

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 70

MART 1998

SAYI: 418

İÇİNDEKİLER

Recep SANAL	: Çevre Temizlik Vergisi (Toplanması - Harcanması - Sorunlar)	1
Dr. Yusuf ERBAY	: Küreselleşmenin Motoru Çok Uluslu Şirketler: Uluslararası Pazarlara Açılma Yöntemleri ve Karşılaştıkları Zorlayıcı Faktörler ...	45
Kadir KOÇDEMİR	: Küreselleşme ve Türkiye.....	57
Yrd. Doç.Dr. Uğur YILDIRIM	: Eğitim Sektöründe Devletin Konumu ve Rolü Üzerine Eleştirel Bir Yaklaşım.....	83
A. Ramazan ALTINOK	: Gelişmekte Olan ve Geçiş Evresindeki Ülkelerde Hukuk Sisteminin Reformu	101
Hasan Hüseyin ÇEVİK	: Kamu Hizmetlerinin Üretilmesinde ve Sunulmasında Sosyal Refah Çoğulculuğu.....	109
Celal Fatih TÜRE	: Demokratik ve Etkin Bir Yerel Yönetim Yapısı Oluşturulması Doğru İlknur TÜRE :tusunda Çağdaş Bir Yaklaşım: Toplam Kalite Yönetimi.....	123
Hasan DURSUN	: Mağdur Haklarını Korumaya Düzenlemeler Yapılmalıdır.....	133
Yakup BULUT	: Türkiye'de Konut Sorunu ve Toplu Konut Çalışmaları.....	139
İ. Ethem TAŞ	: Sayıştay İçtihatları Birleştirme Kurumu	159
Atilla İNAN	: İnternet ve Yönetime Katılım: Potansiyel ve Olasılıklara İlişkin Bir Haluk ALKAN :Değerlendirme.....	173
Zeki ŞİMŞEK	: Kamu Hizmetlerinde Gizlilik Yönüyle Personel Başarım Değerlemesi.....	185
Ayşe YILDIZ	: Avrupa İçin Bir Çatışma Yönetimi Merkezi	207
Kadir Akın GÖZEL	: İbrahim Edhem DİRvana.....	219
İZ BIRAKAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ	: İşleri Bakanlığından Haberler.....	231
Mehmet ALDAN	: 1 Ocak 1998-31 Mart 1998 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayınlanan İşleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat	245
HABERLER		
MEVZUAT		
Seval ALANKAYA		

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300 -3216

• İDARECİLER,

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

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

ÇEVRE TEMİZLİK VERGİSİ **(Toplanması-Harcanması-Sorunlar)**

Recep SANAL
Mülkiye Başmüfettişi

GİRİŞ

ÇALIŞMANIN KONUSU, AMACI VE KAPSAMI

2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasasının 44 üncü maddesine 15.07.1993 tarihinde eklenen bir hükümle, belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin katı atık toplama ile kanalizasyon hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine (ÇTV) tabi olmaları esası getirilmiştir.

1994 yılından itibaren belediyelerce toplanmaya başlanan söz konusu verginin toplanması ve elde edilen gelirin harcanmasına ilişkin durumun araştırılarak çözümlerinde bulunulmasına yönelik olarak bu çalışma planlanmıştır.

Ankara Anakent Belediyesi (AAB) görev ve yetki alanı içerisinde kalan ilçe belediyelerinin beyan ettiği 1994,1995,1996 ve 1997 yıllarındaki ÇTV tahakkuk(Tahk.) ve tahsilat (Tahs.) durumuna ilişkin rakamsal verilerin Ankara Anakent Belediyesi ve Çevre Kirliliğini Önleme Fonu (ÇKÖF) Saymanlığının verileriyle karşılaştırılarak doğruluğu araştırılmıştır. Bunun yanısıra söz konusu birimlerin bütçelerine aktarılan ÇTV gelirlerinin bu birimler tarafından hangi işlere harcandığı, alınan bilgiler ölçekte saptanmaya çalışılmıştır.

Öte yandan, ÇTV'nin toplanmasına veya toplanan vergilerden yasal payların ayrılmasına yönelik sorunların neler olduğu ve belediyelerin iç örgütlenmelerinin bu verginin toplanmasında ne ölçüde etkin olduğu irdelenmiştir.

I - KONU, AMAÇ VE KAPSAM

A. Konu: Çevre temizlik vergisinin tahakkuk ve tahsilat durumları ile bundan sağlanan gelirin çevre temizliği amacıyla uygun olarak harcanıp harcanmadığının belirlenmesi, bu araştırmanın konusunu oluşturmaktadır.

B. Amaç: Bu araştırma ile; çevre temizlik vergisinin etkin bir biçimde toplanması ve sağlanan gelirlerin tamamının çevre temizliğinde kullanılması için alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amaçlanmaktadır.

C. Kapsam: Bu araştırma ile; Ankara Anakent Belediyesi görev ve yetki alanı içerisinde kalan ilçe belediyelerindeki konu ile ilgili uygulamalar incelenmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

MEVZUAT HÜKÜMLERİ

I - YASALAR

A - Belediye Yasası

1580 sayılı Belediye Yasası'nın Belediye bütçesiyle ilgili 110 uncu maddesi 1 inci fıkrasında “ **miktarı kanunlarla gösterilen belediye vergi ve resimleri hisse ve kesri munzamları...**” denilmekle, belediye gelirleri arasında vergiler de sayılmaktadır.¹

B - Belediye Gelirleri Yasası

2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasasının (3914 sayılı Yasanın 1 inci madde ile eklenen) 44 üncü maddesinin 4 üncü fıkrası ile mükerrer madde hükümleri çevre temizlik vergisine ilişkin düzenlemeleri kapsamaktadır²

Yasaya göre çevre temizlik vergisi katı atıklar için aşağıdaki tarifeye göre aylık olarak hesaplanmaktadır.

-
- 1 14.04.1930 tarih ve 1471 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.
 - 2 15.07.1993 tarihinde 3914 sayılı yasanın 1 inci maddesiyle eklenen mükerrer 44 üncü maddesinde; “...Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin katı atık toplama ile kanalizasyon hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar, çevre temizlik vergisine tabidir.
Genel ve katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyelere, köy tüzelkişiliğine ve bunların kuracakları birliklere, kanunla kurulan üniversitelere ait ve münhasıran bunların hizmetlerinde kullanılan binalar ile dini hizmetlere ait umuma açık ibadethaneler, Kızılay Genel Merkezi, şubeleri ve kampları, karşılıklı olmak şartıyla yabancı devletlere ait olup elçilik ve konsolosluk hizmetlerinde kullanılanlarla elçilerin ikametine mahsus olan binalar, merkezi Türkiye’de bulunan milletlerarası kuruluşlara, milletlerarası kuruluşların Türkiye’deki temsilciliklerine ait binalar ve bunların müstemlatı bu verginin kapsamına dahil değildir.
Çevre Temizlik Vergisinin mükellefi, her ne şekilde olursa olsun binaları kullananlardır. Boş bulunan binalarda ise bu verginin mükellefi, binaların malikleri veya malik gibi tasarruf edenleridir.
Çevre Temizlik Vergisi, katı atıklar için belirlenen tarifeye göre aylık olarak .
Tarife yer alan tutarlar; önceki yılda uygulanan tutarlara, bunları Vergi Usul Kanunu hükümleri uyarınca belirlenen yeniden değerlendirme oranının yarısı ile çarpılması sonucu bulunacak tutarın eklenmesi suretiyle her yıl yeniden belirlenir. Verginin belirlenmesinde, 1.000 liraya kadar olan tutarlar atılır.
Bakanlar Kurulu; bu tarife yer alan vergi tutarlarını, kalkınmada öncelikli yörelerdeki belediyeler ile nüfusu 5.000’den az olan belediyelere % 50’ye kadar indirmeye, bina grupları ve belediyeler itibarıyla ayrı ayrı % 100’e kadar artırmaya yetkilidir.
Bakanlar Kurulu tarife yer alan bina gruplarını tayin ve tespit eder. Ancak, konutlar yedinci gruba dahil edilir. Gruplarda yer alan binaların hangi dereceye gireceği, binaların bulunduğu mahallin sosyal ve ekonomik farklılıkları ile büyüklükleri de dikkate alınarak belediye meclislerince belirlenir.

Çizelge - 1 : Çevre Temizlik Vergisi Tarifesi

Bina Grupları	Aylık Vergi Tutarları (TL)				
	1. Derece	2. Derece	3. Derece	4. Derece	5. Derece
1. Grup	5.000.000	4.000.000	3.000.000	2.500.000	2.000.000
2. Grup	3.000.000	2.500.000	2.000.000	1.500.000	1.000.000
3. Grup	2.000.000	1.750.000	1.500.000	1.000.000	750.000
4. Grup	1.000.000	800.000	600.000	400.000	200.000
5. Grup	600.000	500.000	400.000	250.000	150.000
6. Grup	300.000	250.000	200.000	150.000	100.000
7. Grup	100.000	80.000	60.000	50.000	25.000

Katı atıklar için Çevre Temizlik Vergisi, belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibariyle tahakkuk etmiş sayılır. Tahakkuk eden vergi, her defaya mahsus olmak üzere belediyelerin ilan koymaya mahsus mahallerinde bir ay süreyle topluca ilan edilir.

Yıllık olarak tahakkuk eden bu vergi, mükelleflerce her yıl Ocak ve Temmuz ayı içinde iki eşit taksitte ödenir. Yeni binalarda bu verginin ödenmesi mükellefiyeti, bina takvim yılının ilk altı ayı içinde bitmiş ise yılın ikinci yarısından, yılın ikinci yansında bitmiş ise ertesi takvim yılından itibaren başlar.

Binaları kullanmak dolayısıyla mükellef olanların, adlarına tarh ve tahakkuk ettirilerek tahsil edilen vergiler, red ve iade edilmez.

Yanan, yıkılan ve benzeri nedenlerle tamamen kullanılmaz hale gelen binalarla, kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kullanılması yasak edilen binalarda mükellefiyet bu durumların meydana geldiği tarihte sona erer.

Belediyeler, atık su ile ilgili olarak da; katı atıklarla ilgili tarifede yer alan bina gruplarının topluca veya ayrı ayrı dikkate almak suretiyle ve su tüketim bedelini aşmamak üzere meclislerinde belirlenecek miktarda Çevre Temizlik Vergisi alırlar. Atık su ile ilgili Çevre Temizlik Vergisi, su tüketim bedeli ile birlikte tarh ve tahakkuk etmiş sayılır ve bu bedel ile birlikte tahsil edilir. Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan belediyelerde ise, atık su bedellerinin tahsiline ilişkin uygulama kendi kanunlarındaki hükümlere tabidir.

Bu madde uyarınca tahsil edilen vergilerin % 10'u tahsilatı takip eden ayın 15'inci günü akşamına kadar Çevre Kirliliğini Önleme Fonu'na aktarılır. Bakanlar Kurulu Fon'a aktarılabilecek paya ilişkin oranı, sıfıra kadar indirmeye veya bir katına kadar artırmaya yetkilidir. Süresinde aktarılmayan paylar, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 5'inci maddesinde belirlenen oranda hesaplanacak tutar kadar fazlası ile birlikte ödenir.

Büyükşehir belediye sınırları içerisinde bulunan belediyeler tarafından tahsil edilen katı atıklara ilişkin Çevre Temizlik Vergilerinin % 20'si münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyelerine tahsilatı takip eden ayın 15'inci günü akşamına kadar aktarılır.

Bu madde uyarınca tahsil edilen vergiler çevre temizliği gayesi dışında kullanılamaz, Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar, İçişleri ve Çevre Bakanlıklarının görüşleri alınmak suretiyle Maliye Bakanlığı tarafından belirlenir..." denilmektedir.

II BAKANLAR KURULU KARARI, MALİYE BAKANLIĞI TEBLİĞİ VE GENELGESİ

A - Bakanlar Kurulu Kararı

2464 sayılı Yasanın mükerrer 44 üncü maddesinde belirtilen bina gruplarının ve uygulama tarzının belirlenmesine yönelik olarak çıkarılan 09.12.1993 tarih ve 93/5105 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında ÇTV tarifesindeki bina grupları belirlenmiştir³

3 Söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı 31.12.1993 tarih ve Mükerrer 21805 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Bu kararda ;

“...Madde 1 - 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan Çevre Temizlik Vergisi Tarifesindeki bina grupları ekli listede belirtilen şekilde tespit edilmiştir.

Madde 2 - Ekli listenin uygulanmasında aşağıdaki hususlar dikkate alınır;

a) Öğrenci sayısı ve yatak kapasitesi esas alınan binalar, yürütülen hizmetlerin bütünlüğü bakımından birlikte dikkate alınır. Buna göre hizmet bütünlüğünün gerektirdiği bina grupları tek bina olarak değerlendirilir. Ancak bunlardan hizmet bütünlüğü dışında kullanılanlar ile, ayrı ayrı ya da bölümleri itibarıyla hizmet bütünlüğü içinde veya dışında başka kişiler tarafından kullanılanlar ayrı bina olarak, dahil oldukları gruplar ve kriterler dikkate alınarak vergilendirilir.

b) Yatak kapasitesi ve koltuk sayısı dikkate alınarak vergilendirilecek binalarda kapasite doluluğu aranmaz.

c) Kullanım alanı dikkate alınarak belirlenen yerlerde metrekaşe ölçüsü kapalı ve açık alanların toplamı için dikkate alınır.

d) Personel sayısı dikkate alınarak vergilendirilecek binalar için mükellef ya da mükellefler, personel sayısına dahil edilir.

Madde 3 - Günlük 1 ton ve daha fazla evsel atığı olan işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar 1 inci grupta değerlendirilir.

Madde 4 - Atıkların arıtma, geri kazanma veya imha tesisi olan ve bu tesislerin faaliyette bulunan binalar ile boş tutulan binalar bu durumları belgelendirilmek şartıyla iki alt grupta değerlendirilir. Bu tür yerlerin altıncı ve yedinci grupta yer alması halinde en son grup dikkate alınır.

Madde 5 - Belediye meclislerince, mükellefler dikkate alınmaksızın bina grupları itibarıyla derecelere intibak yapılır. Bu intibak ve derecelere isabet eden vergi tutarlarını ihtiva eden liste Ocak ayının ilk gününden itibaren bu ay süresince ilgili belediyenin ilan koymaya mahsus mahallerinde bir defaya mahsus olmak üzere ilan edilir. Takip eden yıllarda, bina grupları ve derecelerdeki değişiklikler ile vergi tutarlarını ihtiva eden liste her yıl Ocak ayı süresince yeniden ilan edilir.

Madde 6 - Mükellefler, 1994 yılı Ocak ayında bir defaya mahsus olmak üzere ilgili belediyelerce ilan edilen listedeki intibak ettirildikleri grup ve derecelere göre binalarına ilişkin bir bildirimde bulunurlar ve verginin ilk taksitini bu sürede öderler. Grup, derece veya mükellefiyette değişiklik olmadığı sürece yeniden bildirimde bulunulmaz ve vergi her yıl Ocak ayından itibaren tahakkuk etmiş sayılır. Bildirim formlarının şekil ve muhteviyatı İçişleri Bakanlığının görüşü alınarak Maliye Bakanlığınca belirlenir ve ilgili belediyelerce çoğaltılır.

Madde 7 - Tarifedeki vergi miktarları; büyükşehir belediye sınırları içinde bulunanlar hariç olmak üzere, kalkınmada öncelikli yörelerdeki belediyeler ile nüfusu 5.000'den az olan belediyelerde % 50 indirimli uygulanır.

Madde 8 - Bu karar hükümleri 01/01/1994 tarihinden geçerli olmak üzere, yayımı tarihinde yürürlüğe girer...” denilmektedir.

B - Maliye Bakanlığı Tebliği ve Genelgesi

Belediye Gelirleri Yasasının 44 üncü maddesi son fıkrasında; maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların, İçişleri(İB) ve Çevre (ÇB) Bakanlıklarının görüşleri alınmak suretiyle Maliye Bakanlığı (MB) tarafından belirleneceği hükme bağlanmış olup, bu doğrultuda Maliye Bakanlığınca 1 tebliğ ve 1 genelge yayımlanmıştır.

1) 8 Ocak 1994 Tarih ve 14 Sayılı Tebliğ

Bu tebliğde; tarife ve bina gruplarının tespiti⁴, derecelere intibak ve ilan⁵, mü-

4 Tebliğin ilgili maddelerinde şu hususlara yer verilmiştir ; "... Maddenin 4'neti fıkrasında, katı atıklardan alınacak Çevre Temizlik Vergisi, tarifiede yer alan bina grupları ve derecelerine göre aylık tutarları itibarıyla tespit edilmiştir. Binalar yedi gruba ayrılmış ve her grup beş dereceye bölünmüştür.

Bina gruplarının tespitine ilişkin Bakanlar Kurulunun 93/5105 sayılı Kararı 31/12/1993 gün ve 21805 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş bulunmaktadır.

Buna göre. Kararname eki listede belirlenen binalar aşağıdaki şekilde gruplandırılmıştır.

BİRİNCİ GRUP : Öğrenci sayısı 750'den, yatak kapasitesi 500'den, Kararname eki listenin kullanım alanı sütununun (a) bölümünde belirtilen binalarda 1000 m²'den,(b) bölümünde belirtilen binalarda 5000 m²'den koltuk sayısı 2000'den, personel sayısı 300'den fazla olan binalar,

İKİNCİ GRUP : Öğrenci sayısı 750 - 500, yatak kapasitesi 500 - 300, Kararname eki listenin kullanım alanı sütununun (a) bölümünde belirtilen binalarda 1000 - 500 m², (b) bölümünde belirtilen binalarda 5000 - 4000 m², koltuk sayısı 2000 - 1500, personel sayısı 300 - 200 olan binalar,

ÜÇÜNCÜ GRUP : Öğrenci sayısı 499 - 250, yatak kapasitesi 299 -150, Kararname eki listenin kullanım alanı sütununun (a) bölümünde belirtilen binalarda 499 - 250 m², (b) bölümünde belirtilen binalarda 3999 - 3000 m², koltuk sayısı 1499 - 1000, personel sayısı 199 - 100 olan binalar,

DÖRDÜNCÜ GRUP : Öğrenci sayısı 249 - 100, yatak kapasitesi 149 - 50 Kararname eki listenin kullanım alanı sütununun (a) bölümünde belirtilen binalarda 249 - 100 m², (b) bölümünde belirtilen binalarda 2999 - 2000 m², koltuk sayısı 999 - 500, personel sayısı 99 - 50 olan binalar,

BEŞİNCİ GRUP : Öğrenci sayısı 99 - 50, yatak kapasitesi 49 - 20, Kararname eki listenin kullanım alanı sütununun (a) bölümünde belirtilen binalarda 99 - 50 m², (b) bölümünde belirtilen binalarda 1999 - 1000 m², koltuk sayısı 499 - 250, personel sayısı 49-10 olan binalar,

ALTINCI GRUP : Öğrenci sayısı 49 - 20 arası, yatak kapasitesi 20'den az, Kararname eki listenin kullanım alanı sütununun (a) bölümünde belirtilen binalarda 50 m²'den az (b) bölümünde belirtilen binalarda 999 - 500 m², koltuk sayısı 249 - 100, personel sayısı 9 - 4 olan binalar,

YEDİNCİ GRUP : Öğrenci sayısı 20'den az, Kararname eki listenin kullanım alanı sütununun (b) bölümünde belirtilen binalarda 500 m²'den az, koltuk sayısı 100'den az, personel sayısı 3 ve daha az olan binalar ile konutlar” .

5 Tebliğin ilgili maddesinin 7'nci fıkrası ile belediye meclislerine, gruplarda yer alan binaların hangi dereceye gireceğini belirleme yetkisi verilmektedir. Söz konusu hükme göre derecelere intibak ve ilana ilişkin esaslar aşağıdaki şekilde belirtilmiştir:

“...Bakanlar Kurulu Kararı ile grupları tespit edilen binaların hangi dereceye gireceği, binaların bulundukları mahallin sosyal ve ekonomik farklılıkları, büyüklükleri ile binalardaki faaliyetin niteliği de dikkate alınarak bir defaya mahsus olmak üzere belediye meclisle-

teakip yıllarda uygulanacak vergi miktarlarının tespiti⁶,bildirim, tahakkuk ve ödeme⁷,

rince belirlenecektir. Binaların derecelere intibakı tek tek yapılmayacak, belirli kriterler esas alınarak topluca veya bölüm bölüm yapılacaktır. Personel sayısı dikkate alınarak belirlenen işyeri binalarının grupları itibariyle derecelere intibakının yapılmasında, personel sayısı ile birlikte faaliyet türü ve çevre kirliliğine etkisi bakımından meslekler de dikkate alınabilecektir. Belediyeler, binaların grupları ile derecelere isabet eden aylık vergi tutarlarını gösteren bir liste düzenleyecekler ve bu bilgileri ihtiva eden listeyi Şubat ayını geçmemek üzere bir ay süreyle ilan koymaya mahsus mahallerinde bir defaya mahsus olmak üzere topluca ilan edeceklerdir. Ancak, takip eden yıllarda bina grupları ve derecelerdeki değişiklikler ile vergi tutarlarını ihtiva eden liste her yıl Ocak ayı süresince yeniden ilan edilecektir. Binaların derecelere intibakı aşağıda belirtilen hususlara göre yapılacaktır. Buna göre; a) Konut: Bir kişi veya ailenin yaşamına elverişli bağımsız bölümdür, b) Konut müstemilatı: Genellikle binanın odunluk, kömürlük, çamaşırılık gibi hizmetlerine tahsis edilmiş ve ikamet edilmeyen mahaller ile (kapıcı, kaloriferci, bahçıvan gibi kimselerin ikametleri için ayrılan yerler hariç) köy ve mezraların yerleşik alanlarında aynı parsel üzerinde bulunan kümes, ahır, ağıl, samanlık, arabalık gibi köylünün tarım ve hayvancılıkla ilgili uğraşlarına ait, mahalli özellik taşıyan yapı veya yapı bölümleri olarak tarif edilmiştir.

Konutların vergilendirilmesinde, konut müstemilatı tanımı gözönünde bulundurulmak suretiyle, müstemilatlar için ayrı vergilendirme söz konusu olmayacaktır. Konutlarda ayrıca faydalı alanların dikkate alınması gerekmektedir. Faydalı alan, konut içerisinde duvarlar arasında kalan net kullanım alanıdır. Konutların belediye meclislerince derecelere intibakında, m² ölçüsü, bulunduğu mahalle, katlı veya müstakil bina olması gibi hususlar gözönünde bulundurulacaktır...”.

- 6 Muteakip Yıllarda Uygulanacak Vergi Miktarının Tespiti hususunda maddenin beşinci fıkrası ile aylık vergi tutarlarının, muteakip yıllarda Vergi Usul Kanunu hükümleri uyarınca belirlenen yeniden değerlendirme oranının yarısı kadar artırılması öngörülmektedir. Buna göre; muteakip yıllarda önceki yıllarda uygulanan her bir dereceye ait tutarlara, Vergi Usul Kanunu hükümleri uyarınca belirlenen yeniden değerlendirme oranının yarısı ile çarpılması sonucu bulunacak tutarın eklenmesi suretiyle ödenecek aylık vergi miktarları yeniden belirlenecektir.

- 7 Çevre Temizlik Vergisinin tahakkuk ve ödenmesine ilişkin hükümleri içeren birinci maddenin son fıkrasında, bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların İçişleri ve Çevre Bakanlıklarının görüşleri alınmak suretiyle Maliye Bakanlığı tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Bu hüküm doğrultusunda ilgili Bakanlıklardan alınan görüşler de dikkate alınmak suretiyle Çevre Temizlik Vergisinin beyan, tahakkuk ve ödenmesine ilişkin esaslar aşağıdaki şekilde belirlenmiştir:

“...Mükellefler, bir defaya mahsus olmak üzere ilan edilen listedeki intibak ettirildikleri grup ve derecelere göre bildirimleri doldurarak binaların bulunduğu yer belediyesine vereceklerdir. Verilecek bu bildirim üzerine de mükellefiyetleri tesis edilecektir. Bu süre, ilk uygulama yılı olması nedeniyle Vergi Usul Kanununun mühlet verme hükümlerine göre Şubat 1994 sonuna kadar uzatılmıştır.

Bildirimler ilgili Belediyelerce yeteri kadar çoğaltılacak ve mükelleflerin kullanımına sunulacaktır. Dileyen belediyeler bunu bildirimlerin basım ve dağıtım işlerini serbest bırakabileceklerdir. Ayrıca Belediyeler istedikleri takdirde, mükelleflerce düzenlenmiş ve imzalanmış bildirimleri elden alıp mahallinde de tahakkuk ve tahsilat işlemi yapabileceklerdir.

Mükellefler tarafından verilen bildirimler, sicil defterine kaydedildikten sonra, ait oldukları binalara ilişkin emlak vergisi dosyası ile birleştirilir ve takip işlemleri dosya üzerinden yürütülür. Binaların derecelere intibakı ve vergilendirme hataları nedeniyle Vergi Usul Kanununun düzeltmeye ilişkin hükümlerinin uygulanacağı tabiidir. Grup, derece veya mükellefiyette değişiklik ol-

atık su ile ilgili çevre temizlik vergisi⁸, verginin dağılımı⁹ ve diğer hususlara¹⁰ yer verilmiştir.

2) 24.10.1994 Tarih ve 71200 Sayılı Genelge

Bu genelge ile ; ÇTV bildiriminde bulunma yöntemi, yeniden değerlendirme oranları, kanalizasyon hizmetlerinden yararlanmayanların vergi mükellefi yapılmayacakları, vergi borçlarının 6183 sayılı Yasaya göre tahsil edileceği ve usule ilişkin bazı düzenlemeler yapılmıştır.¹¹

madığı sürece yeniden bildirimde bulunulmaz ve vergi her yılın Ocak ayında kendiliğinden tahakkuk etmiş sayılır.

Yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk eden verginin ilk taksidi Ocak ayı içinde, ikinci taksidi ise Temmuz ayında olmak üzere iki eşit taksitte ödenecektir. İlk taksidin ödeme süresi, ilk uygulama yılı olması nedeniyle Vergi Usul Kanununun mühlet verme hükümlerine göre Şubat 1994 sonuna kadar uzatılmıştır. Tahakkuk etmiş olan vergilerin süresinde ödenmemesi halinde 6183 sayılı Kanun hükümleri uygulanır.

Yıl içinde, iş yerinin konuta veya konutun işyerine dönüşmesi, işyerinin faaliyet konusu ya da personel sayısında değişiklik olması, ayrıca yıl içinde mükellefin şahsında meydana gelen değişiklikler gibi grup ve derecelerde meydana gelebilecek değişikliklere ait bildirim, takip eden taksit ayı içinde verilir ve vergilendirmeye esas teşkil eder, taksit tutarı bu dönem içinde ödenir...”

- 8 Maddenin 12 nci fıkrası uyarınca, atıksu bedeli almayan belediyeler, atıksu ile ilgili olarak da su tüketim bedelini aşmamak üzere Çevre Temizlik Vergisi alacaklardır. Bu şekilde alınacak verginin belediye meclislerince tespitinde, katı atıklarla ilgili tarifiede yer alan bina grupları, topluca veya ayrı ayrı dikkate alınacaktır. Atıksu ile ilgili Çevre Temizlik Vergisi, su tüketim bedeli ile birlikte tarh ve tahakkuk etmiş sayılacak ve bu bedel ile birlikte tahsil edilecektir. Halen atıksu bedeli almakta olan belediyelerce ayrıca bu vergi alınmayacaktır.

- 9 Maddenin 13 ve 14 üncü fıkraları ile verginin dağılımına ilişkin hükümler düzenlenmektedir. Buna göre; madde uyarınca tahsil edilen vergilerin % 10'u tahsilatı takip eden ayın 15'inci günü akşamına kadar Çevre Kirliliğini Önleme Fonuna aktarılacak üzere, bu fonun Vakıflar Bankası Ankara Şubesindeki 2005837 No'lu hesabına yatırılacaktır. Vakıflar Bankasının şubesi bulunmayan yerlerde muhabir banka veya PTT aracılığıyla ödeme yapılması halinde bu kuramlara ödeme tarihi esas olacaktır. Süresinde aktarılmayan paylar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 51 'inci maddesi uyarınca hesaplanacak gecikme zammı ile birlikte fona ödenecektir.

Ayrıca, büyükşehir belediye sınırları içerisinde bulunan belediyeler tarafından tahsil edilen katı atıklara ilişkin Çevre Temizlik Vergilerinin % 20'si münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyelerine tahsilatı takip eden 15'inci günü akşamına kadar aktarılacaktır.

- 10 Tarifiedeki vergi miktarları, Büyükşehir belediye sınırları içinde bulunanlar hariç olmak üzere, kalkınmada öncelikli yörelerdeki belediyeler ile nüfusu 5.000'den az olan belediyelerde % 50 indirimli uygulanacaktır. Bu indirimin uygulanmasında, kalkınmada 1 inci ve 2'nci derecede öncelikli yöre ayrımı yapılmayacaktır.

- 11 Söz konusu genelgede şu hususlara yer verilmiştir ; “Bakanlar Kurulu Kararı ve Genel Tebliğe getirilen zorunluluğa rağmen bildirimini süresinde vermeyenler ile eksik bildirimde bulunanlara Vergi Usul Kanununun 352 - II / 7 maddesi uyarınca ve Kanuna bağlı cetvelin ithar bölümünün 5 numaralı bendi dikkate alınarak, bu cetvelin mükellefin grupları sütununun dördüncü sırasına

III - YARGI KARARLARI

A - Vergi Mahkemesi Kararları

Çevre temizlik vergisi tahakkuk ve tahsilatlarına ilişkin çeşitli uyuşmazlıklarda Vergi Mahkemelerince verilen seçilmiş bazı kararlar aşağıda gösterilmiştir.

1-Ankara 1. Vergi Mahkemesinin 14.03.1996 tarih ve E: 1995/831, K: 1996/328 sayılı Kararı

Davacı Bağ-Kur Genel Müdürlüğünce, mülkiyetinde bulunan ve Çankaya Belediyesi sınırları içerisinde kalan hizmet binaları için itirazı kayıtlı ödenen 63.674.000.-TL tutarındaki ÇTV'nin iadesi talep edilmiştir. Yapılan yargılama sonucunda, BAĞ-KUR Yasasının 20 nci maddesi hükmüne göre anılan kurum tarafından bizzat resmi hizmetlerde kullanılan binaların (lojmanlar hariç) ÇTV'den muaf olduğuna hükmedilmiştir. Bu karar doğrultusunda davacı BAĞ-KUR Genel

göre ikinci derece usulsüzlük cezası kesilmesi gerekir. Bu cezanın uygulanmasında ise bildirimin yapılması gereken tarih itibarıyla uygulanmakta olan usulsüzlük cezasının dikkate alınması gerekmektedir. Çevre Temizlik Vergisi bildirimini vermeyen veya eksik bildirimde bulunan mükellefler hakkında, yukarıda belirtilen usulsüzlük cezası dışında kusur, ağır kusur veya kaçakçılık cezası uygulanmayacaktır. Ancak, Çevre Temizlik Vergilerinin süresinde ödenmemesi halinde, 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre vade tarihinden itibaren gecikme zammının uygulanacağı tabiidir.

Belediye Gelirleri Kanunu 14 No' lu Genel Tebliğinde de açıklandığı üzere, mükellefler bir defaya mahsus olmak üzere ilan edilen listedeki intibak ettirildikleri grup ve derecelere göre Çevre Temizlik Vergisi bildirimlerini doldurarak binaların bulunduğu yer belediyesine vereceklerdir. Grup, derece veya mükellefiyette değişiklik olmadığı sürece yeniden bildirimde bulunulmayacak ve her yılın Ocak ayı içinde tahakkuk ettirilen verginin, ayrıca mükellefe tebliğine gerek bulunmamaktadır. Dolayısıyla vergi, tahakkuk ettirilen günde tebliği edilmiş sayılacaktır. Ancak 14 Seri No'lu Tebliğe göre yıl içinde, işyerinin konuta veya konutun işyerine dönüşmesi, işyerinin faaliyet konusu ya da personel sayısında değişiklik olması, ayrıca yıl içinde mükellefin şahsında meydana gelen değişiklikler gibi grup ve derecelerde meydana gelebilecek değişikliklere ait bildirimin, takip eden taksit ayı olan Temmuz ayı içinde verilmesi ve taksit tutarının bu ay içinde ödenmesi gerektiğinden, bu değişikliğe göre vergi, Temmuz ayında tahakkuk etmiş sayılacaktır.

Çevre Temizlik Vergisi ile ilgili maddenin Beşinci Fıkrası ile aylık vergi tutarlarının, müteakip yıllarda Vergi Usul Kanunu hükümleri uyarınca belirlenen yeniden değerlendirme oranının yarısı kadar artırılması öngörülmüş ve konuya ilişkin gerekli açıklama 14 Seri No'lu Tebliğde yapılmıştır. Söz konusu tebliğde yapılan açıklamalara göre, yeniden değerlendirme oranı dikkate alınarak yeniden belirlenen Çevre Temizlik Vergisi, Ocak ayında tahakkuk etmiş sayılacağından, ayrıca ihbarname düzenlenmeyecektir. Ancak, yeniden değerlendirme oranı dikkate alınarak yeniden belirlenen ve Ocak ayında tahakkuk edecek vergiler bir defaya mahsus olmak üzere belediyelerin ilan koymaya mahsus yerlerinde bir ay süreyle topluca ilan edilecektir.

2264 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa 3914 sayılı Kanunla eklenen mükerrer 44 üncü maddede, Çevre Temizlik Vergisinin mükelleflerce bir beyanname ile belediyelere bildirileceğine dair bir hüküm bulunmadığından, 31.12.1993 gün ve 21805 Mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararının 6'ncı maddesine istinaden mükelleflerce belediyelere verilecek "Çevre Temizlik Vergisi Bildirimi" başlıklı kağıt, damga vergisine tabi bulunmamaktadır. Kanalizasyon hizmetlerinden yararlanan veya yararlanmayan binalardan, belediye veya bağlı kuruluşlarınca su verilmeyen binalar için mükellefler, bu binaların atkısı ile ilgili Çevre Temizlik Vergilerinin hesaplanmasına esas alınacak su bedeli olmadığından, Çevre Temizlik Vergisi ödemeyeceklerdir.

Müdürlüğü tarafından itirazı kayıtlı önceden ödenen 63.674.000.-TL. ÇTV'nin red ve iadesi sağlanmıştır.

2- Ankara 4. Vergi Mahkemesinin 16.03.1995 tarih ve E: 1994/425, K: 1995/378 sayılı Kararı

Davacı Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğünce, mülkiyetinde bulunan ve Altındağ Belediyesi sınırları içerisinde kalan dispanser binası için tahakkuk ettirilen 21.000.000.-TL tutarındaki ÇTV'ne ilişkin tahakkukun iptali talep edilmiştir. Yapılan yargılama sonucunda, 4792 sayılı SSK Genel Müdürlüğü Kuruluş Yasasının (2868 sayılı yasa ile değişik) 24 üncü maddesi gereğince dispanser binalarının ÇTV'den muaf olduğuna hükmedilmiştir. Bu karar doğrultusunda, davacı SSK Genel Müdürlüğü aleyhine tahakkuk ettirilen 21.000.000.-TL'lik ÇTV tahakkuku iptal olunmuştur.

3- Ankara 4. Vergi Mahkemesinin 27.06.1995 tarih ve E: 1994/1030, K: 1995/857 sayılı Kararı

Düğün salonu işletmeciliği faaliyetinde bulunan davacı Yenimahalle Belediyesi sınırları içerisinde kalan işyerinden dolayı 3 üncü grup 3 üncü derece üzerinden tahakkuk ettirilen ÇTV'nin eğlence yerleri için yapılan tarife üzerinden hesaplandığından bahisle yanlış tahakkukun iptalini talep etmiştir. Yapılan yargılama sonucunda düğün salonlarında müzik ve yeme-içme hizmetlerinin verilmesi nedeniyle bu tür yerlerin de eğlence yeri özelliği olduğundan bahisle Belediye Meclisince yapılan gruplandırma uygun bulunarak davacının talebi reddedilmiştir.

Binaları Çevre Temizlik Vergisi kapsamına giren kurumların, özel kanunlarına göre binaları ve müşterilerinin Çevre Temizlik Vergisinin kapsamı dışında kalması halinde, bu binaları için Çevre Temizlik Vergisi ödemeyeceklerdir.

6183 sayılı Kanunun 1. Maddesinde, Devlete, vilayet hususi idarelerine ve belediyelere ait vergi, resim, harç, ceza tahkik ve takiplerine ait muhakeme masrafı, vergi cezası, para cezası gibi asli, gecikme zammı, faiz gibi fer'i amme alacakları ve aynı idarelerin aktitten, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğanlar dışında kalan ve amme hizmetleri tatbikatından mütevellit olan diğer alacaklar ile bunların takip masrafları hakkında bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı öngörülmektedir. Söz konusu hüküm uyarınca belediyeler tarafından takip ve tahsil edilmesi gereken ve bu Kanun kapsamına giren amme alacaklarının da anılan Kanun hükümlerine göre takip ve tahsili zorunludur. Belediyeler tarafından takip ve tahsil edilmesi kanunla öngörülmüş olmakla beraber bu işlemin yapılmaması durumunda Belediye Başkanı ve diğer ilgililer sorumlu olacaktır. Ancak, 6183 sayılı Kanunda söz konusu görevleri yerine getirmeyenler hakkında uygulanacak müeyyidelerle ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamasıyla birlikte, bu durumdaki kişiler hakkında Türk Ceza Kanunu ile ilgili genel hükümlere göre işlem yapılacağı tabiidir.

Sicil defterinde bulunan mükellefle ilgili bilgilerin, bilgisayar kayıtlarına alınması ve sicilde meydana gelecek değişikliklerin bilgisayardan izlenmesinin mümkün olması halinde, ayrıca sicil defteri tutulmasına gerek bulunmamaktadır.

Çevre Temizlik Vergisinin kapsamına girmeyen binalar için, Çevre Temizlik Vergisi bildirimi alınmasına gerek bulunmamaktadır...” .

B - Danıştay Kararları

Çevre temizlik vergisi tahakkuk ve tahsilatlarına ilişkin çeşitli uyuşmazlıklarda Danıştay Dokuzuncu Dairesince verilen bazı kararlar aşağıda gösterilmiştir.

1- Danıştay'ın 14.11.1995 tarih ve E: 1995 / 1249, K: 1995 / 2987 sayılı Kararı

Bu kararda özetle; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasasına eklenen mükerrer 44 üncü madde hükmü uyarınca, atık su bedeli çevre temizlik vergisi kapsamına dahil edildiğinden 01.01.1994 tarihinden itibaren atık su bedeline ve dayanağı olan tarifeyle ilişkin uyuşmazlıkların vergi mahkemelerinde çözülmesi gerektiği, belirtilmektedir.¹²

2- Danıştay'ın 16.11.1995 tarih ve E: 1995 / 1463, K: 1995 / 3096 sayılı Kararı

Bu kararda özetle; banka şubesinin görmekte olduğu işlevi itibarıyla ve 1993 / 5105 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 3 / a grubunda sayılan yerlerden olmaması nedenleriyle, BKK'na ekli listenin 5. Grubunda değerlendirilmesi gerektiğinden, farklı düzenlenen belediye meclisi tarife belirleme kararındaki çevre temizlik vergisine ilişkin bölümün iptalinin gerektiği, belirtilmektedir.¹³

İKİNCİ BÖLÜM

ÇEVRE TEMİZLİK VERGİSİ TAHAKKUK VE TAHSİLAT DURUMU

I - İLÇE BELEDİYELERİ

A - Altındağ Belediyesi

Altındağ belediyesince verilen bilgilere göre; ÇTV tahakkukunda yıllar itibarıyla %22'lik, tahsilatında ise %21'lik artış olduğu, vergi yükümlüsü açısından ise önemli bir artış bulunmadığı, 1994 yılında 80.900 olan yükümlü sayısının 1997 yılında 110.570'e ulaşmasından görülmektedir.

Çizelge - 2 : Altındağ Belediyesi Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatları

Yılı	Tahakkuk (TL)	Tahsilat (TL)	Tahakkuk / Tahs. Oranı (%)	Tahs. / Anakent B.Payı Oranı (%)	Tahs. / ÇKOF Payı Oranı (%)
1994	62.318.636.000	37.777.828.300	60.6	00.0	00.0
1995	114.579.072.000	68.690.769.584	47.5	00.0	00.0
1996	178.570.392.000	118.939.470.882	66.6	00.0	00.0
1997	280.918.182.000	179.303.302.249	63.8	00.0	00.0

Tahakkuk / Tahsilat oranı açısından 1995 yılında %47.5 ile en düşük düzeye, 1996 yılında ise %66.6 ile en yüksek düzeye ulaştığı görülmektedir. Tahakkuk ve tahsilatın 4 yıllık ortalaması ise %59.4 olarak gerçekleşmiştir.

12 İçişleri Bakanlığı, Belediyeler ve Gelirleriyle İlgili Danıştay Kararları, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara 1997, Cilt.I, s.256-258.

13 İbid., s.259-261.

Yasal payların Anakent Belediyesi ve ÇKÖF hesaplarına hiç aktarılmadığı, bu konuda Çevre Bakanlığı tarafından belediyenin kaynaklarından kesinti yapılmak amacıyla İller Bankasına başvurulduğu anlaşılmıştır.

B - Çankaya Belediyesi

Çankaya Belediyesince verilen bilgilere göre; yıllar itibariyle ÇTV tahakkuk ve tahsilatında nominal olarak bir artış görüldüğü, 1994 yılı için vergi yükümlüsü sayısının 1996'ya göre daha az olmasına karşın tahsilat oranının % 97 olarak gerçekleştiği, 1996 yılında ise vergi yükümlüsü sayısının arttığı, ancak tahsilat oranının % 59.6'da kaldığı anlaşılmaktadır. Aşağıdaki çizelgede yıllar itibariyle tahakkuk ve tahsilat ile bunların gerçekleşme oranları gösterilmiştir.

Çizelge - 3 : Çankaya Belediyesi Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatları

Yılı	Tahakkuk (TL)	Tahsilat (TL)	Tahakkuk / Tahs. Oranı (%)	Tahs. / Anakent B.Payı Oranı (%)	Tahs. / ÇKÖF Payı Oranı (%)
1994	85.450.000.000	82.956.000.000	97.0	17.9	09.9
1995	202.582.000.000	147.986.000.000	73.0	18.0	11.7
1996	347.839.000.000	207.440.000.000	59.6	13.2	09.9
1997	564.161.000.000	419.305.000.000	74.3	00.0	09.9

Çankaya Belediyesince yapılan ÇTV tahsilatlarından yasa gereği Anakent Belediyesine ve Çevre Kirliliğini Önleme Fonu'na (ÇKÖF) ayrılan payların anılan kuruluşlar hesabına aktarılma durumu çizelgede gösterilmiştir. Buna göre, 4 yıllık süre içerisinde yapılan tahsilatlardan Anakent Belediyesi hesabına aktarılması gereken % 20 payın düzenli olarak aktarılmadığı gözlenmektedir. 01 Kasım 1997 tarihi itibariyle ise Anakent Belediyesine hiç para aktarılmamıştır.

Yasal paylara ÇKÖF açısından bakıldığında da % 10 olarak aktarılması gereken payın düzenli olarak ödendiği, hatta 1995 yılında % 1.7'lik fazla bir ödeme yapıldığı anlaşılmaktadır.

C - Etimesgut Belediyesi

Etimesgut Belediyesince verilen bilgilere göre; yıllar itibariyle ÇTV tahakkuk ve tahsilatında düzenli bir artış gözlemlendiği, 1994 yılında 8 milyar TL. dolayında olan tahakkuk toplamının, yaklaşık 7.5 kat artış göstererek 60 milyar TL.'ye ulaştığı, tahsilat açısından da aynı gelişme sağlandığı, Tahsilat / Tahakkuk oranı açısından ise ortalama % 90 düzeyine ulaşıldığı görülmektedir.

Belediyenin, yasal payların Anakent Belediyesi ve ÇKÖF hesaplarına aktarılmasında da duyarlı davrandığı ve ödemeleri aksatmadığı anlaşılmaktadır.

Çizelge - 4 : Etimesgut Belediyesi Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatları

Yılı	Tahakkuk (TL)	Tahsilat (TL)	Tahakkuk / Tahs. Oranı (%)	Tahs. / Anakent B.Payı Oranı (%)	Tahs. / ÇKÖF Payı Oranı (%)
1994	8.020.057.000	8.020.057.000	100.0	19.9	10.0
1995	18.821.853.000	17.472.558.000	92.8	19.9	10.0
1996	36.977.298.000	32.019.666.000	86.5	19.9	09.9
1997	60.157.328.000	54.350.529.000	90.3	19.9	10.0

D - Gölbaşı Belediyesi

Gölbaşı Belediyesince verilen bilgiye göre; ÇTV yükümlüsü belirleme çalışmalarında etkin bir sistem kurulduğu, buna bağlı olarak yıllar itibariyle tahakkuk açısından % 5'lik, tahsilat açısından da % 4'lik artış gerçekleştirildiği, Tahsilat / Tahakkuk oranı ise aynı başarı gösterilemeyerek ortalama % 80 düzeyinde kaldığı görülmektedir.

Çizelge - 5 : Gölbaşı Belediyesi Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatları

Yılı	Tahakkuk (TL)	Tahsilat (TL)	Tahakkuk / Tahs. Oranı (%)	Tahs. / Anakent B.Payı Oranı (%)	Tahs. / ÇKÖF Payı Oranı (%)
1994	3.841.370.000	3.587.690.000	93.3	17.9	09.9
1995	6.956.858.000	5.320.516.000	76.4	18.9	10.5
1996	11.930.968.000	9.179.182.000	76.9	19.3	10.7
1997	15.769.618.000	12.505.193.000	79.2	20.8	11.5

Yasal payların Anakent Belediyesi ve ÇKÖF hesaplarına aktarılmasında duyarlılık gösterildiği, herhangi bir aksamaya yol açılmadığı anlaşılmaktadır.

E - Keçiören Belediyesi

Keçiören Belediyesince verilen bilgilere göre; ÇTV yükümlülerini belirleme çalışmaları pek başarılı olunamadığı, tahakkuk ve tahsilat açılarından da önemli bir artış sağlanamadığı, verginin tahsil edilemeyen bölümünde de yüksek bir oranın bulunduğu anlaşılmış olup, belediyenin ÇTV takip servisinin etkinliğinin artırılması gereği sonucu ortaya çıkmakta, Tahakkuk / Tahsilat oranının ise % 85 düzeyinde kaldığı görülmektedir.

Çizelge - 6 : Keçiören Belediyesi Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatları

Yılı	Tahakkuk (TL)	Tahsilat (TL)	Tahakkuk / Tahs. Oranı (%)	Tahs. / Anakent B.Payı Oranı (%)	Tahs. / ÇKÖF Payı Oranı (%)
1994	62.568.075.000	52.089.857.594	83.2	00.0	05.5
1995	87.147.306.000	83.461.641.750	95.7	00.0	00.0
1996	172.318.157.000	144.179.098.000	83.6	00.0	00.0
1997	259.780.334.000	203.059.945.630	78.1	00.0	00.0

Anakent Belediyesi ve ÇKÖF paylarının yatırılmasında duyarlı davranılmadığı, 1994-1997 yılları arasında anakent belediyesine herhangi bir ödeme yapılmadığı görülmektedir.

Konuya ÇKÖF payı açısından bakıldığında, sadece 1994 yılında payın % 5.5'unun gönderildiği, diğer yıllarda ise herhangi bir ödeme yapılmadığı anlaşılmaktadır.

F - Mamak Belediyesi

Mamak Belediyesince verilen bilgilere göre; ÇTV tahakkukunda 4 yıllık dönemde 3.7 kat, tahsilatında ise 3.9 kat artış gerçekleştirdiği, tahakkuk ve tahsilat oranı açısından konuya bakıldığında da tahakkuk ettirilen gelirlerin yıllar itibariyle en düşük %87.7, en yüksek ise %92.8 olarak gerçekleştiği, buna karşın vergi yükümlüsü belirleme çalışmalarında ancak 1.3 kat artış sağlanabildiği görülmektedir.

Çizelge - 7 : Mamak Belediyesi Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatları

Yılı	Tahakkuk (TL)	Tahsilat (TL)	Tahakkuk / Tahs. Oranı (%)	Tahs. / Anakent B.Payı Oranı (%)	Tahs. / ÇKÖF Payı Oranı (%)
1994	33.165.220.000	29.442.789.000	88.7	19.9	10.1
1995	56.526.800.000	49.624.989.000	87.7	19.9	09.9
1996	83.319.000.000	79.785.460.000	95.7	20.0	10.0
1997	125.240.000.000	116.327.354.000	92.8	19.9	09.9

Yasal payların dağıtımı açısından ödemelerin aksatılmadığı, eksik yatırıldığı görünen çok küçük miktarların ise (% 0.01 gibi) yanlış hesaplamadan kaynaklandığı sonucuna ulaşılmaktadır.

G - Sincan Belediyesi

Sincan Belediyesince verilen bilgilerde yıllar itibariyle vergi yükümlüsü sayısı ve tahakkuk miktarları yer almadığından, bu konulardaki etkinliği hakkında bir değerlendirme yapılamamıştır. 1997 yılı vergi yükümlüsü sayısı 68.714 olarak gösterilmiş olup vergi yükümlüsü sayısından ilçe belediyeleri arasında altıncı sıradadır. Vergi tahsilatının 1994-97 yılları arasında yaklaşık 4 kat arttığı görülmektedir.

Çizelge - 8 : Sincan Belediyesi Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatları

Yılı	Tahakkuk (TL)	Tahsilat (TL)	Tahakkuk/Tahs. Oranı (%)	Tahs. / Anakent B.Payı Oranı (%)	Tahs. / ÇKÖF Payı Oranı (%)
1994	_____	16.532.800.560	_____	19.3	09.6
1995	_____	29.517.482.902	_____	20.0	10.0
1996	_____	51.519.799.755	_____	20.0	09.9
1997	_____	91.919.545.016	_____	20.0	10.0

Belediye tarafından verilen bilgilerde yasal payların dağıtılması açısından duyarlı davranıldığı ve ödemelerin aksatılmadığı belirtilmektedir.

H - Yenimahalle Belediyesi

Yenimahalle belediyesince verilen bilgilere göre; ÇTV vergi yükümlüsü belirleme çalışmalarında etkinlik sağlandığı, uygulamanın başlangıcından bugüne kadar yükümlü sayısındaki 2.2 kat artıştan anlaşılmaktadır. 1994 yılında 89.000 olan vergi yükümlüsü 1997 yılında 200.000'e ulaşmıştır.

Tahakkuk miktarında %12, tahsilat miktarında ise %16 dolaylarında artış gerçekleştirilmiştir. Tahakkuk ettirilen vergi 1996 yılında %58.4 ile en düşük, 1994 yılında %87.4 ile en yüksek oranda tahsil edilmiştir. Tahakkuk ve tahsilat oranlarının 4 yıllık ortalaması ise %70.2'dir.

Çizelge-9 : Yenimahalle Belediyesi Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatlar

Yılı	Tahakkuk (TL)	Tahsilat (TL)	Tahakkuk / Tahs. Oranı (%)	Tahs. / Anakent B.Payı Oranı (%)	Tahs. / ÇKÖF Payı Oranı (%)
1994	41.001.626.400	35.875.997.500	87,4	19.9	09.9
1995	118.150.859.230	84.080.205.337	71.1	20.0	09.9
1996	250.760.621.619	146.515.976.848	58,4	20.0	10.0
1997	342.037.487.888	219.287.520.764	64.1	20.0	10.0

Belediye tarafından verilen bilgilerden yasal payların dağıtımı açısından duyarlı davranıldığı ve ödemelerin Anakent Belediyesi ile Çevre Kirliliği Önleme Fonu hesaplarına noksansız aktarıldığı anlaşılmaktadır.

II - ANKARA ANAKENT BELEDİYESİNE AKTARILAN PAYLAR

İlçe belediyeleri tarafından verilen bilgilere göre; çevre temizlik vergisinin toplanmaya başlandığı 1994 yılından günümüze kadar araştırma evrenindeki ilçe belediyelerinden Altındağ ve Keçiören Belediyeleri hariç diğerlerinin anakent belediyesi payını yatırdıkları görülmektedir. Çankaya Belediyesi de 1997 yılında pay ödemesi yapmamış diğer yıllarda ise %20'nin altında ödemede bulunmuştur. Oysa aynı belediye ÇKÖF payını hiç aksatmadan ödemiştir. Bu durum anılan belediye ile anakent belediyesi arasında yaşanan bir anlaşmazlık bulunduğunu düşündürmektedir.

1994 yılından itibaren 4 yıllık süre içerisinde ilçe belediyelerince toplanan ÇTV gelirlerinden anakent belediyesi payı olarak Altındağ ve Keçiören Belediyelerince hiç ödeme yapılmadığı, Çankaya Belediyesince 69.146.233.000.- TL., Etimesgut Belediyesince 22.372.560.000.-TL., Gölbaşı Belediyesince 6.031.608.000.-TL. ve Mamak Belediyesince 55.025.116.000.-TL., Sincan Belediyesince 37.797.172.-TL. ve Yenimahalle Belediyesince 97.157.330.000.-TL. yatırıldığı dikkate alındığında anakent belediyesinin 4 yıllık dönemdeki ÇTV geliri toplam 348.756.175.000.-TL.'ye ulaşmaktadır. Öte yandan Altındağ Belediyesince 4 yıl için ödenmesi gerektiği halde ödenmeyen 80.942.273.800.-TL., Keçiören Belediyesince 4 yıl için ödenmesi gerektiği halde ödenmeyen 99.023.328.000.-TL.

Çizelge-10 : Ankara Anakent Belediyesince Alınan ÇTV Payları

İlçe Belediyesi	Yıl	İlçe Belediyesince Yapılan ÇTV Tahsilatı Toplamı	Ödenmesi Gereken Yasal ÇTV payı (%20)	İlçe Belediyesince Anakent Belediyesine Ödendiği İddia Olunan ÇTV Payı	Anakent Belediyesince Alındığı Bildirilen ÇTV Payı	İlçe Belediyesince Ödenmediği Anlaşılan ÇTV Payı
Altındağ	1994	37.777.828	7.555.565	-----	-----	7.555.565
	1995	68.690.769	13.738.153	-----	-----	13.783.153
	1996	118.939.470	23.787.894	-----	-----	23.787.894
	1997 ¹⁴	179.303.302	35.860.660	-----	-----	35.860.660
Çankaya	1994	82.959.000	16.591.200	14.928.623	-----	16.591.200
	1995	82.956.000	16.591.200	14.928.623	-----	16.591.200
	1996	207.440.000	41.488.000	27.580.163	46.108.000	+4.620.000
	1997 ¹⁵	419.305.000	83.861.000	-----	-----	83.861.000
Etimesgut	1994	8.020.057	1.604.011	1.604.011	-----	1.604.011
	1995	17.472.558	3.494.511	3.494.511	-----	3.499.511
	1996	32.019.666	6.403.933	6.403.933	10.517.574	+4.113.641
	1997 ¹⁶	54.350.529	10.870.105	10.870.105	-----	10.890.105
Gölbaşı	1994	3.587.690	717.538	644.128	-----	717.538
	1995	5320.516	1.064.103	1.007.026	-----	1.064.103
	1996	9.179.182	1.835.836	1.776.746	-----	1.835.836
	1997 ¹⁷	12.505.193	2.501.038	2.603.708	-----	2.501.038
Keçiören	1994	52.089.857	10.417.971	-----	-----	10.417.971
	1995	83.461.641	16.692.328	-----	-----	16.692.328
	1996	144.179.098	28.835.819	-----	-----	28.611.989
	1997 ¹⁸	203.059.945	40.611.989	-----	-----	40.611.989
Mamak	1994	29.422.789	5.888.557	5.887.557	-----	5.888.557
	1995	29.442.789	5.888.557	9.924.997	14.835.088	+4.910.091
	1996	79.785.460	15.957.092	15.957.092	-----	15.957.092
	1997 ¹⁹	116.327.354	23.265.470	23.265.470	-----	23.265.470
Sincan	1994	16.532.800	3.306.560	3.205.806	-----	3.205.560
	1995	29.517.482	5.903.496	5.903.496	-----	5.903.496
	1996	51.519.799	10.303.959	10.303.959	-----	10.303.959
	1997 ²⁰	91.919.545	18.383.909	18.383.909	-----	18.383.909
Y.Mahalle	1994	35.875.997	3.676.781	7.175.199	-----	3.676.781
	1995	84.080.205	16.816.041	16.816.041	-----	3.676.781
	1996	146.515.976	29.303.195	29.308.586	-----	29.303.195
	1997 ²¹	219.287.520	43.857.504	43.857.504	-----	43.857.504
Toplam		2.838.074.219	567.614.843	287.530.019	71.460.662	4%. 154.181

ve Çankaya Belediyesince 1997 yılında ödenmeyen 83.861.000.000.-TL. eklendiğinde 551.356.620.800.-TL.'lik bir parasal kaynak oluşmaktadır. Buna 16.157.470.200.-TL.'lik eksik yatırılan pay eklenirse yarım trilyonu aşan bu kaynağın iyi değerlendirilmesi halinde Ankara'daki çevre sorunlarının bir bölümünü çözme olanağı doğmaktadır.

- 14 Çizelgedeki veriler 01 Aralık 1997 tarihli bilgileri yansıtmaktadır.
- 15 Çizelgedeki veriler 01 Kasım 1997 tarihli bilgileri yansıtmaktadır.
- 16 Çizelgedeki veriler 03 Aralık 1997 tarihli bilgileri yansıtmaktadır.
- 17 Çizelgedeki veriler 01 Aralık 1997 tarihli bilgileri yansıtmaktadır.
- 18 Çizelgedeki veriler 31 Ekim 1997 tarihli bilgileri yansıtmaktadır.
- 19 Çizelgedeki veriler 31 Eylül 1997 tarihli bilgileri yansıtmaktadır.
- 20 Çizelgedeki veriler 30 Kasım 1997 tarihli bilgileri yansıtmaktadır.
- 21 Çizelgedeki veriler 01 Aralık 1997 tarihli bilgileri yansıtmaktadır.

Ankara Anakent Belediyesinden alınan bilgiler üzerinde yapılan incelemede ise ilçe belediyeleri tarafından ödendiği bildirilen %20'lik payların düzenli olarak hiç bir belediye tarafından ödenmediği belirtilmektedir. Bu ilginç durum karşısında belediyelerce anakent hesabına yatırıldığı iddia olunan, ancak anakent belediyesince de alınmadığı bildirilen yasal payların miktarları çizelgede gösterilmiştir (Çizelge-10).

Çizelge incelendiğinde anakent belediyesi ÇTV paylarının Altındağ, Gölbaşı, Keçiören, Sincan ve Yenimahalle Belediyelerince hiç yatırılmadığı görülmektedir.

Çankaya Belediyesinden 1994-95-96 yıllarına ait alacağın 46.108.000.000.- TL.'sinin icra yoluyla tahsil edildiği, bu yıllar için tahsil edilemeyen 24.928.501.000.-TL. daha alacakları bulunduğu, 1997 yılı için hesaplanan 43.605.344.000.-TL.'nin ise halen alınmadığı anlaşılmaktadır.

Etimesgut Belediyesinden 1994-95-96 yıllarına ait alacağın 10.517.574.000.- TL.'sinin anakent belediyesinin Etimesgut belediyesine olan borçlarına mahsup edildiği, kalan 984.882.000.-TL. ile 1997 yılı payı olan 6.493.341.000.-TL.'nin ise henüz tahsil edilemediği anlaşılmaktadır.

Mamak Belediyesinden 1994-95 yıllarına ait alacak toplamı olan 14.835.088.000.- TL.'nin icra yoluyla tahsil edildiği, 1996-97 yıllarına ait alacakların ise henüz tahsil edilemediği anlaşılmaktadır.

Anakent ve ilçe Belediyeleri ÇTV hesaplarının birbirini tutmaması nedeniyle yapılan beyanlardan hangisinin doğru olduğu konusunda net bir fikir verilememektedir. Konunun bu belediyelerin kayıtlarını ve banka hesaplarına ayrıntılı bir biçimde girilerek araştırılması gereksinimi vardır.

III - ÇEVRE KİRLİLİĞİNİ ÖNLEME FONUNA AKTARILAN PAYLAR

1994 yılından günümüze kadar Ankara anakent sınırları içindeki ilçe belediyelerince toplanan 2.838.074.219.000.- TL tutarındaki ÇTV'den Çevre Bakanlığı bünyesindeki ÇKÖF'na 200.748.750.000.-TL. aktarılmıştır. Bu miktarın 88.295.752.000.-TL.'si Çankaya Belediyesi, 11.186.281 .000.-TL.'si Etimesgut Belediyesi, 3.350.893.000.-TL.'si Gölbaşı Belediyesi, 2.870.519.000.-TL.'si Keçiören Belediyesi, 27.568.057.000.-TL.'si Mamak Belediyesi, 18.898.584.-TL.'si Sincan Belediyesi ve 48.578.664.000.-TL.'si Yenimahalle Belediyesi tarafından toplanan paralardır. Aynı dönem içerisinde Altındağ Belediyesince yatırılması gereken 40.471.136.900.-TL. ve Keçiören Belediyesince 1995-1996-1997 yılları tahsilat gelirlerinden fon'a ayırması gereken 43.070.068.400.-TL.'nin hesaba dahil edilmesi halinde ÇKÖF geliri 265.391.371.300.-TL'na ulaşmaktadır.

Belediyelerce ÇKÖF hesabına yatırıldığı, ancak ÇKÖF Saymanlığı tarafından da alınmadığı iddia olunan yasal payların miktarı aşağıda gösterilmiştir.

Çizelge -11: Çevre Kirliliğini Önleme Fonunca Alınan ÇTV Payları (000.-TL.)

İlçe Belediyesi	Yılı	İlçe Belediyelerince Yapılan ÇTV ÇTV Tahsilatı Toplamı	Ödenmesi Gereken Yasal ÇTV Payı (%10)	İlçe Belediyelerince ÇKÖF'na Ödendiği İddia Olunan ÇTV Payı	ÇKÖF Tarafından Alındığı Bildirilen ÇTV Payı	Ödenmeyen Pay
Altındağ	1994	37 777 828	3 777.782	.....	.....	3.777.782
	1995	68 690 769	6.869.076	.....	.....	6.869.076
	1996	118 919 470	11 893 947	.....	.....	11.893.947
	1997 ²²	179.303.302	17.930.330	.....	10.000.000	7.930.330
Çankaya	1994	82.956.000	8.295.600	8.293.680	7.662.617	632.983
	1995	147.986.000	14.798.600	17.327.968	754.475	14.044.125
	1996	207.440.000	20.744.000	20.743.950	17.475.070	3.268.930
	1997 ²³	419.305.000	41.930.500	41.930.154	42.190.918	+260.418
Etimesgut	1994	8.020.057	802.006	802.006	800.700	1306
	1995	17.472.558	1.747.256	1.747.256	1.251.336	495.920
	1996	32.019.666	3.201.966	3.201.966	.....	3.201.966
	1997 ²⁴	543.50.529	5.435.053	5.435.053	3.642.016	1.793.037
Gölbaşı	1994	3.587.690	358.769	357.849	345.485	13.284
	1995	5.320.516	532.051	559.458	87.740	444.311
	1996	9.179.182	917.918	987.082	.....	917.918
	1997- ²⁵	12.505.193	1.250.519	1.446.504	.....	1.250.519
Keçiören	1994	52.089.857	5.208.985	2.870.519	.....	5.208.985
	1995	83 461 641	8.346.164	.....	.....	8.346.164
	1996	144.179.098	14.417.909	.....	13.748.638	669.271
	1997 ²⁶	203.059.945	20.305.994	.....	13.115.880	7.190.114
Mamak	1994	29.442.789	2.944.278	2.994.278	.....	2.994.278
	1995	49.624.989	4.962.498	4.962.498	.....	4.962.498
	1996	79.785.460	7.978.546	7.978.546	.....	7.978.546
	1997 ²⁷	116.327.354	11.632.735	11.632.735	.....	11.632.735
Sincan	1994	16.532.800	1.653.280	1.602.903	.....	1.653.280
	1995	29.517.482	2.951.748	2.951.748	.....	2.951.748
	1996	51.519.799	5.151.979	5.151.979	.....	5.151.979
	1997 ²⁸	91.919.545	9.191.954	9.191.954	.....	9.191.954
Y.Mahalle	1994	35.875.997	3.587.599	3.587.599	.....	3.587.599
	1995	84.080.205	8.408.020	8.408.020	.....	8.408.020
	1996	146.515.976	14.651.597	14.654.293	.....	14.651.597
	1997 ²⁹	219.287.520	21.928.752	21.928.752	1.770.912	20.157.840
Toplamı		2.838.074.219	283.807.421	200.748.752	112.845.787	170.961.634

Belediyelerce verilen bilgiler doğru varsayıldığında Altındağ ve Keçiören Belediyeleri dışında ÇKÖF payını ödemeyen veya eksik ödeyen belediye olmadığı görülmektedir. Konuya ÇKÖF kayıtları açısından bakıldığında ise belediyelerce verilen bilgilerin gerçeği yansıtmadığı anlaşılmaktadır.

- 22 Çizelgedeki veriler 01 Aralık 1997 tarihli bilgileri yansıtmaktadır.
 23 Çizelgedeki veriler 01 Kasım 1997 tarihli bilgileri yansıtmaktadır.
 24 Çizelgedeki veriler 03 Aralık 1997 tarihli bilgileri yansıtmaktadır.
 25 Çizelgedeki veriler 01 Aralık 1997 tarihli bilgileri yansıtmaktadır.
 26 Çizelgedeki veriler 31 Ekim 1997 tarihli bilgileri yansıtmaktadır.
 27 Çizelgedeki veriler 31 Eylül 1997 tarihli bilgileri yansıtmaktadır.
 28 Çizelgedeki veriler 30 Kasım 1997 tarihli bilgileri yansıtmaktadır.
 29 Çizelgedeki veriler 01 Aralık 1997 tarihli bilgileri yansıtmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AMACA YÖNELİK FAALİYET VE HARCAMALAR

I - BELEDİYELERİN FAALİYET VE HARCAMALARI

A - Ankara Anakent Belediyesi

Anakent belediyesinin 1994-1997 yılları arasında ilçe belediyelerince tahsil edilen çevre temizlik vergisi gelirlerinden %20 oranında yasal pay alması gerekmektedir. Ancak, uygulamada bu payların düzenli olarak alınamadığı belirlenmiştir.

Anakent belediyesinin ortak gelir hesabında toplanan ve belediye bütçesinin 1280 tertibine gelir kaydedilen ÇTV alacaklarının Altındağ, Gölbaşı, Keçiören, Sincan ve Yenimahalle Belediyelerinden tahsil edilemediği bildirilmesine karşın Gölbaşı, Sincan ve Yenimahalle Belediyeleri borçlarını anakent hesaplarına aktardıklarını ifade etmektedirler. Anakent kayıtlarına göre Çankaya Belediyesinin 1994-95- 96 yıllarına ait ÇTV borçlarının ancak 46.108.000.000.-TL'sinin icra yoluyla alınabildiği, Mamak Belediyesinin 1994-95 yıllarına ait ÇTV borcu olan 14.835.088.000. -TL'nin da yine icra yoluyla alındığı, Etimesgut Belediyesinin 1994-95-96 yıllarına ait ÇTV borcu olan 10.517.574.000.-TL'nin ise bu belediyenin Anakent belediyesinden bazı alacaklarına mahsuben kesildiği görülmektedir.

Anakent belediyesi ile ilçe belediyelerinin muhasebe kayıtları arasındaki bu tutarsızlıklar nedeniyle hangisinin verdiği bilginin doğru olduğu açıklıkla belirlenememiştir. Anakent belediyesince yasal pay olarak icra yoluyla alındığı bildirilen toplam 60.943.088.000.-TL'nin (Etimesgut belediyesi ile mahsuplaşılan 10.517.574.000. - TL hesaba dahil edilmemiştir) Karapürçek Küçüklü Dağı çöp transfer istasyonu, Mamak Nato Yolu çöplüğünün kapatılması ve Alacatlı taş ocakları çöp transfer istasyonu projelerinde kullanıldığı ifade edilmiştir. Ancak, bu projelerden hangisi ne yılı ödeneği olarak ne kadar kaynak aktarıldığı, yıllar itibarıyla nakdi ve fiziki gerçekleştirmelerin ne durumda olduğuna ilişkin ayrıntılı bilgi verilmediğinden, ÇTV'den elde edilen gelirin gerçekten bu projelere aktırıldığına ilişkin tereddüde yol açmıştır.

Sunulan bilgilerden de anlaşılabacağı gibi, Ankara Anakent Belediyesi ÇTV gelirlerini yasada belirtilen amaç doğrultusunda harcanmış gibi göstermektedir. Bunun doğru olup olmadığı ancak belediye muhasebe kayıtları üzerinde yapılacak ayrıntılı bir incelemeyle ortaya konulabilmektedir. Öte yandan, belediyelerde uzun yıllar denetim yapan birisi olarak, bu tür gelirlerin amaç dışı kullanımının yaygınlıkla sürdürüldüğü bilinmektedir. Denetim raporlarında getirilen tüm eleştirilere ve uygulanan cezai yaptırımlara rağmen bu tür borçların hükümetlerce terkin edileceği beklentisi, siyasal otoritenin kendi yandaşı olduğu siyasi partinin elinde bulunması,

mevzuat kurallarının yeterince bilinmemesi veya hukuka saygısızlık gibi kimi subjektif nedenlerden dolayı caydırıcı olunamamaktadır.

B - İlçe Belediyeleri

Ankara anakent belediyesi sınırları içerisinde bulunan ilçe belediyelerince ÇTV gelirleri toplanıp yasal paylar ayrıldıktan sonra kalan miktarlar belediyelerin genel hesabında toplanmaktadır. Bu nedenle bütçenin veya kesin hesabın incelenmesinden sözkonusu gelirin hangi amaçla harcadığının izlenmesi olanaksız hale gelmektedir. Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda bütçenin ilgili fasıllarında gösterilen rakamların tahmini olması, ancak kesin hesap bazında değerlendirme yapılmasını gerektirmektedir. Bu aşamada ÇTV gelirleri ayrı bir hesapta korunmayıp genel bütçeye aktarıldığından çevrenin korunmasına yönelik hangi harcamaların yapıldığının belirlenmesi 4 yıllık harcamaların tek tek incelenmesi sorununu ortaya çıkarmaktadır.

İlçe belediyelerine ÇTV gelirlerinin harcanma amaçları sorulduğunda, çoğunlukla temizlik hizmetlerinde çalışan elemanların maaş ve ücretlerinin ödenmesinde kullanıldığı bildirilmiştir. Çevrenin korunması ve geliştirilmesine yönelik herhangi bir proje geliştirip geliştirmedikleri sorulduğunda ise olumsuz yanıt alınmıştır.

Yapılan değerlendirmeler sonucunda ilçe belediyelerinin ÇTV gelirlerini Yasada gösterilen amaç doğrultusunda kullanmadıkları ve kurumun genel gelirleri içerisinde bir gelir kalemi olarak gördükleri anlaşılmıştır.

II - FON KAYNAKLARINDAN YAPILAN HARCAMALAR

A - Çevre Kirliliğini Önleme Fonu

Çevre Kirliliğini Önleme Fonu hakkında genel bir bilgi vermekte yarar görüyorum. 2872 sayılı Çevre Yasası'nın 17 nci maddesi hükmü gereği olarak kurulan Fon'un temel amaçları, çevre kirliliğinin önlenmesi ve çevrenin iyileştirilmesi olarak belirlenmiştir. Aynı yasanın 18 inci maddesine göre Fon'un gelirleri aşağıdaki hususlardan oluşmaktadır:

2872 sayılı Çevre Yasası'na göre verilecek para cezaları; bağış ve yardımlar; bu Yasaya göre verilecek para cezaları; bu Yasayla alınması hükme bağlanan iştirak payları, tazminat ve diğer gelirler; Çevre Bakanlığı'nın bütçesine bu amaçla her yıl konan ödenekler; Fona ait tesis ve işletmelerce üretilen araç ve gerecin satışından elde edilen gelirler; Fondan verilecek kredilerin faizleri ile banka faizleri; hava taşıt araçlarından yurt içi taşımaları için ayrıca alınacak yolcu başına bilet bedelinin binde beşinden ve taşınan yük için ton başına yılda alınacak paralar; motorlu taşıt

araçlarının her teknik kontrolü sırasında teknik kontrol ücretlerinin beşte biri oranında, bir defaya mahsus olmak üzere motorlu taşıt alım vergisi tutarının dörtte biri oranında ayrıca tahsil edilen paralar; Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre gemi siciline tescil edilen ve 18 (dahil) gros tonun üzerinde olan her türlü deniz aracından gros ton başına her yıl alınacak paralar ve Merkez Çevre Kurulu'nca çevre kirliliğine yol açtığı belirlenen işletmelerden, aşağıdaki tarife göre alınacak iştirak payları.

Çizelge - 12 : İşletmelerden Alınacak İştirak Payları Tarifesi

Çevre Kirliliğine Yol Açan İşletmeler	Alınacak Aylık İştirak Payı Tutarı (TL)		
	I.Derece	II. Derece	III. Derece
1. Grup	600.000	400.000	200.000
2. Grup	400.000	200.000	100.000
3. Grup	200.000	100.000	50.000
4. Grup	100.000	50.000	25.000
5. Grup	50.000	25.000	12.000

Fon'un başlıca kullanım amaçları arasında çevre kirliliğini önleyici araştırma faaliyetleri; çevrenin temizlenmesi; çevre kirliliğini önleyici eğitim faaliyetleri; personel yetiştirilmesi; teknoloji ve proje satın alınması; proje yarışmaları düzenlenmesi; arıtma tesisi yapacak olan gerçek ve tüzelkişilere kredi yardımı; çevre kirliliğini önleyici ve çevreyi iyileştirici faaliyetlerde kullanılacak olan her türlü araç gereç alımı, bu araçların bakımı, onanını ile bu tür araç gerecin yapımı için kurulacak tesis ve işletmeler; ağaçlandırma ile hayvan ve bitki nesillerinin ıslahına yönelik çalışmalar; yer almaktadır.

Hazine Müsteşarlığınca Merkez Bankası nezdinde açılan Fon ortak gelir hesabında biriken parasal kaynakların büyük bölümü, çevre kirliliğini önleyici ve çevreyi iyileştirici faaliyetlerde kullanılacağı gerekçesiyle belediyelere araç ve gereç alımında kullanılmaktadır. Yönetmelik hükmünün maksadını aşarak yorumlanıp uygulandığı ve Sayıştay'ın denetimine rağmen fon kaynaklarından amaç dışı keyfi harcamaların devam ettiği bilinen bir durumdur.

Fon saymanlığından alınan bilgilere göre; 1994-1997 yılları arasında Ankara Anakent Belediyesi sınırları içerisinde ilçe belediyelerinden toplam 112.845.787.000.-TL çevre temizlik vergisi %10 yasal payı alınmıştır. Bu paranın

tamamının arıtma tesisleri, ağaçlandırma projeleri, çöp arıtma tesisleri, çöp deponi alanı projeleri ile çevre kirliliğini önlemek amacıyla belediyelere ayni ve nakdi yardımlarda kullanıldığı belirtilmiştir. Ancak söz konusu fon'un denetimini yapan Sayıştay Uzman Denetçileriyle yapılan görüşmelerde, fon kaynaklarının amaç dışı kullanıldığı yönünde denetim raporları hazırlayarak ilgili birimlere sunduklarını ifade etmişlerdir. Bu raporlara rağmen ÇTV'den sağlanan gelirlerin yasa da belirtilen amaçlar haricinde kullanıldığı anlaşılmıştır.

Denetim birimlerince fon harcamalarına yönelik olarak hazırlanan raporlar tüm girişimlere rağmen elde edilemediğinden, bu konuda somut örnekler verilememiştir. Fon kaynaklarının amaç dışı ve keyfi kullanımını önlemeye katkı sağlayacak bir şeffaflık getirilerek, denetim raporlarının kamuoyuna açıklanabilmesine olanak tanınmalıdır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

I- DEĞERLENDİRME

Araştırma evreninde yer alan Ankara Anakent Belediyesi sınırları içerisindeki ilçe belediyelerinde, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasasının (15.07.1993 tarih ve 3914 sayılı Yasanın 1. maddesiyle eklenen) mükerrer 44 üncü maddesi hükmü doğrultusunda çevre temizlik vergisi tarh, tahakkuk ve tahsilatına 1994 yılında başlanmıştır.

Söz konusu 44 üncü maddenin üçüncü fıkrasında, vergi yükümlüsünün her ne şekilde olursa olsun binaları kullananlar, boş bulunan binalarda ise bu verginin yükümlüsünün binaların malikleri veya maliki gibi tasarruf edenler olacağı belirtilmiştir.

İlçe belediyelerinin hesap işleri müdürlüklerine bağlı gelir birimleri bünyesinde ÇTV büroları kurularak verginin takibi ve tahsili yapılmaktadır. Bu büroların bilgisayar donanımlı olduğu ve yeterli personel bulunduğu anlaşılmaktadır. Ancak tüm belediyeler vergiye tabi binaları kullananların belirlenmesindeki güçlüklerden yakınmaktadır. Çok geniş bir alana sahip olan belediyelerin her binaya eleman göndererek vergi yükümlüsünü saptaması da mümkün olmadığından, bu anlamda personel yetersizliği gerekçe olarak gösterilmektedir.

Personel yetersizliğine ilişkin yakınmalar sistemin iyi uygulanmamasından kaynaklanmaktadır. Bunun başında belediyelerin kendi iç örgütsel yapılarındaki olumsuzluklar ve eşgüdüm noksanlığı gelmektedir. Belediye bünyesindeki Emlak

Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü ve Fen İşleri Müdürlüğü gibi birimlerin eşgüdüm içerisinde bulunmaları halinde sorun önemli ölçüde çözülebilecektir. Örneğin; belediye sınırları içerisindeki iş yerleri zabıta müdürlüğü ekiplerince sürekli denetlenmektedir, Sıhhi Zabıta Talimatnamesinde herhangi bir değişikliğe gerek kalmaksızın denetlenen işyerlerinin ÇTV yükümlülüğünü yerine getirip getirmediikleri çok kolay belirlenebilecektir. Binalarda ise emlak müdürlüğündeki emlak vergisi kayıtlarından bina malikleri saptanabilecektir. Fen işleri müdürlüklerince verilmekte olan bina yapı kullanma izinlerinin düzenlenmesinde ÇTV yükümlüsü olduğuna dair bir belge alınması zorunluluğu getirilebilir veya en azından ÇTV'ne esas alınacak binaların miktar ve adresi ortaya çıkarılmış olur. Şebeke suyu borçlarının ödenmesi aşamasında da binaları kullananlar kolayca belirlenebilir.

Vergi yükümlüsü belirleme açısından belediye içerisindeki çalışmaların yetersiz kalması halinde, elektrik dağıtımı yapan TEDAŞ ve onuna bağlı kuruluşlarıyla düzenlenecek bir protokol dahilinde yapılacak işbirliği çerçevesinde, tüm konutları dolaşan sayaç okuma memurlarından yararlanılabilir. Yine aynı kuruluşun elektrik borçlarını tahsil eden gelir birimindeki elektrik tüketim vergisine esas yükümlü kayıtlarından da yararlanılması mümkündür.

Belediyeler bünyesindeki ÇTV birimlerinde çalışan personel sayısı 6 ile 52 kişi arasında değişmektedir. Yükümlü belirleme çalışmaları ayrıışık tutulduğunda personel sayısı yeterlidir. Öte yandan gerek posta çeki ile tahsilat yapılabilmesi ve gerekse bazı banka şubelerinin devreye sokulmuş olması tahsilat açısından büyük kolaylıklar getirmiştir. Posta çeki ile yapılan ödemelerin bir kısmı ÇTV vergi sicil numarası belirtilmediğinden geçici hesaba alınarak bekletilmekte, yükümlü ismi ve adresi üzerinden bilgisayar kayıtları iyice taranmadığından söz konusu havalenin ÇTV hesabına aktarılmasında duraksamalar olduğu anlaşılmaktadır. Bundan kaynaklanan aksaklığı gidermek için bazı belediyelerin yükümlü adresine davetiye göndererek yatırılan ÇTV'nin hangi beyan dönemine ait olduğunu belirleme gayretlerinin olduğu gözlenmiştir. Sorunun bilgisayar programında yapılacak küçük bir değişiklikle çözülmesi olanaklıdır.

Belediyelerin 1994 - 1997 yıllarındaki ÇTV tahakkuk ve tahsilatları aşağıdaki çizelgede gösterilmiştir. Bu çizelgeye göre en fazla vergi yükümlüsü 253.900 kişi ile Çankaya Belediyesinde olup, bunu sırasıyla Yenimahalle, Keçiören, Altındağ, Mamak, Sincan, Etimesgut ve Gölbaşı Belediyeleri izlemektedir. Belediyelerin toplam yükümlü sayısı ise 926.475'dir.

Çizelge - 13: Çevre Temizlik Vergilerinin Tahsili ve Ödenen Paylar (000.- TL)

İlçe Belediyesi	Yılı	Vergi Yüklümlü sü Sayısı	Tahakkuk Toplamı	Tahsilat Toplamı	Tahsil Edilemeyen Miktar	Anakent Belediyesine Ödenen Pay	Çev.Kirl.Önl. Fonuna Ödenen Pay
Altındağ	1994	80.900	62.318.636	37.777.828	24.540.808	.....	.....
	1995	93.200	114.579.072	68.690.769	45.888.303	.....	.....
	1996	100.195	178.570.392	118.939.470	59.630.602	.....	.....
	1997 ³⁰	110.570	280.918.182	179.303.302	101.614.880	.....	.....
Çankaya	1994	192.350	85.450.000	82.956.000	2.494.000	14.928.623	8.293.680
	1995	212.250	202.582.000	147.986.000	54.596.000	26.637.447	17.327.968
	1996	230.950	347.839.000	207.440.000	140.399.000	27.580.163	20.743.950
	1997 ³¹	253.900	564.161.000	419.305.000	144.856.000	.....	41.930.154
Etimesgut	1994	16.097	8.020.057	8.020.057	.....	1.604.011	802.006
	1995	21.370	18.821.853	17.472.558	1.349.295	3.494.511	1.747.256
	1996	28.077	36.977.298	32.019.666	4.957.532	6.403.933	3.201.966
	1997 ³²	35.053	60.157.328	54.350.529	5.806.799	10.870.105	5.435.053
Gölbaşı	1994	3.932	3.841.370	3.587.690	253.680	644.128	357.849
	1995	5.139	6.956.858	5.320.516	1.636.342	1.007.026	559.458
	1996	6.014	11.930.968	9.179.182	2.751.786	1.776.746	987.082
	1997 ³³	6.718	15.769.618	12.505.193	3.264.425	2.603.708	1.446.504
Keçiören	1994	86.000	62.568.075	52.089.857	10.478.218	.....	2.870.519
	1995	103.162	87.147.306	83.461.641	3.685.665	.....	.....
	1996	128.714	172.318.157	144.179.098	28.139.059	.....	.....
	1997 ³⁴	146.000	259.780.334	203.059.945	56.720.388	.....	.....
Mamak	1994	78.899	33.165.220	29.442.789	3.722.431	5.887.557	2.994.278
	1995	91.829	56.526.000	49.624.989	6.901.011	9.924.997	4.962.498
	1996	95.732	83.319.000	79.785.460	3.533.540	15.957.092	7.978.546
	1997 ³⁵	105.520	125.240.000	116.327.354	8.912.646	23.265.470	11.632.735
Sincan	1994	.....	.....	16.532.800	.....	3.205.806	1.602.903
	1995	.....	.....	29.517.482	.....	5.903.496	2.951.748
	1996	.....	.....	51.519.799	.....	10.303.959	5.151.979
	1997 ³⁶	68.714	.....	91.919.545	.....	18.383.909	9.191.954
Yenimahalle	1994	89.000	41.001.626	35.875.997	5.125.629	7.175.199	3.587.599
	1995	130.000	118.150.859	84.080.205	34.070.654	16.816.041	8.408.020
	1996	160.000	250.760.261	146.515.976	104.244.285	29.308.586	14.654.293
	1997 ³⁷	200.000	342.037.487	219.287.520	122.749.967	43.857.504	21.928.752
TOPLAM		926.475	3.630.907.957	2.838.078.219	792.833.738	287.530.019	200.748.752

- 30 Çizelgedeki veriler 01 Aralık 1997 tarihli bilgileri yansıtmaktadır.
31 Çizelgedeki veriler 01 Kasım 1997 tarihli bilgileri yansıtmaktadır.
32 Çizelgedeki veriler 03 Aralık 1997 tarihli bilgileri yansıtmaktadır.
33 Çizelgedeki veriler 01 Aralık 1997 tarihli bilgileri yansıtmaktadır.
34 Çizelgedeki veriler 31 Ekim 1997 tarihli bilgileri yansıtmaktadır.
35 Çizelgedeki veriler 31 Eylül 1997 tarihli bilgileri yansıtmaktadır.
36 Çizelgedeki veriler 30 Kasım 1997 tarihli bilgileri yansıtmaktadır.
37 Çizelgedeki veriler 01 Aralık 1997 tarihli bilgileri yansıtmaktadır.

II- SONUÇ

A-ÇTV Gelirlerinin Toplanması

ÇTV'nin toplanması işinin, ilçe belediyeleri Hesap İşleri Müdürlüklerine bağlı Gelir Şefliklerince doğrudan veya bu şeflikler bünyesinde oluşturulan ÇTV büroları tarafından yürütüldüğü anlaşılmıştır. ÇTV bürolarının iç örgütlenmesi tahakkuk ve tahsilat görevlilerinin ayrılması biçimindedir. Bürolar bilgisayar donanımlı ve yeterli elemanla takviye edilmiş olduğundan tüm belediyelerde yıllar itibarıyla vergi yükümlüsü sayısının arttığı görülmektedir.

Verginin toplanması işinde Altındağ Belediyesinde 12 kişi, Çankaya Belediyesinde 52 kişi, Etimesgut Belediyesinde 6 kişi, Gölbaşı Belediyesinde 6 kişi, Keçiören Belediyesinde 46 kişi, Mamak Belediyesinde 49 kişi ve Yenimahalle Belediyesinde 36 kişi görev yapmaktadır. Personel sayısı yüksek görünen belediyelerde bunun nedeni araştırılmış, bazılarının gelir şefliklerindeki toplam çalışan sayısını verdikleri anlaşılmıştır. Söz konusu birimlerde de ÇTV tahakkuk ve tahsilatından en fazla 4 personelin sorumlu olduğu, ancak beyan dönemlerinde bu sayının personel takviyesiyle artırıldığı ifade edilmiştir.

İlçe belediyelerinin Hesap İşleri Müdürleri, Gelir Şefleri ve ÇTV bürosu görevlileriyle yapılan görüşmelerde, verginin toplanmasındaki en büyük engelin Yasa hükmünden kaynaklandığı belirtilmiştir. 2464 sayılı Yasanın mükerrer 44 üncü maddesinde ÇTV yükümlüsü olarak binaların maliki veya malik gibi tasarruf edenleri olarak gösterilmiş, Bakanlar Kurulu Kararı ve Maliye Bakanlığı Tebliğinde de binayı kullananın vergi yükümlüsü olduğu bildirilmiştir. Ancak boş bulunan (yıkılacak derecede harap olmayan) binalarda vergiyi bina sahibinin ödemesi gerektiği belirtilmiştir. Öte yandan, aynı bina içerisindeki bağımsız bölümlerin veya bağımsız bölüm olmamasına rağmen farklı kiracılar tarafından kullanılan kısımların her biri için ayrı ayrı ÇTV bildirgesi doldurulması gerekmektedir.

Yasa'nın bu hükmü karşısında ÇTV bürosunca, alanda belirleme çalışması yapılamadığından kiracı hareketlerinin izlenmesi olanaksız hale gelmektedir. Bina sahibi ve kiracı arasındaki ödemeye ilişkin anlaşmazlıklar belediyelerin gelir kaybına yol açmaktadır.

İşyerlerinin ÇTV yükümlülüğü belediyelerin "Kuşat Şubeleri" tarafından izlenmekte, ancak konutlar için aynı izleme yapılmamaktadır. Belediye zabıtası denetimleri de çoğunlukla işyerlerine yönelik olduğundan konutlardaki vergi kaçağı artmaktadır. Bunu önlemek için , belediyelerin kendi bünyesindeki İmar Müdürlüklerini devreye sokarak yapı kullanma izni verilmesi aşamasında ÇTV bildirgesini doldurarak ÇTV bürosundan ilişik kesme kaydı istenebilir. Yine belediye bünyesindeki emlak servislerinde mevcut olan emlak vergisi kayıtlarından yararlanılabilir. Ko-

nıt bazında yapılacak belirleme çalışmaları için pratik bir yöntem olarak, TEDAŞ Genel Müdürlüğüyle imzalanacak protokol çerçevesinde elektrik tahsildarlarına prim ödenmek suretiyle ÇTV yükümlüsü belirleme çalışması yaptırılabilir. Bu çözümlerin tamamı herhangi bir yasa değişikliğine gerek kalmadan üretilebilecek durumdadır.

Tüm bu önlemlere karşın ÇTV kaybını önlemek mümkün olmadığı takdirde yasada değişiklik yapılarak, bina malikini ÇTV yükümlüsü haline getirmek kaçınılmazdır.

Belediyelerin yakındıkları konulardan bir diğeri de ÇTV'ni tahsil etmek için yapılan harcamanın bazen gelirden daha fazla olduğu hususudur. Bu konuyla ilgili ayrıntılı bir maliyet analizi yapılmadığından yakınmalardaki haklılık derecesi saptanamamıştır. Ancak, 6183 sayılı Kamu Alacaklarının Tahsili Hakkında Yasa hükümleri doğrultusunda işlem yapılması gereken vergi alacakları için (takip giderlerinin yüksekliği nedeniyle) belirtilen yakınmalar makul görülebilir.

B- Yasal Payların Ödenmesi

2464 sayılı Yasa uyarınca, ilçe belediyelerinin topladıkları verginin %20'sini Anakent Belediyesi ve %10'unu da ÇKÖF hesaplarına (izleyen ayın 15'ine kadar) yatırmaları gerekmektedir. Belediyeler gelirin toplanmasında hiç bir katkısı olmayan bu kuruluşlara pay verilmesinden rahatsızlık duymaktadırlar. Özellikle anakent Belediyesi organları ile aralarında çeşitli anlaşmazlıklar doğan belediyeler çoğu kez söz konusu payı ödememekte, direnmektedirler. Anakent belediyesi ise bu direniş karşısında 6183 sayılı Yasa hükümlerini uygulayarak yanıt vermekte, kurumlar arasındaki ilişkiler onulmaz yaralar almaktadır. İlçe belediyelerinin hukuken geçerli olmayan, ancak kendilerince haklı buldukları bu davranışları ÇTV ile ilgili sorunları daha da ağırlaştırmaktadır.

Yasal payların ilgili kuruluşlarca tahsili açısından ilçe belediyelerini zor durumda bırakan başka bir uygulama ise, belediyelerin İller Bankasındaki alacaklarına ihtiyati tedbir konulması veya kaynaktan kesinti yapılması konusudur. Zaten özgelirleri yetersiz olan ve genel bütçe vergi gelirlerinden nüfus esasına göre aldıkları paylarla varlığını sürdürmeye çalışan belediyeler bu uygulamayla daha fazla mali sıkıntıya düşürülmektedir.

Öte yandan, yasal payları ödeyen belediyeler gerek anakent belediyesi gerekse ÇKÖF'den çevre temizliği konusunda hiç bir destek veya yardım alamamaktan yakınmaktadırlar. Çevre Bakanlığının fonda biriken paraları küçük kasaba belediyelerine araç alımı şeklinde verdiği ve çoğu kez siyasi düşüncelerle vergiden elde edilen geliri israf ettiği kanısı yaygındır. Belediyeler bu verginin, toplandığı beldenin gereksinimlerine harcanması gerektiği konusunda görüş birliği içerisindeyler.

C- Toplanan Vergilerin Harcanması

Belediyeler, topladıkları ÇTV'ni ihtiyaçları doğrultusunda serbestçe harcamak istemekte ve 2464 sayılı Yasa'da getirilen sınırlamanın kaldırılmasını istemektedirler.

Esasen, toplanan vergilerden yasal paylar ödendikten sonra kalan miktar belediyenin genel hesabına aktarılmakta ve buradan ya belediye encümeni kararıyla aynı faslın maddeleri arasında aktarılmakta ya da belediye meclisi kararıyla diğer fasllara aktarma yapılmaktadır. Sonuçta vergi geliri belediye tarafından nasıl isteniyorsa o biçimde kullanılmakta ve yasa hükmü geçersiz kınılmaktadır. Uygulamanın haklı gösterilmesi amacıyla vergi gelirlerinin temizlik hizmetlerinde kullanıldığı gerekçesi ileri sürülmektedir.

ÇTV'nin toplama ve harcama prosedürlerinin gerçekleşmesi sürecinde ülkedeki yüksek enflasyon ve belirlenen tarifenin günün rayıçlarının altında kalması nedenleriyle sağlanan gelirin reel alım gücü düşmektedir. Bu açıdan, belediyeler vergiye esas tarifenin günün koşullarına göre yükseltilmesini istemektedirler.

Tüm bu değerlendirmeler ışığında çalışmanın kimi sonuçları şöyle özetlenebilir:

1- Belediye Gelirleri Yasasına göre, her ne şekilde olursa olsun binayı kullananların yükümlülüğü esas alındığından, belediyeler açısından bunun izlenmesinde çeşitli güçlükler doğmaktadır. Yasada değişiklik yapılarak bina malikinin veya malik gibi tasarruf edenin vergi yükümlüsü haline getirilmesi daha yararlı olacaktır.

2- Belediyelerce vergi yükümlülerini belirlemeye yönelik alan çalışması yapılamadığı, bunun ise personel yetersizliğinden kaynaklandığı anlaşılmıştır. Alan çalışması yapan kamu kurum ve kuruluşlarının olanaklarından yararlanılmasına gereksinim vardır. Bu kuruluşların başında TEDAŞ Genel Müdürlüğü gelmektedir. TEDAŞ bünyesindeki sayaç okuma memurlarından yararlanmak için ilgili belediyelerle anılan kuruluş arasında bir protokol yapılması sorunun çözümüne katkı sağlayacaktır.

3- Vergi yükümlülerinin takibinde ilçe belediyeleri bünyesindeki birimlerin eşgüdüm içerisinde çalışmamlarından kaynaklanan yetersizlikler görülmüştür. İşyerlerine ilişkin ruhsat işlemlerini yürüten "Kuşat Şubeleri", denetim görevi yürüten "Zabıta Müdürlükleri", emlak vergisi takip ve tahsilat işlemlerini yürüten "Emlak Müdürlükleri veya Büroları" ile kullanıma hazır duruma gelen binalara yapı kullanma izni veren "İmar Müdürlükleri veya Fen İşleri Müdürlükleri" arasında yeterli eşgüdüm sağlanması gereklidir. Bu takdirde vergi kaçakları asgariye inecektir. Öte yandan, mahalle muhtarlıklarıyla temas kurulması binaları kullananların (özellikle konutlar açısından) belirlenmesinde önemli kolaylıklar sağlayacaktır.

4- Ülkede yaşanan yüksek enflasyon ve vergi tahsil masraflarının yüksek olması nedenleriyle reel vergi geliri düşmektedir. Bunu önlemek için vergi tarifesindeki miktarlar Bakanlar Kurulunca artırılmalıdır.

5- Vergi gelirleri belediyelerce ayrı bir hesapta toplanmayarak, cari hesap içerisinde işleme tabi tutulmaktadır. Bu uygulama amaca yönelik harcama miktarlarının belirlenmesinde ve yasal payların hesaplanmasında sorunlara yol açmaktadır. ÇTV gelirlerinin tahsilat durumunun izlenmesinde sağlayacağı kolaylıklar göz önüne alınarak ayrı bir hesapta toplanması yararlı olacaktır.

6- Posta çeki ile tahsil edilen çevre temizlik vergilerinin büyük bir kısmının belediyelerin iyi örgütlenmemesi nedeniyle hangi hesaba aktarılacağına tereddüde düşüldüğü, bu nedenle söz konusu paraların geçici hesaplarda bekletildiği anlaşılmıştır. Bilgisayar kayıtları daha sağlıklı hale getirilerek bu olumsuzluklar önlenmelidir.

7- Yasal payların AAB ve ÇKÖF hesaplarına aktarılmasında ilçe belediyelerinin isteksiz ve duyarsız davrandıkları, hatta yasa hükmüne rağmen bazı belediyelerin yasal payları ilgili kuruluşlara ödemedikleri saptanmıştır. Yasal paylar açısından İlçe Belediyeleri ile Ankara Anakent Belediyesi ve Çevre Kirliliğini Önleme Fonu saymanlığı rakamları birbirini tutmamakta, İlçe Belediyelerinden bir kısmının payları düzenli olarak ödediklerini belirtmelerine karşın, diğer kurumlar bu payları almadıklarını hatta belediyelerin İller Bankasındaki kaynaklarından kesilmesi için girişimde bulunduklarını hatta icra takibine başladıklarını belirtmektedirler. Bu çelişkiler, verginin tahsili ve buna dayalı olarak hesaplanan yasal payların ödenmesinde ciddi ihmal veya usulsüzlükler olduğu kanaatini doğurmaktadır. İlçe belediyesi, Anakent belediyesi ve ÇKÖF saymanlığınca müştereken kurulacak komisyonlar vasıtasıyla gerçek durumun saptanarak sorunların giderilmesi gerekmektedir.

8- Vergi gelirlerinin amacına uygun olarak harcanmasında çeşitli sorunlar olduğu belirlenmiştir. İlçe belediyeleri vergileri belediyenin cari hesabında toplamakta, bunu belediye bütçesinin 1280 gelir tertibine aktarmakta ve buradan da çevre temizlik ve paklama giderleri faslına ödenek olarak özgülemektedirler. Belediye bütçesindeki ilgili gider tertibine konulan ödeneğin ihtiyaca göre Belediye Encümeni Kararıyla aynı faslın maddeleri arasında, Belediye Meclisi Kararıyla da fasıllar arasında aktarılması yoluna çok sık başvurulduğundan, verginin amacına uygun harcanmasını kontrol etmek olanaksız hale gelmektedir. İlçe Belediyeleri ÇTV gelirlerini çoğunlukla çevre temizliği ve paklama faaliyetlerinde kullandıklarını, temizlik hizmetlerinde çalışan personelin maaş ve ücretlerini ödediklerini ifade etmekte ve proje bazında herhangi bir çalışmalarının bulunmadığını bildirmektedirler. Bundan da anlaşıldığı gibi belediyeler topladıkları ÇTV gelirlerini diledikleri gibi harcamak-

tadırlar. Konuya Ankara Anakent Belediyesi açısından bakıldığında, ÇTV gelirlerinin üç ayrı proje için kullanıldığı görülmektedir. Bunlar; Karapürçek Kürklü Dağı çöp transfer istasyonu, Mamak Nato Yolu çöplüğünün kapatılması ve Alacatlı taş ocakları çöp transfer istasyonu projeleridir. AAB'si ÇTV gelirlerinden sağladığı yasal payın ne kadarının ve ne şekilde bu projelerin finansmanında kullanıldığı konusunda net rakamlar vermemekte, genel ifadelerle yetinmektedir. Bu durumun belediye hesaplarının ayrıntılı bir incelemesi yapılarak açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. ÇKÖF hesaplarında biriken yasal payların yönetmelik hükümlerinin geniş yorumlanarak çevre temizliği haricindeki işlerde kullanıldığı anlaşılmaktadır. ÇKÖF hesaplarını denetleyen Sayıştay denetçilerince yapılan denetimler sonucunda düzenlenen raporlardaki eleştirilere karşın keyfi uygulamaların sürdürüldüğü öğrenilmiştir. Ancak, bu konudaki resmi raporlar ve ÇKÖF hesaplarından yapılan harcamaların listeleri tüm girişimlere rağmen elde edilememiştir. Yurttaşlardan toplanan vergilerin hangi hizmetlere harcandığı veya yasada belirtilen amaçlar için kullanılıp kullanılmadığı kamuoyuna çeşitli periyotlarda açıklanmalı ve bu konuda şeffaflığa önem verilmelidir.

