

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 70

HAZİRAN 1998

SAYI: 419

İÇİNDEKİLER

Murat BAŞESGİOĞLU	: Mahalli İdareler Reformu.....	1
Doç. Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ	: Uluslararası Çevre Yönetimi Ölçünü ISO 14000	7
İsmail ÖZDEMİR	: İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu Kararları Doğrultusunda İçişleri Bakanlığı'na Yapılan Mevzuat Çalışmaları.....	35
Prof. Dr. Coşkun Can AKTAN	: Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması ve Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması	75
Dr. Cengiz AKIN	: Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme İhtiyacı.....	89
Yrd. Doç. Dr. N. Kemal ÖZTÜRK	: Kamu Yönetiminde Etik ve Yöneticiler.....	101
Yrd. Doç. Dr. Musa EKEN	: Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu.....	127
M. Akif ÖZER	: Yönetimin Denetimi Temel Unsurları, İlkeleri ve Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi.....	141
Dr. Veysel K. BİLGİÇ	: İngiltere'de Merkezi Yönetimin Yerel Yönetimleri Denetlemesi.....	163
Çev. Sırrı UYANIK	: Devletler Temeline Dayalı Bir Güvenlik Sistemi	181
İZ BIRAKAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ		
Mehmet ALDAN	: Ahmet Mithat SAYLAM.....	191
HABERLER	: İçişleri Bakanlığında Haberler.....	201
MEVZUAT		
Seval ALANKAYA	1 Nisan 1998-30 Haziran 1998 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat	245

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 FEDAKÂR-LIKLARININ HİÇBİRİNİ ESİRGEMEYEN KÜLTÜR, İDARE, İNTİZAM VE DEVLET ANLAMLARINI EN SON İLMÎ TELÂKKİLERE GÖRE TEBELLÜR ETTİRMEYE ÇALIŞMIŞ VE ÇALIŞAN YÜKSEK DEĞERDE ARKADAŞLARIMDIR.

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

MAHALLİ İDARELER REFORMU

Murat BAŞESGİOĞLU
İçişleri Bakanı

1- Mevcut Durum ve Sorunlar

Anayasamıza göre Cumhuriyetin üç temel organından biri olan "Yürütme" içerisinde yer alan "idare", kuruluş ve görevleri ile bütündür ve merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerini esas almaktadır. Merkezi yönetim, merkez ve taşra teşkilatları ile "yetki genişliği" esasına dayalı olarak kamu hizmetlerini yürütmektedir. Merkezi yönetimle birlikte kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçası olarak düşünülmesi gereken mahalli idareler ise "yerinden yönetim" ilkesine göre örgütlenerek, kanunlarla kendilerine verilen mahalli nitelikteki hizmeti yerine getirmektedirler.

Ancak, mahalli idarelere kendi mevzuatları ile verilen görevlerin büyük bir kısmı zaman içinde çeşitli sebepler ileri sürülerek merkezi idare tarafından yürütülmeye başlanmıştır. Böylelikle, hizmetlerin halka en yakın yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesi sayesinde sağlanması mümkün olan "kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik"; yerinden yönetimin temel unsuru olan "yerel hizmetlerin seçilmiş karar organları tarafından yürütülmesi"; ve yerinden yönetim sayesinde gerçekleşebilen "halkın kamu işlerinin sevk ve idaresine katılımı" ilkelerinden uzaklaşmıştır.

Yerel hizmetlerin büyük ölçüde merkezi idare tarafından yerine getirilmesi, halkın önceliklerinin sağlıklı bir biçimde belirlenememesi ve buna bağlı olarak halkın tercihleri doğrultusunda etkin bir programlama yapılamaması gibi diğer bazı sonuçları da doğurmaktadır.

Türk Kamu Yönetimi, bugün gelinen noktada görev, yetki, sorumluluk ve kaynak dağılımı açısından, hem merkezi yönetimde hem de yerel yönetimlerde karmaşık bir yapı arz etmektedir. Kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik esasları gözardı edilmekte ve bütün problemler merkeziyetçi bir anlayışla çözülmeye çalışılmaktadır.

Yerel Yönetimlerin merkeze bağımlılığını artıran ve sorunlarının çözülmesini zorlaştıran unsurların en önemlileri, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımının yapılamaması; yerel yönetimlerin yerine geçen bir idari vesayet anlayışı nedeniyle idari özerkliğin gerçekleştirilememesi ve merkeze bağılılık sebebiyle mali özerkliğin hayata geçirilememesidir.

İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köyler olarak hizmet vermeye çalışan yerel yönetimler sayılan bu zorluklardan dolayı işlevlerini yerine getirmekten oldukça uzaktırlar. Bazı dönemlerde yapılan kısmi ve yüzeysel bir takım yenilikler, yerel yönetimlerin toplumsal, ekonomik ve teknolojik değişikliklere ayak uydurarak, çağdaş bir yapıya kavuşmaları için yeterli olmamıştır.

Kuruluşları 19. yüzyılın ikinci yarısında gerçekleştirilen ve Cumhuriyet döneminde de yapıları korunan İl Özel İdarelerinin etkinliği ve gücü gittikçe azalmıştır. 1987 yılında yapılan kanun değişikliğine rağmen kamu yönetimi sistemimizde hak ettikleri yere ve yasal dayanaklara kavuşamayan İl Özel İdarelerinin idari ve mali sorunları artarak devam etmektedir.

Ülkemiz yerel yönetim birimleri arasında özellikle şehirleşme olgusu sayesinde ön plana çıkan ve geçmişleri 1850'li yıllara dayanan belediyelerin, bazı kısmi değişikliklerle bugün de yürürlükte olan yasası 1930 yılında çıkarılmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu ve Cumhuriyetin ilk yıllarında çıkarılan bazı diğer yasalar, kentsel hizmetlerle ilgili olan hemen hemen bütün görev yetki ve sorumlulukları belediyelere vermiştir. Ancak, zaman içinde görev ve yetkilerin büyük bir kısmı, ekonomik, teknolojik ve diğer gerekçelerle merkezi idare tarafından üstlenilmiştir. Belediyelerin değişen şartlara uygun biçimde gelişmesini engelleyen böyle bir süreç içinde şekillenen belediye yapısı, giderek büyüyen ve çarpık şehirleşme sonucu karmaşık bir biçim alan kent sorunlarının çözümü açısından yetersiz kalmıştır. Belediye sayısı ve nüfus artışından kaynaklanan kentsel hizmet talebindeki yükselişe rağmen, belediyelerin öz gelirleri artırılmamış ve yeterli kaynak oluşturulamamıştır.

Tarihi geçmişi çok eskilere dayanan bir mahalli idare birimi olan köylerin önemi ve dinamizmi kentleşme olgusundaki gelişmeye ters orantılı olarak eksilmiştir. 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Yasa ile teşkilat yapısı ve statüleri belirlenen köylerin, mahalli idareler içindeki önemi ve ağırlığı giderek azalmıştır. Köylerin mevcut nüfus ve dağınık yerleşim yapıları, idari ve mali yetersizlikleri, rasyonel bir hizmet sağlanmasında oynayabilecekleri rolleri kısıtlamaktadır.

Yerel yönetimlerimizin gelişimleri ve bugün bulundukları konumları hakkında ülke içi gelişmeler göz önüne alınarak yapılmaya çalışılan tespitlerin yanısıra, dün-

yadaki gelişmelerin de dikkate alınması gerekmektedir. Teknolojik ilerlemeler sayesinde, hızla bir benzeşmeye ve bütünleşmeye doğru yönelen uluslararası toplumun yerel yönetimler konusundaki tercih ve yönelişlerinden çok uzak kalacak bir anlayış, bu toplumun bir üyesi olan ülkemizin çağı yakalama gayretlerini olumsuz bir şekilde etkileyecektir.

Birleşmiş Milletler nezdinde düzenlenen ve dünyanın geleceği üzerinde uluslararası ortak bir bakış açısı oluşturmaya çalışılan dünya zirvelerinin önemli bir kısmında alınan kararlar temel görevleri yerel yönetimlere yüklemektedir. Çevreden kentsel yerleşime, sürdürülebilir kalkınmadan sivil toplum katılımlarına kadar geniş bir yelpazede, dünya ülkeleri gittikçe artan bir yapıda yerel yönetimlere görevler yüklemekte ve bu görevlerin yerine getirilmesi için bu yönetimleri gereken ölçüde güçlendirmektedir.

Devletimizin temel yöneliş tercihi olarak benimsediği ve tam anlamıyla mensubu olmaya çalıştığı Avrupa'da ise, yerel yönetimler kamu yönetimi içinde tarihten gelen bir önem ve ağırlık taşımaktadırlar ve Avrupa ülkelerinin bugün geldikleri gelişmişlik derecesine ulaşılmasında hayati roller oynamışlardır.

Bugün Türkiye'de kamu hizmetlerinin ancak % 12 si yerel yönetimler tarafından yerine getirilmekte iken bu oran Avrupa ülkeleri ortalamasında %50 civarındadır. Bu ülkeler içinde özellikle ekonomik gelişmişlik açısından önder konumda olan Almanya'da ise, kamu hizmetlerinin %70'e yakın kısmı yerel yönetimler tarafından görülmektedir.

Avrupa ve diğer demokratik ülkelerde milli eğitim, bayındırlık ve iskân, sağlık, tarım ve köyişleri, kültür, turizm, orman, çevre gibi hizmetler, yerel yönetimlerin görev sahasında iken, ülkemizde bunların tamamına yakın kısmı merkezi idare tarafından yürütülmektedir. Bunun neticesi olarak, merkezi idarenin başkent teşkilatlanması, hiç bir Avrupa ülkesiyle kıyaslanmayacak boyutta büyümüş ve hantallaşmıştır.

Demokratik Batı Avrupa ülkelerinin ötesinde, merkezi planlamaya dayalı ideolojilerin çöküşünden sonra ortaya çıkan yeni demokratik ülkelerde de, yerel yönetimleri ön plana çıkaran reformlar hızla gerçekleştirilmiş ve merkeziyetçi anlayıştan uzaklaşmıştır.

Ülkemizde yıllardır yapılan araştırmalar sonucunda öngörülen yenilikçi tasarımlara rağmen, bu çalışmalar hayata geçirilememiş ve değişiklikler gerçekleştirilememiştir.

2-Reform Tasarısı ve Getirilmek İstenen Yenilikler

Ülkemizde ve dünyada yaşanan bu gelişmeler gözönünde bulundurularak, idari sistemimizde yapılması gereken yenilikler kalkınma planlarının öncelikli amaçları arasında sıralanmıştır.

İdari yapımızın yeniden düzenlenmesi ihtiyacının bilincinde olan hükümetimiz de bu hedefe ulaşmak amacıyla kendi programında yönetiminin yeniden yapılandırılması zarureti üzerinde önemle durmuştur.

Hükümet programımıza göre, “ülkemizde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kaçınılmazdır. Bu yeniden yapılandırma ile merkezi yönetim, hantallıktan kurtarılacak ve halkın devletle bütünleşmesi sağlanacaktır. Kamu yönetiminin iyileştirilmesi çerçevesinde yerel yönetimlerin etkinleştirilmesi ve güçlendirilmesi de ele alınacaktır. Yerel yönetim ve merkezi yönetim arasındaki görev, yetki ve kaynak paylaşımı yeniden düzenlenecek, hizmetlerin büyük ölçüde yerel yönetimlerce yerine getirilmesine ağırlık verilecektir.”

Hükümet programı çerçevesinde Bakanlığımız tarafından başlatılan ve hazırlıkları Ekim 1997’den beri devam eden yasa tasarısı tamamlanmış ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sevk edilmiştir.

İdare’yi bir bütün olarak; etkin işleyen, verimli kaynak kullanan, kolay ulaşılan hizmet üreten bir yapıya kavuşturmayı ve mahalli hizmetlerin “yerinden yönetim” ilkesine uygun olarak mahalli idarelerce yürütülmesini sağlamayı hedefleyen tasarı ile önemli yenilikler getirilmesi öngörülmektedir.

Tasarıya yapısı itibarıyla baktığımızda, hukuk ve idare tarihimizde ilk defa merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev bölüşümünü ve hizmet ilişkilerinin düzenlenmesini içeren bir anlayışla karşılaşılıyor.

İlk dört maddede merkezi idare ile mahalli idarelerin görev alanları genel hatlarıyla belirlenmiş ve bu görev alanları ile ilgili esaslar sıralanmıştır. Bu bölümün önemi, bundan sonra devlet teşkilatında yapılacak düzenlemeler için yol gösterici olmasından ve merkezi idarenin görev alanının yerel nitelikli hizmetlere girmeyecek şekilde açıkça belirtilerek sınırlandırılmasından kaynaklanmaktadır.

Sonraki bölümlerde ise, ilk bölümde çizilen çerçevenin içi doldurulacak biçimde mahalli idarelere, yeni görev ve yetkiler verilmektedir. Bu görev ve yetkilerin içine şu anda merkezi idarenin yürüttüğü bir çok mahalli nitelikte hizmet de dahildir. Özellikle İl Özel İdarelerine merkezden aktarılan yetkiler sayesinde, İl bazındaki hizmetlerin ayrı ayrı birimlerce görülmesi yerine, hizmetlerin bir elden görülmesi esası getirilmektedir.

Verilen bu görev ve yetkileri halen yürüten merkezi idare kuruluşlarının taşınır ve taşınmaz mal, personel ve araç- gereçlerinin, bu kuruluşların teşkilat kanunlarında değişiklik yapılarak mahalli idarelere devri öngörülmektedir

Hizmetlerin ve görevlerin merkezi idare ile mahalli idareler arasında bölüşümündeki temel prensip, yerel nitelikli olduğu kabul edilen hizmetlerin mahalli idareler tarafından yerine getirilmesidir. Bu genel prensip uyarınca merkezi idare artık yerel nitelikli hizmet alanlarında teşkilatlanmayacak; sadece yürütülen bu hizmetlerle ilgili standartlarının belirlenmesi, bu standartlara uyulup uyulmadığının denetlenmesi ve mahalli idareler arasında koordinasyonun sağlanması görevlerini yürütecektir.

Yeni görev ve yetkilendirme anlayışına paralel olarak mahalli idarelerin mali gücü artırılmaktadır. Buna göre kanun tasarısı ile mahalli idarelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı pay belediyelere %10, İl Özel İdarelerine %5 ve köy birliklerine %0.5 olmak üzere toplam %15.5'e çıkarılmakta ve toplam olarak %42'ye kadar çıkarılması için Bakanlar Kuruluna yetki verilmektedir.

Kamuoyunun bilgisine sunulan yasa tasarısı bazı yönlerden eleştirilmektedir. Tasarının yasallaşması sürecinde yol gösterici nitelik taşıyan bu eleştiriler yapılırken özellikle iki nokta göz önüne alınmalıdır:

1- Ülkenin yıllardır birikmiş problemlerinin tek bir yasa ile çözülmesi mümkün değildir. Bu tasarının özelliği önümüzdeki dönemlerde yapılması gereken düzenlemeler için bir çerçeve çizmesi ve temel problemlere mahalli idareleri güçlendirme mantığı doğrultusunda çözümler getirmesidir.

2- Tasarı Türkiye'de merkezileşme eğiliminin artık kırıldığının bir göstergesidir. Merkezileşme süreci bu tasarı ile beraber tersine dönmeye başlayacak ve yerelleşmenin ön plana çıktığı yeni bir döneme girilecektir. Başka bir deyişle, tasarı yeni bir dönemin habercisidir ve bu yönüyle önemli bir işlevi yerine getirmeye adaydır.

Sözö edilen genel düzenlemelerin yanı sıra, mahalli idarelerin karşılaştığı önemli problemler, ilgili kanunlarda değişiklik yapılmak suretiyle çözülmeye çalışılmaktadır.

Öte yandan tasarı bazı bakımlardan çok önemli ve aynı zamanda ilk olma özelliğini taşıyan hükümler içermektedir. Örneğin, mahalli idarelere geniş çapta bir kaynak aktarımı öngörülmekte ve yönetim hukuku sistemimize "yönetimde açıklık" ve "demokratik katılımı" ilgili maddeler girmektedir.

Belirtilmesi gereken diğeri bir husus, Cumhuriyet tarihimizde ilk defa Köy Birlikleri kanalı ile köylerimize genel bütçe vergi gelirlerinden nüfus esasına göre pay

verilmesinin başlatılmasıdır. Böylece problemleri ayrı ayrı ele alınarak çözülemeyecek ölçüde dağınık olan köylerimiz, optimal bir hizmet alanı olan ilçe bazında bir araya getirilmektedir. Kurulan model Devletin de mali katkısı ile kırsal kalkınmanın gerçekleştirilmesi yönünde atılmış çok önemli bir adımdır.

Tasarının birçok bakımdan reform niteliği taşıdığı ileri sürülebilir. Ancak asıl önemi, yukarıda değinildiği gibi, büyük bir dönüşümün ilk adımı olmasındadır. İstenilen ölçüde bir dönüşüm ve yeniden yapılanmanın gerçekleştirilebilmesi için, bu ilk adımdan sonra aşılması gereken uzun bir yol vardır. Yeniden yapılanma süreci dinamik bir süreçtir ve bu sürecin devam edebilmesi için şu anda var olduğunu memnuniyetle gördüğümüz siyasi kararlılığın ve kamuoyu desteğinin bundan sonraki dönemlerde de sürdürülmesi gerekmektedir.

ULUSLARARASI ÇEVRE YÖNETİMİ ÖLÇÜNÜ ISO 14000

Doç. Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ*

GİRİŞ

Günümüzde yönetim ölçünleri giderek yaygınlaşmakta ve kapsadığı alanlar genişlemektedir. 1950 yıllarından bu yana uluslararası yönetim yazınında geniş bir yer bulan "toplam kalite yönetimi" (TKY) yaklaşımı Uluslararası Ölçünler Örgütü (International Standards Organization - ISO) tarafından ölçünleştirilmiş ve uygulama alanına konulmuştur. "Müşteri tatmini" ve "en az hata" ilkelerine dayalı olan Uluslararası Yönetim Ölçünü (UYÖ, ISO 9001 ve 9002) özellikle gelişmiş ülkelerde giderek genişleyen bir uygulama alanı kazanmaktadır. Örneğin, ABD'de her hafta yaklaşık 250 kadar firma bu ölçüne sahip olmak için başvuruda bulunmaktadır.

TKY anlayışına dayalı ISO 9001 ve 9002 ölçünlerinin özel sektör kuruluşları arasında gördüğü yakın ilgi ve hizmetin gelişmesi yönünde gerçekleştirdiği katkılar çeşitli ülkelerdeki kamu yöneticilerinin dikkatlerinden kaçmamış ve pek çok Avrupa ülkesinde "yurttaşlar şartı", "kamu hizmeti ölçünü", "yurttaş hakları bildirisi" ve benzeri isimler altında çeşitli kamu hizmeti ölçünleri geliştirilmiş ve uygulama alanına konulmuştur. Kamu yönetiminde ölçün geliştirme ve ölçünleri yönetime egemen kılma süreci giderek daha çok yaygınlık kazanan bir eğilim niteliği kazanmaktadır.

ISO 9001 ve 9002 bir "süreç ölçünü" dür ve özel sektör kuruluşlarında yönetim sürecini toplam kaliteyi artırarak geliştirmeyi amaçlamaktadır.

Kamusal Toplam Kalite Yönetimi adını verebileceğimiz bu yaklaşım kamu yönetimine yeni kuramsal açılımlar getiren "hedefe yönelik yönetim", "başarım yönetimi" "/sorumluluk yönetimi", "sonuç yönetimi" ve "duyarlılık yönetimi" gibi kavramlarla da desteklenmekte ve kamu hizmetinden yararlananları bir "müşteri" olarak gören yeni bir kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasına yardımcı olmaktadır.

* Çevre Bakanlığı Müsteşarı

Bu yoldaki bir başka gelişmeyi de, yine Uluslararası Ölçünler Örgütü tarafından geliştirilen ve ISO 14000 kod sayısı ile dizilendirilen, Uluslararası Çevre Yönetimi Ölçünü (UÇYÖ) oluşturmaktadır.

UÇYÖ de, UYÖ gibi, bir süreç ölçünüdür. UÇYÖ çevresel kalitenin korunması ve geliştirilmesi yönünde firmalar tarafından yerine getirilmesi gereken gönüllü çevre yönetimi sistemlerini belirlemekte ve ilgililere önermektedir.

UÇYÖ ile ilgili ilk girişim 1992 yılında Rio de Janeiro'da toplanan "Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansında" yapılmıştır. Burada yapılan görüşmeler sonucunda, ISO öncülüğünde, örnek nitelikli bir çevre yönetimi sürecinin oluşturulması amacıyla girişimde bulunulması kararlaştırılmıştır. ISO'nun eşgüdümünde gerçekleştirilen çalışmalara 50'den fazla ülke katkıda bulunmuştur.

Ölçün geliştirme çalışmaları çerçevesinde teknik çalışma gruplarınca hazırlanan belgeler ISO Genel Kurulu'na sunulmuş ve burada kabul edilen ölçünler kesinleştirilmiştir. ISO 14000 dizisi son şeklini 1996 yaz aylarında yapılan toplantılarda almış ve kesinleştirilen ölçün ISO'ya üye ülkelere duyurulmuştur. Üye ülkeler, bu arada Türkiye, UÇYÖ'nü uygulama alanına koymak için çalışmalar başlatmışlardır. Türkiye'de TS - ISO 14000 kod sayısı ile yürürlüğe konulan dizi sürekli değişikliklere konu olmakla birlikte halen yürürlükte olan ölçünler sistemi içindeki yerini almış bulunmaktadır.

ISO 14000 dizisinde yer alan ölçünler, UYÖ'de olduğu üzere, "süreç"lere dayalıdır. Ölçünler gelecekteki çevre yönetimi için bir "prototip" yaratmakta ve kamu tarafından geliştirilen kuralların uygulanmasına dayalı emret-denetle yaklaşımı yerine firmaların gönüllü katılımlarını yönlendirmek ve özendirmek amacı gütmektedir. Böylelikle, dayatıcılık yaklaşımı yerine, çevre koruma amaçlı gönüllü önlemlerin firmaların, yani çevreyi kirleten kuruluşların, yönetim sistemlerine aktarılmasına çalışılmaktadır. Bu bağlamda firmalara önerilen kesin bir yönetim ve planlama süreci yoktur. Firmalar, kendilerine özgü koşullarını da dikkate alarak, yeni yaklaşımlar geliştirmeye özendirilmekte ve desteklenmektedir. Bu çerçevede ISO 14000 dizisi, ISO 9000 dizisinde olduğu üzere bir gönüllü çevresel ölçünler ve kılavuzluk sistemi olmak durumundadır. ISO 14000 herhangi bir özel sektör kuruluşunda olması gereken bir çevre yönetimi sisteminin temel gereklerini ortaya koymaktadır.

Bu açıdan bakıldığında ISO 14000 UÇYÖ yaklaşımı hem kamu yönetimi ve hem de çevre yönetimi açısından önemli bir dönemeç taşı olmak özelliğini kazanmaktadır. ISO 14000 yaklaşımı kamu yönetimi açısından devrimsel bir

yenilik içermektedir. Nitekim, bu bağlamda, çevresel kalitenin korunmasından ve geliştirilmesinden sorumlu olan özeysel ve yerel yönetim kuruluşları uyulması gereken kurallar ve ölçünler geliştirmek ve bunlara uymayanlara yasal yaptırımlar uygulamak yerine çevre açısından sakıncalı etkiler yaratabilecek kuruluşlara sahip olmaları gereken çevre yönetimi konusunda yönlendirici yardımlarda bulunmakta ve bu gibi kuruluşların gönüllü olarak çalışmalarına katılmaları özendirilmek istenmektedir. Böylelikle yalnız çevre yönetimi alanında değil aynı zamanda kamu yönetimi kuramında da çok önemli bir anlayış değişikliği oluşmaktadır.

ISO 14000, ulusal ve yerel çevre yönetimi açısından da büyük bir önem taşımaktadır. Bugüne kadar ekonomik açıdan kalkınma ve çevre koruma ikilemini birbirleri ile bağdaşmaz ya da birbirlerini dışlayan iki olgu gibi gören ve bu ikilem içinde yer alan unsurlardan hangisine kendilerini yakın görüyorlarsa ikinci endişeyi ihmal eden yaklaşım sahibi endüstri yöneticilerinin ve devlet adamlarının yerine ekonomik gelişme ile birlikte çevreyi de koruyabileceklerini savunan yeni yönetici tipleri ortaya çıkmaya başlamaktadır. Bu niteliği itibarıyla ISO 14000 yaklaşımı hem yeni bir kuramsal yaklaşımı ortaya koyarak ve hem de firmaların çevre konusundaki uygulamalarını ölçünleştirerek çevre yönetiminde önemli bir açılımın gerçekleşmesine yardımcı olmaktadır.

KAYNAKLAR

ISO 14000 dizisinin gelişimine kaynaklık eden pek çok ulusal ve uluslararası unsur vardır. Kanımıza göre, ulusal ölçekte, ISO 14000 dizisinin geliştirilmesi konusunda ilk gelişmeler Fransa ve Hollanda'da yaşanmıştır. Bu ülkelerde 1990'lı yılların başında kabul edilen yasal düzenlemeler ile "çevre muhasebesi yaklaşımı" (environmental accounting) adı altında işletmelerin çevresel ölçümlere gönüllü katılımını desteklemek ve "çevre denetçiliği"ni geliştirmek yolunda ilk adımlar atılmıştır. Bu yasal gelişmeler çerçevesinde, belirli bir büyüklük ölçüsünün üzerindeki işletmelerden öncelikle bir çevre politikası geliştirmeleri, bu politikayı halka duyurmaları ve ilgili kamu birimlerine (çevre müfettişleri - environmental inspectors) sunmaları ve onaylatmaları istenmeye başlanmıştır. Bu yasal yükümlülükler, doğal olarak, işletmeleri kendi içlerinde çevresel kurumsallaşmaya ya da bu alanda hizmeti sunan özel sektör kuruluşlarından hizmet satın almaya zorlamıştır.

Yine, aynı şekilde, ABD'de ve özellikle California'da ISO 14000'in ISO tarafından kesinleştirilmesinden çok önce çevre denetçiliği kurumu oldukça

yaygın bir duruma gelmiştir. Geliştirilen yeni çevresel ölçünlere uyum sağlamak durumunda olan işletmeler ilgili özel sektör kuruluşlarından hizmet satın almak istemişler ve bu durum ortaya çıkan talep nedeniyle çevre denetçiliğinin gelişmesine önemli katkılarda bulunmuştur.

Öncelikle California'da başlayan bu eğilim giderek ABD'nin öteki eyaletlerinde de yansıma bulmuş; çevre denetçileri kendi aralarında örgütlenerek meslek kuruluşları oluşturmuşlar ve çevrenin geliştirilmesi konusunda daha etkili bir rol oynamaya başlamışlardır.

Bu gelişmeler, ABD'nin federal çevre örgütü olan Çevre Koruma Ajansı'nda (EPA) çeşitli yansımalar bulmaya başlamıştır. Henüz tam anlamıyla konunun içine girmiş olmamakla birlikte EPA içinde çevre denetçiliği yaklaşımının gelecekte daha çok genişlik kazanacağını gösteren belirtiler ortaya çıkmaya başlamıştır. Ancak, ABD'nin Ulusal Standartlar Enstitüsü (ANSI, American National Standards Institute) ISO 14000 dizisinin geliştirilmesinde çok önemli bir rol sahibi olmuş ve bu rol EPA tarafından da desteklenmiştir.

Bununla birlikte EPA tarafından geliştirilmekte olan "Sağduyu Girişimi" (Common Sense Initiative) ve Birleşik Devletler Başkanı'nın "XL" (Excellent) Projesi ve "Çevresel Liderlik Programı" (Environmental Leadership Program) gibi yeni çalışma yöntemleri işletmelerin gönüllü katılımını destekleyen çalışma biçimleri olarak ortaya çıkmaktadır.

Öteki uluslararası gelişmelerin başında ise Avrupa Birliği tarafından geliştirilen ve yürürlüğe konulan "Çevresel Yönetim ve Denetçilik Yönetmeliği" (EMAR, Eco-Management and Audit Regulation) gelmektedir. ISO 14000 dizisi ve EMAR hemen hemen aynı konuları kapsamakta ve benzer yaklaşımlar içermektedir. İki belge arasında daha iyi uyum sağlanabilmesi ile ilgili çalışmalara Avrupa Birliği'nde devam edilmektedir.

KAPSAM

1992 Rio Konferansı'nda üzerinde görüş birliğine varıldığı üzere, ISO Teknik Yönetim Komisyonu 1993 Ocak ayında, çevresel yönetim araçları ve sistemleri için yeni ölçünler geliştirmek üzere teknik komiteler kurulmasına karar vermiştir. Verilen kararda yeni ölçünlerin yalnızca yönetsel araç ve sistemleri kapsaması ve buna karşılık emisyon ve deşarj düzeyi ile ilgili herhangi bir kısıtlamayı içermemesi öngörülmüştür.

Yapılan çalışmalar sonucunda aşağıda belirtilen altı alanda ölçünleştirme çalışmaları yapılmasına karar verilmiştir:

- * Çevre yönetim sistemleri
- * Özellikler ve kullanım kılavuzu
- * Çevre yönetim ilkeleri kılavuzu: Sistemler ve destekleyici sistemler
- * Çevre denetim kılavuzu
 - * Çevre ile ilgili denetimin genel ilkeleri
 - * Denetim yöntemi: Çevre yönetim sistemlerinin denetimi
 - * Çevre denetçilerinin sahip olmaları gereken özellikler
- * Çevresel etiketleme
 - * Çevresel etiketlemenin temel ilkeleri
 - * Çevreyle ilgili iddiaların özbeyanı: Terimler ve tanımlar
- * Çevresel başarımın (performance) değerlendirilmesi
- * Yaşam döngüsü değerlendirmesi: Genel ilkeler ve uygulamalar
- * Ürünlerin çevresel yönlerinin ürün ölçünlerine dahil edilmesi ile ilgili kılavuz
- * Ölçün yazarları için çevresel kılavuz

ISO 14000 dizisi içinde yer alan ölçünler bu belgeye sahip olmak isteyen işletmeler için herhangi bir çevresel başarım düzeyinin elde edilmiş olmasını zorunlu kılmamaktadır.

ISO 14000 ölçününe sahip olabilmek için işletmelerin aşağıdaki koşulları yerine getirmeleri gerekmektedir:

- ÇYÖ'nün tümünü uygulamayı kabul etmek,
- Yürürlükteki yasal düzenlemelere işletme tarafından uyumun sağlanabilmesini güvence altına alan etkili bir çevre yönetimi sistemine sahip olmak, ve
- İşletmenin yeni ürün planlaması ve üretim etkinlikleri ile ilgili olarak çevrenin korunması ve kirlenmelerin önlenmesi için kendi sistemlerini sürekli olarak geliştirmeye uygun yönetim sistemlerine sahip olmak.

ISO 14000'DEN BEKLENEN TEMEL YARARLAR

ISO 14000 sisteminin elde etmeyi hedeflediği temel yararları ülke içi ya da uluslararası ticaretin geliştirilmesi, çevresel değerlerin daha iyi korunması ve geliştirilmesi ve sürdürülebilir kalkınmaya katkı gibi üç ana konu üzerinde toplayabilmek olanaklı görülmektedir.

1. Ticaretin geliştirilmesi: Her ülkenin kendi öz koşulları açısından geliştirdiği ulusal ya da bölgesel çevre ölçünleri, bir anlamda, bürokratik nitelikli

bazı ticaret engellerinin ortaya konması ile sonuçlanmaktadır. Ülkelerin çevre yönetimi konusunda ortak bir ölçün sistemine sahip olmaları hem ülkelerarası uygulama birliğini sağlayacak ve hem de ülkelerin ticaret yaptıkları ülkelerde ne gibi çevresel ölçünlerin yürürlükte olabileceğini önceden bilebilmelerine yardımcı olacaktır.

2. Çevresel değerlerin korunması: Ölçünlerin temel işlevlerinden biri de firmaların yürürlükteki hukuksal yükümlülükleri yerine getirmeye kararlı ve bu yükümlülüklerle bağlı olduklarını kanıtlamak yolunda bir olanak yaratmasıdır. Böylelikle işletmeler çevre koruma konusunda sürekli olarak kurumsal bir özen ve dikkate sahip olduklarını sergileyebilmek olanağına kavuşmaktadırlar.

3. Sürdürülebilir kalkınma: Yönetim ölçünleri, özellikle gelişmekte olan ülkeler için gelişmiş ülkelerdekine benzer koruma endişelerine sahip olduklarını gösteren çalışmalara başladıklarını gösteren önemli bir dönemeç taşı olabilecektir. Böylelikle, gelişmekte olan ülkeler daha az kaynak harcayarak gelişmiş ülkelerin çevresel deneyimlerinden yararlanabilecek ve bu yolda bilgi ve teknoloji aktarımına konu olabileceklerdir. Bu bağlamda, Dünya Bankası gibi uluslararası örgütler ISO 14000 dizisinin uygulanma düzeyini kredi verilen ülkelerin çevresel değerleri koruma konusundaki kararlılıklarının ve içtenliklerinin göstergesi olarak görmeye başlamışlardır.

ISO 14000 dizisinden beklenebilecek öteki yararlar aşağıda belirtilmiştir:

- * ulusal kural ve yöntemlerin uyumlaştırılmasına katkıda bulunmak,
- * ticari engelleri ve buna ilişkin karmaşaları en az düzeye indirmek,
- * ülkelerarası uygulamalarda kesinliği ve tutarlılığı geliştirmek,
- * çevresel başarımın gelişmesine ve ilerlemesine yol açmak,
- * yürürlükteki mevzuata etkili bir uyumun sağlanmasına katkıda bulunmak,
- * mevcut mevzuata uyumu sağlamanın ötesinde bir başarım düzeyine geçebilmek için uygun bir kurumsal çerçeve yaratmak,
- * işletmelere çevresel değerlerin korunması ilkesine bağlı olduklarını sergilemeleri konusunda yardımcı olmak,
- * işletmelerin kamuoyu önündeki imajlarını iyileştirmeleri konusunda yardımcı olmak,
- * başarım ile ilgili bildirgelere güvenilirlik kazandırmak,
- * çevre yönetimi konusunda Dünya ölçeğinde bir odak noktası oluşturmak.

- * işletme içi kültürü çevresel sorunlar konusunda daha duyarlı kılmak,
- * çevrenin iyileştirilmesi alanında gönüllü işbirliği ölçünleri yaklaşımını geliştirmek.

ÇEVRE DENETÇİLİĞİ NEDİR?

Çevre Denetçiliğinin Tanımı, Kapsamı ve İçerdiği Etkinlikler

ISO 14000 dizisinin başarılı olmasının temel ön koşulu bağımsız çevre denetçiliği sisteminin varlığı olarak ortaya çıkmaktadır. Ölçünlerin öngördüğü gerekliliklerin yerine getirilip getirilmediği kamu yönetimi yerine bağımsız çevre denetçileri tarafından incelenecek ve bu konuda işletme içi eksikliklerin giderilmesi için denetçiler işletmeye yol gösterici bir işlev yapacaklardır. Çevresel değerlerin korunmasından sorumlu kamu yönetimleri ise bağımsız denetçilerin bildirelerine göre kamusal işlem yapacaklardır.

Uluslararası Ticaret Odaları Birliği (ICC) çevre denetçiliğini (environmental) "**işletmenin çevresel sorunların çözümlenmesinden sorumlu biriminin örgütlenme koşullarının, yönetiminin teknik yetkinlik düzeyinin ve kullanılan araç ve gereçlerin ne denli yeterli olduğunun sistemik bir şekilde, belgelere dayalı olarak ve nesnel yöntemlerle değerlendirilmesini öngören bir çevre yönetimi aracı**" olarak tanımlamaktadır.

Çevre denetçiliğinin temel hedefi işletme için bir çevre güvencesi oluşturmaktır. Bu bağlamda işletme, esas olarak, çevresel etkinliklerinin geliştirilmesi için yönetsel denetim olanaklarından yararlanmak ve işletme etkinlikleri ile yürürlükteki mevzuatın öngördüğü yükümlülükler arasında uygunluk sağlamak amaçlarını gütmektedir.

Çevre denetçiliği işletmenin çalışma çevresi ile işletmenin içinde yer aldığı doğal çevreyi etkileyen her türlü etkinliği inceleme kapsamı içine alacaktır. Bu çerçevede yapılacak inceleme etkinlikleri kullanılan ve etkilenen doğal kaynakları, işletmenin üretim süreçlerini, üretilen ürünlerin kullanım biçimini, ürününün ulaşım ve dağıtım koşullarını, atıkların geri kazanılabilme ve yeniden kullanılabilme olanaklarının irdelenmesini ve katı atıkların depolanmasına ilişkin koşulların incelenmesini içerecektir.

Çevre Denetçiliğinde Yanıt Aranan Temel Sorular

Çevre denetçiliği çalışmaları sırasında denetçiler tarafından yanıt aranan temel sorular şunlardır:

- * İnceleme konusu olan işletmenin etkinlikleri nelerden oluşmaktadır?

* Bu etkinliklerin yürürlükte olan mevzuatın öngördüğü yükümlülüklerle uyum düzeyi nedir?

* Söz konusu uyumun daha iyi bir konuma getirilebilmesi olanağı var mıdır?

* İşletme etkinliklerinin çevresel açıdan daha iyi bir başarıml düzeyine getirilebilmesi olanağı var mıdır?

* Elde edilen başarıml düzeyinin daha düşük maliyetle elde edilebilmesi olanaklı mıdır?

* İşletmenin çevresel başarıml düzeyinin geliştirilmesi için alınması gereken önlemler nelerdir?

Çevre Denetçiliği Çalışmasının Aşamaları

Yukarıda belirtilen temel sorunların yanıtlanması süreci çevre denetçiliği çalışmalarının esasını oluşturacaktır. Bu nedenle çevre denetçiliği çalışmaları;

- * bilgi toplama,
- * toplanan bilgilerin değerlendirilmesi,
- * geliştirilmelerine gereksinim duyulan alanların belirlenmesi,
- * varılan sonuçların kesinleştirilmesi,
- * işletmeye yapılacak önerilerin formüleştirilmesi,
- * işletme ile öneriler konusunda ilk görüşme,
- * önerilerin gözden geçirilmesi ve kesinleştirilmesi ve
- * işletmeye dönemsel ziyaretler yapılarak gelişmeler konusunda bilgi edinilmesi aşamalarından oluşacaktır.

Çevre Denetçiliğinin Kullanım Alanları

Çevre denetçiliğinin kullanılabileceği alanlar aşağıda belirtilmiştir:

- * firmanın çevresel yönetim sistemi için temel bir gelişme odağı yaratmak,
- * firmayı çevresel etkinliklerini geliştirme yolunda özendirmek,
- * firma etkinliklerinin yürürlükteki mevzuata uygun olmasını sağlamak,
- * emisyon ve deşarjların şirkete verilen izinlerin öngördüğü düzeyle uyumlu olmasını güvence altına almak,
- * firmanın çevresel politikalarının, sorumluluklarının ve çevre biriminin örgütlenme koşullarının yeterlilik düzeyini irdelemek,

- * risk yönetimi için uygun bir süreç oluşturmak,
- * çevresel etkinlikleri izlemek, ölçmek (monitoring) ve sonuçlarını raporlamak,
- * tehlikeli atıklar/ürünler sorununu güvenli bir şekilde çözümlmek,
- * yakıt ve kimyasalları güvenli olarak depolamak,
- * firma ile çalışan taşeronların çevresel davranışlarını denetleyebilmek,
- * çevresel bilgileri firma içinde yaygınlaştırmak,
- * işletmenin yakın çevresindeki sorunları belirlemek.

Çevre Denetçiliğinin Öteki Kullanım Alanları

Çevre denetçiliği yaklaşımının kullanılabileceği öteki çevresel yönetim ve planlama alanlarına aşağıda işaret edilmiştir:

- * işletmenin çalışma sistemlerini ve etkinliklerini iyileştirerek gizil tüm çevresel riskleri en az düzeye indirmek,
- * çalışanların işletmenin çevresel politikaları konusunda bilgilendirilmelerini sağlamak, bilinç düzeylerini geliştirmek ve karşılaştırma yapmalarına olanak hazırlamak,
- * işletmenin çevreye bıraktığı atıkları en az düzeye indirmek ve çevresel koruma çalışma etkinliklerinin maliyetlerini azaltmak,
- * kaza gibi olağanüstü koşullarla mücadele için bilgi ve veri temeli oluşturmak,
- * işletme içi yönetim ve kararalma süreci için güncel bir veri temeli oluşturmak,
- * işletmeye çevresel değerleri koruma açısından itibar kazandırmak,
- * kamu yönetimleri ile ilişkilerin iyileştirilmesine ve geliştirilmesine yardımcı olmak ve
- * şayet varsa, çevre kazalarına karşı yapılan sigortalarda prim indirimi sağlamak.

ISO 14000 ÖLÇÜNLERİ: GENEL BİLGİLER

ISO 14000 dizisi içinde yer alan ve daha önce belirtilen uluslararası çevre yönetimi ölçünlerinin temel unsurları aşağıda belirtilmiştir:

- * **işletmenin çevre politikası bildirisi,**

- * ayrıntılı çevre yönetim programı,
- * çevre yönetimi ile işletmenin olağan işlevlerinin ve süreçlerinin bütünleştirilmesi,
- * işletme içi çevresel etkinliklerin ve çevreye bırakılan atık ve artıkların izlenmesi,
- * işletme içi bilişim ve eğitim,
- * işletme içi ve dışı çevresel bildirgeler sistemi,
- * dönemsel çevre denetimi,
- * çevre yönetiminde sürekli gelişme ilkesine bağlılık

Yukarıda sayılan temel unsurlardan da açıkça anlaşılacağı gibi, ISO 14000 yaklaşımı halen pek çok ülkede çevre yönetimi ile ilgili olarak uygulanmakta olan başat strateji görünümündeki emret-denetle paradigmasının öngördüğü işletmelerin elde etmesi zorunlu başarımlar düzeyinin gerçekleştirilmesi gereken temel hedef olarak kabul edilmesi stratejisi yerine işletmelerin çevresel yükümlülüklerle, ölçünlerle ve kılavuzlara gönüllü olarak uymasını ve bunlara karşı duyarlı olmasını temel hedef olarak benimseyen bir başka paradigmaya geçişi simgelemektedir. Bu, çevre yönetiminde köktenci nitelikli yapısal bir değişim demektir. Söz konusu yaklaşım giderek çevre yönetiminde ve planlamasında mükemmelliği aramanın en fazla kullanılan yöntemi durumuna gelmek eğilimini göstermektedir. Bu değişime karşı koymak ve sistemin yerleşmesine ve gelişmesine yeterli katkıda bulunmamak işletmelerin ve ülkelerin gelecekteki ekonomik yarışma yeteneklerini önemli ölçüde kaybetmeleri anlamına gelecektir.

Türkiye gibi çevresel yönetim yetkinlikleri yeterli düzeyde gelişmemiş ülkelerde bu bağlamda izlenmesi gereken politika ISO 14000 yaklaşımını desteklemek ve bu amaçla ISO 14000 belgesi sahibi işletmelere vergi indirimi sağlamak, çevresel risk sigortalarında prim indirimi yapmak ve çevresel kaliteyi geliştirecek yatırımlar için düşük faiz oranı gibi ekonomik teşvikler sağlamak gerekmektedir. Bu ve benzeri yöntemlerle işletmelerin verimlilik ve kârlılık endişeleri ile çevre koruma endişelerinin uzlaştırılması sağlanırken öte yandan çevresel değerlere ve geliştirilen özendirici önlemlere karşı duyarsız kalan işletmelere de gerekli yasal yaptırımları uygulayan bir strateji geliştirilmelidir. Bu arada, belirli bir sermaye büyüklüğünün üzerindeki işletmelerin çevre politikaları bildirisi hazırlamaları ve ayrıntılı bir çevre yönetimi programı ile politikalarına uygulanabilirlik özelliği kazandırmaları yasal bir zorunluluk durumuna getirilmelidir.

"Emret-denetle" yaklaşımında, esas itibarıyla, çevresel açıdan doğru olmadığı belirlenen davranış ve eylemlerde bulunanların saptanması ve bu gibilerin istenilen davranış kalıplarına ulaşmalarını sağlayıcı ceza yaptırımlarına konu edilmeleri öngörülmektedir. Yasaklanan ya da istenmeyen davranışların önlenmesi yolu ile çevrenin korunabileceği düşünülmektedir.

Buna karşılık ISO 14000'in öngördüğü çevresel ölçünlere gönüllü uyum yaklaşımı ise işletmeleri çevre ile ilgili olarak sahip oldukları kaynakları harekete geçirme, kendilerine çevresel amaç ve hedefler benimseme, bu amaç ve hedefleri geliştirecek etkili, güvenli ve sürekli süreçler geliştirme ve işletmede yer alan yönetici ve çalışanların işletmenin çevresel başarımı konusunda ortak davranış kalıplarına yönlendirme anlayışına dayalıdır. Bu nedenle yeni paradigma yanlış cezalandırılmasından çok güdülenme duygusunun yükseltilmesi ilkesini savunmaktadır. Yeni paradigmanın uzun erimli hedefi ise işletme içinde kurumsal gelişimin zamanla güçlendirilerek çevre yönetimi konusunda güvenli ve tutarlı bir kurumsal düzenin oluşturulmasıdır. Mevcut mevzuata uygunluk yeni yaklaşım içinde yer alan unsurlardan birisidir. Ancak, bunun yanında işletmenin çevresel bakış düzeyinin geliştirilmesi, duyarlılık düzeyinin yükseltilmesi, çevresel kazalara karşı işletmenin daha hazır ve güvenli kılınması da işletmenin önde gelen yönetsel stratejileri arasına alınmaktadır. Bu nedenle ISO 14000 ölçünlerini yalnızca işletmenin yürürlükteki çevre mevzuatına uygunluk düzeyini güvence altına alan bir yaklaşım olarak görmek yanlış olacaktır. ISO 14000 ölçünleri bunun ötesine geçmekte ve işletmenin çevresel değerleri korumasına gönüllü katılımının en yüksek düzeyde gerçekleşmesini güvence altına almayı amaçlamaktadır. Konu ile ilgili tüm yanların ISO 14000 ölçünlerinin bu temel özelliğini yakından bilmeleri ve anlamaları gerekmektedir.

Kuşkusuz, ISO 14000 ölçünlerini uygulamak kolay değildir. Bu çerçevede işletme öncelikle çevre yönetimi konusunda sahip olduğu olanakların bir envanterini yapmak ve işletmede yer alan işlevlerin, ürünlerin ve hizmetlerin çevresel önemleri açısından bir irdelemesini yapmak durumundadır. İşletmede görev alan işçi ve yöneticilerin eğitimi de bu açıdan büyük bir önem taşımaktadır. Hizmet içi eğitim çalışmaları çevre ile ilgili konulardaki davranış ve yaklaşımların yeniden şekillendirilmesi hedefine yönelik olmalıdır. Belirtilen nedenlerle ISO 14000 yaklaşımını benimseyen işletmelerde örgüt içi kültürün zaman içinde mevzuat buyruklarını yerine getirmeye çalışan bir değerler topluluğu olmaktan uzaklaşarak çevresel sorunlara karşı duyarlı bir yönetim biçimine ulaşmaya doğru yapısal değişim göstermesi gerekmektedir. İşletmenin atık ve artıklarının nicel değerlerinin ölçünlere uyum sağlaması yerine

çalışanların görüş ve bakış açılarında değişiklik yaratılması ISO 14000'in bir başka temel özelliği olarak görülmelidir.

ISO 14000 dizisinin en önemli yararlarından biri de gerek yürürlükteki çevre mevzuatı ve bu mevzuatın getirdiği yükümlülükler konusunda yeterli bilgisi olmayan işletmeler ile bilgili olsa dahi çevresel yönetimlerini kurumsallaştıramayan işletmelere çevre yönetimi konusunda önemli bir yardım olanağı getirmekte olmasıdır. Ancak, hemen belirtmek gerekir ki konunun çok yeni olması nedeniyle -tüm Dünya'da olduğu gibi Türkiye'de de- işletmelerin önemli bir kesimi ISO 14000 Uluslararası Çevre Yönetimi Ölçünleri ve çevre deneticiliği konularında yeterli bilgi sahibi bulunmamaktadırlar. Konunun yaygınlaştırılması ve kurumsallaştırılması için hem özel sektör kuruluşlarına ve hem de kamu sektörü kuruluşlarına -bu arada özellikle Çevre Bakanlığı'na, Sanayi Bakanlığı'na, TOBB'ne, TSE'ye, üniversitelere ve finansal kuruluşlara- önemli görevler düşmektedir.

Açıklıkla görülmelidir ki ISO 14000 dizisinin başarı ile uygulanabilmesinin ön koşulu etkili bir kurumsal altyapının oluşturulmasında yatmaktadır. Yasal, hukuksal, örgütsel ve finansal unsurlar içermesi gereken bu kurumsal altyapının etkili bir şekilde gerçekleştirilmesi ISO 14000 dizisinin ölçünlerinin başarıya ulaşmasını güvence altına alacaktır.

Bu çerçevede özellikle dikkat edilmesi gereken konulardan bir başkası da yeni çevre yönetimi yaklaşımı kurumsallaştırılırken sistemin gönüllülük esasına dayandığının unutulmaması, gönüllü katılma kararını veren işletmelere çeşitli yönetsel ve akçal özendirme sistemleri uygulanması ve ISO 14000 dizisine katılmamanın bir suç oluşturmayaceğının açıklıkla bilinmesi gerekmektedir.

Çeşitli nedenlerle yargıya ulaşan uyuşmazlıklarda ise firmanın ISO 14000 dizisini benimsemiş ve bu yolda belge almış olması firmanın çevresel yükümlülükler açısından iyi niyetini ispatlayan bir karine olarak kabul edilmesi yerinde olacaktır.

ISO 14000 dizisinin uygulanabilmesi için bazı önkoşulların oluşması gerekmektedir. Bunlardan bir tanesi geçerli bir çevre ahlakının işletme iklimine yerleşmiş olmasıdır. Bu bağlamda işletmeler etkinliklerinden, ürünlerinden ve hizmetlerinden doğan çevresel sorunları anlamak ve ortaya koymak durumunda olmalıdır. Bu çerçevede olaylar yalnızca hava, su ve toprak kirlenmesi gibi dar kalıplar içinde ele alınmamalı, aksine olarak, bütüncül bir yaklaşımla çevresel sorunlara çözüm aranmalıdır. "Emret-denetle" yaklaşımı esas itibarıyla edilgen niteliktedir. Kurallar genellikle kamu tarafından konulur ve işletmeler-

den edilgen bir yaklaşım içinde bu kurallara uymaları beklenir. Oysa, ISO 14000 yaklaşımı işletmeleri etken bir çevresel uğraşa çağırılmaktadır. Bu çerçevede işletmelerin yalnızca kendilerine emredilenlerle yetinen değil onları aşarak yaratıcı yenilikler yoluyla kendi girişimlerini yaratan kuruluşlar olmaları istenmektedir.

Yukarıda sözü edilen etken ve edilgen yaklaşım biçimlerinden birincisinin çevre yönetimi uğraşlarında optimumu yakalamaya daha yakın bir yaklaşım olduğu kabul edilmelidir. Yukarıda sözü edilen iki ayrı yaklaşımdan etken olanı işletmede çalışan tüm işçilerin çevre konusunda duyarlı olmalarını ve çalışmalara katkıda bulunmalarını öngörmektedir. Oysa, edilgen yaklaşımda, işletmenin yalnızca çevre sorunları ile ilgili yetkilileri ve sorumluları çevresel sorunlara çözüm üretmek ve yanıt vermek durumunda olacaktır. Belirtilen bu nedenle birinci yaklaşım başarıyı daha fazla güvence altına alacak yaklaşım olarak görülmektedir.

Bir başka önkoşul da **çevre koruma çabalarının işletmenin genel yönetimi içinde bütünleştirilmiş bir alt bileşen konumuna getirilmesidir**. Bu çerçevede işletme sisteminin tüm alt bileşenleri çevre konusunda sorumlu kılınmalıdır. Kuşkusuz bu işletme içindeki çevre birimlerinin kaldırılması anlamına gelmeyecektir. İşletmenin tüm birimleri çevresel kalitenin geliştirilmesinden sorumlu olacak ve işletmenin çevre birimi ise çevresel çalışmaları eşgüdümleştiren kurumsal bir odak noktası konumuna dönüşecektir.

Yukarıda yapılan açıklamalar göstermektedir ki ISO 14000 dizisi işletmelerde çevre yönetimi yaklaşımını kökten bir değişime zorlamakta ve çevresel kalitenin korunması ve geliştirilmesi yolunda yeni anlayış ve davranış biçimlerini işletme içine aktarmayı amaçlamaktadır.

TÜRKİYE'DE YÜRÜRLÜĞE KONULAN TS - ISO 14000 ÖLÇÜNLERİ

Çevre Yönetim Sistemleri - Özellikler ve Kullanım Kılavuzu

Bu çalışmanın daha önceki bölümlerinde belirtilen gelişme çizgisinin Türkiye'ye yansımaları doğal olarak ISO'nun üyesi olan TSE aracılığı ile olmuştur. Bu bağlamda öncelikle "TS 9719 Ölçünü" yürürlüğe konulmuştur. Bu ölçün ISO 14001 'in doğrudan bir çevirisi niteliğindedir. Ancak, ISO'da 14000 dizisinde daha sonraki dönemde yapılan değişiklikler Türkiye'ye de yansımış ve TS 9719 ölçünü yeniden düzenlenerek **TS - ISO 14001** kod sayısı ile 4 Nisan 1996 tarihinde yürürlüğe konulmuştur.

TS - ISO 14000 dizisinin Türkiye'deki uygulama koşulları çerçevesinde taşıdığı genel özellikler TS-ISO 14004 ölçününün başlangıcında yer alan özet bölümde verilmektedir. Bu bölümde ÇYÖS ile ilgili şu bilgiler yer almaktadır: "Çevre yönetimi kuruluşun genel yönetim sisteminin ayrılmaz bir parçasıdır. Yöneticilerin çevre yönetimi sistemini uygulamalarında anahtar rolü oynayan prensipler aşağıdaki hususları içine almakta fakat sadece bunlardan ibaret bulunmamaktadır."

TS-ISO 14001 ölçünü "Kapsam", "Bağlayıcı Atıflar", "Tarifler" ve "ÇYS'nin Gerekleri" başlıklı dört alt bölümden oluşmaktadır. Belgede bir ÇYS'nin

- * **çevre politikaları**
- * **planlama**
 - çevresel yönler
 - hukuksal ve öteki koşullar
 - araçlar ve hedefler
 - çevre yönetim programları
- * **uygulama ve işletme**
 - yapı ve sorumluluk
 - eğitim, algılama ve yeterlilik
 - haberleşme
 - ÇYS ile ilgili hususların belgelenmesi
 - işletmenin denetimi
 - olağanüstü durum planlaması
- * **denetleme ve düzeltme işlemleri**
 - izleme ve ölçme
 - ihlaller, düzeltici ve önleyici işlemler
 - kayıt sistemi
 - ÇYS denetimleri
- * **yönetimin gözden geçirilmesi**

gibi alt bölümlerden oluşacağı ve bu çalışmaların "sistemin sürekli olarak geliştirilmesi" hedefine yönelik olacağı belirtilmektedir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki ölçünde yanlış ve yetersiz çevirilerle sıklıkla karşı karşıya kalınmaktadır.

Ölçünün "Kapsam" bölümünde her türlü işletmenin ölçün kapsamı içinde yer alabileceği belirtilmekte ve uygunluk belgesi almak isteyen işletmeler için şu ölçütler getirilmektedir:

- bir ÇYS uygulayan, bu sistemi sürdüren ve geliştirenler
- kendi çevre politikalarına uymayı yükümlenenler
- çevre politikalarına uyduğunu öteki kişi ve kurumlara gösterenler
- bir ÇYS ile ilgili ölçüt belgesi almak isteyenler
- kendi isteği ile bu ölçüne uyma konusunda kararlı olan ve bunu açıkça bildirenler.

Ölçünün tanımlar bölümünde ise "sürekli gelişme", "çevre", "çevresel yan", "çevresel etki", "ÇYS", "ÇYS denetimi", "çevresel amaçlar", "çevresel başarımlar", "çevre politikası", "çevresel hedefler", "ilgili taraf", "yapı" ve "kirlenmenin gerekleri" ile ilgili tanımlar yer almaktadır.

Ölçünün ana alt bölümü olan "ÇYS'nin Gerekleri" bölümü ise "çevre politikaları", "planlama", "uygulama ve işletme" ve "denetleme ve düzeltici etkinlikler" alt bölümlerinden oluşmaktadır.

Ölçünde, işletmenin çevre politikası ile ilgili bileşeninin aşağıdaki unsurları kapsamı gerektiği belirtilmektedir:

- etkinlik, ürün ve hizmetlerin çevresel etkileri açısından uygunluklarının saptanması
- sürdürülebilir kalkınma ve kirlenmelerin önlenmesi ile ilgili yükümlülüklerin içerilmesi
- yürürlükte bulunan çevresel mevzuat ile ilgili kuruluşun yükümlü bulunduğu kurallara kendiliğinden uyacağının açıklıkla ifade edilmesi
- çevresel amaç ve hedeflerin saptanması ve işletme etkinliklerinin bu bağlamda gözden geçirilmesi
- politikanın bir belgeye dönüştürülmesi ve tüm çalışanlara duyurulması
- kamuoyunun incelemesine açık tutulması

"ÇYS'nin Gerekleri" bölümünün ikinci alt bölümü olan "Planlama" bölümünde ise işletmenin etkinlikleri sırasında çevreye yapılabilecek etkilerin belirlenmesini öngören bir yöntem geliştirilmesi ve uygulama alanına konulması öngörülmektedir. Bu yöntem yalnızca etkileri belirlemeyecek aynı zamanda kuruluşun çevresel yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğinin belirlenmesine yardımcı olacaktır. Planlama aşaması etkinliklerinin bir başkası da kuruluşun çevresel amaç ve hedeflerinin belirlenmesi, yönetsel ve akçalı koşullar itibarıyla çevresel amaç ve hedefleri gerçekleştirebilecek düzeyde örgütlenmesi ve çevresel yükümlülüklerin yerine getirilmesinin güvence altına alınmasıdır. Bu

bağlamda kuruluşun yalnızca çevre birimi değil fakat tüm birimleri yerine getirmek durumunda oldukları işlevleri çevresel etkileri açısından gözden geçirecek ve olumsuz etkileri giderecek önlemleri planlayarak uygulama alanına koyacaklardır.

Ölçünün bir başka önemli bölümü olan "yapı ve işletme" bölümünde ise öncelikle işletme içinde yer alan birim ve kişilerin çevre ile ilgili sorumluluklarının ve yetkilerinin belirlenmesi istenmektedir. İkinci alt bileşen ise işletme çalışanlarının çevresel konular üzerinde eğitilmelerini, bilinç ve yeterlilik düzeylerinin artırılmasını ve bunların bir belgeye bağlanmasını öngörmektedir.

Uygulama ve işletme ile ilgili alt bölümde yer alan bir başka önemli işlev de haberleşmedir. Bu bölümde kuruluşun iç ve dış çevresel haberleşme kanallarının güçlendirilmesi önerilmektedir.

Bir başka önemli bileşen de etkili bir çevresel kayıt sisteminin oluşturulması ve çevresel kayıtların saklanması ile ilgilidir. Böylelikle hem kuruluşun alt birimlerinin kolaylıkla denetlenebilmesi ve hem de dış denetim ve danışmanlık kuruluşlarının işletme içi çalışmaların geliştirilmesine katkıda bulunabilmelerinin kolaylaştırılması amaçlanmaktadır.

Bu bölümle ilgili son bir önemli işlev de kuruluşun olağanüstü durumlar için hazırlanmasıdır.

Ölçünün bir başka bölümünü "denetleyici ve düzeltici etkinlikler" oluşturmaktadır. Bu amaçla kuruluşun bir ölçme ve izleme sistemi oluşturması, çevre üzerinde olumsuz etki yaratan etkinlikleri belirlemesi ve alınması gereken kirlilik önleyici ve giderici önlemleri saptaması ve kararlaştırılan önlemleri uygulama alanına koyması öngörülmektedir.

Ölçünün son bölümünde ise kuruluşun ÇYS'nin çevre denetçileri tarafından dönemsel aralıklarla denetlenmesi ve aksayan yönleri geliştiren önlemlerin alınmasını öngören önlemlerin uygulanması istenilmektedir.

Çevre Yönetimi - Çevre Yönetim Sistemleri - Çevre Yönetim Prensipleri Kılavuzu - Sistemler ve Destekleyici Teknikler

TS - ISO 14004 kod sayısıyla Eylül 1995 yılında yürürlüğe konan bu ölçün 14001 ölçününde geliştirilen ilkelerin uygulanabilirliğine işlerlik kazandırabilmek amacını gütmekte ve ÇYS'nin temel bileşenlerine işaret etmektedir.

Ölçün, genel nitelikli açıklamalar ve ÇYS'nin yararlarını açıklayan "Giriş" bölümünden sonra "kapsam", "atıflar", "ÇYS ilke ve unsurları", "bakış açısı",

"amaçların belirlenmesi ve planlanması", "uygulama", "ölçme ve değerlendirme" ve "gözden geçirme ve iyileştirme" bölümlerinden oluşmaktadır.

Ölçünün "kapsam, atıflar ve tarifler" ile ilgili bölümleri ise daha önce açıklanan TS - ISO 14001 ölçününün genel nitelikli bir yinelenmesi olarak düzenlenmiştir.

"ÇYS ilke ve unsurları" bölümünde ÇYS'nin genel ilkeleri şu şekilde belirtilmektedir:

- kuruluşun çevresel amaçlarının belirlenmesi ve çevresel çalışmaların planlanması
- çevresel amaçların ve geliştirilen planın uygulanması için gerekli süreçlerin ve yapıların oluşturulması
- kuruluşun çalışmalarının sürekli olarak gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesi
- kuruluşun ÇYS'nin sürekli olarak gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesi.

Ölçünde model olarak gösterilen ÇYS "hedefe yönelik yönetim" sistemine (management by objectives, MB0) dayalı olarak aşağıdaki temel bileşenlerden oluşmaktadır:

- * Üst yönetimin yükümlenme altına girmesi
- * Ön inceleme, araştırma ve gözden geçirmeler
- * Yasal gereklilik ve koşulların saptanması
- * Amaçların belirlenmesi ve planlanması
 - çevresel ilişkilerin, etkilerin ve risklerin belirlenmesi
 - çevre politikalarının oluşturulması
 - işletme içi başarımların ölçütlerinin saptanması
 - hedeflerin belirlenmesi
 - stratejik çevre planının hazırlanması
 - çevre yönetim planının hazırlanması
- * Uygulama
 - yeteneklerin ve kapasitenin sağlanması

- çevre yönetim sisteminin düzenlenmesi ve bütünleştirilmesi
- görev ve sorumlulukların belirlenmesi
- çevreyle ilgili güdülenmelerin sağlanması
- bilgi ve yetenek geliştirilmesi: eğitim
- destek sistemlerin oluşturulması
 - işletme denetimleri
 - olağanüstü durum planlaması
 - belgeleme düzeni
 - kayıt ve haberleşme sisteminin oluşturulması ve yönetimi
 - raporlama düzeni
- * Ölçme ve değerlendirme
 - çalışmaların ölçülmesi ve değerlendirilmesi
 - ÇYS'nin denetimi
- * Gözden geçirme ve iyileştirme
 - ÇYS'nin gözden geçirilmesi
 - düzeltici ve önleyici etkinlikler
 - sürekli gelişme

Yukarıda özetlendiği üzere geliştirilen ÇYS hedefe yönelik yönetim yaklaşımının çevre odaklı olarak işletmelere uyarlanması ibarettir.

Ölçünde, yukarıda belirtilen aşamaların herbiri ile ilgili olarak ayrıntılı yönlendirmeler yapılmakta ve bazı konularda da örnekler verilmektedir. Bu gibi konularda daha fazla bilgi için ölçünün incelenmesinde yarar görülmektedir.

Çevre İle İlgili Denetimin Genel İlkeleri

TS - ISO 14000 dizisinin Türkiye'de yürürlükte olan ölçünlerinden bir diğeri de 14010 kod sayılı "Çevre İle İlgili Denetimin Genel İlkeleri" ölçünüdür. Ölçün, ÇYS'lerin ve ISO 14000 dizisinin başarısı için kilit unsur durumunda olan "çevre denetçiliği" ve "çevre denetimi" kavramlarını ölçünleştirmeyi amaçlamaktadır.

Çevre denetçiliği ile ilgili açıklama daha önce yapılmış bulunmaktadır. Ancak, hemen belirtmek gerekir ki işletmelerin çevresel yükümlülüklerine gönüllü olarak uymalarını güvence altına alacak temel unsurlardan biri de çevre ile ilgili araştırma, inceleme ve yol gösterici çalışmalarda bulunmak isteyen işletmelere bu yolda danışmanlık hizmeti sağlayan özel sektör kuruluşlarının varlığıdır. Bu tür kuruluşların sayıca azlığı işletmelerin yeterli desteği bulamamaları ile sonuçlanmaktadır. Bu tür kuruluşların varlığı ve sayıca çokluğu da bu kuruluşların çalışmalarının ölçünleştirilmesi gerekliliğini ortaya çıkaracaktır. Çeşitli ülkelerde aynı alanda yapılmakta olan çalışmalar arasında da uyum sağlanması gerekecektir. Belirtilen bu zorunluluklar çevre denetimi ile ilgili işlevlerin ulusal ve uluslararası düzeyde benimsenmiş bir ölçüne bağlanmasını zorunlu kılmaktadır.

Ölçün, diğerlerinde olduğu üzere, "kapsam", "atıf yapılan ölçünler" ve "tarifler" bölümünden oluşan giriş bölümü ile başlamaktadır. Tanımlar bölümünde yer verilen kavramların başında "denetim sonucu", "denetim ölçütleri", "denetim bilgileri", "denetim ekibi", "denetlenen", "denetçi", "müşteri", "çevresel yönler", "çevre ile ilgili denetim", "çevre yönetim sistemi", "delil", "baş denetçi", "kuruluş", "ilgili konu", "teknik uzman", "doğrulama" ve "çevre denetim gerekleri" gibi unsurlar yer almaktadır.

Ölçünün genel ilkeler bölümünde ise "denetimin amacı ve kapsamı", "tarafsızlık, bağımsızlık ve yeterlik", "mesleki özen", "sistemik işlemler", "denetim ölçütleri, deliller ve bulgular", "bulguların sonuçları ve sonuçların güvenilirliği" ve "raporlama" kavramları yer almaktadır.

Ölçünün son bölümünü oluşturan "çevre ile ilgili denetim çeşitleri" bölümünde ise çevresel denetimin "çevre yönetim sisteminin denetimi", "çevre ile ilgili beyanların denetimi" ve "uygunluk denetimi" olarak üçe ayrılacağı belirtilmektedir.

Denetim Usulü: ÇYS Denetimi

TS - ISO 14010 dizisinin üç ölçününden İkincisi olan bu ölçün, **TS - ISO 14011**, çevre yönetim sistemlerinin denetiminde uygulanacak olan yöntemi ölçünleştirmek amacına yöneliktir.

Ölçün, denetimin amaçlarını şu şekilde belirlemektedir:

- **ÇYS'nin ÇYS ölçütlerine uygunluğunu saptamak**
- **ÇYS'nin gerektiği şekilde uygulanıp uygulanmadığını belirlemek**

- İncelenen kuruluşun ÇYS'nin geliştirilmeye uygun yanlarının bulunup bulunmadığını incelemek

- Kuruluşun iç yönetim etkinliklerinin yeniden düzenlenmesinin ÇYS'ni geliştirmeye katkıda bulunup bulunmayacağını belirlemek.

Ölçünde, incelemeye konu olacak olan işletme "müşteri" olarak tanımlanırken denetlemeyi yapacak ekibin, ekipte yer alacak denetçilerin ve baş denetçinin görevleri, yetkileri ve sorumlulukları belirlenmektedir.

Ölçüne göre denetim süreci dört unsurdan oluşmaktadır: ön çalışmalar, denetim hazırlığı, denetimin yapılması ve raporların düzenlenmesi.

Ön çalışmalar denetimin kapsamının belirlenmesi ve ilgili belgelerin gözden geçirilmesi çalışmalarından oluşmaktadır.

Denetim hazırlıkları ise denetim planının yapılması, denetim gurubunun görevlendirilmesi ve çalışma belgelerinin düzenlenmesi etkinliklerinden oluşmaktadır.

Ana unsur olan denetim süreci ise açılış toplantısı, delillerin toplanması, denetim bulgularının ortaya konması ve kapanış toplantısından oluşmaktadır.

Çalışmanın son aşamasını ise denetim raporunun hazırlanması, sunulması ve belge kayıtların saklanması etkinlikleri oluşturmaktadır.

Çevre Denetçilerinin Haiz Olması Gereken Özellikler

Çevre denetimi ile ilgili ölçünlerin sonucunu çevre denetçilerinin sahip olmaları gereken eğitsel ve profesyonel özellikleri saptayan ölçün (TS - ISO 14012) oluşturmaktadır.

Buna göre denetçilerin en az lise veya dengi okul mezunu olmaları ve 5 yıllık iş deneyimine sahip olmaları gerekmektedir. Bu çerçevede denetçilere verilecek örgün ve hizmet içi eğitim çalışmalarının neler olabileceği ve denetçilerde bulunması gereken kişisel nitelikler ve beceriler sıralanmaktadır.

Baş denetçide aranan nitelik ise en az 15 işgünü süren üç denetimde denetçi olarak görev almış olmak olarak belirlenmiştir.

Çevresel Etiketlemenin Temel İlkeleri

TS - ISO 14000 dizisinin etiketleme ile ilgili iki ölçününden birincisi olan TS - ISO 14020 ölçününe göre etiketlemenin amacı **"ürünlerin ve hizmetlerin çevreye olumlu ve olumsuz etkilerini iyi bir şekilde duyurarak ve piyasaya**

mekanizmasını harekete geçirerek bu ürün ve hizmetlerin çevreye olan etkilerinin iyileşmesini sağlamaktır."

TS - ISO 14020 ölçününün amacı da çevresel etiketleme ile ilgili etkinlikleri belirli bir sisteme bağlamaktır. Ölçün bu amaçla dokuz temel ilke geliştirmiştir. Bu ilkeler aşağıda sıralanmıştır:

- * Çevreyle ilgili etiketleme doğru olmalı, yanıltıcı olmamalıdır.
- * Olabilen durumlarda çevreyle ilgili etiketleme yaşam döngüsü (life cycle) çerçevesinde ele alınmalıdır.
- * Ürün ve hizmetlerin çevresel etkilerinin değerlendirilmesinde kullanılan bilgiler anlamlı, doğru ve doğruluğu ispat edilebilir olmalı, bilimsel ilkelerle yinelenebilirliği ve geçerliği kabul edilen yöntemler kullanılarak elde edilmelidir.
- * Deneylerde ISO ölçünleri veya benimsenmiş öteki ölçünler kullanılmalıdır.
- * Çevre ile ilgili etiketleme programında kullanılan işlevler ve yöntemler etkilenmesi olası tüm taraflarca izlenmeyi olanaklı kılacak şekilde saydam olmalıdır.
- * Çevre ile ilgili etkilene programı ilgili tüm taraflarca kabul edilmelidir.
- * Çevre ile ilgili etiketleme programı ürün ve hizmetlerin çevre yönünden özellikleri ile ilgili etkili bir iletişim sağlamalıdır.
- * Çevre ile ilgili etiketleme yerli ve yabancı ürün ve hizmetlere uygulanan işlemler arasında ayırım yapmamalıdır.
- * Çevre ile ilgili etiketleme; yenilikleri, ürün tasarımı ve çevre etkinlikleri ile ilgili gelişmeleri engellememeli aksine olarak olabildiğince özendirilmelidir.

Çevreyle İlgili İddiaların Özbeyanı: Terimler ve Tanımlar

Çevreyle ilgili etiketleme ölçünlerinin bir diğerini **TS - ISO 14021** ölçünü oluşturmaktadır. Bu ölçün de öteki iki ölçünle birlikte ele alınmalıdır. Bunlar, çevre ile ilgili iddialarında simgelerin kullanılmasına ilişkin ölçün ile ileri sürülen iddiaların doğrulanmasına ilişkin ölçündür.

Günümüz Dünya'sında piyasaya sürülen pek çok ürünün "**çevre dostu**" olduğunu iddia etmek bu tür ürünlere önemli bir pazar üstünlüğü sağlamakta-

dır. Ancak, gerçek çevre dostu ürünler yanında bu tür bir özelliği olmayan ürünlere de kolaylıkla aynı iddiaların eklenebileceği göz önünde tutulmak gerekir. Biraz önce belirtilen bu ölçünler bu alandaki başıboşluğu disiplini altına almak amacıyla hazırlanmışlardır. Özbeyan ile ilgili ölçün piyasaya sunulan mal ve hizmetlere bağlı olarak ürünün çevresel iddialarının nasıl olması gerektiği yolunda genel ve özel kurallar koymaktadır. Bu uygulamanın aynı zamanda uluslararası ticaretin düzenlenmesine de yardımcı olabilecektir.

Ölçünün tanımlar bölümünde yer alan kavramlar şunlardır: "iddia", "çevreyle ilgili iddia", "çevre ile ilgili sınırlı iddia", "açıklayıcı beyan", "ambalaj / ambalajlama", "atık" ve "çevre ile ilgili etkileme".

Özbeyanı düzenleyen genel kurallar ise aşağıdaki şekilde belirlenmiştir.

- **doğruluk**
- **yanıltıcı olmamak**
- **kanıtlanmış olmak**
- **bir ürüne ilişkin olmak**
- **ürünün bir özelliği ile ilgili olmak**
- **yanlış anlamaya yol açmamak**
- **önemli olmak**
- **ayrıntıya girmemek**
- **satın alma kararına esas oluşturmak**
- **tamamı kolaylıkla okunabilmek**

Ölçünde çevresel planlama ve yönetim açısından oldukça önemli özellikler olan ve ürünlerde sıklıkla kullanılan bazı nitelikler özel olarak ele alınmakta ve belirgin kurallara dayandırılmaktadır. Bu özellikler aşağıda sıralanmıştır:

- **yeniden devreye sokulabilirlik (recyclable)**
- **yeniden yaratılabilirlik (regeneration)**
- **tekrar kullanılabilme (reusable)**
- **tekrar doldurulabilme (refillable)**
- **kompostlaştırılabilme (compostable)**
- **katı atıkların azaltılabilmesi (solid waste reduction)**
- **enerji verimlilik (energy efficient)**
- **su verimlilik (water efficient)**

- **kaynak kullanımının azaltılabilirliği (less resource consumption)**
- **biyolojik parçalanabilirlik (biodegradable)**
- **parçalara ayrılabilirlik (rearrangeable, decomposable)**
- **katkı (contribution, support)**

Yaşam Döngüsü Değerlendirmesi (YDD): Genel İlkeler ve Uygulamalar

Tüm ürünlerin bir yaşam döngüsüne sahip olduğu bilinmektedir. Tıpkı canlı varlıklar gibi ürünler de doğar, yaşar ve ölürlür. Bir başka anlatımla üretilir, kullanılır ve terkedilirler. Terk edilme anından itibaren de ana maddelere ayrışarak tekrar doğaya dönerler. Kuşkusuz bu süre üründen ürüne ve maddeden maddeye değişecektir. **Başlangıcından biyolojik ayrışma yolu ile doğaya döndüğü ana kadar geçen süreye ürünün yaşam döngüsü denilmektedir.** Her ürün bu süre boyunca doğa ve çevre üzerinde kimi etkiler yaratmaktadır.

