başta OHAL Bölgesi olmak üzere yurdumuzun her köşesinde büyük bir fedakarlıkla görev yapan güvenlik güçleri ve diğer kamu görevlilerine şükranlarını sunarak tamamlamıştır.

Toplantı, kurul üyelerinin son durum değerlendirmesini yapmaları ve alınması gereken ilave tedbirleri görüşmeleri ile sona ermiştir.

Karayolları Güvenliği Trafik Haftası

• Birleşmiş Milletler kararıyla Trafik Haftası olarak kutlanan ve her Mayıs ayının ilk Cumartesi günü başlayan Karayolları Güvenliği Trafik Haftası'nın açılışı münasebetiyle 3 Mayıs 1997 tarihinde İstanbul'da düzenlenen basın toplantısında İçişleri Bakanı Dr. Meral AKŞENER bir konuşma yapmıştır.

Bakan konuşmasında trafik sorununun, ülkemizin karşı karşıya bulunduğu en büyük sorunlardan birisi olduğunu ve bu nedenle Trafik Haftası'nı kamuoyunun dikkatini bu soruna çektiği için oldukça önemli bir olay olarak gördüklerini belirtmiştir.

Konuşmasının devamında Bakan, 1996 yılı içerisinde meydana gelen kazalarda hayatını kaybeden, yaralanan kişiler ve oluşan maddi hasara ilişkin sayısal verilerden bahsederek, kaza ve kayıpların her yıl daha da artmakta olduğunu vurgulamıştır. Daha sonra, trafik sorununun her yönüyle ele alınıp somut yolları bulunmasının gerekliliğine değinen Bakan, bu hususta alınması gerekli bazı tedbirlerden bahsetmiştir.

Toplantının devamında, Bakanlığımız tarafından hazırlanarak çıkarılan Trafik Yasası üzerinde duran İçişleri Bakanı, bu konuda özetle şu açıklamalarda bulunmuştur:

"Bu yasada; trafik ihlali caydırıcı pek çok yenilikler getirilmiş ve cezalar günün şartlarına uyarlanmıştır.

- Ülkemizde bulunan radyo ve televizyonların trafik eğitimine ağırlık vermesini sağlayıcı düzenlemeler yapılmıştır.

- Trafik politikasını geliştirebilmek amacıyla Karayolu Yüksek Kurulu ve Karayolu Trafik Güvenliği Kurulu oluşturulmuştur.

- Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde Trafik Hizmetleri Başkanlığı oluşturulup, teşkilat ve kadro güçlendirilmiştir.

- Polisimizin yanı sıra, kırsal kesimde Jandarmaya da trafik denetleme görevi verilerek denetim ağına geliştirilmesi sağlanmıştır.
- Alkollü iken ölümlü ve yaralanmak trafik kazasına neden olunması durumunda ağır kusur hali var kabul edilmiştir. Böylece müsebbiblere ağır hapis cezası verilebilecektir.
- İl ve ilçe Trafik Komisyonlarına Üniversite ve mesleki kuruluşların da üye göndermesi sağlanmıştır.
- Sürücü Belgesi sınav sisteminde yenilikler yapılmıştır.
- Çeşitli durumlarda Sürücü Belgelerine el konulması,
- Araçların ışıklarını kullanmalarında yeni esaslar getirilmesi,
- Sürücü kurslarının Mülki İdare Amirlerince denetlenmesi,
- Kazaya sebep olan otobüs firmalarının teşhir edilmesi gibi hususları da kapsayan 45 konuda değişiklik yapılmıştır.

Bu değişiklikten sonra trafik hizmetlerini geliştirmeyi amaçlayan düzenleme ve çalışmalar Bakanlığım bünyesinde devam etmiş ve bundan sonra da devam edecektir."

Bakan konuşmasını "Trafik Haftası'nın açılışını yaparken, bütün vatandaşlarımızdan dileğim; trafik kurullarına sıkı sıkıya uymaları ve uymayanları yetkili birimlere bildirmeleridir. Unutmayalım ki, en gelişmiş sistem dahi insan unsuruna dayanmak zorundadır. Vatandaşlarımızın katkısı olmadan trafik sorununun aşılması mümkün değildir." diyerek tamamlamıştır.

Bölge Valiler Toplantısı

• İçişleri Bakanı Dr. Meral AKŞENER, 3 Mayıs 1997 tarihinde İstanbul'da düzenlenen Bölge Valiler Toplantısının açılışında yaptığı konuşmada, Milli Güvenlik Kurulu'nun 28 Şubat tarihli toplantısında hükümetimize bazı tavsiyelerde bulunulduğunu, bunlardan uygulanmasına karar verilen hususların tatbikine geçildiğini, Bakanlıkça yayımlanan bir genelgeyle kararların kesinlikle ve tam olarak uygulanabilmesi için bazı talimatların verildiğini belirtmiş ve konuşmasına şöyle devam etmiştir:

"Bugün genelgemizde belirtilen hususlarda yapılmış olan işleri görüşmek üzere toplanmış bulunuyoruz.

.....

Sözkonusu genelgede, ülkemizdeki demokratik ortamdan ve hoşgöründen faydalanarak, yasa dışı tavırlar içerine giren bazı grupların faaliyetlerinin takip edilmesi ve bu gibi durumlar tespit edildiği takdirde Anayasa ve yasalarımızla verilen yetkilerin kararlı bir şekilde uygulanması belirtilmiştir.

Ülkemiz demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir. Anayasamızda, vatandaşlarımızın din ve vicdan hürriyetiyle ibadet ve ifade hürriyeti başta olmak üzere, çağdaş dünyada kabul edilen bütün hürriyetler teminat altına alınmıştır.

.....

Ancak son yıllarda bir takım çevreler ülkemizdeki bu hoşgörü ortamından yararlanmak suretiyle, kendi amaçlarına hizmet edecek örgütlenmelere gitmeye çalışmaktadırlar. Özellikle uluslararası alanda faaliyet gösteren terör örgütlerinin; gerçekte hiç ilgileri olmadığı halde, yüce dinimizi kalkan olarak kullanıp, dini kurum adı altında örgütlenme yoluna gittikleri tespit edilmiştir."