EK - 1 : MALİYE BAKANLIĞI'NIN ÇEVRE TEMİZLİK VERGİSİNE İLİŞKİN GÖRÜŞ YAZILARI

S.NO	GÖRÜŞ YAZISININ TARİH VE SAYISI	GÖRÜŞ YAZISININ GÖNDERİLDİĞİ KURUM	GÖRÜŞÜN ÖZETİ
1	07.04.94 - 25086	İçişleri Bakanlığı	Yeşilkart sahibi ve gelir düzeyi düşük kişilerden de Çevre Temizlik Vergisi alınması gerektiği.
2	31.05.94 - 38630	İçişleri Bakanlığı	İnşaat şirketleri tarafından inşa edilen ve satışı yapılmayan binaların Çevre Temizlik Vergisinin de ilgili belediyeye ödenmesi gerektiği.
3	10.06.94 - 40917	İçişleri Bakanlığı	Bağ-Kur Genel Müdürlüğüne ait olup resmi hizmetlerde kullanılan binalardan (lojmanlar hariç), 1479 sayılı Kanunun 20. maddesi hükmüne göre Çevre Temizlik Vergisi alınmaması gerektiği.
4	13.06.94 - 41008	İçişleri Bakanlığı	Atıksu ile ilgili olarak su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan belediyelerin kendi özel hükümlerine göre atıksu bedeli almaya devam edecekleri. Bunun dışında kalan belediyelerde ise atıksu ile ilgili olarak maddede tanımlandığı şekilde Çevre Temizlik Vergisinin alınacağı. Ayrıca, su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı kanunla düzenlenen belediyelerde katı atıklara ilişkin Çevre Temizlik Vergisinin, anılan Kanunun mükerrer 44 üncü maddesi uyarınca belediyelerce tahsil edileceği
5	24.06.94 - 43813	İçişleri Bakanlığı	Atatürk Orman Çiftliğine ait binaların Çevre Temizlik Vergisine tabi tutulması, ancak vergilendirme sırasında Bakanlar Kurulu Kararının 4 üncü maddesi hükmünün dikkate alınması gerektiği.
6	27.06.94 - 43954	İçişleri Bakanlığı	Kanun değişikliği çalışmaları.
7	08.07.94 - 46803	Erzurum Büyükşehir Belediye Başkanlığı	Atıksu ile ilgili olarak su ve hastaneden, hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan belediyelerin kendi özel hükümlerine göre atıksu bedeli almaya devam edecekleri.
8	12.07.94 - 47191	İçişleri Bakanlığı	Sosyal Sigortalar Kurutuna ait hastaneden, 4792 sayılı Kanunun 24 üncü maddesi hükmüne göre Çevre Temizlik Vergisi alınmaması gerektiği.
9	18.07.94 - 48309	İçişleri Bakanlığı	Türkiye Çimento ve Toprak Sanayii T.A.Ş.'ne ait binaların Çevre Temizlik Vergisine tabi tutulmasının gerektiği.
10	19.07.94 - 48541	İçişleri Bakanlığı	Bünyesinde temizlik hizmetleri tesis edilen Sincan Belediyesi dahilinde yer alan Ankara Organize Sanayi Bölgesinde bulunan binalar için Çevre Temizlik Vergisinin ödenmesi gerektiği.
11	22.07.94 - 49794	İçişleri Bakanlığı	Katı atık toplama ve kanalizasyon hizmetleri vermediği anlaşılan Çeltikçi Belediyesinin belde halkından Çevre Temizlik Vergisi tahsil etmesinin mümkün olmadığı.
12	26.07.94 - 50712	İçişleri Bakanlığı	Bakanlar Kurulu Kararı hükümleri de dikkate alınmak suretiyle adı geçen kooperatiften Çevre Temizlik Vergisi alınmasının gerektiği.
13	29.07.94 - 51404	İçişleri Bakanlığı	Atıksu ile ilgili olarak su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan belediyelerin kendi özel hükümlerine göre atıksu bedeli almaya devam edecekleri, ancak bunun dışında kalan belediyelerin atıksu ile ilgili olarak maddede tanımlanan şekilde Çevre Temizlik Vergisi alabilecekleri.

14	29.07.94 - 51405	İçişleri Bakanlığı	ÇTV tahakkuku açısından, iki veya daha fazla bağımsız bölümü bulunan konut veya işyeri binaları ve katlarının birleştirilerek kullanılması halinde, bunların hizmet bütünlüğü bakımından tek bina olarak dikkate alınması gerektiği.
15	03.08.94 - 52614	İçişleri Bakanlığı	Belediye sınırları içerisinde bulunan ve etrafı duvar veya tel örgü ile çevrilen idare binası, kantar binası, alım satım binası ve bekçi kulübesi gibi yerlerin hizmet bütünlüğünün gerektirdiği bina grupları olduğu için tek bina olarak değerlendirileceği ve 93/5105 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki listede yer alan "personel sayısı" dikkate alınmak suretiyle Çevre Temizlik Vergisinin hesaplanacağı. İdare binası ve depoların ayrı yerlerde bulunması halinde, idare binasına ilişkin Çevre Temizlik Vergisinin hesaplanmasında personel sayısının, depolara ilişkin Çevre Temizlik Vergisi hesabının ise kullanım alanı dikkate alınarak yapılacağı. Bu durumda ise idare binası ve depo bildiriminin beyannamenin ayrı bölümlerinde gösterileceği.
16	05.08.94 - 53055	İçişleri Bakanlığı	Büyükşehir belediye sınırları içinde bulunanlar hariç olmak üzere, kalkınmada öncelikli yörelerde yer alan küçük sanayi sitelerinde Çevre Temizlik Vergisinin % 50 indirimli uygulanması gerektiği.
17	05.08.94 - 53079	İçişleri Bakanlığı	Kiralanan bir dairenin kiracı tarafından her bir odasının bağımsız bölüm olarak başkalarına kullanırılması halinde, bağımsız bölümleri kullanan kiracıların da Çevre Temizlik Vergisi mükellefiyetlerinin tesisinin gerektiği.
18	09.08.94 - 53710	İçişleri Bakanlığı	Belediye ve mücavir alanlar içinde bulunan, ancak Belediyelerin katı atık toplama hizmetlerinden yararlanmayan Organize Sanayi Bölgelerinin 3914 sayılı Kanunla getirilen Çevre Temizlik Vergisi'nden muaf tutulmalarının Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na uygun mütalaa edildiği.
19	09.08.94 - 53708	İçişleri Bakanlığı	Büyükşehir belediye sınırları içinde bulunanlar hariç olmak üzere, kalkınmada öncelikli yörelerde yer alan fabrikalarda Çevre Temizlik Vergisinin % 50 indirimli uygulanması gerektiği.
20	09.08.94 - 53711	İçişleri Bakanlığı	Kanalizasyon hizmeti vermediği anlaşılan Gümüşler Belediyesinin atıksu ile ilgili olarak Çevre Temizlik Vergisi tahsil etmesinin mümkün olmadığı.
21	29.08.94 - 57236	İçişleri Bakanlığı	Mükellef olmayan bina sahibi tarafından mükerrer ödenen verginin red ve iadesinin gerektiği.
22	29.08.94 - 57233	İçişleri Bakanlığı	Tunçbilek belediyesince sınırları dahilinde olduğu belirtilen TEAŞ Tunçbilek Termik Santrali İşletme Müdürlüğü'nün Çevre Temizlik Vergisine tabi tutulmasının gerektiği.
23	31.08.94 - 57733	İçişleri Bakanlığı	Belediye sınırları dahilinde yer alan Orta Doğu Teknik Üniversitesi kampüsü içindeki lojman binalarına ait Çevre Temizlik Vergisinin, sözkonusu lojmanları kullananlar tarafından ödenmesinin gerektiği.
24	31.08.94 - 57830	İçişleri Bakanlığı	Uzunköprü Belediye sınırları içerisinde yer alan Küçük Sanayi Sitesi Yapı Kooperatifine ait olup, 11.11.1993 tarihinde inşaatı biten ve kullanılmaya başlanılan işyerleri için Çevre Temizlik Vergisinin bu işyerlerini kullananlar tarafından ödenmesi gerektiği.

25	01.09.94 - 57948	İçişleri Bakanlığı	Çevre Temizlik Vergisinin ikinci taksitlerinin, sözkonusu mükelleflerin bu dönem başında ikametlerinin Yenimahalle Belediyesi sınırlarına taşınması nedeniyle anılan belediyeye yatırılması ve Çankaya Belediyesine yatırılan verginin ikinci taksitlerinin ise mükelleflere iade edilmesi gerektiği. Çankaya Belediyesine ait lojmanların Çevre Temizlik Vergisinin ikinci taksitlerinin de binaların boş olması halinde anılan kurum tarafından, binalarda ikamet eden varsa kullanıcılar tarafından ödenmesinin gerektiği.
26	13.09.94 - 60481	İçişleri Bakanlığı	Tarımla uğraşanların evlerinin zemin katında bulunan tahıl depolarının konut müşterilati olarak kabul edilmesi ve Çevre Temizlik Vergisinin alınmaması gerektiği.
27	21.09.94 - 62687	İçişleri Bakanlığı	Çevre Temizlik Vergisi bildirim verme, birinci ve ikinci taksitlerini ödeme süresinin 31 Ağustos 1994 günü mesai saati bitimine kadar uzatıldığı, ancak başvuru tarihinde bu sürenin bitmiş bulunduğu.
28	22.09.94 - 62994	İçişleri Bakanlığı	Belediye sınırları içinde temizlik hizmetlerinin yapılması için belediye tarafından tesis kurulmuş ve belde dahilinde hizmet yürütülmekte ise her mahalle ve bina için temizlik hizmetinin götürülme şartı aranmaksızın bu verginin alınması gerektiği. Ancak, belediye bünyesinde temizlik hizmetlerinin yapılmasına yönelik kurulmuş bir tesis ve faaliyet yoksa bu verginin alınmasının mümkün olmadığı. Belediye mücavir alan sınırlarında bu verginin alınması içinse verginin konusunu teşkil eden katı atık toplama ile kanalizasyon hizmetlerinin bu mahallere götürülmesi gerektiği.
29	26.09.94 - 66491	İçişleri Bakanlığı	Boş bulunan binalar için dahi Çevre Temizlik Vergisi ödenmesinin gerektiği.
30	26.09.94 - 63495	İçişleri Bakanlığı	Hasta olduğunu ve mahallük maaşı aldığını bildiren adı geçen kişinin Çevre Temizlik Vergisinden muaf tutulmasının mümkün olmadığı.
31	26.09.94 - 63493	İçişleri Bakanlığı	Temizlik hizmetleri belediye bünyesinde tesis edilmiş ise boş olarak tutulan binalar da dahil olmak üzere Çevre Temizlik Vergisinin ödenmesi gerektiği.
32	26.09.94 - 63497	İçişleri Bakanlığı	Bünyesinde temizlik hizmetleri tesis edilen belediyelerin sınırları dahilinde bulunan binalar nedeniyle Çevre Temizlik Vergisi ödenmesinin gerektiği. Organize Sanayi Bölgelerinin katı atık toplama işinin bölge yönetimlerince yapılmasının Organize Sanayi Bölgelerinin bu vergiyi ödememelerini gerektirmediği. Ancak, vergilendirme sırasında yukarıda tarih ve sayısı belirtilen Bakanlar Kurulu Kararının 4 üncü maddesi hükmünün de dikkate alınmasının gerektiği. Mücavir alan sınırlarında yer alan Organize Sanayi Bölgelerinde bu verginin alınabilmesi için, belediyelerce bu mahallerde sözkonusu hizmetlerin yerine getirilmesi şartının aranacağı.
33	28.09.94 - 64951	İçişleri Bakanlığı	Eski eser kabul edilip yıktırılmasına müsaade edilmeyen binaların boş, ancak kullanılamaz durumda bulunan binalardan Çevre Temizlik Vergisinin alınmaması gerektiği.
34	12.10.94 - 69492	İçişleri Bakanlığı	Mükellefe ait bina belediye sınırları içinde ise temizlik hizmetlerinin belediye bünyesinde tesis edilmesinin Çevre Temizlik Vergisinin alınması için yeterli görüleceği. Dolayısıyla belediye bünyesinde temizlik hizmetleri tesis

			edilmiş ise bu hizmetten bazı binalar yararlanmamış olsa dahi hizmetten yararlanmayan binalar için de Çevre Temizlik Vergisinin ödeneceği. Bina mücavir alan sınırları içinde ise verginin uygulanabilmesi için verginin konusunu teşkil eden hizmetlerin bu mahallere götürülmesi şartı aranacağı. Bu mahallere söz konusu hizmetin götürülmemesi durumunda bu mahallerde bulunan binalar için Çevre Temizlik Vergisinin ödenmeyeceği. Çevre Temizlik Vergisinin konusunu teşkil eden hizmetler belediye mücavir alan sınırları içinde götürülmekte ise söz konusu hizmetlerin götürüldüğü mahallerde bulunan binalar için Çevre Temizlik Vergisinin ödenmesinin gerektiği.
35	12.10.94 - 69486	İçişleri Bakanlığı	Mücavir alan sınırları içerisinde yer aldığı anlaşılan Türkiye Elektrik Kurumu İşletme Müdürlüğüne ait binalardan bu verginin alınabilmesi için Çayırhan Belediyesince bu mahallerde söz konusu hizmetlerinin yerine getirilmesi şartının aranacağı. Bu durumda, Türkiye Elektrik Kurumu İşletme Müdürlüğüne ait binaların bulunduğu mahalde söz konusu belediye hizmetleri yerine getirilmekte ise katı atıkları belediyenin toplatıp toplatmadığına bakılmaksızın Çevre Temizlik Vergisini ödemesi gerektiği. Ancak, Türkiye Elektrik Kurumu İşletme Müdürlüğünün atıklarını arıtma, geri kazanma ve imha tesisi mevcut ve faaliyette, ayrıca bu durumu belgelendirmekte ise 93/5105 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na göre iki alt gruptan vergilendirilmesi gerektiği.
36	17.10.94 - -70065	İçişleri Bakanlığı	Ankara'da Türkiye Organ Nakli ve Yanık Tedavi Vakfı ile Haberal Eğitim Vakfı tarafından 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun vakıf yükseköğretim kurumlarına ilişkin hükümlerine tabi olmak üzere kurulan Başkent Üniversitesi 3961 sayılı Kanunla kurulduğundan, bu üniversiteye bağlı "Ayaş Fizik Tedavi ve Rehabilitasyon Merkezi"nin faaliyet gösterdiği binaların Çevre Temizlik Vergisi kapsamına girmedeği. Mülkiyeti Ayaş Belediyesine ait olup Başkent Üniversitesine kiraya verilen (intifa hakkı tesis edilmesi hali dahil) binanın Çevre Temizlik Vergisinden daimi olarak muaf tutulmasının gerektiği.
37	18.10.94 - 70522	İçişleri Bakanlığı	ÇTV kapsamına dahil edilmeyen binalar sayılmış olup, derneklere ait binaların bu sayılanlar arasında yer almadığı. Öte yandan, kamu menfaatine yararlı derneklerin her türlü vergi, resim ve harçtan muaf olduğuna dair hüküm bulunmadığı. Bu durumda adı geçen derneğin kullanmakta olduğu bina nedeniyle Çevre Temizlik Vergisi ödemesinin gerektiği.
38	25.10.94 - 71454	İçişleri Bakanlığı	Şirketlerin kullandığı binaların tamamının şirketlerin ticari faaliyeti ile ilgili olduğu ve hizmet bütünlüğü bulunduğu anlaşıldığından şirketin ortakları da dahil olmak üzere fiilen çalışan personel sayısı dikkate alınarak, ait olduğu grup üzerinden vergilendirilmesi gerektiği.
39	14.11.94 - 75641	İçişleri Bakanlığı	Mükerrer veya başka nedenlerle fazla olarak ödenen ÇTV'nin red ve iadesinin gerektiği.
40	27.12.94 - 84462	İçişleri Bakanlığı	Boş bulunan binaların da Çevre Temizlik Vergisinin ödenmesi gerektiği.
41	27.12.94 - 84464	İçişleri Bakanlığı	Bina kullanılamaz durumda ise Çevre Temizlik Vergisinin alınmamasının gerektiği.

42	28.12.94 - 85038	İçişleri Bakanlığı	Kamu Ortaklığı İdarelerine ait olup satışa sunulmak üzere bekleyen konutların inşaatı bitirilip boş durumda bulundurulduklarından ve Çevre Temizlik Vergisi istisnası dışında bulunmadığından, söz konusu konutlar için Çevre Temizlik Vergisi ödenmesinin gerektiği.
43	29.12.94 - 85443	İçişleri Bakanlığı	Genel ve Katma Bütçeli İdarelerin döner sermayeli birimlerinin bu idareler dışındaki şahıslar veya kurumlar tarafından işletilmesi durumunda 93/5105 sayılı kararnamede tespit edilen bina grupları dikkate alınmak suretiyle belediyelerce ilan edilen listedeki intibak ettirildikleri grup ve derecelere göre Çevre Temizlik Vergisi ödeyecekleri. Ancak, Genel ve Katma Bütçeli İdarelerin döner sermayeli birimlerinin idare tarafından işletilmesi halinde Çevre Temizlik Vergisi alınmayacağı.
44	30.12.94 - 85741	İçişleri Bakanlığı	Belediye Gelirleri Kanununda dar gelirli ve yaşlıların Çevre Temizlik Vergisinden muaf tutulmasına imkan veren hükme yer verilmediğinden adı geçenin kullandığı bina için Çevre Temizlik Vergisi ödemesinin gerekli olduğu.
45	10.01.95 - 01316	İçişleri Bakanlığı	Daimi surette faaliyet gösteren açık ve kapalı Pazar yerleri ile çay bahçeleri ve benzeri yerlerin verginin kapsamına dahil edileceği. Yüzer havuzlar, sair yüzer yapılar, çadırlar ile nakil vasıtalarına takılıp çekilebilen seyyar evler ve benzerleri bina sayılmayıp. Çevre Temizlik Vergisi kapsamının dışında tutulduğu. Ancak, sabit büfeler bina sayıldığından verginin kapsamına dahil edilmesi gerektiği. Aynı bina için mükerrer veya başka nedenlerle fazla olarak ödenen verginin red ve iadesinin gerektiği. Çevre Temizlik Vergisi bildirimlerinin süresi içinde verilmemesi halinde, bu sürenin sonunda bildirim vermek için ek süre tanınmadığı.
46	16.01.95 - 02731	İçişleri Bakanlığı	Tüpraş'ın Bahşılı Belediye sınırları içinde bulunan lojmanlarına kendi kaynağından su temin etmekte olup, atıksu ile ilgili Çevre Temizlik Vergisinin hesabına esas olacak su tüketim bedeli olmadığına göre, atık su ile ilgili Çevre Temizlik Vergisinin alınmasının mümkün olmadığı.
47	17.03.95 - 14265	İçişleri Bakanlığı	Düğün salonları da Bakanlar Kurulu Kararına ekli listenin 3 üncü sırasında sayılan yerler arasında bulunduğundan, metrekaresi ölçüsü dikkate alınarak vergilendirilmesinin gerektiği, bu nedenle sözkonusu yerlerin aynı listede yer alan 499 m ² -250 m ² arasındaki 3 üncü gruba dahil edilmeleri.
48	20.04.95 - 21552	İçişleri Bakanlığı	09.09.94 tarihinde yani 1994 yılının ikinci yarısında Bozöyük Belediyesi Çevre Temizlik Vergisi mükellefi olan Ferit Törümüküney'in, takip eden taksit ayı olan 1995 yılı Ocak ayı içinde bildirimde bulunması ve 1995 yılından itibaren bu vergiyi ödemesinin gerektiği. Mükellefin 1994 yılı Çevre Temizlik Vergisi için Bozöyük Belediyesine herhangi bir ödeme yapmasına gerek bulunmadığı.
49	22.05.95 - 34181	İçişleri Bakanlığı	Bakanlar Kurulu Kararı ve Genel Tebliği getirilen zorunluluğa rağmen ÇTV bildirimini süresinde vermeyenler ile eksik bildirimde bulunanlara Vergi Usul Kanununun 352 - II/7 nci maddesi uyarınca ikinci derece usulsüzlük cezası kesilmesinin gerektiği.
50	02.06.95 - 29604	İçişleri Bakanlığı	Konutların derecelerini belirlemeye belediyeler yetkili olduğundan Bakanlıkça yapılacak herhangi bir işlem bulunmadığı.

51	13.06.95 - 32238	İçişleri Bakanlığı	Adı geçen mükellefin 01.07.94 tarihinde boşaltmış olduğu evin Çevre Temizlik Vergisinin ikinci taksidi ev sahibi tarafından ödendiğinden, mükerrer ödenen verginin adı geçene iade edilmesi ya da bir sonraki yılın vergisine mahsup edilmesi gerektiği.
52	08.06.95 - 31564	İçişleri Bakanlığı	Çevre Temizlik Vergisi Beyannamesinde sehven 137 metrekare olarak beyan ettiği bağ evinin kullanım alanının 80 metrekare olarak düzeltildiği, ancak mükellefin 1994 yılı için tahakkuk eden 600.000 TL.' 11k Çevre Temizlik Vergisi borcunu yatırmadığından 1995 yılı vergisine mahsup edilecek herhangi bir miktar bulunmadığı, mükellefçe 1994 yılı ÇTV ve gecikme zammının ödenmesi gerektiği.
53	08.06.95 - 31562	İçişleri Bakanlığı	Mükellefin dilekçesinde sözkonusu binanın üst katının kullanılmakta olduğu, alt katının ise kullanılmaz durumda bulunduğu belirtildiğinden, ilgili maddede belirtildiği gibi bu bölüm oturulmaya elverişli olmayıp, bina vasfını kaybederek kullanılmaz hale gelmişse bu kat için Çevre Temizlik Vergisi alınmaması gerektiği.
54	08.06.95 - 31559	İçişleri Bakanlığı	1994 yılı içinde bildirimini vermeyen mükelleflere o yıl için ikinci derece usulsüzlük cezası ve son ödeme tarihi olan 31.08.1994 tarihinden itibaren bildirimin verildiği tarihe kadar her ay için % 12'lik gecikme zammı uygulanacağı. Ancak, 1995 yılı için gecikme zammı dışında ayrıca bir ceza sözkonusu olmayacağı.
55	13.06.95 - 32236	İçişleri Bakanlığı	Çevre Temizlik Vergisinin 1 ve 2 nci taksitleri son ödeme süresinin 31.08.1995 olduğu dikkate alınarak sözkonusu vergiye karşılık dilekçede belirtilen 25.01.1995 ödeme tarihi itibarıyla, 5 aylık bir gecikme sözkonusu olacağından (5x % 12) % 60x300.000 = 180.000.- TL. tutarında gecikme zammı alınması gerektiği.
56	13.06.95 - 32234	İçişleri Bakanlığı	Adı geçen şirketin kullandığı binaların tamamının şirketin sınai faaliyeti ile ilgili olduğu ve hizmet bütünlüğü bulunduğu anlaşıldığından, ÇTV tahakkukunda şirketin ortakları da dahil olmak üzere fiilen çalışılan personel sayısı dikkate alınarak, ait olduğu grup üzerinden vergilendirilmesinin gerektiği.
57	28.06.95 - 34986	İçişleri Bakanlığı	Boş bulunan bina için Çevre Temizlik Vergisinin ödenmesi gerektiği. Ancak vergilendirme sırasında Bakanlar Kurulu Kararı hükmünün dikkate alınacağı. Boş ve kullanılamayacak durumda olup, oturmaya elverişli olmayan binalardan Çevre Temizlik Vergisi alınmaması gerektiği.
58	28.06.95 - 34980	İçişleri Bakanlığı	Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı Kanunla düzenlenen belediyeler de dahil olmak üzere katı atıklara ilişkin Çevre Temizlik Vergisini belediyelerin anılan Kanunun mükerrer 44 üncü maddesi uyarınca tahsil edecekleri.
59	30.06.95 - 35759	İçişleri Bakanlığı	Rusya Federasyonu Trabzon Başkonsolosluğu'nun 1992 yılında satın aldığı hizmet binasının karşılıklı olmak şartıyla vergiden muaf tutulacağı.
60	05.07.95 - 36548	İçişleri Bakanlığı	1- Baki Samuk'un mesken binası için 1994 genel beyan dönemine ait verdiği emlak (bina) vergisi beyannamesinde matrah hatası bulunduğundan ilgilide kayıtlı yazıya göre işlem yapılması gerektiği.

			2- Boş binalara müşterek mülkiyet şeklinde malik olan mükelleflerin hisseleri oranında bildirim vermeleri ve hisselerine isabet eden vergiyi de ödemeleri gerektiği. Ancak, kullanılmayacak durumda ve oturmaya elverişli olmayan binalardan Çevre Temizlik Vergisi alınmaması gerektiği. 3- Bağ-Kur Genel Müdürlüğüne ait olup, bizzat resmi hizmetlerinde kullanılan binalardan (lojmanlar hariç), 1479 sayılı kanunun 20 nci maddesi hükmüne göre Çevre Temizlik Vergisinin alınmaması gerektiği. 4- Kiracının kullandığı binaya ait Çevre Temizlik Vergisi mükellefi olduğu. Bina sahibinin daha önce binasında kiracı oturduğunu beyan etmesi halinde bunu ispatlamak için herhangi bir belge istenileceğine dair mükerrer 44 üncü maddede bir hüküm bulunmadığı. 5- 1994 yılına ait Çevre Temizlik Vergisi bildirimini 1995 yılında veren mükellefler adına 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 352-II/7 nci maddesi uyarınca ve kanuna bağlı cetvelin mükellef grupları sütununun dördüncü sırasına göre 1994 yılı için uygulanan ikinci derece usulsüzlük cezası kesilmesinin gerektiği. 6- 1994 yılının ikinci yarısında Çevre Temizlik Vergisi mükellefi olanların takip eden taksit ayı olan 1995 yılı Ocak ayı içinde bildirimde bulunmaları ve 1995 yılından itibaren bu vergiyi ödemelerinin gerektiği. Bu durumda bildirimlerini Ocak 1995 ayı geçtikten sonra veren mükellefler adına 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 352-II/7 nci maddesi uyarınca 1995 yılı için uygulanan ikinci derece usulsüzlük cezası kesilmesi gerektiği. 7- Emlak Vergisi Kanunu uyarınca bina ve arsanın emlak vergisi değeri üzerinden 1994 yılında emlak vergisi ödeyecek mükelleflerin, ÇTV'nin de mükellefi olduğu.
61	05.07.95 - 36659	İçişleri Bakanlığı	Eczaneler Bakanlar Kurulu Kararına ekli listenin 5 inci sırasında sayılanlar arasında yer aldığından, bunların ÇTV açısından personel sayıları dikkate alınarak vergilendirilmeleri gerektiği.
62	18.09.95 - 52151	İçişleri Bakanlığı	Belediyelerce gruplarda yer alan binaların derecelerinde bir değişikliğin yapılması halinde, bu değişikliğin uygulanması istenilen yıldan önce gerekli hazırlıkların yapılarak o yılın Ocak ayında ilan edilerek uygulamaya konulması, yıl içinde ise ayrıca herhangi bir değişiklik yapılmaması gerektiği.
63	19.09.95 - 52304	İçişleri Bakanlığı	Belediyelerce gruplarda yer alan binaların derecelerinde bir değişikliğin yapılması halinde, bu değişikliğin uygulanması istenilen yıldan önce gerekli hazırlıkların yapılarak o yılın Ocak ayında ilan edilerek uygulamaya konulması, yıl içinde ise ayrıca herhangi bir değişiklik yapılmaması gerektiği.

64	19.09.95 - 52306	İçişleri Bakanlığı	Belediyelerce gruplarda yer alan binaların derecelerinde bir değişikliğin yapılması halinde, bu değişikliğin uygulanması istenilen yıldan önce gerekli hazırlıkların yapılarak o yılın Ocak ayında ilan edilerek uygulamaya konulması, yıl içinde ise ayrıca herhangi bir değişiklik yapılmaması gerektiği.
65	19.09.95 - 52308	İçişleri Bakanlığı	Belediyelerce gruplarda yer alan binaların derecelerinde bir değişikliğin yapılması halinde, bu değişikliğin uygulanması istenilen yıldan önce gerekli hazırlıkların yapılarak o yılın Ocak ayında ilan edilerek uygulamaya konulması, yıl içinde ise ayrıca herhangi bir değişiklik yapılmaması gerektiği.
66	21.09.95 - 52681	İçişleri Bakanlığı	Belediyelerce gruplarda yer alan binaların derecelerinde bir değişikliğin yapılması halinde, bu değişikliğin uygulanması istenilen yıldan önce gerekli hazırlıkların yapılarak o yılın Ocak ayında ilan edilerek uygulamaya konulması, yıl içinde ise ayrıca herhangi bir değişiklik yapılmaması gerektiği.
67	06.10.95 - 55638	İçişleri Bakanlığı	Boş bulunan bina için Çevre Temizlik Vergisinin ödenmesi gerektiği. Ancak, vergilendirme sırasında Bakanlar Kurulu Kararı hükümünün dikkate alınacağı. Boş ve kullanılmayacak durumda olup, oturmaya elverişli olmayan binalardan Çevre Temizlik Vergisi alınmaması gerektiği.
68	12.10.95 - 56780	İçişleri Bakanlığı	Katı atık toplama ve kanalizasyon hizmetlerinin belediye bünyesinde tesis edilmesi halinde belediye sınırları içindeki binalar için Çevre Temizlik Vergisi ödenmesinin gerektiği. Bu verginin mücavir alanlarda alınabilmesi içinse, verginin konusunu teşkil eden hizmetlerin bu mahallerde yerine getirilmesi koşulunun gerektiği.
69	17.10.95 - 57685	İçişleri Bakanlığı	Boş bulunan binalar için Çevre Temizlik Vergisi ödenmesi gerektiği.
70	09.11.95 - 62340	İçişleri Bakanlığı	Katı atık toplama ve kanalizasyon hizmetleri vermediği anlaşılan Çaldag Belediyesi'nin halktan Çevre Temizlik Vergisi tahsil etmesinin mümkün olmadığı.
71	09.11.95 - 62301	İçişleri Bakanlığı	İlçe Belediye Başkanlığına mükelleflerden katı atık ve atıksu ile ilgili Çevre Temizlik Vergisi alınmasının kanun hükümlerine uygun olduğu.
72	14.11.95 - 63044	İçişleri Bakanlığı	Atık su ile ilgili Çevre Temizlik Vergisi atık su bedeli ile birlikte Büyükşehir Belediyesince tarh ve tahakkuk ettirildiğinden, söz konusu verginin ilgili belediyece ikinci kez tahsil edilmesinin mümkün olmadığı. Ancak, katı atıklara ilişkin Çevre Temizlik Vergisinin diğer belediyelerce tahsil edilmeye devam edileceği.
73	22.11.95	İçişleri Bakanlığı	Üniversite kampüs alanı içerisinde bulunan yurt binaları, üniversitelerin hizmet binaları kapsamına hizmet bütünlüğü bakımından dahil ediliyorsa verginin alınmaması ancak, hizmet binası kapsamı dışında tutuluyorsa ÇTV alınması gerektiği.
74	22.11.95 - 65006	İçişleri Bakanlığı	Mükellefin dilekçesinde belirttiği gibi bodrum katının halen garaj olarak kullanılması halinde, binanın müstemilatı durumunda olduğu dikkate alınarak, bu bölüm için ayrıca Çevre Temizlik Vergisi alınmayacağı.
75	22.11.95 - 64745	İçişleri Bakanlığı	Mükelleflerce, boş bulunan binaları için Bakanlar Kurulu Kararı dikkate alınmak suretiyle Çevre Temizlik Vergisi ödenmesinin gerektiği.

76	28.12.95 - 72495	İçişleri Bakanlığı	Boş bulunan ve kullanılamayacak durumda olup, oturmaya elverişli olmayan binalardan Çevre Temizlik Vergisi alınmaması gerektiği.
77	16.01.96 - 02371	İçişleri Bakanlığı	Çevre Temizlik Vergisine ilişkin bazı öneriler.
78	31.01.96 - 05293	İçişleri Bakanlığı	İki veya daha fazla bağımsız bölümü bulunan konut veya işyeri binaları ve katlarının birleştirilerek kullanılması halinde, ÇTV tahakkukunda tek bina olarak dikkate alınmaları gerektiği.
79	31.01.96 - 05291	İçişleri Bakanlığı	Çevre Temizlik Vergisi mükellefi, binaları her ne sıfatla ve şekilde olursa olsun kullanan gerçek ve tüzelkişiler olduğundan, binanın kirada olduğunun tespiti halinde ÇTV'nin binaları kullanan kiracılar tarafından ödeneceği, ayrıca bu verginin ödenmesinden kendilerinin de sorumlu olacağı.
80	06.02.96 - 05793	İçişleri Bakanlığı	Dernek faaliyetlerinin yürütüldüğü binaların ÇTV açısından konut kapsamında değil, işyeri kapsamında değerlendirilmesi gerektiği.
81	08.03.96 - 09460	İçişleri Bakanlığı	Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmemiş bulunan belediyelerde atık su ile ilgili olarak alınacak Çevre Temizlik Vergisinde mükerrer 44 üncü madde hükmü uygulanacağından, bu tür belediye sınırları içinde yer alan genel ve katma bütçeli kuruluşlara ait binalar ve bunların müşterilâtından sözkonusu verginin alınmaması gerektiği.
82	14.03.96 - 10865	İçişleri Bakanlığı	Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan belediyelerde atık su bedellerinin tahsilati kendi kanunlarındaki hükümlere göre yapılacağından, bu tür belediye sınırları içinde bulunan ve mükerrer 44 üncü maddenin ikinci fıkrasında sayılan binalara bu fıkra hükmünün uygulanmasının mümkün bulunmadığı.
83	20.03.96 - 11709	İçişleri Bakanlığı	Çevre Temizlik Vergisine ilişkin bazı görüş ve öneriler.
84	18.04.96 - 16365	İçişleri Bakanlığı	Mükellefin 1995 yılına ait Çevre Temizlik Vergisinin tamamını Mamak Belediyesine yatırmış olmasına rağmen, 01.02.1995 tarihinde Yenimahalle Belediyesi sınırları içindeki başka bir yere taşınması nedeniyle Yenimahalle Belediyesine bildirimde bulunarak verginin ikinci taksitinin de ödenmesinin gerektiği.
83	22.04.96 - 16758	İçişleri Bakanlığı	İşyeri dahilinde masa ve sandalye bulunmayan büfe veya çay ocakları Bakanlar Kurulu Kararına ekli listenin 5 inci sırasında sayılan yerler arasında bulunduğundan, ÇTV tahakkukunun bu tür yerlerde çalışan personel sayısının dikkate alınarak yapılması gerektiği.
86	24.04.96 - 17414	İçişleri Bakanlığı	Kiracı olarak ikamet eden mükelleflerin bu yerleri terk etmeleri ve adreslerinin belli olmaması hallerinde, ödenmeyen Çevre Temizlik Vergisinin bina sahibinden veya adresi belirlenen kiracıdan, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilmesinin gerektiği.
87	24.04.96 - 17469	İçişleri Bakanlığı	Belediyelerin katı atık toplama ve kanalizasyon hizmetlerinden yararlanan binalardan (boş bulunan binalar dahil) 14 seri No'lu Genel Tebliğ ve Bakanlar Kurulu Kararı dikkate alınmak suretiyle Çevre Temizlik Vergisinin alınmasının gerektiği.
88	25.04.96 - 17661	İçişleri Bakanlığı	Mükelleflerce, boş bulunan binalar için Bakanlar Kurulu Kararı da dikkate alınmak suretiyle Çevre Temizlik Vergisinin ödenmesi, ancak sözkonusu binaların kullanılamayacak durumda olması halinde verginin ödenmemesi gerektiği.

89	16.05.96 - 20513	İçişleri Bakanlığı	Gruplarda yer alan binaların hangi dereceye gireceğinin belirtilen hükümler uyarınca belirleneceği ve bu listelerin belediyelere ilan koymaya mahsus mahallerde ilan edileceği. Takip eden yıllarda ise, Çevre Temizlik Vergisinin önceki yılda uygulanan tutarlara bunların yeniden değerlendirme oranının yarısı ile çarpılması sonucu bulunacak tutarın eklenmesi suretiyle hesaplanacağı.
90	21.05.96 - 20946	İçişleri Bakanlığı	Kiracının değişmesi halinde mükellefin şahsında değişiklik meydana geleceğinden, yeni kiracının ikamet tarihini takip eden taksit döneminde belediyeye yeniden bildirimde bulunması ve verginin ikinci taksitinin de yeni kiracı tarafından ödenmesi gerektiği.
91	22.05.96 - 21297	İçişleri Bakanlığı	Mükellefin tahakkuk ettirilen Çevre Temizlik Vergisini tam olarak ödemesi gerektiği.
92	11.06.96 - 25686	İçişleri Bakanlığı	Çay ocakları, Bakanlar Kurulu Kararına ekli listenin 5 inci sırasında sayılan yerler arasında bulunduğundan personel sayısı, kahvehane ve mevsimlik aile çay bahçeleri ise 3 üncü sırada sayılan yerler arasında bulunduğundan kullanım alanı dikkate alınmak suretiyle yıllık olarak vergilendirilmeleri gerektiği.
93	20.06.96 - 27544	İçişleri Bakanlığı	Belediye sınırları içinde, temizlik hizmetlerinin belediye bünyesinde tesis edilmesi halinde katı atıklar için Çevre Temizlik Vergisinin alınması, su bedeli alınması halinde de atık suya ilişkin Çevre Temizlik Vergisinin alınmasının gerektiği.
94	28.06.96 - 29525	İçişleri Bakanlığı	Genel ve Katma Bütçeli İdareler çalışanlarının ikamet ettiği her türlü lojman binaları verginin kapsamına dahil bulunmaktadır. Her türlü lojman v.s. adlarla kamu çalışanları tarafından kullanılan konutların Çevre Temizlik Vergisinin bu tür binaları kullananlar tarafından ödeneceği.
95	28.06.96 - 29526	İçişleri Bakanlığı	Adı geçen belediye bünyesinde temizlik hizmetlerinin tesis edilmemiş olduğu anlaşıldığından, vatandaşın katı atıklara ilişkin Çevre Temizlik Vergisinin alınmasının mümkün olmadığı.
96	28.06.96 - 29519	İçişleri Bakanlığı	Mükellefin oturulacak durumdaki binası için Çevre Temizlik Vergisi ödemesi gerektiği.
97	28.06.96 - 29521	İçişleri Bakanlığı	Konutların derecelerini belirlemeye belediye meclisleri yetkili olduğundan Bakanlıkça yapılacak herhangi bir işlem bulunmadığı.
98	01.07.96 - 29637	İçişleri Bakanlığı	Mükellefin, tahakkuk ettirilen Çevre Temizlik Vergisini tam olarak ödemesi gerektiği.
99	02.07.96 - 29891	İçişleri Bakanlığı	Gruplarda yer alan binaların hangi dereceye gireceğinin belirtilen hükümler uyarınca belirleneceği ve bu listelerin belediyelere ilan koymaya mahsus mahallerde ilan edileceği.
100	03.07.96 - 30122	İçişleri Bakanlığı	Belediye sınırı içinde bulunan binaların Çevre Temizlik Vergisinin belediye meclisinin 10.06.1994 tarih ve 5 sayılı kararı ile % 50 indirimli olarak belirleneceği, tahsil edilen Çevre Temizlik Vergisinin sadece çevre temizliği ve sağlığında kullanılacağı, ayrıca Tamaşa mevkiinden Çevre Temizlik Vergisi alınmadığı bildirilmekte olup, belediyece yapılan işlemlerin Bakanlıkça uygun bulunduğu.
101	10.07.96 - 31280	İçişleri Bakanlığı	İlgili Belediye Başkanlığından alınan yazıdan belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan mahallere katı atık toplama ve temizlik hizmetlerinin götürüldüğü anlaşılmakta olup, bu hizmetlerin sunulduğu alanlardaki binalardan Çevre Temizlik Vergisi alınmasının gerektiği.

102	10.07.96 - 31269	İçişleri Bakanlığı	Üniversitelerin çalışanları tarafından ikamet edilen her türlü lojman binalarının ÇTV kapsamına dahil bulunduğu. Her türlü lojman v.s. adlarla kamu çalışanları tarafından kullanılan konutların Çevre Temizlik Vergisinin bu binaları kullananlar tarafından ödeneceği.
103	10.07.96 - 31279	İçişleri Bakanlığı	Adı geçenin Çevre Temizlik Vergisi mükellefi olmadığı, sadece arsadan dolayı emlak vergisi mükellefiyetinin bulunduğu.
104	10.07.96 - 31270	İçişleri Bakanlığı	Halen atıksu bedeli alınmadığından sözkonusu belediyece su tüketim bedelini aşmamak üzere atıksu ile ilgili Çevre Temizlik Vergisinin alınacağı. Ancak, sözkonusu verginin başka bir ad altında mükelleflerden tahsil edilmesinin mümkün bulunmadığı.
103	22.07.96 - 33568	İçişleri Bakanlığı	507 sayılı Kanun kapsamına giren dernek, birlik, federasyon ve konfederasyon gibi kuruluşların amaçlarına uygun olarak kullanılmak üzere iktisap ettikleri gayrimenkullerden kendi hizmetlerinde kullandığı binaların 507 sayılı Kanunun Ek 11. Maddesi hükmüne göre Çevre Temizlik Vergisine tabi olmaması gerektiği. Ancak, iktisap ettikleri gayrimenkullerden kuruluş amaçları dışında kullandıkları gayrimenkuller ile başkalarına kiralandan binalara ait Çevre Temizlik Vergisinin kiracılar tarafından ödeneceği.
106	24.07.96 - 34099	İçişleri Bakanlığı	Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki kanalizasyonların tamamlanmış olan kısmı devreye girmemişse, vatandaşın atıksu ile ilgili Çevre Temizlik Vergisi alınmaması gerektiği.
107	24.07.96 - 34101	İçişleri Bakanlığı	İşyerlerinde personel ile birlikte yöneticilerin de bulunması ve bilfiil çalışmaları halinde personel sayısına dahil edilmeleri, vergiye esas grup ve derecelerinin de buna göre belirlenmesi gerektiği.
108	31.07.96 - 36028	İçişleri Bakanlığı	Belirtilen şartları taşıyan kişilerden indirimli vergi oranının ilk defa faydalanacakların, indirimle ilgili bildirim düzenlenerek yetkili belediyeye vermelerinin gerektiği.
109	06.08.96 - 37074	İçişleri Bakanlığı	Adı geçen belediyenin, bünyesinde temizlik hizmetlerini tesis etmediği anlaşıldığından, vatandaşın katı atıklara ilişkin Çevre Temizlik Vergisi almasının mümkün olmadığı.
110	20.08.96 - 39064	İçişleri Bakanlığı	Atatürk Hava Limanının Bakırköy Belediye sınırları içinde bulunması halinde verginin alınabilmesi için bu temizlik hizmetlerinin belediye bünyesinde tesis edilmesinin yeterli görüleceği. Ancak, mücavir alan sınırları içinde olması halinde ise sözkonusu hizmetin belediye tarafından yerine getirilme şartı aranması gerektiği.
111	28.08.96 - 40364	İçişleri Bakanlığı	Adı geçene ait binalar için Çevre Temizlik Vergisi alınmasının gerektiği.
112	06.09.96 - 41682	İçişleri Bakanlığı	Adı geçen derneğin kullanımında olan bina için Çevre Temizlik Vergisi ödemesi gerektiği.
113	13.09.96 - 42912	İçişleri Bakanlığı	Belediyece mükellef adına tahakkuk ettirilen Çevre Temizlik Vergisi ile ilgili tereddüte düşüldüğü ve Adana 2 No'lu Vergi Mahkemesi nezdinde dava konusu yapıldığı. Ancak, yargı organları nezdinde dava konusu yapılmış olaylar hakkında Bakanlıkça görüş bildirilmesine imkan bulunmadığından, konuyla ilgili olarak vergi mahkemesinin vereceği karara göre işlem yapılmasının gerektiği.
114	21.09.94 - 62689	İçişleri Bakanlığı	Çevre Temizlik Vergisinin alınabilmesi için belediye sınırları içinde, belediye bünyesinde temizlik hizmetlerinin tesis edilmesinin yeterli görüleceği, mücavir alanlarda ise verginin konusunu teşkil eden hizmetlerin bu mahallerde yerine getirilmiş olması şartının aranacağı.

115	21.10.96 - 49573	İçişleri Bakanlığı	Özel Kanunlarında, sahip oldukları gayrimenkullere her türlü vergi, resim ve harç muafiyeti öngörülmeden kurumların Çevre Temizlik Vergisi kapsamı dışında tutulmasının mümkün olmadığı.
116	24.10.96 - 50543	İçişleri Bakanlığı	Belediyece mükellef adına tahakkuk ettirilen Çevre Temizlik Vergisi ile ilgili tereddüde düşüldüğü ve Ankara 3 No'lu Vergi Mahkemesi nezdinde dava konusu yapıldığı. Ancak, yargı organları nezdinde dava konusu yapılmış olaylar hakkında Bakanlıkça görüş bildirilmesine imkan bulunmadığından, konuyla ilgili olarak vergi mahkemesinin vereceği karara göre işlem yapılmasının gerektiği.
117	30.10.96 - 50984	İçişleri Bakanlığı	Kiracı olarak ikamet eden mükelleflerin bu yerleri terk etmeleri ve adreslerinin belli olmaması hallerinde, ödenmeyen Çevre Temizlik Vergisinin bina sahibinden veya adres tespiti yapılacak kiracıdan 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilmesinin gerektiği.
118	30.10.96 - 50985	İçişleri Bakanlığı	Anılan kurum üniversitelerden ayrı tüzelkişiliği olan bir kamu kuruluşu olup, kuruma ait yurt binaları da üniversitelerden ayrı olarak işletilip kullanıldığından, bu tür yurt binalarının üniversitelerin hizmet bütünlüğü kapsamında mütalaa edilemeyeceği.
119	06.11.96 - 52434	İçişleri Bakanlığı	Yapılan tadilat sonucu gayrimenkullerin birleştirilerek tek mesken olarak kullanıldığı belirtildiğinden, Çevre Temizlik Vergisinin buna göre uygulanmasının gerektiği.
120	11.11.96 - 53172	İçişleri Bakanlığı	Gruplarda yer alan binaların hangi dereceye gireceğinin ilgili mevzuat uyarınca belirleneceği ve listelerin belediyece ilan koymaya mahsus mahallerde ilan edileceği.
121	14.11.96 - 53891	İçişleri Bakanlığı	Mükelleflerce, boş bulunan binalar için Çevre Temizlik Vergisi ödenmesi gerekmekte olup, vergilendirme sırasında Bakanlar Kurulu Kararı hükmünün dikkate alınacağı. Ancak, boş ve kullanılmayacak durumda olup, oturmaya elverişli bulunmayan binalardan Çevre Temizlik Vergisi alınmaması gerektiği.
122	19.11.96 - 54759	İçişleri Bakanlığı	Keçiören Belediye Başkanlığınca Mustafa Sarı adına yanlış hesaba gönderildiği bildirilen 1996 yılı Çevre Temizlik Vergisinin Ahmet Altay adına yatırıldığı kabul edilerek gerekli düzeltmenin yapılması, öte yandan Nermin Altay'ın söz konusu binaya ait Çevre Temizlik Vergisi mükellefiyetinin bulunup bulunmadığının araştırılması. Çevre Temizlik Vergisi mükellefiyetinin bulunmadığının belirlenmesi halinde ödeme emrinin iptal edilmesi gerektiği.
123	22.11.95 - 64742	İçişleri Bakanlığı	Söz konusu kuruma ait olup üniversite kampüs alanı içerisinde bulunan yurt binalarının, üniversitelerin hizmet binaları kapsamına hizmet bütünlüğü bakımından dahil edilmesi halinde ÇTV alınmaması, ancak hizmet binası kapsamı dışında tutuluyorsa söz konusu verginin alınması gerektiği.
124	27.11.96 - 56619	İçişleri Bakanlığı	Boş arsalar üzerinde faaliyet gösteren ve yeme içme yerleri olarak kullanılan satış büfeleri ile açık ve kapalı pazar yerleri, çay bahçeleri ve benzeri yerlerden Çevre Temizlik Vergisi alınması gerektiği.
125	04.12.96 - 58010	İçişleri Bakanlığı	Çevre Temizlik Vergisi bildirim verme, birinci ve ikinci taksitlerini ödeme süresinin 31 Ağustos 1994 günü mesai saati bitimine kadar uzatıldığı, ancak başvuru tarihinde bu sürenin bitmiş bulunduğu.

126	09.01.97 - 00854	İçişleri Bakanlığı	Gruplarda yer alan binaların hangi dereceye gireceğinin ilgili mevzuat uyarınca belirleneceği ve listelerinin belediyelerce ilan koymaya mahsus mahallerde ilan edileceği.
127	06.02.97 - 04559	İçişleri Bakanlığı	Bahsi geçen derneğin Bakanlar Kurulu Kararına ekli listenin 5 inci sırasında yer aldığı, burada çalışan personel sayısı dikkate alınarak vergilendirilmesi gerektiği.
128	06.02.97 - 04602	İçişleri Bakanlığı	Bahsi geçen özel okulun Bakanlar Kurulu Kararına ekli listenin 1 inci sırasında yer aldığı anlaşıldığından, mevcut öğrenci sayısı dikkate alınmak suretiyle yıllık olarak vergilendirilmesi gerektiği.
129	10.03.97 - 09754	İçişleri Bakanlığı	Üç ayrı işyerinin bir işyerine dönüştürülerek kullanılması halinde sözkonusu işyerine tek mükellefiyet tesis edilmesi gerektiği, ancak daha önce ödediği vergilerin iade edilmesinin mümkün bulunmadığı.
130	11.03.97 - 09892	İçişleri Bakanlığı	Çevre Temizlik Vergisi mükellefinin binayı kullananlar olarak belirlenmesi nedeniyle, verginin de kiracılar tarafından ayrı ayrı bildirimde bulunmak suretiyle ödenmesinin gerekeceği.
131	06.05.97 - 18451	İçişleri Bakanlığı	Çevre Temizlik Vergisinin mükellefi her ne şekilde olursa olsun binayı kullanan gerçek ve tüzelkişiler olduğundan, binaları kullananların kiracı olması halinde Çevre Temizlik Vergisinin kiracılar tarafından ödeneceği. Bu nedenle, kiracı olarak ikamet eden mükelleflerin bu yerleri terk etmeleri ve adreslerinin belli olmaması hallerinde, ödenmeyen Çevre Temizlik Vergisinin bina sahibinden veya adres tespiti yapılacak kiracıdan 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Hükümlerine göre tahsil edilmesi gerektiği.
132	07.05.97 - 18682	İçişleri Bakanlığı	ÇTV kapsamına dahil edilmeyen binalar sayılmış olup; demekler, birlikler, federasyonlar ve konfederasyonlara ait binaların bu sayılanlar arasında yer almadığı. Öte yandan, kamu menfaatine yararlı derneklerin her türlü vergi, resim ve harçtan muaf olduğuna dair hüküm bulunmadığı. Bu durumda adı geçen derneğin kullanmakta olduğu bina nedeniyle Çevre Temizlik Vergisi ödemesinin gerektiği.
133	14.05.97 - 19971	İçişleri Bakanlığı	Katkı paylarının 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre takip edilebilmelerine ilişkin olarak özel kanunlarında herhangi bir yasal düzenleme bulunmaması nedeniyle anılan Kanun hükümleri uyarınca tahsil edilmesi mümkün bulunmadığı, ancak 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun mükerrer 44 üncü maddesi uyarınca hesaplanan ve süresinde aktarılmayan payların ilgili kurumlarca 6183 sayılı Kanunun 51 inci maddesinde belirlenen oranda gecikme zammı ile tahsil edilmesinin mümkün olduğu.
134	05.06.97 - 23499	İçişleri Bakanlığı	Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü Yerköy Ajansının idare ve depo binaları, kullanış biçimleri ve bulundukları yer bakımından hizmet bütünlüğünü gerektiren bir konumdaysa ÇTV tahakkukunda tek bina olarak değerlendirileceği.
135	17.06.97 - 25203	İçişleri Bakanlığı	Düğün salonları, ilgili Bakanlar Kurulu Kararına ekli listenin 3 üncü sırasında sayılan yerler arasında bulunduğundan, metrekare ölçüsü dikkate alınarak vergilendirilmesi gerekmekte olup, sözkonusu yerlerin aynı listede 499 m ² - 250 m ² arasında 3 üncü gruba dahil edilmeleri gerektiği.
136	19.06.97 - 25582	İçişleri Bakanlığı	Gruplarda yer alan binaların hangi dereceye gireceğinin mevzuat hükümleri uyarınca belirleneceği ve listelerinin belediyelerce ilan koymaya mahsus mahallerde ilan edileceği.

137	19.06.97 - 25584	İçişleri Bakanlığı	Çevre Temizlik Vergisinin mükellefi, binaları her ne şekilde ve ne şekilde olursa olsun kullanan gerçek ve tüzel kişiler olduğundan, binaları kullananların kiracılar olması halinde Çevre Temizlik Vergisinin kiracılar tarafından ödenmesinin gerektiği. Bu nedenle, kiracı olarak ikamet eden mükelleflerin bu yerleri terk etmeleri veya adreslerinin belli olmaması hallerinde, ödenmeyen Çevre Temizlik Vergisinin bina sahibinden veya adres tespiti yapılacak kiracıdan 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilmesi gerektiği.
138	04.07.97 - 27934	İçişleri Bakanlığı	Yeniden değerlendirme oranının uygulanması hususunda belediye başkanlığınca yapılan işlemlerde kanuna aykırı bir hususun bulunmadığı.
139	04.07.97 - 27936	İçişleri Bakanlığı	Atıksu ile ilgili olarak su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan belediyelerin kendi özel hükümlerine göre atık su bedeli almaya devam edeceği. Ancak, bunun dışında kalan belediyelerin atıksu ile ilgili olarak maddede tanımlandığı şekilde Çevre Temizlik Vergisi alacağı.
140	04.07.97 - 27933	İçişleri Bakanlığı	Atıksu ile ilgili olarak su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan belediyelerin kendi özel hükümlerine göre atık su bedeli almaya devam edeceği. Ancak, bunun dışında kalan belediyelerin atıksu ile ilgili olarak maddede tanımlandığı şekilde Çevre Temizlik Vergisi alacağı.
141	25.07.97 - 31387	İçişleri Bakanlığı	Aynı bina içindeki iki okulun hizmet bütünlüğü kapsamında mütalaa edilmesi gerektiğinden Çevre Temizlik Vergilerinin tek bildirim ile bildirilip ödenmesi, yurtlar için ise ayrı bildirim verilip vergilerinin ödenmesi gerektiği.
142	30.07.97 - 32023	İçişleri Bakanlığı	Bahsi geçen işyerleri, Bakanlar Kurulu Kararına ekli listenin 5 inci sırasında sayılan yerler arasında olduğundan ÇTV açısından bunların mevcut personel sayısı dikkate alınarak vergilendirilmelerinin gerektiği.
143	08.08.97 - 33444	İçişleri Bakanlığı	Talebin 2464 sayılı Yasaya uygun olduğu.
144	11.08.97 - 33572	İçişleri Bakanlığı	Belediyelerde atıksu ile ilgili Çevre Temizlik Vergisinin alınabilmesi için, verginin hesaplanmasında esas alınacak su tüketim bedelinin mevcudiyetinin gerektiği. Bu durumda, Tokat Belediye Başkanlığının yazısında su ihtiyaçlarını yer altı suyundan temin etmekte olduğu bildirilen benzinlik, fabrika, yıkama, yağlama gibi bazı tesisler için Belediyeye ödenen su tüketim bedeli var ise atıksu ile ilgili Çevre Temizlik Vergisinin alınacağı. Söz konusu tesisler için Belediyeye ödenen su tüketim bedeli bulunmuyor ise, atıksu ile ilgili Çevre Temizlik Vergisinin alınmasının mümkün olmadığı.
145	13.08.97 - 33986	İçişleri Bakanlığı	Karabük Valiliğinin yazısında sözü edilen Sosyal Sigortalar Kurumuna ait hastane binası ile Kuruma ait olup boş bulunan binalardan Çevre Temizlik Vergisi alınmaması gerektiği.
146	23.09.97 - 40596	İçişleri Bakanlığı	Belediyelerin ÇTV alacaklarının tecil ve taksitlendirilmesi için İçişleri Bakanlığı'na karar verilmesi gerektiği.
147	23.09.97 - 40637	İçişleri Bakanlığı	Çevre Temizlik Vergisi kapsamı dışında tutulan binalar sayılmış olup, Kültür Eğitim Vakfı ile Erzurum Büyükşehir Belediyesine ait ESKİ ve TANSA'lara ait yerler, bu sayılanlar arasında yer almadığından söz konusu yerlerin Çevre Temizlik Vergisine tabi tutulması gerektiği.

148	24.09.97 - 40885	İçişleri Bakanlığı	Halen atıksu bedeli almakta olan belediyelerde uygulama kendi özel kanunlarındaki hükümlere tabi olduğundan ve bu Kanunlarda sayılan binaların atıksu ücretine ilişkin herhangi bir istisna hükmü bulunmadığından Türkiye'nin karşı ülkede bulunan elçilik, konsolosluk ve temsilciliklerine muafiyet uygulanıyor olsa dahi, yabancı elçiliklere ait olup elçilik ve konsolosluk hizmetlerinde kullanılan binalar ile elçilerin ikametine mahsus olan binaların atıksu ücretinden istisna tutulmalarının mümkün olmadığı.
149	09.10.97 - 43070	İçişleri Bakanlığı	1- Satılan bir binanın geçmiş yıllarda ödenmemiş olan Çevre Temizlik Vergisinin, yeni tapu sahibinden tahsili yoluna gidilmesinin mümkün olmadığı. 2- Oturmaya elverişli olmayıp, bina vasfını kaybederek kullanılmaz hale gelen binalarda mükellefiyet sona erdiğinden, sözkonusu bina için Çevre Temizlik Vergisi alınmaması gerektiği. 3- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 98 inci maddesinde, bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde, bu Kanuna göre alınacak vergi, harç ve katılma payları hakkında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve bunların ek tadilleri hükümleri uygulanır dendiği. Buna göre Çevre Temizlik Vergisi bildirimini süresinde vermeyenler ile eksik bildirimde bulunanlara Vergi Usul Kanununun 352-II/7 maddesi uyarınca ve Kanuna bağlı cetvelin ihtar bölümünün 5 numaralı bendi dikkate alınarak, bu cetvelin mükellef grupları sütununun dördüncü sırasına göre ikinci derece usulsüzlük cezasının kesilmesi gerektiği. Bu cezanın uygulanmasında ise bildirimin yapılması gereken tarih itibariyle uygulanmakta olan usulsüzlük cezasının dikkate alınmasının gerektiği. Çevre Temizlik Vergisi bildirimini vermeyen veya eksik bildirimde bulunan mükellefler hakkında, belirtilen usulsüzlük cezası dışında kusur, ağır kusur veya kaçakçılık cezası uygulanamayacağı. Ancak, Çevre Temizlik Vergilerinin süresinde ödenmemesi halinde 6183 sayılı Kanunun hükümlerine göre vade tarihinden itibaren gecikme zammının uygulanacağı. 4- İskan ruhsatının alınmamış olması Çevre Temizlik Vergisinin de alınmamasına gerekçe teşkil etmeyip, binaların fiilen kullanılmaya başlanması halinde katı atıklara ilişkin Çevre Temizlik Vergisi mükellefiyetinin tesis edilmesi gerektiği. Ancak, belediyece kanalizasyon (arıtma) hizmetlerinin tamamlanmamış olması halinde, atık suya ilişkin Çevre Temizlik Vergisinin alınmayacağı. 5- Konutların vergilendirilmesinde, konut müşterilati tanımı gözüünde bulundurulmak suretiyle müşterilatlar için ayrı vergilendirmenin sözkonusu olamayacağı. Bu nedenle, konut müşterilati tanımına uyan ahırlardan Çevre Temizlik Vergisi alınmayacağı. Ancak, konut müşterilati dışında başka yerlerde bulunan ahırlardan sözkonusu verginin alınması gerektiği.

EK - 2: İÇİŞLERİ BAKANLIĞI'NIN ÇEVRE TEMİZLİK VERGİSİYLE İLGİLİ GENELGELERİ

S.NO	GENELGENİN TARİHİ VE SAYISI	GÖNDERİLEN BİRİMLER	KONUNUN ÖZETİ
1	22.08.1993 - 880	Tüm Valiliklere	PTT İşletme Genel Müdürlüğünce Posta Çekleri Merkezinde birer hesabı bulunan belediye başkanlıkları adına ikinci bir hesap açılarak numaralarının bütün teşkilatlarına bildirilmesi ve mükelleflerce yatırılmak istenen Çevre Temizlik Vergisinin ücretsiz şekilde tahsilinin sağlanacağı belirtildiğinden, Bakanlıkça da uygulamanın yararı gözümlünde bulundurularak mükelleflerin Çevre Temizlik Vergilerini belediye başkanlıkları adına açılacak Posta Çeki hesabına yatırmalarının uygun bulunduğuy.
2	13.09.1993 - 3070	Tüm Valiliklere	Bakanlar Kurulunca tarifede yer alan bina grupları tayin ve tespit edileceğı, gruplarda yer alan binaların hangi dereceye gireceğinin ise bazı kriterler dikkate alınmak suretiyle belediye meclislerince belirleneceğı.
3	22.09.1993 - 3135	Tüm Valiliklere	ÇTV'nin belediye bütçelerine gelir kaydının yapılabilmesi için belediye gelir bütçesi formunun belediye vergileri bölümünün yeniden düzenlendiğı.
4	26.10.1993 - 3280	Tüm Valiliklere	ÇTV'nin belediye bütçesine, büyükşehir belediye sisteminin bulunduğu belediyelerde ise ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri bütçelerine gelir kaydının yapılabilmesi için belediye gelir cetveli formunun belediye vergileri bölümü ile C cetvelinin yeniden düzenlendiğı.
5	03.01.1994 - 3722	Tüm Valiliklere	Belediyenin ÇTV'nin ilk taksidini 1994 yılı Ocak ayında tahsil edecekleri düşüncesiyle. Kararname ile grupları tespit edilen binaların derecelere intibakının belediye meclislerince en kısa zamanda yapılması.
6	17.01.1994 - 3813	Tüm Valiliklere	14 Seri No'lu Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliğı ile ilgili bazı düzeltmeler yapıldığı.
7	09.11.1994 - 1304	Tüm Valiliklere	Belediye Başkanlıkları adına ÇTV çek hesabının yanısıra Emlak Vergilerinin tahsilini teminen de çek hesabı açtırılması nedeniyle mükellefler açısından her iki vergi borcunun yatırılacağı hesap numarası bakımından herhangi bir karışıklığa neden olunmaması için belediye başkanlıklarınca her iki numaranın da halkın görebileceğı uygun yerlere asılmasının yerinde olacağı ve bu uygulama ile belediye hesaplarında herhangi bir karışıklığa yer verilmemesinin sağlanacağı.

ŞİRKETLER: ULUSLARARASI PAZARLARA AÇILMA YÖNTEMLERİ VE KARŞILAŞTIKLARI ZORLAYICI FAKTÖRLER

Dr. Yusuf ERBAY*

GİRİŞ

Devletlerin etkin olduğu uluslararası sistemden, devlet dışı birimlerin etkin olduğu küresel sisteme doğru giden süreç “küreselleşme”; bu sürecin tamamlanmasıyla, ülke tanımaz ekonomik unsurların üretim ve tüketimi dünya ölçeğinde planladığı; serbest rekabeti ve piyasa düzenini uluslar üstü kuruluşların denetlediği ve kuralların uluslar üstü bir anlayışla çalıştığı seviyeye ulaşan sisteme de “küreselleşmiş sistem” diyebiliriz. Bu çerçevede küreselleşmenin henüz tamamlanmamış, devam eden bir süreç olarak algılanması gerekir. İkinci Dünya Savaşından beri gelişimine şahit olduğumuz böyle bir sistemin bütün unsurlarıyla ortaya çıkması 21. yüzyılda gerçekleşebilir.

Çalışmamızın ilk bölümünde küreselleşen dünya sisteminin aktörlerine, bu sistemin ortaya çıkardığı eğilimlere, sistemin dinamiğinde önemli rol oynayan faktörlere, küreselleşmenin itici gücü olan doğrudan dış yatırımlara ve bu yatırımların uygulayıcısı konumundaki Çok Uluslu Şirketlere (ÇUŞ) genel bir bakış yer alacaktır.

Küreselleşme sürecinin, özellikle dış doğrudan yatırımlar sayesinde motoru rolünü üstlenen ÇUŞ’ların, daha yakın bir fotoğrafının verilmeye çalışılacağı ikinci bölümde bu şirketler konusunda yapılan bazı tanımlara değinilecektir. Bunun yanı sıra şirketlerin uluslararası gelişme sürecinde ortaya çıkan ve literatürde kullanılan bazı kavramların açıklanmasıyla, ÇUŞ terimi daha açık hale getirilmeye çalışılacaktır.

ÇUŞ’ların uluslararası pazara girme kararını verirken seçebilecekleri yöntemlerden en az risklisi ihracat, en karmaşığı lisans anlaşmaları ve en karlısı dış doğrudan yatırımlardır. Sahipliğin tamamının ana şirkette olduğu uzantı şirketler aracılığıyla, yatırımların bir başka ülkede gerçekleştirilmesinin yanı sıra, ortak girişimler sayesinde de bu pazarlara girmek mümkündür. Sayılan bu yöntemler ana hatlarıyla üçüncü bölümde ele alınacaktır.

Ekonomik hayatın küresel gerçekleri ile ev sahibi ülke hükümetlerinin yerel isteklerinin zorladığı düzenlemeler arasında büyüyen çatışma ÇUŞ’ların son yıllarda-

* İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı

ki gelişme biçimini belirlemiş, değişmek zorunda kalan stratejilerinin yönünü tayin etmiştir.

Açık sosyal, siyasi ve ekonomik sistemler olarak çevreleriyle sürekli bir karşılıklı etkileşim içinde olan ÇUŞ'lar, içinde faaliyette bulundukları uluslararası değişken yapıya uygun, dinamik ve hareketli yöntemler geliştirmek zorundadır. Son bölümde uluslararası şartlara paralel olarak gelişen ÇUŞ stratejilerinin temel özelliklerine değinilecektir.

1. KÜRESEL AKTÖRLER VE YENİ EĞİLİMLER

“Uluslararası Sistem”in uzun yıllar devletlerarası ilişkiler çerçevesinde şekillenmesinden sonra, “küresel bir sistem”in belirleyici olmaya başlamasının özünde şirketler, bankalar ve örgütler gibi devlet dışı aktörlerin ilişkilere dahil olmaları ve giderek etkinleşmeleri yatar.

Küreselleşmeyi şekillendiren devlet dışı aktörler için ülkeleri ayıran sınırların önemi yoktur. Küresel bir şirketin hedefi, küresel karı en üst düzeye çıkaracak tarzda, dünya çapında ekonomik faaliyetleri bütünlleştirip organize etmektir. Başka bir deyişle, küresel sistemin doğasında üretim faktörlerinin dünya ölçeğinde değerlendirilerek üretim, dağıtım ve tüketimin gerçekleştirilmesi; ticari ilişkilerin dünya ölçeğindeki kural ve standartlara uygun olarak yapılması; ve işletme yönetimi ve organizasyonu başta olmak üzere ekonomik unsurların uluslararası bir boyutta, küresel ekonomik stratejilere göre planlanması yatar (Petrella, 1991, s.20). Çünkü, ekonomik ilişkilerde belli sınırlar içinde kalmak, daha büyük pazar arayışındaki devlet ya da devlet dışı birimler için faaliyet, etki ve kar yönünden kısıtlayıcıdır. Küreselleşme, bu yönüyle, pazarın ve dolayısıyla dünya sistemi içinde rol oynayan aktörlerin faaliyet alanlarının genişlemesini sağlayıcı bir etken olarak ortaya çıkar.

Küreselleşme eğilimiyle birlikte uluslararası değişimi belirleyen bazı alanlarda hedeflerin değiştiği gözlenmektedir. Örneğin dünya ticaretinde yeni pazarların oluşturulması ve yatırımlarda verimliliğin artırılması amaçlanmaktadır. Bunun yanı sıra, yabancı sermaye yatırımlarını çekmek için ülkeler tarafından kolaylaştırıcı tedbirlerin alınması, üretim dokularının yerli pazarlara taşınması, şirket ortaklıkları ve şirket birleşmeleri gibi yeni eğilimler gündemdedir.

2. KÜRESELLEŞMEDE REKABET FAKTÖRÜ

Küreselleşme temelde rekabetin getirdiği etkiyle hız kazanmaktadır. Bu, işletmeler ve işletme grupları arası bir rekabet olarak ortaya çıkmaktadır. Küreselleşme sürecinin hedefi, ulus- devlet anlayışının üstünde, uluslar üstü işletme kanalları aracılığıyla zenginliklerin yeniden değerlendirildiği, üretildiği, dağıtıldığı ve tüketildiği tam rekabet esasına dayalı bir sistemdir.

Küreselleşme süreci doğrultusunda uluslar üstü rekabet yapısına ulaşmada üç aşama söz konusudur (Esin, 1992, s.73). Birincisi, 1950-1960 yılları arasındaki GATT çerçevesinde dünya ticaretindeki hızlı artış dönemidir. İkincisi, sermaye pi-

yasalarının bütünleşmesi ve sermaye hareketlerinin artması sonucunu doğuran 1970-1980 devresidir. Üçüncü basamak 80'li yıllarda başlamış ve yeni bir eğilimle ortaya çıkmıştır. Yabancı sermayenin “doğrudan yatırımlarında” ve işletmeler arası birleşmelerde hızlı bir artış gözlenmiştir. Bu eğilimler, teknolojiideki büyük gelişmeler ve araştırma - geliştirme (Ar-ge) harcamalarının çok üst miktarlarda olması nedeniyle öncelikle gelişmiş ülkelerde ortaya çıkmıştır. Teknolojiye hakim olan ülkeler rekabet üstünlüğüne de hakim konuma gelmişler ve teknoloji küreselleşmenin itici gücü olmuştur.

3. DOĞRUDAN YABANCI YATIRIMLAR VE ÇUŞ'LAR

Doğrudan yabancı yatırımlar sayesinde yapılan dünya genelinde üretim, üretilen bu malların rekabetçi uluslararası ortamda pazarlanması ve bağlilar aracılığıyla yapılan teknoloji transferi gibi küreselleşmeyi şekillendiren alanların hepsinde ÇUŞ'ların motor görevi yaptığını görüyoruz .

Sektörlerinde öncü olan ÇUŞ'lar, dünya ekonomisinin her geçen gün biraz daha küreselleşmesi sonucu daha da büyümekte ve küresel pazardaki paylarını artırmaktadırlar. Son yıllarda yapılan şirket birleşmelerini de işin içine kattığımızda ortaya devleşen şirketlerin çıktığını görüyoruz. Geçmiş eskiye dayanan ve önemli bir sermaye birikimine sahip olan bu şirketler faaliyet gösterdikleri sektörlerin şüphesiz en güçlü yapılanmalarını oluşturmaktadır. Bu şirketler o derece büyümüşür ki, bazıları pek çok gelişmekte olan ülke rakamlarını oldukça gerilerde bırakmıştır. Mesela, Türkiye'nin 1991 yılı ihracatı 13.6 milyar dolar iken, General Elektriğin aynı dönemdeki satışları 60 milyar olmuştur. (Büyükbacı, 1993, s.24). 1994 verilerine göre General Motors Şirketi başta Finlandiya, Norveç gibi İskandinav ülkeleri de olmak üzere, Güney Afrika, Arjantin ve H.Kong gibi pek çok ülkeyi geride bırakarak, dünyanın 20. büyük ekonomisine sahip olmuştur (Hodgetts, 1994, s.31).

Küreselleşmenin itici gücünü oluşturan bu şirketlerin sayısı olarak ulaştığı boyutta önemlidir. 1992 yılında 35.000 ÇUŞ ve bunlara bağlı 147.200 alt şube (uzantı, bağlantı) mevcuttur (World Investment Report, 1992, s.12). Bunlara uluslararası alanda faaliyet gösteren bankaları ve 2000 yılında sayıları 11.000'e ulaşacak olan uluslararası örgütleri eklersek küreselleşmenin boyutunun ulaştığı noktayı daha kolay anlayabiliriz (Farnwooth, 1988, s.33). Bazılarına göre küreselleşme süreci önlenemez bir olgu olarak ortaya çıkmaktadır ve buna karşı durarak ekonomik açıdan kapalı bir politika izlemek isteyen ülkelerin kendilerini dünya ekonomisinin dışında bulması söz konusudur. Ülkeler bu sistemi çok iyi takip ederek ve ona katılarak kendileri için mümkün olan en yüksek faydayı elde etmek üzere rekabetçi bir tutumla gayret göstermelidir (Naisbitt, 1990, s.87).

4. ÇOK ULUSLU ŞİRKETLERİN TANIMI VE ÖZELLİKLERİ

Teknoloji ve haberleşme gibi alanlardaki ilerlemeler sonucu dünya çapında birbirleriyle bağlantılı sosyo- ekonomik bir sistemin oluşmaya başlaması nedeniyle

klasik uluslararası ticaret gittikçe çağdışı hale gelmekte ve uluslararası ticaretin daha modern şekli çokuluslu girişimler olarak ortaya çıkmaktadır. Yeni oluşan bu sistem, pazarlar, yönetici kaynakları, haberleşme akışı ve diğer faaliyetleri açısından gerçek anlamda çok uluslu bir nitelik taşır. Aslında temellerini geçmişten alan ve kapitalist gelişim sürecinin kurumsallaşmış ve yaygınlaşmış bir ürünü olan ÇUŞ'lar (Michalet, 1995, s.76), tekdüzeleşen dünya sisteminin önemli bir aktörü olarak dünya ekonomi sahnesinde 2. Dünya Savaşı sonrası yıllarda belirgin bir şekilde etkin olmaya başlamışlardır.

1960'lardan beri çok yeni ve dinamik bir şekil alan uluslararası ekonomik faaliyetlerin önemli unsurlarından biri olan ÇUŞ'ları tarif eden tek bir tanım üzerinde uzlaşamamıştır. Bunun sebepleri arasında; konunun ekonomi teorisinde yeni oluşu nedeniyle bu şirket tipinin adı üzerinde bile tartışmaların sürmesi; ÇUŞ'ları açıklamaya yönelik değişik yaklaşımların bunların farklı özelliklerine ağırlık vermeleri; ve bu tip şirketlerin yapı ve faaliyetlerinin değişik ve heterojen bir görünüm arzetmeleri gibi unsurlar sayılabilir.

ÇUŞ'lar öncelikle uluslararası şirketlerin bünyesi içinde harekete geçmektedirler. Uluslararası şirket (International Corporation) için önemli olan milli sınırlar dışındaki piyasalara girmektir. Uluslararası şirketlerin bu ülkelerde üretim faaliyetlerinde bulunmaları gerekir.

Bir sonraki aşamada, uluslararası şirketin üretim faaliyetleri çeşitli nedenlerden dolayı ülke dışına taşmaya başlar. Yerleşilen ülkenin şartlarına göre faaliyet yapılan bu aşamada, şirket yine de ana merkezden bağımsız bir görünüm arz etmez. Ev sahibi ülkenin siyasi, hukuki ve ekonomik sistemine uyum sağlayarak o ülkedeki şirketler gibi çalışmalarına devam eden bu tip şirketler Çok Uluslu Şirketler (Multinational Corporation) olarak adlandırılmaktadır.

Üçüncü aşamada şirketler uluslararası konuma geçerler (Transnational Corporation). Bu konumda şirket, çeşitli milliyetlerden kişiler tarafından yönetilmekte ve merkezden gittikçe uzaklaşmaktadır.

Son aşama ise şirketin tamamıyla köken ülkesini kaybettiği, küreselleştiği bir aşamadır. Ulus kelimesini içinde taşımayan Küresel Şirket (Global Corporation) terimi uluslararası politik sınırların kalktığı bir aşamada kullanılabilir. Böyle bir durum hukuki ve fiili olarak henüz mevcut değilse de, doğmakta olan, ya da gerçekleşmesi bazı odaklar tarafından istenen yeni bir dünya ekonomik ve siyasi güç sistemiyle bağlantılıdır.

ÇUŞ kavramını, şirketlerin gelişme çizgisinde belli bir yere oturtmaya yardımcı olacak bu değişim sürecini basitleştirmek istersek, ilk etapta ulusal şirketlerden uluslararası şirketlere ve ondan da günümüz ÇUŞ'larına uzanan bir çizgi çekmek; daha sonra ÇUŞ'lardan yola çıkarak bu çizginin zamanla uluslararasılaşacağını ve nihayet dünya sisteminin gidişine paralel olarak küreselleşme aşamasına doğru iler-

leyeceğini öngörmek gerekir. Bu aşamaya doğru gidişte önemli rol oynayan ÇUŞ'ları “Küreselleşen Şirketler” olarak tanımlayabilir ve bunları bir referans noktası olarak küreselleşmiş şirkete geçişin kavşağına koyabiliriz.

Bazı araştırmacılar ise, bütün bu terimleri birbiri yerine kullanabilmektedir. Terimler arasındaki ayrımı belirleyen çizginin çok net olmamasının getireceği sakıncalardan kaçınmak amacıyla böyle bir yola başvurulduğu söylenebilir.

ÇUŞ'ların tanımlanmasında karşılaşılan güçlüklerin aşılabilmesi için, meseleyi değişik boyutlarıyla ortaya koymaya çalışan çeşitli yaklaşımlar geliştirilmiştir. Bunlar arasında, şirketin ekonomik ve mali gücünü temel alan yaklaşımlar; operasyonların bütünlüğünü ön plana çıkaran tanımlar; üst yönetimin milliyetsizliğinden yola çıkan açıklamalar; ve bütün bunları sentez etmeye yönelik bazı yaklaşımlar sayılabilir (Şatıroğlu, 1984, ss. 12-21).

Bir tanıma göre, uluslararası girişim birden fazla ülkede gelir yaratıcı kıymetlerin kontrol ve yönetimine kısmen veya tamamen sahip olan bir firmadır. (Levitt, 1983, ss.92-94). Bir diğer tanıma göre çokuluslu girişim birbirleriyle ortak sahiplik ve ortak yatırım stratejileri olan farklı milliyetlerden şirketlerin oluşturduğu bir gruptur (Sait, 1975, s.9). Başka bir tanım ÇUŞ'ları yatırım faaliyetlerini birden fazla ülkede sürdüren ve üretimle ilgili kararları bir merkezden alan veya çeşitli yollarla bağlı şirketlerin kararlarını etkileyebilen şirketler olarak niteler (Alpar, 1985, s. 107). Birleşmiş Milletlerin tanımına göre ÇUŞ, firmanın hukuki şekli veya çalışma alanlarına bakılmaksızın, iki ya da fazla ülkede faaliyette bulunan, bölümleri arasında ortak strateji oluşturmak için bir veya birden fazla karar verme merkezlerinin yönetimine dayalı bir karar alma sistemi altında işlev yapan, her türde bilgi ve kaynakların birimler arasında paylaşıldığı ekonomik işletmelerden oluşan bir ticari girişimdir (UN Commission, 1980, ss.31-32).

ÇUŞ'ları tanımlamaya çalışan değişik yaklaşımların yanı sıra, bunların tanımlanmasına karşı çıkan görüşler de mevcuttur. Bunlara göre aslında ÇUŞ şeklinde bir kurumsallaşma bile yoktur. Bu ad altındaki firmalar gerçekte birer ulusal şirkettirler. Çünkü bunların belirli adres ve milliyetleri mevcuttur (Behrman, 1967, ss.156- 157).

Bütün bu yaklaşımlar ve tanımlar doğrultusunda ÇUŞ'lar, faaliyetlerini birden çok ülkede devam ettiren, mal ve hizmetlerin uluslararası düzeyde üretim, dağıtım ve pazarlama işlemlerini yapan, bunun için dış doğrudan yatırımlarda bulunan ve teknoloji, yönetim ve organizasyon transferleri gerçekleştiren büyük şirketler olarak tarif edilebilir. Ortak özellikleri arasında sahip oldukları yoğun araştırma- geliştirme faaliyetlerini, yeni teknoloji imkanlarını, üstün pazarlama yeteneklerini, ulaştıkları ölçek büyüklüğünü, kitlesel üretimi, güçlü sermaye yapılarını, esnek ve dinamik organizasyon ağlarını sayabiliriz (Şatıroğlu, 1984, ss.25-26).

5. ÇUŞ' LARIN DIŞA AÇILMA YÖNTEMLERİ

Yeni pazarlara girme kararını verirken her şirketin seçebileceği pek çok yöntem vardır; ihracat, lisans ve teknoloji anlaşmaları veya ülke dışında üretim, portföy yatırımları, yönetim anlaşmaları, imalat anlaşmaları bunların içinde sayılabilir.

5.1. İhracat

Bir firma uluslararası pazara girmek için ülkesinden dışarıya ürün ihraç etme yolunu seçebilir. Basit ve en az riskli uluslararası faaliyette bulunma yöntemi olan ihracatın, aynı zamanda en az sermaye taahhüdünü gerektiren bir avantajı da vardır. Eğer özgür ticaret ortamı geçerliyse, pek çok firma için ilk tercih edilen uluslararası faaliyet biçimi ihracattır.

II. Dünya savaşından sonra dünya ürün ve ticaretinde artan bir büyüklük söz-konusudur. Bu tarihten beri, 1981-1983 arasındaki bir düşüş hariç, dünya ticaret miktarı hızlı ve sürekli olarak büyüdü. 1950'de dünya ihracatı 58 milyar dolardı. 1989'da dünya ticaretine konu olan mal miktarı 3,1 trilyon dolara ulaştı. Bu rakam 1987'de yalnızca 2,5 trilyondur (Toyne, 1989, s.21). 1989'daki uluslararası ticaretin en büyük kısmı gelişmiş ülkeler arasındaki karşılıklı ürün değişimini içermektedir. 1989'da dünyanın en büyük ihracatçısı olan ABD'yi, AET ve Japonya izliyordu. Gelişmekte olan ülkelerin, özellikle gelişmekte olan Asya ülkelerinin uluslararası ticaretteki önemi 1980'lerde belirgin oranda artmıştır ve bu artışın devam etmesi beklenmektedir.

Hükümetler ticarete gümrük tarifeleri, kotalar, boykotlar ve tarife dışı engelleri kapsayan bazı engeller koyabilirler ve uygulamada bu engeller yerel endüstriler tarafından desteklenir. İthalatla ilgili olarak hükümetler tarafından uygulanan bu politikalara benzer bazı diğer güçlükler de vardır. Ticaret düzenlemeleri ve idari engeller gibi firmalar için ilave riskler oluşturan bu engellerin sebepleri ekonomik veya politik olabilir (Cateora, 1983, s.59). Bu pazarlara ihracat yapan firmalar tarafından, sayılan engellere verilecek muhtemel cevaplardan ikisi; lisans ve teknik anlaşmalar yapmak ve ülke içinde doğrudan yatırımlarda bulunmaktadır.

5.2. Lisans ve Teknik Anlaşmalar

Lisans verme, özellikle patent haklarını, ticari marka haklarını ve teknolojik süreci kullanma haklarını elinde tutan şirketler için dış pazarları büyütmenin bir yoludur. Lisans verenin ücret karşılığı yönetim hizmetleri, teknik bilgi veya her ikisini birden sağladığı; lisans veren ile ev sahibi ülkenin yasaları doğrultusunda kurulmuş bir kurum arasında yapılan bir anlaşmadır (Vernon, 1972, s.214).

Dış pazarlara girmede lisans vermeyi bir yol olarak kullanmanın bazı avantajları vardır. Öncelikle pazara az bir sermaye ile çabuk ve kolay girmenin yoludur. Pazar uzmanlığı gerektirmez ve gümrük tarifeleri ile taşıma masraflarından tasarruf sağlar. Bunun ötesinde lisans verme, ithalata ve dış doğrudan yatırıma kapalı olan pazarlara lisans veren şirketlerin girmelerini mümkün kılar (Tull, 1990, s.707).

Lisans vermenin olumsuz yönleri de vardır. Dış pazar paylaşımının sınırlı bir şeklidir ve girilen pazarda genişlemeyi garanti edemez. Lisans verme hususunda temel bir endişe de, belirli bir zaman sonra, lisans verenin kendi rekabetçisini kendi elleriyle oluşturacağıdır. Bu sadece anlaşma yapılan pazarlarda değil üçüncü ülke pazarlarında da gerçekleşebilir. Lisansı alanlar ortak beklentilere uygun davranmayabilirler. Üretilen malın kalitesi, hizmet standartları ve güvenilirlik lisans verenin kontrolü dışındadır. Bazı kontrol mekanizmaları yapılan anlaşma aracılığıyla yürürlüğe konga da, lisansı alan ülkeler kendi yaptıkları düzenlemelerle bu anlaşmalardaki hükümleri kısıtlayabilirler (Hood, 1979, s.8).

Çok çeşitli ihtimalleri kapsadığından bir lisans anlaşması veya teknik anlaşma muhtemelen karmaşık bir yapıda olacak ve görüşmeleri vakit alacaktır. Oysa, bir ana şirket ile kurulan bir uzantı şirket arasında transferler yapılarak yukarıda bahsedilen zorluklar en az düzeye indirilebilir.

5.3. Dış Doğrudan Yatırımlar

Amaçları satış hasılatı ve karlarını arttırmak olan şirketler, dışa açılma konusunda ihracat ve lisans gibi yöntemlerin yanısıra başka ülkelerde yatırım ve üretim faaliyetlerinde bulunmaktadır. Ülke dışında üretim ve yönetim faaliyetlerini gerektiren dışa açılmalar, buralarda bağlı şirketler kurmak veya ortak girişimlerde bulunmak şeklinde gerçekleşebilir.

Küresel düzeyde yayılma ve kar azamileştirilmesi stratejisi izleyen ÇUŞ'lar, bu amaçlara ulaşmalarını olumsuz yönde etkileyen her türlü unsurdan kaçınmak için, bağlı şirket üzerinde tam sahipliği tercih ederler ve sahiplik oranı ne olursa olsun bu uzantılar üzerinde bir merkezi denetim mekanizması kurmayı amaçlarlar. Sözü geçen olumsuz unsurlar arasında, yerel ortaklara olan güvenin yetersizliği ve bunların yönetim kabiliyetlerinin eksikliği, yerel işletmelerin yapısı ve yerli ortaklarla çatışma ihtimalleri sayılabilir.

Ülke dışında yönetim işlevini gerektiren faaliyetlerin bir diğeri ortaklık kurulmasıdır. Herhangi bir ortağın tam sahipliği söz konusu olmayan bu kuruluşlar (Joint Venture) ev sahibi ülke devleti, bu devletin bir iktisadi kuruluşu veya uygun bir özel teşebbüs ile gerçekleştirilebilir. ÇUŞ'ları bu ortaklıkları kurmaya yönelten nedenlerin başında, gidilecek ülkelerin koydukları hukuki engelleri aşma hedefi gelir. Sömürgeleşme korkusuyla sahipliği tamamen ÇUŞ'lara ait şirketlere çıkarılan zorluklar kurulan ortaklıklarla aşılabılır (Dymsza,1972, s.206). Bunun yanısıra hammadde, personel ve pazarlama kolaylıkları, ülkeler arası farklılıklar, yerel imkan ve fırsatların değerlendirilmesi, ev sahibi ülke ile iyi ilişkiler kurulması ve rakiplere karşı üstünlükler sağlanması gibi sebepler de ortaklık kurulmasında önemli rol oynar.

Çokuluslulaşma sürecinin ana unsuru olan dış ülkelerde yatırım ve üretim faaliyetlerinde bulunma işlemi, toplumsal, siyasal, kültürel, ekonomik ve hatta psiko-

lojik ve ideolojik yapı farklılıkları sebebiyle, milli sınırlar içinde ekonomik faaliyette bulunmaktan daha karmaşık ve risklidir. Buna rağmen çokuluslulaşmanın ihracat ve lisans anlaşmaları gibi yöntemlere karşı bazı üstünlükleri de vardır.

Bir mal gibi pazarlanması ve sahipleri dışındakilerin kullanması mümkün olmayan yönetim ve organizasyon gibi konulardaki şirket beceri ve bilgisi (Knowhow) ancak üretimin dış ülkelerde firma tarafından yapılmasıyla etkin olarak kullanılabilir. Ayrıca uluslararası rekabetin gizlilik ve güven ilkeleri doğrultusunda, firma, teknik, ve bilgileri ülke dışında bizzat üretime geçirmek zorundadır. Bu gibi konularda lisans anlaşmaları yerine çokuluslulaşma tercih edilmektedir.

Öte yandan, ülkelerin yeni gelişen endüstrilerini koruma, milliyetçilik veya bölgesel entegrasyonlar gibi sebeplerle ithal mallarına koydukları kısıtlamalar ve gümrük duvarları, şirketler tarafından bu ülkede kurdukları bağlı firmalar aracılığıyla aşılmaya çalışılır. Bunlara ek olarak, dış üretim faaliyetlerini yabancı toplumların içinde gerçekleştiren ve yerel para birimiyle satış yapan şirketler, yerel şartları anlama ve bunları şirket amaçları doğrultusunda değerlendirme imkanına sahip olurlar (Kendall, 1973, ss. 103-104).

Şirketlerin çokuluslulaşmalarında etken olan bir diğer faktör, ülkelerin kendi aralarında ekonomik işbirliği ve dayanışmayı artırdıkları uluslararası ekonomik entegrasyonlardır. Bu entegrasyonlara dahil ülkelerin arasında uygulanan ortak politikalar sonucu, firmalar kendi ülkeleri dışında ve bu birlik içinde yatırım ve üretim faaliyetlerine serbestçe girişebilirler. Böylelikle firmalar, ulusal düzeyde yakalayamadıkları ölçeğe göre getiriye gerçekleştirebilirler. Maliyet yapısı uygun olanlar birlik çapında yatırım ve üretimlerini artırır. Şirketlerin mallarına talepte bulunacak olan tüketici kitlesinin artması ve ortak dış ticaret politikalarıyla birlik dışı firmalara karşı korunmaları da firmaları birlik düzeyinde gelişme ve büyümeye yani çokuluslaşmaya iter.

Az gelişmiş ülkelerin sanayileşme yoluyla kalkınma isteklerine karşın ulusal imkanlarının yetersiz olmaları, bu ülkeleri, teknik bilgi, organizasyon ve sermayeye sahip olan batılı şirketlerle ortaklıklar kurmaya itmiştir. Bu ülkelerin firmalar açısından da çekici yönlerinin olması sonucu, şirketler çokulusluluk çerçevesini ve karlarını genişlettiler. Artan araştırma ve geliştirme faaliyetleri sonucu batılı şirketler teknoloji tekeli oluşturdular. Eski teknolojilerin ise başka ülkelere transfer edilmesi şirketlerin çokuluslulaşmasına yardımcı oldu (Erdost, 1982, ss.75-76).

Firmaların ülke dışı faaliyetlerde bulunma isteği, bazı durumlarda doğmuş ya da doğmakta olan bir fırsatı değerlendirme arzusundan kaynaklanabilir. Düşük faaliyet politikaları gereği, ucuz iş gücü, ucuz hammadde ve enerji kaynaklarına yönelebilirler.

Ülke içi talepte tam istihdama ulaşamayan ve bu yüzden verimli çalışamayan şirketler ülke dışında yatırım ve üretim imkanlarını araştırmışlardır. Ulusal sınırlar

dışında gelişen yeni pazarlar ve yeni sermaye imkanları firmaların ilgisini çeken diğer unsurlardır (UN Report, 1981, ss.84-99).

6. ÇUŞ' LARIN KARŞILAŞTIKLARI ZORLAYICILAR

6.1. Ekonomik Zorlayıcılar

ÇUŞ'lar, geçmişte uluslararası şartlara uygun davrandıkları için büyümüşlerdir. Son zamanlarda ise, değişik hareket stratejileri gerektiren zorluklarla dolu bir uluslararası çevre ile karşı karşıya kalmışlardır (Meleka, 1985, s.36). Uluslararası alanda tahmin edilmesi ve kontrolü güç olan siyasi ve ekonomik istikrar, ya da daha doğru bir deyimle istikrarsızlık ÇUŞ'ları zorlayan en önemli faktörlerden biridir.

Açık sosyal, siyasi ve ekonomik sistemler olarak ÇUŞ'lar çevreleriyle sürekli bir karşılıklı etkileşim içindedirler. ÇUŞ'ların başarıları ve gelecekları, her ne kadar planlamadan kontrole kadar uzanan değişik yönetim fonksiyonlarını yerine getirmeye bağlıysa da, içinde faaliyette bulundukları çevreyle etkileşime girdikleri alanların (çevresel ilgi çevresinin) büyüklüğü ve karmaşıklığı belirleyici bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır (Blake, 1977, s.2). Bu nedenle, şirket kararları alınırken çok sayıda etken ve hedef hesaba katılmak zorundadır. Bunların içinde geliri azamileştirmek, risk ve zarar ihtimalini en aza indirmek, rekabetçi düşüncüyü ön plana almak ve alternatif planlar kullanarak değişen pazar şartlarına uyum sağlamak gibi noktalar vardır.

ÇUŞ'ların faaliyetleri ve gelişmeleri, AT, OPEC, Üçüncü Dünya gibi devletlerarası koalisyonlar neticesinde ortaya çıkan yeni tip bir rekabet şekli tarafından da sınırlanmaktadır. Özellikle yeni sanayileşen ülkelere ait ÇUŞ'lar, daha ucuz iş gücü kullanabilme yetenekleri ve birbirlerine karşı takındıkları olumlu tavır neticesinde uluslararası alanda önemli bir pay kapmışlardır.

6.2. Politik Zorlayıcılar

İkinci dünya savaşından sonra özgürlüklerini kazanan az gelişmiş ülkeler kendi doğal kaynaklarını, üretim ve ekonomilerini kontrolleri altına alma çabalarına giriştiler. Fakat yetersiz sermaye birikimi, teknolojik bilginin yokluğu ve ülke içi iktidar mücadeleleri nedeniyle uluslararası şirketler gelişmeyi sağlayacak kurtarıcılar olarak görülmeye başlandı. Şüphesiz ÇUŞ'lar, S. Arabistan, Körfez Ülkeleri, Brezilya, İran ve Güney Afrika gibi pek çok ülkede ekonomik gelişmenin dönüm noktası oldular (La Palombara, 1980, s. 123).

ÇUŞ'ların ana ülkeleri olan eski sömürgeci devletler ise, önemli doğal kaynak ve tarımsal ürün ihtiyaçlarını karşıladıkları gelişmekte olan ülkelerle resmi ticaret anlaşmaları oluşturan kadar, şirketlerin faaliyetlerini sürdürmelerini istiyorlardı. Ayrıca ÇUŞ'ların ev sahibi ülkelerin siyasi bağlantıları üzerinde etkileri vardı ve bunlar aynı zamanda ana ülke için bir haber kaynağı idiler.

Batı tipi gelişme yolunda ilerlemek isteyen az gelişmiş ülkeler, ÇUŞ'ları bu yo-

lu tanımak için yardımcı olacak ekonomik, sosyal ve kültürel bir araç gibi algılıyorlardı (Wright, 1982, s.118). Yabancı yatırımları çekmek ümidiyle, pek çok ülke bunlara idari, hukuki ve yapısal engeller çıkarmamaya çalışıyordu. Bunun yanı sıra, bu ülkelerde neredeyse ÇUŞ'lara karşı rekabet olmayan bir ortam da mevcuttu.

ÇUŞ'larla gelişmekte olan ülkeler arasındaki bilgi, teknoloji ve sermaye gücü farklılıkları nedeniyle, ÇUŞ'ların doğal stratejisi, bu faktörlerin direk kontrol edilmesi yönündeydi. Şirketler teknoloji ve bilginin kontrolü yanı sıra, kazançlarının başka ülkelere transferi; ev sahibi ülkelerin yasal düzenlemeleri ve politik kararları hususunda görüş bildirme; teknik tecrübeleri sayesinde silah sanayiine ve dolayısıyla silahlı kuvvetleri kontrol etme ve ülkenin uluslararası ilişkilerini yönlendirme gibi konularda etkindiler (Meleka, 1985, ss.37-38).

Fakat zaman içinde bir dizi uluslararası siyasi, ekonomik ve kültürel değişim nedeniyle ÇUŞ'lara karşı bazı kuşkular ortaya çıkmıştır. Öncelikle ÇUŞ'lar yatırım yaptıkları ülkeler (ev sahibi ülkeler) tarafından, kendi ekonomik ve politik bağımsızlıklarına karşı bir tehlike olarak algılanmaya başlanmışlardır. ÇUŞ'ların ekonomik gelişmenin bir aracı olduğuna dair kuvvetli deliller olduğu bir gerçektir. Ancak buna karşıt olarak, doğal kaynakların kullanımı (sömürüsü), işsizliği azaltmak için gereken emek- yoğun teknolojiler yerine sermaye- yoğun teknolojiler getirmeleri ve ödemeler dengesini bozmaları gibi olumsuz etkileri olduğuna dair de güçlü iddialar vardı (Bornet, 1974, s. 16).

Buna benzer sebeplerle, ÇUŞ'lar sömürgeciliğin bir uzantısı olarak görülmeye başlandıkça, yakın zamanda bağımsızlıklarını kazanmış olan az gelişmiş ülkelerin milliyetçilik duyguları ve tepkileri artmıştır. Bu tepkiler işletmelerle hükümetler arasında bazı çatışmalara, çözümsüzlüklere, hatta devletleştirme eylemlerine kadar uzanmaktadır. ÇUŞ'ların oynadıkları roller üzerinde ortaya çıkan kuşkular sonucu pek çok az gelişmiş ülke şirketlerden daha kapsamlı isteklerde bulunmaya ve engeller koymaya başlamıştır (Mehren, 1976, s.4).

Ekonomik ve politik zorlayıcılar arasındaki çatışmayla karşılaşan ÇUŞ'lar buna değişik yollarla cevap vermişlerdir. Bazı şirketler öncelikle ve açıkça ekonomik etkenleri ön plana almışlar, faaliyetlerin çeşitli ülkelerde bütünlüştüğü ve merkezi olarak yönetildiği, dünya genelinde veya bölgesel stratejiler takip etmişlerdir. Diğer bazıları bütünlüşmenin ekonomik çıkarından vazgeçmiş ve bağlı işletmelerini ev sahibi hükümetlerinin isteklerine göre düzenlemeler yapmaları konusunda serbest bırakmışlardır. Böylece, önceliği açıkça politik zorunluluklara vermişlerdir. Bazı şirketler ise stratejilerini belirsiz bırakmaya ve böylece ekonomik bütünlüşme ve politik zorunluluklardan çıkar elde etmeye çalışmışlardır (Vernon, 1979, s.267).

Kısaca, ÇUŞ'ların son yıllardaki gelişme yönünün, ekonominin küresel gerçekleri ile ev sahibi ülkelerin yerel istekleri arasında büyüyen çatışma tarafından belirlendiği söylenebilir. Bu değişen ve karmaşık ortama uygun olarak, ÇUŞ'ların da, dinamik ve esnek özellikler arzeden yönetim yapılarına ve stratejilere sahip olmaları gerekmektedir.

SONUÇ

Devletin etkin olduğu uluslararası sistemden, şirketler, örgütler ve bankalar gibi, devlet dışı birimlerin etkin ve belirleyici olduğu küresel sisteme doğru ilerleyen bir süreç işlemektedir. Küreselleşmeyi şekillendiren devlet dışı aktörler için ülkeleri ayıran sınırların önemi yoktur. Küresel bir şirketin amacı, küresel kârı en üst düzeye çıkaracak tarzda, ekonomik faaliyetleri dünya çapında bütünleştirip organize etmektir.

Küreselleşme sürecinin gidişi, ulus- devlet anlayışının üstünde işletme kanalları aracılığı ile zenginliklerin yeniden değerlendirildiği, üretildiği, dağıtıldığı ve tüketildiği tam rekabet esasına dayalı bir sisteme doğru yönelmiştir. Önlenemez bir olgu olarak ortaya çıktığı ileri sürülen bu süreçte karşı durmak ve ekonomik açıdan kapalı bir politika izlemek isteyen ülkeler kendilerini dünya ekonomisinin dışında bulabilirler.