YDD süreci bu gelişimi incelemek ve süreç sırasında çevreye karşı doğabilecek tehlikeleri ve zararlı etkileri saptamak ve giderilmelerini sağlamak amacıyla yöneliktir. **TS - ISO 14040** kod sayılı ölçünün amacı da bu yolda henüz yeni başlayan ve giderek gelişme eğilimi gösteren söz konusu inceleme sürecini belirli bir disiplin altına alabilmektir. Bu tür incelemelerin pek çok açıdan yararı olabileceği kuşkusuzdur. Ancak en önde gelen yararlarından birinin çevresel etiketleme ile ilgili olacağı anlaşılmaktadır.

Ölçünün tanımlarla ilgili bölümünde şu kavramlar yer almaktadır: "kölfe paylaşımı", "nitelendirme", "vasıflandırma", "sınıflandırma", "kapalı sistemi yeniden devreye sokma", "veri", "veri kalite göstergesi", "veri kalitesi", "azalma", "tükenme", "çevresel yük", "çevresel etki", "işlevsel birim", "amacın belirlenmesi", "etki değerlendirmesi", "iyileştirme değerlendirmesi", "var olan enerji", "envanter analizi", "yaşam döngüsü", "yaşam döngüsünün değerlendirilmesi", "yenilenemeyen kaynaklar", "açık sistemi yeniden devreye sokma", "yeniden devreye koyma", "yenilenebilir kaynaklar", "sistem", "sistem sınırı", "değerlendirme" ve "atık".

Bu amaçla yapılacak çalışmalardan elde edilecek bilgilerin endüstride stratejik planlama, ürün tasarımı ve yenilemesi ve kamu sektöründe yönetsel düzenlemeler, kalkınmanın finansmanı ve çevresel etiketleme çalışmalarında kullanılabileceği anlaşılmaktadır.

Bu bağlamda YDD süreci risk yönetimi, çevre denetimi ve ÇED gibi çevresel yönetim ve planlama tekniklerinden biri olarak ortaya çıkmaktadır.

YDD metodolojisinin ana aşamaları aşağıda özetlenmiştir:

- * **Amacın ve kapsamın belirlenmesi**
 - amaç
 - kapsam
 - işlevsel birim
 - veri kalite değerlendirmesi
 - eleştiri amacıyla gözden geçirme
- * **Envanter çalışmaları**
 - sistemler ve sistemik sınırlar
 - sistemlerin karşılaştırılması
 - veri derleme ve çözümleme
 - envanter sonuçlarının irdelenmesi
- * **Yaşam döngüsünün değerlendirilmesi**
 - sınıflandırma
 - nitelendirme
 - değerlendirme
- * **İyileştirme değerlendirmesi**
 - özellikler
 - kapsam
 - önemli çevresel yük ve etkiler
 - seçeneklerin belirlenmesi ve irdelenmesi
 - sınırlamalar
- * **Raporlama**
- * **Onay**
 - gerekli koşullar
 - gözden geçirme gereksinimi
 - kabullenme

Ürünlerin Çevresel Özelliklerinin Ürün Ölçünleri İçine Alınması ile İlgili Kılavuz

Bir önceki ölçün için belirtilen gerekçelerin bir başka sonucu da ürünün ya da ürünün üretilmesi amacıyla kullanılacak maddelerin çevre üzerindeki etkilerinin ürün ile ilgili ölçün içine aktarılması zorunluluğudur. **TS - ISO 14060** sayılı ölçün bu zorunluluğu düzenlemek amacıyla hazırlanmış ve yürürlüğe konulmuş bulunmaktadır. Bu nedenle ölçün esas itibarıyla ölçün hazırlayıcılarını hedef almakta ve ölçün geliştirme çalışmalarına ürünün ve maddelerin çevresel etkilerinin aktarılmasını sağlamaya çalışmaktadır.

İncelemeye konu olacak üretim maddeleri şunlardır:

- * **Girdiler**
 - malzeme girdileri
 - enerji girdileri
- * **Çıktılar**
 - hava emisyonları
 - suya verilen atıklar
 - katı atıklar
 - gürültü

Kuşkusuz bu tür özelliklerin ürün ölçünleri içine girmesi bir yandan ürünün kalitesini artırırken öte yandan çevresel kirlenmeleri önleyecek ve kaynak kullanımını iyileştirecektir.

Çevresel Başarımın (Performansın) Değerlendirilmesi Ölçünü

TS - ISO 14000 dizisinin en önemli ölçünlerinden biri olan ve ISO 14000 dizisini yürürlüğe koyan tüm ülkelerde uygulanan "çevresel başarımın değerlendirilmesi" ölçünü Türkçe'ye çevrilememiş, TSE içinde ölçünleştirme süreci başlatılamamış ve belirtilen nedenlerle henüz yürürlüğe konulamamış bulunmaktadır.

Firmaların ÇYS uygulamaları sonunda elde edilen başarımın irdelenmesini ve sınıflandırılmasını amaçlayan bu ölçün yapılmakta olan çalışmaları belirli bir disiplin altına almak ve ortak bir iletişim kalıbı oluşturmak hedefini gütmektedir.

UYGULAMA

TS - ISO 14000 Uluslararası Çevre Yönetimi Ölçünleri Dizisi'nin geliştirilmesi ve yürürlüğe konulması yolundaki çalışmalar yukarıda genel çizgileri ile belirtilmiştir. Türkiye'de ölçünlerin uygulanması ile ilgili çalışmalar ise henüz filizlenme aşamasında bulunmaktadır.

Ülkemizde TS - ISO 14000 belgesi almak üzere bir kaç firma başvuruda bulunmuştur. Tümü İstanbul'da bulunan ve uygunluk belgesi alan bu kuruluşlarla ilgili değerlendirme çalışmaları TSE'nin İstanbul Bölge Müdürlüğü'nde görevli bazı çevre mühendisleri tarafından yapılmıştır.

Ancak hemen belirtmek gerekir ki TSE'nin ISO 14000 ölçünleri ile ilgili kalite uygunluk belgesini kendi uzmanlarının gerçekleştirdikleri çevre denetçiliği çalışmasına dayalı olarak vermesi çok önemli bir olumsuzluğu bünyesi içinde taşımaktadır. Başvuruda bulunan firmaların ölçünlerin istediği ve öngördüğü gereklilikleri yerine getirip getirmediklerinin yetkin kuruluşlar tarafından nesnel ölçütlere dayalı olarak açıklıkla ve tarafsızlıkla saptanması gerekmektedir. Bu koşulların tam anlamıyla yerine getirilmiş olduğunun anlaşılması durumunda istemde bulunan kuruluşu TS - ISO 14000 Uluslararası Çevre Yönetim Uygunluk Belgesi verilebilmelidir. Bu durumun saptanması ise oldukça zordur ve hukuk biliminden yönetim bilimine ve fizikten kimyaya kadar değişen öteki ve çok çeşitli bilimsel disiplin alanında önemli düzeyde uzmanlık bilgisine sahip olmayı gerekli kılmaktadır. TSE içinde bu yolda yetkinliği güvence altına çevresel bilgi birikiminin gerçekleşmiş olduğunu söyleyebilmek olanağı yoktur. Zira, TSE'nin kurumsal amacı çevresel kaliteyi korumak ve güçlendirmek değil ülkenin ölçünleştirme sorunlarına çözüm bulmaktır. TSE'nin bu durumu gözardı ederek çevresel kalitenin korunması ve geliştirilmesi görevini üstlenmek istemesi doğru ve isabetli bir davranış olarak kabul edilmemelidir.

Ancak, hemen belirtmek gerekir ki ülkemizde özel sektörde yetkin ve nesnel çevre denetçiliği yapabilecek düzeye erişmiş bağımsız çevre denetçiliği kuruluşları da yoktur. TSE bu eksikliği gözönünde tutarak kendisini belge vermek zorunluluğunda görmüş olabilir. Ancak bu tür bir davranış ISO 14000'den beklenen katkıların gerçekleşmemesine ve uygulamanın yozlaşmasına neden olabilecek gizil olumsuz gücü içinde barındırmaktadır. Ancak, hemen belirtilmelidir ki çevre denetçiliği çalışmasının yansız, bağımsız, yetkin ve konusunda uzmanlaşmış özel kuruluşlar aracılığı ile yapılması zorunluluğu

nedeniyle bu görev bir kamu kuruluşu olan Çevre Bakanlığı'na da verilmemek gerekir.

Belirtilen nedenlerle, TSE içinde bulunduğu uygulama biçiminden derhal vazgeçmeli ve Çevre Bakanlığı da yukarıda belirtilen türde, yani yansız, bağımsız, yetkin ve özel, kuruluşların gelişmesini sağlamak ödevini en kısa zamanda yerine getirmeye çalışmalıdır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

ISO 14000 Uluslararası Çevre Yönetimi Ölçünleri dizisi biri kamu yönetimi kuramının gelişmesi ve diğeri de çevre yönetimi ve planlaması kuramı açısından olmak üzere iki temel bilim dalında yarattığı etkiler bakımından önem taşımaktadır.

Kamu yönetimi bilimi açısından ISO 14000 dizisi uygulamada giderek daha fazla kendini göstermeye başlayan kamu hizmetleri için ölçünler geliştirme yaklaşımının bir örneği olarak ortaya çıkmaktadır. TKY yaklaşımının etkisi ile gelişme eğilimi içine giren ve kamusal toplam kalite yönetimi yaklaşımı olarak isimlendirilebilecek olan bu yaklaşım kamu yönetiminde verimlilik, etkililik ve saydamlığın sağlanması ve böylelikle de kamu yönetiminde istenilen iyileşmenin gerçekleştirilmesi yolunda önemli bir gizil umut olarak ortaya çıkmaktadır. Bu tür yaklaşımların gelişmesi ve uygulamada yaygınlık kazanması oranında kamu yönetimi güçlenecek ve toplumun kamu yönetiminden beklediği tatmin gereksinimi giderilmiş olacaktır.

Çevre yönetimi ve planlaması açısından ISO 14000 yaklaşımının getirdiği olumlu katkılar kamu yönetiminden de ileride görülmektedir. Bir kere çevre yönetimi açısından gönüllülük yaklaşımına dayalı yeni bir yönetsel yaklaşım ortaya konmaktadır. Bu yaklaşımın, emret-denetle yaklaşımının yerini alacak bir yaklaşım olarak ortaya çıkmış olmamakla birlikte, ona göre bazı farklılıklar ve üstünlükler taşıdığı açıklıkla görülmektedir. İkincisi, uluslararası çevre yönetimi uygulamalarında ortaklığı sağlaması açısından da ISO 14000'in önemli katkılar getireceği anlaşılmaktadır. Üçüncüsü, ISO 14000 yaklaşımı çevre yönetimi ve planlaması açısından mevcut kuramsal bilgileri bütünleştirmesi ve yeni bilimsel açılımlar önermesi bakımından da büyük bir önem taşımaktadır.

Bu temel iyileşmelerin sonucu olarak yerel, ulusal, uluslararası ve endüstriyel çevre kalitesinde önemli gelişmeler yaşanacaktır. Çevresel kirlilikler kirlotici işletmelerin gönüllü katılımı ile daha başlangıç aşamasında iken denetim altına alınabilecek ve giderilebilecektir. Böylelikle de çevresel kalitenin korun-

ması ve geliştirilmesine yönelik proje etkinlikleri daha ekonomik ve düşük bir maliyetle gerçekleştirilebilecektir.

Ancak, ülkemiz açısından önemle ve özenle belirtilmelidir ki ISO 14000 yaklaşımının gelişmesi yolunda engeller vardır. Bu engellerin birincisi ve daha fazla önemli olanı çevre denetimi yapabilecek kurumların yeterince gelişmemiş olmasıdır. İkinci engel de "akreditasyon" sisteminin, yani firmalara yeterlik belgesi verecek olan sistemin henüz ülkemizde kurulamamış olmasıdır.

Çevresel yönetim ve planlama açısından olduğu kadar kamu yönetimi açısından da önem taşıyan bu konunun ülkemizde beklenen yararları sağlayabilmesinin öncelikle biraz önce sayılan temel eksikliklerin giderilmesine bağlı olduğu unutulmamalıdır.

İNSAN HAKLARI KOORDİNATÖR ÜST KURULU KARARLARI DOĞRULTUSUNDA İÇİŞLERİ BAKANLIĞINCA YAPILAN MEVZUAT ÇALIŞMALARI

İsmail ÖZDEMİR*

GİRİŞ

Anayasanın 90 inci maddesi, devleti bağlayacak andlaşmaların ulusal hukukumuzda uygunluğunun koşullarını düzenlemektedir. 90 inci madde son paragrafı, “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir.” hükmünü içermektedir. Buna göre, Türkiye’nin, onaylayıp yürürlüğe koyduğu andlaşma ve sözleşmeler kanun niteliğindedir ve dolayısıyla ulusal hukukta “doğrudan uygulanabilirler. Hatta Anayasa bununla da yetinmemiş paragrafın devamında, “...Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.” demek suretiyle anılan andlaşmalara kanun üzerinde bir nitelik de tanımıştır.

Bu düzenleme, Türk hukuku ile “usulüne göre yürürlüğe konulmuş” andlaşmalar arasında hiyerarşik bir ilişkiyi her halükarda kurmaktadır.¹ Buradan hareketle, andlaşmaların hiyerarşik olarak ulusal yasal düzenlemelerin üzerinde olduğunu söylemek mümkündür. Ancak bu durum, pozitif hukuk açısından her iki düzenleme arasındaki farklılıktan değil, uluslararası hukukun niteliğinden kaynaklanmaktadır.

Uluslararası ilişkilerde düzen ve istikrar ulusal hukuklar açısından böyle bir düzenlemeyi zorunlu kılar. Söz konusu düzenleme, uluslararası hukukta önemli bir işleve sahip, “ahde vefa” ve “andlaşmaların iyi niyetle uygulanması” ilkelerinin sonucudur. Böylelikle devletlerin, ulusal siyasetten kaynaklanan mülahazalarla uluslararası yükümlülüklerini belirleyen andlaşmalara taraf olma konumlarını gönülleriince değiştirememeleri sonucu sağlanmak istenmiştir.

Yukarıda ifade olunmaya çalışılan hususlardan hareketle, devletlerin, taraf oldukları andlaşmalar karşısındaki durumlarına ilişkin olarak şunları söylemek mümkündür: Bir devlet uluslararası bir belgeye taraf olma iradesini açıkladığında, kendisini, bu belgede yer alan hükümlerle bağlamak iradesini de açıkla-

* İçişleri Bakanlığı, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanı.

1 GENÇ, Mehmet, İnsan Hakları ve Temel Özgürlükleri, Uludağ Üniversitesi, Bursa, 1997, s.32.

miş olmakta, çekinceleri haricinde, belgede yer alan düzenlemelerin gerektirdiği yükümlülüğü de üstlenmiş olmaktadır. Devletler, yükümlülüklerinin gerektirdiği her türlü tedbir ve düzenlemeyi, evvelce belirtilen ilkeler çerçevesinde yerine getirmek hususunda taahhütte de bulunmuş olurlar. Aynı kapsamda, söz konusu nitelikteki belgelerle ulusal mevzuat hükümleri arasında olabilecek aykırılıkları gidermek bu taahhüitten çıkarılabilecek ilk ve en önemli yükümlülüktür.

Tüm bu söylediklerimiz özellikle, tarafların biraraya gelmek suretiyle yeni ve genel nitelikte uluslararası hukuk kuralları oluşturdukları “yasa-andlaşma”lar açısından geçerlidir. Şüphesiz, insan hakları konulu andlaşma ve sözleşmeler bu nitelikte metinlerdir.

Uluslararası hukukun, süjesi bulunan devletlere yüklediği bu sorumluluklar kuşkusuz Türkiye için de geçerlidir. Türkiye, uluslararası camianın saygın bir üyesi olmak dolayısıyla taraf olduğu andlaşma ve sözleşmelerin yukarıda belirtilen çerçevede, gerektirdiği her türlü düzenlemeyi yapmak zorundadır.

Biz burada, Türkiye’nin insan hakları konulu uluslararası metinlerden kaynaklanan bazı yükümlülükleri çerçevesinde, İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu’nca² karara bağlanmış olması nedeniyle ilgili diğer Bakanlıkların da katılımıyla İçişleri Bakanlığı’nca yapılan çalışmalardan bir kısmı hakkında bilgi vermeye gayret edeceğiz. Yazımızda, anılan kapsamda gerçekleştirilen “Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği Taslağı”, “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı” ve “1174 Sayılı Kimlik Bildirme Kanunun Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Ek Madde ile Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun Tasarısı” çalışmaları ele alınacaktır. Söz konusu düzenlemelere ilişkin tasarılar Haziran 1998 itibarıyla yazımızın ekinde verilmiştir.

Bu çalışmalar, Türkiye’nin ve doğal olarak Türk idaresinin insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, ihlallerin önlenmesi kapsamında gerçekleştirilmesi gereken düzenlemelerdir.

Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği

İnsan hak ve temel özgürlükleri konusunda ülkemizdeki önemli yakınma veya sorunlardan biri, sanıkların, yakalanma, denetim ve gözetim altına alınma ve tutuklanmaları sırasında muhatap oldukları eylem ve işlemlerle ve özellikle ilk 2

2 Geniş bilgi için bkz., ÖZDEMİR, İsmail, “İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu’nun Kuruluş ve Çalışmaları”, Türk İdare Dergisi, Aralık 1997, Sayı:417, s.61-76.

ifadelerinin alınmasında işkenceye veya gayri insani veya küçültücü muameleye uğradıkları şeklindeki yakınma ve şikâyetler veya ilk duruşmada bu gibi gerekçelerle özellikle güvenlik güçlerince (polis, jandarma) alınan ilk ifadelerini reddetmeleriyle somutlaşmaktadır. Türkiye'nin de taraf olduğu Birleşmiş Milletlerin "İşkence ve Başka Zalimce, İnsanlıkdışı veya Onur Kırıcı Davranış veya Cezaya Karşı Sözleşmesi" birinci maddesiyle tanımlanan maddi veya manevi acı veya eziyet altında alınan ifadelerin ve itirafların delil olarak kullanılmasını 15 nci madde ile yasakladığı gibi birçok hükmüyle de taraf devletlere bu tip eylem ve işlemlerin, yasal, eğitsel, ulusal ve uluslararası denetsel yöntemlerle sistematik olarak engelleme yükümü getirmektedir. Yine aynı konuda "İşkence ve İnsanlıkdışı veya Onur Kırıcı Davranış veya Cezanın Önlenmesine İlişkin Avrupa Sözleşmesi" uyarınca da taraf devletler, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile tutuklama, sorgulama, ifade alma ile ilgili düzenlemelerde öngörülen maddi manevi her türlü yasalara aykırı yöntemi yasaklayan yükümlülüklerini denetlemek üzere bir komite kurmuştur. Türkiye bu sözleşmeye de taraf olmuş, komitenin zorunlu denetim yetkisini de tanımıştır.³

Aynı konu, Anayasanın 17/1 ve 17/3 üncü maddelerinde düzenlenmiştir. Anayasanın 17/1 inci maddesi; "Herkes, yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir." 17/3 üncü maddesi ise, "Kimseye işkence ve eziyet yapılamaz; kimse insan haysiyetiyle bağdaşmayan bir cezaya veya muameleye tabi tutulamaz." düzenlemeleri ile bu konuyu emredici nitelikte hüküm altına almıştır. Yalnızca Anayasal hükümlerle değil aynı zamanda Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu (madde 2, 13, 17 ve 26), Ceza Muhakemeleri Kanunu (madde 104, 105, 106, 108, 247 ve 254) nda da düzenlenen bu hususlara ilişkin şikâyetler mevcut yasal düzenlemelerin niteliğinden çok, uygulamalardan kaynaklanmaktadır.

İnsan haklarına dayalı demokratik bir hukuk devletinde son derece önemli olan bu gibi yakınmalar görmezden gelinemez. Münferit dahi olsa, bu yakınmalara sebebiyet veren uygulamaların önlenmesi, gerekli her türlü idari tedbirle sağlanmalıdır. Bu kaygılardan hareketle, İçişleri Bakanlığı'nca, yukarıda değinilen sorunlar kapsamında, özgürlüklerinden mahrum bırakılmış şahısların uluslararası metinler ve ulusal yasalar gereğince sahip oldukları haklar doğrultusunda düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede öncelikle bir "Gözaltı, Sorgulama ve İfade Alma Talimatnamesi" ile bir de, "Gözaltı, Sorgulama ve İfade Alma Yönergesi" hazırlanmıştır. Bu Talimatname ve Yönerge, CMUK'nda

3 GENÇ, Mehmet, a.g.e., s.44.

1997 yılında gerçekleştirilen ikinci değişikliğin ardından revize edilerek, yeniden yürürlüğe konmuştur. Talimatname; Emniyet Genel Müdürlüğü, Yönerge; Jandarma Genel Komutanlığı bünyesinde hazırlanmıştır. “Gözetli, Sorgulama ve İfade Alma Talimatnamesi ve Yönergesi” sırasıyla 03.09.1995 ve 18.01.1996 tarihlerinde yürürlüğe girmiştir.

Hazırlanan bu Yönerge ve Talimatnamelerle, sorgulama esas ve usulleri, sorgulama mahallerinin sahip olması gereken nitelikler, sanığın sahip olduğu haklar, yasak sorgu yöntemleri, nezarethane defter ve kayıt usulleri ve sanığın nezarethanede bulundurulduğu süreler içinde ihtiyaçlarının karşılanması konusunda uyulması gereken esaslar hüküm altına alınmıştır. Buna göre örneğin, sorgulama ve ifade alma esnasında sanığa:

- Susma hakkının bulunduğu,
- İsnad edilen suçun ne olduğunun,
- Müdafî tayin hakkı bulunduğu veya böyle bir olanağının bulunmaması halinde kendisine baro tarafından bir müdafî tayin edilebileceğinin,
- İsteddiği kişiye haber verebileceğinin, hatırlatılması zorunluluğu getirilmiştir.

Yine, bu metinlerle; ifade verenin veya sanığın beyanının özgür iradesine dayanması gerektiği; gözetli alma, salıverme ve yer değiştirmelerde kayıtların mutlaka ve düzenli olarak tutulması hüküm altına alınarak, bunun dışındaki yöntemlerin kabul edilemeyeceği düzenlenmiştir.⁴

Ancak İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu (İHKÜK), yakalama, gözetli alma ve ifade alma konularında, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı'nca uygulanmakta olan Talimat ve Yönergelerin günün koşullarına göre gözden geçirilerek, tek metin haline getirilmesi konusunda, 09.01.1998 tarihinde 87 sayılı kararı almış ve koordinatör olarak İçişleri Bakanlığını görevlendirmiştir. Böylece söz konusu Talimatname ve Yönergelerin ayrı ayrı uygulanması yerine, bütün kolluk kuvvetlerinde uygulamada yeknesaklığı sağlayacak ortak bir metnin oluşturulması ve evvelce yürürlükte bulunan Yönerge ve Talimatın içermediği bazı düzenlemeleri de içerecek şekilde anılan metnin yeniden hazırlanması çalışmalarına başlanmıştır.

4 ÖZDEMİR, İsmail, “İnsan Haklarına Genel Bir Bakış ve Bu Bağlamda İçişleri Bakanlığınca Sürdürülen Çalışma ve Uygulamalar”, Türk İdare Dergisi, Eylül 1997, Sayı:416, s.1-28.

İçişleri Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı ile Adalet Bakanlığı yetkilileri ve bazı öğretim üyelerinden bir çalışma grubu oluşturularak, yeni bir Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmelik Taslağı hazırlanmıştır.

Hazırlanan bu taslakta öngörülen hükümlerle, yakalama, gözaltına alma ve ifade alma konularında, ülkemize yönelik insan hakları ihlalleri ile ilgili eleştiri ve olumsuzlukları gidermek; bu türden eleştirilere dayanak oluşturabilecek uygulamaları önlemek amaçlanmıştır.

Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmelik Taslağında, daha evvel hazırlanan yönerge ve talimatnamelerle, sorgulama esas ve usulleri, sorgulama mahallerinin sahip olması gereken nitelikler, sanığın sahip olduğu haklar, yasak sorgu yöntemleri, nezarethane defter ve kayıt usulleri ve sanığın nezarethanede bulundurulduğu süreler içinde ihtiyaçlarının karşılanması konusunda uyulması gereken esaslar hüküm altına alınmıştır.

Taslakta;

- Bütün kolluk makam ve memurlarının,
 - Cumhuriyet Savcılarının bilgi ve emirleri doğrultusunda yürütecekleri adli soruşturma sırasında uygulayacakları esas ve usuller,
 - Yakalanan, gözaltına alınan ve muhafaza altına alınan kişilerin hakları,
 - Nezarethane standartları,
 - İfade alma işlemlerinde görevli personelin eğitimi,
 - Yine bu personelin yetkisine ve sorumluluklarına ilişkin,
- hususlar yeniden düzenlenmiştir.

Taslak; 7 bölüm ve 33 maddeden oluşmaktadır.⁵

İlk bölümde; amaç, kapsam ve bağlayıcılık ile hukuki dayanak ve tanımlar yer almaktadır.

“Yakalama, Gözaltına Alma ve Muhafaza Altına Alma” başlığını taşıyan ikinci bölümde ise, sıralanan işlemlerin yapılması esnasında kolluk kuvvetlerinin uyması gereken hususlar; bu işlemlerin yerine getirilmesinde izlenecek usuller; yakalanan ve sevk edilecek şahıslara uygulanacak tedbirler; bu şahısların sahip

5 Burada, Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmelik Taslağının Mayıs-98'deki durumu incelenmiştir.

oldukları bazı haklar ve bu hakların sağlanması hususunda kolluk görevlilerine yüklenen sorumluluklar; sağlık kontrolü ve nezarethane işlemleri düzenlenmiştir.

Bu bölümde yer alan hükümlerle; “Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu (CMUK)” ve “Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu” ile kolluğa verilen yakalama yetkisi tek tek sayılmış; yakalama işleminin “...hakim kararı veya Cumhuriyet Savcısının emriyle veya doğrudan kolluk tarafından ...” yapılabileceği karara bağlanmıştır. Son halde, yakalanan kişiye, bu kişiye uygulanacak tedbirlerin Cumhuriyet Savcısına derhal bildirilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yine burada yakalanan kişiye suç ayrımı gözetilmeksizin yakalanma nedeninin, susma ve müdafiden yararlanma hakları ile yakınlarına haber verme hakkının olduğunun bildirilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Tüm bu işlemlerin evrakla tespitini sağlamak üzere, “Şüpheli ve Sanık Hakları Formu” adlı bir form geliştirilmesi ve bu formun her yakalama işlemi için mutlaka doldurulması gerekliliği öngörülmüştür.

Anılan bölümde, yakalanan her kişinin yakalama anındaki sağlık durumu ile gözüaltına alınan bu kişilerin hangi nedenle olursa olsun yerlerinin değiştirilmesi, gözüaltı süresinin uzatılması, serbest bırakılması veya adli mercilere sevk edilmesi durumlarında doktor raporlarının mutlaka alınması hükme bağlanmıştır. Bu zorunluluk, Devlet Güvenlik Mahkemeleri’nin görev alanına giren suçlar için, gözüaltı süresinin uzatılması nedeniyle iki kontrol arasındaki sürenin dört günü geçmemesi koşulu ile sınırlandırılmıştır.

İkinci bölümde ayrıca, nezarethane işlemleri ve bu işlemlerin kaydedileceği “Nezarete Alınanların Kaydına Ait Defter”in nitelikleri ve doldurulma biçimi düzenlenmiştir. Buradaki düzenlemelerle, gözüaltına alınan kişilere zorunlu olmadıkça ve ancak gerektiği kadar kuvvet kullanılabileceği; bu kişilerin beslenme, nakil, sağlığının korunması, tedavisi ve yakınlarına haber verme giderlerinin genel bütçeden karşılanması hususları hüküm altına alınmıştır.

Üçüncü bölümde; Gözüaltı süresi, bu sürenin uzatılması, yakalama işlemine karşı hakime başvuru, adli mercilere sevk, salıverme, yeniden yakalama yasağı, küçüklerle ilgili özel hükümler yer almaktadır.

Bu bölümde yer alan en önemli düzenleme, gözüaltı sürelerine ilişkindir. Gerek CMUK’nda 1992 yılında yapılan değişiklik, gerekse yine aynı Kanun ve “2845 sayılı Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun”da, 1997 yılında yapılan değişikliklerle gözüaltına alınan şahıs-

lara yukarıda sıralanan çerçevede bazı haklar tanınmış, aynı zamanda gözaltı süreleri de önemli oranlarda kısaltılmıştır (06.03.1997 tarih ve 4229 sayılı kanun).⁶ Yapılan değişikliklerle, gözaltı süreleri büyük oranda Avrupa standartlarına uygun hale getirilmiştir. Bu değişiklikler yönetmelikte tekrar edilmiştir.

Burada ayrıca, yakalanan kişilere yakalama işlemine karşı, Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görev alanına giren suçlar da dahil gözaltı süresinin uzatılması ve Cumhuriyet Savcısının yazılı emrine karşı hakime müracaat hakkının bulunduğu; gözaltına alınmasını gerektirecek bir nedenin bulunmaması veya yakalama sebebinin ortadan kalkması halinde kollukça derhal serbest bırakılması gerekliliği ile, tüm bu işlemlerin kaydına yönelik olarak hazırlanan “Sevk/Serbest Bırakma Tutanağı”nın doldurulması zorunluluğu hüküm altına alınmıştır.

Yeniden yakalama yasağı ve küçüklere ilişkin özel hükümler taslakta yer alan diğer önemli düzenlemelerdir.

Dördüncü bölümde; müdafî ile ilgili hususlardan müdafî tayini, müdafî ile görüşme, müdafinin dava evrakını incelemesine ilişkin konular düzenlenmiştir.

Beşinci bölüm; ifade almanın esas ve usulleri ile, ifade almada yasak yöntemler, ifade alacak personelin niteliği ve eğitimi gibi konuların düzenlendiği bölümdür.

İfade almaya yönelik hükümlerin yer aldığı bu bölümde, ifade alanlarca yakalanan şahsa niçin yakalandığının ve yakınlarına haber verebileceğinin bildirilmesi; kendisine isnad edilen suçların söylenmesi ve bu suçlar hakkında açıklamada bulunmama hakkının olduğunun hatırlatılması; müdafî tayin hakkının bulunduğu, müdafîini ifadesinin alınması sırasında yanında bulundurabileceği, olanağı bulunmaması halinde kendisine baro tarafından müdafî tayin edilebileceği; aleyhine var olan şüphe sebeplerini ortadan kaldırmak ve lehine olan hususları ileri sürmek olanağının bulunduğu belirtilmesi zorunluluğu düzenlenmiştir.

Bölümde yer alan bizce en önemli düzenleme, ifade almada yasak yöntemlere ilişkin hükümlerdir. Buna göre; “Özgür iradeyi engelleyici nitelikte kötü davranma, işkence, zorla ilaç verme, yorma, aldatma, bedensel cebir ve şiddette bulunma, bazı araçlar uygulama gibi iradeyi bozan uygulamaların yapılamayacağı, “Kanuna aykırı bir menfaat vaat” edilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

6 R.G. 12.03.1997 tarih, sayı: 27931.

Altıncı bölümde; nezarethane ve ifade alma odalarının sahip olması gereken koşullarla, boyutlarına ilişkin hükümlere yer verilmiş, yedinci ve son bölümde ise, suçun niteliğinin tayini, hazırlık soruşturmasının gizliliğinin uygulanması, sorumluluk konuları ayrıntılı bir şekilde kaleme alınmıştır.

Getirilen düzenlemelere göre, nezarethanelerin en az yedi metrekare genişliğinde, ikibuçuk metre yüksekliğinde ve duvarlar arasında iki metre mesafe olacak şekilde düzenlenmeleri; zaruri haller dışında beşten fazla kişinin birarada tutulmamaları; gözaltına alınan kişilerin zaruri ihtiyaçlarının asgari düzeyde giderilmesi çerçevesinde yapılması gereken hususlar belirtilerek, tüm bunların bütçe olanakları ölçüsünde sağlanması öngörülmüştür.

Yedinci bölümde, ifade alan personelin bu konuda kurs görmüş olması, bu personelin tecrübeli, sabırlı, soğukkanlı, kavrama kabiliyeti yüksek, suçluluk psikolojisinden anlayan ve psiko-teknik testden geçirilmiş görevlilerden seçilmesi ve personelin, ilgili birimlerince hazırlanacak ihtisas kurslarında eğitilmeleri hususları hükme bağlanmıştır. Öngörülen eğitim faaliyetlerine ilişkin planın, taslakta yer alan “Geçici Madde” ye göre, yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden itibaren üç ay içinde hazırlanarak, tüm personelin eğitiminin iki yıl içerisinde tamamlanması öngörülmüştür.

Yönetmeliklerin, yürürlükteki kanun ve tüzüklerin uygulanmasını göstermek amacıyla hazırlandığı ve yazımızın girişinde belirtildiği gibi, gerek ulusal gerekse uluslararası kamuoyunda Türkiye’ye yöneltilen bu kapsamdaki eleştirilerin yasal düzenlemelerden değil de uygulamalardan kaynaklandığı da göz önünde bulundurulursa; söz konusu yönetmelik taslağının hiçbir kuşkuya mahâl vermeyecek şekilde ayrıntılı olarak düzenlenmiş olmasının, sorunların çözümü kapsamında son derece isabetli bir düzenleme olduğunu söylemek yanlış olmaz. Ancak düzenlemenin isabetliliği konusunda son sözün, uygulamaya ilişkin sonuçlar alındıktan sonra sarfedilmesinin daha doğru olacağını düşünürüz.

Memurin Muhakematı Kanunu’nda Değişiklik Çalışması

Memurları kapsayan özel soruşturma sisteminin içinde yer alan en önemli yasal metin 1329 tarihli (1913) “Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat” (MMHK) tır.

Memurların görevsel suçlarının soruşturulmasında özel kuralların uygulanması, Türk hukuk ve adalet yaşamında, uzun tartışmalara neden olmuştur. MMHK’na göre soruşturmayı yapan kamu görevlilerinin ve Danıştay dışındaki

karar mercilerinin bağımsız olmadıkları, çalışmalarının yönetsel kabul edilerek yargı denetimine bağlı tutulması gerektiği, ceza uyuşmazlıklarının Danıştay'ın başında bulunduğu yönetsel bir sistem içinde karara bağlanmasının kuvvetler ayrılığı ve farklı yargı kurumları ilkesine dayanan Anayasa sistemine aykırı bulunduğu, yapılan soruşturmanın yargısal olduğu ve yönetim makamlarına verilmemesi gerektiği, vatandaşın yapılan soruşturmalara ve alınan kararlara güven duymadığı, soruşturmanın yargıç güvencesi olmayan kişilerce yapıldığı, bu yüzden memurlar için özel ve farklı bir soruşturma sisteminin getirilmesinin Anayasanın eşitlik ilkesi ile yargı birliği ilkesine aykırılık oluşturduğu görüşleri ileri sürülmüştür.

Anılan Yasanın günümüz ihtiyaçlarına tam anlamıyla cevap verdiği söylenemez. Şöyle ki; yasanın düzenlediği işlem aşamalarının çok sayıda olması ve bunların zaman zaman aşılması soruşturma ve kovuşturma sürecinin uzamasına, sürüncemede kalmasına neden olmaktadır. Kanunun, kimlerin bu kanun kapsamında olduğu konusundaki belirsizliği ancak, çeşitli ayrı kuruluşların kararları ile doldurulmuştur.

Soruşturma ve karar organlarında bulunan kişilerin çoğu kez hukuk formasyonuna sahip olmadıkları, bu nedenle ciddi hukuki hatalar yapılmasının söz konusu olabileceği, Kanunun dilinin anlaşılabilir olduğu ve günümüz ihtiyaçlarını karşılayamadığı şeklindeki iddialar anılan Kanuna yöneltilen diğer eleştirilerdendir.

Söz konusu Kanun bağlamında uluslararası alanda Türkiye'ye yöneltilen ciddi eleştiriler ise; işkence ve kötü muamele iddiaları hakkında bu Kanun çerçevesinde yapılan soruşturmanın yeterli olmadığı, soruşturma sürelerinin uzun olduğu ve MMHK'nu uygulamakla görevli makamların önlerine gelen iddialar için bunu uygulamak hususunda isteksiz davrandıkları yönündedir. Kanuna eleştirileri yönelten odaklara göre, tüm bu nedenler dolayısıyla, anılan Kanun kaldırılmalı ya da mevcut aksaklıkları giderecek şekilde değiştirilmelidir.

İçişleri Bakanlığına göre, ileri sürülen iddiaların bir kısmını doğrular nitelikte somut örnekler vardır. Örneğin, uygulamalarda soruşturma aşamalarının uzun sürdüğü bir gerçektir. Ya da, İl ve İlçe İdare Kurullarınca alınan, "men-i ve lüzum-u muhakeme kararları" dışında bazı kararlar açısından üst yargı yolunun işlemediği de doğrudur. Ama, kamu hizmetlerini yürütmekle yükümlü memurların görevlerini aksatmadan yürütebilmesi gibi önemli bir ihtiyacı karşılayan MMHK'un, uygulamadan kaynaklanan bir takım yanlışlardan ötürü tümden kaldırılmasının daha vahim sonuçlar doğuracağı da kesindir. Yapılması ge-

reken, tespit edildiği her durumda yanlış uygulamaların düzeltilmesine yönelik yeni bir düzenlemenin gerçekleştirilmesidir.

Bilindiği üzere MMHK, memurun görevi başında veya görevi ile ilgili olarak işlediği suçlardan dolayı yargılanmaları hususunda düzenlemeler içeren bir kanundur. Bu Kanuna göre memur kişilerin, yukarıda belirtilen durumlarda yargılanmalarının gerekip gerekmediğine dair karar, İl ve İlçe İdare Kurulları aracılığıyla alınır. Bu kurulların başkanı ise, illerde Vali veya görevlendireceği bir Vali Yardımcısı, ilçelerde Kaymakamdır. Kanunun öngördüğü biçimiyle görevi başında veya görevi ile ilgili olarak bir suç işlediği isnad olunan memurun yargılanması ancak, başkanlığı belirtilen görevlilerce yürütülen kurulların alacakları “lüzum-u muhakeme” kararı ile mümkün olabilecektir. Her ne kadar bu Kurullarca alınacak “men-i muhakeme ve lüzum-u muhakeme kararları” üst yargı denetimine otomatik olarak tabi ise de, bu durum yukarıda ifade edilmeye çalışılan bütün eleştirileri ortadan kaldırmak açısından yeterli olamamaktadır (İlçe İdare Kurulu kararları İl İdare Kurulunun, İl İdare Kurulunun alacağı kararlar ise İdare Mahkemesinin).

Yukarıda sıralanan nedenler de gözönünde bulundurularak, İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu (İHKÜK), 7.8.1997 tarih ve 22 sayılı kararı ile, MMHK’un günün koşullarına uygun olarak yeniden düzenlenmesi için Adalet Bakanlığı’nın koordinatörlüğü’nde ortak bir çalışma yapılmasını kararlaştırmıştır. Bundan sonra, yine İHKÜK’ce, 15.8.1997 tarih ve 25 sayılı karar ile MMHK’da değişikliğe katkıda bulunmak maksadıyla, başta Avrupa Birliği olmak üzere diğer ülkelerdeki memurların yargılanması usulü hakkında bilgi toplanmasını kararlaştırmıştır. Yeni bir kanun tasarısı için başlatılan çalışmalar sonucunda, “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Tasarısı” hazırlanarak 20.2.1998 ve 6.3.1998 tarihli toplantılarında görüşülerek Bakanlar Kurulu’na sunulmasına karar verilmiştir.

Yeni Tasarı hazırlanırken iki hususa önem verilmiştir. Bunlardan ilki, yasanın memurlara imtiyaz tanımadan onları güvenceli kılması, İkincisi de Devlete olan güvenin sarsılmaması, aksine güçlendirilmesidir. Taslağın sağladığı, memurun şahsi değil, memurluk görevi bakımından bir çeşit güvencedir. Bu konu kamu hizmetlerinin iyi işlemesi için düşünülmüş ve düzenlenmiştir. Memur, gördüğü hizmet yüzünden sık sık isnat ve iftiralara uğrayabilir. Kendisine memuriyetle ilgili suç isnad edilen her memurun adliyeye sevk edilmesi, hem memurları tedirgin ederek hizmeti aksatır, hem de hizmetin yürütülüşü üzerinde bir takım haksız kuşklara yol açabilir.

“Memurlar Ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Tasarısı” kanunlaşmak üzere Bakanlar Kurulu’na gönderilmiştir. Bu Tasarı toplam 20 maddeden oluşmaktadır ⁷

Tasarının kanunlaşması halinde sağlayacağı ilk fayda, 1913 yılında “geçici” olmak kaydıyla çıkarılan ve bugün artık dili uzmanlarınca dahi anlaşılamayan Kanunun yerine, günün koşullarına uygun bir kanunun yürürlük kazanmasıdır.

İkinci olarak Tasarı ile, memurlar için öngörülen özel soruşturma usullerinin alanının daraltılmış olması ve tasarının, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yargılanmalarını gerektirecek suçları “görevlerini icra sırasında işledikleri... (m.2)” ile sınırlandırıyor olmasıdır.

Her ne kadar Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkatin özünü oluşturan “izin sistemi” değiştirilmemişse de, “izin yetkisi”nin kapsamının ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş olması ve Kanunun öngördüğü kapsamda açılan soruşturmalar neticesinde alınacak kararların itiraz yoluyla yargı denetimine tabi tutuluyor olması, sistemin sakıncalarını giderecek niteliktedir.

Tasarının kanunlaşması durumunda sağlayacağı dördüncü fayda, “İl ve İlçe İdare Kurulları”nın memur yargılamasına ilişkin yetkilerinin kaldırılıyor olmasıdır. Bu yolla, anılan kurulların üyelerinin hukuki formasyona sahip olmaması nedeniyle aldıkları eleştiriler önlenmiş olacaktır.

Beşinci fayda, soruşturmaların belirli bir “süre” ile sınırlandırılmasının öngörülmüş olmasıdır. Tasarının yedinci maddesine göre, “Yetkili merci, soruşturma konusundaki kararını suçun...öğrenilmesinden itibaren ön inceleme dahil en geç otuz gün içinde verir.” Aynı maddenin ikinci paragrafında ise, “...belirtilen süreler içerisinde herhangi bir karar verilmediği takdirde soruşturma izni verilmiş sayılır.” denilmekle, karar vermemek suretiyle soruşturmanın sürüncemede bırakılmasının önlenmesi sağlanmıştır.

Tasarıda öngörülen bir düzenleme de asılsız, kin ve garaz veya soyut, uydurma suç isnadında bulunulması halinde, isnatta bulunan kişilerle ilgili olarak Cumhuriyet Başsavcılığınca re’sen soruşturma açılabileceğini öngören düzenlemedir. Bu yolla memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında yerli yersiz iddiada bulunulması, bu nedenle kamu hizmetlerinin aksaması fakat en önemlisi, personelin kaygı ve korkudan arınması sağlanmış olmaktadır.

7 Burada, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı Bakanlar Kuruluna sevk edildiği şekliyle incelenmiştir.

Nihayet bizce, Tasarının öngördüğü bir diğer önemli düzenleme ve dolayısıyla fayda, ihbar ve şikayetlerin belirli niteliklere sahip olmak koşuluyla, mutlaka işleme konulmasını öngörüyor olmasıdır. Madde 4'e göre, "...memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında yapılacak ihbar ve şikayetlerin soyut ve genel nitelikte olmaması, ihbar ve şikayetlerde kişi ve olay belirtilmesi..." zorunluluğu getirilerek, bu koşullara sahip ihbar ve şikayetlerin işleme konması öngörülmüştür.

Yapılan bu düzenlemelerle söz konusu Kanuna yöneltilen eleştirilere kaynak oluşturur nitelikteki hususların giderilebileceği, düzenlemenin içerdiği hükümler doğrultusunda, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında ileri sürülen ciddi iddiaların derhal soruşturma konusu yapılarak, açılan soruşturmaların süratle sonuçlandırılmasını sağlayacağı düşüncesindeyiz.

Kimlik Bildirme Kanunu'nda Değişiklik Çalışmaları

1774 Sayılı Kimlik Bildirme Kanununun aksayan yönleri ile alınması gereken önlemlerin belirlenmesi için, Adalet Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı'nın ortak bir çalışma yapmasına yönelik olarak İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu (İHKÜK) 15.8.1997 tarihinde 29 nolu kararı almıştır. Bu karardan sonra hazırlanan rapora göre aksayan yönler belirlenmeye çalışılmıştır. Daha sonra, 10.12.1997 tarih ve 77 sayılı İHKÜK kararı ile, Kimlik bilgilerini verme zorunluluğuna uymayanlar için öngörülen yaptırımların yeniden düzenlenmesi yönünde bir çalışma yapılması kararlaştırılmıştır. İHKÜK ayrıca; 23.1.1998 tarih ve 92 sayılı karar ile, mevcut kanunda öngörülen idari para cezalarının günün koşullarına göre arttırılması ve bu cezaların her yıl Vergi Usul Kanunu uyarınca ilan edilen yeniden değerlendirme katsayısı oranında yükseltilmesini sağlayacak yasal değişikliğin yapılması için Adalet Bakanlığı koordinatörlüğünde İçişleri ve Maliye Bakanlıklarından çalışma yapılmasını kararlaştırmıştır.

İHKÜK, 17.4.1998 tarih ve 106 nolu kararı ile, daha önce Adalet Bakanlığı'nın, hazırladığı mevcut Kanunda değişiklik öngören tasarının İçişleri Bakanlığı koordinatörlüğünde yeniden düzenlenmesine karar vermiştir. Ayrıca İHKÜK'ün 107 sayılı kararı ile söz konusu Kanun ve Yönetmeliğin uygulanması ile ilgili olarak İçişleri Bakanlığı'na hazırlanan Genelge Taslağının bazı değişikliklerle yayınlanmasını kararlaştırmıştır.

Son olarak, İHKÜK'ün 1.5.1998 tarih ve 111 sayılı kararı ile, "Kimlik Bildirim Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun Tasarısı" Taslağının Bakanlar Kurulu'na sunulmak üzere bazı değişikliklerle kabulüne karar verilmiş ve İçişleri

Bakanlığı'na tasarıya son şekli verilerek Başbakanlığa gönderilmiştir. Söz konusu tasarı yasallaşması amacıyla Başbakanlıkla, Haziran/98' de Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmuştur.

Bu tasarı, 26/6/1973 tarih ve 1774 sayılı Kimlik Bildirme Kanunuyla getirilen esaslardan istifade edilmesi amacıyla şehir ve kasabalardaki yerleşik sistemin tespit edilmesi, karakol bölgelerinde oturanların listesinin güncelleştirilmesi ve bu suretle kamu kurum ve kuruluşları ile yakınlarını arayan şahıslara da yardımcı olunabilmesini teminen coğrafi krokilerin yapılması amacıyla hazırlanmıştır.

Tasarı, beş maddeden oluşmaktadır. İlk maddede mevcut 26/6/1973 tarihli ve 1774 sayılı Kanun'un 14 ncü maddesinin değiştirilmesi öngörülmektedir. Buna göre;

“Madde 14- Bu Kanuna göre verilecek belgeler ve yapılacak her türlü bildirimler, her çeşit vergi, resim ve harçtan muaftır. Kişinin üçüncü dereceye kadar yakınları ile mahkeme kararı olmadıkça yetkili resmi örgütler dışında, hiç kimsenin bunlardan yararlanmasına müsaade edilemez.”

Değiştirilen bu madde ile, yargı organlarına yardımcı olunması ve yargılama sürecinin hızlandırılması, kamu kurum ve kuruluşlarının iş ve işlemlerine etkinlik ve sürat kazandırılması, böylece resmi kurumlara işi düşen vatandaşlarımıza sağlıklı hizmet sunulması öngörülmüştür. Ayrıca, yapılan bu değişiklikle, yakınlarını arayan şahıslara yardımcı olunması ve üçüncü dereceye kadar olan yakınlarının kayıp olan kişiler hakkında bilgi edinmelerine kolaylık sağlanması, böylece kayıp kişilerin daha çok yakını ile ilişkilendirilmesi düşünülmüştür.

İkinci madde ile, mevcut Kanuna ek madde eklenmesi öngörülmüştür.

“Ek Madde 2- Şehir, kasaba, köy ve mezralardaki yerleşim bölgelerinin semt ve mahalleler halinde bütün sokak ve caddelerle ayrıntılarını gösteren krokileri, ilgili polis veya jandarma karakollarında bulundurulur. Karakol bölgesinde oturanların bu Kanun uyarınca yapılan bildirimlere göre düzenlenen listeleri bu krokilere göre sıraya konularak ikamet durumunun güncelliği takip edilir.”

Ek madde ile, kimlik bilgilerinin daha sağlıklı ve seri biçimde elde edilebilmesi için, coğrafi durumu gösterir krokilerin hazırlanması ve bölgede oturanların listesinin bu krokilere göre güncelleştirilmesi öngörülmektedir.

Tasarının üçüncü maddesi ile, bir Geçici Madde düzenlenmiştir.

8 Değişiklik Tasarı Taslağı, TBMM'ne sunulmuş haliyle burada ele alınıp, incelenmiştir.

“Geçici Madde 4- Ek Madde 2 de öngörülen kroki ve listeler, belediyeler ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği içinde bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren iki yıl içinde tamamlanır.

Bu madde ile, kolluk birimlerinin mevcut bina ve teşkilat durumu, personel sayısı ve bütçe imkanları da dikkate alınarak, Ek Madde 2’de öngörülen kroki ve listelerin iki yıllık makul bir sürede, belediyeler ve ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından da yardım alınmak Suretiyle hazırlaması öngörülmüştür.

Son iki madde yürürlük ve yürütme maddelerini kapsamaktadır.

SONUÇ

İnsan hak ve özgürlüklerini geliştirmek ve korumak, uluslararası kamuoyunun ortak ilgi alanı, ortak hedefi haline gelmiştir. Bu bağlamda devletlerin “mutlak egemenliği” ilkesini zorlar bir nitelik almıştır. İnsan hakları artık, kendi “iç iş”leri olduğu gerekçesiyle devletlerin, korumak ve geliştirmek doğrultusundaki sorumluluklarını ve bu sorumlulukların dayattığı görevlerini, bunların gerektirdiği çalışmaları, yerine getirmekten imtina edebileceği bir konu olmaktan çıkmış, zorunluluk haline gelmiştir.⁹

Şüphesiz bu zorunluluk, hem Birleşmiş Milletler, hem Avrupa Konseyi’nin üyesi bulunan Türkiye için de geçerlidir. Türkiye, uluslararası ilişkiler alanında saygınlığını korumak ama daha da önemlisi, demokratik bir hukuk devleti olmak iddiasının devamı açısından, büyük bir bölümüne kendisinin de taraf olduğu insan hakları konulu andlaşma ve sözleşmelerin gereğini yapmak zorundadır. Bu kapsamda gerekirse ulusal mevzuatında değişiklikleri yapmak konusunda tereddüt etmemelidir.

Türkiye’nin hem ulusal hem uluslararası camiada, gerek hukuki mevzuatı, gerekse idari uygulamalarından ötürü karşı karşıya kaldığı insan hakları sorunlarının çözümü için, aynı zamanda iç hukuk ve uluslararası hukuk düzenlemeleriyle teminat altına alınan hak ve özgürlüklerin korunması, geliştirilmesi, hayata geçirilebilmesi çerçevesinde yapılması gereken çalışmaları mutlaka gerçekleştirmesi elzemdir.

Yazımız boyunca kısaca açıklamaya çalıştığımız yasal düzenlemeler, Türkiye’nin bu alandaki kararlılığının bir göstergesidir. Kuşkusuz, bu alanda yapılan çalışmalar, burada değinilenlerle sınırlı değildir. Yazımızda ele alınan çalışmalar anılan kapsamda yapılan çalışmalardan yalnızca küçük bir bölümdür.

9 ÖZDEMİR, İsmail, a.g.m., s.1-28.

İnsan hakları alanında yaşanan sorunların giderilmesi, yapılacak çalışmaları yürütmek ve koordine etmek amacıyla kurulan İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu'nun yönlendiriciliğinde birçok başka faaliyet gerçekleştirilmiş, birçok çalışma ise, devam etmektedir. Kurulun tespitleri doğrultusunda, İçişleri Bakanlığının faaliyet alanı ile ilgili konulardaki önemli mevzuat çalışmaları büyük bir gayret ve özveri ile yapılmış ve bunlardan yasalaşması gerekenler Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayına sunulmuştur.

1774 sayılı Kimlik Bildirim Kanunu'nda değişiklik öngören kanun tasarısı, Memurin Muhakemat Kanunu yerine, yeniden hazırlanan “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Tasarısı” ve “Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği Taslağı” bu kapsamda örnek gösterilebilecek ve Türkiye'nin karşı karşıya bulunduğu önemli insan hakları sorununun aşılması, Türkiye aleyhine sarf edilen ihlal iddiaları ve ithamları önleyebilmeye yönelik önemli mevzuat çalışmaları kapsamındadır.

Yapılan bu düzenlemelerin, Türkiye'nin insan hakları sorununun çözümü doğrultusunda önemli yararlar sağlayacağı kuşku götürmez. Bununla birlikte, bu yargımızın doğruluğu ancak söz konusu çalışmaların yasalaşması ve uygulamanın görülmesi neticesinde kesinlik kazanacaktır. Yine de, tüm bu çalışmaların, en azından Türkiye'nin insan hakları alanında taraf olduğu uluslararası belgelerin kendisine yüklediği sorumlulukların gereğini yerine getirmek hususundaki samimiyetini ortaya koyan çalışmalar olduğunu kabul etmek gerekir.

YAKALAMA, GÖZALTINA ALMA VE İFADE ALMA YÖNETMELİĞİ TASLAĞI BİRİNCİ BÖLÜM

Amaç, Kapsam, Yasal Dayanak ve Tanımlar

Amaç ve kapsam

Madde 1- Bu Yönetmeliğin amacı, bütün kolluk makam ve memurlarının, Cumhuriyet savcılarının bilgi ve emirleri doğrultusunda yürütecekleri adli soruşturma sırasında uygulayacakları esas ve usuller ile yakalanan, gözaltına alınan veya muhafaza altına alınan kişilerin hakları, nezarethane standartları ile ifade alma işlemlerinde görevli personelin eğitimine, yetki ve sorumluluklarına ilişkin hususları düzenlemektir.

Yönetmeliğin bağlayıcılığı

Madde 2- Bu Yönetmelik hükümleri bütün kolluk kuruluşlarınca uygulanır.

Hukuki dayanak

Madde 3- Bu Yönetmelik, İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Korumaya Dair Sözleşme ile bu konuda Türkiye Cumhuriyetinin kabul ettiği diğer sözleşmeler göz önünde bulundurularak; 1412 sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu, 2845 sayılı Devlet Güvenlik Mahkemeleri Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, 2253 sayılı Çocuk Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, 3005 sayılı Meşhut Suçların Muhakeme Usulü Hakkında Kanun, 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu, 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu, 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu ve diğer ilgili mevzuat hükümlerine göre hazırlanmıştır.

Tanımlar

Madde 4- Bu Yönetmelikte geçen deyimlerden;

Kolluk (Zabıta): Polis, jandarma, sahil güvenlik ve özel kolluk güçlerini,

Yakalama: Kamu güvenliğine, kamu düzenine veya kişinin vücut veya hayatına yönelik var olan bir tehlikenin giderilmesi için denetim altına alınması gereken veya suç işlediği yönünde hakkında kuvvetli iz, eser, emare ve delil bulunan kişinin gözaltına alma veya muhafaza altına alma işlemlerinden önce hakim kararı olmaksızın özgürlüğünün geçici olarak ve fiilen kısıtlanarak denetim altına alınmasını,

Gözüaltına alma: Kanunun verdiği yetkiye göre yakalanan kişinin, hakkındaki işlemlerin tamamlanması amacıyla, adli mercilere teslimine veya serbest bırakılmasına kadar yasal süre içerisinde sağlığına zarar vermeyecek şekilde özgürlüğünün geçici olarak kısıtlanıp alıkonulmasını,

Muhafaza altına alma: Kanunun yetki verdiği hallerde yetkili merci önüne çıkarılması gereken kişilerin ilgili kurumlara veya kişilere teslimine kadar sağlıklarına zarar vermeyecek şekilde ve zorunlu olduğu ölçüde özgürlüklerinin kısıtlanıp alıkonulmasını,

Gecikmesinde sakınca bulunan hal: Derhal işlem yapılmadığı takdirde suçun iz, eser, emare ve delillerinin kaybolması veya şüphelinin kaçması veya kimliğinin saptanamaması ihtimalinin ortaya çıkması halini,

Meşhut suç (suçüstü hali): İşlenmekte olan suçu veya henüz işlenmiş olan fiil ile fiilin işlenmesinden hemen sonra, kolluk veya suçtan zarar gören kişi veya başkaları tarafından izlenerek yakalanan kişinin veya fiilin pek az önce işlendiğini gösteren eşya veya eser, iz veya emare veya delillerle yakalanan kimsenin işlediği suçu,

Toplu suç: Üç veya daha fazla kişi tarafından işlenen suçu,

Şüpheli: Hakkında hazırlık soruşturması yapılan veya hazırlık soruşturması açılmadan kolluğun yaptığı araştırmaya konu olan veya kimliğini bir belge ile veya kollukça tanınmış veya güvenilir kişilerin tanıklığı ile ispat edemeyen veya gösterdikleri belgelerin doğruluğundan şüphe edilenler ile hakkında suç işlediğine ilişkin basit şüphe bulunan kişileri,

Bilgi alma: Bir suçun tespiti veya aydınlatılmasına yönelik olarak, henüz suç işleme şüphesi altında bulunmayan kişi veya tanık veya mağdurun dinlenmesini ve tutanağa geçirilmesini,

İfade alma: Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 135 inci maddesi hükümleri uyarınca, işlediğinden şüphe edilen fiil bildirilip, susma ve müdafiden yararlanma hakkı ile şüpheden kurtulması için somut delillerin toplanmasını isteyebileceği hatırlatılarak ve eldeki bilgi veya bulgulardan yararlanılarak, suç işlediği şüphesi altında bulunan kişilerin kolluk tarafından dinlenmesini ve tutanağa geçirilmesini,

Sanık: Cumhuriyet Savcısı tarafından suç isnadı ile hakkında kamu davası açılan kişiyi,

Sorgu: Suç nedeni ile şüpheli veya sanığın ifadesinin hakim tarafından alınmasını,

Soruşturmanın selameti: Soruşturmanın, suç delillerinin karartılmasına veya yok edilmesine veya henüz yakalanmamış şüphelilerin kaçmasına meydan vermeyecek şekilde yürütülmesini,

Gözetli ve nezarethane sorumlusu: Gözetli veya muhafaza altına alınan kişilere haklarının okunmasını, kayıtların tutulmasını ve kanunlara uygun davranılmasını sağlamak amacıyla ilgili karakol komutanı / amiri veya büro amiri tarafından görevlendirilen personeli,

Gözetli birimi: Yakalanan kişinin hakkındaki işlemlerin tamamlanarak adli mercilere sevk edilmesine veya serbest bırakılmasına kadar, yasal süre içerisinde onu gözetim altında tutmakla yetkili ve görevli kolluk birimlerini,

Nezarethane: Şüpheli veya sanıkların haklarındaki işlemlerin tamamlanıp adli mercilere sevk edilinceye kadar bekletilmesi amacıyla yapılmış yerleri, ifade eder.

İKİNCİ BÖLÜM

Yakalama, Gözetli Alma ve Muhafaza Altına Alma

Yakalama, gözetli alma ve muhafaza altına alma yetkisi

Madde 5- Kolluk,

A. Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 127 nci maddesinde ve diğer mevzuatta belirlenen:

1) Tutuklama müzekkeresi olmaksızın meşhut cürüm sırasında rastlanan veya meşhut cürümden dolayı takip olunan, firar etmesi ihtimali bulunan veya hüviyetinin tayini hemen mümkün olmayan kişileri,

2) Gecikmesinde sakınca bulunan ve Cumhuriyet Savcısına veya derhal amirlerine müracaat imkanı olmayan hallerde, hakkında tutuklama müzekkeresi kesilmesi gereken kişileri veya suçüstü halinde veya gecikmesinde sakınca bulunan diğer hallerde suç işlendiğine veya suça teşebbüs edildiğine dair haklarında kuvvetli iz, eser, emare ve delil bulunan şüphelileri,

3) Kolluğun kanun ve usul dairesinde verdiği emre itaatsizlik edenleri ve aldığı tedbirlere uymayanları,

4) Görev yaparken mukavemette bulunan veya görevinden alıkoymak maksadıyla kolluğa zorla karşı koyan ve yakalanmadıkları takdirde hareketlerine devam etmeleri ihtimali bulunan kişileri,

5) Haklarında yetkili mercilerce verilen yakalama ve tutuklama kararı bulunanları veya kanunda istenilen bir mükellefiyeti yerine getirmedikleri için yakalanması gerekenleri,

- 6) Uyuşturucu maddeleri alan, satan, bulunduran veya kullananları,
- 7) Halkın rahatını bozacak veya rezalet çıkaracak derecede sarhoş olanları veya sarhoşluk halinde başkalarına saldıranları,
- 8) Halkın huzur ve sükununu bozanlardan, yapılan uyarılara rağmen bu hareketlerine devam edenlerle, başkalarına saldırıya yeltenenleri ve kavga edenleri,

B. Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun 13 ve 17 nci maddelerinde belirlenen:

- 1) Bir kurumda tedavi, eğitim ve ıslahı için kanunlarla belirtilen esaslara uygun olarak, alınan tedbirlerin yerine getirilmesi amacıyla toplum için tehlike teşkil eden akıl hastası, uyuşturucu madde veya alkol tutkunu, serseri veya hastalık bulaştıracabilecek kişileri,
- 2) Haklarında mahkemece çocuk bakım ve yetiştirme yurtlarına veya benzeri resmî veya özel kurumlara yerleştirilmesine veya yetkili merci önüne çıkarılmasına karar verilen küçükleri,
- 3) Usulüne aykırı şekilde ülkeye girmek isteyen veya giren veya hakkında sınır dışı etme veya geri verme kararı alınan kişileri,
- 4) Kimliğini bir belge ile veya kollukça tanınmış veya güvenilir kişilerin tanıklığı ile ispat edemeyenlerle gösterdikleri belgelerin doğruluğundan şüphe edilen kişileri, aranan kişilerden olup olmadıkları anlaşıncaya veya gerçek kimliği ortaya çıkıncaya kadar yirmidört saati geçmemek üzere,

yakalama, gözaltına alma veya muhafaza altına almaya yetkilidir.

Bu maddenin birinci fıkrasının (A) bendinin 1 numaralı alt bendinde belirtilen hallerde yakalama işlemi kolluğun yanı sıra herkes tarafından yapılabilir.

Takibi şikâyeteye bağlı olup, küçüklere veya beden veya akıl hastalığı veya maluliyet veya güçsüzlüğü nedeniyle kendini idareden aciz bulunanlara karşı işlenen meşhut cürümlerde şüphelinin yakalanması şikâyeteye bağlı değildir.

Yakalama işlemi

Madde 6- Yakalama 5 inci maddede belirtilen yetkiler çerçevesinde hakim kararı veya Cumhuriyet Savcısının emri ile veya doğrudan kolluk tarafından yapılır.

Doğrudan kolluk tarafından yapılan yakalama halinde işlem, yakalanan kişi ve uygulanan tedbirler derhal Cumhuriyet Savcısına bildirilir.

Yakalanan kişinin ilk olarak üst araması yapılır ve kendisine veya başkalarına zarar verebilecek silah gibi unsurlardan arındırılması sağlanır.

Yakalama sırasında suçun iz, emare, eser ve delillerinin yok edilmesini veya bozulmasını önleyecek tedbirler alınır.

Yakalama sırasında kişiye, suç ayrımı gözetilmeksizin yakalanma nedeni, susma ve müdafiden yararlanma ve yakalandığını yakınlarına haber verme hakları bildirilir. Yakalama sırasında kişinin yakalandığının yakınlarına derhal duyurulması, soruşturmanın kapsam ve konusunun açığa çıkması bakımından kesin bir sakınca doğmamasına bağlıdır.

Yakalama işlemi bir tutanakla tespit edilir, bu tutanağın bir sureti yakalanan kişiye verilir. Bu kişiye ayrıca haklarının yazılı olarak bildirildiğini ve kendisi tarafından da bu hususun anlaşıldığını belirten Yönetmeliğe ekli “Şüpheli ve Sanık Hakları Formu” (Ek A) tanzim edilerek imzalı bir örneği verilir.

Yakalanan kişi en kısa zamanda gözaltı birimine götürülür.

Yakalanan ve sevkedilecek şahıslara uygulanacak tedbirler

Madde 7- Yakalanan kişinin direnmesi, saldırıya yeltenmesi veya saldırıda bulunması hallerinde kendisine kelepçe takılır.

Yakalanan kişinin kaçma ihtimali varsa kelepçe takılması kolluğun takdirine bağlıdır.

Üst veya vücut araması

Madde 8- Gözaltı birimine getirilen kişi hakkında aşağıdaki hükümler uygulanır:

a) Nezarethaneye konulmadan önce çok iyi bir şekilde aranır. Kadının üst veya vücudunun aranması utanma duygusunu rencide edecek nitelikte ise, bir kadın görevli veya bu amaçla görevlendirilecek diğer bir kadın tarafından yapılır.

b) Kendisine zarar verebilecek kemer, kravat, ip, kesici ve delici alet gibi nesnelerden arındırılır.

c) Üzerinden çıkan eşya ve paralar muhafaza altına alınır. Paraların nev’i, seri numaraları ve miktarı, eşyanın vasıfları ve markası belirtilerek bunlar emanete alınır; bir tutanak düzenlenir ve bu tutanağın bir sureti üstü aranan kişiye verilir.

Yakınlarına haber verme

Madde 9- Yakalanan kişinin:

- a) Kendisi ile birlikte bir kişi varsa bu kişi vasıtasıyla,
- b) Suçun işlendiği yerde ikamet ediyorsa ve haber vereceği yakınının telefon numarasını biliyorsa telefon ile,
- c) Haber vereceği yakınının telefon numarasını bilmiyorsa bölge karakolu vasıtasıyla,

d) Konutu suç yeri dışında ise telefon ile veya kişinin adresinin bulunduğu yerle ilişki kurulmak suretiyle.

haber vermek istediği yakınına gözaltına alındığının haber verilmesi sağlanır.

Gözaltına alınan kişi yabancıysa, vatandaşı olduğu ülkenin büyükelçiliği veya konsolosluluğuna haber verilir.

Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görev alanına giren suçlarda soruşturma konusunun açığa çıkması bakımından kesin bir sakınca yoksa, kişinin yakalandığı aynı şekilde yakınlarına duyurulur.

Kişinin yakalandığının yakınlarından istediğine haber verilmesi soruşturmanın kapsam ve konusunun açığa çıkması bakımından kesin bir sakınca doğuruyorsa, haber vermeyi engelleyen husus tutanağa geçirilir.

Sağlık kontrolü

Madde 10- Yakalanan kişinin gözaltına alınacak olması veya zor kullanılarak yakalanması hallerinde doktor kontrolünden geçirilerek yakalanma anındaki sağlık durumu belirlenir.

Gözaltına alınan kişinin herhangi bir nedenle yerinin değiştirilmesi, gözaltı süresinin uzatılması, serbest bırakılması ve adli mercilere sevk edilmesi işlemlerinden önce de sağlık durumunun doktor raporu ile tespiti sağlanır.

Gözaltı süresinde herhangi bir nedenle sağlık durumu bozulanlar ile sağlık durumundan şüphe edilenler derhal doktor muayenesinden geçirilir.

Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görev alanına giren suçlarda, gözaltı süresinin uzatılması halinde, iki kontrol arasındaki sürenin 4 günü geçmemesi koşulu ile gözaltına alınan kişinin sağlık durumu doktor raporu ile tespit ettirilir.

Tıbbî muayene, kontrol ve tedavi, adli tıp kurumu veya resmi sağlık kuruluşları veya belediye tabiplerince ücretsiz yapılır. Doktor raporu dört nüsha halinde düzenlenir. Bu nüshalardan birisi gözaltı biriminde muhafaza olunur, ikincisi sanık gözaltı biriminden çıkışında kendisine verilir, üçüncüsü soruşturma dosyasına eklenir, dördüncüsü ise sağlık kuruluşunda saklanır.

Soruşturmanın selameti ile doktor veya şüpheli veya sanığın güvenliği bakımından sakınca bulunmayan hallerde, doktor ile muayene edilen şahsın yalnız kalması sağlanır.

Nezarethane işlemleri

Madde 11- Üst araması yapılan kişinin nezarethaneye girişi Yönetmeliğe ekli “Nezarete Alınanların Kaydına Ait Defter”e (Ek-B) kaydedilerek sağlanır.

Nezarethane işlemlerinde;

- a) Aynı suçla ilgisi olanlar, birbirine hasım olanlar, erkek ve kadınlar bir araya konulmazlar, çocuklar yetişkinlerden ayrı tutulurlar.
- b) Nezarethanede zaruri haller dışında beşten fazla kişi birarada bulundurulmaz.
- c) Tuvalet, temizlik gibi zorunlu ihtiyaçların giderilmesi görevli memurun gözetiminde sağlanır.
- d) Yiyecek ve içecekler önceden kontrol edilir.
- e) Gözaltına alınan kişi saldırgan bir tutum sergilemeye başladığı veya kendine zarar vermeye kalkıştığı takdirde önce sözle kontrol altına alınmaya çalışılır. Bu mümkün olmadıkça, hareketini giderecek derecede kuvvet kullanılabilir. Ancak zaruri olmadıkça gerek kendisinin gerek başkasının hayatı, vücut bütünlüğü veya sağlığı tehlikeye girmedikçe kuvvet kullanılmaz.
- f) Salırgan tutum ve davranışları kontrol altına alınamayan kişiler tıbbi müdahalede bulunulması için sağlık kuruluşlarına gönderilirler.
- g) Gözaltındaki kişinin beslenme, nakil, sağlığının korunması ve gerektiğinde tedavisi, yakalandığının yakınlarına haber verilmesi giderleri bütçe ödeneklerinden karşılanır.

Nezarete alınanların kaydına ait defter

Madde 12- Gözaltı işlemleri nezarete alınanların kaydına ait deftere yazılmak suretiyle tespit edilir. Denetime tabi olan bu defterde;

A. Kimlik Bilgileri:

- 1) Adı ve soyadı,
- 2) Baba adı,
- 3) Cinsiyeti,
- 4) Doğum yeri ve tarihi,
- 5) Nüfusa kayıtlı olduğu yer,
- 6) Cilt, aile sıra ve kayıt numarası,
- 7) Yabancılar için pasaport numarası,
- 8) İkamet adresi, iş adresi ve telefon numaraları,

B. Gözaltına alınmasına esas bilgiler:

- 1) İsnat edilecek suç, gözaltına alınma nedeni,
- 2) Suç yeri ve tarihi,
- 3) Kimin emri ile yakalandığı ve nezarete alındığı,
- 4) Haber verilen Cumhuriyet Savcısının adı soyadı,

- 5) Cumhuriyet Savcısına haber verildiği tarih ve saat,
- 6) Bilgi toplama işlem kısmı kaydı,

C. Giriş işlemleri:

- 1) Yakalamanın yeri, tarih ve saati,
- 2) Giriş tarihi ve saati,
- 3) Girişte alınan doktor raporunun verildiği makam, tarih, sayısı ve özeti,
- 4) Üst aramasında teslim alınan malzemeler, teslim eden ve teslim alanın imzası,
- 5) Giriş işlemi yapan görevlinin adı soyadı, rütbesi ve imzası,

D. Sanık ile ilgili işlemler:

- 1) Haber verilen yakını,
- 2) Haber verilen diplomatik temsilciliğin adı ve telefon numarası,
- 3) Tercüman temin edilip edilmediği, tercümanın adı soyadı ve imzası,
- 4) Avukat istediği hakkındaki beyanı ve imzası,
- 5) Avukat istemiş ise bildirdiği baronun adı veya kendi avukatının adı soyadı,
- 6) Gelen avukatın adı soyadı, sicil numarası, geliş saati ve imzası,
- 7) Süre uzatımına karar veren makam, makam kararının tarih sayısı ve uzatılan süre,

E. Çıkış işlemleri:

- 1) Çıkarıldığı tarih ve saat,
- 2) Çıkışta alınan doktor raporunun verildiği makam, makam tarih sayısı ve özeti,
- 3) Sevk edildiği makam,
- 4) Sevk evrakının tarih ve sayısı,
- 5) Teslim alan görevlinin adı soyadı ve imzası,
- 6) Kişinin kendisine teslim edilen malzemeler ve imzası,
- 7) Görevliye teslim edilen malzemeler ve imzası,
- 8) Geçici ayrılıklar,
- 9) İlave işlemler ve sonuç,
- 10) Çıkış işlemi yapan görevlinin adı soyadı, rütbesi ve imzası,
- 11) Kontrol eden amirin adı soyadı, rütbesi ve imzası, belirtilir.

Bu defterde, yukarıda belirtilen zorunlu bilgilerin dışında gerekli görülen diğer bilgilere de yer verilebilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Gözaltı Süresi, Salıverme ve Adli Mercilere Sevk

Gözaltı süresi

Madde 13- Yakalanarak özgürlüğü fiilen kısıtlanan kişinin gözaltı süresi, bu kişinin yakalanması ile birlikte başlar.

Bir veya iki kişi tarafından işlenen suçlarda yakalanan kişi serbest bırakılmazsa en yakın hakime gönderilmesi için gerekli süre hariç en geç 24 saat içinde hakim önüne çıkarılır. Suç, Devlet Güvenlik Mahkemesinin görev alanına giriyorsa bu süre 48 saattir.

Gözaltı süresinin uzatılması

Madde 14- Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görev alanına giren suçlar da dahil olmak üzere toplu suç halinde, delillerin toplanmasında güçlük, fail sayısının çokluğu ve benzeri sebeplerle gözaltı süresini Cumhuriyet Savcısı yazılı emir ile 4 güne kadar uzatabilir. 4 günlük uzatmaya rağmen soruşturma tamamlanamazsa, Cumhuriyet Savcısının istemi ve hakim kararı ile şüphelilerin hakim önüne çıkarılmaları 7 güne kadar uzatılabilir.

Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görev alanına giren suçların olağanüstü hal ilan edilen bölgelerde işlenmesi durumunda 7 günlük süre Cumhuriyet Savcısının talebi ve hakim kararı ile 10 güne kadar uzatılabilir.

Yakalama işlemine karşı hakime başvurma

Madde 15- Devlet Güvenlik Mahkemesinin yetkisine giren suçlar dahil, yakalama işlemine veya gözaltı süresinin uzatılmasına ilişkin Cumhuriyet savcısının yazılı emrine karşı, hemen serbest bırakılmasını sağlamak için yakalanan kişinin dilekçesi yetkili hakime en seri şekilde ulaştırılır.

Yetkili mercilere sevk veya serbest bırakma

Madde 16- Yakalanan kişi, gözüaltına alınmasını gerektirecek bir nedenin tespit edilememesi veya yakalama sebebinin ortadan kalkması halinde kollukça derhal salıverilir.

Yakalanan kişi, hakkında ıslah veya tedavi tedbiri alınması gereken kişilerden ise ilgili kuruma teslim edilir.

Gözültü süreleri azami süreler olup gözültüne alınan kişilerin işlemlerinin en kısa sürede bitirilmesi esastır.

Gözültüne alınanlar, işlemleri bitirildikten sonra gözültü süresinin dolması beklenmeden kollukça ilgili Cumhuriyet Savcılığına derhal sevk edilir.