Daha sonra Bakan, toplantıya katılan valilere hitaben şunları söylemiştir:

"Bugüne kadar sergilediğiniz dirayetli tutumunuzla, siz değerli arkadaşlarım her türlü kaosa ve teröre karşı mücadelede büyük katkılar sağladınız. Bundan sonra da, aynı şekilde devlet ve millet için üstün bir gayretle çalışmaya devam ettiğinize hiç şüphem yoktur.

Yayımlamış olduğumuz genelgede belirtilen hususlara bütün arkadaşlarımın büyük bir hassasiyette eğildiğini memnuniyetle müşade ediyorum.

.....

Siz değerli arkadaşlarımın görev bölgelerinde, bu yıkıcı odakların faaliyetlerini çok dikkatli bir şekilde izlemekte olduğumuzu biliyorum. Masum vatandaşlarımızın inanç ve ibadet duygularını zedelemekten, irticai nitelikli faaliyet gösteren çevrelerin, vatandaşlarımızın temiz duygularını sömürmelerine engel olmak için, üzerinize düşen her türlü görevi yapmakta olduğunuzu görüyorum ve bunu takdirle karşılıyorum.

Bugünkü toplantıda, geçen toplantımızdan bu tarafa yaptığımız çalışmaları değerlendireceğiz. Çalışmalarımız esnasında karşılaştığınız sorunları ve bu sorunların aşılmasında varsa çözüm önerilerinizi alacağız.

Sonuçta; ülkemizin aydınlık ufkunun karatılmasına karşı gerekli bütün tedbirleri alacağız. Sizlerle birlikte güçlü, istikrarlı, demokratik ve laik Türkiye'nin büyüme ve kalkınma yolunda ilerlemesinin mücadelesini vereceğiz."

İçişleri Bakanı Dr. Meral AKŞENER konuşmasının sonunda, ülkemizin bölünmez bütünlüğünü ve milletimizin birlik ve beraberliğini korumak yolunda canını veren şehitleri minnet, şükran ve rahmetle, gazileri saygıyla, görevlerini halen sürdüren görevlileri de takdirle andığını ifade etmiştir.

Toplantı, sözkonusu genelgede belirtilen hususlarda yapılan işlerin görüşülmesi ile sona ermiştir.

İnsan Hakları Semineri

• Ülkemizin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerin gereği olarak, insan haklarının ve ana hürriyetlerin korunması ve geliştirilmesi amacı doğrultusunda çeşitli çalışmalar yapılmaktadır. Yine bu çalışmalar kapsamında olmak üzere, 5- 23 Mayıs 1997 tarihleri arasında İstanbul Büyükşehir'deki Kumburgaz Jandarma Özel Eğitim Merkezi tesislerinde, Trakya ve Marmara Bölgelerinden 11 ilin Vali Yardımcıları ve bu illere bağlı ilçelerde görev yapmakta olan 124 Kaymakam ile 35 Jandarma personeli ve 64 Emniyet personeli olmak üzere toplam 234 personelin katıldığı "İnsan Hakları" konulu bir seminer gerçekleştirilmiştir. Seminer üç dönem halinde yapılmıştır.

Seminer kapsamında;

Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve AGİT'te Türkiye'nin insan hakları yönünden ahdî yükümlülükleri ve Türk dış politikası, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile İşkencenin ve Gayriinsani ya da Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi'nin ülkemize getirdiği yükümlülüklerin yerine getirilmesi ve denetlenmesi hususunda mülki idare amirleri ve güvenlik görevlilerinin görev ve sorumlulukları, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve bu sözleşmenin ulusal mevzuatımıza etkileri konuları işlenmiştir.

İstanbul Büyükşehir Kumburgaz Jandarma Özel Eğitim Merkez Komutanlığı Tesislerinde birer haftalık üç dönem ve üç grup halinde gerçekleştirilen seminerin ilk döneminin açılışında bir tören düzenlenmiştir. 5 Mayıs 1997 tarihinde yapılan törene İstanbul Valisi Rıdvan YENİŞEN, İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanı Ali PITIRLI, Eğitim Dairesi Başkanı Halil IŞIK, Emniyet Genel Müdürlüğü APK Daire Başkanı Dr. A.Nihat DÜNDAR, APK Kurulu Başkanlığı İnsan Hakları ve Uluslararası Kuruluşlar Dairesi Başkanı İsmail ÖZDEMİR, ulusal ve yerel basın kuruluşlarının temsilcileri, seminer öğretim üyeleri ile kursiyerler katılmışlardır.

Seminerin açılışında ilk konuşma Eğitim Dairesi Başkanı Halil IŞIK tarafından yapılmıştır. Konuşmasında yapılan İnsan Hakları Seminerleri ile ilgili olarak şunları söylemiştir.

"Bu seminerlerimiz ile günümüz uygar dünyasını meşgul eden başlıca konular arasında yeralan ve hukuk dalı olarak ortaya çıkması çok yeni olan insan hakları ve temel özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesi ile ilgili olarak üyesi bulunduğumuz, Birleşmiş Milletler Teşkilatı ile Avrupa Konseyi ve AGİT bünyesinde bu konuda bildiri ve sözleşmelerin kabul edilmesi ve demokratik bir hukuk devleti olan ülkemizin de hemen hemen bunların tümünü onaylaması nedeniyle

Türkiye'nin uluslararası yükümlülüklerinin önemli biçimde artmış olması ve gerek iç hukukumuzdaki durumun, gerekse taraf olduğumuz anlaşmaların ve uygulamasının ana çizgilerle Mülki idare Amirlerimize ve bilfiil uygulama alanında bulunan Bakanlığımız güvenlik personeline aktarılarak bu konudaki hizmet alanındaki değişme ve gelişmelere uygun olarak, hizmetin verim ve niteliğinin daha da yükseltilmesi amaçlanmaktadır."

Daha sonra konuşmasında, önümüzdeki plan dönemleri içinde diğer bölgelerimizde görev yapan Mülki idare Amirleri ve güvenlik personelinin de İnsan Hakları Seminerine katılacaklarını belirtmiş ve sözlerini seminerin programlanması ve uygulanması konularında destek veren, emeği geçen tüm kişi ve kuruluşlara teşekkür ederek tamamlamıştır.