Küreselleşmeyi ekonomik olarak şekillendiren doğrudan yabancı yatırımlar; bu yatırımlar sayesinde dünya genelinde üretim; üretilen malların uluslararası rekabetçi ortamda pazarlanması ve uzantı şirketler aracılığıyla yapılan teknoloji transferleri gibi alanların hepsinde ÇUŞ'ların motor görevini üstlendikleri görülmektedir. Sektörlerinde öncü olan ÇUŞ'lar, küreselleşen dünya ekonomisi içinde her gün biraz daha büyümekte ve dünya pazarındaki paylarını artırmaktadırlar. Şirket birleşmeleri sayesinde iyice devleşen bu kuruluşların ticaret kapasiteleri bir çok ülkenin rakamlarını geride bırakmıştır.

Konunun ekonomi teorisinde yeni oluşu, bu nedenle ismi üzerinde bile tartışmaların sürmesi ve bu tip şirketlerin yapı ve faaliyetlerinin heterojen bir görünüm arzemesi gibi sebeplerle, ÇUŞ'ları tarif eden tek bir tanım üzerinde uzlaşamamıştır. Buna rağmen üzerinde uzlaşılan bazı ortak noktalar vardır: Bu şirketler faaliyetlerini birden fazla ülkede sürdürürler; sahiplikleri bir çok ülkeye dağılmıştır; mal ve hizmetlerin uluslararası düzeyde üretim, dağıtım ve pazarlama işlemlerini yaparlar ve bunun için dış doğrudan yatırımlarda bulunurlar; ve teknoloji, yönetim ve organizasyon transferlerini gerçekleştirirler.

Başlangıçta ÇUŞ'lara sıcak bakan gelişmekte olan ülkelerin tavırları zaman içinde farklılaşmıştır. Değişen ve kesinleşen tavırlar karşısında şirketler ekonomik ve politik zorlayıcılar arasında bir denge kurmanın yollarını aramışlardır. Küresel bir strateji çerçevesinde davranmayı göz ardı etmemek zorunda olan ÇUŞ'lar, ana şirketin bulunduğu ülke ve ev sahibi ülkelerin yerel ve uluslararası kaynaklı tehdit ve fırsatlarını birlikte değerlendirmelidir.

Gittikçe bütünleşen dünya pazarında rekabet gücünü kaybetmek istemeyen firmaların yönetim ve organizasyon yapılarını şartlara göre yeniden düzenlemeleri, içinde yol aldıkları küreselleşme sürecine uygun olarak stratejilerini sürekli geliştirmeleri gerekmektedir.

KÜRESELLEŞME VE TÜRKİYE

Kadir KOÇ DEMİR*

I. GİRİŞ

“Materyalist felsefe, endüstri çalışmasının yüceltilmesi, ağır sanayi ve petrole dayalı ekonomi, emekçilerin vurgulandığı ideoloji, yayılmacı politikası ile Sovyetler Birliği geçen dönemin sembolü gibiydi.”¹ Yeni çağa uygun olmadığı için bu sistem yıkıldı ve bu yıkılış yeni bir dönemi başlattı. Terk ettiğimiz çağ 200 yıl önce, 1784’de James Watt tarafından buharlı makinenin bulunmasıyla başlamıştı. Bu çağın devleri İngiltere, Amerika ve Rusya idi. Şimdi ise elektronik, enformasyon, biyo-endüstri, (polikarbonat, polyamid, chipler gibi) yeni maddeler, yeni enerji sistemleri, uydu ve uzay, çevre gibi sahaların belirlediği yeni bir ekonomik yapı söz konusudur. Bu yeni ekonomik yapının etkileri uluslararası ilişkilerden sosyolojik sahaya, kültürden tüketim kalıplarına kadar uzanan çok geniş bir alanda yaşanmaktadır.

Küreselleşme farklı yerlerde müşterek araştırmaları, çalışmaları ve üretimi mümkün kılmaktadır. İletişimin çok hızlı gelişmesi sayesinde dünyanın herhangi bir yerindeki moda, tüketim kalıpları, teknik uygulamalar, yeni organizasyon modelleri, mülkiyet şekilleri, finansman yolları bu zamana kadar bilinmeyen bir hızla diğer yerlere taşınmaktadır.

İletişim ve ulaşım konularındaki ciddi değişimler, ekonomik ve kültürel sınırların ortadan kalkması, dünya görüşlerinin birbirine yaklaşması toplumları da birbirine bağladı. Sermaye, mal ve hizmet hareketlerinin uluslararasılaşması, kişilerin, fikirlerin ve bilgilerin eskisiyle kıyaslanamayacak derecede mobilizasyonu millî hükümetlerin kontrol edemedikleri ilişkiler ağının ortaya çıkmasına ve yaygınlaşmasına neden oldu. Devletlerin dünyasının (Staatenwelt) yanı sıra, bir de toplumların dünyası (Gesellschaftswelt) ortaya çıktı²

1980’li yılların sonunda iki kutuplu bir dünyanın ortadan kalkması, tarihin muhtemel seyri konusunda yeni yaklaşımların ortaya atılmasına neden oldu. Ame-

* İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı

- 1 SEITZ, Konrad, "Die neue Welt der Geo-Ökonomie: Das globale Ringen um die technologische Vorherrschaft", in Die Neue Weltpolitik, (Ed.), Bonn 1995, s. 247.
- 2 CZEMPIEL, Ernst-Otto, "Intervention", Die Neue Weltpolitik, (Ed.), Bonn 1995, s. 418-425.

rika'nın ve onun temsil ettiği liberal kapitalizmin zaferi olarak görülen bu gelişme, bazılarına göre tarihin sonu demektir. Artık, dünyanın her yanında yönetim sistemleri, tüketim kalıpları, tavırlar, etkili kurumlar birbirine benzemeye başlamıştı. İdeolojilerin belirleyiciliği ortadan kalkmış, dünya ekonomi temelinde bir rekabetin düzenleyiciliğinde refah ve mutluluğa yönelmişti. Ekonomik olarak üç, askeri bakımdan ise tek kutuplu bir dünya vardı artık.

Yeni dönemin isim babalarından biri olan Francis Fukuyama "Tarihin Sonu mu?" makalesiyle tartışmaları başlattı.³ Batı düşünce tarihinde zaman zaman tarihin sonunun geldiği tezi ileri sürülmüştür. Hegel, Fransa ve Amerika'da yapılan devrimlerle tarihin sonunun yaklaştığını söylemişti. Bu determinist ve doğrusal tarih anlayışı Batının kendi merkezi etrafında ürettiği teorilerin de esas kaynağını oluşturmuştur.⁴ Yeni teze göre, insanlık tarih içinde ulaşmak istediği son ve mutlu noktanın eşliğindeydi.

Ancak, bu iyimserlik havası uzun sürmedi. Doğrusal ve determinist tarih inancıyla, insanlığın daima daha ileriye gittiği ve artık yolun sonuna geldiğini iddia edenler Avrupa, Orta-Doğu ve dünyanın diğer bölgelerindeki istikrarsızlık ve savaşlar karşısında şaşırıldılar.

Bu sefer, başını Samuel Huntington'un çektiği bir grup geleceğin medeniyetler çatışması tarafından belirleneceğini ileri sürdü. Bunun üzerine ilk grup hemen iddialarını revize etti. Fukuyama "Savaşların Geleceği" başlıklı makalesinde şunları söylüyordu:⁵

"Geleceğin savaşları nasıl olacak? Bu konuda, soğuk savaştan sonra yaşanan 5 yıl içinde, iki farklı bakış açısı geliştirilmiştir.

Bunlardan ilki Harvard Üniversitesinden siyaset bilimcisi Samuel Huntington'a aittir. Bu fikre göre, günümüz millî-devletleri arasındaki mutlak çatışmalar gelecekte mikroskopik bir nitelik kazanacaktır. Bunu medeniyetler arasında birbirlerini ortadan kaldırmaya yönelik bir mücadele takip edecektir. Bu savaşın tarafları ve belirleyici güçleri ise yüzyılıımızda olduğu gibi millî-devletleri. değil, (batı-islam-hinduizm-konfüçyüsizm-ortodoksluk gibi) dünyanın büyük kültür sistemleri olacaktır.

3 FUKUYAMA, Francis, Tarihin Sonu mu?, (Ed.) (Çev. Yusuf KAPLAN), Rey Yay., s. 14.

4 ŞENER, Sami, "Medeniyetler Arası Çatışına Teorileri ve Tarihin Sonu Üzerine", Medeniyetler Çatışması, (Der.: Murat YILMAZ), Vadi Yay., Ankara 1995, s. 223-235.

LUKACS, John, Yirminci Yüzyılın ve Modern Çağın Sonu, (Çev. Mehmet HARMANCI), Sabah Yay., İstanbul 1993.

FUKUYAMA, a.g.e., s. 14.

5 FUKUYAMA, Francis, "Savaşların Geleceği", (Çev. Kadir KOÇDEMİR), Cemre, Sayı:2-3/1995, s. 4-13.

İkinci bakış açısı ise Alman yazar Hans Magnus Enzensberger'e aittir. Enzensberger gelecekte savaşların minyatürleşmesi sürecinin, başka bir ifadeyle teşkilatlanmamış gruplar tarafından yürütülecek moleküller iç savaşların hakim olacağı iddiasındadır. Yazara göre bu savaşlar, hedefleri bakımından rasyonel olan 20. yüzyıl savaşlarına nazaran daha farklı cereyan edecektir. Bu savaşlar, kendi kendini imhaya yönelik ve nihilist bir mantık içerisinde olacaklardır.

Mutlu yeni dünya düzeni ve küreselleşme karşısındaki tezleri böylece özetleyen Fukuyama, daha sonra geleceğin çatışmalarını neyin belirleyeceği konusundaki görüşlerini şöyle ifade etmektedir:

“Bana göre, bu iddialardan hiçbirisi geleceğin savaşlarını tam ve isabetli olarak resmetmemektedir. Savaşlar gelecekte de, 20. yüzyıl insanların yadırgamayacağı ve birçok bakımdan aşına oldukları birer vakıa olarak kalacaktır. Sadece çatışma ve mücadelenin karakteri başka bir düzleme kayacaktır. Bence bu düzlem, ekonomik hayat sahasıdır.

Huntington'a göre soğuk savaş batı geleneği içinde yer alan iki ideoloji (komünizm ve liberalizm) arasındaki bir mücadeleydi. Liberalizm lehine sonuçlanan bu çatışma, onun gözünde, şu anda tarihin zembereğini kurduğu ve gelecekte yaşayacak olduğumuz çatışmaya nazaran okul bahçesindeki masum öğrenci kavgalarından daha fazla bir anlam ifade etmeyecektir.

Dünyada ideolojilerin belirleyiciliği sona ermektedir. Huntington'un bakış açısı içinde, Bosna-Hersek'te olup bitenler ya da Irak ile Batı Dünyası arasında yaşanan Körfez. Krizi insanlığın yaşayacağı medeniyetler savaşının ön habercileri olan uluslararası buhranlar olarak görülmektedir. Ona göre, milli-devletler gibi medeniyetler de hakimiyet mücadelesinde pekâlâ kendi aralarında koalisyonlara gidebilirler. Nitekim dünyada bir tarafta Çin Halk Cumhuriyeti ve Kuzey Kore diğer tarafta ise Irak, İran ve diğer müslüman devletlerin yer aldığı bir eksen oluşmaktadır. Bu eksenin müşterek düşmanı da bellidir: Batı...”

Fukuyama devamla Robert Kaplan'ın “Kaos Teorisi”ne değinmekte ve şöyle devam etmektedir:

“Ben modern dünyadaki sivil devrimin (bürgerliche revolution) savaşları siyasi ve askeri sahadan ekonomik sahaya kaydıracağı tezini ileri sürdüm. Ekonomik sahada yürütülecek savaşı Friedrich List'in öngördüğü gibi sadece milli ekonomiler arasında teknolojik üstünlük hedefine yönelik mücadele olarak değil, aksine çok daha karmaşık bir süreç olarak gördüğümü de belirtmeliyim.

Savaşların karakterini değiştiren bu süreç, birbirinden farklılaşan iki fenomen tarafından belirlenmektedir. Bunlardan birincisi, bilhassa gelişmiş ülkeler bakımından geçerli olmak üzere dünyadaki büyük siyasi ve ekonomik yapıların kapitalizm

ve liberal demokrasi çerçevesinde birbirlerine yaklaşımlarıdır. Ben bu fenomeni Hegel'in literatürüne yaklaşarak "tarihin sonu" şeklinde isimlendirdim. Bu hipotezim, geçen yıllar içindeki istikrarsızlığa ve küçük savaşlara rağmen geçerliliğini korumaya devam etmektedir.

Beklenilenin aksine bu yakınlaşma uluslararası politikada bütün cephelerde artan bir homojenliğe yol açmamaktadır. Aksine, devletlerin temel organlarının birbirleriyle aynışmaları, bunların kendilerini tanımlamada alışılmışın dışında faktörleri kullanmalarına yol açacaktır. Bu faktörleri genel bir başlık altında zikrederim: Kültür. Soğuk savaş yıllarında Amerikalılarla Japonlar kendilerini beraberce hür dünyanın parçası olarak görüyorlardı. Bugün bu iki halk demokrasinin ve kapitalizmin farklı şekillerini geliştirdiklerini idrak etmektedirler.

İkinci Gelişme teknolojinin kendisini ortaya çıkaran modern ekonomide ve toplumlarda çok muazzam bir uzmanlaşmaya yol açmasıdır.

... (Dünyada emeğin ücretlendirilmesinde mavi yakalılar aleyhine bir gelişme yaşanmaktadır. Bunun nedenleri konusunda politikacılar birbirlerini suçlamaktadır.) Daha az politik kaygıyla hareket eden diğer gözlemciler göre ise suçlu küreselleşmedir. Onlara göre, Amerika ve diğer gelişmiş ülkelerdeki vasıfsız işçiler, gelişmekte olan ülkelerde çok daha düşük bir hayat standardıyla da tatmin olup çok daha düşük ücretlere razı olan vasıfsız işgücünün rekabetiyle karşı karşıyadırlar. Bu rekabet, ücretlerde kronik bir durgunluğa yol açmaktadır.

... Bu tartışmalar, sosyal devlet ilkesinin Amerika'ya göre daha etkili olduğu Avrupa'da farklı bir zeminde yürütülmektedir. Burada vasıfsız işgücünün gelirleri henüz Amerika'daki kadar baskı altına alınmamıştır. Avrupa'da mesele kronik yüksek işsizlik şeklinde tezahür etmektedir. "Sosyal devlet" bu problemi ancak maskeleyebilir, ancak hiç bir zaman çözemez. Düşük vasıflı işgücü burada, ekonomik verimlilik kavramı göz önüne alınmaksızın toplumun geride kalan fertleri tarafından finanse edilmektedir.

İster reel gelirlerin düşmesi, isterse kronik işsizlik şeklinde tezahür etsin kalifiye ve vasıfsız işgücü arasındaki uçurumun artması gerçeği Chigo (Şikago) Üniversitesinden Ekonomist Gary Becker ve arkadaşları tarafından ortaya konulan "Beşeri Sermaye Teorisi"yle örtüşmektedir: Teknolojinin ileri derecede uzmanlaşmayı gerektirdiği ve ekonominin bilgiye ağırlıklı olarak işlediği hallerde yüksek seviyede eğitim ve mesleki ihtisaslaşma anlamındaki beşeri sermaye hayatı önem kazanmakta ve bu konudaki yatırımlara olan ihtiyaç da yükselmektedir.

Şimdi burada, haklı olarak gelir dağılımında giderek derinleşen uçurumlarla, uluslararası düzeyde politik ve ekonomik organların liberal model çerçevesinde birbirlerine yaklaşmaları arasında ne gibi bir bağlantı olduğu sorusu akla gel-

mektedir. İlah edeyim: Geçmişte bir toplum içinde insanlar birbirlerinden bir takım yapay bariyerlerle ayrılmışlardı. Buna benzer bir ayrışma uluslararası sistem içinde milletler bakımından da geçerlidir. İnsanlar ırk, köken, cinsiyet gibi kavramlarla birbirlerinden ayrılırken devletler için de geleneksel monarşi, cumhuriyet, faşist veya komünist diktatörlük olmaları birer tasnif unsurudur. Gerçek anlamda liberal prensiplerin dünyanın hemen her tarafında galip gelmesiyle insanlar tarafından yapılan bu bariyerler yerle bir olmuştur.

Gerçi sosyal sınıflar ortadan kalkmamıştır, ama bunlar bambaşka bir temele oturmuştur. Liberal devletlerdeki yaygınlaştırılmış fırsat eşitliği sosyal sınıflar arasındaki bariyerleri yerle bir etti. Diğer yandan bu yeni süreç, teknolojik kriterlere göre sınıflanmış bir Meritokrasi (Meritokratie) içinde, iyi eğitim görmüş ve uzmanlaşmış insanlara en üst mevkilere gelme imkanı vererek sosyal eşitsizlikleri bazı bakımlardan daha da keskinleştirmiştir. Aynı şekilde devletler arasında ideolojik kriterlere göre belirlenmiş farklılıkların da sona ermesi bunların kendilerini başka bir temelde yeniden formüle etmelerini mümkün kılacaktır: Bu süreçte, hangi devletin kendi beşeri sermayesinden daha fazla istifade ettiği belirleyici olacaktır.

Toplumlar arasında eğitim ve teknolojiye hükmedebilme temelinde daima artan farklılaşma yeni sosyal gerilimlere ve potansiyel olarak uluslararası çatışmalara yol açacaktır. Bunun dünyamızı, mutlaka yeni bir devrim çağına götüreceğini söylemek biraz iddialı olur. Ne var ki, bu sürecin bütün toplumları baskısı altına alacağı da ortadadır.

Bütün dünyada, uluslararası düzeyde gittikçe belirginleşen yeni bir güç dağılımı hissedilecektir. Bu güç dağılımı artık birbirine çok yakın hale gelen politik modeller bazında değil, kültür bazında olacaktır. Yani, beşeri sermayelerini muhafaza ederek, onu geliştirecek yolları bulabilen toplumlarla, ileri teknoloji kendileri için daima yüksek bir bariyer olarak kalan toplumlar arasında acımasız bir farklılaşma bütün şiddetiyle devam edecektir.

Bu farklılaşma gücün küresel dağılımını doğrudan etkileyecektir. Üçüncü Dünya Ülkeleri dünya ekonomisine en alt düzeyde daha çok katıldıkça, dünyanın mihrabındaki konumlarını kaybetmek istemeyen gelişmiş ülkeler arasındaki sıkıntılar da artacaktır. Bu ülkelerin başarısı sadece yüksek eğitim ve mesleki ihtisaslaşmanın teşviki ve geliştirilmesi politikalarına değil, aynı zamanda bu politikaların oluşturulduğu sosyal ve kültürel özelliklerine, jeokültürlerine de bağlı olacaktır.

... Uluslararası rekabetin gelecekte milli-mahalli kültüre (Jeo-kültüre) bağlı hale gelmesi gelişmenin garip bir cilvesidir. O halde zirvede ya da gözü zirvede olan ülkeler için temel soru, kimin beşeri sermayeyi en etkili şekilde üretebileceği, kullanabileceği ve muhafaza edebileceği olmalıdır. Savaşın (bayağılıktan kurtarı-

lıp, salt güce dayalı bir hegemonya saiki olmaktan çıkartılıp) yüceltilmesi (sublimation) veya aynı şekilde ekonominin kutsallaştırılması (spiritualisierung) olarak da ifade edilebilecek bu rekabette temel temalar bu zamana kadar “savaş” kavramından anladığımız her şeyden çok farklı bir biçimde ortaya konacaktır.”

Yukarıdaki aktarılan rast gele enstantaneler küreselleşme olgusu konusunda bazı ipuçları vermektedir. Bu çalışmada küreselleşme olgusu etrafında yapılan tartışmalar aktarılmaya, küreselleşmenin dünya ve bazı ülkeler üzerindeki mevcut ve muhtemel etkileri sorgulanmaya ve sonuç kısmında ülkemiz bakımından önemli noktaların altı çizilmeye çalışılacaktır.

II. YÜZYILIN SONU, YENİ DÜNYA DÜZENİ, KÜRESELLEŞME VE MEDENİYETLER ÇATIŞMASI

İlk olarak 1964 yılında Kanadalı Sosyoloji Profesörü Marshall McLuhan “global köy” (global village) kavramını kullandı. Gerçekten de, dünya en azından belli bir bölümü için global köy haline gelmektedir. Kavramın kullanıldığı yıl ilk haberleşme uydusu fırlatılmıştı. Günümüzde bu türden 2.000’den fazla uydu faaliyet göstermektedir.⁶ Bizler sokakta gezerken bu kadar uydunun gönderdiği ya da topladığı sinyallere maruz kalıyoruz. Yeryüzünde ise hadisenin ikinci boyutu genişleyerek büyümektedir. Milyarlarca alıcı, cihaz ve gönderici insanların ellerindedir. Çalışma masalarında bilgisayar, ellerde cep telefonu, çatılarda çanak antenler günlük hayatın normal görünümleridir.

Harvard Sosyologlarından Daniel Bell 1973 yılında “post-industriellen” toplumdan söz etmişti.⁷ Ona göre gelecekte makina üretimi ve işçilik son bulacak ve bunların yerini bilim, hizmet ve bilgi toplumu alacaktı. 1980’de Alvin Toffler “Dritten Welle”sini yayınladı: Birkaç bin yıl önce ilk dalga tarımdaki buluşlarla geldi. İkinci dalga, üç yüzyıl kadar önce sanayi devrimiyle geldi. 1980 yılında ise, üçüncü dalga başladı. Çünkü kitle toplumu ferdileşmeye başladı, tek tip çalışma kayboluyor, hiyerarşiler çözülüyor, monopoller ortadan kalkıyor ve bir bilgi toplumu ortaya çıkıyordu.

Ticaret, sermaye hareketleri ve teknoloji akımının transnasyonel bir özellik kazanarak yayılması ve yoğunlaşması milli devlet olgusunu aşmakta, sınır ötesi menfaat gruplarını ve değişik milletlere mensup bireyleri sıkı menfaat bağlarıyla birbirine bağlamaktadır. AB, NAFTA, APEC gibi bölgesel ittifaklar yaygınlaşmakta, telekomünikasyon ve medyada baş döndürücü gelişmeler yaşanmaktadır. Buna mukabil terör, göç, çevre gibi sorunlar da sınırları aşan bir özellik kazanmaktadır. Mik-

6 WEIRICH, Dieter, “Das globale Dorf”. Internationale Politik, 11/1996, s. 27.

7 KLEINSTEUBER, Hans J., Amerikanismen ersetzen noch keme Substanz, Das Parlament, 33- 34/1996, s. 2.

ro milliyetçilik ve seperatist akımlar artarak devam etmektedir. Devletlerin toplumsal ve ekonomik olayları kontrol imkanları azalmaktadır. Bölgesel ve yerel kültürler, İngilizce ve batı tipi tüketim kültürü temelinde evrensel tek bir kültüre doğru yönelmektedir. Aynı süreç içinde yerel kültürler de güçlenmektedir. Özel televizyonlar tekelleşen bir vaziyette artmaktadır. Dinler, başta İslam olmak üzere yeniden canlanmaktadır.

Avrupa soğuk savaş sonrasını ve öncesini aynı anda yaşamaktadır. ABD soğuk savaş şartlarında biçimlendirdiği hegemonya stratejisini yeni şartlara uydurma çabası içindedir. Rusya henüz istikrara kavuşmamıştır. Balkanlardan Orta Asya'ya kadar bir müslüman ülkeler kuşağı ortaya çıkmıştır. Çin büyümekte ve Orta Asya cumhuriyetleri üzerinde etkisini arttırmaktadır.⁸

Lukacs son beş yüzyılın son 10-12 senelerinde tarihin kırıldığını ve sürekli bir önceki devrin sona erdiğini, Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa'daki reformlara bakılınca 20. yüzyılın ve modern çağın da sonunun geldiğini ifade etmektedir.⁹ 20. yüzyılın sonunun geldiği tezi, dünyanın daha çok kitle iletişim araçlarının etkisiyle "küreselleştiğini" ifade etmektedir.

Yukarıdaki olgulardan hareket edilerek tarihin sonu, yeni dünya düzeni, medeniyetler çatışması vb. kavramlarla dünyanın bu zamana kadar hakim olan ilişkiler ve süreçler bütününden tamamen farklı bir yapıya doğru gittiği gelecekle ilgilenen bilim adamlarının çoğunluğunun paylaştığı ortak bir kanaat haline gelmiştir.

III.KÜRESELLEŞME İLE İLGİLİ TARTIŞMALAR

28 Haziran 1996'da 22. defa toplanan G'lerin gündemi küreselleşmeydi. Onlara göre, yeni süreç rekabet şartlarına uyum gösteren herkese yarayacaktır. Küreselleşme uzun vadeli ve tarihi bir süreçtir. Avrupa 19. yüzyılda Asya'nın, Amerika'nın ve Afrika'nın kolonyalizm ve batılılaştırmaya tabi tutulması bugünkü küreselleşmenin önemli temellerini oluşturur.¹⁰

Küreselleşme olgusu, gelişmiş ülkeler ve liberal sağ kesimler tarafından veri olarak alınmaktadır. Bu kesimler içinde çoğunluk, geçiş aşamasında belli sıkıntılar getirir de küreselleşmenin olumlu olduğunu, insanlığın uzun tarihi geçmiş içindeki birikiminden yararlanmayı mümkün kılacağını ifade etmektedirler. Liberal tüketim kültürüne ve bununla birlikte gelen hayat tarzına karşı olan muhafazakar kesimler ile milliyetçi gruplar ise küreselleşmeyi olumsuz görmektedirler. Ancak, küreselleş-

8 DPT, Küreselleşme ve Değişen Uluslararası Sistem, Yedinci 5 Yıllık Kalkınma Planı İhtisas Raporu (Küreselleşme), s. 13-20.

9 LUKACS, John, a.g.e., s. 198-207.

10 RHEIN, Eberhard, "Herausforderung der Globalisierung", Internationale Politik, Nr. 1/Januar 1997, s. 55-60.

me konusunda en ağır eleştiriler genellikle sol kesimlerden gelmektedir.

Her şeyden önce küreselleşme kavramı üzerinde bir mutabakat bulunmamaktadır. Bazıları kavramı olumlayarak kullanmakta, bazıları küreselleşmenin bir veri olduğunu ileri sürmekte, bazıları da küreselleşmenin kapitalist sermayenin girdiği darboğazdan çıkmak için yapılan bir dayatma olduğunu ileri sürmektedir. Literatürde küreselleşme olgusunu en çok sorgulayan sol düşünce içinde “Dayatma” kavramını kullananlara göre; “Yeni dünya düzeni”nin kurulması veya küreselleşme adı altında sürdürülen dönüşümler, gerçekte uluslararası sermayenin egemenliğini kayıtsız şartsızlaştırma yönünde çabalardan ibarettir. Uluslararası sermaye içine düştüğü bunalımdan kurtulabilmenin yolunu, dünya ülkeleri üzerindeki denetimini yoğunlaştırmakta aramaktadır,¹¹

Ancak, bizzat “küreselleşme” kelimesinin yanlış olduğunu ileri sürenler de vardır.¹² Bunlara göre: Globalleşmenin küreselleşme diye çevrilmesi, bizi mal haline getiriyor. “Globe” küre demektir ama, glob-al kesinlikle küresel değil, topyekun, nihai yekun, totallerin totali demektir. Bu kavram zıtlarıyla birlikte her şeyi kapsar. Post-modernizmin bir ifadesidir. Bunun birey bakımından anlamı, rasyonel bir düzen içinde bir makinenin dişlisi durumuna indirgenmesidir. Globalleşme çağında her türlü nitel ölçüt saf dışı edilip, bütün nitelikler eşdeğer kılınmıştır. Bunun halk dilindeki adı işbitiricilikler. İnsan hayvan durumuna indirgenmiştir. Çoğulculuğun manası budur. Tarihin öznesi insan olmaktan çıkıp, kültür ve medeniyetler olunca insanın yapacağı bir şey kalmamaktadır. Zaten tarihin sonu da geldiğine göre... totalitarizm ve entegrizm hüküm sürecektir. Bu mikro sosyolojik düzeyde fanatizmler çağı olacaktır.

Globalleşme ahlak boyutunda insan, hukuksal boyutta vatandaş olan bireyin kimseliğe dönüşmesidir. Onun için Fransız Aydınlanmasına ve Büyük Devrime düşmandır. Toplum mühendisliğine inanır. Sosyal devlet, refah devleti, hukuk devleti globalleşmenin perspektifi dışındadır. Hatta bizatihi devlet gereksizdir, yükür.

Küreselleşme olgusunun kapitalizmin evrensel gelişmesinin yeni bir aşaması olduğu ileri sürülmektedir.¹³ Buna göre, kapitalizmin tarihi belirli periyotlarla krizler ve onların arkasından gelen çıkışların tarihidir. 1930’lardaki kriz sosyal refah devletiyle aşılmıştır. Krizin aşılmasında liberal değil politik mekanizmalar etkili olmuştur. Sosyal refah devleti uygulaması krizden çıkışı sağlamakla birlikte, kâr hadlerini de düşürmüştür. O halde bir çözüm bulunması, ya verimliliğin artırılması, ya da pazarın büyütülmesi gereklidir. Bunun yolu da bütün dünyayı tek bir pazar hali-

11 IŞIKLI, Alpaslan, “Küreselleşme ve Demokratikleşme”, Ulusal, Sayı:2, Ankara 1996, s. 32-37.

12 CANGIZBAY, Kadir, “Globalleşme mi, Küreselleşme mi?”, Ulusal, Sayı:2, Ankara 1996, s. 5-12.

13 ŞAYLAN, Gencay, “Globalleşme Üzerine (Söyleşi)”, Ulusal, Sayı:2, Ankara 1996, s. 21-31.

ne getirmektedir. Globalleşme budur. Bu durum, ulus ayrımını ortadan kaldırdığı için olumludur. Tek bir pazar içinde sınıfsal ve bölgesel eşitsizliklerin azalması ve ortadan kalkması beklenir. Ancak uygulamada durum farklılaşmıştır.

Küreselleşme bazılarına göre tarihin değil, millî devletlerin sonu demektir. Batının soğuk savaştan sonra, zaferini yeni bir açılımla dünyaya yaymasının adıdır. Bunun için millî devletlerin ortadan kalkması gerekmektedir. Bunu sağlayan mikro milliyetçilik, etnik sorunlar vs. sistemin işine gelmektedir. Dünya üzerinde küçük devletlerin olması Batı için avantajdır. Hedeflenen 200 olan devlet sayısının 2000'e, 2000 olan tekelci şirketin de 200'e indirilmesidir. Bu bakımdan 19. yüzyılda emekçi kesimler enternasyonalciliği savunurken bugün millî devleti savunmak durumundadırlar. Buna karşılık sermaye ise millî devlet savunuculuğundan enternasyonalciliği savunma durumuna geçmiştir¹⁴

Soğuk savaştan sonra tarihin sonu gelmemiştir. Wallerstein'ın ifadesiyle "Amerika artık hegemonik değil, askeri bir güçtür."¹⁵ Dünyada parçalanmalar, etnik canlanmalar, dini köktencilik ve diğer olumsuz eğilimler ile bir çok zorluk ve problem olduğu bir zamanda küreselleşmeden bahsetmek ironiktir.

IV. SOSYOLOJİK OLARAK KÜRESELLEŞME

Görüldüğü gibi, kavramın popülerliğine ve bu konudaki literatürün yoğunluğuna rağmen küreselleşmenin kesin bir tanımı yoktur. Bu noktada, yapılacak sosyolojik bir tanım bazı zorlukları da beraberinde getirecektir. Çünkü, yapılacak tanım mekansal terimler içinde tüm dünyayı etkileyen süreçlere ve karşılıklı ilişkilerin niteliksel yönlerine gönderme yapmalı, bunları açıklayabilmelidir.

Buna rağmen bazı tanımlar yapılmıştır: Martin Albrow'a göre "küreselleşme dünya insanların tek bir dünya toplumunda bütünleştirilme süreçleriyle ilgilidir". Teorinin mucitlerinden biri olan Roland Robertson'a göre ise "tek bir mekan olarak tüm dünyanın kristalleşmesi, global insan koşullarının açığa çıkışı ve dünya bilinçliliğidir."¹⁶

Parsons'ın "evrimleşen evrensellik" düşüncesinin de küreselleşme teorisine katkısı olmuştur. Norbert Elias'ın "uygarlaşmış davranışların yükselişi ve sonuçları" hakkındaki çalışmaları da önemli bir yönelim noktasıdır. Elias uygarlaşmayı, "kendi kendine kontrol örüntülerinin geliştiği, çok sayıda insanın yer aldığı ve derin zihni yapıların bulunduğu bir süreç nosyonu" olarak tanımlıyordu.

14 ÇEÇEN, Anıl, "Globalleşme ve Ulusal Devlet" (Söyleşi), Ulusal, Sayı:2, Ankara 1996, s. 51-58.

15 KHONDER, Habibul Haque, "Globalleşme Teorisi: Eleştirel Bir Değerlendirme", The Journal of Scua Studies, Sayı:73, Haziran 1996'dan Çeviren: Betül Duman, Türkiye Günlüğü, Sayı:44, Ankara 1997, s. 65-78.

16 KHONDER, Habibul Haque, a.g.m., s. 67.

Ancak ana figür Benjamin Nelson'dır. O sosyolojide millî devletlerden daha geniş perspektiflerin, uygarlıklar arasındaki ilişkilerin alan olarak seçilmesini istiyordu. Küreselleşme olgusu da ancak böyle bir alan üzerinde tanımlanabilir.

Sosyoloji akademik bir disiplin olarak doğup, bir çok "millî geleneklere bölünene dek Tocqueville, Marks ve Weber'in yazıları karşılaştırmalı ve toplumlararası merkeze oturmuştu ve Durkheim insanlığın durumu hakkındaki görüşleri ile tartışmaların dışına itilmişti. Ancak son otuz yıldır modernleşme yaklaşımlarının ve gelişim sosyolojisinin yükselişi, batıcı olmayan gelişmemiş ülkelerin gündemlerinin, yaşam tarzlarının anlaşılmasına ilgiyi artırmıştır. Küreselleşme teorisi ve bu teorinin üreteceği tanımlar bu gelişmelerden elde edilen bilgi, bulgu ve yöntemleri kullanmak durumundadır.

Küreselleşme sürecinin "sosyal refah devleti"ne muhtemel etkileri konusunda sosyal bilimler alanında iki yaklaşım bulunmaktadır: Birinci yaklaşıma göre, dünya "refah devletinden rekabet devletine" (Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat)¹⁷ doğru paradigmaların değişimini yaşamaktadır. Bu süreçte sosyal politika istihdam piyasasının esnekliğinin temin edilmesi ve/veya uluslararası rekabet kabiliyetinin gereklerine göre tespit edilmelidir.

İkinci yaklaşıma göre ise, küreselleşme bu güne kadar refah devleti üzerinde hemen hemen hiç bir olumsuz etkide bulunmamıştır. Son yıllarda küreselleşmenin etkileri sebebiyle alınan tedbirler, gelecekte yaşanacak etkiler dikkate alındığında çok marjinal kalmaktadır.¹⁸

Netice olarak, sosyolojik anlamda küreselleşmenin mahallî kültürlerin ve geleneksel toplumsal bağların çözüldüğü, millî devletlerin belirleyiciliğinin azaldığı, gruplar ve kişiler arasındaki her türlü ilişkinin kolaylaşp yaygınlaştığı, üretimin ve bölüşümün yeni bir dönüşüm içine girdiği, gerek toplumlar arasında gerekse aynı toplum içindeki sürtüşmelerin yayılma tehlikesinin her zamankinden daha çok olduğu, sınırların ve geleneksel aktörlerin öneminin azaldığı bir süreç olduğu ifade edilebilir.

V. KÜRESELLEŞMENİN ETKİLERİ

Küreselleşme dünyayı global bir köy haline getirmekte; bu "köy"de tüketim kalıpları, kurumlar, gruplar benzeşmektedir. Bir başka ifadeyle, farklı bir hayat tarzı zorlaşmaktadır. "Sürüden ayrılmanın vakti geldi" spotuyla yapılan bir kot rekla-

17 NEYER, Jürgen/SEELIB-KAISER, Martin, "Arbeitsmarktpolitik nach dem Wohlfahrtsstaat, Konsequenzen der ökonomischen Globalisierung", Aus Politik und Zeitgeschichte. Nr. 26/1996, s. 36.

18 NEYER, Jürgen/SEELIB-KAISER, Martin, a.g.m., s. 36.

ESPING-ANDERSEN, Gosta, After the Golden Age: The Future of the Welfare State in the Global Order, Occasional Paper No. 7, World Summit for Social Development, Geneva, 1994.

mı, karikatürize bir şekilde de olsa bu dununu ifade etmektedir. Yemekten giyime, eğlenceden dinlenmeye kadar bir çok alanda “tektipleşme” yaşanmaktadır.

Artı değerın paylaşılmasında emeğin payı düşmekte, örgütlü bir güç oluşturma ihtimali azalmaktadır. Küreselleşme sadece teknolojik bir imkan olarak ortaya çıkmamakta, dünyada yeni bir denetim biçimini de geliştirmektedir. Ekonomide millî devletlerin belirleyiciliği ve denetimi ortadan kalkmakta, uluslararası şirketler ve menfaat grupları belirleyici olmaktadır.

Günümüzde sermaye hareketleri, mal piyasaları, bilgi edinimi ve örgütsel yapılar küreselleşmiş durumdadır. Küreselleşme sonucu, üretim yöntemleri, çalışma süreçleri, sermaye emek ilişkileri ve yatırımların sektörel ve coğrafi dağılımında köklü dönüşümler olmaktadır. Merkezîyetçiliğin yerini adem-i merkezîyetçi yapılanmalar almaktadır. Sermaye hareketleri küreselleştikçe hiyerarşik ve büyük kurumların yerine, esnekliğin ana unsurları olarak taşeronlaşma, küçülme ve ortak yatırım projeleri ön plana geçmektedir. Zaman ve mekanla ilgili sınırlamalar önemini kaybetmektedir. Küresel düzenle bütünleşmenin olmaması halinde ekonomilerin yalnızlığa sürükleneyeceği düşünülmektedir.

Küreselleşme sürecinin önemli bir özelliği millî sınırların önemini yitirmesi ve millî-devletin ekonomi üzerindeki denetiminin yavaş yavaş ortadan kalkmasıdır. 17. yüzyıldan sonra territorial sınırlar içinde, içeride hükümlanlık hakkının bağımsız kullanılması ve toplumsal menfaatlerin dışarıya karşı temsilinde monopol temelinde yapılan devletleri, bu konumlarını yitirmektedir.¹⁹ İstihdam ve gelir eskiden olduğu gibi imalat sektöründe değil, hizmetler sektöründe oluşmaktadır.²⁰

Küreselleşmeyle birlikte işletmeler piyasasının şeffaflaşması ve mali piyasalar işletmeleri borsadaki oynamalara ve kağıt sahiplerinin tercihlerine bağımlı hale getirmektedir. Sermayenin dünyanın hemen her yerinde yatırım konusu yapılması mümkündür. Üretimden bağımsız olan ve paranın para kazandığı bir uluslararası pazar ortaya çıkmıştır. Mali piyasalar dünya çapında otonom ve aşırı güçlü hale gelmiştir. Bir araştırma dünyadaki sermaye hareketlerinin sadece yüzde birinin dünya ticareti için gerekli olduğunu ortaya koymuştur²¹ Böyle olunca işletmeler de istihdam kapasitelerini muhafaza etmek, mahalli bağılıklar ve uzun vadeli istikrar yerine kısa vadeli rantabiliteyi, borsa değerlerini ve borsada oynayanların yatırımlarını hedeflemektedir.

19 NEYER, Jürgen/SEELIB-KAISER, Martin, a.g.m., s. 36.

20 AKSOY, Asu, Küreselleşme ve İstanbul’da İstihdam. Friedrich Ebert Vakfı Yay., İstanbul 1996.

21 Elmar Altvater/Birgit Mahnkopf, Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ekologie und in der Weltgesellschaft, Münster 1997, s. 159.

Jens S. Dangschat, “Lokale Probleme globaler Herausforderungen in deutschen Städten”, Bernhard Schafers/Götrik Wever (Editör), Die Stadt in Deutschland, Opladen 1996, s. 39 vd.

Küreselleşme sadece ekonomi alanını değil, bireysel ve toplumsal alanın bütün yönlerini derinden etkilemektedir. Ne var ki, küreselleşme sadece dünyanın gelişmiş kesimleri arasında oluşmakta ve dünyanın önemli bir bölümünü dışlamaktadır. Küreselleşmiş bir dünyanın üyesi olmak için gerekli zaruri alt yapı, çok sayıda ülke için uzak gelecekte bile muhtemel gözükmemektedir.

VİBAZİ ÜLKELERİN KÜRESELLEŞME KARŞISINDAKİ DURUMU

Küreselleşme ekonomik mucize yaratan, en güçlü sosyal devlet özelliğine sahip olan devletleri de olumsuz etkileyebilmektedir. Eğer, gerekli önlemler alınmazsa işsizlik oranı rekor kırmakta, devlet borçları artmakta, sosyal hizmetlerle ilgili maliyetler ekonominin tahammül edemeyeceği seviyelere çıkabilmektedir. Bu konuda Almanya iyi bir örnek teşkil etmektedir.

Gelecek teknolojilerine milyarlarca dolarlık yatırımların yapıldığı, sosyal yardımlardan yapılan kesintilerin insanların yeni düzene uyumu için harcadığı (ABD, İngiltere, Hollanda, Danimarka, İsveç gibi) ülkelerin aksine Almanya bir paradoks yaşamaktadır: Bir yandan firma kârları ve borsa indeksleri rekor seviyede yükselirken, diğer yandan işsizlik (OECD istatistiklerine göre % 9,6) rekor boyutlara ulaşmaktadır. Oysa işsizlerin sayısı ABD’de (% 5,3), Hollanda’da (% 6,4) ve İngiltere’de (% 7,3) azalmıştır. Bu ülkelerde yeni yeni meslekler ortaya çıkmakta, ülke yabancı yatırımlar için cazip hale gelmektedir.

Almanya rekabet gücü esas alınarak yapılan sıralamada sürekli gerilemekte, şimdilerde 10. sıraya tutunmaya çalışmaktadır. Bunda, diğer ülkelerin aksine Almanya’da vergi indirimlerine gidilmemesi, ücret ödemelerinde gerekli değişikliklerin yapılmaması, gelecek teknolojilerine yatırım yapılmamasının payının olduğu ifade edilmektedir.²²

Gerçekten de bu ülkelerdeki dönüşümün temelinde devletin işsizlik parası, asgari ücret, çalışma saatleri, sendikal haklar, ücretli tatil, sosyal yardım, işten çıkarılmalar, çiftçi yardımı, yatırım teşviki, işyerleri ve inşaat konularında hukuki düzenlemeler gibi alanlarda ciddi şekilde geriye çekilmesi yatmaktadır. Özellikle işgücü maliyetleri hissedilir şekilde düşmektedir. Parola “ucuz iş, işsizlikten daha iyidir” şeklindedir. Bunun neticesi gelirin ve istihdamın yeniden dağıtıldığı hızlı, sessiz ve genellikle duyusuz ama aynı zamanda etkin ve başarılı yeni bir kapitalizmdir. Liberasyon ve deregülasyon yeni trendi ifade eden kavramlardır. Geleneksel konularında ve sosyal devlet argümanına dayalı haklarında ısrar edenler “geleceğin üvey evlatları” olarak kalmaktadırlar. Bu trend hükümet değişikliklerinden de etkilenmemektedir.

22 “Arbeit, Arbeit, Arbeit”, Der Spiegel, Nr. 17/21.4.97, s. 24- 36.

Reformların en sert şekilde uygulandığı İngiltere’de asgari ücret şartı kaldırılmış, haftalık azami çalışma saatleri serbest bırakılmış, işçilerin üçte biri geceleri, hemen hemen yarısı hafta sonları da çalışır hale gelmiştir. Birçok meslek sendikasıdır. Ücretler ikili görüşmelerle belirlenmektedir. Onbinlerce kadrolu işçi part-time çalışır hale gelmiştir. İngiltere’nin büyük banka grubu HBSC’nin verilerine göre 1993 yılından bu yana yaratılan yeni istihdam alanlarının üçte ikisi part-time mesleklerine aittir. Bunun neticesinde de işsizlerin sayısı azalmış, yabancı yatırımcılar İngiltere’yi tercih eder hale gelmiştir. Biyoteknoloji gibi yeni alanlar ile para piyasaları konusunda İngiltere önemli bir mevkiye yükselmiştir.

Amerika son beş yıldır yıllık ekonomik üretimini % 2,2 ile % 3,5 arasında arttırarak, 80’li yılların başındaki ümitsiz durumunu değiştirmektedir. Otomobil, makine, çelik ve gökdelen inşaatları konusunda yoğunlaşan ekonomi, yüksek teknolojiye dayalı hizmetler sektörü ile yeni bir sıçramayı gerçekleştirmiştir. Bugün software ve Computer sektörü milli gelir içinde otomobil sektörü kadar pay sahibidir. Son on yılda istihdam hacmini 600’den 17.000’e çıkaran Oracle gibi yazılım firmaları yeni dönemin motoru durumundadır. 1990 yılından bu yana 8 milyon yeni istihdam alanı yaratılmıştır. Bunların bir milyona yakını BMW, Bosch, Bayer, Mercedes gibi Alman firmalarının ABD yatırımları tarafından yaratılmıştır. Bu yeni iş imkanlarının daha çok kalifiye olmayan, düşük ücretli mesleklerde olduğu iddiası New York Times gazetesinin yaptığı bir araştırma ile bağdaşmamaktadır: Araştırmaya göre 1995 yılında yeni iş bulanların % 45’i ortalama yıllık gelirin (yılıda 29.420 Dolar) üzerinde gelir elde etmektedirler. Bu 1992 yılına göre yüzde yüzlük bir artışı ifade etmektedir. Amerikan Çalışma Bakanlığının verilerine göre ise, yeni işe girenlerin % 70’i iyi ücretli yönetici, uzman gibi dallardadır. Buna karşılık düşük ücret konusunda da çarpıcı rakamlar vardır: Çalışanların % 30’u Almanya için asgari ücretin, % 20’si ise yıllık 10.062 dolar olarak belirlenen geçim şartının da altında gelir elde etmektedirler. Bunlar kötü mekanlarda, iyi okullardan ve iyi mesleki eğitimden uzak yaşamakta, çoğunun okuryazarlığı ve hastalık sigortası bulunmamaktadır.

Amerika, Japonya ve Almanya’da işsizlik sigortasından yararlananların toplam işsizler içindeki oranını gösteren aşağıdaki tablo küreselleşmeye intibak konusunda fikir vermektedir:

Yıl	Almanya	Japonya	Amerika
1975	66	79(1973)	76
1980	51	58	50
1990	42	36	37

Kaynak : NEYER, Jürgen/SEELIB-KAISER, Martin, “Arbeitsmarktpolitknach dem Wohlfahrtsstaat, Konsequenzen der ökonomischen Globalisierung”, Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 26/1996, s. 44.

Görüldüğü gibi yeni döneme uyum konusunda ABD ve Japonya daha cesur davranmışlardır.

Liberal Sosyolog Sir Ralf Dahrendorf ve çok sayıda ekonomist ve sosyolog batı iş dünyasının geleceğini şöyle ifade etmektedirler: Daha çok belirsizlik, daha esnek -fleksibl- çalışma saatleri ve daha çok hizmetler sektörü meslekleri... Dahrendorf'a göre, "Ömür boyu iş garantisi yakın gelecekte çalışanların sadece yarısı için geçerli olacaktır." Zaten İngiliz İşçi Partisi artık "lifetime employment" in değil, "lifetime employability" nin (ömür boyu işin değil, ömür boyu iş imkanı kabiliyetinin) söz konusu olduğunu seçim sloganı ile belirlemiştir. Institut International Survey Research'a göre çalışanların yarıya yakın iş kaybetme korkusu içindedir. Bu oran geçmiş yıllara göre iki kat bir artışı ifade etmektedir. Amerikanın en büyük part-time işçi çalıştıran firması Manpower 800.000 kişi çalıştırmaktadır.²³ Manpower Amerika'nın en büyük part-time işverenidir. Dünyanın bir çok yerinde 2.200 bürosu vardır. Bir milyondan fazla iş talep eden insan bilgisayarlarında işlenmiş vaziyettedir. Bu firmanın insanları hemen iki ayda bir görev, şehir, şef ve çalışma arkadaşlarını değiştirmektedir. Onun için tekno-göçerler olarak isimlendirilirler.

Almanlar, diğer ülkelerdeki gelişmeler karşısında daha ziyade müdafaa duygusuna dayalı iddialar ortaya atmakta; bu ülkelerde her geçen gün daha da bozulan gelir dağılımına, uygulanan modellerin sosyal maliyetlerine, insani olmayan yeni mesleklere ve çalışma şartlarına dikkat çekmektedirler.

Almanya ve Avrupa ülkelerinin önemli bir kısmı yeni rekabet şartlarında sahip oldukları beşeri sermaye avantajına güvenmektedirler. Onlara göre, yaygın kalifiye elemanlar Avrupa ülkelerinde Amerika'dan çok daha fazladır. Küreselleşmenin olumsuz etkileri yasalarda ve ekonomide yapılacak intibak çalışmaları ile bertaraf edilebilecektir. Ancak, yıllardır adım adım gayretlerle gelinen sosyal refah devletini terk etmek için <en azından şimdilik> yeterli neden bulunmamaktadır.

Bir başka ifadeyle, Avrupa bu süreçte intibak noktasında Amerika, Japonya ve Doğu Asya ülkelerine nazaran daha tutucudur. Enformasyon, optik ve biyoteknoloji gibi alanlarda yatırımlar yetersizdir. Gemi, tekstil, otomobil, makine imalatı gibi alt kademede yer alan sektörlerde ısrar edilmektedir. Avrupa Birliği ve birliğe egemen olan karar alma süreçleri de olumsuz yönde etkili olmaktadır. Özellikle çalışma şartlarındaki uyum bakımından Avrupa çok gerilerdedir: Avrupa'da çalışma çağındaki her on kişiden birisi işsiz iken, Amerika'da bu oran yirmi kişide bir, Japonya'da ise 30 kişide birdir.

Bunun çözümü için şunlar önerilmektedir:²⁴

- Küreselleşmeden kaçmak, küreselleşmenin dışında kalmak imkansızdır.

23 "Die Tech-nomaden", Der Spiegel, Nr. 17/21.4.1997, s. 34.

24 RHEIN, Eberhard, s. 55-60.

Bunun için geleneklerin, alışkanlıkların, kurumların terk edilmesi gerekir.

- Küreselleşmeyle savaşmak mümkün değildir. Bazı solcu teorisyenler dışında, trendin tersine çevrilemeyeceği konusunda fikir birliği vardır.

- Avrupa, Amerika ve Japonya'yla birlikte ucuz iş gücü cenneti durumundaki ülkelerdeki çalışma şartlarının değişmesinde etkili olmalıdır. Bunun için gerektiğinde ekonomik boykot uygulanmalıdır.

- Avrupa şirketleri dünya çapında satış, üretim, satın alma ve yatırım yapmalıdır. Eğer, bu şirketler cirolarının en az yarısını Avrupa dışından kazanabilirlerse, o zaman küreselleşmenin avantajlarını yakalamış olacaklardır.

- Avrupalı sendikalar, müteşebbisleri rakip olarak gördükleri anlayışı terk etmelidirler. Unutmamalıdır ki, 1985 ile 1995 yılları arasında saat ücretleri dolar bazında Almanya, İspanya, Fransa ve İsviçre'de üç katına çıktığı halde, Amerika'da sadece % 30'luk bir artış olmuştur. Sendikalar firmaların yurt dışı yatırımlarını anlayışla kabul etmelidirler. Ucuz işgücü cenneti ülkelerindeki 1:30 oranına varan ücret farklarının ve çalışma şartlarının dengelenmesi için daha etkin çaba sarf etmelidirler.

- Hükümetler optimum şartların tesisi için gereken ekonomik ve sosyal tedbirleri almalıdır. Geleneksel sübvansiyonlar teknoloji, araştırma ve bilim konularına kaydırılmalıdır. Teşebbüs çabalarının karmaşık ve pahalı bürokratik mekanizmalara takılması önlenmelidir. Sosyal devlet kavramı yeniden tanımlanmalıdır. Vergi yükü (milli gelirin yüzdesi olarak) 1973 ile 1996 arasında Avrupa Birliği ülkelerinde % 36'dan % 46'ya çıkarken, Amerika'da % 31'den % 33'e çıkmıştır.

- Avrupa Birliği küreselleşme konusunda genel önlemler almalıdır.

Teknolojik gelişmenin toplum tarafından sindirilmesi ve hazmedilmesi gerekir. Batılı toplumlar bu konuda sanayi devriminden bu yana belli bir tecrübeye sahiplerken Güney ülkeleri sık sık baş dönmesine maruz kalmaktadır.²⁵ Belki de bu yüzden son yıllarda "Batı-Doğu Gerginliği" yerine "Kuzey-Güney Gerginliği" kavramı kullanılır olmuştur.²⁶

Küreselleşme özellikle Asya'da önemli değişikliklere yol açmıştır. Daha 10 yıl öncesine kadar, dünya ticaretinde marjinal bir role sahip olan çok sayıda ülke dünya ticaretinde üst sıralara yükselmişlerdir. Bu ülkeler arasında Çin ve Hindistan özellikle dikkati çekmektedir. "Economist" in tahminlerine göre 2020 yılında 15 büyük ekonomik güç arasında 7 tane Asya ülkesi bulunacaktır. Bunlardan Çin birinci, Hindistan dördüncü, Endonezya beşinci sırayı işgal edeceklerdir.²⁷

25 AVCI, Nabi, Bombacı Parmenides, İşaret Yay., İstanbul 1989, s. 191-193.

26 UNSER, Günter/ WIMMER, Michaela, Die Vereinten Nationen, BPB, Bonn 1995, s. 55. WÖHLCKE, Manfred, "Nord-Süd-Beziehungen in den 90er Jahren", Informationen zur politischen Bildung, Nr. 246/1995, s. 43-47.

27 KAISER, Kari, "Die neue Weltpolitik: Folgerungen für Deutschlands Rolle", Die Neue Weltpolitik, (Ed.), Bonn 1995, s. 499.

Bu noktada Hindistan ilginç bir durum arz etmektedir. Hindistan konvertibilite, yabancı sermaye teşvikleri, sermaye hareketleri kontrollerinin kaldırılması ve devletin küçültülmesi uygulamalarıyla rekabet toplumu olma yönünde önemli adımlar attı.²⁸ Bunların neticesinde 90'lı yıllarda ortalama % 6'lık bir büyümeyi gerçekleştirdi. Özellikle yazılım endüstrisi konusunda ve yüksek mühendislik isteyen üretim dallarında rekabet gücünü geliştirdi. Ancak bütün bunlar fiziki yaşama şartlarını devam ettirecek seviyenin altında gelire sahip olan fakirlerin sayısının 300 milyona ulaştığı bir süreç içinde gerçekleşti. Nüfusun % 50'si mütevazı anlayışın kabul edeceği sınırın altında yaşamaktadır. Hindistan bugün bir yanda ortaçağı diğer yanda 21. yüzyılın yüksek teknoloji dönemini yaşamaktadır.²⁹ Bir yanda nüfusun % 50'sinin üstünde bir oranı okuma-yazma bilmezken, diğer yanda dünyanın en ileri roket ya da uyduları imal edilmektedir. Ülke bilhassa uzay, atom ve silah teknolojisinde dünyanın en ön sıralarında yer almaktadır.

Hindistan'da liberal ve laik prensipler toplumun çok az bir kesimi için geçerli olmakta, büyük bir kısım geleneksel ve hiyerarşik bir düzen içinde bulunmaktadır. Toplumsal olarak arzulanan değerler çeşitlenmekte ve farklılaşmakta, toplumun ve kurumların işleyişiyle ilgili çift anlamlı, dağınık ve tutarsız kurallar ortaya çıkmaktadır. Hindliler, yıllardan beri kendilerini bir devletin ya da toplumun değil köyün, kastın, Sekt'in ya da dini bir cemaatin üyesi olarak görmekteydiler. Devletle kişiler arasındaki aracı kurumlar da gelişmemiştir. Küreselleşme süreci içinde hiyerarşi ve kastın belirleyici olduğu bir toplumda aracı kurumların, gelir dağılımını bozmadan ve devleti sadece karizmatik bir lider ile halkın tamamının karşı karşıya olduğu bir popülizme varırmadan nasıl fonksiyonel olabilecekleri sosyoloji için önemli bir araştırma sahası olacaktır.³⁰

Diğer taraftan dünya ticaretinde bir bölgesel yoğunlaşma gözlemlenmektedir. Batı Avrupa, Kuzey Amerika ve Asya-Pasifik bölgesi dünya ticaretinin % 90'ını gerçekleştirmektedir.³¹ Avrupa Birliği, NAFTA (North American Free Trade Agreement: ABD, Meksika ve Kanada arasında kurulan birlik) ve APEC (Asian Pasific Cooperation Forum: 18 Asya ülkesi tarafından kurulan birlik) dikkate alındığında bu sürecin yoğunlaşarak devam edeceği görülmektedir.

Dünya ülkelerinin "evrensel homojen devlet ve toplum yapısı" içinde yer alma-

28 WIECK, Hans-Georg, "Indien-aufstrebende Wirtschaftsmacht in Asien", Internationale Politik, Nr. 3/1997, s. 9-16.

29 VON WELCK, Stephan Frhr., "Forschung und Technologie in Indien - Zwischen Mittelalter und High Tech", Internationale Politik, Nr. 3/1997, s. 21-28.

30 BETEILLE, Andre, "Indiens bürgerliche Gesellschaft", Internationale Politik, Nr. 3/1997, s. 17-20.

31 MAY, Bernhard, "Die neuen Herausforderungen für den Freihandel", Die Neue Weltpolitik, (Ed.), Bonn 1995, s. 241.

ları kolay olmayacaktır. Nüfus hareketleriyle ilgili bir projeksiyon aşağıda sunulmuştur:

DÜNYADA NÜFUS HAREKETLERİ (1950-1990) VE PROJEKSİYONLAR

Yıl	Öngörü	Dünya	Sanayileşmiş Ülkeler	Gelişmekte Olan Ülkeler	Afrika	Asya	Latin Amerika
1950		2.516	832	1.684	222	1.377	165
1960		3.019	945	2.074	280	1.668	217
1970		3.697	1.049	2.648	363	2.102	283
1980		4.447	1.136	3.310	479	2.584	359
1990		5.295	1.211	1.084	643	3.118	441
2000	Düşük	6.151	1.260	4.891	845	3.650	516
	Normal	6.228	1.278	4.950	856	3.692	523
	Yüksek	6.301	1.295	5.005	865	3.731	532
2010	Düşük	6.916	1.288	5.628	1.084	4.080	583
	Normal	7.149	1.341	5.809	1.116	4.214	600
	Yüksek	7.369	1.385	5.983	1.146	4.335	627
2025	Düşük	7.852	1.290	6.562	1.476	4.532	662
	Normal	8.472	1.403	7.069	1.583	4.900	702
	Yüksek	9.080	1.503	7.577	1.686	5.246	766

Kaynak : UN World Population Prospects, 1992 Revision (HÖHN, Charlotte, "Demographische Entwicklungen", in Die Neue Weltpolitik, (Ed.), Bonn 1995, s. 77.'den alınmıştır.)

Tablodan görüleceği gibi, dünya nüfusu ile ilgili projeksiyonlar her durumda eşitsizliğin artacağını göstermektedir. Özellikle Asya ve Afrika'da önemli nüfus artışları gerçekleşecektir. Bu nüfusun küresel dünya ile ne şekilde bütünleşeceği ciddi bir sorun olarak ortada durmaktadır. Göçlerin hakim olacağı bir dünya ciddi bir ihtimaldir. Özellikle dünyanın belirli bölgelerinin fakirleşmesi, politik istikrarsızlıklar, ekolojik facialar göç potansiyelini artıracaktır. Bu ise, sanayileşmiş ülkelerde bile toplumun heterojen bir yapıya dönüşmesine neden olacaktır.³² Dünyada gelirin dağılımı ile ilgili veriler en zengin % 20'lik kısmın dünya gelirinin % 82,7'sini aldığını, dünya ticaretinin % 81,2'sini ve yatırımların % 80,5'ini gerçekleştirdiğini,

32 ANGENENDT, Steffen, "Eine Welt der Wanderungen", Die Neue Weltpolitik, (Ed.), Bonn 1995, s. 79-90.

banka mevcutlarının % 94,6'na sahip olduğunu buna mukabil en fakir % 20'lik kısmının ise dünya gelirinden % 1,4, ticaretinden % 1,0, banka mevcutlarından % 0,2 ve yatırımlardan % 1,3 pay aldığını göstermektedir.³³ Kişi başına gelir bakımından uçurum artmaktadır. Sanayileşmiş ülkelerde kişi başına gelir 1976-1985 yılları arasında ortalama % 2,2; 1986-1995 yılları arasında ortalama 1,9 oranında artarken bu oran Afrika için her iki dönemde % -0,4 olmuştur. 1992 yılı itibarıyla kişi başına gelir sanayi ülkelerinde 22.369 \$, Amerika'da 23.120 \$, Japonya'da 28.220 \$ iken, Afrika ülkelerinde 650 \$, Asya'da 580 \$, gelişmekte olan ülkelere ise 1.030 \$ olmuştur.³⁴ OECD ülkelerinde % 8 olan bebek ölüm oranı gelişmekte olan ülkelere % 69; % 95 olan okuma yazma oranı % 64; 77 olan ortalama ömür ise 63'tür.

Kaldı ki, küreselleşmenin ön şartı olan bilgi toplumunun temel şartlarının gerçekleşmesi orta vadede en gelişmiş ülkeler için bile mümkün değildir. Bu şartlar şöyle ifade edilebilir:

1. Bütün ülkeye yayılan teknik altyapının bulunması (Hard ve Software, kablo ağı, temel haberleşme altyapısı, uydular, mobil telefonlar vs.) gereklidir.
2. Teknik bilgi birikimi bütün yönleriyle kullanıma sunulmalı, kullanılabilir hale getirilmelidir.
3. Bu bilgilerin toplanması, depolanması, işlenmesi, kullanması konularında moral, sosyal ve organizasyonel tedbirler alınmalıdır.
4. Bilginin mesleki veya kurumsal ayrımı, fonksiyonel bilimsel iş bölümüne tabi tutulmalıdır.
5. Bilimsel-teknik araştırma, arşivleme vb. işlemlerin toplumsal altyapısı ve kurumsal müesseseleri oluşturulmalıdır.
6. Ekonomi, hukuk ve bilim konularında düzenlemeler yapılmalıdır.
7. Millî ve sınır aşan bilgiler için politik çözümler bulunmalıdır.³⁵

Bütün bu şartların kolayca gerçekleşeceğini umut etmek için aşırı optimist olmak gerekmektedir.

Küreselleşme sadece imkanların değil başta çevre ve organize suçlar olmak üzere problemlerinde sınırları aşan bir nitelik kazanmasına yol açmaktadır. Bu problemlerin müsebbibi ise genellikle Batıdır. Batı başta enerji meselesi olmak üzere bir çok konuda dünya kaynaklarının daha fazlasını talep etme mecburiyetindedir.

Bu durum medeniyetler ya da kültürler çatışmasını muhtemel hale getirmektedir. Daha şimdiden hem medeniyetler arasında hem de aynı medeniyet içinde şiddet

33 UNDP, Human Development Report 1992.

34 IMF, World Economic Outlook (Oct. 1994).

35 SPINNER, Helmut F., "Die neue Hoffnung des 21. Jahrhunderts", Das Parlament, 33-34/1996, s. 2.

kullanımına varan çatışmalar gözlemlenmektedir. Örnek olarak Amerika’da kürtaj yasası sebebiyle “Pro choice” ve “Pro life” grupları arasındaki militan çatışmalar, Mısır ve Cezayir’de İslam’ın uygulanması konusundaki görüş ayrılıkları, ülkemizde laik-antilaik temelinde artan gerilimler gösterilebilir.

Küreselleşen bir dünyada bölgesel huzursuzluklar da küresel bir problem haline gelmektedir.

VII. KÜRESEL ŞEHİRLER

Küreselleşme kavramı ile yakından ilişkili bir başka kavram da -global city- küresel şehir kavramıdır.³⁶ Bu kavram da küresel ekonomi kavramı gibi yeni değildir. Daha önce dünya şehri kavramı kullanılıyordu. Küresel şehirler New York, Londra, Tokyo, Amsterdam, Frankfurt, Hongkong, Meksika, Paris, Sao Paulo, Sidney ve Zürich gibi şehirlerdir.³⁷ Hangi şehirlerin küresel şehir olarak isimlendirilecekleri konusunda üzerinde mutabakata varılmış kriterler yoktur. Her yazar ayrı bir liste yapmaktadır. Her şeyden önce hangi unsurların gerçekten yeni olduğu ve endüstrileşme ve şehirlerin yıkılışının izahı belirlenmiş değildir. Büyük şehirlerin nasıl küresel şehirler haline geldiği de açıklanmış değildir. Bu konuda kriterin dünyanın her yerinde mevcut olan ulaşılabilirliği sağlayan telekomünikasyon imkanları mı, işletmelerin ihtiyaç duydukları hizmetlerin mevcudiyeti mi, borsa mı, büyük ve uluslararası işletmelerinin merkezinin bulunması mı olduğu belli değildir.

Bu şehirler sahip oldukları özellikleriyle global ekonominin kontrol, talimat ve yönetim merkezi olma kabiliyetini haizdirler. Farklı kontrol işlevleriyle ilgili, büyük firmaların ve çok uluslu şirketlerin merkezi olma, borsa, önemli mali müesseseler, veri işleme ve haberleşme merkezleri, hukuki danışmanlık, ekonomiklik analizi, emlak, reklam ve pazarlama firmaları gibi gelişkin hizmetler sektörü gibi özelliklere sahiptir.

Şehirlerin ya da şehir idarelerinin küreselleşme ile ilgili trendler ve yönelimler konusunda etkileme ve belirleme şansları yoktur. İnisiyatif uluslararası işletmelerin elindedir. Çok sayıda araştırma küreselleşmenin şehirler üzerinde etkileri olduğunu ortaya koymaktadır. Yukarıda belirtilen üretim yerlerinin kaydırılması, çalışma şartlarının değişmesi öncelikle şehirleri bir krize sürüklemektedir. Yetmişli ve seksenli yıllarda bu gelişmeden sadece gelişmiş ülkelerin sanayi merkezi durumundaki şehirleri etkilenirken, son yıllarda hemen bütün şehirler etkilenir hale gelmiştir. Azalan vergi gelirleri, sosyal yardım harcamalarında ve yüzde 10’unun üstündeki borç servisindeki artışlar, kent altyapısıyla ilgili yatırım planlarından vazgeçilmek me-

36 WINSTONE, Paul., “The Global City”, in: Cities of the Future: Managing Social Transformations, International Social Science Journal Blackwell Publishers/Unesco, March 1996, No: 147, s. 15-23.

37 Saskia Sassen, Cities in a World Economy, Thousand Oaks 1994.

buriyetinde kalınması, belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi ve belediye mülklerinin satışı meselenin işaretleri olarak ortaya çıkmaktadır. Konut edinimi imkanları güçleşmekte, bina, arazi ve kira fiyatları yükselmektedir.

Artan işsizliğin, gelir dağılımındaki kuvvetli bozulmanın (ya da kutuplaşmanın) ve artan fakirliğin etkileri literatürde³⁸ ele alınmakta ve şu noktalara dikkat çekilmektedir:

- 1) Düşük gelir gruplarının şehir merkezine yakın iskan bölgelerindeki baskısı (yoğunlaşma),³⁹
- 2) Sosyal ve etnik ayrışmaların keskinleşmesi, bu bakımdan farklılık arz eden unsurların iskan bölgeleri arasında eşitsiz dağılımı,
- 3) Fakir bölgelerin artması.

Araştırmalar sadece New York ve Londra'da değil, diğer büyük şehirlerde de aynı etkilerin yaşandığını göstermektedir. Mesela Almanya'da çalışanların vergiden muaf 610 DM kazananların sayısı 1997 yılında 1995 yılına göre 400 000 artarak 1.6 milyona çıkmıştır. Oran olarak ise bu yükselme yüzde 3,2'den 4,4'e artma şeklindedir.⁴⁰

15 Avrupa ülkesinden 60 temsilcinin katılımıyla 4-5 Ekim 1997 tarihlerinde Bonn'da yapılan bölgesel Habitat toplantısında geleceğin şehirlerinin nasıl olacağı, sürdürülebilir kalkınma ile şehirlerde ve konutlarda insani bir hayatın nasıl gerçekleştirilebileceği tartışıldı.⁴¹ Bu toplantıya kendilerini "Global Habitat Parlamenterleri" şeklinde adlandıran ve çevre dostu ve hayat bakımından değeri olan bir iskan ve kent gelişimine adanmış 150 temsilci de katıldı. Dünyada her gün 280 000 çocuk doğmaktadır. Bunların yarısı şehir kenarlarında (gecekondu bölgelerinde) yaşayacaklardır. Şehir merkezleri gettolaşmaktadır.

Yukarıda sayılan etkiler, yoğun göç alan, baş döndürücü bir büyümeye maruz kalan, farklı (multi-kültürel) kültür gruplarının yaşadığı, kayıt dışı ekonominin serpilip geliştiği, gelir farklarının uçurum mertebesine ulaştığı, aidiyet duygusunun kaybolduğu ya da parçalandığı, eğitim ve kültürel faaliyetlerin nüfusun mühim bir ekseriyeti için mümkün olmadığı, gençlik arasında kopma ve kutuplaşma tehlikesi-

38 Susan Fainstein/Michael Harloe (Editör), *Divided Cities*, Oxford-Cambridge 1992, Harmut HauBermann/Walter Siebel, *Neue Urbanität*, Frankfurt am Main 1987, s. 53 vd., Edward Soja, *Postmodern Geographics*, London-New York 1990.

39 Jiirgen Friedrichs/Robert Kecskes (Editör), *Centrifcation. Theorie und Forschungsergebnisse*, Opladen 1996.

40 *Das Parlament*, 47 (1996), 14.11.1997, s. 1.

41 "Eigenverantwortung gefragt", *Das Parlament*, 47 (1997), 14 November 1996, s. 24.

nin muhtemel olduğu, yabancılaşma ve anonimitenin⁴² yaygınlaştığı büyük şehirlerimiz için daha da tehlikeli bir geleceğin habercileri olarak ele alınmalıdır.

VIII. TÜRKİYE VE KÜRESELLEŞME

Ülkemizde küreselleşme karşısındaki tavırların daha çok hissi olduğu kanaati uyanmaktadır. Bir grup, küreselleşmeyi kaçırmamamız gereken çok önemli bir fırsat olarak görmektedir. Bu grup içinde yer alan politikacılar halkın küresel bir dünyaya dahil olma konusunda çok arzulu olduğu varsayımı ile, bu arzuyu oya tahvil etmeye çalışmaktadırlar. Küreselleşme, aynı zamanda muhalif fikirlerin çağdışı kaldıklarını ilan etmek için yardımcı bir argüman olarak kullanılmaktadır.

Diğer bir grup ise, küreselleşmeye karşı çıkmaktadır. Özellikle millî devletin yok olması ve çalışanların haklarının ellerinden gitmesi temelinde küreselleşmenin tehlikeleri ifade edilmekte, “kapitalizmin bu yeni dayatmasına” karşı çıkılmaktadır.

Buna karşılık küreselleşmenin birey, aile, gençlik, çalışma hayatı, toplumsal gruplar, kurumlar vb. üzerindeki etkileriyle ilgili ülkemize özel araştırmaların sayısı çok azdır.

İstanbul’da Mart 1996’da sendika, üniversite, politika, basın ve bakanlık temsilcilerinin katıldığı bir forumda, küreselleşmenin çalışma hayatıyla ilgili gelişmiş ülkelerde ortaya çıkardığı sorunlar şöyle özetlenmektedir:⁴³

1. İşsizlik, yapısal bir özellik taşımakta ve yaygınlaşmaktadır.
2. İşgücünün esnek kullanımı adı altında geçici çalışma, kısmen çalışma, alt-ışverenlerle (Taşeron) çalışma gibi uygulamalar artmaktadır.
3. Toplu pazarlıkların düzeyi işyeri/işletme düzeyine kayarken, yeni yönetim uygulamalarıyla işçilerle doğrudan ilişkilere önem verilmekte ve sendikaları devreden çıkarma eğilimi artmaktadır.
4. İşgücünün esnek kullanımı, ücretlerin esnekleştirilmesini de beraberinde getirmektedir.

Bu forumda ve İstanbul’la ilgili bir çalışmada yukarıda belirtilen durumların ülkemizde de görüldüğü sonucuna varılmıştır.⁴⁴

Küreselleşme konusunda genel bir kabul vardır. Yaygın kanaate göre üç yol

42 Anonimite kavramı ile fertlerin aile, sülale gibi bağlarından koparak, sosyal oto-kontrol mekanizmalarının hiç birine tabi olmayıp, sadece tanınmaz bireyler haline gelmeleri kastedilmektedir, ki bu durum özellikle kırsal kesimden büyük kentlere göç eden insanların bakımından vahim bir hakikattir.

43 FRIEDRICH EBERT VAKFI, Küreselleşme Sürecinde ve Değişen Koşullarda Türk Sendikacılık Hareketi: Fırsatlar ve Riskler, İstanbul 1996.

44 AKSOY, Asu, a.g.e..

mümkündür: İzolasyon, kervana katılma ya da batılılaşmadan modernleşmeye çalışmak... Literatürde bazı istisnalar dışında ikinci yolun önerildiği görülmektedir.

Kanaatimizce ülkemiz bakımından dördüncü bir yol vardır ve gündeme gelecektir.⁴⁵ Çaresizlik ve can sıkıntısı, tartışmada soruları belirleyenlerin kavramlarıyla düşünmekten kurtulamamaktan kaynaklanmaktadır. Tarihe bakıldığında doğrusal ve determinist tarih anlayışının aksine horizontal bir tarih anlayışının daha geçerli olduğu ortaya çıkmaktadır. O bakımdan tarihin iyi analiz edilmesi halinde belki de birden fazla yol mümkün olacaktır.

Diğer batılı toplumların yaşadıkları bazı süreçleri hiç, bazı süreçleri ise aynı uzunluk ve yoğunlukta yaşamayan ülkemizin küreselleşmeden nasıl etkileneceği alınacak önlemlere bağlı olacaktır. Öncelikle, kültür ve kimlik konusunun tartışılması ve alınacak tavrın belirlenmesi gereklidir.⁴⁶

Rekabetin teknolojik üstünlükten pazara yakınlığa kayması Türkiye'nin şansı olarak değerlendirilmektedir. Coğrafyanın bize bir armağanı olan bu durumun iyi değerlendirilmesi ve eğitime büyük önem verilmesi gerekmektedir.⁴⁷ Bunun için, uluslararası ilişkilerde yeni dönemin özellikleri dikkate alınarak, tek yönlülüğün kurtulup çok sayıda alternatif değerlendirilmelidir. Ülkemiz için iyi bir ekonomik blok imkanı sağlayacak Avrupa Birliği, Karadeniz Ekonomik İşbirliği Teşkilatı, Türk Cumhuriyetleri ve Orta-Doğu konuları başta olmak üzere bütün gelişmelere açık ve hazırlıklı olunmalıdır.

Türkiye'nin genç nüfus yapısı gerekli tedbirlerin alınması halinde önemli bir avantaj haline gelecektir. Bu tedbirlerin başında eğitimin yaygınlaştırılması, yazılım gibi sermaye istemeyen alanlarda teşebbüslerin teşvik edilmesi, bürokratik engellerin kaldırılması gelmektedir.

Türk işletmelerinin de küreselleşmenin getirdiği avantajlardan istifade etmeleri sağlanmalıdır. Doğrudan sermaye yatırımları, ortak girişimler, teknoloji transferi, birleşmeler, organizasyon, yatırım yeri vb. konularda değişen şartlara uymalıdır.⁴⁸

Kısacası hedef, küreselleşme sürecinde pasif bir rol oynayarak ülkeyi ucuz işgücü ya da hammaddeler sebebiyle yabancı uluslararası "devler" için ideal hale getirmenin değil, aktif olarak bu süreci etkilemenin yolları araştırılması olmalıdır.

45 KOÇDEMİR, Kadir, "Farzet ki Ağacız /", Cemre, Sayı: 2-3/1995, s.14-17.

46 DPT, a.g.e.,s, 13-20.

47 AYLAN, Gencay, a.g.m., s. 21-31.

48 ERBAY, Yusuf, Küresel İşletmelerin Yönetimi ve Türk İşletmelerinin Yeni Türk Cumhuriyetlerine Yönelik Faaliyetleri, Ankara 1996.

IX. DİĞER SENARYOLAR VE SONUÇ

Gelecekle ilgili olarak sadece küreselleşme öngörülmemektedir. Dünya üzerindeki olayların gözlemlenmesi ve diğer veriler küreselleşme dışındaki tahminleri de muhtemel hale getirmektedir.

Doğu-Batı çatışmasından sonra, yeni çatışmalar var olacaktır. Şimdiden medeniyetler çatışması, "McWorld" a karşı Cihad, etnik çatışmalar ve muhafazakar milliyetçilerle laik liberaller arasında yeni bir soğuk savaşın geri dönüşü gibi isimlendirmeler yapılmaktadır. Geleceğin nasıl olacağı konusunda en az 5 senaryo bulunmaktadır.⁴⁹

1. Anarşik bir uluslararası sistem içinde, milli devletler varlıklarını devam ettirmek için gücü ellerinde tutmaya çalışacaklardır. Bu devletlerin elde ettikleri hegemonyayı ilelebed devam ettirmeleri mümkün değildir. Soğuk savaştan sonra Amerika'nın önderliğinde tek kutuplu bir dünya ve onun getireceği istikrara daha 1990'da karşı çıkıldı.⁵⁰ Potansiyel süper güçler olarak Japonya, Rusya, Çin ve Almanya gösteriliyordu. Özellikle Çin ve Çarlık ideolojisine geri dönebilecek Rusya üzerinde ciddi bir şekilde durulması gerekiyor.

2. İkinci senaryo, ekonomik temelde mücadeleyi esas almaktadır. Buna göre, yeni mücadeleler ekonomik bütünleşmeler, uluslararası sermayenin gücü, pazar ve çevre problemleri temelinde yürütülecektir. Nitekim Birleşmiş Milletlerin barışı temin etmek için kullandığı araçlar da askeri olmaktan çıkmış, ekonomik ambargolar haline gelmiştir.

3. Üçüncü senaryo, kuzey güney ekseninde ekolojik, ekonomik ve sosyal gelişmelere dayanmaktadır. Çünkü bu konular, küresel rizikolar şeklinde belirlemektedir. Buna göre, sera etkisinden ilk olarak güneyde yer alan fakir ada devletleri etkilenecektir. Bu problemlerde, sebep olanlar ve maruz kalanlar arasında bir asimetri bulunması, yeni gerginliklere sebep olacaktır.

4. Dördüncü senaryo, paylaşım temelindedir. Güvenlik alanında baskı ve rizikoların, ekonomi alanında malların, hizmetlerin, sermayenin ve işgücünün, iletişim alanında mesajların sınır tanımadığı küreselleşme bilhassa OECD ülkelerinde bir denasjonalizasyon anlamına gelmektedir. Bu ise sosyal devletin terk edilmesini gerekli kılmaktadır. Milli devletler, sadece uluslararası organizasyonların kararlarını yürürlüğe geçiren aygıtlar haline gelecektir. Bu alan ise demokrasinin bulunmadığı

49 ZÜRN, Michael / BROZUS, Lars, "Kulturelle Konfliktlinien, Ersatz für den Kalten Krieg", Internationale Politik, Sayı: 12/1996, s. 45-55.

50 MEARSHEIMER, John J., "Why we will soon miss the Cold War", The Atlantic Monthly, Sayı: 266/1990, s. 35-50.

CRISTOPHER, Layne, "The Unipolar Illusion.: Why New Great Powers Will Rise", Internationaler Security, Sayı: 17/1990, s. 153-171.

bir alan olacaktır. Refah devleti rekabet devletine dönüşecek.⁵¹ çatışma milletler arasında değil, milli devlet ile toplumsal aktörler ya da milli devlet içinde veya dışındaki toplumsal aktörlerin kendi aralarında cereyan edecektir.

5. Son senaryo ise kültür temelindedir. Buna göre, medeniyetler küresel hegemonya için kendi aralarında çatışacaklardır.⁵² Medeniyetler, din çekirdeğinde üniversal gerçeklik iddiasına göre gruplandırılmaktadır. Mücadeleyi kültür temelinde görmekle birlikte, kültürlerin hegemonya savaşına girmeyeceklerini, Soğuk Savaşın sonra liberal düzenin kendisine alternatif olan her şeyi alt ettiğini ve tarihin sonunun geldiğini ileri süren iyimserler de bulunmaktadır.⁵³ Buna karşılık bilhassa dini fundamentalizm ve seküler milliyetçilik yeni çatışma eksenleri olarak gösterilmektedir. Buna göre Doğu Asya devletlerindeki gelişmelerin aksine, bazı İslam ülkelerinde ekonomik başarısızlıkların getirdiği hüsranın Batıya yönelmesi muhtemeldir.⁵⁴

Savaş istatistikleri 1994 yılında devletler arasında olmasa bile, 43 savaşı belirtmektedirler. Çevre temelinde mücadeleler kızışmaktadır. Başka bir gerçek, devlet içi şiddetin ve uluslararası suç örgütlerinin her geçen gün daha tehlikeli hale gelmesidir. 1989'dan bu yana yapılan 7 önemli uluslararası konferans Kuzey-Güney ekseninde kültürden kaynaklanan bir anlaşmazlığı göstermektedir. Bu bağlamda Cihad'ın ciddi bir çatışma eksenini oluşturması muhtemel gözükmemektedir. Kanaatimizce Denasyonalizasyon, uluslararası ilişkilerin kültürleşmesiyle birlikte işleyen bir trend olarak kalacak, medeniyetler savaşı, bunu yürütecek milli devletlerin olmayışı sebebiyle gerçekleşmeyecek; ancak devlet içi ve uluslararası mücadeleler devam edecektir.⁵⁵

Gelen, bizim sadece kaydımızı yaptırmak zorunda olduğumuz bir altın çağ değildir. Bilgi devriminin yan etkileri dikkate alınmadığında insanlığın bu zamana kadarki serüveni içinde elde ettiği değerler, kurumlar ve savunma mekanizmaları altüst olabilir.⁵⁶ Nitekim ilk programlı bilgisayarın mucidi olan Alman Konrad Zuse

51 HIRSH, Joachim, Der Nationale Wettbewerbsstaat, Berlin/Amsterdam 1995.

52 HUNTINGTON, P. Samuel, "The Clash of Civilisations?", Foreign Affairs, Sayı: 72/1993, s. 22-49; TIBI, Bassam, Politik und Religion zwischen Vernunft und Fundamentalismus. Hamburg 1995.

53 FUKUYAMA, a.g.e., s.17.

54 MARTY, E. Martin/APPLEBY, Scott, Herausforderung Fundamentalismus. Radikale Christen, Moslems und Juden im Kampf gegen die Moderne, Frankfurt/New York, 1996.

55 ZÜRN, Michael/BROZUS, Lars, a.g.m., s. 45-55.

56 NOACK, Paul, "Medien und Gesellschaft-Folgen der Kommunikationsrevolution", Internationale Politik, 11/1996, s. 11-17.

bile bilgi teknolojisinin Laisser-fire bırakılmasının sakıncaları konusunda ikazlarda bulunmaktadır.⁵⁷

Başa dönersek, gelecekte rekabeti ülkelerin beşeri sermayenin üretilmesi, muhafazası ve sisteme dahil edilmesi noktalarındaki performansları belirleyecektir. Eğer bu noktada dişe dokunur bir gelişme olmazsa tarihin sonu gelmiş olacak ve evrensel homojen devlet yapısı her tarafta egemen olacaktır. Dünya üzerindeki insanların farklılıklarının, kişiliklerinin, mahalli kültürlerinin, geleneklerinin silinip süpürülerek, daha çok tüketim ve üretim temelinde aynileştikleri, tektiplileştikleri bir sürece mahkum olunacaktır.⁵⁸ Bu ise, insanı ve onun uzun tarihi serüvenini yok saymak demektir.

57 GERMAN, Christiano, "Politische (Irr-)wege in die globale Informationsgesellschaft", Aus Politik und Zeitgeschichte, 32/1996, s. 16-17.

58 ADIYOK, Galip, "Evrensel Homojen Devlet Yapısı", Cemre, Sayı: 2-3/1995, s. 2-3.

EĞİTİM SEKTÖRÜNDE DEVLETİN KONUMU VE ROLÜ ÜZERİNE ELEŞTİREL BİR YAKLAŞIM*

Yrd. Doç. Dr. Uğur YILDIRIM**

GİRİŞ

Eğitimin, eğitime kazandırdığı yararların yanısıra, toplumsal yararının da olması, yurttaşlar arasında gelir farklılıklarına bakmaksızın fırsat eşitliğini gerçekleştirme amacı; çağımızda eğitimin büyük ölçüde kamu ekonomisi tarafından üstlenilmesine neden olmuştur.¹ Başka bir deyişle, devletin yerine getirdiği tam kamusal mal ve hizmetlerin yanında eğitim, genelde her ülkede devlet tarafından sağlanmaktadır. Gerçekten de eğitim hizmetleri yeterli düzeyde sunulduğunda, işgücünün verimliliğini yükselttiği gibi, fırsat eşitliğini, adil bir gelir dağılımını ve kaynakların optimal bir şekilde kullanılmasını sağlayarak, ekonomik istikrara da katkıda bulunduğu kabul edilmektedir.² Yarı kamusal bir mal veya hizmet olan eğitim hizmetlerinin, böyle özel bir uygulamaya tabi tutulmasının nedeni ilk bakışta açık olmamakla birlikte, gelişmiş ülkelerde eğitim harcamalarının, toplam kamu harcamaları ve GSMH'ya olan oranına bakıldığında, eğitime verilen önem anlaşılabilmektedir. Örneğin, ABD'de eğitim harcamaları, toplam kamu harcamalarının % 40'ını oluştururken, İsveç, İsrail, Kanada ve Hollanda gibi ülkelerde eğitimin GSMH'dan aldığı pay %7'den fazladır³ Ülkemizde ise eğitim harcamaları, toplam kamu harcamalarının % 18.9'unu oluştururken, eğitimin GSMH'dan aldığı pay % 3.7'dir.

Kişi başına düşen harcama miktarının devlet okullarında özel okullara göre daha yüksek olmasına karşılık, eğitim düzeyinin devlet okullarından daha düşük olduğunun belirlenmesi, eğitimin devlet tarafından sağlanmasının ilginç tarafıdır. Devlet tarafından sağlanan diğer hizmetlerde olduğu gibi, eğitimde bu olumsuzluktan

* Bu çalışma, 7-9 Mayıs 1997 tarihinde Ankara'da TODAİE tarafından düzenlenen "21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu"nda sunulmuştur.

** Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

1 Kenan BULUTOĞLU, Kamu Ekonomisine Giriş, İstanbul, 1975, s.328.

2 Bkz. Orhan ŞENER, Eğitim Ekonomisinin Temel İlkeleri, IV. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu, Gebze, 23-26 Nisan 1987.

3 Metin MERİÇ, Eğitim Niçin Devlet Tarafından Sunulmaktadır, Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme (Seçme Çeviriler), Yayına Hazırlayanlar: Prof. Dr. Aytaç EKER-Doç. Dr. Coşkun Can AKTAN, İzmir, 1993, s.470.

(eğitimin daha az verimli olmasından) söz edilebilir. Ancak anlaşılamayan taraf, özel okullardaki eğitim-öğretim düzeyinin, devlet okullarından daha yüksek olduğu bilindiği halde, eğitimin tüm ülkelerde neden devlet tarafından sağlandığının yeterince açıklanamasıdır.⁴

Bir sorunun çözümü için en uygun yol, ilgili konunun kamuoyuna mal edilerek, tartışılmasını sağlamaktır. Bu tebliğde de, eğitim sektöründe kamunun konumu ve rolünün eleştirisinin yapılması, kamunun yanında halen uygulanan ve yetersiz olduğu görülen, (öncelikle ve sadece eğitim amaçlı kurulmuş bulunan vakıflar aracılığı ile eğitim hizmetlerinin sunulması, eğitim hizmetlerinde yerel yönetimlerin etkin bir rol almasının gerekliliği, eğitim alanında halkın gönüllü katılımının sağlanması, bazı özelleştirme yöntemlerinin (kupon yöntemi gibi) eğitim sektörü için uygulanabilirliği ve özel sektöre yeterli eğitim teşvikinin sağlanması gibi) alternatif konuların tartışılması hedeflenmektedir.

Eğitim Hizmetinin Devlet Tarafından Sunulması

Bazı ülkelerde devlet okullarında kişi başına düşen maliyet, özel okullara göre daha yüksek olarak gerçekleşmektedir. Örneğin, ABD’de kişi başına düşen maliyetin, devlet okullarında daha fazla olduğu bilinmektedir. Özel okullarda maliyetin düşük olma nedeni, bu okulların 3/4’ünün kiliseye bağlı olması ve eğitim harcamaları içinde en önemli paya sahip olan personel giderlerinin (eğitimin din adamlarınca verilmesi nedeniyle) düşük olmasıdır. Kamu harcamalarının büyüklüğü ele alındığında, bu tip hizmetlerin devlet tarafından sunulmasına son verilmesinin devlet için büyük bir mali kazanç olabileceği⁵ söylenebilir. Ayrıca, öğrencilerin kavrama yetenekleri üzerinde yapılan bazı araştırmalarda, özel okullarda eğitim gören öğrencilerin, daha hızlı öğrendikleri belirlenmiştir. Bu alanda yapılan diğer araştırmalarda da sonuç olarak özel okulların, devlet okullarına göre daha iyi bir eğitim sunduğu görülmüştür.⁶ Diğer yandan, eğitimin devlet tarafından sunulması sonucunda aşağıdaki gibi sorunlar ortaya çıkabilmektedir;

- Eğitim harcamaları içinde, personel harcamaları önemli miktarda çoğalmaktadır.

4 MERİÇ, a.g.e., s. 470 - Bkz. Eğitimin devlet tarafından sunulması konusunda, birçok neden ya da açıklama bulunabilir. Eğitimin devlet tarafından sunulmasının altında yatan temel düşünce, çocukların eğitimden mahrum kalmaları değil, onların yanlış eğitileceği düşüncesidir. Eğitimin devlet tarafından sağlanmasının uygun açıklamalarından biri, cehaleti önlemek isteği olabilir. Diğer yandan, suç ve eğitim arasındaki ilişki, geçmişten bu güne eğitimin devlet tarafından sağlanması konusunda önemli bir rol oynamıştır. Eğitim hizmetleri yoluyla bazı dini görüşleri benimsetmek, politik telkinlerde bulunmak ve eğitimcilere yeterli refah transferi sunulabilmek, gibi nedenlerle de devlet eğitime müdahale etmiştir.

5 MERİÇ, a.g.e., s. 472.

6 MERİÇ, a.g.e., s.473.

- Devlet okullarında kaynakların dağılımında organizasyon eksikliği görülmektedir. Bilindiği gibi, devlet organizasyonları, maliyetlerini ve faydalarını doğrudan karar vericiler üzerinde yoğunlaştıramazlar. Kamu ekonomisinde karar vericilerin görevden kaçmalarına imkan varken, piyasa ekonomisinde rekabetin varlığı nedeniyle bu mümkün değildir. Devlet okulları sisteminin varlığı, eğitimde bu rekabeti engellerken, maliyetini direkt olarak ödemeyen öğrenciler, başarı veya başarısızlığa itiraz edemez, birer devlet memuru olan eğitimciler de bu kötü hizmetin sonuçlarından sorumlu tutulamazlar.

- Kamu işletmelerinde verimlilik, özel kesime göre daha düşüktür. Bunun nedeni işletmelerin geliri ile çalışanlar arasında bir ilişkinin olmamasıdır.⁷ Kamu işletmelerinde çalışanlar az çalışsalar da yine maaşlarını almaktadırlar. Devlet okullarındaki maaş ayarlamalarının, öğrencilerin başarısında önemli rol oynayan öğretmenlerin motivasyonunda, yetersiz kaldığı gözlenmiştir. Maaş ayarlamaları öğretmenlerin tecrübe ve öğrenim durumuna göre yapılmaktadır. Halbuki bu iki faktör de öğrenci başarısıyla direkt ilişkili değildir. Öğretmenin bilgisi burada ihmal edilmektedir.

- Kamu işletmelerinde israf yaygındır. Çünkü kişiler kendilerinin sahip olmadıkları serveti korumak için daha az çaba gösterme eğilimindedir.

Diğer yandan eğitimin devlet tarafından sağlanması, sadece harcamalar yönünden değil, kaybedilen beşeri sermaye yönünden de bazı olumsuzluklar taşımaktadır.⁸

Özel Eğitim Kurumlarının Ortaya Çıkışı ve Eğitim Düzeyine Etkileri

ABD ve İngiltere’de eğitim tarihi konusunda yapılan araştırmalarda devlet okullarının ortaya çıkışının, eğitim düzeyinin yükselmesi üzerinde çok az yararlı olduğu belirtilmiştir. 1860’lı yıllarda ABD’de, devlet okullarının parasız ve zorunlu olması, “siyasi eşitliğin bulunduğu, ilerleme yolunun herkese açık olduğu bağımsız bir devlette, eğitim için tabii bir dürtü vardır ve çok büyük engeller olmadıkça devlet bu hizmeti sağlamak zorundadır” yaklaşımları gelişmiştir. İngiltere’de ise eğitimin devlet tarafından sunulmasının 1870’li yıllarda özel eğitim sistemindeki boşlukların doldurulması amacıyla yapıldığı bilinmektedir.⁹

Ülkemizde ise özel öğretim kuruluşlarının resmi belgelerde yer alması, 1856 Islahat Fermanına dayanmaktadır.¹⁰ 1869’da Maarif-i Umumiyye Nizamnamesi ile

7 Coşkun Can AKTAN, Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine Özelleştirme, İzmir, 1992, s.77.

8 MERİÇ, a.g.e, s.474.

9 MERİÇ, a.g.e, s.474-475.

10 MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞI, Özel Öğretim Kurumları Genel Müdürlüğü, Özel Okullar 1995 -1996, Ankara, 1996, s. 1.

okulların ikiye ayrılarak adlandırılması, günümüzdeki anlamı ile özel okul kavramını ortaya çıkarmıştır. 1876 Anayasası ile özel öğretim, Anayasalara girmiştir. Ülkemizde özel okul açılması yabancılar tarafından başlatılırken, Türk müteşebbislerin özel okul açmaya başlaması, Mutlakiyet Dönemine (1878 - 1908) rastlamaktadır.

Cumhuriyetin ilanıyla birlikte Atatürk'ün 1925 yılında TBMM'nin açılış konuşmasında yer alan özel okul açılmasını teşvik edici tavsiyeleri üzerine, vakıfların açtığı özel eğitim kurumları, Cumhuriyet döneminin ilk örnekleri olmuştur.¹¹ Ancak daha sonraki gelişmeler istenen düzeyde olmamıştır. Batıda özel okulların devlet okullarına oranı; Almanya'da %25.44, ABD'de % 11.19, Fransa'da %24.86, Hollanda'da %74.15 iken, ülkemizde bu oran % 1.4 ile % 1.5 arasında ¹² kalmıştır. Yapılan bir araştırmada ülkemiz, eğitime katılım noktasında en son grupta yer alan Ruanda, Somali gibi Afrika ülkeleriyle birlikte yer almaktadır.¹³

Ülkemizde Mevcut Durum

Ülkemizde eğitimin amacı; demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olan TC'ne karşı görev ve sorumluluklarının bilincinde, özgür ve özgüveni olan, bilgi çağı insanını yetiştirmektir.¹⁴ Diğer yandan, eğitim geciktirilmeden verilmesi gereken ve yararları uzun dönemde görülebilen bir hizmettir. Kişilerin ilgi, yetenek ve özelliklerine uygun alanlarda eğitim ve işidihdamlarının sağlanması esastır.¹⁵ Bu amaçlara ulaşabilmek için ülkenin içinde bulunduğu ve aşağıda sıralanan eğitim sorunlarının çözülmesi gerekmektedir.

Ülke nüfusunun eğitimi düzeyindeki yetersizlikler devam etmektedir. Son yapılan nüfus sayımına göre (1990) okuma yazma oranı erkeklerde % 88.8, kadınlarda % 72 olmak üzere, ortalama % 80.5 düzeyinde kalmıştır. Okullaşma oranı (her düzeyde AB ülkelerinin altında) (% 26.7), istenen düzeye (% 31) çıkarılamamıştır. Eğitim sisteminin yapılanmasından ve işleyişinden kaynaklanan sorunlar, önemini korumaktadır. MEB'nin ve YÖK'ün merkezîyetçi yapısı, alt birimler ve taşra teşkilatlarının hareket imkanlarının sınırlı olmasına ve karar alma sürecinin yavaş işlemesine yol açmaktadır. İş görenlerin de eğitim düzeyi, istenen seviyeye çıkarılamamıştır.¹⁶ Eğitime ayrılan kaynakların yetersizliği, eğitimdeki gelişmeleri engellemektedir. Eğitimde yönlendirme sisteminin yeterli olmaması, bazı mesleki ve tek-

11 MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞI, a.g.e., s.2.

12 Bkz. AKM, Özel Eğitim Yönetimi, AKM Araştırma Koordinasyon Merkezi Yayını, Sürat A.Ş., İstanbul, 1996.

13 Cumhuriyet Gazetesi, 24.12.1996.

14 DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996 - 2000, Ankara 1996, s.22.

15 DPT, a.g.e., s. 23.

16 DPT, a.g.e., s.20.

nik liselerin kapasitelerinin sınırlı olması ve yükseköğretime olan aşırı talep, öğrencilerin genel liselere yönelmelerine ve üniversite önünde yığılmalara neden olmaktadır. Tarım, sanayi ve hizmet işletmelerinin eğitime yeterince ilgilenemedikleri görülmektedir.

Özel sektörün eğitim sürecine katılımı ve katkısı sınırlı kalmıştır. Bunun nedeni eğitim alanının özel girişimciler açısından kazanç getirici bir alan olarak görülmemesinin payı büyük olsa gerekir. Toplam öğrenci sayısının ancak % 1.5'i özel eğitim kurumlarına devam etmektedir. Mevcut özel öğretim kurumları da kapasitelerinin ancak % 50'sini kullanabilmektedir. Anayasaya göre, vakıflar dışındaki kişi ve kuruluşların yüksek öğretim kurumu açamaması, özel öğretim kurumlarına verilen teşvik ve desteklerin yetersiz oluşu, özel öğretim kurumlarının gelişmesini sınırlandırmaktadır.¹⁷ Diğer yandan, özel eğitim kuruluşları ticari bir müessese gibi görülmekte ve alınan vergiler özel sektörün bu alana yatırım yapmasını engellemektedir.

Yukarıda sıralanan ve kronikleşmiş bir durum olan bu sorunlar, eğitimin devlet tarafından sunulmasının bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Ayrıca diğer hizmetlerdeki gibi, eğitim hizmetlerinde de katı bir devletçilik anlayışının egemen olması, ülkemizde özel eğitimin yeterince gelişmemesinin nedenleri arasındadır. Diğer yandan, özel öğretim kuruluşlarıyla ilgili verilere baktığımızda (1995 - 1996 öğretim yılı itibarıyla), ülkemizde bu kurumların (gelişmiş ülkelere göre) yeterince gelişmediğini söylemek mümkündür;

- Türk vatandaşı olan gerçek ve tüzelkişilerce açılan özel okullar, 929
- Yabancılarla açılmış özel okullar, 112
- Milletlerarası özel öğretim kurumları, 6
- Özel dershaneler, 1373
- Özel kurslar, 772
- Motorlu taşıt sürücülere kursu, 1290 ve
- Öğrenci etüt eğitim merkezleri, 32 olmak üzere, toplam 4514¹⁸ adet özel eğitim kuruluşu mevcuttur. 1995-1996 öğretim yılında, faaliyette bulunan özel okul sayısı 1047, aynı öğretim yılında sağlanan öğrenci kapasitesi 182.352, toplam kapasite ise 319.099'a ulaşmıştır.