Gözültü süresi içerisinde ve nihayet süre sonunda, gözültü sebebinin ortadan kalkması veya kişi hakkında delil elde edilememesi hallerinde durum derhal yetkili Cumhuriyet Savcısına bildirilir, tutuklama işlemine girişilmediğinde kişi hemen salıverilir.

Yakalama işlemine veya gözültü süresinin uzatılmasına ilişkin Cumhuriyet Savcısının emrine karşı hakime yapılan başvuru üzerine verilen serbest bırakma kararı derhal uygulanır.

Emanete alınan şahsi eşya, para eksiksiz olarak adı geçene teslim edilerek ve girişte tanzim edilen üst veya vücut araması tutanağına şerh düşölerek kendisine imzalatılır.

Sevk veya serbest bırakma işlemi ve sebebi. Yönetmeliğe ekli form şeklinde düzenlenen "Sevk/Serbest Bırakma Tutanağı"na (Ek-C) bağlanır, bunun bir sureti gözültünden çıkarılan kişiye verilir.

Yeniden yakalama yasağı

Madde 17- Gözültüne alınıp da serbest bırakılan kişi, yakalamaya konu olan fiil sebebiyle yeni ve yeterli delil elde edildimedikçe ve Cumhuriyet Savcısının emri olmadıkça aynı fiilden dolayı bir daha yakalanamaz ve gözültüne alınamaz.

Küçüklerle ilgili özel hüküm

Madde 18- Küçükler bakımından yakalama ve ifade alma yetkileri aşağıdaki şekilde sınırlandırılmıştır.

A. Fiili işlediği zaman onbir yaşını bitirmemiş olanlar ile onbeş yaşını bitirmemiş sağır ve dilsizlere ceza verilmesi Türk Ceza Kanunu ve Çocuk Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yargılama Usülleri Hakkında Kanun ile yasaklandığından bu kişiler suç nedeni ile yakalanamaz. Ancak fiil, kanunen bir seneden fazla hapis cezasını veya daha ağır bir cezayı gerektiren bir cürüm ise kimlik ve suç tespiti amacı ile yakalama yapılabilir. Kimlik tespitinden hemen sonra küçük serbest bırakılır. Suç tespitinde küçük hiçbir suretle kullanılmaz. Tespit edilen kimlik ve suç, mahkeme başkanı tarafından tedbir kararı alınmasına esas olmak üzere derhal Cumhuriyet Savcılığına bildirilir.

B. Onbir yaşını bitirmiş, ancak onbeş yaşını doldurmamış olanlar suç sebebi ile yakalanabilirler. Bu küçükler, yakınları ile müdafie haber verilerek derhal

Cumhuriyet Savcılığına sevk edilirler. Hazırlık soruşturması Cumhuriyet Başsavcısı veya görevlendireceği Cumhuriyet Savcısı tarafından bizzat yapılır.

C. Onbeş yaşını doldurmuş, ancak onsekiz yaşını doldurmamış olanların hazırlık soruşturması kolluk tarafından yapılabilir. Hazırlık soruşturması aşağıdaki hükümlere göre yürütülür:

1) 3005 sayılı Meşhut Suçların Muhakeme Usulü Hakkındaki Kanun hükümleri uygulanmaz.

2) Küçüğün gözüaltına alındığı ana-baba veya vasisine bildirilir.

3) Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görevine giren fiiller dışındaki suçlarda kendi talebi olmasa bile müdafiden yararlandırılır; ana-baba veya vasi müdafî seçebilir.

4) Müdafî hazır bulundurulmak şartı ile şüpheli küçüğün ifadesi alınabilir.

5) Kendisinin yararına aykırı olduğu saptanmadığı sürece ve yasal bir engel bulunmadığı durumlarda ana-babası veya vasisi ifade alınırken hazır bulunabilir.

6) Yetişkinlerden ayrı tutulur.

7) Çocuk Mahkemeleri Kuruluş ve Çalışma Usulleri Hakkında Kanunda yazılı suçlar büyüklerle beraber işlendiği takdirde hazırlık soruşturması sırasında küçüklerle ilgili evrak ayrılır, büyükler ve küçüklerin soruşturmaları ayrı ayrı yürütülür.

8) Küçüklerin kimlikleri ve eylemleri mutlaka gizli tutulur.

9) Suçun mağduru küçükse, bunlara karşı işlenen meşhut suçlarda, kovuşturulması suçtan zarar gören kimsenin şikâyetine bağlı olan fiillerde şüphelinin yakalanması ve soruşturma yapılması için şikâyete gerek yoktur.

10) Küçüklerle ilgili işlemler mümkün olduğu ölçüde sivil kıyafetli görevliler tarafından yerine getirilir. Küçüklere kelepçe takılamaz.

11) Sıfır - onsekiz yaşları arasındaki küçükler için kovuşturma niteliği taşımayan, suç isnadı oluşturmeyen her türlü araştırma yapılır. Suçun iz, emare, eser ve delilleri tespit edilir, muhafaza altına alınır ve belgelenir. Şüpheli hakkında bilgi toplanır ve geciktirilmemesi gereken her türlü acele işlemler yapılır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Müdafî ile İlgili Hususlar

Müdafî tayini

Madde 19- Yakalanan kişi veya şüphelinin kendisi müdafî tayin edebileceği gibi varsa kanuni temsilcisi de müdafî seçebilir.

Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görev alanına giren suçlar hariç kişinin kendisi müdafî tayin edebilecek durumda değilse, isteği halinde baro tarafından kendisine müdafî tayin edilir. Bu durumdaki kişinin müdafî talebi kolluk tarafından derhal baroya bildirilir.

Yakalanan kişi veya şüpheli onsekiz yaşını bitirmemiş veya sağır veya dilsiz veya kendisini savunamayacak derecede malul olup müdafî de bulunmazsa talebi aranmaksızın kendisine müdafî tayin edilmek üzere durum kollukça derhal baroya bildirilir.

Müdafî ile görüşme

Madde 20- Yakalanan kişi müdafî ile vekâletname aranmaksızın her zaman ve konuşulanları başkalarının duyamayacağı bir ortamda görüşebilir.

Soruşturmayı geciktirmemek kaydıyla ve yakalanan kişi isterse, vekâletname aranmaksızın ancak bir müdafî ifadede hazır bulunabilir.

Müdafî ile yazışmalar denetime tabi tutulamaz.

Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görev alanına giren suçlarda ise yakalanan kişi ancak gözetli süresinin hakim tarafından uzatılması halinde müdafî ile görüşebilir.

Müdafîin dava evrakını incelemesi

Madde 21- Müdafî, kollukta bulunan hazırlık evrakından yakalanan kişinin ifadesini içeren tutanak ile bilirkişi raporlarını ve şüphelinin hazır bulunmaya yetkili olduğu diğer işlemlere ilişkin tutanakları her zaman inceleyebilir ve bunların bir suretini kolluktan alabilir. Bunlar dışında kalan dosya içeriğinin müdafî tarafından incelenebilmesi Cumhuriyet Savcısının vereceği karara bağlıdır.

BEŞİNCİ BÖLÜM

İfade

İfadenin esasları

Madde 22- İfade, kolluk amir ve memurları tarafından aşağıda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde alınır:

a) İfade verenin kimliği tespit edilir. İfade veren kimliğine ilişkin soruları doğru olarak cevaplandırmak zorundadır.

b) Yakınlarından istediğine yakalandığını duyurabileceği söylenir, istediği yakınına yakalandığı duyurulur.

c) Kendisine isnat edilebilecek suç anlatılır. İsnad edilen suç hakkında açıklamada bulunmamasının yasal hakkı olduğu hatırlatılır.

d) Müdafî tayin hakkının bulunduğu, müdafî tayin edebilecek durumda değilse baro tarafından kendisine müdafî tayin edilebileceği, arzu ederse müdafîin soruşturmayı geciktirmemek kaydıyla ifade alınırken yanında bulunabileceği, bunun için vekâlet vermesinin gerekmediği bildirilir.

e) Talep ederse, bir müdafî görevlendirilmesi için baroya haber verilir. Müdafîin gelmesi için makul bir süre beklenir, müdafî gelmezse bu husus tutanağa kaydedilerek ifade alma işlemine başlanır.

f) Kendisi aleyhine var olan şüphe sebeplerini ortadan kaldırmak ve lehine olan hususları ileri sürmek imkânı verilir.

g) Şüpheden kurtulması için somut delillerin toplanmasını talep edebileceği hatırlatılır.

h) Şahsi halleri hakkında bilgi alınır.

ı) İfade alma şüphelinin lehine olan delilleri açıklamasına engel olmayacak biçimde yürütülür.

i) İfade bir tutanakla tespit edilir.

j) İfade alınan yer, tarih, şüphelinin açık kimliği, bu işlem sırasında hazır bulunanların kimlikleri, görevleri, bu işlemler yapılırken yukarıdaki esaslara uyulup-uyulmadığı, uyulmamış ise sebepleri tutanağa geçirilir.

k) Tutanak, okunup anlaşıldıktan sonra hazır bulunanlarca imzalanır. İmzadan imtina eden varsa bunun sebepleri tutanakta belirtilir.

Müdafî, şüphelinin ifadesi alınırken onun yerini aldığı izlenimini veren herhangi bir müdahalede bulunamaz ve sadece hukuki yardımda bulunabilir. Hukuki yardım maddi olayı karartabilecek müdahalelerin yapılması anlamına gelmez. Müdafî, şüpheliye bütün yasal haklarını hatırlatabilir ve müdafîin her türlü müdahalesi tutanağa geçirilir.

Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görevine giren suç nedeniyle ifadesi alınan kişiye birinci fıkranın (d) ve (e) bentleri uygulanmaz. Şüphelinin yakınlarından istediğini yakalandığını-gözaltına alındığını duyurabilmesi soruşturmanın kapsam ve konusunun açığa çıkmamasına bağlıdır. Bu tür suçlarda ifade öncesinde kendisine isnad edilebilecek suçun neden ibaret olduğu ifade verene bildirilir ve bu hususta cevap vermek isteyip istemediği sorulur.

İfade almada yasak yöntemler

Madde 23- İfade veren şüphelinin beyanları hür iradesine dayanmalıdır. Yasak yöntemlerle elde edilen ifadeler, rızası olsa bile delil olarak değerlendirilemez. Bu nedenle gözaltındaki kişiye;

- a) Özgür iradeyi engelleyici nitelikte kötü davranma, işkence, zorla ilaç verme, yorma, aldatma, bedensel cebir ve şiddette bulunma, bazı araçlar uygulama gibi iradeyi bozan bedeni veya ruhi müdahaleler yapılamaz.
- b) Kanuna aykırı bir menfaat vaat edilemez.

ALTINCI BÖLÜM

Nezarethane ve İfade Alma Odası

Nezarethane ve ifade alma odası

Madde 24- Nezarethaneler en az 7 metrekare genişliğinde, 2.5 metre yüksekliğinde ve duvarlar arasında en az 2 metre mesafe olacak şekilde düzenlenir. Yeterli tabii ışıklandırma ve havalandırma imkânları sağlanır.

Nezarethanelerde zaruri haller dışında beşten fazla kişi bir arada gözetiminde tutulmaz.

Nezarethanelerde gözetim altına alınan kişilerin yatmaları ve oturmaları için yeteri kadar sabit ve dayanıklı oturma yerleri bulundurulur.

Mevsim şartları ve gözetim yerlerinin maddi şartları da dikkate alınarak, geceyi gözetiminde geçirecek şahıslar için yeterli miktarda battaniye ve yatak temin edilir.

Tuvalet, banyo ve temizlik ihtiyaçlarının giderilmesi için gerekli tedbirler alınır.

Nezarethane girişine onaylanmış nezarethane talimatı asılır.

İç ve dış emniyeti sağlanmış, özel surette hazırlanmış, teknik donanımlı, bağımsız yerlerin ifade alma odası olarak kullanılmasına özen gösterilir.

Mevcut nezarethane ve ifade alma odalarının standartlara uygun hale getirilmesi bütçe imkânları çerçevesinde sağlanır.

Nezarethane ve ifade alma odalarının denetimi

Madde 25- Nezarethane ve ifade alma odalarının standartlara uygunluğunu sağlamak amacı ile kolluk kuruluşlarının yetkili birimleri tarafından denetleme yapılır.

Cumhuriyet Savcıları sürdürülmekte olan bir soruşturma nedeniyle gözetim yerlerinde ve nezarethanelerde inceleme ve araştırma yapabilirler.

Yetkili ve görevli mercilerin mevzuatta öngörülen denetim yetkileri saklıdır.

YEDİNCİ BÖLÜM

Çeşitli ve Son Hükümler

Savcılarının yetkileri

Madde 26- Bu Yönetmelik ile Cumhuriyet Savcılarına verilen yetkiler kendi görev alanları itibariyle askeri savcılar tarafından da kullanılır.

İşlenen suçun niteliği ve bu suçun Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görevine girip girmediği Cumhuriyet Savcılarınca takdir edilir.

Hazırlık soruşturmasının gizliliğinin uygulanması

Madde 27- Suçluluğu bir yargı hükmüne bağlanana kadar kişinin masumiyeti esastır ve hazırlık soruşturması gizlidir. Bu nedenle, gözaltındaki bir kişinin “suçlu” olarak kamuoyuna duyurulmasına, basın önüne çıkartılmasına, yer gösterme gibi soruşturmaya ilişkin işlemlerin basın önünde veya iştirakiyle yapılmasına, kişilerin basınla sorulu cevaplı görüştürülmelerine, görüntülerinin alınmasına, teşhir edilmelerine sebebiyet verilmez ve soruşturma evrakı hiçbir şekilde yayımlanamaz.

Kolluğun faaliyetlerinin kamuoyuna duyurulması amacıyla, yakalanan kişilerin kimliklerini ihtiva etmeyen olay bilgileri, basın bildirisi şeklinde ve yetkili birimler tarafından kolluk kuruluşlarının basma bilgi vermelerine ilişkin özel mevzuat hükümleri dikkate alınarak basın - yayın organlarına bildirilebilir.

Sorumluluk

Madde 28- Bu Yönetmelik hükümlerinin uygulanmasından kanunlarla kendisine yakalama, muhafaza altına alma, gözaltına alma ve ifade alma yetkisi verilmiş kolluk kuruluşları sorumludur.

İfade alan personelin niteliği

Madde 29- İfade alacak personelin ifade alma kursu görmüş olması gereklidir. Bu kurslara, tecrübeli, suçluluk psikolojisinden anlayan, sabırlı, soğukkanlı, kavrama kabiliyeti yüksek, psiko-teknik testten geçirilmiş personel katılabilir.

İfade alan personelin eğitimi

Madde 30- Kurs süresi ve müfredatı ilgisine göre Jandarma Genel Komutanı veya Emniyet Genel Müdürü’nün onayı ile belirlenir.

Kursları başarı ile bitiren personele şekil ve ebadı Jandarma Genel Komutanlığı/Emniyet Genel Müdürlüğü’nün eğitim birimlerince belirlenen sertifika verilir. Sertifikada personelin kaç hafta süreli kurs gördüğü yazılır.

İhtisas kurslarında başarı gösteremeyen personelin kursu geçerli sayılmaz ve kendilerine kurs bitirme sertifikası veya herhangi bir belge verilmez, hakkında Hizmet İçi Eğitim Yönergeleri hükümleri uygulanır.

Tekerrür ve tazeleme gibi özel eğitimlere iştirak ettirilen personele ayrıca sertifika verilmez.

Geçici Madde- Bu Yönetmeliğe göre görev yapacak kolluğun eğitimi için Yönetmeliğin yayımı tarihinden itibaren üç ay içinde eğitim planı yapılır ve mevcut personelin eğitimi iki yıl içinde tamamlanır.

Yürürlükten kaldırılan hükümler

Madde 31- 18.1.1996 gün ve 318 sayılı “Jandarma Genel Komutanlığı Gözaltı Sorgulama ve İfade Alma Yönergesi” ve 8.5.1995 gün ve 148 sayılı “Emniyet Genel Müdürlüğü Gözaltı, Sorgulama ve İfade Alma Talimatnamesi” yürürlükten kaldırılmıştır.

Yürürlük

Madde 32- Bu Yönetmelik Resmi Gazete’de yayımlandığı tarihte yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 33- Bu Yönetmelik hükümlerini Adalet ve İçişleri Bakanları yürütür.

T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
ŞÜPHELİ VE SANIK HAKLARI FORMU*
(YAKALAMA, GÖZALTINA ALMA VE İFADE ALMA YÖNETMELİĞİ EK-A)

Şahsın Kimlik Bilgileri

Soyadı _____
Adı _____
Ana Adı _____
Baba Adı _____

Doğum Tarihi _____ : ____/____/_____
Doğum Yeri _____ : ____/____/_____
Cinsiyeti _____ : ____/____/_____
Nüf. Kay. Old. Yer (İl/İlçe/Köy) : ____/____/_____
Nüf. Kay. Old. Yer (İl/İlçe/Köy) : ____/____/_____

Şahsın Gözaltına Alındığı

Tarih/Saat _____

Yer (Cadde, Sokak vs.) _____

_____ : _____

.....olayı ile ilgili olarak Suçu şüphesi/savcılık talimatı ile yakalandınız/gözaltına alındınız. Başka suçlara karışmış olma ihtimaliniz de aynı zamanda soruşturma kapsamındadır.

Yürürlükteki mevzuata göre, aşağıda belirtilen haklarınız bulunmaktadır:

I- Kimliğinizle ilgili sorulara doğru cevap vermek zorundasınız. Kimliğinizle ilgili bilgileri vermemeniz veya yanlış bilgi vermeniz suç teşkil edecektir.

II- İsnat edilen suç hakkında açıklamada bulunmama, yani susma hakkına sahipsiniz.

III- Yakalandığınızı ve/veya gözaltına alındığınızı yakınlarınıza haber verme hakkınız vardır. Soruşturma konusunun açığa çıkması bakımından kesin bir mahzur doğurmayacaksa haber vermek istediğiniz yakınınıza veya Büyükelçiliğinize/Konsolosluğunuza durum derhal bildirilecektir.

IV- Aleyhinize varolan şüpheleri ortadan kaldırmak için lehinize olan hususları öne sürebilirsiniz.

V- Müdafî tayin hakkınız vardır. Müdafî tayin edilecek durumunuz yoksa, baro tarafından tayin edilecek bir müdafîin hukuki yardımından yararlanabilirsiniz. Müdafîi ile görüşme ve konuşma hakkınız vardır. Müdafîiniz, ifade alına esnasında hazır bulunabilir. (DGM kapsamındaki bir suçtan gözaltına alınmış iseniz ancak, tutuklandığınızda veya gözaltı süreniz hakim tarafından uzatıldığında müdafîinizle görüşebilirsiniz.)

VI- Yakalamaya ve gözaltı süresinin uzatılmasına karşı hakime itiraz hakkınız vardır.

İsnat olunan suçla ilgili olarak tarafıma okunan ve form olarak bir nüshası verilen haklarınızın neler olduğunu anladım.

.....
Gözaltına Alınan Şahsın İmzası

Yukarıda adı ve açık kimliği yazılı şüpheliye/sanığa isnat olunan suçla ilgili haklarım açıkladım ve kendisi tam anlamıyla anlayarak imzaladı / imzadan imtina etti, formun bir nüshası kendisine verildi.

Görevlinin

Sicili : _____
Birimi : _____
İmzası : _____

(*)

1 Bu form DGM kapsamına giren suçlar dahil, tüm suçlardan dolayı yakalanan ve/veya gözaltına alınan şüpheli / sanıklara verilecektir.

2-Bu form. Gözaltına alınan her şahıs için üç nüsha doldurulacak, bir nüshası şahsın kendisine, bir nüshası Cumhuriyet Savcılığına verilecek, diğer nüshası ise dosyasına konulacaktır.

T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
SEVK/SERBEST BIRAKMA TUTANAĞI
(YAKALAMA. GÖZALTINA ALMA VE İFADE ALMA YÖNETMELİĞİ EK-C)

GÖZALTINA ALAN BİRİM

a) İli :
b) İlçesi/Şubesi :
c) Karakolu/Bürosu :

ŞÜPHELİNİN/SANIĞIN

KİMLİK VE ADRESİ

GÖZALTINA ALINDIĞI

a) Tarih: b) Saat :

GÖZALTINDAN ÇIKARILDIĞI

a) Tarih: b) Saat :

GÖZALTINDAN ÇIKARILMA ŞEKLİ

a) Karakoldan/Şubeden serbest bırakılmıştır
b) C.savcılığa sevk edilmiştir.
c) Diğer.....

GÖZALTINDA TUTULMA SÜRESİ 24 SAATİ (DGM KAPSAMINDAKİ SUÇLARDA 48 SAATİ) GEÇMİŞSE BU SÜRENİN UZATILDIĞINA İLİŞKİN C.BAŞSAVCILIĞININ YAZILI EMRİ VEYA HAKİM KARARI

a) C Başsavcılığının.....gün,.....sayılı emriyle (...) gün nezarethanede kalmıştır.
b) Sulh Ceza Hakimliğinin.....gün.sayılı kararıyla (...) gün nezarethanede kalmıştır.

SERBEST BIRAKILDIĞI VEYA C.BAŞSAVCILIĞINA SEVK EDİLDİĞİ TARİHTE ADLİ MUAYENESİNİ HAVİ RAPORU VEREN MAKAM, RAPORUN TARİH VE NUMARASI :

NEZARETHANEDEN GEÇİCİ AYRILIŞLAR :
ŞAHSİ EŞYALARININ TESLİM EDİLİP EDİLMEDİĞİ :
DİĞER HUSUSLAR :

Bu tutanak şüphelinin/sanığın sevk edilmesi/serbest bırakılması sırasında gözaltı ve nezarethane sorumlusu tarafından tanzim edilerek altı birlikte imza edilmiş, bir nüshası şüpheliye/sanığa verilmiştir
.../.../....

Gözaltı/Nezarethane Sorumlusu
(İSİM/SİCİL-İMZA)

Şüpheli/Sanık
(İSİM-İMZA)

MEMURLAR VE DİĞER KAMU GÖREVLİLERİNİN YARGILANMASI HAKKINDA KANUN TASARISI TASLAĞI

Amaç

Madde 1- Bu Kanunun amacı memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevlerini icra sırasında işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri için izin vermeye yetkili mercileri belirtmek ve izlenecek usulü düzenlemektir.

Kapsam

Madde 2- Bu Kanun, Devletin ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevlerini icra sırasında işledikleri suçlar hakkında uygulanır.

Görevleri ve sıfatları sebebiyle özel soruşturma ve kovuşturma usullerine tabi olanlara ilişkin kanun hükümleri ile suçun niteliği yönünden kanunlarda gösterilen soruşturma ve kovuşturma usullerine ilişkin hükümler saklıdır.

Ağır cezayı gerektiren suçüstü halleri genel hükümlere tabidir.

Disiplin hükümleri saklıdır.

İzin vermeye yetkili merciler

Madde 3- Soruşturma izni yetkisi;

a) İlçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında kaymakam,

b) İlde ve merkez ilçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında vali,

c) Bölge düzeyinde teşkilatlanan kurum ve kuruluşlarda görev yapan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında görev yaptıkları ilin valisi,

d) Başbakanlık ve bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarının merkez birimlerine mensup memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında görev yaptıkları kuruluşun en üst İdari amiri,

e) Bakanlar Kurulu kararı veya ortak kararla atanan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında ilgili Bakan, Başbakanlık merkez teşkilatının aynı durumdaki personeli hakkında Başbakan, bunun dışında kalan memur ve diğer kamu görevlileri hakkında görev yaptıkları kurum veya kuruluşun en üst İdari amiri,

f) Türkiye Büyük Millet Meclisinde görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri ve Yardımcıları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı,

g) Cumhurbaşkanlığında görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri hakkında Cumhurbaşkanı,

h) Büyükşehir belediye başkanları, il belediye başkanları büyükşehir ve il belediye meclis üyeleri ile il genel meclisi üyeleri hakkında İçişleri Bakanı,

i) İlçelerdeki belde belediye başkanları ve belediye meclis üyeleri hakkında kaymakam, merkez ilçelerdeki belde belediye ile ilçe belediye başkanları ve belediye meclis üyeleri hakkında bulundukları ilin valisi,

j) Köy ve mahalle muhtarları ile bu Kanun kapsamına giren diğer memurlar ve kamu görevlileri hakkında ilçelerde kaymakam, merkez ilçede vali, yokluklarında ise vekilleri tarafından bizzat kullanılır.

Olayın yetkili mercie iletilmesi, işleme konulmayacak ihbar ve şikayetler

Madde 4- Cumhuriyet Başsavcıları, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin bu Kanun kapsamına giren suçlarına ilişkin herhangi bir ihbar veya şikayet aldıklarında veya böyle bir durumu öğrendiklerinde ivedilikle toplanması gerekli ve kaybolma ihtimali bulunan delilleri tespitten başka hiçbir işlem yapmayarak ve sığın ifadesine başvurmaksızın evrakı ilgili makama sunarak soruşturma izni isterler.

Diğer makam ve memurlarla kamu görevlileri de, bu Kanun kapsamına giren bir suç işlendiğini ihbar, şikayet, bilgi, belge veya bulgulara dayanarak öğrendiklerinde durumu izin vermeye yetkili mercie iletirler.

Bu Kanuna göre memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında yapılacak ihbar ve şikâyetlerin soyut ve genel nitelikte olmaması, ihbar ve şikâyetlerde kişi ve olay belirtilmesi zorunludur.

Yukarıdaki fıkraya aykırı bulunan ihbar ve şikâyetler izin vermeye yetkili merci tarafından işleme konulmaz ve durum ilgiliye bildirilir.

On inceleme

Madde 5- İzin vermeye yetkili merci, bu Kanun kapsamına giren bir suç işlendiğini bizzat veya yukarıdaki maddede yazılı şekilde öğrendiğinde bir ön inceleme başlatır.

Ön inceleme, izin vermeye yetkili amir tarafından bizzat yapılabileceği gibi, görevlendireceği bir veya birkaç denetim elemanı veya hakkında inceleme yapı-

lanın üstü konumundaki memur ve kamu görevlilerinden bir veya birkaçı eliyle de yaptırılabilir. İnceleme yapacakların, izin vermeye yetkili merciin bulunduğu kamu kurum ve kuruluşunun içerisinde belirlenmesi esastır. İşin özelliğine göre bu merci, anılan incelemenin başka bir kamu kurum veya kuruluşunun elemanlarıyla yaptırılmasını da ilgili kuruluştan isteyebilir. Bu isteğin yerine getirilmesi, ilgili kuruluşun takdirine bağlıdır.

Yargı mensupları ile yargı kuruluşlarında çalışanlar ve askerler, başka mercilerin ön incelemelerinde görevlendirilemez.

Ön inceleme ile görevlendirilen kişiler birden fazla ise, içlerinden biri başkan olarak belirlenir.

Ön inceleme yapanların yetkisi ve rapor

Madde 6- Ön inceleme yapan kişi veya kişiler, bakanlık müfettişleri ile kendilerini görevlendiren merciin bütün yetkilerini haizdirler. Gerekğinde hakkında inceleme yapılan kişinin ifadesini de almak suretiyle, yetkileri dahilinde bulunan gerekli bilgi ve belgeleri toplayıp, görüşlerini içeren bir rapor düzenleyerek durumu izin vermeye yetkili mercie sunarlar. Ön inceleme birden çok kişi tarafından yapılmışsa, farklı görüşler raporda gerekçeleriyle ayrı ayrı belirtilir.

Yetkili merci bu rapor üzerine soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine karar verir. İzin verilmemesine ilişkin kararlarda gerekçe gösterilmesi zorunludur.

Süre

Madde 7- Yetkili merci, soruşturma izni konusundaki kararını suçun 5 inci maddenin birinci fıkrasına göre öğrenilmesinden itibaren ön inceleme dahil en çok otuz gün içinde verir. Bu süre, zorunlu hallerde onbeş günü geçmemek üzere bir defa uzatılabilir.

Yukarıda belirtilen süreler içerisinde herhangi bir karar verilmediği takdirde soruşturma izni verilmiş sayılır.

Soruşturma izninin kapsamı

Madde 8- Soruşturma izni, şikâyet, ihbar veya iddia konusu olaylar ile bunlara bağlı olarak ileride soruşturma sırasında ortaya çıkabilecek konuları kapsar.

Soruşturma sırasında izin verilen olay ve konudan tamamen ayrı veya farklı bir suç olarak nitelendirilebilecek bir fiil ortaya çıktığında, yeniden izin alınması zorunludur.

Suçun hukuki niteliğinin değişmesi, yeniden izin alınmasını gerektirmez.

İtiraz

Madde 9- Yetkili merci, soruşturma izni vermediği takdirde gerekçeli kararını şikâyetçiye, ifadesi alınmışsa hakkında inceleme yapılan ve her halde ilgili Cumhuriyet Başsavcılığına bildirir.

Bildirimin tebliğinden itibaren onbeş gün içinde şikâyetçi veya Cumhuriyet Başsavcılığı, bu karar aleyhine itiraz yoluna gidebilir.

İtiraza, 3 üncü maddenin (e), (f), (g) ve (h) bentlerinde sayılanlar için Danıştay'ın ilgili dairesi, diğerleri için yetkili merciin yargı çevresinde bulunduğu bölge idare mahkemesi bakar.

İtirazlar öncelikle incelenir ve karara bağlanır. Bu kararlar kesindir.

İştirak halinde işlenen suçlar

Madde 10- Bu Kanun kapsamındaki suçların iştirak halinde işlenmesi durumunda memur olmayan, memur olanla, ast memur üst memurla aynı mahkemede yargılanır.

Soruşturma izninin gönderileceği merci

Madde 11- Soruşturma izni veya itirazın kabulüne karar verilmesi üzerine dosya, yetkili ve görevli Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilir. İzin üzerine ilgili Başsavcılık, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu ve diğer kanunlardaki yetkilerini kullanmak suretiyle hazırlık soruşturmasını yürütür ve sonuçlandırır.

Hazırlık soruşturmasını yapacak merciler

Madde 12- Hazırlık soruşturması;

a) Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri, müsteşarlar ve Bakanlar Kurulu kararı ile atanan memur ve diğer kamu görevlileri ile büyükşehir belediye başkanları Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı veya Başsavcivekili,

b) Ortak kararlar veya Başbakanın onayı ile atanan memurlar ve diğer kamu görevlileri, il ve ilçe belediye başkanları, ilçe idare şube başkanları hakkında il Cumhuriyet Başsavcısı veya Başsavcivekili,

c) Diğerleri hakkında genel hükümlere göre yetkili ve görevli Cumhuriyet Başsavcılığı

tarafından yapılır.

Hazırlık soruşturması sırasında hakim kararı alınmasını gerektiren hususlarda: (a) bendinde sayılanlar için Yargıtayın ilgili ceza dairesine; (b) bendinde sayılanlar için il asliye ceza mahkemesine, diğerleri için genel hükümlere göre yetkili ve görevli sulh ceza hakimine başvurulur.

Yetkili ve görevli mahkeme

Madde 13- Davaya bakmaya yetkili ve görevli mahkeme, 12 nci maddenin (a) bendinde sayılanlar için Yargıtayın ilgili ceza dairesi, (b) bendinde sayılanlar için il ağır ceza mahkemesi, diğerleri için genel hükümlere göre yetkili ve görevli mahkemedir.

Vekillerin durumu

Madde 14- Bu Kanunun uygulanmasında vekiller, asillerin tabi olduğu usule tabidir.

Cumhuriyet Başsavcılığınca re'sen dava açılacak haller

Madde 15- Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkındaki ihbar ve şikâyetlerin garaz, kin veya mücerret hakaret için uydurma bir suç isnadı suretiyle yapıldığı hazırlık soruşturması sonucunda anlaşılır veya yargılama sonucunda sabit olursa haksız isnatta bulunanlar hakkında Cumhuriyet başsavcılığınca re'sen soruşturmaya geçilir.

Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkata yapılan atıflar

Madde 16- Kanunlarda Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkatin uygulanacağı belirtilen hallerde bu kanun hükümleri uygulanır.

Kanunlarda Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkatin uygulanmayacağı belirtilen hallerde genel hükümler uygulanır.

Değiştirilen hükümler

Madde 17- 22/01/1990 tarih ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 11 nci maddesinin (d) bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Teşebbüs genel müdürü ve yönetim kurulu üyelerinin görevlerini icra sırasında işledikleri suçlardan dolayı yargılanmaları, ilgili bakanın iznine bağlı olup; bu konuda Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.”

Yürürlükten kaldırılan hükümler

Madde 18- 4 Şubat 1329 tarihli Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat yürürlükten kaldırılmıştır.

Geçici Madde 1-Yürürlükten kaldırılan Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkattaki usule göre açılmış bulunan davalara devam edilir. Men-i Muhakeme kararı kesinleşmiş olanlar yeniden ele alınmaz.

Soruşturması devam eden veya verilmiş lüzum-u muhakeme veya men-i muhakeme kararları kesinleşmeyen dosyalar, başka işlem yapılmayarak en geç onbeş gün içinde bu Kanunda yazılı soruşturma izni vermeye yetkili mercie gönderilir.

Yetkili merci, dosyanın kendisine gelişinden itibaren otuz gün içinde soruşturma izni konusunda karar verir.

Yürürlük

Madde 19- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 20- Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANMASI VE YEREL YÖNETİMLERDE TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN UYGULANMASI

Prof. Dr. Coşkun Can AKTAN*

GİRİŞ

Yerel yönetimler dünyanın her yerinde kamu yönetimi içerisinde önemli ve vazgeçilmez bir yere sahiptir. Devletin ekonomideki rolünün, görev ve fonksiyonlarının azaltılmasını amaçlayan özelleştirme trendi, genel olarak tüm ülkelerde hakim olmasına rağmen, dünyada yerel yönetimlerin öneminin azalmadığını, aksine arttığını söyleyebiliriz. Tüm kamusal mal ve hizmetlerin özelleştirilmesi mümkün olamayacağına göre merkezi yönetimin üstlendiği bir kısım görev ve fonksiyonları yerel yönetimlere devretmesi (yerelleştirme) en akılcı çözüm olarak görülmektedir. Ancak, yerelleştirme reformu tek başına hizmetlerin kaliteli, etkin ve verimli sunulması anlamına gelmez. Yerel yönetim hizmetlerinde yüksek performans elde edebilmek için “müşteri tatmini”, “kalite” ve “sürekli gelişme” üzerinde odaklanan bir yeni yönetim felsefesinin yerel yönetimler tarafından benimsenmesi ve uygulanması gerekir. Bu yeni yönetim felsefesi, “Toplam Kalite Yönetimi”dir.

Bu kısa çalışmamızda önce ideal yerel yönetim sistemi içerisinde bulunması gerekli olan temel ilkeleri ve kurumları özetleyeceğiz. Daha sonra ülkemizde yerel yönetim reformu için neler yapılması gerektiği ortaya konulacaktır. Toplam kalite yönetimi, yerel yönetim reformunun bir yönünü oluşturmaktadır. Bu nedenle çalışmamızda yerel yönetimlere ilişkin öneriler bütünsel olarak sunulmuştur. Çalışmamızın son bölümünde ise yerel yönetimlerde toplam kalite yönetiminin başarıyla uygulanabilmesine yönelik önerilerimiz yer almaktadır.

I.Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması

1. İdeal Yerel Yönetim Sistemi İçin Temel İlkeler

Günümüzde tüm dünyada yerel yönetimlerde mükemmeliyete ulaşılabilmesi için gerekli olan temel ilkeler ve kurumlar üzerinde giderek bir uzlaşmaya varıldığını görüyoruz. Bir başka ifadeyle, ideal yerel yönetim sisteminde bulunması ge

* Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F Öğretim Üyesi.

rekli ilkeler ve kurumlar evrensel bir değer ve önem kazanmaktadır. Aşağıda ideal yerel yönetim sisteminde bulunması gerekli temel ilkeleri ve kurumları kısa başlıklar altında özetlemeye çalışacağız:

- Yerel Demokrasi; Yerel yönetimler belirli bir coğrafi alanda (il, ilçe, köy, mahalle vs.) yaşayan yerel topluluk üyelerine hizmet sunmak amacıyla kurulurlar. Halk kendisini direkt ilgilendiren konularda mümkün olduğu kadar kendisi karar vermelidir.

- Yerel Özerklik; Yerel yönetimler merkezi yönetimin müdahalelerinin dışında kendi yapısını, örgütünü ve faaliyetlerini düzenleme yetkisine sahip olmalıdır. Özerk yerel yönetim ilkesi, başta anayasa olmak üzere ilgili yasalarda güvence altına alınmalıdır. Yerel özerklik, Avrupa Bakanlar Konseyi'nde imzalanan (1985) Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun olarak düzenlenmelidir. Yönetim denetim (vesayet), anayasa ve yasalara uygunluk denetiminin ötesinde olmamalıdır. Yerel özerklik, hem idari, hem de mali özerkliği içermelidir. İdari yerel özerklik, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin müdahaleleri dışında yönetilmesi demektir. Merkezi yönetimin yerel yönetimlerin kararlarını onama, erteleme, iptal etme, önceden izin verme vs. şekillerde vesayet yetkisine son verilmelidir. Mali özerklik ise yerel yönetimlerin kendilerine ait vergileme yetkisi ve gelir kaynaklarının bulunması demektir.

- Yerel Seçimler; Yerel yönetimlerde yöneticiler ve karar organları yerel topluluk üyeleri tarafından seçilebilmelidir.

- Toplam Katılım; Geniş bir halk kesiminin yönetime katılması amaçlanmalı ve bu konuda önlemler alınmalıdır. Yerel yönetim içinde toplumun değişik kesimlerinden oluşacak bir Danışmanlar Konseyi, Mahalle Muhtarları Konseyi vs. katılım grupları oluşturulmalıdır. Bunun dışında gönüllü organizasyonların görüş ve önerilerinden istifade edilmelidir. Gönüllü organizasyonların (dernekler, vakıflar, çevre koruma birlikleri, gençlik organizasyonları vs.) gelişmesi teşvik edilmelidir.

- Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arasındaki Hizmet Paylaşımı; Öncelikle yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında görev ve hizmet paylaşımının yapılması sağlanılmalıdır. Bu görev ve hizmet paylaşımının mutlaka açık olarak yapılması gereklidir. Merkezi yönetim genel olarak aşağıdaki hizmetlerden sorumlu olmalıdır:

- => Genel eğitim politikalarının ve ilkelerinin tespit edilmesi,
- => Genel sağlık politikalarının ve ilkelerinin tespit edilmesi ,
- => İç güvenlik,
- => Dış güvenlik,
- => Altyapı hizmetleri (telekomünikasyon, enerji yatırımları, karayolları vs.),

- => Adalet ve yargı hizmetleri,
- => Dış politika hizmetleri,
- => Genel kamu hizmetleri ile ilgili olarak standartların tespit edilmesi,
- => Yerel yönetimlerin belirlenen genel politika, ilke ve standartlar çerçevesinde faaliyet göstermesi için “hukuka uygunluk” denetiminin yapılması,
- => Yerel yönetimlere mali ve teknik yardımda bulunulması.

Bu belirtilen hizmetler dışında başkaca ne tür hizmetlerin merkezi yönetimler tarafından yapılacağı açık bir şekilde tespit edilmelidir. Bunun dışındaki hizmetlerin yerel yönetimler dışında hangi kamu kurum ve kuruluşlarına bırakıldığı da yine açık olarak tespit edilmelidir.

• Yerel Yönelimler Arasındaki Hizmet Paylaşımı; Merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasında görev ve hizmet paylaşımı yapıldıktan sonra, yerel yönetimlerin de kendi arasında hizmet paylaşımının gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır. Yerel yönetimlerden belediyelerin başlıca görevleri şunlar olmalıdır:

- => Nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylamak,
- => İmar planlarını denetlemek,
- => Meydan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak,
- => Ulaşım nazım planını yapmak,
- => Trafik ile ilgili her türlü kontrol, tescil ve düzenlemeyi yapmak,
- => Katlı otoparklar yapmak, işletmek veya kiraya vermek,
- => Yolcu ve yük terminalleri yapmak,
- => Çevre sağlığını korumak,
- => Yeşil alanlar, parklar, bahçeler yapmak.
- => Spor, dinlenme, eğlence ve benzeri hizmetler için gerekli tesisleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettiirmek,
- => Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek,
- => Toplu ulaşım hizmetlerini yürütmek,
- => Mezarlık alanlarını tespit ve tesis etmek ve işletmek,
- => Yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak,
- => Çevre kirliliğini izlemek üzere laboratuvarlar ve izleme istasyonları kurmak, işletmek veya işlettiirmek,
- => Toplantı ve perakendeci halleri ve mezbahalar yapmak, yaptırmak; işletmek veya işlettiirmek,
- => Yapı, ruhsat ve denetim işlerini doğrudan yürütmek,
- => İtfaiye hizmetlerini yürütmek,
- => Çöplerin ve sanayi atıklarının toplanma yerlerini belirlemek, değerlendirmek, gömülmesi ve imhası için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak; işletmek ya da işlettiirmek,

- => Meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak isim ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek,
- => Patlayıcı ve yanıcı maddeler üreten ve depolayan yerleri tespit etmek; fabrika, sanayi ve benzeri kuruluşların bulundurmaları zorunlu olan yangın söndürme, çevre sağlığı ve güvenliğine ilişkin araç, gereç ve tesisleri belirlemek ve bu kuruluşları denetlemek, vs.

Önemle belirtelim ki, yerel yönetimlerden belediyelerin görev ve hizmetleri yukarıda sayılanlarla sınırlı değildir. Burada önemle belirtilmek istenen husus şudur: Yerel yönetimlerin kendi arasında mutlaka hizmet bölüşümünün yapılması gerekir.

Yerel yönetimlerin yeniden yapılanması reformu gerçekleştirilirken il yerel yönetimlerinin de yapacağı hizmetlerin açık bir şekilde tespiti önem taşımaktadır. İl yerel yönetimlerinin başlıca şu hizmetleri üstlenmesi gerekir:¹

- => Yükseköğrenim dışında kalan eğitim ve öğretim hizmetleri,
- => Sağlık hizmetleri; koruyucu sağlık hizmetleri, tedavi edici sağlık hizmetleri, ana-çocuk sağlığı, acil yardım ve ambulans gibi hizmetlerin yürütülmesi.

Bunlar dışında belediyeler ile il yerel yönetimleri arasındaki hizmet bölüşümünün açık olarak yapılması gereklidir.

- İdarelerarası Hizmet ve Mali İlişkiler Koordinatörlüğü Kurulması; Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin kendi aralarındaki hizmet ve gelir bölüşümü ve diğer konular ile ilgili ihtilafların ortadan kaldırılması ve bu konularda uzlaşma ve koordinasyonun sağlanması için İdarelerarası Hizmet ve Mali İlişkiler Koordinatörlüğü kurulmalıdır.

- Yerel Yönetimler Sayıştayı; Yerel yönetimlerin denetimi, Yerel Yönetimler Sayıştayı tarafından yapılmalıdır.

- Yerel Seçmenlerin Temsilcilerinin Görevden Çekilmesi isteğinde Bulunabilme Hakları; Belirli sayıdaki yerel seçmenin isteği ile yerel yönetim temsilcisinin (belediye başkanı, il yerel yönetimi başkanı vs.) ve yürütme organlarının görevinden alınabilmesi mümkün olmalıdır. Halk, yerel yönetim temsilcilerini başarısız bulması halinde, temsilcinin görev süresi dolmadan önce azledilebilme hakkına sahip olmalıdır.

1 Bu önerimize paralel olarak ülkemizde halen mevcut İl Özel İdarelerinin tamamen kaldırılması düşünülmektedir.

- Yerel Yönetimler Danışma Konseyi; Yerel Yönetimler Meclisi'ne ve belediye meclisine danışmanlık yapacak belirli vasıflara sahip kimselerin Yerel Yönetimler Danışma Konseyi içinde görev almaları sağlanmalıdır.

- Toplam Kalite Yönetimi; Yerel yönetimlerin toplam kalite felsefesini öğrenmeleri ve bu çerçevede insan ve sistem kalitesini iyileştirmeleri gerekir. Toplam Kalite Yönetimi tekniklerinin uygulanması için öncelikle bu konuda yerel yönetimlerde örgütlenmeye gidilmesi önem taşımaktadır.

- Müşteri Tatmini; Yerel müşterilerin (vatandaşların), yerel yönetimlerin hizmetlerinden memnun olup olmadıkları konusunda kamuoyu araştırmalarının ve anketlerin düzenli aralıklarla yapılması ve ilan edilmesi önem taşımaktadır.

- Dış Denetim; Yerel yönetim hesaplarının, yılda bir kez bağımsız bir dış denetim firması tarafından denetlenmesi gereklidir. Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin denetimi "hukuka uygunluk" denetimi ile sınırlı olmalıdır. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin hukuka uygun olmayan eylem ve uygulamaları için yargı organlarına başvurabilmelidir.

- Görev Süresinin Sınırı; Yerel yönetim temsilcilerinin ve yürütme organı üyelerinin en fazla iki dönem görev yapabilme imkanı olmalıdır. Uzun süre aynı görevde bulunma yozlaşma eğilimlerini artırabilmektedir.

- Yerel Yönetimlerin Bütçesi; Yerel yönetim bütçeleri iki yılda bir kanunlaştırılmalıdır. Bütçenin hazırlanmasında sıfır temelli bütçe sistemi esas alınmalıdır.

- Ombudsman; Yerel seçmenler, yerel yönetimlerin yaptıkları uygulamalar ile ilgili şikayetlerini yerel yönetimlerde oluşturulacak Ombudsman Bürolarına bildirebilmelidirler. Ombudsman, yerel yönetimler hakkındaki şikayetleri incelemeli, hatalı ve usulsüz eylem ve uygulamaları yargıya intikal ettirmelidir.

- Şeffaflık; Yerel yönetimlerin şeffaflık (açıklık) ilkelerine önem vermeleri ve tüm faaliyetlerini bu çerçevede sürdürmeleri sağlanmalıdır. Vatandaşların bilgi edinme haklarına saygı gösterilmeli; vatandaşların yerel yönetimlerin kararlarını ve uygulamalarını kolaylıkla öğrenebilme imkânı sağlanmalıdır. Şeffaflıkla ilgili başlıca şu ilkeler önem taşımaktadır:

=> Belediye meclisi toplantıları halka açık olmalıdır.

=> Toplantı tutanakları ve kararlar yayınlanmalı ve duyurulmalıdır,

=> Resmi İhale Gazetesi çıkarılmalı ve tüm ihaleler burada yer almalıdır.

- Yerel Yönetimlerin Vergileme Yetkisi ve Mali Kaynakları; Yerel yönetimler merkezi yönetim dışında vergileme yetkisine sahip olmalıdırlar. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelir bölüşümünün yapılması ve bazı vergilerin tarh ve

tahsilinin yerel yönetimlere devredilmesi gereklidir. Mali tevzin ve vergileme yetkisi ile ilgili olarak başlıca şu ilkelerin gerçekleştirilmesi önem taşımaktadır:

- => Ülkemizde coğrafi bölgeler arasında ekonomik ve mali dengesizlikler bulunduğundan gelirleri yetersiz olan yerel yönetimlere merkezi yönetim bütçesinden belirli kıstaslara göre yardım yapılmalıdır.
- => Büyük yatırım projelerinin gerçekleştirilmesi için proje finansmanı olarak yerel yönetimlere kaynak aktarılmalıdır.
- => Yerel yönetimlerin finansman sorununun çözümünde borçlanmaya başvurulabilmeli, ancak borçlanma yetkisinin genel çerçevesi ve sınırları önceden tespit edilmelidir.
- Kriz Yönetimi; Yerel yönetimlerde deprem, sel, yangın, kimyasal kazalar, vs. tehlikelere karşı önceden önlem alınmalıdır. Bu amaçla yerel yönetim birimlerinde kriz yönetimi, göreve her an hazır olacak şekilde faaliyet göstermelidir.

2.Yerel Yönetimlerin Reorganizasyonu ve Yeniden Yapılanması

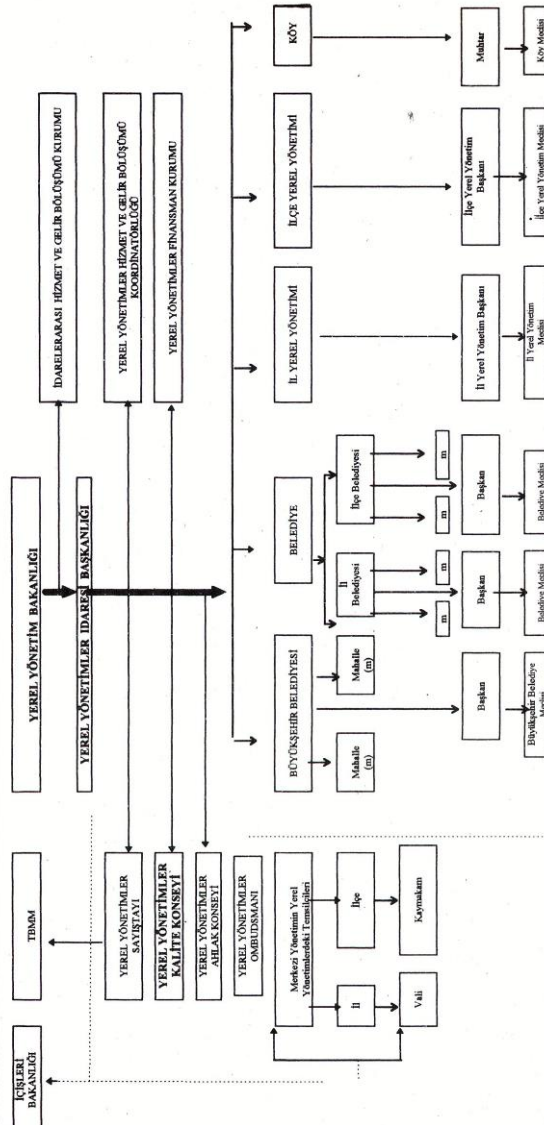
Ülkemizde yerel yönetimlerin yeniden yapılanması reformunun önemli bir parçası reorganizasyondur. Yerel yönetimlerin mevcut organizasyon yapısının aşağıdaki öneriler çerçevesinde yeniden düzenlenmesi gereklidir: (Bkz:Şekil -1)

- Yerel Yönetimler Bakanlığı Oluşturulması; En başta yerel yönetimlerin sorunları ile ilgilenecek müstakil bir bakanlık oluşturulmalıdır.
- Yerel Yönetimler İdaresi Başkanlığı Oluşturulması; Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında köprü vazifesi görececek bir kuruluş olarak Yerel Yönetimler İdaresi Başkanlığı oluşturulmalıdır. Yerel Yönetimler İdaresi Başkanlığı, tüm yerel yönetimlerin çalışma esaslarını ve usullerini düzenleyen, genel politika ve stratejileri oluşturan, finansman sorununun çözümünü sağlamayı amaçlayan bir görev üstlenmelidir. Yerel Yönetimler İdaresi Başkanlığı'na bağlı olarak başlıca şu birimler oluşturulmalıdır:

(1) Yerel Yönetimler Hizmet ve Gelir Bölüşümü Koordinatörlüğü: Bu birimin temel görevi, yerel yönetimlerin (belediye , il ve ilçe yerel yönetimleri, köy) hizmet ve gelir bölüşümünü düzenlemek olmalıdır. Yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev konusundaki anlaşmazlıklar da bu birim içerisinde çözüme kavuşturulmalıdır.

(2) Yerel Yönetimler Finansman Kurumu: Bu birim, yerel yönetimlerin kaynaklarını gözden geçirerek, gelirleri yetersiz olan yerel yönetimlere mali kaynak aktarmalıdır. Yerel Yönetimler Finansman Kurumu'na her yıl merkezi yönetim bütçesinden belirli oranda bir kaynak aktarılmalıdır. Bu birim, büyük yatırım projelerinin gerçekleştirilmesi için yerel yönetimlere finansman kolaylığı sağlamalıdır.

ŞEKİL-1: YEREL YÖNETİMLER İÇİN ÖNERİLEN REORGANİZASYON MODELİ



Kaynak: Tablo tarafımızca geliştirilmiştir.

- İdarelerarası Hizmet ve Gelir Bölüşümü Kurulu; Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler İdaresi Başkanlığı yetkililerinden oluşacak bu kurulun görevi, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki hizmet ve gelir bölüşümüne ilişkin genel ilke ve kararları almaktır.

- Yerel Yönetimler Sayıştayı; Yerel yönetimlerin mali hesapları, oluşturulacak Yerel Yönetimler Sayıştayı tarafından denetlenmelidir. Her yıl sonunda yerel yönetim hesapları TBMM’ de ibra edilmelidir.

- Yerel Yönetimler Kalite Konseyi; Yerel yönetimlerde toplam kalite yönetiminin uygulanması için üst düzeyde koordinasyon ve destek görevini yürütecek bir konsey oluşturulmalıdır.

- Yerel Yönetimler Ahlak Konseyi; Bu konsey, yerel yönetimlerin ahlak kuralları çerçevesinde faaliyetlerini sürdürmeleri için genel ilke ve kararları almakla görevli olmalıdır. Yerel yönetimlerin açıklık (şeffaflık) ve dürüstlük ilkesi, vs. ahlak ilkeleri çerçevesinde faaliyet göstermelerine ilişkin esaslar bu konsey tarafından belirlenmelidir.

- Yerel Yönetimler Ombudsman; Yerel yönetimlerin uygulamaları konusunda vatandaşların şikâyetlerini çözüme kavuşturmak için tüm yerel yönetim birimlerinde Ombudsman büroları oluşturulmalıdır. Yerel Yönetimler Ombudsman ise yerel yönetimlerde oluşturulacak Ombudsman bürolarının bir üst organı olarak görev yapmalıdır.

- Yerel Yönetim Birimleri; Yerel yönetimlerde başlıca beş ayrı yerel yönetim birimi bulunmalıdır. Bunlar sırasıyla; büyükşehir belediyesi, büyükşehir belediyesi dışında kalan il ve ilçe belediyeleri, il yerel yönetimi, ilçe yerel yönetimi ve köyden oluşmalıdır. Bu birimler ile ilgili temel esaslar şu şekildedir:

=> Büyükşehir belediyesi: Hangi illerde büyükşehir belediyesi başkanlığı kurulacağına Yerel Yönetimler İdaresi Başkanlığı (YYİB) karar vermelidir. Büyükşehir belediyesi ile diğer belediyelerin görevleri yine YYİB tarafından açık olarak tespit edilmelidir.

=> İl ve ilçe belediyeleri: Büyükşehir belediyesi kurulan iller dışındaki illerde bir “il belediye başkanlığı”; tüm ilçelerde ise “ilçe belediye başkanlığı” kurulmalıdır.

=> İl ve ilçe yerel yönetimleri: Yerel yönetimlerden belediyelerle, il ve ilçe yerel yönetimleri arasında çok açık olarak görev ve hizmet bölüşümü yapılmalıdır. İl ve ilçe yerel yönetim birimleri belediyelerin görev alanları dışında faaliyet göstermelidir. Bu yerel yönetim birimlerinin temel görevi,

yüksek öğretim dışında kalan eğitim ve sağlık hizmetlerinin sunulmasıdır. Bunlar dışında il ve ilçe yerel yönetimlerinin hangi görevlerden sorumlu oldukları Yerel Yönetimler İdaresi Başkanlığı tarafından tespit edilmelidir.

- ⇒ Köy Yönetimi: Nüfusu 1000 ve daha çok olan yerleşim bölgelerinde köy adı altında bir yerel yönetim birimi oluşturulmalıdır. Nüfusu 500'den az olan köyler mümkün olduğu takdirde birleştirilmelidir.
- ⇒ Mahalle Yönetimi: Belediye içerisinde ilk basamak yerel yönetim birimi mahalle olmalıdır. En az 500 kişinin yaşadığı yerleşim birimlerinde Mahalle Yönetimi oluşturulmalıdır.

- Yerel Yönetimlerde Seçim Esasları; Yerel yönetimin tüm temsilcileri seçimle iş başına gelmelidir. Merkezi yönetimin yerel yönetimlerdeki mülki, emniyet ve asayiş hizmetlerinin koordinasyonundan sorumlu olan vali ile kaymakam ise atama yolu ile göreve gelmelidir. Yerel yönetimlerde temel karar organı olan meclis (belediye meclisi, il ve ilçe yerel yönetim meclisi, köy vs.) üyeleri halk tarafından seçilmelidir. Belediye başkanları ile il ve ilçe yerel yönetim temsilcileri dört yıl için seçilmelidir. Bu temsilcilerin seçiminde iki turlu seçim sistemi uygulanmalıdır. Buna göre ilk turda yüzde 50'nin üzerinde oy alan temsilciler seçilebilmelidir. İlk turda bu oranın altında oy alınması halinde, ilk yapılacak seçim tarihinden iki hafta sonra ikinci tur seçim yapılmalıdır. İkinci tura en çok oy alan iki aday katılabilmelidir. Bu turda yapılacak seçimlerde en fazla oyu alan kimse seçilebilme hakkı kazanmalıdır.

- İl Sayısının Azaltılması; Yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasında mevcut illerin sayısı azaltılmalıdır. Siyasi baskılar ve oy hesaplarına dayalı olarak oluşturulan illerin sayısı mutlaka azaltılmalıdır.

- Belediye İktisadi Teşebbüsleri; Belediyelerin görev ve hizmet tanımları yeniden yapılmalı ve mevcut belediye iktisadi teşebbüsleri özelleştirilmelidir. Belediyelerin özel teşebbüslerin başarıyla sürdürdüğü faaliyet alanlarından (ekmek üretimi, tüketim malları satışı, matbaa ve yayıncılık, akaryakıt ve benzin istasyonları vs.) mutlaka çekilmesi ve yeni yatırımlara girişmemesi gerekir.

II. YEREL YÖNETİMLERDE TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN UYGULANMASI

Toplam kalite yönetimi, organizasyonlarda insan, sistem, yönetim ve ürün kalitesinin bir arada ve sürekli olarak geliştirilmesini amaçlayan bir yönetim felsefesidir. Toplam kalite yönetimi ile kalite planlama, kalite geliştirme ve kalite kontrol çalışmalarının yapılarak organizasyonel performansın artırılması amaçlanmaktadır.

Toplam kalite yönetimi özellikle 1990'lı yılların başlarından itibaren özel şirketlerde yaygın olarak uygulanmaktadır. Gelişmiş ülkelerde, özel sektör yanısıra kamu sektöründe de bu yeni yönetim anlayışının uygulandığını ve başarılı sonuçlar elde edildiğini görüyoruz. Örneğin, ABD'de direkt Başkan'a bağlı Federal Kalite Enstitüsü kamu yönetiminde toplam kalite yönetimi çalışmalarını koordine etmekte, tüm federal kamu kuruluşlarını ve yerel yönetim kuruluşlarını bu konuda bilgilendirmekte ve yapılan çalışmaları desteklemektedir.

Ülkemizde de bu yeni yönetim anlayışının tüm kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanabilmesi pekâlâ mümkün. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere, KİT'lerden sosyal güvenlik kuruluşlarına kadar tüm kamu sektöründe toplam kalite yönetiminin tüm boyutlarıyla ele alınıp uygulanması gerekiyor. Yerel yönetimlerin hizmet kalitesini artırabilmeleri için bu yeni yönetim felsefesini süratle öğrenmeleri ve uygulamaları önem taşıyor. Bu konudaki önerilerimizi maddeler halinde sıralamaya çalışalım:

1. Toplam kalite yönetiminin uygulanmasından önce yapılacak ilk iş, üst yönetimin bu konuda bilgilendirilmesidir. Önemle belirtelim ki, üst yönetimin liderliği ve desteği olmaksızın herhangi bir organizasyonda toplam kalite yönetimini uygulayarak başarı elde etmek mümkün değildir. Toplam kalite yönetiminin bir slogan olarak kalmaması için, en başta yerel yönetim temsilci ve yöneticilerinin Toplam Kalite felsefesine inanmaları ve bu konudaki çalışmaları gönülden desteklemeleri gerekir. Özetle, toplam kalite yönetiminin başarısı için en başta liderlik ve yönetimde kararlılık şarttır.

2. İkinci olarak toplam kalite yönetimi çalışmalarını planlayacak, koordine edecek, yürütecek ve sonuçları izleyecek örgüt yapısının oluşturulması gerekiyor. Bu amaçla merkezi yönetim bünyesinde direkt Başbakan'a bağlı olarak faaliyet gösterecek Devlet Kalite Enstitüsü ve yine Başbakanlığa bağlı bir üst kurul olarak görev yapacak Yerel Yönetimler Kalite Konseyi'nin oluşturulmasını öneriyoruz. Hemen belirtelim, Devlet Kalite Enstitüsü sadece yerel yönetimler için değil, tüm kamu yönetiminde toplam kalite çalışmalarına yön vermek ve uygulamaları izlemek amacıyla oluşturulmasını önerdiğimiz bir kurumdur. Yerel Yönetimler Kalite Konseyi ise yine bu çalışmada oluşturulmasını önerdiğimiz Yerel Yönetimler Bakanlığına bağlı bir birim olarak düşünülmüştür. (Bkz: Şekil-1) Bu üst düzeyde örgütlenme yanısıra yerel yönetim birimlerinde kalite planlama, kalite geliştirme ve kalite kontrol çalışmalarını yürütecek çalışma grupları oluşturulmalıdır.

3. Kalite bilincinin yerel yönetimlerde yaygınlaştırılması için toplam kalite yönetimi konusunda başarılı çalışmalar yapan yerel yönetimler ödüllendirilmelidir.

Devlet Kalite Enstitüsü veya Yerel Yönetimler Kalite Konseyi bünyesinde Kalite Ödülleri Sekreterliği oluşturulmalıdır. Her yıl Dünya Kalite Günü’nde Cumhurbaşkanı veya Başbakanın katılacağı bir törenle başarılı yerel yönetim kuruluşlarına ödülleri verilmelidir.

4. Toplam kalite yönetimi çalışmalarında başarı elde etmek için yapılan çalışmalara tüm yönetici ve çalışanların katılımı şarttır. Bu amaçla yerel yönetimlerde Sinerjik Yönetim ya da Toplam Katılım Yönetimi olarak adlandırılan anlayışın mutlaka kurumsallaştırılması gerekiyor.

5. Yerel yönetim birimlerinde çalışanlara sürekli eğitim, bilgi ve beceri kazandırmaya önem verilmelidir. Eğitim, toplam kalite yönetiminin başarısı için oldukça önem taşımaktadır.

6. Toplam kalite yönetimi alanında İstatistiksel Süreç Kontrolü adı verilen tekniğin mutlaka yerel yönetimlerde uygulanması gerekiyor. Problemlerin daha doğru teşhis ve tedavi edilebilmesi için istatistiksel süreç kontrolü tekniklerinden (Pareto diyagramı, süreç akış diyagramı, karar akış diyagramı, neden-sonuç diyagramı vs.) yararlanılmalıdır.

7. Yerel topluluk üyelerinin ihtiyaçlarının en iyi şekilde ve süratle karşılanması için belirli performans standartları oluşturulmalıdır. Müşterilere hizmetlerin belirli kalite standartları dahilinde sunulacağı taahhüt edilmelidir. Özetle, toplam kalite çalışmalarında standardizasyona gereken önem verilmelidir.

8. Toplam kalite yönetiminde önceden problem çözme ve sıfır hata ilkesi büyük önem taşımaktadır. Yerel yönetimlerde doğru işlerin, ilk seferde doğru yapılmasına azami çaba gösterilmeli; problem çözme çalışma grupları oluşturularak problemler önceden tespit edilmelidir. Amaç yapılan hataları düzeltmek değil, hataların başta yapılmaması için başta önlemler almaktır.

9. Toplam kalite yönetimi ile alakalı olan bir diğer yönetim anlayışı Toplam Verimli Bakım’dır. Yerel yönetimlerde malzeme, enerji, donanım ve personel ile ilgili kayıpların ortadan kaldırılması için bakım ve onarım çalışmalarının planlı ve düzenli olarak yürütülmesi sağlanmalıdır. Toplam verimli bakım bu amaca yönelik bir yönetim anlayışıdır.

10. Toplam kalite yönetiminin “Stratejik Yönetim” boyutunun mutlaka yerel yönetimler tarafından kavranması ve uygulanması gereklidir. Stratejik yönetim, bir organizasyonun ne yaptığını, varlık nedenini ve gelecekte ulaşmak istediği hedefleri ortaya koyan bir yönetim tekniğidir. Stratejik yönetim anlayışı ile toplam kalite yönetimi anlayışlarının bir arada yürütülmeleri gerekiyor. Stratejik yönetimin

temelini oluşturan SWOT analizinin, yerel yönetimlerce yaygın olarak kullanılması; ayrıca vizyon, misyon, strateji ve aksiyon planlarının oluşturulmasında stratejik yönetim anlayışından yararlanılması önem taşıyor.

11. Yerel yönetimlerde toplam kalite yönetimi çalışmalarına paralel olarak kalite ve verimliliğin, diğer bazı yönetim teknikleri kullanılarak artırılması da önem taşımaktadır. Bu çerçevede organizasyonel küçülme (downsizing), optimal büyüklükte hizmet sunma (rightsizing), dış kaynaklardan yararlanma (outsourcing), kademe azaltma (delayring), çalışanlara yetki ve sorumluluk devri (empowerment), yalın ve esnek organizasyon modeli vs. yeni yönetim tekniklerinden yararlanılmalıdır.

12. Toplam kalite yönetimi uygulamalarında “Benchmarking” adı verilen yönetim tekniğinin yerel yönetimler tarafından uygulanması büyük önem taşıyor. Benchmarking, performans düzeyini artırmak için bir organizasyonun kendi içinde ve/veya diğer organizasyonlardaki “en iyi uygulama” (best practice)’yı bularak kendi organizasyonuna uyarlaması olarak tanımlanabilir. Benchmarking, kopyacılık ya da taklitçilik demek değildir. Benchmarking, kısaca başarılı organizasyonlardaki “en iyi uygulamaları” bularak organizasyona uyarlamak demektir. Bu yönetim tekniğinin yerel yönetimlerde performans düzeyinin artmasına sağlayacağı katkının çok fazla olduğunu söyleyebiliriz.

13. Toplam kalite yönetimi daha önce de ifade ettiğimiz gibi organizasyonlarda sadece ürün ve hizmet kalitesini değil, kalitenin tüm boyutlarını iyileştirmeyi amaçlıyor. Bu çerçevede “insan kalitesi”nin geliştirilmesi önem taşıyor. İnsan Kaynaklarının Yönetimi’nin toplam kalite yönetimi çalışmaları ile paralel yürütülmesi gerekiyor. Yerel yönetimlerde en başta tüm çalışanlara ve yerel topluluk üyelerine “insan” olarak değer veren bir anlayışın en geniş ölçekte yaygınlaştırılması şart. Bu çerçevede performans değerlendirme ve ölçme, motivasyon ve ödüllendirme çalışmalarına önem verilmelidir.

14. Yerel yönetimlerin varlık nedeni yerel topluluk üyelerinin ihtiyaçlarının en iyi şekilde karşılanmasıdır. Bu nedenle yerel topluluk üyeleri “vatandaş” olarak değil, “müşteri” olarak düşünülmeli ve kaliteli hizmet sunularak müşteri tatmininin yüksek düzeyde gerçekleşmesi sağlanmalıdır. Toplam kalite yönetiminin özünü “müşteri tatmini”nin oluşturduğunun unutulmaması gerekiyor. Kalite, müşteri istek ve beklentilerini ifade eder. Özetle, “müşteri odaklı kalite felsefesi” yerel yönetimlerde kurumsallaştırılmalıdır.

15. Çağımız bilgi toplumu olarak adlandırıldığına göre yerel yönetimlerde bilgi teknolojilerinden azami ölçüde yararlanılmalıdır. Toplam kalite yönetimi; bilgi teknolojilerinin organizasyonlarda en geniş ölçekte kullanılarak kalitenin ve perfor-

mans düzeyinin artırılmasını önermektedir.

16. Sosyal sorumluluk ve ahlak, toplam kalite yönetiminin diğer bir boyutunu oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerde çevreye, doğal kaynaklara, iş ve yönetim ahlakına değer verilmelidir.

17. Nihayet, yerel yönetimlerde toplam kalite yönetimi alanında başarıya ulaşabilmek için bu alanda yapılacak çalışmaların asla bitmeyecek bir süreç olduğuna inanmak gerekir. Japonların KAİZEN adını verdikleri “Sürekli Gelişme” felsefesinin, toplam kalite yönetiminin temel yapı taşlarından birisi olduğu en başta kabul edilmelidir.

SONUÇ

Dünyada ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel alanlarda hızlı değişim ve dönüşümlerin sözkonusu olduğu bir çağda yaşıyor ve bu sürecin daha da hızlanacağı tahmin edilen yeni bir Bin Yıla doğru hızla yaklaşıyoruz. Tüm bu gelişmelere paralel olarak yönetim alanında da dünyada bir değişim süreci yaşanıyor. Geleneksel merkezîyetçi, vesayetçi, bürokratik kamu yönetimi anlayışı artık önemini kaybetmiş ve yerini çağdaş yönetim anlayışı olan Toplam Kalite felsefesine bırakmış bulunuyor.

Toplam Kalite anlayışı ile dünyada “yönetimde rönesans” adını verebileceğimiz bir dönemi yaşıyoruz. Tüm ülkeler içeride ve dışarıda “kalite” için yarışıyorlar. Deyim yerindeyse, dünyada bir “Kalite Devrimi” gerçekleşiyor. Kalitenin uluslararası alanda ve yurt içinde rekabet gücünün temeli olduğu düşünüldüğünde bu değişim trendinin gerisinde kalmamamız gerekiyor. Tüm kamu sektöründe ve bu çerçevede yerel yönetim kuruluşlarında toplam kalite yönetimini uygulamak konusunda daha fazla gecikmemeliyiz.

KAYNAKLAR

- AKTAN, Coşkun Can, **Değişim ve Yeni Global Yönetim**, İstanbul: MESS Yayını, 1997.
- AKTAN, Coşkun Can, “Kamuda Kalitesizliğe Çözüm İçin Toplam Kalite”, **Ekonomik Forum**, 15 Haziran 1997, s. 56-61.
- AKTAN, Coşkun Can, “Yönetimde Rönesans”, **Ekonomik Forum**, 15 Ocak 1998, s. 58-62.
- BARBOUR, George P., Thomas W. Fletcher and George A. Sipel., **Handbook: Excellence in Local Government Management**, Washington DC: ICMA, 1984.
- BAŞBAKANLIK, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, **Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi**, Ankara: IULA-EMME Yayını, Kent Basımevi, 1993.
- BAŞBAKANLIK, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, **Yönetimler Arası İlişkiler**, Ankara: IULA-EMME Yayını, Kent Basımevi 1993.

- CARR, David K., and Ian Littmann, **Excellence in Government**, Total Quality Management in the 1990s, VA: Coopers& Lybrand, 1993.
- COHEN, Steven and Ronald Brand, **Total Quality Management in Government**, San Francisco: Jossey- Bass, 1993.
- DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi, Ankara: 1994.
- DPT, **Belediyelerin Yeniden Yapılanmaları İle İlgili Çözüm Önerileri**, (Hazırlayan: Fatih Uğurlu), Ankara: 1995.
- FEDERAL Quality Institute, **Intruduction to Total Quality Management in the Federal Government**, Washington DC: 1991.
- HUNT, Daniel V. Quality Management for Government: A Guide to Federal, **State and Local Implementation**, Milwaukee, Wis: ASQC Quality Press, 1993.
- MORGAN Colin and Stephen P. Murgatroyd, **Total Quality Management in the Public Sector: An International Perspective**, Philadelphia: Open University Press, 1994.
- NATIONAL Performance Review, Creating Government That Works Better and Costs Less, **Status Report**, 1994. Washington DC: September, 1994.
- OSBORNE, David and Ted Gaebler, **Reinventing Government** - How The Entrepreneurial Spirit is Transforming in the Public Sector, Addison Wesley: 1992.
- SAVAS, E.S., **Privatization** The Key to Better Government-, New Jersey: Chatham House Pub. 1987.
- TOBB, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması - Yerel Yönetim Reformu**, (Özel İhtisas Komisyonu Raporu), Ankara: 1996.
- TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırması**, - Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubu Raporu, Ankara: 1992.
- TÜSİAD, **21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet**, (Hazırlayan: Coşkun Can Aktan), İstanbul: 1995.
- TÜSİAD, **Yerel Yönetimler- Sorunlar ve Çözümler**, (Hazırlayan: Selçuk Yalçındağ), İstanbul: 1995.
- WORLD BANK, **World Development Report** 1997, The State in a Changing World, Washington DC: 1997.

KAMU YÖNETİMİNİ YENİDEN DÜZENLEME İHTİYACI

Dr. Cengiz AKIN

Mülkiye Başmüfettişi

GİRİŞ

Ülkemizde yönetimin yeniden düzenlenmesi çalışmaları, Tanzimatın ilanı ile ilk kez gündeme gelmiş, daha sonra da üzerinde en çok durulan konulardan biri olmuştur. Tanzimatçı devlet adamları Devlet yönetiminde yeniden düzenleme çalışmaları ile merkezi hükümetin taşradaki egemen grupları kontrol etme, halkın, kazanç, can ve mal güvenliğini sağlamayı amaçlamışlardır.¹ Birinci ve ikinci Meşrutiyet dönemlerinde, yeniden düzenleme çalışmaları için yoğun çaba harcanmasına rağmen, yapılan değişikliklerin belirli ilkelere dayandırılmaması nedeniyle iş bölümü ve koordinasyon bakımından yetersiz ve güç çalısır bir kuruluş meydana gelmiştir.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra girilen ekonomiyi, sosyal güvenlik ve refah hizmetlerini geliştirme, ülkeyi imar etme hareketi, yönetimin yeniden düzenlenmesini ön plana çıkartmıştır. Bu konuda ilk girişim de 1947 sonlarında Başbakanlığın talebi üzerine Devlet örgütünde rasyonellik sağlayacak önlemleri incelemek üzere birçok bakanlıklarda komisyonların kurulması olmuştur. 1948 yılında, yine Başbakanlığın talebi üzerine muhtelif devlet daireleri ve Bakanlık teftiş kurulları yönetimin yeniden düzenlenmesi konusunda rapor hazırlamışlardır. Bunlarla da yetinilmeyerek, yabancı uzmanlara ve uluslararası örgütlere incelemeler yaptırılmıştır.²

1950'li yıllarda da devam eden çalışmalar 1960 yılına gelindiğinde kurulan temel kurumlarla güç kazanmıştır. 1960 yılında 91 sayılı Kanunla "Devlet Planlama Teşkilatı Kurulması Hakkında Kanunun Kabulü" ile DPT'nin kurulması, 160 sayılı Kanunla Devlet Personel Dairesinin kurulması, TODAİE'nin yeniden düzenleme çalışmalarının tartışıldığı, geliştirildiği ve yürütüldüğü bir merkez haline gelmesi ile yeniden düzenleme çalışmalarında önemli aşama sağlanmıştır.

Kamu yönetiminde yeniden düzenleme çalışmalarına sistem bütünlüğü içinde

1 İlber ORTAYLI, Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler, Ankara: TODAİE, 1974, s.4.

2 Kenan SÜRGİT, Türkiye'de İdari Reform, Ankara: TODAİE, 1972, ss. 65-67.

yaklaşan ilk köklü ve ciddi çalışma 1962-1963 yıllarında gerçekleştirilen ve kısaca MEHTAP olarak adlandırılan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi olmuştur. 1971’de yönetimin yeniden düzenlenmesi gündeme gelmiş, bu konuda alınmış gerekli önlemleri belirlemek amacı ile “İdari Reform Danışma Kurulu” adıyla bir kurul oluşturulmuştur. Bu kurul, yaptığı çalışmaları İdari Reform Danışma Kurulu Raporu; İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler başlığı altında rapora bağlanmış ve kamuoyunun bilgisine sunmuştur. Benzer çalışma 12 Eylül 1980’den sonra da yapılmıştır. Bu çalışmalarda kimi yönetsel ve örgütsel konular üzerinde durularak Kanun Hükmünde Kararname tasarıları hazırlanmıştır.