Açılış törenindeki ikinci konuşma ise Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanı Ali PITIRLI tarafından yapılmıştır. Konuşmasına;

"Malumları olduğu üzere, İnsan Hakları konusu, zaman içinde azalıp çoğalmakla birlikte, sürekli denebilecek biçimde ülkemizin gündemini işgal etmekte, yurtiçinde yankılar uyandırdığı gibi, yurtdışında da ülkemiz aleyhine kampanyalar yürütülmesine, hatta ülkemizin halen üyesi bulunduğu, ayrıca entegre olmak istediği bir kısım uluslararası kuruluşlarda aleyhimize eleştirilere neden olabilmekte, taleplerimizde karımıza, halledilmesi gereken bir mesele olarak çıkarılabilmektedir." diyerek başlayan Kurul Başkanı, Türkiye'nin genç bir Cumhuriyet olarak uluslararası camiada şerefli yerini almasıyla birlikte bünyesini, demokrasi, insan hakları ve serbest piyasa gibi çağdaş ölçülere uydurmaya yönelik politikalarla donatmaktan geri kalmadığını ve bunların, zamanın koşulları içinde, fakat şaşmadan sürdürülmesiyle, bugünkü evrensel hukuk normları paralelindeki demokratik yapıya kavuştuğunu belirttikten sonra ülkemizin, Avrupa Birliğine tam üye olarak başvurduğu 1987 yılından itibaren, insan Hakları alanında cari olan bütün uluslararası denetim mekanizmalarını öngören sözleşmelere taraf olduğunu vurgulamıştır.

Daha sonra, Bakanlığımızca yürürlüğe konulan talimatnamelerle gözetilme, ifade alma ve sorgulamaların objektif kurallara bağlandığına, Polis ve Jandarma nezarethanelerinin fiziki koşullarında iyileştirmelere gidildiğine, uygulamaya konulan gözetilme izleme birimleri ile gözetilme alınan vatandaşların yakınlarına bilgi verilmesi imkanının getirildiğine değinen PITIRLI, konuşmasının sonunda seminere katılan mülki idare amirleri ile güvenlik güçleri mensuplarına başarılar dilemiştir.

Seminer boyunca programda bulunan konular konferansçılar tarafından işlenmiş ve son gün tüm katılımcılara seminere katılma belgeleri verilerek seminer tamamlanmıştır.

Bölge Valiler Toplantısı

• İçişleri Bakanı Dr. Meral AKŞENER, 13 Mayıs 1997 tarihinde Ankara'da düzenlenen Bölge Valiler Toplantısı'nın açılışında bir konuşma yapmış, konuşmasında; ülkemizin karşı karşıya bulunduğu bir takım sorunlar üzerine, Milli Güvenlik Kurulu'nun 28 Şubat tarihli toplantısında hükümetimize bazı tavsiyelerde bulunulduğunu, bu hususta yayımlanan bir genelgeyle, sözkonusu kararların tam olarak uygulanmasını temin için, bazı talimatlar verildiğini, bugün ise uygulamanın takibi için yapılması öngörülen bölge toplantılarından İkincisinin gerçekleştirileceğini söylemiş ve konuşmasına şöyle devam etmiştir.

"Genelgemizde ve ilk toplantımızda da ifade ettiğim gibi; ülkesini ve milletini seven herkesin üzerine düşeni yapması gerekmektedir.

Bunun için yapmamız gereken ilk iş, yasaların her alanda tam olarak uygulanmasını sağlamaktır.

Her ne ad altında olursa olsun, yasaların öngördüğü usule uygun açılmayan veya çalışmalarında yasalara uygunluk bulunmayan müesseseler sıkı bir şekilde takip edilip, faaliyetlerine son verilecektir.

Aynı şekilde, Kur'an kursları, öğrenci yurtları ve pansiyonlardan izinsiz açılanlar da kapatılacaktır. Yasal yollardan açılmış olan Kur'an kursları ve yurtların denetimi ise titizlikle sürdürülecektir.

Buralarda Cumhuriyetimizin temel niteliklerini ve demokrasimizi hedef alan propagandalar yapılmasına fırsat verilmeyecektir. Vatan ve millet sevgisini gençlerimize verebilecek müfredatın uygulanmasına ve gerçek islamın öğretilmesine yönelik her türlü tedbir alınacaktır.

Bölücü, yıkıcı veya irticai nitelikli faaliyetlere asla müsaade edilmeyecektir."

Bakan AKŞENER daha sonra toplantıya katılan valilere hitaben şunları söylemiştir.

"Siz değerli arkadaşlarımla, bu hususlarda titizlikle ve ciddiyetle çalışmalarınızı sürdürmekte olduğunuzu biliyor ve bunu takdirle izliyorum. Bundan sonra da, yetenekli ve dirayetli idarenizle ülkemizin kalkınma, büyüme ve ilerleme yolunu açacağınıza inanıyorum.

Milletimizin düşmanlarının emellerine ulaşmalarına fırsat vermeyeceğinizden ve Türkiye Cumhuriyeti'nin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, devletimizin bekasına, milletimizin huzur ve güvenine yönelik her türlü tehdide karşı gereken tedbirleri almakta olduğunuzdan eminim.

Bugünkü toplantımızda, başta bahsettiğim genelgede ve 14 Nisan tarihinde gerçekleştirdiğimiz toplantıda görüşülen hususlarda bugüne kadar yaptığınız çalışmalar değerlendirilecektir."

Bakan konuşmasının sonunda, bu çalışmalar esnasında karşılaşılan güçlükler ve varsa bunların çözüm yollarına dair önerilerin alınacağını ve gerekiyorsa yasal düzenleme yoluna gidileceğini belirtmiş ve toplantının başarılı geçmesi dileğiyle toplantıyı açmıştır.

Toplantı yapılan çalışmalar esnasında karşılaşılan güçlüklerin dile getirilmesi ve bunların çözüm yollarına dair önerilerin alınması ile sona ermiştir.

52 nci Dönem Komiser Yardımcıları Diploma Töreni

• 52 nci dönem Polis Akademisi mezunu Komiser Yardımcılarının diploma töreni 26 Haziran 1997 tarihinde yapılmıştır.

Törene katılarak bir konuşma yapan İçişleri Bakanı Dr. Meral AKŞENER, mezun olan 708 Komiser Yardımcısına hitaben şunları söylemiştir.