Ülke kalkınmasında ekonomik terimlerle ifade edilen unsurlar ne kadar önemliyse, eğitilmiş insan faktörü de o oranda, hatta daha da önemlidir. 1996 - 2000 yıllarını kapsayan VII.BYKP'da "ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlanması, top-

17 DPT, a.g.e., s. 11.

18 DPT, a.g.e., s.3.

lumsal ve bireysel refah düzeyinin artması; doğal ve insan kaynaklarının etkili bir şekilde geliştirilmesi ve değerlendirilmesine bağlıdır” ifadesi, 2000’li yıllara yaklaştığımız şu günlerde refahı yakalamanın anahtarına, işaret etmektedir.¹⁹ İşte bu nedenle, ABD 21. yüzyılın Amerika için kalkınma seferberliğini eğitimden başlatma kararı almıştır.²⁰

Kültürel ve ekonomik kalkınmışlık göstergesinin başında, ekonomik bir deyimle beşeri sermaye de denilen yetişmiş eğitilmiş insan gücünün gelmesi, eğitimin ve eğitim kurumlarının önemini bir kat daha arttırmaktadır. Konuya ister ekonomik, ister sosyal, isterse kültürel yönden bakalım, eğitimle elde edilen yarar ne kadar çok ise, eğitim eksikliğinin getirdiği zarar da, o derece fazladır ve telafisi de güçtür.²¹

Yukarıda sıralanan sorunların giderilebilmesi, sosyal ve ekonomik gelişmelere uygun, nitelikli eğitilmiş insan gücüne kavuşabilmemiz için, başta eğitimde özelleştirme olmak üzere, yeni önlemler alınmalı ve uygulanmaya konmalıdır.

Bununla birlikte eğitim hizmetiyle sağlanan yarar, kamu yararıdır. Dolayısıyla hizmeti kimin sunduğu değil, nasıl ve hangi nitelikte sunulduğu, bundan ülkemizin ne derecede yarar gördüğü önemlidir. Bu nedenle, hizmetin devletçe ve özel sektöre sunulmasında bir sakınca görülmemelidir. Sonuç, devlete verilen asli görevin, onun denetiminde ve gözetiminde, değişik ellerde yerine getirilmesinden başka bir şey değildir.

Bir çok konuda olduğu gibi eğitim konusunda da devletin kural koyma, kurallara uyulmasını sağlama, standart oluşturma konumuna çekilmesinin yararına dayanarak, özel sektörün eğitim alanında daha fazla yer almasının, sorunların çözülmesine büyük katkıları olabilecektir. Bunun için, ülkemizdeki özel okul sayılarını, gelişmiş ülkeler düzeyine çıkarmamız gerekmektedir.²²

Eğitimle ilgili sorunların çözümünde özel sektörden maksimum yararın sağlanabilmesi için aşağıda belirtilen düzenlemeler öncelikle yapılmalıdır;

- Mevcut özel okulların % 42.9’luk kapasite boşluğunu doldurabilmek için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır,
- Bazı kurum ve kuruluşlarca, resmi okullara tanınan hak ve istisnaların özel öğretim kurumlarına da tanınmasında yarar görülmektedir,
- Özel öğretim kurumlarında çalışan personele de resmi öğretim kurumlarında-

19 MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞI, a.g.e., s.17.

20 Fevzi ULUĞ, Eğitim Sisteminin Değişimine Yapısal Uyum Sorunları, 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumuna sunulan tebliğ, 7 - 9 Mayıs, Ankara 1997, s.1.

21 MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞI, a.g.e., s. 18.

22 MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞI, a.g.e., s. 22.

ki personele tanınan sosyal haklar tanınmalıdır,

- Özel öğretim kurumlarının kurulması, açılışı, işleyişi ile ilgili bürokratik işlemler mahallinde çözülmelidir,²³

- Bu kurumlarla ilgili değerlendirmelerin yapılmasında, eğitim hizmeti ister devletçe, ister özel sektörcce sunulsun, sağlanan öncelikli yararın kamu yararı olduğu, sonuçta devletin asli görevinin değişik ellerce yerine getirildiği dikkate alınmalıdır²⁴

Bu düzenlemelerle birlikte, halen uygulanan ve yetersiz olduğu görülen aşağıdaki konularla ilgili, gerekli düzenlemelere de gidilmelidir.

- 1- Özelleştirme Yöntemleri
 - a- Kupon Yöntemi
 - b- Gönüllü Organizasyonlar
 - i Vakıflar
 - ii- Halkın Gönüllü Katılımı
- 2- Eğitim Hizmetlerinde Yerel Yönetimler
- 3- Özel Sektöre Yönelik Eğitim Teşvikleri

1- Özelleştirme Yöntemleri

Burada, eğitim hizmetlerinde yarı veya kısmi özelleştirilme diyebileceğimiz, kupon yöntemi ve gönüllü organizasyonlar (Vakıflar ve Halkın Gönüllü Katılımı) incelenecektir.

a- Kupon Yöntemi

Kupon yöntemi, belirli tüketici kesimlerinin mal ve hizmetlere olan tüketimini teşvik etmek suretiyle geliştirilmiş bir uygulamadır. Bu yöntemde devlet, gelir düzeyi düşük olan kimselere, belirli kamusal mal ve hizmetleri bizzat sunmak yerine, bu kimselere sunulacak hizmetin bedelini kapsayan bir kupon vermektedir. Böylece dar gelirli kimselerin hizmeti özel kesimden karşılayabilmeleri mümkün olmaktadır. Örneğin, devlet dar gelirli kimselere eğitim hizmetini bizzat açacağı parasız yatılı okullarda sunmak yerine, bu kimselere hizmetin özel kesimden karşılanması için bir para yardımıyla bulunabilir veya direkt olarak para yardımı yapmak yerine, bu kimselere bir kupon vererek onların hizmeti özel okullardan temin edebilmelerine yardımcı olabilir.²⁵ Örneğin, yüksek öğretim öncesi eğitimde, devlet gelir düzeyi

23 MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞI, a.g.e., s.23.

24 MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞI, a.g.e., s. 24.

25 AKTAN, a.g.e., s.75.

düşük kimselere eğitim kuponu vererek, talebi özel sektöre kaydırmaya çalışır. Yüksek öğretimde kupon yönteminin uygulanması yanında, rekabetçi bir ortam için araştırma ve eğitim bursları verilebilir²⁶

Eğitimde kupon sistemi düzenlemeleri ilk kez, ABD’de New York gibi bölgelerde uygulanmıştır. Devlet ilk olarak, özel okullara yardım etmiştir.²⁷ Böylece, özel sektör tarafından sunulan eğitim hizmetlerinin daha düşük maliyetle, daha yüksek kalitede üretilbildiği görülmüştür.²⁸ Bu sistemde, belirli usul ve esaslar çerçevesinde seçilen bazı öğrenciler devlet tarafından okutulabilmektedir veya özel okullarda öğrenim gören öğrencilerin ücretleri kısmen veya tamamen devletçe karşılanabilmektedir. Öğrenci eğitim harcamalarının çeşitli yollarla sübvans edilmesinin özel okullara olan talebi artıracığı da düşünülmektedir. Kupon yöntemi ile karar mekanizmasının devletten piyasaya devredilmesiyle, özel kesimde ekonomik etkinliğin artması sonucunu doğurur.

Kupon yöntemi uygulanmasındaki temel güçlük, hizmetten yararlanması planlanan potansiyel kişi veya grupların belirlenmesinde ortaya çıkmaktadır.²⁹ Diğer yandan, kupon yöntemiyle değiştirilmeye çalışılan şimdiki sistem, çocukların homojen çevrelerden uzak, tek bir okula yerleştirilerek toplumsal izolasyonu sağlamaktadır. Kupon sisteminin kullanımına sınırlamalar getirilerek, toplumsal karışım sağlanabilir.

b- Gönüllü Organizasyonlar

Kamu kaynakları merkezi düzeyde olduğu gibi, yerel düzeyde de yetmemektedir. Bu nedenle, halkın potansiyel imkanlarının, gönüllü kuruluşlar (vakıf, dernek, vb. gibi) aracılığıyla kamu hizmeti haline dönüştürülmesi gereklidir.³⁰

Günümüzde, kamu hizmetlerinin karşılanmasında, vatandaşların ve kuruluşların gönüllü katılımının artırılması giderek önemli hale gelmektedir. Bu nedenle, halk kamu hizmetlerinin yürütülmesine katılabilmelidir.

Bazı kişi ve kurumların kamusal mal ve hizmetlerin sunulmasında, gönüllü katkıları olabilir. Hayırsever kuruluşlar, vakıflar, kâr amacı gütmeyen kurumlar gibi çeşitli adlar ile bilinen gönüllü organizasyonların faaliyetleri devlet tarafından teşvik edilebilir. Bu tür kuruluşlara vergisel teşvikler sağlanması, posta hizmetlerinde

26 AKTAN, a.g.e., s. 76.

27 MERİÇ, a.g.e., s. 478.

28 Mustafa SAKAL, Devlet Niçin Büyümektedir?, Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme (Seçme Çeviriler), Yayına Hazırlayanlar: Prof. Dr. Aytac EKER-Doç.Dr. Coşkun Can AKTAN, İzmir, 1993, s.61.

29 AKTAN, a.g.e., s. 77.

30 Bilal ERYILMAZ, Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler, Türk İdare Dergisi, s.382, Mart 1989, s.56.

uygulanen tarifieden ayrı, daha düşük bir tarife uygulanması vb. uygulamalar yapılması mümkündür. Bu tür organizasyonlar, özellikle okul yapımı, öğrencilere eğitim ve araştırma bursu verilmesi, vb. gibi işlerde aktif olarak görev alabilirler.³¹

i- Vakıflar

Kamu hizmetlerine gönüllü katılım kapsamında vakıfların, ülkemizin geçmişi açısından, ayrı ve özel bir önemi vardır. Osmanlı döneminde, devletin görev ve işlevlerinin, iç ve dış güvenlik gibi hizmetlerde sınırlı tutulması, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde vakıfların rolünü artmıştır. Yarı kamusal hizmetlerin (eğitim ve sağlık gibi) vakıflar aracılığıyla gerçekleştirilmesi, bu hizmetlerin özelleştirilmesi açısından önemli bir adımdır.

Osmanlılarda eğitim ve kültür hizmetlerinin tamamına yakını, vakıflar tarafından yürütülmekteydi. 18. yüzyılda, seçilen 330 adet vakfiye üzerinde yapılan bir araştırmada, vakıfların bütçesinin, imparatorluk bütçesinin yaklaşık olarak yarısına eşit olduğu, bu bütçenin (vakıf bütçelerinin) %28.16'sının da eğitim hizmetlerine ayrıldığı ortaya çıkarılmıştır³² Diğer yandan, 19. yüzyılda kurulan 9000 vakıftan elde edilen gelirin % 27.12'si eğitim giderlerine ayrılmıştır. Cumhuriyet döneminde kurulan 3250 vakfın hizmet amaçları itibarıyla % 35'inin eğitim, kültür, sağlık ve çevre ile ilgili olduğu görülmektedir.³³ Osmanlı vakfiyelerinde caminin yanında, her düzeyde mektep ve medreseler, kütüphaneler yer almaktaydı. Küçük vakıfların, camiler bünyesinde kurdukları "Sıbyân Mektepleri" adı verilen mahalle okulları, küçük yaştaki çocukların eğitimiyle meşgul olur, onları medrese eğitimine hazırlardı. Buradaki eğitimciler ve yardımcısıyla diğer gerekli personel, maaşlarını bağlı oldukları vakıftan alırlardı.

Mektep ve medrese vakıfları yanında, kütüphaneler, açık hava okulları kurulması ve buralarda okuyan öğrencilerin gıda yiyecek ve çeşitli ders malzemesi ihtiyaçlarının karşılanması gibi amaçlara dönük, vakıflara da rastlanmaktadır.

Eğitimle ilgili vakıflardan bir çoğunun da genel anlamda eğitim ihtiyacını karşılama yanında, kendi imkanlarıyla eğitim yapması mümkün olmayan öğrencilere eğitim imkanı sağlayarak, eğitimde fırsat eşitliğini sağlamaya yönelik olduğu görülmektedir.³⁴

31 AKTAN, a.g.e., s.87.

32 Bkz. Yahya AKYÜZ, Türk Eğitim Tarihi (Başlangıçtan 1982'ye), A.Ü. Eğitim Bilimleri Fakültesi Yayınları, No: 114, Ankara 1982 - İbrahim CANAN, Dünya Tecrübesinde Özel Eğitim ve Gelişme Hedefleri, Zaman Gazetesi, 18.01.1997.

33 Nazif ÖZTÜRK, Yeni Vakıfların Amaç Kavramları Üzerine Bazı Düşünceler, Vakıflar Dergisi, sayı: XXV, Vakıflar Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 1995, s.292.

34 İ. Erol, KOZAK, Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf, Sakarya Üniversitesi Matbaası, Adapazarı, 1994, s.16-17.

Gerçekten Türk kültürünün eğitim alanında iki örnek ürünü olan vakıf ve lonca sistemleri, bizim terk ettiğimiz, fakat gelişmiş ülkelerin bugün de geniş ölçüde yararlandıkları, birbirini tamamlayan iki güçlü örgüttür. Bu örgütler, gelişmiş ülkelere devlet bütçesi ile yukarıdan zorlama yoluyla değil, fakat özel kaynakları harekete geçiren ve birbirlerine destek veren insanların çabalarıyla, aşağıdan gelişen bir toplum hareketi halinde, eğitimi geniş halk kitlelerine hızla yaymanın en etkili aracı olma niteliğini günümüzde de sürdürmektedir.³⁵

Ülkemizde son yıllarda, ilk ve ortaöğretim düzeyinde vakıf okullarının açılması, bunların düzenlenen bilim olimpiyatları ve diğer benzeri yarışlarda başarılı olmaları, bu kurumlara yeterli desteğin sağlanması durumunda; eğitim imkanını en iyi şekilde sunmanın yanında, devletin kıt kaynaklarının bu alanda verimsiz kullanılmasını önlemesi açısından son derece önemli bir işlev yerine getirebileceği dikkate alınmalıdır. Yükseköğretimde vakıf üniversitelerinin eğitim bütçelerinin bir bölümünün devlet tarafından karşılanması ve bu kurumların kurulmasının teşvik edileceği VII.BYKP'da yer almaktadır. Bu, ülkemizde devletin yükseköğretim için ayıracağı eğitim harcamaları payının azalmasını sağlamanın yanında, eğitim hizmetlerinin daha verimli sunulmasına da katkıda bulunacaktır.

Günümüzde de devlet etkin bir şekilde tam kamusal mal ve hizmetleri sunma görevini üstlenmelidir. Yarı kamusal mal ve hizmetlerin sunulmasında vakıf sisteminden yararlanılmalıdır. Eğer bu sistem benimsenirse, sunulan hizmetler desantralize edilmiş olacaktır.³⁶ Vakıfların günümüz eğitim hizmetlerine destek olacak şekilde yeniden yapılandırılması ve halkın eğitim-yönetime katılımının sağlanması ile eğitim hizmetlerinin daha etkin ve verimli sunulması imkanı ortaya çıkacaktır.

ii- Halkın Gönüllü Katılımı

Ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerin en büyük sorunu, artan kamusal ihtiyaçlara karşın, kaynakların kıt olması ve artmamasıdır. Bu sorunun çözümü için, halkın potansiyel gücünden yararlanılmalıdır. Bir asır önce Mithat Paşa'nın Tuna Valiliğinde iken yaptığı 3.000 km yol ve bir o kadar da köprü, yine Halil Rıfat Paşa'nın Sivas'ta gerçekleştirdiği 1.200 km yol, halkın potansiyel gücünden yararlanma açısından, Osmanlıdaki bir kaç örnek iken ³⁷ ülkemizde son yıllarda (1980'li yılların sonlarında) Tokat ilinde uygulanan, halkın yönetime katılmasıyla sağlanan, toplum kalkınması çalışması, boyut ve kapsam itibarıyla çarpıcı diğer bir örnektir.

Tokat modeli adıyla bilinen; emanet yöntemi, torba bütçe ve gönüllü vergi bi-

35 TÜSİAD, Türkiye'de Eğitimi, Sorunlar ve Değişme Yapısal Uyum Önerileri, Tüsiad Yayını, 2. Baskı, İstanbul, 1990, s. 155.

36 Bilal ERYILMAZ - Musa EKEN, Mahalli İdarelerle Özelleştirme Politikaları ve Uygulamaları, Türk İdare Dergisi, S.387, Haziran 1990, s.49.

37 Recep YAZICIOĞLU, Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi, Erzincan, 1992, s.24.

çimindeki bu uygulama, DPT tarafından diğer illere örnek ve model olarak gösterilmiştir. Halkın yönetime katılımıyla ilgili bu örnek uygulamalara, daha sonra Aydın ve Erzincan illerinde de kısmen de olsa rastlanmıştır. Ayrıca 1980 sonrasında başlatılan ve halk katılımı ile gerçekleştirilen, “Kendi Okulunu Kendin Yap” kampanyası da istenen sonuçları vermiştir. Hayırsever yurttaşlarımızla, çeşitli büyüklükteki şirketlerin ve çeşitli vakıfların okul binası yapımı, arsa bağışı, okul donatımı, yurt-lojman yapımı, spor sitesi yapımı ve işletilmesi, yurtiçi ve yurtdışı burs tahsisı gibi konularda, milli eğitime büyük katkıları olmuştur. 1988 yılındaki halk katkısı, devletin MEB’na ayırdığı toplam yatırım ödeneklerinin 1/3’ne ulaşmıştır. Bu sonuç; halk katkısının, yörelerin ihtiyaçlarına göre yeni teşvik önlemleriyle birlikte eğitimin finansmanında önemli roller üstlenebilecek bir kaynak olduğunu göstermektedir.³⁸ Diğer yandan, ülkemizde din eğitimi ve öğretimi veren, imam-hatip okullarının tamamına yakınının da halkın gönüllü katılımları ile gerçekleştirildiği de bilinmektedir.

Yerel kamu hizmetlerinin yerinde planlanıp, programlanıp, yerel bütçelerle, yerel halkın katılımı sağlanarak gerçekleştirilmesi halinde, Tokat örneğinde görülen etkin ve yaygın hizmet sağlanarak, gönüllü halk katılımı ile büyük tasarruflar sağlanabilecektir. Böylece kalkınma ve gelişme için gerekli olan büyük altyapı projelerine (eğitim hizmetleri gibi) parasal kaynak bulunmuş olacaktır. Tokat örneği bunun yapılabilirliğini göstermiştir.³⁹ Bunun için Türk idare sistemi baştan başa yeniden düzenlenmeli, Avrupa Konseyi üyelerinin kabul ettiği, bizim de imza ettiğimiz yerel düzeyde yurttaşların kamusal hizmetlere katılma hakkı, vatandaşımızdan esirgenmemelidir. Bu amaçla Anayasa ve yasalarda gerekli değişiklikler gerçekleştirilmelidir.⁴⁰

2 - Eğitim Hizmetlerinde Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler 21. yüzyıla girerken, eğitim hizmetlerine daha yakın ilgi göstermek zorundadırlar. Özel teşebbüsü eğitime dahil etme çabalarının yanında, yerel yönetimlere de sorumluluk ve yetki verilebilmelidir. Böyle bir teşebbüs, yerel düzeyde demokrasinin gelişmesine de katkıda bulunabilir. Hem merkezi yönetimin, hem de yerel yönetimlerin kendi okullarını, kendi eğitim kuruluşlarını oluşturmasıyla üretecekleri eğitim hizmetleri, rekabet ortamının hazırlanması ve daha verimli sonuçların alınması yönünde yararlı olabilir. Böyle bir konunun önemi, Türkiye’nin eğitim düzeyinin başka ülkelerle karşılaştırılması sonucunda çok belirgin olarak ortaya çıkmaktadır.

38 TÜSİAD, a.g.e., s.99.

39 DPT, Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması Hizmet Raporu, DPT Yayını, Ankara, 1991, s.51-58.

40 YAZICIOĞLU, a.g.e., s.35.

Batı Avrupa'da Fransa hariç, hemen her ülkede örgün eğitim yerel yönetimlerce yürütülmektedir. Hatta ABD'de eğitimle ilgilenen "School District"ler bulunmakta, bu yerel yönetim birimlerinin temel görevi de eğitim olmaktadır. Bu ülkelerde de, eğitim politikasının temel ilkelerinin belirlenmesi, belirli konularda standartların getirilmesi, denetleme, kaynak bulma ve incelemeler yapma gibi temel destek ve koordinasyon sağlayıcı önemli görevlerin, merkezi yönetimce yerine getirilmesine⁴¹ devam edilmelidir.

Yerel yönetimlerin eğitim faaliyetleri dışında tutulmasının bazı sakıncaları vardır; Örneğin, merkezi yönetim kontrolündeki eğitim programları, ilgili bakanlık tarafından hazırlanmakta ve ülke genelinde uygulamaya konulmaktadır. Eğitim araçlarının seçiminde, eğitim programlarının hazırlanmasında, öğretmenler, veliler, hatta öğrenciler dikkate alınamamaktadır. Merkezi yönetimin ağır bastığı sistemlerde, eğitim bütçelerinin hazırlanması ve kullanımı da merkezi hükümetin elindedir. Bu bakımdan, en ufak işlerin yapılması bile, birçok formaliteler gerektirebilmekte ve zaman kaybına neden olabilmektedir. Bütün bu sorunlar, yerel yönetimlerin eğitim hizmetlerine sağlayacakları katkılarla en düşük düzeye indirilebilir. Böylelikle, demokratik parlamenter rejimlerin en önemli özelliği olan adem-i merkeziyetçilik ilkesinin uygulanması sonucu, yerel yönetimler hizmetlerin bir çoğunu daha rahat ve etkin yapabilirler.⁴² Eğitim konusunda yerel yönetimlerin neler yapabileceğine dair bazı çalışmalar da yapılmıştır.⁴³

Ülkemizi 2000'li yıllara taşıyacak olan VII.BYKP'na göre "kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında, devletin hangi faaliyetleri doğrudan yürüteceği veya yürütmeye devam edeceği ve hangi faaliyetler açısından gözetici, destekleyici, yol gösterici veya sadece izleyici rol üstleneceğine karar verilecektir."⁴⁴ Bununla birlikte, milli eğitimde hizmet esasına göre yeni bir yapılanmayı gerçekleştirmek üzere, Bakanlık taşra teşkilatına, yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk devrini gerçekleştirmek ve eğitim hizmet sürecine aktif katılımını sağlamak, eğitim programlarının günün ihtiyaçları doğrultusunda yeniden düzenlenmesini, ailelerin, işletmelerin ve yerel yönetimlerin eğitim harcamalarına katılımını sağlamak amacıyla, gerekli yasal düzenlemelere gidilmelidir.

41 Kemal GÖRMEZ, Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Üzerine, Yeni Türkiye Dergisi, Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl: I, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, Ankara, s.333.

42 Yusuf Ziya İRBEÇ, Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Büyük Şehirler, Yeni Türkiye Dergisi, Yeniden Yapılanma Özel sayısı Yıl: I, Sayı:4, Mayıs - Haziran 1995, Ankara, s.534.

43 Bkz. TÜRK BELEDİYEÇİLİK DERNEĞİ-KONRAD ADENAUER VAKFI, Yerel Yönetimlerin Eğitim ve Kültür İşlevleri, 1993, Ankara - KAYA, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, TODAİE Yayını, 1992, Ankara.

44 DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, (1996 - 2000), a.g.e., s.99.

54. Hükümet Programında, kamu yatırımlarında, sağlık ve eğitim sektörlerine bölgesel gelişmişlik farklarının giderilebilmesi için ağırlık verileceğine işaret edilmektedir. Eğitimin bu plan döneminde (1996-2000) en öncelikli sektör olacağı da⁴⁵ ifade edilmektedir. VII.BYKP'da öngörülen kamu yatırımları içerisinde eğitimin 1995'de %9.2 olan payının %12 ye çıkarılması hedeflenmektedir⁴⁶ 1996 yılında bu oran % 9.8 olarak gerçekleşmiştir.⁴⁷

VII.BYKP'na göre "kamu görev ve yetkilerinin merkez teşkilatı, merkezin taşra kuruluşları ve yerel yönetimler arasındaki dağılımı, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerinin uygulanması yönünde gözden geçirilerek, bu kapsamda merkezi yönetim tarafından sağlanmakta olan bazı hizmetlerin, il özel idarelerinden başlamak üzere yerel yönetimlerin ve taşra teşkilatı birimlerinin yetki ve sorumluluğuna bırakılacağı"⁴⁸ ifadesi ile merkezi yönetimin taşra teşkilatınca yürütülen tüm yerel hizmetlerin, yerellik anlayışına uygun bir şekilde ve kırsal kesimden tek sorumlu birim olan il özel idarelerince yürütülmesi mümkün olacaktır. (Belediye görevleri hariç, Tarım ve Köy İşleri ve Bayındırlık Bakanlıklarının ilde yaptığı hizmetler dahil) VII.BYKP'da yer alan bu görüşlere paralel olarak, öncelikle;

- Köy ve sağlık hizmetleri ile temel eğitim hizmetlerinin, il özel idarelerine verilmesi önerilmektedir.⁴⁹

1996 yılında ülkemizdeki vali ve il belediye başkanlarının katıldığı, merkezi yönetimden alınarak yerel yönetimlere aktarılması gereken görevlerle ilgili bir araştırmadaki soruya, vali ve belediye başkanları şu görüşleri belirtmişlerdir;

Valilerin bu konuyla ilgili görüşleri şöyledir;

Görüşülen valilerin, % 12.5'i eğitim ve öğretim altyapı hizmetlerinin yerel yönetimlere bırakılmasını istemiştir. Bunların içinden bir vali, teknik eğitim hariç derken, bir diğeri mali yönetimin de dahil olmasını istemiştir. Valilerin % 2.5'i ise, sadece ilköğretim hizmetleri yatırımlarının emanet usulüyle yerel yönetimlerce yerine getirilmesini istemiştir.

Belediye başkanlarının bu konuyla ilgili görüşleri ise şöyledir;

Görüşülen il belediye başkanlarının, % 22.4'ü eğitim-öğretim hizmetlerinin, (ilköğretim ve ortaöğretim hizmetleri gibi) yerel yönetimlere bırakılmasını istemişlerdir.

45 DPT, a.g.e., s.23.

46 HÜKÜMET PROGRAMI, 54'üncü Hükümet Programı, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1996, s.19.

47 MALİYE BAKANLIĞI, 1997 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara, Ekim, 1996, s.14.

48 DPT, a.g.e., s. 109.

49 Uğur YILDIRIM, Türkiye'de Siyasi İktidarların Yerel Yönetimler Üzerindeki Mali ve İdari Politikaları, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye ABD, İzmir, 1996, s. 157.

Bu araştırmaya göre vali ve belediye başkanlarının ortak görüşlerini değerlendirecek olursak;

- % 20.6'sı sağlık hizmetleri,
- % 17.4'ü eğitim-öğretim hizmetleri,
- % 9.8'i trafik hizmetleri,
- % 7.2'si bayındırlık, imar ve alt yapı hizmetleri ve
- % 6.6'sı köy hizmetlerinin, yerel yönetimlere bırakılmasını istemişlerdir.⁵⁰

Bu sonuçlardan yerinden yönetim kurumlarının başında olan yöneticilerimizin eğitim - öğretim hizmetlerini yerine getirebilecekleri görülmektedir.

Diğer yandan TOBB'un hazırladığı "Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması" raporunda da, anketi cevaplayanların % 40.4'ü merkezi yönetimin bir kısım yetki ve sorumluluklarının belediyelere verilmesini istememektedir. Ancak, bu soruyu "evet" diye cevaplayanlarla "bazı sorumluluklar verilebilir" şeklinde cevaplayanların toplamı da % 49.5'i bulmaktadır. Bu çalışmaya göre, merkezden alınıp yerel yönetimlere aktarılması öngörülen hizmetler içerisinde öncelik, sağlık hizmetlerine verilirken, ikinci derecede öncelik eğitim hizmetlerine verilmiştir. Ankete cevap verenlerin I. tercihlerine göre; % 12.1, II. tercihlerine göre; % 28.2 ve III. tercihlerine göre; %8.7 oranında eğitim hizmetlerinin yerel yönetimlerce yerine getirilebileceği ifade edilmiştir.⁵¹ Yukarıda da belirtildiği gibi, bu anket sonuçlarına göre de, eğitim hizmetleri yerel yönetim birimlerince yerine getirilebilecektir.

3- Özel Sektöre Yönelik Eğitim Teşvikleri

Friedman, dışsal yararların sağlanması için eğitimde devlet desteğinin gerekliliğini savunan çalışmasında, eğitim satın alanların dışsal yararlarını, eğitim satın almayanlara vermeleri nedeniyle, çok az eğitim satın almak durumunda kaldıklarını ortaya koymuştur. Bu çalışmada dışsal yarar alanlarının vergilendirilerek ve eğitim satın alanlara teşvik vererek, her iki grubun da refah düzeyinin artırılacağı⁵² ifade edilmektedir.

VII.BYKP'da yer alan "toplumsal yararın büyük olduğu zorunlu eğitimin devlet tarafından üstlenilmesi, bireysel yararın büyük olduğu daha üst eğitim kademelerinde ise hizmetten yararlananlara hizmetin bedelinin ödetirileceğinin belirtilmesi ve bu yapı ile fırsat eşitliği açısından ödeme gücü olmayan öğrencilerin hizmetten yararlanabilmesini sağlamak üzere, özel kesimin de katkısıyla, dar gelirli aile

50 YILDIRIM, a.g.e., s. 192 - 193.

51 Bkz. TOBB, Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması, Yerel Yönetim Reformu, Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara, Şubat, 1996, s. 196-197.

52 MERİÇ, a.g.e., s. 478.

çocuklarının kredi ve burs sistemiyle destekleneceği⁵³ ifadesi ile, eğitimde eşitliğin sağlanması (eğitim satın alanlarla, almayanların refah düzeyini arttırarak, eşitlemek) hedeflenmiştir.

İnsan gücünün yetiştirilmesi ve verimliliğinin yükseltilmesi amacıyla eğitime ayrılan kaynaklarının artırılması, özel sektör kaynaklarından da yararlanılması ve bu kaynakların akılcı bir şekilde kullanılabilmesi⁵⁴ için özel sektörün teşviklerle desteklenmesinin uygun olacağı da belirtilmelidir.

Sadece özel teşebbüs teşviklerinin, eğitim alanında optimal düzeyde yatırım getireceği ve özel eğitimin daha çok beşeri sermaye ürettiği kabul edilirse, teşvik edilmiş özel eğitimin, mevcut devlet eğitiminden daha üstün olduğu ortaya çıkacaktır. Özel eğitimin beşeri sermayeye yapılan yatırımı, devletin verdiği eğitimden daha fazla arttırdığı (daha düşük maliyetle sunduğundan) görüşü, teşviklerin kamu müdahalesinden daha üstün olduğunu da göstermektedir. Eğitimin devlet tarafından sunulması devletin okullara müdahale etmesini gerektirmez, devlet, okulları kontrol amacını; teşvikler yoluyla da yapabilir. Diğer yandan, sürekli artan teşvikler sayesinde özel okullar, devlet sistemine dahil edilmiş olarak da kabul edilebilir.

Eğitime yapılan yatırımın getirisi, diğer yatırımların getirisinden daha düşüktür. Bu nedenle, devlet gözetiminde özel kesimin eğitim hizmetine yatırım yapma ve sunma faaliyetleri teşvik edilmelidir. Örneğin, özel dershanelerin mesleki ve teknik eğitime yönelmeleri, uygun olanların ortaöğretim ve yükseköğretim kurumu oluşturmaları desteklenirken⁵⁵, üstün zekalı çocukların yeteneklerine uygun bir ortamda yetiştirilmelerini sağlamak amacıyla, gerekli eğitim kurumlarının geliştirilmesine önem verileceği ve özel sektörün de bu alandaki girişimlerinin destekleneceği, VII.BYKP'da ve 54. Hükümet Programında⁵⁶ ifade edilmektedir. Ayrıca, eğitimin her kademesinde teknolojiyen, bilgisayar destekli eğitimden ve bu alandaki özel sektör imkanlarından da yararlanılmalıdır.

Diğer yandan, kamu ve özel sektörün eğitim alanında ortaklaşa çalışabilecekleri bazı alanlar da mevcuttur. Örneğin, Dünyadaki gelişmeler ve Türkiye'nin orta vadeli hedefleri doğrultusunda, yeni meslek türleri ile ilgili olarak, kamu kurumları, özel kesim ve üniversitelerin işbirliğiyle, politika ve programların geliştirilebileceği belirtilmelidir. Kamu ve özel sektör kurum ve kuruluşlarının mesleki ve teknik eğitim alanına yeterince yönelmeyişleri önemli bir sorun oluştururken, bu durum, kamunun eğitim maliyetini arttırmakta ve eğitimin kalitesini olumsuz yönde et-

53 DPT, a.g.e., s. 25.

54 DPT, a.g.e., s. 23.

55 DPT, a.g.e., s.24.

56 HÜKÜMET PROGRAMI, a.g.e., s.43 - 44.

kilemektedir.⁵⁷ Kamu ve özel kesimde, yaygın mesleki eğitimin, teknik ve finansman yönünden desteklenmesine önem verilmesi gerekmektedir.

VII.BYKP'da da belirtildiği gibi, özel kesimin eğitim hizmetlerinden yeterince pay alabilmesi için bazı yasal düzenlemelere de gidileceğine işaret edilmektedir. Örneğin, özel kesimin eğitime yatırım yapmasını teşvik etmek, özel okullarda okuyan öğrencilerin eğitim harcamalarının bir kısmını (vergi iadesi, muafiyet, burs ve benzeri yollarla) sübvans etmek, yüksek öğretimde vakıf üniversitelerinin eğitim bütçelerinin bir kısmının devlet tarafından karşılanması ile ilgili uygulamadan, ilk ve ortaöğretim kademesindeki özel okulların da yararlandırılmasını sağlamak, ihtiyaç duyulan alanlarda yeni kapasiteler oluşturmak ve mevcut kapasiteyi genişletmek, özel dershanelere olan ihtiyacı giderek ortadan kaldırmak, bu kurumların eğitim sistemi içinde eritilmesini özendirmek amacıyla yeni düzenlemelere gidilebilir. Mesleki eğitimi geliştirmek, kamu ve özel kesim kurum ve kuruluşlarının mesleki ve teknik eğitime katılımını sağlamak üzere, yasal düzenlemelere gidileceği de⁵⁸ ifade edilmektedir. Vakıflar dışında da özel üniversite ve yüksek okul kurulmasına imkan verilmesi amacıyla, YÖK yasasında ve Anayasanın ilgili maddesinin değiştirilmesi konusunda çalışmalar yapılması gerekmektedir. Vakıf üniversitelerinin kurulmasının teşvik edilmesi, özel üniversitelerin kurulması için gerekli yasal düzenlemeler yapılması⁵⁹ hedeflenmektedir.

Sosyal devlet anlayışına uygun olarak, toplumsal yararın yüksek olduğu eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik konularında, yoğunlaştırılacak sübvansiyonlar bütçeleştirilerek; uygulamada fırsat eşitliği, objektiflik, etkinlik ve yararlananların ödeme gücünü dikkate alan⁶⁰ düzenlemeler yapılmalıdır.

Diğer yandan özel okul yaptırmak isteyen girişimciler bazı teşviklerden de yararlanabilmektedir. Bu teşviklerden yararlanarak özel okul yaptırmak isteyen müteşebbislerden Hazine Müsteşarlığınca teşviki uygun görülenler; Gümrük Muafiyeti, Yatırım İndirimi, Krediler, Vergi, Resim, Harç İstisnası, Yatırım Finansman Fonundan Yararlanma, Bina İnşaat Harcı İstisnası, KDV Ertelemesi, Makine ve Teçhizat Alanında KDV Desteği, Enerji Desteği, Arsa Tahsisi, Dış Kredi Teminat Mektubu Masraflarına Katkı, Taşınma Desteği, Kalite ve Standart Sağlama, gibi teşvik önlemlerinin bazılarından yararlandırılmaktadırlar⁶¹ Bunların yanında, özel okullara, gelir ve kurumlar vergisinden muafiyet veya istisnalar da sağlanmalıdır.

57 DPT, a.g.e., s.21.

58 DPT, a.g.e., s. 28.

59 HÜKÜMET PROGRAMI, a.g.e., s. 43.

60 DPT, a.g.e., s. 17.

61 MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞI, a.g.e., s. 15.

SONUÇ ve ÖNERİLER

Devletin yerine getirdiği tam kamusal mal ve hizmetlerin yanında, eğitim de genelde her ülkede devlet tarafından sağlanmaktadır. Devlet tarafından sağlanan diğer hizmetlerde olduğu gibi, eğitim hizmetlerinde de devletin yeterince başarılı olmadığı, söylenebilir.

Gelişmiş ülkelerde eğitimin devlet tarafından sunulması konusunda, birçok neden ya da açıklama bulunabilir. Ancak bu açıklamalar bile, devletin eğitim hizmetini sunmasını yeterince açıklayamamaktadır.

Özel eğitim kurumlarının ortaya çıkması ile eğitim düzeyinde olumlu bazı gelişmelerin olduğu görülmüştür. Özellikle ABD ve İngiltere’de görülen bu olumlu gelişmeye paralel olarak, aynı yıllarda ülkemizde de özel eğitim kurumlarının ortaya çıktığı bilinmektedir. Günümüzde ülkemizdeki özel öğretim kurumlarına bakıldığında gelişmiş ülkelere göre, yeterince geliştiğini söylemek mümkün değildir.

Devletin her alanda olduğu gibi eğitim alanında da rolü yeniden tanımlanmalıdır. Son yıllarda devletçilik anlayışında meydana gelen gelişme ve değişimlere paralel olarak eğitimde özel sektörden azami ölçüde yararlanılması düşünülmelidir.

Eğitim hizmetiyle sağlanan yarar, kamu yararıdır. Dolayısıyla hizmeti kimin sunduğu değil, nasıl ve hangi nitelikte sunulduğu, bundan ülkemizin ne derecede yarar gördüğü önemlidir. Bu nedenle, hizmetin devletçe veya özel sektörce sunulmasında sakınca görülmemelidir. Sonuç devlete verilen asli görevin, onun denetiminde ve gözetiminde değişik ellerde yerine getirilmesinden başka bir şey değildir.

Bir çok konuda olduğu gibi eğitim konusunda da devletin kural koyma, kurallara uyulmasını sağlama, standart oluşturma konumuna çekilmesinin yararına dayanarak, özel sektörün eğitim alanında daha fazla yer tutmasının, sorunların çözülmesine büyük katkıları olacaktır. Ülkemizdeki özel okul sayılarını, gelişmiş ülkelerin düzeyine çıkarmamız gerekmektedir.

Eğitimin devlet tarafından verilmesinin bir sonucu olarak değerlendirilen sorunların giderilebilmesi, sosyal ve ekonomik gelişmelere uygun nitelikli eğitilmiş insan gücüne kavuşabilmemiz için, mevcut uygulamalarda yetersiz olduğu görülen konularla ilgili gerekli düzenlemelere gidilmelidir.

Başta eğitim vakıflarının yaygınlaştırılması ve özelleştirme olmak üzere bazı önlemler alınmalı ve uygulamaya konulmalıdır. Özelleştirme yöntemleri olarak, kupon yöntemi ile gönüllü organizasyonlar kullanılırken, özellikle birer gönüllü organizasyon örnekleri olan vakıflarla, halkın gönüllü katılımlarından, eğitim hizmet-

leri için yararlanılabilir.

Ülkemizdeki geçmişte uygulanan ve günümüzde de uygulanması gereken, yerel yönetim birimlerinin eğitim hizmetlerini yerine getirmesi, görüşünden de yararlanılmalıdır.

Diğer yandan, devlet gözetiminde, özel sektörden azami yararın sağlanabilmesi için öncelikle özel kesimin eğitim hizmeti sunma faaliyetleri teşvik edilmelidir.

GELİŞMEKTE OLAN VE GEÇİŞ EVRESİNDEKİ ÜLKELERDE HUKUK SİSTEMİNİN REFORMU

Cherly W.GRAY*

Çev.: A. Ramazan ALTINOK**

“Zayıf bir hukuk sistemi modern anlamda bir serbest piyasa ekonomisinin oluşturulmasına sekte vurabilir. Hukuk reformu ile ekonomik reform arasındaki ilişki nedir ve ülkelerin hukuk reformunu başarabilmeleri için atacağı adımlar neler olabilir?”

Resmi hukuk sistemlerinin zayıf olduğu ülkelerde - örneğin, bazı gelişmekte olan ülkelerde ve merkezi planlama ekonomisinden serbest piyasa ekonomisine geçen ülkelerde-kanunlar ancak kağıt üzerinde varlıklarını sürdürürler ve halk bu kanunlardan haberdar olmaz ve çoğu zaman da saygı duymazlar ya da devlet tarafından ciddi şekilde uygulanmayabilirler. Bu ülkelerde hem adi sokak suçlarına hem de “beyaz yakalıların işlediği suçlar”¹ yaygın olarak rastlanır. Vatandaşların resmi dairelerle olan ilişkilerinde “rüşvet” yaygın bir uygulama olarak günlük hayattaki yerini alır. Yargı kurumları ya çok yavaş işler, ya da pratik hayatın gerçekleri ile çok az ilişkisi olan kararlar verir. Tüm bunların tabii sonucu olarak kitaplarda yer alanlarla pratikte yaşananlar arasında derin uçurumlar oluşur.

Böyle bir zafiyetin değişik sebepleri vardır. Hukuki sistemi, uygulandığı tarihi, siyasi, kültürel ve ekonomik atmosferden soyutlayarak ele almak mümkün değildir. Örneğin, Amerikan ve İngiliz hukuk sistemi (Common Law) ve Kıta Avrupası hukuk sistemi (Continental Law) değişik tarihi ve geleneksel orijinlerden çıkmıştır. Asya ve Afrika’daki mahalli hukuklarda aynı şekilde kendine özgü tarihi arka planlara sahiptir. Bugün çoğu geçiş ekonomilerinde hukuk kurumlarına olan güvenilirliğin yetersiz oluşu, kısmen komünizm dönemindeki uygulamalarla irtibatlandırılabilir. Fakir ülkelerdeki yaygın rüşvet alışkanlığı ve hukukun yavaş işlemesi bu ülkelerin yetersiz fiziki ve eğitimsel altyapısının hem bir sonucudur hem de, az geliş

* Dünya Bankası, Yoksulluğu Azaltma ve Ekonomik Yönetim Ağında Kamu Sektörü Geçici Başkanı, ABD vatandaşıdır.

** Avukat, Kamu Yöneticisi, İktisat (Kamu Ekonomisi) doktora öğrencisi.

1 Rüşvet, irtikap, görevi sui istimal gibi suçlar (Terc.)

mişliğin bir sebebidir. Ancak, bu kötü işleyişten hükümet lideri ve politikacılar da sorumsuz sayılmamalıdır. Hukuk kurullarının aksamadan işletilmesi ekonomik kalkınmanın esaslı bir unsurudur.

Bu ülkelerde sorunlar gayri resmi hukuk prosedürü işletilerek (çek-senet mafyası gibi. Tere.) çözülmeye çalışılır, oluşan otorite boşluğu doldurulur ve böylece bazı piyasaların işlemesine imkan sağlanır. Herhangi bir ticari akitte her iki tarafta vebecilerini yerine getirirler. Ancak bunun sebebi hukuki müeyyidelerden çekinme değildir. Zira verilen söze uymakta her ikisinin de menfaatleri vardır, hiçbir taraf akit şartlarını ihlal ederek itibarını ve aile şerefini riske atmak istemezler. Gelişmekte ve geçiş aşamasındaki ülkelerdeki kredi ve ürün piyasaları üzerinde son zamanlarda yapılan araştırmalar, akit güvenilirliğinin resmi otoritelerce garanti edilememesinden dolayı ticari ortak seçiminde itibar, aile şerefi ve etnik ilişkiler gibi unsurların bir eleme mekanizması olarak ortaya çıktığını vurgulamaktadır. Asya kökenli Afrikalı iş adamları prensip olarak aynı etnik gruptan olanlarla ticari ilişki kurmakta (Biggs and others, 1996), yine Rus yöneticiler genellikle merkezi planlama döneminden tanıdıkları ticari ortaklarla iş yapmayı tercih etmektedirler. (Hendley and others, 1997).

Yine benzer bilimsel çalışmalarda, informal (gayri resmi) mekanizmaların yetersizliği üzerinde de durulmakta ve bu atmosferde uzun vadeli iş anlaşmalarının az rastlanıldığı ve etnik veya akrabalık bağı olmadan yeni bir firmanın iş ve ihale ağına dahil olması nadiren görülmektedir. Mesela, Bulgaristan'da özel firmaların resmi icra mekanizmalarına güvenleri çok azdır ve yabancılarla ortak iş yapmakta çekingen davranırlar (iş yapsalar bile peşin ödeme şartıyla anlaşma yaparlar.) Bu yüzden yeni firmaların piyasaya girmeleri ve firmalar arasında uzun vadeli kontratlar nadiren yapılmaktadır. Tabii ki bu hukuki handikapların ekonomik maliyetleri de vardır. Piyasada yeni firmaların ve girişimcilerin kısıtlığı orijinal fikirlerin ve teşebbüs ruhunun da kıt olmasına sebep olmaktadır. Yine uzun vadeli kontratlara girilemeyişi ileri teknoloji gerektiren yatırımların yapılmasına veya adapte edilmesine engel olur. Mutlaka güvenilir-tanidik ortak arama ihtiyacı ise üretim maliyetlerinin artmasına yol açar. Tüm bunların sonucunda ise illegal (genellikle de şiddet ve kaba güç içeren) icra mekanizmalarının legal mekanizmanın boşluğunu doldurduğu görülür. Sovyetler Birliğinin bugünkü hali bunun göstergesidir. Bu sonuçta organize suçları ve korpsiyonu teşvik edici rol oynar.

Dünya üzerinde özel sektörle ilgili araştırmalar, güvenilirliği olmayan bir hukuk sisteminin özel sektörün gelişmesi önündeki en büyük engel olduğunu ortaya çıkarmıştır. (World Bank, 1997) Eğer, bir ekonomide yoğun ve etkin bir ticari ilişkiler ağı geliştirilecekse; her şey kötü gitse bile mağdur olan tarafın başvuracağı güvenilir ve maliyeti düşük bir hukuk prosedürüne ihtiyaç vardır.

BAŞARILI BİR HUKUK REFORMUNUN GEREKLERİ

Gelişmekte olan ve geçiş evresinde olan ülkeler hukuk sistemlerini hem muhteva hem de işleyiş açısından nasıl reforme edecekler ve hukukun üstünlüğü prensibini nasıl hayata geçirecekler?...² Bir serbest piyasa ekonomisinde gerçek anlamda işleyen bir hukuk sistemine sahip olmak için üç önemli esasın olduğu ortaya çıkmaktadır; piyasa ekonomisine uyumlu hukuki düzenlemeler, bu düzenlemeleri hayata geçirecek ve icra edecek uygun kurumlar ve piyasa katılımcılarından bu tip kanunlara karşı bir talep ve istek oluşması... Bazı yazarlar tarafından hukuki reform, başarılı bir ekonomik değişimin ön şartı olarak görülmektedir. Aslında her iki olay birbiriyle sıkı sıkıya ayrılmaz bir bütündür. Ekonominin liberalizasyonundan kaynaklanan hukuki ve kurumsal reform isteği hukuk reformunun gerçekleşmesi için iyi kanunlar ve hukuk sisteminin işlemesi kadar kritik öneme sahiptir. Bu üç prensibi sırasıyla ele alalım;

PİYASANIN RUHUNA UYUMLU KANUNLAR; Bir piyasa ekonomisi için mükemmel işleyen bir hukuk sisteminin oluşturulmasında ilk önemli adım (tek yeterli adım olmasa da), fertlerin hak ve sorumluluklarını net ve anlaşılır bir biçimde ortaya koyan ve ruhuna paralel yazılı kanunların ortaya konulmasıdır. Bir yandan politik baskılar, piyasa mekanizması ile ilgili bilgi kıtlığı ve gelişmekte olan ülkelerde sıkça rastlanan ekonomik analiz mantığının eksikliği dikkate alındığında iktisadi sinyallerin sağlıklı bir şekilde algılanması bile tek başına büyük bir meseledir. Ancak ne var ki bu birinci adımın atılmasında yapılan bir yanlış, çıkarılan kanun metinlerindeki hataların ötesinde pahalı maliyetlere yol açmaktadır. Çıkarılan kanunların büyük ölçüde çelişkiler, belirsizlikler veya ekonomik çatlaklar taşıması kamuoyunun sadece bu kanuna değil genel olarak adalet sistemine olan güvenini aşındırır.

Belki de ekonomik sinyalleri algılamaktan daha da önemlisi bireysel sorumluluk prensiplerini geliştirmektir. Geçiş ekonomilerinde, sosyalist sistem adem-i merkeziyetçi piyasa ekonomilerinin iyi işlemesi için gerekli olan karşılıklı güven duygusunu tahrip etmiştir. O halde devlet ve sivil toplum birlikte bu duyguyu yeniden inşa etmelidir. Bulgaristan ve Ukrayna'daki devlet teşebbüslerinin "birdenbire özelleştirilmesi", Arnavutluk, Çek Cumhuriyeti ve Rusya'daki yatırım fonu piramidi benzeri yolsuz uygulamalar, Macaristan ve Polonya'daki tasfiye memurları tarafından yatırım yönlendirmeleri bu ülkelerde itibari değerlere karşı sorumluluğun ne derece zayıf olduğunu göstermektedir. Olgunlaşmış piyasa ekonomilerinde bile beyaz-yaka suçları yaygın olup kamu ve özel sektör bunun önlenmesi için büyük meblağlar sarf etmektedir. Hal böyle iken aynı problemin geçiş ekonomilerinde kolayca göğüslenmesi beklenmemelidir.

2 Hukuk reformu kavramından ne anlaşıldığı konusunda çerçeve içinde açıklama yapılmıştır.

Hukuki düzenlemelerin iki önemli kaynağı vardır; yerel kökenli kanunlar yerel şartlar dikkate alınarak üretilmiş kanunlar ve kısmen veya tamamen ileri piyasa ekonomilerinden transfer edilen kanunlar... Gerçi ithal kanunlar daha önce test edilmiş modelleri temsil ederler, ancak yine de bunlar bünyesel olarak risk taşırlar. Çünkü bunlar yerel kültür ve geleneklerden neş’et etmemiştir ve transfer edilirken köksüz olarak alınırlar. Örneğin Portekiz ve Brezilya yerel örf ve ananelere az değer veren koyu bir Roma hukuk sistemini uygulamaktadır. Bu ise hukuk ve pratik arasında derin bir boşluk yaratmakta ve Brezilyalılar arasında kayda değer bir güvensizlik oluşturmaktadır (Rosenn, 1984). Orta ve Doğu Avrupa’daki ülkeler komünizm sonrası yeniden yapılanma sürecinde genellikle II. Dünya Savaşı öncesi hukuk miraslarına inme yoluna gitmişlerdir. Ancak, bu hukuki düzenlemeler son yarım asırda ekonomi dünyasında yaşanan gelişmeleri yansıtmamakta ve modern bir ülke için artık yetersiz kalmaktadır. Bir çözüm modeli olarak; dışardaki “başarılı pratiklerden” genel fikirler almak, daha sonra bunları ülke şartlarına uyumlu hale getirerek bir politik tartışma sonucunda yasal düzenlemeler şekline sokmaktır. Örneğin Doğu Avrupa ülkelerinin çoğundaki Avrupa Birliğine katılma arzusu kendi vergi, ticaret ve rekabet kanunlarını yeniden düzenlemeye sevk etmiştir.

Bazı alanlarda, en başarılı model’den faydalanma düşüncesi yeterince yol gösterici olmayabilir. Buna bir örnek 1995’te kabul edilen yeni Rus Şirketler Kanunudur. Batı Avrupa veya ABD’nin şirketler kanunu zayıf kurumların olduğu ortamlarda başarılı olmayabilir. Yeni Rusya kanunu hisse sahiplerinin yöneticileri denetlemesini sağlayan “kendiliğinden icra” (self-enforcement) sistemi batı modellerinden ciddi bir sapmayı ifade ederken Rus ticaret ortamının şartlarına daha uygun düşmektedir (Black and Others, 1996). Rusya Şirketler Kanunu ile diğer batılı ülkelerin kanunları arasındaki diğer farklar şöylece özetlenebilir; hissedarların onaylaması gereken şirket kararları daha fazladır. Şirketlerin hayati önem taşıyan kararlarında (örneğin; şirket birleşmeleri ve hisselerin blok satışı gibi) salt çoğunluk istemektedir. Şirkette doğrudan menfaati olmayan müdürlere belli ticari işlemleri onaylamada nihai yetki vermektedir. Bu tip düzenlemelerdeki amaç, legal kurumların zayıf olduğu bir ortamda şirket üzerinde etkin olabilen kişilerin fırsatçı düşüncelerinden küçük yatırımcıları korumaktır.

DESTEKLEYİCİ KURUMLAR; Bir piyasa ekonomisinde mükemmel işleyen hukuk sistemini geliştirmeye yönelik ikinci gerekli adım (ancak hâlâ yeterli adım değil) oluşturulan hukuki düzenlemeleri destekleyici kurumlar dizisinin oluşturulmasıdır. Kurumsal destek olmadan en iyi şekilde düzenlenmiş kanunlar bile kitaplar arasında ölü (kadük) kalır. Resmi hukuki kurumlar yani hakimler, savcılar, hakemler, ve mahkeme görevlileri (ör. yed-eminler, mübaşirler, iflas memurları) hukukun başlıca yorumcuları ve uygulayıcılarıdır. Eğer hukukun üstünlüğü isteniyorsa tüm

bu görevlilerin kabiliyetli, dirayetli, haysiyetli ve devlet organları karşısında genel olarak bağımsız olmalıdır. Muhakkak ki bu hedefe ulaşmak uzun ve zor bir siyasi prosedür gerektirir, ayrıca iyi dizayn edilmiş bir icra organı ve uygun mali desteğe, eğitim ve teknik yardıma ihtiyaç vardır, kaçınılmazdır. Kurumsal gelişim kendi kendine icra etkinliğini artırır, her bir kanunun icra edilişi ve ihtilafların çözümü örneği toplumda hukuk sistemine olan güveni artırıcı bir etki gösterir.

Herhangi bir ülkede hukukun üstünlüğünü sağlayacak kurumların listesi yukarda bahsi geçen formel müesseselerden daha çoktur. Günlük ticari hayatta piyasa katılımcıları tarafından kullanılacak adem-i merkeziyetçi normların uygulanabilmesi için belki de en önemli kurumlar enformasyon üreten ve dağıtan kurumlar ile piyasa katılımcılarını denetleyen müesseselerdir. Bunlar ise muhasebeciler, kıymet takdir komisyonları, kredi reyting kuruluşları, tahvil ve bono satıcıları, ticaret odaları, barolar, özel teftiş kuruluşları ve basın kuruluşlarıdır. Bu kurumlar kanunların hayata geçirilip geçirilmediğini ve ekonomik paketlerin gayesine ulaşip ulaşmadığını (ister piyasa katılımcıları tarafından ister resmi kurumlar tarafından uygulanması gereken kanunlar olsun) denetleyerek oldukça kritik enformasyon sağlarlar. Bu kurumlar ne kadar iyi çalışırsa - gelişmiş piyasa ekonomilerinde olduğu gibi bu kurumların tartışmasız saygınlığı da o derece benimsenir. Bu sivil toplum kuruluşlarını yaratmada ve desteklemede devletin rolü değişir ve çoğu durumlarda ise sınırlıdır. Özel sektör denetleme kurumları başarılı olduğu durumlara bakıldığında bunların büyük ölçüde yukardan resmi talimatlarla değil sosyal bir ihtiyaç olarak ortaya çıktığını görürüz.

HUKUKA KARŞI DUYULAN ARZU; Son olarak, mükemmel işleyen hukuk sisteminin oluşması için gereken üçüncü adım, ferdi piyasa katılımcılarında hukuk sisteminin ve destekleyici kurumların mükemmel işleminin kendi kişisel menfaatine olduğunun çok iyi anlatılması ve bunların motive edilmesi gerekir. Burada da devletin rolü kritiktir. Daha önce ifade edildiği gibi, katılımcı taraflar yasal haklarının elde edilmesinde ve hukuki sorumluluklarını omuzlamadaki payları pazara olan bağımlılıkları kadar olacaktır. Örneğin, bankalar ve diğer kredi kuruluşları, icra ve iflas kanunlarının kendilerine sağladığı haklarla kendilerine devlet kefaleti sağlanmayacağını ve buna bağlı olarak daha sert alacak toplamada zorlanacaklarını anlayıncaya kadar ilgilenmezler. Örneğin 1991-1994 yılları arasında Macaristan bankalarının devamlı surette yeniden sermaye değerlendirmesine (recapitalization) gitmesi ödeme güclüğü içindeki müşterilerine karşı sert takip metotlarını kullanmaktan vazgeçirmiştir (Bak. Cheryl W.Gray, "Creditors' Crucial Role in Corporate Governance", Finance & Development June, 1997). Aynı şekilde, özel sektör yöneticileri de, ürünlerini pazarlama ve hukuka uyanın sağladığı olumlu imaj sermaye toplama konusunda onları teşvik ettiği müddetçe, küçük yatırımcıların korun-

masına yönelik hukuki düzenlemelerden ve diğer check and balance niteliğindeki düzenlemelerden rahatsız olmamaktadırlar. Eğer firmalar kredi ve sermaye temini konusunda devlete ve devlet bankalarına yöneliyorsa veya piyasada tekелci bir pozisyona sahipse (hem çıktı satıcısı hem girdi temin edicisi olarak), neden piyasadaki itibarlarının sarsılmasından rahatsız olsunlar?

Özetle, ekonomik liberalizasyon ve istikrar - ve bunların yarattığı serbest piyasa ruhu - piyasa ekonomisine uygun kanun ve kurumların oluşumunda tamamlayıcı rol oynar. Yukarıda sunulan üç önemli unsur birbirine sıkıca bağlıdır ve her biri esash bir hukuk reformunu başarmak için vazgeçilmez niteliktedir.

HUKUK REFORMU NEDİR?

Hukuk reformu kargaşa yaratıcı bir kavramdır. Çünkü bu kavram hem çok şey ifade edebilir, hem de çok az şey. Kamu politikası geliştirilirken genel eğilim; yapılacak reformları bir yandan hukuk reformu, bir yandan da ekonomik reform olarak ikiye ayırmak şeklindedir. Fakat bu yanlış bir sınıflandırmadır. Genel bir perspektiften bakıldığında hukuk reformu ile ekonomik reformun aynı anlama geldiği görülür. Çoğu ekonomik tedbirler hukuk kaideleri çıkarılarak uygulamaya konur. Öte yandan hukuk kaidelerinin nasıl konulacağı konusu ise ekonomi analistleri tarafından tespit edilir. Kanun tasarılarının yerel hukuk kültürüne ve anayasal prensiplere uyup uymadığı uzmanlık gerektiren bir işlemdir, serbest piyasa ruhuna uygun bir yasal düzenleme ise daha çok ekonomik politika analizi gerektirmektedir.

Daha geniş bir bakış açısından, hukuk reformu esasla ilgili olduğu kadar usulle de ilgilenir, bu açıdan da ekonomik politikalardan ayrılır. Hukuk usulü (prosedürü) herhangi bir piyasa ekonomisinde bazı temel fonksiyonlara sahiptir; hukuki standartları tespit etmek (kanunlar ve tüzükler yoluyla), bu prensipleri icra safhasına koymak, ihtilafları çözmek ve özel sektör karşısında kamu gücünü sınırlamak. İyi işleyen bir hukuk sisteminde, hukuk sadece genel çerçeveyi belirler uygulamaya ait tali kuralların ihdas edilmesini ve uygulamaya konulmasını sivil toplumun iradesine terk eder.

Dünyadaki değişik hukuk sistemleri bu temel fonksiyonları değişik yollarla başarmaya çalışır. Örneğin standartlar ülkenin parlamentosu tarafından oy çokluğuyla veya Cumhurbaşkanı tarafından tek taraflı olarak benimsenir. Bu kanunlar polis ve yargı sistemi tarafından tatbik edilir veya kurulan özel komiteler veya kurullar tarafından uygulanır. İhtilaflar ise mahkemeler veya serbest tahkim yoluyla çözümlenir. Bütün bu kurumlar ise binlerce değişik usuller konularak organize edilebilir. Demokratik toplumlarda hukuk sistemleri devlet gücünü değişik yollarla sınırlamaya çalışır; kanunların anayasaya uygunluğunun denetlenmesi, detaylı muhakeme ve soruşturma prosedürleri ve özel sektör temsilcilerinin devlet aleyhine dava açması

gibi. Her ne kadar alternatif hukuki düzenlemelerin (kanım ve yönetmelik çıkarmanın) ekonomik etkileri üzerine epey bilimsel çalışma yapıldıysa da, alternatif hukuk usullerinin (prosedürlerin) ekonomik etkileri üzerinde çok az şey biliyoruz.

REFERANSLAR

1. Tyler Biggs and others, 1996, "Enforcement of Contracts in an African Credit Market: Working Capital Financing in Kenyan Manufacturing "Regional Program on Economic Development (PRED) Discussion Paper, World Bank.
2. Bernard Black and others, 1996 "Corporate Law from Scratch" in Corporate Governance in Central Europe and Russia, Vol. 2. ed. Roman Frydman, Cheryl W.Gray, and Andrzej Rapaczynski (Budapest: Central European University Press)
3. Kathryn Hendley and Othetrk, 1997, "Observations on the Use of Law by Russian Enterprises. "Post-Soviet Affairs. Vol. 13 (January-March) pp. 19-41.
4. Keith Rossen, 1984. "Brazil's Legal Culture: the Jeito Revised "Florida International Law Journal, Vol. 1 (Fall)
5. World Bank. World Development Report 1997: The State in changing World (New York Oxford University Press for the World Bank).

KAMU HİZMETLERİNİN ÜRETİLMESİNDE VE SUNULMASINDA SOSYAL REFAH ÇOĞULCULUĞU*

Haşan Hüseyin ÇEVİK**

21. yüzyıla yaklaştığımız şu zamanda acaba insanların mutlu bir vatandaş olarak yaşayabilmeleri ya da eğer biraz yaşamlarından memnun iseler daha fazla mutlu olabilmeleri için yapılabilecek bir şey var mıdır? Günümüz dünyasının gelişmekte olan toplumlarında toplumsal sıkıntılar, ekonomik zorluklar, güvenlik sorunları insanların yaşamlarını daha da çekilmez hale getirmekte ve sonuç olarak da toplumsal patlamalar ve huzursuzluklar kaçınılmaz olmaktadır. Bu noktada hem toplumsal, hem ekonomik hem güvenlik ve diğer sorunlarla ilgili sorumlu tutulan devlet olmaktadır. Diğer bir söylem ile bu sorunların çözümü konusunda bireyler devletin gözünün içine bakmaktadır. İşte bu noktada söylenmesi gereken devletin, toplum bireylerinin daha fazla nasıl mutlu olabilmeleri için ne yapması gerektiği konusunda düğümlenmektedir. Kısaca vatandaşların her türlü sorunlarına karşı devletin ya da daha dar bir ifade ile kamu yönetiminin ne yapması gerektiğinin boyutlarının tanımlanması önem kazanmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde zaten varolan devletin ya da kamu sektörünün kamu hizmetlerini sunma noktasındaki yetersizliği, günümüz dünyasında gelişmiş kabul edilen Batılı ülkelerde de artık son yılların tartışma konusu haline gelmiş ve devletin rolünün azaltılması bağlamında yeni yaklaşımların geliştirilmesi gündeme gelmiştir.¹ Günümüz Türkiye'sinde devletin kamu hizmetlerini sağlama ve sunma noktasında hem akademik dünyada hem kamu yöneticileri arasında hem de Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yıllardır tartışmalar olmakta, hem de bunun sonuçlarını biz

* Bu makale 1997 Mayıs'ında TODAİE tarafından düzenlenen 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu Devlet grubunda sunulmuş bir bildiridir.

** Kamu Yönetimi Araştırma Görevlisi, Polis Akademisi, Ankara, Nottingham Üniversitesi Doktora Öğrencisi.

1 II. Dünya Savaşı'ndan beri özellikle İngiltere gibi sosyal refah devlet anlayışına sahip olan Avrupa ülkelerinde devletin kamu hizmetlerinin üretilmesi ve sunulması noktasında çok fazla etkin oldukları bilinen bir gerçektir. Ancak son çeyrek asırda ortaya çıkan tartışmalara göre sosyal refah devletin kriz içine düştüğü ve hizmetlerin sunulmasında yetersiz kaldığı, ve bu noktada alternatif yolların bulunması gerektiği konusunda çalışmalar olduğu görülmektedir. Özelleştirme, gönüllü kuruluşların rolü, ailenin işlevi, komşuluk ilişkileri üzerine yapılan çalışmalar ve tar-

zat yaşayan Türk halkı şikayetlerini özellikle son zamanlarda açıkça dile getirmektedir. Bununla ilgili olarak son dönemlerdeki Türk tarihine bakıldığında özellikle Tanzimat döneminden beri bir çok reformlar gerçekleştirilmiştir. Kamu hizmetlerinin sunulması noktasında son iki Anayasamızda bulunan sosyal devlet anlayışının gereği olarak bile Türk kamu yönetimi en azından temel hizmetleri en az seviyede dahi sağlayamamaktadır. Çünkü bu konularda alınan mesafeye bakıldığında Türk kamu yönetiminin Türk halkını memnun etme noktasında zayıf kaldığı son zamanlarda örneğin sivil toplum örgütleri tarafından ortaya konan eylemlerden de rahatça anlaşılabilmektedir. Aslında kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde ve sunulmasında kamu yönetiminin ya da devletin başarısızlığı ve yetersizliğini vatandaş olarak günlük hayatımızda çok fazla duyup görmektediriz. Milli eğitimde okulların ve eğitimin yetersizliği, sağlık konusunda hastanelerin durumu ve yetersiz sağlık hizmeti, konut konusunda şehirlerin plansız büyümesi ve gecekonduyla çevrilmesi ve ihtiyaç sahiplerinin iyi bir evde yaşayabilmeleri için gerekli gelir ve desteği bulamamaları, sosyal hizmetler konusunda yaşlı ve kimsesiz çocuklara sunulan hizmetlerin yetersizliği ve her gün televizyonlardan yükselen halkın feryadı yukarıdaki cümlede anlatmaya çalıştığımız şeyi çok daha açık ve somut olarak ortaya koyabilir.

Bu çalışmanın amacı, gelişmiş ülkelerde bile devletin ya da kamu yönetiminin hizmetleri sağlama ve sunma noktasında yetersiz kaldığı düşünülürse bizim Türkiye olarak 21. yüzyıla yaklaştığımız şu yıllarda devletin hizmetlerin sağlanmasında, yardım ve desteklerinde, ve düzenlemelerdeki rolünü tekrar ele almak ve bu noktada hizmetlerin sağlanmasında çoğulculuk yaklaşımı diyebileceğimiz diğer toplumsal kesim ve sektörlerle yeni bir işlev kazandırılıp kazandırılmayacağını tartışmaktır. Aslında daha fazla demokrasi anlayışına daha uygun görünen çoğulculuk yaklaşımı sayesinde toplumun diğer kesimlerinin daha fazla katılımının sağlanması bağlamında “yerinden yönetimleştirme” (adem-i merkeziyet, desantralizasyon), ve “katılım” çözüm araçları olarak bu tartışmada kısaca ele alınacaktır.

Bu bağlamda son iki Türk Anayasasında da belirtilen sosyal devlet anlayışının gereği olarak Türk kamu yönetiminin merkezi ve merkezin taşra kuruluşları ile yerel yönetim kuruluşlarının kamu hizmetlerinin sağlanması ve sunulması noktasında yetersiz kaldıkları ve vatandaşlara asgari seviyede bile hizmetlerin götürülemeyişi

tışmalar bunlara başlıca örnekler sayılabilir. Örnek bazı çalışmalar için bkz J.Le Grand and R. Robinson (1984)Privatisation and The Welfare State, London, Ailen and Unwin. -R.M. Kramer (1981) Voluntary Agencies in the Welfare State, Berkeley, University of California Press. - R.Hadley and S.Hatch (1981) Social Welfare and the Failure of the State, London, Ailen and Unwin. -N. Johnson (1987) The Welfare State in Transation:The Theory and Practice of Welfare Pluralism, Brighton, Weatsheaf. -D. Leat (1987) Voluntary Organisations and Accountability: Theory and Practice, Coventry, University of Warwick.

ve 21. yüzyıla girerken kriz içindeki kamu yönetiminin bir bütün olarak ele alınarak hizmetlerin üretilmesi ve sunulması noktasında yeni çözümlerin bulunması ve bu bağlamda çoğulculuk yaklaşımının neler getirebileceğini tartışmaktır. Fakat bu bildiride devletin rolünün yeniden tanımlanması siyasal rejim noktasında tartışılmayacak, daha çok hizmetlerin sunulması ile uygulama alternatifleri teorik anlamda ele alınacaktır. Çünkü ideolojik anlamda devletin rolünün ne olması gerektiği konusu ayrı bir tartışmanın konusu olabilir. Dolayısıyla ‘demokratik bir ülke olma çabasında bulunan ve bu tercihini anayasalarla koruma altına alan Türkiye’de bazı temel kamu hizmetlerinin daha iyi nasıl sağlanıp sunulabilir’ düşüncesi bu bildiride ana tema olacaktır.

SOSYAL REFAH DEVLETİ ANLAYIŞI

Batı’da ve Türkiye’de Durum

Sosyal refah devleti ya da sosyal devlet anlayışı özellikle İngiltere gibi Batılı ülkelerde İkinci Dünya savaşının ardından vatandaşların temel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla ortaya çıkmıştır. Sosyal devleti, bir ülke halkının her alandaki yaşam düzeyini iyileştirmek için devlet tarafından alınması yararlı ve gerekli maddesel ve maddesel olmayan önlemlerin bütününe belirlediği bilinmektedir.² Diğer bir söylem ile sosyal devlet halkın tümünün refahını sağlamayı amaçlar. Bu anlayışın gereği olarak devletin halka sunması gereken asgari temel kamu hizmetleri beş ana başlıkta ele alınmaktadır. Bunlar “eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, konut ve son olarak kişisel sosyal hizmetlerdir.”³ Gerçekten bu sayılan hizmetler konusunda batılı ülkeler göreceli bile olsa belli bir seviyeyi tutturmuşlardır. Örneğin İngiltere’de İkinci Dünya Savaşının ardından bir kısım yasal düzenlemeler yapılarak yeni bir eğitim yasası, sosyal güvenlikle ilgili aile yardım ödemeleri, kapsamlı bir sağlık hizmeti, ulusal bir sosyal sigorta yasası gibi yasalarla sosyal refah devletinin ilk ortaya çıkışı gerçekleşmiştir. Kısaca yukarıda belirtildiği gibi sosyal refah devleti eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik ve sosyal hizmetleri gibi bir dizi temel sosyal nitelikli kamu hizmetlerini sağlama ve sunma üzerine odaklanmıştır⁴ Fakat son yıllarda ortaya çıkan kamu sektörünün yetersizliği ve verimsizliği Batılı ülkeleri değişik çözümler bulmaya itmiştir. Örneğin Thatcher hükümetinin 1979 yılında iktidara gelmesiyle kamu yönetiminin temel hizmetleri sunma noktasında alternatiflerinin

2 C. Talaş (1991) “Öğretilerde Sosyal Devlet”, İnsan Hakları Yıllığı, 1991 cilt 13,91-102, s. 102.

3 p.Towsend (1970) The Fifth Social Service. London,Fabian Society. s. 6. Ayrıca detaylı bir çalışma için bkz. M. Brown (1983) Intraduction to Social Administration in Britain. London, Hutchinson and Co. (Publishers) Ltd.

4 H.H. Çevik (1992) The Provision of Persnial Social Services and Mixed Economy of Welfare, Yayınlanmamış master tezi. Nottingham University, Department of Social Policy and Administration, s. 4.

aranmasına ve bu noktada devletin rolünün özellikle doğrudan hizmet sunmada ve kamu harcamalarında azaltılmasına neden olmuştur. Özelleştirme, gönüllü kuruluşları devreye sokma, aile gibi toplumsal gruplardan yararlanma çabaları, özel şirketlere kamu hizmetlerini ihale etme gibi girişimler bunlardan bazılarıdır.

Türkiye'ye baktığımızda sosyal devlet anlayışının ilk defa 1961 Anayasası ile Türk kamu yönetimi hayatına girdiğini görüyoruz. 1961 Anayasası gibi 1982 Anayasası da Türkiye Cumhuriyeti'ni bir sosyal hukuk devleti olarak tanımlamaktadır.⁵ Gözübüyük bu sosyal devlet kavramından genel olarak anlaşılanın, kişilerin sosyal durumlarını iyileştirmeyi, onlara insanca bir yaşayış düzeyi sağlamayı, onları sosyal güvenliğe kavuşturmayı kendisi için ödev bilen devlet anlayışı olduğunu belirtmektedir.⁶ Türkiye'de sosyal refah devleti anlayışı daha çok sosyal güvenliğin sağlanması, ulusal gelirin artırılması ve vatandaşların sosyal durumlarının iyileştirilmesi noktalarında olduğu izlenimi vermektedir. Fakat eğitimin millilik özelliğinin bulunması, 1961 ve 1982 Anayasalarında sağlık ve konut hizmetlerinin devlet tarafından karşılanacağı gibi yaklaşımlar Batı benzeri bir anlayışın varlığının ipuçlarını vermektedir.⁷ Biz bu çalışmada tartışmalarımızı beş temel kamu hizmeti ile sınırlandırmayı, ve bunlardan özellikle eğitim, sağlık ve sosyal hizmetlere ağırlık vermeyi amaçladık.

Bir ülkenin kendisinin sosyal devlet olduğunu söylemesi ve bununla ilgili her türlü yasal düzenlemeleri yapması o devletin sosyal devlet olmayı başardığı anlamına gelmeyeceği açık bir gerçektir. Çünkü uygulamada sosyal devletin gereği olarak bütün vatandaşlara insanca yaşayabilmeleri için bazı temel hizmetlerin gerçekten sunulması gerekir. Eğer bunu başaramıyorsa çalışmalar sözde kalır. Aslında gelişmekte olan ülkelerde kamu yönetimlerinin hizmet üretme ve sunma bağlamında yetersiz ve başarısız olmalarının kökünde belki de ülkelerin gelişme seviyeleri, zenginliği ve üretkenliği büyük rol oynamaktadır. Fakat bunun yanında kötü yönetimler, kamu sektörünün hantal yapısı ve verimsiz çalışması da üretilen hizmetlerde kalitenin düşük ve ihtiyaca karşı yetersiz olmasına neden olabilmektedir. Bu çalışmayan ya da çalıştırılmayan kamu yönetimi yapısı nasıl çalıştırılabilir? Dünyada bugün gelişmiş ülkelerin çoğunda sosyal nitelikli kamu hizmetlerinin sunulmasında devletin ya da kamu sektörünün yapısal olarak daha fazla verimli olamayacağı ve dolayısıyla devletin dışında çözümlerin aranması gerektiği gündeme gelmiştir. İşte

5 Anayasalarda Türk sosyal devlet sistemi ile ilgili hukuksal bir çalışma için bkz. M. Kocaoğlu (1989) Anayasaya Göre Türk Sosyal Devlet Sistemi, Ankara. Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası.

6 Ş. Gözübüyük (1989) Yönetim Hukuku, Ankara, S Yayınları, s. 28.

7 Örneğin 1961 Anayasası 49. Madde sağlık başlığı altında birinci fıkrada sağlık hizmetini ve ikinci fıkrasında dar ve yoksul gelirli aileler için sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirler alır demektedir.

gelecek sayfalarda, 21. yüzyıla yaklaşan şu günlerde Türkiye’de sosyal nitelikli kamu hizmetlerinin sunulmasında devletin rolünün azaltılıp-azaltılamayacağı ya da niteliğinin değiştirilip-değiştirilemeyeceği, ve böylece hizmetlerin daha verimli ve yaygın olabilmesi için özel sektör, gönüllü kuruluşlar ve aile gibi toplumsal kumruların neler yapabilecekleri tartışılacaktır. Bu kesimler devletin asgari düzeyde yapmaya çalıştığı hizmetleri sağlamada devletin yanında beklenen işlevlerini yerine getirip bu işi başarabilecekler mi? İşte bu konular gelecek sayfaların tartışma konusudur.

HİZMETLERİN ÜRETİLMESİNDE VE SUNULMASINDA ÇOĞULCULUK YAKLAŞIMI

Bu yaklaşımın özünde yatan şudur; devletin ve kamu yönetiminin yapısal ve fonksiyonel olarak aşırı bürokratik (kırtasiyeciliğin varlığı), aşırı merkezîyetçi ve aşırı otoriter olması yüzünden hizmetlerin gerçekleştirilmesi ve sunulması noktasında başarısız ve yetersiz olduğu günümüz dünyasının gerçeklerinden biri haline gelmiştir. Bu bağlamda diğer kesimlerin göreceli bile olsa devlete yardımcı olması gerektiği düşüncesi ortaya çıkmıştır. Sosyal refah çoğulculuğunun kapsayıcı bir tanımı şu şekilde verilmektedir; “Sosyal refah çoğulculuğu bir anlamda sağlık ve sosyal hizmetlerin dört farklı sektör tarafından sağlanabileceği gerçeğini söylemek için kullanılabilir. Bunlar kamu sektörü, gönüllü sektör, özel sektör ve aile, komşular ve akrabalarından oluşan dördüncü ya da sivil sektör diyebileceğimiz kesimdir. Sosyal refah çoğulculuğu daha da ileri seviyede çözüm bulma anlamında devleti tek hizmet üretici kaynak olarak görmemek üzere ona daha az egemen rol vermeyi ima eden bir yaklaşımdır.”⁸ Bu yaklaşım bir yönüyle vatandaşların refahını artırma noktasında devletin rolünü tamamen silmek düşüncesini benimsememekle beraber yeni bir biçim verilmesi gerektiğini öngörmektedir. Özellikle hizmetlerin kamu yönetimi tarafından doğrudan üretiminin ve sunulmasının yapısal, fonksiyonel ve bürokratik nedenlerden dolayı verimsiz ve sosyal refaha katkısının olmaması şu öneriyi gündeme getirmektedir. Devlet bizzat hizmet üretme yerine, bu hizmetlerin diğer kesimler tarafından yapılma şeklini düzenlemeli ve mali destekte bulunmalıdır. Böylece bir ülkenin toplumunun kamu yönetimi dışındaki sahip olduğu potansiyel güçler bazı kamu hizmetlerinin daha iyi sağlanıp sunulması noktasında devreye sokulmuş olacaktır.

Aslında sosyal refah çoğulculuğu anlayışı ile anlatmaya çalıştığımız tarihsel olarak varolan bir gerçeği günyüzüne çıkararak bunun bir kamu politikası haline getirilmesidir. Tarihteki geleneksel devletlerde bile fiili olarak varolan hizmetlerin su-

8 S. Hatch and I. Mcroft (1983) Components of Welfare, London, Bedford Square Press, s.2.

nulmasındaki çoğulculuk, aslında günümüz modern sosyal devletlerinde dahi⁹ varolagelmıştır. Fakat bu doğal varlığı ile bir ülkenin vatandaşlarının refah ve mutluluğunu sağlama ve artırma noktasında istenilen işlevi yerine getiremeyebilir. İşte bu bağlamda devletin düzenleyici bir rol üstlenerek ve finansman açısından gerekli desteği yaparak varolan potansiyel özel sektör, gönüllü kuruluşlar ve sivil sektör dediğimiz toplumsal birimleri bir kamu politikası anlayışı içinde harekete geçirmesidir. Bu konuda kullanılabilecek en iyi araçlardan bazıları “yerinden yönetimleştirme (adem-i merkeziyetçilik)”, ve “katılım” olduğunu söylemek olanaklıdır. Bunlar daha ilerideki sayfalarda tartışılacaktır. Şimdi kısaca Türkiye’de bu dört kesimin ne olduğuna bakmak ve neler yapabileceklerini görmek gerekir.

KAMU KESİMİ

Günümüz Türkiye’sinde eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler konusunda kamu sektörünün diğer bir ifade ile devletin ağırlığı çok açıktır. Bu hizmetlerin yerine getirilmesi konusunda aşırı merkeziyetçi yapıya sahip Türkiye Cumhuriyeti’nde karar mekanizmaları genelde Ankara’da çalışmaktadır. Kısaca herşeye Ankara karar vermektedir. Her ne kadar yetki genişliği esasına göre taşra kuruluşlarına faaliyetlerinde bir esneklik sağlansa bile, merkezi kuruluşların etkisi personel işlemleri, mali kaynaklar ve hiyerarşik mekanizma yüzünden kendisini çok fazla hissettirmekte, böylece kamu kuruluşlarının sunduğu sosyal nitelikli kamu hizmetleri tamamen Ankara’nın kontrolünde gerçekleştirilmektedir. Herhangi bir şehirdeki veya ilçedeki bir okul veya hastane veya huzurevi ya da benzeri bir kurumdaki personelin atanması, mali kaynaklarının sağlanması veya karşılaşacağı bir problemin çözümü genel anlamda bağlı olduğu merkezi kuruluş tarafından yerine getirilmektedir. Doğal olarak hizmetlerin planlanması, yapılması ve ihtiyaç içindeki vatandaşa sunulması aksamakta ve bu noktada asıl zorlukları toplum bireyleri yaşamaktadır. Bu nedenlerden dolayı bugün kamu yönetimi bir bütün olarak hizmetlerin vatandaşa sunulması bağlamında gerçekten istenilen asgari seviyede bile değildir. Devlete ait hastanelerin, okulların ve bunların sunduğu hizmetlerin vatandaşın memnun etme noktasındaki durumları çok açıktır. Konut sektöründen somut bir örnek vermek gerekirse, bugün sosyal devlet olmanın gereği olarak devlet, vatandaşın iyi barınma koşullarına uygun bir evde yaşamasını temin etmek zorundadır. Fakat Cumhuriyet tarihinde devletin toplam konut üretimindeki payı ya da vatandaşa konut (kiralık veya mülk) sağlamadaki payı yüzde beş altı civarında olmuştur. Hatta bu oran 1960’larda yüzde 2.5 civarında gerçekleşmiştir.¹⁰ 1950’lerden beri Türkiye’de ge-

9 N. Johnson (1989) “The Privatization of Welfare” Social Policy & Administration, Volume 23, Number 1, May 1989, s. 17-30.

10 A. Eryılmaz and M. Yalburdak (1983) Konut Sektör Raporu, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, s. 108. Aynı eserde diğer ülkelerden devletin payı konusunda çarpıcı bazı örnekler verilmektedir; Avusturya’da ve Belçika’da % 65, Çekoslavakya’da % 100, Finlandiya’da % 33, İngiltere’de % 61, ve Almanya’da % 50.

cekondü denilen bir kaçak yapılaşma görülmekte ve bunların bir çoğunun sağlık şartlarına uygun olmadıkları bilinmektedir.¹¹ Sayısal olarak diğer sosyal nitelikli kamu hizmetlerinin kamu sektörü tarafından sunulmasındaki yetersizlik ve başarısızlık, kalite ve verim düşüklüğü ile ilgili örnekler çoğaltılabilir. Fakat yalnızca konut konusundaki çarpıcı örneği vermekle yetinip, sosyal refah çoğulculuğunun diğer unsurlarına geçebiliriz.

GÖNÜLLÜ KESİM

İkinci önemli kesim gönüllü kuruluşlar dediğimiz vakıf, dernek, okul aile birlikleri gibi toplumsal kurumlardır. Herkesin bilebileceği gibi tarihimizde vakıf olayı çok yaygın olarak varolan bir gerçektir.¹² Hatta özellikle Osmanlı devleti döneminde kurulan ve günümüzde devam eden, sosyal nitelikli kamu hizmetlerini herhangi bir kazanç amacı gütmeyen yerine getirmiş vakıflar vardır.¹³ Bu gönüllü kuruluşlar değişik isimlerle adlandırılabilirler. Vakıf, dernek, birlik veya cemiyet bunlardan bazılarıdır. Bunların en önemli özellikleri kar amacı gütmeyen veya herhangi bir beklentisi olmadan topluma yararlı hizmetlerin sunulmasıdır. Bu yönüyle devletin yetersiz kaldığı pek çok yerde devleti tamamlayıcı bir işlev üstlenebilmektedirler. Bu kuruluşların kaynakları daha çok hayır amaçlı gelirler, karşılıksız yardımlar, gönüllü bağışlar, devlet yardımı ve üye aidatlarından oluşmaktadır. Türk insanının cömertliği gözönüne alınırsa gönüllü kuruluşların sosyal nitelikli kamu hizmetlerinden özellikle eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler konusunda çok önemli işlevler yerine getirebileceği herhalde bir abartma olmasa gerekir. Gerçekten son zamanlarda devletin izni ve yeni düzenlemeleri sonucu Bilkent Üniversitesi ile başlayan birçok vakıf üniversitesi kurulmuş ve Türk ulusunun hizmetine sunulmuştur.¹⁴ Yine son yıllarda devletin öncülüğünde her il ve ilçede sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları kurulmuştur.¹⁵ Diğer bir ifade ile tarihsel gelenek ve kültürel yapımız

- 11 Detaylı bilgi için bkz. Devlet Planlama Teşkilatı (1991) Gecekondu Araştırması, Sosyal Planlama Başkanlığı. Ankara.-M.N.Danielson and R.Keleş (1984) The Politics of Rapid Urbanization. London: Holmes & Meier- M.Heper (1978) Gecekondu Policy in Turkey, İstanbul: Boğaziçi University Publications. -K.H. Karpat (1976) The Gecekondu:Rural Migration and Urbanization Cambridge: Cambridge University Press.-C. Geray (1968) 'Gecekondu Sorununa Bir Bakış', Amme İdaresi Dergisi, 1968 Eylül sayısı, TODAİE, Ankara.
- 12 Detaylı bir çalışma için bkz. M.N. Özeroğlu (1989) Türk Yönetiminde Vakıf Örgütlenmesi, Ankara, TODAİE Kamu Yönetimi Uzmanlık Programı Bitirme Tezi. Ayrıca vakıf kurumunun Türk tarihindeki yeri için bkz. M. F. Köprülü (1983) Hukuk Tarihi Araştırmaları ve Vakıf Müessesesi, İstanbul, Ötüken Yayınevi.
- 13 Özeroğlu, s.76-97.
- 14 Eğitim ile vakıf kurumu arasındaki ilişki için bkz. A. T. Hazar (1991) Vakıflar ve Eğitim Hizmetleri, Ankara, T OD AİE Kamu Yönetimi Uzmanlık Programı Bitirme Tezi.
- 15 M. Ü. Saran (1990) Vakıf statüsünün işlev ve Gerekçeleri Açısından Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, Ankara, TODAİE Kamu Yönetimi Uzmanlık Programı Bitirme Tezi.

dan kaynaklanan toplumsal dinamikler harekete geçirilirse kamu yönetiminin yetişemediği noktalara göreceli de olsa gönüllü kuruluşlar tamamlama yapabilirler.

Fakat gönüllü sektörle ilgili bazı sorunlar gözardı edilmemelidir. Bir kere çalışacakları faaliyet alanları kamu amacına uygun olarak genel anlamda devlet tarafından düzenlenmeli ve denetlenmelidir. İkincisi gönüllü kuruluşların gelirleri ve mali kaynakları genelde rasgele gelir ve bağışlardan oluşmaktadır. Bu noktanın vakıf ve benzeri kuruluşlarda sürekliliğini sağlayıcı önlemlerin alınması gelecekteki güven açısından önem kazanmaktadır. Üçüncüsü gönüllü kuruluşlarda toplumsal sorumluluk eksik olabilir. Çünkü bir yönüyle gönüllü kuruluşların organları seçim sonucu gelen birimler değildir. Ne devlete karşı ne vatandaşa karşı herhangi bir sorumluluk duymadıkları için yaptırım zorlaşabilir. Ayrıca son olarak eğer gönüllü kuruluşların gelirleri tamamen bağış ve hayır gelirlerine dayanıyorsa bu demektir ki bunlar zengin şehir ve bölgelerde varolabilirler. Kısaca gereksinimin daha fazla olduğu daha yoksul yerlerde daha az faaliyet gösterecekler demektir. Yine de bu sayılan olumsuz yönler gönüllü kuruluşların sosyal nitelikli kamu hizmetlerinin sağlanması ve sunulmasında önemli işlevler yerine getirmelerine engel oluşturmamalıdır. Gerçekten Türkiye’de gönüllü kuruluşların yapabilecekleri çok iş vardır.

ÖZEL KESİM

Kamu hizmetlerinin sağlanmasında ve sunulmasında yer alan ve alması gereken diğer bir sektör özel işletmeler ve şirketlerden oluşan özel sektördür. Dünyada son zamanlarda yoğun bir şekilde uygulama alanı bulan özelleştirme çalışmaları örneğin İngiltere’de 1979’dan sonra 1990’lara kadar hemen hemen bitirilmiştir. Doğu bloku ülkelerinde ise sosyalist rejimin terkedilmesiyle kendine yer bulan özelleştirme günümüzde de devam etmektedir.¹⁶ Türkiye’de ilk defa 1984’den sonra 1. Özal hükümeti ile gündeme getirilen fakat çok fazla mesafe alınamayan özelleştirme son günlerin temel gündem maddelerinden biridir. Fakat Türkiye’de özelleştirme halen devletin ekonomik faaliyetleri üzerine tartışılıp yapılmaya çalışılmaktadır.¹⁷ Sosyal nitelikli kamu hizmetlerinin üretilmesi ve sunulması ile ilgili özel sektörün bilinçli bir kamu politikası ile yönlendirilmediği bir gerçektir.

Bizi ilgilendiren yönüyle sosyal nitelikli hizmetlerin en azından belli bir kısmının özel sektör kuruluşları tarafından yerine getirilmesi anlamında burada tartışıyor-

16 Doğu Avrupa’da özelleştirme ile ilgili bir çalışma için bkz. C. Sillag ve Diğerleri (1993) Doğu Avrupa’da Özelleştirme, Çeviren:T. Demirkan, İstanbul, Yapı Kredi yayınları.

17 Başbakanlık Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı (1994) Türkiye’de Özelleştirme, İletişim Birimi, Ankara, s. 1 ve devamı. - C. Karataş ve Z. Öniş (1994) Dünyada Özelleştirme ve Türkiye, Tüsev Vakfı, İst. s.119 ve sonrası.- M.A. Gürol (1994) Bir Sosyal Özelleştirme Yöntemi Çalışanların Pay Ortaklığı, Ankara, Hakiş, s. 10 ve devamı. -Türk Demokrasi Vakfı (1994) Türkiye’de Özelleştirme- Araştırma Raporu, Ankara.

ruz. Doğal olarak özel sektörün sağlık, eğitim ve sosyal hizmetler gibi alanlarda faaliyet gösterirken asıl amaç kazanç elde etmektir. Bu hizmetlerin tamamen özel sektöre devredilmesi sözkonusu değildir. Fakat bu konuda devletin gerekli desteği ve sübvansiyonu vererek, kamu yönetimi olarak yetişemediği ve yetersiz kaldığı yerlerde ve hizmetlerde vatandaşın lehine olmak üzere özel sektör kuruluşlarını desteklemektir. Bunu yaparken bu şirketlerin çalışma koşullarını, kamu yararına göre ve bir kamu hizmeti yerine getiriliyor anlayışı ile düzenlemelidir.

Özel sektörün kamu hizmetlerinin sağlanması ve sunulmasında değişik yollar uygulanabilir. Birincisi kamu kurumları özel şirketlere hizmetlerin yapımını tamamen ya da kısmen ihale edip ücretini ödeyerek yaptırabilirler. Sağlık hizmeti sunan hastanelerin temizliğinin, yemekhanesinin yaptırılması gibi. Ayrıca kamuya ait sağlık kurumlarının yetersiz kaldığı yerlerde özel sektöre ait sağlık kurumlarına ödeyerek bazı önemli tıbbi müdahalelerin yaptırılması örnek verilebilir. İkincisi kamu yönetimi ihtiyaç içinde olanlara özel sektörden satın alabilecekleri hizmetlerin karşılığını nakit olarak öder ve vatandaşlar hizmetlerden istediklerini seçerek bu hizmeti satın alabilirler. Türkiye’de yaygın olmasa da buna en iyi örnek evsiz insanlara kira yardımı olabilir. Bu birçok Batı ülkesinde uygulama alanı bulmuş yaygın bir politikadır. Diğer bir yol ise ihtiyaç içinde olanlarla olmayanları iyi ayırmak için ölçütlerin daha iyi belirlenip uygulanması ve böylece yalnızca ihtiyaç içinde olanlara hizmetin sunulması ve ihtiyaç duymayanların kamu dışındaki diğer kaynaklara yönelmelerini sağlamaktır. Diğer bir yöntem özel işletmelerin üretecekleri hizmetleri belli ölçüt ve standartlara göre yapılması için gerekli düzenlemelerin gerçekleştirilmesidir. Gerekli belgelerin bulunması, kalitenin belirlenmesi, belli kurs alma şartları gibi noktalarda düzenlemeler yapılarak hizmetin özel sektör tarafından sunulsa bile, halka en iyi şekilde ulaşmasını sağlamaktır.

Burada aslında özelleştirme ile amaçlanan şey sorumluluğun ve sunulan hizmetin her yönüyle devletten alınıp özel sektöre devri değildir. Belki özellikle devletin doğrudan hizmeti üretmesi ve sunması noktasında rolünün azaltılması ve devletin düzenleyici ve parasal destek sağlayıcı bir fonksiyon üstlenmesidir. Özel şirketler kar amacı güttükleri için açacakları bir okul veya bir hastane veya bir bakım evi için en fazla gelir getirici yerleri tercih edeceklerdir. Halbuki gereksinim olan bir yerde devletin sübvansiyonu ile bir özel şirket okul da hastane de açabilir. Bu özel şirketlerin önemli merkezlerde faaliyet göstermemeleri anlamına gelmez. Çünkü özgürlükçü bir demokraside bunların çalışma alanlarını sınırlamak demokrasinin özüne ters olabilir. Ancak teşvik ve desteklerle istenilen bölgelere çekilebilirler.

Günümüz Türkiye’sine baktığımızda gerçekten özellikle son on-onbeş yılda birçok özel okul ve hastanenin açıldığı bir gerçektir. Bu aslında kamu sektörü tarafından doldurulamayan boşluğun ve ihtiyacın bir kısmının özel sektör tarafından

doldurulduğu anlamına gelmektedir. Bu noktada önemli olan bunun bir kamu politikası olarak benimsenerek özel sektördeki bu potansiyeli kamu hizmetlerinin halka sunulması amacıyla harekete geçirmektir. Yoksa vatandaşta daha ağır yükler getirecek bir hizmet sunulması anlamında değil.

SİVİL KESİM (Aile, Komşuluk ve Arkadaşlık Gibi Sosyal Kurumlar)

Son olarak sosyal refah çoğulculuğunun diğer bir gereği ise dördüncü sektör ya da sivil sektör diyebileceğimiz aile, akrabalık, komşuluk ve arkadaşlık gibi kurullardan oluşan sektördür. Aile, en eski küçük toplumlardan günümüzün modern toplumlarına kadar, tüm toplumlarda çeşitli görevler yüklenmiş bir temel kurumdur.¹⁸ Modern aile de geleneksel aile gibi sosyal fonksiyon olarak çocukları topluma kazandırma¹⁹ ve onların her türlü kişisel bakım ve yetiştirilmesini yerine getirmektedir. Aile geleneksel toplumlardan farklı olarak modern toplumlarda kendi kendine yeterli olmaktan çıkıp, toplum içerisinde özel görevleri olan bir birim haline gelmesiyle kurum özelliği kazanmıştır.²⁰ Batı ülkelerinde çekirdek ailenin egemen ve yaygın olduğu bir gerçektir.²¹ Türk aile yapısı da kalabalık aile tipinden çekirdek aile yapısına doğru gelişme kaydetmiş ve bugün çoğunlukla hem köylerde hem kentlerde çekirdek aile varlığını sürdürmektedir.²² Bugün Türkiye’de kabul edilen bir gerçek vardır ki sosyal hizmetlerin sunulması noktasında (özellikle yaşlılara ve çocuklara bakım konusunda) aile en fazla hizmet üreten kurumdur. Çünkü çekirdek aile yaygınlaştıkça, geleneksel olarak Türk ailesi yaşlı anne ve babaya bakma eğilimindedir. Çok az sayıda yardıma muhtaç insanın devlet (merkezi ve yerel kuruluşlar) tarafından bakımı yapılmaktadır. Bu yüzden kişisel sosyal hizmetlerin çoğu çekirdek ailede birbirine bağlılık ve güçlü ilişkiler daha fazla olduğundan dolayı aile tarafından üretilmektedir.

Aslında aile içinde yapılan bakımın asıl kaynağı kadınlardır. Hem yaşlılara hem çocuklara bakma noktasında bugün Batılı toplumlarda bile kadının verdiği bakım hizmeti erkeğe göre çok çok fazladır.²³ Fakat günümüzün çağdaş dünyasında kadın da erkekler gibi çalışma hayatına katılmıştır. Bu doğal olarak sosyal bakım hizmeti sunan kişilerin sayısını azaltmaktadır.²⁴ Batı’ya bakınca Türkiye daha şans

-
- 18 F. Merter (1990) 1950-1980 Arası Köy Ailesinde Değişmeler, Ankara, Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı Yayınları, s. 19.
 - 19 D. Popenoe (1982) Sociology, The State University of New Jersey, s. 346.
 - 20 F. Kocacık “Sivas’ta Kentsel Aile” Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 7-8, s. 8.
 - 21 M. Bulmer (1987) The Social Basis of Community Care, London, Ailen & Unwin Ltd. s.55.
 - 22 Türkiye Aile Yılı 1991, T.C. Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu, s.11. Ayrıca detaylı bir çalışma için bkz. Merter, a.g.e.
 - 23 N. Johnson (1987) The Welfare State in Transition, Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf, s. 70.
 - 24 Bugün Batı’da düzenli ailelerin yerini yalnız ya da dul aileler almaktadır. Bir yandan yaşlanan nüfus ve daha fazla bakıma muhtaç insanlar, diğer yandan onlara bakacak aile bireylerinin

lı gözükmetedir. Çünkü Türk aile yapısı toplumda varlığını egemen bir şekilde sürdürmekte ve boşanma veya yalnız ya da dul yaşayan aile sayısı fazla olmamaktadır. İşte bu noktada kamu yönetiminin özellikle sosyal hizmetlerin ve temel eğitimin sağlanması ve sunulmasında Türk ailesinin potansiyel gücünden yararlanmalıdır. Bu noktada ailelerin bilinçlendirilmesi ve örgütlenmeleri için öncü rol devlet tarafından oynanmalıdır. Böylece sorumluluğun bir kısmı devletin sırtından alınıp topluma yayılmış olur.

Aileye ek olarak komşuluk ve arkadaşlık gibi toplumsal olgu ve kurumlar sosyal hizmetlerin sunulmasında az da olsa yararlı olabilirler. Çünkü insanlar toplu halde kapı kapağı ve aynı bina ya da aynı sokağı paylaşarak yaşamaktadırlar. Acil durumlarda komşuların birbirlerine yardım etmesi çok daha kolaydır. Zaten Türk geleneğinde önemli bir yeri bulunan komşuluk ve arkadaşlık ilişkilerinin geliştirilmesi gerekir. Her sokakta ya da her site veya binada oturanlar bir komşuluk birliği oluşturarak bulundukları sokak veya mahallenin sorunlarını çözmede ortak hareket edebilirler, birbirlerine yardımcı olabilirler.

Bu sivil sektörle ilgili olarak da yine bazı eleştirilerin getirilmesi gerekir. Bu kesimin ürettiği hizmetlerde süreklilik ve düzenlilik gerçekleşmeyebilir. Ayrıca aile ve komşular gibi toplumsal birimler özellikle ve yalnızca yaşlılara bakım, çocukların yetiştirilmesi ve bakımı ve günlük işlerde diğer bir ifade ile kişisel sosyal hizmetler konusunda yararlı olabilirler. Sosyal nitelikli kamu hizmetlerinden eğitim ve sağlık gibi olanlara ancak altyapı hazırlayabilirler. Fakat bütün bunlara rağmen Türk toplumunda aile en işlevsel kurumlardan biridir denebilir ve devletin bu potansiyel sosyal güçten yararlanacak politikalara ağırlık vermesi gerekir.