1988 yılında, Devlet Planlama Teşkilatı TODAİE’den Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık program uygulamalarına ışık tutacak biçimde, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak, Avrupa Topluluklarına katılma kararı almış olan Türkiye’nin, Topluluklara yönetsel uyum alanında yapması gerekli hazırlıkları saptamak üzere, bir yönetim araştırması yapmasını istemiştir. Merkezi yönetimi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, bunların taşra örgütleri, yerel yönetimler ve öteki kurumları kapsayan araştırma TODAİE tarafından Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) olarak ele alınmış ve yapılan çalışmalar raporlaştırılarak kamuoyunun bilgisine sunulmuştur.³

Yukarıda kısaca bahsedilen bu çalışmalardan, çeşitli biçimlerde yararlanılmış olsa da uygulamaya çok sınırlı ölçüde aktarıldığını söylemek mümkündür. Başta Ulusal Kalkınma Planları ve Hükümet Programlarında kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine “geniş bir biçimde ve özenle” yer verilmiş olmasına karşın uygulamada ne yazık ki siyasal destek ve kararlılıktan yoksun kalmıştır. Bu nedenle kamu yönetiminin işleyişi hep olumsuzla doğru yol almıştır. Bugün ise konu artık, deniz tükenmiş olduğu için “ele alınıyor, üzerinde duruluyor görüntüsü” verilemeyecek ve ertelenemeyecek bir noktaya gelinmiştir.

I - Yeniden Düzenlemenin Anlamı, Amacı ve Kapsamı

Yönetim, toplum sisteminin bir alt sistemidir ve toplum sistemi ile hem de bu sistemin öteki ünitelerini teşkil eden diğer alt sistemlerle ilişkileri vardır. Doğal olarak parçası olduğu toplum sisteminden etkilenir ve onu etkiler. Yönetim sistemi, görevlerini toplum sistemi içinde yerine getirir. Bu nedenle yönetim sistemi görevlerini yerine getirirken toplum sistemine uymak, hedef saptamak ve değişen koşullara göre hedef değiştirmek durumundadır.⁴

³ Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor, Ankara: TODAİE, 1991, ss. 2-3.

⁴ Kenan SÜRGİT, Türkiye’de İdari Reform, s. 14.

Yönetim sisteminin, örgüt yapısı, personelin nitelikleri, kullandığı araç ve yöntemleri ile kuruluş sırasındaki koşullara uygun olması ve o günün ihtiyaçlarını karşılamış olması mümkündür. Ancak, örgüt, mevzuat, araç, gereç, yöntemler değişen koşullar içerisinde zamanla etkililiğini kaybeder, yıllar geçtikçe ihtiyaçları karşılamaktan uzaklaşırlar. Yöneticilerin kendi kendine yaptığı değişiklikler, yönetimi, iç ve dış ilişki ve koşullarda meydana gelen değişikliklere uydurmaya yetmeyebilir. Bazen iç ve dış etkenler, bazen de siyasal ve hukuki güçler, dıştan gelen değişiklik ihtiyacına hızla uymayı güçleştirebilir. Ancak, bunun bu biçimde sürdürülmesi de imkânsızdır. Bu durumda yönetimin yeniden düzenlenmesi zorunludur.

Eğer bir yönetim;

- 1- Şimdiki istekleri karşılayamıyorsa,
 - 2- Şimdiki istekleri karşılamakla birlikte yeni istekler karşısında çaresiz kalıyorsa,
 - 3- Sadece bugün için yaşıyor ve ileriye göremiyorsa,
 - 4- Görevlerinin gerektirdiği en etkili yöntemleri bulamıyorsa ve kendi faaliyet alanındaki gelişmelerden habersiz ise,
- yeniden düzenlemenin zorunlu olduğu kabul edilir.

Bu anlamda yeniden düzenleme, sistemli değişikliğe elverişli olmayan statik bir yönetim düzenini sistematik ve sürekli değişikliğe elverişli bir düzene çevirme amacını güden yönetimin modernleştirilmesi ile eş anlamlıdır.⁵ Yeniden düzenlemenin dayandığı temel düşünce, faaliyetler ve ilişkiler sisteminin, gelişmeyen, içinde faaliyette bulundukları çevrenin koşullarındaki değişikliklere ayak uyduramayan yönlerini geliştirmek ya da geliştirilmelerine olanak sağlamaktır. Böylece yeniden düzenleme, giderek ve sürekli değişikliklerin tümünü kapsayan yönetimi geliştirmeden farklı olarak alışılmış olan dengeleri değiştirmeyi, mevcut düzenin katılıklarını gidermeyi amaç edinen büyük değişikliklerin gerçekleştirilerek yeni bir dengenin kurulmasını, çeşitli kademelerdeki önlemlerin birbirine bağlanarak bütünleştirilmelerini sağlamaya yönelmiş, kararlı ve planlı bir çaba olmaktadır.⁶ Yeniden düzenleme yaklaşımı, öz olarak, daha hızlı, daha etkili ve daha verimli bir kamu yönetim sisteminin kurulabilmesini amaçlamaktadır.⁷

5 Kenan SÜRGİT, Organizasyon ve Metot Hizmeti, Ankara: TODAİE, 1979, s.4.

6 İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Öneriler ve İlkeler, Ankara: TODAİE, 1972, ss. 8-9.

7 Selçuk YALÇINDAĞ, Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine, AİD, Cilt 4, Sayı: 2, Ankara TODAİE, 1971, s. 25; Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor, s.1.

Kamu yönetimini yeniden düzenleme çalışmalarında söz konusu olan sadece yönetim sistemi değildir. Bu sistemle çevre arasındaki ilişkilerin de ele alınması gerekmektedir. Bu nedenle kamu yönetimi yeniden düzenleme kapsamına, yönetim sistemi yanında konu ile ilişkili olan siyasal kurumlar, yargı sistemi, ekonomik ve sosyal yapı ile ilgili sorunlar da alınmalı ve bu kurum ve yapılara ilişkin öneriler getirilmelidir.

II - Yönetimin Yeniden Düzenlenmesini Gerektiren Nedenler ⁸

Yönetimde yeniden düzenlemeyi zorunlu kılan değişiklikler pek çoktur.

1- Yönetimde yeniden düzenlemeyi gerektiren nedenlerin başında hizmetlerin değişen ve gelişen koşullara uyumlu duruma getirilmesi gelmektedir. Bu uyurluğun sağlanması, hizmetlerin geliştirilmesine yol açarken, hizmet geliştirilmesi de yapısal anlamda, örgütsel büyüme ile kendini göstermektedir.

2- Yeni teknoloji, donatım ve bilgilerin yönetime uygulanması da örgüt yapısında, personel düzeninde, kullanılan yöntemlerde ve yararlanılan araç ve gereçlerde köklü değişiklikler yapılması zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır.

3- Yönetimin yeniden düzenlenmesini gerektiren nedenlerden biri de hizmetleri gören personelde aranan niteliklerin değişmesi ve genellikle de artmasıdır.

4- Hizmetten yararlanan halkın, daha kolay, daha ucuz ve daha kaliteli hizmet beklentisi yeniden düzenleme önlemleri almaya zorlayan etkenlerin başında gelmektedir.

5- Kanun metinlerine sıkı sıkıya bağlı kalmaya dayanan aşırı derecede şekilci, geleneksel anlayış ve hukuksal yapıda meydana gelen değişiklikler de yönetsel işlem ve metotlarda değişikliklerin yapılmasını gerektirmektedir.

6- Yönetim ile sosyo-ekonomik yapı ve siyasal düzen ilişkilerindeki uyumsuzluklar, devletin üstlenmesi gerekli yönetsel görev ve sorumluluklar konusunda yönetim anlayışında ortaya çıkan değişimler de yeniden düzenlemeyi gerektirmektedir.

Görüldüğü gibi yönetimde yeniden düzenlemeyi gerektiren etkenler çeşitlidir ve ülkeden ülkeye farklılıklar da gösterilebilir. Ancak, yukarıda sayılan nedenlerin tamamının Ülkemiz Kamu Yönetiminin yeniden düzenlenmesi için geçerli olduğunu söylemek mümkündür.

8 SÜRGİT, Organizasyon ve Metot Hizmeti, ss. 11-15; SÜRGİT, Türkiye’de İdari Reform, ss. 22-27; Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor, ss. 1-2.

III - Yönetimi Yeniden Düzenlemenin Özellikleri ⁹

1- Yönetimi yeniden düzenleme kültürel değişme, teknolojik yenilik ve modernizasyon gibi sosyal değişimin bir ögesidir.

Yönetimi sadece kurumların çalışmaları çerçevesinde ele almak doğru değildir. Bunun yerine bir sistem olarak ve tüm fonksiyonları ile birlikte düşünmek gerekir. Yeniden düzenlemenin temelinde yatan, yönetimin gerçekten önemli olduğu, ihmal edilecek, kenara atılacak bir şey olmadığı ve yönetimde elde edilecek gelişmenin öteki amaçların gerçekleşmesine önemli katkıda bulunacağı fikridir.

2- Yeniden düzenleme asıl amaçların bir fonksiyonudur.

Yönetimin yeniden düzenlenmesi kendisi için istenmez, sadece asıl amaçların bir fonksiyonudur. Yeniden düzenleme daha temel ve uzun vadeli amaçların gerçekleştirilmesi için bir ara hedef, kurumlan istenen yönde geliştirmek için yapılan daha geniş çabanın sadece bir adımı, aşamasıdır.

3- Yeniden düzenleme zaman alıcıdır ve sürekli bir süreçtir.

Yeniden düzenlemeler yavaş ve zaman alıcıdır. Davranışlarda ve insan ilişkilerinde esaslı değişiklikler yapılmasını öngören yeniden düzenlemeler, çok sayıda kararların ürünüdür. Sadece birbirlerini izlemekle kalmazlar, etkileri kümülatiftir.

Yönetimin yeniden düzenlenmesi belirli bir zamanda yapılıp sona eren tek bir değiştirme hareketinden ibaret olmayıp, sabır ve özenle kesintisiz yürütülmesi gerekir.

4- Yönetimin yeniden düzenlenmesi aslında yönetimin kendisine düşen bir görevdir.

Her kuruluş gibi yönetim de ancak, kendi yetkililerinin ve uzmanlarının bilgi, tecrübe ve anlayışları ile düzeltilip geliştirilebilir. Oysa yönetimde şimdiye kadar görülen tipik davranış, bunu kendi dışında bazı tılsımlı formül sahiplerinin başarabilecekleri bir iş saymak olmuştur.

5- Yönetimin yeniden düzenlenmesi mevzuat hazırlamak ya da mevzuatta değişiklik yapmaktan ibaret değildir.

Yeniden düzenlenilen mevzuatın değiştirilmesi biçiminde anlaşılması doğru olmaz. Aslında mevzuatta yapılacak değişiklikler, yeniden düzenleme çalışmalarının

9 DİNÇER - ERSOY, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), Tavsiyelerin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması, Ankara: TODAİE, 1974,ss. 352-359. SÜRGİT, Organizasyon ve Metot Hizmeti, ss. 5-10. SÜRGİT, Türkiye'de İdari Reform, ss.13-22.

bir sonucu uygulamaya konulmaları için bir araç olmalı ve yeniden düzenlemeyi gerektiren nedenlerin ciddi bir biçimde incelenmesine dayanmalıdır. Yeni yasal düzenlemeler gerekli ancak, tek başına abartılacak çalışma olmamalıdır.

6- Yeniden düzenleme personelin işten çıkartılması amacını gütmaz.

Çoğu zaman yeniden düzenleme çalışmaları, salt devlet personeli sayısında azaltma çalışması olarak görülür. Oysa yeniden düzenleme çalışmalarının hedefi çeşitlidir. Ancak, yeniden düzenleme çalışmalarının bir sonucu olarak personel sayısında tasarruf sağlanabilir. O nedenle bu çalışmalar mevcut personeli ürkütmemelidir.

7- Yeniden düzenleme sözle gerçekleşemez.

Yeniden düzenlemede sonuçlar önemlidir. Niyetler, stratejiler, hazırlanan raporlar, tedavi listeleri, uygulama girişimleri önemli değildir. Yeniden düzenleme için hareket, uygulama gereklidir. Güçlüklerden geçici olarak kurtulma yeniden düzenleme sayılmaz. Yeniden düzenlemenin amacı, ortaya çıkarılan aksaklıkların düzeltilmesidir.

8- Yeniden düzenleme tartışılmalıdır.

Yeniden düzenleme çalışmalarını genel olarak herkes destekler, fakat özelliklere inince destek azalır. Yeniden düzenleme çalışmalarının etkilediği kişilerin sayısı arttıkça tartışmalar da artar.

Bu özellikleri dikkate alarak Kamu Yönetimimizde şimdiye değin yapılan çalışmaları değerlendirdiğimizde, yapılanları yeniden düzenleme olarak kabul etmek mümkün değildir. Çünkü kapsamlı girişimler araştırma-rapor aşamasında kalmış, uygulamaya geçmemiş, diğer çabalar da plansız, ilkesiz, sınırlı ve geçici iyileştirmelerden ibaret olmuştur.

IV- Yeniden Düzenleme Amaçlı Araştırmalar ve Varılan Sonuçlar

Ülkemizde kamu yönetimimizin yeniden düzenlenmesi çalışmalarına 1940'lı yıllarda başlanmıştır. Ancak, bu konuda kapsamlı ve ilk ciddi çalışma Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (METHAP) olmuştur. Devlet Planlama Teşkilatı ile Türkiye ve Orta Doğu Amme idaresi Enstitüsü yetkilileri arasında yapılan görüşmeler sonunda hazırlanan proje, Bakanlar Kurulunun 13.2.1962 gün ve 6/209 sayılı kararına dayanılarak hazırlanmıştır. Bakanlar Kurulu bu kararda;

“a- Türkiye Merkezi Hükümet Teşkilatına dahil bakanlık, daire ve müesseseler arasında (Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Emniyet, Üniversiteler ve İktisadi Devlet Te-

şebbüsleri hariç) merkezi hükümet görevlerinin dağılış tarzını tespit etmek ve bu dağılışın amme hizmetlerinin, en verimli tarzda ifasına imkân verip vermediğini inceleyerek bu hususta teklif ve tavsiyelerde bulunmak üzere Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Personel Dairesi, ilgili fakülteler ile bakanlık ve dairelerin işbirliği yapması suretiyle bir araştırma yapılması ve bu araştırmayı sevk ve idare edecek Proje ve İdare Kurulunun Başbakanca seçilmesi,

b- Devlet Personel Dairesinin, en kısa zamanda personel rejimi ile ilgili raporun hazırlanışı ve bunun için gerektiği şekilde takviye edilmesi”ni kararlaştırmıştır.¹⁰

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi çalışmaları iki ayı aşkın bir hazırlıktan sonra, 24 Nisan 1962 tarihinde fiilen başlamış ve Proje Yönetim Kurulu Raporunun 24 Nisan 1963 tarihinde Başkanlığa sunulması ile sonuçlanmıştır. Proje Yönetim Kurulu Rapor özeti ile T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi üzerinde çalışmalar bir süre daha devam etmiş, daha sonra, bu üç eser Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından bastırılarak Bakanlıklara ve öteki kuruluşlara dağıtılmış ve ilgililerin yararına sunulmuştur.

Raporda güdülen temel amaç, merkezi hükümet görevlerinin en uygun tarzda dağıtılışını sağlamak suretiyle, daha rasyonel teşkilat ve usulleri, daha sistematik bir planlama ve koordinasyonu, daha etken bir mali kontrolü ve daha iyi işleyen bir personel sistemi sağlamayı hedef tutan tedbirlerin uygulanması için sağlanan bir zemin hazırlamak, bakanlık ve kuruluşların iç teşkilat ve usullerinin geliştirilmesi hususunda yapılacak çalışmalara ışık tutmak ve idareyi geliştirme görevini üzerine alacak mekanizma hakkında tavsiyelerde bulunmak olmuştur. Raporda, araştırma konusu yapılan bakanlık, daire ve kurumlar arasında görev dağılışı, görev ikilemleri, görev boşlukları, tekerrürler ve eksik yapılan hizmetler konuları üzerinde durulmuştur.¹¹

Raporda Merkezi Hükümet görevlerinin yerine getirilmesi ve yürütülmesi bakımından göze çarpan temel eksiklikler;

- 1- Mali İmkân Yetersizliği,
- 2- Personel Aksaklıkları,
- 3- Yön Gösterme ve Gözetim Yokluğu,

10 Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, Ankara: Balkanoğlu Matbaacılık Ltd. Şirketi, 1963, s. 435.

11 SÜRGİT, Türkiye’de İdari Reform, ss. 86-87.

- 4- Teşkilat Bozuklukları,
 - 5- Kırtasiyecilik,
 - 6- İyi Düzenlenmeyen Merkeziyetçilik,
 - 7- Eksiklikleri Gidermeyi ve Aksaklıkları Düzeltmeyi İdarenin Kendi Görevleri Arasında Görmesi,
- şeklinde sayılmıştır.¹²

Bu raporun yayınlanmasında on yıl sonra “MEHTAP önerilerinin ne oranda ve nasıl uygulandığını, uygulanmayanları, uygulanmama nedenlerini incelemek, idarenin önerileri karşısında tepkisini ortaya koymak ve idari reformun nerede bulunduğunu açık olarak saptamak” amacıyla yapılan araştırma sonucunda Reformun, başsız, sistemsiz ve dağınık bir biçimde geliştiği, Reformun sistem yaklaşımından çok bireysel tutumla ele alındığı, uygulamada eşgüdümün olmadığı, tavsiyelere büyük ölçüde olumlu bakıldığı, ancak, uygulamanın genellikle çok düşük düzeyde kaldığı, sonucuna varılmıştır.¹³

27 Mayıs 1960’tan sonra olduğu gibi 12 Mart 1971 ve 12 Eylül 1980 siyasi kriz dönemlerinde de kamu yönetiminde yeniden düzenleme çalışmaları ön plana çıkmış, bu amaçla yine kapsamlı çalışmalar yapılmış, raporlar hazırlanmıştır. 29 Mayıs 1971 gün ve 7/2527 sayılı kararname ile oluşturulan İdari Reform Danışma Kurulu, yaptığı çalışma sonucu hazırladığı raporla yeniden düzenleme çalışmalarında izlenecek yolu, uyulacak ilkeleri belirlerken, 12 Eylül 1980’den sonra başlayan ve 1982 yılında sonuçlanan çalışmalarda ise ilgililere yol gösterici yönetsel ve örgütsel konular üzerinde durulmuş, örgütlenmeye ilişkin çeşitli kanun hükmünde kararname tasarıları hazırlanmıştır.

Nihayet en son olarak, kamu yönetimi sisteminin yeniden incelenmesi amacıyla, Devlet Planlama Teşkilatınca 1988 yılında TODAİE’den bir yönetim araştırması yapması istenmiştir. Konu TODAİE tarafından bir Kamu Yönetimi Projesi (KAYA) olarak ele alınmıştır. Çalışmalar sonucunda hazırlanan Genel Raporda:

1 - Kamu yönetimi kapsamındaki bir kısım görevlerin ya hiç yapılmadığı ya da sınırlı ölçüde ve amaçtan uzak biçimde gerçekleştirildiği,

2- Hizmette, birlik ve bütünlüğün temel sorunu olarak her alanda kendisini gösterdiği,

12 Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, ss. 416-419.

13 Nabi DİNÇER - Turan ERSOY, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP). Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması, Ankara: TODAİE, 1974, ss. 353-357.

3- Görevi gerçekleştirecek işlevsel nitelikte örgütsel düzenlemelere gidilmediğinden, eldeki yapının gereksinimleri karşılayamadığı,

4- Önemli orandaki merkezi yönetim görevlerinde, gereksiz ve amacı aşan bir örgütsel büyüklüğe ulaşıldığı,

5- Merkezi yönetim görevlerindeki oransal artışın, sistemin birçok noktada tıkanmasına ve işleme bozukluklarına neden olduğu,

6- Yönetimde genel bir kaynak sıkıntısı çekilirken, öncelikli olmayan kimi konularda kaynak savurganlığına yol açıldığı,

7- Kamu kuruluşlarında görev, yetki, sorumluluk dengesinin iyi kurulamadığı,

8- Kimi kamu örgütlerinde, bunların kuruluşuna gerekçe olan görevin azalmasına karşın, süreç içinde toplumsal gereksinimlerden kaynaklanan ikincil görevlerin asıl görevlerin yerini aldığı,

tespit edilmiştir.

Aynı Proje Kapsamında yürütülen çalışma sonunda hazırlanan Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporunda Yerel Yönetimlerin;

1- Demokratik niteliklerinin yetersiz olduğu,

a) Yürütülebilir karar alma yetkilerinin yeterli olmadığı,

b) Halk katılımının yeterli olmadığı,

c) Yönetimsel saydamlığın yeterli olmadığı,

2- Yetki ve sorumluluk, kaynak ve yürütülebilir karar alabilme bakımlarından güçsüz oldukları,

3- Etkili ve verimli hizmet üretemedikleri,

ortaya konulmuştur.¹⁴

Kamu yönetiminde yapılan genel amaçlı çalışmalar yanında yerel yönetimleri yeniden düzenlemek ve geliştirmek amacıyla, İçişleri Bakanlığı'nca 1966-1972 yılları arasında, yürütülen İç-Düzen Projesi, 1978 yılında Yerel Yönetimler Bakanlığı kurulması, Türk Belediyecilik Demeği, Türk İdareciler Derneği, Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği gibi çeşitli kurum ve kuruluşların iyi niyetli çabaları da yerel yönetimlerin önemini vurgulamaya fırsat vermekten öteye gidememişlerdir.¹⁵

14 Kamu Yönetimi Araştırması Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, Ankara: TODAİE, 1992, ss. 2-5.

15 Ruşen KELEŞ, Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul: Cem Yayınevi, ss. 364-379.

SONUÇ

Bu tespitler ülkemizde yeniden düzenleme çalışmalarının başladığı günden bugüne kamu yönetimimizde yaşanan sorunların giderek arttığını ve ağırlaştığını göstermektedir. Onun içindir ki Devlet yönetiminde sorumluluk almış üst düzey yöneticiler “çöküntüden” bahsetmeye başlamışlardır. Ve nihayet Sayın Cumhurbaşkanımız, “Devletin tepeden tırnağa reforma ihtiyacı olduğunu, mahalli idarelerle, merkezi yönetim arasındaki ilişkilerin özellik taşıdığını, mahalli idareler organlarına düşen görevlerin yeniden tespit edilmesi gerektiğini” ifade etmiştir.¹⁶

Ülkemizin sosyal ve ekonomik kalkınması yolunda değerlendirmelerin yapıldığı, ilkelerin saptandığı ve alınacak önlemlerin gösterildiği en önemli metinlerden olan Yedinci Beş Yıllık (1996-2000) Kalkınma Planında da “Kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması amacıyla devletin rolünün değişen koşullar çerçevesinde yeniden tanımlanması ve değerlendirilmesi, kamu yönetiminin teşkilat yapısı, işleyişi ve personel rejiminden kaynaklanan sorunların giderilmesi ihtiyacının önemini koruduğu” tespiti yapılmıştır. Bu tespitten sonra sorunların çözümü için alınacak önlemler sıralanmıştır. Planda;

Önceki planlarda olduğu gibi, verimsiz ve pahalı devlet yapılanması ve işleyişinin önlenerek, tasarruf ve etkinlik ilkeleri çerçevesinde yeniden düzenleneceği,

Devletin rolünün küreselleşme ve entegrasyon politikaları çerçevesinde yeniden tanımlanacağı,

Kamu görev ve yetkilerinin merkez teşkilatı, merkezin taşra kuruluşları ve yerel yönetimler arasındaki dağılımı, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerinin uygulanması yönünden gözden geçirileceği,

Kamu personeli reform paketi hazırlanarak uygulamaya konulacağı,

Yönetimi yargı dışında denetleyen ancak, yönetime de bağlı olmayan Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin kurulacağı,

İnsangücü envanteri ve planlarının yapılarak iş analizlerine dayalı norm kadroların hazırlanacağı,

Eşit işe eşit ücret ilkesinin uygulanmasına yönelik bir ücret sisteminin kurulacağı,

Mevzuatta kodifikasyona gidileceği,

Yönetici sınıfında yer alacak devlet memurlarının üst düzeyde eğitimden geçirilip yönetici formasyonunun kazandırılmasının temin edileceği,

16 TRT-1 Haberler, 5.7.1997, saat: 20.00.

Devlet-vatandaş ilişkilerinde halka dönük bir yönetim anlayışı ile açıklık ilkesi esas alınarak, beyan esasına dayalı uygulamaların geliştirileceği ve gereksiz formalitelerin ayıklanmasının sağlanacağı,

Çağdaş yönetim teknolojisinden bilinçli bir biçimde yararlanılacağı,

Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat'ın günün koşullarına ve ihtiyaçlarına göre yeniden düzenleneceği,

öngörülmüştür.¹⁷

Hiç kuşkusuz kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinde en önemli görev ve sorumluluk, görev başında bulunan siyasal iktidara düşmektedir. Çünkü bu çalışmalardan sonuç alınması büyük ölçüde siyasal iktidarın alacağı kararlara, vereceği desteğe, göstereceği tutarlılığa bağlıdır. Siyasal iktidarların teşhis, hedef, niyet ve önceliklerini gösteren Hükümet Programları bu bakımdan çok önemlidir. Halen görev başında bulunan 55. Cumhuriyet Hükümetinin programında “kamu yönetimimizin yeniden yapılandırılmasının” kaçınılmaz olduğu vurgulanmıştır. Programda;

Kamu personel rejimindeki sorunların çözümüne önem verileceği,

Yerel yönetim ve merkezi yönetim arasındaki görev, yetki ve kaynak paylaşımının yeniden düzenleneceği,

Yerel hizmetlere ilişkin kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerinde demokratik katılımı ve şeffaflığı sağlayıcı tedbirlerin alınacağı,

Adalet hizmetlerinde adil, hızlı, etkin ve ekonomik sonuç almayı sağlamak üzere, teşkilat yapısında, hukuk kurallarında, hakim, savcı ve adalet meslek personeline ilişkin politikalarda köklü düzenlemelerin yapılacağı,

belirtilmiştir.¹⁸

Yukarıda, kısaca özetlenen gelişmelerden öyle anlaşılmaktadır ki; ülkemizde Cumhuriyetimizin kuruluşundan bugüne kamu yönetiminde ciddi anlamda yeniden düzenleme çalışmaları yapılmamıştır. Bu konuda gösterilen çabalar, yeniden düzenleme özelliklerini içermeyen, plansız, geçici ve sınırlı iyileştirmelerden ibaret kalmıştır.

Yeniden düzenleme çalışmalarına, planlı kalkınma dönemine girilmesi ile araştırma, değerlendirme ve tespit bağlamında özel bir önem verilmiştir. Bu

17 Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), Resmi Gazete, 25 Temmuz 1995, Sayı: 22354, ss. 14-101.

18 Hükümet Programı, Resmi Gazete, 13 Temmuz 1997, Sayı: 23048.

alışmalar özellikle siyasi kriz dönemlerinde ön plana çıkmıştır. Kapsamlı araştırmalar yapılmış, raporlar düzenlenmiş, yasa tasarıları hazırlanmıştır. Büyük emek ve zaman harcanarak yapılan araştırmalar sonucunda hazırlanan raporlar rafa kaldırılmış, uygulama yöneticilerin bireysel tutumlarına kalmıştır.

Yeniden düzenlemelerin ne olup ne olmadığı, ihmale gelecek bir iş ve görev olmadığı, ne yazık ki kamuoyuna yeteri ölçüde duyurulamamıştır. Onun iindiri ki bazı mevzuat değişiklikleri ve yasal düzenlemeler kamuoyuna büyük reform şeklinde sunulabilmiştir. Yeniden düzenlemenin aslında yönetimin kendisine düşen bir iş ve görev olduğu gerçeği de st düzey yöneticiler tarafından yeteri kadar benimsenmediği için yeniden düzenleme bireysel tutumlara endekslenmiştir.

Doğrusu, yeniden düzenleme çalışmalarına kalkınma planları, yıllık programlar ve hükümet programlarında yeteri kadar yer verilmiştir. Ancak yazılanlar, siyasi destek ve kararlılıktan yoksun kalmıştır. Sorunun hep etrafında dönülmüş, işin esasına bakılmamıştır.

Kamu yönetimimizde sistem yaklaşımını benimseyen kapsamlı, ilkeli, planlı, sürekli yeniden düzenleme çalışmalarının yapılmamış olması belki de en çok yerel yönetimler alanında kendini göstermiş, yerel yönetimlerde yaşanan sıkıntılar kamuoyunun tepkisini çekmiştir. O nedenle, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi kamu yönetimi bütünlüğünden ayrı ele alınarak, öneri paketleri hazırlanmış, ayrı modeller geliştirilmiştir. Ancak, bunlar da uygulamaya konulamamıştır. Bugün artık kamu yönetimimizin tepeden tırnağa yeniden düzenlenmesi zorunluluğu ile karşı karşıyayız. Ekonomik ve sosyal kalkınmaya elverişli dinamik kamu yönetiminin kurulması, kamu hizmetlerinin görülmesinde kaynak ve zaman israfına son verilmesi, resmi işlemlerin daha hızlı ve basit yerine getirilmesi için artık kaybedecek zaman da kalmamıştır. Umarız uzatmalara gidilmez.

KAMU YÖNETİMİNDE ETİK VE YÖNETİCİLER

Yrd. Doç. Dr. N. Kemal ÖZTÜRK*

GİRİŞ

Bozulma, yolsuzluk ve ahlaki davranışa yönelik tavırların kişilerin pozisyonları tarafından belirlendiği görülmektedir. Şu söylenebilir ki, yolsuzluk, bozulma tanımlamaları ve ahlaki davranışın yerine neyin ikame edileceği değerlerin özel sektör işletmeleri, tıbbi, politik veya kamu yönetimine bağlı olarak değişir. Kamu hizmetinde çalışanlar iktidar ve etkileme isteği bakımından daha alakalıdır. Bu Machiavelli'nin nispeten haklı olduğuna işaret etmektedir. İşletme ve ticaretle uğraşanlar ise, kendi çıkarlarına daha çok düşkünlüdür. Bu yaklaşım ise Bentham'ın haklı olduğunu düşündürmektedir. Bu açıklamalardan sonra kişinin iyi ya da kötü olup olmadığını sormaktansa bu soruları ayırmak ve farklı şekillerde sormak daha faydalıdır. Siyasiler iyi midirler kötü müdürler?. Doktorlar ve avukatlar iyi mi kötü müdürler? Belirtmek gerekir ki insanların bütünüyle iyi ya da kötü olup olmadıkları bilinemez. Ancak biliyoruz ki, insanlar farklıdır ve yaptıkları işler ve dolayısıyla “iyilik” ve “kötülük” standartları duruma göre değişir. Çünkü iyi ve kötü kavramları değerlere ve yapılan işe göre farklılık arz eder.

Bu farklılıkların doğal sonucu olarak siyasetin, bürokrasinin (kamu yönetimi), tıbbın ve diğer alanların değişik etik anlayışları ve yaklaşımları olduğu rahatlıkla söylenebilir. Bu çalışmamızda öncelikle kamu yönetiminde etiğin anlamı ve bu konuda yapılan çalışmalar üzerinde durulacaktır. Ardından kamu yönetimi etiğine renk veren kamu yöneticilerinin davranışlarında etik alanların önemi üzerinde durulacaktır. Çünkü kamu yönetimindeki etik çalışmalarının niteliği ve yönelimi anlaşılmadan yöneticilerin kararlarında ne derece etkili olduğu veya olması gerektiği sorusu cevapsız kalacaktır. Ayrıca, bu konunun ülkemiz bakımından yeni olması nedeniyle kamu yönetimi etiği üzerinde durmak konunun daha iyi anlaşılmasına da yardımcı olacaktır.

* Muğla Üniversitesi İ.İ.B.F Kamu Yönetimi Bölümü.

Kamu Yönetimi Etiği ve Metodoloji

Sosyal bilimlerde birçok araştırmada olduğu gibi, etik konusunda yaygın olarak kullanılan yaklaşımlar pozitivist, ampirik ve rasyonel niteliktedirler. Pozitivizmde, bilgi doğal fenomenlerin özelliklerinin gözlemlenmesine dayanır. Bu doğal fenomenlerin özellikleri ve aralarındaki ilişkiler gözlemlenebilir ve fiziksel olarak hissedilebilir. Düzen ve kaosu hem fiziksel hem de sosyal dünyada görülebilir ve tarif edilebilir bir şekli vardır. Ampirizm ise, dünyadaki bilgiye hissetme deneyimiyle ulaşabileceğini ifade etmektedir. Rasyonalizm ise, nedenin, kendi başına varolma bilgisini ve eşyanın doğasını ifade edebileceğini ileri sürer. Rasyonalite ayrıca, gerçeğin birleşik, tutarlı, uyumlu ve anlaşılabilir bir sistemini ifade etmek için de kullanılabilir. Birlikte ele alındığında pozitivism, rasyonalite ve ampirizm epistemolojiyi veya bilgi teorisini oluşturur ki bu kamu yönetiminde yapılan çağdaş araştırmalarda en çok uygulanan yöntemdir.¹

Bu şekilde bilgiye ulaşmak objektif ve bilimseldir ve inançlardan, değerlerden ve tercihlerden farklıdır. Bu gerçeklerin mantık pozitivisminde bulunan değerlerden hassas bir ayrılma noktasıdır. Bu yaklaşımda bir başka varsayım ise fenomenler arasındaki ilişkilerde görülebilir modeller olduğudur. A hareketi B sonucunun bir nedenidir. Bu bireysel veya organizasyonel bir rasyonalite olarak hedef belirleyici yönelimlidir.

Bu yaklaşımla yapılan araştırmalarda beş metot söz konusudur. Birinci ve en çok kullanılan yöntem alan araştırmaları veya anket yöntemidir. Bu metodoloji özellikle davranışların, değerlerin ve tercihlerin belirlenmesi açısından faydalıdır. Birçok araştırmacı bireyci etik ve kolektif etik, rejimin sorumluluğu,² personel sorumluluğu gibi konuları ele alarak bir karışım şeklinde incelemektedirler. Bunların yanı sıra onur, yardımseverlik ve adalet gibi yönetimin temel değerlerinin karar alımında etkilerini konu edinen çalışmalar da vardır.³ Yöneticilerin karar alırken içinde bulundukları durumdan kaynaklanan çok sayıda fenomenin etkili olması, birçok araştırmacının yaklaşık bir düzine popüler etik konuyu ele almalarına ve incelemelerine neden olmaktadır.

-
- 1 H. George Frederickson, *Ethics and Public Administration* (Ed.), M. E. Sparpe, 1993, s. 243-263.
 - 2 John A. Rohr, *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*, 2nd ed New York, 1989, Marcel Dekker.
 - 3 H. George Frederickson, "Public Administration and Social Equity", *Public Administration Review*, Vol.50 (March/April), s.228-237

Pozitivist araştırma yönteminde ikinci olarak en çok kullanılan yöntem mülakat yöntemidir. Bu daha çok, açık uçlu sorulara benzer. Mülakat yönteminin avantajı, soruların ve cevapların yüz yüze verilmesinden dolayı belli bir cevabın ötesinde doğrudan nedene ulaşılabilmesidir.

Üçüncü olarak kamu yönetiminde etik araştırmalarında kullanılan yöntem ise, ikincil verilerin kullanılmasıdır. Yönetim bu bakımdan oldukça şanslıdır. Çünkü kendisine çok sayıda bilgi ve belge ulaşmaktadır ve bunları kendisi analiz etme imkânına sahiptir.

Bir başka araştırma yöntemi ise belli etik olayların ya da sorunların örnek olay olarak ele alınmasıdır. Örnek olay çalışmasında olayların tarafsız bir şekilde sosyal bilim yöntemlerine uygun olarak rapor edildiği varsayılır.

Son olarak bir takım deneyler kamu yönetiminde etik araştırmalarında kullanılmaktadır. Bu deneylerde genellikle etik ikilemlerin çözülmesine çalışılır. Araştırmacı deneyinde öznenin hareketlerini gözlemler.

Etik bir sorun üzerinde yapılan araştırmalarda, araştırmacıların birden çok metodu birlikte kullanmaları mümkündür. Bunun nedeni, birden fazla metod bir arada kullanılarak aynı sonuçların bulunmasının elde edilen bulgulara önemli bilimsel ispat niteliği kazandırdığının varsayılmasıdır.

Pozitivist, rasyonel, ampirik yöntemlerin kamu yönetiminde etik çalışmalarında kullanılması yöneticilerin değer ve davranışlarının belirlenmesinde özellikle faydalıdır. Ayrıca, belli ahlaki kılavuz ilke ve standartların inanç ve davranışlar üzerindeki etkisinin belirlenmesi bakımından da faydalı olmaktadır. Ancak bu araştırmaların birçoğu etik davranış hakkında bilgi vermez. Örnek olay çalışmalarının dışında, bu araştırmalar kamu yöneticilerinin ahlaki davranış davranmadığı problemini ele alırlar. Dolayısıyla bu araştırmalar davranış öncesini ele alarak kamu yöneticilerinin neye inandıklarını ve etik sorunlara nasıl baktıklarını ortaya koyarlar. Olay çalışmaları ise, etik sorunları ortaya koymakta ve kamu yöneticilerinin davranışlarının açıklanmasında yardımcı olmaktadır. Ancak bütün bu modellerde asıl problem, kamu yöneticilerinin neden bu şekilde davrandıklarının tam olarak açıklanamamasıdır.

Son zamanlarda pozitif perspektife yönelik önemli saldırılar vardır. Pozitivist-ampirik-rasyonel ekolün varsayılan objektifliğinin post-pozitif eleştirisine göre, hukuk, kurallar, organizasyonlar ve hükümetler gibi sosyal yapılar “insan

bilincinden bağımsız varlıklar değildirlir".⁴ Bu görüşe göre, "keşfedilmeyi bekleyen objektif gerçek yoktur." Bunun da ötesinde "realite" sosyal bir yapıya sahiptir. Pozitivist gelenekte sosyal dünya bireysel algılamanın dış yönüdür, dokunulur, ulaşılabilir, ampirik özellikleri vardır. Bu bakımdan bu alandaki çalışmalar tabii bilimlerden aktarılmıştır. Hipotezlerin test edilmesini bilimsel kesin teknikler izler. Post-pozitivistler bu görüşü reddederler. Onlara göre, gerçek objektiflik tamamen imkânsızdır. Bundan dolayı bu sübjektif metodolojik yaklaşımlar sosyal deneyimin anlaşılmasında daha derin noktalara varılmasını sağlarlar. Pozitivistlerin değerden bağımsız objektivitelerine karşın post-pozitivistler araştırmaların değer merkezli olması gerektiğini tartışmaktadırlar. Bu bakımdan araştırmacı değerini öncelikle açıklıkla ortaya koymalıdır. Post-pozitivist analizin yaklaşımı yorumcu metottur. Yoksa objektif gerçeklerin yorumlanması değildir. Gerçeklerin ve değerlerin pozitivistizmde olduğu gibi ayrılması mümkün değildir. Çünkü gerçekler değerleri yansıtırlar ve değerler gerçeklerin yorumunu değiştirirler. Bunlar ayrılamazlar.

Post-pozitivistlerin birincil metodolojisi, tarih, hikâyeler ve etnografyadır. Son dönemde yorumcu tarihsel yaklaşımla yapılan çalışmalardan en önemlisi Neustadt ve May'ın *Zamanda Düşünme: Karar Alımında Tarihin Kullanılması* adlı çalışmasıdır (Thinking in Time: The Uses of History for Decision-Makers). Neustadt ve May'ın çalışmaları etik karar alımında çalışanlar için oldukça eğitici niteliktedir. Burada incelenen olaylar, örneğin Kore ve Vietnam savaşına giriş kararları, Küba Füze Krizi, Domuzlar Körfezi olayı ve benzeri birçok etik karar alımıyla ilgili olay ele alınmıştır. Bunlara ilaveten, etik bakımından etkili liderlerden John Kennedy, Lyndon Johnson, Martin Luther King, Malcolm X ve Harold Macmillan ele alınarak tarihsel perspektif içinde yorumlanmaktadır.⁵ Bu ve benzeri çalışmalar genellikle bürokratik uygulamalar için yol gösterici niteliktedirler. Post-pozitivist araştırmaların kamu yönetimi etiği konusunda avantajı, gerçek etik davranış üzerine odaklaşabilmesidir. Hareket setlerinin oluşturulabilmesi için oldukça zengin bir muhteva vardır. Ancak bu yöntem kamu yönetiminde etik çalışmalarında sıkça kullanılmamaktadır. Bu alandaki çalışmaların çoğu pozitivist yöntem izlenilerek yapılmaktadır.

Aslına bakılacak olursa her iki alanda da yapılan çalışmalar kamu yönetimi için oldukça faydalıdır. Belli bir metot kullanılarak bulunan sonuçlar diğer me-

4 Michael M. Harmon, Richard T. Mayer, *Organization Theory for Public Administration*, Boston 1986, Little, Brown, s.287.

5 R. E. Neustadt, E.R. May, *Thinking in Time: The Uses of History for Decision Makers*, New York, 1986, The Free Press.

tot kullanılarak sorgulanabilir veya gerçekliği onaylanabilir. Her iki yaklaşımın epistemolojik perspektifleri birbirinden önemli ölçüde farklı olsa da kamu yönetiminde birlikte uygulanması birbirini tamamlayıcı niteliklerinden dolayı faydalı olacaktır.

İnsan Doğası: İyi ve Kötü

Yöneticilerin niteliğinin gelişimi ve insan doğası konusunda siyaset felsefesinde ilginç paralellikler vardır. Hobbes'un tarif ettiği insan, vahşi ve kaba bir dünyada savaşılmaktadır. Dünya insanların ihtirasları üzerine temellenmiştir. Hobbes, Leviathan'ında insanlar bir araya gelerek kendilerini egemen bir otoritenin hâkimiyetine bıraktıkları düşüncesini işlemiştir. İnsanları böyle davranmaya iten temel etken ise, düzeni korumak ve barışı sürdürebilmektir. Ancak bu şekilde bir sözleşme ile ilkel, kanunsuz ve saldırgan ihtiraslar kontrol edilebilecektir. Ardından Locke sivil bir hükümeti oluşturarak insanların “doğal kanunları” uygularken yaptıkları hataların önlenilebileceğini ileri sürmüştü. Düzenin ve barışın sağlanabilmesi ve sürekli hale gelebilmesi için bir egemen ile sözleşme yapılması gerektiğini açık bir şekilde ortaya koymuştu. Modern siyasal düşüncede de Hobbes-Locke'un görüşlerinden esinlenerek insan doğası hakkında yakın görüşler ileri sürülmektedir.

Diğer yandan Kant'ın tarif ettiği insan, özgürlük ifadesinde bir moralite bulabilir. Bu moralite insanın doğasından ve metafizik olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durum onların özgürlüğü seçmelerine ve özgür insanlar olarak bir araya gelerek düzeni ve barışı sağlamalarında etkili olacaktır.

İnsan davranışlarını açıklamaya çalışan McGregor'un X teorisine göre yönetici, hiyerarşi ve kontrol vasıtasıyla yönetim etkinliğinde bulunabilmektedir. Y teorisi ise insan ilişkilerindeki tekniklerden ve kolektif yönetim formlarından yanadır⁶ Bu teorilerden X teorisi organizasyon teorisi olarak siyaset felsefesindeki Hobbesian insanı, Y teorisi ise Kant'ın insanın doğası konusundaki görüşlerini andırmaktadır. Politikada iyi ya da kötü insanın sınıflandırılması kabaca yönetimdeki insanların “iyilik” ve “kötülükleriyle karşılaştırılabilir. Bu karşılaştırmada önemli olan nokta, ister politik olsun isterse yönetici olsun insanın farklılığı ve şayet farklılık var ise etik tanımlamalarında ve siyasi etik davranış setlerinde yönetsel davranışa aykırı durumları ortaya koyabilmektir.

6 Michael M. Harmon, Richard T. Mayer, Organization Theory for Public Administration, Little, Brown Boston, 1986.

Siyasetçi ve kamu yöneticilerinin değerlerinin birbirinden farklı olduğu açıktır.⁷ Örneğin empati, dürüstlük, yeniliklere açıklık ve kamu çıkarı ya da genel yarar gibi değerler kamu yöneticileri arasında özel sektördekilere göre daha kuvvetlidir.⁸ Kamu hizmetinde kariyeri seçenler iş güvenliği ve riskten kaçışa özel sektördekilere göre daha çok önem verirler.⁹ Bu bakımdan bireysel özellikler ve değer tercihleri konusunda kişilerin çalışmayı tercih ettikleri alanların tespiti önem arz eder. Ayrıca profesyonellerin etik davranışa yaklaşımları genel nüfusun etik davranışa verdikleri önemden daha fazladır.¹⁰

İnsanların iyi veya kötü olması, organizasyon teorisindeki iki temel konseptle benzer. Birincisi, organizasyonlar, meslekler, işletmeler kültür aktaran temel öğelerdir. Semboller, mitler, metaforlar vb. organizasyonel kültürün ürünleridir. İkincisi ise, organizasyonlar çalışan bireylerin paylaştıkları hedefler olduğu kadar anlamların paylaşıldığı sistemlerdir de.¹¹ Organizasyonel kültür neyin iyi neyin kötü olduğunu ve iyilik ve kötülüğün önemini belirlemektedir.¹² Alman ve Danimarkalı memurların Yahudi soykırımı konusunda karşıt yanıtlarını gösteren bir araştırma bu bakımdan anlamlıdır. Danimarkalı memurların kültür ve paylaştıkları anlamlar bütünü Yahudilerin göçe zorlanmasını ve soykırımını onaylamaz iken, Alman memurların çoğu bunu kabul etmektedirler.¹³

Kamu yönetiminde çalışan personel iki genel grup oluşturur. Bunlar siyasi niteliği olan yöneticiler ve idari personeldir. Politik ya da siyasi olanlar seçimle işbaşına gelenler ve siyasilerce atanan kamu görevlilerinden oluşur. Bunların birçoğunun kamu yönetimi deneyimi yoktur. Özellikle Reagan döneminde ABD ve Thatcher dönemi İngiltere’de özel sektörden kamu sektörüne geçen ve kendileriyle aynı politik programı paylaşan çok sayıda üst düzey yönetici ataması yapılmıştır. Dikkat edilirse gerek Reagan dönemi ABD’nde gerekse

7 E.Sam Overman, Linda Foss, "The Ethics of Physicians and Citizens;An Empirical Test of the 'Separatist Thesis', Ed. H. George Frederickson, Ethics and Public Administration, M.E. Sharpe, 1993, s.122.

8 John Nalbandian, J. T. Edvards, "The Values of Public Administration:A Comparison vvith Lavvyers, Social Workers and Business Administrators", A Review of Public Personnel Administration, 4, 1983, 114-129.

9 B. Bellanta, A. N. Link, "Are Public Sector Workers More Risk Averse Than Private Sector Workers?", Industrial and Labor Relations Review, 1981, no:34, s.408-412

10 Overman and Foss, age., s.121-136.

11 Meri Reis Louis, "Organization as Culture-Bearing Milieux", Organizational Symbolism, Ed. L.R. Pondy CT.JAI Press,Greenwich, 1983, s. 39-54.

12 Linda Simirich, "Organizations as Shared Meanings", Ed. L. R. Pondy, age. , s.55.

13 H. George Frederickson, David K. Hart, "The Public Service and tha Patriotism of Benevolence", Public Administration Review, 1985, vol:45, s.547-553.

Thatcher dönemi ve sonrası İngiltere’de yolsuzluk ve rüşvet olayları had safhaya çıkmıştır.

Yolsuzlukların bu kadar yoğun olması değişik gerekçelerle açıklanabilir. Bunlar, insanların çoğunun kötü niyetinden kaynaklanıyor olabilir. Veya bunlar yeni tayin oldukları için siyasi değerlerden yoksundurlar ve görevlerini ya profesyonel ilkeler veya özel sektörde kabul edilen pratiklere uygun olarak yaptıkları için bu tür bir sonuç doğmuş olabilir. Bunun dışında yeni atanmaların kamu yönetimine saygılarının olmadığı düşünülebilir. Çünkü onlara göre kamu yönetimi problemlerle doludur ve pratik çalışmamaktadır. Muhtemelen bu soruya verilebilecek uygun bir cevap bütün bu yanıtların belirli bir karışımıdır. Ancak, üç açıklama içinde en anlamlı olanı açıktır ki, hükümetteki etik ile özel yönetimdeki etik standartlarının birbirinden farklı olduğunu ortaya koyan açıklamadır.

Yönetimdeki bozulmaları önlemek için daha iyi personel kullanılması yolunda argümanlar ileri sürülmüştür. Bunun siyasi olarak anlamı işi yapabilecek bir başkasının göreve getirilmesidir. Gerçekten de bu konuda yapılan bir takım çalışmalar göstermektedir ki, üst düzey görevlilerin seçim rekabeti ile göreve gelmeleri durumunda yolsuzluk olaylarında dikkat çekici düşüşler görülmüştür.¹⁴ Daha iyi personel kavramı işletme yönetiminde, ister seçilmiş isterse atanmış olsun, işletmeci olmasına veya işletme değerlerine sahip olması anlamına gelmektedir. Bu anlamda anti bürokratik politikacıları ve işletme yöneticilerini ifade etmektedir. Çünkü bu anlayışa göre bürokratlar işletme yöneticileri ve siyasilere göre daha tembel ve sorumsuzdurlar.

İnsan doğası sorunu ve yönetimdeki etik problemler hakkında şunlar söylenebilir: Bozulma tanımları tıpkı ahlaki davranış standartları gibi mesleğe, değer setlerine ve kültüre göre değişiklik gösterir. İkinci olarak, iyiden kötüye doğru bir sıralama yapıldığını varsayarsak bu sıralamada her bir değer setine ve mesleğe göre farklılıklar olabilir. Üçüncü olarak, özellikle bürokratik mevkilerde daha fazla standartlar ve etik beklentiler söz konusudur. Dördüncü olarak, diğer değer setlerine sahip olan kişiler kamu görevlerine atandıklarında kurallara kamu yönetiminde yetişen görevlilerden daha az itaat ederler. Beşinci olarak, hükümette çalışan seçimle gelmiş, atanmış veya bürokrasiden yetişmiş personelin standartları ve etik beklentileri önemli ölçüde farklılık gösterir.

14 H. George Frederickson, *Ethics and Public Administration*, M. E. Sharpe, 1993, s. 246.

Etik Karar Alımı: Doğru veya Yanlış Yapmak

Kişinin iyi ya da kötü olmasından kararların doğru veya yanlışlığına geçiyoruz. Bir kararın ya da karar setlerinin doğru mu yanlış mı olduğu ve nedeni üzerinde durmak ikinci adımı oluşturur. Burada üzerinde durulacak yaklaşım geniş bir felsefi geleneğe dayanmaktadır. Bunlardan birincisi kararları fundamental prensiplere dayandıran deontolojik gelenek, İkincisi ise, teleolojik yani kararların ve yapılan işlerin sonuçlarına ya da nelere yol açtığına bakan yaklaşım.¹⁵ Deontolojik gelenek, genellikle Aquinas ve Kant ile birliktelik gösterir. Kararlar görevlere ya da prensiplere dayandırılır ki, bunlar kendiliklerinden doğru ya da yanlıştır. Sonuçların ahlaki değerlerle veya ahlaki kararlarla bir alakası yoktur.

Teleolojik gelenek, Mili ve Bentham ile birlikte anılır, genellikle faydacılığın modern anlamı olarak algılanır. Bu gelenekte kararlar onların sonuçlarının maksimizasyonuna göre (güvenlik, mutluluk, başarı, hoşnutluk gibi) değerlendirilir. Sonuçlar ise, bireysel, aile, komşuluk, grup ya da organizasyon ve ulus- devlet temelinde değerlendirilir. Deontolojik sorunlar ise, adalet, eşitlik, dürüstlük gibi yüksek ahlaki prensiplerdir.

Kamu yöneticilerinin oluşturduğu profesyonel birlikler özellikle ABD ve batı ülkelerinde, etik kodlar belirlemekte, etik kurslar düzenlemekte ve eğitim programları uygulamaktadırlar. Bu programlarda kullanılan dokümanlar deontolojik niteliktedirler. Varsayımlar Kant'ın görüşlerine uygun olarak doğru ya da yanlış olarak kabul edilmektedir ve kişisel değerlere bağlı değildirler. Sonuçlardan ya da etkilerinden bağımsız olarak kamu yöneticileri bu değerleri birleştireceklerdir. Kamu yöneticileri konusunda yapılan etik çalışmalarının çoğunda Kantçı görüşün varsayımları doğru olarak kabul edilmektedir. Çünkü memurlar, eşitlik, dürüstlük, tarafsızlık, adalet gibi kendiliğinden değeri olan konulara gerçekten de çok önem verirler.¹⁶ Ayrıca bu görüşü destekleyen iyi bir tanık da vardır. Her ne kadar bu kavramları tanımlamak zor ise de, vatandaşlar hükümetlerinden dürüst olmalarını ve adil davranmalarını beklemektedirler.¹⁷ Üstelik birçok üst düzey kamu yöneticilerinin davranışları yönetimdeki ahlaki davranışlara örnek teşkil eder. Ancak şu sorun varlığını sürdürmeye de-

15 Bkz. Carol W. Lewis, *The Ethics Challenge in Public Service*, Jossey-Bass, San Francisco, 1991; Sissela Bok, *Lying: Moral Choice in Public and Private Life*, Vintage, New York, 1978; P. A. French, *Ethics in Government*, Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall, 1983.

16 Carol W. Lewis, a.g.e..

17 Jennifer L. Hochschild, *What's Fair? American Beliefs About Distributive Justice*, MA: Harvard University Press, Cambridge, 1981.

vam etmektedir; kamu yönetiminde bu kadar etik çalışmalar yapıldığı halde çok sayıda skandalın ortaya çıkması nasıl açıklanacaktır? Bu sorunun yanıtı skandallara bakmakta bulunabilir. Bunların büyük bir çoğunluğu bürokratlar tarafından değil, siyasetçi ve onların atadığı değişik kökenden gelen üst düzey görevlilerce işlenmektedir.

Kamu yönetimi ve kamu politikası çalışmalarında teleolojik perspektif ağırlıklı bir yer tutar. Bunun nedeni, yapılan analizlerde sonuçların etkinliğe dayandırılarak ölçülmesidir. Ayrıca piyasa modeli, oyun teorisi, kamu tercihi ve fayda-maliyet analizlerinin popüleritesi bu eğilimi güçlendirmektedir. Neyin yanlış neyin doğru olduğuna, ahlakın ya da etiğin ne olduğuna sonuçların faydalılığına göre karar verilmektedir.

Bu çalışmalarda mutlak doğru ya da yanlışın anlamlarına bakılmamaktadır. Üniversitelerde bu faydacı yaklaşım hegemonyasını sürdürmekle birlikte etik yeniden keşfedilmektedir. Bu gelişimin ilginç yanı oluşturulan etik çalışma gruplarının liderlerinin yeni-Kantçılar olmasıdır.¹⁸

Kısaca özetlemek gerekirse, etik karar alımı ile doğru ve yanlış yapılması hakkında şunlar söylenebilir: Birincisi, kararların etiği genellikle anayasalara, yasalara ve diğer düzenlemelere dayanır. İkinci ise, kanunlar, kurallar, raporlar, incelemeler ve denetimler, etik karar alımı potansiyelini artırır. Üçüncü olarak profesyonel standartlar ve etik kodları etik karar alımını olumlu yönde etkilerler. Dördüncüsü ise etik konusunda verilen vaazlardan çoğunluğu yönetsel değil, politik etik konusunu ele almaktadırlar. Adalet, eşitlik, dürüstlük gibi konulara önem veren vatandaşlar bunların sağlanmadığını gördüklerinde hükümetleri daha az meşru kabul etmektedirler. Beşinci olarak, hükümetlerin özelleştirme faaliyetlerine yönelmeleri etik bozulma potansiyellerini artırmaktadır.

Yöneticiler Bakımından Etik Değerlerin Önemi

Değerlerle ilgili bir diğer konu, değer setlerinin sürekli olarak değişmesidir. Değerler her zaman aynı kalmazlar. İnsan yaşamıyla ilgili olarak, organizasyonla ilgili olarak ve medeniyetlerle birlikte ülkeden ülkeye değişiklikler gösterirler. Milton Rokeach bu konuyu şöyle değerlendirmektedir; “şayet değerler tamamen stabil olsaydı bireysel ve sosyal değişim imkânsız olacaktı. Bunun

18 Dennis Thompson, *Political Ethics and Public Office*, MA:Harvard University Press.,Cambridge, 1987; Bruce Jennings, “Taking Ethics Seriously in Administrative Life:Constitutionalism” , *Ethical Frontiers in Public Management*, Jossey-Bass , San Francisco, 1991.

aksine değerler tamamen değişir olsaydı, toplumun ve bireyin sürekliliği imkânsız olurdu. Bu konuda yapılacak bir değerlendirmede değerlerin sürekliliği ile birlikte onların değişken karakterleri de göz önünde bulundurulmalıdır.”¹⁹ Zaten bütün dünyadaki değişim programlarına bakılacak olursa bu alanda kamu yönetiminde önemli değer değişimlerinin olduğu rahatlıkla söylenebilir.²⁰ Bu değişimde özellikle hükümetin yeniden yapılanması arayışları doğrultusunda oldukça derin yorumlara gidilmektedir. Bunlar başlıca yeni değerler, yeni roller ve yeni düşünceler etrafındadır.²¹ Özellikle OECD ülkelerinde bu türden çalışmalar sürekli hale getirilmiştir. Etiğin önem kazanmasının temelinde, yönetimin daha etkili işleyebilmesi için gerekli standartların tespit edilmesinin yanında kamu hizmetleriyle ilgili konularda ortaya çıkan rüşvet ve yolsuzlukların da büyük etkisi olmuştur.²² Bu değişimde halktan gelen istekler ve ortaya çıkan yeni durumlar dikkate alınarak yeni düzenlemelere hızla gidilmektedir. Bu düzenlemeler içinde Toplam Kalite Yönetiminin kamu kurumlarında uygulanmasından tutun da desantralizasyona kadar birçok konu vardır.

Yönetmel Kararları Etkileyen Etik Değerler

Yöneticilerin, yaptıkları işlevlerden dolayı, çok sayıda rolleri ve değerleri olduğu konusu herkes tarafından paylaşılmaktadır. Bu rol ve değerler onların kararlarını etkileyen önemli faktörlerdendirler. Örneğin yöneticiler, bir yandan yasal konular üzerinde konsantre olurken, diğer yandan organizasyonel sorunlarla ve personel sorunlarıyla da uğraşmak durumundadırlar. Bu konuda yaygın bir uzlaşma olmasına rağmen, değer ve rollerin karar alımında etkisini belirlemede bu fikir birliği gerçekleşmemektedir. Bu konuda araştırmacılar, en önemli gördükleri rolleri ve değerleri ele alarak değişik alanlara yönelmişlerdir.²³

- 19 Milton Rokeach, *The Nature of Human Values*. The Free Press, New York, 1973, s.5-6.
- 20 Maureen Moakley, Katryn Power, “Changing Standarts and Hard Choices: A Problem in Personal Administration”, Ed. Lynn Pasquerella, Alfred G. Killilea, Michael Vocino, *Ethical Dilemmas in Public Administration*, Praeger, 1996, s.79.
- 21 Jonathan P. West, Evan Berman, “Ethics in the Municipal Workplace”, *Municipal Year Book*, 1993, s.16-17.
- 22 *Integrating People Management into Public Service Reform*, PUMA Publication, OECD, Paris, 1996, s.21.
- 23 Bu konularla ilgili çalışmalar için bkz. Dorrel L. Pugh, “The Origins of Ethical Frameworks in Public Administration”, *Ethical Frontiers in Public Administration*, Jossey-Bass, San Francisco, 1991; Barry Z. Posner, Warren H. Schmidt, “An Updated Look at the Values and Expectations of Federal Government Executives”, *Public Administration Review*, 1994, vol.54 (January /February),s. 20-24; J. Patrick Dobel, “Integrity in the Public Service”, *Public Administration Review*, 1991, vol. 50, (May/June) s. 356- 366; Kathryn Denhardt, “Unearthing the Moral Foundations of Public Administration: Honor, Benevolence and justice”, *Ethical Frontiers in Public Managers*, ed. S. Bowman, Jossey-Bass, San Francisco, 1990.

Kamu yöneticilerinin aldığı stratejik kararlar, profesyonel ve bireysel değerlerin bir karışımıdır. Bu değerlerin yanında yöneticilerin bir takım amaçları da vardır. Bu amaçlar; güç elde etme, para, prestij, güvenlik, bireysel arzular ve genel olarak kamuya hizmet etme olarak belirtilebilir. Dolayısıyla yöneticilerin kararlarında bireysel çıkarlar ve kamu hizmetinin gerekleri önemli rol oynar.²⁴ Ancak bunlar, karar alımında etkili olan yüzlerce durumdan sadece bir kaçıdır. Biz bu çalışmamızda esas olarak, kamu yararı, yasal düzenlemeler, Organizasyonel değerler, profesyonel ilkeler ve bireysel değerler gibi etik bakımdan önemli gördüğümüz konuların yöneticilerin kararlarında etkilerine değineceğiz.

Etik ilkeler, yapılacak işlerde saptanan standartlar olarak, kabul edilebilir davranışların minimum özelliklerini ortaya koymaktadırlar.²⁵ Daha geniş bir ifadeyle belirtmek gerekirse, etik ilkeler kamu yararının gerçekleşmesinde oldukça önemlidirler. Bunlar, hükümete halkın güvenini sağlayacak, bu konudaki şüpheleri giderecek ve hükümetin yasallığını sağlayacaktır.²⁶

Kamu yararı kamu kesiminde çalışanlar için bir değer seti oluşturur. Bu bakımdan siyasal olarak belirlenmiş istemden daha geniş bir anlamı vardır. Siyasal istemler genelde müphem, açıklıktan uzak ve tartışmalıdır. Birçok kamu yöneticisi için “ortak iyi” onun kendi özgünlüğünden kaynaklanır. Ampirik çalışmalar göstermektedir ki, kamu sektörü yöneticileri “dürüstlük, adalet ve eşitlik gibi kamu yararıyla doğrudan ilgili konulara işten daha çok önem vermektedirler.”²⁷

Teorik bakımdan kamu yararı yönetsel takdir yetkisinin temel kaynağı olarak görülmektedir. Bir kamu yöneticisi kamu yararını kararlarına temel aldığını ifade ediyorsa, yönetici bu durumda yönetim iddiasında bulunmaktadır. Yani kendini daha yetkili ve emin hissetmektedir.²⁸ Çünkü yaptığı iş doğrudan kamunun yararını amaçlamaktadır ve bireysel bir çıkar söz konusu değildir. Kamu yararını pratikte ifade etmek oldukça zordur. Bu konuda iki yaklaşım söz konusudur. Bunlardan biri kamu yararını sosyal adalet kavramına dayandırmaktadır. Sosyal adalet (eşitlik) tanımlanmasında bir iç bir de dış olmak üzere iki odak noktası söz konusudur. Dış odak, yardıma ihtiyaç duyan gelirleri düşük

24 Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Harper Collins, New York, 1967, s.84.

25 Carol W. Lewis, “Ethics Codes and Ethics Agencies: Current Practices and Emerging Trends”, Ed. H. George Fredericson, *Ethics and Public Administration*, 136.

26 J. Patrick Dobel, “The Realpolitik of Ethics Codes: An Implementation Approach to Public Ethics”, *Ethics and Public Administration*, s. 159.

27 Jonathan P West vd. a.g.e., s.16.

28 John A. Rohr, “The Problem of Professional Ethics”, *The Bureaucrat*, (Spring), 1991, s. 9-12.

kesim üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bazen bu dış faktörler yardımseverlik olarak da adlandırılmaktadır. İç faktör ise, organizasyon içindekilerle ilgilidir. Organizasyon içinde varolma hakkı olarak ifade edilmektedir. Buna azınlık gruplarının tercihlerini belirlemede karşılaştıkları sorunları ve çalışma konusundaki adaletsizlikleri örnek verilebilir.²⁹ Organizasyonel demokrasi ve yetki devri iç faktörlerin odaklaştığı temelleri ifade eder.³⁰ Bu anlamda çalışanların yönetime katılmasını da içermektedir.

Kamu yararını tanımlamanın bir başka yolu ise tarafsızlık kavramıyla kurulan ilgide aranmaktadır. Tarafsızlık (ahlaki olarak) herhangi bir tarafı tutmama anlamında, bireysel çıkarın karşısı olarak değerlendirilebilir. Bu bakımdan siyasal bireysel çıkarlara, saldırgan çoğunluklara ve güçlü çıkar gruplarına karşı başvuru bir mekanizma olarak değerlendirilebilir. Gelir durumu düşük olan bireyler hizmetlerden yararlanma bakımından diğer bireylerle eşit konuma gelebileceklerdir. Tarafsızlık sadece siyasal anlamda partizanca tutumlardan uzak kalma şeklinde algılanmamalıdır. Belki bunun kadar önemli olan etnik köken, ekonomik durum ve cinsiyet bakımından ayırım yapılmamasını da içermesidir.

Her ne kadar, ahlakın insanın özel yaşamında olması gerektiği ve organizasyonel hayatta herhangi bir yerinin olmadığı iddia edilse de, aslında bu yaklaşım temelde, organizasyonel karar alımında kişinin kendi bireysel değerlerinin uygun olmadığını ifade etmektedir. Klasik kamu yönetimi teorisinde “tarafsızlık etiği”ne göre yöneticiler organizasyonda kendi moral prensiplerini dikte edemezler, aksine organizasyonun kurallarına uymak zorundadırlar. Yöneticiler etik bakımdan tarafsızdırlar. Ancak, kurallara uyma konusunda etik değerlere uygun hareket etme durumundadırlar. Tarafsızlık etiği organizasyonun hedeflerine varma konusunda yöneticiler için ideal bir araçtır. Tarafsızlık, organizasyonun sosyal hizmet kapasitesini artırarak insanların ondan yararlanmasına imkân sağlamaktadır.³¹ Liderler organizasyonun misyonunu onun moral boyutlarına oturtmalıdırlar. Şayet misyon temel olarak bireysel değere, insanların eşitliğine, insanların refah ve başarısına dayandırılırsa yöneticiler bu değerleri göz ardı edemezler. Örneğin insanlara adil davranılmaması organizasyonun temel

29 Nicholas Henry, Administration and Public Affairs, 3rd edition, Englewood Cliffs, N.J.:Prentice-Hall, 1986, s.351.

30 Willa M. Bruce, “Ethics and Administration”, Public Administration Review, 1992, vol.52, (January/February) 81-83.

31 Dennis F. Thomson “The Possibility of Administrative Ethics”, Essentials of Government Ethics, Ed. Peter Madsen, Jay M. Shafritz, Meridian Books, New York, 1992, s.35.

aldığı değere aykırı olacaktır. Bundan dolayı yöneticiler tarafsızlığı seçeceklerdir.³²

Kamu yararına hizmet eden organizasyon kavramı, kamu yöneticilerinin etik uygulamaları için temeldir. Ahlak yokluğu ya da ahlaka karşı ilgisizlik kamu çıkarına hizmet etmez. Başka bir anlatımla ahlaksal olarak değerleri temel alan bir davranış sonuç itibarıyla kamunun yararına olacaktır. Kamu sektöründe çalışanlar için kamuya hizmet bireye hizmetten daha onurlu bir görevdir. Kamu yararına hizmet için çalışan görevlilerin uyması gerekli bir takım temel kurallar söz konusudur. Bunlar şöyle sıralanabilir:³³

- 1 . Kamu yararının daha da geliştirilmesi için takdir yetkisi uygulamalarının artırılması,
2. Irk ayrımcılığına, bölücülüğe ve kötü muameleye karşı koyma ve olumlu hareketlerin desteklenmesi,
3. Kamunun ilgilendiği konularda halkın bilgi sahibi olma hakkının kabul edilmesi ve desteklenmesi,
4. Karar alıntında halkın katılımının sağlanması,
5. İyiliği, tarafsızlığı, adaleti, dürüstlüğü ve iyimserliği yaymak için çalışılması,
6. Halkın sorularına doğru, basit, anlaşılır ve hızlı cevap verilmesi,
7. Halkın hükümetle olan ilişkilerinde yardım edilmesi ve işlerin basitleştirilmesi,
8. Popüler olmayan konularda karar alabilmek için hazırlıklı olunması.

Yasal Düzenlemeler ve Etik Değerler

Yasa veya hukuk, siyasal olarak üzerinde anlaşma sağlanan değerlerin bir sembolüdür. Dolayısıyla bu değerlerin, kendilerini onları savunmak, uygulamak ve kamu hizmetlerinde yürürlükte tutmak isteyenler için özel bir anlamı vardır. Ancak, kanunlar ve kurallar bir kişinin ahlaken ne yapacağını tam olarak hiç bir zaman ifade etmezler. Onlar yapılacak işlerin minimum standartlarını ortaya

32 Perry M Smith, Taking Charge Making the Right Choices, Avery Publishing Group, New Jersey, 1988, s.130.

33 Bu çalışmada temel olarak ileri sürülen etik ilkeler (ethics codes) Montgomery Van Wart'ın "The Sources of Ethical Decision Making for Individuals in the Public Sector" adlı makalesinden aktarılmıştır. Bkz. Public Administration Review, November/December, 1996, vol.56, s.525-536.

koyarlar. Yasal zorlamalarla insan davranışlarını düzenlemek en pahalı yoldur³⁴ Bu bakımdan yasaları, insanların ahlaklı hareket etmelerini sağlayacak temel kurallar olarak görmek yanlış olur.

Bu konuda yapılan çalışmalar göstermektedir ki, hukuk ve kanunların uygulanması etik bir kararsızlık olduğunda yöneticilerin en önemli başvuru kaynağını oluşturmaktadır.³⁵ Ancak yasalara sıkı sıkıya bağlılık (legalizm) yönetim bakımından çok faydalı sonuçlar doğurmaz. Yasal düzenlemeler, birbirleriyle rekabet eden değerler söz konusu olduğunda çok fazla bir şey söylemezler. Bilhassa özel durumlar söz konusu olduğunda durumu açıklayıcı olmayabilirler. Yasal düzenlemeler, etik karar abırında asıl değer kaynağı olmakla birlikte, bazı yorumcular aşırı yasalara bağlılık konusunda bazı uyarılar yapmaktadırlar. Bunlar, yasalara sıkı bağlılığın verimliliğe ve teknolojik yeniliğe engel olduğunu çünkü “mevcut prosedürlerin verimli yenilikleri genellikle cezalandırıcı yönde etkilediğini”³⁶ belirtmektedirler.

Legalizm konusunda kapsamlı eleştirileri Patrick Dobel yapmaktadır. Ona göre kurallara sıkı sıkıya bağlılık kamu görevlilerini korkak, hareketsiz ve kuralcı yapmakta; girişimi ve hoşnutluğu olumsuz yönde etkilemekte; yasaların uygulanmasında çok hassas olunmasına neden olunmakta ve yorumlamaktan kaçınılmakta; kamu görevlilerinin kullanmaları gereken takdir yetkisine itibar etmemelerine neden olmakta; iyi organize olmuş grupların veya zengin olanların lehine işlemekte ya da onlara daha çok yararlı olmaktadır.³⁷

Yasalar gerek yöneticilerin gerekse çalışanların ve tüm halkın sorumluluklarını belirlerler. Bu bakımdan aşağıdaki hususlara yönetim bakımından dikkat edilmesi gerekir:

1. Ahlaksal davranışı özendirmeyi amaçlayan yasa, tüzük ve yönetmelikler, açık ve kısa olmalı, devlet işlemleriyle birlikte var olma yeteneği taşımalıdır,
2. Yöneticiler kendi profesyonel rollerinden dolayı yasaları anlamak ve uygulamak durumundadırlar,

34 The President’s Commission on Federal Ethics Law Reform, To Serve with Honor, Report and Recommendation to President., Washington:Government Printing Office, 1981,s. E

35 Harold F. Gortner, Ethics for Public Managers, Praeger, New York, 1991.

36 Walter L. Balk, “Productivity Improvement in Government Agencies:An Ampirical Perspective”, Policy Studies Review, vol:4 (3), 482.

37 J. Patrick Dobel, “Integrity in the Public Service”, Public Administration Review, 1990, vol:50, (May/June) 356-366.

3. Üretkenliğe karşı olan ve artık uygulanmayan yasa ve politikalar değiştirilmelidir,
4. Kanunsuz ayrımcılığın ortadan kaldırılması gerekir,
5. Kamu fonlarının kötü kullanılmasının önlenmesi gerekir, bunun için güçlü bir mali ve yönetsel kontrol kurularak, inceleme ve soruşturma faaliyetlerine önem verilmelidir,
6. Yönetim açısından önem taşıyan bilgilerin korunması ve kullanılması gerekir,
7. Eşitlik, adalet, dürüstlük, sorumluluk, temsil vb. gibi vatandaşların haklarını koruyan anayasal prensipler geliştirilmelidir.

Bireysel Değerler

İyi hükümet dürüst insanlara ihtiyaç duyar. İnsanlar dürüst ve güvenilir olmadıkça yönetim ve siyasi kurumlar birçok problemle karşı karşıya kalırlar. Ancak burada da temel sorun varlığını sürdürmektedir. Birbiriyle rekabet halinde olan değerler söz konusu olduğunda nasıl hareket edilecektir? Yani değerlerin ne zaman ve ne derecede etkin rol oynadığının tespit edilmesi gerekmektedir.

Son dönemlerde değerler konusunda yapılan çalışmalarda dürüstlük hep ön sırada yer almaktadır. Hatta liyakatin de önüne geçtiği rahatlıkla söylenebilir. Şayet insanlar dürüst değillerse, bir organizasyonda iletişimin gerçekleşmesi mümkün değildir. Çünkü dürüstlüğü olmadığı bir ortamda gerçek anlamda bilgi akışı olmayacak ve organizasyondaki diğer değerlerin varlığı pek de anlamlı olmayacaktır. Şayet organizasyon kültüründe güven var ise diğer değerler paylaşılabilecektir. Önemli temel değerler, tutarlılık, süreklilik ve karşılıklı ilişkidir. Sürekliliğin buradaki anlamı katı, sert ve değişik tavır almak değil, prensipli olmaktır. Tutarlılık, prensiplerin birbirleriyle uyum içinde olması ve işlemlerin belli bir standartta yürütülmesidir. Karşılıklılığın anlamı ise, benzer şartlar altında diğer insanların size davrandığı gibi sizin de onlara davranmanız, belli ilkelerin olması ve bu ilkelerin taraflarca benimsenmesidir.

Kamu görevlileri halkın kölesi değildirler ve demokratik bir devlette halkın tümünün sahip olduğu haklara sahiptirler. Bunlar, yeterli bir gelir için çalışına hakkı, iş güvenliği ve işte ilerleme olarak belirtilebilir. Kamu görevlilerinin her zaman kendi çıkarlarının peşinden koşmaları beklenmez. Ancak onların haklarının nasıl gerçekleştirileceği bu bakımdan anahtar rolü oynamaktadır. İyi bir ücret, düşük iş değiştirme oranı ve iş geliştirme olasılıklarının yüksek olması, or-

ganizasyonların gelişmişlik seviyelerini gösterir. Ancak, birçok kamu kurumunun yetersiz ücret, hoşnut etmeyen çalışma ortamının yol açtığı yüksek iş değiştirme oranı ve iş geliştirme imkânlarının düşük olması gibi sorunların içinde olduğu herkes tarafından bilinen bir gerçektir.