Bugün öğreniminizi tamamlayarak çok şerefli bir mesleğe adım atmaktasınız. Çalışma hayatınız boyunca, göreviniz hangi kademede olursa olsun, yaptığınız her icraat devlete mal olacaktır. Çalışmalarınızda, yasalara riayet, insan hakları ve hukukun üstünlüğü ilkesine saygı, Atatürk İlke ve inkılaplarına bağlılık ve insan sevgisi, vatan sevgisi ve millet sevgisi temel prensiplerinizi olacaktır.

Bugüne kadar emniyet camiası, Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, laikliğin ve demokrasinin yılmaz bekçisi olmuştur. Sizler de aynı duyguları taşıyıp, aynı yolda görevinizi sürdüreceksiniz.

Vatandaşlarımızın sorunlarına adil, tarafsız ve insancıl yöntemlerle yaklaşacak ve eşit muamelede bulunacaksınız."

Konuşmasının devamında, ülkemizin oldukça stratejik bir konuma sahip, dünyanın en merkezi yerlerinden birisinde, enerji kaynaklarına uzanan yollar üzerinde, bölge ülkelerinin örnek aldığı ve etrafında toplanmaya çalıştığı bir ülke olduğunu belirtmiş ve bu nedenle, menfaatlerinin zedelenmesinden endişe duyan bazı çevrelerin ülkemizin güçlü ve istikrarlı bir ülke olmasını istemediklerini ve çeşitli yöntemlerle ülkemizi parçalamak, milletimizi bölmek, tarihi ve kültürel varlığımızı yok etmek istediklerini söylemiştir.

Bakan, yeni mezun Komiser Yardımcılarına bu hain çevrelerin oyunlarını bozmada çok önemli görevler düştüğünü ve bu görevi başarıyla sürdüreceklerine inandığını belirterek devam ettiği konuşmasını, Komiser Yardımcılarının mezuniyetini ve yeni görevlerini kutlayarak ve üstün başarılar dileyerek bitirmiştir.

Tören diplomaların verilmesiyle tamamlanmıştır.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- 71 Sivil Savunma amirinin katılımıyla 18 Şubat 1997 tarihinde açılmış olan 380/76. dönem "Sivil Savunma Amirleri Temel Eğitim Kursu" 16 Nisan 1997 tarihinde sona ermiştir.
- Sivil Savunma Kolejinde 28 Nisan 1997 tarihinde 74 personelin katılımıyla açılan 381/77. dönem "Sivil Savunma Temel Eğitim Kursu", 27 Haziran 1997 tarihinde tamamlanmıştır.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

- 28 Nisan 1997 tarihinde Bakanlığımız üst düzey yöneticilerinin katılımıyla başlamış olan "17. Dönem Üst Düzey Yöneticileri Kursu" 2 Mayıs 1997 tarihinde bitmiştir.
- 26 Mayıs 1997 tarihinde başlayıp 30 Mayıs 1997 tarihinde sona eren "1. Dönem Bütçe, Ayniyat ve Tahakkuk İşlemleri Kursu"na 55 Bakanlığımız personeli katılmıştır.
- 64 personelin katıldığı "26. Dönem Resmi Yazışma Kuralları, Yazılı ve Sözlü Anlatım Teknikleri Kursu", 9-13 Haziran 1997 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.
- 16 Haziran 1997 tarihinde başlayan ve Vilayetler Hizmet Birliğinin Balıkesir Ayvalık Eğitim ve Dinlenme tesislerinde yapılan "3. Dönem İl Genel Meclisi Üyeleri ve 6. Dönem İl Özel İdare Müdürleri Kursu"na 59 İl Genel Meclisi üyesi ile 61 İl Özel İdare Müdürü katılmış, kurs 20 Haziran 1997 tarihinde sona ermiştir.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 7-17 Nisan 1997 tarihleri arasında 50 personel, "Havalimanı Kontrol Noktası Memurları Kursu"nda eğitimden geçirilmiştir.
- 28 Nisan-8 Mayıs 1997 tarihleri arasında, İstanbul Emniyet Müdürlüğü bünyesinde, Kimlik Tespit ve Olay Yeri İnceleme Şube Müdürlüğünün teknik personel ihtiyacını karşılamak amacıyla 44 personele "Parmak İzi ve Teknik Fotoğraf Kursu" verilmiştir.
- 28 Nisan-6 Haziran 1997 tarihleri arasında açılan "Temel Trafik ve Kaza İnceleme Kursu"na 295 personel katılmıştır.
- 28 Nisan 1997 tarihinde açılan ve 30 personelin katıldığı "Bomba İmha Uzmanı Temel Eğitim Kursu" 11 Temmuz 1997 tarihinde sona erecektir.

- 28 Nisan 1997 tarihinde başlayıp, 25 Temmuz 1997 tarihinde sona erecek olan "Parmak İzi ve Teknik Fotoğraf Kursu"nda 29 personel eğitim görmektedir.
- 5-9 Mayıs 1997 tarihleri arasında 15 personele "Silah Ruhsat Projesi Kullanım Kursu" verilmiştir.
- 50 personele verilen "Havalimanı Kontrol Noktası Memurları Kursu" 5-15 Mayıs 1997 tarihleri arasında yapılmıştır.
- "VİP Koruma Kursu", 5-16 Mayıs/26 Mayıs-6 Haziran 1997 tarihleri arasında düzenlenmiş olup, kursa toplam 83 kişi katılmıştır.
- Toplam 64 kişinin katıldığı "Özel Tim Kursu" 5-23/12-30 Mayıs 1997 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.
- 11-13 Mayıs 1997 tarihleri arasında düzenlenen "Havaalanı Güvenliği Temel Kursu"nu 25 personel tamamlamıştır.
- 12-16 Mayıs 1997 tarihleri arasında 40 personel "Kripto Operatörü Yetiştirme Kursu"nda eğitilmiştir.
- 20-23 Mayıs 1997 tarihleri arasında verilen "Motorlu Araç, Veri Giriş, Sorgulama Kursu"na 8 personel katılmıştır.
- 20-23/23-30 Mayıs 1997 ile 2-6 Haziran 1997 tarihleri arasında toplam 89 personele "Microsoft Access Kursu" verilmiştir.
- 20-31 Mayıs 1997 tarihleri arasında 21 personelin katılımı ile "Atış Eğitimcisi Kursu" düzenlenmiştir.
- 14 kişinin katıldığı "Araç Projesi Kullanım Kursu" 26 Mayıs-13 Haziran 1997 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.
- 2-13 Haziran/4-23 Haziran/23-25 Haziran 1997 tarihleri arasında, toplam 44 personele "Sistem İşletimi ve İletişimi Kursu" verilmiştir.
- 2-13 Haziran 1997 tarihleri arasında açılan "Temel Sorgulama Kursu"na 61 personel katılmıştır.
- 9-12/16-20/23-27 Haziran 1997 tarihlerinde açılan "Tahdit Projesi Kullanım Kursu"na toplam 55 personel iştirak etmiştir.
- 9 Haziran 1997 tarihinde başlayıp, 15 Haziran 1997 tarihinde sona eren "Yakın Koruma Kursu"nda 15 personel eğitim görmüştür.
- 16-20 Haziran 1997 tarihleri arasında 28 personele "Bilgilendirme Eğitimi Kursu" verilmiştir.