DEVLETİN ÜSTLENDİĞİ ROLÜ TOPLUMA YAYMAK MÜMKÜN MÜ? BAZI YÖNTEMLER: Yerleşme ve Katılma

Sosyal refah çoğulculuğu ya da sosyal nitelikli hizmetlerin sunulmasının devletin yanında yukarıda tartışılan kesimler tarafından gerçekleştirilmesini öngören yaklaşımın özünde, devletin rolünün azaltılarak toplumun sahip olduğu hazır potansiyelin harekete geçirilerek sosyal refahın artırılması ve kamu sektörünün yetersizliklerinin bu sayede kapatılabileceği düşüncesi yatmaktadır. Bu anlamda sosyal refah çoğulculuğunun devletin çok karışmacı olmasına, bürokrasiye ve kamu meslekçiliğine karşı ögeler taşıdığı açıktır. Devletin bu merkezîyetçi gücünün azaltılması ve böylece hizmetlerin sağlanmasında vatandaşların daha fazla katılımlarının sağlanması için “yerinden yönetimleştirme” ve “katılma” önem kazanmaktadır.

sayısının çalışma, boşanma ya da benzeri nedenlerden dolayı azalması gelecek için problem oluşturacak gibi gözükmetedir. Bkz. N. Johnson (1990) Recoustruicting the Welfare State, Hertfordshire, Simon & Schuster Int.

Yerinden yönetimleştirme ya da yerelleşme (desentralizasyon) genelde planlama, idare, ve karar mekanizmalarında ulusal düzeyden daha alt düzeylere otorite devri veya gücün yayılmasıdır.²⁵ Bu bildirinin konusuna göre bakıldığında yerinden yönetimleştirme kamu hizmetlerinin sunulmasının merkezi kuruluşlardan alınarak yerel yönetimlere devredilmesi anlamına gelir. Daha da ileri götürüldüğünde toplumun içine yayılması demektir. Diğer bir ifade ile sosyal nitelikli kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi göreceli de olsa merkezi kuruluşlardan alınarak topluma yayılmasıdır. Danimarka, Fransa, Almanya, İtalya, Norveç, İsveç ve ABD gibi ülkeler yerinden yönetimleştirme programlarını yıllar önce başlatmışlardır. Hatta ABD’de Başkan Reagan zamanında “yeni federalizm” denilen federal hükümetin düzenlemelerini, müdahalelerini azaltan ve birçok fonksiyonu yerel yönetimlere devreden bir program geliştirilmiştir.²⁶ Bunu Batı ülkeleri daha da ileri götürerek yerel yönetimlerin öncülüğünde aileyi sosyal amaçlar açısından işlevsel hale getirmeye, komşuluk dayanışma ve birlikleri oluşturarak toplumun hizmetlerin üretime katkısını artırmaya çabalamaktadırlar. Böylece toplum devletten beklentisini bırakarak kendisinde de katkı yapma zorunluluğu hissedecektir.

Fakat Türk devlet geleneğinde oluşumlar ve düşünceler Batı’daki gelişmelerden farklıdır. Türkiye’de devlet bütün sosyal hayatın kaynağı olarak görülür ve devlet baba anlayışı içerisinde herşey devletten beklenir.²⁷ Devlet sosyal, siyasal ve ekonomik yaşamı düzenleyecektir. Bu bakımdan herşey devletten beklenir.²⁸ Bu nedenlerden dolayı Türkiye’de yerinden yönetimleştirme için bunun ilk aşaması belki sosyal nitelikli kamu hizmetlerinin yürütülmesi sorumluluğu merkezi yönetim kuruluşlarından alınıp yerel yönetimlere devredilmesidir. Çünkü Türkiye’de gerçekten çok güçlü bir merkeziyetçi yönetim anlayışı ve uygulaması vardır. Dolayısıyla topluma kadar yayılması için önce yerel yönetimlerin devreye girmesi gerekir.²⁹ Daha sonra toplumsal bilincin geliştirilmesi noktasında herşeyi devletten bekleme düşüncesinin terkedilerek toplum bireylerinin sorumluluk almalarını sağlamak hedef olmalıdır. Fakat yerelleştirme herşeyi çözecektir gibi bir yaklaşım yanlış olabilir. Ancak daha demokratik bir yaklaşım olarak toplumun refahının artırılması konusunda merkeziyetçiliğin getirdiği olumsuzlukları önleyebilir. Özellikle toplumsal ihtiyaçların çoğunlukla yerel nitelikte olması (sağlık, eğitim, konut, sos-

25 D.A. Rondinelli (1981) “Government Decentralization in Comparative Theory and Practice in Developing Countries” in *International Review of Administrative Sciences*, 1981 47-2, s. 137.

26 Johnson (1987) s. 21.

27 A. Taneri (1975) *Türk Devlet Geleneği, -Dün ve Bugün-*, Ankara Üniv. Dil ve Tarih-Coğrafya Fak. Ankara Üniversitesi Basımevi, s. 194.

28 a.g.e. s. 194.

29 Sağlık ile ilgili olarak bkz. Y. Ertas (1996) *Sağlık Hizmetlerinde Desantralizasyon*, Ankara, TODAİE Kamu Yönetimi Uzmanlık Programı Bitirme Tezi.

yal hizmetler) yerel yönetimlerin daha aktif rol oynamalarını haklı çıkarmaktadır.

Bu bağlamda yerellik ile katılım arasında sıkı bir ilişkinin olduğunu söylemek olanaklıdır. Çünkü yerinden yönetimleştirme bir anlamda halka yakınlaşma olduğuna göre hizmetlere ihtiyacı olan insanların dolaylı veya dolaysız yönetime ve hizmetlerin sağlanmasına katılması mümkün olabilir. Bu konularda görüş belirtmeleri ve yerel yönetimlere seslerini duyurabilmeleri daha kolaylaşır. Katılım bir yönüyle kamu yönetimi açısından bir kısım insanların kamu politikaları karar alma sürecine dolaylı veya doğrudan etki edebilmeleri ve katılmaları anlamına gelir.³⁰

Katılımın yüksek olmasının yararı hizmetlerin niteliği ve çeşidi konusunda yerel yönetimlerin duyulan ihtiyaçlara göre hizmet sunmasıdır. Vatandaş, hizmetlerin üretilmesi ve sunulması noktasında özellikle kişisel sosyal hizmetlerin sunulmasında doğrudan katılabilirler. Türkiye’de birçok hizmetin özellikle kırsal bölgelere götürülmesi sırasında köylülerin katılımı ilginçtir. Bu aslında yerel veya merkezî kamu kuruluşlarının öncülüğünde harekete geçirilebilecek bir hazır güç olarak görülebilir.

SONUÇ

Bütün dünyada olduğu gibi Türkiye’de de kamu yönetiminin Türk vatandaşlarının insanca yaşamının gereği olan temel asgari ihtiyaçlarını karşılayacak yeterli seviyede hizmetleri üretmediği ve sunamadığı bir gerçektir. Türkiye Cumhuriyeti Devleti kendini Anayasalarda sosyal devlet olarak tanımlayarak, vatandaşın temel ihtiyaçlarını karşılayacağını tek taraflı olarak kabul etmiştir. Ancak uygulanan politikalarla istenilen hedefe ulaşıldığını söylemek oldukça zordur. Bu anlamda merkezi ve yerel kuruluşlar olarak bir bütün içinde kamu yönetiminin vatandaşları mutlu edecek seviyede sosyal nitelikli hizmetleri sağlayamadıkları ve sunamadıkları bir gerçektir. Kamu sektörünün bu yetersizliği ve başarısızlığı 21. yüzyıla girerken Türk kamu yönetimine yeni bakış açılarının ve tanımlamaların getirilmesini gerekli kılmaktadır.

Toplumun ve bireylerin sosyal refah seviyesinin artırılması noktasında özellikle dört-beş temel kamu hizmetleri (eğitim, sağlık, konut, sosyal hizmetler) sunma konusunda yeni çözümler ülke dışından ithal edilemeyeceğine göre, bu çözümler yine Türk toplumuna tekrar dönerek varolan potansiyel dinamiklerin harekete geçirilmesinde aranmalıdır. Sosyal refah çoğulculuğu yaklaşımı işte bu amacın gerçekleşmesi için ileri sürülen bir yöntem ve araçtır.

Yukarıda anlatılan devletin ya da dar anlamda kamu yönetiminin hizmetlerin sunulması ve üretilmesi konusundaki yetersizliği toplumda var olan diğer üç kesi-

30 A. Richardson (1983) Participation, London, Routledge & Kegan Paul, s. 10.

min harekete geçirilmesi ile kapatılabilir. Bunlar gönüllü örgütler ve kuruluşlar (vakıf, dernek ve toplumsal birlikler gibi), özel sektör (özel işletmeler ve şirketler), ve sivil sektör (aile, komşuluk, arkadaşlık) dır. Bildirinin geride kalan bölümlerinde eleştirisel bir yaklaşımla detaylı ele alınan bu kamu, özel, gönüllü ve sivil sektöre tekrar dönmeyeceğiz. Fakat devletin diğer kesimlerden yararlanması için kendi rolünü tekrar ele alıp tanımlaması gerekir. Diğer kesimler ya da sektörler devletin tam alternatifi olamayabilirler. Diğer bir söylemle devletin kamu hizmetlerinin sağlanması ve sunulmasında yine baş aktör olması ve diğer sektörlerle tamamen devretmesi söz konusu değildir. Ancak kamu yönetimi yeterli seviyede, vatandaş memnun edecek hizmet üretmediğine ve sunamadığına göre, diğer kesimlerde varolan potansiyel güçleri hizmetlerin üretilmesinde kamusal yararlar göre örgütlemesi, düzenlemesi, desteklemesi ve yönlendirmesi gerekir. 21. yüzyıla girerken Türk insanının çağdaş anlayış ve insan onuruna uygun bir yaşam sürebilmesi gerekir.

Sosyal refahın gerçekleştirilmesini devletin üzerinden topluma yaymada kullanılabilecek yöntemlerden iki tanesi yerinden yönetimleştirme ve katılımdır. Sorumluluğun merkezi kuruluşlardan yerel yönetimlere devri ve oradan da topluma yayılması anlamına gelebilecek yerinden yönetimleştirme, toplumsal katılımı da kolaylaştırıcı bir öge olmaktadır. Yerinden yönetimleştirme ile devletin dışındaki diğer kesimler daha kolay devreye sokularak sosyal refahın artırılması gerçekleştirilebilir. Vatandaşların herşeyi devletten bekleme yerine kendileri de sorumluluk duyarak sosyal nitelikli hizmetlerin üretilmesi ve sunulmasına katkıda bulunabilirler.

DEMOKRATİK VE ETKİN BİR YEREL YÖNETİM YAPISI OLUŞTURULMASI DOĞRULTUSUNDA ÇAĞDAŞ BİR YAKLAŞIM: TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ

Celal Fatih TÜRE*
İlknur TÜRE

GİRİŞ

İnsanın her yönüyle öne çıkartılıp, oluşturulan tüm değerlerin onun refahı ve huzuru için kullanılmaya çalışıldığı günümüzde, demokrasiler toplumların vazgeçilmez bir yaşam tarzı haline gelmiştir. Bu anlayışın olgunlaşıp gelişmesinin sonucu giderek önem kazanan yerel yönetimler, insanı toplumun odak noktası olarak gören yönetim anlayışının egemen kılınmasının etkili bir aracıdır. Çağdaş teknolojik gelişmelerin toplumların organize olma yeteneklerini geliştirip, bu organizasyonların hitap ettikleri topluluğa verebilecekleri hizmet çeşitlerinin artması ile birlikte, yönetimin yerinde gerçekleşmesi daha da büyük önem kazanmaktadır.

Yerel yönetimler, dünyadaki küreselleşme eğilimleri ile yerelliğin eklenmek zorunda bulunduğu en önemli alanlardan biri, demokratik gelişmenin en elverişli ortamıdır.¹

Türkiye, Avrupa ile birleşme isteği doğrultusunda Avrupa Birliği'ne başvurmuş olan ve Avrupa Konseyi'nin de 50 yıldır üyesi bulunan bir devlettir. Uluslararası yükümlülüklerin, kendisini, yerel yönetimler konusunda bir yeniden düzenleme yapmaya zorlamasının ötesinde; Türkiye, eskimiş yönetim yapısında bir yeniden düzenleme gereksinmesini uzun zamandan beri duymaktadır.²

Belediyeler, il özel yönetimleri ve köylerden oluşan Türk yerel yönetimleri tarihsel, ekonomik, toplumsal ve siyasal nedenlerden dolayı çağdaş yönetim özelliklerinden yoksundur. Bu durumu daha iyi açıklayabilmek için çağdaş bir yerel yönetimin özellikleri ile ülkemizdeki duruma karşılaştırmalı olarak kısaca değinmek yararlı olacaktır.

* C.F. TÜRE, Dokuz Eylül Üniversitesi, Kamu Yönetimi Uzmanı.

İ. TÜRE, Muğla Üniversitesi, İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi.

- 1 KELEŞ, Ruşen, "Belediyelerin Örgütsel ve Yönetimsel Sorunları", Belediyelerin Yapısal Sorunları Sempozyumu, GAP Belediyeler Birliği, Diyarbakır 1992, s.56.
- 2 KELEŞ, Ruşen, Fransa'da ve İspanya'da Yerinden Yönetim, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi, Araştırma Dizisi: 3, Ankara 1994, s.90.

YEREL YÖNETİMLERİN NİTELİKLERİ VE TÜRKİYE'DE DURUM

- Yerel yönetim kuruluşu, kurulmuş olduğu yöredeki yerel nitelikli tüm hizmetler için tek başına görevli, yetkili ve sorumlu olan bir kurumdur. Merkez yönetimi yerel nitelikli hemen hiçbir kamu hizmetini üstlenmemekte ve bunları yürüten yerel yönetim kuruluşlarına da yönetsel yollarla müdahale etme yetkisine sahip bulunmamaktadır. Yerel hizmetlerin, yerel yönetim gibi yerel topluluğa yakın kuruluşlar tarafından yürütülmesi, yerel gereksinmelerin ve bunların karşılanması için gerekli olan kaynakların doğru değerlendirilmesine, merkeziyetçiliğin neden olduğu gecikme, merkeze yığılma gibi diğer tüm sorunların aşılmasına, dolayısıyla etkili ve verimli bir hizmet üretimine olanak sağlamaktadır.³

Ülkemizde ise yerel yönetimlerin görev alanları hem çok dardır hem de bu alan giderek başlangıçta öngörüldüğü sınırın da altına düşmüş, yerel yönetimlerin yetkisindeki birçok görev merkezi yönetimce üstlenilmiştir.⁴ Bunun sonucu olarak, hizmetlerde gerekli planlamalar yapılamamakta, bütüncül bir yönetim yaklaşımı içerisinde kaynaklar rasyonel biçimde kullanılamamakta, dolayısıyla yerel topluluklara gereksinimleri olan yeterli ve kaliteli hizmet üretilmemektedir⁵

- Yerel yönetimler akçal kaynaklarını öz gelirleri ile sağlamaktadır. Yerel yönetimlerin karar organlarının vergileme, merkezin vergilerine yüzde ekleme, yerel yönetim hizmetleri nedeni ile ortaya çıkan rantları yerel yönetimlere kazandırma yetkileri vardır.⁶ Söz konusu durum, yerel yönetimlere güçlü, özerk ve demokratik nitelikler kazandırmakta ve yerel yönetimlerin kaynak savurmadan kaliteli hizmet üretebilmesinin bir tür güvencesini oluşturmaktadır. Çünkü yerel hizmetlerin akçal yükünü vergiler ve diğer yollarla üstlenen yerel toplulukta hemşehrilik bilinci oluşmakta ve hemşehrilere, yerel yönetimlere sağladıkları bu kaynakların etkin ve verimli bir biçimde harcanmasını titizlikle denetlemektedir.

Akçal kaynaklar bakımından ülkemiz yerel yönetimleri merkez yönetimine bağımlıdır ve vergileme yetkileri de yoktur. Bu nedenle yerel yönetimler, kaliteli hizmet sunmak için yeterli kaynaklara sahip değildirler. Belirtilen durumun önemli bir sonucu da, hemşehrilik bilincinin süreklilik kazanması ve yerel topluluğun yerel yönetimler konusuna karşı duyarlılığının olmamasıdır.

- Yerel yönetim kurumunun temelinde, yerel demokrasi değerleri vardır. Yerel

3 YALÇINDAĞ, .Selçuk, “Yerel Yönetimlerde Etkinlik” Çağdaş Yerel Yönetimler. Cilt: 6, Sayı: 1, Ocak 1997, s.5-8.

4 KAYA, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TODAİE, Ankara 1992, s. 3-4.

5 YALÇINDAĞ, a.g.m, s.11.

6 YALÇINDAĞ, Selçuk .“Belediyelerde Kaynakların Verimli Kullanımı ve Çağdaş Belediyecilik Anlayışı”, Belediyelerin Yapısal Sorunları Sempozyumu, GAP Belediyeler Birliği, Diyarbakır 1992, s.81.

yönetimde karar ve uygulama organları seçimle göreve gelmekte ve bu da yerel yönetimleri yerel topluluğa ve insana karşı çok daha duyarlı ve sorumlu davranmaya zorlamaktadır. Yerel topluluğun bilgi alma hakkına dayalı saydamlık, bireysel ve sivil toplum kuruluşları ve örgütlü halk katılımı aracılığı ile yerel yönetimler yerel topluluklar tarafından sürekli olarak etki altında kalıp yönlendirilebilmekte ve bu nitelikler yerel yönetimlerin etkili ve verimli olmayan yönetsel uygulama şanslarını ortadan kaldırmaktadır.⁷

Ülkemizde yerel yönetim kuruluşlarını sorgulayan, denetleyen, tepki gösteren hak ve yükümlülüklerini bilen, yaşadığı yöreye sahip çıkan bilinçli yerel topluluk gelişmemiştir. Yerel topluluklar ve bireyler, yerel yönetimlere karşı ilgisiz, duyarsız ve denetlemeyen bir konumdadır.⁸

- Yerel yönetimler, yönetsel açıdan özerk kuruluşlardır. Yerel topluluklara, kendilerini temsil edici organlar aracılığı ile yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir nitelikte karar oluşturarak, kendi kendilerini tercihleri yönünde özgürce yönetme olanağı verilmiştir.

Ülkemiz yerel yönetimleri üzerinde merkez yönetiminin keyfiliğe varabilecek ölçüde yönetsel vesayet uygulama yetkisi vardır. Merkezi yönetim yerel yönetimleri yalnızca “hukuka uygunluk” yönünden değil, “yerindelik” yönünden de denetleyebilmekte ve yönetsel özerkliği zedelemektedir.

Bunların yanı sıra yerel yönetimlerimizde çağdaş yönetim tekniklerinden yeterince yararlanılmadığı görülmektedir. Hizmetlere plan, program disiplini içerisinde yaklaşım, iç örgütlenme, liderlik, iletişim, eşgüdüm, denetim, değerlendirme, performans bütçe, mali analiz, insangücü planlaması, hizmetiçi eğitim gibi alanlarda çağdaş yönetim tekniklerinden genellikle hiç yararlanılmamakta, bazı yerel yönetim kuruluşlarımızda ise bu konularda çok sınırlı uygulamalara başlandığı gözlenmektedir.⁹

Görüldüğü gibi bugünkü yerel yönetim sistemimiz çağdaş olmaktan uzaktır. Türkiye’nin 2000’li yıllara, yönetim yapısında ve anlayışında köklü değişiklikler yaparak hazırlanması gerekmektedir. Bu bağlamda, toplumumuzun birçok kesiminde ve değişik siyasal yaklaşımlar arasında yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve sisteminin geliştirilmesi gereği konusunda ortak bir anlayış oluşmuştur. Sorun, bunun nasıl yapılacağıdır. İnsanın ve toplumun gereksinimlerine dönüklük, her düzeyde katılım, ortak çalışma gibi değerleri felsefesinde ve kültüründe barındıran Toplam Kalite Yönetimi, bu sorunu çözümlenebilecek nitelikte görünmektedir.

7 YALÇINDAĞ, “Yerel Yönetimlerde.....”, a.g.m., s.7.

8 YALÇINDAĞ, “Yerel Yönetimlerde.....”, a.g.m., s.8.

9 KAYA, a.g.e., s.5.

YÖNETİM SORUNLARININ ÇÖZÜLMESİNDE ÇAĞDAŞ BİR YAKLAŞIM: TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ

Toplam Kalite Yönetimi (TKY), sürekliliği olan, işlevsel, disiplinlerarası ve her türlü örgüte uygulanabilir bir yaklaşımdır. TKY, bir sonuç değil bir süreçtir. Mal ve hizmet üretiminde kalite ve performansı sürekli geliştirmeyi sağlamak amacı) la oluşturulmuş bulunan TKY, örgüt kültürü ve çevresi ile yakından ilişkisi olan bir yönetim biçimidir.¹⁰

Ana fikirleri en iyi örgüt yapısını oluşturmak ve örgütleme ilkeleri geliştirmek olan Klasik ve Neo-Klasik Yaklaşımlar, örgüt sorunları karşısında yetersiz kalmışlardır.

Örgütsel yapının bilime dayalı olarak kurulduğunu, işbölümü, hiyerarşi, komuta zinciri, otorite, denetim gibi kavramların sistemin temelini oluşturduğunu savunan Klasik Yaklaşım'a göre, yönetim yapısı bilimsel kurulduğu sürece başarı kesindir ve yapı içerisindeki edilgin parçalardan biri olan insanın belirleyici rolü yoktur.¹¹

Klasik Yaklaşımın eksikliklerini tamamlayarak daha bütün bir teoriye ulaşmayı amaçlayan Neo-Klasik Yaklaşımla başlayan Davranışsal Anlayış'ta, örgütte çalışan insanların moral varlıklarıyla üretim ve verimlilik arasında doğrudan bir bağlantı olduğu gösterilmiştir. Ancak amaç, Klasik Yaklaşım'da olduğu gibi insanın mutluluğu değil, örgütün sahibi olduğu kaynakların daha etkin kullanılabilmesi ve örgütün işleyişini sağlayan süreçlerin daha iyi gerçekleştirilebilmesidir.

Dünyada süregelen haberleşme ve bilgi işleme teknolojisindeki gelişmeler ve bu gelişmelerin önemli bir etkeni olarak sürekli değişim, uluslararası rekabet sınırların ortadan kalkması ve küreselleşme gibi gelişmeler; merkezîyetçi yapılardan uzaklaşma, yükselen yerellik ve çevri bilinci; insan hakları, insani değerler, kişilik kavramı ve insanların yeteneklerinden yararlanma konusundaki görüşler örgütlerin yapılandırılmalarını ve işleyiş süreçlerini köklü bir biçimde etkilemiş ve söz edilen değişimler doğrultusunda yönetim-örgüt olguları üzerine yeni birtakım yaklaşımlar ortaya çıkmıştır.¹² Söz konusu çağdaş yaklaşımlarda insan ögesi daha geniş çerçevede ele alınır olmuştur. Artık yalnızca örgüt içindeki insan değil, örgütün dışındaki, örgütün ilişki kurmak durumunda bulunduğu insanlar da belirleyicidir. Bu insan-

10 MILAKOVICH, Michael , E., Improving Service Quality, St. Lucie Press, Delray Beach, Florida 1995 , p.23; LEFEVRE,H., Government Quality and Productivity Success Stories, ASOC Quality Pres, Milwaukee, Wisconsin 1992, p.1-3.

11 PAZARCIKLİ, Doğan, "Yönetim Anlayışımız ve İnsan Kaynakları Yönetimi", Yeni Yüzyıl Gazetesi, 13.06.1997.

12 PEKER, Ömer, "Toplam Kalite Yönetimi ve Sürekli İyileştirme", Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri, Cilt:2, TODAİE, Ankara 1995,s.52.

ki, örgütün ilişki kurmak durumunda bulunduğu insanlar da belirleyicidir. Bu insanlar, örgütün varoluş amacına bağlı olarak müşteri, üye, sempatizan, taraftar ya da vatandaş olabilmektedir. Örgütün performansı, tüm bu insanları tatmin/mutlu edecek optimal noktanın yakalanması amacını ne ölçüde gerçekleştirdiği ile ölçülmektedir.¹³

Bahsedilen yaklaşımların hemen tümünden yararlanan TKY; yöneten ve yönetilen ayrımı yerine “beyin ve ellerin biraradalığı”, canlı, esnek bir örgüt yapısı, mal ve hizmet üretiminde kalite, müşteri/vatandaş odaklı “yönetimi geliştirmenin sürekliliği” sürecidir. Yönetimin süreç odaklı olduğu, tüm yönetim tanımlarında işlenen ana konudur. İnsan ve süreç kavramlarıyla birlikte söylendiğinde yönetim, önce insansal bir olaydır.¹⁴

Bir yönetim tekniğinden çok bir yönetim felsefesi, hatta bunun ötesinde bir yaşam tarzı olan TKY’nin temel prensipleri; müşteri odaklılık, sıfır hatalı üretim, tam zamanında üretim, kalite öncelikli yönetim, sürekli proses yönetimi ve denetimi (süreç odaklılık), önce insan anlayışı, çalışanların iş güvenliği, örgüt içi birey kalitesinin geliştirilmesi, tam katılım, takım çalışması ve üst yönetimin liderliğidir.¹⁵

Ülkemizde bugüne kadar yapılan ve yerel yönetimlerde reform, reorganizasyon, kurumsal yapının iyileştirilmesi vb. kavramlarla ifade edilen çabalar istenilen sonucu vermemiştir.¹⁶ Türkiye’de yerel yönetimlerin karşı karşıya bulunduğu ana sorunlar ve yerel yönetimin temel ilkeleri gözönüne alındığında TKY’nin yerel yönetim siteminin geliştirilmesinde bütüncül, kapsamlı ve tutarlı bir model oluşturacağı söylenebilir. Bu çerçevede TKY’nin yerel yönetimlere uygulanabilirliğini ve bunun sağlayacağı yararları incelemek yerinde olacaktır.

TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN YEREL YÖNETİMLERE UYGULANMASI VE SAĞLAYACAĞI YARARLAR

Demokratik ve etkin bir yerel yönetim sistemi oluşturmada TKY rehberliğinde yapılacak uygulamalar ve bunların getireceği yararlar şu biçimde ele alınabilir.

İnsan Odaklılık: Günümüzde yalnızca insana değer veren, saygı gösteren yönetimler ayakta kalabilmektedir. Yerel yönetim çalışanlarının ve yerel topluluğun yönetim pratiğinin odak noktası haline getirilmesi ile verimlilik ve hizmette kalite artacaktır. TKY’nin ilkelerinden biri olan bir işin ilk seferinde doğru yapılması ve

13 PAZARCIKLI, a.g.m,

14 PEKER, a.g.m., s.54.

15 PEKER.Ömer, “Toplam Kalite Yönetimi ve Kamu Hizmetinde Kalite” Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 5, Sayı: 6, Kasım 1996, s. 52-53.

16 PEKER,Ömer, “Belediye Yönetimlerinde Kalite Üretimi”, Çağdaş Yerci Yönetimler, Cilt :5, Sayı:2, Mart 1996, s.22.

tir. Söz konusu amacın gerçekleştirilebilmesi için, anket çalışması ya da birim amirlerinin çalışanlarla belirli aralıklarla toplantı yapması gibi yöntemler aracılığı ile çalışanların alınacak kararlara katılımı sağlanmalıdır. Örgütte takım çalışması özendirilmeli, yerel yönetim vizyonunun herkesçe paylaşılan ortak bir değer olduğu düşüncesi yerleştirilmelidir. Yöneticiler, liderlik özelliklerine sahip olmaları ve bunu geliştirmeleri doğrultusunda eğitilmelidir. Çalışanların motivasyonunun sağlanması için başarı unsurunun vurgulanması ve geliştirilmesi, takdir edilme, yetki ve onunla orantılı sorumluluk sahibi olma, ilerleme fırsatı, ücret, çalışma koşullarının iyileştirilmesi gibi unsurların mevcut olması gerekmektedir. Kendini güvende hissetmeyen çalışan, örgüt için hiçbir şey yapmayacağından, onun iş güvenliğine ve bütün çalışma haklarına sahip olması kesinlikle sağlanmalıdır.

Yönetimde insan odaklılığın önemli bir sonucu, müşteri/vatandaş tatminini öncelikle dikkate almaktır. Örgütler artık “yaptığını satan” olmaktan çıkarak “satılabileni yapan” hale gelmiştir. Satılabilenin ne olduğunu anlamak için “kaliteyi müşteri/ vatandaş belirler” anlayışını benimsemek gereklidir. Böyle bir bakış açısı, yönetimi köklü değişiklikler yapmaya davet edecektir. Çünkü vatandaştan gelecek geri bildirimler sonucu yönetim kendi eksikliklerini yerel topluluğun gözünde nasıl gördüğünü bilecek ve bu doğrultuda değişiklikler yaparak etkinliğini arttıracaktır. Denilebilir ki vatandaş odaklılık, yönetimin modernize edilmesinin bir motorudur. Yerel topluluğun yönetime katılımı için anket yapma, periyodik olarak mahalle, semt vb. görüşmeleri gibi görüş alma teknikleri kullanılabilir. Bunun yanısıra yerel yönetim karar organlarının yapacakları toplantıların tümünün halka açık olması, yerel topluluğun görüş bildirmesine izin verilmesi yerel gereksinimler doğrultusunda karar verilmesini sağlayacaktır. Ayrıkse durumlarda, yerel topluluk yeterli oyu topladığı takdirde karar organını olağanüstü toplantıya çağırabilmelidir. Aynı zamanda karar organının tüm toplantıları için tutanaklar hazırlanmalı ve vatandaşlar istedikleri zaman bunlara kolayca ulaşabilmelidir. Alman kararlar yerel gazetelerde ya da kişilerin görebileceği yerlerde ilan edildiği takdirde uygulama zorunluluğu duyulacaktır. Yerel topluluk bireyleri yerel yönetimlerin işlemlerinde kamu yararı görmezse ya da kamu sağlığı, çevre, yaşam kalitesi, kültürel miras gibi konularda bir zarar olduğunu düşünürse, salt hemşehrlik bağına dayanarak yasal işlemlerde bulunabilmelidir. Yerel yönetimlerin yürütme organlarına yerel topluluğu ilgilendiren konularda referanduma gitme yetkisi tanınmalı ve alınan sonuç yürütme organının kararları üzerinde bağlayıcı bir etkiye sahip olmalıdır.¹⁷

Yerel yönetimler yukarıda belirtilen yöntemleri uyguladıklarında saydam, çalışanların ve yerel topluluğun katılımını sağlamış ve desteğini almış demokratik bir yapıya kavuşabileceklerdir.

17 Putting Citizens First, Public Management Occasional Papers No: 3, OECD, Paris 1996, p. 19,83.

Mali Özerklik: Mali bakımdan güçlü ve özerk olan bir yerel yönetim, yerel hizmetleri başarı ile yürütebilecektir. Akçal kaynakları öz gelirler ile karşılama, vergileme ve oluşan yerel rantları yerel yönetime kazandırma yetkilerine sahip olma, yerel yönetimlere çağdaş bir nitelik kazandıracaktır. Yerel hizmetlerin finansmanının yerel topluluk tarafından doğrudan karşılanması sonucunda, hem hemşehrilik bilinci sürekli olarak uyanık tutulacak, hemşehrilik kaynakların etkin kullanımına karşı duyarlı olacak ve bir tür kamuoyu denetimi gerçekleşecek, hem de siyasi risk üstlenerek yerel topluluktan finansman sağlayan yerel siyasetçiler bu kaynakları özenle harcamak için gerekli yönetsel ve örgütsel önlemleri almak zorunda kalacaktır. Yönetimlerce öz gelir oluşturma yetkisinin aşırıya kaçarak kullanılması durumunda, yerel topluluk akçal yükün altında ezilecek ve hatta desteğini çekebilecektir. Bu olumsuz durumu önlemek amacıyla mal ve hizmet temini için özel sektörün desteğini alma ve kolaylık sağlama yoluna gidilmesi, yönetime ayakta kalma ve yerel topluluğun desteğini alma şansı verecektir. Yerel hizmetlerin dağıtılmasında ihale (contracting), imtiyaz ya da muafiyet (franchises), kupon (voucher), gönüllülük (volunteers) gibi yöntemler kullanılabilir. Bu hizmetler, yerel yönetimin yükünü hafifletmenin yanında yerel topluluğun sorumluluk bilincini de geliştirecektir.¹⁸ Ayrıca merkezi yönetim, mali özerkliğini kazanmış bir yerel yönetim üzerinde kaynak aktarımı konusunu bir tehdit unsuru olarak kullanamayacak, böylece yerel yönetim mali gücün yanında siyasal gücünü de arttıracaktır.

Denetim: TKY'nin uygulanması ile merkezi yönetimin denetimi, yerel yönetim birimlerinin işleyişini gözetlemek, hukuka aykırı gördüğü karar ve işlemler aleyhine yargı organına başvurmak ve yerel yönetimin işleyemez duruma düşmesi gibi olağanüstü durumlarda müdahale etmekle sınırlı olacak, bugün olduğu gibi ağır bir vesayet denetimi biçiminde olmayacaktır. Başka bir ifade ile merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki denetimi, şimdiki durumun aksine tamamen yol gösterici nitelikte olacaktır.

Demokratik denetim mekanizmalarının geliştirilmesi ile halkın da denetim işlevinde rol alması sağlanacaktır. Bunun için de bir yandan yerel topluluğun yerel yönetimi denetlemesine olanak sağlayan mekanizmalar oluşturulurken, bir yandan da seçilmiş ve atanmış görevlilerin halka karşı sorumluluğunu ve hesap vermesini dikkate alan mekanizmaların kurulması gerekmektedir. Bu amaçla “yerel ombudsman” kurumunun oluşturulması, tek tek bireylerin ve birey gruplarının yerel yönetimi denetlemesine olanak sağlayacaktır.¹⁹

Yerel yönetimleri denetleme yöntemlerinden biri olan yargı denetimi de, huku-

18 KARAMAN, Zerrin Toprak, Kent Yönetimi ve Politikası, İzmir 1995, s. 291-294; Governance in Transition, Public Management Reforms in OECD Countries, OECD, 1996, p. 39-45.

19 T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporları Dizisi: 1, Ankara 1993, s.21.

ka uygunluğu sağlamakla sınırlı, kolay ve ucuz harekete geçirilebilir kılınmalıdır.

Yerel yönetimde “yönetim kültürü”nü geliştirmesi açısından, kendi kendini denetim anlamına gelen “iç denetim” de, diğer denetim biçimleri kadar önemlidir. Yerel yönetimde mali yönetimin yasallığının, dürüstlüğünün ve şeffaflığının sağlanmasında çok önemli bir rol oynayan iç denetim, aynı zamanda yerel harcamaların etkinliğini artırma konusunda da çok yararlı sonuçlar verebilecektir. Bu anlamda denetim, harcamaların usulüne uygun olarak yapılıp yapılmadığının belirlenmesiyle kalmayacak, harcanan paralar karşısında elde edilen değerleri de gösterecektir. Böyle bir denetim, “mali” olmanın ötesinde hizmetin “yönetim” boyutunu da içermektedir.²⁰

Uygulanacak bu araçlar, yerel yönetim felsefesinin ruhuna ve yerel özerklik anlayışına uygun, demokratik ve etkin bir denetim sisteminin kurulmasına yol açacak, en azından bu alanda atılmış önemli ve vazgeçilmez adımlar olacaktır.

Yönetim Kültürü:²¹ TKY’nin uygulanması ile varolan yönetim kültürü anlayışı değişecek, yerel yönetimde kurumsal değerlere bağlı, insana yönelik, geleceğe dönük, girişimci, dinamik, esnek ve rasyonel yönetsel yapılar ve teknikler geliştirilecek ve kurumsallaşacaktır.

Bu bağlamda uygulanacak tekniklerden birisi olan “Stratejik Planlama Yaklaşımını” geliştirmek, yerel yönetimin temel amaç ve hedeflerinin gerçekleştirilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Önemli kararların doğuracağı sonuçların bilincinde olarak ve birbirini tamamlayıcı biçimde verilmesini sağlayan Stratejik Planlama Yaklaşımı, yerel yönetimin amaç ve hedefleri ile kaynakları arasında ilişki kurulmasını sağlayacak; değişen gereksinimler, hizmetler ve kaynakların ışığında temel stratejilerin yeniden değerlendirilmesine olanak verecektir.

Diğer bir yöntem olarak “proje yönetimi”nin geliştirilmesi, önemli yatırımların esasında gerçekleştirilmesini sağlayacaktır. Bu kapsamda, yerel yönetimler bünyesinde proje yönetimi kapasitesinin geliştirilmesi, projelerin, yerel yönetimin uzun ve kısa dönemli hedeflerine ve programlarına uygunluğunun sağlanması gibi çeşitli konularda etkinlik kazandıracaktır.

Yerel yönetim birimlerinin çağdaş bilgi-işlem sistemlerinden maksimum düzeyde yararlanabilmesi için gereken süreç ve yapıların oluşturulması, varolan örgüt ve personelin yeni gelişmelere uyum sağlayabilecek nitelik ve esnekliğe sahip olabilmesi amacıyla gerekli düzenlemelerin yapılması bu yolda atılacak önemli adımlardan birisidir.

Yerel yönetimlerin, özellikle bilgi ve uzmanlık gerektiren, tek tek yapıldığında kaynak ve zaman savurganlığına neden olan hizmet alanlarında, işbirliği ve ortak çalışma alışkanlığının geliştirmeleri de diğer bir önemli unsurdur. Birden çok yerel

20 T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, a.g.e., s. 21,73.

21 T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, a.g.e., s. 62-65,70-72.

yönetimi ilgilendiren ancak yine de metropol, alt-bölge ve bölge ölçeğinde, etkin olarak yerinde çözülmesi gereken konularda yerel yönetimler arası işbirliği ve koordinasyon kurulması, kaynakların daha akılcı bir biçimde değerlendirilmesini sağlayacaktır.

Önemli bir konu da günümüzde yerel yönetimler-özellikle belediyeler ile merkezi yönetim arasında siyasal ahlak sorunlarının ön plana çıkması ve bu sorunların, özellikle yerel ve merkezi düzeyde siyasal parti farklılaşması söz konusu olduğunda, sonuçları yerel topluluğu omuzlarına yüklenerek biçimde keskinleşmesidir. Bu yüzden yerel yönetimlerde, gerek seçimle gelmiş görevlilerin ve gerekse diğer çalışanların yerel yönetsel ahlak değerlerini geliştirmek ve kurumsallaşmasını sağlamak amacıyla, politikalar ve “ahlak şartları” oluşturulmalıdır.

TKY’yi örgüt kültürüne uyumlaştırma uzun bir süreyi kapsayacağı için, ilk birkaç yılda hem kültür değişimi çabaları, hem de bu konuda yapılan yatırımlar tepki ile karşılanabilir. Bir örgüt kültürü yerleştirme ve işbirliği oluşturmada temel ön koşul, çalışanların katılımını sağlamak ve değişime karşı direncin üstesinden gelmektir.

SONUÇ

İnsan merkezli bir yönetim anlayışı olan TKY’yi kamu ya da özel sektör kuruluşlarına uygulayan ABD ve Japonya gibi ülkelerde başarı elde edilmesinin nedeni, bu ülkelerin yönetim anlayışları ile yönetim pratikleri arasında uyum kurabilmiş olmalarından kaynaklanmaktadır. Oysa ülkemiz yönetim anlayışı henüz insanı yakalayabilmiş değildir. İnsana bağlı olarak varolması mümkün olan bir hedef, misyon, gelişme, performans yoktur ve kamusal ya da özel hemen tüm örgütlerimiz insana merkezde yer veren performanslarıyla değil, başkanlarının benmerkezci uygulamalarıyla tanınmakta ve tanımlanmaktadır.

Yerel yönetimlerimizin TKY doğrultusunda hizmet üretebilmeleri ve siyasal sürecin sağlıklı işlemesine olumlu katkıda bulunabilmeleri için, bu kuruluşlara yukarıda ilkelerini sıraladığımız gerçek yerel yönetim niteliğinin kazandırılması ön koşuldur. Çağdaş bir yerel yönetim kurumuna, sağlıklı bir demokratik düzen ve etkin işlev gören yönetim sistemi için olmazsa olmaz bir kurum gözüyle bakmalı ve bu bakış açısını hem merkezi yönetime hem de bizzat yerel yönetimlerin kendine kazandırmalıyız.

Yerel yönetimlerin yönetsel ve örgütsel yapılarında TKY yaklaşımıyla yapılacak düzenlemelerin başarısı, kamu yönetiminin bir bütün olarak ele alınması ve gerekli düzenlemelerin bu çerçevede yapılmasına bağlıdır. Konu, salt bir kamu yönetimi sorunu, yani teknik bir sorun olmaktan daha geniş boyutlara sahiptir. Çünkü mikro düzeyde yapılacak her türlü düzenleme, makro sorunların çözümüne de bağlıdır. Dolayısıyla konunun siyasal önemi, siyasal istenç tarafından benimsenmesine bağlıdır.

MAĞDUR HAKLARINI KORUYUCU DÜZENLEMELER YAPILMALIDIR

Haşan DURSUN
DPT Uzmanı

Türk Ceza Hukukunun çağdaş uygarlık seviyesinin altına düştüğü konuların başında suç mağdurlarının himayesiz bırakılmış olması gelmektedir. Uygulamada “suçun mağduru” himaye görmemektedir. Bu konu son yıllarda batı dünyasında önem kazanmıştır. Bu makalede önce, Amerika Birleşik Devletleri’nde konunun nasıl ele alındığını incelemek istiyorum.

a) Amerika Birleşik Devletlerinde Mağdur Haklarının Gelişimi

James R.Acker, Amerika Birleşik Devletlerinde mağdur haklarının gelişimi hakkında çok önemli bilgiler vermektedir. On yıl önce, suç mağdurunun unutulması, kötü muameleye maruz bırakılması ve yeniden mağdur edilmesi “revictimized” olağan bir durum idi. 10 yıldan beri resmi görevlilerin mağdura bakışı ve yaklaşımı köklü olarak değişmiştir (s. 64).

Mahkeme kararıyla suçlu tarafından suç mağduruna verilmesi gereken belli bir para veya hizmet olan mali tazmin “Financial restitution” suç mağdurlarına yoğun bir şekilde sağlanmıştır. Bütün federe devletler suç mağdurları için mali tazminata hüküm verilmesini mahkemelerinin takdirine bırakırken; Federal Devlet, kendisine bağlı yargıçlara, suç mağdurlarına mutlak surette mahkeme kararıyla tazminat ödenmesinin gerekliliğini, mali tazminatın sağlanmadığı durumda ise niye suç mağduruna tazminat verilmediği hakkında mahkemenin gerekçeli karar vermesi gerektiğini belirtmiştir (s. 65).

Bir çok sebepten dolayı; hükümlünün aciz halinde bulunması, uygulamadaki zorluklar ve suç işleyenlerin yakalanamaması veya sanığın mahkumiyetine yetecek delil elde edilememesi gibi nedenlerle mağdura yapılan mali yardımların bir takım kısıtlamaları bulunmaktadır. Bu kısıtlamaları ortadan kaldırmak için Mağdurların Haklarını Telafi Etme Programları yürürlüğe konulmuş ve devlet tarafından suç mağduruna belli miktarda para verilmek üzere bir Fon kurulmasının gerekli olduğu sonucuna varılmıştır. Bu hususu temin etmek için, 1984 tarihli Suç Mağdurları Federal Kanunu (The Federal Victims of Crime Act) (VOCA) ile Suç Mağdurları Fo-

nu kurulmuş ve belli standartları taşıyan federe devletlere Fondan para transferi yapılarak suç mağdurlarına para verilmesi sağlanmıştır (ss. 65-66).

1982 yılında, Başkanın Suç Mağdurları ile görevli Komisyonu Amerikan Anayasasının Altıncı Ekine “Amendment’ine” suç mağdurlarını koruyucu şu hükmün ilave edilmesini önermiştir. “Suç mağduru bunun yanında, ceza yargılamasının her aşamasında hazır bulunma ve dinlenilme hakkına sahiptir.” Bir çok federe devletler, bu garantiyi temin etmek üzere kendi yasaları veya anayasaları ile Mağdurun Özgürlükler Bildirgesini “Victims’ Bili of Rights” ihdas etmişlerdir (s. 67).

Suç mağdurunu koruma amacıyla son olarak, mağdur ve/veya mağdurun yakın ailesi ve nadiren suçtan etkilenen kimseler tarafından ceza davasında hangi hükmün verilmesini belirten bir arzu olan Mağdurun Müdahil Beyanı “Victim Impact Statement” (VIS) davalarda kabul edilmeye başlanmıştır. Başlangıçta Amerikan Federal Mahkemesi VIS’in idamlık suçlarda suç mağduru tarafından yapılamayacağını kabul etmesine rağmen son zamanlarda eski kararından dönerek VIS’in idamlık suçlarda bile mahkemeye sunulabileceği fikrine ulaşmıştır (ss. 69-70).

Son yıllarda suç mağdurlarını koruma şeklindeki eğilimin güçlenmesine rağmen suç için gösterilen sosyal toleransta yoğun bir şekilde azalma olmuştur. 1989’da, Rogers’in yaptığı kamuoyu araştırmasına cevap verenlerden % 84’ü kendi yerel mahkemelerinin suçlularla yeterli ve sert bir şekilde uğraşmadığı fikrine varmışlardır. Aynı sene, Gallup tarafından yapılan bir araştırmaya göre araştırmaya katılanların %82’si şiddet suçundan mahkum olanlar için şartlı salıverilmenin zorlaştırılması fikrine varmışlardır ve %68’i ise şiddet suçundan tutuklananlar için kefaletle salıverilmenin yasaklanmasının gerekli veya kuvvetli olarak gerekli olduğunu beyan etmişlerdir. Araştırmaya katılanların %70’i mahkumların çok kolay bir şekilde hapisten çıkmalarını bir sorun olarak görmelerine rağmen sadece %16’sı anayasal hakların çiğnenmesini bir sorun olarak görmüştür (s. 71).

Mahkemeler, sanıklara veya mahkumlara tanınan anayasal güvenceleri çeşitli yollarla tatbik etmeme yönünde bir eğilime girmişlerdir. Aynı eğilime, yasa koyucunun gösterdiği tutumda da rastlamaktayız. Örneğin, gözaltı süresince, çocuk ve yetişkin sanıkların salıverilmesi hakkındaki kuralların uygulanmasından vazgeçildi ve mahkemeler tarafından bu husus desteklendi. Miranda kuralının (saniğin sorgusundan önce yasal haklarının hatırlatılması hakkındaki kural) bu kuraldan faydalananın vazgeçmesi ve kamu güvenliğinin gerektirdiği durumlarda kullanılamayacağı belirtildi. Dördüncü Ek’in “makul sebep kuralı” (arama, yakalama ve tutuklama için yeterli delil bulunması kuralı) şüpheli denge testleri (mahkemeler tarafından, bir kimseye tanınan hakkın diğer vatandaşlara tanınan hakka tecavüz edip etmediği hakkında yapılan inceleme) ve herkes tarafından üzerinde uzlaşılabilen “makul

güdü” kavramı (polisin arama yaparken, yakalarken ve tutuklarken makul bir şekilde hareket etmesi) ile zayıflatıldı. Sanık hakkında yasadışı yollardan elde edilen delillerin aleyhine kullanılamayacağı kuralı (The Exclusionary rule) iyi niyet istisnası ile etkisi azaltıldı ve yasa koyucu tarafından bu durum desteklendi. Bu kural aynı zamanda suç işleyenler hakkında fert temelinde şüphe esasına dayandığı halde, hükümetin yüksek menfaatinin olduğu gerekçesiyle örneğin işçilerin uyuşturucu kullanıp kullanmadığını tespit etmek amacıyla yapılan testlerde ve içkili araba kazalarında uygulanmadı. Son olarak, akıl sağlığı testleri sınırlandırıldı ve kişinin akıl hastalığına yakalandığı durumlarda tutulması zorunlu olan avukat uygulaması bazı davalarda tamamıyla kaldırıldı (ss. 72-73).

Acker, mahkumların cezaevlerini rekor sayıda doldurmakta olduğunu belirtmekte ve kişinin hapis cezası alıp mahkumiyetini hapisanede çekmeye başladıktan sonra aldığı hapis cezasının hukuka uygun olup olmadığının belirlenmesi için mahkemeye yaptığı başvuru olan “habeas corpus”ta yapılan kesintiler sonucu, mahkumlara tanınan başvuru hakkının kullanılmasının gittikçe güçleşmekte olduğunu belirtmektedir (s. 75).

Acker şiddete dayanan suçların miktarı ve oranının tekrar tırmanışa geçtiğini ve füze gibi fırladığını ifade ederek mağdur hakları konusunda şu görüşleri benimsemektedir: Suç mağdurunun haklarına sempati ile yaklaşılması imkansızdır. Yıllarca mağdurun haklarına ilgisiz kalındıktan sonra son yıllarda hem kanun koyucu hem de resmi görevliler tarafından suç mağdurunun haklarına daha bir duyarlı yaklaşılmaktadır. Acker bu görüşte olmakla birlikte, sanık ve mahkumların anayasal haklarının suç mağdurunu korumak amacıyla feda edilmemesi gerektiğini ifade etmiştir. Tam aksine olarak, mağdurun haklarını koruyucu düzenlemelerle birlikte bunun hukuk açısından sınırları da açık bir şekilde gösterilmelidir. Aksi takdirde, sanığı koruyucu anayasal haklar ve yasal politikalar suç mağdurunun hanesine yazılacaktır (s. 76).

b) Mağdurun Himayesi Açısından Türk Ceza Kanunu

Türk uygulamasında ise batıdaki gelişmelerin tam tersine olarak “suçun mağduru” himaye görmemektedir. Türk Ceza Hukukunun çağdaş uygarlık seviyesinin altına düştüğü alanlardan en önemlisi suç mağdurlarının zararlarına devletin ilgisiz kalmasıdır.

Mağdurun Müdahil Beyanı, bir bakıma Türk hukukunda müdahaleye benzemektedir. Erem’in belirttiği üzere; şikayet, müdahale, şahsi dava ve buna benzer özel yargılama usullerinin bugünkü çağdaş ceza hukuku ile bir ilgileri yoktur. Bunlar “şahsi intikam” uygulamasının kalıntılarıdır ve aynı zamanda ceza davasının kamulaştırıldığı günümüzde gereksiz tereddütü ifade etmektedirler, onları izah güçlü-

günün sebebi de budur (Erem, Ceza Usulü Hukuku, s. 560).

Yine Erem'in belirttiği üzere ceza usulü tatbikatında suçtan zarar görenin yardımı daima bir taraf yardımındır aldatıcı olabilir. Ceza davasının kamulaşması çağında müdahale yolu ile davaya katılma geçmişin tesirini taşır. Ceza adaletinin mağdur ile uzlaşma gayreti oldukça mahzurludur. Şağın suçsuz olduğunun anlaşılacak üzere olduğu bir safhada inatçı bir tutumu temsil etmek zorunda kalan müdahilin durumu, ceza davasının ciddiyeti ile bağdaşmamaktadır. Bu nedenlerle müdahale yolu ile kamu davasına katılma usulüne ihtiyaç bulunmamaktadır (Erem, Ceza Usulü Hukuku, s. 563).

Kamu davasına müdahalede müdahilin durumunu açıklamak amacıyla ortaya atılan düşünceler şunlardır.

- a) Devletin kamu davası, suçtan zarar gören kişinin davasını da içine alır. Bu itibarla devletle fert arasında, dava takip edilen menfaatte iştirak vardır.
- b) Müdahil davacı savcıya yardım için bulunur.
- c) Müdahale, davanın sebebi dolayısı ile bir irtibat olayıdır.
- d) Müdahil davacının durumu, üçüncü şahsın davaya müdahalesidir.

Devletin cezalandırma hakkı ile suçtan zarar görenin hakları birbirinden farklı olduğundan birinci anlayış hatalıdır. İkinci anlayış ise yasalara uygun değildir. Çünkü müdahil davacı savcının bulunmadığı taleplerde bulunmak hakkına sahiptir. Üçüncü anlayış ise bir açıklama olmayıp gözleme dayanmaktadır ki bu gözlem de doğru değildir. Çünkü hukuk veya ceza davalarının kendi içlerinde bir irtibat bulunabilir, bunların dışında hukuk ve ceza davalarında bir irtibatın bulunduğunu iddia etmek bu iki davanın mahiyeti icabı olanak yoktur. Kanunları irtibatı bu derece uzağa götürmemektedirler. Dördüncü anlayış ise tamamıyla hukuk usulüne ait bir kurum olduğundan kabul edilebilecek türden değildir (Erem, Ceza Usulü Hukuku, s. 560).

Genellikle, hukuk mahkemesinde açılan hukuk davası, ceza mahkemesinden bir karar çıkmasını beklemektedir. Bunun nedeni belki de “kesin hüküm otoritesini zedelememek”içindir. Fakat ceza davasına müdahil olarak katılma veya ayrıca, hukuk davası açmak yolunda bir tercih imkanı tanınmış olunca “mahkeme seçme”nin bir anlamı olması gerekir. Ceza veya hukuk mahkemesinden daha fazla tazminat alınabileceği kanısı adalet bakımından itibar kırıcıdır (Erem, Ceza Hukuku, Cilt 2, s. 373).

Tazminat fikrinde Türk mevzuatı büyük bir garabet örneği olmaktadır. Anayasamız haksız olarak tutuklananlara tazminat fikrini kabul etmekte ve bu konuda da bir özel kanun çıkarılmıştır. Fakat, haksız olarak tutuklananlara tazminat verilmesi

kabul edilmesine rağmen örneğin 20 yıl yattıktan sonra yargılamanın yenilenmesi yoluyla beraat ettirilen bir kimseye tazminat verilmemesi bir gariplik değil midir? Bir süre haksız yere tutuklananlara tazminat verilmesinin mümkün olduğu bir memlekette suçtan zarar görenlerin haklarını alamaması şaşırtıcı değil midir? (Erem, Türk Ceza Hukuku, Cilt 2, s. 373).

Modern hukukta, bütün ceza davaları resmi bir mahiyet arz etmektedir. Eğer suç mağduru ceza davasına müdahale ederse itham sistemine dönmüş olur. Gölçüklü'nün naklettiğine göre, eski Yunan ve Roma'da ceza davaları özel bir anlaşmazlık olarak görülmüş ve hakim bu davalarda bir hakem olarak davranmıştı (s. 244). Kanımca modern hukuk bu sistemden uzak durumdadır. Özellikle kamu davasına müdahale modern hukuk tarafından kabul edilemez. Çünkü teknik olarak bir ceza davası, bağımsız bir devletle sanık arasında cereyan eder, mağdur ceza davasının bir parçası değildir, ayrıca, ceza davasına mağdurun sesinin girmesi, öz duygusunu depreştirecektir.

c) Sonuç

Kamu davasına katılmak faydalı bir usulse bu faydanın neden genişletilmediğini mesela neden hukuk mahkemelerinde müdahalenin geniş bir şekilde kabul edilmediğini açıklamak zordur. Suçtan zarar gördüğü halde kamu davasına katılmayarak hukuk mahkemesine başvuran kimsenin tanıkların tekrar dinlenmesi, yeniden bilirkişi incelemesi yaptırılmasına sebep olması ve ayrıca adli makamları bir kere daha emek harcamaya mecbur bırakması gibi sakıncaları vardır (Erem, Ceza Usulü Hukuku, s. 562). Bu sebeple suçtan doğan yalnızca tazminata ilişkin taleplerin kanımca mahkemede kamu davası içinde görülmesini mecburi kılacak bir usul isabetli olacaktır.

Anayasamızın mahkemelerin bağımsızlığı ile ilgili temel hükmü olan 132 nci maddede hakimlerin, görevlerinde bağımsız oldukları, Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre hüküm verecekleri belirtilmiştir. Kanımca, mağdur veya onun ailesine ceza davalarında saldırganın saldırısından dolayı çektiği acıyı anlatma imkanı verilirse hakimın hükmünün mağdurun hislerinden etkilenmesi ihtimal dahilindedir. Hakimın mağdurun hislerinden etkilenmesi ise hukuka uygun değildir. Bu nedenle kamu davasına müdahalenin, Anayasaya aykırı nitelikte olduğu ve kaldırılması gerektiği düşüncesindeyim. Çünkü, hakim hükmünde duygusal yönleri değil Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatine göre karar vermek durumundadır.

Mala karşı işlenen suçlar ayırık tutularak, şahsa karşı işlenen suçlarda tazminat uygulaması getirilmelidir. Çünkü malın, suç işlenmesine karşı sigortalınması imkanı daha fazladır ve şahsa karşı işlenen suçlarda kanun koyucunun korumak istediği

menfaat mala karşı işlenen suçlardan daha büyüktür. Ayrıca mala karşı işlenen suçlarda da devlet tarafından tazminat ödenmesi uygulaması kabul edilirse bu uygulamanın devlete çok büyük külfetlere yol açabileceği söylenebilir. Mahkemeye tazminata hükmedilmesinde bir takdir hakkı verilmeli, mağdurun da suçun işlenmesinde kusurlu olduğu durumda, mağdurun kusuru oranında tazminattan indirim yapmaya veya mağdura hiç tazminat ödememe gibi takdir hakkı mahkemeye verilmelidir. Tazminat talebinin kötüye kullanılmasını önlemek ve çok fazla genişletmemek için şahsa karşı işlenen suçlardan adam öldürme durumunda maktulün ana babası, eşi ve çocuklarına tazminat talebinde bulunma hakkı verilmeli, diğer durumlarda ise sadece suçtan doğrudan etkilenen kimseye örneğin şahsın yaralanması veya ırzına geçilmesi halinde ise sadece yaralanan veya ırzına geçilen kimseye tazminat talebinde bulunma hakkı verilmelidir. Mahkeme, tazminatı ödetirmek için ilk önce mahkumun mallarına müracaat etmelidir. Mahkumun malvarlığının tazminatı ödemeye yetmediği veya sanığın bulunmadığı veya mahkumiyetine yetecek delil elde edilemediği durumlarda ise çağdaş gelişmelere uyum sağlamak açısından tazminatı Devlet ödemelidir. Bu amaçla, İçişleri Bakanlığı nezdinde “Suç Mağdurlarını Koruma Fonu” kurulmalı veya her yıl İçişleri Bakanlığı bütçesine yeterli ödenek konulmalıdır. Böylelikle ceza davalarında mağdura etkili ve verimli bir hizmet sunulmuş olur.

KAYNAKÇA

- Acker, R. James, Social Sciences and the Criminal Law: Victims of Crime-Plight vs. Rights. Criminal Law Bulletin 28 (1).
- Gölcüklü, Feyyaz, Criminal Procedure. Introduction To Turkish Law adlı kitabın içinde yayımlanmıştır. Editör Tuğrul Ansay ve Don Wallece, Üçüncü Baskı, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1987.
- Erem, F. Türk Ceza Hukuku, Cilt: 2, Genel Hükümler, Seçkin Kitabevi, Ankara, 1985.
- Erem, F. Ceza Usulü Hukuku, Ajans-Türk Matbaacılık Sanayii, Ankara, 1968.

TÜRKİYE’DE KONUT SORUNU VE TOPLU KONUT ÇALIŞMALARI

Yakup BULUT*
İ.Ethem TAŞ**

GİRİŞ

Konut ihtiyacı, insanoğlunun en az yemek, içmek ve giyinmek kadar önemli olan temel ihtiyaçlarındandır. Bundan dolayıdır ki, hemen her dönemde ve her sistemde değişik usullerle uygulamada yer alan konut, önemini ve tazeliğini korumaktadır.

Günümüzde boyutları çok genişlemiş olan konut meselesi; teknik, ekonomik, politik ve sosyal birçok sorunla bütünleşmiştir. Bu bütünleşme, nüfus artışı, göçler ve hızlı kentleşme paralelinde önemini giderek artırmanın yanında konut meselesinin çözümünü de giderek güçleştirmektedir.

Ülkemizde konut meselesi, hükümetler tarafından ele alındığı gibi, Beş Yıllık Kalkınma Planlarında da konunun önemi vurgulanmıştır. Artan ihtiyaç karşısında yeni düzenleme ve çalışmalara girişilmiştir. Özellikle meselenin çözümünde etkin bir role sahip olan toplu konut çalışmaları gündeme girmiş ve buna ilişkin yasal düzenlemeler de yapılmıştır. Ayrıca toplu konut yapımı için kamu ve özel kuruluşlara imkan sağlama yoluna gidilmiştir.

Bir insanın ev sahibi olması toplumsal düzen içerisinde saygınlık kazandıran bir unsur özelliğini taşımaktadır. Bundan dolayıdır ki, bu ihtiyacın karşılanmadığı toplumlarda sosyal barış ve huzurun sağlanması da güçleşmektedir.

Toplumdan topluma değişik anlamlarda değerlendirilmekle beraber toplumumuzda konut, herşeyden önce değerler bütünüünün yaşandığı bir mekan anlamını taşımaktadır.

“Türkiye’de Konut Sorunu ve Toplu Konut Çalışmaları” adıyla ele aldığımız bu çalışma, konuta ilişkin yapılan çalışma ve düzenlemeleri tespit niteliği taşımaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde konut kavramının tanımı ve gelişimi ele alınmıştır. Bu bağlamda, planlı dönemden önce ve planlı döneme geçildikten sonra ko-

* KSÜ, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Araştırma Görevlisi.

** KSÜ, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Araştırma Görevlisi.

nut sorununun çözümüne ilişkin bilgiler verilecektir.

Çalışmanın ikinci bölümünde “Toplu Konut Çalışmaları” ele alınacaktır. Buna ilişkin 2487 ve 2985 sayılı Toplu Konut Yasaları’na ve bunların getirdiği konulara değinilecektir. Ayrıca toplu konut çalışmaları açısından Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Yönetimi’nin, belediyelerin, kooperatiflerin, inşaat firmalarının rolüne de değinildikten sonra konuya ilişkin birtakım sonuç ve değerlendirmeler yapılacaktır.

KONUT KAVRAMININ TANIMI VE GELİŞİMİ

Konut ihtiyacının giderilmesi konusunda yapılan çalışmalara değinmeden önce konut kavramının tanımı ve gelişimi hakkında bilgi vermek gerekmektedir.

Konut Kavramının Tanımı

İnsanın en temel ihtiyaçlarından birini teşkil eden konut, “barınılan yer”, “mesken”, “ev”, “ikametgah”, “lojman” gibi terimlerle ifade edilmekle beraber anlam bakımından bu terimler arasında pek fark bulunmamaktadır. Bu bağlamda konut, “bir kişiye, aileye ve sosyal gruba ait, içinde yaşanabilecek yeterli şartları taşıyan bağımsız bir birim”¹ olarak tanımlanabilir.

İnsanımız açısından konut, barınma ihtiyacının karşılanmasının ötesinde, bir sosyal güvenlik unsuru, mülkiyet hakkının bir sembolü ve bir sahiplik duygusudur.² Başka bir ifade ile konut, basit bir barınak olmaktan ziyade, sıcak bir yuva ve toplumun pek çok yaşayan müessesesinin yer aldığı ve değerlerin yaşandığı anlamlı bir mekandır.

Konut, sosyal bünyeyi dengeleyen önemli bir fonksiyona sahiptir. Barınma ihtiyaçları karşılanmamış toplumlarda sosyal barışın sağlanması, korunması ve toplum huzurunun tesis edilmesi mümkün değildir.

Nüfusun hızla arttığı kentsel yerleşimlerde “konut” başlıbaşına bir sorun olarak karışımıza çıkmaktadır. Herşeyden önce bir sığınak olan konut, kişilerin yaşamlarının temel ihtiyaçlarını yerine getirmekte ve dış dünyanın yorucu, sıkıcı ve olumsuz etkilerinden kendilerini uzaklaştırabilmektedir.³ Yani konut sosyal tatmin yanında psikolojik tatmini de sağlamaktadır.

Konut Sorununun Çözümü İçin Uygulanan Politikaların Gelişimi

Ülkemizdeki konut politikalarını, “Planlı Döneme Kadar Uygulanan Konut Politikaları”, “Planlı Dönemde Konut Politikaları”, “1980 Sonrası Toplu Konut Politikaları” olmak üzere üç ana başlık altında incelemek mümkündür. Buna geçmeden önce ülkemizde konut sorunu gelişme seyrine kaba hatları ile değinmek faydalı olacaktır.

- 1 Zerrin Toprak, Sosyal Kamu Hizmeti Olarak Konut Politikası, Çaba Kitabevi, İzmir-1990, s.3.
- 2 Konut Sorunu (Toplu Konut Uygulama Sonuçları ve Son Zamanlardaki Gelişmeler), Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Yayını, Ankara-1988, s.3.
- 3 Z. Toprak, a.g.e., s.3.

Genel Olarak Konut Sorunu

Tarihsel akış içinde konutlar; iklim ve toplumun etkisi altında, ekonomik imkanlara göre gelişmiştir.⁴ Başka bir deyişle insanlığın varlığı ile başlayan ve en basitten en karmaşık ve lüks konutlara kadar, değişik isimlerle ifade edilen konutlar; insanların zevklerine, ihtiyaçlarına, ekonomik ve teknik imkanlarına bağlı olarak gelişme göstermiştir.

Türkiye’de, 1960’lı yıllara kadar konut meselesi en önemli sosyo-ekonomik sorunlar arasında yer almıyordu.⁵ Bunun da bir takım nedenleri vardı. İlk olarak, köy-kent arasında nüfus akımı fazla değildi ve sayısal bakımdan bir konut açığı görülmemekteydi. İkinci olarak, toplumun çeşitli kesimlerinin konut ihtiyaçlarını dile getirme fırsatını bulamamaları ya da bu fırsattan yoksun durumda olmalarıydı.

Genellikle hemen her ülkede itici-çekici, iletici, sosyal ve siyasal etkilere ortaya çıkan kentleşme, yine bu faktörlere bağlı olarak, ülkemizde de son çeyrek yüzyıl içinde hemen hiç bir hazırlıkta bulunulmadan çok büyük boyutlara ulaşan ve karmaşık sorunları birlikte getiren bir iç göç olayı ile karşılaşmıştır⁶ 1927 yılında kentli nüfusun toplam nüfus içindeki payı % 16.25 iken, 1950’de % 18.4’e, 1960’da % 25.2’ye, 1985 yılında %50.9’a yükselmiştir. 10.000’den fazla nüfuslu yerlere “kent” adı verilirse, Türkiye’nin kentleşme düzeyinin 1990’da %56.2 olduğu,⁷ ancak il ve ilçe merkezleri kent olarak kabul edildiğinde ise bu rakamın %59’a yükseldiği görülmektedir.⁸ Bununla beraber günümüzde bu rakamın daha da yüksek olduğu söylenebilir.

Hızlı kentleşme, nüfusun artış hızı ve geleneksel aileden çekirdek aileye geçiş gibi toplumsal etkenler, konut ihtiyacının artmasının en önemli etkenlerindendir. Sosyal yönü ile toplumsal değişmeden büyük ölçüde etkilenen konut, zaman içinde ekonomik ve siyasal yönleri ile dönemler itibarıyla, üzerinde farklı tedbirler uygulanan bir özellik taşımaktadır.

Konut açığı, özellikle son çeyrek yüzyıl, bir birikimin sonucudur. Bu birikimi giderici tedbirlerin zamanında alınmaması, ülkemizde konut sorununa, ihmal edilmiş bir kamu hizmeti boyutunu kazandırmıştır.⁹

4 Mehmet Ali Göktaş, Türkiye’de Konut Sorunları ve Sosyal Konut Politikası, İstiklal Matbaası, İzmir-1974, s.4-6.

5 Ruşen Keleş, Konut Politikalarımız, AÜSBFD, C:44, No: 1 -2, 1989, s.63.

6 Ruşen Keleş, Kentleşme Politikası, İmge Kitabevi, 2.Basım, Ankara-1993, s.41-54; Z. Toprak, a.g.e., s.37.

7 R.Keleş, K.Politikası, s.41.

8 İ.Ethem Taş, Türkiye’de Kentleşmenin Özellikleri Sorunları ve Kahramanmaraş Örneği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1996, s.12.

9 Z.Toprak, a.g.e., s.37.

Planlı Döneme Kadar Uygulanan Konut Politikaları

Cumhuriyet Türkiye'sinde özellikle Ankara'nın başkent olması ile, bu dönemin konut politikasını, memur konutları sorununun çözümüne yöneltmiştir. Konutla ilgili ilk önemli faaliyet “Yenişehir Projesi”dir. Bu proje başkenti bir “prestij kenti” yapma amacıyla özel bir kanunla başlatılmıştır. 1925 yılında çıkarılan 583 sayılı yasa ile Ankara’da Yenişehir bölgesinin yerleşim alanı olarak düzenlenmesi amacıyla kamulaştırılması sağlanmıştır.¹⁰

Memurların konut sorunlarını çözmeye verilen önceliğin ilk belirtisi, 1925 tarih ve 586 sayılı yasa ile bütün memurlara, konut kooperatifleri kurmaları için, aylıklarının yarısı kadar avans verilmesi olmuştur. Bunu 1928’de Ankara’da memur konutları yapımını amaçlayan 1352 sayılı yasa izler, 1929’da ise 1452 sayılı yasa ile memurlara bir konut tazminatı ödenmeye başlandığı görülür. Bunun yanında devlet bütçesine memur konutları için, 1937 yılından itibaren belirli bir ödenek konulduğu görülmekle beraber 1944 yılında memur konutları konusu devletin görevleri arasına sokulmuştur.

Cumhuriyet döneminin ilk konut kooperatifi de bu dönemde kurulmuştur. Söz-konusu konut kooperatifi, 1934 yılında Ankara’da kurulmuş olan “Bahçelievler Kooperatifi”dir. Üyeleri Ankara’daki orta ve üst düzey bürokratlardan oluşan bu kooperatif, 150 konutluk bir üretim gerçekleştirmiştir. Kooperatif, belediye ve devletten büyük destek görmüştür.¹¹

İkinci Dünya Savaşından sonra konut finansmanının kapsamını genişletmek amacıyla 14 Haziran 1946 tarihli ve 4947 sayılı kanun çıkarılmıştır. Bu kanunla Emlak ve Eytam Bankasının adı Emlak Kredi Bankası olarak değiştirilmiş ve sermayesi 100 milyon TL’na yükseltilmiştir. Banka ayrıca mülk konut yapan ve mülk konut kredisi veren bir kuruluşa dönüştürülmüştür. Mülk konut yapacaklara % 5’i geçmeyen faizlerle ipotek karşılığı kredi vermek, bankanın ve başkalarının arazilerine bina yaparak peşin ya da ipotek karşılığı satmak, yapı malzemesi ticareti yapmak ve bu amaçla kurulmuş ortaklıkları desteklemek bankanın ana görevleri olarak belirlenmiştir.¹² Böylece banka, konutu olmayan yurttaşları konuta kavuşturma yolunda, büyük çapta ve etkin girişimlerde bulunmak fırsatını vermiştir.¹³

Konut finansmanı ile ilgili bir başka düzenleme de İşçi Sigortaları Kurumu’nda biriken fonları değerlendirmek amacı ile yapılmıştır. 2 Haziran 1949 tarihli ve 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu ile işçilerin giderek artan konut sorunları çözülmek istenmiştir.

10 Konut Sorunu..., s.33.

11 Toplu Konut....s.33.

12 Z.Toprak, a.g.e., s.39-40.

13 R.Keleş, K. Politikası, s.345.

1950 yılında sosyal konut alanında görülen diğer bir gelişme 1946 yılında yürürlüğe giren 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kanunu'nda 5417 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle işçi konutları için kredi alınmasına imkan sağlanmasıdır. Yine bu dönemde Türkiye Emlak Kredi Bankası, Sosyal Sigortalar Kurumu gibi kuruluşlar tasarrufların konut yapımında değerlendirilmesini temin amacı ile konut kredisi sağlamışlardır. Ayrıca bu dönemde kurulan Türkiye Vakıflar Bankası ve Türkiye Öğretmenler Bankası ipotek kredisi verme yetkisine sahip bankalardır. Ziraat ve İller Bankası da ipotek karşılığı kredi açma yetkisine sahip iseler de bunların konut yapımını isteklendirmedikleri ya da sözkonusu bankaların konut kredisi verme çalışmalarının bugüne değin başarıya ulaşmadığı belirtilmektedir.¹⁴ 1950 yıllarında planlı döneme gelinceye kadar geçen dönemde memur konutları yerine işçi konutları önem kazanmıştır. Çeşitli devlet kurumları birbirinden farklı kredi politikaları ile işçi konutlarının yapımını desteklemeye çalışmışlardır. Ancak milli bir yerleşme ve kentleşme politikası olmadığı için, yurt ölçüsünde gerekli bütünleşme sağlanamamıştır. Yine bu dönemde vergi ve kredi politikaları önceliklerinde bir gelişme olmamıştır. Bunun yanında arsa dağıtım uygulamaları hızla devam etmiştir. Sonuç olarak ulusal ekonominin bütünü içinde uzun süreli programlarda, konut meselesi yer almadığı görülmüştür.

1951 yılında mahalli idarelerin de konut meselesinde rol oynaması, bu konuda yetki ve sorumluluklarının artırılması için Belediye Kanunu'nda 5656 sayılı yasa ile değişiklik yapılarak, belediyelere, konut yapma görevlerini zorunlu görevler arasına almıştır.

Ayrıca, çok partili yaşama geçilmesinin de etkisiyle Dernekler Yasası'ndaki bir değişiklik yapılarak sendikalar kurulmasına yol açılması, 1958'de Bayındırlık ve İskan Bakanlığının kurulması da konut politikaları üzerinde önemli etkiler yaptığı söylenebilir.

Planlı Dönemde Konut Politikaları¹⁵

Genel Olarak

Bu dönemde gerek konut politikasında gerekse ekonomik ve siyasal yönden birtakım değişimler sözkonusu olmuştur. Birkere, 1960'lı yılların başında dış ticaret açığı ve yüksek enflasyon şeklinde ortaya çıkan ekonomik bunalım, siyasi bunalıma dönüşmüş ve bir siyasi iktidar değişikliği ile sonuçlanmıştır. İkincisi, tarım kesiminin büyüyerek daha çok pazara açılmasının yanısıra kentleşme ve tüketim kalıplarının değişmesi sonucunda, iç pazarın mutlak büyüklüğü dayanıklı tüketim mallarının yerli üretimine imkan tanımıştır.¹⁶ Üçüncüsü, 1961 Anayasa'sı yürürlü-

14 R.Keleş, K.Politikası, s.331, Z.Toprak, a.g.e., s.41.

15 1980 sonrası Toplu Konut uygulamalarının olduğu dönem olmakla beraber gelişim açısından Altıncı ve Yedinci Planda konuta ilişkin yer alan düzenlemelere de bu bölümde değinilecektir.

16 Yakup Kepenek, Türkiye Ekonomisi, Savaş Yayınları, Ankara-1984, s.266.

ğe girmiş ve 49. maddesi ile de, dar gelirli ya da yoksul ailelerin sağlık şartlarına uygun barınma ihtiyaçlarını karşılamak ödevini devlete yüklemiştir. Dördüncüsü, sanayileşmede gelişmeler olmuş ve buna bağlı olarak konut da dahil olmak üzere birçok toplumsal konular ele alınmıştır. Planlarda, özellikle konutla ilgili hedeflerin, kapsamlı bir konut politikası belirleme girişimi anlamında değerlendirmek mümkündür.¹⁷

Planlı dönemin başında konut, kentleşme sorunlarından biri olarak değerlendirilmiş olmakla beraber, toplam sabit sermaye yatırımları içinde konutun payı yüksek bulunarak bunun azaltılması düşünülmüştür. Ancak konutun toplam yatırımlar içindeki payı azaltılrsa da konut üretiminin artırılması gereği ilke olarak benimsenmiştir. Yani aynı miktar sermaye kaynağı tahsis edilerek daha fazla konut üretilmesi öngörülmüştür. Bu nedenle de konut maliyetini düşürücü önlemlerin alınması ve üretilen konutların niteliğinin farklılaştırılması amaçlanmıştır.¹⁸ Bununla beraber anayasa, konut sorununun çözümünü, sağlık hakkının bir parçası olarak görmüş, herkesi konut sahibi yapmak yerine ihtiyacı karşılamayı dikkate almıştır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1963-1967)

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının temel felsefesi konut yatırımlarının üretken olmadığı ve miktarının olabildiği ölçüde düşük düzeyde tutulması gereğine dayanıyordu. Plan, yatırım miktarını değiştirmeksizin, üretilecek konut birimlerinin sayısının artırılmasını önermiştir. Bu yaklaşım, varlıklı aileler için yapılan lüks konutlardan farklı olarak adına “toplumsal” ya da “halk konutu” denilen yeni konut tasarımlarının aranmasını zorunlu kılmıştır. Bunun sonucu olarak, konut yatırımlarının miktarı, toplam yatırım içinde %30’dan %20’ye düşürülmüş, bu toplumsal konutun en büyük boyutu ise 100 metrekare olarak saptanmıştır. Yeni standartlara uyulmasını sağlarken, özel konut piyasasını etkilemek amacı ile iki araç kullanılmıştır. Birinci kümede vergi bağışıklık ve indirimleri, İkincisi de konut kredilerinin yalnız küçük konutlara verilmesi kararıydı. Konut üretiminde kamu kesiminin payı çok küçük olduğundan, bu önlem üretimin büyük çoğunluğunu yapan özel kesimi dolaylı olarak ve ihmal edilebilecek ölçülerde etkilemiştir.¹⁹

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1968-1972)

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da konut yatırımlarının oranının azaltılması politikası uygulanmıştır. Buna rağmen hedeflenen %17.9 oranı, uygulamada %20.1 olarak gerçekleşmiştir. Bu planda, devletin konut pazarına “yatırımcı” olarak değil, fakat “düzenleyici” olarak gireceği, devletin düzenleyicilik görevini ko-

17 Z.Toprak, a.g.e., s.41.

18 Z. Toprak, a.g.e.,s.41.

19 R. Keleş, K. Politikalarımız, s.73.

nut kredileri ile finansman sağlamak ve kendi evini yapmaya istekli olanları destekleyerek yapacağı belirtilmiştir.

Bu planda, toplu konut yapımından söz edilmekte, oluşturulacak fonlardan kısa vade ve düşük faizli kredi verileceği belirtilmektedir. Konut kooperatiflerinin özelliklerine uygun bir statüye bağlanmaları ve güçlenmeleri için yeni bir mevzuat önerilmekte ve “Konut Kanunu Tasarısı, Planın ilke ve politikasına uygun olarak çıkarılacaktır” denilmektedir.

Kentleşme ile konut yatırımları arasında bir ilişki vardır. Hızla kentleşen ve konut ihtiyacının fazla olduğu yerlere bu yatırımın yapılması gerekirken, siyasi uygulamalar nedeniyle, özellikle Bayındırlık ve İskan Bakanlığı yapmış kişiler, söz konusu Bakanlıkça yapılan toplumsal konut yatırımlarından saparak bazı küçük yerleşmelerle kendi seçim bölgelerine daha çok ağırlık vermişlerdir.²⁰

İkinci Plan döneminde, 1969 yılında Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü kurulmuş ve konut, arsa stoku, arsa düzenleme satışları yapılması işi bu örgüte verilmiştir. Ancak başarılı olamamıştır. Ayrıca bu dönemde 1966 yılında çıkarılan 775 sayılı Gecekondu Yasası ile bu sürece kadar yapılan gece kondular yasallaştırılmıştır.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1973-1977)

Bu plandaki konut yaklaşımı, birinci ve ikinci planınkine benzer bir nitelik göstermektedir. Bu dönemde de konut yatırımları %15.7’yi geçmemesi öngörüldürken, uygulamada bu oran %17.9 olarak gerçekleşmiştir. Planda düşük gelirliiler üzerinde durulduğu halde, bunların barınma ihtiyaçlarını karşılayabilecek önlemler getirilmemiştir.

Üçüncü Planda, toplumsal nitelikli ve toplu konutlar için kamuca kaynak ayrılması gereğine değinilmiştir. Mülk konutlarının yanında kiralık konut yapımının özendirilmesi, bu alandaki engelleri ortadan kaldırıcı örgüt, yönetim ve finansman önlemlerinin geliştirilmesi öngörülmüştür. Ayrıca planda konut standartlarının saptanmasını, kooperatifliğin yerleşim planlarında toplu konutlar için yer ayrılmasını da önermiştir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1978-1983)

Bu planla konut ihtiyacı gözönünde bulundurularak, toplumsal ve teknik alt yapısı ile birlikte çok sayıda konut üretimi sağlayan teknolojilerin ve toplu konut yapımının özendirilmesi öngörülmüş ve bu dönem sonunda konut yatırımları, toplam yatırımlar içinde %15.8 oranında gerçekleşmiştir.

Dördüncü plan, toplumsal güvenlik kurumlarıyla, kamu yardımlaşma kuruluşlarının konut için ayırdıkları fonların artırılmasını, Emekli Sandığı’nın da konut üretmesini önermiştir. Kamu arazi ve arsalarının, toplumsal konut üretmek için ka-

20 R.Keleş, K. Politikası, s.347.

mu kredi kurumları ile yerel yönetimlere verilmesi, hızla büyüyen kentlerde, arsaların, devletin ve yerel yönetimlerin denetimi altına alınması, bu planın tercihleri arasındadır. Ayrıca bu plan kamu lojmanlarının geri kalmış yörelerde çalışanlara has olmasını da öngörmüştür.²¹

Bu dönem siyasi istikrarsızlığın da olduğu bir dönemdir. Bu nedenle plansız bir görünüm sergilemektedir. Hatta bu dönemde değişen hükümetlerce hazırlanan bir dizi Bakanlar Kurulu Kararı, Kanun Hükmünde Kararname, Yönetmelik de planın ilkeleri ile uyum içinde olmayan uygulamalar olmuştur.²²

Bu planın, 1980-1983 yılları arası bir ara dönem niteliğindedir. 1980 ihtilalinden sonra 1981 yılında çıkarılan 2487 sayılı Toplu Konut Yasası, konut üretimine ilişkin çıkan önemli bir düzenleme olduğu gibi dönemin de önemli bir özelliğidir. Bununla beraber bu dönemde uygulanan sıkı para politikası, banka faiz oranlarını yükseltirken konut sektörüne olan talebi de azaltmıştır. Bu gelişmenin etkisiyle, konuta yönelik tasarruflara önem verilmesi, kamu fonlarının yetersiz kalışı ve özel sektörün desteklenmemesi sonucunda konut ihtiyacı büyümüştür. Öyle ki, 1960 yılında toplam yatırımlar içinde konut yatırımlarının oranı %1.4, 1970 yılında % 1.8, 1975 yılında %1.2 ve 1980 yılında ise %2.2 gibi küçük değerlerde kalmıştır.²³

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1984-1989)

Bu plan döneminde iktidarda bulunan siyasi partinin programında yer alan ilkelerin resmi bir belgesi haline getirilmiş biçimdir. Gecekondu yasaları, gecekondu arsalarının mülkiyet durumunun normalleştirilmesi, kent imarı ve konut konusunda maliyetin telafisi ilkesinin benimsenmesi, bütçe dışı kaynaklarla bir Toplu Konut Fonu oluşturulması ve konut kesiminde özelleştirme, hem hükümet programında, hem de beş yıllık kalkınma planında yer alan ilkelerdir. 1983 yılında iktidarda bulunan hükümet, daha önceki siyasal iktidardan farklı olarak,²⁴ parlamentodaki çoğunluğa dayanarak resmen ifade ettiği amaçlarını, uygulamada elde edebildiği sonuçlar ne kadar yetersiz olursa olsun gerçekleştirmeye fırsat bulmuştur²⁵

Konut finansmanının sübvansiyonlar ile desteklenmesinin veya kamu eliyle konut inşaatının getirdiği sınırlamaların aşılabilmesi maksadı ile 1984 yılında 2985 sayılı Toplu Konut Yasası yürürlüğe girmiştir. Ayrıca bu yasa ile Toplu Konut Fonu teşkil edilmiş ve ayrı bir Fon İdaresi kurulmuştur. Söz konusu yasanın içerdiği hükümler ve getirdiği düzenlemelere ikinci bölümde değinileceğinden burada ayrıntıya girmiyoruz.

21 R.Keleş, K.Politikası, s.349.

22 Z.Toprak, a.g.e., s.44.

23 Konut Sektör Raporu, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Hazırlık Çalışmaları, DPT, Ankara- 1982, s.41.

24 Ruşen Keleş, Konut Kesiminde Özelleştirmenin Sorunları, AÜSBFD, C:43, Sayı:3-4, 1988, s.33-57.

25 R.Keleş, K.Politikamız, s.74.

Bu plan döneminde konut politikasının önem kazanmasının kentleşme hareketlerinde görülen artışla orantılı olduğu söylenebilir. Bu bağlamda nüfus artışlarından ve yenileme ihtiyacından doğan toplam yeni konut ihtiyacının her yıl ortalama %3.17 oranında artacağı düşüncesi konut inşaatlarına ilişkin politikanın yeniden gözden geçirilmesi sonucunu doğurmuştur.²⁶

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1990-1994)

Bu planda da konut ihtiyacı ve çözümü için bir takım tespitler yapıldıktan sonra, bazı ilke ve politikalar belirlenmiştir.²⁷

Planda 20 bini aşan yerleşim merkezlerinde demografik gelişmelerden doğan yeni konut ihtiyacının yılda ortalama %4.7 oranında artarak dönem sonu, yani 1994 yılında 320 bin konuta ulaşacağı tahmin edilmiştir.

Altıncı Plan döneminde 1988 yılı fiyatları ile 600 milyar TL. kamu, 32831.6 milyar TL. özel sektör olmak üzere toplam 33431.6 milyar TL. yatırım yapılarak bu dönemde doğan konut ihtiyacının %80'inin karşılanması hedeflenmiştir.

Planda konut piyasasına yönelik finansman kaynaklarının düzenlenmesi, yatırımların yerleşme hedefleri ile bir bütün olarak ele alınarak yönlendirilmesi, arsa üretimi, sosyal konutlara ağırlık verilmesi, Toplu Konut Fonu kaynaklarının düzenli bir şekilde kullanılması, Türkiye şartlarına uygun konut inşaat teknolojilerinin belirlenmesi, konut kalitesi için vasıflı eleman yetiştirilmesi gibi konular yer almaktadır. Ayrıca plan, konut üretimine ilişkin belediyelere de bir takım görevler vermektedir. Bu bağlamda belediyeler, alt gelir grupları için kiralık ve mülk konut sağlayacak düzenlemeleri yapmalarının yanında, belli alanları konut arsası olarak belirleyerek altyapı götürecekler, gecekondulaşmayı önlemek amacı ile “Kendi Evini Yapana Yardım” programı içinde nüve konut projeleri hazırlayacaklardır.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1996-2000)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı²⁸ geçmiş dönemlerde konut ihtiyacına ilişkin yapılan çalışmaları belirttiikten sonra²⁹ birtakım ilke ve politikalar belirlemiştir.

Planda Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri başta olmak üzere, kalkınmada öncelikli yörelerde geliştirilecek projeler ile konut üretiminin hızlandırılacağı belirtilmiştir.³⁰

26 Z. Toprak, a.g.e., s.45.

27 Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), DPT Yayını, s.316-317.

28 Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), 25 Temmuz 1995 tarih ve 22354 Sayılı Resmi Gazete'nin mükerrer sayısında yayımlanmıştır.

29 Y.B.Y.K.P., s. 144.

30 Y.B.Y.K.P., s. 150-151.

Yedinci Plan döneminde nüfusu 20 binden az olan yerleşim yerlerinde demografik gelişmelerden doğan yeni konut ihtiyacının toplam 148 bin, nüfusu 20 binden fazla yerleşim yerlerinde ise toplam 2.142 bin olacağı tahmin edilmektedir. Ayrıca, yenileme ihtiyacı ve afet konutları olarak birikmiş ihtiyaç dahil her yıl 50 bin (5 yılda 250 bin) civarında yeni konut yapılması ve bu plan döneminde toplam 2.540 bin yeni konuta ihtiyaç duyulacağı belirtilmiştir. Bu da bu dönemde her yıl ortalama 580 bin konuta ihtiyaç duyulacağı anlamına gelmektedir.

Planda konut ihtiyacının karşılanması için konut sahipliliği ve üretimi teşvik edilmiştir. Konuya ilişkin uygulamalarda merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin arasında bir koordinasyon sağlanması, konut teknolojisindeki gelişmelerin desteklenmesi ve konuta ilişkin mevzuatın günün şartlarına uygun olarak düzenlenmesi üzerinde de durulmuştur.

TOPLU KONUT ÇALIŞMALARI

Ülkemizde 1970’li yıllardan sonra ortaya çıkan konut açığının büyük boyutlara ulaşması hükümetleri bu meseleye ciddi olarak eğilme mecburiyetine itmiştir. Ancak arzu edilen düzeyde başarılı olunamamıştır. Bununla beraber 1978 yılından itibaren konuya ilişkin birtakım yasal düzenlemelere gidilmiş ve bunların sonucunda 2487 sayılı Toplu Konut Yasası ortaya çıkmıştır.

Toplu konuttan bahsedildiği zaman tek tek üretimlerin dışında, çok sayıda aileyi ev sahibi yapmak, bir seferde büyük miktarda konut üretmek ve bu amaca yönelik politika tespiti, yasal düzenleme ve uygulamalar anlaşılmalıdır. Daha önce belirtildiği gibi Kalkınma Planlarından Üçüncü ve özellikle Dördüncü Plan’da konut meselesinin sosyal ve ekonomik etkileri, konut açığının sebepleri ve boyutları, gerçekçi yaklaşımlarla ele alınmaya başlanmıştır.

2487 Sayılı Toplu Konut Yasası (1981-1984)

Toplu Konut Yasası, toplu konutların neler olduğu konusuna açıklık getirmiştir. Buna göre konut, imar planları onaylanmış ve yapıma hazır duruma getirilmiş olan yerlerde 200 birim, yeni açılacak ve yüzölçümü en az 15 hektar olan yerleşim alanlarında yapılacak 750-1000 konut ile bunların ortak kullanma tesis ve alanları ile işyerleridir. Yasanın genel gerekçesinde konut ihtiyacının giderilmesi için her yıl 350.000 dolayında düzenli konut üretimi gerektiği, ancak inşaat kesiminde konuta ayrılan kamu ödeneklerinin yetersiz kalmasından bu düzeye yetişilemediği belirtilmiştir.

Yasa, toplu konut kuruluşlarını, konut kooperatifleri, kooperatif birlikleri ve toplumsal güvenlik kurumları olarak tanımlamıştır.³¹ Böylece özel kesimdeki tüm

31 Bkz. Ruşen Keleş, 100 Soruda Türkiye’de Şehirleşme, Konut ve Gecekondü, Genişletilmiş 3. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul-1983, s. 151-16.

yapım firmaları Kamu Konut Fonu'nun sağladığı fırsatlardan yararlanamaz duruma geliyordu. Kâr amacı gütmeyen kuruluşların özel firmalara tercihi, sonuçta, yasanın değiştirilmesiyle sonuçlanan önemli ekonomik ve siyasi sorunlar doğurduğu ifade edilmiştir.³²

Ayrıca yasada yerel yönetimlerden ve yerel yönetimlerin toplumsal konut üretimindeki rolünden bahsedilmemiş, asıl rol merkezi yönetime, yani Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na bırakılmıştır. Bunun nedeni o dönemde yönetimi elinde bulunduran askeri yönetimin yerel yönetimlere güvensizliğidir.³³

Yasada belirtilen bir başka ilke de Kamu Konut Fonu hakkındadır. Bütçeden her yıl ayrılan %5 oranında bir pay ile bir Kamu Konut Fonu oluşturulmuş ve konut üretimini artırarak, konut yapım örgütlerinin finanse edilmesini öngörmüştür. Bu yaklaşımın temelinde, konut yatırımlarını artırmanın hem konut şartlarının iyileştirilmesine yardım edeceği, hem de ekonomideki durgunluğun giderilmesini kolaylaştıracağı inancı yatmaktadır.³⁴

Konutla ilgili olarak çıkarılan ilk müstakil yasa olması açısından önem taşıyan bu yasa, konut meselesine konan teşhis yönünden dikkate değerdir. Ancak yasa, birkaç noktadan yetersiz kalmış ve eleştirilmiştir.³⁵ Bunlardan birincisi, toplu konutçuluğu, devlete ve kooperatiflere yükleyip, bu konuda büyük bir potansiyeli ve tecrübesi olan özel sektör devre dışı bırakılmıştır. İkincisi, toplu konut finansmanı için oluşturulan fonun kaynağının Devlet Hâzinesine dayandırılmasıdır. Halbuki bütçe imkanları üretilecek konutların ancak %10'unun maliyetini karşılayabilecek düzeydeydi. Üçüncüsü, inşaatların yapımını veya yaptırılmasını İmar ve İskan Bakanlığına bırakmasıdır. Yıllık konut ihtiyacı 300-350 bin civarında iken İmar ve İskan Bakanlığı çeşitli nedenlerle, beş yılda sadece 5500 konutun inşaatını başlatabilmiş ve çoğunu da bitirememiştir. Ayrıca konut büyüklüğünün 100 metrekare olarak belirlenmesi de, Türk ailesinin durumu gözönünde bulundurularak eleştirilmiştir.

Yasanın, hukuken yürürlükte kaldığı 2.5 yıl içinde, temel felsefesine karşı koyulması nedeni ile, etkin biçimde uygulandığı söylenemez. Bu karşı koymaya sürekli olarak Kamu Konut Fonu'na ödenmesi gereken %5'lik payı ödememekle direnen bizzat Maliye Bakanı da katılınca, Toplu Konut Yasası, pratikte yararsız bir belge niteliği aldı. Bu dönemde Bakanlık yasal olarak ödemesi gereken miktarın sadece %5'ini ödemekle yetindi. Bu deneyim askeri yönetime yardım eden bütün çabalarına karşın, toplumsal amaçlı olan bir yasanın uygulanmasının DPT ve Maliye

32 R.Keleş,K. Politikalarımız...,s.75-76.

33 R.Keleş, K.Politikalarımız...,s.76.

34 R.Keleş, K. Politikalarımız...,s.76.

35 Bkz.Toplu Konut..., s.47-48.

Bakanlığı gibi yerleşik çıkarlarla özdeşleşmiş bir bürokrasinin karşı koyması ile önlendiğini gösteren bir deneyim olarak değerlendirilmektedir.³⁶

Sonuç olarak denilebilir ki, bu yasa geçmişe oranla konut sorununun çözümüne değişik bir yaklaşım getirmekle beraber gerek kaynak yetersizliği, gerekse yöneltlen eleştirilerle uygulamada etkin olamamıştır.

2985 Sayılı Yeni Toplu Konut Yasası (1984 ve Sonrası)

Liberal dönem de denilen bu yasa dönemi, 1984 yılından itibaren başlamıştır. 2487 sayılı Toplu Konut Yasası 1984 yılında yürürlükten kaldırılarak yerine 2985 sayılı yasa konmuştur. Yasa değişikliği üzerinde devletin, 2487 sayılı yasada öngörülen %5'lik kaynağı ayırmada karşılaştığı güçlüklerin, toplu konut kuruluşlarının örgütlenmelerindeki aksaklıkların, siyasal iktidarın değişmesi sonucunda özel kesimdeki konut kuruluşlarının Toplu Konut Fonu'ndan pay almak üzere hükümet üzerinde etkili olmaya başlamalarının ve inşaat piyasasındaki durgunluğun sürmesinin de etkili oldukları söylenebilir.³⁷

Yeni Toplu Konut Yasası³⁸ 10 maddelik bir çerçeve yasa niteliğindedir. Yasada Toplu Konut Fonunun kuruluşu, kaynakları ve denetlenmesine ilişkin hükümler yer almıştır. Ayrıntıların, bir tüzük ile düzenleneceğini göstermiştir. Yasanın amacı, konut ihtiyaçlarının karşılanması, konut yapımının bağlı olacağı esasların düzenlenmesi, ülke şartlarına ve yapı malzemelerine uygun tekniklerin, araç ve gereçlerin geliştirilmesi ve devletin yapacağı desteklemeler için bir Toplu Konut Fonu'nun kurulması olarak belirlenmiştir.

Toplu konut ile ilgili faaliyetleri yürütmek üzere aynı tarihte (1984), 2983 sayılı Yasa ile Başbakanlığa bağlı ve kamu tüzelkişiliğe sahip “Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı” kurulmuştur. Bu yönetim hem Toplu Konut Fonu'nu, hem de Kamu Ortaklığı Fonu'nu yönetmek görevini üstlenmiştir.

Toplu Konut Yasasının 3.maddesine göre Toplu Konut Fonu'nun ne şekilde kullanılacağı Bakanlar Kurulunca düzenlenecek tüzüğe bırakılmıştır. Bu Tüzük de 1984 Haziran'ında 84/8211 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkarılmıştır.³⁹ Yasanın uygulanmasına ilişkin hususlar ise 12.2.1987 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren “Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği” ile belirlenmiştir. Yönetmeliğin amacı, toplu konut alanlarının tespiti, inşaatı hazır hale getirilmesi, kredilendirme ve Fon'un diğer kullanma sahalarına ilişkin esas ve usullerin belirlenmesidir.

36 R.Keleş, K. Politikalarımız...,s.77.

37 R.Keleş, K. Politikası, s.361.

38 17 Mart 1984 tarih ve 18344 nolu Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

39 Tüzük, 22 Haziran 1984 tarih ve 18349 nolu Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Yönetmelik, toplu konut alanını, “toplular konut inşaa etmek amacıyla, tespit edilen esaslar çerçevesinde, valiliklerce belirlenen alanlar” olarak tanımlamıştır. Başka bir ifade ile toplu konut alanlarının belirlenme yetkisi valiliklere bırakılmıştır. Ancak valilikler, kamulaştırılması sözkonusu olan toplu konut alanlarının tespitinde, İdare’nin de görüşünü alacaklardır⁴⁰

2985 Sayılı Toplu Konut Yasasıyla Gelen Yeni Sistemin Uygulanması

Bu Yasanın adı “Toplu Konut Yasası” olmakla beraber, hükümleri, sadece toplu konut üretimini kapsamamaktadır. Daha önce de belirttiğimiz gibi yasanın amacı, “Konut ihtiyacının karşılanması...” (m/1) ifadesi ile başlamaktadır. Öyle ise amaç, ülkemizde son yıllarda önemli bir mesele olarak ortaya çıkan “konut açığının” bir an önce kapatılmasıdır. Bu nedenle yasa ve buna ilişkin çıkarılan tüzük ve yönetmelikler, hem toplu konut üreten kişi ve kooperatifleri, hem de ferdi olarak konut üreten ve satın alanları desteklemektedir. Konut üretimi açısından önemli olan ve yönetmeliklerle uygulanan bu destekler, ferdi kredi uygulamalarıyla, toplu konut alanları dışında kalan kooperatiflere açılan kredilerle, faizsiz kredilerle, konut edindirme yardımlarıyla, yatırım ve işletme kredileriyle uygulama sahasına sokulmuştur.⁴¹ Ancak artan talep, uygulanan sıkı para politikaları, kredi oranlarında sık sık yapılan değişiklikler ve %75'lere varan enflasyon nedeni ile sözkonusu krediler yetersiz duruma gelmektedir. Ayrıca Toplu Konut Yönetmeliği'nde zaman zaman yapılan değişikliklerle konut kredisi şartları yeniden düzenlenmiştir.⁴²

1989'da yapılan düzenleme ile toplu konut alanları, eskiden olduğu gibi, belediyelerle işbirliği yapılarak valiliklerce belirlenecektir. Toplu konut alanlarının, anakent belediyelerinin sınırları içinde en az 1000 konutun, öteki belediyelerde ise, en az 400 konutun sığacağı büyüklükte olması da bu düzenlemede belirtilmiştir.

Ayrıca konut üretimine etki eden bir düzenleme de 2982 sayılı yasadır. Sözkonusu yasa, yeni konut yapımını bir çok devlet ve yerel yönetim vergilerinden bağışık tutmuş ve böylece toplumsal konut üretimini bir ölçüde özendirmiştir. 1984 yılında düzenlenen bu yasa, 4 yıl yürürlükte kaldıktan sonra 1988 yılında son bulmuş ancak, 1988'den itibaren 4 yıl süre ile yeniden uzatılmıştır. Bu süre 1992 sonunda, 4 yıl için ikinci kez, 1995 sonunda da üçüncü kez uzatılmıştır.