Piyasada ortalama ücretin altında bir gelir elde eden kamu görevlileri nasıl hareket edeceklerdir? Kamu görevlileri işten ayrılabilirler, sendika kurma arayışlarına girebilirler veya siyasal sistemin tanıdığı diğer bütün yolları deneyebilirler. Benzer şekilde iş yavaşlatma eylemi veya grev yapılması düşünülebilir. Bu bakımdan işin yavaşlatılması ve greve gidilmesinin ahlaki olup olmadığı tartışılabilir. Ancak her durumda düşük ücretten kaynaklanan sorunlar gittikçe ön plana çıkmaktadır.

Kamu yöneticileri için başka zor bir konu ise bireysel inançlarıdır. Popülist bir hükümeti istemiyorsak hareketlere yön veren bireysel inançlara belli bir oranda müsaade etmek gerekir. Çünkü popülist hükümetler halka hizmet bahanesiyle rasyonel politikalarından sapma eğilimine girebilirler. Yönetmel reform ve karar alınında gerçekçi hareket edemezler. Bu ise sonuçta hizmet kalitesinin bozulmasına ve ayrımcılığın yaygınlaşmasına neden olur. Yöneticilerin mesleki etik değerleri, siyasilerin popülist söylemlere sıkça başvurmalarına engel olabilir.

Hükümet kelimesi, kontrol ve yönetmeyi ifade ettiğı için sanayileşmiş ülkelerin karmaşık toplum yapısını herhangi bir grubun kontrol ettiğini söylemek doğru değildir. Dahası, ekonomik ve sosyal yaşamın artan globalleşmesi, hükümette olanların yönetme kabiliyetlerine ek bir takım sınırlamalar getirmektedir. Bu bakımdan bürokratların da karar alınında önemli etkileri vardır.³⁸ Ancak burada dikkat edilmesi gereken konu, değerlerin konuşma özgürlüğünden inanç özgürlüğüne ve hatta sivil itaatsizliğe kadar birçok alana yayılmasıdır. Her ne kadar burada belirtilen politik seviyede bir değer ise de kamu yöneticilerinin duyguları çalıştıkları organizasyonlarda da geçerlidir. Bu bakımdan bireysel kanaatler ve organizasyonel direktifler arasındaki sürtüşmelerin giderilmesi ve konsensüsün sağlanması ile bir takım problemler ortadan kaldırılacaktır. Şayet bunlar sağlanmaz ise birey daha üst seviyede muhalefeti seçecektir. Böyle bir ortamda bulunan kamu görevlilerinin muhalefetleri değişik görünümde ortaya çıkmaktadır. Bu davranışlar arasında protesto veya muhtemelen yeni bir

38 Namık Kemal Öztürk, Siyasal Kararların Alınmasında Teknokratların Etkisi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 1994, s.66.

taayın arayışı, protestoyu organizasyon dışına yayma, örgüt politikasına açıkça karşı olma ve gizli muhalefet, örneğın basma bilgi sızdırma gibi sayılabilir.³⁹

Özellikle üst seviyelerde görev yapan kamu yöneticilerinin muhalefeti hafife alınmamalıdır. Bu bakımdan gerek organizasyon gerekse bireyler, değerlerin çatışmasının bedelini ödeyeceklerdir. Birey açısından bunun maliyeti işini ve ünvanını kaybetmek olacaktır. Organizasyon açısından ise işlerin başarısızlıkla sonuçlanması ve halka pahalı ve niteliksiz hizmet sunma olacaktır. Bireysel değerlerin kamu yönetimindeki görünüşü bakımından dürüstlük son derece önemlidir. Dürüstlük sonucunda konsensüs oluşacak ve iletişimde daha yüksek standartlara ulaşılacak, bu da kamu hizmetlerinin daha kaliteli verilmesine katkı sağlayacaktır. Politikacılar son yüzyılda pek çok skandala karışmışlardır. Bu skandallar kamuoyunu yöneticiler için pek hoş düşünmemeye itmektedir. Bunları ortadan kaldırmak ve kamu yönetimine güveni tesis etmek ve kamu hizmetlerine güveni artırmak için dikkatli davranmak gerekir. Bu bakımdan yönetim ve yöneticiler şu ilkelere dikkat etmek durumundadırlar:

1. Dürüstlüğü ve esnekliği sürekli kılmak, bireysel kazanç ve şöhet peşinde koşmaktan uzak durmak,
2. Çıkar kavgası ya da çıkar ilişkilerine karşı koymak (nepotizm, uygunsuz harici istihdam, kamu kaynaklarının kötü kullanımı veya hediye kabul etme vb.),
3. Halka, astlara, meslektaşlara ve amirlere saygılı davranmak,
4. Kendi hataları için sorumluluğu üstlenmek,
5. Resmi görevini partizanca duygulardan arınmış olarak yapmak.

Organizasyonel Değerler

Yönetimsel karar alımında ve takdir yetkisinin kullanılmasında temel alınan üçüncü değer seti olarak organizasyonel ilkelere bakmak gerekmektedir. Ancak üzerinde asıl durulması gereken konu, diğer değer setleri ile organizasyonel değerler arasında bir çatışma var ise (hukuki, bireysel başarı ve kamu çıkarı arasında) bunların karar alımında nasıl bir rol oynayacağıdır.

Bu değer setlerini birbiriyle dengelemenin önemi, özellikle organizasyonel değerlerin bütün diğer değerlerin önüne geçtiği ekstrem durumlarda açıkça ortaya çıkar. Bu durum genellikle “büropatoloji” olarak adlandırılır. Birçok totaliter devlette yöneticiler halka hizmetten çok yönetimsel devletin amaçları için vardırlar. Ancak, böylesine ağırlıklı olmazsa bile diğer devletlerde de bu durum

39 Dennis Thompson, “The Possibility of Administrative Ethics”, Public Administration Review, vol.45, (September/October) 555-561.

hissedilmektedir. Bu konularda çok sayıda çalışması olan Gerald Caiden büropatoloji sistemlere girdiğinde problem “organizasyonu oluşturan bireylerin hatalarından kaynaklanmaz, aksine organizasyonun sistematik hataları bireyleri yolsuzluklardan dolayı suçlu gösterir”⁴⁰ demektedir. Benzer bir yaklaşım Drucker’da da vardır. Drucker, bir organizasyon kendi çıkarları ile diğer çıkarları dengelediği zaman rasyonel olacaktır demektedir. Bu aynı zamanda kamu yararını da üst seviyelere taşıyacak ve organizasyonel çıkarla kamu çıkarı birlikte gerçekleşecektir.⁴¹

Burada üç temel organizasyonel değer üzerinde durulacaktır. Bunlar, verimlilik, uzmanlık ve organizasyonel dinamizmdir. Özel sektör organizasyonlarında, verimlilik kavramı örneğin, etkinlik ve yeterli büyük itibar görmektedir. Organizasyonların varlık nedeni hizmet veya mal üretmektir ve devlet organizasyonları da bu kuraldan muaf değildir. Ancak verimlilik ve etkinlik kamu sektöründe özel sektör kadar ön planda değildir. Örneğin geniş kapsamlı ve yaygın başvuru süreci ile bürokrasinin hantal yapısı, kamu sektörünü karakterize etmektedir.

İkinci olarak organizasyonlar için göz önünde tutulan değer uzmanlıktır. Uzmanlık ek bir takdir alanı oluşturma eğilimindedir. Özellikle teknik seviyelerde bu durum geçerlidir örneğin kamu sağlığının korunması, askeri güvenlik ve diğer uzmanlık alanları tamamen uzmanlara terk edilmeye başlanmıştır. Uzmanlık, karar alımında daha sağlıklı bilgilere ulaşılmasında yardımcı olmaktadır. Dolayısıyla kamu sektöründe uzmanlar tercihlerden en iyisini seçmek, fayda-maliyet analizlerini yapmak ve bunların gelecekteki etkilerini tahmin etmek gibi işlevlerinden dolayı anlamlı bir güce sahiptirler. Bir de karar alma gücü verilirse zaten fazla olan güçleri iyice artmaktadır⁴² Kararların hepsinde

40 Gerald E. Caiden, “What Really Is Public Maladministration” *Public Administration Review*, 1991, vol. 51(November/ December), s.490.

41 Peter Drucker, “What is Business Ethics?”, *Public Interest*, no.63, Spring, s. 18-36.

42 Teknokratlar konusunda yapılan çalışmalar oldukça fazladır. Bütün bu çalışmalarda ortak nokta, teknik elemanların gittikçe artan önemlerinin demokrasi bakımından taşıdığı tehlikelerdir. Teknik elemanların yönetimde ağırlıklarının önlenmesi ve demokratik değerlere işlerlik kazandırılması için kuvvetli halk desteğine sahip iktidarlar önem arzeder. Ancak bu yeterli değildir. Çünkü halk desteğine sahip iktidarlar da işlerini yaparken uzmanlardan yararlanacaklardır. Dolayısıyla uzmanların iktidarı ve bulundukları organizasyonları etkilemeleri kaçınılmazdır. Bu bakımdan en iyi yol, halkın doğrudan karar mekanizmalarına sokulmasıdır. Böylece sadece seçimler yoluyla değil, bizzat yönetim faaliyetlerine katılarak fikirleriyle, hareketleriyle kendileri hakkında karar alan teknik elemanları etkileyebileceklerdir. Yakın zamanlarda kamu yönetiminde yapılan reform programlarında vatandaş/müşterinin ön planda tutulduğu görülmektedir. Bkz. *Public Management Occasional Papers, Putting Citizen First:Portuguese Experience in Public Management Reform*, No. 13, OECD, Paris, 1996.

bir takım değerlerin etkisi vardır. Değerden arınmış bir karar söz konusu değildir. Bu durum teknik kararlar için de geçerlidir. Bu bakımdan uzmanlık gücü, etik bir tartışmada küçümseenecek bir konu değildir. Teknik uzmanlar kolayca “en iyi biz biliriz” tuzağına düşmektedirler. Onlar için müşteri ya da tüketici çıkarları çocukça istekler olabilmektedir. Ancak gerek kamu kesiminde gerekse özel kesimde organizasyonlar müşterilerinin kim olduğunu ve tercihlerini nasıl yaptıklarını yeniden yorumlamaktadırlar. Müşteri tercihleri değişmektedir, oysa organizasyonlar hâlâ eski kuralları uygulamaktadırlar. Toplam kalite yönetimi ve yönetsel devrim uygulamaları sonucunda uzmanların rolleri de değişmektedir. Bu bakımdan karar alımında uzmanlığın rolü de değişmektedir. Organizasyonlarda uzmanların varlığını istiyoruz ama onların uygunsuz güç kazanmaları toplum çıkarlarıyla doğrudan uyuşmamaktadır. Dolayısıyla uzmanların aşırı güç kazanmalarını önleyen mekanizmalara ağırlık verilmesi gerekmektedir.

Organizasyonel değerlerle ilgili üçüncü nokta dinamik ve sağlıklı organizasyonlara duyulan ihtiyaçtır. Şayet bir organizasyonun kendisi dinamik ve sağlıklı bir yapıda değilse, kamu politikalarının uygulanmasında da az etkili bir araç olacaktır. Bu bakımdan kamu organizasyonundaki yöneticilerin yasama organından beklentileri yeni organizasyonlar oluşturulması değil, mevcut organizasyonların düzeltilmesi ve çalışanların ücret seviyelerinin artırılmasıdır.

Kamu hizmetlerinde organizasyonel kapasiteyi artırmak için uygulanacak etik, etkinlik ve verimlilik bakımından şu hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir:

1. Açık iletişim, yaratıcılık ve kendilerini işe adama bakımından gerekli düzenlemeleri yapmak,
2. Kamu yararını kurumsal bir takım alışkanlıkların önüne geçirmek,
3. Etik davranışı geliştirecek ve birey ile organizasyonların yaptıkları işlerden sorumlu olabilecekleri prosedürleri kurmak,
4. Liyakat ilkelerini geliştirmek, (sonuçta kayırmacılık ve kapristen kaynaklanan uygulamaların önüne geçilecektir),
5. Organizasyonel sorumluluğu geliştirerek, kontrol ve denetim yöntemlerini objektif olarak tespit etmek,
6. Etiği benimseme, yaygınlaştırma ve hatta periyodik bir dergi gibi yaşayan bir doküman olarak yayımlama konusunda organizasyonları teşvik etmek.

Profesyonel Değerler

Tartışılacak son değer seti, yönetsel karar atımında temel teşkil eden bir kaynak olarak profesyonel konulardır. Profesyonellik konusunda tek bir tanımlama yoktur. Ancak profesyonelliğin bir takım özellikleri sıralanarak bir tanımlama yapılabilir. Bunlar, kendi niteliklerinin farkında olma; teori ve pratik bakımdan üst seviyede olma; sosyal bir idealin olması yeteneklerini geliştirebileceği formel bir organizasyonun bulunması; ulusal bir akademiden mezun olma ve meslek etiği konularında duyarlı olma şeklinde belirtilebilir. Profesyoneller, mesleki eğitim ve deneyim bakımından açık ve net fikirlere sahiptirler ve bu niteliklerinin geliştirilmesi için daha üst seviyelerde eğitime yönelmektedirler. Bilgi, deneyim ve eğitim profesyonellik için en önemli şartlardır. Bu nedenle etik değerlerin taşınması ve organizasyonlarda yaygınlaştırılması için en önemli unsurlardandır. Organizasyonlarda etik değerleri geliştirmek ve profesyonelliği yaygınlaştırmak için aşağıdaki kuralların uygulanması önem arz eder:

1. Ortaya çıkan sorunlarda sorumluluğu üstlenmek ve bunu bireysel bir görev olarak kabul etmek,
2. Profesyonel nitelikleri yükseltmek için destek olmak ve çalışanları cesaretlendirmek,
3. Diğer profesyonelleri kariyerleri boyunca mesleki örgütlere girmeleri konusunda desteklemek,
4. Kamu yönetimi öğrencilerinin teori ve pratiğini geliştirmek için kamu hizmeti birimleri ile işbirliği yapmak.

Demokrasi ve Etik: Sorumluluk Sorunu

Kamu yönetiminin en önemli görevlerinden biri çalışanların yaptıkları işin bilincinde olmalarını sağlamaktır. Halka hizmet için var oldukları bilinci bütün görevlilerce anlaşılmalıdır. Bunun gerçekleştirilmesi için yaklaşık elli yıldan bu yana bürokrasinin demokratik denetim yöntemleri aranmaktadır. Günümüzde bu konuda yapılan çalışmaların odak noktasını hukuk devleti anlayışı oluşturmaktadır. Hukuk devletinde kanun ve kurallar kesindir ve bürokrasi bu kuralları uygulamak zorundadır. Yöneticilere tanınan takdir yetkisi kaynağını bu kanunlardan alır. Kanunun kendisine takdir yetkisi tanımadığı hiç bir bürokrat, her hangi bir yetki kullanamaz. Bu konuda yapılan diğer çalışmalarda ise, yasamanın bürokrasiyi kontrolü, devlet başkanının kontrolü vb. konular üzerinde durulmaktadır.

Bu konularda çalışmaları ile tanınan Carl Friedrich ve ardından Herman Finer, bir hükümetin etkin olabilmesi için bürokratik uzmanlığa ihtiyacı olduğunu ve bu uzmanlığın kullanılabilmesi için de takdir yetkisinin olması gerektiğini belirtmektedirler. Birçok kamu yönetimi akademisyeninin de aynı düşüncüyü paylaştığını belirtmek gerekir.⁴³ Günümüzde ise, kararlarda personel sorumluluğunun sağlanması ile kirli eller problemiyle baş edilebileceğine ilişkin düşünceler ileri sürülmektedir.⁴⁴ Bir bürokrat takdir yetkisi kendisine açık yetki vermediği durumlarda sorumluluktan kaçındığı için işlemleri yapmaktan imtina edebilir. Bu bakımdan takdir yetkisi yasal temele dayandırılmalıdır. Çünkü gerçekten de, yöneticilere takdir yetkisi tanınmadan bürokrasinin etkili çalışmayacağı açıktır.

Dikkat edilirse problemler dönüp dolaşıp aynı yere çıkmaktadır. Kontrol ve sorumluluk olmadan ya da hangi derecede olursa bürokrasinin işleyebileceği üzerinde odaklaşılmaktadır. Oysa kontrol ve sorumluluk sorunu konusunda asıl savaş milletvekillerinin siyasal tercihleri ile hükümetin seçilmiş görevlilerinin siyasal tercihleri arasındadır. Şurası açıktır ki, gerek siyasiler (bakan, başbakan) gerekse üst düzey bürokratlar, yönetimin yasaları uygularken ve programların gerçekleştirilmesine tahsis edilen bütçe harcamalarını yaparken, onlar istemeseler de, daha çok bürokratik kontrolün olması gerektiği standart bir söylem olarak kabul edilmektedir. Aynı durum milletvekilleri için de geçerlidir. Bu bürokrasinin kontrol dışında ya da sorumsuz olduğu anlamına gelmemektedir. Ancak birçok akademisyen bu söylemi doğru kabul etmekte ve sorumluluk ile kontrol üzerinde dikkatle durmaktadırlar. Belirtmek gerekir ki, bürokratik kurumların oldukça küçük bir oranı yasama organı ve yürütmenin sorumluluğu dışına çıkmışlardır. Büyük bir çoğunluk kurallara uygun hareket etme konusunda son derece hassas davranmaktadırlar. Ancak, belirtmek gerekir ki, özellikle askeri bürokrasinin darbe girişimlerinde bulunması veya bunu bir tehdit olarak kullanması özellikle zayıf demokratik geleneklerin olduğu az gelişmiş ülkelerde sıkça görülen bir durumdur. Oysa yönetsel etik, asker-sivil bütün bürokrasinin siyasetçilerin (meşru güce sahip) kontrol ve emrinde olmasını zorunlu görür. Bu

43 Bkz. Herman Finer, "Administrative Responsibility in Democratic Government", *Public Administration Review*, 1941, vol:14, s.335-350; Carl J. Friedrich, "The Nature of Administrative Responsibility", *Public Policy*, vol:1, s.3-24; Stephan K. Bailey, "Ethics and the Public Service", *Public Administration Review*, 1964, vol:24, s. 234-243; Mark Lilla, "Ethos, 'Ethics' and Public Service", *Public Interest*, 1981, no:63 ;York Wilbern, "Types and Levels of Public Morality", *Public Administration Review*, 1984, vol:44, s. 102-108.

44 Dennis Thompson, *Political Ethics and Public Office*, Cambridge, 1987, MA: Harvard Univ. Press.

nedenle özellikle askeri bürokrasinin demokratik kurumlara tehdidini önlemenin yolu, onları sadece görevlerini yapmaya yönlendirmek, kendi kendilerine hükümetin onayı olmaksızın politika geliştirme girişimlerinin önlenmesi ve yasama ile yürütmenin denetimi dışına çıkmamalarının sağlanması gerekir. Gerçekten de askeri bürokrasinin hükümetleri darbe ile tehdit etmeleri demokrasinin özüne ve yönetsel etiğe aykırıdır ve yargısal sorumluluğu gerektirecek ciddi bir olaydır.

Bürokrasinin kontrol dışına çıktığı çok nadir olmasına rağmen, hemen herkes bürokrasinin kontrol ve sorumluluğunun sağlanması gerektiği konusunda fikir birliğine sahiptir. Bunun için birçok batılı ülke, genel müfettişler, her bir kurum için ayrı etik kurulları ve bütün bürokrasiyi ilgilendiren etik kodlar belirleyerek bürokrasinin denetimi konusunda önemli çalışmalar yapmışlardır. Bunların tümünün işleyip işlemediği sorusu sorulabilir. Sırayla cevap verecek olursak: Genel Müfettiş sistemi, bir takım muhtemel bozulmalara karşı etkili bir denetim sağlamaktadır.⁴⁵ Etik kodları ise, edebi bir ifadeyle "herşeyden az ama hiçbir şeyden çok şey ifade eder."⁴⁶ Etik kurulları ise kamu kurumlarının muhtemel kuraldışı davranışlarının önlenmesinde etkili olmaktadır. Daha da önemlisi bu tür kontroller demokratik denetimin yükselmesine, yönetsel takdir yetkisinin azalmasına ve vatandaş lehine kullanılmasına neden olmaktadır.

Ancak burada önemli olan kontrol yapılırken bürokrasinin yaratıcılığının ortadan kaldırılmamasına önem verilmesidir. Bu bakımdan bütün bu düzenlemeler ahlak dışı hareketi önlemekten çok ahlak dışı kişilerin tespitine yöneliktir. Bu anlatılanlardan sonra, etik ve demokrasi ile sorumluluğun sağlanabilmesi açısından şunlar söylenebilir: Birinci olarak, kamu bürokrasilerinin kontrol ve sorumluluk bilincinden yoksun oldukları konusunda küçük şüpheler olsa da büyük bir kesim bunun aksini düşünmektedir. İkinci olarak, birçok olay bürokrasinin sorumlu olduğunu ve kontrol edildiğini göstermektedir. Üçüncü olarak, belli görevlerde bulunan bürokratların siyasetçileri etkileme potansiyellerinin yüksek olduğu görülmektedir. Dördüncü olarak ta, bürokratlar üzerinde etik kontrollerde bütün dünyada artış olmakta, sonuçta yönetsel takdir yetkisi daraltılmaktadır.

45 Paul C. Light, "Federal Ethics Controls: The Role of Inspectors General", Ed. H. George Frederickson, *Ethics and Public Administration*, s. 137-157 Carol W. Lewis, "Ethics Codes and Ethics Agencies:Current Practices and Emerging Trends", Ed. H. George Frederickson, a.g.e.,136-157.

46 Carol W. Lewis,"Ethics Codes and Ethics Agencies:Current Practices and Emerging Trends. Ed. H. George Frederickson, a.g.e.,136-157.

SONUÇ

Kamu yönetimindeki reform çalışmalarında etik değerlerin önemli katkısı olacaktır. Özellikle etik reform gerekliliği yönetimin rasyonel işleyişini ve verimli çalışmasını sağlayacaktır. Bürokrasi üzerinde politik kontrolün sağlanması ile yönetimde bozulma ve yolsuzluk olaylarında önemli derecelerde azalmalar meydana gelecektir. Bu elbette ki siyasal bozulmanın tamamen önleneyeceği anlamına gelmez. Aynı şekilde siyasetçilerin de daha fazla kontrolü gerekir. Bu kontrol, medya, yargı organları, kamuoyu ve meclisin kendini denetlemesiyle sağlanabilir. Bürokratların siyasetçileri kontrol altında tutmaları ve bir takım politikaları direktmeleri etik ilkelerle bağdaşmayacağı gibi vesayet demokrasisi kavramını da çağrıştıran niteliktedir.

Açıktır ki, doğru ve yanlış standartları durumdan duruma göre önemli farklılıklar göstermektedir. Etik konusundaki literatürün çoğu, özellikle deontolojik literatür, davranışın evrensel standartlarını belirlemeye çalışmaktadır. Belli konularda neyin doğru neyin yanlış olduğu herkes tarafından anlaşılabilir. Örneğin, insan haysiyeti, yaşamın kutsallığı, yasaların ve anayasanın birbirine uygunluğu gibi. Ancak birçok konuda etik sorunlar, standartlar ve beklentiler durumsal olarak belirlenir. Bu gibi durumlarda etik bütün evrensel niteliğini kaybeder ve yerel değerlere göre şekil alır.

Yapılan çalışmalar göstermektedir ki genel olarak halkın büyük bir kesimi kamu yöneticilerinin kamu yararı için çalışmadıklarına inandıklarını ortaya koymaktadır. Bu bakımdan kamu hizmetinde çalışanların halkın gözünde görünümü ya iktidar hırsı içindeki politikacılar şeklindedir veya kendi çıkarı peşinde koşan bürokratlar şeklindedir.⁴⁷ Bu bakımdan birçok gözlemci gerek siyasetçilerin tavırları gerekse genelde kamu yönetiminin kötü işleyişini 'kamu yönetiminde etik kriz' olarak adlandırmaktadırlar.⁴⁸ Siyasi birçok skandalın ortaya çıkması kamu yöneticilerine ve genelde kamu hizmetine olan güveni azaltmakla birlikte, bu hizmetlerin niteliği gereği devlet tarafından yapılması zorunluluğu bu konuda bir takım önlemlerin alınmasını gerektirmektedir. Bu önlemlerin başında yöneticilerin sahip oldukları değerlerin geliştirilmesi ve yönetsel ilkelerle uyumlulaştırılması gelmektedir.

47 Herbert Kaufman, "Fear of Bureaucracy: A Raging Pandemic", Public Administration Review, January/ February, 1981.

48 Bkz. Henry Cisneros, John Parr, "Reinvigorating Democratic Values: Challenge and Necessity", Public Management, February, 1991 ; Russel Newman, The Paradox of Mass Politics, Harvard Univ. Press. Cambridge, 1986.

Bu değerlerin karar alımında objektif kriterlerin önüne geçmesi her şeyden önce yönetim etiğine aykırıdır. Çünkü kendi değerlerini empoze etmeyi düşünen yönetici veya bürokrat, diğerlerinin değerlerini hiçe saymaktadır. Bu bakımdan dürüstlük daha baştan zedelenmiş demektir. Dürüstlüğün olmadığı bir organizasyonda kamu yararı, kamu hizmeti vb. gibi değerler ikinci planda kalacaktır. Hatta tarafsızlık, eşitlik, yardımseverlik, sorumluluk üstlenme bilinci gibi ilkelerin hiç bir anlamı olmayacaktır.

Kamu yönetimi ve kamu politikası kavramlarının gerçek anlamları unutulmuş gibidir. Burada asıl vurgulanması gereken, yönetim veya politikadan ziyade "kamu"⁴⁹ kavramıdır. Oysa genelde yönetim üzerinde durulmaktadır. Yöneticilerin uzmanlıkları, profesyonellikleri, liyakatleri elbette önemlidir ama kamu yönetimi bakımından asıl önemli olan halkın karar alımı mekanizmalarına sokulmasının sağlanmasıdır. Gittikçe bürokratikleşen bir dünyada kamu yöneticileri hükümetteki bozulmaları azaltmak, demokratik vatandaşlığı geliştirmek durumundadırlar. Açıkça söylemek gerekirse kamu yönetimindeki bu etik kriz varlığını sürdürmektedir. Teknokratik karar alımından demokratik karar alımına bir kayma olmadan bu sorun varlığını sürdürecektir.

Bireysel etik üzerinde odaklaşma, etiğin toplumsal anlamını gizlemektedir. Oysa kamu yönetimi etiği asıl toplumsal içeriği bakımından algılanmalıdır. Ancak belirtmek gerekir ki, burada kastedilen evrensel nitelikli etik standartlarının belirlenmesi değildir. Etik standartlarının dayandığı inançlar ve değerler toplumdan topluma farklılıklar gösterirler. Dolayısıyla bütün kamu yöneticileri için geçerli evrensel etik standartlar belirlemek pek anlamlı değildir. Burada önemli olan kamu yöneticilerinin halkın yönetime katılması için çaba sarf etmesidir. Kamu politikalarının tespitinde halkın görüşlerinin alınması rasyonel politika yapımı için son derece önemli bir veri kaynağı oluşturur. Katılımı artırmak için kamu yöneticileri demokratik sivil kuruluşların gelişmesine katkı sağlamalıdır. Bu sivil kurumlar yoluyla halk, kararlar hakkında bilgi sahibi olacak, fikirlerini ortaya koyacak ve kararları etkileyebilme şansına sahip olabilecektir. Bu türden kurumlar kamu yararının gelişmesine katkıda bulunurken aynı zamanda yöneticilerin ve kamu görevlilerinin etiğe uygun hareket etmelerine de neden olacaktır. Çünkü demokrasinin ruhu, ethos'u halkın katılımıdır.

Aslına bakılacak olursa, oldukça az sayıda yönetici kurallara aykırı, kamu çıkarının aleyhine, kendi organizasyonlarına zarar veren, profesyonel normlara

49 Curtis Ventris, "Contemporary Issues in American Public Administration Education: The Search for an Educational Focus", *Public Administration Review*, 1991, January/ February, s. 11.

karşı veya tamamen kendi çıkarını ön plana alan bir davranış sergilerler. Birçok hükümet skandalı olmakla birlikte yöneticilerin ahlak dışı hareketleri en önemli problem değildir. Birçok yönetici, kanunların kapalılığını gidermek, çıkar gruplarının rekabetini dengelemek, organizasyonel bencillikten ayrılmak, profesyonel standartları yükseltmek, özel çıkarları terk etmek konumunda bulunabilirler. Bürokratik veya yönetsel ahlaki tercihlerde rutin işler veya amaçlar, itaat veya girişim, dar çıkarlar veya kamu çıkarı gibi değerlerin rekabeti söz konusudur.

KAMU YÖNETİMİNDE KÖTÜ YÖNETİM OLGUSU

Yrd. Doç. Dr. Musa EKEN*

Yönetilenler olarak bireylerin, örgütlerin ve grupların, birçok nedenle kamu yönetiminden yakındıklarına ve onun hakkında genellikle olumsuz düşüncelere sahip olduklarına tanık olunmaktadır. Bütün ülkelerde ve her dönemde kamu yönetimi, eleştirilerin hedefi olmuştur. Söz konusu eleştiriler, hem memurlara hem de yöneticilere yöneliktir.¹ Bunun temelinde, yönetimin işleyiş bozuklukları ve yetersizlikleri yatmaktadır. "Kötü yönetim" (maladministration) olarak ifade edilen bu olgu, günümüz bürokrasilerinin ve yönetsel yapılanmalarının olumsuz sonuçlarından biri olarak görülmektedir.² Birçok ülkede, bu olumsuzlukların giderilmesi, yönetsel sisteme çeki düzen verilmesi ve onun işlevsel kılınması temel hedefler arasındadır.

Bundan 30-40 yıl önce, yönetimin yetersizlikleri ve kötü çalışması acilen önlenmesi ve giderilmesi gereken bir sorun olarak görülmüyordu. Günümüzde ise durum farklılaşmıştır. Yönetimin işleyişindeki aksamalar, yetersizlikler, bozukluklar ve topluma olan maliyeti giderek katlanılamaz bir hale gelmektedir. İnsanlar artık hem vergi ödemeyi hem de yönetim önünde zaman kaybetmeyi, horlanmayı ve kalitesiz hizmet kullanmayı istememektedirler.³

Yeni beklentilerin temelinde, kamusal güç karşısında bireysel hakların konumunun değişmesi, ekonomik, sosyal, kültürel ve eğitim düzeyinin artması, tüketicilerin bilinçlenmesi, üretim ve bilgi teknolojisindeki gelişmeler, küreselleşme ve bunun getirdiği rekabet ortamı ve ihtiyaçların çeşitlenmesi gibi olgular yatmaktadır. Halk, tebaa pozisyonundan vatandaşlığa, oradan da tüketici

* Sakarya Üniversitesi İ.İ.B.F Kamu Yönetimi Bölümü.

- 1 Türkiye de dahil, dünyanın bir çok gelişmiş ve az gelişmiş ülkesinde yapılan bir araştırmada, halkın kamu yönetimi konusundaki düşüncesinin genellikle olumsuz olduğu sonucuna varılmıştır. Ancak bu olumsuz düşüncelerin, aynı ülke içinde, bölgelere ve kamu hizmet alanlarına göre değiştiği gözlemlenmiştir. M. Abdel Hadi, *Le Public Face à l'Administration*, Berger-Levrault, Paris 1978, s. 141-149.
- 2 B. C. Smith, *Bureaucracy and Political Power*, Wheatsheaf Books Ltd., Sussex, 1988, s.9.
- 3 Paul Ripoche, "La Maladministration Aujourd'hui", *Revue Française d'Administration Publique*, (Jan.-Mars), No:45, 1988, s. 10.

(müşteri) konumuna geçmektedir.⁴ Müşteri kimliği, kamu hizmetlerinin zamanında, talebe uygun ve kaliteli olması beklentisini artırmaktadır.

Son yıllarda birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de yönetimin işleyişindeki aksaklıklar ve bunların vatandaşlar nezdinde doğurduğu hoşnutsuzluklar nedeniyle kamu hizmetlerinin maliyeti sorgulanmaya başlanmıştır. Sorgulamada öncelik, yönetsel yapının iyileştirilmesi ve kamu hizmetlerinde belirli bir kalitenin yakalanması gereğinden hareketle özel yönetim (management) tekniklerinin temel alındığı kriterler çerçevesinde olmaktadır. Bunun yanında, kamu yönetiminin içinde bulunduğu olumsuzluklardan çıkması için, özel sektörün kullandığı bazı yöntemleri ve özellikle "toplam kalite felsefesi"ni benimsemesi istenmektedir.

Bu çalışmada, kamu yönetiminde kalite veya toplam kalite felsefesinin uygulanabilirliğini tartışmaktan öte, "kalite"nin benimsenmesini gerektiren en temel faktör olarak bilinen "kötü yönetim" in ne olduğu ve nedenleri üzerinde durulmaya çalışılacaktır. Başka bir ifadeyle, kamu yönetiminde kalite talebinin gerekçesi olan ve "kötü yönetim" kavramıyla ifadelendirilen yapı ve gelişmelere ilişkin bir durum tespiti yapılacaktır.

Kötü Yönetim Kavramı ve Kapsamı

"Kötü yönetim" kavramı, -kulağa hoş gelmeyen bir deyim olsa da- Batı'da kullanılan "maladministration" deyiminin karşılığı olarak ele alınmaktadır. Kavram, bu konudaki literatürde, çok açık bir şekilde tanımlanmış değildir. Bazı yazarlara göre, kötü yönetimin varlığını tespit etmek, onu tanımlamaktan daha kolaydır.⁵ Bazılarına göre de, "Kötü yönetim" kavramı sadece yönetilenler tarafından kullanılmaktadır. Yönetici ve memurların böyle bir kavramı açıkça ifade etmeleri ve kendileri için kullanmaları beklenemez. Kısacası, kavramın tanımlanması, yönetilenler tarafından yapılmaktadır ve tek taraflıdır.⁶

Bununla birlikte kötü yönetim kavramı, olması gereken yönetim (iyi yönetim) referans gösterilerek veya yönetilenlerin karşılaştıkları olumsuzluklar belirtilerek tanımlanmaya çalışılmaktadır. Kötü yönetim kavramının, yönetimde keyfi tavırların, yanlış tutumların, hizmet üretiminde ve arzında vatandaşların taleplerini önemsememenin, eylem ve işlemlerde gerekçesiz gecikmenin, hizmet-

4 Michel Le Clainche - Celine Wiener, "Du Fatalism Au Volontarisme", Revue Française d'Administration Publique, (Jan.-Mars), No:45, 1988, s.83.

5 Le Clainche-Wiener, a.g.k., s.81.

6 Robert-Edouard Charlier, "Introduction", Revue Française d'Administration Publique, (Jan.-Mars), No:45, 1988, s.7.

lerde yetersizlik, verimsizlik ve düzensizliğin, gizliliğin, gereksiz formalite ve yasal düzenlemelerin egemen olduğu bir yönetim biçimini anlatmak amacıyla kullanıldığı söylenebilir. Ayrıca kötü yönetim, yasalara aykırı faaliyetler olduğu kadar, yasalara uygun hareket etmenin sonucu olarak da karşımıza çıkabilmektedir⁷

Başka bir bakış açısıyla değerlendirildiğinde, kötü yönetim kavramıyla kastedilen şey, kamusal hizmetleri ve yönetimi eleştirmek değildir. Gündelik hayatımızda yaşadığımız ve bürokratik mekanizmanın normal ürünlerinden olan bazı olumsuzluklar konusunda tavır takınmaktır.⁸

Bu açıklamalardan hareketle, kötü yönetimi, eylem ve işlemleri ya da hareketsizliği sonucunda, yönetilenleri tatmin etmeyen ve onlarda hoşnutsuzluk doğuran bir yönetsel mekanizma ve süreç olarak tanımlamak mümkündür.

Kötü Yönetim Biçimleri

Kötü yönetim, her yönetsel yapıda farklı şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Fakat, bir genelleme yapmak gerekirse; yerinde ve yasal olmayan karar verme, yetki aşımı, görevlerin iyi bilinmemesi, görevlerin savsaklanması, aşırı temkinli hareket (hukuk kurallarını lafzı yorumlama, formalitecilik vs.), işlemlerde gecikme, vatandaşla iletişim kurmak için yeterince gayret göstermeme ve yönetimin kendi çıkarına göre hareket etmesi gibi hemen hemen tüm yönetsel yapılar için geçerliliği olan bazı özellikleri söz konusudur.⁹

Belirtilen bu genellemeler çerçevesinde, kötü yönetim biçimleri ya da yönetsel mekanizmanın iyi olmayan yönleri, "yetersiz hizmet ve verimsizlik", "sorumluluktan kaçma ve keyfilik", "yönetimde yozlaşma" şeklinde üç temel başlık altında ele alınmıştır.

Yetersiz Hizmet ve Verimsizlik

Yukarıda da belirtildiği gibi, kötü yönetim, yönetilenlerin ileri sürdükleri bir kavramdır. Bu kavramın kullanılma gerekçelerinden biri ve belki de en önemlisi, kamu yönetiminin sunduğu hizmetlerin yeterli ve kaliteli olmadığına ya da ihtiyaçları karşılamaktan uzak olduğuna ilişkin inanç ve değerlendirmelerdir.

7 Bertil Wennergren, "La Maladministration en Suede", Revue Française d'Administration Publique, (Jan.-Mars), No:45, 1988, s. 101; Charlier, a.g.k., s.7-8; Le Clainche- Wiener, a.g.k., s.81.

8 Ripoche, a.g.k., s.19.

9 Wennergren, a.g.k., s.102-103.

Genellikle, az gelişmiş ülkelerin kamu bürokrasileri, toplumsal gelişmeye paralel olarak kendilerini geliştiremediklerinden, artan talepleri karşılayabilecek yeterli hizmet üretemezler. Hizmetlerde karşılaşılan yetersizlikler, kamunun mevcut örgütlenmesinden kaynaklandığı kadar, artan taleplerin karşılanması amacıyla yeni örgütler oluşturamamasından da kaynaklanmaktadır.¹⁰

Kamu hizmetlerinin yetersizliğine ilişkin bir başka nokta da, sunulan hizmetlerin ihtiyaçlara uygun olmadığıdır. Geleneksel yönetim anlayışı, satılabilecek (ihtiyaca uygun) bir mal ve hizmet üretmekten öte, ürettiğini satma ilkesine dayanmaktadır.¹¹ Bu anlayış çerçevesinde esas olan, yönetilenlerin ihtiyaçlarını karşılayabilecek nitelikte hizmet üretmek değil, kamu kurumunun elindeki kaynaklar, belirlenmiş kurallar ile görevlilerinin bireysel tercihleridir. Oysa, yönetimin düşündüğü ve ürettiğinin, her zaman ihtiyaçlarla uyuşmayacağı bir gerçektir.

Günümüzde bireyler, sunulan hizmetlerden tatmin olmak istemektedirler. Bu amaca ulaşmak için sürekli bir arayış içindedirler. Örneğin, ülkemizde sık sık hükümet değişikliklerinin temelinde, halkın, kendisine sunulan hizmetlerden memnun olmaması ve en iyi hizmeti sunabilecek hükümet arayışına girmesi, önemli bir etken olarak yatmaktadır.¹² Kamu hizmetlerine özel sektör gözüyle bakıldığında, onların beklentisi daha çok, ekonomiyi yük olmayan, hızlı ve müteşebbislerin önünü açan bir kamu hizmetidir.¹³

Kamusal hizmetlerin yetersizliği ve ihtiyaca uygunluk sorunu yanında verimsizliği de söz konusudur. Verimlilik sorunu, artan kamu hizmetlerine bağlı olarak, kullanılan kaynakların da artmasıyla tartışılmaya başlanmıştır. Sürdürülebilir kalkınma ilkesi çerçevesinde, kaynakların rasyonel kullanımı ve kaynak sınırlarının zorlanmaması üzerinde durulmaktadır. Verimsizlik, genel olarak kamu bürokrasilerinin bir çıkmazı olmaya devam etmektedir. Kamusal hizmetleri ve yönetimin işleyişini en az kaynak kullanarak gerçekleştirmek temel bir ilke olarak benimsenmemiştir.

Ülkemizde bu konuda göze çarpan temel faktör personel harcamalarına ilişkindir. Örneğin, konsolide bütçe giderleri içinde personel harcamalarının

10 Bu konuda bkz. Cemil Oktay, Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi, İstanbul 1983.

11 Ömer Peker, "Toplam Kalite Yönetimi ve Kamu Hizmetinde Kalite", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:5, Sayı:6, TODAİE Yayın, Ankara 1996, s.48.

12 Peker, a.g.k., s.43.

13 Camille Çabana, "Maladministration et Reforme Administrative", Revue Française d'Administration Publique, (Jan.-Mars), No:45, 1988, s.61.

yeri, 1996 yılında %24.6 iken, 1997 yılında (ilk sekiz aylık dönem) %32.6 olmuştur. Katma bütçe ele alındığında daha farklı bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Personel harcamaları, 1996 yılında %43.6, 1997 yılı ilk sekiz aylık döneminde ise, %49.3 olarak gerçekleşmiştir.¹⁴

Öte yandan, kamu kurumlarının kendi alanlarında tekel olmaları, onları alternatifsiz davranmaya itmekte, bu da müşteri tatminini azaltmaktadır.

Sorumluluktan Kaçma ve Keyfilik

Kamu yönetiminde çalışanlar, bazen kuralların arkasına sığınarak, yapmaları gereken işleri yapmaktan kaçınmaktadırlar. Yönetimin düzenli işleyişini sağlamak amacıyla konulmuş kurallar, sorumluluktan kaçmak ve iş yapmak istemeyen çalışanlar için bir sığınma aracı olarak kullanılmaktadır. Zaman zaman kamu görevlileri, bir sorunu çözmek istemediklerinde, "kanunlar böyle emrediyor, benim yapabileceğim bir şey yok" diyerek vatandaş karşısında kendisini temize çıkarma ve suçu kurallara atma gayretine girmektedirler.¹⁵ Başka bir ifadeyle, mevzuatın arkasına sığınacak bir gerekçe bulup, bu yolla yerine getirilmesi gereken görevi, yerine getirmenin sorumluluğundan kaçınılmaktadır.¹⁶

Bazı durumlarda da, mevzuatta bir gerekçe bulunmadığında, hiç bir açıklama yapılmadan "bu işin beklemesi gerekiyor" veya "üzerinde düşünceğiz", "gerekeni yapacağız" şeklinde ifadeler kullanılarak hizmet yerine getirilmemektedir.¹⁷

Kamu yönetiminde, sorumluluktan kaçmanın bir başka şekli de inisiyatif kullanamamadır. Kamu görevlileri, önlerine gelen işlerle ilgili olarak vatandaşları üstlerine gönderirler veya üstlerinin göstereceği şekilde hareket etmek isteyebilirler ya da önceden yapılmış benzer bir çözüm ararlar. Bunun sonucu olarak, kamu görevlilerinde, pasiflik ve statükoyu sürdürme temel ilke haline gelmektedir.

Yönetmelik yapılar, kendi personelini inisiyatif kullanarak problem çözmeye teşvik etmek yerine, tamamen önceden verilmiş emir ve talimatların dışına çıkmama konusunda sıkı bir denetime tabi tutmaktadır. "Bugün git yarın gel", "evraklar ya da gerekli imzalar eksik" gibi yönetsel tavırların kaynağı, çalışanların

14 Maliye Bakanlığı, 1997 Yıllık Ekonomik Rapor, Ankara 1997, s.80-87.

15 Bilâl Eryılmaz, Kamu Yönetimi, Genişletilmiş 3. Baskı, İstanbul 1997, s.233.

16 Burhan Aykaç, Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler, Ankara 1997, s.31.

17 Aykaç, a.g.k., s.31.

yeni durum ve olaylar karşısında inisiyatif kullanma hak ve yetkisinin olmamasıdır.¹⁸

Öte yandan, kamu bürokrasisi her zaman, Weber'in ideal tipinde belirttiği şekilde, rasyonel işleyen bir mekanizma değildir. Bürokraside keyfi ve taraflı olarak konulmuş kurallar bulunmaktadır.¹⁹ Söz konusu keyfi kurallar ve tutumlar, yönetimin kendi içindeki ast-üst ilişkisinde olduğu kadar, yönetim-yönetilen ilişkisinde de karşımıza çıkmaktadır. Her iki tür keyfilik de, kötü yönetimin bir şekli olarak değerlendirilmelidir.

Yönetimde Yozlaşma

Yönetimde yozlaşma, kayırmacılık, siyasallaşma, aracıya başvurma, rüşvet ve yolsuzluk gibi yönetimde görülen bazı olumsuzlukları ifade etmede kullanılan bir kavramdır. Siyasal atamaların yaygınlaşması, siyasal tutum ve davranışlarını dikkate alarak yönetilenlere hizmet sunulması, yaygın rüşvet, kayırma niteliğindeki uygulamalar, aracı kullanmanın pek sık görülmesi yönetsel yozlaşmanın en çarpıcı örneklerini oluşturmaktadır.²⁰

Yönetilenler, yönetim mekanizmasından yeterince hizmet alamadıklarında ve işlerini kısa sürede bitiremediklerinde, önlerindeki engelleri aşmak için araçlara başvurmaktadırlar. Ülkemizde "aracılık müessesesi", özellikle üst düzey yöneticilere yönelik olarak oldukça yoğun bir şekilde kullanılmaktadır. Aracılık müessesesinin temel aktörleri ise, politikacılar ile iş takibini meslek edinmiş kişilerdir. Sonuçları itibarıyla işin kısa sürede sonuçlanmasını sağlayan ve etkili olan aracılık, mümkün olduğu oranda herkes tarafından kullanılmak istenmektedir.²¹

Yönetimde kayırmacılığa, kamu görevlilerinin istihdamında ve kamu hizmetlerinin sunulmasında rastlanmaktadır. Kamu kurumlarına personel alımında, liyakat ilkesinin yerini eş-dost, akraba ve siyasal düşünce önceliği almaktadır. Nepotizm olarak ifadelendirilen bu olgu Türkiye'de yaygın bir uygulama alanı bulmaktadır. Kayırmacılığın bir diğer yönü ise, kamusal hizmetlerin dağıtımında ihtiyaç ve yerindelik kriterinden çok, oy, partiye destek ve ideolojik yakınlık gibi faktörlerin etkili olmasıdır.²²

18 Feyzullah Eroğlu "Bürokrasinin Çıkamazları ve Türk Bürokrasisi", Atatürk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 10, Sayı:1-2, 1993, s.238.

19 Eryılmaz, a.g.k., s.203.

20 Eryılmaz, a.g.k., s.233.

21 Metin Kazancı, Halkla İlişkiler Açısından Yönetim ve Yönetilenler, AÜ. SBF Yayını, Ankara 1978, s. 195-201.

22 Eryılmaz, a.g.k. s.235.

Siyasallaşma, yönetimin işleyişinde ve personel istihdamında partizanlığın önemli bir değer haline gelmesini ifade etmektedir. Genellikle az gelişmiş ülkelerde görülen siyasallaşma olgusunda, hizmetlerin gerekleri ve kamu yararı endişesi, yerini hızla siyasal nitelikli kayırmalara bırakmaktadır. Siyasallaşmanın yaygınlık kazanmasıyla birlikte, kamu görevlilerinin atanmasında liyakat düzeylerine bakılmaksızın, siyasal öncelikler göz önüne alınmakta ve aynı zamanda kamu görevlileri de siyasal faaliyetlerde bulunmaktadırlar.²³

Rüşvet ve yolsuzluk, kamu görevlilerinin sundukları hizmetler karşılığında bireysel çıkar sağlamalarıdır. Daha çok, yasalara aykırı olan bir işlemin yapılması ya da olması gereken bir işlemin yapılmaması veya geciktirilmesi durumlarında ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte, rüşvet, çalışmayan veya yavaş çalışan yönetim mekanizmasını hareketlendirmek amacıyla da kullanılmaktadır. Yasalarla yasaklanmış olmasına rağmen, ülkemizde rüşvetin yaygınlığı konusunda genel bir kanı bulunmaktadır. Fakat, ispatlanamaması sebebiyle, bunun boyutu tam olarak ortaya konulamamaktadır.²⁴ Ancak, rüşvet ve yolsuzlukların yönetsel yapımızda önemli bir yer işgal ettiğini gösteren araştırmalar da vardır.²⁵

Kötü Yönetimin Nedenleri

Kötü yönetim olgusunun oluşmasında etkili olan bazı faktörler söz konusudur. Ancak, yönetimin işleyiş sürecinde yönetilenlerin hoşnutsuzluğuna yol açan yapısal ve uygulamaya dönük sorunlardan hangilerini kötü yönetim biçimi, hangilerini kötü yönetimin nedeni olarak değerlendirmenin güçlüğü vardır. Bununla birlikte, "işlemlerde biçimsellik", "yönetimin bağlı olduğu hukuk sistemi", "merkeziyetçilik anlayışı", "gizlilik ve dışa kapalılık" ve "bozuk halkla ilişkiler" kötü yönetimin nedenleri olarak ele alınmaktadır.

İşlemlerde Biçimsellik

Biçimsellik, örgütlerin yavaş işlemesinden, gereksiz formalite ve kurallar uygulamasından dolayı, daha çok kamu kurumlarına yönelik yapılan eleştirilerde kullanılan kavramlardır. Yönetimin yazılı belgelere dayandırılması ve biçimsellik, her ne kadar, Weberyen bürokrasinin temel özelliklerinden olsa da, aşırı şekilecilik ve gerekliliği sürekli tartışılan kuralların ısrarla uygulanması, kamu hizmetlerinden yararlananların tepkilerine neden olmaktadır.

23 Cahit Tutum, "Yönetimde Siyasallaşma ve Partizanlık", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:9, Sayı:4, TODAİE Yayını, Ankara 1976.

24 Eryılmaz, a.g.k., s.235.

25 Bu konuda yapılmış araştırma sonuçları için bkz. Ekonomik Trend, 5 Eylül 1993, s.20- 21.

Mises'e göre, kural ve düzenlemelere uyma konusunda memurların gösterdikleri titizliği eleştirmemek gerekir. En azından, kamu görevlilerinin kurallara uyması, yönetimin üst düzey görevlilerin egemenliğinden çıkarak alt düzeydeki görevliler elinde kokuşmaması ve yozlaşmaması açısından gereklidir. Çünkü bu kurallar, kanunların üstünlüğünü sağlamakta ve vatandaşları yönetsel keyfiliğe karşı korumaktadır.²⁶ Kurallar, yönetsel hayatı düzenlemesi, birlik ve bütünlüğü sağlaması açısından da gereklidir. Kurallara herkesin uyması, birçok birimden (bakanlık, belediye, hizmet kuruluşları gibi) meydana gelen kamu yönetiminin tek vücut halinde bütünleşmesini sağlar. Ayrıca, kamu yönetiminde görev bölüşümü ve çalışma düzeni açısından da ayrıntılı kurallara ihtiyaç duyulmaktadır.²⁷

Ancak çoğu zaman, kamu görevlileri yaptıkları işin doğru ve gerekli olup olmadığına bakmazlar. Onlar için önemli olan, yapılan iş ya da işlemin, biçimsel olarak hukuki ve idari normlara ve geleneklere uygunluğunu temin etmektir. Kamu görevlileri, yaptıkları iş ve eylemleri, vatandaş tatminine, verimliliğe ve etkinliğe göre değil, kurallara ve idari geleneklere göre meşrulaştırma gayreti içindedirler. Oysa, son zamanlarda, devletin görevlerinin yeniden tanımlanması yaklaşımı çerçevesinde, kamu yönetiminin performansı, kurallara bağlı olup olmamasından öte, somut sonuçlara bakılarak ölçülmektedir.²⁸

Bu durumda, bazı kuralların biçimsellikten öteye geçmediği ve ihtiyaçları karşılamaktan uzak kaldığı belirtilebilir. Biçimselliği doğuran ve yönetilenleri rahatsız eden kurallar, üzerinde çok fazla düşünülmeden konulmuş, geçerliliğini yitirmiş, hiç bir ihtiyacı karşılamayan, süre, para, kaynak ve emek savurganlığına yol açan nitelikte olanlardır.²⁹

Yönetimin Bağlı Olduğu Hukuk Sistemi

Kötü yönetimin bir diğer kaynağı da, yönetimin tabi olduğu yasal mevzuattır. Yasal düzenlemelerin kötü yönetimin kaynağı olarak değerlendirilmesi iki şekilde olmaktadır. Birincisi, yönetimin işleyişini düzenleyen ve yönetilenler karşısında konumunu belirleyen "idare hukuku" kuralları; ikincisi ise, yasaların dağınık ve anlaşılmazlığıdır.

-
- 26 Ludwig von Mises, Bürokrasi, (Çev.: Feridun Ergin), Türk Ekonomi Kurumu Yayını, İstanbul 1947, s. 102.
 - 27 Jacques Chevallier - Daniele Loschak, Rationalite Juridique et Rationalite Manageriale Dans l'Administration Française", Revue Française d'Administration Publique, No:24, (Oct.-Dec.), Paris 1982, s.689.
 - 28 Turgut Tan, "İdarede Yeni Ussallık Arayışları ve Hukuk", Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Cilt:II, TODAİE Yayını, Ankara 1995, s.175.
 - 29 Emre, a.g.k., s.211.

İdari rejim ilkesi temel alınarak örgütlenmiş olan yönetsel sistemlerin kurumlan ve personeli, vatandaşların tabi olduğu hukuktan farklı bir biçimde, idare hukuku ve yargısı kapsamında olağanüstü güvencelerle donatılmaktadır.

Yönetimin üstünlüğü, devletin bekası ve düzenin korunması temel değer olarak benimsenmektedir.³⁰ Bu sistemde, yönetim sadece kamu kurumlarının ve görevlilerinin işi sayılmakta, sivil toplum örgütlerinin ve halkın yönetime müdahil olması istenmemektedir.

Ayrıca, idare hukukunun sağladığı bu ayrıcalıklı yapı, yönetimin mutlak üstün olduğuna inanan kamu görevlilerinin ellerinde, giderek katlanılması zorlaşan bir güce dönüşmektedir.³¹ Kamu görevlileri hizmetleri üretirken, çok açık bir tanıma sahip olmayan "kamu yararı"nı sağlamak için, bireysel tatmini gözetmemekte, hatta, bazen kamu hukukunun verdiği gücü aşırı bir şekilde kullanarak amaçlarını gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar.³²

Öte yandan, yasaların anlaşılmasız ve dağınık nitelikte olması da kötü yönetimin bir başka kaynağıdır. Yürürlükteki mevzuatın kendi içinde taşıdığı çelişkiler, belirsizlikler ve dağınıklık, uygulamada pek çok sorunu beraberinde getirmektedir. Örneğin, ülkemizde, işyeri açma ve çalışma iznine ilişkin 12 ayrı yasal düzenleme söz konusudur.³³ Bu durum, ne tür işyerlerinin hangi yasal düzenlemeye tabi olacağı ve hangi kamu kurumu tarafından uygulanacağı konusunda da bir belirsizlik taşımaktadır. Aynı şekilde, yasama tekniği açısından da bazı olumsuzluklar söz konusudur. Birbiri ile uzaktan yakından ilgisi olmayan konuların aynı metin içinde düzenlenmesine genelde rastlanılmaktadır.³⁴

Merkeziyetçilik Anlayışı

Merkeziyetçilik, kamu hizmetlerinin tek bir merkezden ve onun hiyerarşisi altındaki kurumlardan yürütülmesini, kamusal kaynakların kullanımının ve karar verme yetkisinin başkente ya da örgütün tepe noktasındaki görevlilere ait olmasını ifade etmektedir. Bu tanımlama, karşımıza iki tür merkeziyetçilik çıkarmaktadır. Birincisi, bütün yetki ve kaynakların başkent örgütlerinde toplandığı, taşra ve yerel yönetim kuruluşlarının yetki kullanımının sınırlandırıldığı, "coğrafi mer-

30 Tanju Tosun - Gülgün Tosun, "Yurttaş Taleplerini Karşılama Kıskaçındaki Türk Kamu Yönetimi Sisteminde Stratejik Bir Yeniden Yapılanma Aracı Olarak Toplam Kalite Yönetimi", Ödüllü Kalite Makaleleri, Kal-Der Yayını, İstanbul 1997, s.37-38.

31 Ripoche, a.g.k., s.12.

32 Le Clainche - Wiener, a.g.k., s.96.

33 Bilâl Eryılmaz, Musa Eken, M. Lütfi Şen, İşyeri Açma Ruhsat İşlemleri, Sorunlar Çözüm Önerileri, İzmir Ticaret Odası, Yayın No: 12, İzmir 1995, s.5-7.

34 Tan, a.g.k., s.176.

keziyetçilik"tir. İkincisi ise, kamu kurumlarındaki karar alma ve uygulama yetkisinin hiyerarşik üstlerde toplandığı "örgütsel merkeziyetçilik"tir.

Coğrafi merkeziyetçilik, işlerin gecikmesi, kırtasiyeciliğin artması, hizmetlerin ihtiyaca uygunsuzluğu, halkın kamusal hizmetlere katılımını azaltması ve taşradaki kamu görevlilerini pasifleştirmesi gibi sorunları doğurmasından dolayı kötü yönetimin kaynağı olarak görülmektedir.

Örgütsel merkeziyetçilik anlayışı, yetki ve sorumluluk devrinin çok az olması, alt kademelerde çalışan görevlilerin önlerine gelen hemen her işlemde, üstlerine danışma ihtiyacını duymalarına neden olmaktadır. Bu durumda, kısa sürede bitecek işler, uzun zaman dilimlerine yayılmakta ve örgütün temel politikalarını oluşturması gereken üst yöneticiler gündelik işlere boğulmaktadırlar. Karar verme yetkisinin üst basamaklarda toplanması, memurların makinalaşmasına, sadece düzenlemeleri bilen ve alınan önlemleri uygulayan memur tipine yol açmasıdır.

Gizlilik ve Dışa Kapalılık

Gizlilik, yönetimin işleyiş aşamasında oluşan, bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması anlamındadır. Kapalılık ise, kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalmasını, çoğu işlem ve eylemlerinin dıştan görülmemesini ve alınan kararların gerekçelerinin açıklanmamasını ifade eder. Gizlilik ve dışa kapalılık, bir anlamda, yönetimin hizmet sunduğu yönetilenlere karşı duyarsız davranmasıdır.

Başlangıçta, her yönetim sistemi, uluslararası ilişkiler, devlet güvenliği, özel hayatın korunması gibi sebeplerle gizliliği kurumsallaştırmıştır. Fakat gizliliğin sınırları giderek genişlemiş, yönetimin her türlü eylem ve işlemlerini kapsar hale gelmiştir. Gizlilik ve dışa kapalılık, yönetimin kendi başına, sorumsuz ve denetimsiz bir şekilde çalışmasına ortam hazırlamaktadır.

Yönetimin ve yöneticilerin bir şeyler saklamak istemesi, kamuoyunda haklı gösteremeyecekleri eylem ve işlemleri olduğunu gösterir. Zaten, kamu görevlileri de, kendilerini kamuoyundan gelecek eleştirilere karşı korumak amacıyla, eylem ve işlemlerini gizlemektedirler. Hatta bürokrasinin gizliliği sadece yönetilenlere karşı değil, siyasi iktidarlar ve yargı karşısında da söz konusu olmaktadır.

Yönetimde gizlilik ve dışa kapalılığın, kötü yönetimin kurumsallaşmasında önemli bir faktör olduğunu, son yıllarda ülkemizde yaşanan bazı olaylar net bir şekilde göstermektedir.

Bozuk Halkla İlişkiler

Kamu yönetiminde halkla ilişkiler, bir kamu kuruluşunun ilişkide bulunduğu toplum kesiminin güven ve desteğini sağlamak için giriştiği, iki yönlü iletişime dayalı, sonuçta kamuoyunda kuruluşun, kuruluştaki toplumun istediği yönde değişikliklerin gerçekleşmesine, böylece kuruluş ile çevresi arasında olabilecek en uygun ölçekte uyum ve denge sağlanmasına yönelik sistemli ve sürekli çabalar³⁵

Halkla ilişkiler, iki yönlü işleyen bir süreçtir. Yönetimden yönetilenlere (aşağı) doğru işleyen yönü, kurumsal faaliyetleri hedef kitleye tanıtmak ve onun desteğini sağlamak amacıyla çalışmaktadır. Yönetilenlerden yönetime (yukarı) doğru işleyen yönü ise, yönetsel faaliyetlere ilişkin, talep, şikâyet, karşı tepki, tasvip gibi eylemleri içeren bir geri bildirimdir.

Halkla ilişkiler, gerek yönetimin ilk adımı atmamasından, gerekse kuruluş içi ve dışı etkilerden dolayı, istenilen düzeyde gerçekleştirilememektedir. Yönetilenler açısından bakıldığında da, halkla ilişkiler genellikle bozuk işlemektedir.

Yönetimle halk arasındaki ilişkilerin bozuk olarak nitelendirilmesinin temelinde, kamu kurumlarında, vatandaşları kabul ve yönlendirme şartlarının kötülüğü; personelin davranışı ve formasyon eksikliği; işlemlerin uzun sürmesi gibi gerekçeler yatmaktadır.³⁶ Söz konusu gerekçeler ise, yönetilenlerin memnuniyetsizliğinde rol oynayan önemli etkenlerdir. Bu açıdan halkla ilişkilerin bozukluğunun, kötü yönetimin temel nedeni olduğu söylenebilir.

Vatandaşların en çok yakındıkları konuların başında, kamu kurumlarındaki karşılaştıkları olumsuz tavır ve görevlilerin kendilerini yeterince dinlememeleridir. Çoğu zaman, yapılacak başvuruların kime ve nasıl yapılacağı, hangi belgenin nereden temin edileceği gibi konular önemli bir sorun teşkil etmektedir. Danışma ve yönlendirme hizmetleri yetersizdir. Ayrıca, bazı kamu kurumlarının mekân açısından birbirinden uzak olması, yaşlı ve özürlülerin kullanımına yönelik gerekli donanımın yokluğu, işlemlerin yapılması sırasında kullanılacak bekleme salonlarının yetersizliği de karşılaşılan diğer güçlüklerdendir.

Kamu personelinin davranış ve tutumları da yönetilenler açısından bazı sorunlar doğurmaktadır. Kamu görevlileri genellikle, kamu hizmetinden yararlanan vatandaşları dinlemek, onların talep ve şikâyetlerini göz önüne alarak hare

35 Selçuk Yalçındağ, "Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler", Halkla İlişkiler Sempozyumu 87, AÜ. BYYO, TODAİE, Ankara 1988, s.57.

36 Gerard Barbanson, "Les Usager et La Maladministration", Revue Française d'Administration Publique, (Jan.-Mars), No:45, 1988, s. 18.

ket etmek eğiliminde değillerdir. Kamusal otorite kullanan görevliler, kamu düzeni ve kamu yararını sağlayacak bilgileri sadece kendilerinin bildiğine inandıklarından halkla diyaloga girmek istemezler.³⁷

Kamu görevlileriyle vatandaşlar arasındaki diyalog yokluğunun nedenlerinden biri de, yönetim - yönetilen ayrımının, kamu bürokrasisini özel bir konuma oturtup, halkla ilişkilerinde, ona daima üstün bir nitelik atfetmiş olmasıdır. Oysa, yönetimin, yönetilen durumundaki hedef kitlelerin istek, teklif ve şikâyetlerini göz önünde bulundurarak karar vermesi ve ona göre uygulaması, başta halkın yararına olmakla birlikte, yönetime de olumlu etkisi olacaktır.³⁸

Kamu görevlilerinin formasyon yetersizlikleri de halkla ilişkilerin bozuk işleminde rol oynamaktadır. Bilindiği gibi, kamu yönetimi kademelerinde çok farklı formasyon ve kültüre sahip görevliler çalışmaktadır. Bu durumda vatandaşa yönelik davranış hataları kaçınılmazdır. Kamu görevlisinin kişiliğinin geçimsiz, kötümser, başkaları ile uygun ilişkiler kuramayacak bir yapıda ve elitist bir değerler sistemine sahip olması önemli sorunlar doğurmaktadır.³⁹ Ayrıca konumuz açısından, kamu personelinin formasyonuna ilişkin temel sorunlardan biri de “kamu hizmeti duygusu”nun yetersizliğidir. Yapılan bir araştırmada, vatandaşlar, kamu hizmetlerinin "vatandaşlık hakkı"ndan öte, bir lütuf gibi sunulduğunu, kamu görevlilerinin kamu hizmetlisi değil de, bir "efendi" gibi görülme istediklerini söylemişlerdir.⁴⁰ Bu durum, kötü yönetimin bir göstergesi varsayılan, “kamu görevlilerinin, vatandaşları kendinden aşağı bir pozisyonda görmeleri” iddiasını da ⁴¹ doğrulamaktadır.

Yönetilenler yönetim ile ilişkilerinde, onun hakkında her zaman olumsuz düşüncelere kapılmaz. Eğer vatandaşlar, sabırlı ve saygılı bir memurla karşılaşarlarsa, yönetim birimi ve memurları hakkında olumlu görüş taşıyacaklardır.⁴² Çünkü, geniş halk kitlelerinin beklentisi, saygılı personel, bekleme salonlarında rahatlık, bürolara girişlerde ve yönlendirme hizmetlerinde kolaylık, işlemlerde

37 Le Clainche - Wiener, a.g.k., s.85.

38 Kamil Ufuk Bilgin, “Kamu Yönetiminde Kaliteli Hizmet Anlayışı”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Cilt:I, TODAİE Yayını, Ankara 1995, s.183.

39 Yalçındağ, a.g.k., s.74.

40 Selma Karatepe, “Türkiye’de Yönetim Yurttaş İlişkisi ve Uygulamada Ortaya Çıkan Bazı Sorunlar”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Ciltli, TODAİE Yayını, Ankara 1995, s. 191.

41 Bkz. Barbanson, a.g.k., s.18.

42 Barbanson, a.g.k., s.17.

hızlılık, formalite ve prosedürde basitlik, yönetim karşısında adalet ve eşitlik gibi değerleri göz önüne alan bir halkla ilişkilerdir.⁴³

Sonuç

Genel olarak kamu hizmetlerindeki yetersizlikleri ve bozuklukları ifade eden kötü yönetim olgusuyla hemen herkes karşılaşmaktadır. Kamu yönetiminin hem yapısal hem de işlemsel özellikleri kötü yönetimin ortaya çıkmasında rol oynamaktadır. Başka bir ifadeyle, sadece benimsenen yönetim sistemi değil, çalışanların yönetim anlayışı ve nitelikleri de kötü yönetimin kaynağı olabilmektedir.

Kötü yönetim, kamu bürokrasileri açısından doğal ve her zaman gündeme gelebilen bir tehlike olarak görülmektedir. Bu açıdan, kötü yönetim, kamu örgütlerinin içinde bulunduğu ve yaşadığı bir gerçektir. Kamusal hizmetler, bunlardan faydalananların ihtiyaçlarına cevap vermemekte ve onları memnun etmemektedir.⁴⁴

Yönetimin bu tür olumsuz yapılardan kurtarılacak, yönetilenlerin ihtiyaçlarını karşılayabilen, hizmet kalitesine dikkat eden, sempatik, hukuka saygılı ve düzenli işleyen bir yapıya kavuşturulması önemlidir. Bu amaçla, herşeyden önce yönetim ile yönetilenler arasındaki ilişkilerin ve iletişimin iyileştirilmesi, görevlilerin yetki ve sorumluluklarının yeniden tanımlanması, yönetimin daha insancıl hale getirilmesi gerekmektedir. Ülkemizde kamu yönetiminde egemen olan, merkeziyetçi, bürokratik ve şekilci yönetim anlayışı, hizmet sunumunda yönetilenlere karşı ilgisizlik ve kayıtsızlık, personel istihdamında kayırmacılık, işgücü planlaması ve performans değerlemesinin yokluğu, gizlilik, katılım eksikliği, iletişim bozukluğu, yozlaşma gibi olumsuzluklar, kötü yönetimin göstergesi olarak değerlendirilmektedir. Söz konusu göstergeler, aynı zamanda kamu yönetiminde kalite arayışlarının da temel gerekçesini oluşturmaktadırlar.

Kamu yönetiminde kalite arayışında, son yıllarda dünyada yaşanan gelişmeler çerçevesinde, özel sektörün kullandığı toplam kalite yönetimi gibi bazı yeni yöntemlerin de uygulanması üzerinde durulmalıdır. Ancak, bu yeni yöntemlerin uygulanması, kamu yönetimini siyasal ve sosyal ortamdan soyutlayarak salt mekanik-teknik bir nitelik kazandırmaktan kaçınılmalıdır. Etkinlik, verimlilik, kalite gibi değerler, amaç olmaktan öte, yönetimin işleyişinin düzeltilmesi için bir araç olarak görülmelidir. Bu çerçevede, özel yönetim tekniklerinin kamu yönetimine yeni bir heyecan ve dinamizm getireceği söylenebilir.

43 Ministre des Approvisionnement et Services Canada, Mesurer la Satisfaction des Clients, (Çoğaltma), 1992, s.3.

44 Ripoche, a.g.k., s.12.

YÖNETİMİN DENETİMİ

TEMEL UNSURLARI, İLKELERİ VE KAMU YÖNETİMİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

M. Akif ÖZER*

GİRİŞ

Günümüzde denetim sorunu, kamu yönetiminin önemli aksaklıkları arasında görülmektedir. Dolayısıyla sorunun çözümü kamu yönetiminin işleyişine büyük katkılar sağlayacaktır. Ancak geçmiş yıllarda olduğu gibi bugün de sorunun çözümüne yönelik çabalar her defasında başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

İnsanları huzursuz eden yolsuzluk, rüşvet, iltimas gibi kamu düzenini sarsacak suçların temelinde denetim sistemindeki yanlışlıklar yatmaktadır. Dolayısıyla insanların desteğini kazanmak isteyen, toplumun refahını, mutluluğunu maksimum seviyeye çıkarmayı amaçlayan iktidarlar, sorunun çözümüne mutlak öncelik vermek durumundadırlar. Ancak ülkemizdeki duruma baktığımızda yıllardır bu sorunun çözümünün devamlı olarak aksatıldığını görüyoruz. Bu alanda başarı sağlanabilmesi için, konuyla ilgili akademik çalışmaların sayıca artırılması ve ilgili makamların dikkatlerinin ciddi bir şekilde bu alana çekilmesi gerekmektedir.

Kamu yönetiminde bu denli öneme sahip denetim fonksiyonu, iş ve işlemlerin yasal ve bilimsel kurallara uygunluğunu araştırmak amacıyla uygulama sırasında, öncesinde veya sonrasında yapılan incelemeler şeklinde tanımlanmaktadır. Yetkili makam adına yapılan bu hizmet, diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de devlet teşkilat yapısına paralel olarak örgütlenmiştir. Ait oldukları erkin görev ve yetkilerini yansıtabak şekilde oluşturulmuştur. Yasama denetimi, yargı denetimi ve yürütmenin iç denetimi bahsettiğimiz bu sistemin asli unsurlarını oluşturmaktadır.¹

* Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi.

1 DDK, Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu, Cumhurbaşkanlığı DDK Yayını, Ankara 1996, s. 129.

Hazırlamış olduğumuz bu makalede, kamu yönetiminde uygulanan denetim türlerini incelemeye geçmeden önce, genel olarak denetim konusunu inceleyeceğiz. Ardından da kurumsal baza inmeden, yönetimin denetim türlerini ana hatlarıyla ele alacağız.

A- GENEL OLARAK DENETİM KAVRAMI, SÜRECİ VE TEKNİKLERİ

Yönetim, bir insan grubunun gövde gücüyle beyin gücünün belirli bir amacı gerçekleştirecek biçimde eyleme geçirilmesi demektir. Bu amaçla bir araya gelen insanların harekete geçirilmesi bir çırpıda olup bitmez. Yönetim sürecini oluşturan çeşitli aşamalar söz konusudur.² Planlama, örgütlenme, yöneltme ve denetim, yönetimin bünyesinde bulundurmamak zorunda olduğu fonksiyonlardır. Yönetim süreci de bu unsurlardan oluşur. Bu unsurlar yardımıyla tüm kaynaklar yönetilen kuruluşun amaçlarını gerçekleştirmek için kullanılır.³ Konumuzun esasını oluşturan denetim fonksiyonu, yönetim sürecinde önemli ve vazgeçilmez bir işleve sahiptir.

I- Denetimin Anlamı, Kapsamı ve Sebepleri

Yönetim bilimciler genellikle denetimi, planlanan amaçlara erişilip erişilmediğinin tespiti, erişilmemiş ise bunun nedenlerinin araştırılması ve değerlendirilmesi ve bunlar için yapılan iş ve işlemlerin tümü şeklinde tanımlamaktadırlar.⁴ Bu tanımı göz önünde bulundurursak denetim için üç temel şart tespit edebiliriz:

a) Denetimin yapılabilmesi için ilk şart, kabul edilmiş planların, verilmiş emirlerin veya belirli şekilde konulmuş ilkelerin bulunması gereğidir. Örgüt içinde yönetici bunlardan astları haberdar edebilmek için genelge, sirküler gibi emir veya uyarıcı nitelikte yazılar gönderebilir.⁵

b) Denetimin ikinci şartı, kabul edilen planlara, verilen emirlere ve konulan ilkelere uygun ve etken bir yönetim faaliyetinin bulunmasıdır. Yönetimin faaliyetinin etkenliği hakkında ayrıntılı açıklamayı etkenlik ve verimlilik denetimini incelerken yapacağız.

2 C. Mıhçıoğlu, Yönetim Bilimine Giriş, Tıpkı Basım, AÜSBF Yay., Ankara, 1990,s.1.

3 H. Örnek, “ Kamu Yönetiminde Denetim ve İlkeleri”, Denetim, Yıl 6, Sayı 1, Kasım 1991, s.15.

4 M. Yazıcı, Örgütlenme İlkeleri, 2. Baskı, İstanbul 1978, s.89.

5 N. Tortop- B. Aykaç- E. İşbir, Yönetim Bilimi, Yargı Yayını, Ankara 1993, s.161.

c) Denetimin üçüncü şartı ise, kabul edilen planlara, verilen emirlere ve konular ilkelere uygun ve etken bir yönetim faaliyetinin bulunup bulunmadığını denetleyecek bir kimse veya organın varlığıdır. Denetim müfettiş, amir, vb. tarafından bireysel yapılabildiği gibi yasama ve yargı denetiminde olduğu gibi birden çok kişi tarafından grup halinde de yapılabilir.⁶

Sayıdığımız bu şartları içeren denetim fonksiyonunun iki amacı vardır. Bunlardan birincisi örgütün dengesini korumaktır. Bundan dolayı yönetici örgütün belirlenmiş sınırlar içerisinde çalışması için çaba sarf eder.⁷ Denetimin ikinci amacı da düzeltme amacıyla kusurları göstermek, bunların tekrarına engel olmak ve böylelikle hedefe doğru ilerlemeyi sağlamaktır. Bu amacın gerçekleştirilmesinde insan ve malzemeden aynı derecede yararlanılması gerekir. İyi bir yönetici her ikisine de aynı derecede önem vermesini bilen ve her ikisini de denetleyebilen yöneticidir.⁸

Denetimin hangi konularda yapılacağı, kimlerin nasıl denetleneceği geniş anlamda denetimin kapsamı ile ilgilidir.⁹ Daha çok yöneticinin inisiyatifinde olan denetimin sınırlarını belirleme işlevi, örgütün bünyesine de bağlı olarak zamanın değerlendirilmesinden, örgüt içerisinde israfa uyulup uyulmadığına kadar birçok unsuru kapsayacak şekilde kullanılabilir.