- Toplam 82 personele verilmekte olan "PC Kullanım Kursu" 26 Mayıs-25 Temmuz/16 Haziran-11 Temmuz/30 Haziran-15 Ağustos 1997 tarihleri arasında gerçekleştirilecektir.

- 23 Haziran-4 Temmuz 1997 tarihleri arasında 10 personelin "Deniz Telsizleri Montaj, Bakım-Onarım ve Servis Verme Kursu"nda eğitimleri sağlanacaktır.

- 9 personele verilen "Temel Bilgisayar Eğitimi, Aranan Şahıslar, Araç Projesi Kursu", 30 Haziran-4 Temmuz 1997 tarihleri arasında yapılacaktır.

- 30 Haziran-4 Temmuz 1997 tarihleri arasında düzenlenen "Çok Kanallı Ses Kayıt Cihazlarının İşletimi Kursu" 11 personele verilecektir.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

- Emniyet Genel Müdürlüğü Terörle Mücadele ve Harekat Daire Başkan Vekili Ahmet DEMİRCİ'nin katıldığı ve PKK'nın Belarus ile mücavir ülkelerdeki faaliyetleri ile genel çerçevede uluslararası konuların ele alındığı toplantı 22-25 Nisan 1997 tarihleri arasında Belarus'da yapılmıştır.

- Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Adnan ESER, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanı Emin ARSLAN ve Dışilişkiler Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Kurtuluş DÖNMEZER 6-13 Nisan 1997 tarihleri arasında, güvenlik ve işbirliği anlaşmalarına ilişkin müzakerelerde bulunmak üzere Litvanya'ya gitmişlerdir.

- 5-7 Mayıs 1997 tarihleri arasında Avusturya'da yapılan güvenliğe yönelik riskler ve tehditler konulu toplantıya Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanı M.İhsan YILMAZTÜRK iştirak etmiştir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Mustafa YOLCU ile Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı A.Metin EKŞİ, 5-7 Mayıs 1997 tarihleri arasında, "130. Güneydoğu Çalışma Grubu Toplantısına katılmak üzere Almanya'ya gitmişlerdir.

- 14-16 Mayıs 1997 tarihleri arasında Slovenya'da gerçekleştirilen "26. Avrupa Bölge Konferansı"na Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanı M. İhsan YILMAZTÜRK katılmıştır.

- İtalya'da yapılan "Başkent Emniyet Müdürleri Toplantısına" katılmak üzere Ankara Emniyet Müdürü Mehmet CEBE, Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanlığında görevli Başkomiser M.Okan AYŞU 26-30 Mayıs 1997 tarihleri arasında anılan ülkede bulunmuşlardır.

- İnterpol iç arşivleri komisyon toplantısına iştirak etmek üzere, Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanı M.İhsan YILMAZTÜRK 26-30 Mayıs 1997 tarihlerinde Fransa'ya gitmiştir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlar Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Ünal UYSAL ile İnterpol Daire Başkanlığında görevli Başkomiser Derviş KARA Uluslararası Eroin Konferansına katılmak üzere 28-30 Mayıs 1997 tarihleri arasında İtalya'da bulunmuşlardır.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Havacılık Daire Başkanı Mehmet ÇELİKER, Havacılık Daire Başkanlığında görevli Şube Müdür Vekili Yalçın SAYDAM ile Bürolar Amiri Başkomiser Hakan ÇETİN'İN iştirak ettiği Polis Havacılık Konferansı, 5-7 Mayıs 1997 tarihleri arasında İngiltere'de yapılmıştır.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlar Daire Başkanı Emin ARSLAN, 14-24 Mayıs 1997 tarihleri arasında İngiltere Emniyet Teşkilatının davetine icabet etmiştir.

- Avusturya'da 11-15 Mayıs 1997 tarihleri arasında yapılan "Trafik" konulu toplantıya Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Şevket AYAZ ile Trafik Daire Başkanlığında görevli Şube Müdür Yardımcısı Ender KAPLAN katılmışlardır.

- 14-24 Mayıs 1997 tarihleri arasında Avusturya'da yapılan "4. Uluslararası Polis Sempozyumu"na Emniyet Genel Müdürlüğü Dışilişkiler Daire Başkanı Yalçın ÇAKICI katılmıştır.

- 11-18 Mayıs 1997 tarihleri arasında Macaristan'da imzalanan Eğitim Protokolüne taraf olarak Emniyet Genel Müdür Yardımcısı S.Zeki YİĞİT, Eğitim Daire Başkanı hidayet MERAL ile Polis Okulu Müdürü Muzaffer IŞIK iştirak etmişlerdir.

- Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Abdullah SELVİ, Emniyet Genel Müdürlüğü Dışilişkiler Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Kurtuluş DÖNMEZER ile Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü İsmail ÇALIŞKAN, uluslararası uyuşturucu ve psikotrop madde kaçakçılığı, uluslararası terörizm ve organize suçlarla mücadele işbirliği konularında anlaşmada bulunmak üzere 11-15 Mayıs 1997 tarihleri arasında Suudi Arabistan'a gitmişlerdir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanı M. İhsan YILMAZTÜRK'ÜN katıldığı ve güvenliğe yönelik riskler ve tehditler konularının ele alındığı seminer 5-7 Mayıs 1997 tarihleri arasında Avusturya'da yapılmıştır.

- Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanı M. İhsan YILMAZTÜRK 14-16 Mayıs 1997 tarihleri arasında "26. İnterpol Bölge Toplantısına katılmak üzere Slovakya'ya gitmiştir.

- 10-11 Haziran 1997 tarihleri arasında Fransa'da yapılan 4. Avrupa çalıntı motorlu araç kaçakçılığı konulu toplantıya Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanlığında görevli Başkomiser S.Hakan CAN iştirak etmiştir.

- İstanbul Emniyet Genel Müdürlüğünde görevli Emniyet Amiri Serhat SAÇAN 9-13 Haziran 1997 tarihleri arasında, 3. Uluslararası Sahte Seyahat Çekleri konulu toplantıya katılmak üzere Finlandiya'ya gitmiştir.

- 22-26 Haziran 1997 tarihleri arasında Fransa'da gerçekleştirilen "İnterpol İcra Komitesi 117. Oturumu'na Emniyet Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığında görevli Başmüfettiş Y.Vehbi DALDA katılmıştır.

- İrlanda'da yapılan ve çeşitli konularda işbirliği yapılmasına ilişkin toplantıya katılmak üzere Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Abdullah SELVİ ile Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanı M.İhsan YILMAZTÜRK, 15- 19 Haziran 1997 tarihleri arasında anılan ülkede bulunmuşlardır.

- İkili istişarelerde bulunmak üzere, Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Adnan ESER ile Emniyet Genel Müdürlüğü Terörle Mücadele ve Harekat Daire Başkanı Ahmet DEMİRCİ 12 Haziran 1997 tarihinde ABD'ye gitmişlerdir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Dışilişkiler Daire Başkanlığında görevli Başkomiser Aygen ÜNDAN ile Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Komiser Reha ÇAKIR uyuşturucu kaçakçılığının önlenmesi konulu toplantıya katılmak üzere 24-25 Haziran 1997 tarihleri arasında Ukrayna'da bulunmuşlardır.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Muhittin GÜNGÖR'ün iştirak ettiği karaparanın aklanması konulu toplantı 16-20 Haziran 1997 tarihleri arasında İtalya'da yapılmıştır.

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 Nisan 1997 tarihi itibarıyla 804 ilçede tamamlanmıştır.

c) Veri Girişi Yapılan İlçe Sayısı

Halen 896 ilçede kayıtlı 86.876.385 vatandaşımızın kayıtları bilgi işlem ortamına geçirilmiştir.

Resmi Gazete'de Yayımlanan Atama Kararları

- 25 Mayıs 1997 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 97/9402 sayılı karar ile, ekli listede görev yerleri ile ad ve soyadları yazılı şahısların karşılarında belirtilen görevlere, 5442 sayılı Kanunun 6 ncı ve 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre atanmaları uygun görülmüştür.

16/5/1997 Tarihli ve 97/9402 Sayılı Kararnamenin Eki

Adı ve Soyadı	Görevi	Yeni Görevi
Yahya GÜR	Balıkesir Valisi	Çankırı Valisi
Alaâddin YÜKSEL	Emniyet Genel Müdürü (Vali)	Balıkesir Valisi
Kemal ÇELİK	Hakkari Valisi	Emniyet Genel Müdürü (Vali)

- 7 Haziran 1997 tarih ve 23012 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 97/47072 sayılı karar ile;

1 inci derece kadrolu Mülkiye Başmüfettişliğine, Mülkiye Müfettişi Can DİREKÇİ'nin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B, 76 ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ile bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde uyarınca atanması uygun görülmüştür.

- 7 Haziran 1997 tarih ve 23012 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 97/47073 sayılı karar ile;

1 inci derece kadrolu Çankırı Vali Yardımcılığına, Çatalca eski Kaymakamı M.Edip EREN'in 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 93 üncü ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ile bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde uyarınca atanması uygun görülmüştür.

- 7 Haziran 1997 tarih ve 23012 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 97/47074 sayılı karar ile;

1 - Sarıcakaya Kaymakamlığına Bilecik Kaymakam Adayı Selda ÖZGÜVEN'in,

Gülnar Kaymakamlığına Trabzon Kaymakam Adayı Murat ZORLUOĞLU'nun,

Arapgir Kaymakamlığına Kırıkkale Kaymakam Adayı İlhan KARAKOYUN'un,

Kızılören Kaymakamlığına Kastamonu Kaymakam Adayı İbrahim AKIN'ın,
 Oğuzlar Kaymakamlığına Kırıkkale Kaymakam Adayı Necmi AKMAN'ın,
 Güzelyurt Kaymakamlığına Aksaray Kaymakam Adayı Alaattin AKTAŞ'ın,
 Uğurludağ Kaymakamlığına Kocaeli Kaymakam Adayı M. Hulusi
 ALTUNEL'in,

Yenişarbademli Kaymakamlığına Malatya Kaymakam Adayı Şevket ATLI'nın,
 Hanönü Kaymakamlığına Erzurum Kaymakam Adayı Mustafa ATSIZ'ın

Çorum-Ortaköy Kaymakamlığına Erzincan Kaymakam Adayı Gökhan
 AZCAN'ın,

Yapraklı Kaymakamlığına Niğde Kaymakam Adayı Muzaffer
 BAŞIBÜYÜK'ün,

Trabzon-Köprübaşı Kaymakamlığına Antalya Kaymakam Adayı İ.Süha
 BORAN'ın

Sumbas Kaymakamlığına Manisa Kaymakam Adayı Bilal BOZDEMİR'in,
 Saimbeyli Kaymakamlığına Kayseri Kaymakam Adayı Elif Nur BOZKURT'un,
 Güneysu Kaymakamlığına Amasya Kaymakam Adayı Murat BULACAK'ın,
 Çandır Kaymakamlığına Samsun Kaymakam Adayı Celalettin CANTÜRK'ün,
 Doğanekent Kaymakamlığına Aydın Kaymakam Adayı Mehmet CİLACI'nın,
 Tuzlukçu Kaymakamlığına Tekirdağ Kaymakam Adayı Kemal CİRİT'in,
 Sarıveliler Kaymakamlığına Konya Kaymakam Adayı Kadir ÇAKIR'ın,
 Dikmen Kaymakamlığına Çorum Kaymakam Adayı Ahmet ÇIRAKOĞLU'nun,
 Daday Kaymakamlığına Tokat Kaymakam Adayı Abdulkadir DEMİR'in