Konut ve Arsa Sertifikası

1989 yılı sonlarında, konut sorununun çözümü için, konut ve arsa sertifikası adıyla hükümet tarafından yeni bir yöntem geliştirilmiş ve kamuoyuna sunulmuş-

40 Konut Sorunu..., s.54.

41 Bkz. Konut Sorunu...,s.58-65.

42 R.Keleş, K.Politikası, s.366-369.

tur. Toplu Konut Yönetimi, bununla ilgili olarak, bir yönetmelik de yayımlamıştır.⁴³ Menkul kıymet niteliği taşıyan ve hamiline yazılan, konut sertifikaları, Toplu Konut Projelerine yöneliktir (Yönetmelik, m.5). Sertifika yöntemiyle, konut üretiminin özendirilmesi ve biriktirilen paranın, konut maloluşundaki artışlar karşısında korunması amaçlanmaktadır.⁴⁴

Konut sertifikası, konutun belli bir oranına karşılık taşınmaz mal değerini temsil etmektedir. Bu sertifikaların satış fiyatları, Toplu Konut Yönetimi'nce saptanmaktadır.

Konut yapımı için kolaylıklar olarak düşünülen ve Türkiye'de 10 ilde satışa çıkarılan “arsa sertifikalan” parsel ve çok katlı bina için arsa hissesi olmak üzere iki tip düzenlenmiştir.

Uygulanan Yeni Sistemin Sonuçları

2985 sayılı yasa ile başlayan yeni uygulamalar, konut meselesinde, Cumhuriyet döneminde en etkili bir tedbir ve faaliyet olmuştur. Açılan ek krediler ile bitmeyen konutlar bitirilmiş, imar konut alanları için arazi temininde ve altyapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde büyük ölçüde finansman sıkıntısı içerisinde bulunan yerel yönetimlere, 2985 sayılı yasa ile kurulmuş bulunan Geliştirme ve Destekleme Fonu'ndan kaynak aktarılmıştır.

Birtakım olumsuz faktörlerden doğan bazı sıkıntılar olsa bile, 2985 sayılı yasa ve buna bağlı olarak oluşan Toplu Konut Fonu, barınma ihtiyacını karşılamak için konut sektörüne bir hareketlilik, bir canlılık getirmiştir.

Ülkemizin içinde bulunduğu siyasi ve ekonomik istikrarsızlık, yüksek enflasyon, altyapı yetersizliği, inşaat teknolojisinin değişen hızlı ve ekonomik uygulamalara geçememesi, konut isteyenlerin sınırlı kaynaklara sahip olması gibi nedenler Toplu Konutu olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Ayrıca arsa teminindeki güçlükler, inşaat maliyetlerinin artması, kredilerin yetersiz kalması, kooperatifleşmedeki yanlışlıklar da toplu konut üretimine etki eden olumsuz faktörlerdir.

Toplu Konut Çalışmaları Açısından Bazı Kuruluşların Rolü

Toplumsal bir mesele haline gelen konut ihtiyacının giderilmesinde bazı kuruluşların etkin rolü olmuş ve olmaktadır. Bunlardan bazılarını incelemekte fayda vardır.

Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Yönetimi'nin Örnek Şehir Projeleri

Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Yönetimi, gün geçtikçe büyüyen konut ihtiyacının karşılanabilmesi amacıyla, kredilendirme uygulamasından ayrı olarak yeni bir

43 Yönetmelik, 15 Ekim 1989 tarih ve 20313 nolu Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

44 R.Keleş, K. Politikası, s.370, Z.Toprak, a.g.e., s.61-62.

çalışma başlatmıştır. Bu uygulama, konut ihtiyacının fazla olduğu büyük şehirlerde yeni yerleşim alanları açmak ve bu alanlarda bizzat konut inşa ettirerek bunları pazarlatmaktır. Bu çalışmanın ilk örnekleri, Ankara-Eryaman ve İstanbul-Halkalı kent projeleridir.⁴⁵

Uygulamada konut meselesi, arsanın kamulaştırılmasından başlayarak, konut, altyapı ve sosyal tesislerin gerçekleştirilmesi biçiminde bir bütün olarak ele alınmıştır.

Ankara-Eryaman'daki konutların pazarlanması bir banka aracılığı ile sürdürülmektedir. Toplu Konut uygulamalarında vatandaşlar, genellikle geniş konut tiplerini tercih ederken; Eryaman uygulamasında, öncelikle küçük konutlar satın alınmıştır. Bunda fiyat faktörünün etkili olduğu sanılmaktadır.⁴⁶

Bu iki örnek kent uygulamasında, sadece vatandaşlara açılan kredi bölümü Toplu Konut Fonu'na finanse edilmekte olup, maliyetin geri kalan kısmı bu konutların satışından karşılanmaktadır. Dolayısıyla Fon'a, kredi dışında herhangi bir yük getirmemektedir. Ayrıca bu tür kent uygulamalarında sadece konut ihtiyacı giderilmemekte, aynı zamanda sosyal tesisler, altyapı tesisleri, eğitim tesisleri sağlanmakta ve hava kirliliği de dikkate alınmaktadır.

Belediyelerin Rolü

Belediyeler, konut üretiminde ve konut meselesinin çözümünde önemli bir role sahiptir. 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Yasası ile kentsel gelişmeyi yönlendirmek ve konut ihtiyacını gidermek amacı ile belediyelere bazı görevler yüklenmiştir.

Belediye Yasası'nın 15. maddesinin 68. fıkrasıyla ucuz belediye konutları yapmak, belediye adına yapı yaparak kiralamak, kentin gelişmeye ve genişlemeye elverişli yerlerinde toprak aralarak yeni plana göre düzenlemek ve yeniden yapı yapmak isteyenlere satarak vurgunculuğa engel olmak görevleri belediyelere yüklenmekteydi.⁴⁷ Daha önce de belirtildiği gibi 5656 sayılı yasa ile konut üretimi belediyeler için zorunlu görev haline getirilmiştir.

Gerek bu yasanın verdiği yetkiye dayanarak, gerekse daha sonraki yıllarda çıkarılan gecekondü yasalarının⁴⁸ tanıdığı yetkilerle, belediyeler, konut piyasasında önemli düzenleyici roller oynamayı başarmışlardır⁴⁹

45 Konut Sorunu, s.73.

46 Konut Sorunu, s.73.

47 Cevat Geray, Arsa ve Konut Üretiminde Belediyeler ve Konuya İlişkin Yeni Yönetmelik, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C:2, S:3, Ankara-1993, s. 13.

48 5218, 5228, 5503, 6188 ve 7367 sayılı yasalar, bunların başlıcalarıdır.

49 Ruşen Keleş, Yerel Yönetimler ve Konut, AÜSBFD, C:42, No: 1-4, Ocak-Aralık-1987, s.1.

Hem 2985 sayılı Toplu Konut Yasası'nda, hem de yasanın uygulama biçimini gösteren Tüzük'te belediyelerin konut yapımına ilişkin bir hüküm yer almamaktadır. Ancak, Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği'nin 3. maddesinde, valiliklerce toplu konut alanlarının saptanmasında “belediyelerle işbirliği”nden bahsedilmektedir.

Toplu konutçuluğun başarılı olduğu ülkeler, bu alanda belediyelerin geniş çapta rol almalarına imkan tanıyan ülkelerdir. Bu ülkelerde, yerel yönetimler konut üretimine geniş çapta katkıda bulunurlar. Özellikle, konut kooperatiflerinin kurulmasına öncülük ederek, kurulmuş olanlarına ortak olarak ve türlü yollardan destek sağlarlar. Ayrıca, ellerindeki arsalardan toplu konut kuruluşlarını yararlandırarak, kamu hizmetlerinin sağlanmasında onlara öncelik tanıyarak; bazen de, ya doğrudan doğruya kredi vererek ya da başka kaynaklardan buldukları kredileri kefalete bağlayarak yardımcı olurlar. Bu modelin gelişmiş olduğu ülkeler, İngiltere ve İskandinav ülkeleridir.⁵⁰

Ülkemizde, yerel yönetimlerin toplu konut alanında fiilen büyük katkıda bulunduğu söylenemez. Bunda belediyeler için haklılık payı da vardır. Çünkü, belediyeler kaynak sıkıntısı ve devlet desteğinin olmaması yüzünden, konut alanında istedikleri sonuca ulaşamamaları yanında⁵¹ zorunlu görevlerini bile yerine getirmekte zorlanmaktadır. Hatta 1994-2000 yılları arası, nüfusu 20.000'den fazla olan belediyelerin tahmini konut ihtiyacının 2.368.359 olduğu gözönüne alınırsa konunun önemi daha da iyi anlaşılabilir.⁵²

Devlet desteğinin olması ve kaynak sıkıntısının giderilmesiyle beraber yasal düzenlemelerin yapılıp teşvik sağlanması halinde başarılı olunması mümkündür.

Kooperatiflerin Rolü

Konut üretimine katkıda bulunmak ve konut üreten diğer örgütlerin cevap veremediği kesimin konut ihtiyacını gidermek amacı ile ortaya çıkan kooperatifler, özellikle tek başına konut ihtiyacını karşılayamayan bireylerin, karşılıklı yardımlaşma ve dayanışma içinde, bu ihtiyaçlarını eşit şartlar altında gidermelerine imkan tanıyan bir çalışma içindedirler.⁵³

Sayısal olarak da önemli bir gelişme gösteren konut kooperatifleri, 1980 yılın-

50 R.Keleş, Y.Yönetimler..., s.3.

51 Nurcan Turan, Konut Sorununun Çözümünde Belediye Kooperatif ve Toplu Konut İdaresi'nin Rolü, EAÜİİBFD, C: 11, S: 1-2, 1993, s.46-47.

52 Nüfusu 20 000 ve Üzerindeki Belediyelerde Konut Stoku (1993) ve İhtiyacı Tahminleri (1994-2000) DPT Yay.,1994, s.48; İ.Ethem Taş, a.g.t., s.64.

53 Konut Kooperatiflerinin amacından saptığını, temel felsefesine aykırı bir yol tuttuğu ve bundan dolayı da başarılı olamadığı da belirtilmiştir. R.Keleş, 100 Soruda..., s.152-153.

dan itibaren önemli yapısal gelişmeler de göstermiştir. Ayrıca elde edilen deneyimler sonucunda konut kooperatifçiliğinden “kent kooperatifçiliğine geçişi sağlayan bir model de ortaya konulmuştur.⁵⁴

Kent kooperatifleri, kentlerin gelişme alanlarında, teknik ve sosyal altyapısı ile birlikte, büyük ölçekte konut üreten örgütlerdir. Bu kooperatifler, konutlara yerleştikten sonra da, yapıların ve çevrelerinin işletme, bakım ve onarımlarını üstlenir, sosyal alt yapıdan ortakların en verimli biçimde yararlanabilmesi için girişimlerde bulunur, kamu kuruluşları ile işbirliği yapar.⁵⁵ Bu model daha çok üst örgütlenmeye gitmiş konut kooperatiflerinde uygulama imkanı bulabilmekle beraber,⁵⁶ konut sorununun çözümünde etkili bir yol olarak görülmüştür.

Ancak, genel olarak düşünüldüğünde, zaman zaman meydana gelen yolsuzluk, dolandırıcılık veya işi süruncemede bırakmak gibi olumsuz gelişmeler nedeniyle bu kuruluşların imajı zedelenmiştir.

Belediye-Kooperatif İlişkilerinin Rolü

Gerek kooperatifler gerekse belediyeler, halka karşı diğer alanlarda olduğu gibi konut alanında da hizmet sunma gayretindedirler.

Belediyeler ve kooperatifler özde toplum kalkınması çabası içerisindedirler. Belediyelerin asli görevlerinden biri, kentleşmeyi yönlendirmek ve idare etmektir. Fakat bu görevi gerçekleştirmek için gerekli olan kaynakları oldukça kısıtlıdır. Belediyelerin bu yükü, kentleşmeden yararlananlarla paylaşması en akılcı çözüm olmaktadır.⁵⁷ Bu durumda da konut ve kentleşme meselesi karşısında belediye-kooperatif işbirliği önemli bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

1934 yılında Ankara’da kurulan ilk konut kooperatifi, devlet ve belediyenin büyük desteğini görmüştür. 1969 yılında ise 1163 sayılı Kooperatifler Yasası’nın yürürlüğe girmesi ile kooperatifler ile belediyelerin belli ortaklık ilişkilerine girmelerine imkan sağlanmıştır. Ancak Ankara Belediyesi’nin de içinde bulunduğu çok az belediye konut kooperatiflerine ortak olmuş ve konut kooperatifçiliğinin gelişimi için önderlik yapabilmiştir⁵⁸ Yasanın 9.maddesi “özel idareler, belediyeler, köyler gibi kamu tüzelkişileri ile cemiyetler ve dernekler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kooperatifler amaçları bakımından ilgilendikleri kooperatiflerin kuruluşlarına yardım

54 N.Turan, a.g.d., s.47.

55 Ergim Unaran, Kent Kooperatifçiliği Olayında Belediyelerin Yeri ve İşlevi, Kent-Koop Dördüncü Teknik Semineri, Antalya-1989, s. 156.

56 N.Turan, a.g.d., s.48.

57 Hakkı Avan, Belediye Kooperatif İlişkileri, Türk İdare Dergisi, Yıl:64, S:394, Mart-1992, s.226.

58 Kentsel Gelişimin Yönlendirilmesi Açısından Belediyeler ve Konut Üretimi, DPT Yay. 1994, s.39-40.

cı olur, önderlik eder ve ortak olabilirler”⁵⁹ hükmünü getirerek, kooperatifler ile belediyelerin işbirliği içinde çalışmalarına zemin hazırlamıştır. Belediye kooperatif işbirliğinde yasal engellerin ortadan kaldırılması ve toplu konut uygulamalarının yaygınlaşması ile Ankara, İzmir, Bursa, Antalya, Elazığ ve Kastamonu gibi kentlerde örnekleri görülen toplu konut teşebbüsleri özendirilmiş ve başarılı çalışmalar yapılmıştır.

Belediyelerin kooperatiflere öncülük etmeleri, onlarla ortak iş yapmaları sağlıklı bir kentleşme için gerekli olduğu gibi, bir yerel kuruluş olan belediyeler açısından hizmette etkinliği de sağlayabilecektir.

Belediyeler ile kooperatifler arasında işbirliği sonucu, kooperatifler istenen güç ve büyüklüğe ulaşacak, belediyelerin önderliğinden yararlanacak, halkın kooperatiflere güven ve inancı artacak, çağdaş yönetim ilkelerini uygulama imkanına ve belediyelerin desteğine kavuşacak.⁶⁰ Böylece bu ilişki toplum kalkınmasına da önemli ölçüde hizmet verecektir.

İnşaat Firmalarınca Yapılan Toplu Konutların Rolü

Ülkemizde konut üretimi alanında faaliyet gösteren bazı büyük inşaat firma ve müteahhitlerinin de konut üretimi yaptıkları görülmektedir.⁶¹

Büyük inşaat firmalarının ilgi duymalarının sebeplerinden birisi, belki de en önemlisi, resmi inşaatlardaki hakedişlerin ödenmemesindeki sıkıntıdır. Firmalar, devletten büyük meblağlara varan bu hakedişlerini alamayınca, başka kaynaklardan para bulma yolunu aramak durumunda kalmışlardır.⁶² Yüksek faiz sebebi ile banka kredisinin de cazip olmaması, bu firmaları konut inşaatı alanına itmiştir. Esasen bu firmaların belirli bir gelir seviyesindeki insanlara hitap eden konutlar inşa ettikleri görülmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

İnsanoğlunun en önemli meselelerinden olan bir ev sahibi olma ihtiyacı, değişik zamanlarda değişik şekillerde karşılanmıştır. Ülkemizde de insanımızın bu ihtiyacını karşılamak için dönemler itibarıyla farklı farklı konut politikaları uygulanmıştır.

59 N.Turan, a.g.d., s.50.

60 Yılmaz Ürper, Türkiye’de Kooperatiflerle Yerel Yönelimlerin İşbirliği Yapma Gereksinimleri ve Olanakları, Türk İdare Dergisi, Yıl:62, S:386, Mart-1990, s.228; Ayrıca Bkz. R.Keleş, Yerel Yönetimler..., s.4 vd.

61 Bu gruba giren faaliyetlerden bazıları şunlardır: MESA Mesken Sanayi A.Ş., ALARKO Şirketler Topluluğu, KOZA İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş., SOYAK İnşaat ve Ticaret A.Ş., KASTE İnşaat A.Ş.’dir.

62 Konut Sorunu, s.82.

Toplu konut olarak, Cumhuriyet döneminde bazı uygulamalar görülmüştür. Ancak bunun yasal anlamda düzenlemeye konu olması 2487 sayılı yasa ile olmuştur. Daha sonra 2985 sayılı Toplu Konut Yasası ve buna bağlı olarak çıkarılan tüzük ve yönetmeliklerde konut konusu bir bütün olarak ele alınarak bu bağlamda bir politika benimsendiği görülmektedir.

Hemen her dönemde temel bir ihtiyaç olduğunu hissettiren konut meselesi, hükümet programlarında, beş yıllık planlarda, değişik konferans ve panellerde önemi gereği sürekli dile getirilmiştir. Ancak uygulamada bunun arzu edilen düzeyde gerçekleştiği söylenemez. Bunda sağlıksız ve yüksek oranda gerçekleşen, aynı zamanda bilinçsiz bir göçün de rolü olduğu söylenebilir.

Uygulamada birtakım sıkıntılar olmaktadır. Özellikle siyasi ve ekonomik istikrarsızlık, altyapı yetersizliği, yüksek enflasyon gibi nedenler de bu sıkıntıyı artırmaktadır. Ancak bu sıkıntıların, konut üretiminde rolü olan kuruluşların desteklenmesi sonucu aşılabileceğini söylemek mümkündür.

Toplu Konut üretiminde başarılı olmada belediye, kooperatif ve devlet işbirliğinin önemi büyüktür. Belediyeler bir taraftan kooperatiflerin kurulmasına öncülük ederken, diğer taraftan da bunlarla ortak olmalı ve desteklemelidirler. Ülkemizde Toplu Konut konusunda belediyelerin büyük katkıda bulunduğu söylenemez. Ancak, bunda imkansızlıktan çok yerel idarecilerin yanlış politikaları ve cesaretsiz tutumları da rol oynamaktadır.

Gerek Toplu Konut Yasası ve gerekse bunu uygulama yönetmeliğinin verdiği imkan iyi değerlendirilmeli, bu bağlamda yasal çerçevede konut yapma isteği olan her vatandaş, gerekli fırsat verilmelidir.

Konut meselesinin çözümünde daha verimli sonuçların alınması iyi bir konut politikasını gerektirdiği gibi, kalifiye ve dürüst eleman, gelişmiş inşaat teknolojisi ve ekonomik gücün olması da gerekmektedir.

SAYIŞTAY İÇTİHA TLARI BİRLEŞTİRME KURUMU

Atilla İNAN*

GİRİŞ

Sayıştay Genel Kurulu 2.2.1995 tarih ve 4832/1 sayılı Kararıyla, Sayıştay'da içtihadı birleştirme konusunda bazı prensipler almıştır. Bu prensipler Resmi Gazetede yayınlanmadığı için, bilim çevrelerinin ve kamu oyunun bilgisinden uzak kalmıştır.

Yurdumuzda yayınlanan yasaların en büyük çoğunluğunun mali yasalar olduğu ve mali yasalarda bir yasa koyucu gibi boşlukları doldurma konusunda Sayıştay kendisini görevli bildiği için, Sayıştay'ın içtihatları birleştirme kararları vermesi ve bu amaçla bazı ilkeler belirlemesinin hukuk düzenimiz açısından çok önemli olduğu yadsınamaz.

Kuşkusuz her karar merciinin, alacağı kararlarla ilgili bazı ilkeleri olması saygıya değer bir davranıştır. Ancak bu ilkeleri belirleme usulünün yasal yetkiler içinde kalması da kaçınılmazdır. İşte bu yazımızda kısaca genel olarak içtihadı birleştirmeden söz ettikten sonra, özel olarak Sayıştay'da içtihadı birleştirme üzerinde durulup söz konusu ilke kararlarının bir değerlendirilmesi yapılacaktır.

I- İçtihatları Birleştirme Kurumu Hakkında Genel Bilgi

İçtihat Arapça cehdetmek kelimesinden gelir, sözlük anlamı ile cehdetmek ele geçirilmesi zor olan bir şey için üstün gayret sarfetmek anlamına gelir. Bir terim olarak içtihat, bir hukuk kaidesinin belli bir olaya uygulanmasıyla hukuksal bir sonuç çıkarılmasıdır. Hukuksal bir deyim olarak ise, bir sorunun çözüm tarzı hakkında mahkemelerce verilen kararları veya hukuk bilgilerince belirtilen düşünceleri ifade eder.¹ Bu durumda içtihatlar yargısal içtihatlar ve bilimsel içtihatlar olmak üzere ikiye ayrılır. Bilimsel içtihatlar doktrin veya öğreti olarak da adlandırılır. Bilimsel içtihatlar, hukuk bilginlerinin hukuki meseleler hakkındaki görüşlerini ifade eder. Bilimsel içtihatlar hakimi bağlamazlar. Ancak bilimsel içtihatlardan hakimler yararlanabilirler. Konumuz bir çeşit yargısal içtihatlar olduğu için bilimsel içtihatlar kapsam dışında kalmaktadır.

* Sayıştay Uzman Denetçisi ve Kamu Yönetimi Uzmanı.

1 Necip Bilge, Hukuk Başlangıcı Dersleri, Sevinç Matbaası, Ankara 1977, s. 122.

Yargısal içtihatlar ihtilafli hukuksal meseleler hakkında mahkemelerin verdikleri kararları ifade eder. Yargısal içtihatlarla, yasalarda yer alan sabit kalıplar, somut hale getirilmektedir. Yargısal içtihatlar vasıtasıyla, yasaların müphem noktalarını aydınlatmak ve yasaların boşluklarını doldurmak olanağı doğmaktadır.² “Örneklerden alınan ders kaidelerden daha değerlidir” biçimindeki özdeyiş bir bakıma yargısal içtihatların önemini de vurgulamaktadır. Yargısal içtihat başlangıçta çekişmede sözü edilen somut meseleyi ilgilendirir. Fakat benzer meselelerde dahi aynı çözüm yolunun izlenmesi sonucunda adeta bir mahkeme geleneği meydana gelir. Bu gelenek mahkemelerce tekrarlarına tekrarlarına zaman içinde kuvvetlenir ve bir hukuk kuralı halini alabilir.³

Yargısal içtihatların kaynak olma değeri bir hukuk sisteminden diğerine değişir. Anglo-Amerikan hukuk sisteminde yargı içtihatları istikrar düşüncesiyle, kural olarak benzer olaylar için bağlayıcıdır. Kıta Avrupası’nda ise yargı içtihatları benzer olaylar için bağlayıcı sayılmazlar.⁴ Hukuk sistemimizde de Kıta Avrupası’nda olduğu gibi, kural olarak, gerek alt derece gerek üst derece mahkemelerinin içtihatları yardımcı hukuk kaynaklarıdır. Ancak yargısal içtihatların özel bir biçimi olan içtihatları birleştirme kararlarına bağlayıcılık gücü verilmiştir. İctihatları birleştirme kararlarına bağlayıcılık gücü tanındığında doğal olarak hukukun asli kaynakları arasında sayılmaları gerekir.

Yasa koyucunun yasaların her türlü olasılık ve ayrıntıları anımsayabilmesi bunları belirli kurallara bağlayabilmesi, sosyal ilişkilerin her türlü görünüm ve gereksinimlerini tam ve mükemmel bir şekilde tanzim eyleyebilmesi, insan aklının her türlü olasılığı önceden düşünebilmesi, hukuksal ilişkilerin hepsini düzenleyebilmesi ve iktisadi gelişim ve değişimleri çok yakından izleyebilmesi, her gün ortaya çıkan yeni olaylar karşısında onları karşılayacak yeni yasaların oluşturulması olanaksızdır.⁵ Bu nedenle hakkında hüküm bulunmayan hallerde ve kuralların sosyal koşulların çok gerisinde olduğu hallerde hakime kanun koyucu gibi hareket etme yetkisi verilmiştir. Kuşkusuz böyle durumlarda yargısal içtihatların önemi bir kat daha artar.

Yurdumuzda yukarıda belirtildiği gibi yargısal içtihatlara uymak zorunlu değildir. Ancak içtihatları birleştirme kararlarına yasalarla bağlayıcılık gücü tanınmıştır. İctihatları Birleştirme Kararlarına uyulmasının zorunlu olması sağlanarak, hem ilk

2 Erdoğın Göger, Hukuk Başlangıcı Dersleri, Sevinç Matbaası, Ankara 1974, s. 7.

3 Necip Bilge, s. 122.

4 T. Bekir Balta, İdare Hukukuna Giriş, 1970Ankara, Sevinç Matbaası,TODAİE Yayını, s. 130.

5 Recai G. OKANDAN, “Hakimin Vazıı Kanun Rolü”, Medeni Kanunun XV. yıldönümü için, Kenan Matbaası, İstanbul 1944, s. 144.

derece hakimlerinin keyfi denebilecek tamamen kişisel karar vermelerine engel olunabilir hem de hukuki uygulamada birlik sağlanabilir. Hukuk düzeninde birliğin olmaması ise eşitlik ilkesine ters düştüğü için adalet duygusunu zedeler ve devlete karşı güveni temelden sarsar.⁶ Bununla beraber kuralları donduracağı için içtihatları birleştirme kurumunun yararlı olmadığını savunanlar da vardır.⁷

İçtihatları birleştirme usulü ilkin yargıtay için başlayarak, zamanla öteki üst yargı organlarına da yayılmıştır.⁸ Hukuksal düzenlemelerin en geniş alanının mali hukukla ilgili olduğu düşünülürse hukuk birliğinin sağlanması ve yasalar önünde eşitlik ilkeleri açısından mali hukuk alanında içtihatları birleştirme kurumunun önemi takdir edilebilir. Kamu mâliyesinde, uyuşmazlıkların çözümü ve hukuka uygunluğun sağlanmasında en önemli kurumlarımızdan biri de Sayıştay olduğuna göre, mali hukukun bir bölümüne Sayıştay içtihatlarının yön vereceği kesindir. Bu yönüyle Sayıştay içtihatları kamu mâliyesinde duraksama duyulan konularda büyük bir boşluğu doldurmaktadır.

II- Sayıştay'da İçtihatları Birleştirmenin Tarihçesi

İçtihatları birleştirme kurumu Batı hukukunda görülmemektedir. Bu nedenle hukukumza özgü bir kurum olduğu söylenebilir.⁹ Bizde ilkin Yargıtay uygulamasında ortaya çıkmıştır. İlk olarak 1926 yılında 834 sayılı Mahkemeî Temyiz Teşkilatının Tevsiine dair Kanun ile kabul edilmiştir.¹⁰ Daha sonra Danıştay Kanununda, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanununda ve Askeri Yargıtay Kanununda düzenlenmiştir.

Sayıştay'da ise 30 Zilkade 1278 tarihli Divanı Muhasebat Nizamnamesinde içtihadı birleştirme hakkında hiçbir hüküm olmadığı görülmektedir. Divanı Muhasebatın Sureti Teşkil ve Vezaifine Dair Kararnamede içtihatları birleştirme görevi bulunmamaktaydı. Çünkü birbirine zıt ilamlar hakkında ilamların bozulması için şurayı devlete gidilebilmekteydi. Söz konusu Kararname'nin 50 nci maddesinde "Maliye Nazırı ve dairelerine ait mevattan dolayı Vukala-yı Devlet.... ilamların yek değerine mubayin bulunmasından dolayı nakzını lazım gördükleri ilamatın nakzolunmak üzere şurayı devlete havalesini talep ederler" hükmü bulunmaktadır. Bu mad

6 Necip Bilge, "Yargısal İçtihatların Bağlayıcı Gücü ve İçtihatları Birleştirme Kararları", Dr. Recai Seçkin'e Armağan, A.Ü.H.F. Yayını tarih s. 233. Aynı Görüşte Selahattin Sulhi Tekinay, Medeni Hukuka Giriş Dersleri, İ.Ü.H.F. Yayını, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1970, s. 78.

7 H. Tuncay, "Danıştay Yargılama Usulü", Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara T.Tarih Kurumu Yayinevi, 1968, s. 705.

8 T. Bekir Balta, a.g.e., s. 131.

9 Baki Kuru, İçtihatların Birleştirilmesi Yolu İle İlgili Bazı Sorunlar, Sevinç Matbaası, Ankara, 1977, s. 13.

10 Baki Kuru, a.g.e., s. 15.

de hükmünden açıkça anlaşılacağı gibi hukuk birliğini sağlama konusunda asıl görev idarenin istemi üzerine Danıştay’ca gerçekleştirilmekteydi.

Kanımızca içtihatları birleştirme müessesesi 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanununda da düzenlenmemiştir. Çünkü söz konusu kurumun olabilmesi için ilkin adının açıkça konulması, sonra içtihatları birleştirmenin en önemli özelliği olan “bağlayıcılığının” yasalarda açıkça gösterilmesi şarttır. 16.6.1934 tarih ve 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanununun 26 ncı maddesinde “Dairelerin kararları veya bir dairenin iki kararı arasında aynı meselede aykırılık bulunur ve kararlaşmış bir içtihadın değişmesine lüzum görülür veyahut bu mahiyette bütün muamelelere sari olabilecek kararlar almaya ihtiyaç duyulursa mesele Umumi Heyette müzakere olunur ve karara bağlanır” denilmektedir. Yasa sözü edilen “bütün muamelelere sari olabilme ifadesi” içtihadı birleştirmenin yasalar gibi bağlayıcı olduğu anlamını vermez. Kaldı ki aynı kanunun konuyla ilgili 58 inci maddesinde; birbirine aykırı kararları, birinci başkanın içtihadın birleşmesi için umumi heyete vereceği düzenlenirken, diğer taraftan aynı maddenin devamında açıkça ilanlar umumi heyette muhakemenin iadesi sıfatıyla tetkik edilir ve hükme bağlanır denilmektedir. Bunun sonucunda verilen kararların daha önce verilen ilamları da etkileyeceği sonucuna varılmaktadır.

Her ne kadar söz konusu yasa “ıctihadın birleşmesi” deyimini kullanmış ise de konuyu düzenleyen aynı madde hükmünde kurumun niteliğini de açıkça belirtmiştir. Yani değinilen istemin “yargılamanın iadesi” niteliğinde olduğu açıkça belirtilmiştir. Oysa “yargılamanın iadesi” yöntemi hukuksal açıdan bir “kanun yolu yöntemi” olup teknik anlamda içtihatların birleştirilmesi yönteminde olduğu gibi bir hukuk yaratma, kural koyma yöntemi değildir. Bir başka deyişle eski Divanı Muhasebat Kanununda “ıctihadın birleştirilmesi” ifadesi kullanılmasına rağmen bu teknik anlamda bir “ıctihatların birleştirilmesi” anlamında olmayıp bir kanun yolu yöntemidir. Ayrıca klasik anlamda “ıctihatları birleştirme” yönteminde verilen kararların geçmiş değıl geleceğı kapsadığı ilkesi gözardı edilmemelidir. Bununla beraber, Divanı Muhasebat Kanunundaki düzenleme biçiminin bir “ıctihatları birleştirme” örneğı olduğunu savunan bir görüş de vardır.¹¹

832 sayılı Sayıştay Yasasının 80 inci maddesi açıkça hem başlığında hem içeriğinde “ıctihadın birleşmesi” ifadesini kullanmış ise de bu hükümler aynı yasada “kanun yolları” ana başlığı altında düzenlenmiştir. Bu nedenle söz konusu kurum hakkında “Divanı Muhasebat Kanunu” için yaptığımız tartışma aynen 832 sayılı Sayıştay Kanunu için de geçerlidir. Ancak uygulama açısından şöyle bir fark oldu-

11 Mehmet Akif Eranlı, Sayıştayın Kazai Murakabesi 1949, s. 65.

ğunu söyleyebiliriz. Eski yasa zamanında yargılamanın iadesi şeklindeki anlayış etkin iken, yeni düzenleniş biçiminden sonra Yargıtay ve Danıştay yasalarında olduğu gibi “İçtihatları birleştirme” anlayışı etkinlik kazanmıştır.

İçtihatları birleştirme kararları Sayıştay Genel kurulunca karara bağlanır. Sayıştay Genel Kurulunun başka nitelikte olan kararları da bulunmaktadır. Örneğin Sayıştay Kanununun 19 uncu maddesinde idari nitelikteki kararların birleştirilmesinden söz edilmektedir. Böyle bir ayrımın yapılması 832 sayılı Sayıştay Kanununun 80 inci maddesindeki düzenlemenin Sayıştay’ın yargısal nitelikli kararlarıyla ilgili olduğu çağrıştırmaktadır. Ayrıca Sayıştay Genel Kurulunun bütünüyle yaptığı idari tasarruflar olduğu yönetsel kararlar verdiği de olur.¹² Bu nedenle her Sayıştay Genel Kurul Kararı İçtihatları Birleştirme Kararı niteliğinde değildir. Sayıştay, Cumhuriyetten bugüne değin 4810 adet genel kurul kararı vermiştir. Ancak bunlardan ne kadarının içtihatları birleştirme niteliğinde olduğu belirlenmemiştir.

Sayıştay Genel Kurulu 2.2.1995 tarih ve 4832/1 sayılı kararı ile, Sayıştay’da içtihatları birleştirme esas ve yöntemlerini düzenlemek için önemli bir karar almıştır.

III- Çeşitli Yargı Kollarındaki İçtihatları Birleştirmenin Benzer Yanları

Çeşitli yargı kollarındaki içtihatları birleştirme kuramlarının incelendiğinde aralarında bazı benzerlikler olduğunu söyleyebiliriz.

Bunlar:

- 1) Belirli bir yargı kolunda hukuk birliğini ve yasalar önünde eşitlik ilkesini gerçekleştirmeyi amaçlamaları,
- 2) Belirli bir yargı alanı olan yüksek mahkemeler tarafından verilmeleri,
- 3) Her Yüksek Mahkemenin İçtihatları Birleştirme Kararlarının kendi yargı alanı içinde bağlayıcı olması,
- 4) İçtihatları Birleştirme kararlarının geri yürümezliği olarak belirtilebilir.
 - a) İçtihatları Birleştirme Kurumu Bir Yargı Düzeninde Hukuk Birliğini ve Yasalar Önünde Eşitlik İlkesini Gerçekleştirmeyi Amaçlar

Sosyal açıdan adaletin en büyük gereklerinden birisi eşitliktir, yani belli olaylara belli hükümlerin tek anlamlı olarak uygulanmasıdır. Aksi bir davranış doğrudan doğruya adalet duygusunu incitici ve yurttaşların devlete karşı güvenini azaltır-

12 Atilla İNAN “Genel Olarak İçtihatları Birleştirme ve Sayıştay’da İçtihatları Birleştirme” Yargıtay Dergisi, C.10, Sayı 1 - 2, s. 36.

cı ve yerine göre temelden sarsıcı bir etki doğurabilir.¹³ Diğer yandan yargılama kuvvetinin devletin egemenliği gibi bir olması, zorunlu uygulamada da birliği gerektirir.¹⁴

Hukuk birliğinin sağlanması için, bir yüksek mahkemenin içtihatları arasında uyumsuzluk çıktığında yeni bir içtihat verilir veya bir içtihat, içtihatları birleştirme kararıyla değiştirilir veya kaldırılır. İchtihatları birleştirmeden söz edebilmek için, ilkin bir yüksek yargı yerinin kararı olması gerekir. Bir başka bir deyişle bir yargı yeri olmayan, bir yüksek yargı yeri olmayan kuruluşun içtihatları birleştirme kararından söz edilemez. Bu durumu, 1943 tarihinde adalet yılı açılış konuşmasında zamanın Yargıtay Başkanı Halil İbrahim Özyörük özetlemiştir. Yargıtay açısından şöylece Yüksek temyiz rolüne gelince Kanunun tatbiki işi belki teknik bakımdan kendisine terettüp etmeyebilir ise de; mahkemeler üzerinde yürütmeye mecbur olduğu kontrol kendisine çok önemli ödevler yüklemektedir. Bunları başlıca iki nokta etrafında toplamak mümkündür.

1- Hukuk Yaratmak

2- İchtihat Birliğini Sağlamak¹⁵

İchtihatları birleştirme kararları genellikle içtihat uyumsuzlukları durumlarında verilmektedir. İchtihatların değiştirilmesi veya kaldırılması biçimindeki uygulama hemen hiç görülmemektedir. Bu nedenle Mecelle'nin 16. maddesinde düzenlenen içtihatların içtihatla nakzolunamayacağı hükmünün, içtihatları birleştirme alanında, zamanımızda da herhangi bir kural olmamasına rağmen devam etmekte olduğu söylenebilir.¹⁶

b) İchtihatları Birleştirme Kararları Belirli Bir Yargı Alanı Olan Yüksek Mahkemeler Tarafından Verilir

Yukarıda da belirtildiği gibi, içtihatları birleştirme kararları yüksek mahkemeler tarafından verilebilir. Bir başka deyişle bir alt derece mahkemesi veya mahkeme olarak nitelendirilmeyen bir kuruluş içtihatları birleştirme kararı veremez. Ancak bu yüksek mahkemenin belirli bir yargı alanı olmalıdır. Bu nedenle belirli bir yargı alanı olmayan Anayasa Mahkemesi ve Uyuşmazlık Mahkemesi gibi yüksek mahkeme

13 Necip Bilge, “Yargısal İchtihatların Bağlayıcı Gücü ve İchtihatları Birleştirme Kararları”, Dr.Seçkin’e Armağan, A.Ü.H.F. Yayını, s. 255.

14 Faruk Erem, Ceza Hukuku, 2. B., Ajans Türk Matbaası, Ankara 1968, s. 35.

15 Halil İbrahim Özyörük, “Yargıtay Başkanlarının Adalet Yılı Açılış Konuşmaları”, Yargıtay Yayını 1994, Ankara, s. 15.

16 Coşkun Uçak, “İslam Hukukunun Temel Kaynaklarından İchtihat İchtihatla Nakiz Edilemez”, İmran Öktem’e Armağan, A.Ü.H.F. Yayını, Sevinç Matbaası, Ankara 1970, s. 40.

lerin içtihatları birleştirmesi olmamaktadır.

c) Her Yüksek Mahkemenin İçtihatları Birleştirme Kararları Kendi Yargı Alanı İçinde Bağlayıcıdır

İlkin içtihatları birleştirme kararları dayanağını yasalarda bulur. Yasalar da içtihatları birleştirme kararlarının bağlayıcılığı ve etki alanı açıkça belirtilmiştir. Aynı ayrı yargı kollarına mensup mahkemelerin içtihatları birleştirme kararları ancak kendi alanlarında etkili olup, diğer yargı kolları bakımından bağlayıcı sayılmaz. Zira böyle bir bağlayıcılık, bir yargı kolundaki mahkemelerin görev alanlarına, diğer yargı kollarındaki mahkemelerin, taşmaları anlamına gelir ki böyle bir taşma Anayasa düzeniyle bağdaşmaz.¹⁷ Ancak böyle bir durumda çeşitli yüksek mahkemeler arasında içtihat uyumsuzlukları çıkması olasılığı karşısında hukuk birliği ilkesinin zedelenebileceği düşünülebilir.

d) İçtihatları Birleştirme Kararları Geriye Yürümez

İçtihatları Birleştirme Kararlarının geriye yürümemesi geçmişi etkilememeleri geleceğe yönelik olmalarını amaçlar. Bu sonuç söz konusu Kurumun bir Kanun yolu olmadığını ve her şeyden önce bir kural koyduğunu gösterir. Özellikle Danıştay içtihatları birleştirme kararlarının geri yürümeyeceğine ilişkin ilkeleri geliştirmiştir. Danıştay'ın bu tutumunda kazanılmış hakları korumak düşüncesi de etkili olmaktadır.¹⁸

Daha önce alınan aykırı kararlarla ilgili olanlar sonradan bir içtihatları birleştirme kararı verildiğinde daha önce verilen kararların değiştirilmesini isteyemezler. Çünkü içtihatları birleştirme usulü, belirli uyumsuzlukların çözümü için başvurulacak bir kanun yolu olmayıp hukuk birliğini ve beraberliğini sağlamayı amaçlayan ayrıcalıklı bir prosedürdür.¹⁹

IV- Sayıştay'da İçtihatları Birleştirme

Daha önce belirttiğimiz gibi içtihatları birleştirme kararları verecek bir kurumun bir yüksek yargı organı olması, bununla da kalmayarak belirli bir yargı alanının bulunması gerekmektedir. Oysa değinilen bu konuların varlığı Sayıştay için tartışmalıdır. Bununla beraber Sayıştay'da bir İçtihadı Birleştirme Kurumu vardır. Uygulamada da diğer Yüksek Yargı Mercilerindeki İçtihadı Birleştirme Kurumu gibi kabul edilmelidir.

17 Necip Bilge, “Yargısal İçtihatların Bağlayıcı Gücü”, s. 259.

18 Yıldırım Uler, İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları, Ankara 1970, s. 22.

19 Lütfi Duran “Danıştay’ın İçtihatları Birleştirme Uygulaması”, Cem Sar’a Armağan, SBFD, Eylül 1972, s. 422.

A- İctihatları Birleştirme Kararlarını Verecek Organ

Sayıştay’da içtihatları birleştirme kararları Sayıştay Genel Kurulu’nda alınır. Sayıştay Genel Kurulu Birinci Başkanının Başkanlığı altında daire başkanlarıyla üyelerden kurulur. Sayıştay Savcısı, doğrudan doğruya veya Birinci Başkanının çağırısı üzerine oy hakkı olmamak şartıyla Genel Kurul’da bulunabilir.

Genel Kurul üye tam sayısının en az üçte ikisi ile toplanır, mevcudunun salt çoğunluğuyla karar verir. Oyların eşitliği halinde Birinci Başkanın bulunduğu taraf üstün sayılır. Sayıştay Genel Kurulunun içtihatları birleştirme kararları almak dışında da görevleri vardır. Sayıştay’da İctihatları Birleştirme Kararları alınırken Genel Kurulda farklı bir çalışma usulü uygulanmaz.

B- İctihatları Birleştirme Halleri

832 sayılı Sayıştay Kanunu’nun içtihadın birleştirilmesi başlığını taşıyan 80. maddesinin 1. fıkrasında “için gereği ve ibraz edilen belgelerin mahiyetleri bir olduğu halde aynı konu hakkında dairelerce veya temyiz kurulunca verilen ilamlar birbirine aykırı ise, Birinci Başkan, bu ilamları içtihadın birleştirilmesi için Genel Kurul’a verir.” denilmektedir. Sözü edilen maddedeki aynı konu hakkındaki kararlar arasında bir aykırılık içtihatları birleştirme konusu olmayıp bir kanun yolu konusudur. Bu durumu Yargıtay İctihatları Birleştirme Kurumunda olduğu gibi “benzer olaylar arasında ayrılık” şeklinde yorumlamak gerekir. Nitekim uygulama da bu doğrultudadır.

Sayıştay’da içtihatların birleştirilmesi için aranılan bir diğer şart da “işin gereği ve ibraz edilen belgelerin mahiyetlerinin bir” olmasıdır. Kanımızca bu hükümle işin özünü etkilemeyen belge eksikliği ile ilgili durumlar Sayıştay’daki içtihatları birleştirme işlemlerinden ayrı tutulmak istenmiştir. Ancak bu arada Yasada belirgin bir anlatım bozukluğu olduğunu vurgulamak gerekir. Yukarıda belirtilen nedenlerle, Yasa metninden anlaşılacağı gibi;

- a) Temyiz Kurulunca verilen ilamlar birbirine aykırı ise,
- b) Dairelerce verilen ilamlar birbirine aykırı ise içtihatlar birleştirme yoluna gidilebilir.

Bir üst derece karar mercii olması nedeniyle Temyiz Kurulu Kararlarının, bağlayıcılık değeri ve öneminin daha fazla olması gerekir. Bu nedenle Temyiz Kurulu Kararlarına, birer aیت derece mahkemesi olan dairelerin uyması gerektiği ve sadece Temyiz Kurulu Kararları arasında içtihatları birleştirmenin mümkün olabileceği savunulabilir. Bununla beraber yasa daire kararları arasında uyumsuzluk olması halin-

de de içtihatların birleştirilmesi yoluna gidilebileceğini düzenlemiştir. Ancak bugüne değin Temyiz Kurulu Kararlarında uyumsuzluk nedeniyle İçtihatları Birleştirme yoluna gidilmemiştir.

Uygulamada daha çok daire kararları arasında uyumsuzluk söz konusu olduğunda içtihatları birleştirme yoluna gidilmektedir. Bu durum adli ve idari yargıdan farklılık göstermektedir. Sayıştay’da, Temyiz Kurulu olup bir üst derece mahkemesi değildir.

Daire kararları hakkında içtihatları birleştirme yoluna giderken, daire ilamlarının kesinleşmesi şartının aranıp aranmayacağı açıklığa kavuşmamıştır. Sayıştay Genel Kurulu 2547/1,2654/2 ve 2663/3 sayılı kararları kesinleşme şartını aradığı halde, 5 Ekim 1970 gün ve 3466 sayılı kararında kesinleşme şartı aramamaktadır. Bununla beraber 2.2.1995 tarihli ve 4932/1 sayılı ilkeleri düzenleyen kararda amaç hukuk birliğini sağlamak, birbirine aykırı ilamların çıkmasını önleme olduğu için bu amacın biran önce sağlanması için ilamların kesinleşme şartının aranmaması kararlaştırılmıştır.

Bir olasılık da Temyiz Kurulu Kararları ile Daire Kararı arasında uyumsuzluk olmasıdır. Böyle bir olasılık ilke kararında öngörülmemiştir. Böylesi bir durumda kural olarak dairenin daha üst bir yargı mercii olan Temyiz Kurulu kararına uyması gerekir. Hatta adli ve idari yargı sisteminde olduğu gibi Temyiz Kurulu kararlarına aykırı Daire kararları için kanun yoluna başvurulabilmelidir. Ancak bu yöntemle kanun yoluna başvurulmıyorsa Daire ile Temyiz Kurulu arasında aynı konuda uygulama farklılığı çıkmışsa yine kamu düzeni düşüncesi ve hukuk birliğini sağlama amaçları açısından içtihatları birleştirme yoluna gidilmesi gerektiği kanısındayım.

C- İçtihatların Birleştirilmesi Talebinin Yapılabilmesi

Tanınmış hukuk felsefecisi Kirshman’ın ifadesiyle Hukuk Devlet demektir. Bağımsız bir ülkede Devletin Birliği gibi hukukun tek ve bir olması gerekir. Kuralların uygulanmasında değişik uygulamalar ortaya çıktığında, hukuk birliğini korumak ve sağlamak için bazı kurumlar oluşturulmuştur. Konumuzla ilgili olarak bu kurumlardan birisi “İçtihatları birleştirme” diğeri “kanun yolları”dır. Sayıştay kanununda bölüm başlığı “kanun yolu” ara başlığı “İçtihadın birleştirilmesi” şeklinde düzenlenen kurumun niteliği, hukuksal sonuçları kadar talepte bulunma yöntemi açısından da önemlidir.

Eğer söz konusu kurumun niteliği bir “kanun yolu” olarak kabul edilirse, talepte bulunabilecek olanlar, hakları ve çıkarları etkilenebilecek olan taraflardır. Taraf-

ların yasalara uygun talebi halinde yetkililer sistemi çalıştırmak zorunda olacaklardır.

Eğer söz konusu kurumun niteliği bir hukuk yaratma yöntemi olarak “İçtihatları birleştirme” ise talepte bulunacak kimseler sadece taraflar değil diğer ilgililer de olabilir. Sistemi çalıştırma yetkisi Birinci Başkana ait olup, Birinci Başkanın takdir hakkı olmak gerekir. Takdir hakkını kullanırken başka kurum, birim ve kişiler Birinci Başkana yardımcı olabilir. Yasada bu tür yardımcı kurum ve birimler sayılmış değildir. Sayıştay Denetçi ve Raportörleri Çalışma Usulü Hakkında Yönetmeliğin 52 nci maddesi, bu konuda Başkana yardımcı olabilecek birim olarak “Araştırma ve Tasnif” Grubunu belirtmiştir.

Değinen yönetmelik hükmünde “Dairelerin idari nitelikli kararları ile Dairelerce Temyiz Kurulunca verilen ilamlarda içtihadın birleştirilmesini gerektiren konular var ise, bunları saptayarak başkanlığa bildirmektir...” denilmektedir. Görüldüğü gibi kural olarak içtihadın birleştirilmesi yargısal özelliği olan bir iş olmasına karşın, idari nitelikte olan kararlar açısından aykırılıkları saptama işi de “İçtihadın birleştirilmesi” olarak kabul edilmiştir. Yani içtihatların birleştirilmesi teknik anlamda kullanılmamıştır.

Kuralların düzenleniş biçiminden anlaşılabileceği gibi, içtihatları birleştirme talebi “kanun yolu” yönteminden daha çok hukuk yaratma yöntemi diyebileceğimiz “İçtihatları birleştirme” niteliği esas alınarak düzenlenmiştir. 2.2.1995 tarih ve 4831/1 sayılı ilke kararı da Sayıştay içtihatları birleştirme kararlarının hukuksal niteliğini belirleyip, özel bir kanun yolu olmadığını, hukuk birliğini sağlayıcı bir düzenleme olarak kabul etmiştir.

Diğer yüksek yargı yerleri için de durum benzer biçimdedir. Örneğin Yargıtay Kanunu uyarınca İçtihatların Birleştirilmesi, Birinci Başkan ve diğer merci ve kişiler tarafından istenebilir. Her ne kadar, Yargıtay Kanununun 20 nci maddesinde “diğer merci veya kişilerin başvurusu halinde, içtihatların birleştirilmesi yoluna gitmenin gerekip gerekmediğine Birinci Başkanlık Divanı karar verir” denilmekte ise de diğer merci veya kişilerin tahriki üzerine Birinci Başkan içtihatların birleştirilmesini doğrudan doğruya isteyebilir.²⁰ Söz konusu ilke kararında da aynı yöntem kabul edilmiştir. Değinen kararda “İçtihadın birleştirilmesine ilişkin bir konunun Birinci Başkanlığa kimin tarafından iletileceği önem taşımamakta, herhangi bir şekilde bilgilendirme durumunda konuyu Genel Kurula gönderme yetkisi ve sorumluluğu Birinci Başkana ait bulunmaktadır.” denilmektedir.

D- Sayıştay’ın İçtihatları Birleştirme Kararlarının Sonuçları

832 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 80 inci maddesine göre, içtihatların birleştirilmesi kararları Resmi Gazete’de yayımlanır. Yasada Sayıştay içtihatları birleştirme kararlarının sonuçları hakkında, başkaca hiçbir hüküm yoktur. Yani diğer içtihatları birleştirme kumrularında olduğu gibi Sayıştay içtihatları birleştirme kararlarının bağlayıcılığı ve bağlayıcılık alanı hakkında da bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla beraber Sayıştay Denetçi ve Raportörlerinin Denetim ve Çalışma Usulleri Hakkında Yönetmeliğin 30 uncu maddesinin (B) bendine göre, Sayıştay Genel Kurul Kararlarının uygun bulunan işlemler sorgu konusu yapılamaz. Sayıştay içtihatları birleştirme kararları bir çeşit Sayıştay Genel Kurul Kararı olduğu için, Sayıştay içtihatları birleştirme kararlarının bağlayıcılığı bu şekilde sağlanmış olmaktadır. Kanımızda içtihatları birleştirmeye bağlayıcılık gücü ancak bir yasa hükmüyle tanımlanabilir. Bu gücün verilmesinin bir yönetmeliğe bırakılması veya teamülden sayılması düşünülmemelidir.

Oysa Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun bir kararına göre, “bir konunun içtihadı birleştirme kararıyla aydınlanması, ameli sonuç bakımından, o konuda yeni bir yasa çıkarılması” anlamına gelmektedir.²¹ Yasalar gibi etkinliği ve bağlayıcılığı vardır.²² İchtihatları birleştirme kararları bu gücünü yasalardan almaktadır. Hem Yargıtay hem Danıştay içtihatları birleştirme kararlarının bağlayıcılığı hakkında yasa hükümleri vardır. Söz konusu yasa hükümlerinin, mahkemelerin bağımsızlığına ilişkin hükümleri ihlal ettiği gerekçesiyle Anayasaya aykırılığı iddia olmuştur. Ancak Anayasa Mahkemesi içtihatları birleştirme kararlarının bağlayıcılığına ilişkin yasa hükümlerini Anayasamıza aykırı bulmamıştır.²³

Kanun yoluna gidilmesi sonucunda verilen kararlar sadece tarafları bağladığı halde, içtihatları birleştirme kararları bir hukuk kuralı niteliğinde olduğu için yasalar gibi etki yaratır. Geçerlik tarihleri açısından da yasalardan farklı değildirler. İchtihatları birleştirme kararları yayımlandıkları tarihten sonrası için geçerli olurlar, makalede şamil olmaları sözkonusu olmaz²⁴

İchtihatların birleştirilmesini gerektiren konular hukuk düzeninde tartışmalı konulardır. Daha sonradan verilen bir kararla kanunun açıklık kazanmadığı bir dönemde uygulama yapan görevliler sorumlu tutulmamalıdır. Bu nedenle uygulama zamanında hangi kuralın ve içtihadı birleştirmenin geçerli olduğu araştırılmalıdır.

Eğer Sayıştay’ca verilen “ıchtihatları birleştirme” kararları adı “ıchtihadı birleş-

21 Yargıtay H.g. 20. 2. 1963 gün ve 4/71-21 sayılı kararı.

22 Baki Kuru, a.g.e., s. 72.

23 Anayasa Mahkemesinin 12.6.1969 gün ve 38/34 sayılı kararı (29.1.1970 gün ve 13412 sayılı R.G.)

24 2.10.1972 gün ve 3606/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı.

time” olmasına rağmen niteliği açısından bir “kanun yolu” olarak kabul edilirse, taraflar için makalede şamil sonuçlar doğurabileceğini kabul etmek zorunlu olacaktır.

Görüldüğü gibi konunun hukuksal niteliği hem başvuru koşulları hem hukuksal sonuçlar bakımından önem kazanmaktadır.

V- Sayıştay’da “İçtihatların Birleştirilmesi” Kurumunun Hukuksal Niteliği

Önceki tartışmalardan anlaşıldığı gibi Sayıştay’da içtihatları birleştirme kurumu ne tam bir “hukuk yaratma yolu” ne tam bir “kanun yolu”dur.

Konunun incelenebilmesi için içtihadın birleştirilmesi ve kanun yolu müessesesini tanımlamak, birbirinden farklılıklarını ortaya koymak gerekmektedir.

Türk Hukuk Lügatında göre kanun yolları “Kaza mercilerinin henüz katileşmemiş olan kararlarını tekrar tetkik ettirmek maksadıyla daha yüksek derecedeki mercilere sevk eden hukuki vasıtalarlardır.”

Yine aynı sözlüğe göre;

İçtihadları birleştirme veya Tevhid-i İctihat “Üst derece mahkemelerinin iki dairesinin kararı veya bir dairenin iki kararı arasında aynı meselede tezat ve mübânenet mevcut olması veya tekerrür etmiş bir içtihadın değiştirilmesine ihtiyaç görülmesi halinde mümasil hadiselerde tatbik edilmek, kanunların tefsirini tazammun etmek üzere verilen karardır.”²⁵

Her iki yol da sonuçta hukuk kuralının yanlış yorumlanarak farklı uygulanmasıyla doğan düzensizliği gidererek hukuk birliğini sağlamaya yöneliktir.

Kanun yolları kanunla sınırlı hallerde söz konusu olur. Bunlar itiraz, istinaf, temyiz, karar düzeltilmesi yollarıdır. Ayrıca olağanüstü bir kanun yolu olarak yargılamanın iadesi yolu vardır. Öğretide ve mevzuatımızda içtihatları birleştirme yolu kanun yolları gibi hukuk düzeninde birliği sağlamaya yönelik olmasına rağmen bir kanun yolu sayılmamıştır. Ancak 832 sayılı Sayıştay Kanununda içtihatları birleştirme müessesesinin, yasa sistematigi karşısında kanun yolları olarak düzenlendiği görülmektedir. Bu düzenleme biçiminin gerçekten yasa koyucu tarafından bilerek mi yapıldığı tartışılabilir. Konunun açıklığa kavuşturulması açısından yasanın gerekçesinde ayrıntılı bilgi bulunmamaktadır. Gerekçede sadece “80 inci madde; aynı konuda birbirine aykırı ilamları dolayısıyla yapılacak işlemi göstermektedir.” denilmektedir. Görüldüğü gibi bu hüküm “kanun yolu” müessesesi ile “İçtihatları birleştirme” müessesesi arasındaki müşterek bir amacı belirtmesine karşın nitelik farklılıkları hakkında hiçbir bilgi içermemektedir.

25 Türk Lügatı, Türk Hukuk Kurumu Yayını, Ankara 1944, s. 196.

Sayıştay'da içtihatları birleştirme yönteminin; tarihi süreç içerisinde başlangıçta hukuk düzeninde yer almadığı, daha sonra adı "içtihadın birleştirilmesi" olmasına karşın bir kanun yolu olarak işlev gördüğü, daha sonraki aşamada ise yasa sistematigi içindeki yeri, bağlayıcılığı ve hukuksal sonuçları açısından pek çok tartışma bulunmasına karşın bir "hukuk yaratma" biçiminde işlev kazandığı görülmektedir. Bu tutum en son alınan 2.2.1995 tarih ve 4832/1 sayılı kararla da pekişmektedir.

Uygulamada Sayıştay'ın konuyu "bir içtihatları birleştirme" yaklaşımı içinde değerlendirdiği anlaşılmaktadır. Ancak gerek yasanın sistematigi, gerek konuyu düzenleyen kuralların içeriği gerekse hukuksal sonuçları "kanun yolu" yaklaşımının izlerini taşımaktadır.

SONUÇ

Sayıştay'ın içtihatları birleştirme kararları verip veremeyeceği tartışmasının bir anlamı olabilmesi için, mali yönetimimizde böyle bir kuruma ihtiyaç olup olmadığını belirlemek daha sonra da hukuk düzeninde uygulama birliği açısından bir sorun varsa bunu sağlayacak kamu kuruluşunu belirlemek gerekir. Mali yönetimimiz çok sayıda yasanın geçerli olduğu ve çok hızlı değiştiği bir alanı oluşturmaktadır. Bu alanda bir yandan kuralların hazırlanmasında özen eksikliği diğer yandan uygulayıcıların eğitimi ile ilgili eksikliklerin etkisiyle hukuk düzeninde birlik açısından büyük sorunlar yaşanmaktadır. Sayıştay sorumluluk sistemi, bir yargılama işi olarak kabul edildiğinde yönetimin kuralları açıklamak için yaptığı düzenlemeler ikinci planda kalmaktadır. Hakimlere emir ve talimat verilemeyeceği ve Sayıştay'ın olayı farklı bir şekilde yorumlama olasılığı Sayıştay kararlarının önemini artırmaktadır. Ancak mevcut düzenleme ve çalışma işleyişi içinde söz konusu ihtiyacın karşılanabildiğini de söylemek çok zordur.

Kurumun, yasadaki düzenleniş biçimi ve hukuksal niteliğinden işleyişine değin pek çok sorun vardır. Hukuk yaratma ve yasa gibi geçerli bağlayıcı kararlar alma yetkisinin mutlaka bir yasal dayanağının olması gerekir. Hatta bu yasal düzenlemenin böylesi önemli bir konuda hiçbir duraksamaya yer vermeyecek biçimde açık ve net olması şarttır. Sayıştay Genel Kurulunun ilke kararları olarak duraksamaları gidermeye çalışması, boşlukları doldurmaya çalışması saygıya değer bir davranıştır. Ancak boşlukları gidermek açısından yeterli bulunmamaktadır. Sayıştay Genel Kurulunun değerli görüşleri de gözönünde tutularak mutlaka bir yasal düzenleme yapılması gerekmektedir.

INTERNET VE YÖNETİME KATILIM : POTANSİYEL VE OLASILIKLARA İLİŞKİN BİR DEĞERLENDİRME

Haluk ALKAN*
Zeki ŞİMŞEK**

1.Giriş

“Enformasyon Toplumu”, “Bilgi Toplumu”, “Post-endüstriyel Toplum”, “Post-kapitalist Toplum”, bütün bu kavramlar temelde endüstri toplumunun, gün geçtikçe güç ve prestij kaynağının enformasyon olduğu yeni bir toplumsal yapıya yerini bıraktığı bir dönüşümü ifade ediyor. Anılan süreç yönetim ilkelerini, üretim ilişkilerini, örgütsel yapılanma biçimlerini, sosyo-kültürel ortamı ve buna benzer, 19. yüzyıl İngiltere çıkışlı Sanayi Devriminin miras olarak bıraktığı pek çok olguyu ya değiştirmekte ya da tamamıyla ortadan kaldırıp yeni bir kimliğe büründürmektedir. Ünlü Yönetim Bilimi düşünürü Peter F. Drucker (1993,3) “Post-Capitalist Society” adlı kitabında; bu dönüşümün henüz tamamlanmamış olmasına rağmen, sürecin dünyanın siyasal, ekonomik, sosyal ve moral düzenini şimdiden değiştirdiğini ifade etmektedir.

Kuşkusuz bu dönüşümü başlatan önemli faktörlerin başında teknolojik gelişmeler gelmektedir. Teknolojik gelişmeler getirdikleri yeniliklerle, sosyal, ekonomik ve siyasal değişimlere yol açmaktadırlar. Örneğin, McLuhan (1964, 71) “insan uzantısı” olarak ifade ettiği kitle iletişim araçlarında meydana gelen gelişmelerin toplumları uzak çevrelerine ve dış dünyalarına karşı daha duyarlı hale getirdiğini, sınırlı olanın ötesindeki olgu ve gelişmelerle ilgilenmeleri sonucunu doğurduğunu ifade ediyor. Hatta, Negroponte (1995, 165) yeni iletişim teknolojilerinin etkisi altında ulusal devletlerin “buharlaşıcağı” gibi bir öngöründe dahi bulunmaktadır.

Tarihsel perspektiften bakıldığında interaktif, yani karşılıklı iletişime açık olmamalarından dolayı kitle iletişim araçlarının günümüze kadar tek yönlü haber iletim araçları olarak işlev gördükleri söylenebilir. Hitler Almanya’sının veya eski Sovyetler Birliği’nin sinemayı bir propaganda, bir tür ideolojik aygıt olarak kullanmaları bu tek yönlü iletimin, tek tip toplum yaratma özlemine hizmet etmesinin en

* K.maraş Sütçü İmam Üniversitesi,İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi

** K.maraş Sütçü İmam Üniversitesi,İ.İ.B.F. İşletme Bölümü Yönetim ve Organizasyon Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi

açık örneklerini oluşturmıştır. Diğer batılı ülkelerde basın özgürlüğü, iletişimde özel girişimciliğin tanınmış olması, çok kanallı radyo ve TV yayınlarının yapılabilmesi daha özgür bir iletişime imkan tanımakla birlikte, onun tek yönlü niteliğini fazla değiştirememiştir. Çünkü her şeyden önce teknolojik açıdan bu araçlar tek yönlüdürler. Buna bağlı olarak haber alan kitle kendisine sunulan bilginin pasif bir alıcısı konumundadır.

Bu bağlamda diğer kitle iletişim araçlarının adeta bir bileşkesi olan internet alternatif ve devrimsel nitelikte bir kitle iletişim aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Radyo, TV, gazete gibi iletişim araçlarının tek yönlü bilgi akışı sağlamalarına karşılık, internet düşünsel etkileşime açık, iletişimi etkileşime çeviren bir açık kanal oluşturmaktadır. Yönetime katılımın özünde bir karşılıklı etkileşim ve fikir sunum süreci olduğu dikkate alınacak olursa, internetin en çok etkilediği ve/veya değişime uğratacağı alanlardan birisinin yönetime katılım olacağı yadsınamaz bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim, ABD’de yayınlanan Mac World adlı dergi tarafından yapılan bir çalışma bu ülkede halkın internet gibi gelişmiş network teknolojilerini daha çok yönetime katılım ve bilgiye ulaşma amacıyla kullandıklarını ortaya koymuştur (Büyükcölek, 40).

İnternetin yönetime katılım konusunda neler getirebileceğinin üzerinde durabilmek için öncelikle bu kavramın tanım, boyut ve koşullarının incelenmesi gerekmektedir. Aşağıda bu çerçeveye oluşturulmaya çalışılacaktır.

2. Yönetime Katılım: Kavram, Boyutlar ve Koşullar

Bireylerin, devletin çeşitli düzeylerdeki karar ve uygulamalarını etkileme eylemlerine yönetime katılım diyoruz (Kışlalı, 1995, 183). Bu bir süreci ifade eder ve siyasal otoritelerin belirlendiği, periyodik genel seçimlerden çok daha geniş bir içerik taşır. Siyasal seçim olgusu, yönetime katılımın sadece bir boyutunu oluşturur. Yurttaş olarak bireyin yönetim alanıyla ilgili olarak, karar ve eylemler karşısında; etkileme, değiştirme, taleplerini öne çıkarma ve bunların karar alma birimlerince benimsenmesini sağlama gibi etkinlikleri yönetime katılım kavramının çerçevesi içine girer.

Yönetime katılım olgusu birbiriyle bağlantılı üç boyut içinde işlev görür. Bunlar katılıma ilişkin harekete geçirici unsurlar, katılım davranışını yönlendiren yöntemler ve katılımın içinde hayat bulduğu kurumsal çatıların yapısıdır. Harekete geçiren unsurlar, genellikle bireylerin geliştirmiş oldukları tutumlarla ilgilidir. Birey içinde yaşadığı çevrede, iyi-kötü, doğru-yanlış, olması gereken-var olan ikilemi çerçevesinde belirli tutum ve davranış eğilimleri geliştirir. Bu eğilimler, olgular karşısında geliştirilmiş inanç, düşünce, çıkar birlikteliği ve toplum tarafından kazandırılmış değerler tarafından şekillendirilir (Lawson, 1985,204). Dolayısıyla siyasal ka-

rar alma birimlerinin düzenlemeleri ile bu tutumlar arasındaki uyum/uyumsuzluk yönetime katılımın harekete geçirici unsurlarını oluşturmaktadır. Harekete geçirici unsurlar; eğitim durumu, şehirleşme, siyasal kültür ve bunları edinme süreci olarak toplumsallaşma ve sosyo-ekonomik dinamiklerden beslenir ve şekillenir (Kalaycıoğlu, 1984,208-241). Katılımın ikinci boyutu, katılım yöntemleri ile ilgilidir. Birey ve grupların siyasal otoriteleri etkileme girişimleri çeşitli şekillerde yapılabilir. Doğrudan seçimlere katılma bunun en iyi bilinen ve gözlemlenebilen biçimidir, ama bu tek yönetime katılma biçimi değildir. Çıkar, tutum veya yerel istekler doğrultusunda örgütlenerek bir baskı grubu olarak otoritelerle temas kurma ve onları etkilemeye çalışmak diğer bir katılım biçimidir. Birey olarak siyasî organ ve bürokratik kurumlarla randevu talep ederek veya dilekçe sunmak suretiyle doğrudan, gazete ve dergilere yazı yazma gibi dolaylı yollarla taleplerini iletme; siyasal partilerde görev alma gibi daha profesyonel katılma biçimleri; veya sivil itaatsizlik ve protesto eylemleri ile kamuoyu oluşturmaya çalışma yönetime katılım yöntemlerinin değişik görünüşleri olarak belirtilebilir. Katılım sürecinin üçüncü boyutu yukarıdaki faaliyetlerin yürütülmesini mümkün kılacak bir kurumsallaşma düzeyi ve yasal statünün varlığı ile ilgilidir. İnsanlar otoritelerin kararlarından ne kadar rahatsız olurlarsa olsunlar, eğer bunları ifade edecek kanallar oluşturulmamış veya kısıtlanmışsa orada yönetime katılım sınırlanacağı gibi olağanüstü, şiddet içeren katılım biçimleri de gelişme gösterebilir. Taleplere karşı duyarlı bir yönetim ve taleplerin karşılanabilirliği siyasal sistemin işlevsellik düzeyini gösterir. İletişim araçlarının yaygınlaşmasına paralel olarak bazı üçüncü dünya ülkelerinde yaşanan krizlerin en önemli nedeni, kitlesel iletişimle, sistemin kurumsallaşma düzeyi arasında var olan zıtlıktır. Artan talebin karşılanamaması bu tip ülkelerde siyasal rejimlerin otoriter karaktere bürünmesinin en önemli nedenlerinden biri olmaktadır.

Yukarıda açıklamaya çalıştığımız her bir boyut ile ilgili olarak katılımın bir takım temel koşulları bulunmaktadır. Bu koşullardan ilki; bir toplumda tutumlara ilişkin genel çıkar perspektiflerinin gelişmiş olmasıyla ilgilidir. Yönetime katılım genele ilişkin çıkarların toplumsallaştırılabilmesiyle güçlenir. Batıda genel ekonomik kesişmelerin arasındaki çatışmaların bulunması, ideolojilerin kapsamlı çağrılarına ilginin azalması, periyodik seçimler sonucu meydana gelen iktidar değişimlerinin insanların güncel yaşamlarındaki önemini kaybetmesi gibi nedenler sonucunda olağan katılım yollarına ilgi azaldığı gibi, bu durum küçük grup ve sektörler içinde bireylerin kendi içlerine kapanmasını da beraberinde getirmiştir. Bu durum bir çok sosyal bilimciyi yerel bir hemşehrilik bilinci içinde siyasal partilerden bağımsız başka birliktelikler çerçevesinde yönetime katılımın sağlanması arayışlarına itmiştir. Bu tür yeni birliktelikler oluşturulmadığı takdirde, Heller ve Feher'in ifadeleriyle yumuşak ve yaygın bir iktidarın her yeri sarmasının önü açılmış olur (Heller

ve Feher, 1995,121). Sunulan tercihler arasında karar vermeyi özgürlük sanmak katılımı bununla özdeşleştirmek eğilimini güçlendirir (Taylor, 1995,21-22). Bu koşula bağlı olarak ikinci koşul; grup katılımının toplumsal ve siyasal düzeyde yaygınlaşmış olmasıdır. Gruplar, diğerlerinden ayırt ettikleri çıkarlarını örgütleyerek ifade etme, karar alma süreçlerine bunları iletme ve otoritelerden gelen kararların denetlenmesinde işlevsel kurumlar olarak ortaya çıkarlar. Bir çıkar perspektifi ancak, ortak hareket eden, organize bir grup bilincinin şekillenmesiyle katılıma dönüşebilir. Bu ortak talepler etrafında toplanmış bireylerin güçlerini arttırdığı gibi, onların otoriteler tarafından muhatap alınmasını da kolaylaştırır.

Katılımın koşullarından en önemlisi ve diğer koşulları fonksiyonel kılan, bireyler arasında yaygın bir iletişimin varlığıdır. İletişim kanallarını; Pye (1963), siyasal sistemin iskeleti olarak, Deutsch (1967) ise, sistemin sinirleri olarak nitelmişlerdir. Her şeyden önce katılım bireysel bir olgudur ve bu nedenle bireysel inisiyatifin yaygın olduğu oranda yönetime katılım etkinlik kazanır. Sartori'nin (Sartori, 1993,253) belirlediği biçimde, birim başına sıklık arttıkça katılım oranı azalır ve siyasal seçimler kavram olarak çok abartılı sembolik bir katılım töreninden başka bir şey anlatmaz. Katılımı bireye indirgeyen en önemli araç etkileşime açık bir iletişimin toplum içindeki varlığıdır. Bir toplumda insanlar arasında, bilgi ile insan arasında, iletişim kanalları açık değilse sorunlardan bilgilenme ve aktarma işlevi yeterince işlemiyor demektir. Kamu alanından haber alma ve bunları etkileşim içinde değerlendirebilme hakkı yönetime katılımın olmazsa olmaz bir koşuludur. Aksi takdirde, merkezi otoritelerin siyasaları "uzmanlık" ve "teknokrasi" söylemlerinin içinde kapalı ve denetimsiz bir alan olarak kalır (Eroğul, 1991,70). Kamu siyasalarından bilgi edinme ve bu bilgiye ulaşmanın yanında iletişim, insanlar arasında da bilgi akışını sağlayarak genel tutumların gelişmesine hizmet eder. Bu yüzdendir ki, Huchfeldt ve Sprague (1987, 24) siyasal davranışın, bireylerin içerisinde bulunup, birbirleriyle bağlandıkları ve kendilerinin anlamlı siyasal bilgi değişiminin olanaklarını büyük ölçüde tespit eden ağlar (networks), gruplar ve diğer sosyal oluşumlar aracılığı ile anlaşılabilirliğini ifade etmiştir. Siyasal iktidarı denetleyebilme, bilgi edinebilme, grup ve örgüt iktidamlarını gerektiğinde by-pass edebilme ancak bireye açık karşılıklı bir iletişim ağının fonksiyonel kılınabilmesiyle mümkün olmaktadır.

Anılan tüm bu nedenlerden dolayı, çok yönlü ve iletişime açık kanalların toplumsal alanda işlev görmesinin yönetime katılım bakımından önemi yadsınamaz bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle, bireyi önceleyen iletişim araçları günümüz toplumlarında yönetime katılımın olmazsa olmaz öğeleri haline gelmişlerdir. İşte burada internet teknolojisinin getirdiği çok yönlü, interaktif iletişim imkanları, önceliklerden çok daha yüksek bir oranda, bireyi katılıma ortak edecek potansiyel bir yenilik olarak ortaya çıkmaktadır.

internetin katılıma etkilerine geçmeden önce, Internet teknolojisinin, doğuş, gelişim ve sunduğu imkanlara kısaca değinmek istiyoruz.

3. Zaman Tünelinde Internet

Internet bir çok bilgisayar sistemini ortak bir dil vazifesi gören TCP/IP protokolü (Internet protokolü veya daha basit bir ifadeyle bilgisayar veri iletme ve alma birimleri arasında veri iletişimini olanaklı kılan pek çok veri iletişim protokolüne verilen ortak ad) ile birbirlerine bağlayan dünya çapında bir iletişim ağıdır.

Internet 1957 yılında Sovyetler Birliği 'nin Sputnik uydusunu uzaya göndermesine bir karşılık olarak, ABD'de savunma departmanı bünyesinde oluşturulan Advanced Research Projects Agency'nin (ARPA) 1960'lı yıllarda kurulan yan kuruluşu ARPAnet tarafından geliştirilen bir üründür. ARPAnet'in ana amaçlarından birisi fiziksel bölümleri yok edilse dahi iletişim gücü zayıflamayacak ve değişik bir çok bilgisayarın birbirleri ile kolayca iletişim içinde bulunabileceği bir ağın oluşturulmasıydı. Anılan kurum çalışmalarının bir sonucu olarak 1960'lı yılların sonlarında TCP/IP' yi (Transmission Control Protocol) geliştirmiştir (Harley and Stout, 1994, 2). 1980'li yılların başlarında birbirine bağlı bütün araştırma ağları TCP/IP protokolüne dönüştürüldü ve ARPAnet Internet'in ana siteler arasında fiziki bağı oldu (backbone). Bu dönüşümün 1983'te tamamlanmasıyla bugün kullandığımız Internet doğmuş oldu (Pike, 1995, 10). Pek çok bilgisayarı birbirine bağlayan anlamında Internet terimi ilk kez 1982 yılında kullanıldı. 1990'lı yıllarda, Tim Berners-Lee CERN'deki bilim adamlarının araştırmalarını yayınlama ve bunları paylaşmalarına yardımcı olmak amacı ile WWW'i (World Wide Web) geliştirmesi, kısa zamanda bu teknolojiyi yeni bir iletişim platformu haline getirdi. Artık internet sadece bilimsel ve askeri alanda değil çok daha geniş kesimler tarafından da geometrik şekilde artan bir oranda kullanılmaya başlandı.

Konumuzla doğrudan veya dolaylı olarak, internetin aşağıdaki amaçlar için kullanılması mümkündür (Pınar, 70):

- Bireyler veya işletmeler arasında iletişim kurma olanağı,
- Mesleki bilgi alma konusunda haberleşme, bilimsel makale değişimi, kitap ve yazım duyurusu, konferans ve başvuru duyurusu veya özet gönderme,
- Belirli konularda uzmanlaşmış, elektronik tartışma ve haberleşme gruplarına katılmak, gelişmeleri izlemek, yardım almak,
- Uluslararası meslek kuruluşlarının, organizasyonların ve örgütlerin veri tabanlarına, teknik raporlara, ders notlarına ulaşmak,
- Kütüphane kataloglarını taramak,
- Çeşitli kuruluşların ve şahısların adreslerine ulaşmak,

- Kültürel yayınları ve faaliyetleri takip edebilmek,
- Bir kuruluş ile ilgili bilgi ve siyasaları duyurmak,
- Kuruluşların halkla ilişkiler faaliyetlerini yürütmek.

4. Yönetime Katılım ve Internet

İnternetin yönetime katılım fonksiyonu ile ilgili kullanımı çeşitli biçimlerde gerçekleşmektedir. Örneğin ABD’de kişiler internet aracılığı ile seçim anketlerine katılabiliyor, “elektronik” mitinglere iştirak edebiliyorlar. Siyasal partilerde propagandalarını yapabilmek ve seçmenlerle diyaloglarını geliştirmek amacıyla artan oranda bu teknolojiiden yararlanıyorlar. Aynı durum siyasal liderler için de geçerli örneğin, ABD Başkanı Clinton’un e-mail adresi bulunurken, Kanada Cumhurbaşkanı, internet kanalı ile, haftanın belirli gün ve saatlerinde, ülke çapında vatandaşlarla görüşmekte sorunları dinleyip anında karşılık verebilmektedir. Hatta vatandaşların bu teknolojiyi daha rahat kullanabilmeleri için bazı öğretici yan hizmetler de siyasal kanallar aracılığı ile kişilere ulaştırılabilmektedir. Örneğin, Beyaz Saray’ın internetteki WWW sitesinde (<http://www.whitehouse.gov>) bu amaçla “Etkileşimli Vatandaş Elkitabı” adlı bir bölüm oluşturulmuştur.

Türkiye’de bu boyutta olmasa da kurumsal düzeyde internet kullanımının yaygınlaştığını görüyoruz.* Yine Türkiye’de faaliyet göstermekte olan bir çok siyasal parti internette web siteleri açmış bulunmaktadır. Hatta bazı milletvekillerinin bu yola başvurdıklarını görüyoruz. Siyaset adamları, belediye başkanları, sendika yöneticileri, sivil toplum örgütleri yöneticileri, mesleki örgütler en azından propagandalarını yapmak amacıyla internetin resimli sayfalarını gün geçtikçe artan bir şekilde kullanmakta ve bu bireylerin de bu kanalları kullanmaları noktasında uyarıcı olmaktadır.

Diğer taraftan, internet taşıdığı bu potansiyele rağmen, bugüne kadar siyasal bilimciler tarafından yeterince irdelenmemiştir. Nitekim son zamanlarda yapılan ve internet aracılığı ile ulaşılabildiğimiz Mark S. Bonchek’in “Broadcast to Netcast: The Internet and Flow of Political Information” tezinde; Amerikan Siyasal Bilim Derneği tarafından ancak 1996 yılındaki seminerinde internet ile ilgili bir çalışmanın ele alındığı ve internetin siyasal süreç üzerindeki etkilerini inceleyen çalışmaların henüz yayınlanmadığı ifade ediliyor.

Günümüzde internet olgusunun geliştiği ve kullanıcı sayısının fazla olduğu ül-

* Bazı Yönetim kuruluşlarının internet adresleri:

T.C. Başbakanlık---<http://www.basbakanlik.gov.tr>.

TBMM-----<http://www.tbmm.gov.tr>.

T.C. Dışişleri Bakanlığı-----<http://www.mfa.gov.tr>.

kelerde bireyler internet sayesinde otoritelerin kararlarını tartışabilmekte, seçtikleriyle karşılıklı iletişime girebilmekte ve ilgili materyalleri elde edebilmektedirler. Dolayısıyla dünyada yaklaşık kırk milyon insanı birbirlerine bağlayan, elektronik posta (e-mail) benzeri servislerle bireyden-bireye, bireyden-gruba, gruptan-gruba, gruptan-bireye, fiziksel uzaklığın etkileyemediği interaktif iletişim olanakları sağlayan internetin yönetime katılım sürecini köklü bir şekilde değiştireceğini düşünmekteyiz. İnternet bireyi bilgisayar aracılığı ile yönetime katılım olgusunun aktif bir ögesi durumuna getirecektir. Bunun Grossman'ın (1995) ifade ettiği gibi bir "elektronik cumhuriyet"e yol açıp açmayacağını bilmiyoruz, ancak ünlü siyasal bilimci Robert Dahl'ın (1989,33) ifadeleriyle "ileri demokratik ülke" olgusunun gerçekleşmesine hizmet edeceği çok açık. Benzer biçimde, Rheingold da (1993), bireyler arası iletişimi sağlamakla internetin bilgi alışverişi ve ortak amacın oluşmasına katkıda bulunacağını ifade ediyor.

4.1. internetin Yönetime Katılım Aracı Olarak Potansiyeli

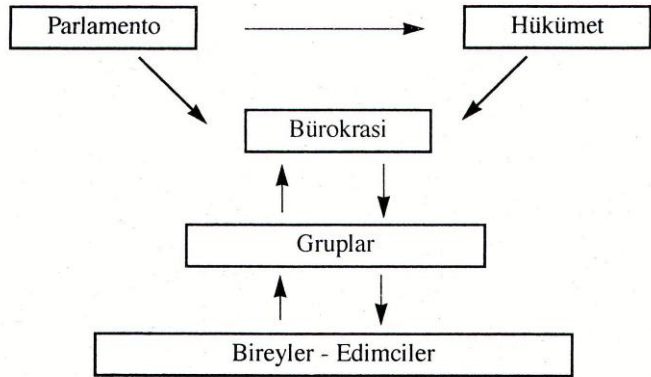
Günümüz toplumlarında yönetime katılım sınırlı düzeyde ve genellikle seçimlere katılıma endekslenmiş bir şekilde ele alınırken, internetin yaygın kullanımı bu anlayışı dönüşüme uğratacak yenilikleri potansiyel olarak taşımaktadır, internetin yönetime katılım açısından getireceği yeniliklerin başında, bireye bilgi edinme sürecinde büyük kolaylıklar getirmesidir. Bilindiği gibi zamanında ve doğru bilgiye ulaşma yönetime katılımın önemli unsurlarından birisidir. Çünkü, bilgi; iletişim ve siyasal davranış arasındaki önemli bir değişkendir. Öncelikle kişi siyasal otoritelerin kararlarına internet aracılığı ile ulaşım bunlardan haberdar olabilir. Genel düzenlemeler, yerel kararlar ve bunların uygulamasına ilişkin çok yönlü tartışmaları fazla zahmete katlanmadan edinebilir ve değerlendirebilir. Bu basın, TV ve benzeri araçlarla sağlanan bilgi akışından farklı bir bilgi edinme yoludur. Farklı bilgilere aynı anda ulaşma ve tartışmalara katılabilme, bireyi edilgen olmaktan çıkarır etkin bir değerlendirme öznesi yapar. Böylece kişi manipülasyona uğramak tehlikesinden kendisini azami derecede koruyabilir. Kamuoyu anketlerinin internet aracılığı ile yapılıp daha çabuk bilgiler alınması, siyasal partilerin seçmenleriyle sürekli olarak bilgi akışı içinde bulunabilmeleri, internet kütüphanelerinden ulaşılan eserlerin, uluslararası yayınların, sivil toplum örgütleri arasında dünya çapında diyalogun kolaylaşmasının, siyaset yapma ve katılmanın genel seviyesinin yükselmesine yapacağı katkılar internetin bu alanda getireceği yenilikler olarak sıralanabilir. Örneğin bir kanun tasarısı hazırlanırken, internet aracılığı ile kamuoyu yoklamaları yapılması veya tasarıların internet yolu ile yayınlanarak tartışmaya açılması gibi dolaylı demokrasilerin taşıdığı bazı olumsuzlukların aşılmasında yarı-doğrudan yöntemlerin geliştirilmesinde yine internet etkin kullanım alanları sunmaktadır.

İnternetin yönetime katılımıla ilgili olarak getireceği diğer bir yenilik doğrudan siyasal sistemin işlevleri ile ilgilidir. Siyasal birimler karar üretmelerinde etkili olacak bilgi akışını internet yoluyla sağlayabilirler. Dev bir bilgi ambarı olması ve doğrudan katılıma imkan tanınması nedeniyle internet, önceden masraflı ve zor olan bilgi edinme işlevini siyasal birimler açısından oldukça kolaylaştırmakta ve ucuzlaştırmaktadır.

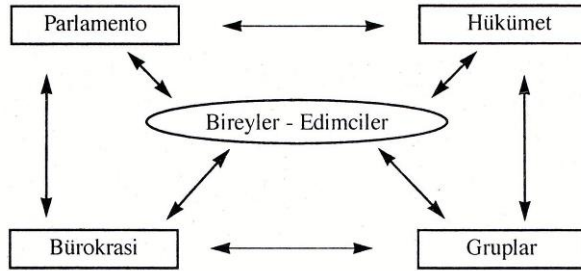
Üçüncü olarak internet halkın, siyasal otoriteler ve bürokrasinin işleyişini etkin bir biçimde denetleyebileceği bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu “açık yönetim” ilkesinin bir sonucudur. Dilekçe hakkının etkileştirilmesinde ve ara denetim kurumlarının geliştirilmesinde ve işler kılınmasında internet yeni fırsatlar sunmaktadır. Öncelikle etkin bir ağ sayesinde şikayet ve talepler kamusal alana daha kolay taşınabilir ve bu talepler birey tarafından etkin bir biçimde takip edilebilir. Benzer biçimde bazı kanun tasarılarında değişiklikler yapabilme, kanunlaşan bir tasarının tekrar görüşülebilmesini sağlama, bazı kanunları referanduma götürme, belirli bir sayıya ulaşılabilirdiği takdirde parlamentoda yasalaşan bir kanunu veto edebilme gibi çeşitli biçimlerde işleyebilen “halk inisiyatifi” uygulamalarının kurumsallaşabilmesini internet mümkün kılabilir.

Aynı zamanda internet yönetime katılımın kolektif maliyetini düşüren bir araçtır. Diğer iletişim araçlarının sağladığı hizmetlerin çoğunu daha ucuz bir maliyetle sağlamasının yanında, yönetime katılıma getireceği kolaylıklar hesap edildiğinde diğer kitle iletişim araçlarının ortak maliyetinden çok daha ucuza gelmekte ve zaman tasarrufu sağlamaktadır.

Aşağıdaki Şekil I/A-B internet teknolojisinin etkin kullanımıyla birlikte bireysel inisiyatifin ve bilgi edinmede çok yönlülüğün etkileşimsel biçimde nasıl bir dönüşüm geçireceğini gösteriyor:



Şekil I/A: Tek Yönlü Kitle İletişim Araçları ve Yönetime Katılım



Şekil I/B: İnternet Aracılığı ile Yönetime Katılım

→ Tek Yönlü İletişim
 ↔ İnternet Aracılığı ile Karşılıklı İletişim

4.2. İnternetin Yönetime Katılım Aracı Olarak Sorunlu Yönleri

İnternet getireceği bir çok yeniliğin yanında, diğer iletişim araçlarında olduğu gibi bazı sorunlu yönler taşımaktadır. Bunlardan ilki; İnternetin kullanılmasının önündeki pahalı bir teknolojiye dayanması nedeniyle bazı engellerin varlığıdır. Dolayısıyla İnternetin yaygın olarak kullanıldığı ülkelerde dahi kullanım düzeyi sınırlı bir oranı aşmamaktadır. Buradaki en önemli sorun toplumun tüm kesimlerini kapsayacak bir kullanım kolaylığı ve ulaşılabilir maliyetle bu ürünlerin piyasaya sürülebilmesidir. Oysa diğer iletişim teknolojilerinin tarihsel gelişimine bakıldığında bu tür bir dönemin hepsinde yaşandığı görülmektedir, dolayısıyla firmaların yüksek fiyatla sınırlı satımdan çok yaygınlaştırıcı bir pazar ve fiyat stratejisi takip etmeleri önem kazanmaktadır. Yine bu teknolojinin kullanılmasını mümkün kılan yan ürünlerin fiyatlarının düşürülmesinin önündeki yasal engellerin de kaldırılması gerekmektedir.

Bunlar sağlanamazsa, İnternetin daha bir süre toplumun sınırlı bir kesimine hizmet edeceği çok açıktır. İnternet ve bağlı teknoloji maliyetinin günümüzdeki düzeyini koruması halinde, İnternet üst seviyedeki gelir katmanlarının kullanımına açık "lüks" bir araç olarak kalacaktır. Nitekim, Anderson ve diğerleri (1995) İnternetin bütçeye dayalı bir kamusal forum yaratmakla toplumun zenginler ve dezavantajlılar şeklinde iki gruba ayrılmasını şiddetlendireceğini iddia etmişlerdir.

İnternetin sorunlu yönlerinden biri de yönetime katılım açısından bazı yasal düzenlemelere ihtiyaç göstermesidir. Bu kurumsal çatı boyutuyla ilgili bir konudur. Öncelikle her kamu kurumunun web sayfası açmasının zorunlu hale getirilmesi gerekmektedir. Ayrıca dilekçe hakkının İnternet aracılığı ile yerine getirilmesinde baş-

vuru ve cevaplama sürelerinin yasal çerçeveye alınması, cevap zorunluluğu getirilmesi, kurum için bağlayıcı resmi bir başvuru statüsünün tanınması gerekmektedir. Bilgi verme alanı mümkün olduğunca geniş tutulmalı, güvenlikle ilgili haller dışında internet bilgi edinmeye açık bir kanal haline getirilmelidir. Yine kanun tasarılarının internette yayınlanması, yeni kanunların belli bir süre web sayfalarında kalmasının sağlanması hep yasal çerçeve içinde düzenlenmelidir. Aksi takdirde yönetime katılım açısından internetin işlevleri oldukça sınırlanmış olur.

5. Sonuç

Gelişen teknoloji ve iletişim araçları yönetime katılım konusunda daha güçlü alternatifler doğurmaktadır. Çünkü her iletişim teknolojisi, aynı zamanda siyasal propaganda ve katılımın birer aracıdır. Ortaya çıktığı 1960'lı yıllardan 1980'li yılların sonlarına kadar internet genellikle savunma sanayii, askeri kuruluşlar, akademisyenler ve bilgisayar meraklılarının kullandığı bir araç olmuştur. Son yıllarda öğrencilerin, ailelerin, kamu kuruluşlarının, siyasal örgütlerin, kâr amacı güden ve gütmeyen işletmelerin, askeri kuruluşların, kısacası toplumun her kesiminden bireylerin ve örgütlerin interneti daha çok kullanmaya başlamaları ile yönetime katılım alanında da alternatif fırsatlar ortaya çıkmıştır.

İnternet yönetime katılım alanında mevcut kitle iletişim araçlarının bugüne kadar sunamadığı bir takım kolaylıklar ve yeni işlevler sunmaktadır. Tarafların arasında sürekli diyalogun sağlanması konusunda da bu yeni teknoloji önemli katkılarda bulunabilir. İnternetin yönetime katılım konusunda getireceği yenilikler arasında, öncelikle bilgi edinme sürecinde bireye büyük kolaylıklar getirecek olmasıdır. Dev bir bilgi ambarı olan internet yönetim fonksiyonları ve bireylerin tutum geliştirme ve aktarma işlevlerinde tam bir etkinliğin sağlanmasına hizmet edebilir. Ayrıca internet halkın, siyasal otoritelerin ve bürokratların karar ve eylemlerini etkin bir biçimde denetleyebileceği bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır, internetin getireceği diğer bir yenilik, yönetime katılımın kolektif maliyetini düşürmesidir. Diğer bir ifade ile, internet yönetime katılım sürecinin topluma yüklediği maliyetlerin toplamını düşürebilecek bir potansiyele de sahiptir.

Bütün bunlara karşılık, bir katılım aracı olarak internet bir takım sorunlu unsurlar da taşımaktadır. Bunlardan ilki internet kullanımını sağlayan teknik donanımın maliyetindeki yüksektir. Bu durum gerek yan teknolojilerde, gerekse iletişim maliyetlerinde bir düşüş olmadıkça, internet gelire bağlı bir statü sembolü olarak kalacaktır. İkinci olarak internetin yönetim alanında kullanılabilmesi için bir dizi yasal düzenleme gereklidir. Aksi takdirde internet tek yönlü propaganda, siyasal reklam aracı olmaktan öteye gidemeyecektir.

Yönetime katılım yönetimin etkin bir biçimde işlenmesini sağlayan ve yönetime meşruiyetini kazandıran en önemli yönetim faktörüdür. Katılım düzeyi, bu amaçla kullanılacak araçların, kurumların ve yasal çatının bunu işlevsel kılmasına bağlıdır. Bu çerçevede anılan sorunlar giderildiğinde siyasal birimler ve bireyler arasında haberleşme, koordinasyon ve denetimi sağlayacak bir yenilik olan internetin, gelecekte yönetime katılım düzeyini yükseltme ve bireyi siyasi alanda aktif bir aktör haline getirmesinin en önemli araçlarından biri olacağı düşüncesindeyiz. Bu süreç siyasal otoritelerce kabul edilirse ve gerekli düzenlemeler yapılırsa etkin ve katılımcı yönetim idealinin gerçekleşmesinde önemli mesafeler katedilebilecektir.

KAYNAKÇA

- Anderson, Robert H. ve diğer, (1995), Universal Access To E-mail: Feasibility and Societal Implications, California: RAND.
- Bonchek S., Mark, From Broadcast To Netcast: The Internet and Flow of Political Information (<http://www.ai.mit.edu/people/insb/thesis>).
- Büyükoçak, K.Mehmet, (Haziran 1997), “Siyasal Katılımda İnternet”, İnternet,work, s.3, 40.
- Dahl, Robert, (1989), Democracy and Its Critics, New Haven: Yale University.
- Deutsch, Karl W, (1967), The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control, London: Free Press.
- Drucker, Peter F, (1993), Post-Capitalist Society, New York: Harper Collins Publishers, Inc.
- Eroğul Cem, (1991), Devlet Yönetimine Katılma Hakkı, Ankara: İmge Kitabevi.
- Feyer, Ference & Agnes Heller, (1995), Postmodern Politik Durum, Çev.:Ş.Argın-O.Akinhay, Ankara:Öteki Y.
- Grossman, Lawrence K, (1995), The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age, New York: Viking.
- Harley, Hahn and Rick Stout, (1994), The Internet: Complete Reference, New York: McGrawHill.
- Huckfeldt, Robert & John Sprague, (1987), “Networks in context: the social flow of political information”, American Political Sciences Review, (81), 1197-1216.
- Kalaycıoğlu, Ersin, (1984), Çağdaş Siyasal Bilim, İstanbul: Beta Yayınevi.
- Kışlalı, A.Taner, (1995), Siyasal Çatışma ve Uzlaşma, 3.Basım, Ankara.
- Marry, Ann Pike, (1995), Using The Internet: Special Edition, New York: Que Corporation.
- McLuhan, Marshall, (1964), Understanding Media: The Extension of Man, New York: Times-Mirror.
- Negroponte, Nicholas , (1995), Being Digital. New York: Vintage.
- Pınar, İge, (1996), “İnternet’de Pazarlama”, Verimlilik Dergisi, s.4, 70-71.
- Rheingold, Howard, (1993), The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier, MA: Addison-Wesley.
- Pye, Lucian W, (1963), Communications and Political Development, NJ: Princeton University Press.
- Sartori, Giovanni. (1993), Demokrasi Teorisine Geri Dönüş, Çev.T, Karamustafaoglu-M.Turhan, Ankara: TDV Yayıncılık.
- Taylor, Charles, (1995), Modernliğin Sıkıntıları, Çev. : U.Canbilen, İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

KAMU YÖNETİMİNDE GİZLİLİK YÖNÜYLE PERSONEL BAŞARIM DEĞERLEMESİ

Ayşe YILDIZ*

GİRİŞ

Başarı; herhangi bir görevin gereği olarak önceden belirtilen standartlara uygun davranışların gösterilmesi ve beklenen amaçlara yaklaşma derecesi¹ olarak tanımlanabilir. Başarım değerlendirme, personelin kendisinden beklenen görevleri ne derecede gerçekleştirdiğini belirlemeye yönelik bir süreçtir.² Günümüzde “Çağdaş Personel Değerleme Sistemleri”nde kişiliğinin işine yansımaya yönü de dikkate alınmak suretiyle, ücretini artırma, yükseltme, ödül ve takdimame verme, eğitim ihtiyacını belirleme ve geliştirme gibi amaçlarla personel, iş başarısı/amaçları gerçekleştirme derecesi bakımından değerlendirilmektedir.³

Ülkemizde ise Kamu Yönetiminde Personel Başarım Değerlemesi esas itibarıyla 1965 tarihli, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve buna bağlı olarak çıkarılan kanun ve yönetmeliklerde düzenlenmiştir. Bu konu DMK’da “Sicil” başlığını taşıyan 109 ve 123. maddeleri arasında açıklanmıştır. “Sicil”, kelime anlamıyla memurların hal tercümeleri ve durumu için tutulan resmi vesikaların kaydedildiği kütüktür.⁴ “Sicil” kelimesi, personelde korku, çekingenlik ve baskı yaratabilmektedir ve artık personelin iş performansı ve kişiliğinin işe yansımaya yönünü ölçmede yeterli/çağdaş bir kavram değildir. Söz konusu nedenle bu çalışmada, kamu personeline ilişkin “Personel Başarım Değerlemesi” ifadesinin kullanımı tercih edilmektedir. Diğer yandan, geniş anlamda kamu görevlileri kapsamı içine giren YÖK Personel Kanunu, Silahlı Kuvvetler Personel Kanunu ile Hakimler ve Savcılar Kanunu’na

* Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi.

1 “Hikmet TİMUR, “Personel Başarı Değerlendirmesi ve Türk Adli Yargı Örneği”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 16. Sayı 5, 1983. AKTARAN: Halil Can vd, Kamu ve Özel Kesimde Personel Yönetimi, 2. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1995, s.174.

2 Halil CAN, Kamu ve Özel Kesimlerde Personel Yönetimi, 2. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1995, s. 174.

3 Bkz, Randall S. Schuler, Personnel and Human Resources Management, West Publishing Company, Newyork, 1984, s.237 - 238. AKTARAN: Halil Can vd, age, s. 174.

4 Faruk DEVELİOĞLU, Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat, Aydın Kitabevi Yayınları, Ankara, 1993, s. 951.

tabi tüm idari personelin sicil değerlemesi, 1986 tarihli DMK Sicil Yönetmeliğindeki “Sicil Formu”⁵ ile yapılmaktadır. Bu husus çalışmada geniş biçimde incelenmektedir.