Denetimin sebeplerini tespit etmek istediğimizde, karşımıza örgüt bazında denetim ve idari denetim şeklinde bir ayrım çıkmaktadır. İdari denetim daha çok kamu görevlilerinin keyfi hareket etmelerini engellemek, makamlarını kişisel çıkarları için kullanmamalarını sağlamak, idari işlem yaparken kamuoyunun eleştirilerini de dikkate almalarını sağlamak gibi sayısını çoğaltabileceğimiz nedenlerden dolayı yapılmaktadır.¹⁰ Örgüt bazında yapılan denetimde temel amaç ise, daha önce de belirttiğimiz gibi, belirlenen hedeflere en etken ve verimli şekilde ulaşabilmek için gerekenlerin yapılmasıdır.

2- Denetimin Aşamaları ve Araçları

a) Planlama Aşaması: Planlama teşkilatla ilgili amaç ve hedefleri belirleyerek, bunlara ulaşacak hareket şekillerini önceden tespit etmektir. Denetim

6 N. Tortop, a.g.e., s.162.

7 T. Üçok, Yönetim ilkeleri, Ankara 1988, s. 195.

8 R. Podol, Sevk ve İdarenin Esasları, TODAİE, Ankara 1962, s.9-10.

9 N. Tortop, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, AİD,C: 7, S: 1, Mart 1974, s.28.

10 E. İsbir, Türkiye’de Devlet Memurlarının Denetimi, AİTİA Yayını, Ankara 1973 S.3

için gerekli planlama, kamu kuruluşlarının amaç ve hedefleri doğrultusunda yapılır. Bu amaç ve hedefler yönünden denetim; raporlar, bütçe, iş planları, maliyet analizleri, teşkilât şemaları ve özlük işlerinden alınan bilgilerle sağlanır. Saydığımız bu bilgi kaynakları denetim noktalarındaki standartları göstermektedir. Denetim işlemi, çalışmalar sonucu elde edilen sonuçlarla, belirttiğimiz stratejik denetim noktalarındaki standartların karşılaştırılması ile başlar.¹¹ Ancak denetim noktası, amaç ve hedefte meydana gelecek sapmaları, denetimin gerekli olduğu anda ortaya çıkarabilmelidir. İzleme ve rapor verme açısından ekonomik olmaları ve sonuçlarının ölçülmesi kolay olmalıdır. Ayrıca denetim noktası belirlenirken ölçülmesi kolay olan somut sonuçlar yanında, yönetici yeteneklerini geliştirici çalışmalar gibi soyut olanlar üzerinde de durulmalıdır.¹²

b) Çalışmanın Gözetimi ve Rapor Edilmesi Aşaması: Denetimin bu aşamasında, astların bir önceki aşamada belirttiğimiz standartlara ne derece uydukları tespit edilmeye çalışılır. Bunun için yöneticiler kendilerine göre farklı yöntemler uygulayabilirler. Sadece istisnai durumların veya belirli hususların kendilerine bildirilmesini isteyebilirler. Astlarla kişisel ilişkiye girerek, sözlü bilgiler almak suretiyle denetimde bulunabilirler.

c) Karşılaştırma ve Düzeltme Aşaması: Karşılaştırma tamamlanmış olan eylem ve işlemin, daha önceden belirlenen standartlara ve yapılan planlara uygunluğunun tespit edilmesidir. Örgüt içerisindeki bilinmeyen olaylar, ihmaller, belirsizlikler ve insandan kaynaklanan hatalar nedeniyle, biraz önce belirttiğimiz iki aşama sonrasında belirlenmiş amaçlara ulaşılmamış olabilir. Bundan dolayı etken bir denetim için üçüncü aşamada düzeltici eyleme başvurulmalıdır.¹³ Yapılan hatalar belirlenmeli ve tekrarlanmaması için gereken tedbirler alınmalıdır.

Belirttiğimiz bu üç aşamada görüldüğü gibi, örgüt içi denetimde başarıya ulaşılması büyük ölçüde yöneticiye bağlıdır. Yönetici denetimin her aşamasında, kullanılan her yöntemde (bu yöntemleri; işlem başlamadan önce yapılan ön kontroller, bir işlem sırasında ortaya çıkabilecek sapmalarda istenen sonuçlara götürecek düzeltmeleri yapmayı sağlayan düzeltici kontroller, işlemin belirlenmiş standartlara uyup uymadığını ölçen evet-hayır kontrolleri ve elde edilen sonuçların daha önce yapılmış olan planlara ve saptanan standartlara uygun

11 N. Tortop, a.g.e., s.163.

12 K. Sürgit, "Yönetimde Kontrol", AİD, C: 2, Sayı: 1, Mart 1969, s.48-50.

13 N. Tortop, a.g.e., s. 163.

olup olmadığını ölçen işlem sonrası kontroller şeklinde özetleyebiliriz)¹⁴ etkinliğini hissettirmelidir.

Örgüt içinde denetim bu aşamalardan geçerken çeşitli araçlardan yararlanılır. İş akımının incelenmesine olanak sağlayan iş dağıtım belgeleri, işin akışının denetiminde önemli olan iş durum diyagramları, dairelerin yerleşme biçimini gösteren çizelgeler, örgüt yapılarını gösteren örgüt şemaları, yapılacak işin yapılış biçiminin, sayı ve niteliklerinin belirlenmesinde kullanılan iş gerekçeleri, istatistik, üretim, verimlilik, personel devam kartları ve imza kartonları¹⁵, denetim yapılırken yararlanılan araçlardan bazılarıdır.

3- Denetimde Zaman ve Süreç

Denetimde zaman denilince, denetlemenin hangi zamanlarda yapılacağı akla gelir. Prensip olarak denetleme uygun aralıklarla yapılmalıdır. Ne fazla sık ne de seyrek olmalıdır. Bunun gerçek derecesini saptamak, kuruluşun yapısına göre, o kuruluşun başında bulunan yöneticiye düşen bir görevdir. Aşırı derecede sık yapılan denetlemeler personelde rahatsızlık uyandırır, her işi yönetici için yapıyormuş duygusuna kapılmalarına neden olur.¹⁶

Denetim zamanından hareketle denetim sürecini incelediğimizde, karşımıza üç kategorinin çıktığını görüyoruz. Bunlardan ön denetimde, denetim söz konusu eylem ya da işlem gerçekleştirilmeden önce yapılır. Bu şekilde kararlar uygulamaya konulmadan ortaya çıkabilecek istenmeyen sapmalar önlenabilir, sınırlanabilir. Eylem veya projenin uygulanması sırasında yapılan denetime ise anında denetim denilmektedir. Anında denetimde sürecin çok belirgin olduğunu söyleyebiliriz. Bu süreçte ortaya çıkan sonuçların ölçülüp, standartlarla karşılaştırılması yapılabilir, doğrulayıcı eyleme başvurulabilir. Denetim zamanını incelerken karşımıza çıkan üçüncü kategori de sonradan denetimdir. Bu denetim türünde, yöneticiye aksaklıkları ortaya çıkarıp, gelecekte tekrarlanmamaları için tedbir alma olanağı tanınmaktadır. Ancak bu denetim türünün olumsuz yönü, başvurulacak doğrulayıcı eylemin geçmişte yapılan yanlışlıkları telafi etmede etkisiz kalabileceği ihtimalinin her an bulunmasıdır.¹⁷ Böyle bir durumla karşılaşıldığında, meydana gelmiş hataların olumsuzluklarının giderilmesinde bir defa daha yöneticinin yetenekleri devreye girecektir.

14 T. Üçöz, a.g.e., s. 200.

15 N. Tortop, a.g.m., s.29.

16 a.k., s. 29.

17 T. Ergun - A. Polatoğlu, Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE, Ankara 1992, s. 337-338.

4- Denetimin Teknikleri

Örgüt içinde denetim yapılırken uygulanan yöntemleri denetim teknikleri başlığı altında ele alacağız. Genel olarak uygulanan denetim türlerine göre kullanılan yöntemler değişebilir. Çeşitli yazarlarca denetim türleri farklı şekillerde ele alınmıştır. Örneğin Gournay, teknik-idari, karardan önce-karardan sonra, evrak üzerinde-mahallinde, tek taraflı-çekişmeli (denetime tabi kimseye zorunlu olarak, denetimi yapanın raporunun bir örneği ulaştırılır ve isterse savunmasını gönderebileceği bildirilir), ferdi-kolektif denetimler şeklinde sınıflandırma yapmıştır.¹⁸ Biz burada farklı denetim türlerini göz ardı ederek, genel olarak denetimde uygulanacak teknikleri açıklayacağız.

a) Personelin değerlendirilmesi: Bu konuda iki temel görüş bulunmaktadır. Klasik görüş, çalışanların sadakati, çalışma hırısı, görünüşü, çevresiyle olan ilişkileri gibi sübjektif niteliklerinin değerlendirilmesini savunur. Modern görüş ise sübjektif niteliklerden çok, değerlendirmenin çalışmaların sonuçlarına göre yapılmasını savunur. Sonuçlar ile daha önce belirlenen hedeflerin uygunluğu ölçülür.

b) Personelin sınıflandırılması ve iş planlarının hazırlanması: Örgüt içinde herhangi bir karmaşanın yaşanmaması için çalışanların görevlerinin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflandırılmaları gerekmektedir. Ayrıca faaliyetlerin istenen düzende sürmesi için personelin yapması gereken işleri gösteren iş planları da hazırlanmalıdır.

c) İdari el kitapları: Örgüt içinde çalışanların çalıştıkları birim içerisindeki yerlerini ve konumlarının önemini bilmelerini kolaylaştırmak için kanun, tüzük, yönetmelik, genelge, bülten gibi yazılı metinleri kapsayan idari el kitapları hazırlanır. Söz konusu kitaplar örgütle ilgili olarak ne kadar çok öz bilgi içerirse, çalışanlar tarafından o kadar çok ilgi görür, denetimde bulunacak kimselere o derecede büyük kolaylık sağlanır. Bir el kitabında genellikle görevler, teşkilatın izlediği kamu hizmeti politikası, hizmetin yürütülmesi ile ilgili usuller ve memuriyet kademeleri ile ilgili bilgiler yer alır.

ç) Ast üst toplantıları: Yöneticiler ile alt tabakada çalışanlar arasında zaman zaman yapılan toplantılar, örgüt içinde mevcut sorunların ortaya çıkarılarak çözümlerini sağlar. Bir işbirliği ortamı doğurur. Yönetici bu olanaktan yararlanarak denetim fonksiyonunun yerine getirilmesinde daha etkili olur. Ancak toplantılarda tek taraflı davranılmamalı, astların görüşlerine, düşüncelerine önem

18 B. Gournay, Yönetim Bilimine Giriş, (Çev.: İhsan Kuntbay) TODAİE, Ankara 1971, s.93-98.

verilmelidir. ¹⁹ Bu şekilde karşılıklı iletişim sağlandığı takdirde, her iki taraf için de örgüt amaçlarına ulaşma oranı artacaktır.

5- Yönetim Kuramlarının Denetim Sürecine Bakış Açıkları

Genel olarak denetim sürecini ele aldığımız çalışmamızın bu bölümünde, yönetim kuramlarının denetim sorununa bakış açılarını incelememizin nedeni, örgütlerde uygulanacak denetimin nedeninin, o örgütte egemen olan yönetim anlayışına göre değişiyor olmasıdır.

Megregor'un teori X diye adlandırdığı geleneksel teoriye göre, örgütü oluşturan üyelerin çoğu doğaları gereği tembel, az çalışmak isteyen, sorumluluktan kaçınan, kendi çıkarlarını yücelten bencil kişilerdir.²⁰ Dolayısıyla örgütün hedeflerine ulaşmasının en verimli yolu, çalışanları hiyerarşik bir düzen içinde uzmanlaştırmak ve çalışmalarını tek elden planlayıp kontrol etmek suretiyle örgüt üyelerinin kişisel çabalarını yönlendirmek, güdülendirmek, davranış biçimlerini örgütsel amaçlara uyacak şekilde değiştirmektir.²¹

Neoklasik yönetim kuramı, geleneksel yönetim kuramı ile aynı doğrultuda, üstlerin rolünün yöneltme, planlama ve denetleme, astların rolünün ise kendilerine verilen emirleri yerine getirme olduğunu belirtir. Ancak üst ast ilişkisinde otokratik ve kişisellikten uzak davranışlar, astların ait olma, tanınma, destek görme gibi temel gereksinmelerinin doyumunu engellemekte ve bu ihtiyaçlar örgüt dışında giderilmeye çalışılmakta, sonunda astların verimi düşmektedir.²² Bunun bariz örneği olarak, bütçe ve benzeri denetim gereçlerinin, çalışanların kendilerini yönetime bağlı, pasif ve itaatkâr hissetmelerine neden olabildiği söylenmektedir. Bütçe uygulaması sonucunda kişilerin baskı gördüğünü, daireler arası anlaşmazlıkların çıktığını, psikolojik rahatsızlıklar ve çalışma çevresinde denetim eksikliklerinin görüldüğü gözlenmiştir.²³

Modern yönetim teorisi ise, diğerlerinden farklı olarak denetimi, ast ve üst'ün ortaklaşa düzenleyip gerçekleştirdiği bir süreç olarak görür. Denetime temel oluşturacak hedef ve standartlar, astların ve üstlerin katılacağı ortak bir planlama ile düzenlenmeli, hedef ve standartlar kesin olarak saptanmalı, bunlardan sapmaların olabileceği ise önceden kabul edilmelidir. Bu süreçte alınacak

¹⁹ N. Tortop, a.g.e., s.170.

²⁰ T. Ergun- A. Polatoğlu, a.g.e., s.339.

²¹ C. Kozlu, Kurumsal Kültür, Bilkom Yayını, İstanbul, 1984, s.19.

²² T. Ergun, A. Polatoğlu, a.g.e., s.340.

²³ E. Leornad- A.Sproat, Örgüt Kuramı ve Politikası, (Çev.: Gencay Şaylan), TODAİE, Ankara 1972, s.79.

kararlar çalışanlara açık olmalı, astlara kendi birimlerini etkileyecek kararlar verebilme imkânı tanınmalıdır.²⁴ McGregor'un teori Y' de belirttiği gibi burada ana ilke bütünleşmedir. Gereken koşullar yaratıldığı takdirde örgüt mensuplarının kişisel amaçları ile örgütün amaçları özdeşleşebilir. Kişi örgütün amacı doğrultusunda azami gayret göstermek suretiyle temel kişisel ihtiyaçlarını da tatmin edebilir.²⁵

Genel olarak denetimi bu şekilde inceledikten sonra, bir değerlendirme yapacak olursak, örgüt içinde denetimin ne derece önemli olduğunun sık sık vurgulanması gerektiğini söyleyebiliriz. Bu derece önemli olan denetimin, H. Fayol'un da belirttiği gibi her şeye, maddelere, kişi ve eylemlere uygulanması gerekmektedir.²⁶ Söz konusu uygulamayı yaparken yöneticiye büyük görev düşmektedir. Yönetici örgüt içinde bu süreçte başarılı olabilmek için kendine göre bir denetim sistemi geliştirmelidir. Bunu yaparken, denetim fonksiyonunun örgütün hangi bölümünde en iyi şekilde uygulanabileceği, denetimde hız ve sadeliğin sağlanması, denetim yapısının kişilerin güdülenmesi üzerinde etkisi gibi hususlar üzerinde durulmalıdır.²⁷ Yöneticinin denetimin örgüt içinde ne derece önemli olduğuna kendisini inandırması da, başarının sağlanması için gerekli olan diğer unsurlardandır. Ülkemizde özellikle kamu yönetimimizde denetim sürecinde hedeflere ulaşılma oranının düşük olmasına rağmen, yapılan bir araştırmada ²⁸ özellikle üst düzey yöneticilerin denetim işlevine büyük önem verdikleri belirlenmiştir. Buna rağmen başarı sağlanamıyorsa, bunun nedenini yukarıda belirttiğimiz denetim sürecine gerektiği gibi uyulmadığı ve gerekli altyapının (örgütsel ve sosyal) sağlanmadığı sonucunda bulabiliriz.

B- YÖNETİMİN DENETLENME BİÇİMLERİ

Parlamente demokrasilerde kamu yararının en iyi biçimde gerçekleşmesini sağlayabilmek, kamu çıkarını savunabilmek ve kamu kudreti karşısında kişi hak ve özgürlüklerini koruyabilmek amaçlarıyla, siyasal iktidarlar yoğun bir denetime tabi tutulmuşlardır. Bu kadar önemli işlevleri olan denetim elbette ki birçok açıdan sınıflandırılmaktadır.

24 T. Ergun- A. Polatoğlu, a.g.e., s.340.

25 C. Kozlu, a.g.e., s.20-26.

26 Y. Ertekin, Örgüt İklimi, TODAİE, Ankara 1978, s. 147.

27 W. Newman, Sevk ve İdare, (Çev.: Kenan Sürgit) TODAİE, Ankara 1979, s.535 vd.

28 C. Cem, Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticileri, TODAİE, Ankara 1976, s.86-94.

Denetimi yapan organ açısından en genel sınıflandırma; yasama organının ve yargı organının yaptığı denetim ile yürütme organının kendi kendine yaptığı denetim ayrımıdır.²⁹

Denetimin konuları açısından; örgüt yapısı ve başarısı, yönetimin araçları ve yönetimin personeli üzerinde sürdürülen denetim, idari denetim, personel denetimi, mali denetim biçiminde bir sınıflandırma yapılabilir.³⁰ Denetimin nitelikleri açısından da, hukuka uygunluk veya biçimsel denetim ve etkenlik denetimi biçiminde bir ayrıma gidilebilir.³¹

Konuyla ilgili literatürde, denetimin amaçları göz önünde bulundurulduğunda, sorumluları aramaya yönelik klasik denetim, sorunları gidermeye yönelik reformcu çağdaş denetim³² şeklinde bir sınıflandırma da bulunmaktadır.

Denetimin zamanlaması açısından ise karardan önce ve karardan sonra denetim şeklinde bir ayrım yapılırken,³³ denetimin sonuçları açısından ise İdari, yargısal ve siyasal kararlar almaya yönelik denetim biçiminde bir sınıflandırma da³⁴ yapılabilmektedir.

Yönetimin denetlenme türlerini inceleyeceğimiz bu bölümde, genel kabul gördüğünü düşündüğümüz bir sınıflandırmayı ele alıp inceleyeceğiz. Makalenin boyutları açısından pratikte ülkemizde görülen kamu yönetiminin denetimi türlerinin ayrıntılarına girilmeyecektir.

1. Politik Denetim

Yönetim üzerinde uygulanan en önemli denetim yollarından biri, siyasi organlarca yapılanlardır. Demokratik sistemlerde siyasi kurum ve kişiler halkı temsil ederlerken kendilerine siyasi organlarca verilen yetkileri kullanırlar. Gerçek yetkinin kalbi siyasi organlar olduğu için, söz konusu yetkinin nasıl kullanıldığını denetleyerek yetkiyi yeniden düzenlemek ya da geriye almak hakkı da bu organlardadır.³⁵

29 Ayr. için bkz. S. Koksall, TBMM Adına Denetim ve Denetimin Teftiş Hizmetleriyle İlişkileri, TODAİE, Ankara 1971, s.52 vd.

30 Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, (MEHTAP), Ankara, 1966, s.104.

31 Ayr. için bkz. S. Koksall, Sayıştayın Görev Alanı, Ankara 1973, s. 200 vd.

32 Ayr. için bkz. N. Gündüz, “İdari Reform ve Sayıştay”, Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay, Sayıştay Yay., Ankara 1973, s.166.

33 B. Gournay, a.g.e., s.95.

34 A. İnan, “Sayıştay ile İç Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkiler”, AİD, C: 15, Sayı: 1, Mart 1982, s.74.

35 B. Eryılmaz, “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, TİD, Yıl:66, Sayı: 402, Mart 1994.

Politik denetim genellikle yasama organları tarafından yapılır. Yasa önerileri tartışılırken, ödenekler ayrılırken veya diğer zamanlarda yöneticilere sorular sorularak kurallara uygun hareket etmeleri sağlanır. Bu süreçte ilgililer dinlenir, çalışmaları beğenilmezse yasalarda değişiklik yapılabilir.³⁶

Yasama organı denetimini yaparken kendi içinde oluşturduğu ihtisas ve araştırma komisyonlarından yararlanır. Meclis genel kurulunun üye sayılarının çokluğundan dolayı konuları derinlemesine inceleyememesi ve uzmanlık ihtiyacı bu tür komisyonların kullanımının gün geçtikçe artmasına sebep olmuştur.

Bürokrasinin denetlenmesinde yasama organının etkenliğini sağlayan diğer bir unsur da milletvekillerinin yaptığı seçmen hizmetleridir. Her milletvekili, kendisini Meclis'e taşıyan seçmenlerin sorunlarının çözümleriyle uğraşırken kamu yönetimindeki sorunlarla da yüz yüze gelirler. Sorunların olumsuz sonuçlarıyla karşı karşıya kalmaları çözümler için daha aktif olmalarını sağlamaktadır. Vatandaşlar, milletvekillerinin yanında TBMM'de kurulan Dilekçe Komisyonuna başvurarak da siyasi denetimi başlatabilir. Söz konusu durum 1982 Anayasası 74. maddesinde düzenlenmiştir. Dilekçeler konusunda Meclis'in vermiş olduğu kararlar hükümeti bağlayıcı değildir. Ancak uygulamada hükümetler Meclis'in dilekçelerle ilgili olarak aldığı kararlara uyarlar. Çünkü aksi takdirde Meclis diğer denetim yollarını harekete geçirebilir.³⁷ Diğer denetim yollarının yaptırımlarının daha ağır olacağı aşîkârdır.

Ancak günümüzde, yasama organının elindeki bürokrasiyi denetleme araçlarını iyi kullanamadığı kabul edilmektedir. Son yıllarda devlet faaliyetlerinin sayı ve nitelik bakımından artması, parlamentoların iş hacimlerini genişletmiş ve dolayısıyla verimlerini düşürmüştür. Bu fırsattan yararlanmak isteyen hükümetler de kanun hükmünde kararnameleleri kullanarak etkenliklerini artırmaya çalışmışlardır. Uluslararası ilişkilerde hızlı karar vermenin gerekliliği ve az sayıda muhatabın bulunma zorunluluğu, yasama organlarının yürütme organları karşısında üstünlüklerini kaybetmelerine sebep olmuştur. Yasama organının rolü, bürokrasi ve hükümetin yasalara ters düşen eylem ve işlemlerine karşı tetikte hazır bekleyen bir makam niteliğindedir.³⁸ Yasama organının denetiminde diğer bir güçlük de, genelde denetime tabi olanların bilgi ve demec vermelerinin çeşitli şartlara bağlı olmasıdır.

36 N. Tortop, a.g.e., s.175.

37 Ş. Karatepe, İdare Hukuku, İzmir, 1993, s. 232.

38 B. Eryılmaz, a.g.m., s.74.

Politik denetimi yalnızca merkezde yasama organının yaptığı denetim ile sınırlamak da doğru olmaz. Ülke genelinde il genel meclisleri, belediye meclisleri, belediye başkanlıkları, belediye encümenleri, köy muhtarları ve köy ihtiyar kurulları da politik denetim organlarıdır.³⁹ Bu organlar ilgili oldukları kurum ve kuruluşların çalışmalarını çeşitli şekillerde denetlerler.

2. Yönetmelik Denetim

Yönetimin kendi kendine yaptığı denetime, yönetmelik denetim adı verilmektedir. Bu denetim türü hiyerarşik denetim ve idari teftiş şeklinde gerçekleşmektedir.⁴⁰ Ayrıca söz konusu iç denetimin yanında, yönetim dışı başka bir kamu kuruluşu tarafından yapılan dış denetim de yönetmelik denetim kapsamına girmektedir. Burada iç denetim yollarından hiyerarşik denetim ve idari teftiş türlerini inceleyeceğiz.

Hiyerarşik denetim, örgütlerde kademeleşmeden kaynaklanan üstün ast üzerindeki denetim yetkilerini kapsayan bir yönetmelik denetim türüdür. Üstün astların denetlemesi, üstün yönetme görevi içerisindedir.

Hiyerarşik denetimde üst, emri altında olanların yaptıkları işlemleri her zaman denetleyebilir. Asta emir ve yön verebilir. Yönetmeliklerle, genelgelerle işlem yapılmadan önce de denetimde bulunabilir. Üstün yaptığı denetim elverişli ve hukuka uygunluk açısından olabilir. İşlem yapıldıktan sonra da denetim uygulanabilir. Hiyerarşik denetim sonunda üst, astın işlemlerini uygun bulabilir, geciktirebilir veya iptal edebilir.⁴¹ Ancak üst astın yerine geçerek onun yaptığı bir işlemi iptal ederek başka bir işlem yapamaz. Üst ayrıca denetim yaparken kademe atlayamaz. ⁴² Örgüt içi hiyerarşik yapıya mutlaka uymalıdır. Aksi takdirde örgüt içinde komuta birliği ilkesi de zedelenir.

Diğer bir yönetmelik denetim türü de idari teftiştir. Her kademedeki memurların, daha üst kademedeki yürütmeye yetkili otorite adına denetlenmesine idari teftiş diyoruz. Biraz önce belirttiğimiz hiyerarşik denetim ile, idari teftiş arasında ilk bakışta benzerlik olduğu düşünülebilir. Ancak aralarında önemli farklılıklar vardır. En başta, idari teftiş yürütme yetkileri olmayan müfettişler tarafından yapılır. Bundan dolayı, hiyerarşik denetime göre idari teftiş, yürütmeye

39 N. Tortop, a.g.e., s.176.

40 N. Tortop, a.g.m., s.32.

41 Ş. Gözübüyük, Yönetim Hukuku, Turhan Yay., Ankara, 1992, s.291.

42 N. Tortop, a.g.e., s. 173.

yetkili otorite adına yapıldığı için kurmay hizmet niteliğindedir.⁴³ Yönetim bilimiyle ilgili temel eserlerde bu konudaki kavram karmaşasını gidermek için, idari teftiş ile ilgili bazı kavramların anlamlarının netleştirildiğini görüyoruz. Denetimle birlikte kullanılan murakabe, bakma, gözaltında bulundurma anlamına gelirken, denetleme ise bir işin doğru ve usulüne uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek demektir. Bu iki kavrama benzeyen teftiş de, gereği gibi sorup araştırma, bir şeyin doğrusunu bulmak için her tarafı arayıp tarama, muayene ve kontrol şeklinde tanımlanmıştır. Denetim ve teftiş kelimelerine, yönetim bilimindeki teknik anlamları ile bakacak olursak, aralarındaki fark daha net görülür. Yönetim yapımızda, soruşturma açarak, faaliyetlerin mevzuata uygunluğunun denetlenmesine teftiş denilirken devamlılık içeren ve halen yapılmakta olan faaliyetler ve örgüt çalışmaları üzerinde yapılan, yönetim ve önderlik etme ve onun gelişmesine yardımcı olma fonksiyonları taşıyan mekanizmaya denetim denilmektedir.⁴⁴ Dolayısıyla denetimin genel, teftişin ise biraz daha özel anlam içerdiği buradan açık olarak görülmektedir.

3. Yargı Denetimi

Bürokrasi üzerinde bir başka kurumsal denetim aracı da yargıdır. Yargı denetiminde temel amaç, yönetilenleri idare karşısında korumaktır. Yönetimin yargı tarafından denetimi, hukuk devleti düşüncesinin yerleşmesine, kişi hak ve hürriyetlerinin gelişmesine paralel olarak ortaya çıkmıştır.⁴⁵ Bu denetim çeşidinde, yönetilenlerin idarenin hukuk kurallarına uymasını sağlamak için yargı organlarına başvurma hakkı vardır. Denetim sonucunda, yönetimin yanlış uygulamaları belirlenirse çeşitli yaptırımlar uygulanır. Bundan dolayı, kişiler arasında çıkan uyuşmazlıkların giderilmesinde olduğu gibi fertlerle devlet organları arasında çıkan uyuşmazlıkların giderilmesinde de en etkili çözüm yargı denetimidir.⁴⁶

Yargı denetiminin sakıncalı yanı, denetimi yapan organların yönetilenlerin çıkarını yönetimin çıkarından üstün tutarak, yönetime yabancı kalmalarıdır. Ayrıca idarenin takdir yetkisi gibi teknik ve karmaşık bir alanda değerlendirme yapacak olan yargıç, hukuka uygunluk denetimini yerindelik denetimine kaydırabilme endişesiyle çekingen davranabilmektedir.⁴⁷

43 a.k, s.174.

44 N. Tortop, a.g.e., s.159.

45 A. Örnek, Kamu Yönetimi, İstanbul, 1991, s. 270-280.

46 Ş. Karatepe, a.g.e., s. 238.

47 T. Tan, Ekonomik Kamu Hukuku, TODAİE, Ankara 1984, s. 212.

Yönetimin yargı organları tarafından denetlenmesinde dünyada belli başlı iki sistem uygulanmaktadır. Bunlardan birincisi, yönetim teşkilatının birçok incelik ve özelliği olduğu ve ancak bu incelik ve özelliklerinin bu alanda uzmanlaşmış idari yargı organlarınınca değerlendirilebileceği görüşüne dayanan ve özellikle Kıta Avrupası ülkelerinde görülen idari yargı sistemidir. İdari Yargı adını verdiğimiz bu uzmanlaşmış denetim türünde, bir uyuşmazlık çıktığında bir yandan idarenin etkinliği, idari hizmet ve faaliyetlerinin düzenli işlemesi gereği gözetilirken, bir yandan da bu işleyişin hukuk kuralları dışına çıkmamış, kamu yararından sapmamış olması aranır.⁴⁸

Yargı denetiminde ikinci sistem de, özellikle İngiltere ve Amerika'da görüldüğü için Anglo-Amerikan sistemi de denilen, yönetimin vatandaşlar gibi normal hukuk kurallarına tabi olmasını, uyuşmazlıkların normal mahkemelerde çözülmesini öngören denetim türüdür. Bu denetimin uygulandığı ülkelerde sivil yargıdan ayrı idari mahkemeler yoktur.⁴⁹ Yargı denetiminin etkililik derecesinin yüksek olmasına rağmen, işlemlerin karmaşıklığı, hukuk bilgisi gerektirmesi ve yargılamanın yavaş işlemesi gibi sebeplerle yargının, bürokrasinin denetlenmesinde sınırlı bir etkiye sahip olduğu söylenebilir.⁵⁰ Ayrıca yargı denetiminin sınırlılıkları da etkililik derecesini etkilemektedir. Söz konusu denetimin yalnız yöneticilerin aldığı kararlar için işlemesi, onların eylemde bulunmadıkları halleriyle ilgili olmaması, mahkemelerin çok sayıda olan yönetsel kararı ayrıntılı incelemeye almasının yönetim sürecini yavaşlatabilmesi hatta durdurabilmesi, kanun yollarının yetersizliği⁵¹ gibi sınırlılıklar, yargı denetiminin etkisini azaltmaktadır.

4. Baskı Grupları ve Kamuoyunun Denetimi

Bürokrasinin denetlenmesine yardımcı olan araçlardan birisi de baskı gruplarının yürüttükleri faaliyetler ve kamuoyudur. Günümüzde yasama organının kamu yönetimine önemli ölçüde düzenleme ve siyasa yapma gücü vermesi, baskı gruplarının kamu yönetimi üzerinde etkili olmaya çalışmalarına sebep olmuştur.⁵² Ancak bürokrasi dışı bu güç merkezleri örgütlenme eksikliği gibi çeşitli nedenlerden dolayı taleplerini siyasa yapımı sürecinde biçimsel siyasal karar mercilerine etkili bir biçimde iletememektedirler. Dolayısıyla bu taleple

48 Y. Yayla, İdare Hukuku, İstanbul, 1985, s.35.

49 N. Tortop, a.g.e. s.179.

50 B. Eryılmaz, a.g.m. s.85.

51 H. Simon, D. Smithbug, V. Thompson, Kamu Yönetimi, (Çev.: Cemal Mihçioğlu), 3. Kitap, TODAİE, Ankara 1968, s. 384-386.

52 B. Eryılmaz, a.g.m. s. 87.

rini siyasa uygulama sürecinde, karar uygulayıcılarını yani bürokratları etkilemeye çalışarak yerine getirmek yoluna gitmektedirler.⁵³

Baskı grupları amaçlarını gerçekleştirmek için, değişik yöntemlerle çeşitli faaliyetlerde bulunurlar. Bürokrasi ile ilgili sorunlarını en başta bakan, milletvekili gibi üst düzey yöneticilere iletirler. Mevcut kararları etkilemek veya alınması muhtemel temel kararlar için bilgi almak isterler. Haklılıklarına yönetimi inandırmak için yetkili otoritelere raporlar hazırlattırırlar, yönetimi psikolojik ve politik olarak ikna etmeye çalışırlar. Ayrıca idari komisyonlara katılmak suretiyle idarenin içinde yer alırlar. Böylece idarenin projeleri ortaya konmadan önce bunlardan haberdar olmaktadır ve bunlarla ilgili bilgi toplayabilmektedirler.⁵⁴ Ayrıca baskı grupları yönetim üzerinde etkinlik sağlayabilmek amacıyla özel sektörden kamu kurumuna geçmiş olan yöneticileri de kullanabilmektedirler.

Baskı grupları bu şekilde yönetim üzerinde etkili olurken çeşitli güçlüklerle karşılaşabilmektedirler. Memurlara bağımsızlık teminatı sağlayan statüleri baskı grupları karşısında kolay politize olmalarını engellemektedir.⁵⁵ Özellikle idari kararlar alınırken komisyonların kullanılması ve birden fazla daire veya bakanlığın onayına ihtiyaç duyulması, baskı gruplarının etkenliğini sınırlamaktadır.

Baskı grupları doğrudan yönetimi etkilemeye çalıştıkları gibi, özellikle kamuoyunu hedef alarak dolaylı etkide bulunmak için de çalışırlar⁵⁶ Bu amaçla kamuoyu ile ilgili olarak kuruluşlar arasında bir köprü görevi gören halkla ilişkiler uzmanlarından yararlanırlar. Söz konusu kişiler çeşitli çıkar gruplarının isteklerini yönetime ulaştırmakta ve yönetimin yaptığı hizmetleri çeşitli enformasyon araçları ile kamuoyuna duyurmaktadırlar. Kamuoyu, yönetimin işleyişi ile ilgilenir, yolsuzluklara karşı tepki gösterir ve meslek grupları halinde örgütlenme olanağı bulursa, yönetim üzerinde yolsuzlukları önleyici doğrultuda bir denetim sağlayabilir. Kamuoyunun gücünün ve öneminin etkisinin yönetim tarafından bilinmesi ve kabul edilmesi yasalara aykırı davranışları kısıtlar, böylece diğer denetleme yollarına duyulan gereksinme azalır.⁵⁷ Ayrıca bu şekilde Yöne-

53 Ü. Berkman, *Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, TODAİE, Ankara 1983, s.61.

54 B. Eryılmaz, a.g.m., s.86.

55 B. Gournay, a.g.e., s.280.

56 B. Eryılmaz, a.g.m., s.87.

57 N. Tortop, a.g.m., s.40.

timin kamuoyu bazında alacağı yoğun destek de başarılı olunmasında önemli bir rol oynar.

5. Ombudsman Denetimi

Genelde adli ve idari yargı ayrımının yapılmadığı ülkelerde yönetimin hukuka uygunluğunun sağlanmasında, diğer denetim yollarının yanında dilimizde kamu denetçisi anlamına gelen Ombudsman isimli bir kuruma da yer verilmektedir. İskandinav ülkelerinde doğan ve Anglo-sakson ülkelerinde yaygınlaşan bu kurum ile yönetimin eylem ve işlemleri denetlenmektedir.⁵⁸

Ombudsmanın evrensel olarak kabul edilmiş bir tanımı yoktur. Ancak bu konuda otorite kabul edebileceğimiz Uluslararası Barolar Birliğinin Ombudsman Komitesinin yaptığı tanım bizim için muteberdir: “Anayasa, Yasama Organı veya Parlamento tarafından temin edilen, başında Yasama Organı veya Parlamentoya karşı sorumlu olan, yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratin olduğu, hükümet kuruluşları, yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikâyetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifli ile harekete geçen, araştırma yapma, disiplin uygulaması önerme ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofis”⁵⁹ Bu şekilde tanımı yapılan ombudsman, araştırma, eleştirme, düzeltici eylemler önerme ve bulgularını kamuoyuna duyurma yetkisine sahiptir. Ancak resmi bir yaptırım yetkisi yoktur⁶⁰

Tarihte ilk olarak ombudsman kurumu 1713'te İsveç'te oluşturulmuştur. İsveç Kralı 12. Charles askeri ve diplomatik işlerinin fazlalığından dolayı merkezde güvendiği bir kişiyi, vergi toplayanların, yargıçların ve diğer memurların çalışmalarının denetlenmesi ile görevli kılmıştır. 1809 Anayasası ile Kraliyet Temsilcisi Adalet Şansölyesi yanında Parlamentonun bir temsilcisi yönetimin yasalara uygunluğunu denetlemekle görevli bir ombudsman olarak kabul edildi. 1915 yılında da askeri işler için ayrı bir ombudsman kurumu oluşturuldu.⁶¹ Bazı kaynaklarda İsveç Kralının bu kurumu oluştururken Osmanlı İmparatorluğundaki uygulamalardan etkilendiği belirtilmektedir. Rus yenilgisinden sonra Osmanlı topraklarında kalan İsveç Kralı buradaki uygulamaları görmüş, ülkesini buradan idare edebilmek için bir ombudsman atama yoluna

58 Ş. Gözübüyük, a.g.e.,s,296.

59 Oğuz Babüroğlu, Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi, TÜSİAD Yay., İstanbul 1997, s. 15.

60 H.S.Hansen, “Ombudsman Kavramı”, (Çev.: Turgay Ergun), AİD, C: 29, Sayı: 3, Eylül 1996, s.195.

61 N. Tortop, a.g.m., s.40.

gitmiştir.⁶² Kral böyle bir uygulamaya giderken özellikle Osmanlı, Abbasi, Selçuklu gibi İslam devletlerinde bulunan “Dar-ül Adl” (Adalet Evi), “Divan-ı Mezalim” (Haksızlıklar Divanı) gibi haftada en az iki kez toplanan ve halkla yöneticiler arasındaki davalara bakan kurumlardan etkilenmiştir.⁶³

Kaynağını Osmanlı İmparatorluğundaki uygulamalardan alan bu kurumun birçok ülkede farklı özellikler taşımasına rağmen, başarılı bir ombudsmanda bulunması gereken özelliklerde ortaklık vardır. En başta böyle bir kurum mutlaka kanunla kurulmalıdır. Fonksiyonel anlamda görevlerini yerine getirirken mali, hukuki, idari yönden özerk olmalıdır. Merkezi idarenin dışında yer almalı, tarafsızlığını korumalı, halk tarafından kolay ulaşılabilecek ve başvurulabilecek bir makam olmalı, bu makama getirilecek kişilerin uzmanlığından ve tecrübesinden kimse kuşku duymamalıdır.⁶⁴ Aksi takdirde bu kurumun tarafsızlığından ödün verebileceğinin düşünülmesi, temel işlevlerini yerine getirirken büyük sorunlar doğuracaktır.

6. Uluslararası Denetim

Yönetimin insan hakları açısından uluslararası denetimi diğer denetim türleri arasında ikincil nitelikte olmasına rağmen günümüzde büyük önem kazanmıştır. Özellikle 1982 Anayasasının sözleşmelerin iç hukuktaki etkilerine yönelik getirdiği hükümler, bu denetim türünün yönetim üzerindeki etkilerinin güçlü olmasını sağlamıştır. Bu noktada ülkemizdeki duruma baktığımızda, anlaşmaların iç hukukumuzun bir parçası olduğunu, iç hukukta kendiliğinden uygulanabileceğini, ayrı bir düzenleme yapılmasına gerek olmadığını, anlaşmaların Anayasaya aykırılığının ileri sürülemeyeceğini, Anayasaya aykırı olsalar bile uygulanacaklarını, iç hukuka ve uluslararası hukuka göre yasa ile değiştirilemeyeceğini ve sağladığı hakların ortadan kaldırılamayacağını görürüz.

Sözleşmelerin iç hukukta bu kadar önemli görülmesinin etkilerini, 1950’de imzalanan ve 1954’te onayladığımız Avrupa İnsan Hakları sözleşmesinin özelliklerine baktığımızda çok daha iyi anlıyoruz. Buna göre, sözleşme bireyi uluslararası hukukta hak sahibi yapmaktadır. Bireysel başvuru hakkı sözleşmenin temel dayanaklarından birini oluşturmaktadır. Üye devletlere, sözleşmeciler diğer devletlerin sözleşmeye saygılı olup olmadıklarını denetleme görevi verilmektedir. Ancak bu sözleşmenin sağladığı güvence ikincildir. Bireyin ön-

62 V. Pickl, “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, (Çev.: Turgay Ergun), AİD, C:19,Sayı:1, Mart 1986, s.37-40.

63 B. Eryılmaz, a.g.m.,s.79.

64 S. Arslan, “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, AİD, C:19, Sayı:1, Mart 1986, s.161.

görülen güvencelerden yararlanabilmesi için iç hukuk yollarını tüketmesi gerekecektir. Bu süreçte yönetimin uluslararası denetimine temel veriler oluşturacaktır.

Söyleşmeye göre insan haklarının korunması “İnsan Hakları Komisyonu”, “İnsan Hakları Divanı” ve “Bakanlar Komitesi” tarafından sağlanmaktadır.

Komisyon ile Divan, insan haklarını korumak amacı ile sözleşmeyle kurulmuştur. Bakanlar Komitesi ise Avrupa Konseyinin genel karar organıdır. İnsan haklarının korunmasında ilk başvuru yeri olan, soruşturma ve inceleme organı İnsan Hakları Komisyonu tarafından hazırlanan raporun, şikâyet edilen devlet için uyulması zorunlu karar durumuna gelebilmesi için, siyasal bir organ olan Bakanlar Komitesince uygun bulunması veya yargısal bir organ olan Divana götürülüp, konunun Divanca karara bağlanması gerekir. Bakanlar Komitesi, Komisyon raporu üzerine aldığı kararları veya Divanca alınan kararların ilgili devletlerce yerine getirilmesini sağlar.⁶⁵

Yönetimin bu şekilde uluslararası organlarca denetimi önemli sonuçlar doğurmaktadır. Sözleşmeciler devletin, ilgili organların nihai kararlarına uymamaları karşısında ağır yaptırımlara maruz kalabilmesi söz konusu olabilmektedir. Bunun ötesinde ülkenin dış itibarı da zedelenmektedir. Bundan dolayı, uluslararası denetim mekanizmalarının işletilmesine yönelik kişisel girişimlerin artması ve bu bilincin toplum içinde yerleşmesi, yönetimin işleyişinde hukuka uygunluk ve kişisel haklara saygı açısından büyük gelişmelere yol açacaktır.

7. Etkenlik ve Verimlilik Denetimi

Yönetimde etkenlik ve verimlilik denetimi denildiği zaman yönetimin rasyonellik ölçüsü gündeme gelmektedir. Bu ölçülerden birincisi olan etkenlik; her yönetimin belirli bir zaman dilimi içinde bir takım hedeflere ulaşmak için karar verme, plan yapma, harekete geçme ve faaliyetler sonucunda hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını araştırma çabaları olarak tanımlanabilir. Yönetimin ikinci rasyonellik ölçüsü verimlilik ise yönetimin elindeki kaynakları, imkânları ve zamanı en ekonomik şekilde ve en fazla faydayı sağlayacak şekilde kullanması şeklinde tanımlanabilir.⁶⁶

Devletin görev ve sorumluluklarının artıp, sosyal devlet anlayışının gelişmesi sonucunda, başlangıçta sadece hukuka uygunluğu kapsayan denetimde amaç faktörü içerisine, kalkınma planlarına uygunluk ve kamu kaynaklarının etken ve

65 Ş. Gözübüyük, Anayasa Hukuku, S. Yay., Ankara 1991, s. 264-291.

66 E. Eren, Yönetim ve Organizasyon, Beta Yay., İstanbul, 1993, s.4.

verimli kullanılması kavramları da girmiştir. Sosyal devlet anlayışı çerçevesinde devletten beklentilerin artması ancak buna rağmen kamu kaynaklarında yeni artışların sağlanamaması ve bu süreçte de görülen savurganlık halkın bu sorunlara karşı duyarlılığını artırmıştır. Bu durumda program bütçe, etkenlik ve verimlilik denetimi tekniklerinin gelişimi ve yaşama geçirilişi hız kazanmıştır.⁶⁷ Bu süreçte hız kazandıran diğer bir etmen de hukuka uygunluk denetiminin olumsuzlukları olmuştur. Hukuka uygunluk denetiminde daha az hizmet sunan daha az hataya düşeceğinden az hizmet sunan kamu görevlisi daha başarılı görülebilecektir.

Yalnızca yapıları konu alan ve yapılmayan göz ardı eden bu denetimin biçimi iş başarısını ölçmediğinden yapılmayan kamu hizmetleri için sorumluluk da getirmeyecektir. Bu şekil olumsuzluklara sahip olan denetim türü, düzenli ve verimli çalışması gereken bir kamu yönetiminde mutlaka yeni boyutlar kazanmalıdır. Denetimin bu boyutları, örgüte verilen amaç ve hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediğini, kaynakların verimli ve yerinde kullanılıp kullanılmadığını, amaç ve hedeflerden sapmalar varsa bunların nedenlerini hatta önceden belirlenen hizmet ölçütlerinin amaca uygunluğunu araştırıp tartışmak ve her türlü düzeltme önlemlerini önermek olarak belirleyebileceğimiz işlevleri içermelidir. Bu işlevler ise denetimin etkenlik ve yerindelik boyutunu oluşturmaktadır.⁶⁸ Ancak buradaki amaçlar ile etkenlik kriteri karıştırılmamalıdır. Hedefler gayri meşru ya da gayri ahlaki olabilir.⁶⁹ Amaçların meşruluk veya ahlakilik boyutu örgüt bazında düşünülmelidir.

Konumuzun başında etkenlik ve verimlilik denetiminin gelişiminin program bütçe sisteminin gelişimi doğrultusunda gerçekleştiğini belirtmiştik. Özellikle 2. Dünya Savaşı sonrası yaygınlaşan program bütçe sistemi, etkenlik ve verimlilik denetimi içinde yararlı olan bazı yöntemler ve teknikler geliştirmiştir. Hizmet planlaması, hizmet programlaması, hizmet bütçelemesi ve sistem analizleri bu yöntemlerden bazılarıdır. Ayrıca sistem analizi tekniklerinden maliyet- fayda, maliyet-etkinlik, iş yükü ve işlem analizleri de etkenlik ve verimlilik denetimine temel oluşturacak verilerin elde edilmesinde kullanılmaktadır.⁷⁰

67 A. İnan, "Etkenlik Denetiminin Sayıştay'da Gerçekleştirilme Koşulları", AİD,C: 17, Sayı: 4, Aralık 1984, s.94.

68 R.M. Tapan, "Etkenlik Denetiminde Başvurulacak Standartlar Önceden Belirlenmeli", Denetim, Yıl:5, Sayı:53, Mayıs 1990,s.16.

69 T. Dereli, Organizasyonlarda Davranış, İstanbul,1985, s.13.

70 A. İnan, a.g.m.,s,95.

Günümüzde denetimin en etkili biçiminin yönetilenler eliyle yapılabileceği genellikle yaygın bir görüştür. Yukarıda belirttiğimiz program bütçe ve sistem analizi tekniklerinin yanında yönetimde açıklık, yönetime katılma, bürokrasinin temsil niteliğinin geliştirilmesi ve resmi bilgi ve belgelere ulaşma hakkı gibi yöntem ve uygulamalar, bu tür denetimin diğer çağdaş araçlarındandır.⁷¹

Etkenlik ve verimlilik denetiminden çok daha iyi sonuç alabilmek, belirttiğimiz tekniklerin kullanılmasının yanında, seçimle işbaşına gelinen makamların sayısının artırılması ve yönetime katılma olgusuna mümkün olduğunca daha çok fırsat tanınması ile sağlanabilecektir. Güçlerini halktan alan seçilmişler, yönetime katılanlar ile sağladıkları işbirliği oranında görevlerinde başarılı olacaklardır. Yönetimin işleyişinde en yüksek verimi alabilmek, maksimum etkenliği sağlayabilmek, onlar için birincil hedef olacaktır.

SONUÇ

Böylelikle genel olarak denetimi ve ülkemizde yönetimin denetlenmesi mekanizmasını incelemiş olduk. Sonuç olarak örgüt bazında ve kamu yönetimimizde çağdaş denetim tekniklerinin tam anlamıyla uygulanmadığını söyleyebiliriz. Bunun temel nedeni söz konusu denetim tekniklerinin hem teoride hem de pratikte kavranamamasıdır.

Çalışmamızın son bölümünde bizim için yapılması gereken, temel noktalarda denetim sisteminin aksaklıklarının giderilebilmesi için önerilerde bulunabilmektir. Bugün denetim sistemimizin iyi işlememesi, kendisini yolsuzluk ve rüşvet olaylarında açığa çıkarmaktadır. Dolayısıyla bu alanda görülen çözüm arayışları çoğunlukla yolsuzluklarla bağlantı kurularak yürütülmektedir.

Son zamanlarda Devlet Denetleme Kurulu tarafından bu alanda hazırlanan bir rapor bizim için aydınlatıcı ve yol gösterici olmuştur. Çalışmamızı bu raporda belirtilen önerilere atıfta bulunarak bitirmek, raporun kamuoyunca tanınması açısından da yararlı olacaktır.

Raporda belirtilen öneriler, çalışmamız boyunca dile getirmeğe çalıştığımız denetim sistemimizde görülen aksaklıkların çözümü doğrultusunda çok isabetli olmuştur:

a) Mevcut denetim elamanlarının etkenliğini artırmak, idarede verimlilik, etkenlik ve tutumluluk anlayışını yerleştirmek üzere halen yapılmakta olan

71 B. Eryılmaz, a.g.m.,s.92.

düzenlilik denetimleri yapılacak performans denetimleriyle desteklenmeli, gerek düzenlilik gerekse performans denetimlerinin yapılmasında toplu (sistem tabanlı) denetim teknikleri kullanılmalıdır.

b) Denetim görevinin planlanması, programlanması ve yürütülmesinde adına hizmet yapılan makamdan emir almamak, denetlenecek hususların önceliklerini tespit etmek ve yapılacak denetimlere uygun yöntemleri seçmekte serbest olmak anlamında uluslararası denetim standartlarında da belirtilen denetimde bağımsızlık ilkesi, görevlerini meslek mensupları eliyle yerine getiren tüm denetim birimlerine tanınmalıdır.

e) Belirttiğimiz bu fonksiyonları yerine getirmek için bağımsızlığı ve teminatı Anayasa ile güvence altına alınmış Sayıştay Başkanının idaresinde bir Milli Denetim Komitesi kurulmalıdır.

d) Denetim görevlilerinin mali ve idari açıdan güçlendirilmeleri için Devlet Memurları Kanununa Teftiş ve Denetim Hizmetleri sınıfı ilave edilmelidir.

e) En alt kademelerden başlayarak hiyerarşik denetime öncelik ve önem verilmelidir.

f) Kamu örgütlerinde dilek ve şikâyetler için yakınma büroları kurulmalıdır.

g) Yolsuzluk riskine maruz kalan kamu işletmeleri, dernekler, vakıflar, kooperatifler ve teşviklerle ilgili her türlü özel sektör işlemlerinin denetiminde, raporlarını ilgili kamu merciine vermek üzere serbest dış denetçilerden yararlanılması ile birlikte, bu süreç oluşuncaya kadar dernek, kooperatif ve vakıfların kuruldukları kuruluşların denetim birimlerince de denetlenmeleri sağlanmalıdır.

h) Ombudsman benzeri bir kurum oluşturulmalı, trafik, halk sağlığı ve çevre sorunlarında fahri halk denetçiliğinden yararlanılmalıdır.

i) Uluslararası düzeyde kabul görmüş iç kontrol standartlarına uygun olarak belgelendirilmiş iç kontrol sisteminin kurulmasını teminen, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı veya DPT koordinatörlüğünde bütün araştırma, planlama ve koordinasyon kurulları başkanlıkları görevlendirilmeli, hiyerarşik yapıya uygun olarak bütün birimlerden anket ya da doğrudan sorma yöntemiyle görüş alınmalıdır.⁷²

Bu tür öneriler denetim sisteminin incelenmesindeki boyutlara göre sayıca artırılabilir. Önerilerin tümüne de katılmamamız mümkün değil. Ancak yıllardır bu tür önerilerin sıklıkla yapıldığını fakat sonuçların alınmadığını görüyoruz. Dolayısıyla sorunun boyutları çok fazladır, çözüm yolları da bu oranda karmaşıktır. Son günlerde basından öğrendiğimiz kadarıyla trafikte fahri denetçiler-

⁷² DDK, a.g.e, s.208-211.

den yararlanılmaya başlanması ve kamu yönetiminde uzlaştırma komisyonları (Ombudsman benzeri işlev görecek) kurulması için hazırlıklara başlanması rapordaki öneriler doğrultusunda az da olsa gelişme sağlandığının görülmesi açısından bizleri sevindirmiştir.

Sonuç bölümünde belirtebileceğimiz denetim sistemimizle ilgili diğer bir unsur da, hukuki düzenlemelerde denetim işlevinin amaçları çok yönlü belirlenmiş olmasına rağmen uygulamada, gerekli olan yerindelik, etkenlik ve verimlilik denetiminden çok, mevzuata uygunluğun araştırılması ve denetimlerde şekli unsurun ön plana çıkarılıyor olmasıdır. Acil olarak tek yönlü ve şekle ağırlık veren klasik denetimden vazgeçip, yerleşik denetim anlayışında değişiklik yapmak gerekmektedir. Örgüt amaçlarını denetim amaçları ile birleştiren, örgütlerin plan ve programlarının gerçekleşme durumlarını ortaya koymaya ağırlık veren, hizmetlerin yerinde, verimli ve etken biçimde yürütülmesini sağlamaya yardımcı olan denetim anlayışını yerleştirmenin zamanı çoktan gelmiştir hatta geçmektedir.⁷³

Ülkemizde denetim mekanizmasının iyileştirilmesinde buraya kadar belirttiğimiz önerilerin ve benzerlerinin dışında radikal çözümler aramak, bütün olumsuzlukları gidermeğe çalışmak hayalciliktir. Düzeltim-yenileştirme çalışmalarında çağdaş örnekler mutlaka ülke şartlarına uyumlaştırılarak alınmalıdır. İshak Alaton'un da belirttiği gibi ⁷⁴ ülkemizin içinde bulunduğu kaotik şartlarda batı demokrasilerine has denetim kurumlarını teklif etmek aşırı iyimserlik olarak görülebilir. Ancak er veya geç Türkiye'nin yönetim sisteminde köklü bir yeniden yapılanma sürecini başlatmak kaçınılmaz görünüyor. Bu süreci başlatabilmek de mevcut sorunların ve çözüm yollarının kamuoyunun dikkatini çekmesi ve kamuoyundan destek görmesi oranında hız kazanacaktır. Özellikle akademik alanda bu sorunlara yönelik çalışmaların artması da bu sürece ivme kazandıracaktır.

73 Ulvi Sarar, "Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi", TİD, Yıl:67, Sayı: 400, Aralık 1995, s.69.

74 İshak Alaton, "Bireyi Devlete Karşı Savunan Ombudsman Kurumu", Radikal, 18 Mart 1997, s.7.

İNGİLTERE'DE MERKEZİ YÖNETİMİN YEREL YÖNETİMLERİ DENETLEMESİ

Dr. Veysel K. BİLGİÇ*

1. GİRİŞ

Teorik olarak yerel yönetimlerin merkezi yönetimin mutlak etki ve denetimi altında olduğu söylenebilir. Çünkü, diğer alanlarda olduğu gibi yerel yönetimlere ilişkin olarak da her türlü düzenleme yapma yetkisi parlamentodadır ve burası da çoğunluk (iktidar) partisinin etkisi altındadır (Griffith, J.A.G., 1974: 1).¹ Ancak uygulamada bu mutlak denetim gücünün sınırsız olmadığı görülür. Herşeyden önce bu yetki kanunlarla ve anayasal demokratik geleneklerle sınırlıdır. Yerel yönetimler de siyasi yönleri olan kuruluşlardır. Bir takım yetkilerle donatılmışlardır ve bu yetkilerini kullanırlar. Tabii bu esnada bazıları olağan ve sorun çıkarmayan, bazıları ise ciddi sorunlara yol açan denetim şekilleriyle karşı karşıya kalırlar (Byrne, 1992: 258). Öte yandan yerel yönetimler de merkezi yönetimi siyasi partiler ve sahip oldukları çeşitli kuruluşlar aracılığı ile lobicilik ve benzeri faaliyetlerle etkilemeye çalışırlar. Yerel yönetimler politika belirleme sürecinde arzu ettikleri sonucu elde edemezlerse bu politikaların uygulanmasını engelleme veya geciktirme yoluna gidebilir. Ayrıca yerel politikacılar merkezi politikalara karşı muhalif kamuoyu oluşturma gayretine de girebilirler.

Yerel yönetimlerin denetimi, çeşitli yazarlarca sorumluluk (accountability) bilincinin geliştirilmesi sorunu yani iç denetim, seçmenlerce denetim, gelirler ve harcamalar üzerinde denetim, hizmetlerde etkinlik ve verimlilik üzerinde denetim vs. şeklinde algılanmıştır. İngiliz yerel yönetimleri bakımından asıl endişe kaynağı olan şey bunların yeterli sorumluluk duygusu altında hareket etmedikleri hususudur (Gramlich, 1985: 13-4). Jackson, bu bağlamda, asıl sorunun değişen şartlara hemen ayak uydurabilmek anlamında makro ekonomik esneklik ve hizmet alanındaki genişleme değil, aksine mikro ekonomik bir olgu olan etkinlikte yattığını söyler. Bu nedenle, çözümün de merkezi kontrolün sıklaştırılmasında değil yerel seçmenlerin denetimlerinde aranması gerektiğini ifade

* Polis Akademisi Öğretim Görevlisi.

1 Griffith'e göre kamu hizmetlerinin seçimle işbaşına gelen yerel organlarca yerine getirilmesi şart değildir. Bu hizmetler pekâlâ merkezin ajanlarınca da ifa edilebilir. Gerçi yerel nitelikteki bazı hizmetlerin yerel yönetimlerce yürütülmesi genellikle arzu edilmekte ise de bazen bu tür hizmetlerin seçilmemiş kişi veya organlara devredilebildiği gözlenmektedir. Bu da gösteriyor ki, neyin ne şekilde icra edileceği zamanla değişebilmektedir.

eder (Jackson, 1985: 177-223). Hepworth da sorumluluk duygusunun zaafını vurgulayarak, bunu asıl sorun olarak kabul eder. Bundan dolayı, Hepworth'a göre, merkezin izlemesi gereken yol mümkün olduğunca yerel yönetimlerle karşı karşıya gelmektense onların daha sorumlu ve halkın arzu ve isteklerine daha duyarlı bir hale gelmeleri için gerekli tedbirleri almaktır (Hepworth, 1984: 231-84).

Yerel yönetim denetiminde asıl vasıtalar seçmen denetimi, merkezi denetim ve piyasa denetimi olarak üç şekilde değerlendirilebilir (Gramlich & Ysander, 1985: 15 - 6). Seçmen denetimi malî yönden kendi kendine yeterliliğin (self - finance) sağlanması ve merkezi kayıtlardan kurtulma ile sağlanabilir. Seçmenin duyarlılığı karar alma sürecinin desantralizasyonu, halkın doğrudan yönetime katılımı ya da en azından sık sık yerel referanduma başvurulması yolları ile gerçekleştirilebilir. Denetimde başvurulabilecek merkezi araçlara gelince, bunlar çok çeşitli şekillerde olmaktadır. Örneğin, yerel gelir ve / veya giderlerin sınırlandırılmasına yönelik kanunlar, yerel yönetimlerin faaliyet alanlarını belirlemeye yönelik düzenlemeler şeklinde doğrudan, ya da izlenen vergi politikası şeklinde dolaylı yollardan olabilir. Piyasa denetimi denince kastedilen özelleştirilmedir. Bu yolla yerel kamu hizmetlerinin sağlanması ya doğrudan doğruya özel sektöre bırakılmaktadır veya en azından bu alanlar, tam rekabetin sağlanması amacıyla özel sektöre açık tutulmaktadır.

İngiliz yerel yönetimlerinin merkezle ilişkileri anayasal olarak diğer yerel nitelikli kamu kuruluşlarınınkinden farklıdır. Bu sonuçların aksine yerel yönetimler merkezin hiyerarşik astı değildirler. Yerel yönetimlere tanınmış olan mevcut bu özerkliğin muhafazası hatta daha da güçlendirilmesi birçoklarınınca İngiliz yönetim sisteminin gerekli bir parçası ve özelliği olarak görülmektedir. Ancak, özellikle son 15-20 yıldır merkezin yerel yönetimler üzerindeki yetki ve denetiminde bir yoğunlaşma olduğu görülmektedir (Harris & Shipp, 1977: 1).

Yerel yönetimler üzerindeki merkezi denetim Bakanlıklar aracılığı ile yerine getirilir. Ancak bunun için açık kanuni hükme ihtiyaç vardır (Griffith, 1974: 1, 2 Griffith, 1966: 49-54)². Başka bir deyişle hiç bir merkezi organ veya kuruluş yerel yönetimler üzerinde genel bir denetim yetkisine sahip değildir. Bununla birlikte bazı kanunlar bakanlara belli hususlarda genel gözetim yetkisi vermiştir. Mesela, Eğitim Kanunu, Eğitim ve Bilim bakanına eğitim hizmetini ve bu amaçla kurulan kuruluşları geliştirme ve kendi denetim ve gözetimi altında yerel

2 Griffith'in vurguladığı gibi İngiliz yerel yönetimleri, müdahale imkanının açıkça belirtildiği durumlar hariç, ilgili bakanların etkisinden uzak bir biçimde yetki ve sorumluluklarını doğrudan doğruya alırlar.

yönetimlerce bu hizmetin etkin bir biçimde yerine getirilmesini sağlamagörevini vermiştir³ Bu konuda Yerel Sosyal Hizmetler Kanunu daha muğlak şu hükmü içermektedir. “Yerel yönetimler sosyal hizmetlere ilişkin faaliyetlerini yürütürken ilgili Devlet Bakanlığının rehberliğinde hareket ederler...”⁴ Genellikle bu şekilde çeşitli kanunlarda geçen, denetim, gözetim ve rehberlik gibi ifadelerin ilgili makama doğrudan doğruya bir denetim ve gözetim yetkisi vermeyip sadece ilgili kanunların değişik yerlerinde zikredilen ve öngörülen hükümlerin makul ve yeknesak bir biçimde uygulanmasını sağlamayı amaçlayan talimat ve genelge yayınlama gibi yetkiler olduğu kabul edilmektedir (Cross & Bailey, 1991: 11/1). Benzeri bir hüküm Konut Kanunu’nda yer almaktadır: “Evsizlere ilişkin olarak yerel yönetimler faaliyet yaparlarken ilgili Devlet Bakanlığının talimatlarını dikkate alacaklardır.... İlgili Devlet Bakanlığı bu konuda genel veya özel emirler çıkarabilir.”⁵

Bu genel hükümler dışında, kanunen öngörülen muayyen hükümlerden başka, denetim yetkisinden söz edilemez. Denetim zaman zaman informal danışma süreci içerisinde şekillenmektedir. Özellikle yerel yönetim birlikleri ile, ilgili merkezi daireler arasındaki öngörüşmeler, denetim şeklinin formüle edilmesinde önemli rol oynamaktadır (Cross & Bailey, 1991: 11/2).

Denetim, yasama meclisi (teşrii) denetimi, yürütme organı (idari) denetimi ve yargı organları (kazaî) denetimi olmak üzere genel olarak üçe ayrılabilir. Bu bölümde idari denetim ayrıntılı olarak incelenecektir. Ancak, daha önce diğer iki tür denetime kısaca değinilecektir.

2. MECLİS DENETİMİ

İngiltere üniter bir devlet olup hâkimiyet Kraliçe’nin şahsında meclistedir.⁶ Dolayısıyla her türlü kamusal görev ve yetki, kaynağını Meclisten alır. Meclis istediği zaman istediği kuruluşa yetki devrinde bulunabileceği gibi bunu istediği zaman geri almaya da yetkilidir. Nitekim, 1972’de Meclis Kuzey İrlanda (Ulster) parlamentosunu feshedip buranın yönetimini doğrudan Londra’ya (Westminster) bağlamıştır (Byrne, 1992: 258). Gerçekten Hükümet diğer alan-

3 1944 Eğitim Kanunu 1. bölüm.

4 1970 Yerel Yönetim Sosyal Hizmetler Kanunu 7. bölüm.

5 1985 Konut Kanunu 71. bölüm.

6 Türkiye’de yerel yönetimlerin meclisçe denetimi için bir sonraki bölüme bkz. Burada özetle belirtmek gerekirse İngiltere’de yazılı bir anayasa olmadığı için yerel yönetimlere ilişkin her türlü düzenleme yetkisi normal kanunlarda gösterilen usûllere tabidir. Türkiye’de ise anayasal kuruluşlar olarak yerel yönetimler için anayasada belirlenmiş teminatlar, ancak, anayasa değişikliği için öngörülen 2/3’lük bir çoğunluk ile değiştirilebilir.

larda olduğu gibi yerel yönetimler alanında da teorik olarak istediği her türlü kanuni düzenlemeyi yapabilir.

Yerel yönetimler varlıklarını, görev ve yetkilerini ve iç yapılarını meclise borçludurlar (Byrne, 1992: 258). Gerçekten yerel yönetimler görevlerinde kanuni yetkiye muhtaçtır. İhtiyaç duydukları parayı kısmen karşılamak için sahip oldukları vergilendirme yetkisini de yine meclisten alırlar. Bazı yerel yönetim faaliyetleri mesken ve kişi haklarına müdahaleyi gerektirdiğinden meclis denetimi bu açıdan haklı bulunmaktadır. Ayrıca, “ultra vires” kuralı gereği bu kuruluşlar sadece kanunî sınırlar içerisinde hareket edebilirler.⁷ Ancak, bu kural yerel faaliyetleri sekteye uğratacak ve takdir yetkilerini ortadan kaldıracak şekilde uygulanmaz. Bu nedenle yerel yönetimler sadece sarahaten ve zımnen yetki sahibi olduklarında değil aynı zamanda makul olan her hususta faaliyette bulunabilirler (Cross & Bailey, 1991: 1/5). Neyin “ultra vires” prensibine aykırılık teşkil edeceği neyin etmeyeceği çok keskin çizgilerle belli olmamakla beraber, genellikle usule ilişkin hükümlere aykırılığın “ultra vires” kuralını ihlal edeceği, emirlere uygun hareket etmenin ihlal teşkil etmeyeceği kabul edilmektedir (Cross & Bailey, 1991: 1/10). İhlalin sonuçlarına yargısal denetim başlığı altında değinilecektir.

Yerel yönetimler çeşitli yollardan yasama sürecini etkilerler. Belirli yerel yönetimler için çıkarılan özel kanunlarda etkili oldukları gibi yerel yönetim birlikleri de devamlı olarak yasama sürecinde önemli ve etkin bir rol oynarlar. Uygulamada yerel yönetimlere ilişkin hiçbir yasal düzenleme ilgili tarafların görüşlerine başvurulmadan gerçekleştirilmemektedir (Cross & Bailey, 1991: 2/9, 10).

3. YARGI DENETİMİ

İngiliz yerel yönetimleri tüm gerçek ve tüzelkişiler gibi yargı denetimine tabidir.⁸ Tabiatıyla yargı denetiminin amacı onlara faaliyetlerinde ayak bağı olmak değil, hareketlerini kanuni sınırlar içinde tutmaktır (Jennings, 1985:121; Kingdom, 1991: 230).⁹ Gerek özel gerek kamu hukukuna ilişkin olarak bir hak ihlali durumunda dava edilebilirler ya da aleyhlerine kovuşturma başlatılır.

7 1972 Yerel Yönetim Kanunu 2. bölüm.

8 Türk ve İngiliz yerel yönetimlerinin yargısal denetim yönünden farkı için aşağıdaki nota bkz.

9 İngiltere’de normal (adli) mahkemeler her türlü uyuşmazlığı çözmekle yetkilidir. Türkiye’de ise idari nitelikli uyuşmazlıklar ayrı bir özel yargı yolu olan idari yargıda çözülür. İngiltere’de 1975’ten bu yana yerel yönetimlere ilişkin olarak ortaya çıkan davalar için bkz.: John, 1992 (basılmamış doktora tezi)

labilir. Ancak, mahkemeler re'sen değil bir başvuru neticesinde harekete geçerler ve duruma uygun çeşitli kararlar alırlar.¹⁰

Normal olarak mahkemeler hukukî bir yanlışlık durumunda müdahale ederler. Bu tür bir hata ya temyiz hakkının kullanımı söz konusu olduğunda fark edilir ve düzeltilir veya “ultra vires” kuralına aykırılık söz konusu olur.¹¹ Ancak, bu hallerde temyiz sebebinin usule değil esasa ilişkin olması gerekir. Yerel yönetim organının eylem ve işlemleri görev ve yetki sınırlarını aştığı takdirde de mahkemeler müdahale ederler (ultra vires) (Byrne, 1992: 259-61; Cross & Bailey, 1991: 12/5-23).

Yargısal denetimde şu hususlara dikkat edilmelidir:

- Herhangi bir yerel yönetim kendi alanı dışında faaliyette bulunamaz.
- Bazen yerel yönetimlere kanunlarla takdir yetkisi tanınmıştır. Bu durumlarda takdir yetkisi kötüye kullanılmamalıdır. Ayrıca, bir yerel yönetim birimi sahip olduğu takdir yetkisinin kullanımını bir başka organa devredemez. Takdir yetkisini ortadan kaldıracı bir taahhüt altına giremez (Cross & Bailey, 1991: 12/5-23).

Yerel yönetimler normalde hukuka uygun hareket ederler. Bu amaçla hukuk müşavirleri istihdam ederler. Ayrıca, denetimin ağırlığı idari niteliktedir ve yargısal denetime pek ihtiyaç kalmaz. İngiltere’de zaman zaman yargısal denetimin karmaşıklığından ve basitleştirilmesi gerektiğinden söz edilir. Ayrıca, bazı teknik konuların çözümünde genel mahkemelerin yetersiz kaldığı ve dolayısıyla özel idare mahkemelerinin kurulması gerektiği ileri sürülür.¹² Ancak, yargısal denetimin gerekliliği konusunda bir tartışma yoktur. Yargı denetimi, tarafsızlığı ve dolayısıyla kamu güvenini sağlaması ve bozulmayı önlemesi bakımından tercih edilmektedir (Byrne, 1992: 260-1).

10 Bunlar mandamus, prohibition ve certiorari, declaration ve injunction olmak üzere başlıca beş çeşittir. Mandamus: yerel yönetimleri (takdir yetkisi değil de) bağlı yetki durumunda kanunda öngörülen şekilde hareket etmeye zorlayıcı bir emirdir. Prohibition ve Certiorari: Yüksek mahkeme (High Court) nin ilk derece mahkemesine yetkilerini aşmasını önlemek için verdiği emir. Prohibition geleceğe yönelik iken Certiorari zaten alınmış bir karar hakkında olup söz konusu kararın gözden geçirilmesi ve gerekirse kaldırılmasını gerektirir. Declaration ve injunction: Declaration (açıklayıcı hüküm) mahkemenin bir hak veya hukuki bir sorun hakkındaki bulgusudur, injunction ise mahkemenin, yargılamanın taraflarından birine belirli bir şekilde hareket etme veya kaçınma yükümlülüğü öngören emirdir. Bunlardan ilk üçü kamu hukuku, diğer ikisi özel hukuk alanına ilişkindir.

11 Bu kuralın ihlali durumunda ilgilinin başvurusu üzerine Yüksek Mahkeme’de yukarıdaki dipnotta sayılan hukuki yollar işletilebilir.

12 Türkiye’de ve Fransa’da olduğu gibi.

4. İDARİ DENETİM

Merkezî yönetim - yerel yönetim ilişkileri ve merkezin yerel yönetimleri denetlemesi (idari denetim) konusunda ¹³ Griffith üç durumdan söz etmektedir. Birincisi, hizmetleri sağlayan ve halka sunan yerel yönetimlerdir. İkinci olarak, Griffith, ilişkileri sırf merkezin denetimi şeklinde tasvir etmenin yanlışlığına dikkati çekerek, hem merkezin yerel yönetimleri hem de yerel yönetimlerin belli ölçüde merkezî yönetimi etkilediğini, dolayısıyla karşılıklı bir ilişkiden, hatta daha doğrusu bir etkileşimden söz etmenin daha doğru olacağını söyler. Merkezî yönetim - yerel yönetim ilişkilerine şekil veren üçüncü şartın da merkezin hizmetlerde genel asgari standart kabul etmesi olgusudur. Buna göre merkezi yönetim, yerel yönetimleri hizmetlerin belli bir standardın altında olmaması konusunda zorlayabilmektedir. Bu da çoğu kez genel düzenlemelerle gerçekleştirilmektedir (Griffith, 1966: 17-8).

İdarî denetim her zaman var olagelmıştır ve en sık başvuru bir yoldur.

Ancak bu tür denetim zamanla ve ihtiyaca göre düzenleneceğinden yeknesaklıktan uzaktır.¹⁴ Jennings'e göre merkezî yönetimin denetimi milli menfaatleri gerçekleştirici genel bir mahiyette olmalı ve yerel faaliyetlerin ayrıntısına ilişkin olmamalıdır (Jennings, 1948: 132-5).

Doktrinde bu tür denetimi haklı gösteren çeşitli nedenler ileri sürülmüştür, İlk olarak eğitim gibi bazı yerel hizmetler, ulusal düzeyde önemi haizdirler ve bu tür hizmetlerde asgari bir standardın sağlanması ülke yararınadır. İkinci olarak, yerel yönetimler önemli ölçüde kamu kaynakları kullanırlar ve ülkenin genel ekonomisini etkilerler. Genel ekonomiden de merkezî yönetim sorumlu tutulmaktadır. Üçüncü olarak, bölgeler arası farklılığı azaltmak, eşitlik ve sosyal adaleti gerçekleştirmek için de belli ölçüde merkezî denetime ihtiyaç vardır. Dikkat edilirse, bu üç gerekçenin ortak noktasının kamu yararı olduğu kolayca fark edilir. Bunlar merkezî denetimi haklı çıkarmakla beraber, günümüzde uygulandığı ölçüde merkezin müdahalesine gerek bulunup bulunmadığı konusu

13 Genel olarak İdarî denetimin Türkiye'de İngiltere'dekine kıyasla daha ağır olduğu söylenebilir.

14 Byrne, merkezin denetimin sürekliliğine değinirken orta çağın sulh hakimlerinden, 1830'ların Poor Law komiserlerine, 1860'ların okul denetçilerine ve günümüz ilgili devlet bakanlığınca kullanılan yetkilere kadar bir dizi örnek vermektedir. Byrne'e göre bu denetimin yoğunluğu zaman zaman değişmekle beraber 1920'lerden bu yana özellikle de İkinci Dünya Savaşı sonrası denetimdeki yoğunlukta düzenli bir artış olmuştur. Byrne, 1992: s. 261. Bu gerçeği tamamlamak için özellikle 1979 (Thatcher dönemi) sonrası ifadesini ilave etmek gerekir.

ayrı bir meseledir (Byrne, 1992: 261-2). Bu konudaki değerlendirme sonuç bölümünde ve bu bölümün sonuna doğru yapılacaktır.