Manisa-Köprübaşı Kaymakamlığına Aydın Kaymakam Adayı İrfan
 DEMİRÖZ'ün,

Yakakent Kaymakamlığına Eskişehir Kaymakam Adayı Süleyman ELBAN'ın,

Derbent Kaymakamlığına Kayseri Kaymakam Adayı Ş. Levent
 ELMACIOĞLU'nun,

Felahiye Kaymakamlığına Bolu Kaymakam Adayı Ali FİDAN'ın,

Hamamözü Kaymakamlığına Trabzon Kaymakam Adayı Osman HACIBEKTAŞOĞLU'nun,

Yavuzeli Kaymakamlığına Nevşehir Kaymakam Adayı Numan HATİPOĞLU'nun

Göynücek Kaymakamlığına Adana Kaymakam Adayı Mahmut HERSANLIOĞLU'nun,

Korgan Kaymakamlığına Konya Kaymakam Adayı Cengiz KARABULUT'un,
 Çamaş Kaymakamlığına Denizli Kaymakam Adayı Aslan KARANFİL'in,
 Hasanbeyli Kaymakamlığına Çankırı Kaymakam Adayı Oktay KAYA'nın,
 Tufanbeyli Kaymakamlığına Gaziantep Kaymakam Adayı Ömer KIZILTAŞ'ın,
 Acıgöl Kaymakamlığına Kayseri Kaymakam Adayı Avni KULA'nın,
 Mihalgazi Kaymakamlığına Kars Kaymakam Adayı Özgür Azer KURAK'ın,
 Kıbrısçık Kaymakamlığına Isparta Kaymakam Adayı Ferhat KURTOĞLU'nun,
 Pazarlar Kaymakamlığına Rize Kaymakam Adayı İbrahim KÜÇÜK'ün,
 Ulaş Kaymakamlığına Tokat Kaymakam Adayı Mustafa MASATLI'nın,
 Başyayla Kaymakamlığına Antalya Kaymakam Adayı K.Sertel OTÇU'nun,
 Dörtdivan Kaymakamlığına Kastamonu Kaymakam Adayı Sinan ÖZKAN'ın,
 Hadim Kaymakamlığına Muğla Kaymakam Adayı Mustafa ÖZKAYNAK'ın,
 Burdur-Kemer Kaymakamlığına Yozgat Kaymakam Adayı Mustafa ÖZSOY'un,
 Evren Kaymakamlığına İçel Kaymakam Adayı Muhittin PAMUK'un,
 Boğazkale Kaymakamlığına Denizli Kaymakam Adayı Ali SIRMALI'nın,
 Han Kaymakamlığına Gümüşhane Kaymakam Adayı Ahmet SUCU'nun,
 Bey ağaç Kaymakamlığına Afyon Kaymakam Adayı Adem USLU'nun,
 Hemşin Kaymakamlığına Kütahya Kaymakam Adayı İsmail USTAOĞLU'nun,
 Emirgazi Kaymakamlığına Niğde Kaymakam Adayı Erkaya YIRIK'ın,
 Hisarcık Kaymakamlığına Bursa Kaymakam Adayı Aydın BARUŞ'un,
 Ağlı Kaymakamlığına Kırşehir Kaymakam Adayı Uğur BULUT'un,

Çiçekdağı Kaymakamlığına Kütahya Kaymakam Adayı Abdullah DEMİR'in,
 Karkamış Kaymakamlığına Hatay Kaymakam Adayı Mahmut HALAL'un,
 Hayrat Kaymakamlığına Balıkesir Kaymakam Adayı Tamer ORHAN'ın,
 Dodurga Kaymakamlığına Bursa Kaymakam Adayı Mustafa ÖZTAŞ'ın,
 Akıncılar Kaymakamlığına Samsun Kaymakam Adayı Kemalettin SAKİN'in,
 Beydağ Kaymakamlığına Kahramanmaraş Kaymakam Adayı Harun
 SARIFAKIOĞULLARI'nın

Dernekpazarı Kaymakamlığına Balıkesir Kaymakam Adayı Muzaffer
 ŞAHİNER'in,

İbradi Kaymakamlığına Çanakkale Kaymakam Adayı Hasan ŞILDAK'ın,

Erfelek Kaymakamlığına Erzincan Kaymakam Adayı Yakup TAT'ın,

Çilimli Kaymakamlığına Sakarya Kaymakam Adayı Süleyman YILMAZ'ın,

Karakeçili Kaymakamlığına Oğuzlar Kaymakamı Aydın ÖLMEZ'in,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36-A/11, 76 ve 2451 sayılı Kanunun 2
 nci maddesi ile bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde uyarınca atanması
 uygun görülmüştür.

• 7 Haziran 1997 tarih ve 23012 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 97/47078
 sayılı karar ile;

1 inci derece kadrolu Şehitkamil Kaymakamlığına Marmaraereğlisi Kaymakamı
 Hasan DURAN'ın 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B, 76 ve 2451 sayılı
 Kanunun 2 nci maddesi ile bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde
 uyarınca atanması uygun görülmüştür.

MEVZUAT BÖLÜMÜ
1 NİSAN 1997-30 HAZİRAN 1997 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ
GAZETE DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ İDARE
AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT
(KRONOLOJİK FİHRİST)

Seval ALANKAYA
İl Planlama Uzmanı

I. KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
20.3.1997	4231	Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ile Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	1.4.1997	22951
3.4.1997	4235	Aydın İli Yenihisar İlçesi Adının "Didim" Olarak Değiştirilmesine İlişkin Kanun	9.4.1997	22959
4.4.1997	4237	İşkencenin ve Gayriinsani ya da Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesine Ek 1 ve 2 No.lu Protokollerinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanun	10.4.1997	22960
4.4.1997	4238	Kimyasal Silahların Geliştirilmesinin, Üretiminin, Stoklanmasının ve Kullanımının Yasaklanması ve Bunların İmhası ile İlgili Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun	10.4.1997	22960
4.4.1997	4242	Türkiye Cumhuriyeti hükümeti ve Arnavutluk Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Askeri Malzeme, Silah Teçhizatı ve Melbusatın Hibe Edilmesine Dair Anlaşmanın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna İlişkin Kanun	10.4.1997	22960
21.5.1997	4262	Karayolları Trafik Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	25.5.1997	22999
12.6.1997	4275	Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	17.6.1997	23022

II. MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
26.3.1997	97/9307	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Rusya Federasyonu Hükümeti Arasında imzalanan Terörizm ile Mücadele Alanında işbirliğine ilişkin Memorandum'un Onaylanmasına ilişkin Karar	23.5.1997	22997
12.5.1997	97/9423	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Şili Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Diplomatik, Resmi, Hizmet ve Hususi Pasaport Hamillerinin Vizeden Muaf Tutulmaları Hususunda Anlaşmanın Onaylanmasına Dair Karar	16.6.1997	23021
30.5.1997	97/9506	İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Korumaya Dair Sözleşmenin Oluşturduğu Denetim Mekanizmasının Yeniden Yapılanmasına ilişkin 11 No.lu Protokolün Onaylanması Hakkında Karar	20.6.1997	23025
7.5.1997	97/9455	İşkencenin ve Gayriinsani ya da Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesine Ait Ek 1 ve Ek 2 No.lu Protokollerin Onaylanmasına ilişkin Karar	23.6.1997	23028

III. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
20.3.1997	KHK/570	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile ilgili Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	3.4.1997	22953

IV. BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
3.4.1997	97/9238	Devlet Memurları Kanunu ve Aynı Kanunun Ek Geçici 9 uncu Maddesi Kapsamına Giren Kurululardan Aylık Alanlara, 1997 Yılında Ne Miktarda Zam ve Tazminat Verileceğine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	4.4.1997	22954
7.3.1997	97/9236	Kırsal Alana Yönelik Hizmetlerin, icracı Kuruluşlarca Belli Öncelikli Yerleşme Merkezleri Aracılığı ile Çevre Yerleşim Yerlerine Zamanında ve Eksiksiz Olarak Ulaştırılmasında Birliğin Sağlanması Amacıyla Belirlenen "Merkezi Yerleşim Yerleri"nin Yeniden Tespiti ile 6/12/1983 Tarihli ve 83/7493 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararının Yürürlükten Kaldırılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	25.4.1997	22970
28.2.1997	97/9206	1300 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına izin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	27.4.1997	22972
6.2.1997	97/9138	2018 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına izin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	28.4.1997	22973

5.3.1997	97/9240	514 Kişinin Türk Vatandaşlığının Kayb Ettirilmesi ve Çeşitli Kararnamelerle Türk Vatandaşlığı Kayb Ettirilen Bazı Kişiler Hakkındaki Hükümlerin İptaline İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	30.4.1997	22975
23.1.1997	97/9234	Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Bulunan Binek ve Station Wagon Cinsi Taşıtlardan Model Yılı 10 Yaşını Doldurmuş Olanların Tasfiye Edilmesine Dair Bazı Kararların Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	1.5.1997	22976
29.4.1997	97/9351	3372 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	25.5.1997	22999
18.2.1997	97/9415	Tabii Afet Nedeniyle Gelir Kaybı ve Alt Yapı Hasarına Uğrayan Belediyelere Yapılacak Yardımlara İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	10.6.1997	23015
3.5.1997	97/9442	Bazı Kişilere Türk Vatandaşlığının Kayb Ettirilmesi ve Bazı Kararnamelerle Türk Vatandaşlığı Kayb Ettirilen Hapsun Yılmaz, Hacı Acar ve Elia Şalu Hakkındaki Hükümlerin İptali Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	18.6.1997	23023
5.5.1997	97/9443	Türk Soyundan 194 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı	18.6.1997	23023
20.11.1996	97/9514	Merkezi Konya İli, Çumra İlçesi, İçeriçumra Beldesinde Olmak Üzere "Çumra 1. Esas Sulama Birliği"nin Kurulmasına İzin Verilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	25.6.1997	23030
11.6.1997	97/9524	Kayseri Serbest Bölgesi'nin Yer ve Sınırlarının Belirlenmesi ve Kurulup İşletilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	28.6.1997	23033
23.5.1997	97/9530	Rize Serbest Bölgesi'nin Yer ve Sınırlarının Belirlenmesi ve Kurulup İşletilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	28.6.1997	23033

V. YÖNETMELİKLER

A - BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
2.4.1997	97/9510	Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	26.6.1997	23031

B - BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
İçişleri Bakanlığı Memurlarının Nitelikleri ve Atama Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	5.4.1997	22955

Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Yönetmeliğinin Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	24.4.1997	22969
Fahri Trafik Müfettişliği Görev ve Çalışma Yönetmeliği	1.5.1997	22976
Ticari Taşıt Kullanma Belgesi Yönetmeliği	1.5.1997	22976
Mahalli İdareler Fon Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Yönetmeliğe Bir Ek Madde Eklenmesine İlişkin Yönetmelik	10.6.1997	23015
Emniyet Teşkilatında Fiili Polis Hizmetleri Dışındaki Hizmet Birimlerinde Görevlendirilecek Personel Hakkında Uygulanacak Esaslara Dair Yönetmeliğe Bir Madde Eklenmesi Hakkında Yönetmelik	10.6.1997	23015
2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun'un 3004 Sayılı Kanunla Değişik 1 inci Maddesine Göre İçişleri Bakanlığı Emrinde Toplanan % 20 İl Özel İdaresi Payının Dağıtım ve Kullanım Esaslarını Gösterir Yönetmeliğin Adının Değiştirilmesi ve Bu Yönetmeliğe Bir Ek Madde Eklenmesine Dair Yönetmelik	10.6.1997	23015
Polis Koleji Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik	15.6.1997	23020
Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Kıyafet Yönetmeliğinin Bir Madde sinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	15.6.1997	23020

VI. MÜŞTEREK KARARLAR

Tarihi Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
		Tarihi	Sayısı
16.4.1997 97/46952	Kilis İli Polateli İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Alatepe Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İlin Merkez İlçe Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	22.4.1997	22968
15.5.1997 97/47011	Kahramanmaraş İli Pazarcık İlçesine Bağlı Büyüknacar Köyünde "BÜYÜKNACAR" İsmiyle Belediye Kurulması Hakkında Müşterek Karar	22.5.1997	22996

VII. TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 146)	9.5.1997	22984
Yeni Kurulacak Akaryakıt İstasyonları Arasında Mesafe Şartı Aranması Hakkında Tebliğ	14.6.1997	23019