Dünyada küreselleşme süreci yaşanmakta, insan hakları, yerellik, bilgi ve uzmanlaşmaya dayalı yönetim, sistemler arası yaklaşma, bilgi toplumu, iletişimde hızlilik gibi kavramlar ile kamu yönetiminde hizmette kalitenin gerçekleştirilmesine yönelik çabalar, Dünya yönetim süreci ve ülkemiz yönetim politikasında tartışılıp uygulanmaktadır.⁶ Bu süreçte 1960’lardan günümüze kadar yapılan Kamu Yönetiminde Reform Çalışmaları’nda da⁷ belirtildiği üzere, personel rejimine ilişkin DMK ve diğer yasal düzenlemelerin, günün ve geleceğin koşullarına göre yeniden düzenlenmesi ve hızla uygulanmaya başlanması bir gereklilik olarak görülmektedir. Son zamanlarda DMK yerine geçmesi düşünülen, biri “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Hukuki Statüsü”ne diğeri “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Hakları’na ilişkin iki yasa tasarısı hazırlanmıştır. Bu yasa tasarılarında temel amaç, devlet memurluğunu siyasi müdahalenin dışında bir “kariyer” haline getirmek, liyakat esasını egemen kılmak olarak belirtilmiş ve “eşit işe eşit ücret”in önemi ile sözleşmeli personel statüsünün kaldırılması üzerinde durulmuştur.⁸

Türkiye’de Kamu Yönetimi uzun yıllar Fransa idare hukukunun etkisinde kalmış, DMK Sicil Yönetmeliği”ndeki⁹ memur sicil formu ve formun tutulması / saklanması gizliliğine ilişkin hükümlerde 1951 yılında Fransa’dan alınmıştır. Oysa ülkemizde daha 1947’de açık sicil uygulaması vardır ve Fransa bir yıl sonra 1952’de açık sicil esasına geçmiştir.¹⁰ Ne yazık ki küreselleşme ve iktisadi kalkınma sürecinin yaşandığı günümüzde, Batılı ülkeler içinde bütün kamu kurumlarında gizli sicil uygulamasını sürdüren yegane ülkeyiz. Fakat hemen belirtmek gerekir ki, TODAİE’nin kuruluşuyla Amerikan ve İngiliz kamu yönetimi sistemine ait bilgi ve

- 5 DMK Sicil Formu Örneği için bkz, 18.10.1986 tarih ve 19255 sayılı DMK Sicil Yönetmeliği.
- 6 Bkz, Ömer PEKER, “Toplam Kalite Yönetimi ve Sürekli İyileştirme”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Kamu Yönetimi ve İşletme Yönetimi Grubu, s.52.
- 7 Bu konu ile ilgili geniş bilgi için bkz, Cahit TUTUM, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV, Yayın No: 3, Ankara, 1994, s.88-108.
- 8 Milliyet, Ekonomi Sayfası, “Devlet Memurunun Kaderi Değişiyor.”, 13.09.1997, s.7.
- 9 21.07.1951 tarih ve 3/13417 sayılı TC. Emekli Sandığı İle İlgili Memur ve Hizmetlilerin Sicilleri Üzerine Emekliye Şevkleri Hakkında Tüzük: Tezkiyeler gizlidir. Tüzükteki hükümlere rağmen, uygulamada tezkiye kağıtlarının doldurulması ciddi bir iş sayılmamış, hemen hemen bütün memurlar ve hizmetliler için “iyidir” şeklinde tezkiyeler doldurulmuştur. Geniş bilgi için bkz, Nuri TORTOP, Personel Yönetimi, Yargı Yayınları, Ankara, 1994,5. Baskı, s. 139-142.
- 10 Bkz, Nuri TORTOP, Personel Yönetimi, s. 136-137 ve Doğan CANMAN, Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye’de Kamu Personelinin Değerlendirilmesi, TODAİE Yayınları, No: 252, Ankara, 1993, s.24-26.

uygulamalar da ülkemizde önem kazanmıştır.¹¹ Özel işletmeler de yönetim bilimi bağlamında kamu kuruluşlarına göre başarılı uygulamalar gerçekleştirmişlerdir. (Beksa, Netaş, Arçelik, Kordsa gibi)¹² Çağdaş yönetim bilimi süreci ve kavramlarından Türk kamu yönetimine uygun olanları aktarmak; gizliliğin, ağır bürokratik işlemlerin, kırtasiyeciliğin, verimsizliğin, KİT ve bütçe açıklarının yaşandığı ülkemiz için çok önemlidir.

Bilindiği gibi insana yapılan yatırım, maliyetinin çok üzerinde bir verimlilik ve fayda yaratmaktadır. Ekonomik kalkınma, sanayileşme ve modernleşme gibi, insanların ulaşmayı amaç edindikleri hedefler; insan eliyle ve insan zekasıyla gerçekleştirileceğine göre, her türlü kalkınma ve ilerlemenin temel unsuru “beşeri kaynak” adı verilen insan zeka ve kabiliyeti olmaktadır. Bu konuda A. Marshall; eğitimi “milli yatırım” olarak nitelendirmiş ve “bütün sermayenin en değerlisi insana yapılan yatırımdır” demıştır.¹³ Personelin kapasitesini belirlemek, gerektiğinde eğitim yöntemlerini kullanarak gelişmesini sağlayıcı kararlar almak ve üst yönetim basamakları için geliştirmeye yöneltmek, diğer yandan başarılı personeli güdülemek, ancak belirli aralıklarla yapılacak “Personel Başarım Değerlemesi” ile gerçekleştirilebilir. “İnsan Kaynakları Yönetimi Bölümü”nün kamu kurumlarımızda kurumsal ve işlevsel anlamda faaliyete geçmesi de çok önemlidir.

Bu çalışmada, ülkemizdeki genel olarak kamu kurumlarında uygulanan personel başarım değerlemesine ilişkin hukuki durum ve yönetsel politikalar değerlendirilmiş ve konuya ilişkin öneriler belirtilmiştir.

DEVLET MEMURLARI KANUNU VE SİCİL YÖNETMELİĞİNİN PERSONEL BAŞARIM DEĞERLEMESİ YAKLAŞIMI

657 sayılı DMK’nın “Hizmet Şartları ve Şekilleri” kısmı, 6. bölümünde, personel başarım değerlemesine ilişkin hususlar “Sicil” başlığı altında düzenlenmiştir. Buna göre, aday ya da asli memur olsun her devlet memurunun bir memur kütüğü, numarası, bir memur cüzdanı ve özlük dosyası bulunacaktır.¹⁴ Diğer yandan 110. maddede “sicil dosyası” başlığı altında, sicil dosyalarına; sicil raporları, müfettişlerin denetleme raporları ve mal beyannamelerinin konulacağı¹⁵ ifade edilmiştir. Öz-

11 Geniş bilgi için bkz, Acar ÖRNEK, Kamu Yönetimi, Metinler Matbaacılık, İstanbul, 1988, s.26- 27.

12 Bkz. Kariyer, Kişisel Gelişim ve Yönetim Bilimi Dergisi, Sayı 1, Ekim, 1997, s.44-47 ve Milliyet, 12. 12.1997, s. 9.

13 Vural SAVAŞ, iktisadi Kalkınma, Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayınları, 2. Fasikül, Eskişehir 1996, Ünite 15, s.270 - 271.

14 23.07.1965 tarih ve 657 sayılı DMK, m. 109. AKTARAN: Yaşar METHİBAY, DMK ve İlgili Mevzuat, Barış Kitap ve Yayınevi, Ankara 1997, s.75.

15 Adı Geçen Kanun, m. 110, s.75.

lük ve sicil dosyaları, devlet memurlarının ehliyetinin tespitinde, kademe ilerlemesi, derece yükselmesi, emekliye çıkarma, hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde başlıca dayanaktır.¹⁶ Bununla birlikte, DMK sicil formu örneği incelendiğinde, “görevde gösterilen başarının değerlendirilmesi”ne ilişkin soruların, iş başarısından ziyade personelin işyeri, iş düzeni ve iş arkadaşlarına uyumu ile amirine / emirlerine riayeti gibi, “kişilik” yönünü değerlendiren sorular olduğu, başarıyı ve amaçları gerçekleştirme derecesini ölçen görevsel ölçütler olmadığı¹⁷ görülmektedir. Kaldı ki her görevin (veznedar, fizik, İngilizce, beden eğitimi öğretmenleri, vergi memuru, adliye katibi, askeri idari personel gibi) görev tanımı, görev değerlendirilmesi ve nitelikleri birbirinden çok farklı olup, her görevlinin hem tek bir formla, hem de yıllardır aynı usulle değerlendirilmesi eleştirilmektedir.

Yine Devlet Memurları Kanununa göre memurların sicil amirleri, kurumlarınca Devlet Personel Başkanlığının olumlu görüşü alınmak suretiyle, özel yönetmeliklerle belirlenmektedir.¹⁸ Kurumların taşra teşkilatlarında bulunan memurların sicil amirleri vali ve kaymakamlardır.¹⁹ İzmir, Manisa, Aydın gibi birden fazla ilde faaliyet gösteren ve “Bölge Müdürlükleri” ismiyle teşkilatlanmış kurumlara yukarıdaki hükümlerin uygulanabilirliği BKK ile belirlenmektedir. Fakat kamu kurumlarında memuriyet bir meslek memurluğu olarak algılanmakta, memur emekli oluncaya kadar, çok uzun yıllar bu görevde istihdam edilmektedir. Dolayısıyla, amirler de sicil raporlarında genelde “iyidir” ifadesi kullanılmaktadır.²⁰ Değerleme her yıl yapılan, rutin işlerden biri olarak görülebilmektedir. Oysa başarıyı ortaya çıkaran, eğitim ve geliştirme çalışmalarını gündeme getiren, üst kademe yöneticilik kabiliyetine sahip kişileri belirleyen, objektif ve dinamik bir süreç olmalıdır. Personelin kendisi, çalışma arkadaşları ya da tarafsız değerlendirme kurulları ve psikologlar da görevin önem ve niteliğine göre değerlemeye katılabilmektedir²¹ Gerekteğinde “değerleme mülakatı” da yapılmalı, “açık sicil” uygulamasına mümkün mertebe her alanda geçilebilmelidir. Burada merkezi / yerel, özel/kamu ayrımı söz konusu değildir. Bir başka önemli husus, memurların hiyaket derecesinin not esasına göre kıymetlen-

16 Adı Geçen Kanun, m. 111, s.76.

17 Bkz, DMK Sicil Formu Örneği, Ek I.

18 29.11.1984 tarih ve 243 sayılı KHK, m. 19. AKTARAN: Yaşar METHİBAY, DMK ve İlgili Mevzuat, Barış Kitap ve Yayınevi, Ankara 1997, s.76.

19 23.07.1965 tarih ve 657 sayılı DMK, m. 112: 02.02.1988 tarih ve 88/1263 sayılı BKK gereğince Karayolları Genel Müdürlüğü İle Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü için bu hüküm uygulanmaktadır (RG: 04.03.1988, 19774).

20 Nuri TORTOP, Personel Yönetimi, Yargı Yayınları, Ankara, 1994, s. 142.

21 Bu konuda işletme yönetimi uygulama yapmaktadır. Geniş bilgi için bkz, Ceyhan ALDEMİR, Alpay ATAOL, Gönül BUDAK, Personel Yönetimi, Barış Yayınları, II. Baskı, İzmir 1996, s.218-220.

diriliyor olmasıdır. 60-75 arası “orta”, 76-89 arası “iyi”, 90-100 arası “çok iyi” olarak değerlendirilmektedir.²² İleride de görüleceği üzere, KİT personel sicil yönetmeliğinde A,B,C,D şeklinde harflerle simgelenen puanlama yapılmakta olup,²³ Avrupa Topluluğu ülkelerinde de özel/kamu ayrımı yapılmaksızın bu tür puanlamaya önem verildiği bilinmektedir. Ülkemizde özel kuruluşlarda, daha objektif ölçütlere dayalı, astın da fikrinin alındığı, harflerle simgelenen puanlama sistemine dayalı personel ve performans geliştirme formları uygulanmakta olup, bu konudaki uzman kişilerden/ilgili formlardan kamu kurumları faydalanabilir.

Sicil not defterlerinin uygulamadan kaldırıldığı günümüzde, Değerlendirme (kendi ifadem ile “Değerleme”) Kurullarının toplanmasına son verilmesi de²⁴ bir talihsizliktir. Çünkü bir amirin verdiği sicil notunu tekrar değerleyen/kontrol eden bir kurul²⁵ görülememektedir. Ancak olumsuz sicil verilmesi halinde, ikinci ve üçüncü sicil amiri değerlendirilme söz sahibi olmaktadır. Personelin çalıştığı kurumun yönetim politikasına göre personel müdürü (bugünkü anlamıyla İnsan Kaynakları Bölümü Başkanı), genel müdür, şef, psikolog ve diğer ilgili bölüm yöneticilerinin katıldığı “Personel Değerleme Kurulu” oluşturulabilir. Değerlemede sicil amirlerinin personele en yakın üst olmasına da dikkat etmek gereklidir. Çünkü, kişiyi ve yaptığı işteki başarıyı/performansı en yakından takip edebilen üst konumundadır.²⁶

Memur sicil raporlarında “personelin kişisel, mesleki ehliyeti” ve (gerektiğinde) “yöneticilik yeteneğine ilişkin bilgiler” başlıklarıyla genel durum ve davranışları bakımından olumlu ve olumsuz nitelikleri, kusur ve eksiklikleri belirtilmektedir. DMK’da memurların olumsuz sicil alması konusunda ise, kendilerini atamaya yetkili amir tarafından gizli yazı ile uyarılmasına ilişkin bir madde²⁷ yer almaktadır. Yasaya göre, memur doğrudan notunu hiçbir zaman öğrenememekle birlikte söz konusu yazının tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde idari itiraz hakkına sahiptir.²⁸ İtirazı iki ay içinde ilgili amirce karara bağlanmaktadır.²⁹ Ardından memurun idari

- 22 DMK Sicil Formu Örneği için bkz, 18.10.1986 tarih ve 19255 sayılı DMK Sicil Yönetmeliği.
- 23 22.01.1990 tarih ve 399 sayılı KİT Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı KHK’nın Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair KHK, m. 43, s.471-472. Ayrıca geniş bilgi için bkz, m.38-43, s.470-472.
- 24 DMK, m. 114 (Mülga: 12.05.1989, KHK 368/2. md) ve m. 116 (Mülga: 29.11.1984-KHK 243/56. md), s.76-77.
- 25 Değerleme Kurulları, günümüzde çağdaş kamu personel yönetimi uygulayan İngiltere’de işlemektedir. Geniş bilgi için bkz, A. Doğan CANMAN, Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye’de Kamu Personelinin Değerlendirilmesi, TODAİE Yayınları, No: 252, Ankara, 1993, s. 23-27 ve Ceyhan ALDEMİR vd. Personel Yönetimi, Barış Yayınları, II. Baskı, İzmir, 1996, s.220-230.
- 26 Bu konuda bkz, Ceyhan ALDEMİR, Alpay ATAOL, Gönül BUDAK, Personel Yönetimi, s. 218.
- 27 DMK, m. 117, s. 77.
- 28 DMK, m. 118, s.77.
- 29 DMK, m. 118 (Değ.; 29.11.1984, KHK 243/20. md).

yargı merciine başvurma hakkı da bulunmaktadır. Bilindiği gibi idari merci basamaklarını tüketen kişiler idari yargı yoluna gidebilmektedirler. İleride YÖK’e ilişkin düzenlemeler bölümünde görüleceği üzere, kamu kurumları tazminat ödeme/maddi masraf ve zaman kaybına uğramamak için, belge ve kanıtlayıcı bilgiler olmadığı sürece olumsuz sicil verilmemesi eğilimi taşımaktadırlar. Diğer yandan olumsuz sicil değerlemesi yapan amirin verdiği bu not, bizzat kendisinin değerlendirilmesinde amirince dikkate alınmaktadır.³⁰ İki defa üst üste olumsuz sicil alan memur, bir başka sicil amirinin emrine atanmakta, olumsuz sicil tekrarlanıyorsa, memura artık Emekli Sandığı Kanunu’nun ilgili hükümleri uygulanmaktadır.³¹

Görüldüğü gibi olumsuz sicil alan bir memurun birkaç yıl istihdamı sürmekte, kolay kolay görevine son verilememektedir. Eğer olumlu sicil almışsa, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi konusu gündeme gelecektir. Fakat, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi ile ilgili diğer şartların da oluşması gerekliliği bulunmaktadır.³² Bir diğer husus “takdirname”dir. Görevinde olağanüstü gayret ve fedakarlık gösteren memurlara, “merkez”de atamaya yetkili amirler, illerde vali ve kaymakamlar “takdirname” düzenlenip verilmesi kararı alıp memura vermektedirler ve bu sicillerine geçmesi yönüyle³³ anlamlıdır. Diğer personele, işe yönelik bir teşvik ve örnek unsurdur. DMK, bu konuda son olarak “ödül”e yer vermiştir. İlgili bakanın oluru üzerine memura 1 aylığı kadar, Emniyet Hizmetleri Sınıfı ve Gümrük Müsteşarlığında gümrük işleri ile görevli personele 2 aylık maaşı kadar “ödül” verileceği³⁴ belirtilmiştir. Hemen belirtmek gerekir ki, 1990 tarihli olmasının da etkisiyle KİT Personel Rejimi bu konuda daha ileri durumdadır.

Yukarıda görüldüğü üzere ülkemizdeki personel başarıları değerlemesi, öncelikle DMK’nın “Sicil” isimli 109 ve 123. maddeleri göz önünde bulundurularak incelenmiştir. Aşağıda ise, konuyla yakın bağlantısı olması nedeniyle DMK Sicil Yönetmeliğimin konuya ilişkin düzenlemeleri değerlendirilmektedir.

Türkiye’de sicilde bulunması gerekli bilgiler “yasayla” belirtilmiştir. Bütün memurlara aynı örnek üzerinde sicillerin düzenlenmesi gerektiğine işaret edilmiştir.³⁵ Ülkemizde ilk defa memurların yeterliliklerinin taktiri 1947’de bir “tüzük” ile, “açık sicil” esasına yönelik olarak düzenlenmiştir. 1951’de ise yine “tüzük”le, bu defa “gizlilik”e geçilerek düzenlemede bulunulmuş ve bundan sonra düzenlenen

30 DMK, m. 119, s.78.

31 DMK, m. 120, s.78.

32 Bu konuda geniş bilgi için bkz, DMK, m. 64-70, s.48-53.

33 DMK, m.122, s. 78.

34 DMK, m. 123 (Değ.: 29.11.1984 KHK 243 / 24. m)

35 Nuri TORTOP, Personel Yönetimi, Yargı Yayınları, 5.Baskı, Ankara 1994, s. 139.

1979 ve 1986 tarihli “sicil’e ilişkin yasal düzenlemelerde³⁶ hem “gizlilik” sürekli hale gelmiş, hem de yönetmelikle yetinilmeye doğru bir gidiş yaşanmıştır. Halen yürürlükte olan 1986 tarihli DMK Sicil Yönetmeliği’ne göre, sicil raporları 31 Aralık’a kadar, aday memurlar içinse bir yılı doldurduktan sonraki 15 gün içinde doldurulmalıdır. Gerçeğe aykırı sicil doldurdıkları anlaşılan sicil amirlerinin cezai sorumlulukları olduğu ve doldurdıkları sicilin geçersiz sayılabileceğine ilişkin hükümler görülmektedir. Sicil dosyaları ve raporlarının gizliliğinden dolayı kilitli dolaplarda saklanması, yazışmalarda “gizli ve kişiye özel” zarfların kullanılması, görevlilerin edindikleri bilgileri açıklayamayacakları, aksi takdirde cezalandırılacakları ve bir daha aynı görevde çalıştırılmayacakları da yönetmeliğin hükümleri³⁷ arasındadır. Diğer yandan söz konusu “Sicil Yönetmeliği”ne göre sicil dosyalarını her zaman, Başbakan, Bakanlar, atamaya yetkili amirler, vali ve kaymakamlar ile kurumların merkez teşkilatının en üst yöneticilerinin incelemeye yetkili oldukları³⁸ görülmektedir.

Bütün kamu kuruluşlarının sicil yönetmelikleri, görevdeki başarıyı ölçmekten ziyade personelin kişisel yönünü araştıran sorularıyla, genel olarak birbirine benzerlik göstermektedir. Memurun sicilinde bulunacak bilgiler, ayrılış sicilinin verileceği haller, sicil raporlarının şekli, taşıyacağı sorular, düzenlenme zamanı, ek sicil raporunun verileceği haller gibi hususlarda açıklamalara³⁹ yer verilmiştir. Burada hemen belirtmek gerekir ki, ülkemizde sicil formlarına bazı durumlarda ek soru eklenmekte ve puanlamaya uygun bir biçimde katılmaktadır. Fakat bütün sicil formuna ilişkin puanlamanın yapılması konusunda amirlerin eğitim almadığı da bilinmektedir. Diğer yandan, yükselme cetvellerinden ilgililer haberdar edilmektedir.⁴⁰ Bu kademe ilerlemesine/derece yükselmesine ilişkin bir bilgi sunumudur. Ayrıca 6 yıl üst üste 90 ve üstü puanla olumlu sicil alan memurların bir kademe ilerlemesi alması,⁴¹ personeli teşvik edici husustur.

36 Geniş bilgi için bkz, Nuri TORTOP, Personel Yönetimi, s. 140 - 144 ve Nuri TORTOP, “DMK Sicil Yönetmeliğinin Getirdiği Yenilikler”, Amme İdaresi Dergisi, Aralık, 1986.

37 18.10.1986 tarih, 19255 sayılı DMK Sicil Yönetmeliği, m. 12-15, s.41-42; m. 25 ve m. 27, s.44.

38 Adı Geçen Yönetmelik, m. 28, s.45.

39 Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bkz, DMK Sicil Yönetmeliği, m. 12-20.

40 Özlük İşleri tarafından, her yıl terfii eden personelin terfii tarihi itibarıyla sıralamaya tabi tutulduğu belirtilmelidir. Özlük İşleri memurları ile yapılan görüşmede, sicil raporlarının sicil amirleri arasında gizlilik içinde kapalı zarflarla gidip gelerek hazırlandığı ve memurların sadece bu belgelerin açık kısımlarını önceden doldurdıkları ve raporların içeriğinden hiç bir zaman haberdar olmadıklarını belirtmiştir. Diğer yandan DEÜ İİBF Kamu Yönetimi 3. Sınıf öğrencilerine uygulanan “Bir akademisyenin başarı değerlendirmesini hangi ölçütlere göre yaparsınız?” isimli bir rapor hazırlanmış; sonuçlar incelendiğinde büyük çoğunluğun akademisyeni, ilk sıralama olarak “Derse ve sınıfa hakimiyeti var mı?”, “Kendisini aşmış mı?” ve “Kıyafeti nasıl?” (Kıyafeti, akademisyenin öğrenciye saygısı olarak düşünmekte ve koyu renk-resmî takım kıyafeti tercih etmektedirler.) maddeleriyle değerlediği görülmüştür. O halde bazı mesleklerde kılık-kıyafet ve dış görünüm hâlâ çok önemlidir.

41 DMK, m. 64, (29.01.1984 tarih, 243 sayılı KHK ile değişen şekli), s.48.

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE PERSONEL BAŞARIM DEĞERLEMESİ SÜRECİ

Kamu iktisadi Teşebbüslerinde memurlar, yönetici olan/olmayan sözleşmeli personel ve işçiler istihdam edilmektedir. Memurlar ve sözleşmeli personel toplu iş sözleşmeleri kapsamına dahil değildir. Bunlara toplu iş sözleşmeleri veya toplu iş sözleşmeleri emsal alınarak hiç bir ayni ve nakdi menfaat sağlanması mümkün değildir. İşçiler ise bu KHK'ya tabi değildir.⁴² KİT ve bağlı ortaklıklara personel alımı, görev ve yetkileri, nitelikleri, atanma, ilerleme, yükselme, hak, yükümlülük ve özlük haklarına ilişkin hükümler,⁴³ 1990 tarihli, 399 sayılı KHK ile düzenlenmiştir. Memur DMK hükümlerine göre alınırken, sözleşmeli personele ait kadroların ünvan ve sayıları BKK ile tespit edilmektedir. Genel müdür ve müdür yardımcılığı kadrolarına atamalar ise ilgili bakanın teklifi üzerine ortak kararla atanmaktadır.⁴⁴ Oysa hepsi sicil yönünden DMK sicil formu ile değerlendirilmekte ve bir de başarı puanı hesaplanmaktadır. Bu yönüyle genel memur rejimi içinde bir karışıklık göze çarpmaktadır. İlgili KHK'nın 8. bölümünde bu konu "sicil ve başarı değerlendirme" ismiyle düzenlenmiştir. (Kanaatimce, personelin iş performansı ve işe ilişkin kişiliğini ölçen "Personel Başarım Değerlemesi" ifadesi kullanılmalıdır.) Burada, personelin ayrı ayrı sicil ve iş başarı puanları bulunmakta ve ikisinin ortalaması alınarak; harflerle simgelenen puanlama sistemi uygulanmaktadır. 59 ve altı puan D, 60-75 arası puan C, 76-89 arası puan B, 90-100 arası puan A ile nitelendirilmektedir.⁴⁵ Söz konusu yönleriyle KİT personel rejimi daha çağdaş uygulamaları ihtiva etmektedir. Kamu kuruluşlarında sadece KİT'lerde uygulanan bu olayın DMK başta olmak üzere diğer kamu kurumlarının personel mevzuatına aktarılması ve uygulanması gereklilik olarak düşünülmektedir. Diğer yandan, D puanı alan bir personel, derhal başka bir sicil amirinin emrine atanmakta, 6 ay daha denenmekte, olumlu sicil kararı verilirse sözleşmesi yenlenmektedir. Şayet sicil olumsuzsa, sözleşmesi hemen feshedilmekte ve Emekli Sandığı Kanunu'nun hakkındaki hükümleri uygulanmaktadır. 1990 tarihli olmasının da etkisi olmakla birlikte, personel C puan almışsa temel ücretinin % 2'si, B puan almışsa % 4'ü, A puan almışsa temel ücretinin % 8'i kadar bir "başarı ücreti"ne tabi olmaktadır.⁴⁶ Bu uygulamanın yeni düzenlemelere bütün personel sistemini kapsamak üzere aktarılması yerinde olacaktır. Çünkü başarıım ücreti sürekli olarak maaşa yansımakta ve teşvik edici etki yaratmaktadır. Diğer yan-

42 22.01.1990 tarih ve 399 sayılı KİT Personel Rejiminin Düzenlemesi ve 233 Sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair KHK, m.3: a, d, e bendi, s. 452-453.

43 Adı geçen KHK, m. 1: Amaç ve Kapsam, s. 451.

44 Adı geçen KHK, m. 4-5, s. 453-454.

45 Adı geçen KHK, m. 42, s. 471.

46 Adı geçen KHK, m. 27, s. 465 ve m. 43 "Sicil ve Başarı Değerlemesi Sonucunda Yapılacak İşlem", s. 471.

dan KİT Personel Rejimi “kıdem ücreti”⁴⁷ denen bir süreci de düzenlemiştir. “Odül”⁴⁸ burada da yer verilmiştir. Oysa takdimame açık bir ifadeyle düzenlenmemiştir. Bu konuda sonuç olarak KİT’lere ilişkin yasal düzenlemelerin, daha çağdaş uygulamaları içerdiği ve sözleşmeli personel statüsünün kaldırılmasının gündemde olduğu günümüzde yeni yasal düzenlemelere bu uygulamaların aktarılmasının yerinde olacağı söylenebilir.

Diğer yandan işçilerin başarımlarını değerlemesi, özellikle özel kesimde, ücret artışlarını ve oranlarını belirlemek amacıyla yönelik olarak gerçekleştirilmektedir. Bu konuda 1980 öncesi “sendikalar” etkili olmuşlar ve yerine 1980 sonrası Yüksek Hakem Kurulu almışsa da⁴⁹ bugün için bu kurulların da etkinliği tartışmalıdır. Ayrıca, özel kesimde de ülkemizde kıdeme dayalı ilerleme etkili olmakta ve bu yönüyle konularının uzmanı da olsalar, üstlerine göre eğitim seviyesi daha yüksek de olsa astlar ilerlemek ve üst derece yöneticiliğe yükselmek için yıllarca bekleyebilmektedir. Sonuçta çok çalışmak için bir özendirici görülememektedir. O halde sorun özel ve kamu tüm kuruluşlarımızda çalışanları kapsamaktadır. Ayrıca harflerle simgelenen puanlamayla ilişkili bir uygulama 1994’ten beri Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi 3. sınıf öğrencilerine Kamu Personel Yönetimi dersinde örnek olay yöntemiyle, bir kaymakamın, öğretim elemanının, memurun başarımlarını değerlemesine yönelik form hazırlatılarak, ölçütlerini tespit etmeleri istenmekte ve değerlendirme sonucu harflerle simgeleştirilmekte, böylece öğrencilere bu yönde mesleğe girmeden deneyim kazandırılmaktadır.

YÜKSEKÖĞRETİM ÜST KURULUŞLARI VE YÜKSEK ÖĞRETİM SİCİL YÖNETMELİĞİNDE KONUYA YAKLAŞIM

İlgili sicil yönetmeliği 25.04.1984 tarihli olup 5 bölüm, Sicil Bağlantıları Çizelgesi, Öğretim Elemanları için Sicil Belgesi Örneği⁵⁰ ve Yükseköğretim Öğrenci Fişi örneğinden oluşmuştur. İlgili yönetmelik incelendiğinde öğretim elemanları ile ilgili sicillerin birinci ve ikinci sicil amirleri tarafından, yılda bir defa Temmuz ayı içinde doldurulacağı ifadesine rastlanmakta,⁵¹ bu yönüyle DMK’dan ayrıldığı görülmektedir. Bununla birlikte sicil formundaki bilgilere bakıldığında, akademisyen-

47 Adı geçen KHK, m. 28, s. 465.

48 Adı geçen KHK, m. 35, s.468.

49 Bkz, M. Ceyhan ALDEMİR, Alpay ATAOL, Gönül BUDAK, Personel Yönetimi, Barış Yayınları, II. Baskı, İzmir 1996, s.211.

50 Bkz, 25.04.1984 tarih ve 18382 sayılı RG: Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumunun Sicil Yönetmeliği’nde Öğretim Elemanları İçin Sicil Raporu.

51 25.04.1984 tarih ve 18382 sayılı RG: Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumunun Sicil Yönetmeliği, m. 6, s.10. Bu yönetmelik ile 03.03.1984 tarih ve 18330 sayılı RG’deki yönetmelik iptal edilmiştir.

nin mesleki başarısını ölçmekten uzak, amirin subjektif yorumlarına açık olduğu, proje/araştırma/tez vs. çalışmalarını ölçütler yardımıyla değerleyen kriterlerin olmadığı görülmektedir. Uygulamada akademisyenin kişiliğine, arkadaşlarıyla geçimine ve çalışmalarına ilişkin bilgilerin o personele en yakın üstlerden (yetişmesini sağlayan hocaları ve bölüm başkanından) istenmekte ise de, bu konuda yönetmelikte resmi bir şekilde açıklamaya yer verilmemesi yönüyle eleştirilmektedir. Fakat bu formdaki bilgilerin değerlendirilecek personel tarafından bizzat doldurulup hazırlanabildiği de bilinmektedir. Bu da objektifliğe aykırıdır. Ayrıca akademisyeni değerlendiren bu formun mevcudiyeti ve içeriğinden, ilgili yönetmelikte bahsedilmemiştir. Kısaca uygulamadaki form ile yönetmelikteki sicil formu aynı değildir ve bir ikilem göze çarpmaktadır.

Bilindiği gibi metin tipi değerlendirme; düzenlemesi en zor olan ve objektifliği için yoğun dikkat gerektiren bir değerlendirme biçimidir. Yönetmelikteki sicil formundan yola çıkılırsa, YÖK akademik personeli de metin tipi bir süreçle değerlendirilmekte ve hale/boynuz etkisi, orta yolcu değerlendirme, yakın zaman etkisi gibi hata kaynaklarına düşülebilmek olasılığı⁵² da bulunmaktadır. Kısaca, subjektif kriterler ağır basmaktadır. Diğer yandan, örneğin bir araştırma görevlisinin 1. sicil amiri dekan, ikinci sicil amiri rektör, üçüncü sicil amiri YÖK Başkanı'dır.⁵³ Oysa ilgili personeli işi, başarılı olduğu noktalar ve kişiliğinin işe yansıtış biçimiyle en yakından değerlendirebilecek olan kişi kendi bağlı olduğu akademisyen ve bölüm başkanıdır. Ülkemizde bu açık, mevcut uygulama ile kapatılmaya çalışılmaktadır. Bu da memurlar gibi en yakın üst isimleriyle yönetmelikte belirtilmelidir. Çağdaş değerlemede asta en yakın üstün bizzat değerlemesine önem verilmektedir. YÖK uygulaması bu yönüyle dikkat çektiği gibi, örneğin bir özlük işleri memuru, fakülte sekreterince sicil değerlemesine tabii tutulmaktadır ki bu yönetmeliğin kendi içinde çelişkisini ortaya çıkarmaktadır. Çünkü memuru fakülte sekreteri daha yakından gözleyebilmektedir. Birde bütün kamu kumullarındaki idari personelin DMK Sicil Formu ile değerlendirildiği görülmektedir. Bunun yanında hakim, savcı, akademisyen, rütbeli asker, kaymakam gibi kişilerin değerlendirilmesi farklı formlarla yapılmaktadır. Fakat bunlar da çağdaş değerlendirme sistemi ölçütlerini tam olarak yansıtmamaktadır.

Yetersiz ve eksik işlemler nedeniyle itiraz ve idari davalarla uğraşarak, bir yandan gereksiz yere zaman, işgücü ve yargılama giderlerini ödeyerek mali kaynak kayıplarına, diğer taraftan davaların kaybedilmesi nedeniyle disiplin bozucu durumların oluşmasına meydan verilmemesi için ilgili kurumda görev yapmakta olan akademik ya da idari personelden olumsuz sicil verilmesi gerekli olan kişilerle ilgili hu-

52 M. Ceyhan ALDEMİR, Alpay ATAOL, Gönül BUDAK, Personel Yönetimi, Barış Yayınları, II. Baskı, İzmir, 1996, s. 228-229.

53 Bkz, YÖK Sicil Yönetmeliği, s. 12.

suslara yer verilmiştir. Olumsuz sicil ile ilgili işlemlerin mutlaka belgelenmesi ve sicilin düzenleneceği döneme ilişkin olmasına dikkat edilmesi hususunda uyarı yapıldığına rastlanmıştır. O halde olumlu, orta yolcu değerlemeye önem veren bir sicil uygulaması yapılmaktadır. Türkiye’de bütün kurumlarda uzun yıllardır yapılan süreç te budur. Ayrıca devlete ait bazı bankalarda açık sicil uygulaması ve bu sicil sonucuna itiraz hakkı gündeme gelmişse de, gelen siyasi baskı ve etkiler sebebiyle tekrar gizliliğe geçilmiştir.

SUBAY VE ASTSUBAYLARLA İLGİLİ PERSONEL BAŞARIM DEĞERLEME ESASLARI

Sicil, askerlik kurumlarında her türlü yükselme, taltif, üst görevlere liyakat, öğrenim, kurs, yurtdışı daimi görev ve özellik isteyen görev yerlerine atanmada temel kriter ve esası teşkil etmektedir. DMK Sicil Yönetmeliği ile benzer hususların yer aldığı bu yönetmelikte, sicil verme sırasında, hukuka aykırı yetki kullanımı kin, garaz, öç alma, zarar verme gibi nedenlerle dayalı ise salt kişisel kusurun varlığı ve sorumluluk hali de söz konusu olmaktadır. Bu takdirde artık bu sicil üstünün Anayasa’nın 127. maddesinin son fıkrası alanından çıkarak, kamu görevlisi sıfatının sağladığı “Devlet-idareye kanalize edilmiş sorumluluk”tan yararlanma imkanını yitirerek, doğrudan ve ferden sorumluluk yaptırımı ile karşı karşıya kalacağına ilişkin mahkeme kararı bulunmaktadır. Sicil üstlerinin, sicil belgelerindeki niteliklere tam bir tarafsızlık, adalet ve vicdani kanaatla not takdir etmeleri, haklarında sicil düzenleyeceklerin, günlük eğitim ve çalışmalarını, tavır ve hareketlerini, disiplin ve itaatini, sicil belgesindeki öteki hususları aralıksız izleyerek, yapacakları haberli/habersiz denetimler, özel yazılı veya sözlü sınavlar, verecekleri özel görevler ile çeşitli tatbikat ve manevralardaki tutum ve durumu ile de yeterlik ve yetenekleri hakkında tam bir kanaat edinmeye çalışmasına değinilmektedir.

Subay Sicil Yönetmeliği’nin 28. maddesine göre 1,2, 4, 5, 8 ve 11 ile Astsubay Sicil Yönetmeliği’nin 24. maddesinde belirtilen 1,2,4,5 ve 7 numaralı niteliklerden herhangi birine 5’ten aşağı not verildiği takdirde veya sicil üstüne ait not toplamının, sicil tam notunun % 50’sinden aşağı düşmesi halinde sicil belgesine belge eklenmesine ilişkin bir hüküm de yer almaktadır. Ayrıca objektif kıstasların da göz önünde bulundurulmasına önem verilmiştir. Askeri personele ilişkin kademe terfi esas ve şartları da ilgili kanunda, DMK hükümlerine paralel bir şekilde düzenlenmiştir.⁵⁴ Fakat yukarıda da görüldüğü gibi personelin görevindeki başarısına önem vermesi ve sicil notunu bizzat ilgili faaliyetleri sonucu değerlendirmesi yönüyle daha çağdaştır. Sicil sisteminin iyi olması memurun daima dikkatli çalışmasını sağlar; amiri de memuru izlemeye zorlar.

54 İsmet POLATCAN, Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, Melisa Matbaacılık, 20. Baskı, İstanbul 1997, s. 687, 732, 733 ve 753’ten derlenmiştir.

ÖZEL KESİMDEKİ PERSONEL BAŞARIM DEĞERLEME YÖNTEMLERİNİN ANALİZİ

Bu çalışmanın bütününde kamu personelini değerlemeye ilişkin bir çok alternatifler sunulmuştur. Burada ise özel kesimdeki uygulamaların eleştirisi yapılmakta, kamu yönetimine bir bilgi ve fikir aktarımı gerçekleştirmek amaçlanmaktadır. Burada ilgili analiz tablosunda 1, en az; 2, orta; 3, en yüksek puanı belirtmektedir.

Başarım Değerleme Yöntemlerinin Değerlendirilmesi⁵⁵

Değerleme Grafik Ölçütü	Cetvel	Zorunlu Seçim	Metin	Kritik Sıralama Boyutlar	Adam Adama	Zorunlu Dağıtım
Gelişme Amacı	1	2	3	3	1	1
Yönetmel Amaçlar	2	2	1	1	3	2
Ekonomiklik a)Geliştirme Maliyeti	2	3	1	2	1	1
b)Uygulama Maliyeti	1	1	3	3	1	1
Hatalardan Korunma	1	2	1	3	2	2

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü gibi, metin tipi değerlemenin maliyeti yüksektir. Zorunlu seçim ve kritik boyutlar yöntemi ise, en yüksek maliyetli yöntemlerdir. Fakat kritik boyutlar ve metin tipi değerlemenin başarımı ölçmede en uygun yöntemler olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Diğer yandan yönetmel amaçlar hedeflendiğinde sıralama ve adam adama kıyaslama yöntemi faydalı olacaktır. Değerlemede hatalardan korunmak esas ise kritik boyutlar yöntemi uygulanmalıdır. Bu yöntemlerde personel tek tek olduğu gibi, toplu olarak ta değerlendirilebilmektedir. Personelin üstleri, kontrol için bir üstü, çalışma arkadaşları, astlar, işletme dışındaki kişiler değerlendirilebilirler.⁵⁶

55 M. Ceyhan ALDEMİR, Alpay ATAOL, Gönül BUDAK, Personel Yönetimi, Barış Yayınları, II. Baskı, İzmir 1996, s. 227.

56 M. Ceyhan ALDEMİR, Alpay ATAOL, Gönül BUDAK, age., s. 227-228.

PERSONEL BAŞARIM DEĞERLEMESİNDE GELENEKSEL YE ÇAĞDAŞ YAKLAŞIMLAR

Personel başarımlar değerlemesine ilişkin çağdaş sistemler, yalnızca personelin sicil dönemindeki performansının iş gereklerine, görev tanımlarına ve performans standartlarına uygunluk derecesini belirlemeye hizmet etmekte kalmayıp, aynı zamanda personelin gelecekte göstereceği gelişme düzeyi hakkında da bir yargıya varmayı amaçlamaktadır.⁵⁷ Gerçekçi yaklaşım ise, mesleğin veya yapılan işin niteliğine göre, kişilik faktörü büsbütün ihmal edilmeksizin, ilgilinin işteki başarı derecesinin saptanmasına ağırlık vermek olabilir.⁵⁸ Ayrıca değerlemenin meslektaşlar, astlar ya da komiteler (üstler) tarafından yapılması önerilmektedir.⁵⁹ Aşağıda öncelikle Geleneksel Değerleme Yöntemleri üstün ve eleştiri alan yönleriyle kısaca incelenmiş, ardından çağdaş değerlendirme yöntemlerine yer verilmiş ve sonra da ülkemiz için genel bir öneri demeti sunulmaya çalışılmıştır.

GELENEKSEL DEĞERLEME YÖNTEMLERİ

Bu yöntemler Mc. Gregor'un X Kuramından esinlenerek oluşturulan değerlendirme yöntemleri olup, subjektif ölçütlere dayalı, baskı, korku, cezalandırma ve denetim amacı bulunan, daha çok personelin kişiliğine önem veren ve gizliliği esas alan yöntemlerdir.

1- En Yakın Üstün Değerlendirmesi

2- a- Grafik Dereceleme Yöntemi

Bu yöntemde en yakın üste, her kişi için bir basılı form verilir. Pekiyi, iyi, orta, zayıf, sıfatlarına göre bir de sayısal değerler verilmiştir.⁶⁰ Toplam sayısal değerler birbiriyle karşılaştırılarak, her astın bir diğerine oranla ne derece başarılı olduğu saptanmaktadır.

b- Karşılaştırma Yöntemleri

İkiye ayrılmakta olup, basit sıralama yönteminde, amirden personelinin işbaşındaki başarıları ve örgüt içinde taşıdığı değer bakımından en düşük düzeyden, en

57 U.S. Civil Service Commission, Rater's Handbook on Performance Evaluation, Revised Edition, Washington DC, 1982, s. 1 ve Hikmet TİMUR, "Personelin Başarı Değerlendirilmesi ve Türk Adli Yargı Örneği", Amine İdaresi Dergisi, 1983, Cilt 16, s. 3. AKTARAN: Doğan CANMAN, Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiyede Kamu Personelinin Değerlendirilmesi, TODAİE Yayınları, No: 252, Ankara, 1993, s. 22- 25.

58 Cahit TUTUM, Personel Yönetimi, TODAİE Yayınları, No: 179, Sevinç Matbaası, Ankara, tarihsiz, s. 154.

59 Doğan CANMAN, Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye'de Kamu Personelinin Değerlendirilmesi, TODAİE Yayını, DİE. Matbaası, Ankara 1993, s. 25.

60 Yader DALE, Personnel Management and Industrial Relations, New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1970, s. 239. Aktaran: Doğan CANMAN, age. s. 22.

yükseğe doğru sıralaması istenir.⁶¹ Çift karşılaştırma yönteminde ise amirden astını öteki astlarıyla tek tek karşılaştırarak bir sıralama yapması ve aynı işi tüm astları için tekrarlaması istenir. Bu sistem oldukça zaman alan ve düşünme gerektiren bir sistemdir. Karşılaştırılanların sayısı “N” ise, $N(N-1)/2$ kadar karşılaştırma yapmak ve karar vermek gerekmektedir.⁶²

c- Uygun Cümle Seçme Yöntemi

Ağırlıklı ve zorunlu cümle seçme yöntemleri olarak, iki gruba ayrılmaktadır. Ağırlıklı Cümle Seçiminde değerlendiriciden, personelin nitelik ve davranışlarını en iyi yansıtan cümleleri işaretlemesi istenir. Zorunlu cümle seçme yönteminde ise, değerlendirilenleri, değerlendiricilerin ön yargılarından uzak tutmaktadır.⁶³

d- Zorunlu Dağıtım Yöntemi

İstatistikteki “Normal Dağılım Eğrisi”nin özelliklerinden yararlanılarak geliştirilen bir yöntem olup, her kurumda iş görenlerin işlerindeki başarıları açısından, normal bir dağılım gösterecekleri varsayımına dayandırılmakta olması nedeniyle eleştirilmektedir.⁶⁴

e- Kritik Olay Yöntemi

Astların başarı durumunu en nesnel biçimde yansıtmakta olup, her astın başarı/başarısızlığını gösteren ilginç olayları bir forma kaydetmesi istenmektedir.⁶⁵

f- Serbest Anlatım Yöntemi

Amirden değerlendirilecek personelin nitelikleri, yetenekleri, üstün ve zayıf taraflarıyla ilgili olarak bir kompozisyon yazması istenir. Değerlendiricinin iyi bir gözlemci olmasına ve gözlemlerini iyi bir şekilde ifade edebilmesine bağlıdır.⁶⁶ Yukarıdaki değerlendirme yöntemlerinin dipnot tarihlerine bakıldığında, Batının 1970’lerde tartıştığı metodlar olduğu görülmekte; bu ülkelerin günümüzde çok daha çağdaş ve değişkenli uygulamaları gerçekleştirdikleri de bilinmektedir.

2- Grup Değerlendirme Yöntemleri⁶⁷

a- Yerinde İnceleme ve Gözleme Yöntemi

Değerlendirme formları, personelin performansını işbaşında izleyen uzmanlarca doldurulur ve personelin en yakın amirine verilir.

61 Ülku DİCLE “Başarı Değerlendirmede Çağdaş Gelişmeler”, ODTÜ Geliştirme Dergisi, Güz Sayısı, No: 17, Ankara, 1977, s. 48.

62 French WENDEL, The Personnel Management Proces, Boston: Mufflin, 1970, s. 366, AKTARAN: Doğan CANMAN, age, s. 23.

63 Doğan CANMAN, age, s. 23.

64 Age, s. 23.

65 Age, s. 23.

66 Oberg WINSTON, “Personelin Değerlendirilmesi”, Çev. Cemil Cem, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 5, Sayı: 2, 1972, s. 78-79. AKTARAN: Doğan CANMAN, age, s. 24.

67 Aksi belirtilmedikçe bkz, Doğan CANMAN, age, s. 24-26.

b- Yönetim Grubunca Yapılan Değerlendirme Yöntemi

Personel, yönetimden oluşan bir grupça, karşılıklı görüşme ve tartışma sonucu değerlendirilmektedir.

3- Astarın Üstlerini Değerlendirme Yöntemleri

Yönetimin başarısı, yöneticilerin astlardan gelebilecek görüş ve önerilerin yararlı olabileceğine inanmalarına bağlıdır.⁶⁸ Burada daha çok üstün, astlarını koruyup korumadığı, ilişki eğilimli olup olmadığı gibi ölçütler önem kazanmaktadır. Dünyanın sayılı petrol şirketlerinden Exxon bu yöntemi kullanmaktadır. Burada modern yönetim anlayışı içinde yöneticilik niteliklerinin geliştirilmesi amaçlanmaktadır.⁶⁹

4- İş Arkadaşlarınca Yapılan Değerlendirme Yöntemleri⁷⁰

Bu yöntem personelin başarısını en iyi şekilde değerlendirebilecek kişinin, onunla beraber çalışan kişi olduğu düşüncesinden kaynaklanmıştır. Bu yöntemde iş arkadaşları tarafından doldurulan formlar, iş görenlerin en yakın üstleri tarafından gözden geçirildikten sonra, kesin raporlar harılanmaktadır.

Yukarıdaki yöntemlerin sonunda, değerlendirme mülakatının (görüşme) uygulanması zorunluluğu da gündeme gelebilir. Amacı personelin performansını etkileyen problemlerin nedenlerini ortadan kaldıracak ya da etkisini azaltacak bir çalışma planı hazırlamak olmalıdır.

ÇAĞDAŞ PERSONEL BAŞARIM DEĞERLEMESİ YÖNTEMLERİ

Başarı değerlemesine önem veren bu yöntem, ilk defa Peter Drucker tarafından, “amaçlarla yönetim” ismiyle örgütün amaçları ile örgüt üyelerinin kişisel amaçları arasında varolduğu ileri sürülen doğal çelişkiyi gidermek ve kişiyle örgütü bütünleştirmek amacıyla geliştirilmiştir.⁷¹ Bu yöntem başarıyı amaç ve sorunların gerçekleştirilme derecesine bakarak değerlemektedir.⁷² Genellikle 6 aylık bir dönemin sonunda ast, daha önce belirlediği hedeflere göre elde ettiği çalışmaların bir değerlemesini yapmaktadır. O mümkün olan gerçek verilerle bunu kanıtlamaktadır. Bu sistem her yöneticinin plan yapmasını ve astlarının olduğu kadar kendi başarısını da somut sonuçlar açısından ölçmesini mümkün kılmaktadır. Amaçlara göre yönetim, bir “planlama tekniği”, amaçların belirlenmesine astların katılımını sağ-

68 Ayrıca bkz, Peter DRUCKER, The Practice of Management, Harper and Brothers Publishers New York, 1954, s. 119.

69 W.F. GLUECK, Personnel, Business Publications, Dallas 1978.

70 Doğan CANMAN, age, s. 25.

71 Peter DRUCKER, The Practice of Management, Harper and Brothers Publishers, New York, 1954, s. 119.

72 Hikmet TİMUR, “Personelin Başarı Değerlendirmesi ve Türk Adli Yargı Örneği”, TODAİE Dergisi, Cilt 16, Sayı: 3, s. 15.

ladığı, onlara bir yönelim kazandırdığı ve nesnel geri bildirim sağladığı için bir “güdüleme tekniği”, yönetici ve astların bir araya gelerek ortaklaşa belirledikleri amaçlar yönündeki gelişmeyi birlikte değerlendirdikleri için bir “başarı değerlendirme tekniği” ve “örgüt değiştirme ve geliştirme tekniği” olarak da kullanılmaktadır. Değerlendirme sonuçları ayrıca planlama, ödüllendirme; personel eğitimi süreçlerine girdi olarak verilir. Diğer yandan sorumluluk merkezleri, iş standartları yaklaşımı, değerlendirme merkezi tekniği de uygulanmaktadır.⁷³ Beklenen başarı düzeyi ile gerçekleşen başarının karşılaştırılması ve ölçülmesi esastır.⁷⁴ En yakın amirler ve personel bölümü, değerlendirmede yetki ve sorumluluk sahibidir. Burada personel bölümü, ücret artışları, terfiler gibi değerlendirme sistemlerinin tasarımı, tamamlanması; kullanılmasında ve yöneticileri eğitmede önemli rol oynamaktadır.⁷⁵

DiĞER ÜLKELERİN KAMU PERSONEL BAŞARIM DEĞERLEME SİSTEMİNE BİR BAKIŞ

Bu bölümde gelişmiş ülkelerin günümüzdeki performans ve başarıları değerlendirilerek izlemekte oldukları son durum, Türkiye ile karşılaştırma yapmak amacıyla, genel nitelikleriyle incelenmiştir. Uzun yıllardır Almanya, Avustralya, Finlandiya ve İsveç’de gizli sicil sistemi uygulanmaktadır. Fransa’da ise iyi bir sicil sisteminin verimli çalışma, adaletli bir atama ve yükselme sistemi uygulamasına yarayacağına inanılmıştır. Fransa’da memurların sicillerine ait hükümler 1959 tarihli tüzükte belirtilmiş ve “açık sicil” uygulaması gerçekleştirilmiştir. Diğer yandan sicil raporları doldurulurken rakamdan çok genel kamuya ağırlık verilmiştir.⁷⁶ Memur verilen notlar dolayısıyla idarenin kusurundan dolayı idarenin sorumluluğunu ileri sürerek, yönetime karşı tazminat davası açabilmiştir.⁷⁷ Dava açma süresi iki aydır. Sicil rakamı asta bildirilmekte ve buna karşı itiraz edilebilmekte olup genel kamu ise bildirilmemektedir.⁷⁸

İngiltere, Mısır, Hindistan gibi bazı ülkeler ancak olumsuz sicil alınması halinde bunu memura bildirmişlerdir. ABD’de ise açık sicil uygulanmakta ve sicil yazı-

-
- 73 Dursun BİNGÖL, Personel Yönetimi, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş. İstanbul, 1996, s. 236 ve bkz, s. 189 - 192.
 - 74 Ülkü DİCLE, Yönetimsel Başarının Değerlendirilmesi - Türkiye Uygulaması, ODTÜ İİBF Yayını, Ankara 1982, s. 98.
 - 75 Dursun BİNGÖL, age., s. 212.
 - 76 Nuri TORTOP, Personel Yönetimi, Yargı Yayınları, 5. Baskı, Ankara, 1994, s. 137.
 - 77 LAUBADERE, Traite Elemtaire du Droit Administratif, 1962, s. 62. AKTARAN: Nuri TORTOP, age, s. 137.
 - 78 Nuri TORTOP, age, s. 137 ve geniş bilgi için bkz, A. PLANTEY, Traite Partique de La Fonction Publique, Cilt, 2, 1964, s. 444.

lı şekilde memura bildirilmektedir. Bilindiği gibi açık sicilde memur eksikliklerini görmekte, haksızlığın ve amirin duygusal davranışlarının kurbanı olmamaktadır.⁷⁹ Diğer yandan eski Federal Almanya'da ise memurların atanması, yükselmesi, aylıkları, müstahdem ve işçilerin üst derecelerde sınıflandırılması, nakilleri gibi önemli kararlar “birlikte yönetim” kurallarına göre alınmıştır. Avrupa Topluluğu ve Gümrük Birliğine dahil devletlerde hizmet içinde yükselmek için, personelin hizmet içinde yetiştirilmesi ve eğitimi de önem kazanmıştır. Kuruluş içinde boş kadrolara yükselmeye kıdemli elemanlara öncelik verilmekte, içeriden yükselmeye aynı sınıfta ise yarışma yapılmamaktadır. Ancak sınıf değiştirme halinde yarışmaya başvurulmaktadır.⁸⁰ Birleşmiş Milletler'e bakıldığında memurları yukarı kademelere yükselmeleri için hizmet içi eğitime önem verildiği görülmektedir.⁸¹ Ayrıca geleneksel değerlendirme yaklaşımı, İngiltere'de endüstri ve ticaret kesiminde ilk defa Silahlı Kuvvetler ve Kamu Personel Yöntemindeki sistemlerden uyarlanarak kabul edilmiştir. Amacı, personeli ücret artırımını ve kariyerdeki yükselme yönünden değerlendirmektir.⁸²

Bununla birlikte gelişmiş ülkelerde, performans ve personel başarımlarını değerlendirmesinde hat yöneticisi ve personel yöneticisi ile birlikte personelin kendisinin de değerlemeye katıldığı görülmektedir. Burada personel bir “öz değerlendirme” yapmaktadır. Ayrıca personel kendisiyle birlikte çalışma arkadaşlarını ve üstlerini de denetleme hakkına sahiptir. Amaçlara göre yönetim sisteminde personel de başarı ölçütlerini saptamaktadır. Başarı değerlendirilmesinde üstlerin değerlendirme sırasında inisiyatif, çalışma arkadaşlarının kişiler arası ilişkiler, astların ilişki eğilimi ve üstün astların koruma noktalarına dikkat ettikleri görülmektedir.⁸³ Bir de gelişmiş ülkelerde personel alımı için başvurularla ilgili şartlar ve başarımların değerlendirilmesine yönelik her kuruma has, uyulması zorunlu kuralları; önceden belirlenmektedir. Özellikle ülkemizde yöneticiler değerlendirme için yeterli zaman bulamadıklarını ileri sürmektedirler. Fakat toplu olarak ta başarımların değerlendirilmesi yapılabilir. Metin tipi değerlendirmelerde yönetici, kıyaslamalar, sınıflamalar; sıralamalar yapılabilir ve kritik olaylardan yararlanabilir. Ekonomiklik ve hatalardan korunma ölçütlerine de dikkat edilmelidir. Yöneticiler başarımların değerlendirilmesinde; kalite, miktar, inisiyatif, işbirliği, güvenirlik üze-

79 Nuri TORTOP, age., s. 138.

80 LOUIS DUBOIS, La Politique de Choix des Fonctionnaires Dans Les Communes Européennes, Editions du CNRS; 1981, s. 280. AKTARAN: Nuri TORTOP, age, s. 88.

81 Alan PLANTEY, La Nécessaire Déontologie de La Fonction Publique Internationale, RISA, No: 3 - 4, 1982, s. 282. AKTARAN: Nuri Tortop, age, s. 89.

82 Doğan CANMAN, age, s. 26.

83 Geniş bilgi için bkz., M. Ceyhan ALDEMİR, Alpay ATAOL, Gönül BUDAK, Personel Yönetimi, Barış Yayınları II. Baskı, İzmir 1996, s. 212 - 213 ve 218-220.

rinde yoğunlaşmalıdır. İyi bir değerlendirme sistemi, personelin güdülenmesini sağlamalı, eğitim ve araştırmaya ışık tutmalı, taraf tutmayı, adam kayırmacılığı önlemelidir.

Diğer yandan Dünya ölçeğinde nüfus başına yapılan kamu eğitim harcamaları incelendiğinde ülkemizin bu açıdan çok daha gerilere düştüğünü, Afrika dışında bütün kıtaların ortalamasının altında eğitime kaynak tahsis ettiğimizi ve dünya ölçeğindeki yarışta ne kadar geri kaldığımızı netleştirmektedir⁸⁴ Ayrıca ülkemizde seçimle gelen siyasal iktidarlar gidici, oysa atamayla gelen memurlar ordusu kalıcıdır. Geçiciliğin bilincinde olan hükümetler işleri hızlandırmak isterken, halk önünde sorumlu olmayan bürokrasi, kendi ayrıcalıklarını koruma ve kendi kurallarına göre ağır işleme eğilimindedir.⁸⁵

Gizlilik konusunda ABD'ye bakıldığında, daha 1975'te Hükümet Kurullarını halka açan federal "Günüşi Yasaları"nın yürürlüğe girdiği, "iyi yönetim" amaçlı önlemlerin alınabilmesini sağlamak amacıyla lobcilik yaptıkları, katılım modeline önem verdikleri ve Mecliste açık komite toplantılarının sayısında artış olduğu görülmektedir. Diğer yandan, 1978'de Kongre'nin, çıkar çatışmaları sonucu gelişebilecek olayların sayısını en aza indirmek amacıyla, yüksek düzey kamu görevlileri ve hakimlerden gelir kaynaklarını bildirmelerini isteyen, lobicilerden aldıkları yardımları sınırlayan ve kamu hizmetlerinden ayrıldıktan sonra bir yıl içinde resmi görevdeyken ilişki kurdukları şahıslardan iş kabul etmelerini yasaklayan "yönetimde dürüstlük yasası"nı çıkardıkları ifade edilmelidir. "Günbatımı Yasası" çıkarılmışsa da uygulamaya konamamıştır⁸⁶ Görülmektedir ki ABD gizliliği çok büyük ölçüde aşmıştır.

KAMU KURUMLARINDA GÜVENLİK SORUŞTURMA VE ARŞİV ARAŞTIRMASI UYGULAMASINA BAKIŞ

Kamu yönetiminde gizliliği esas alan hukuki düzenlemeler, başlıca Türk Ceza Kanunu (1996 tarih ve 765 sayılı), DMK (1965 tarih ve 657 sayılı), Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu (1929 tarih ve 765 sayılı), DİE Yetki, Görev ve Kuruluş Kanunu (1962 tarih ve 53 sayılı), Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu (1990 tarih ve 3628 sayılı) ve Güvenlik Soruşturma Yönetmeliği (1990 tarih ve 2049 sayılı RG) ile temellendirilebilir. DMK ile ilgili yasal düzenlemelerdeki gizliliğe yönelik hükümlerle ilgili fikirler yukarıda incelendi

84 İsmail KARAMAN, "Eğitim ve Yükseköğretim", Yeni Türkiye, Eğilim Özel Sayısı, Yıl: 2, Sayı: 7, 1996, s. 356.

85 Ahmet Taner KİŞLALİ, Siyaset Bilimi, 5. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 1996, s. 292 - 293.

86 Ayrıntılar için bkz, Andrew S. Mc. Farland, Müsterek Dava, Amerika Birleşik Devletlerinde Kamu Yararına Lobcilik, Çev.: Ruhi Can TUL, Dış Politika Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1993, Giriş ve s. 9, 76, 124 - 126.

ğinden burada güvenlik soruşturması ve gizliliği hususuna değinilmektedir. Güvenlik soruşturmalarında gizlilik, devlet güvenliğini, dolayısıyla toplum güvenliğini ve esenliğini korumak amacıyla uygulanmaktadır. Yakın tarihlerde küreselleşme süreci içinde, doğal bir sonuç olarak gizlilik korunamayacak ve açıklığa yerini bırakacaktır. Bir süre daha adalet, güvenlik, eğitim ve dışişleri gibi hizmet alanlarında görevli olacak kamu personeline ait güvenlik soruşturmaları aynı ciddiyetle gizli yapılmalıdır. Fakat sicil sonuçları açıklanmalıdır. Günümüzde devlet yönetiminde gizlilik olması gerekli sınırları çoktan aşmıştır. Gizlilik ve dokunulmazlık kavramına sığınarak yapılmış olan yolsuzluk ve görevi suiistimaller kamuoyunu endişeye götürür boyutlara varmıştır. Gizlilikte amaç devleti, kuruluşlarını ve personelini koruma iken, günümüzde haksızlıkları koruyan bir kavram olmuştur. Diğer bir ifadeyle yönetsel-siyasal-çevresel etikle ilgili tartışmalar gündemi meşgul etmektedir. Etikle ilgili bilimsel çalışmalar da hızla artmakta; bilim adamları siyasal ve yönetsel etiğe, çevre etiğinin kazanılması yoluyla geçilebileceği konusunda uzlaşmaktadırlar. Yani gizlilik, siyasal ve yönetsel süreçte etik sorununun bir sebebini teşkil etmektedir.⁸⁷ Bu konuda ABD’de gizliliğin tümüyle ortadan kaldırılamayacağı, bir vatandaşın bilmek isteyebileceği her şeyi öğrenme hakkının asla olamayacağı, yalnızca spesifik ve dikkatlice tanımlanmış bilgi türlerini öğrenebileceğini⁸⁸ belirtenler bulunmaktadır.

Türkiye’de uzun yıllardır büyük bir titizlikle gerçekleştirilen Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması; kamu kurumlarında yetkili olmayan kişilerin bilgi sahibi olmaları halinde devlet güvenliğinin, ulusal varlığın ve bütünlüğün; iç ve dış menfaatlerin zarar görebileceği veya tehlikeye düşebileceği bilgi ve belgelerin bulunduğu gizlilik dereceli birimler ile askerî, emniyet ve istihbarat teşkilatlarında çalıştırılacak kamu personeli ve ceza infaz kurumları tutukevlerinde çalışacak personel hakkında yapılmaktadır. Bu konuda BKK ile düzenlenen son yönetmelik ise 1990 tarihlidir.⁸⁹

Yukarıdan da anlaşılacağı üzere, Türkiye’de öğretmen, memur, hemşire, kaymakam, subay, hakim, işçi; görevi ne olursa olsun, bütün kamu personeli güvenli

87 Siyasal ve yönetsel etiğe, çevre etiğinin kazanılması yoluyla geçilebileceği fikri için bkz, Zerrin Toprak KARAMAN, " Kamu Politikalarının Yarattığı Politik Yabancılaşma ve Çevre Ahlakı", Sakarya Üniversitesi İİBF ve Adapazarı Ticaret Odası, Siyasal ve Yönetsel Etik Sempozyumu Bildirisi, Sakarya, Aralık, 1997.

88 Bkz, K.G. ROBERTSON, Public Secrets; A Study of Government Secrecy, St. Martin’s Press, Newyork, 1982, s. 1. AKTARAN: Zerrin Toprak KARAMAN, agm, s. 2.

89 Bu konuda ayrıntılar için bkz; Güvenlik Soruşturması, Bazı Nedenlerle Görevine Son Yerilen Kamu Personeli ile Kamu Görevine Alınmayanların Haklarının Geri Verilmesine ve 1402 Numaralı Sıkıyönetim Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin 26.10.1994 Tarih ve 4045 Sayılı Kanun ile 13.04.1990 tarih ve 20491 RG Sayılı Güvenlik Soruşturması Yönetmeliği.

soruşturması ve arşiv araştırmasına tabi tutulmaktadır. Bu konuda emniyet birimleri (polis) de görev almakta, kamu personelinin ülke bütünlüğü ve güvenliği aleyhine siyasi bağlantıları olup olmadığı, usul-furu hısımlarını da kapsamak üzere soruşturulmaktadır. Fakat bu çalışma, aday memurun göreve resmen başlaması ve ilk maaş alma süresini uzatmaktadır. Bunu önlemek için son yıllarda aday memura, bir feragat dilekçesi imzalatmak suretiyle göreve hemen başlatmak gibi alternatif uygulama gerçekleştirilmektedir. Diğer yandan ilgili soruşturmanın kaldırılacağından da çokça söz edilmektedir.

Uzun yıllardır Türkiye'nin politikası Avrupa Birliği 'ne girmek yolunda olmuştur. Fakat topluluk üyesi devletler girişi olduğunca uzatmak için Kıbrıs, Ege denizi, adalar meseleleri; insan hakları; güneydoğu, demokrasi, azınlıklar başlıklı suni problemleri ileri sürüp, süreci zorlaştırmaktadırlar. Son günlerde Türkiye ilke kararı olarak sadece ikili ticari ve sosyal ilişkilerini sürdürme kararı almakta bu uygulamaları protesto etmiştir. Fakat küreselleşme yolunda kalkınma süreci ve çağdaş uygulamalar yaşama geçirilecektir. Bununla birlikte Türkiye'nin iç ve dış kaynaklı güçlere karşı güvenlik ve savunma politikalarını aynı önemi vererek devam ettirmesi gibi yükümlülüğü vardır ve bu bağlamda şimdilik güvenlik soruşturmaları ve arşiv araştırmaları bir gerekliliktir. En azından adli, askeri, emniyet, eğitim hizmetlerindeki personel için devamında fayda görülmektedir. Kamu personel politikasında tümenden çağdaş uygulamalara geçildiğinde, soruşturmalar da kaldırılabilir. Bu kalkınma ile de ilişkilidir. Fakat genel idare sınıftakiler, işçiler ve diğer personel için kaldırılması gündeme gelebilir.

Ayrıca zaman zaman kamu personeline, kademe ve ünvan açısından yükseltilmesi ile ilgili sınavlarda, siyasi görüşü/tuttuğu parti sorularak; tamamen subjektif uygulamayla, hem de başarı ve eseri hiç dikkate alınmaksızın olumsuz karar verilmesi üzüntü vericidir. Bilindiği gibi memurlar ırk, dil, din, siyasi düşünce, inanç ayrımı yapmadan bütün vatandaşlara hizmet sunmakla yükümlüdürler. Ve anayasal açıdan da hiç bir personel kanun önünde böyle bir ayrımı tabi tutulmamalıdır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye'de kamu yönetiminde başarıyı değerlemede vakit geçirmeden, çağdaş yaklaşımları uygulama gerekliliği bulunmakta ve bu verimlilik açısından büyük önem taşımaktadır. Yukarıda da belirtildiği gibi ülkemizde kamu personeline yönelik çok sayıda personel değerlendirme mevzuatı ve uygulamaları bulunmakta ve "personel rejiminde reform çalışmaları"nın son aşamaya geldiği günümüzde bu konuda da çağdaş yaklaşımlarla bağlantılı, genel bir "başarıyı değerlendirme yasal düzenlemesi" gerçekleştirilmeli ve uygulanmalıdır. Aşağıda çağdaş yaklaşımlarla ülkemiz gerekleri arasında bağlantı kurulmuş ve konuya ilişkin öneriler maddeler halinde be-

lirtilmiştir. Burada özel/kamu ayrımı da yapılmamıştır.

- Ülkemizde öncelikle “amaçlarla yönetim” esasına geçiş sağlanmalı, bütün kurumlar iş analizleri ve iş değerlemesi yaptırmalı, sonuçta her kurumun personel politikası ve kurum amaçlarına en uygun olan personel başarımlarını değerlemesi formları hazırlanıp kullanılmalı ve kurumun ihtiyacına cevap veren bir değerlendirme grubu veya kurulları oluşturulmalıdır. Değerleme sonuçları tarafsız, gerektiğinde merkezi üst kurullar tarafından incelenmelidir.

- Küreselleşmenin öneminin arttığı 21. yüzyıla gireceğimiz bu dönemde “kamu yönetiminde açıklık”, önemli bir kriterdir ve kişi özgürlüğü ya da devlet güvenliğine ilişkin bir neden olmadıkça personelin sicil durumu; notu/genel kanı yönüyle açıklanmalıdır. “Açıklık” sicil raporlarında da gerçekleştirilebilmelidir. Unutulmamalıdır ki “kamu” sözcüğü “açık olma” anlamındadır. Personel de eksiklerini görmeli, eğitim talep edebilmelidir. Değerleme, “eğitim” ihtiyacını tespit ettiren bir süreç olmalı ve eğitim planlamasına ışık tutmalıdır. Böylece amirlerden kaynaklanan fazla hoşgörü, katılık, hale etkisi; orta yolcu değerlendirme ve yakın zaman etkileri de büyük ölçüde önlenmiş olacaktır. “Gizlilik”, küreselleşen dünyada özel şirketler/kamu yönetiminde artık kabul görmemektedir.

- Kişiler eğitim gördükleri ve uzmanlaştıkları alanlarda çalışmalıdırlar. Bu, hem ülke insan kaynaklarının yerinde kullanımı yoluyla ekonomik kalkınmaya katkı edecek, hem de liyakat esası ve kariyer geliştirme/yönetimi süreci başarıyla gerçekleşmiş olacaktır.

- Koşullar elverdiği sürece astlar da değerlemeye katılmalıdır. Bu konuda açıklık ve katılım yönüyle, özellikle bankacılık sektöründe gelişme yaşanmaktadır.

- Değerlemede harflerle simgelenen bir puanlama sistemine gidilmelidir. KİT Personel Rejimiyle başlatılan bu süreç yaygınlaştırılmalı ve geliştirilmelidir.

- Üst derece yönetici kadrolarına hazırlık eğitimi gündeme gelmelidir. Hatta söz konusu eğitimden sonra, tarafsız, ilgili konuda uzman ve geçici olarak toplanmış bir kurulun yapacağı bir “yeterlilik” sınavı uygulanmalı ve üst derece yönetim basamaklarına atamalar bundan sonra gerçekleştirilmelidir. Diğer yandan bu sınavlarda ilgili personelin hizmet içi eğitim faaliyetlerinde görev alan üniversite öğretim üyeleri de yer almalıdır. Böylece siyasi kayırmacılık ve suistimal de büyük ölçüde önlenmiş olacaktır. Hizmet içi eğitim gerektiğinde her derecede uygulanabilir hale getirilmelidir.

- Başarımların değerlendirilmesi sürekli olmalı, dönemleri kurumun özelliğine göre bir yıldan az ya da çok olarak tespit edilebilmelidir.

- Personel başarımların derecelerine göre ayrılmalı ve bu başarımların ücreti ismiyle

özendirici bir uygulamayla birleştirilmelidir.

- Başarım değerlemesinde, “ilgililik, güvenilirlik, ayrımcılık, ekonomiklik, hatalardan korunma” ilkelerine bağlı, çağdaş ve ülkemiz kamu yönetimine uygun yöntemler oluşturulmalıdır.

- Yıl sonunda personelle genel bir değerlendirme mülakatı yapılmalı, sonuçlar, nedenleri ve geleceğe yönelik beklentiler tartışılabilir.

- Örgüt kuramları, davranış bilimleri, iletişim, halkla ilişkiler, kariyer geliştirme ile kamu personel rejimi etkileşim içinde olmalıdır.

- İktisadi kalkınma sürecinde özel ve kamu kuruluşlarımız birlikte gelişmelidirler. Aynı anda çağdaş süreçleri izlemeli; takip etmelidirler. Kamu, enerji, altyapı, iletişim, eğitim gibi ana hizmet faaliyetlerinde hızlılığı açısından özel kurumlan olumsuz etkilememeli, yatırımlarını ve icraatını hızlandırmalıdır. Diğer yandan kamu yönetiminin verimsizliği ve ağır bürokrasi, sadece yeniden kanun yaparak/değiştirilerek aşılamaz. Sorun varolan mevzuatları uygulayamamak/uygulama sırasında yavaş hareket etmekten kaynaklanmaktadır. Uzmanlığı, haber, bilgi ve teknoloji aktarımında hızlılığı esas alan, kalifiye eleman/kaliteli işe ağırlık veren bir süreç oluşturulmalıdır.

- Hizmette kalite esas alınmalı, nesnel ölçütlerle iş ve hizmet üretilmelidir.

- Kişiselikten kurumsallığa geçilmelidir. Kurumların başındaki yöneticilerin gerçekleştirdiği başarı ve çağdaş yönetim politikaları, daha sonra yerine başka bir yöneticinin atanmasıyla sona ermeyip, aksine kuruluşun yönetim politikası olmalı ve süreklilik kazanmalı ve kişiselikten asla etkilenmemelidir.

- Uygunluğuna bağlı olarak kamu kuruluşlarında da uzmanlığa dayalı, ast-üst silsilesinin çok az olduğu, iletişimde hızlı ve tabanı geniş bir yönetim modeli uygulanmalı, Mc. Gregor’ın Y tipi insan modeline uygun personel sayısı mümkün olduğunca artmalı, uzmanlık, proje yönetimi, yetki devri, örgüt içi kültür ve insancıl ilişkilere önem verilmelidir. Hatta mümkün olduğunca Z Tipi Yönetim Modelini analiz eden ve uygulanabilirliğini tartışan bir yönetim bilimi süreci de dikkate alınmalıdır.

- Kamu personel yönetiminde nitelikli eleman ihtiyacı bulunmaktadır. Dışarıdan personel almaktan ziyade çalışmakta olan personele “mesleki eğitim ve geliştirme programı” projesi uygulanmalıdır.

- Güvenlik soruşturmaları ve arşiv incelemesi adli, askeri, emniyet, dış işleri ve eğitim hizmetlerine ilişkin sınıflarda devam etmeli; idari ve diğer personel sınıfları için kaldırılması ise tartışılmalıdır. Kanımızca tamamen kaldırılması için zamana ve kamu personeline ilişkin diğer uygulamaların da değiştirilmesine gereksinim bulunmaktadır.

AVRUPA İÇİN BİR ÇATIŞMA YÖNETİMİ MERKEZİ*

Çev.: Kadir Akın GÖZEL
Çatalzeytin Kaymakamı

Avrupa'da Soğuk Savaş'ın sona ermesi, 20. yüzyıl boyunca iki savaş ve müteakiben katı ve acımasız bölünmelerle sarsılmış bir kıta için çoğunluk tarafından yeni fırsatlar yaratacak gibi görüldü. 9 KASIM 1989'da Berlin Duvarı'nın yıkılması bölünmüşlüğü sonu olarak algılandı ve Almanya'nın yeniden birleşmesi süreci başladı ki bu süreç 1990 yılının ilk yarısında umulmadık bir hız ve kolaylıkla ilerledi. Ama daha o zamandan Avrupa'nın Soğuk Savaş'a karşı çabuk özlem duymaya başlayacağı tahminleri yapılmaya başlandı. Bunun sebeplerinden bir bölümü Soğuk Savaş'ın yüksek derecede bir istikrarı karakterinde taşıması idi. İlişkiler açık, kesin ve çok az belirsizlik veya değişkenlik içeriyordu; anlaşmalar aynı zamanda Sovyetler'in gücünü de dikkate almakta idi ve Alman problemini çözümlmek için bir çerçeve de sağlıyordu ve sistem önemli ölçüde sağlamlık ve kendini çabuk toplayabilime özelliklerine sahip görünüyordu.

Avrupa'daki Soğuk Savaş sisteminin istikrarı, birbirine kenetlenmiş ve karşılıklı olarak birbirini sağlamlaştıran birçok faktörden kaynaklanıyordu. Bu faktörlerin ilki, sistemin göreceli basitliği idi; Doğu ve Batı arasında tek bir fay çizgisi belirlendi ve diğer çatışma ve tansiyon kaynakları bununla karşılaştırıldığında önemsiz olarak görüldü. Birleşik Devletler ve Sovyetler Birliği etrafında kümelenmiş düşman bloklar sistemi katı ve nahoş görünmekle birlikte aslında göreceli olarak idaresi oldukça kolaydı. İki ana karar merkezi vardı ve askeri güç ile sistemdeki karar veren otorite arasında doğal bir liderlik yarışı vardı. Bununla çok yakından ilişkili olan ikinci faktör Avrupa'da süper güçlerin ilişkilerinin temeli olarak bloklar arasında kabul edilmiş olan ayırımın belli çizgisi ve çatışmanın yanlış hesaplamaadan doğacağını ihtimal dışı bırakılmasıydı. Üçüncüsü ise, etki alanlarının bu karşılıklı kabulünün, nükleer silahsızlanma ile bağlantılı olmasıydı ki bu mevcut durumu güç kullanarak değiştirmeye kalkışmanın maliyetinin altını çizmekteydi. Batı Avrupa'ya nükleer garantinin geçerliliği hakkında soru işaretleri olmakla birlikte, Sovyetler Birliği'nden gelecek kasıtlı bir saldırının, çok kolayca kontrolden

* Bu konu, Searching for a New Security, Structure in Europe, Armand Classe and Lothar Rühl, 1990, s. 274 - 287'den tercüme edilmiştir.

çıkıp, Sovyetler Birliği'nde de çok büyük yıkıma sebep olacak dünya çapında bir nükleer savaşa kadar gidecek bir çatışmaya yani bir felakete kadar gidebileceği açıldı. Genişletilmiş silah indirimleri tartışmalarının çoğunluğu oranlar konusuna odaklanmış olmakla birlikte, Avrupa'daki mevcut silah indirimine temel olan şey, oranlara bağlı olmayan ve kontrol edilemeyen ciddi bir silahlanma yarışı ihtimaliydi.

Gerçekten de, Avrupa'da bir çatışmanın nasıl gelişeceği korkusu uyarıcı bir etki yaptı ve Doğu Batı bölünmüşlüğü'nün her iki tarafındaki hükümetleri mümkün olduğunca sağduyulu davranmaya itti. Bu, sistemi istikrarlı kılan dördüncü faktörle yakından ilişkilidir -kriz idaresinde kriz önlemenin ağır basması-. Kriz önleme bir ölçüde silah indirimi yoluyla başarılıydı, fakat aynı zamanda, Avrupa'da oyunun kurallarının anlaşılması da bunda rol oynadı. Bu, Soğuk Savaş Avrupası'nda krizlerin zaman zaman ortaya çıktığını inkar etmek demek değildir. 1948'deki Berlin Krizi sistem tam anlamıyla berraklaşmadan ortaya çıkmış olduğu için dikkate alınmasa da, 1961'de Sovyet ve Amerikan tanklarının Charlie Kontrol Noktası'nda karşı karşıya geldiği 1961 Berlin Krizi'nde tehlikelerin bir kısmı gözler önüne serildi. Ayrıca şu da önemlidir ki, 1961'den sonra Avrupa'da Doğu-Batı krizi olmadı. Tabii ki, Doğu Avrupa'da periyodik Sovyet işgalleri ile sonuçlanan krizler vardır. Süper Güçler, buna rağmen, blokların kendi içlerindeki krizlerin Doğu ile Batı'yı karşı karşıya getirecek krizlere dönüşmesini önleyip iç sorunlar olarak kalmasını sağlamada başarılı oldular.

Bunların hiçbirisi Soğuk Savaş'ın Avrupa'da da dezavantajları olduğunu inkar anlamına gelmez. Şüphesiz ki en büyük maliyeti Sovyet kontrolü altındaki alanda özgürlük ve demokrasinin kaybedilmesi idi. Dahası, bunun Soğuk Savaş'ın bir sonucu olduğu kadar, Sovyetler Birliği'nin 1940'ların sonlarında Doğu Avrupa'daki faaliyetleri ki bu faaliyetler bölünmüş Avrupa'yı yarattı-olduğunu söylemek de belki üstünde durmaya değer. Müteakiben, Sovyetlerin Doğu Avrupa ülkelerine dar sınırlar içinde yerel politikalar belirlemekten başka seçme şansı vermemiş olması da askeri müdahaleyi ve Brejnev doktrini'nin yayılmasını getirdi. Bu, Soğuk Savaş'ın bu durumu devam ettirdiğini veya Sovyet kontrolüne açık bir dış düşman olmaksızın belli bir dereceye kadar izin verildiği gerçeğini yadsımak için söylenmemiştir. Veya Soğuk Savaş'ın maliyetlerinden birisi olduğunu inkar da değildir, isim vermek gerekirse Avrupa, iki Almanya'nın dünyada en çok silahlanmış bölgeleri haline getirilmesi ile ziyadesiyle silahlanmış oluyordu. İma edilmek istenen asayiş ve istikrarın, demokrasi ve özgürlük açısından bakıldığında adil olmaktan taviz verilerek ve başka ihtiyaçlar için kullanılabilecek paraların askeri harcamalar için tahsis edilmesi ile de ekonomik maliyeti açısından taviz verilerek sağlanmış olmasıdır. Ancak, istikrar sağlamadaki başarı gözardı edilebilecek veya bir kenara atılabilecek

cinsten değildi. John Mearsheimer'in işaret ettiği gibi, Soğuk Savaş, Avrupa'da, modern devlet sisteminin zuhurundan beri devletler arası ilişkilerde az veya çok belirleyici olmuş olan anarşinin kontrol altına alınmasına yardımcı olan bir güvenlik çerçevesi sağladı. Bunun doğal sonucu olarak, tabii ki, Avrupa'da Soğuk Savaş'ın son bulmasıyla birlikte bu anarşik eğilimlerin bazıları bir kez daha ortaya çıkabilecekti. "Avrupa'da büyük krizler ve hatta savaşlar çıkması ihtimali Soğuk Savaş'ın tarihe karışmaya başlaması ile birlikte artmış görünüyor. Gelecek 45 yıl, Soğuk savaş'tan önceki 45 yılda olduğu kadar şiddet içerecek gibi görünmüyor, fakat esasen geçen 45 yıldan daha fazla şiddet içerecek gibi ve biz geriye dönüp baktığımızda o dönemi Soğuk Savaş olarak değil "Uzun Barış" dönemi olarak anımsayabiliriz."

Savaş ve krizlerin Soğuk Savaş sonrası Avrupası'nın güvenlik sisteminin önemli özellikleri haline gelebileceği tartışmasında çok farklı boyutlar var. Birincisi, Avrupa'da nükleer silahlardan arınmanın güç kullanımının önündeki büyük engeller birini kaldıracacağı görüşüdür. Soğuk Savaş sırasında zaman zaman dile getirilen bir endişe "Avrupa'nın konvansiyonel bir savaş için uygun hale gelmesi" idi ki bu görüş Avrupa'da külliyatlı miktarda nükleer cephaneliklerin olduğu bir dönemde çokça abartılarak dile getirildi; bu cephaneliklerin kaldırılması ile birlikte, bir tarafın yaptığı maliyet veya risk hesabı diğer tarafça değişik olarak yapılacaktı. Çok iddialı ve zorlayıcı diplomasiye başvurma yoluyla elde edilebilecek faydalar daha az nükleer silah konuşlandırılmış bir Avrupa'da daha fazla artabilecektir. Ancak, bu, Avrupa'nın politik ve stratejik manzarasından nükleer silahların daha az yaygın bir unsur olarak yer alacağı anlamına gelmez. Bununla aynı derecede önemli olan bir gerçek ise, nükleer güce sahip olmayan taraflar arasındaki düşük yoğunluktaki çatışmalarda nükleer silahların daima konu dışı kalıyor olmasıdır. Nükleer caydırıcılık hiçbir zaman mevcut olasılıkların tamamını kapsayamamıştır ve önemli miktarda nükleer silah Avrupa'da konuşlandırılmaya devam etse bile, bu tüm çatışmalar için caydırıcı olmayacaktır. Problem, kısmen nükleer kısıtlamaların azalması ve kısmen de Doğu Avrupa'da Sovyet kontrolünün kalkması ile birlikte askeri güç kullanma fırsatlarının artacak olmasıdır.

İkinci problem, Sovyetler Birliği'nin Batı Avrupa için artık ideolojik bir tehdit oluşturmaması ve hatta şu an için bir askeri tehdit de olmamakla birlikte, Avrupa'nın tek en güçlü devleti olmaya devam etmesi, böylece de Kıta'daki güç dengesini değiştirebilecek gizli bir tehlike olmayı sürdürmesidir. Dahası, Sovyetler'in iç politikalarının ne yönde gelişeceği de belirgin olmaktan uzak. Bir geriye dönüş olası görülme de bir noktada muhafazakar bir geçmişe dönme isteği uyanma ihtimali veya Sovyet Ordusu'nun yönetimi ele geçirmesi de akla gelebilir. Sovyetler Birliği'nin batı Avrupa'ya karşı nazik veya onlar hakkında daima iyi düşünen bir yapıda kalacağı tam bir iç rahatlığı ile kabul edilemez.

Soğuk Savaş Sonrası Avrupası'nda ortaya çıkması muhtemel üçüncü güvenlik problemi güç ilişkilerinin kaldırılmasından kaynaklanacaktır. Hala belirleyici güç olan Sovyetler Birliği'nin iç problemleri vardır ve gelecekte yeniden güç kazanmış bir "Birleşmiş Almanya" ile çekişmeye devam edecektir. Moskova, "2+4" sürecine yardımcı olmaya gönüllü olduğunu fazlasıyla kanıtladı, fakat, Almanya'nın gücünün hortlaması konusunda endişeye sahip iki devlet arasında yardımlaşmanın olduğu periyodlar da yaşanmadı değil. Rapella tarafından en kayda değer olarak gösterileni Nazi-Sovyet Paktı-fakat belirleyici ilişkiler hep büyük bir güç mücadelesi şeklindeydi. Rusya-Almanya düşmanlığı son 150 yıl boyunca Avrupa devlet sisteminin tekrerrür eden bir özelliği idi ve bunun sona ereceğine inanmak için hiçbir sebep yok. Gerçekten de, zayıflamakta olan bir Sovyetler Birliği ve birleşmiş, yeniden güç kazanan ve başarılı bir Almanya, potansiyel olarak çok değişken bir kombinasyon. Bu düşmanlığı yeniden alevlendirecek muhtemel kırılcımlardan birisi Doğu Avrupa'daki olaylar. Doğu Avrupa üzerinde Sovyetlerin belirleyiciliği belli şeyler pahasına sağlanmış olsa da, bu aynı zamanda, geleneksel olarak kargaşa ve istikrarsızlık özelliklerine sahip bir bölgede milliyetçi ve etnik tansiyonu da içinde barındırıyordu. Doğu Avrupa'da demokratik kurumlar geleneksel değildi ve Sovyet kontrolünün kalkması ile birlikte, durum istikrarsızlık ve çatışma için her zamankinden daha uygun hale gelmişti. Mearsheimer'in hiper milliyetçilik diye tanımladığı alan bir anda öne çıkmıştı. Yugoslavya'da tansiyon çok gergin ve ülkenin parçalanması ile sonuçlanabilirdi. Aynı zamanda Yugoslavya , Arnavutluk ve Bulgaristan ile çatışma ile sonuçlanabilecek bazı problemlere sahipti. Yugoslav hükümetinin sert bir politika izlemesi iç istilaları cesaretlendirebilirdi; diğer taraftan, öteki devletler Yugoslavya'daki etnik problemlerden düşmanlıkları yeniden alevlendirmek için bir avantaj olarak faydalanmaya karar verebilirlerdi. Macaristan ve Romanya arasındaki anlaşmazlıklar ve hatta Polonya ve Çekoslavakya'nın toprak anlaşmazlıkları gibi başka problemler de vardı Doğu Avrupa'da. Eski haksızlıklara yeniden çözüm bulma girişimleri veya diğer bir devletteki etnik gruplara yardım etmek için güç kullanımı hesap dışı bırakılamazdı. Dahası, bu şartlar altında, büyük devletlerin çağrı üzerine veya olaya soğuk durmanın yaratacağı olumsuz sonuçların korkusu ile bu anlaşmazlıklara el atması şaşırtıcı olmayacaktı. 1990 yılında, işaretler Sovyet-Alman işbirliğinin büyüdüğünü göstermekte olmasına rağmen, bu trend bozulabilir ve ilişkiler Doğu Avrupa'daki gelişmelerin bir sonucu olarak düşmanca ve daha acımasız bir hal alabilirdi. Sovyetlerin zayıflama periyodunda güvenlik konusundaki korkuları Doğu Avrupa'da bir ayaklanma ile sovyetler Birliği 'nin Soğuk Savaş boyunca kendi nüfuz alanı olarak gördüğü bir bölgede Alman gücünün münasebetsizliği olarak lanse edilip çok kolayca bu devlet galeyana getirilebilirdi.

Bu analizde en kötü ihtimali düşünen bir bölüm var. En azından, Soğuk Savaş

Sonrası Avrupası'nda barış ve uyumun garanti olmadığını göstermek için yeterince şey söylendi. Batı Avrupa'nın, ekonomi alanında karşılıklı bağımlılığın bir sonucu olarak, öncü devletlerin askeri gücü birbirlerine karşı kullanacak bir politika aracı olarak belirlediği “güvenli bir topluluk” haline geldiğini ileri sürenler olmasına rağmen, bunun Doğu Avrupa'yı da içerdiği konusu açık değil. Dahası Batı Avrupa'da bile tarihsel düşmanlıklar işbirliği ile örtüldü ama tamamen ortadan kalkmadı. Bu manada, birleşmiş bir Almanya'nın Avrupa Topluluğu'nu kendi milli politikasının bir aracı olarak kullanabileceğine yönelik endişeler, Avrupa'nın Topluluğu Almanya'nın gücünü sınırlamak için kullanma arzuları konusunda da ipuçları veriyor.

Kısacası, gelecekteki Avrupa'yı Jack Snyder'in deyimiyle “Hobbesian Kötümserliği olarak düşünmek çok kolay. Öyle bir Avrupa ki, Sovyet problemi azalmış fakat tamamen ortadan kalkmamış, eski anlaşmazlıklar su yüzüne çıkıyor ve bunlara yenileri ekleniyor. Yine öyle bir Avrupa ki, çizgiler Soğuk Savaş döneminde olduğundan az çok daha belirgin çizilmiş- bu öyle bir durum ki bir yanlış anlama, yanlış hesap veya yanlış tahmin sonucu bir çatışma olasılığı şimdi daha fazla. Çok kaygan ve belirgin olmayan bu durumda, güvenlik ilişkileri Soğuk Savaş döneminde olduğundan daha kısıtlı bir önceden tahmin etme imkanı ile şekillenecek. Dahası, farklı kaynaklara sahip problemler ve gerilimlerin uzlaşma yollarını tahrir etmede oynayacağı rol de dışlanamaz.

Önceden tahmin edilemezlik ve düzensizliğin hakim olduğu bir durumda, devletler kendilerini yüksek dereceli bir şüphe ve güvensizlikle şekillenmiş bir karşılıklı ilişkiler yumağına hapsolmuş bulacaklar.

Tüm bunlarla anlatılmak istenen, Soğuk Savaş Sonrası Avrupasının krizlerle başa çıkabilecek kapasiteye sahip basit bir güvenlik çerçevesine ihtiyaç duyduğudur. Soğuk Savaş Avrupası'nda, krizleri önlemek ilk planda idi. Soğuk Savaş Sonrası Avrupası'nda kriz idaresi daha acil ve önemli hale gelmelidir. Bundan sonraki bölüm, kriz idaresi için bir kapasiteye sahip olabilecek güvenlik anlaşmaları çeşitlerini irdelemektedir.

YENİ GÜVENLİK ÇERÇEVESİ

Avrupa'da yeni bir güvenlik çerçevesi tartışmalarındaki problem, bu tartışmaların problemler ve ortaya çıkabilecek saldırılarla ilişkileri belli olmayan, gereğinden fazla ve fizibil olmayan kurumsal bağlılık ve kapsayıcılık öngören ve yeniliklerle devamlılığa duyulan ihtiyacı gözardı eden büyük mimari şemalar üzerinde odaklanmasıdır. Örneğin, Batı Almanya Dışişleri Bakanı Gensher tarafından ortaya atılan bazı şemalarda, NATO zamanla dağılacak ve bir çeşit Pan-Avrupa güvenlik organizasyonuna dönüşecek diye öngörülmektedir. Diğerleri, örneğin Britanya, ye-

ni güvenlik çerçevesi sağlayacak olan Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı (AGİK) fikrine, bir telefon numarası bile olmadığını ve hiçbir zaman NATO'nun yerini alamayacağını belirterek karşı çıktı. Bu farklı yaklaşımlar Avrupa'da çıkar ilişkilerinin nasıl idare edilmesi gerektiği konusundaki birbirine zıt felsefelerin -Geleneksel bir güçler dengesi yaklaşımıyla mı yoksa kolektif güvenlik anlayışlarıyla mı yönetilecek - ve sadece Soğuk Savaş ve Sovyet gücünün kalıntıları hakkında değil, diğer güvenlik problemleri ihtimalleri ve bunların ciddiyetleri konusunda da ne dereceye kadar endişelenmenin gerekli olduğu konusundaki farklı değerlendirmelerin bir yansımasıdır.

Buna rağmen gelecekteki Avrupa güvenlik anlaşmalarına ilişkin tartışmalar ilerledikçe, en azından geçici bir periyod için, NATO'nun rolünün, rolü oldukça artırılmış bir AGİK ile birlikte devamı üzerine kurulu bir çeşit melez bir yaklaşım üzerinde konsensüs sağlandı. Hangisinin birincil güvenlik kuruluşu olacağı konusundaki vurgular arasında hala farklılıklar olmakla birlikte, NATO ve AGİK'in biri diğerini tamamlar yapıda değişik roller yüklendiklerinin de farkına varıldı. NATO Avrupa'da Güçler Dengesi'ni devam ettirmek ve Sovyetler Birliği karşısında bir ağırlık ve Almanya'ya devamlı bir kısıtlama sağlamak için hala gerekli iken, AGİK diğer tansiyon ve çatışma kaynakları ile özellikle de Doğu Avrupa'da ortaya çıkabilecek problemlerle ilgilenmek için daha uygun olacaktı. Dahası, AGİK ile sembolize edilen bir Pan-Avrupa güvenlik çerçevesi NATO üyesi olmayan ve artık Varşova Paketi'nin çift taraflı konforuna da sahip olmayan ülkelerin güvenlik problemleri ile ilgilenecek bir mekanizmanın varlığını garantilerken, Avrupa'daki hiçbir gücün marjinalize edilmemesini de garantileyecekti ve böylece dengeleyici rolünü alacaktı.

NATO'nun yanı sıra bir PAN-AVRUPA güvenlik çerçevesine sahip olmanın bazı avantajları olabileceğinin farkedilmesiyle 5-6 Temmuz 1990'da hükümet başkanları toplantısından sonra Atlantik Ortakları tarafından açıklanan Londra Deklarasyonunda iyice belirindi. NATO'nun stratejisi ve güç konuşlandırması konularında yapılması düşünülen kesin değişikliklerin belirtilmesinin yanı sıra, bu deklarasyonda "daha birleşmiş bir Avrupa'da daha geniş bir siyasi diyalog forumu sağlamak için "AGİK'in kurumsallaştırılması " da teklif ediliyordu. Bunu başarmak için, hükümet başkanları veya bakanlar düzeyinde düzenli görüş alışverişleri, düzenli gözden geçirme konferansları ve bir sekreteryaya gerekli olacaktı. Belki de hepsinden önemlisi, NATO'nun "AGİK'e üye ülkeler arasındaki çekişmeleri yatıştırmak, olağanüstü askeri hareketleri tartışmak ve askeri bilgi değişimi için bir forum olarak hizmet edebilecek bir AGİK Çatışmanın Önlenmesi Merkezi" kurulmasını tavsiye etmesidir. Bu teklif çok genel anlamda ortaya atılmış olmakla birlikte, gerçekte, 1990'ların ortası ve sonlarında Avrupa için bir çeşit melez güvenlik çerçevesinin

hem gerekli hem de uygun olacağının farkına varıldığını ve bu fikrin desteklendiğini gösteriyordu. Birleşik Krallık ve Birleşik Devletler'in her ikisinin de böyle bir fikre kuşkuyla bakıyor olmalarına rağmen Bayan Thacher Mart 1990'da Königs- winter Konferansında AGİK'in uzlaştırma ve arabuluculuk için faydalı bir çerçeve sağlayacağı yönündeki fikirleri destekleyen bir konuşma yaptı. Bu Birleşik Devletler'i aynı yönde ilerlemek ve AGİK'e bir şekilde daha geniş bir rol vermek için cesaretlendirmiş olabilir. Bir Çatışmanın Önlenmesi Merkezi oluşturulması fikri için destek olmakla birlikte, böyle bir merkezin nasıl çalışacağı konusu hala açıklığa kavuşmaktan uzak.

BİR ÇATIŞMA ÖNLENMESİ VE İDARESİ MERKEZİ

Avrupa'da bir Kriz Önlenmesi ve İdaresi Merkezi kurmaya yönelik her girişimin birçok zorluklar ve problemlerle karşılaşması kaçınılmazdır. Bunların bazıları organizasyon ve yapı düzeyinde ve daha az önemli değiller çünkü sıradan gibi gözükürler. Örneğin, merkez için en uygun yerin seçilmesi, ihtiyaç duyulan çeşit ve miktarlarda fonların oluşturulması ve karar alma prosedürleri olasılıklarının belirlenmesi, oylamalar konusunda anlaşılması v.b. hep yapılması gerekli işlerdir. Aynı şekilde sekreteryadaki muhtemel görevlerin dağıtımı da gereklidir. Sonuç olarak, uygulamaya yönelik bu konular, temel düşünsel konuların bir yansımasıdır. Merkez'in çalışması nasıl tanımlanacak? Faaliyetleri için ne gibi modeller mevcut? Merkez 35 milletin yer aldığı bir mini "Birleşmiş Milletler" mi olmaya niyetli, yoksa gerçekten Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı'nda çok milletli bir forum olarak gösterildiği için ilave meşruluk verilmiş bir "büyük güçler konseri" mi olacak?

Muhtemelen mevcut sorular içerisinde en açık ve önemli olan Merkez'in rolü ve sorumluluklarına ilişkin olandır. Bu sorumlulukların kapsamı nedir? Merkez'in neler yapması bekleniyor? 1990'lar ve sonrası için Avrupa'nın güvenliğine ne gibi katkılar sağlayacak?

Bu soruların cevapları gözönüne alındığında ve Avrupa'da bir Kriz Önleme ve Kriz Yönetimi Merkezi'nin potansiyel görevleri düşünüldüğünde, akla gelmesi gereken birçok düşünceler var. Birincisi, Merkez'in başa çıkamayacağı sorumluluklarla fazlaca yüklenmesi ve Merkez'in Avrupa güvenlik ilişkilerinin kenarında tutulması arasındaki dengenin tutturulmasıdır. İkincisi, bu merkezin sadece bir kriz önleme kapasitesi ile değil, aynı zamanda kriz yönetimi yetenekleri ile de donatılmasıdır. Yukarıda önerildiği gibi, Soğuk Savaş Sonrası Avrupası'nda çatışma üzerindeki bazı çekingenlikler azaltılmıştı ve bunun sonucu olarak krizler Soğuk Savaş Dönemi'ndeki kadar ciddi olmasa bile daha sık olabilecekti. Dahası, kökleri eski etnik veya milliyetçi düşmanlıklara dayanan krizleri öngörmek veya önlemek her zaman

mümkün olmayabilir. Bu şartlarda, kriz yönetimi-krizi kontrol altında tutmanın ve daha da büyümesini önlemenin bir yolu olarak-tek seçenek olabilir. Üçüncüsü, Merkezin görevini yerine getirebilmesi için ne çeşit yeteneklerle donatılması gerekeceği konusunda hayati kararlar alınması mecburiyetidir. Merkezin sorumlulukları ve bu sorumlulukları yerine getirmek için gerekli yetkilerin verilmesi konusunda çok iyi bir uyum olmalı. Çok açık olmasına rağmen, Merkez'den beklentiler ile yapabileceklerinin uyuşmaması halinde bu girişimin tümüyle kredisini yitirebileceğim de bir kez daha vurgulamaya değer.

Tüm bu tereddütler gözönüne alındığında, zihnimizde canlandırabileceğimiz birçok kriz önleme ve kriz yönetimi merkezi şekilleri olacağı açıktır. Bu çeşitlilik, çok geniş yetkilerle donatılmış, Avrupa'da askeri hareketleri takip etmek için kaynakları olan, arabuluculuk için bir çeşit mekanizma görevi yapan ve gerilim ve kargaşa olan bölgelere barış güçleri gönderebilecek kapasiteye sahip bir merkezden, Avrupa'daki askeri hareketlerle ilgili bilgileri ayırtıracak ve önceliği silahlanmanın kontrolü anlaşmalarının uygulanmasını denetlemeye vermiş küçük bir büroya kadar uzanabilir.