4.1. Merkezî Yardımlar Yoluyla Denetim

Bunlar üzerinde merkezin denetimi iki seviyede kendini gösterir. Birincisi, Hükümet yerel yönetimlere sağlayacağı yardımların toplam miktarını belirler. İkinci olarak, Hükümet belirli bazı hallerde tek tek yerel yönetimlerden yapacağı yardımları kısma ya da tamamen geri çekme hakkına sahiptir (Griffith, 1974: 13-5; Griffith, 1966: 62-74). Daha önce değinildiği gibi merkezi yardımlar genel ve özel olmak üzere iki türdür ve ayrıntılı denetim özel yardımlarda söz konusudur. Genel kural gereği yardımlar, kullanılacağı alanla ilgili bakanlığın o yardıma ihtiyaç duyulduğu konusunda ikna edilmesine bağlıdır. Örneğin, polis harcamalarının yarısını oluşturan Polis Yardımları, 1964 tarihli Polis Kanunu'na göre Hazine ve ilgili bakanlığın onayıyla ilgili bölgede polis hizmetinin etkin bir biçimde yerine getirildiği konusunda tatmin edilmesiyle yapılır. İlgili Bakanlık bu konuda tatmin olmazsa yardımı tamamen veya kısmen, daimi veya uygun göreceği bir süre için geçici olarak geri çekebilir.¹⁵ Konut yardımları da bu konuda örnek olarak zikredilebilir.¹⁶ Ancak, şurası bir gerçektir ki 1960'lı yıllardan bu yana özel yardımlardan genel yardımlara doğru bir kayma olagelmıştır (Cross & Bailey, 1991: 11/4).

4.2. Borçlanma, Yatırım ve Cari Harcamalar Üzerine Denetim

Yerel yönetimler büyük çaplı yatırım harcamaları için, bunları normal gelirlerinden karşılamak zor olacağından, borçlanma yoluna başvurmak zorunda kalırlar. Ayrıca, böyle yapmayıp bu tür harcamaları gelirlerinden karşılama yoluna gitmek, gelecekte bu hizmetten yararlanacakların yükünü bugünkü vergi mükelleflerine yüklemek anlamına geleceğinden haksızlık da olur. 1989 tarihli Yerel Yönetim ve Konut Kanunu yerel yatırım harcamalarına dair ayrıntılı hükümler içermektedir (Griffith, 1974: 10-3; Griffith, 1966: 74 - 94).¹⁷ Bu kanun her yerel yönetim birimi için toplam borçlanabileceği bir sınır öngörmektedir. Kanunda bu sınırın nasıl hesaplanıp tespit edileceği de gösterilmiştir. Ancak, ilgili Devlet Bakanının belirli bir dönem için bu sınırı arttırma yetkisi vardır. Bunun dışında hiçbir yerel yönetim kendisi için belirlenmiş sınırı aşacak şekilde borçlanma yoluna gidemez.¹⁸ İlgili Devlet Bakanı her yıl tek tek bütün yerel

15 1964 Polis Kanunu 31. bölüm; Polis Grant Order 1966: Parag.2

16 1989 Yerel Yönetim ve Konut Kanunu 86. bölüm.

17 Kanunun 4. bölümü paralel hüküm için bkz.: 1972 Yerel Yönetim Kanunu 172. bölüm.

18 Kanunun 43, 44, 48 ve 50. bölümleri.

yönetimler için belirlenen temel borçlanma miktarını yayınlar. Ancak, herhangi Bakan bir yerel yönetimin yatırım harcamaları için ilave borçlanma imkânı tanıyabilir.¹⁹ Böyle bir sınırlama getirilmesi Hükümetin toplam kamu harcamalarına ilişkin planlarını sekteye uğratmama amacına matuftur (Cross & Bailey, 1991: 11/3; Griffith, 1966: 21-2).

4.3. Teftiş Yolu ile Denetim

Merkezin yerel yönetimleri etkileme araçlarının en güçlülerinden birisi bu yoldur. Teftiş daha çok polis, eğitim ve itfaiye hizmetlerinde kullanılır (Griffith, 1974: 19-20; Griffith, 1966: 56-7; Cross & Bailey, 1991: 11/5). Örneğin, Polis Kanunu'na göre atanan (Greenwood & Wilson, 1984: 148 - 52) müfettişler, polis hizmetlerinde etkinliğin sağlanması için denetimden sonra hazırlayacakları raporu İçişleri Bakanına sunarlar ve bu amaçla bakanın vereceği diğer görevleri yaparlar. Emniyet Müdürlüklerini denetleyen müfettişlerin başlıca görevleri şunlardır; her müstakil polis teşkilatını denetlemek ve polis hizmetinin etkinliğini hazırlayacakları raporda belirterek ilgili Bakana sunmak, ikinci olarak, polis hizmetlerinin yeterlilik derecesini araştırmak ve belirlenen aksaklıkları ilgili bakana bildirmek, üçüncü olarak, denetim sonucunu denetlenen kuruluşlara bildirmek ve nihayet, farklı polis birimleri arasında işbirliği imkânlarını araştırmak.

Eğitim alanında da, eğitim kuruluşları Eğitim ve Bilim Bakanının uygun göreceği aralıklarla denetlenir. Bu olağan denetim dışında söz konusu kuruluşlar her zaman için olağanüstü denetime açıktır.²⁰ İtfaiye müfettişleri de benzer şekilde denetim yaparlar. Ayrıca, bunların itfaiye hizmetleri alanında meydana gelen teknik gelişmeleri takip etme yükümlülükleri de vardır.²¹ Griffith, teftişin, yılın belli zamanlarında uygulanan bir denetleme olma özelliğine dikkat çekerek, dolayısıyla bu yerel yönetimlerce tedirginliğe yol açacak bir nitelikte değildir demektedir (Griffith, 1974: 20).

4.4. Düzenleme ve Talimat Verme Yoluyla Denetim

Yerel yönetimlere ilişkin kanunlarda, genellikle bu kanunların nasıl uygulanacağı hususunda düzenleme yapma yetkisi ilgili Bakanlığa bırakılır. Kanunlar genel ilkeler koyarlar ve çoğu zaman ayrıntılar bir Bakanlık tarafından düzenleyici işlemler ve talimatlarla düzenlenir. Örneğin, 1990 tarihli Şehir ve Kırsal Alanlar Planlama Kanunu'nun birçok bölümünde kanunun uygulanmasını gösterir düzenleyici kurallara yapma yetkisi ilgili devlet Bakanına tanınmıştır.

19 Kanunun 53, 54 ve 56. bölümleri.

20 1944 Eğitim Kanunu 77(2). bölüm.

21 1947 İtfaiye Kanunu 24. bölüm.

Ancak, bu düzenleyici işlemlerin Parlamenteoya sunulma mecburiyeti vardır. Parlamenteonun her iki kanadının bu kuralları ilga etme yetkisi bulunmaktadır. Benzer şekilde, Çevre Bakanlığı,²² Eğitim ve Bilim Bakanlığı (Griffith, 1974:

4)²³ ilgili konularda talimat verebilme yetkisi ile donatılmıştır. Örneğin, Çevre Bakanlığı yerel yönetimlere sigara kontrol bölgeleri ihdas etme ve bu amaçla programlar icra etmeleri yolunda talimat verebilir.²⁴

4.5. İkame Yetkileri

19. yüzyıldan bu yana kanunlarda, görevlerini yerine getirmek istemeyen yerel yönetimleri zorlayıcı hükümler yer alması teamül haline gelmiştir (Griffith, 1974: 21; Griffith, 1966: 57-58)²⁵ Nadiren vuku bulan bu gibi hallerde ilgili Bakanlık söz konusu yerel yönetim(ler)in görevini ya bizzat kendisi üstlenir veya bir başka kuruma aktarır. Örneğin, planlama görevini ihmal eden bir yerel yönetim biriminin bu görevini ilgili Bakanlık ya bizzat kendisi yapar veya bir başka kuruluş vasıtasıyla yaptırılmasını sağlar. Bu durumda söz konusu hizmetin maliyeti ilgili yerel yönetime ödetilir.²⁶ Eğitim hizmetinin ihmali durumunda da benzer hükümler uygulanır (Griffith, 1974: 21-3; Jones & de Villars, 1985: 366)²⁷

4.6. Tüzük ve Planların Onaylanması

Bu onaylama yetkisi merkezin sahip olduğu mutlak yetkilerdendir. Tüzük ve planlar, ancak onaylandıktan sonra yürürlüğe girerler. Yerel tüzükler; kanunlara aykırılık, ifadelerindeki belirsizlik ve yetki aşımı (ultra vires) iddialarıyla dava konusu olabilirler (Cross & Bailey, 1991: 1/4-5).²⁸ İlgili Bakanlık tüzük tasarısını onaylamadan önce inceler ve gerçekten buna ihtiyaç olduğu kanaatine varırsa onaylar (Cross & Bailey, 1991: 11/8). Planların uygulamaya geçirilmesi de benzer usullere tabidir. İlgili Bakanlığa onaylanmak üzere sunulan planlar ya onaylanır veya reddedilir. Ayrıca, Bakanlığın gerekli değişiklikleri yaptıktan sonra da onaylama yetkisi vardır (Cross & Bailey, 1991: 11/4; Griffith, 1974: 5- 6). Merkezin planları onaylama yetkisi zaman içerisinde kısıtlanmakla beraber,

22 1990 Şehir ve Kırsal Planlama Kanunu 77. bölüm.

23 1944 Eğitim Kanunu 1. ve 99. bölüm.

24 1968 Temiz Hava Kanunu 8. bölüm.

25 Örnek olarak bkz. 1936 Kamu Sağlığı Kanunu 332. bölüm; 1944 Kırsal Su ve Kanalizasyon Kanunu 4. bölüm; 1945 Su Kanunu 13. bölüm; 1957 Konut Kanunu 171-7. bölümler; 1962 Şehir ve Kırsal Planlama Kanunu 207. bölüm vs.

26 1990 Şehir ve Kırsal Planlama Kanunu 51. bölüm.

27 1994 Eğitim Kanunu 99. bölüm.

28 “ultra vires” yetki dışında, zıddı olan “intra vires” deyimini ise yetki dahilinde demektir.

halen devam etmektedir. Örneğin, şehir planlama dairelerinin kendi bölgelerinin planını çıkararak ilgili bakanlığa göndermeleri gerekmektedir.²⁹ ilgili Bakanlık planı aynen veya değiştirerek onaylayabileceği gibi red de edebilir (Cross & Bailey, 1991: 11/9).

4.7. Bilgi İsteme Yetkisi

Merkezi yönetim (ilgili Bakanlıklar), yerel yönetimlerden faaliyetlerine ilişkin olarak bilgi isteyebilirler ve soruşturma açabilirler. Örneğin, ilgili Bakanlık Kıyı Koruma Kanunu gereği gerekli gördüğü hallerde soruşturma açabilir.³⁰ Yine 1972 tarihli Yerel Yönetim Kanunu yerel mali faaliyetlere ilişkin her türlü bilginin ilgili Bakanlığa gönderilmesini öngörmektedir.³¹

4.8. Bazı Ferdi Faaliyetlere Rıza Gösterme

Bazı hallerde yerel yönetimler ilgili Bakanlığın onayı ve rızası ile hareket edebilirler. Mesela yerel düzeyde kumar ve piyangodan elde edilen gelirler, bu faaliyetlerden amaçlanan başka bir alanda ancak ilgili bakanlığın rızası ile harcanabilir.³²

4.9. Görevliler Üzerinde Denetim

Bazı yerel yönetim personelinin atama, görevden alma, disiplin ve diğer özlük hakları merkezin etki ve denetimine tabidir. Ancak, bu yetki istisnaidir. Çünkü, genel kural gereği yukarıda sayılan konularda yerel yönetimler normal olarak yetkilidirler. Örneğin, ilgili Bakanlık İtfaiyeler Birliği Danışma Kurulu ile yapacağı iştişareden sonra itfaiye Müdürlerinin atanma usûlü ve her kademedeki itfaiye memurlarının atamalarında aranacak şartlar ve terfilerine ilişkin olarak düzenleyici işlem yapma yetkisine sahiptir (Griffith, 1966: 59-61).³³ Ayrıca, yerel yönetimlerin yapacağı atamalarda liyakat ilkesine uymalarını sağlamak amacıyla ilgili Bakanlık çeşitli düzenlemeler getirebilir ki, bu da yerel yönetimlerin takdir yetkilerini sınırlayıcı bir nitelik taşır.³⁴

29 1971 Şehir ve Kıy Planlama Kanunu 6 ve 7. bölümler.

30 1949 Kıyı Koruma Kanunu gereği 46. bölüm.

31 Kanunun 168. bölümü. Benzer hükümler için bkz.: 1980 Yerel Yönetim Planlama ve Arazi Kanunu 97. bölüm; 1968 Ticaret Kanunu 26. bölüm.

32 1976 Kumar ve Eğlence Kanunu 7. bölüm.

33 1947 İtfaiye Hizmetleri Kanunu 18. bölüm.

34 Örnek olarak maliye - muhasebe müdürü için getirilen düzenlemeler gösterilebilir. Bkz: 1988 Yerel Yönetim Mâliyesi Kanunu 114-6 bölümler; 1980 Yerel Yönetim ve Konut Kanunu 7 ve 8. bölümler.

4.10. Temyiz Makamı Olarak Merkezi Yönetim

Bazı konular belirli bazı yerel yönetim kararlarına karşı ilgili Bakanlığın temyiz makamı olarak öngörmüştür. Mesela, plan izni için bir yerel yönetime başvurup da bu yerel yönetimin kararından memnun olmayan bir müracaatçı ilgili karara karşı Çevre Bakanlığına temyizen başvurabilir.³⁵ Ayrıca, ilgili Bakanlıklar, yerel yönetimler arasında ortaya çıkan bazı uyumsuzluklar ile yerel yönetimlerle personelleri arasında ortaya çıkan bazı uyumsuzluklarda da temyiz makamıdır (Cross & Bailey, 1991: 11/10).

4.11. Hesapların İncelenmesi (Audit)

Yerel yönetimleri denetlemenin en eski ve en etkili yollarından birisidir. 1972 tarihli Yerel Yönetim Kanunu'na göre her yerel yönetim birimi incelenmek üzere ilgili Bakanlıkça doğrudan doğruya atanan veya atanması onaylanan bir muhasebe (auditor) hesaplarını sunmak zorunda bulunmaktaydı (Griffith, 1974: 16-8; Griffith, 1966: 58-9).³⁶ Bunun başlıca amacı, tahmin edileceği üzere, yerel yönetimleri kanuni sınırlar içerisinde tutmaktır. Faaliyetlerinde bağımsız olmakla birlikte, bu sistemde, merkezin müdahaleci fonksiyonu kendini hissettirmekteydi. Muhasebelerin bağımsızlığını arttırmak üzere 1982'de yeni düzenlemelere gidildi. Halen yürürlükte olan bu sisteme göre söz konusu muhasebeler Hükümetten bağımsız Muhasebe Komisyonunca (Audit Commission) atanmaktadırlar. Bu komisyonun üyeleri ilgili Bakanlıkça atanmakla birlikte, muhasebeler atandıktan sonra bağımsız çalışır ve ne Bakanlık ne de komisyon bunlar üzerinde etki edebilirler. Muhasebe profesyonel ve teknik bir konudur. Bunlar hesapların tutarlılığını ve kanuni sınırlar içerisinde yapılıp yapılmadığını incelerler, yoksa merkezin politikalarına uyulup uyulmadığına bakmazlar. Bu nedenle bunların faaliyetleri bir idari denetimden ziyade yargısal yönü ağır basan bir denetimdir (Cross & Bailey, 1991: 11/11).

Mali denetim biri dahili diğeri harici olmak üzere iki çeşittir. Dahili yönetim her yerel yönetim biriminin bünyesinde yer alan maliye - muhasebe şubelerince yerine getirilir. Bu şube devamlı ve düzenli bir biçimde, bağlı bulunduğu idarenin gelir ve giderlerini kontrol eder, harcamaların bütçe hedeflerine uygun olarak yapılıp yapılmadığını denetler.

İkinci tür denetim harici denetimdir ki yukarıda adı geçen Komisyonca atanan kişilerce yapılır. Bunlar, yaptıkları denetim esnasında gayri meşru işlemlere

35 1990 Şehir ve Kırsal Planlama Kanunu 78. bölüm; 1980 Otoyol Kanunu 233. bölüm.

36 Kanunun 154 - 67. bölümleri. Bu hükümler 1982 - 83'e kadar uygulanmıştır.

rastladıklarında durumu nihai karar mercii olan yargı organlarına iletebilirler. Mahkeme de aynı kanaatte ise; harcama yapılmamış ise buna müsaade etmez, yapılmış ise sorumlulara haksız yere yapılan masrafları ödetir (The Times: 6 Mart 1988; Public Finance and Accountancy: 22 Temmuz 1988).³⁷ Bir de yerel muhasebe şirketlerince yapılan harici denetim vardır ki, bu şirketlerin denetim yapabilmeleri ilgili Bakanlığın onayına bağlıdır. Bunlar denetim sonunda gayrı meşru harcama veya ilgili kurumun zarara uğratılması gibi bir duruma vakıf olurlarsa bunu ilgili bakana bir rapor halinde bildirirler. Bu durumda Bakan bir daha denetim yapılmak üzere Komisyonca belirlenen muhasepleri görevlendirebilir.

Komisyon, 1982 Yerel Yönetim Mâliyesi Kanunu ile ihdas olunmuştur. Hükümetçe atanan onbeş kişilik Komisyon, sendika, sanayi, yerel yönetimleri vs. alanlardan seçilen uzman kişilerden oluşur. Yukarıda da değinildiği gibi yerel yönetimleri denetleyen muhasepler bu Komisyonca atanırlar. Muhaseplerin bağımsızlıklarını arttırmak, yerel yönetim mâliyesinde etkinliği sağlamak ve özel muhasebecilerden yararlanmak amacıyla bu değişikliğe gidilmiştir.

5. DİĞER İLİŞKİLER

Yerel yönetimler İngiltere'de karmaşık Hükümet sistemi içerisinde önemli unsurlardan birisidir. Böyle bir ortam ve yapıda hem diğer unsurlardan etkilenirler, hem de belirli ölçüde onlara etki ederler. Merkezde, Bakanlar ve diğer memurlar (bürokrat) hizmetleri doğrudan sağlamaktan ziyade, hizmetlere ilişkin standart belirleme, kanun tasarıları hazırlama ve malî ödenek tahsisi gibi faaliyetlerle uğraşırlar. Hizmetleri fiilen icra etmeyen merkezî birimler yeknesak bir görünüm arzetmeyip dağınık bir durumdadırlar. Örneğin, yerel harcamalara ilişkin olarak bir yandan Hazine öte yandan Çevre Bakanlığı, Eğitim ve Bilim Bakanlığı ve ilgili diğer Bakanlıklar belli ölçüde, etkileyici rol oynarlar (Stoker, 1991: 140-1). Bu karmaşık ilişkinin iyi bilinmesi, ulusal yerel yönetim sistemini, bunların kendi iç ilişkilerini ve Hükümetle olan ilişkilerini anlamaya yardım eder.

Bu arada Griffith yerel yönetim birliklerinin oynadıkları role dikkat çekerek, merkez - yerel yönetim ilişkilerinin, bu birliklere değinilmeden sağlıklı bir biçimde açıklanamayacağını belirtmektedir (Griffith, 1966: 33). Bununla birlikte, bunların Hükümet politikasının belirlenmesindeki rollerini de fazla bü-

37 Örneğin 1985-6 döneminde Liverpool ve Lambeth yerel yöneticileri mali yönden sorumlu tutulmuş ve her biri 5000 sterling ağır para cezalarına çarptırılmıştır. Ayrıca söz konusu görevliler görevlerinden alınmışlardır. 1988 yılında da 10 yerel yönetici mali yönden sorumlu tutulmuştur.

yütmek gerekir. Söz konusu birliklerle beraber siyasi partiler ve meslek kuruluşlarını da bu ilişkiler ağına dahil etmek gerekir. Page de bunların etkileme sürecindeki zayıflığına işaret ederek, ancak menfaat grubu faaliyetleri şeklinde dolaylı etkilerinden söz etmektedir (Page, 1991: 56). Stoker, yerel yönetimlerin içinde yer aldığı belirli yapılardan bahsederken bunların en önemlilerinin bölgesel ve politika belirleyen bazı merkezî kuruluşlar ile ulusal yerel yönetimler topluluğu olduğunu ifade etmektedir. Bu sonuncu grubu ulusal çaptaki ACC (Association of County Councils = İl Belediyeleri Birliği), AMA (Association of Metropolitan Authorities = Büyükşehir Belediyeleri Birliği) ve ADC (Association of District Councils = İlçe Belediyeleri Birliği) olmak üzere üç birlik temsil etmektedir (Stoker, 1991: 147-8; Rhodes, 1986; Rhodes, 1988; Kingdom, 1991: 221-2).

Bu birlikler ulusal yerel yönetim sisteminin ayrılmaz bir parçasıdır. Hükümet yerel sorunları tek tek belediyelerle tartışmak yerine onların temsilcisi konumundaki bu kuruluşlarla istişarî mahiyette müzakere eder. Eskiye kıyasla daha az etkili olmakla birlikte yine de önemlerini korumaktadırlar (Chandler, 1988: 78; Wilson ve diğerleri, 1990: 123). Birliklerle Hükümet arasında resmi, gayri resmi devamlı bir irtibat mevcuttur. Bunlar bir bakıma filtre görevi görürler ve Hükümetin tek tek bütün yerel yönetimlerin sorunlarıyla uğraşarak zaman kaybetmesini önlerler (Wilson ve diğerleri, 1990: 124; Richardson & Jordan, 1979: 10-6). Ancak, 1990'lı yıllarda yerel konulara ilişkin önemli değişiklikler arifesinde merkezi yönetim istişareye pek az önem vermiştir. Hatta yerel maliye alanında istişarî bir kuruluş olarak 1975'te ihdas edilen CCLGF (Consultative Council on Local Government Finance = Yerel Yönetim Mâliyesi Danışma Meclisi) ilgili Bakanların tek taraflı olarak Hükümetin görüş ve kararlarını dile getirdiği bir platforma dönüşmüştür (Jones, 1988: 173; Goldsmith, 1989: 260-3). Merkezde politika belirleyenlerin fikir birliği içinde olmamaları, yerel politikacıların seslerini daha fazla yükseltmelerine yaramakla birlikte (Rhodes, 1988: 313-5) bu parçalanmışlık farklı siyasi partilere mensubiyet dolayısıyla yerel politikacılarda daha sık görülmektedir. Bu durum da zaten zayıf olan konumlarını daha da kötüleştirmektedir. Bunda 1979 sonrası dönemde yerel yönetimlere büyük çapta İşçi Partisinin hakim olmasının da etkisi vardır (Wilson ve diğerleri, 1990: 125).

Page'e göre, Hükümetle yerel yönetimler arasında doğrudan irtibatın yokluğundan doğan boşluğu söz konusu birlikler doldurmuştur. Bu da onları Hükümet karşısında sadece bir menfaat ya da baskı grubu konumuna getirmiş ve etkilerini azaltmıştır. Gerçi, 1970'li yıllara kadar genel ekonomik gidişatin iyi

oluşu dolayısıyla bu birliklerin malî alanda Hükümetle iyi pazarlık yaptığı söylenebilir. Ancak, bu başarıyı onların Hükümet nezdinde sahip oldukları ağırlıktan ziyade o dönemin ekonomik şartlarına bağlamak daha doğru olur. Nitekim, son yıllardaki durum bunu teyid etmektedir. Bu yıllarda Hükümet kamu harcamalarını kontrol altına almak gerekçesiyle sık sık yerel gelir (özellikle merkezî yardımlar=grant) ve harcamalara müdahale etmiştir. Eğer pazarlık safhasında yerel yönetimlerin sahip oldukları silah Hükümeti sıkıştırmak, hatta utandırmak ise 1979 sonrası Muhafazakâr Hükümet II. Dünya Savaşından bu yana belki de en umursamaz Hükümet olduğunu kısa zamanda göstermiştir (Page, 1989: 134- 5).

Bu bağlamda, yerel yönetimlerde istihdam edilen planlamacı, eğitimci ve maliye uzmanları gibi meslek sahiplerinin etkisine de değinmek gerekir. Wilson'un dediği gibi bunlar, yaptıkları araştırmalar, düzenledikleri konferans ve seminerler ve lobicilik gibi faaliyetleriyle yerel yönetim birliklerinden daha etkili rol oynarlar (Wilson ve diğerleri, 1990). Rhodes da bu uzmanların politika belirlemede zaman zaman önemli ölçüde etkili olduklarını kabul etmekle beraber, yerel farklılıkları değil yeknesak ulusal standartları teşvik ettikleri için merkeziyetçi bir eğilime zemin hazırladıklarını ileri sürmektedir. (Rhodes, 1988: 225).

Yerel yönetimlerin merkezdeki en önemli muhatapları ve en fazla ilişki içerisinde bulundukları birim Çevre Bakanlığıdır. Ayrıca İçişleri, Eğitim ve Bilim ve Ulaştırma Bakanlıkları ile Hazine'nin de ilgili oldukları alanlarda yerel yönetimlerle doğrudan ilişkileri vardır. 1970'te kurulan Çevre Bakanlığı devamlı olarak yerel sorunlarla uğraşır ve bunlara ilişkin olarak geniş bilgi ve iletişim ağma sahiptir. Tek tek yerel yönetimlere emir ve talimatlar gönderir, yerel yönetim birlikleri ile yerel sorunları tartışıp fikir alışverişinde bulunur. Bakanlığın yerel yönetimlerle daha yakın irtibatını sağlamak ve merkezin politikalarının etkin bir biçimde yerel olarak uygulanmalarını takip etmek için kurulmuş dokuz bölge müdürlüğü (regional Office) vardır (Wilson ve diğerleri, 1990: 104-5).

Yerel yönetimler alanında izlenen siyaset, son yıllardaki gerilim yüzünden her zaman gündemin ilk sıralarını işgal etmiştir. Bogdanor'un ifadesiyle, Muhafazakârlar 17. yüzyıl monarklarından bu yana en merkeziyetçi Hükümet olmuşlardır (Stoker, 1990: 141). Bu da özellikle İkinci Dünya Savaşı yılları sonrası (1950'li ve 1960'lı yıllar) izlenen refah devleti anlayışı sonucu olarak yerel yönetimlerin ayrıntılı malî ve idari denetimlerden uzak oldukları yıllara ters bir gelişmedir (Goodwin, 1989: 149; Duncan & Goodwin, 1988).

Yerel yönetimlere yönelik olarak izledikleri politikalarda Muhafazakâr Parti ile İşçi Partisi arasında şu fark vardır; Muhafazakârlar yerel kamu hizmetlerine serbest piyasa ekonomisi ve özelleştirmeyi sokmaya çalışmaktadırlar. İşçi Partisi ise bunun tersine sosyalizm politikası ve bunun sonucu olarak yerel yönetimlerin hizmet alanını genişletmek suretiyle daha önce yerel sorumluluk altında olmayan bazı hizmetleri bunlara devretmek istemektedir (Kingdom, 1991: 116). Son yıllarda İşçi Partisinin yeni Sosyal Demokrat Parti ile yerel seçimlerde ittifaka gitmesi sonucu, Muhafazakârlar genel seçimlerde iktidar olmalarına rağmen bu başarılarını yerel seçimlerde gösterememişler ve birçok yerel meclisin hiçbir partinin çoğunlukta olmadığı istikrarsız bir durum ortaya çıkmıştır (Goodwin, 1989: 145-6).

Jones yakın geçmişteki önemli yapısal (anayasal) değişiklikleri şu tespitleriyle özetlemektedir:

- Muhafazakârlar parlamentonun hâkimiyetini iktidarın üstünlüğü olarak yorumlamışlardır.
- Hükümet yerel yönetimlerin hizmet alanını daraltma yoluna gitmiştir.
- Hükümet, yerel harcama seviyesini büyük ölçüde etkilemiştir.
- Yerel yönetimlerin öz gelir kaynakları daraltılmıştır (Jones, 1988: 168-73).

Bu açıdan, Thatcher yıllarının merkez - yerel yönetim ilişkilerinin seyir yönü bakımından önemli değişiklikler arz ettiği söylenebilir (Jones & Stewart, 1983; Loughlin, 1986; Rhodes, 1986; Rhodes, 1988). Bu dönemde yerel yönetimleri etkileyici nitelikte ellinin üzerinde kanun yürürlüğe sokulmuştur. Yine merkezî yönetim yerel yönetimleri ilgilendiren konularda danışma mekanizmalarını bu dönemde pek az işletmiştir. Bu dönemin önemli özelliklerinden biri de Hükümetin bazı konularda yerel yönetimleri fonksiyonel yönden (bazı konularda ilgililere, yerel yönetimlerin kararlarına karşı merkeze itiraz veya temyiz edebilme imkânı vermek suretiyle yerel yönetimleri atlama, by-pass etme gibi) zayıflatmasıdır. Örneğin, yerel yönetimlerden inşaat ruhsatı alamayan plan - proje sahipleri bu izni, söz konusu red kararını merkeze itiraz etmek suretiyle alabilmektedirler. Bu durumda da yerel yönetimler devreden çıkmış olmaktadır (Rhodes, 1986; Rhodes, 1988; Stoker, 1991: 141 - 58). Kısacası, muhafazakâr politikalar kararlı ve tutarlı bir biçimde merkeziyetçiliği arttırıcı bir niteliğe bürünmüştür. Genellikle kabul gören bu görüşün aksini savunan ve bu gelişmelerin gelişen ve değişen şartlara ayak uydurmaktan başka bir şey olmadığını, dolayısıyla merkeziyetçilik olarak nitelendirilemeyeceğini söyleyenler de vardır.

Stoker, her iki görüşü değerlendirirken şöyle demektedir; yerel yönetimler köklü bir yapılanma sürecinden geçmektedirler. Bu gelişmeler, ancak sosyal ve ekonomik alanda gözlenen değişim, devletin ekonomik krize doğru gitmesi, özel sektörün önem kazanması, bilgi ve teknolojiye ileriye, üretimde verimliliği artırma imkânlarının doğması ve yeni yönetim (management) şekillerinin ortaya çıkması ile yeni kamu yönetimi anlayışının hakim olması vs. ile izah olunabilir (Stoker, 1990: 147-9; Stoker, 1989).

Böylece, 1970'li yıllara gelinceye kadar ilişkilere hakim olan pazarlık, istişare, karşılıklı olarak birbirine bağımlılık gibi hususlar artık geride kalmış olmaktadır (Page, 1989: 132). Hükümetlerin tek taraflı olarak arzu ve isteklerini yerel yönetimlere dayatmaları şeklinde özetlenebilecek tüm bu gelişmeler, yerel yönetimleri merkeze karşı gittikçe zayıf bir konuma düşürmüştür (Page, 1989: 132-3).

Konuya son vermeden önce, ilişkileri üç boyutta inceleyen Goldsmith ve Page'in görüşlerine yer vermek uygun olacaktır. Bu iki yazar birinci boyut olarak yerel yönetimlerin sahip oldukları görev ve yetki alanını ele almakta ve bu açıdan bu kuruluşların geniş görev ve yetkilerinin olduğunu hatta üniter devletler için pek de alışılmış olmayan polis ve eğitim alanlarının yerel yönetimlere bırakılmış olduğunu belirtmektedirler. İkinci olarak, sahip oldukları takdir yetkileri bakımından da bir sıkıntı olmadığını, mesela bu kuruluşların bazı ülkelerde olduğu gibi doğrudan doğruya Hükümetin vesayet (tutelage) denetimi altında olmadıklarını ifade etmektedirler. Üçüncü boyutu merkezi karar alma sürecine katılım olarak belirten yazarlar, asıl sıkıntının bu noktada olduğunu ve özellikle 1970'li yıllardan sonra, gelişmelerin genellikle merkezin inisiyatifiyle ve tek taraflı olarak gerçekleştirildiğini, bunun da yerel yönetimleri zayıflatıldığını vurgulamaktadırlar (Page, 1989: 133'ten naklen).

6. MERKEZİ DENETİM TRENDİ

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu bazı küçük ve önemsiz sayılabilecek denetim yetkileri, örneğin, temiz hava, çevre kirliliği, ağırlık ve uzunluk ölçüleri gibi konularda, 1972 ve 1974 tarihli Yerel Yönetim Kanunları ile 1980 tarihli Yerel Yönetim, Planlama ve Arazi Kanunu ile ortadan kaldırılmıştır. Ancak bu kanun, 1984 tarihli Yerel Vergi (Rate) Kanunu ve 1988 tarihli Yerel Yönetim Mâliyesi Kanunu ile özellikle malî alanda ilave bazı denetim yolları getirilmiştir. Bu iki zıt gelişme mukayese edilirse, Cross ve Bailey'in belirttiği gibi, denetimdeki ağırlaşmanın, azalanlara oranla çok daha fazla olduğu görülür (Cross & Bailey, 1991: 11/13).

Yerel yönetimlerde sorumluluk bilincinin artırılması gayretleri olarak özetlenebilecek son gelişmeler dikkate alındığında trendin, ağır merkezi denetimi hafifletme yönünde olduğu söylenebilir (Gramlich & Ysander, 1985: 16).

7. SONUÇ

Özetleyecek olursak; İngiliz yerel yönetimleri bütün dünyada olduğu gibi belirli ölçüde merkezin denetimi altındadır. Yasama ve yargı denetimi, siyasi yapısı ne olursa olsun her ülke için kaçınılmaz ve normaldir ve genellikle bir sorun çıkarmaz. Yasama denetimi bakımından İngiliz yerel yönetimlerinin en azından teoride, Türkiye'ye kıyasla daha ağır bir denetim altında olduğu söylenebilir. Çünkü parlamento mutlak çoğunlukla yerel yönetimlere ilişkin her türlü düzenleme yapma yetkisine sahiptir. Burada, İngiltere'nin yazılı bir anayasaya sahip olmadığı hatırlanmalıdır. Ancak, Türkiye'de yerel yönetimler anayasal güvenceye sahip olduğundan hiç olmazsa anayasada yer alan hükümlerin meclis tarafından değiştirilmesi nitelikli bir çoğunluğu gerektirir. Teoride böyle olmakla beraber uygulamada İngiltere Parlamentosu'nun yerel yönetimlere ilişkin olarak mutlak çoğunlukla her aklına gelen değişikliği yapabileceği düşünülmemelidir. En azından yerleşik gelenekler buna engeldir. Yargı denetimine gelince yargı birliği sisteminin var olduğu İngiltere'de normal mahkemeler yerel ihtilafları çözmekle yetkilidir. Türkiye'de ise idari rejim sistemi uygulandığından idare mahkemeleri kural olarak bu tür davalara bakarlar. Asıl sorun çıkaran denetim türü İdari denetim yollarıdır ve bunlar arasında mali denetimlerdir. Bu sorun yerel yönetimlere muhalif siyasi partilerin hakim olduğu yerlerde daha da belirgindir. Genel olarak değerlendirmek gerekirse, son yıllarda denetimdeki artışa rağmen idari denetim yönünden Türkiye'ye kıyasla İngiliz yerel yönetimlerinin merkezin daha az baskısı ve etkisi altında olduğu söylenebilir. Son yıllardaki olumsuz gelişmelere rağmen İngiltere'de yerel yönetimler sahip oldukları görev ve yetkiler yönünden daha iyi bir konumdadırlar. Buna karşılık, Türkiye'de aynı dönemde aksine bir gelişme yaşandığı, yani yerel yönetimlerin merkeze karşı konumlarında bir iyileşme olduğu, ancak, halen merkezin ağır baskı ve denetiminde bulunduğu söylenebilir.

İngiltere'de bilindiği gibi valilik kurumu yoktur. Kıta Avrupasında ve bu arada Türkiye'de mevcut olan bu kurum çoğu zaman merkeziyetçiliğe hizmet etmektedir (Page, 1991: 28). 1973'te Avrupa Topluluğuna girdikten sonra İngiliz yerel yönetimleri bir ölçüde denetim olmasa bile Topluluğun etkisi altına girmiştir. Özellikle bazı hizmetlerin Topluluk çapında rekabete açık hale getirilmesinin yerel yönetimlerin üzerinde önemli etkileri vardır. Şu anda

Gümrük Birliğine giren ülkemizin Topluluğa tam üyeliğinin gerçekleşmesi halinde aynı sonuçlar bizim için de söz konusu olacaktır.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, İngiltere'de, yerel yönetimlerin yapısı, görevleri ve finansmanı gibi konularda geniş çaplı değişiklikler ve düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, yerel yönetimlere ilişkin konularda ilgili taraflarca ortak bir zemin ve mutabakata ulaşıldığını söylemek zordur (Mount, 1993: 203).

Sonuç olarak böyle bir mutabakattan söz etmek bir yana, özellikle son yıllarda ilgili tarafların kıyasıya bir çekişme ve ihtilaf içerisinde olduğunu söylemek herhalde yanlış olmaz. Merkezi yönetim eski düşünce ve bakış açılarını değiştirmekte ve yerel yönetimleri kendi politikaları doğrultusunda harekete mecbur etmektedir. Önceleri ilişkilere hakim olan müzakere, pazarlık ve istişare, yerini gittikçe yönlendirme, denetim ve kontrole bırakmaktadır. Hükümetin bu tavırları her zaman yüzde yüz başarılı olmasa bile yerel yönetimlerin direnişine ve küskünlüğüne sebep olmaktadır.

KAYNAKÇA

- Byrne, A. (1992), *Local Government In Britain*, Harmondsworth,,Penguin.
- Chandler, J. A. (1988), *Public Policymaking For Local Government*, London, Croom Helm.
- Cross, C.&Bailey, S. (1991), *Local Government Law*, London, Sweet & Maxwell.
- Duncan, S. & Goodwin, M. (1988), "Removing Local Autonomy", LGS,c.15.
- Goldsmith, M. (1989), *New Research In Central-Local Relations*, London, Gower.
- Gramlich, E.& Ysander, B. (1985), "Control of Local Government", IUI Conference Reports, Stocholm.
- Griffith, J. A. G. (1974), *Community Care*, London, HMSO.
- Griffith, J. A. G. (1966), *Central Departments and Local Authoorities*, London, Allen & unwin.
- Jackson, P.M. (1985), "Fiscal Containment and Local Government Finance in the UK", in *Control of Local Government*, Stocholm.
- John, P. (1992), *Juducial Review and Local Government*, Basılmamış doktora tezi, Nuffield College.
- Jones, G. (1988), "The Crisis in British Central-Local Government Relationships", *Governance* c.1.
- Jones, D. & de Villars, A. (1985), *Principles of Administrative Law*,Toronto, Carswell.
- Jones, G. W. ; Stewart, J. D. (1983), *The Case For Local Government*, London, Allen & Unwin.
- Harris,R. & Shipp,P. (1997) *Communication Between Central and Loocal Government*, London, IOR.
- Hepworth, N. (1984) *The Finance of Local Government*, London Allen, Unwin.
- Loughlin, M. (1986), *Local Government In The Modern State*, London, Sweet & Maxwell.
- Page, E. (1982), *Central Government Instruments of Influence Upon Services, Delivered by Local Government*, Basılmamış doktora tezi, Stralhclyde.
- Public Finance and Accountancy*, 22 Temmuz 1988.
- Rhodes, R.A.W.(1986), *The National World Of Local Government*, London, Allen & Unwin.
- Stoker, G. (1988), *The Politics Of Local Government*, London, Macmillan. The Times 6 Mart 1988.

DEVLETLER TEMELİNE DAYALI BİR GÜVENLİK SİSTEMİ*

Çev.: Sırrı UYANIK
Adıyaman Vali Yrd.

Yugoslavya'daki trajedinin ortaya çıkışı “Soğuk Savaş Sistemi”nin temelinde yer alan birçok önemli varsayımın da ne kadar geçersiz-eskimiş olduğunu ortaya çıkardı. Ortak Güvenlik ve işbirliği işleviyle ilgili, bütün mevcut Avrupa ve Atlantik ötesi kurumlar devletlerin birer aktör olarak varlıklarını ya da ortaya çıkışlarını ön kabul olarak belirtirler.

Sistemin çalışması için üye devletler, kendi yurttaşlarının güvenliklerini sağlamalı, temel haklarını güvence altına almalı, kamu düzenini sağlamalı ve diğer ülkelerin toprak bütünlüğüne saygı duymalıdır. AGİK süreci çerçevesinde Avrupa işbirliğinin tanımı, bu sürecin ilkelerini benimsemiş tüm devletlerin sürece dahil edilmesini ve bilimsel olarak onların eşitliğini gerektirmektedir. Hatta (göçmenler, iç savaş, baskıcı ve despot hükümetler gibi) büyük istikrarsızlıkları da açıkça beraberinde getiren devletler bile bu kapsama girer.

Daha az açık olan şudur ki, NATO'nun Ortak Güvenlik sistemine Batı Avrupa ve Atlantik ötesinden gelen bağılıklar iç savaş, şiddet ve anarşi ortamların asgari düzeyde tutabilecek derecede güçlü devlet örgütleri öngörmektedirler. Bu nedenle, bütün devletlerin iç savaşla karşılaşana yardım taahhüdü çok seyrek olarak gündeme gelmiştir.

En muhtemel durum da, 1944'lerin sonunda komünistlerin önderliğindeki darbe girişimi ya da Yunanistan usulü devrim olmuştur. Avrupa Birliğine yönelik girişimlerinde Batı, Sosyalist Orta Avrupa ülkelerine yaklaşırken onların güç kullanımlarını ve meşruiyet kaynaklarını gayri hukuki olarak görmüş ancak yine de iç kamu düzenlerini ve sınırlarını koruyacak güçte olduklarını kabul etmiştir.

Bu nedenledir ki, Avrupa Ortak Güvenlik Sistemi, devletleri temel almıştı ve

* Bu konu, Global Engagement, Cooperation and Security in the 21st Century, Janne E. Nolan, 1994, s. 321-341'den tercüme edilmiştir.

ne soğuk savaş döneminde yeni gelişmekte olan sivil toplum kuruluşlarıyla ne de devletler dışındaki mevcut azınlıklar veya etnik gruplar gibi, aktörlerle ilişkiye girmeye müsaitti. Ayrıca, şiddetli ekonomik kriz, siyasal bölünmüşlük ya da güçlü-etkin hükümet kuramama sorunları yaşayan devletler, bir işbirliği çerçevesi için oldukça çetin güçlükler yaratırlar. Ortak değerleri ihlal eden bir devlete karşı sistemin uygulayabileceği tek ihtar yöntemi “ihraç”tır. Bu da, AGİK gibi zayıf kurumlarda sınırlı bir cezadır.

Ekonomik ve siyasal bölünmüşlük ve dağılma yaşayan ülkelerde, işbirliği için tek resmi yol, mevcut kaostan devlete benzer bir siyasal varlığın doğuşuna kadar beklemektir.

AT ve NATO gibi daha güçlü işbirliği kurumlarında ülkelerin bölünüp parçalanması ya da siyasal çöksesliliğe tepki, üyeliğin getirdiği ortak menfaatleri ve güvenceleri vermemek ya da üyeliği tanımamak şeklindedir. Örneğin, Türkiye, AT’a girebilecek kadar yeterli “Avrupalı” olamamıştır.

Buna benzer şekilde; NATO, NNA ülkeleriyle ve Baltık Devletleriyle bir takım sıkıntılar yaşamıştır. “Barış için Ortaklık” tartışmasının da gösterdiği gibi, NATO üyeliği için adaylar arasında bir derecelendirme söz konusudur. Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti belki de geri kalanların tümünden her nasılsa daha fazla Avrupalı olarak görülen Baltık ülkeleri. Bu ülkeler, Ortak Güvenlik Sisteminin temel faaliyetleri ve amaçlarını daha çok paylaşıyor gibi algılanmaktadırlar.

Buna karşılık, geriye kalan Doğu Avrupa ülkeleri ile BDT ülkeleri daha gevşek bağları olacak olan ve daha sıkı “İç Daire”ye giriş için çekirdek üyelerce vize verilinceye kadar önemli geçiş dönemleri ve değişim yaşaması gerekli olan “istekli”ler olarak görülmektedirler.

Pek de seslendirilmeyen bir soru şudur:

Avrupa Ortak Güvenlik Sistemi, farklı ve eşitsiz ekonomik gelişme düzeylerine sahip değişik ülkelerde uygulanabilecek midir ki, bu eşitsizlik uzunca bir süre daha Avrupa’da kalacağı benzetilmektedir. Ortak Güvenlik Sistemini savunanlar, Avrupa istikrarına en önemli tehditlerin ekonomik nedenlere dayanmakta olduğunu ve bu nedenle de ekonomik çözümleri olduğunu savunmaktadırlar. Bu sorunlar, tehditler, etnik çatışma, sınır güvenliği anlaşmazlıkları, ekonomik-siyasal Güvenlik arayışındaki göçmenlerin akını gibi ortaya çıksa da bu gerçek değişmemektedir.

Bir önceki Alman Dışişleri Bakanı Hans-Bietrich Genscher’in çok sık tekrarladığı formülasyonda belirttiği gibi birincil uzun dönemli güvenlik görevi, Doğu Avrupa’da istikrar ve demokrasinin temel koşulu olan yeniden ekonomik yapılanmanın Batı yardımıyla gerçekleştirilmesi olmalıdır.

(Avrupa Güvenlik Sistemine) Kuşkuyla bakanlar, büyük ihtimalle etnik çatışmaların -mevcut sınırların dışına taşan veya artık biçimde soykırımı dönüşenler belki hariç olmak üzere- dışsal etki ve müdahalelerle çözüme kavuşturulamayacağını savunacaklardır; hele bir de çatışma başlamışsa. Çoğu etnik uzlaşmazlıklar siyasi ve ekonomik yaptırımların baskısına karşı duyarlı değildir.

Bu görüşler, Ortak Güvenlik çalışmalarının; devletlerin bölünmelerini önleme ve zararı sınırlandırma-azaltma yönünde, yoğunlaştırılması ihtiyacına işaret etmektedir. Burada “zararın sınırlandırılması”, komşuların sınır güvenliğini ihlal etmeme, mültecilerin sorunlarını çözebilme, çatışma durduğu anda siyasal anlaşmazlıklara uzun dönemli çözüm için alternatifler üretme anlamına gelir.

YENİ ÜYELERİN DAHİL EDİLMESİ SORUNU

Bu arada (geçiş döneminde) en önemli sorun, Avrupa Birliğiyle ilgili faaliyetlere katılan devletler arasında siyasal iktidar, siyasal sorumluluk ve denetim konularındaki farklılıkların uyumlaştırılmasını sağlayacak yeni araç ve düzenlemelerin nasıl bulunabileceğidir.

Örneğin; Joegues Delor’un önerisi şöyledir: Bir Avrupa Güvenlik örgütlenmesi birbirine bağlı ve ortak merkezli dairelere (bir örümcek ağını andıracak şekilde) benzer. Merkezde birbiriyle uyumlu şekilde çalışabilecek, güçlü ve istekli esas ülkeler bulunur; çevrede ise bu merkeze, iki taraftan gevşetebilecek ya da sıkılaştırılabilecek bağlarla ilişkilendirilmiş ve daha geniş uluslararası gruplarda yer alan diğer ülkeler yer alır.

NATO’da Atlantik’in iki yakasındaki önemli üyeler arasında resmi olmayan ama hukuki bir seri düzenleme mevcuttur. QUAT (ABD, İngiltere, Fransa ve Almanya) ve QUINT (Bunlara ilaveten İtalya) adı verilen bu anlaşmalara göre kriz dönemlerinde uygun eylemi belirlemek üzere özel müşavere öngörülmektedir. Benzer şekilde, AGİK’de büyük ve küçük ülkelerden kurulu gayri resmi ortak bir yürütücü heyete sahip olsa daha etkili ve güçlü hale getirilebilir.

Aday ülkeler, AGİK liderliğinin NATO’nun QUINT’ine Rusya ve Ukrayna’nın eklenmesiyle oluştuğunu görebilirler. Hatta istenirse Türkiye ya da tarafsız ülkelerden İsveç yada Avusturya da bunlara katılabilir. Daha da öteye gidilerek AGİK içinde, kendiliğinden gelişen bir takım oluşumlara da şans tanınabilir. Körfez savaşında ya da Somali misyonunda belli görevleri almaya hazır, belli külfetlere ve yaptırımlara katlanmaya hazır ülkeler örneklerinde görüldüğü gibi.

Kuşkusuz bu durum, AGİK içindeki uygulamalar ve anlayışların önemli biçimde yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Yeni bir hiyerarşik düzene karşı oluşa-

cak orta düzeyde güçlü bir muhalefetin bile altildebilmesi için, önemli ölçüde siyasil kaynak ve kararlı bir liderlik daha önceleri pek örneğine rastlanılmamış derecede bir uzlaşma ve güven ortamı gereklidir.

Avrupa için yapılacak yeni bir düzenlemede ABD ve Rusya'nın rollerinin ne olacağı konusu da önemli bir sorunsaldır. Bu durum, bugüne değin Washington'un Avrupa'da kendi rolünün ne olacağına ilişkin kararsızlık ve benzersizliğinin bir sorunudur. 1991 'e kadar, ABD, AGİK'li Avrupalılarca, NATO aleyhine öne sürülen diğler bir uyduruk ortak güvenlik düzenlemesi olarak görmüş ve dışlamıştır.

Bush yönetimi, Avrupa Güvenlik Sisteminin nasıl oluşturulacağı hususunda müteaddit defalar Almanya ve Fransa'yla kavga etmiştir. 1989'dan 92'nin ilk aylarına kadar, NATO çerçevesinde statükoyu korumak için kaybedileceğı belli bir çatışmayı sürdürmüş; NATO içinde ABD'nin özel ve kendine özgü rolünü hep vurgulamıştır.

Amerikalılar, canlandırılmış bir "Batı Avrupa Birliğı, Bağımsız Alman Fransız kolordusu" ya da NATO'nun 5. maddesi uyarınca Amerika'yı ilgilendirebilecek herhangi bir başka Avrupa Güvenlik örgütü ya da sözleşmesi yerine, Amerika'nın NATO'ya olan askeri bağılılığının ve taahhütlerinin devamından yana tavır koymuşlar ve bunun gereğine dört elle sarılmışlardır.

Avrupalıların çoğı da hala Amerika'nın belli bir düzeyde varlığı ve doğrudan katılımını önemsemektedir. Çok az kişı NATO'nun en azından orta vadede dağılmasını istememektedir.

Rusya'nın Avrupa işbirliğine nasıl dahil edileceğı konusu ise değışik sorunları beraberinde getirmektedir. Özellikle siyasi istikrarsızlığı ve çözülemeyen iç ve dış askeri ve ekonomik krizleri gözönüne alındığında, Rusya'nın nasıl bir rol oynayabileceğı ve oynaması gerektiğı hususu belirsiz kalmaktadır. Üstelik, AGİK'te yada benzeri platformlarda, doğrudan kriz yönetimi ya da krizi önlemek için kararlı ve zamanında eylem planlamalarının desteklenmesi konusunda Rusya, Fransa'dan sonra en isteksiz ikinci ülke olagelmıştır. İsteksizliğinin kaynağında ise şunlar yatmaktadır.

Doğı Avrupa'daki tarihsel bağlarının önemini kendine özgü biçimde yorumlama, askeri gerilimin artacağı korkusu ve özellikle de ortaya konacak emsal uygulamaların daha sonra kendi topraklarında ya da eski Sovyet Cumhuriyetlerindeki Rus Barış Gücünü ilgilendiren krizlerde Rusya'ya karşı kullanılabileceğı kaygısı, Gorbaçov ve Yeltsin hükümetleri önemli konularda ABD ile doğrudan görüşmeyi yeğlemişlerdir.

Rusya hükümeti, BOT'nun eşit üyeleri arasında birinci gibi görülüp muamele edilmesinin dışındaki, konumlardan hoşlanmamış ve buna karşı direnmiştir. Rusya, bu konumu Avrupa'nın en güçlü nükleer gücü olarak açık bir biçimde hak etmektedir.

Çok az Avrupalı, Yeltsin ya da onun yerine geçecek kişiyi Avrupa'nın istikrarına önemli bir katkı yapabilecek güçte görmektedir. En azından Rusya'nın kendi ekonomik reformları devreye girene ya da iç siyasal dengelerdeki sorunlar (özellikle asker-sivil tartışması) kısmen çözülünceye kadar bu böyledir. Çoğunluk görüşü gelecekte Rusya'nın Avrupa'da merkezi bir rol üstlenmesinin ancak uyumsuzluğu artıracığına ve zayıflık kaynağı olacağına inanmaktadır. Son tahlilde Avrupa kamuoyu, Rusya'nın rolü konusunda ciddi şekilde bölünmüş durumdadır. Acaba kökten dönüştürülmüş bir NATO yapısı, kendi anlamını büsbütün yitirmesi mi demek olacaktır?

ÖNÜMÜZDEKİ YOL

Avrupa Ortak Güvenlik İşbirliği sisteminin gelişiminde buradan sonraki adımlar neler olabilir? En kötü ihtimaldeki senaryo, Kuzey Amerika ve Avrupa bölgelerinde zayıflamış güvenlik sistemlerine bir geri dönüştür ki; bu sistem amaçlarına ulaşmaktan acizdir, çünkü maliyetleri yüksek, siyasal kararlılıktan ve kamuoyu desteğinden yoksundur. Bu durumda AT, Avrupa Savunma birimi söylemine devam edecek ama, gerçekleştirmek için yeterli çaba göstermemekte olduğu gibi planlama da yapmamaktadır. Olağanüstü durumlarda dış görevlere gönderilecek güçler için yeterli tahsisat yapılmamaktadır.

Güç dağılımı, eğitim ve AR-GE gibi alanlarda Avrupa çapında işbölümü konusunda ciddi siyasal pazarlıklar yapılmaz. Kriz dönemlerinde, Avrupa harekete geçme kararı alabilir ancak, kaynakları yetersiz ve belki de politikaları hazırlıksız olarak yakanır.

GÜVENLİK

Daha da ötesi, ABD, kendini Avrupa'da Avrupalılarkı ile boy ölçüşebilecek askeri kuvvet ve varlık bulundurma konusunda isteksiz ve güçsüz bulabilir.

Artan öteki talepler karşısında azalan bir nükleer tehdit, küçültülmüş askeri bütçeler ve küçülen bir askeri yapı Avrupa konuclu güçleri koruma hususunda pek de haklı gerçekler oluşturmayacaklardır. Buna ilaveten, bir kriz başgösterdiğinde, işbirliğinin mobilize edilerek harekete geçirilmesi oldukça uzun bir zaman alacaktır, çünkü birleştirilmiş emir - komuta sisteminden "ortak harekâtlar" benzeri çalışmalara (ne kadar etkin olursa olsun) geçilecektir. Dolayısıyla, NATO dışında ortak

harekât icrası, NATO alanı içindeki harekâtlardan çok daha kolay olabilir.

Ortak güvenlik işbirliğinin ilkeleri açısından kabul edilebilir bir sonuç, Vancouver'den Viladivostock'a uzanan hatta şimdiye kadar gerçekleştirilen genişlemenin daha da hızlandırılarak ve artırılarak sürdürülmesi olabilir.

İlerlemenin sürekli olması gerekmez; çekirdek kadroda yer alacak devlet ve siyasal varlıkların nöbetleri zamanla değişebilir. Deklare edilen taahhütler ne olursa olsun içinde değişik ekonomik kalkınma ve askeri güç düzeylerinde olan devletlerin bulunduğu, hızları değişik birkaç Avrupa olmaya devam edecektir. Bunlar da Avrupa bütünleşmesinin değişik düzeylerinde kalırlar. Kurumsal yapı gittikçe sıkılaşacak, ödev ve cezalar da otomatik süreç olarak işlemeye başlayacaktır.

Daha ilginç bir politika uygulaması da şudur: Avrupadaki güvenlik işbirliğini en üst düzeyde etkin, etkili, kurumsal ve siyasi kararlılıkla yürütülebilmek için senaryolar belirlemek. Kuşkusuz bunun için, eski Yugoslavya'daki uzlaşmazlıklara kabul edilebilir bir çözümün bulunması (ki mucizevi bir iştir), Rusya'da ve BT'D'nde şiddete başvurmeyen bir ekonomik değişime doğru yeni adımlar atılması ve Maasstricht sonrası süreçte yorgunluk içe dönüklük ve karamsarlık havasının estiği belli başlı Avrupa güçleri arasında siyasal kararlılığın yeniden tesisi gibi varsayımlar yapılması gereklidir.

Bu konuda bir dizi aday (gerçekleşmesi mümkün) senaryo bulunmasına karşın, bunlardan üçü en ilginç sonuçları ortaya koyar gibi gözükmektedir.

İlki CFE-CSBM "Açık Semalar" rejimini yakın dönemde güçlendirip genişletmenin yolları üzerinde yoğunlaşmaktadır.

İkincisi, silah üretimi, gelişimi ve ihracatının sınırlandırılmasında kısa dönemde başarı ihtimallerini araştırır.

Üçüncüsü ise, Avrupa ve çevresinde barışı kurma aşamalarından ortak yapılar yaratılması konusunda uzun dönemli uğraşları inceler.

Yakın Dönemli Bir Hedef: CFE - CSBM Rejiminin Geliştirilmesi

En doğrudan senaryolar, mevcut 1992 Rejiminin geliştirilmesi ile ilgilidir. Önümüzdeki günlerde AGİK izleme konferansında gündeme gelmesi kesinleşen bir konu 1992 Helsinki Belgesinde hükme bağlanan 14 maddelik acil eylem programıdır. Ancak gündem maddelerinin anahtarı ve önerileri dışında pek bir gelişme yoktur.

Bu atalet durumunun nedenleri açıktır: Birkaç önemli aktörün tamamıyla kendi içine dönmesi; Yugoslavya'da iç savaş ve ekonomik durgunluğun getirdiği kö-

tümser hava ve mevcut sistemin, yeni girişimlere geçmeden önce bütün detaylarıyla mükemmeliyet beklentisi içinde oluşu gibi.

Mevcut rejimin yerleştirilmesi, yeni stratejik kavramlar ve ABD tarafından önderlik edilen ancak azından Rusya ve Almanya'nın da önemli rollerle katıldığı yenilenmiş bir liderlik gerektirir. Ayrıca, mevcut yapının yenilenen kriz dönemlerinde kritik boşlukları olduğu konusunda bütün ABD ve Avrupa'da yaygın ve gelişen bir siyasal bilinç oluşmalıdır.

Yugoslavya krizi sonrası Avrupa'da şimdilik, genişleme ve güçlendirme söz konusu olmadan, ortak güvenlik sisteminde daha çok krizler ve daha az da aşamalı bir evrim şansı söz konusu olabilir. Siyasal çalkantı -özellikle Rusya'da- azalınca, mevcut sistemin kapasitesinin genişletilmesi açıkça ilk adımdır. Şu anda bile gayri resmi olarak bir genişleme vardır: AGİK süreci çerçevesinde CFE ve CFE dışı ülkeler arasındaki enformasyon paylaşımı.

Silah Üretimi ve Satışlarının Karşılıklı Ortak Bir Anlayışla Sınırlandırılması: Kısa Dönemli Bir Hedef

Avrupa'nın önemli silah sistemlerinin üretiminin sınırlandırılması ve ortak çabalarla düzenlenmesi için nasıl bir Avrupa çerçevesi gereklidir? Bu bölümün başka yerlerinde de öne sürüldüğü gibi, bu düzenleme, belirli teknolojilerin uygulamalarının defalarca izlenmesi yoluyla değil, kullanımın sonucuna doğrudan ve açık biçimde müdahale şeklinde olmalıdır.

Silah donanımları ve yedek parçalarının çok geniş ticaret hacmi gözönüne alındığında bu işin ne kadar zor olduğu anlaşılır, ancak yine de olay, kontrol ve idare edilebilir boyutlardadır. Kısa dönemde ümit vaad eder gözükken asgari bir yaklaşım, böyle bir çerçeveyi AT ya da yeniden canlandırılmış BAB gibi güçlü ve önemli Batı Avrupa örgütlerinin yetki alanına sokmak olabilir.

Silah donanımları ve yedek parçalarının çok geniş ticaret hacmi gözönüne alındığında bu işin ne kadar zor olduğu anlaşılır, ancak yine de olay, kontrol ve idare edilebilir boyutlardadır. Kısa dönemde ümit vaad eder gözükken asgari bir yaklaşım, böyle bir çerçeveyi AT ya da yeniden canlandırılmış BAB gibi güçlü ve önemli Batı Avrupa örgütlerinin yetki alanına sokmak olabilir.

Sistem ne olursa olsun, silah sanayinin güçlenip küreselleşmesi, ortak güvenlik anlayışı için önemli sonuçlar ve mesajlar taşımaktadır. Silah sanayinin küçültülmesi için ortaya çıkan bu fırsat kaçırılmamalıdır:

Soğuk savaş sonrası bütçe kısıtlaması vs., üstelik bu alandaki uluslararasılaşma "Yeni silah ihracatı kontrol düzenlemeleri"nin geliştirilmesinde uyumlaştırmayı ko-

laylaştırabilir. Zaman içinde bu düzenlemeler Doğu'ya doğru yayılabilir.

1950'li yılların başlarındaki gelişmelere karşı değerlendirildiğinde, silah üretimi, kısa dönemde ortak ve karşılıklı bir şekilde indirime gitmek için ilerleme kaydetmeye uygun bir alan gibi görülmektedir. Doğu Avrupa'daki durum ise en elverişsizdir. Silah üretimi sosyalist sistemin ana dayanaklarından biriydi. Mevcut ekonomik geçiş döneminde ise sıcak para temini için bir araç olarak görülmektedir.

Başlangıçta soğuk savaşın sonunun yaklaştığı dönemlerde oldukça iyimser bir hava vardı ve bu durum ilerici liderleri - Havel gibi- silah ihracatını sona erdirmeye bile itmişti. Oysa şu anda üretim ve satışın devamını öngören bir hava vardır.

Bu bağlamda eski Sovyetler Birliği'nin durumu özellikle ümit vad ediyor. Rusya eski müşterilerinden oldukça ciddi bir sipariş düşüklüğü ile karşı karşıya kaldı. 1980'lerde yıllık 20 Milyar Dolar'dan daha fazla silah ihracatı yaparken 1992 ihracatı 2,5 Milyar Dolar'dır. Eğer yaptırım gücü olan kapsamlı bir silah ihracatı kontrol sistemi kuramazsa Rusya'nın üretim kapasitesi artabilir.

Bugün için Avrupa çapında olsa bile kontrol sistemine ihtiyaç vardır. Batı Avrupa'da durum biraz daha iyidir. 1960'lı yıllarda yaşanan canlanmadan bu yana, büyük devletler, geleneksel "milli üretim özerkliği" anlayışı izlediler. Ancak geçen 10 yılda çok taraflı işbirliği ve kontrol sistemi ve indirimler için yapılan planlar ivme kazandı.

Barışı Korumada İşbirliği: Uzun Dönemli Test

Barışı korumada işbirliği, doğmakta olan Avrupa Güvenlik Sistemi için oldukça önemlidir. Şimdilik önemli planlama ve geliştirme çalışmaları yürütülmektedir.

Ancak liderler arasındaki stratejik işbirliği ne kadar artarsa artsın, tutarlı ve prestijli bir güvenlik sistemi oluşturmak için gerekli olan siyasi iradeyi ortaya çıkarmamaktadır.

Körfez Krizi ve Yugoslavya tartışmaları, bütün AT üyelerinin tehdidi algılamadaki ve cevap vermedeki birlikteliklerine rağmen güvenlik işbirliğinin ne kadar zor olduğunu göstermektedir. NATO üyeliği, bir üyenin önünde önemli bir engeldir.

AT, insanlar, mallar ve hizmetlerin serbest dolaşımına ve nihai olarak siyasi sınırların kaldırılmasına dayanıyor. Ancak sıcak savaşlar, milli menfaatler ve sınırların gölgesinde kalıyor.

Yugoslavya bu konudaki başarısızlığın bir örneğidir. Siyasiler, siyasi havayı ve kamuoyunu sürekli olarak koklamak ve buna göre işlerliği olan politikalar üretmek

durumundadırlar. Yugoslavya örneğinde müdahale için yapılan işbirliğinin neden başarısız olduğuna ilişkin pratik nedenleri tespit etmek zor değildir. İlk olarak, Atlantik'in iki yakasında daha iyi bir diyalog ve fikir alışverişi olmalıydı. Erken devreye sokulmuş Avrupa-merkezilik ABD'yi, Almanya veya AT'dan daha adil ve tarafsız bir barış sağlayıcı olabileceği bu sürecin dışına itmiştir.

Daha da ötesi, başlangıçta BM güçlerini savaşta kullanmak konusunda bir isteksizlik olmuşsa da Avrupalıların BM'nin kabul edilen tarafsızlığını kullanmak ve bundan yararlanmak konusunda daha istekli olmaları gerekliydi.

Şu anda, AT ve NATO, Yugoslavya tipi bir saldırıyla başetmek için ne siyasi olarak hazırlıklı ne de askeri olarak donanımlıdır. Güvenlik konusundaki kararlar, özellikle de asker sevkıyatı ile ilgili olanlar hâlâ ulusal seviyede oluşturulmakta ve Avrupa halkları bunun böyle devam etmesini istemektedirler.

SONUÇ

Başkan Clinton'ın görevdeki ilk yılı dolarken ortak güvenlik sistemi, II. Dünya Savaşı sonrası dönemde şimdiye değin hiç bir zaman ortaya çıkmayan fırsatlar ve testlerle karşı karşıyadır. Düşük düzeyli beklentiler ve kamuoyu desteği açısından karmaşık bir kurumlar ve kapasiteler sistemi ortaya çıkmıştır.

Rusya'daki iç savaş ve küresel çatışmaların eşliğinde mevcut sistemin bazı bölümleri saldırgan ve düşman ataklarına karşı organize edilebilir ve belli düzeyde bir şeffaflık sağlanabilir.

Şu anda eksik olan, bu görevi bütünüyle ya da kesimleriyle üstlenecek siyasi irade ve kararlılıktır. Bosna'daki trajedinin sonrasında sistemde bazı gerekli eklentilerin yapılması konusunda büyük tartışmalar çıkmış ve itirazlar olmuştur.

Tekrar hatırlatılması gereken şey şudur; bu konularda kilit faktör "liderlik"tir. Çoğu kimse liderliğin bir rol, bir külfet ya da bir misyon olarak yalnızca ABD'ye ait olduğu inancındadır. Körfez, Somali ve Bosna olayları ABD liderlik yapmadığı zaman Avrupa'nın yerinden kımıldamadığını göstermiştir. Bu durumun, en azından kısa dönemde, değişeceğine dair bir işaret de gözükmemektedir.

En temel düzeyde yapılacak tercihler, bir başka savaşın (2. Dünya Savaşı) sonucunda ortaya çıkmış olanlara paralel gözüküyor. Durum her açıdan karşılaştırılabilir düzeydedir. Tercih edilen araçlar da benzeşmektedir.

Demokratikleşme, uluslararası düzeyde kurumsallaşma, refah, rekabetten ziyade işbirliği vb. Tarihte çok az devlet aynı seçimleri iki kez yapmak lüksüne sahip olabilmıştır. Üstelik ikinci seferde şartlar daha da lehtedir.

Avrupa’da bu güvenlik sistemini destekleyip genişletmek için her neden mevcuttur. İlgili bütün ülkeler, ortak güvenlik sisteminin yararlarının taşıdığı risklerden çok daha fazla olduğu yönündeki inancı yansıtacak cesur kararlar almalıdır.

Eldeki diğer seçenekler -şeffaflığın ve güvenin kaybolması- güvenlik politikalarının geriye giderek millileştirilmesi, savunma politikalarının yaygın olarak ulusallaşması ve bunların özellikle Almanya ile Doğu Avrupa’da gerçekleşmesi hiç de cazip değildir. Genişletilmiş ortak işbirliğine dayalı güvenlik stratejisinin geliştirilmesi için süre tahdidi konulmamıştır. Ancak, fazla zamanın bu görevleri kolaylaştıracağını düşünmek için çok az neden olduğu gözükmektedir. Yapılacak tercih açık gibidir.

İZ BIRAKAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ / 9
AHMET MİTHAT SAYLAM

Mehmet ALDAN
Emekli Vali

Ahmet Mithat Şayiam, bulunduğu bütün yönetim katlarında başarılı olmuş, özellikle Kırşehir Valiliği sırasında yaptığı hizmetlerle, ortaya koyduğu eserlerle İl'e damgasını vurmuş bir yöneticidir.

Ülke sorunları üzerine kaleme aldığı yazıları ve yaptığı önerileriyle dikkatleri üzerine çekmiş, meslektaşları arasında seçkin bir yer edinmiştir.

KISA ÖZGEÇMİŞİ

Ahmet Mithat (Şayiam), Aydın Bidâyet Hukuk Mahkemesi Başkâtiplerinden İzzet Efendi'nin oğludur. 1888 yılında Tavas'da doğdu. Aydın Rüşdiyesi'nde orta, İzmir, İdâdisi'nde Lise öğrenimini tamamladı. Temmuz 1909'da Mülkiye'den Pekiye dereceyle mezun oldu.

Meslek yaşamına, 31 Ağustos 1909'da atandığı Aydın Vilâyeti Maiyet Memurluğu ile başladı. Bir yıl kadar Adana Maiyet Memurluğunda bulundu. Ancak, 7 Eylül 1913 tarihinde İdare mesleğinden ayrılıp İzmir Maliye Örgütü Tahsil Şubesinde Tahakkuk ve İcra Memurluğu görevlerini yürüttü.

17 Ağustos 1916'da Seydişehir Kaymakamı olarak yeniden idare mesleğine döndü. Bu görevi, 24 Ekim 1918 tarihine kadar sürdürdü. Bundan sonra sırasıyla: Sarayköy Kaymakamlığı'nda (21.8.1919-7.2.1921), Simav Kaymakamlığı'nda (6.3.1919-21.3.1922), İslâhiye Kaymakamlığı'nda (3.4.1922 - 14.9.1922), Kilis Kaymakamlığı'nda (21.9.1922 - 26.11.1922), Saiteli (Kadinhan) Kaymakamlığı'nda (10.2.1923 - 20.9.1923) görev yaptı.

20.9.1923 tarihinde Üçüncü Sınıf Mülkiye Müfettişliği görevine başladı. İkinci Sınıf Mülkiyet Müfettişi iken, 29.8.1929'da Elazığ Vali Muavinliğine atandı. 18.2.1931 tarihine kadar yürüttüğü bu görevden yükseltilerek Van Valiliğine atandı. 24.3.1931 - 23.12.1932 tarihleri arasında süren bu görevi, Muş Valiliği (25.12.1932-22.12.1934), Kırşehir Valiliği (23.12.1934-5.5.1939) ve Ordu Valiliği (12.6.1939 -10.8.1940) görevleri izledi.

Son görevi Birinci Umumî Müfettişlik Başmüsavırlığı'dır. 18.8.1940 tarihinde başladığı bu görevi 28.11.1940 tarihinde ölümüne kadar sürdürdü.

Vali Şayiam, 33 yılı aşan başarılı bir hizmet döneminden sonra, rahatsızlığı nedeniyle kaldırıldığı Ankara Numune Hastahanesi'nde zatürre ve dimağ absesinden vefat etti ve Cebeci Asri Mezarlığı'na defnedildi. Ailesi, Mülkiye'de sınıf arkadaşı olan Şükrü Saraçoğlu'ndan yakın ilgi gördü.

Bir kız babası olan Saylam'ın sicilinde Fransızca bildiği yazılıdır.

HİZMETLERİ

Vali Saylam'ın en verimli hizmet dönemi Kırşehir Valiliği'de geçmiştir. Köylerin okula, yola, içme suyuna kavuşturulması için büyük çaba sarfetmiş; merkezde ve ilçelerde birçok tesisin yapımını gerçekleştirmiştir.

Merkezde Vali Konağı, Ortaokul, İnönü İlkokulu, Meteoroloji, Cezaevi binaları ile Gollü, Karakaya ve Topraklı J. Karakol binaları hizmete sokulan eserler arasındadır. İl merkezi, Mucur ve Kaman İlçeleri çarşı düzenlenmeleri de, bu dönemde ele alınmış ve sonuçlandırılmıştır.

1973 yılı Kırşehir İl Yılığında Vali Saydam İlkokulu'ndan söz edilmekte ve şu bilgiler verilmektedir:

“1937 yılında çevre halkı tarafından satın alınarak bağışlanan arsa üzerinde kurulan barakalarda öğretime başlanmıştır. Sonradan yenilenen okul, adını, Kırşehir İli'ne büyük hizmetleri geçen Vali Mithat Saylam'dan almıştır. 14 öğretmeni, 555 öğrencisi vardır.” (sh. 95)

Mithat Şayiam, Halkevi çalışmalarını da yakından izlemiş; Sanat Okulu'nda, türlü gösterilere ve etkinliklere elverişli bir sahne hazırlatmıştır. Kırşehir Bandosu O'nun zamanında kurulmuş, Kırşehir Marşı o zaman yazılmıştır.

Kırşehir eski Belediye Başkanlarından Ziya Kılıçoğlu'nun bir anısı da, Vali Saylam'ın toplum psikolojisini ne derece iyi bildiğini ortaya koymaktadır:

“1935 Yılı Cumhuriyet Bayramı idi. Ben o zaman Ortaokul Türkçe Öğretmeni idim. Vali Bey, beni ve birkaç arkadaşı yanına çağırdı. Akşam Belediye Salonu'nda birer konuşma yapmamızı istedi. Akşam belli saatte salona gittik, birkaç kişiden başka kimseler yoktu. Biz, Vali Bey'in bu ilgisizliğe kızacağımızı sanmıştık. O, biraz daha bekleyip kimsenin gelmediğini görünce: 'bizim ayağımıza gelmiyorsa, biz onun ayağına gideriz.' dedi ve bandonun çarşidan dolaştırılmasını emretti. Bir süre sonra Belediye Bahçesi hıncahınç dolmuştu. Gerekli konuşmalar da, bu suretle yapılmış oldu.”

Kırşehir Vali Yardımcılarından Rüştü Yurdakul, “Hayatımın Romanı” adlı kitabında, Vali Saylam’ın çalışmalarından söz etmiş, Vali hakkında bazı kimselerin düşüncelerine yer vermiştir. Bunlardan biri şöyledir: “Güzel Kırşehir, Sen seni düşünen, yavrularını kayıran Mithat Saylam’ın peşinden git, Atatürk’ün bu enerjik Valisine bağlan...”¹

Vali Şayiam, Yönetimin iyileştirilmesi, köylerin kalkındırılması konularında kafa yormuş, önerilerini eserler hâlinde ortaya koymuştur.

BASILMIŞ ESERLERİ

Mithat Şayiam, yapan ve yazan yöneticilerimizdendir. Ülke sorunları ve özellikle nüfusun büyük kısmını barındıran köylerimizin bayındır duruma getirilmesi ve kalkındırılması üzerine sürekli düşünmüş, yazmış ve somut önerilerde bulunmuştur. Yayımladığı broşür ve kitaplar üzerine şu özet bilgiler verilebilir:

1. Karaviran Gölü ve Suğlası

Seydişehir Kaymakamı iken yazdığı ve Konya Babalık Matbaası’nda 1918 yılında bastırdığı broşür 8 sayfadan ibarettir. Bu broşürde; Karaviran Gölü, Karaviran Suğlası ve Kuvve-i İnbâtiyesi, Karaviran Köyü’nün Boşaltılması, Karaviran Gölü’nün İmlâsı, Yapılacak İşler ve Netice başlıkları altında, gölden ve suğladan daha fazla yararlanmanın yolları gösterilmiştir.²

2. İslâhat Önünde Düşüncem

Bursa’da 1925 yılında bastırılan broşür 38 sayfadır. Bunda, yönetim sorunları ele alınmış, iyileştirme yolları gösterilmiştir.