Eğer düşünülen daha aktif bir merkez ise, bu durumda bu merkez birbirinden farklı ancak birbirinin tamamlayıcısı durumundaki birden fazla konuya aynı anda ve etkinlikle hakim olabilecek yeterlilikte olmalıdır. İlk olarak, Avrupa'daki askeri hareketleri gözlemleyecek bir konumda olmalı ve şiddet veya çatışmayla sonuçlanabilecek olağanüstü askeri hareketleri tespit edip tepki verebilmelidir. Bunun organizasyonunun birçok yolları vardır. Bu ihtimallerden birisi, Milli istihbarat yeteneklerine ve üye ülkelerin hazırlayıp sundukları bilgilere dayanmaktadır. Bu, NATO'da, Amerika'nın ve daha küçük ölçekte İngiltere'nin sağladığı bilgilere güvenilmesi ve onlara göre hareket edilmesinde gördüğümüz duruma benzer bir durum ortaya çıkaracaktır. Bunun avantajları, merkez için maliyetinin az olması ve daha önce denemiş bir yöntem olmasıdır. Buna karşın, milli bir istihbarata bu derecede güvenilmesi bazı problemler yaratabilir, en azından bazı ülkeler kurulması düşünülen bu çeşit birçok uluslu kuruluşa çok hassas bilgilerini verme konusunda isteksiz olabilirler. Milli kaynaklara bir ölçüde de güvenilmesini ortadan kaldırmak mümkün olmadığından, böyle bir sistem küçük bir çok uluslu gözlemleme biriminin kurulması ile desteklenebilir merkezde bilgisayar destekli uyarı işaretlerini çok geniş olarak kullanan bir alarm veya uyarı grubunun da bulunması gizli bilgilerle birlikte çok geniş kullanıma açık kaynaklara da ulaşmayı sağlayabilir ve kriz veya çatışma ile sonuçlanması muhtemel konuların tespitinde sorumluluk alabilir. Bu şema -çok geniş bir personel kullanımına ihtiyaç doğurmakla birlikte- karşılıklı güvene dayalı olarak ve diğer inisiyatiflerle Avrupa'da daha geniş askeri şeffaflık sağlanabildiği takdirde bu bilgilerin merkeze verilmesi ile daha da geliştirilebilir. Avrupa'nın uy-

dialarından ve “açık gökler” prensibi uygulamaya konulduktan sonra bu prensip çerçevesinde elde edilebilecek bilgiler ele geçmeye başlayınca, Merkez’in gözetleme faaliyetleri daha doğrudan yapılabilir hale gelecektir. Dahası, gözlemleme, uyarı ve alamının çok uluslu yapısı alınan bilgilerin değişik yaklaşımlarla değerlendirilmesini sağlar ve milli sterotipler ve önyargılar dolayısıyla istihbaratta hatalara yol açan yanlışlığı da ortadan kaldıracaktır. Bunlardan hiçbirisi geniş bir istihbarat örgütü kurulacağı manasına gelmez; bu sadece, merkezin sorumluluklarının büyük askeri faaliyetlerin gözlemlenmesi ve potansiyel çatışma alanlarının tespiti ve önlenmesini kapsamı durumunda daha etkin çalışması için yapılmış bir öneridir.

Merkez’in ikinci konusu, gerginliklerin yatıştırılması, dialoğun kurulması veya yeniden başlatılması, yeniden gözden geçirme imkanları sağlanması, muhtemel anlaşma şekillerinin önerilmesi ve taraflardan birinin veya her ikisinin birden memnuniyet içinde gerginliğe son vermesinin sağlanması olacaktır. Bu konuda, NATO genel Sekreteri’nin Türk-Yunan gerginliğinin çeşitli aşamalarında oynamaya çalıştığı uzlaştırmacı rol emsaldir.

Üçüncü konu -ki birçok şartlar altında yatıştırma ve uzlaştırma çabalarının bir tamamlayıcısı olduğu kanıtlanmıştır- barışın sürdürülmesi faaliyetlerine de eğilimi gereğidir. Bu, savaşı taraflar veya ülkelerin işlerine müdahale edecek şekilde büyük askeri birlikler sevk edilmesi şeklinde davranılacağı manasına gelmez; daha ziyade düşman tarafların arasına girip, onlara belki de anlaşma süreci için zaman kazandıracak görece daha yumuşak bir müdahaledir. Bu şekilde daha yumuşak bir “barışı sürdürme” faaliyetinin varlığı büyük güçlerin Orta Avrupa’daki etnik çatışmalar veya milliyetçi düşmanlıkların içine taraf olarak girmesini önleyebilecektir. Gerçekten de, eğer başlıca tehlikelerden birisi olarak Merkezi veya Doğu Avrupa’daki yerel veya bölgesel çatışmaların, büyük güçlerin güç yarışı için katılmalarını cesaretlendirmesi görülüyorsa, büyük güçler karşıt taraflardan birinin yanında yer almadan barışı koruyacak güçlerin erkenden yerleştirilmesi önleyici diplomasinin başlıca hareketi olacaktır. Burada, pek tabii ki, kriz bölgelerine çabucak yerleştirilebilecek küçük ve hızlı hareket edebilecek güçlere ihtiyaç vardır. Bu kuvvetler dönüşümlü olarak çokuluslu bir yapıda oluşturulabilir.

Merkez’in dördüncü konusu, kriz önleme ve kriz yönetimini sağlayacak biçimde bir iletişimin geliştirilmesidir. Bir kriz anında, Güvenlik ve İşbirliği Konferansı’nın 35 katılımcısının hepsinin de eşit öneme sahip olamayacağı açıktır ve tabii ki, mümkün olan veya istenen kararların alınmasında yer alma ve bir krizin önlenmesi için gerekli hız ve kararlılığın derecesi konusunda herkesin önemi eşit olmayabilir. Bu durumda, bir çeşit Yürütme Konseyi- veya belki de bir Güvenlik Konseyi ki 35 katılımcının temsilcileri ile birlikte ABD ve Sovyetler Birliğinin ve birleşmiş bir Almanya, İngiltere ve Fransa temsilcileri ile birlikte, Doğu Avrupa’dan seçilmiş bazı

lkeler ile herhangi bir blok ile ilişkisi olmayan Avrupa ülkelerinden dönüşümlü olarak oluşturulacaktır. Dahası, buraya katılmada önderlik eden hükümetler birbirleri ile ve merkez ile direkt iletişim hatları da kurabilirler. Diğer bir deyişle, Merkez bir iletişim ağının odağı haline gelecek ve sadece hızlı bir bilgi akışı sağlamakla kalmayıp aynı zamanda krizlerin ve düşmanlıkların ortadan kaldırılmasını veya lokal ize edilmesini güvence altına alacak bir konsültasyon süreci de sağlayacak. Bu tür konuların üstesinden Merkez'in çok uluslu personelinin bir işbirliği ve güven alışkanlığı geliştirmeleri halinde daha da etkin bir şekilde gelinebilecektir. Uygulamada bu çeşit bir işbirliği geleneği bir kriz anında çok değerli olacaktır- özellikle krize verilecek tepkinin bir parçası da kriz bölgesine barış gücü sevkedilmesi ise.

Böylesine iddialı bir merkezin birçok etkileyici yanları olmakla birlikte, böyle bir organizasyonun oluşturulmasına karşı çıkan görüşler de vardır. Birincisi, Avrupa'da gelecekte çıkması muhtemel çatışmaların gerçekte Batı Avrupa'nın ve Amerika'nın çıkarlarını etkilememesi ve bu bölgelerin bu ülkelere karşı soğuk davranmaları ihtimalidir. Konu şu ki, Avrupa 1914 yılında olduğundan çok farklı bir yerde ve Balkanlar'da veya Orta ve Doğu Avrupa'da bir atışmanın Avrupa'da daha geniş bir savaşa yol açacağını düşünmek, Birinci Dünya Savaşı'na yol açan Saray- Bosna krizini yanlış yorumlamaktan kaynaklanan bir önerme olacaktır. Yukarıdaki görüşte bazı gerçekler var. Amerika ve Batı Avrupa'nın çıkarları Orta veya Doğu Avrupa'daki her olaydan etkilenir diye kesin birşey yok ve kriz anında Batılı gçler duyarsız ve ilgisiz kalabilir. Gerçekten de, eğer Macarlar ve Rumenler döğüşmek isterse, buna karşı yapılabileceklerden birisi de onları tamamen bitkin düşene kadar dğşmeye terk etmek olabilir. Güçlük şurada ki, Avrupa'da büyük güçlerin çıkarlarını etkilemeyecek çok az bölge var. Dahası, etnik gerilimler veya milliyetçi çatışmalar, gerek taraflardan birinin daveti gerekse diğerleri öyle yaptığı için büyük güçlerin de katılımına yol açabilir. İlk müdahale istekli olmaktan ziyade korkudan kaynaklanır, fakat diğerlerine daha değişik görünebilir ve bu durumda karşı hareketler ne kadar umulmadık ise o kadar zarar verici olur. Yukarıda açıklandığı şekilde iddialı bir Kriz nleme ve Kriz Yönetimi Merkezi'ne bir diğer itiraz, bunun basitçe Birleşmiş Milletler'in rollerinin, faaliyetlerinin ve sorumluluklarının kopyalanması olacağı şeklinde. Bu durumda, global kolektif güvenlik organizasyonlarının etkili olamadığı bir gerçektir ve bölgesel bir organizasyonun, bölgesel problemlerin çözümü için daha uygun ve daha etkili olabileceği hatırlanmalıdır. Gerçekten de, Amerika dışında, Avrupa dışı ülkelerin Avrupa ilişkilerine karışması problemin çözümüne yardımcı olmaktan çok daha karmaşık hale getirebilecektir.

nc bir itiraz, böyle bir merkezin bir kriz ile ilgisiz olacağı ve hükümetlerin geniş kapsamlı ikili işbirliği ve iletişim için merkezi atlayarak hareket edeceklerdir. Yine bu görüşü de destekleyen kanıtlar var. Merkez, Avrupa'daki bir kriz s-

resince geniş kapsamlı bir iki taraflı diplomasi için yedekte kalmayacaktır. Aynı zamanda, Merkez, daha geniş kapsamlı bir konsültasyon gerekli ise bunun için olanak sağlayacaktır. Dahası, hükümetler, merkezin personelinin, bir kriz anında çok değerli olabilecek derecede bir uzmanlığa ve işbirliğine yatkın olduklarını görebileceklerdir. Merkez, savaşı tarafların biraraya getirilebileceği bir forum görevi görebilecektir ki burada güvenceler verilebilir, dış müdahalenin olabileceği anlatılır ve büyük güçler için yedekler bulunabilir. Eğer bu pek olanaksız görülüyorsa 1972 krizinde büyük güçlerin birleşmiş Milletleri bu şekilde kullandıklarını hatırlatmaya değer. Sadece, ateşkesin Güvenlik Konseyi çözümünü tarafından sağlanması yüzünden değil, fakat ateşkesi denetlemek ve gözlemlemek için bir kuvvet gönderilmesinden de kaynaklanıyor bu konunun önemi. Diğer bir deyişle, bir Kriz Merkezi uluslararası çatışmaların yönetimi konusunda büyük güçlerin rekabet içinde çatışmaya katılmalarının önüne geçmek için alternatif enstrümanlar da sağlayabilmeli.

Dördüncü itiraz-ki bu çok pratik bir nedene dayanıyor-böyle bir merkezin göreceği desteğin düzeyi konusunda. Bu tartışmanın bir varyantı, küçük güçler kendi günlük problemlerine hala uzak ve alakasız görünen bu bölgelere ilgisiz kalırken büyük güçlerin gerçekten de Doğu Avrupa'daki çatışmaların dışında kalmak isteyeceği. Bununla beraber, ne büyük ne de küçük güçler Orta ve Doğu Avrupa'da barışı koruma faaliyetleri için kuvvet hazırlamayacaklardır. Örneğin, Belçika ve Hollanda Yugoslavya'nın parçalanması halinde çok az pay alabileceklerdir ve bu durumda kuvvetlerinin bu faciada rol almasını istemeyeceklerdir. Ayrıca, Doğu-Batı karşılaşmanın eskisi kadar belirleyici olmadığı Avrupa'da askeri güçler şimdi olduğundan daha az olacaktır ve bu durumda soğuk savaş sonrası koşullarında ne askeri organizasyonlar ne de hükümetler böyle olaylarla uğraşmak istemeyebilir.

Tüm bunlardan çıkarılabilecek şudur; iddialı bir Kriz Önleme ve Kriz Yönetimi Merkezi'ne karşı itirazlar ağır basmamakla birlikte bu itirazlar tamamen alakasız değil. Bunlar, yerinde şüpheler, potansiyel problemlerin altını çiziyorlar ve çok iddialı ve dikkatli hazırlanmış bazı bölümlere karşı ciddi eleştiriler getiriyorlar. Aynı zamanda, eğer böyle bir merkez soğuk savaş sonrası dönemi Avrupası'nda güvenlik ilişkilerinin yönetiminde zorlu problemlerin çözümü için sınırlı, ilave fakat hala çok faydalı bir araç olarak algılanıyorsa o zaman anlamsız derecede yumuşak anlaşmalara tercih edilebilir. Eğer Avrupa'da bir Kriz Önleme ve Kriz Yönetimi Merkezi'ne ihtiyaç varsa-ve daha önceki tartışmalardan anlaşıldığı kadarıyla ihtiyaç olduğu çok açık, bu durumda böyle bir merkez, bütünleşmiş ve özgür bir Avrupa'da çatışmaların üstesinden gelebilmek için ciddi girişimlerde bulunmaya yetkili bir şekilde oluşturulmalı fakat aynı zamanda Soğuk Savaş Dönemi boyunca mevcut olanlardan daha istikrarlı olmalıdır.

İZ BIRAKAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ/8

İBRAHİM EDHEM DİRvana

Mehmet ALDAN
Emekli Vali

Mülkiye Mektebi'ni bitirdikten sonra bir süre Mâbeyn-i Hümayun'da çalışan İbrahim Edhem Dirvana, önce hariciye, sonra dahiliye mesleğinde görev yapmış; Valilik ve Nâzırlıklarda bulunmuştur.

Daha çok Descartes'ın "Üsül Hakkında Nutuk" adlı eserin Türkçe çevirisi ile ünlenmiştir.

KISA ÖZGEÇMİŞİ

İbrahim Edhem, Maliye Nezâreti Düyyun-ı Umumiye İdaresi Muhasebecilerinden Mes'ut Bey'in oğludur. 1864 yılında İstanbul'da doğdu.

Gülhane Askerî Rüşdiyesi'ni birincilikle, Mülkiye İdâdisi'ni Pekiyi derece ile bitirdi. 1885 yılında Mülkiye'nin yüksek kısmından Pekiyi dereceyle mezun oldu.

Ekim 1885'de mülâzemetle (maaşsız olarak) Hariciye Nezâreti Tercüme Odasına girdi. Arkadaşlarıyla birlikte Sultan Abdülhamid'e sundukları dilekçe üzerine, mezuniyet derecesi dikkate alınarak 27 Aralık 1885'de Mâbeyn-i Hümayun (Yıldız Sarayı) 3. Kâtipliği'ne tayin olundu. Burada iken, ödeneği bizzat Abdülhamit tarafından verilmek üzere, öğrenim yapmak için 31 Temmuz 1889'da Paris'e gönderildi.

Sorbon Üniversitesi Siyâsi İlimler Fakültesi'inde 4 yıllık öğrenimden sonra mezun olarak İstanbul'a ve eski görevine döndü. 1894 yılında Mâbeyn Kâtipliği'nden istifa ederek Hariciye Nezâreti'ne geçti. Sırasıyla 19 Haziran 1894'de Brüksel Sefâreti 2. Kâtipliği 'ne; 5 Ekim 1895'de Washington Sefâreti, 30 Aralık 1896'da Londra Sefâreti Başkâtipliklerinde görevlendirildi. 1897'de İstanbul'a döndü.

1898'de Hariciye Nezâreti'nden ayrılarak aynı yılın 27 Şubatında Şurây-ı Devlet (Danıştay) Azalığına atandı. 13 Ocak 1905'de Şurây-ı Devlet Memurini Mülkiye Komisyonu Azalığına ; 20 Ağustos 1908'de Tanzimat Dairesi İkinci Reisliğine getirildi. Buradan idare mesleğine geçti. 26 Aralık 1906, 25 Ağustos 1907, 28 Ağustos 1912 tarihlerinde olmak üzere 3 kez Beyrut Valiliği'ne atandı.

1 Aralık 1918'de İzmir Valiliği'ne nakledildi. 25 Ocak 1919 tarihinde istifa ederek bu görevden ayrıldı. 3. Şubat 1919'da Dahiliye Nezâreti Müsteşarı oldu.

5 Mart 1919 tarihinde I. Damat Ferid Kabinesi'ne Posta Telgraf ve Telefon Nâzırı olarak girdi. Kabine'nin ikinci kuruluşunda aynı görevle birlikte, 20 Mayıs 1919'da Şurây-ı Devlet Reis Vekilliği'ne, 29 Haziran 1919'da Dahiliye Nâzırlığı Vekilliği'ne getirildi. 20 Temmuz 1919'da bu görevlerden ayrıldı. 4. Damat Ferit Kabinesi'ne Şurây-ı Devlet Reisi olarak girdi. 27 Haziran 1920'de Ticaret ve Ziraat Nâzırlığı Vekilliği görevlerini üstlendi. 30 Temmuz 1920'de Kabine'nin düşmesi üzerine uzun süre açıkta kaldı. 26 Mayıs 1923 tarihinde emekli oldu.

1899'da Ülâ Rütbesinin Mecidi Nişanı ile ödüllendirildi.

Dirvana, 1959 yılında Hakkın rahmetine kavuştu. 41 yaşında evlenmişti, 4 çocuk babası idi.¹

*

İbrahim Edhem Dirvana, Hakkı Tarık Us'un 16 Mart 1942 tarihinde düzenlediği Elli Yılın Yazarları toplantısı için kendisinden istenen bilgileri "Hayatım" başlığı altında toplamış ve sunmuştur. Oniki daktilo sayfasından oluşan bu yazı, Prof. Ziyaeddin Fındıkoğlu'nun çıkardığı İş Mecmuası'nda küçük eklemelerle yayımlanmıştır.

Descartes'ın "Usûl Hakkında Nutuk" adlı ünlü yapıtının çevirisi hakkında bilgileri de içeren bu yazı, deyişine bağlı kalınarak ve dilinde zorunlu sadeleştirmeler yapılarak aşağıya aktarılmıştır:

"Aristo der ki: 'İnsan, kendinden asla bahsetmemelidir. Kendini methederse şarlatanlık, zemmederse budalalık etmiş olur.'

Ben, ölünceye kadar bu nasihâtı tutmak isterdim Fakat 'İŞ'in ısrarı üzerine kendimi ne medih ne zemmederek, yalnız olayları söylemekle, hem 'İŞ'i memnun etmeğe, hem de beşeriyet üstâdî azâmının korktuğu kusurlardan korunmağa çalışacağım ve bilhassa elli yıl evvel Descartes'ı tercüme etmemim sebeplerini bildireceğim.

Bir de samimiyet ve sıhhatle hikâye edilen bir ömür çok istifadeli değil midir? Belki bu, bir canlı ve hakikî romandır.

Ben 1864 yılı Mayıs'ında İstanbul'da doğdum. Babam Maliye Nezâreti Duyûnu Umumiye Muhasebecisi merhum Mes'ud Bey'dir. Ceddimiz Hacı Mustafa Ağa, 200 yıl önce Safranbolu'dan gelmiştir.

Mevzuumuz edebiyat ve bunun âleti dil olduğundan, çocukluğum da başıma

1 Ali Çankaya, İbrahim Edhem Dirvana, Yeni Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler, C.3., s. 184, Ankara 1968.

gelmiş, dil'ime ait bir vak'ayı zikretmeden geçemeyeceğim: Üç yaşımı bitirdiğim hâlde söz söyleyemezmişim. Böyle çocukları okutmak için Eyüb'e götürmek âdet imiş. Beni Yemiş iskelesi'nden bir kayığa bindirirler. Haliç'in ortasında daha büyük bir kayık üzerimize gelerek hepimizi denize döker. Ben can havliyle bir 'Lala' diye bağırırmışım ve ondan itibaren de dilim açılmış. Şiddetli bir cehdin böyle bir şey yapabileceği mâlumdur ve de emsâli vardır: Meşhur Krezüs'ün oğlu gibi.

Bütün çocukluğum Üsküdar'da geçti. Nuhkuyusu'ndaki evimizden Selimiye'de, daha sonra Paşakapısı'ndaki mektebe gidip gelmek için uzun yıllar her gün o büyük Karacaahmet Mezarlıklarından geçerdim. Ah, o irili ufaklı mezar taşlarının bende hâsıl ettiği ölüm düşünceleri!.. Bunlar, kar sularının damla damla toprağa nüfuzu gibi taze ve hassas kalbime işliyordu. Yavaş yavaş o hâle geldim ki, bence hiçbir şeyin, ne malın ne mülkün, ne büyüklüğün, ne hayatın değeri kalmamıştı.

Bunların sahipleri işte, bir an içinde yanyana, gözlerimin önünde yerlere serilmemişler miydi? Yalnız bir şey dikkatimi çekiyordu: Daima yaşayacak bir eseri meydana koymak, yalnız bu, şu gördüğüm yıkılışa bir çare olabilirdi. Sadi'ler, Fuzûlî'ler bakayı (kalıcılığı) böyle bulmamışlar mıydı? Bu cihetle beni, kitaba bir düşkünlüktür aldı: Sürekli kitap edinmek, gece gündüz okumak. Benim bu hâlim, çevrenin genç ruhlar üzerine olan tesirine olan misâldir.

Mülkiye Mektebi'nde dersler pek kusurlu verilirdi. Bahis, prensip ve kanunların izâhına hasredilerek ilmin, bütün mevzuu kavrayacak yerde, hiç hatırdı kalmayacak bir sürü teferruat ve rakamla boğunularak o ilmin hemen ancak yarısı görülebilirdi. Meselâ Kozmografya'da güneşi görüp de ay'dan bahsetmemek, maliye dersinde bütün sene vergi ve resimlerle meşgul olarak bütçe umumî muhasebe bahislerine vakit bulamamak olur şey midir?

Yalnız bir muallim zikredebilirim ki, faydalı ders verebilmek sırrına mâlikti. Bu, fizik hocası idi ki, elektrik bahsine gelince, ben size bir şey söyleyeyim de hatırlarınızda kalsın dendi: 'Her ne vakit muhtelif iki maden levhasını, yalnız birine tesir edecek bir mayı içine koyarak iki levhayı bir tel ile birbirine bağlarsanız, orada elektrik cereyanı hâsıl olur.' İşte, diyebilirim ki, mektepten çıktıktan sonra hatırımda kalan hiç hükmünde az şey arasında bu sözler, bir de Arşimed Kanunu hafızamda silinmeden yaşamaya devam etmişlerdir. Sonradan duydum ki, her sözünde derin bir mânâ ve büyük bir işaret bulunan bu adamın adı, bu memlekette 'Deli Sait' imiş. Bir Binbaşı.

Diğer taraftan ben de bazı şeyler yazmağa başlamıştım. Daha doğrusu bunlara pek yazmak denemezdi. Ağızdan dökülen sözleri zaptetmekten ibaret. Mülkiye'den 1301 (1885) yılında çıkarak Hariciye Tercüme Odası'na devama başlayınca Semerât-ı Akıl (Akılın Ürünleri) Ünvanı ile bazı örnekler neşrettim. Heyhat! nerede o,

ölümsüzlüğe kavuşturacak eser? Bunlar zayıf aklın fidanından yere dökülmüş birkaç cılız meyve, rüzgârın önüne düşmüş birkaç yapraktı....

Tahsilim ve yaşım ilerledikçe başka bir zihin meşgalesi daha peyda oldu: “Siyâset”. Memleketin o zamanki hâli de, bunu gerektiriyordu. Elbette, bu cihette de büyük bir hizmetle ölümsüzlüğe kavuşmak mümkündür, diyordum. Aşağıda görüleceği veçhile, yavaş yavaş bir takım memuriyetlere geçtikçe, bu siyâset kaygusu edebî meyil ve düşüncelere galebe çalmaya başladı. Onların muhtemel gelişmelerine engel oldu. Ve nihayet belki de onları körletti. Bu iyi mi oldu? Bence fena oldu. Çünkü, edebiyatta mücerret istidat ve ikdam (yalın yetenek ve çaba) ile bir şey yapılabildiği hâlde, siyâsette bunlardan başka bir de fırsat düşmek, çevre ile beraber yürümek lâzımdır. Nice iktidarlar, fırsat elvermemesinden, belki de ters gitmesinden dolayı heder olmuşlardır.

Ne ise, her iki cihetten ateşi kalbimi saran o ölümsüzlüğe kavuşmak için, bu memleketin bilgisi ile kalmamak, onun üstüne çıkmak arzusu giderek varlığını kapladı. Evet, hep zamanların üstüne çıkanlar değil midirler ki, istikbâle hizmet edebilmişlerdir? Ben, bu düşüncelerle Paris’e gitmek için gereken tedariklere başvurmak, yol harçlığı olmak üzere kitaplarımı satmak üzere iken, hiç istemeden ve beklemeden kader beni, Mâbeyn Kâtipliği’ne şevketti.

Mektepten beraber çıktığımız arkadaşların, açıkta kaldıklarına dair Hünkâr’a arzuhal verdiklerini ve Cuma günü Saray’a gelmeleri irade edildiğini haber aldım. Tercüme Odası’nda yanımda oturan bir sınıf arkadaşım, Tevfik Bey’e (sonradan Maliye Nâzırı) ‘haydi biz de gidelim, elbet bir lütuf vardır’ dedim. Müdür Abdurrahman Şeref Bey önümüze düştü, bir defterimizi yaptılar, arzuhalde imzaları olanlar diye onları, imzaları olmayanlar diye de ikimizi gösterdiler. İkimiz Mâbeyn Kâtipliği’ne alındık. Maaş, rütbe, nişan hepsi birden. Ötekilerin de birer hizmette kullanılmaları irade olundu ve hepimize de onar lira ihsan verildi!

Üçbuçuk sene orada durdum, ama ıskara üzerinde gibi bir duruş. Eski kaygu, Avrupa’ya gitme kaygusu bir türlü yakamı bırakmıyordu. Nihayet sabrım kalmadı, Paris’e tahsilimi ikmâl amacıyla gitmek üzere istifa ettim. Ailemin, beni orada besleyecek kudreti vardı. Abdülhamit Mâbeyn Kâtipliği üzerinde kalmak üzere gitme müsaade etti.

1889 Sergisi açıldığı zaman Paris’te idim. Üç sene orada kaldım. Ah! ne hürriyet ve bu hürriyetin ürünü olan hudutsuz ilim. Ne şevk ile o deryaya atılmıştım! Meğer, hürriyete de âşik olunmuş. Doğrudur ki, beş türlü aşk vardır. Bu da onlardan biridir. Burada kitaplarda okuduğumuz ve bir çok eserlerini vitrinlerde gördüğümüz medeniyet ve şartları orada canlı olarak sokaklarda dolaşıyor; ilim, san’at, iktisat, edebiyat, felsefe hepsini, hariçten gelme, iğreti ve taklidi şeyler değil, insanla ayniyet kesbetmiş, bizzat onun, gezenlerin öz mahsûllerini bulursunuz. Bir Fran-

sız için, kendilerinin bu her an yeni bir şekilde tecelli eden eserlerini seyretmekten daha büyük ne zevk olabilir?

Her gün, bir şehir kadar geniş Sergi'yi gezerdim. Bir gün bir dairenin önüne geldim ki, kapısının üzerinde 'San'atlar Tarihi' levhası okunuyordu. İçeri daldım. Dünyada ne kadar san'at varsa, nefis veya galiz (kaba) hepsi bölük bölük ayrılmışlar. Asırlardan beri herbiri ne hâlden ne hâle gelmiş; tarih sırasıyla ve canlı örnekleriyle sıralanmışlar. Meselâ, şamdanlar beş on asır önce nasılmış? tedricen şekilden şekle, maddeden maddeye geçerek bugün ne hâle gelmişler, görülüyor. İşte bu manzara, birdenbire zihnimde Sina'da parıldaayan nur gibi canlandı. Gördüm ki, bütün bu san'at eserlerinde değişiklik, yenilik, ilerleyiş tamamen ilmin gelişmesiyle paralel olarak yürümüşdür. İlim nerede durmuş ise, bunlar da durmuşlar, ilim bir adım atınca bunlar da atmışlardır.

Her düşünen adamın hayatında, kendince bir zirve ânı, bir tecelli şahıkası vardır. Benim de, fakirâne mazhariyetim (kazancım) bu oldu. 25 yaşında idim. Başımı ellerimin içine alarak zavallı memleketimi düşünmeğe başladım. Düşündükçe anladım ki, bundan 3-4 asır evvel biz ve Avrupalılar, hemen her bir halde ve hattâ bazı san'atlarda biz onlardan üstün iken, onlar aralarında zuhur eden İlmî bir hareket, esastan bir yenileşme ile tedricen ve durmadan değişip gelişerek bu hâle geldikleri hâlde, biz o harekettten habersiz olduğumuzdan aynı hâlde kalmışız ve hattâ asıl fecaat burasında, onların her hususta ezici rekabetlerine dayanamayarak gitgide elimizdeki bazı sanatların da kaybolmasına şahit olmuşuzdur.

Yazık ki, bu uzun asırlar zarfında, bu kadar Sefirlerimiz, Vezirlerimiz, Münevver Gençlerimiz gelip geçtikleri hâlde, hiç kimse bunlardan bir ışık alarak milleti uyandırmaya teşebbüs etmemiş, uzun seneler ve asırlar, beyhude ve daimi döğüşmelerle akıp gitmiştir. Netice olarak işte Şark, gerek sulhte, gerek harpte, bu acz içinde Avrupa'ya muhtaç bir hâlde kalmıştır.

San'at deyip de geçmeyelim: Bütün San'atlar birbirine bağlı, birbirine muhtaç, birbirini tamamlayan bir küle teşkil eder ki, medeniyet ve insanlarda kudret dediğimiz şey, bunun bir bileşkesidir. Bu yüzden, bir memlekette tek başına herhangi bir san'atın gelişmesi emeliyle makine ve levazımını hariçten getirerek bir iki fabrika kurmak fena olmamakla beraber, büyük bir şey ifade etmez. Çünkü, esastan, temelden mahrumdur. Bunların faydası, o san'at ürünlerinin ucuzlamasıdır. Asıl gelişme, genel hayata bütün san'atların can vermesiyle olur ki, bu da ancak, ilim ve fennin esintisiyle mümkün olur..."

"Sergi üzerine güzel bir albüm yaptırdım. Önsözünde bu görüşleri izah ederek terakki etmek için muhakkak ilme ve bunun esas olan felsefeye ihtiyaç duyulduğunu ve bunların canlanmaları ve yürümelerinin mutlaka hür olmalarına bağlı bulun-

duğunu açıkladım. Bunsuz ne ilim olur, ne de doğrudan doğruya bunların mahsulü olan san'at ve medeniyet olur. Bunları etrafıyla anlattım. Ve Fransa'da san'at mektepleri hakkında geniş malûmat ekleyerek (sergi) albümünü İstanbul'a Saray'a yolladım. Sonra görenlerden işittim ki, Hünkâr bu albümü, elbet mukaddemesini okumadan Mabeyn'de büyük salona koydurmuş. Resimleri ve yapılarındaki nefaseti için olacak. İşte o kadar !..."

"Madem ki üç asırdan evvel de ilim vardı, neden o ilim bu yolda bir mahsul vermediği, böyle bir terakkiye âlet olmadığı hâlde, sonraki ilim bu hârikaları meydana getirdi ve getiriyor. Burasını araştırdım: Descartes ile Bacon'u ve Gallilee'yi buldum. Bunların zamanına kadar ilimden, felsefeden böyle bir hizmet beklenmezdi. Hattâ ilimden maddî menfaat beklemek lâıyk değil, belki de mâyub (kusur) idi. Zaten o ilim de böyle bir mahsul verecek ilim değildi. O ilim nasıldı?

1. Her tabii hadise, her madde fevkalade ve mahsus bir haysiyete (özellige) mâlik bir şeydi. Meselâ 'Afyon nedir?' sualine, 'afyon uyutucu bir maddedir' cevabı verilir. Mıknatıs sorulsa buna da, 'Bir müessir, esrarengiz bir şey, bir câzibe haysiyetidir' diye bir şey uydurulurdu. Bu ise, meçhul bir kelime yerine, gene meçhul bir kelime koymaktan başka bir şey değildi. Ve bizi eskisinden ziyade âlim etmezdi. O hâdiseyi, o maddeyi tahlil ederek kendisini terkip eden en basit mâhiyetlere, unsurlara ayırmak fikri yok idi.

2. Her hâdisa, başlı başına münferit (tek) bir bilgi olarak kalırdı. Bunlardan umumî bir kanun çıkarmak düşünülmezdi.

3. Sonra, bu hâdiseleri tevsik ve teyid (tespit ve doğrulamak) için birçok tecrübeler yapmak lüzumu da bilinmezdi. Velhâsıl ilim denilen şey, dağınık bir takım bilgiden ibaret olup ne tahlilî, ne tecrübî, ne de kanunî idi. Böyle bir ilimde ise, keşifler yapabilecek ne kudret olabilirdi? İşte bundan üç dört asır evvel Avrupa'da zuhur eden üç dört büyük adam, ilm'i nazârilikten çıkarak ona ameli hedef vermişler ve bununla da kanaat etmeyerek ona bu yeni vazifesine yarayacak yolda, yeni bir usûl tayin etmişlerdir. Bu suretle de tabiatın kuvvetlerini, kanunlarını, sırlarını keşfe başlamışlardır. Bu yenilenme ve gelişme hâli, bu usûl yalnız san'atlara münhasır (özü) değildir. Her türlü fikri meselelere ve müşküllere şâmilidir. Çünkü her şey, görüş ve düşünüşün sıhhat ve selâmetine tâbidir ve Descartes'ın dediği gibi: 'İlimde Vahdet Vardır.'

Bir de Descartes'ın, hususiyle bizim için, ikinci ve pek mühim bir rolü vardır ki, o da mazinin esaretinden tamamen silkinmesidir. Artık hiçbir şeye, filân kitapta yazılmış, yahut falan tarafından söylenmiş olduğu için hakikat nazarıyla bakılmayacak, bizzat kendi aklımızın kanaati aranacaktır. İşte bu iki fiilinden dolayıdır ki, Descartes'ı tercümeye karar verdim.

Nihâyet İstanbul'a gelinecekti. Fakat haddin varsa artık Mâbeyn'de otur. Üç senedir Avrupa'da sürdüğüm hayat ile o zamanki biçâre Türkiye ve bahusus bu mahbesin (zindanın) içinde daha dar bir kutu olan Saray arasında ne büyük tezat! Duramadım istifa ettim. Kabûl etmediler. Buradan istifa edilemez, diye nef'y (sürgün) ile tehdit ettiler. Paris'e kaçtım. Sonra temin ettiler (güvence verdiler) geldim ve üç sene evde oturdum. İşte Descartes'ı, otuz yaşlarında iken bu sırada tercüme ettim. Sonra kalktım, kendiliğimden tekrar Avrupa'ya gittim.

İki sene sonra Brüksel Sefâreti İkinci Kâtipliği'ne tayin olundum. Bir sene sonra Washington Sefâreti Başkâtipliği'ne, yedi ay sonra da, Londra Sefareti Başkâtipliğime naklettim. Ve burada iki sene. Müsteşarımız olan Abdülhak Hâmit Bey'in refakati ile mübâhi oldum (gururlandım)..."

"Nihayet Avrupa'ya doymuştum. Sefâret memuriyetlerini me'kel (geçim yeri) sayıyordum. Memlekete asıl hizmet içerde olur diye, Şurâyı Devlet azalığına tâlip oldum. Beş sene burada kaldıktan sonra terfian Memurini Mülkiye Komisyonu Azalığına geçtim. Meşrutiyet'in ilânı üzerine Şurây-ı Devlet Tanzimat Dairesi Riyâsetine tayin olundum.

Meşrutiyet'in kontrolü ve muvazeneyi (dengeyi) temin için, 1324 (1908) senesinde Kandilli'de bizim Kıbrıslı Yalısı'nda Ahrar Fırkası'nı kurduk ki, programının belli başlı vasıflarından biri, mezuniyetlerin (yetkilerin) genişletilmesi idi. O senenin Aralık ayında Beyrut'a Vali tayin olundum. Fakat o zamanlar valilikte, memlekete faydalı bir hizmet görülemezdi. Bunu ispat için şu misali göstereyim: Devren Sayda'da bulunuyordum. Deniz kenarlarında kâğıt güzel bir Hükümet Konağı'na başlanmış, yalnız zemin katı yapılabilmiş, demir porteleri meydanda olarak içine girilmiş. Üst tarafını tamamlamak için tahsisat yokmuş. Kasabanın çarşısından geçiyordum. Tam ortasında bir büyük ve viran konak gördüm. 'Bu nedir?' dedim, 'eski zamandan kalma Hükümet Konağı' dediler. 'Oh tamam', dedim, 'bunu yıkar, yerini parça parça satarım. Hem çarşı açılır, hem de bedeli ile yeni Hükümet Konağı tamamlanır.' Defterdarda konuştum. 'Biz bunu yapamayız, İstanbul'a yazıp mezuniyet almalı' dedi.

Hemen yazdım. Maliye Nâzırı Cavit Bey'di. Gelen cevabında: 'Virâneyi satın parasını bize gönderin, umumî muvazeneye girsin. Sonra yeni konağın tamamlanması düşünülür.' dedi. Ben de: 'Dursun' dedim. Ben bunu yapamadıktan sonra, demek hiçbir şey yapamazdım. Diğer taraftan iktidar mevkiinde bulunan fırkanın vilâyet işlerine müdahalesinin de arkası kesilmiyordu. Bir gün, memurlardan Fırka'ya mensup bir kaç kişi, bir elde Mushaf, bir elde Rovelver odama girdiler.. Fırkanın bütün kararlarına riâyat ve itaat edeceğime dair bana yemin teklif ettiler. Dedim ki: 'Böyle Valilik olmaz. Eğer ısrar ederseniz, şimdi bir telgraf çeker İstanbul'a giderim'. Çekildiler, ben de bir müddet sonra ayrıldım.

Açıktaki kaldığım üç sene zarfında, ‘Dinler ve Felsefeler’ namıyla tercüme ve derme suretiyle büyücek bir eser yazmaya başlayarak nihayetine yaklaştırdım ki, önsözü ile baş tarafı, ‘Peyâm-ı Sabah’da çıkmıştır. Mevzuu kadim, büyük din ve felsefe fikirlerinin birleştirilmesi ile bugünkü ilmin, tam ilmin, verimleriyle mukayese ederek bir neticeye varmaktır.

1912 yılında tekrar Beyrut Valiliği’ne gittim. Balkan Harbi sıralarında bulunuyorduk. Sadrazam Kâmil Paşa idi. Kendisine gönderdiğim bir tahriratta şöyle demiştim: ‘Buranın, adedi az olmayan ve terakki ve refahiyet duygularını galip bulunan, münevver ahalisi Osmanlı Devleti’nden külliye veya kısmen ayrılmış olan Mısır, Tunus, Bulgaristan ve sair küçük hükümetlerin az zamanda ne gibi terakkilere mazhar olduklarını ve bunu, bilhassa harb-i hâzır dolayısıyla, açık bir surette ispat dahi ettiklerini teemmül etmektedirler (düşünmektedirler).

Diğer taraftan Devletin kendi vilâyetleri için henüz bir şey yapmamış olduğunu da görüyorlar. Bu hâlden şu esnada, burada büyük bir hoşnutsuzluk doğmaktadır. Eğer bunun vaktiyle önü alınmayacak olursa, Devletin bu gibi nâzik zamanında ve müdahaleye hazır Enebi Devletler karşısında, duygu düşüncelerin eylem sahasına çıkması imkân haricinde değildir. Bunu önlemek için vaktiyle alınabilecek en müessir ve yegâne akıl işi tedbir, kâğıt üzerinde kalmayacak ve halkın refah ve gelişme ihtiyacını karşılayacak surette ve mahalli salahiyyetin (yerel yetkinin) genişletilmesi yolunda fiilî ıslâhat meydana getirmektir. Bu itibarla, satvet kılıcıyla Rumeli’yi muhafazaya çalışan Devletin, buraları da ergeç o yolda muhafazaya mecbur olmamak için şimdiden âcil ve gerekli ıslahat ile yeni baştan fetheylemesi lâzım geldiğini arzeylerim.”

12.11.1912 tarihiyle gelen cevapta şöyle deniyordu: ‘... Tahriratınız Meclis-i Vükelâda mütalaa olunarak Devletçe bütün vilâyetlerin ıslahına teşebbüs olunduğu sırada, Vilâyetlerine ait ıslâhat tedbir ve kararlarının alınması ve tatbiki tabii olmakla beraber Vilâyet Meclisi Umumisi’nde şimdiden ıslâhat müzakerelerinin yapılarak gereken kanun ve nizam lâyihalarının (tasarılarının) hazırlanması lâzım geleceğinin cevaben yüksek makamlarına tebliği uygun görüldüğünden bu suretle hareket edilmesi...”

Lâyiheyi istenen şekilde hazırlayarak İstanbul’a gönderdim. Esası yetkilerin genişletilmesi idi. Vilâyetin, Meclisi Umumisi tarafından kabûl olunan hususi bir bütçesi olacak, mahallî ihtiyaçlara bununla bakılacaktır. Fakat tam o sırada Babıali Baskını vukua gelerek iktidar mevkiine başka zihniyette adamlar geçtiğinden bizim lâyiha da, daha yolda iken suya düşmüş oldu. Ben de biraz sonra İstanbul’a döndüm.

Lâkin Beyrut’lulardan bazı ileri gelenler, ıslahat fikrinin böyle battal olmasına katlanamayarak acı acı feryada başladıklarından, o tarafta bulunan Cemal Paşa bu

şikâyetleri, kanla da olsa bastırmak gayretine düşmüş, kurduğu Divânı Harb'e çektiği bir takım günahsızları asmıştır. Az kalsın benim de başım gürültüye gidiyormuş. Bereket versin tahkik edilerek ıslahat lâyihasının tanzimi hakkında Sadâret'ten gelmiş olan emir Vilâyet'in Resmî Gazete'sinde görülmüş ve o sayede yakam bırakılmış.

Bu işler Birinci Umumi Harp'ten iki sene evvel oluyordu. Bütün geliri İstanbul'a çekerek mahallî ihtiyaçları ve ahalinin memnurluğunu düşünmemenin neticeleri o büyük harpte görüldü. İnsanlara bir parçacık yetki, bir parçacık hürriyet, bir parçacık refah ve haysiyet ne kadar kısılanılacak ve kanlara boyanacak şeylerdi! Hakiki Devlet adamı ona derler ki, günün işlerini yürütmekle yetinmeyerek çok ileriye görür ve ona göre tedbir alır. Zaten sonraları, fakat iş işten geçtikten sonra, Devletçe de, biraz noksan da olsa, bu yola girilerek mahallî ihtiyaçlar için Hususî İdareler kabul ve tatbik edilmesi de doğru ve lüzumlu yolun, bizim evvelden gitmek istediğimiz yol olduğunu ispat etmiştir. Öyle ise Cemal Paşa'nın zulmünü, ne ile nitelendirmen? Ne çare ki, olan oldu ve ben de üç sene açıkta kaldıktan sonra 1915'de emekli edildim.

Bundan üç sene sonra da, 1.12.1918 tarihli Meclis'i Vükelâ kararıyla Aydın Vilâyeti Valiliği'ne tayin olundum. Fakat iki ay sonra, İzmir'de yabancı ve galip devletler mütareke memurlarının haksız müdahalelerine boyun eğmeyerek istifa ettim. On gün sonra Dahiliye Nezâreti Müsteşarlığı'na, yirmi gün sonra da Posta ve Telgraf Nezâreti'ne, on gün sonra Ticaret ve Ziraat Nezâreti'ne, 20 Haziran 1915'de ilâveten Şurây-ı Devlet Riyâseti'ne ve 29 Haziran'da yine ilâveten Dahiliye Nezâreti Vekâleti'ne atandım. Ve nihayet son hizmetim olmak üzere 2 Mayıs 1920'den 30 Temmuz'a kadar Şurây-ı Devlet Riyâseti'nde bulundum. 27 Haziran 1920 tarihinden itibaren uhde-i Ticaret ve Ziraat Nezâreti Vekâleti ek olarak verildi.

Bu muhtelif siyâsî vazifelerde hep hayâl kırıklığına uğradım. Zaman ve mevki icabı Hükümet, bir taraftan Gâlip Devletler, diğer taraftan Anadolu'da, Millî Hükümet arasında tabii zayıf, âciz ve çaresiz bir durumda idi. Bu durumda, benim hareket tarzıma küçük bir örnek olmak üzere şunları söylemekle yetineceğim:

Sadrâzam, sulh için Paris'te idi. Dahiliye Nâzırı Ali Kemâl, istifaya mecbur edilmişti. Sadâret Vekili Şeyhülislâm Mustafa Sabri derhâl, Adliye Nâzırı Vasfî Hoca'yı Dahiliye Nezâreti'ne arzetmiş, o da gitmiş vazifeye başlamıştı. Bu duyulunca Müşir Ahmet İzzet, Reşit Âkif, Çürüksulu Mahmut Paşa'larla Abdürrahman Şeref Bey vs. böyle bir zamanda ve yabancı mümessiller arasında bir hocanın Dahiliye Nezâreti'nde bulunması muvafık olmadığından beni o makama arzetmeğe Şeyhülislâmı zorladılar. Onun Nezâretinden henüz dört saat geçmişti ki, gidip yerime oturdum. Önüme, Hoca'nın reylerini vererek hazırlanmış olduğu birkaç kâğıdı, im-

za edilmek üzere koydular. Bunlardan biri, Sivas Valisi Reşid Paşa'ya cevabî bir telgraf idi ve şöyle diyordu: 'Mustafa Kemâl Paşa'yı gelir gelmez tevkif ederek zâbıta nezâretinde İstanbul'a yollayın'. Ben bu telgrafın battalını (müsvettesini) istedim. Gördüm ki, Vali Dahiliye'den şöyle soruyor: 'Mustafa Kemal Paşa, askerlik mesleğinden istifa etmiş, Sivas'a geliyor. Hakkında ne muamele yapayım?' 'Ben Hoca'nın hazırlattığı cevabı yırttım. Ve şöyle yazdım: 'Mustafa Kemal Paşa, mademki askerlik mesleğinden istifa etmiştir hakkında sivil vatandaş muamelesi edilmek lâzım gelir.' akın, tarih olayları nasıl cereyan ediyor!

Bir de İstanbul gazetecilerinden üç dört kişi Anadolu'ya, muhtelif yerlere sürülmüşler, akrabaları bana müracaat ettiler, haklarında bir mahkeme kararı olmadığını tahkik ettim. 'Yoktur, Dahiliye Nâzırı'nın bir telefon darbesiyle gönderilmişlerdir', dediler. 'Öyle ise, ben de bir telgraf darbesiyle getiririm' dedim. Geldiler ve teşekkür ettiler.

Siyâsette nihâyet vardığım en umumî netice: Devleti, daima dünyanın -tarihen bilindiği gibi- birkaç asırdan beri gittiği demokrasi yönünden ayırmamak olmuştur. Zira bu tabiat kanunu icabındandır. Napoleon gibi bir adam bile, bu yönde hareket ettiği müddetçe muvaffak olmuş, ondan ayrılınca aşağı gitmemiş midir"²

İbrahim Edhem Dirvana'nın, Elli Yılın Yazarları toplantısı dolayısıyla Hakkı Tarık Us'a verdiği bilgiler ise, şu görüşlerle sona erdirilmiştir:

"26 Mayıs 1923'de emekli oldum.

Şimdi hülâsa edecek olursam, derim ki, benim bu beyhude hayatımda başlıca üç noktaya temas edilmiş, üç büyük dert üzerine parmak konmuştur:

1. Sanayi ve medeniyet terakkisi ilimle olur. Bunun için başlangıç olarak, Descartes tercüme edilmiştir.

2. Hürriyet ve İdarede selâmet, velhasıl demokrasi denen şey, tek fırka ile olmaz. Bunun için Ahrar Fırkası tesis edilmiştir.

3. Memlekette ümran (kalkınma) eserleri göstermek lâzımdır. Bunun için de, Beyrut'da Vilâyetler İdaresi'nce ıslâhat yapılmasına teşebbüs edilmiştir.

Bu üç noktanın hiçbirinde amelî bir neticeye varılamamış, elde ancak, bir Descartes tercümesi kalmıştır.

Eğer bu üç esaslı noktada, elli sene evvelden beri teşebbüse girişilmiş olsaydı,

2 İbrahim Edhem Dirvana, Hayatım, İş - Aylık Felsefe, Ahlâk ve İhtimaiyat Mecmuası, C: 12, S: 54-56, İstanbul 1945.

Elli Yılın yazarları toplantısı için hazırlanmış olan "Hayatım" Başlıklı daktilo edilmiş yazının bir benzeri, Rahmetli İbrahim Edhem Dirvana'nın gelini Sayın Zeynep Dirvana tarafından, istegimiz üzerine, lütfedilmiştir.

zannederim ki, medeniyet ve marifet vadisinde, şimdiye kadar belki birkaç adım atılmış; siyaset ve idarede görülecek iyileşmeden dolayı da, belki Birinci Büyük Harbe girilmemiş olurdu?

Heyhat! Ömürler geçer, gaflet içinde zamanlar kaybolup gider...”

*

Prof. Ziyaeddin Fahri (Fındıkoğlu), “Usûl Hakkında Nutuk ve Türkçe Tercümesi” başlığı ile 1928 yılında, “Felsefe ve İctimaiyat Mecmuasında tanıtıcı iki yazı yazmıştır. Bunlardan birinden bazı pasajları aşağıya aktarıyoruz:

“... Medrese ilminden çıktık, iskolastik felsefeden kurtulduk, Garb’in muhtelif bilgileriyle temasa geldik. Bir asra yakın bir zamandır, bu temas hâlâ devam ediyor. Bu esnada yazılan kitapların, nakledilen eserlerin, getirilen fikirlerin tesir hisselerini bilmek lâzım değil midir?

Maarif Vekâleti kütüphanesinin kitapları arasında rastladığım bir eser, bana bu lüzumu işaret ediyor. Tercüme ve telif tarihine bakılacak olursa şöyle böyle yarım asırlık bir geçmişe sahip olduğunu söyleyebileceğimiz bu eser, tarihi değerinin dışında, özellikle felsefi ve fikrî kişiliği ile dikkate değer.

Kitabın ilk sayfasında ‘İfade-i Mütercim’ başlığı altında şu satırları düşününüz: ‘Avrupa hikmet-i cedidesinin kurucularından³ biri, belki en büyüğü Fransız hekimi meşhuru Descartes, bunun da en mühim eseri, şu tercümesini arzettiğimiz Nutuktur. Bu yüzden bu eser, Avrupa Hikmet-i Cedidesinin başlangıcı sayılabilir. Bizim de, bu hikmete dair daha yeni ve daha geniş bir kitabın neşrine, böyle ikibuçuk asırlık bir eserin neşrini tercih etmek istediğimiz, bu esas sebebe dayanmaktadır.’ Eserin kıymetli mütercimi, gerçekten konusuna tamamen hakimdir. Tercüme faaliyetinde tamamen bilinçlidir. Niçin tercüme ettiğini açıklarken konunun çapraşıklığını hakkıyla kavramış, eserin neşrinden doğacak faydaları evvelden düşünmüştür. Garb’de gerçek rönesans felsefi uyanışla başladı. Yeni felsefenin babası Descartes’dır. Bilhassa O’nun Nutuk’u, çağdaş felsefenin Kur’anı değerindedir...”

“Ben şimdiye kadar yazılmış Türkçe felsefe eserlerinde, felsefenin rolü, kıymeti hakkında bu kadar veciz, özlü, anlaşılmış satırlara tesâdüf etmediğimi söylersem abartıma yapmış sayılmam. Bundan otuzüç sene evvel yazılmış olan bu sayfaların, felsefi yeniliğimiz bakımından önemini açıklamağa gerek yoktur. Evvelâ Garb felsefesinden bir tercüme ihtiyacının hissedilmesi, saniyen bu ihtiyaç karşısında Descartes’ın düşünülmesi, salisen O’nun felsefi usule ait eserinin tercüme edilmesi, nihâyet kıymeti anlaşılmış bir şekilde, hattâ sadece tercüme değil, kıymetli şerh ve

³ İbrahim Edhem Dirvana, “Hikmet” sözcüğünü Felsefe anlamında kullanmıştır.

eklemelerle büyütülmüş bulunması, Usûl Hakkında Nutuk için yeterli kıymet ölçüleridir...”⁴

BASILMIŞ ESERLERİ

- Semerât -ı Akıl (Akıl Meyveleri)

28 sayfa, İstanbul, A.K. Tozluyan Matbaası, 1303 (1887).

- Usûl Hakkında Nutuk

Descartes'dan çeviri, 206 sayfa, Mahmut Bey Matbaası, İstanbul 1311 (1895).

- Usûl Hakkında Nutuk (Kısaltılmış) İkinci baskı

119 sayfa, Devlet Matbaası, İstanbul 1928.

*

İbrahim Edhem Dirvana, Türk toplumuna, idare ve siyâset adamı olarak yaptığı hizmetler dışında, modern felsefenin kurucusu olarak bilinen Descartes'ın “Usûl Hakkında Nutuk” adlı önemli eserini Türkçe'ye kazandıran bilim ve düşünce adamı olarak da her zaman saygıyla anılmayı haketmiştir.

KAYNAKÇA

- Ali Çankaya, İbrahim Edhem Dirvana, **Yeni Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler**, Ankara 1968.
- Hakkı Tarık Us, İbrahim Edhem Dirvana, Elli Yıl, İstanbul 1943.
- İbrahim Edhem Dirvana, **Hayatım**, İş - Aylık Felsefe, Ahlâk ve İhtimaiyat Mecmuası, C.XII, S. 54-56, İstanbul 1945.
- Ziyaeddin Fahri Fındıkoğlu, **Usûl Hakkında Nutuk ve Türkçe Tercümesi**, İş - Aylık Felsefe, Ahlâk ve İhtimaiyat Mecmuası, C.XII, S. 54-56, İstanbul 1945.

4 Ziyaeddin Fahri Fındıkoğlu, Usûl Hakkında Nutuk ve Tercümesi, İş -Aylık Felsefe , Ahlâk ve İhtimaiyat Mecmuası, C. XII, S: 54-56, İstanbul 1945.

HABERLER

Bu bölümde 1 Ocak - 31 Mart 1998 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

Türk İdareciler Günü Kutlamaları

• İdareciler Günü 10 Ocak 1998 tarihinde Vakıflar Bankası Genel Müdürlüğü Konferans Salonunda yapılan bir törenle kutlanmıştır. Törende Cumhurbaşkanı Süleyman DEMİREL, TBMM Başkanı Hikmet ÇETİN, Başbakan Yardımcısı- Milli Savunma Bakanı İsmet SEZGİN, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Metin İlyas AKSOY, Ankara Valisi Erdoğan ŞAHİNOĞLU bulunmuşlardır.

İdareciler Gününe İçişleri Bakanı Murat BAŞESGİOĞLU da katılarak bir konuşma yapmıştır. Bakanın konuşması aşağıda aynen yer almıştır.

“Sayın Cumhurbaşkanım, değerli konuklar; evet, dinleme sabrının belli sınırları zorladığı bir noktada söz aldım, bu münasebetle çok da kısa konuşmaya gayret edeceğim.

Evet, Türk İdarecisinin bu mutlu ve anlamlı gününü kutluyorum.

Türkiye’nin, Cumhuriyet in kuruluşundan bu tarafa geçirdiği evrede Türk kaymakamının, Türk valisinin, mülki idare sınıfımızın gerçekten büyük emeği, alın teri vardır.

Savaştan çıkmış yeni bir ulusun kuruluşunu tamamlamaya azmetmiş bir ülkede, mülki idare sınıfında olumsuz şartlarda görev yapan değerli mülki idare amirlerimizin bizim bugünlere gelmemizde katkıları, payları büyüktür; hepsine şükranlarımı sunuyorum, aramızdan ayrılanları rahmetle anıyorum, yaşayanlarımıza uzun ve sağlıklı ömürler diliyorum.

Şahsi bir tespitim var. Ülkenin kriz dönemlerinde her sektör veyahut da her sınıf mülki idare sınıfı kadar sağlam dursa, bu krizi daha kolaylıkla aşabiliriz diye bir düşüncem var.

Bugün, tabii mülki idare sınıfıyla beraber bu görevi layıkıyla yapan devlet kurumlarımız var. Bugün İçişleri Bakanlığı olarak Doğu’da, Güneydoğu’da, hassas noktalarda tek bir açığımız yoktur. Kahramanca kaymakamlarımız, valilerimiz, mülki idare sınıfı mensuplarımız, her türlü zor şartlara rağmen devletimiz adına, milletimiz adına görev yapmaktadırlar.

Evet, sayın valilerimiz, bazı iç sonullarımıza ilişkin görüşlerini dile getirdiler; bunları saygıyla karşılıyorum. Ama ülkemizin gerçeklerini de bir tarafa bırakmamız mümkün değil.

Siyasetçi, toplumsal talepleri idareye, bürokrasiye, valiye ileten köprü vazifesi gören kişidir. Bunu devletin yönetimine, valilik mutlak idare hakkına bir müdahale olarak görmemek lazım. Bence, bu toplumsal taleple bürokrasimizin, devletimizin geleneklerini bağdaştırmak lazım. İncecik, belki de idarecilik sanatı burada yatmaktadır.

Artık toplum değişmiş; talepleri çok değişkenlik gösteriyor; valilerimiz, yöneticilerimiz artık klasik yönetici tanımından uzaklaşmışlar. Terörü en iyi bilmek zorundalar, ekonomiyi, iktisadı, toplumsal gelişmeleri, dinamikleri çok iyi bilmek ve izleme zorundalar. Yeni çağın idarecisinin tanımı bu şekilde karşımıza çıkıyor.

Bu sebeple, toplumsal talepleri sizlere ileten siyasi parti yöneticilerini bu anlayış, bu çerçeve içerisinde görmemiz gerekiyor. Aksi halde devleti kapatırız, devleti bütün sosyal taleplere karşı kapatırız; aradaki iletişimi kopartmış oluruz.

Evet, önümüzdeki günlerde Bakanlığımın ve Türkiye'nin gündemindeki önemli konulardan birisi yerel yönetimler reformudur, daha doğru bir tabirle İdarî bir reformdur. Çünkü sadece yerel yönetimlerde değişiklik yapmak kâfi değildir, merkezde de değişiklik yapılması kaçınılmazdır. Bu, iki ayağı olan önemli bir projedir.

Memnuniyetle ifade edebilirim ki, başta Sayın Cumhurbaşkanımız olmak üzere bütün yetkililer bu büyük projeye büyük destek vermektedirler; Sayın Meclis Başkanımız, değerli Bakanım ve diğer siyasi parti genel başkanlarımız, bu konuda bize büyük destek vermektedirler. Bu, zaten herkesin angaje olduğu, kamuoyuna taahhüt ettiği büyük bir projedir. Ufak tefek nüans farklarımız olsa bile, 1998 yılı içerisinde bu genel mutabakatı, genel uzlaşmayı sağlayıp Türkiye'yi artık bu merkeziyetçi hantal yapısından kurtarıp, demokratik katılımın olabildiğince geniş olduğu bir yönetimi bu topluma kazandırmak istiyoruz. Bu konuda en büyük desteğimiz sizlersiniz, diğer yöneticilerimiz, bu yetki ve kaynak aktarım yapıldıktan sonra büyük bir iş gücüyle karşı karşıya kalacaklardır. O zaman belki istedikleri televizyona, istedikleri programcıya rahatça gitme imkânı da bulamayacaklardır. Performanslarını ona göre değerlendireceğiz, o performans içerisinde değerlendireceğiz.

Evet ben sözlerimi burada kesiyorum.

Bu mutlu ve anlamlı günümüzü tekrar kutluyor, başta Sayın Cumhurbaşkanımız olmak üzere hepinize saygılar sunuyorum.”

Törende son konuşma, İdareciler Gününü ilk kez onurlandıran Cumhurbaşkanı Süleyman DEMİREL tarafından yapılmıştır.

Konuşmaların tamamlanmasından sonra, Türk İdareciler Derneği'nce her yıl

açılan “Yılın İdarecisi”, “Meslekte Bir Anı” ve “Hüseyin ÖĞÜTÇEN başarı ödülleri” yarışmalarında derece alanlara plaket ve ödülleri verilmiştir.

Tören, meslekte 50 yılını dolduranlarla, yıl içinde emekli olanlara ve vefat edenlerin yakınlarına plaket ve onur belgelerinin verilmesi ile son bulmuştur.

Sivil Savunma Teşkilatının 39 uncu Yıldönümü Kutlaması

• Savaşta ve doğal afetlerde halkın can ve mal kaybını en aza indirmek amacı ile kurulan Sivil Savunma Teşkilatı’nın 39 uncu kuruluş yıldönümü 28 Şubat 1998 tarihinde Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ile İl ve İlçelerimizde, bazı kamu kurum ve kuruluşlarında, ilk ve orta dereceli okullarda çeşitli etkinliklerle kutlanmıştır.

Sivil Savunma Birliği Konferans Salonunda düzenlenen törende Sivil Savunma Genel Müdürü Rasim BAŞ ile İçişleri Bakanı Murat BAŞESGİOĞLU birer konuşma yapmışlardır.

Sivil Savunma Genel Müdürü, Sivil Savunmanın toplum hayatındaki yeri ve önemine değinerek başladığı konuşmasında Teşkilatın kuruluşu hakkında bilgiler verdikten sonra üstlenmiş olduğu görevler ile illerde kamu kurum ve kuruluşlarının kadrolu personelinin “Acil Kurtarma ve Yardım Ekipleri” oluşturulduğundan bahsetmiştir.

Ayrıca “Sivil Savunma İle İlgili Şahsi Mükellefiyet Tahliye Seyrekleştirme Planlama ve Diğer Hizmetler Tüzüğü” ile “Sivil Savunma ile İlgili Teşkil ve Tedbirler Tüzüğü”nde gerekli değişikliklerin yapıldığını, bu değişikliklerle Sivil Savunma hizmetlerinde mülki idare taksimatının en küçük birimlerine görev ve sorumluluk verildiğini belirtmiştir. “Sivil Müdafaa Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun Tasarısı”nın ise Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulduğunu söylemiştir.

Genel Müdür Rasim BAŞ konuşmasına şöyle devam etmiştir:

“Sivil Savunma Birliklerinin afet bölgelerine en kısa sürede intikalini sağlamak amacıyla; Emniyet Genel Müdürlüğüne, ait helikopterlerden; Hava Kuvvetleri Komutanlığı ile Türk Hava Kurumu (hava taksi) uçaklarından yararlanılacaktır. Bu hususta adı geçen kuruluşlarla protokoller yapılmıştır.

.....

Sayın Bakanım,

Sivil Savunma Kolejinde personel, İl ve İlçelerde de yükümlü eğitimlerine devam edilmektedir. Ülkemizde her yıl yapılan yükümlü eğitimleri sonunda tatbikatlar yapılmaktadır. 1997 yılı içinde planlanan 10 ilde Sivil Savunma Plan ve Müşterek Servis Tatbikatı yapılmıştır.

Eğitim faaliyetlerimiz, yayınlarla desteklenmektedir. Yayınlarımız afiş, broşür, kitap, dergi ve video kasetler şeklinde hazırlanıp ülke düzeyinde dağıtılmaktadır. 1997 yılı içinde 25.000 adet broşür, 14.000 adet afiş, 18.000 adet dergi bastırılarak yükümlü eğitimlerinde ve temel eğitim ile lise düzeyindeki okulların 28 Şubat Sivil Savunma Günü kutlamalarında kullanılmak üzere 80 İl Valiliğine gönderilmiştir.

Sayın Bakanım,

Sivil Savunma Teşkilatının kadro ve personel noksanlığının giderilmesi, Sivil Savunma Birliklerinin kurulması, ödenek temini ve diğer hususlarda vermiş olduğunuz destek, çalışma azmimizi artırmaktadır. Bundan dolayı şükranlarımı sunuyorum. Bu desteğinize layık olmak ve hedeflerimizi gerçekleştirmek için bütün gayretimizle çalışmalarımıza devam edeceğimizi belirtiyor, saygılarımı sunuyorum.”

Daha sonra İçişleri Bakanı Murat BAŞESGİÖĞLU bir konuşma yapmıştır. Bakan, Sivil Savunmanın taşıdığı önemi vurgulayarak başladığı konuşmasına şöyle devam etmiştir:

“Son yıllarda yurdumuzda meydana gelen doğal afetler büyük yıkımlara ve acılara sebep olmuştur.

Afet zararını en aza indirmek için Sivil Savunma Genel Müdürlüğümüzce gerekli araştırma ve incelemeler yapılmakta, yeniden yapılanma çalışmaları da sürdürülmektedir.

Sivil Savunmanın ihtiyaç duyduğu araç, gereç ve malzemenin tedariki için gerekli finansman teminine yönelik girişimlerimiz devam edecektir.

Afetlerde mahalli sivil savunma yükümlülere de etkilenmekte, dolayısıyla görevlerini gerektiği gibi yerine getirememektedirler. Bu nedenle afet bölgelerinde kurtarma hizmeti yapacak eğitilmiş, çağdaş araç-gereç ve malzemeyle donatılmış, organize ekiplere ihtiyaç olduğu bir gerçektir.

Bu ihtiyacı karşılamak için; hazırlayarak TBMM’ne sunduğumuz “Sivil Müdafaa Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun Tasarısı”nın biran önce yasalaşmasını sağlayarak Ankara, Erzurum ve İstanbul’da kurulmuş olan Sivil Savunma Birliklerini geliştirmek; ülkemizin coğrafi yapısı ve afete uğraması muhtemel bölgelerini dikkate alarak belirlediğimiz Adana, Diyarbakır, Samsun ve İzmir illerinde de her biri 110 personelden oluşan çağdaş araç gereçle donatılmış Sivil Savunma Birliklerinin kurulmasını gerçekleştirmek istiyoruz.

Kuruluşunu en erken tamamlamış olan “Ankara Sivil Savunma Birliği”, Erzincan, Dinar depremleri ile Senirkent ve diğer su baskınlarında çok başarılı hizmetler vermiştir. Bundan böyle de bıkmadan , usanmadan, yorulmadan bu hizmetlerimiz devam edecektir. Çünkü, insanına değer veren, her türlü hizmette vatandaşının huzur ve mutluluğunu gaye edinen bir anlayışın sahibiyiz.

Değerli Arkadaşlarım,

Amacımız Sivil Savunma Teşkilatımızı, barış döneminde doğal afetlere anında müdahale edebilen, muhtemel bir savaşta da kendisinden beklenen görevleri yerine getirebilen, güçlü bir yapıya kavuşturmaktır.

Sivil Savunma Teşkilatının 39 uncu kuruluş yıldönümünde, hepimizi içtenlikle kutluyor, yapacağınız başarılı çalışmalar ile sivil savunma hizmetlerini daha ileri seviyelere yükselteceğinize inanıyorum.

Hepinize sevgi ve saygılarımı sunarım.”

Tören yapılan konuşmaların ardından plakelerin verilmesi, Bakanlığa hibe edilen Dekontaminasyon Sistemi ile kurtarma araçlarının devir teslim töreni ve açılmış olan serginin gezilmesinden sonra Sivil Savunma Birliği'nin düzenlemiş olduğu tatbikat ile sona ermiştir.

İnsan Hakları Konferansı

• Bakanlığımız personelinin insan hakları alanında bilgilendirilmesi düşüncesinden hareketle A.P.K. Kurulu Başkanlığı tarafından çeşitli tarihlerde vali yardımcılar, kaymakamlar ile emniyet ve jandarma mensuplarına yönelik olarak bir “İnsan Hakları Seminerleri” dizisi planlanmış ve dizinin ilk iki semineri 1996-1997 yıllarında gerçekleştirilmiştir. İl Valilerimiz ve İl Emniyet Müdürlerimize yönelik olarak 30-31 Mart 1998 tarihlerinde Ankara’da Polis Akademisi Konferans Salonunda düzenlenen “İnsan Hakları Konferansı” da bu kapsamda gerçekleştirilen bir diğer faaliyet olmuştur.

Konferansa başta Cumhurbaşkanımız Süleyman DEMİREL olmak üzere TBMM Başkanımız Sayın Hikmet ÇETİN, Başbakanımız Sayın Mesut YILMAZ, Başbakan Yardımcısı ve Milli Savunma Bakanı Sayın İsmet SEZGİN, Devlet Bakanı ve İnsan Hakları Koordinasyon Üst Kurulu Başkanı Sayın Prof. Dr. Hikmet Sami TÜRK, diğer Bakan ve misafirler ile basın mensupları katılarak onurlandırmış olup konferans, açılış konuşmalarının ardından akademisyenlerin sundukları bildiriler ile sürdürülmüştür.

Konferans süresince insan haklarının tarihi gelişimi, Türkiye’nin taraf olduğu insan hakları konulu andlaşma ve sözleşmeler, idarenin taraf olunan bu metinler dolayısıyla sorumlulukları konuları ele alınmıştır.

Çok önemli mesajlar taşıyan açılış konuşmaları ile akademisyenlerin değerli bilgiler içeren bildirileri biraraya getirilerek, insan hakları alanında gerçekleştirilen önemli bir çalışmanın belgesi niteliğinde olması düşüncesiyle, konferansta yapılan konuşmalar ve sunulan tebliğlerin “İl Valileri ve İl Emniyet Müdürleri İnsan Hakları Konferansı 30-31 Mart 1998” ismiyle kitapçık olarak basımına ilişkin çalışmalar A.P.K. Kurulu Başkanlığı Yayın ve Dokümantasyon Dairesi tarafından sürdürülmekte olup, bu kitapla konferansa kalıcılık sağlanması amaçlanmaktadır.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

• Sivil Savunma Kolejinde 5 Ocak 1998 tarihinde açılan 384/6. Dönem “İlkyardım Öğretmenliği Kursu”na 13’ü teşkilat personeli, Ankara Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Daire Başkanlığından 19 itfaiye personeli olmak üzere toplam 32 personel katılmıştır. Kurs 23 Ocak 1998 tarihinde sona ermiştir.

• 2 Şubat 1998 tarihinde Daire ve Müessese Sivil Savunma Amirleri için Sivil Savunma Kolejinde açılan 385/78.Dönem “Sivil Savunma Amirleri Temel Eğitim Kursu”na 65 Sivil Savunma Amiri iştirak etmiştir. Kurs 3 Nisan 1998 tarihinde sona erecektir.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

• Bakanlığın çeşitli birimlerinden 29 MİA, 12 GİH sınıfından olmak üzere toplam 41 kişinin katıldığı “20. Dönem Üst Düzey Yöneticileri Semineri”, 19-23 Ocak 1998 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

• 36 kişinin katıldığı “3.Dönem Orta Kademe Yöneticileri Kursu”, 21-23 Ocak 1998 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

• Bakanlığımız üst düzey yöneticilerinin hafıza geliştirme ve beyin kullanımı konularında bilgi sahibi olmalarını sağlamak amacıyla 9-27 Şubat 1998 tarihleri arasında düzenlenen “21.Dönem Üst Düzey Yöneticileri Semineri”ne 29 MİA katılmıştır.

• 16 Mart 1998 tarihinde başlayan, Bakanlığımız üst düzey yöneticilerinin çalışmalarında daha verimli ve başarılı olmalarını sağlamak amacıyla düzenlenen “80.Dönem Bilgisayar Kursu”, 3 Nisan 1998 tarihinde sona erecektir.

• Bakanlığımız merkez teşkilatı ve bağlı kuruluşlarımızın üst ve orta kademe yöneticilerinin ülkemizdeki “Toplam Kalite Yönetimi Politikaları Uygulaması” konusunda bilgilendirilmesi amacıyla 26 Mart 1998 tarihinde düzenlenen seminere 166 üst ve orta kademe yöneticisi katılmıştır.

Emniyet Genel Müdürlüğü

• Koruma Dairesi Başkanlığı bünyesinde 5-6/17-28 Ocak 1998 tarihleri arasında 2 dönem halinde “VIP Koruma Kursu” düzenlenmiş olup, kursa katılan 96 personel kursu başarı ile bitirmiştir.

• Asayiş Dairesi Başkanlığı bünyesinde 5 Ocak 1998 tarihinde başlayan “Parmak İzi ve Teknik Fotoğraf Kursu”na 34 personel katılmış olup, kurs 3 Nisan 1998 tarihinde sona erecektir.

- Polis Okullarında görevli sınıflar amiri ve sınıf komiserlerinin öğrencilere örnek kişilik modeli oluşturması ve kendilerine bilgi, beceri kazandırabilmesi için 10-15 Ocak 1998 tarihleri arasında düzenlenen “Uygulamalı Davranış Kursu”na katılan 57 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- NETAŞ firmasından satın alınan elektronik telefon santralinin bakım-onarım ve işletmesini yapacak personelin yetiştirilmesi amacıyla 12-23 Ocak 1998 tarihleri arasında, anılan firmanın İstanbul’da bulunan fabrika tesislerinde düzenlenen “Santral Teknisyenliği Eğitim Kursu”na katılan 5 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- Trabzon Polis Okulu Müdürlüğü bünyesinde eğitim ve öğretim gören öğrencilerin atışlarında görevlendirilecek personelin eğitimi amacıyla 12-23 Ocak 1998 tarihleri arasında düzenlenen “Atış Eğitimsi Yetiştirme Kursu”nda 29 personel eğitimden geçirilmiştir.

- Kayseri Emniyet Müdürlüğü Çevik Kuvvet Şube Müdürlüğünde görevli personel için 12-24 Ocak 1998 tarihleri arasında “Çevik Kuvvet Hizmetiçi Eğitim Kursu” düzenlenmiş olup, kursta 50 personel eğitilmiştir.

- Polis Okullarında eğitim öğretim faaliyetlerine direkt katılımda bulunan Sınıflar Amiri ve Üst Düzey Şube Müdürlerinin eğitim öğretim faaliyetlerindeki gelişim ve değişim sürecine bakış açısının geliştirilmesi ve otokritik yaptırılması amacıyla, 19-21 Ocak 1998 tarihleri arasında, “Eğitimde Yöneticilik ve Yaklaşımları Kursu” düzenlenmiş olup, kursa 58 personel katılmıştır.

- Özel Harekat Dairesi Başkanlığının Gölbaşı Eğitim Tesislerinde 19-26 Ocak 1998 tarihleri arasında, İstihbarat Dairesi Başkanlığında görevli 45 personel için “Silah Bilgisi ve Atış Eğitim Kursu” düzenlenmiştir.

- Samsun 19 Mayıs Polis Okulu Müdürlüğü bünyesinde, eğitim ve öğretim gören öğrencilerin atışlarında görevlendirilecek personelin eğitimi amacıyla, 19-28 Ocak 1998 tarihleri arasında düzenlenen “Atış Eğitimsi Yetiştirme Kursu”na katılan 20 personelin eğitimleri sağlanmıştır.

- Haberleşme Dairesi Başkanlığınca 26-28 Ocak 1998 tarihleri arasında ASELSAN A.Ş.’nin fabrika tesislerinde düzenlenen “Kripto Operatörü Yetiştirme Kursu”nda 11 personel eğitimden geçirilmiştir.

- 101 personel, 2-13 /16-27 Şubat 1998 tarihleri arasında 3. ve 4.Dönem “VIP Koruma Kursu”na katılmıştır.

- 9 Şubat 1998 tarihinde başlayan “Parmak İzi ve Teknik Fotoğraf Kursu” 31 personele verilmekte olup, kurs 8 Mayıs 1998 tarihinde sona erecektir.

- 9 Şubat 1998 tarihinde başlayan “Parmak izi ve Teknik Fotoğraf Kursu”na

30 personel katılmış olup, kurs 15 Mayıs 1998 tarihinde sona erecektir.

•9-13/16-20 Şubat 1998 tarihleri arasında 2 dönem halinde 27 personele “Silah Ruhsat Projesi Veri Giriş ve Sorgulama Kursu” verilmiştir.

• 16-17 Şubat 1998 tarihleri arasında düzenlenen “Kriptolu Faks Cihazı Kullanım Kursu”na katılan 20 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

• 16-20 Şubat 1998 tarihleri arasında düzenlenen “Jeneratör Bakım Kursu” na 12 personelin katılması sağlanmıştır.

• 16 Şubat-27 Mart 1998 tarihleri arasında 349 personel için “Temel Trafik ve Kaza İnceleme Kursu” düzenlenmiştir.

• 23-27 Şubat 1998 tarihleri arasında 68 personele “Personel Kursu” verilmiştir.

• 2-5 Mart 1998 tarihleri arasında düzenlenen “Polis Okulları Öğrencileri Atama Programı Kullanım Kursu”na 26 personel katılmıştır.

• 2-6 Mart 1998 tarihleri arasında “Personel Kursu” düzenlenmiş ve katılan 56 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

• 2-6 Mart 1998 tarihleri arasında 3 personel “Kara Para Aklanması Semineri”nde eğitimden geçirilmiştir.

• 2-6 Mart 1998 tarihleri arasında verilen “Temel Visual Basic Kursu”na merkez teşkilatından 16 personel katılmıştır.

•2-7 / 9-14/16-21/ 23-28 Mart 1998 tarihleri arasında 4 dönem halinde düzenlenen “VIP Koruma Kursu”na 134 personelin katılması sağlanmıştır.

• 2-14 Mart 1998 tarihleri arasında “Çevik Kuvvet Hizmetiçi Eğitim Kursu” düzenlenmiş olup, katılan 50 personel kursu başarı ile bitirmiştir.

• 2-27 Mart 1998 tarihleri arasında düzenlenen “Teleks Operatörü Yetiştirme İhtisas Kursu” 20 personele verilmiştir.

• 2-27 Mart 1998 tarihleri arasında düzenlenen “Uyuşturucu Madde Dedektör Köpeği Sevk ve İdarecisi Kursu”3 personelin katılımı ile gerçekleştirilmiştir.

• 9-10 Mart 1998 tarihleri arasında 17 personelin “PC (MS Dos, Windows 95,Word, Excel) Kursu”nda eğitimleri sağlanmıştır.

• 62 personele verilen “Pasaport-Yabancılar Kursu” 9-20 Mart 1998 tarihleri arasında yapılmıştır.

• 10-20 Mart 1998 tarihleri arasında “Trafik Veri Girişi Kursu” düzenlenmiş olup, taşra teşkilatından katılan 17 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 16 personele verilen “Motorlu Araç ve Trafik Kazaları Veri Giriş ve Sorgulama Kursu” 10-20 Mart 1998 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.
- 16-20 Mart 1998 tarihleri arasında “Temel Windows NT Kursu” düzenlenmiş olup, kursa 16 personelin katılması sağlanmıştır.
- 16-20 Mart 1998 tarihleri arasında düzenlenen “Uluslararası Polis Görev Gücüne Katılacak Personel Eğitimi Kursu”na 35 personel katılmıştır.
- 16-26 Mart 1998 tarihleri arasında düzenlenen “Atama Öncesi ve Yönlendirme Programı Kursu” 356 personele verilmiştir.
- 16-27 Mart 1998 tarihleri arasında 309 personele “Temel Trafik ve Kaza İnceleme Kursu” verilmiştir.
- 2 personelin katıldığı “Parmak İzi Laboratuvar Teknikleri Kursu”, 16-27 Mart 1998 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.
- 10 personelin katıldığı “Komuta Kontrol Aracı Kule Operatörlüğü Kursu”, 18-20 Mart 1998 tarihleri arasında yapılmıştır.
- 23-27 Mart 1998 tarihleri arasında gerçekleştirilen “Temel Windows NT Kursu”na 16 personel katılmıştır.
- 23-27 Mart 1998 tarihleri arasında açılan “Kripto Operatörü Yetiştirme Kursu”na 20 personel iştirak etmiştir.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

- 20-22 Ocak 1998 tarihleri arasında Hindistan’da yapılan 1 .Adli Dokümanlar Konferansı’na Emniyet Genel Müdürlüğü Kriminal Polis Laboratuvarları Daire Başkanı S.Cahit ÇENGEL ile Emniyet Müdürü İrfan BAYAR katılmıştır.
- Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkanı İsmet TAŞHAN, 24-28 Ocak 1998 tarihleri arasında Almanya’da yapılan Başkonsoloslarda Toplantısı’na gitmiştir.
- Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkan Yardımcısı İbrahim SELVİ ile Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Halil TUĞ Türkiye-İtalya Güvenlik İşbirliği Komitesi Toplantısına katılmak üzere 27-28 Ocak 1998 tarihleri arasında İtalya’da bulunmuşlardır.
- Yasadışı göçün kontrolüne ilişkin tedbirlerin teknik düzeyde ele alındığı toplantıya katılmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkan Yardımcısı Mustafa İLHAN, İnterpol Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Kenan AL, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Şube Müdür Vekili Ünsal UYSAL , 2-4 Şubat 1998 tarihleri arasında İtalya’ya gitmişlerdir.

- Pasaport güvenlik sistemlerinin ve buna ilişkin işlemlerin İsrail'deki firmaların merkezinde incelenmesi amacıyla 2-6 Şubat 1998 tarihleri arasında Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Komiser Cumhur ARIKANOĞLU adı geçen ülkede bulunmuştur.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Koruma Daire Başkanı Yusuf Vehbi DALDA, 16-19 Şubat 1998 tarihleri arasında güvenlik problemi hakkında çalışma grubu 38.toplantısına katılmak üzere Fransa'ya gitmiştir.

- 19-21 Şubat 1998 tarihleri arasında İtalya'da yapılan Kuzey Irak'tan ülkemize yönelik muhtemel göç olaylarına karşı alınacak tedbirlerle ilgili görüşmelerde bulunmak üzere, Emniyet Genel Müdürlüğü İstihbarat Daire Başkanlığında görevli Şube Müdür Vekili Basri AKTEPE anılan ülkeye gitmiştir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü İstihbarat Daire Başkan Yardımcısı Muzaffer ERKAN 20-25 Şubat 1998 tarihleri arasında, Uluslararası Terörizm İle Mücadelede Davranış Kodu'na İlişkin Hükümetlerarası Uzmanlar Grubu İzleme Toplantısı'na katılmak üzere Mısır'a gitmiştir.

- 22-28 Şubat 1998 tarihleri arasında ABD'de yapılan Uzmanlar Grubu Toplantısına Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Şube Müdür Vekili Celal BODUR katılmıştır.

- 24 Şubat-2 Mart 1998 tarihleri arasında Romanya'da yapılan Balkan Polis Spor Birliği-Yönetim Kurulu Toplantısı'na Emniyet Genel Müdürlüğü Eğitim Daire Başkanı Muzaffer IŞIK iştirak etmiştir.

- Türkiye ile Hollanda arasında yürütülmekte olan güvenlik işbirliği faaliyetleri çerçevesinde görüşmelerde bulunmak üzere, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanı Emin ARSLAN ile Daire Başkan Yardımcısı İsmail ÇALIŞKAN, 25 Şubat-1 Mart 1998 tarihleri arasında bu ülkede bulunmuşlardır.

- 1-5 Mart 1998 tarihleri arasında, Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Ünsal UYSAL ile Komiser Yardımcısı Tolga ERGÜDEN uyuşturucu kaçakçılığı ile mücadele etmek amacıyla yapılacak karşılıklı ziyaret ve işbirliği çerçevesinde Polonya Narkotik Birimlerinin davetine icabet etmek üzere anılan ülkede bulunmuşlardır.

- Belçika'da 3-13 Mart 1998 tarihleri arasında yapılan Batı ve Güney Avrupa ülkeleri Milli Merkez Bürolarını kapsayan bölgesel seminere Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanlığında görevli Başkomiser Derviş KARA ile Başkomiser K.Aytekin AKSELİ iştirak etmişlerdir.

- Ankara Emniyet Müdür Yardımcısı Hüseyin KACİRA, Oğuz ÖZÇELİK, Cavit ÇEVİK ile Emniyet Amiri Tacettin ARSLAN İsrail Emniyet Müdürlüğünün davetine icabet etmek üzere, 8-12 Mart 1998 tarihleri arasında anılan ülkeye gitmişlerdir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanı Yalçın ÇAKICI'nın iştirak ettiği Karadeniz Ekonomik İşbirliği Toplantısı 11-14 Mart 1998 tarihleri arasında Yunanistan'da yapılmıştır.

- 13-14 Mart 1998 tarihleri arasında Gürcistan'a resmi bir ziyarette bulunan Başbakan Mesut YILMAZ'a refakat etmek üzere İstihbarat Daire Başkanı Sabri UZUN sözkonusu ülkede bulunmuştur.

- Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Halil TUĞ ile Terörle Mücadele ve Harekat Daire Başkanı M.İhsan YILMAZTÜRK GİB Faaliyetlerine katılmak üzere 15- 17 Mart 1998 tarihleri arasında Finlandiya'ya, 17-19 Mart 1997 tarihleri arasında ise İsveç'e gitmişlerdir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Asayiş Daire Başkanlığında görevli Komiser Emin SEMİZ ve Özcan ARPACI ile Komiser Yardımcısı Kubilhan ERTUĞRUL Robintex Firmasınca yapılan davete icabet etmek üzere, 17-20 Mart 1998 tarihleri arasında İsrail'de bulunmuşlardır.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Kriminal Polis Laboratuvarları Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Birol AYDIN ile Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Komiser Cumhur ARIKANOĞLU 18-22 Mart 1998 tarihleri arasında, Fransız François Charles Oberthur Firmasının tesislerini incelemek üzere Fransa'ya gitmişlerdir.

- Macaristan'da 20 Mart 1998 tarihinde Büyükelçi Dr.Gyorgy KRY tarafından düzenlenen toplantıya Emniyet Genel Müdürlüğü Terörle Mücadele ve Harekat Daire Başkanı M.İhsan YILMAZTÜRK katılmıştır.

- Almanya'da 22-26 Mart 1998 tarihleri arasında Polis Sevk ve İdare Akademisi tarafından yapılan resmi davete icabet etmek üzere Emniyet Genel Müdürlüğü Eğitim Daire Başkanı Muzaffer IŞIK, Polis Akademisi Daire Başkanı Haşan YÜCESAN ile Dışilişkiler Daire Başkanlığında görevli Tercüman Gülten ALTIN anılan ülkeye gitmişlerdir.

- Türkiye ile Kuveyt arasında hazırlanmış olan Güvenlik İşbirliği Anlaşması taslak metni üzerinde görüşmelerde bulunmak üzere, Emniyet Genel Müdürlüğü Dışilişkiler Daire Başkanı Nurten HALİLOĞLU, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkan Yardımcısı İsmail ÇALIŞKAN ile Dışilişkiler Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Kurtuluş DÖNMEZER, 26-31 Mart 1998 tarihleri arasında Kuveyt'i ziyaret etmişlerdir.

Diğer Çalışmalar

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

a)Tarama Çalışmaları

Türkiye genelinde sürdürülen nüfus kütükleri tarama çalışmaları bitirilmiştir.

b) Kodlama Çalışmaları

Türkiye genelinde sürdürülen nüfus kütükleri kodlama çalışmaları Aralık 1997 tarihi itibarıyla 860 ilçede tamamlanmıştır.

c) Veri Girişi Yapılan İlçe Sayısı

Halen 901 ilçede kayıtlı 90.497.156 vatandaşımızın kayıtları bilgi işlem ortamına geçirilmiştir.

Resmi Gazete’de Yayımlanan Atama Kararları

•10 Ocak 1998 tarih ve 23226 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 97/47234 sayılı karar ile;

1- Ankara İl Emniyet Müdürü Mehmet CEBE’nin başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınması,

2- Ankara İl Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Müdürü APK Uzmanı Cevdet SARAL’ın atanması, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 ve 76 ncı maddeleri ile 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanunla değişik 13 üncü ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde uyarınca atanması uygun görülmüştür.

•20 Şubat 1998 tarih ve 23264 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 98/48726 sayılı karar ile;

1.Derece kadrolu Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına Pazar Kaymakamı Selahattin AKYURT’un,

1.Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına İdari ve Mali İşler Daire Başkanı Hayrettin BALCIOĞLU’nun,

1 .Derece kadrolu Ankara Vali Yardımcılığına Çankırı Vali Yardımcısı Mustafa ÖZER’in,

1.Derece kadrolu Kırklareli Vali Yardımcılığına Banaz Kaymakamı Cengizhan AKSOY’un,

1 .Derece kadrolu Ankara Vali Yardımcılığına Eğirdir Kaymakamı Haluk İMGA’nın,

1 .Derece kadrolu Ankara Vali Yardımcılığına Tirebolu Kaymakamı Mustafa ERKAL’in,

1.Derece kadrolu Zonguldak İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Beşiktaş Kaymakamı Naim DALKILIÇ’in,

3.Derece kadrolu Kelkit Kaymakamlığına Ardahan Vali Yardımcısı Mustafa ÇİÇEK’in,

1.Derece kadrolu İnegöl Kaymakamlığına Antalya-Kemer Kaymakamı İsmail AKA’nın,

1 .Derece kadrolu Beşiktaş Kaymakamlığına

Anamur Kaymakamı M.Emin AVCI'nın,

Köyceğiz Kaymakamı iken 13.8.1997 gün ve 97-47570 sayılı müşterek kararla Antalya- Kemer Kaymakamlığına atanan Ünal OKYAY'a ait bu hükmün iptali ile Maltepe Kaymakamlığına,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/A-B,76 ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ile bu Kanuna 4152 sayılı Kanunla eklenen ek madde uyarınca atanmaları uygun görülmüştür.

• 13 Mart 1998 tarih ve 23285 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 98/10747 sayılı kararnamenin eki listede görev yerleri ile ad ve soyadları yazılı şahısların karşılarında belirtilen görevlere atanmaları 10/6/1949 tarihli ve 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ile 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre uygun görülmüştür.

12/3/1998 Tarihli ve 98/10747 Sayılı

Kararnamenin Eki

ADI VE SOYADI	ESKİ GÖREVİ	YENİ GÖREVİ
Metin İlyas AKSOY	İçişleri Bakanlığı Müsteşarı	Samsun Valisi
	(Vali)	
Yahya GÜR	Çankırı Valisi	İçişleri Bakanlığı Müsteşarı
Ayhan ÇEVİK	Tokat Valisi	Çankırı Valisi
Mehmet GÜNDOĞDU	Adana İl Emniyet Müdürü	Tokat Valisi

• 28 Mart 1998 tarih ve 23300 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 98/48930 sayılı karar ile;

1.Derece kadrolu Eskişehir Vali Yardımcılığına

Personel Genel Müdür Yardımcısı Muammer Yaşar ÖZGÜL'ün,

1.Derece kadrolu Manisa Vali Yardımcılığına

Sivil Savunma Genel Müdür Yardımcısı Mustafa GÜRAN'ın,

1.Derece kadrolu Çorum Vali Yardımcılığına

Personel Genel Müdürlüğü Daire Başkanı İsmail GÜNDÜZ'ün,

1.Derece kadrolu İmamoğlu Kaymakamlığına

Personel Genel Müdürlüğü Şube Müdürü Sebahattin ÖZTÜRK'ün 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B, 76 ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde uyarınca atanmaları uygun görülmüştür.

MEVZUAT BÖLÜMÜ

1 OCAK 1998-31 MART 1998 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
16.1.1998	4321	Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Kanunun Bir Geçici Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	17.1.1998	23233
15.1.1998	4322	625 Sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu İle 222 Sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanununun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında 254 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle 625 Sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanununun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair 326 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne İlişkin Kanun	18.1.1998	23234
17.1.1998	4323	Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununun 49 uncu Maddesinde Değişiklik Yapılması ve Bu Kanuna Bir Ek Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun	18.1.1998	23234
5.2.1998	4336	Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasasının Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	7.2.1998	23251

II. T.B.M.M. KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
24.3.1998	537	Olağanüstü Halin 6 İlde Uzatılmasına Dair TBMM Kararı	26.3.1998	23298

III. MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

			Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
6.1.1998	98/10501	Denizde Seyir Güvenliğine Karşı Yasadışı Eylemlerin Önlenmesine Dair Sözleşme İle Kıta Sahanelğinde Bulunan Sabit Platformların Güvenliğine Karşı Yasadışı Eylemlerin Önlenmesine Dair Protokolün İhtirazi Kayıtlı Onaylanması Hakkında Karar	26.1.1998	23242
19.2.1998	98/10692	Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı İle Çek Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Arasında İmzalanılan "Uluslararası Uyşturucu ve Psikotrop Madde Kaçakçılığı, Uluslararası Terörizm ve Organize Suçlarla Mücadelede İşbirliği Anlaşması"nın Onaylanmasına Dair Karar	15.3.1998	23287
19.2.1998	98/10693	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti İçişleri Bakanlığı İle Moğolistan Hükümeti Devlet Polis Dairesi Arasında İmzalanılan İşbirliği Anlaşmasının Onaylanmasına İlişkin Karar	16.3.1998	23288

IV. TÜZÜKLER

			Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
16.2.1998	98/10653	Emniyet Örgütü Disiplin Tüzüğünde Değişiklik Yapılması Hakkında Tüzük	2.3.1998	23274

V. BAKANLAR KURULU KARARLARI

			Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
29.12.1997	97/10460	Emniyet Genel Müdürlüğünün Taşra Teşkilatı İçin 666 Adet Şube Müdürlüğünün Kurulması ve Şube Müdürlüklerinin Yeniden Düzenlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	9.1.1998	23225
29.12.1997	97/10468	1998 Mali Yılında Uygulanacak Yurtdışı Gündelikleri Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	9.1.1998	23225
29.12.1997	97/10469	1998 Mali Yılında Uygulanacak Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetine Yapılacak Yolculuklarda Verilecek Gündeliklere İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	9.1.1998	23225
27.12.1997	97/10493	Kimlik Bildirme Kanununun 2 nci Maddesinde Sayılan Bazı Tesislerin 3 Yıl İçerisinde Kayıtlarını Bilgisayarda Tutmaları ve Bilgisayar Terminallerini Genel Kolluk Kuvvetlerinin Bilgisayar Terminallerine Bağlamaları Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	10.1.1998	23226
29.12.1997	97/10476	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin	14.1.1998	23230

12.1.1998	98/10543	Aksaray İli Ortaköy İlçesinde Bulunan "Aksaray/Ortaköy Belediye ve Köylerine Hizmet Götürme Birliği"nin Adının "Aksaray İli Ortaköy Kaymakamlığı Köylerine Hizmet Götürme Birliği Başkanlığı" Olarak Değiştirilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	4.2.1998	23248
19.1.1998	98/10548	657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Aynı Kanunun Ek Geçici 9 uncu Maddesi Kapsamına Giren Kumullardan Aylık Alanlara 1/1/1998 Tarihinden İtibaren Ne Miktarda Zam ve Tazminat Verileceğine İlişkin Ekli Karar ve Eki Cetveller'in Yürürlüğe Konulması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	4.2.1998	23248
6.1.1998	98/10510	4922 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	8.2.1998	23252
6.1.1998	98/10511	2748 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	8.2.1998	23252
2.2.1998	98/10628	Bazı İllerde Mülki Amirlerce Gönüllü Korucu Olarak Tespit Edilen Kişiler İle Halen Geçici Köy Korucusu Olarak Görev Yapanların Elllerinde Bulundurdıkları Bazı Silahları Mülki Makamlara Teslim Süresinin 45 Günden 90 Güne Çıkarılması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	26.2.1998	23270
2.2.1998	98/10617	769 Kişinin Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesi ve Çeşitli Karamamelere Türk Vatandaşlığı Kaybettirilen Bazı Kişiler Hakkındaki Hükümlerin İptaline Dair Bakanlar Kurulu Kararı	4.3.1998	23276
6.2.1998	98/10659	Arazi Topluştırması Yapılacak Yerler Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	7.3.1998	23279
12.2.1998	98/10675	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	11.3.1998	23283
26.2.1998	98/10721	2376 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	20.3.1998	23292
9.3.1998	98/10781	Kırkkale İli Keskin İlçesi Köprüköy Belediye Başkanlığı nın. Belediye Meclisi Teşekkül Edinceye Kadar Mansup Belediye Başkanınca Yönetilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	25.3.1998	23297

VI. YÖNETMELİKLER

A-BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
14.12.1997	97/10423	Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	2.1.1998	23218
12.1.1998	98/10520	Karaparanın Aklanmasının Önlenmesine Dair 4208 Sayılı Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik	28.1.1998	23244
19.1.1998	98/10566	Aday Memurların Yetiştirilmelerine Dair Genel Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	6.2.1998	23250

16.2.1998 98/10652 Memurlara Yapılacak Giyecek Yardımı Yönetmeliğinde
Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik 28.2.1998 23272

B - BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Yayınlandığı Resmi Gazetenin

Konusu	Tarihi	Sayısı
Kimlik Bildirme Kanununun Uygulanması İle İlgili Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	25.1.1998	23241
Türk Silahlı Kuvvetlerine Mensup Subay ve Astsubayların Atanma ve Yer Değiştirmeleri Hakkındaki Yönetmeliğin 11 inci Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	5.2.1998	23249
Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personeline Görevlerinde Kullanılmak Üzere Bedeli Mukabili Zati Demirbaş Tabanca Satışına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik	11.2.1998	23255
6136 Sayılı Kanuna 4178 Sayılı Kanunla Eklenen Geçici 9 uncu Maddenin Uygulanmasını Gösteren Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	19.2.1998	23263

VII. MÜŞTEREK KARARLAR

Yayınlandığı Resmi Gazetenin

Tarihi Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
31.12.1997 97/48541	Çorum İli Kargı İlçesine Bağlı Obruk Köyünün Aynı İlçeye Bağlı Hacıhamza Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müsterek Karar	8.1.1998	23224
22.1.1998 98/48604	Kırklareli İli Lüleburgaz İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Sakız köyünde "SAKIZKÖY" İsmiyle Belediye Kurulması Hakkında Müsterek Karar	23.1.1998	23239
2.2.1998 98/48674	Ordu İli Gökçöy İlçesine Bağlı Gürpınar Köyü İle Aybastı İlçesine Bağlı Özyurt Köyünün Gökçöy İlçesine Bağlı Güzelyurt Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına İlişkin Müsterek Karar	4.2.1998	23248
25.2.1998 98/48771	Şanlıurfa İli Akçakale İlçesine Bağlı Ceyhanlı Köyünün Akçakale Merkez Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müsterek Karar	26.2.1998	23270
11.3.1998 98/48876	Diyarbakır İli Bismil İlçesine Bağlı Yukarısalat Köyünde "YUKARISALAT" ismiyle Belediye Kurulması Hakkında Müsterek Karar	12.3.1998	23285
23.3.1998 98/48882	İstanbul İli Maltepe İlçe Belediyesine Bağlı Büyükbakkalköy Mahallesi İle Kartal İlçesi Şamandıra Bucağı, Merkez Belediyesine Bağlı Fatih Mahallesi Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın Tespitine İlişkin Müsterek Karar	25.3.1998	23297
25.3.1998 98/48929	Muş İli Bulanık İlçesi Esentepe Bucağına Bağlı Uzgörür, Abdalbeyazit ve Arı Köylerinin Birleşerek Merkezi Uzgörür Olmak Üzere "UZGÖRÜR" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müsterek Karar	27.3.1998	23299

VIII. GENELGELER

Yayınlandığı Resmi

Konusu	Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Devlet İhaleleri Genelgesi (Sıra No: 98/1)	17.3.1998	23289
Düzeltilme (17/3/1998 tarih ve 23289 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan. Maliye Bakanlığına Ait 98/1 Sıra No.lu Devlet İhaleleri Genelgesi İle İlgili)	24.3.1998	23296

IX. TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
1998 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 2)	10.1.1998	23226
1998 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 3)	10.1.1998	23226
4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 16. ve 17. Maddelerinde Düzenlenmiş Olan İdari Para Cezalarının 1998 Bütçe Yılı Sonuna Kadar Geçerli Olmak Üzere Artırılmasına İlişkin Tebliğ (Tebliğ No: 1998/1)	19.1.1998	23235
1998 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Ayrıntılı Harcama Programları) (Sıra No:5)	5.2.1998	23249
1998 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Atanılan Kadro Haklarından Faydalanma) (Sıra No: 11)	8.3.1998	23280
1998 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 12) (Tedavi Yardımı)	10.3.1998	23282 (Mükerrer)
1998 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 13)	14.3.1998	23286
Düzeltilme (Tedavi Yardımı Hakkında 1998 Mali Yılı Bütçe İle Uygulama Talimatı İlgili)	19.3.1998	23291
Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 151)	27.3.1998	23299