3. Köy ve Köylü Önünde Düşüncem

Kırşehir İl’nde 1936 yılında bastırılan broşür, 22 sayfadır. Bunda, köylülerin sorunları ortaya konulmuş ve Köy Kanunu eleştirilmiştir.

4. Köylüler Arasında

Kırşehir’de 1937 yılında bastırılmış olan ve 84 sayfadan oluşan kitap, Vali’nin köylerde tuttuğu günlük notlara dayanmaktadır. Hatırat niteliğinde olan bu yapıtta, köy ve köylü sorunları ele alınmış ve çözüm yolları gösterilmiştir.

1 İçişleri Bakanlığı, Ahmet Mithat Saylam, Meşhur Valiler, s. 566, Ankara 1969.

2 Bu broşür, Yrd. Doç. Dr. Ali Galip Baltaoğlu tarafından, Selçuk Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkilâp Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezinin ATA Dergisi’nde, 1992 yılında eski yazıdan Türkçe’ye çevrilerek yayımlanmıştır. “Suğla: Yılda en az 40 gün su basması gereken yer hakkında kullanılır.” (Tarih Deyimleri ve Terimleri, s. 262).

5. Benim Köy Kanunum

Kırşehir’de 1937 yılında bastırılan ve 16 sayfadan oluşan broşür, 20 maddelik Yasa Taslağı ile gerekçesini içermektedir. Bu ilginç Yasa Taslağı’nın gerekçesini aşağıya aktarıyoruz:

Benim Köy Kanunum’un Mucip Sebepleri (Gerekçesi)

“Herşeyden evvel şunu kaydetmeliyim ki benim köy kanunum bütün tefferruatı havi değildir. Ancak değişmesi lâzım gelen en mühim esasları ihtiva etmektedir. Diğer maddeler ve kayıtlar bu esaslar dahilinde ilâve edilebilir.

Birinci maddede, köyü üç bin nüfustan aşağı olmamak üzere kabul ettik. Çünkü köy kendi kendine kalkınacak ve kendisini yaşatacaktır. Medenî bir milletin köyüne lâyük tesis ve teşkilat bulunacak ve bunlar idare edilecektir. Şu halde lâzım olan parayı ödeyecek mükellefe ihtiyacımız var demektir.

Üç bin nüfus bizde 500 evi, yani aileyi teşkil ettiğine göre mükellef 500 kişi demektir.

Memleketimizin istihşâl vaziyetine ve umumî servetine nazaran beş yüz mükellef asla çok görülemez. Köylerin birleşmesindeki faydalara gelince:

Türkiye’de 12.000.000 köylü vardır. Şuhalde bunlar 4000 köyde toplanacaktır. Her köye iki Jandarma verir ve bunlara bugünkü köy bekçilerini de eklersek 8000 jandarma ile emniyet işini bugünkünden daha iyi halletmiş oluruz.

Yurdumuzda dört yüz kadar kaza vardır. Şu halde bir kaymakama aşağı yukarı on köy düşmekte ve köylerin her ay bir defa kaymakamı tarafından kontrolü kabil bulunmaktadır. Bir Valiye de 60 köy düşüyor. Onun da senede bir defa teftişine imkân bulunabilecektir.

Kültür işlerini ilk tedrisat müfettişleri ve kültür direktörü daha sık ve daha devamlı gözden geçirebilecektir.

Köylere bir muallim değil üç öğretmen verileceğine göre, bunlar müteessir değil, köye müessir olacaklardır.

Kaza hekimi ayda iki defa köyleri gezebilecektir. Her köyden yetiştirilecek hasta bakıcı, doktora, geldiğinde ve gıyabında yardımcı olacaktır.

Her köyün damızlık hayvanları bulunacak ve hayvan sağlığı işleri köylü işyarlarca takip edilecektir.

Her köyde numune fidanlık kurulacak; orman tesisine çalışılacak; yeni ziraat usulleri uygulanacaktır.

Köyleri, Hakim uğrağı da yapmak mümkün olacaktır.

Askerin celb ve şevki bir anda köy telefonu ile halledilecektir.

Tahsildar köyde oturacak, köylü hesabını her an arayabilecektir.

Halk odası; radyosu, toplantıları ve kütüphanesi ile ilerleyiş hamleleri yaratacaktır.

Bugün mevcut 41035 köyde bunları yapmak kabil mi? Beheri yüz liraya bir radyo almak istesek 41035 köy için 4.103.500 lira ister, halbuki dört bin köy için 400.000 lira isteyecektir. Ya 41035 köyde tesislere kalkarsak herhalde adı konmamış rakamlara dayanırız.

41035 köye yapılacak yol ile 4000 köye gereken yol arasındaki farkı düşünmek kâfidir.

Tasarrufa da bir misâl: 25-30 bin Jandarma yerine, 8000 Jandarma yeterli olacaktır.

Bu hesapları her konuda yapabiliriz.

İkinci madde, köylerden kasaba ve şehirleri ayırt etmek üzerinedir. İşaret edildiği gibi bunların kaza ve vilâyet merkezi oluşları kendilerini ayrı hükümlere tabi kılmıştır. Şüphe yok ki, bu bir zarurettir.

Üçüncü ve dördüncü maddelere göre, merkez köylerinin ayrılması ilk iş olacaktır.

Şu halde Türkiye sıhhi, zirai ve sair sebeblerle diğerlerine önceliği olan ve yakınlarında üçbin nüfusu toplayabilecek olan 4000 merkeze ayrılacak demektir. Bu dört bin merkez dört bin köyün adını taşıyacaktır. Diğer köylerin adları merkez köyü ile kendi adları sonuna “çift damları” sözlerinin ilâvesiyle adlanacaklardır. Kütüklerdeki kayıtların selâmeti için bu bir zarurettir.

Köylerin köy ve çift damları adı ile anılmalarının bir neticesi de, beşinci ve altıncı maddede yazıldığı üzere tesis ve teşkillerin köyde vücuda getirilerek damlarda kurulmamasıdır. Yani damlarda oturanlar masrafa iştirak edecek ve fakat müesseselerden istifade için merkez köyüne gitmeğe mecbur olacaklardır. Karakolu, mektebi, sıhhat, baytar ve ziraat tesisleri ve hatta hâkim uğrağı ve bir de pazarı olan merkez köyü bu imtiyazlar ile dam sakinlerini kendilerine cezbedecektir.

Filhakika şehirlerde böyle toplanmış değil midir.? Onlardaki cazibeyi tesis ve teşkiller doğurmamış mıdır?

Burada şu noktayı da belirtmek isterim ki şehirlere akışın çoğalmasa Türkiye için daha bir çok seneler zararlıdır. Böyle bir akışı durdurabilmek kabil değilse de, ağırlaştırmak için köylerin bir insan için tahammül edilebilir bir hale gelmesi lâzımdır. İşte vücuda gelecek bu 4000 merkez, şehirle bugünkü köy arasında bir merhale teşkil edecektir.

Bununla beraber bugün bu 4000 merkez için çalışırken ve onların inkişafını ve yeni tedbirlerle merkezlerde nüfus kesâfetini teminden sonra geriye kalanlar için alınacak diğer tedbirleri de bulabiliriz. Görülüyor ki, hepsi ile başa çıkmağa maddi ve mânevi imkân yok! Bu 4000 merkezi kurmakla merkezler etrafında toplanacak köylerin, adını duydukları veya duymadıkları tesis ve teşkillerin yakınlarına gelmesinden edebilecekleri istifade çok büyüktür.

Yedinci madde ile toplanma için bir mecburiyet koymuş oluyoruz. Bugünkü köylere hiç dokunmayacağız. Yalnız buralardaki damları yıkılanlar, merkez köyünde ev yapmadıkça damlarını yenilemeyeceklerdir.

Bu mecburiyetlerin, mutlak olarak uygulanmasına da razı olmadığımız cihetle, bu mecburiyeti ifa edecekleri köy kalkınma parasından yardım çaresi de düşünülmüş ve bu sebeple sekizinci madde yazılmıştır.

Dokuzuncu madde ile, hususî ve İctimaî hayatının her noktası ile alâkalanmak mecburiyetinde bulunduğumuz köye cahil, mütegalip ve küstah bir Muhtar yerine en aşağı orta mektep mezunu mansup bir müdür ve tek muallim yerine üç öğretmen ve yine diğer işyarları koymuş oluyoruz.

İşte söz anlar ve birbiriyle anlaşabilir kimselerin bir otorite altında toplanışı, köylüyü iyi bir yola sürükleyebilir.

Bugün her köyde bir bekçi vardır. Bunlar vazifelerini müdrik değildir. Böyle olduğu halde nezâretsiz çalışagelmektedirler. Halbuki üçbin nüfusu bulmak için üçten fazla köyü birleştireceğimize göre, üç bekçiyi köye koyacağımız iki jandarmanın yanına vermek suretiyle hem tasarruf temin etmiş, hem de bekçilerin etkinliğini artırmış oluruz.

Her köyde bir karakol; bu başarının en büyüğünü teşkil eder.

Köydeki müstakbel vazifelerimiz ikiye ayrılmaktadır. Birisi kalkınma hamleleri, diğeri daimî vazifelerdir.

Kalkınmanın başında toplanma ve bundan sonra tesis ve teşkiller gelir. Tesis ve teşkillerden sonra da bunları idare gelir. Şu halde:

Gelirleri de, bu esas üzerinden ayırmak gerektir. Toplanma ile tesis ve teşkil-

rin vücuda getirilmesi, muvakkat ve ağırca bir masrafı gerektirir. Şu halde bunu bir fedakârlık şeklinde kabul etmeliyiz. Onun içindir ki mahsulâtın yüzde beşini bu işe hasrettik. Daimî masrafla bu fedakârlığın devamındaki mahzuru da düşünerek her on senede ancak üç sene bu verginin alınmasını kayıt ve işaret ettik. Ödeme kabiliyetini de nazara alarak kuraklık ve verimsiz senelerde bu verginin alınmamasını öngördük.

Denilecek ki, köylüye bu çok ağır gelir. Fakat unutmamalı ki, bugünkü durum devam ederse köylü mânen ve maddeten eriyecektir. Yine unutmamalı ki istenilen bu muvakkat fedakârlık, Millî Mücadele de olduğu gibi zaferle ve akıl ve hayale gelmedik güzel neticelerle nihayet bulacaktır.

Diğer taraftan kalkınma parasını gelir getirici tesis ve teşkilere verebileceğimizi kaydetmekle de daimî hizmetlerin yükünü hafifletmek istedik.

Bununla beraber hepimiz biliriz ki, köylü harmanından bu yüzde beşleri bir kaç defa ötekine berikine dağıtıyor. Halbuki vereceği bu yüzde beş sırf kendisi içindir. O, eserleri gördükçe emin olalım ki, yüzde beşi yükseltmek için kendiliğinden teklifte bile bulunacaktır.

Yüzde beşin tutarına gelince otuz kırk milyondan aşağı değildir. Demek ki, on senede köylerin tesis ve teşkillerine yüz milyon verebileceğiz. Bunun hayâlî bile cihan değer.

Daimî masraflar için de senelik bütçe yapılacağı belirtilmiştir. Fakat salma gibi gelir matrahı olmayan iptidâî vergi men olunmuştur. İşte 11-15 inci maddelerin konulması sebepleri.

Kalkınma parasını âzamî olarak yüzde beş demiştik. Müsait olmayan köylerde bu âzamî kaydından istifade ederek yüzde dörte, üçe ve ikiye indirilebilir. Bunun takdirini de köyleri ve köy hallerini en yakından tetkik edebilen en yüksek bir otorite olan Valiye bıraktık.

Yürüyüş ve yaşayış ve yaşatış şekillerini tayin ve takip etmek ve bunları bir programa bağlamak için de kalkınma parasının sarfında ve senelik bütçelerin tanziminde valinin direktifini ve tasvibini temel aldık.

Bütçe yapmayı valinin direktif ve tastikine terk ederken keyfî hareketlere meydan vermemek için her vekâletin köylerde vücuda getirilecek tesis ve teşkillerin bir listesini hazırlayarak valiye göndermelerini ve valinin de ancak bu listelere göre tesis ve teşkilleri kurmasını şart kıldık.

Diğer taraftan köylerin vaziyetleri birbirine uymayacağı cihetle valileri bu lis-

teler içinde harekette serbest bıraktık. Bugün kurulanın yarın kaldırıldığına şahit olduğumuz cihetle de buna mahal kalmamak için ayrıca bir madde ilâvesiyle tesis ve teşkillerin kaldırılmasını vekâletlerin iznine bıraktık. Ve yine tesisleri ancak karşılık temininden sonraya terkettik.

Bu teşkilâtı kabul etmekle vazifeleri kalmayan Nahiyeleri de kaldırarak yerlerine “Köy Müfettişlikleri”ni ikâme ettik.

Ziraat Vekâletimiz ziraî kombinaları kurmak üzere bulunduğu ve Kültür Bakanlığı köylüyü okutma davası işine atıldığı ve İçişleri Bakanlığının köyleri birleştirme yolunu tuttuğu ve Sıhhat Vekâletinin kanunlarını köylü için hazırladığı bu sıralardır ki, bana yazılarının ilhamını vermişlerdir.

Yine burada görülüyor ki, köye ait muhtelif kanunların bir mihver etrafında tatbiki lâzımdır.

Köy Kanunu, bizim dahilî siyasetimizin ana vasıflarını taşıyacaktır. Bütün kuvvetimizi bu konuya göre ve bu konu çerçevesi içinde birleştirmeliyiz.

Bu sebeplerledir ki, köyü yalnız bir vekâlet tarif ve tespit edemez. Köylere, devletin her şubesinin dileklerine cevap verecek ve her taraftan azamî ve bilhassa müsavi hürmete mahzar olacak bir şekil vermek mecburiyetindeyiz. Düşünelim ki, köyde hiç bir vekâletin adamı yok!.. On üç milyon kendi haline bırakılmıştır...”

“Bu gerekçeden sonra hayalimden geçen manzaraları sıralamak isterim: Sabahın dokuzu, köy telefonu çalıyor. Köy Müdürü emniyet raporunu veriyor. Mühim bir hasta için, doktora köy kamyonunun gönderildiği yazılıyor. Dava gününe rastladığı cihetle kamyonun köy hakimini de getirmesi unutulmuyor. Başöğretmen fakir köy çocukları için ayrılan kitapları sipariş ediyor.

Köy Müdürü aylık hesap cetvellerini, Başmuallim devam cetvelini, aylık raporlarını, kooperatif siparişlerini yazıyor. Şehirde işi olan köylüler, köy kâtiplerinin yazdığı arzuhallarını koyunlarına sokup kamyonu biniyorlar. Askerden dönmüş torununu karşılamak isteyen bir nine de yakın köye istikbale koşuyor.

Doktorla hakim, şehirden dönmekte olan köylülerle konuşa konuşa yola düzülüyor. Köy damızlıklarını denetleyecek Baytar, mektepleri gözden geçirecek Kültür Direktörü de bu kafiyeyle katılmış, Valinin de köy yollarını tetkik için Mühendisle yola çıkacağı öğrenilmiştir.

Köy odasındaki toplantı çok güzel olmuştur. Hakim ailenin hak ve vazifelerinden, Kültür Direktörü ibretler veren mevzulardan, Doktor ile Baytar gördüğü has-

talardan ve hastalıklardan korunma çarelerinden bahsediyor. Ve bunlar o şekilde yapılıyor ki geç vakte kadar kalındığı halde esneyen bir kimseye tesadüf edilemiyor. Arada radyo ve eğlenceler de var! Gelecek hafta köy elektriğe kavuşacaktır.

Bu satırları istediğiniz kadar uzatabilirsiniz...

41035 Köyde bunlar kabil mi? O halde geliniz köyleri toplayalım, yurdu ve yurttaşları kurtaralım. Köylünün tarlalarından uzak kalacağından da korkmayalım, medenî bir köy için hiç mesafe mefhumu söz konusu olur mu?

Dava yurt davası şeklini aldıktan sonra da fedakârlık ve sıkıntılar mukadderdir. Ve er geç böyle bir devre geçecektir. İsteddiğimiz, bu şerefi de neslimizin almasıdır.”

Görüleceği üzere, 1970’li yıllarda güncelleşen “Köy-Kent” projesini, Vali Şayiam, daha 1937 yılında ele almış, önerdiği Yasa Taslağı’nda bu konuya önemle yer vermiştir.

ÖDÜLLERİ

Sicilinde yer alan ödüller, O’nun başarısını kanıtlamaktadır.

Seydişehir Kaymakamlığında, “Ziraî mükellefiyetin tatbik ve temininde görülen hüsn-i hizmet ve gayreti dolayısıyla” 4. Rütbeden Mecidî Nişanı ile ödüllendirilmiştir.

Seydişehir Kaymakamı iken, “1917 Âşârı’nın emri tahsil ve cibâyetinde muavenet-i meşkûre ibraz eylesmesinden dolayı, 27 Mayıs 1918 tarihli yazıyla Konya Valiliği’nce,

Van Valisi iken, “Sığır vebası tâkibâtında gösterdiği faaliyetlerden dolayı, 1.11.1931 tarihinde İktisat Vekâleti’nce,

Muş Valisi iken,”Emr-i asâyişi muhafaza hususundaki mesaisine binaen” 14.7.1933 tarihinde, Dahiliye Vekâletince; “Nizamsız ekilen tütünleri mahallinde imha etmiş olmasından dolayı” 6.11.1933 tarihli yazıyla Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti’nce; “Hayvan tahriri hususundaki isabetli tedbirleriyle fazla vâridata muvaffak olmasına binaen” 21.1.1934 tarihli yazıyla Maliye Vekâleti’nce,

Kırşehir Valisi iken, “Hayvan Vergisi Kanunu’nun 4. Maddesi mucibince ittihaz ettiği isâbetli tedbir ve gösterdiği ciddi alâka semeresi olarak geçen yıla nisbetle fazla kaçak hayvan yakalanmasından ötürü, 2.12.1935 tarihinde Maliye Vekâleti’nce, birer Takdirname ile ödüllendirilmiştir.

Vali Şayiam, Şark Hizmeti'nden dolayı Memurin Kanunu uyarınca bir yıl, üç takdirname almış olmasından dolayı da, aynı kanunun 25. maddesi uyarınca bir yıl Kıdem Zammı almıştır.

KİŞİLİĞİ

Mithat Şayiam, onuruna düşkün bir kişiliktir. Ordu İli'nde bir kilisenin yıkımı olayından dolayı çıkan bir anlaşmazlık üzerine Valilikten ve meslekten istifa etmiş; ancak, Bakanlıkça istifası kabul edilmemiş, gönül alıcı bir yazıyla meslekte kalması sağlanmıştır.

Yakınlarının ifadesine göre, “vefalı ve dost canlısıydı. Arkadaşı için her şeyini feda edebilirdi. İhtiyaçlı kişilerin yardımına koşmaktan mutluluk duyardı. Bir gün, Hacıbektaş İlçesi’de rastladığı kimsesiz zeki bir çocuğa el uzatmış, öğrenimini sağlamıştı.”

Vali Şayiam, hizmetleri ve eserleriyle, Kırşehirliilerin belleklerinde hâlâ canlı olarak yaşamaktadır. Aradan geçen bunca yıla rağmen, Kırşehir’de, O’nun bir heykelinin dikilmesine ilişkin genel istek, gücünden bir şey kaybetmemiştir.

Genç denecek yaşta, 56 yıl önce kaybettiğimiz rahmetli Mithat Saylam’ı saygıyla anıyoruz.

KAYNAKÇA

Ali Çankaya, Ahmet Mithat Savlam, Yeni Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler, C.4, s. 1217, Ankara 1968.

İçişleri Bakanlığı, Ahmet Mithat Şayiam, Meşhur Valiler, Ankara 1969.

Ali Galip Baltaoğlu, Atatürk Dönemi Valilerinden Mithat İzzet Saylam, Konya Selçuk Üniversitesi, ATA Dergisi, ayrı basım, Konya 1992.

İçişleri Bakanlığı Arşivi, Sicil No. 169.

HABERLER

Bu bölümde 1 Nisan- 30 Haziran 1998 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

Türk Polis Teşkilatının 153 üncü Yıldönümü

• 29 Mart-16 Nisan 1998 tarihleri arasında Polis Teşkilatı'nın 153 üncü yıldönümü çeşitli etkinliklerle kutlanmıştır. Kutlamalar 29 Mart günü, 10 Nisan Ormanına ağaç dikilmesi ile başlamış, 1-3 Nisan tarihleri arasında şehit aileleri ve görev malûlleri ile hastanede yatan teşkilat mensupları ziyaret edilmiştir.

Kurban Bayramını takip eden günlerde ise etkinliklere devam edilmiş olup, 13 Nisan günü saat 8:30'da Zafer Anıtı'na çelenk konularak Polis Haftası kutlama faaliyetleri başlatılmış, Polis Akademisi öğrencilerinin katıldıkları Bayrak Koşusundan sonra Emniyet Genel Müdürlüğü önünde Polis Haftası Açılış Töreni yapılmıştır. Aynı gün "Çocuk Gözüyle Polis" resim sergisi açılış töreninin ardından Polis Emeklileri Derneği Ankara Şubesi ziyaret edilmiştir. 13-14 Nisan günlerinde Polis Akademisi öğrencileri tarafından folklor gösterileri sunulmuş ve Polis Bاندosu konserler vermiş, Polis Akademisi öğrencileri sahne gösterileri sergilemişlerdir. 13- 15 Nisan günleri arasında Devlet Büyükleri ziyaret edilmiştir. 14-15 Nisan günleri teşkilat mensuplarınca 11. Polis Atış Şampiyonası düzenlenmiştir. 14 Nisan'da Emniyet Mensupları Hanımları Yardımlaşma Derneği ile Polis Şehitliği ziyaret edilmiştir. 15 Nisan günü Polis Halk Koşusu ve Ödül Töreni ile 11 .Polis Atış Şampiyonası Ödül Töreni gerçekleştirilmiş, Seyranbağları Huzurevi ziyaret edilmiş, polis şehitleri için mevlit okutulmuş aynı günün akşamı ise klasik müzik konseri ve kokteyl verilmiştir.

Kutlamaların son günü olan 16 Nisan'da Anıtkabir'de düzenlenen törenden sonra Polis Akademisi Büyük Stüdyoda bir kutlama töreni yapılmış ve ardından "Terör ve Terörle Mücadele" konulu kompozisyon, şiir, resim, karikatür ve slogan yarışması ödül töreni gerçekleştirilmiştir. Aynı gün İçişleri Bakanlığı önünde bir resmi geçit töreni yapılmış, akşam ise Polis Moral Eğitim Merkezinde verilen bir kokteyl ile kutlamalar sona ermiştir.

OHAL Koordinasyon Kurulu Toplantısı

• 21 Nisan 1998 tarihinde yapılan OHAL Koordinasyon Kurulu Toplantısı'nda İçişleri Bakanı Murat BAŞESGİOĞLU bir konuşma yapmıştır.

Bakan yaptığı konuşmada, yapılan son toplantıdan bu tarafa önemli gelişmeler kaydedildiğini, bugünkü çalışmalarda bölgedeki güvenlik hizmetleri ile kamu hizmetlerini yürüten yönetici kadrolarındaki boşluklar ve personel ihtiyaçlarının ele alınacağını belirterek şöyle devam etmiştir:

"Her zaman ifade ettiğimiz gibi, dileğimiz ülkemizin bu bölgesinde yaratılacak huzur ve güven ortamı ile olağanüstü hal uygulamasının bütünüyle kalkmasıdır.

Bugüne kadar sivil asker binlerce vatandaşımızı katleden bölücü terör örgütüne karşı devletimizin insan haklarına ve hukuk devleti kurallarına bağlı kalarak sürdürdüğü mücadele artarak devam etmektedir. Yürütülen operasyonlarda örgütün eleman kaybı yanında silah, mühimmat ve diğer imkanları da büyük ölçüde elinden alınmıştır. Bölücü terör örgütü bölgede inisiyatifi kaybetmiştir.

Bölücü terör örgütünün etkinliğini yitirmesi, bölge insanı üzerindeki psikolojik baskıyı azaltmış ve bölücü terör örgütü ile işbirlikçi eylemler ve bölücü terör örgütüne yardım ve yataklık olayları azalmıştır.

Bu bağlamda bölücü terör örgütü baskısı sonucu köylerinden göç edenlerin geri dönüş talepleri artmıştır. Bu talepler güvenlik ve ekonomik yeterlilik ön planda tutularak imkanlar ölçüsünde her türlü yardımla desteklenmektedir.

Bölücü terör örgütü ile mücadelede güvenlik kuvvetlerinin yanında kahramanca mücadele eden geçici köy korucularının durumlarını iyileştirici çalışmalar sürdürülmektedir. Bu konu ile ilgili yasa tasarısı taslağı Bakanlığımızca hazırlanmış ve ilgili bakanlıkların görüşüne sunulmuştur.

Terörle mücadelede önemli bir yeri olduğuna inandığımız pişmanlık yasasının yeniden çıkarılması çalışmalarını sürdürülmektedir."

Bakan konuşmasının devamında, terör örgütünden kaçan vatandaşların geri dönüşlerini kolaylaştırıcı her türlü önlemin alındığını ve alınmaya devam edileceğini, bölgedeki güvenlik ihtiyacı yolların yapım ve onarımlarına devam edildiğini, bölgedeki vatandaşların durumlarını iyileştirici tedbirlerin alınmasına devam edildiğini ve bu konuda büyük yatırımların yapıldığını vurgulamıştır.

Toplantının ikinci bölümünde öncelikle vekâletle idare edilen yönetici kadrolarına ve diğer boş kadrolara yapılacak atamalara ilişkin esas, usul ve ilkelerin kararlaştırılması üzerinde durulmuştur.

Bakan konuşmasını olağanüstü hal bölgesinde ve bu bölge hizmetleri için özveriyle çalışan bütün kamu görevlilerine, asker - sivil bütün güvenlik güçlerine, merkezi yönetimden taşraya her türlü desteği sağlayan idarecilere teşekkür ederek tamamlamıştır.

Türk Cumhuriyetleri Yerel Yönetimler Kurultayı

• İstanbul Silivri Klassis Otel'de 16 Haziran 1998 tarihinde düzenlenen Türk Cumhuriyetleri Yerel Yönetimler Kurultayı'na İçişleri Bakanı Murat BAŞESGİOĞLU da katılmış ve bir konuşma yapmıştır.

Bakan konuşmasında, Azerbaycan, Kazakistan, Kırgızistan, Türkiye, Türkmenistan ve Özbekistan Cumhurbaşkanlarının katılımlarıyla 21 Ekim 1996 tarihinde Taşkent'te gerçekleştirilen Türkçe konuşan ülkeler devlet başkanları IV. Zirve Toplantısı sonunda imzalanan Taşkent bildirisinde; Türk Cumhuriyetleri arasında kültür, eğitim, turizm, enformasyon, ekonomi, ticaret, enerji, ulaşım, çevre, uyuşturucu kaçakçılığı ve terörizmle mücadele alanlarındaki ilişkiler ve işbirliği hakkında ortak görüş ve önerilere yer verildiğini, bunun yanı sıra, yerel yönetimlerle hükümet dışı örgütler arasındaki ilişkilerin de güçlendirilmesinin kararlaştırıldığını ve alınan bu kararların hayata geçirilebilmesi amacıyla İçişleri Bakanlığı tarafından "Türk Cumhuriyetleri Yerel Yönetimler Kurultayı" adı altında bir proje hazırlandığını ve bu projenin ilgili tüm ülkelerin katkılarıyla gerçekleştirilme aşamasına geldiğini söylemiş ve şöyle devam etmiştir:

"Gelişmiş ülkeler tarafından kurulan blokların dışında kalma tehlikesiyle karşı karşıya olan ülkeler yeni bölgesel birlikler oluşturmalarının yollarını aramaktadırlar. Gelişmiş dünya toplundan içinde yer almayı hedeflemiş olan ülkelerimiz, tarihin ve coğrafyanın kendilerine bahsettiği fırsatları değerlendirmek zorundadırlar. Çevremizde ortaya çıkan gelişmelerden yararlanmak üzere yapılacak girişimlerin amaçlarından biri ülkelerimizi bölgesel işbirliği sayesinde daha güçlü konuma getirerek dünyadaki hareket yeteneğimizi artırmaktır.

Değerli konuklar,

Türk Cumhuriyetleri arasında her alanda geliştirilecek işbirliği ve yakınlaşmalar; bir yandan ülkelerimizin gelişmesine ve refahına katkıda bulunurken; diğer yandan dünyanın çok hassas olan bu bölgesinde tesis edilmeye çalışılan barışın temellerinden birini teşkil edecektir.

Avrupa Birliği ile Pasifik'de şekillenmeye başlayan ekonomik birlik arasında yer alan bölgede konumlanmış olan Türk dünyası, bu iki önemli blok arasında bağlayıcı bir rol oynamaya adaydır. 21. yüzyılın potansiyel güçleri arasında yer alan Çin'e ve çeşitli alanlarda işbirliğini geliştirmeye çalıştığımız Rusya Federasyonu'na olan komşu konumu da göz önünde bulundurulduğunda; böyle bir yakınlaşmanın önemi bir defa daha ortaya çıkmaktadır.

.....

Dost ve kardeş Türk Cumhuriyetleri'ndeki yerel yönetimler arasında düzenli ve sürekli bir işbirliğinin kurulması sürecinin ilk aşaması olarak planlanan bu kurultayda; bu yakınlaşma konusunda fikir birliğinin, teknik ve kültürel altyapının oluşturulmasının sağlanması, yerel yönetimlerin idari, ekonomik ve sosyal alanlarda karşılaştıkları problemlerin ortaya konması, bunların çözümüne yönelik tespitlerin yapılması ve yöntemlerin geliştirilmesi, yerel yönetimler arasındaki haberleşme ve diyalogun artırılması; sürekli iletişimin sağlanması için gerekli tedbirlerin tartışılması, yerel yönetimler konusunda ülkelerimizde ve dünya genelinde ortaya çıkan gelişmelerin izlenmesi ve ülkelerimizdeki yerel yönetim tecrübelerinin karşılıklı olarak paylaşılması amaçlanmaktadır."

Bakan konuşmasını 1 .Türk Cumhuriyetleri Yerel Yönetimler Kurultayı'nın üye ülkelere hayırlı olması ve kurultayın çalışmalarının başarılı geçmesi temennisi ile tamamlamıştır.

Hırvatistan içişleri Bakanının Ziyareti

• İçişleri Bakanı Murat BAŞESGİOĞLU, Hırvatistan İçişleri Bakanı Ivan PENİÇ ve beraberindeki heyet ile 17 Haziran 1998 tarihinde İzmir'de resmi görüşmelerde bulunmuştur.

Bakan görüşmeler esnasında yaptığı konuşmasında, iki ülke arasındaki dostluk ve kardeşlik ilişkilerinin güvenlik ve işbirliği faaliyetlerine de yansıdığını, suç ve suçlularla mücadele alanında büyük adımlar atıldığını, özellikle PKK terör örgütü ve örgütün bağlantılı yasa dışı faaliyetleri, uyuşturucu madde kaçakçılığı ve yasa dışı geçişler konularında Hırvatistan makamlarının yoğunlaşan duyarlılıklarını memnuniyetle karşıladıklarını ifade etmiştir.

Konuşmasının devamında, ülkemizin Hırvatistan gibi Batı Avrupa ülkelerine açılan güzergah üzerindeki bir nokta olması sebebiyle iki ülke arasında karşılıklı olarak etkin ve kapsamlı bir işbirliğinin önümüzdeki dönemde daha da arttırılarak devam ettirilmesini arzuladığını belirtmiştir.

Bakan daha sonra, Bakanlık olarak uluslararası işbirliğine atfedilen önem doğrultusunda, Bulgaristan ve Romanya ile imzalanan üçlü güvenlik işbirliği anlaşmasına Hırvatistan'ın da taraf olmasının, bölge güvenliğine yeni bir halkanın eklenmesine büyük katkı sağlayacağına inandığını ifade etmiş ve Bakanlık olarak Hırvatistan ile her alanda işbirliğini geliştirmek arzularını yinelemiş, yapılacak görüşmelerde yararlı sonuçlara ulaşılabacağına inancını vurgulayarak konuşmasını tamamlamıştır.

63 üncü Dönem Jandarma Subay Okulu Diploma Töreni

• Jandarma Subay Okulunun 63 üncü dönem diploma töreni 18 Haziran 1998 tarihinde Ankara'da yapılmıştır.

Törene katılarak bir konuşma yapan İçişleri Bakanı Murat BAŞESGİOĞLU, konuşmasının başında şunları söylemiştir:

"Jandarma Subay Okulundan başarı ile mezun olan genç teğmenlerin diploma töreninde, aranızda bulunmaktan ve bu vesile ile sizlere hitap etmekten duyduğum mutluluğu belirterek sözlerime başlamak istiyorum.

Öncelikle bu mutlu güne ulaşan ve jandarma teşkilatında görev alarak, vatanın ve milletin bölünmezliğini ve vatandaşlarımızın can ve mal güvenliğini koruyacak olan değerli genç arkadaşlarımı içtenlikle kutluyorum.

Ülkemizin, bugün iyi yetişmiş, çağdaş kültürü özümsemiş, milli ve manevi değerlere bağlı, vatan ve milletine hizmet aşkı ile dolu, sağlam karakterli elemanlara daha çok ihtiyacı vardır.

Toplumun huzur ve güvenliğinin sağlanması ve ülkemizin kalkınmasında eğitilmiş, iyi yetişmiş insan gücünün diğer kaynaklardan önde geldiği hepimizin malumlarıdır.

Bu nedenle bakanlık olarak, devletimiz ve ülkemiz açısından güvenlik hizmeti gibi hayati bir görevi üstlenecek olan güvenlik kuvvetlerinin yetiştirilerek halkımızın hizmetine vermeyi en büyük görev biliyoruz."

Bir bölgesel güç olan ülkemizin dünyanın en istikrarsız bölgesinde bulunduğunu, Ortadoğu gibi dünya güç odaklarının çatışma bölgesine komşu olan ülkemizin özellikle doğu blokunun dağılması üzerine Kafkasya ve Balkanlardaki gelişmelerden de yoğun olarak etkilendiğini, özellikle Doğu Avrupa ve Balkanlardaki gelişmeler ile Kafkasyadaki dünya güç dengesini etkileyen gelişmelerin ülkemize tarihi ve büyük sorumluluklar verdiğini, bu istikrarsız bölgede bir istikrar adası

durumunda olan ülkemizin, etkin politikalarından rahatsız olanlar bulunduğunu, çağın getirdiği yenileşmeyi toplumuyla, kurum ve kuruluşlarıyla yakalamak, çağdaş dünyadan kopmamak ve çağın getirdiklerini yakalamak için jandarma teşkilatımıza da büyük görevler düştüğünü, demokratik, katılımcı, çoğulcu, insan haklarına saygılı ve hukukun üstünlüğüne dayalı bir sistemin oluşturulmasında güvenlik güçlerimizin büyük katkısı bulunduğunu belirterek şöyle devam etmiştir:

"Özellikle ülkemizin son 14 yıl içerisinde yaşadığı ayrılıkçı terör eylemlerine yönelik olarak bugüne kadar yürütülen mücadelede her türlü olumsuz koşullara ve tehlikeli ortamlara rağmen jandarma teşkilatımızın fedakârca göstermiş olduğu üstün gayret ve kararlılık her türlü övgünün üzerindedir.

Bugün gelinen noktada bölücü terör örgütü, yapılan kararlı mücadele sayesinde büyük bir çöküntü içindedir. Özellikle yapıları bahar harekâtı sırasında çok sayıda militanını ve lojistik desteğini kaybetmiştir. Panik içinde olan örgüt, güvenlik güçlerimizle karşılaşmamaya büyük özen göstermektedir.

Uğradığı ağır kayıplar ve yediği ağır darbeler sonucunda, örgütün kendini artık toparlayabilmesi mümkün değildir. Sempatizanlarını da kaybeden örgüt sonunu getirecek büyük çöküntüyü dağınıklığı yaşamaktadır.

Güvenlik güçlerimizin azgın terörle mücadelesi ile hükümetlerin terörizmle mücadelesi paralel yürütülmüştür. Bu cümleden olarak özellikle doğu ve güneydoğu bölgelerimizin kalkınması ve bu bölgelerimizde yaşayan insanlarımıza çağdaş yaşam koşullarının götürülmesi için hükümetimiz bir dizi tedbir almış ve almaya devam edecektir."

Bakan yeni mezun teğmenlere hitaben de şunları söylemiştir:

"Sevgili genç teğmenler, sizler bugünden itibaren jandarma teşkilatımızda görev alacaksınız. Bu itibarla bu güzide teşkilatı ileriye götürme yolunda sizlere büyük görev ve sorumluluklar düşmektedir.

Meslek hayatınız boyunca yüce Atatürk'ün kurduğu Türkiye Cumhuriyeti devletini yine onun ilke ve inkılapları doğrultusunda savunmaya devam ediniz.

İnsan haklarına saygılı hukukun üstünlüğüne inanan, özgürlükçü, katılımcı ve çoğulcu demokrasi ilkelerine bağlı, devlet anlayışımızın koruyucusu ve izleyicisi olunuz.

.....

Sizler kendinizi sürekli olarak yenileyiniz. Böylece ülkemizin çağı yakalamasına yardımcı olunuz.

Devletimizin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü her koşulda sonuna kadar savunmaya ve kesinlikle korumaya kararlı olunuz.

Kapılarınızı vatandaşlarımıza açarak, karakolları halkımızın gönül rahatlığı içinde girebilecekleri yerler haline getiriniz.

Devletimizin gülüyüzünü ve sevecenliğini halkımıza göstererek bir sevgi yumağı oluşturunuz."

Bakan konuşmasını jandarma teğmenlere mesleki ve özel yaşamlarında sağlık, mutluluk ve başarılar dileyerek bitirmiş ve tören diplomaların verilmesiyle tamamlanmıştır.

53 üncü Dönem Polis Akademisi Diploma Töreni

- 53 üncü dönem Polis Akademisi mezunu Komiser Yardımcılarının diploma töreni 28 Haziran 1998 tarihinde yapılmıştır.

Törene Atatürk ve şehitlerimiz için yapılan saygı duruşu ile başlanmış, İstiklal Marşı'nın okunmasından sonra Akademi Başkanı'nın konuşması, mezunlar adına dönem birincisinin konuşması, Emniyet Genel Müdürünün konuşması ile devam edilmiştir.

Yapılan konuşmaların ardından yeni mezun Komiser Yardımcılarının diploma ve ödülleri verilerek tören, yaş kütüğüne plaket çakılması, hediye takdimi, yemin töreni ve tören geçişinin yapılması ile sona ermiştir.

Akademiden 1997-1998 eğitim - öğretim yılında 10'u Arnavutluk Cumhuriyeti, 9'u Azerbaycan Cumhuriyeti, 11'i Türkmenistan Cumhuriyeti ve 5'i ise KKTC vatandaşı olmak üzere 35'i yabancı uyruklu toplam 669 öğrenci, Komiser Yardımcısı olarak mezun olmuştur.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- Sivil Savunma Kolejinde 2 Şubat 1998 tarihinde Daire ve Müessese Sivil Savunma Amirleri için açılmış olan 385/78. Dönem "Sivil Savunma Amirleri Temel Eğitim Kursu" 3 Nisan 1998 tarihinde sona ermiştir. Kursu 63 Sivil Savunma Amiri katılmıştır.

- 20 Nisan 1998 tarihinde teşkilat personeli için Sivil Savunma Kolejinde açılan 386/14.Dönem "Aday Memurlar ve Teşkilat Personeli Sivil Savunma Temel Eğitim Kursu"na 111 personel iştirak etmiş olup, kurs 26 Haziran 1998 tarihinde tamamlanmıştır.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

- Bakanlığımız üst düzey yöneticileri için 16 Mart 1998 tarihinde açılmış olan "80.Dönem Bilgisayar Kursu"na 2 Merkez Valisi, 8 Mülkiye Başmüfettişi ile 1 Hukuk Müşaviri olmak üzere toplam 11 Mülki İdare Amiri katılmıştır. Kurs 3 Nisan 1998 tarihinde sona ermiştir.

- Bakanlığımız personelinin çalışmalarında daha verimli ve başarılı olmalarını sağlamak amacıyla 27 Nisan 1998 tarihinde başlatılan ve 16 GİH personelinin katıldığı "81 .Dönem Bilgisayar Kursu", 15 Mayıs 1998 tarihinde tamamlanmıştır.

- Vilayetler Hizmet Birliği Başkanlığının talebi doğrultusunda ikisi birleştirilerek gerçekleştirilen "4.Dönem İl Genel Meclisi Üyeleri ve 7.Dönem İl Özel İdare Müdürleri Kursu" 27 Nisan-1 Mayıs 1998 tarihleri arasında KKTC'nde gerçekleştirilmiş olup, kursa 77 İl Genel Meclisi Üyesi ve 78 İl Özel İdare Müdürü olmak üzere 155 kişi katılmıştır.

- Bakanlık Merkez Teşkilatı ve APK Merkez ve Taşra Teşkilatı Personelinin "İl ve İlçenin Gelişme Planının Yapılması" konusunda bilgi sahibi olmalarını sağlamak amacıyla 5-7 Mayıs 1998 tarihleri arasında Ankara'da düzenlenen "14.Dönem İl Planlama Personelinin Eğitimi Kursu"na merkez teşkilatından 10 kişi(4 MİA) ve taşra teşkilatından 89 olmak üzere toplam 99 kişi katılmıştır.

- 11 Mayıs 1998 tarihinde başlayan ve İl Mahalli İdare Müdürlerinin çalışmalarında daha verimli ve başarılı olmalarını sağlamak amacıyla Ankara'da düzenlenen "5.Dönem İl Mahalli İdareler Müdürleri Kursu"na70 kişi katılmış olup, kurs 15 Mayıs 1998 tarihinde sona ermiştir.

- Ankara'da yapılan ve 69 İl Basın ve Halkla İlişkiler Müdürü ile Bakanlığımızda görevli 3 GİH personeli olmak üzere 72 kişinin katıldığı "3.Dönem Basın ve Halkla İlişkiler Müdürleri Kursu" 25-29 Mayıs 1998 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

- Bakanlığımız 1998 yılı eğitim planı gereğince, Mülki İdare Amirleriyle bilfiil uygulama alanında bulunan Bakanlığımız güvenlik personelinin de insan hakları konusunda hizmet alanındaki değişme ve gelişmelere uyumunu sağlamak ve bu

konudaki hizmetin verim ve niteliğini yükseltmek amacıyla 8-26 Haziran 1998 tarihleri arasında üç grup halinde gerçekleştirilen 22. Dönem MİA (İnsan Hakları) Seminerinin I.Grubuna 10 Jandarma, 15 Emniyet ve 83 MİA olmak üzere 108 kişi, II.Grubuna 14 Jandarma, 19 Emniyet ve 80 MİA olmak üzere 113 kişi, III.Grubuna ise 27 Jandarma, 39 Emniyet ve 64 MİA olmak üzere 130 kişi olmak kaydıyla toplam 351 kişi katılmıştır.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 30 Mart-3 Nisan 1998 tarihleri arasında "Temel Visual Basic Kursu" düzenlenmiş olup, kursa katılan 16 personel kursu başarı ile bitirmiştir.
- 13 Nisan 1998 tarihinde başlayan "Olay Yeri İnceleme Kursu"na 30 personel katılmış olup, kurs 30 Nisan 1998 tarihinde sona ermiştir.
- 13-24 Nisan 1998 tarihleri arasında düzenlenen "PC (Kişisel Bilgisayar) Kursu"na katılan 17 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.
- 13-24 Nisan 1998 tarihleri arasında düzenlenen "Elektronik Santral Teknisyeniği Kursu"nda 5 personel eğitimden geçirilmiştir.
- 13-24 Nisan 1998 tarihleri arasında "Bilgi Toplama İhtisas Kursu" düzenlenmiş olup, kursta 147 personel eğitilmiştir.
- 20-24 Nisan 1998 tarihleri arasında düzenlenen "PC, Windows-95, Word, Excel ve MS Dos Kursu"na Merkez Teşkilatından katılan 17 personelin eğitimleri sağlanmıştır.
- 20 Nisan-2 Mayıs 1998 tarihleri arasında, 50 personel için "Çevik Kuvvet Hizmetiçi Eğitim Kursu" düzenlenmiştir.
- 20 Nisan-29 Mayıs 1998 tarihleri arasında düzenlenen "2.Dönem Temel Trafik ve Kaza İnceleme Kursu"na katılan personel kursu başarı ile tamamlamıştır.
- 27 Nisan-1 Mayıs 1998 tarihleri arasında, "Havameydanı Kontrol Noktası Amirleri Kursu" düzenlenmiş olup, kursa 30 personel katılmıştır.
- 27 Nisan 1998 tarihinde başlayan "PC, Windows-95, Word, Excel ve MS Dos Kursu"na 14 personel katılmış olup, kurs 8 Mayıs 1998 tarihinde tamamlanmıştır.
- 27 Nisan 1998 tarihinde başlayan ve 35 personelin katıldığı "Bomba İmha Uzmanı Yetiştirme Kursu" 17 Temmuz 1998 tarihinde sona erecektir.

- 28 Nisan 1998 tarihinde başlayan "Motorlu Araç Veri Giriş ve Sorgulama Kursu" 17 personele verilmiş olup, kurs 8 Mayıs 1998 tarihinde sona ermiştir.
- 43 amir sınıfı personel, 18 Mayıs-6 Haziran 1998 tarihleri arasında Eğitim Daire Başkanlığı Hizmetiçi Eğitim Ünitesinde "Çevik Kuvvet Eğiticileri Geliştirme Eğitimi Kursu"na katılmıştır.
- 25-31 Mayıs 1998 tarihleri arasında düzenlenen "Panzer Sürücü Kursu ve Kuleci Kursu"nda, İstanbul Çevik Kuvvet Şube Müdürlüğünde görevli 40, Diyarbakır'da görevli 40 personel eğitimden geçirilmiştir.
- 1-5 / 8-12 Haziran 1998 tarihleri arasında toplam 32 personele "Temel Visual Basic Programlama Kursu" verilmiştir.
- 10-12 Haziran 1998 tarihleri arasında 20 personele "Turizm Polisi İhtisas Kursu" verilmiştir.
- 13-28 Haziran 1998 tarihleri arasında 2'şer gün süreli 3 dönem halinde düzenlenen "Kolluğun Yetkileri, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Adli Tıp, Çocuk Yargılaması, İfade Alma Taktikleri ve Proaktif Polis Taktikleri" konulu seminare toplam 87 personel katılmıştır.
- 15-21 Haziran 1998 tarihleri arasında düzenlenen "Çevik Kuvvet Hizmetiçi Eğitim Kursu" na 1450 personelin katılması sağlanmıştır.
- 15-26 Haziran 1998 tarihleri arasında 13 personel için "Yarı ISDN Uyumlu Telefon Santralleri ile Telefon Makinalarının Bakım ve Arıza Tespit İhtisas Kursu" düzenlenmiştir.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

- BEMTAP-2000 (Bursa Emniyet Müdürlüğü Teknolojik Adaptasyon Projesi çerçevesinde uygun sistemin seçimini yapma ve uygulanan sistemleri yerinde görerek gerekli tespitleri yapmak üzere Bursa Emniyet Müdürlüğünde görevli Emniyet Amiri Müslüm SAYLI ile Komiser Nazif MOYA, 18-25 Nisan 1998 tarihleri arasında ABD'ye gitmişlerdir.
- 20-25 Nisan 1998 tarihleri arasında, Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Ersin YILMAZ, Güvenlik Daire Başkanı Arif SEZER, Asayiş Daire Başkanı Taner ARDA ve Dışilişkiler Daire Başkanı S.Nurten HALİLOĞLU, IPA Almanya seksiyonunun davetine icabet etmek üzere anılan ülkede bulunmuşlardır.

- 26-30 Nisan 1998 tarihleri arasında Almanya'da yapılan "Acil Müdahale Bot'u Ana Makine Testleri" konulu toplantıya Sahil Güvenlik Komutanlığından Müh.Ütğm.Semih VARDI katılmıştır.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Kriminal Polis Laboratuvarları Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Birol AYDIN, Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Komiser Cumhuriyet ARIKANOĞLU ile Bilgi İşlem Daire Başkanlığında görevli Komiser Taner YILDIRIM, Fransız Idmatics S.A .Firmasının Paris'deki tesislerinde inceleme yapmak üzere 27-30 Nisan 1998 tarihleri arasında Fransa'da bulunmuşlardır.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Muzaffer ALAT ile Emniyet Amiri Nail AYDIN 27 Nisan-1 Mayıs 1998 tarihleri arasında Belçika'da yapılan 24.Avrupa Uyuşturucu Bölüm Başkanları Toplantısı'na gitmişlerdir.

- 4.Uluslararası sanat eserleri kaçaklığı toplantısına katılmak üzere 28-30 Nisan 1998 tarihleri arasında Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Bülent AKDENİZ İtalya'da bulunmuştur.

- Fransa'da 3-9 Mayıs 1998 tarihleri arasında yapılan "Yarının Avrupasında Polisin Etiği Ne Olmalıdır?" konulu toplantıya Emniyet Genel Müdürlüğü Kriminal Daire Başkanı S.Cahit ÇENGEL ile Ankara Emniyet Müdürlüğünde görevli Şube Müdürü Halil ADSOY iştirak etmişlerdir.

- Sınırlarımızdaki güvenliğin sağlanması amacıyla kurulmasına karar verilen X-Ray sistemlerini yerinde incelemek üzere, Emniyet Genel Müdürlüğü Koruma Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Ali UZUNER, 3-13 Mayıs 1998 tarihleri arasında ABD, Fransa ve Almanya'da bulunmuştur.

- 6-8 Mayıs 1998 tarihleri arasında, Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Halil TUĞ, Terörle Mücadele ve Harekat Daire Başkanı M.İhsan YILMAZTÜRK, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkan Yardımcısı İsmail ÇALIŞKAN ile Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Nurten DEMİR Romanya İçişleri Bakanının davetine icabet etmek üzere anılan ülkede bulunmuşlardır.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Terörle Mücadele ve Harekat Daire Başkanı M.İhsan YILMAZTÜRK, 7 Mayıs 1998 tarihinde Romanya İçişleri Bakanı ile yapılan görüşmeler konulu toplantıya katılmak üzere Romanya'ya gitmiştir.

- Emniyet Genel Müdürü Necati BİLİCAN, Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Ertuğrul ÇAKIR ile Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanı Emin ARSLAN, Bakanlığımız ve Çin Halk Cumhuriyeti Kamu Güvenliği Bakanlığı arasında dostluk ve işbirliği ilişkileri ile ilgili toplantıya katılmak üzere, 8-16 Mayıs 1998 tarihleri arasında anılan ülkeye gitmişlerdir.

- 10-16 Mayıs 1998 tarihleri arasında K.İrlanda'da yapılan "Ulusal Seviyede İnsan Haklarının Korunması" konulu toplantıya katılmak üzere, Emniyet Genel Müdürlüğü Terörle Mücadele ve Harekat Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Bilal SEVİNÇ anılan ülkeye gitmiştir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Sırrı OĞUZ ile Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Komiser İbrahim CİHANGİR'in iştirak ettiği 132.uyuşturucu kaçakçılığının bastırılmasına yönelik Güneydoğu Çalışma Grubu Toplantısı 11-15 Mayıs 1998 tarihleri arasında Bulgaristan'da yapılmıştır.

- 11-15 Mayıs 1998 tarihleri arasında, sürücü belgeleri ve bunlara ilişkin işlemlerin firmanın İsrail'deki yerleşik merkezinde görülerek incelenmesi amacıyla Emniyet Genel Müdürlüğü Trafik Plan.Des.Daire Başkam Dr.Nihat KURTIÇ, Eskişehir Emniyet Müdür Yardımcısı Ahmet YÜCE, Trafik Plan.Des .Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Yüksel VARDAR, Trafik Plan .Des.Daire Başkanlığında görevli Başkomiser İsmail TERZİ ile Özel Kalem Müdürlüğünde görevli Komiser Ahmet ÇELİK İsrail'e gitmişlerdir.

- İngiltere'de 11-20 Mayıs 1998 tarihleri arasında yapılan MSC 69 uncu Dönem Toplantısı'na Dz.Kur.Alb.Harun EKİNCİ katılmıştır.

- 11-22 Mayıs 1998 tarihleri arasında Belçika'da yapılan Avrupa Sivil Havacılık Konferansı(ECAC)'na bağlı Sivil Havacılık Güvenliği Kursu'na Ankara Emniyet Müdürlüğünde görevli Emniyet Amiri Ahmet KARAGÖZ iştirak etmiştir.

- 12-17 Mayıs 1998 tarihleri arasında Hırvatistan'da yapılan 27.İnterpol Avrupa Konferansına katılmak üzere, Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanı Yalçın ÇAKICI sözkonusu ülkede bulunmuştur.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Asayiş Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Halil YILMAZ ile İnterpol Daire Başkanı Metin MEYDAN, araç tanımlama numarası toplantısı ve 5.motorlu araç suçları toplantısına katılmak üzere 17-21 Mayıs 1998 tarihleri arasında Fransa'ya gitmişlerdir.

- Novar GMBH Firmasının davetine icabet etmek üzere, İstanbul Emniyet Müdürlüğünde görevli Şube Müdürü Turan TUNA, İzmir Emniyet Müdürlüğünde görevli Şube Müdürü Vekili Murat KAPLAN, Ankara Emniyet Müdürlüğünde görevli Şube Müdürü Yaşar AKBAŞ ile Emniyet Genel Müdürlüğü Asayiş Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Levent ÇALIŞKAN, 19-22 Mayıs 1998 tarihleri arasında Almanya'da bulunmuşlardır.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Başkomiser Erdoğan ESER ile Komiser Yardımcısı Mehmet ÜNAL Romanya polis makamlarıyla görüşmelerde bulunmak üzere 19-23 Mayıs 1998 tarihleri arasında Romanya'da bulunmuşlardır.

- İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Yahya GÜR, Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Halil TUĞ, İstihbarat Daire Başkanı Sabri UZUN, Terörle Mücadele ve Harekat Daire Başkanı M.İhsan YILMAZTÜRK, Dışilişkiler Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Kurtuluş DÖNMEZER ile Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Muzaffer ALAT, 20-22 Mayıs 1998 tarihleri arasında yapılan 5.Ortak Komisyon Toplantısına katılmak üzere Bulgaristan'a gitmişlerdir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Terörle Mücadele ve Harekat Daire Başkanı M.İhsan YILMAZTÜRK, 20-22 Mayıs 1998 tarihleri arasında, "Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı, Terörizm ve Organize Suçlarla Mücadelede İşbirliği Antlaşması" konulu toplantıya katılmak üzere Bulgaristan'a gitmiştir.

- 22-29 Mayıs 1998 tarihleri arasında, Emniyet Genel Müdürlüğü Asayiş Daire Başkanı Taner ARDA ile Asayiş Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Levent ÇALIŞKAN Armor Holdings Inc.Firmasının davetine icabet etmek üzere A.B.D.'de bulunmuşlardır.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Kriminal Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Yakup KIZILKAYA patlayıcı test ve semineri konulu toplantıya katılmak üzere 24-29 Mayıs 1998 tarihleri arasında İsrail'e gitmiştir.

- 26-30 Mayıs 1998 tarihleri arasında suçluların iadesi, adli yardımlaşma ve uluslararası suçlara karşı ortak işbirliği konularında görüşmelerde bulunmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Sırrı OĞUZ Özbekistan'da bulunmuştur.

- 27-31 Mayıs 1998 tarihleri arasında Yunanistan'da yapılan sınır geçişlerinin kolaylaştırılması projesi kapsamında yapılan toplantıya, Emniyet Genel Müdürlüğü

Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkan Yardımcısı Mustafa İLHAN katılmıştır.

- 2-4 Haziran 1998 tarihleri arasında Romanya'da yapılan Güneydoğu Avrupa Birliği Geliştirme Toplantısına, Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Özer ÖZBEN katılmıştır.

- 8.Dünya Trafik Kongresi'ne katılmak üzere, Emniyet Genel Müdürlüğü Trafik Araştırma Merkezi Müdürü Süleyman İŞILDAR, 7-11 Haziran 1998 tarihleri arasında Portekiz'de bulunmuştur.

- Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Halil TUĞ, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanı Emin ARSLAN ile Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Komiser Yunus YAZAR, 7-12 Haziran 1998 tarihleri arasında yapılan Birleşmiş Milletler Özel Toplantısı'na katılmak üzere ABD'ne gitmişlerdir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanlığında görevli Komiser Hüseyin BAYRAKTAR ile Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Komiser Yakup ÇALIŞIR 2.merkezi ve Doğu Avrupa çalını sanat eserlerinin yasadışı kaçakçılığı toplantısına katılmak üzere 9-11 Haziran 1998 tarihleri arasında Macaristan'a gitmişlerdir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkanlığında Görevli Emniyet Amiri Kadir AY, 15-19 Haziran 1998 tarihleri arasında Bulgaristan'da yapılan sınır polisi ve mülteciler konulu toplantıya gitmiştir.

- 15-20 Haziran 1998 tarihleri arasında yapılan "II Paket 80 Sınıfı Bot Telsiz Cihazları FAT Testleri"ne katılmak üzere Sahil Güvenlik Komutanlığından Dz.Yzb.Muran SANI Almanya'ya gitmiştir.

- 17-19 Haziran 1998 tarihleri arasında, Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Halil TUĞ, Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkan Yardımcısı İbrahim SELVİ ile Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanı Emin ARSLAN uyuşturucu madde kaçakçılığı, uluslararası terörizm ve diğer örgütlü suçlarla mücadele anlaşması gereğince yapılan 4.Ortak Komisyon Toplantısı'na katılmak üzere Avusturya'da bulunmuşlardır.

- Karabük Valisi Cemal AYMAN başkanlığında, Sivil Savunma Genel Müdür Yardımcısı Fahri KESER ve Ankara Sivil Savunma Birliği Komutanı Ahmet Bumin

ŞENGÜN'den oluşan heyet 22-23 Haziran 1998 tarihlerinde Yunanistan'da düzenlenen "Sivil Savunma" konulu toplantıya katılmıştır.

- 1.Bomba İmha personeli Toplantısı'na katılmak üzere 22-26 Haziran 1998 tarihleri arasında Emniyet Genel Müdürlüğü Kriminal Polis Laboratuvarları Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Yakup KIZILKAYA Almanya'da bulunmuştur.

- Bulgaristan ile ülkemiz arasındaki sınır bölgesinde özellikle yangından korunma ve söndürme konularında işbirliği yapılması amacıyla Türk ve Bulgar yetkililerin katılımıyla Kapıkulenin Bulgaristan kesiminde 23 Haziran 1998 tarihinde yapılan toplantıya Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Sebahattin ÖZÇELİK, Afetler Şube Müdürü Kaya ŞENYURT ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Daire Başkanı Sabri YALIN katılmışlardır.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkanı İsmet TAŞHAN yasadışı güç, uyuşturucu madde kaçakçılığı konulu toplantıya katılmak üzere 25-26 Haziran 1998 tarihleri arasında Belçika'da bulunmuştur.

- Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Şevket AYAZ, Emniyet Genel Müdürlüğü Havacılık Daire Başkanı Mehmet ÇELİKER ile Havacılık Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Cengizhan ERKILIÇ,27 Haziran 1998 tarihinde ABD'de ve Belçika'da yapılan inceleme gezisine iştirak etmişlerdir.

- 28 Haziran 1998 tarihinde Lübnan'da yapılan uyuşturucu maddeler kontrol programı 33.dönem toplantısına katılmak üzere, Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkan Vekili İsmail ÇALIŞKAN anılan ülkeye gitmiştir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanı Yalçın ÇAKICI, 29 Haziran 1998 tarihinde Karadeniz Güvenlik İşbirliği Anlaşması Toplantısı'na katılmak üzere Yunanistan'a gitmiştir.

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

- 4 Nisan 1998 tarih ve 23307 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 98/48983 sayılı karar ile;

Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Şevket AYAZ’ın başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınması, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 76 ncı maddesi 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 gereğince uygun görülmüştür.

- 13 Nisan 1998 tarih ve 23312 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 98/48984 sayılı karar ile;

1- Emniyet Genel Müdür Yardımcısı M.Sabri KANLIKAVAK’ın başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınması,

2- Emniyet Genel Müdür Yardımcılığı görevine 1 .Sınıf Emniyet Müdürü APK Uzmanı Şevket AYAZ’ın atanması, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci 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 gereğince uygun görülmüştür.

- 21 Mayıs 1998 tarih ve 23348 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 98/11070 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.

19/5/1998 Tarihli ve 98/11070 Sayılı

Kararnamenin Eki

Adı ve Soyadı

Erhan TANJU

Aslan YILDIRIM

Eski Görevi

Merkez Valisi

Sivas Valisi

Yeni Görevi

Giresun Valisi

Merkez Valisi

• 11 Haziran 1998 tarih ve 23369 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 98/11162 sayılı kararnamenin eki listede görev yerleri ile ad ve soyadları yazılı şahısların karşılarında belirtilen görevlere atanmaları 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ile 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre uygun görülmüştür,

**8/6/1998 Tarihli ve 98/11162 Sayılı
Kararnamenin Eki**

<u>Adı ve Soyadı</u>	<u>Eski Görevi</u>	<u>Yeni Görevi</u>
Şinasi KUŞ	Nevşehir Valisi	Merkez Valisi
Necati BİLİCAN	Emniyet Genel Müdürü	Merkez Valisi

13 Haziran 1998 tarih ve 23371 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 98/49282 sayılı karar ile;

İçel İl Emniyet Müdürü Tuncay YILMAZ’ın başka bir göreve atanmak üzere bu görevinden alınması, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 76 ncı maddesi 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 gereğince uygun görülmüştür.

MEVZUAT BOLUMU
1 NİSAN 1998-30 HAZİRAN 1998 TARİHLERİ ARASINDA *ESMİ
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
1.4.1998	4354	Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Geçici Maddeler Eklenmesine Dair Kanunu	4.4.1998	23307
1.4.1998	4356	Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanunun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	4.4.1998	23307
2.4.1998	4358	Vergi Kimlik Numarası Kullanımının Yaygınlaştırılması ve Noterlik Kanunu, İcra İflas Kanunu, Tapu Kanunu, Karayolları Trafik Kanunu, Çekle Ödemelerin Düzenlenmesi ve Çek Hamillerinin Korunması Hakkında Kanun, Bankalar Kanunu, Posta Kanunu ile Pasaport Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	4.4.1998	23307
3.4.1998	4359	14.7.1965 Tarihli ve 657 Sayılı, 8.6.1949 Tarihli ve 5434 Sayılı, 5.3.1964 Tarihli ve 439 Sayılı, 30.4.1992 Tarihli ve 3797 Sayılı, 11.10.1983 Tarihli ve 2914 Sayılı Kanunların Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması ve 5.1.1961 Tarihli ve 222 Sayılı, 24.11.1994 Tarihli ve 4048 Sayılı Kanunların Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun	4.4.1998	23307
14.5.1998	4360	Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanunun İki Maddesinde Değişiklik Yapılması ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun	16.5.1998	23344
14.5.1998	4361	Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanunun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	16.5.1998	23344

1.6.1998	4362	Emniyet Teşkilatı Kanununun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	2.6.1998	23360
11.6.1998	4367	Yaş Sebze ve Meyve Ticaretinin Düzenlenmesi ve Toptancı Halleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun	14.6.1998	23372

			Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
183.1998	98/10844	Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı ile Kırgız Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Arasında Suçla Mücadele ve Toplumsal Güvenliğin Sağlanması Konularında İşbirliğine Dair Anlaşma'nın Onaylanması Hakkında Karar	20.4.1998	23319

III. BAKANLAR KURULU KARARLARI

			Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
1.4.1998	98/10918	Ordu Limanı'nın Yolcu Giriş-Çıkış Kapsısı Olarak Tespit Edilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	24.4.1998	23322
21.4.1998	98/10934	Pemoline İsimli Amphetamine Benzeri Bir Stimülan Olan Psikotrop Maddenin 2313 Sayılı Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanun Hükmüne Tabi Tutulmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	25.4.1998	23323
25.3.1998	98/10902	4463 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	1.5.1998	23329
27.4.1998	98/10987	Bodrum-Milas-Güllük Havaalanının Yolcu Giriş-Çıkış Kapsısı Olarak Tespit Edilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	9.5.1998	23337
20.4.1998	98/11018	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	16.5.1998	23344
1.6.1998	98/11158	Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar'da Değişiklik Yapılmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı	4.6.1998	23362
14.5.1998	98/11137	290 Kişiyi Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesi ve 96/7773 ve 97/9442 Sayılı Kararnamelerin Eki Listelerde Kayıtlı Bazı Kişiler Hakkındaki Hükmelerin İptaline İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	9.6.1998	23367
14.5.1998	98/11139	3535 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi ve 96/7912 Sayılı Kararın Eki Listede Kayıtlı İskender Demir Hakkındaki Hükmün İptali Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	9.6.1998	23367
27.5.1998	98/11192	184 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınması ve Türk Vatandaşlığına Alınan Bazı Kişiler Hakkındaki Hükmelerin İptaline Dair Bakanlar Kurulu Kararı	17.6.1998	23375

29.5.1998 98/11215	"Aydıncık İlçesi Belediyeler ve Köylere Hizmet Götürme Birliğinin Adının "Aydıncık İlçesi, Köylere Hizmet Götürme Birliği" Olarak Değiştirilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	17.6.1998	23375
27.5.1998 98/11201	7709 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	19.6.1998	23371
25.5.1998 98/11173	Türk Savunma Sanayii Politikası ve Stratejisi Esaslarına Dair Bakanlar Kurulu Kararı	20.6.1998	23378
4.6.1998 98/11234	1998 Yatırım Programının Düzeltilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	20.6.1998	23378
4.6.1998 98/11250	"Kırıkhan S2 Sulama Birliği"nin Adının "Karasu Sulama Birliği" Olarak Değiştirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	20.6.1998	23378
19.5.1998 98/11279	4046 Sayılı Kanun İle İhdas Edilen Bazı Kadroların Unvan ve Derecelerinin Değiştirilerek Bazı Kurumlara Tahsis Edilmesi ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye Bağlı Cetvellerin İlgili Bölümlerine Eklenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	29.6.1998	23387

IV. YÖNETMELİKLER

A - BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Tarihi Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
		Tarihi	Sayısı
23.3.1998 98/10811	Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	4.4.1998	23307
30.3.1998 98/10878	Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik	16.4.1998	23315
19.1.1998 98/10964	Devlet Memurları Sicil Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	12.5.1998	23340

B-BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Polis Koleji Giriş Yönetmeliği	6.4.1998	23309
Türk Silahlı Kuvvetleri Orta Öğretim Okulları Sınıf Geçme ve Sınav Yönetmeliği	18.4.1998	23317
Silahlı Kuvvetler Astsubay Hazırlama Okulları Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	18.4.1998	23317
Yardım Toplama Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik	29.4.1998	23327
Jandarma Genel Komutanlığı Teftiş Yönetmeliği	16.5.1998	23344

Türk Silahlı Kuvvetleri Sınıf Okulları Yönetmeliğinin 7 nci Maddesinde Değişiklik yapılmasına Dair Yönetmelik	30.5.1998	23357
Türk Silahlı Kuvvetleri Astsubay Sınıflandırma Yönetmeliğinin 3 üncü Maddesinin değiştirilmesine ve Ek-1 inci Maddesinin Yürürlükten Kaldırılmasına İlişkin yönetmelik	11.6.1998	23369
521 Sayılı Avda ve Sporda Kullanılan Tüfekler, Nişan Tabancaları ve Av Bıçaklarının Yapımı, Alımı, Satımı ve Bulundurulmasına Dair Kanunun Uygulanmasına ilişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	11.6.1998	23369
Karayolları Trafik Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	25.6.1998	23383

V. MÜŞTEREK KARARLAR

Tarihi Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
		Tarihi	Sayısı
10.4.1998 98/48942	Ordu İli Çatalpınar İlçesine Bağlı Gündoğdu Köyünün Güney Bağlısının Çatalpınar Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müşterek Karar	5.4.1998	23308
10.4.1998 98/49002	Trabzon İli Akçaabat İlçesi Yolbaşı Köyünün Derecik Belediyesine Bağlanması Hakkında Müşterek Karar	22.4.1998	23321
11.4.1998 98/49073	İzmir İli Menderes İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Türkmen Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İlin Torbalı İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına İlişkin Müşterek Karar	25.4.1998	23323
19.4.1998 98/49109	Karabük İli Safranbolu İlçesine Bağlı Ovacuma Köyü Merkez Olmak Üzere Ovacuma, Ovaköseler, Tintin, Hacıhasan ve Danişment Köylerinin Birleşerek "OVACUMA" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	1.5.1998	23329
19.4.1998 98/49110	Denizli İli Merkez İlçesine Bağlı Künarlar Köyünün Denizli Belediyesi Sınırları İçerisine Alınması Hakkında Müşterek Karar	1.5.1998	23329
1.5.1998 98/49140	Trabzon İli Of İlçesi Çaltılı Köyü Yalı Bağlısının Kıyı-cık Belediyesine Bağlanmasına İlişkin Müşterek Karar	14.5.1998	23342
10.5.1998 98/49171	Kütahya İli Merkez İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Bölücek, Dumlupınar ve Parmakören Köylerinin Birleşerek Bölücek Köyü Merkez Olmak Üzere "ÜÇLER" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	23.5.1998	23350
18.5.1998 97/48292	Sakarya İli Merkez İlçesine Bağlı Tavuklar ve Epçeler Köylerinin Birleşerek "BEKİRPAŞA" İsmiyle Belediye Kurulması Hakkında Müşterek Karar	29.5.1998	23356
1.6.1998 98/49279	Kütahya İli Merkez İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Alayunt, Büyüksaka ve Siner Köylerinin Birleşerek "ERENLER" İsmiyle Belediye Kurulmasına İlişkin Müşterek Karar	13.6.1998	23371

11.6.1998	98/49280	Gümüşhane İli Şiran İlçesine Bağlı Mertekli Köyünün Şiran Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair	13.6.1998	23371
11.6.1998	98/49281	Gümüşhane İli Şiran İlçesine Bağlı Karaköy Köyünün Şiran Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Hakkında Müşterek Karar	13.6.1998	23371

VI. GENELGELER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
1999 Mali Yılı Bütçe Çağrısı	16.6.1998	23374

VII. TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
1998 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Seri No: 10) (Kadro, Pozisyon ve İstihdam Esasları)	2.4.1998	23305
1998 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Seri No: 13-EK)	2.4.1998	23305
İthalat: (98/11) Sayılı Bazı Patlayıcı Maddeler, Ateşli Silahlar, Bıçaklar ve Benzeri Aletlerin İthaline İlişkin Tebliğ'de Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ	3.4.1998	23305
Yatırımlarda Devlet Yardımları ve Yatırımları Teşvik Fonu Esasları Hakkında Kararın Uygulanmasına İlişkin Tebliğ (98/1)	16.4.1998	23315
Türk Silahlı Kuvvetleri Mensuplarının Derneklere Üye Olmaları Hakkında Tebliğ	6.5.1998	23334

MEVZUAT METİNLERİ

EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ YÜKSEK ÖĞRENİM ÖĞRENCİ YURTLARI YÖNETMELİĞİNDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR YÖNETMELİK

Madde 1 - 12.6.1996 tarihli Bakan Onayı ile yürürlüğe giren Emniyet Genel Müdürlüğü Yüksek Öğrenim Öğrenci Yurtları Yönetmeliğinin 20 nci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Madde 20 - Yurtta kalmak isteyen öğrencilerin velileri, her yıl teşkilata yayını yapılan müracaat formlarını doldurarak, istenecek belgelerle birlikte kişinin kalmak istediği yurdun bağlı olduğu Polis Okulu Müdürlüğüne, Polis olmayan illerde İl Emniyet Müdürlüğüne, Ankara’da ise Daire Başkanlığına Yurt Şube Müdürlüğüne müracaat etmek zorundadırlar.”

Madde 2 - Aynı Yönetmeliğin 21 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştiril-

Madde 21 - Yurtlardan ilk defa yararlanacak olanların velileri, en geç 15 tarihine kadar istenecek belgelerle birlikte öğrencinin kalmak istediği yurdun olduğu Polis Okulu Müdürlüğüne, Polis Okulu olmayan illerde İl Emniyet Müdürlüğüne, Ankara’da ise Daire Başkanlığına bağlı Yurt Şube Müdürlüğüne müracaat ederler.

Her yıl önce yurtta kalan ve öğrenimlerini başarı ile devam ettiren öğrenciler- yurtta kalmak isteyenlerin 1-30 Ağustos tarihleri arasında, kalmak istediği yurtla bağlı olduğu Polis Okulu Müdürlüğüne, Polis Okulu olmayan illerde İl Emniyet Müdürlüğüne, Ankara’da ise Daire Başkanlığına bağlı Yurt Şube Müdürlüğüne müracaat etmeleri zorunludur.

Belirtilen tarihler arasında kayıt için müracaatta bulunmayanların müracaatları, kontenjan kaldığı takdirde değerlendirilir.”

Madde 3- Aynı Yönetmeliğin 22 nci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Madde 22 - Yurtlarda kalmak isteyen öğrencilerin velilerinin verdikleri belgeleri inceleyerek kabul edilecek öğrencileri tespit etmek üzere, Geçici Kayıt

Kabul Komisyonu kurulur. Komisyon; Polis Okulunda görevli bir şube müdürü yurttan sorumlu bir müdür ve bir amir olmak üzere üç kişiden oluşturulur. Okulu olmayan illerde Komisyon, İl Emniyet Müdürü'nün görevlendireceği şube müdürü ile yurttan sorumlu bir müdür ve bir amirden oluşur. Ankara'da yurttan sorumlu Daire Başkan Yardımcısı ile bir şube müdürü ve bir amirden oluşur.”

Madde 4 - Aynı Yönetmeliğin 23 üncü maddesi aşağıdaki şekilde değişmiştir.

“**Madde 23-** Komisyon, Ankara’da Daire Başkan Yardımcısının başkanlığı diğer illerde ise Komisyonda görev alan şube müdürlerinden kıdemli olanın başkanlığında üye tam sayısı ile toplanır. Kararlar oy çokluğu ile alınır, oyla çekimser kalınmaz.

Komisyon, bütün dilekçelerin incelenmesi sonuçlanıncaya kadar çalışmalar devam eder.”

Madde 5 - Aynı Yönetmeliğin 24 üncü maddesinin (A) fıkrasının (a) ben (B) fıkrasına aşağıdaki alt bent ve bentler eklenmiştir.

“A.

a-

7) Genel Bilgi Toplama Tahkikatı,

8) Adli Sicil Belgesi,

B.

4) Genel Bilgi Toplama Tahkikatı,

5) Adli Sicil Belgesi,”

Yürürlük

Madde 6 - Bu Yönetmelik onaylandığı tarihte yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 7 - Bu Yönetmelik hükümlerini İçişleri Bakanı yürütür.

(Bu yönetmelik, 14 Nisan 1998 tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe girmiştir

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI YAYIN YÖNETMELİĞİ'NDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR YÖNETMELİK

Madde 1-17 Kasım 1987 tarihli İçişleri Bakanlığı Yayın Yönetmeliği'nin 5 maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Yayın Kurulu

Madde 5- Bakanlığın yayın faaliyetlerinin bu yönetmelik hükümlerine göre yerine getirilmesini sağlamak üzere, Bakanlık Onayı ile, Kurul Başkanının başkanlığında, Yayın ve Dokümantasyon Dairesi Başkanı, bir Mülkiye Müfettişi, bir Basın Müşaviri, Eğitim Dairesi Başkanlığından bir görevli ile Kurul Başkanlığı'nca belirlenecek iki A.P.K. Uzman veya Yardımcısından oluşan bir Yayın kurulu teşkil olunur.

P.K. Uzman veya Yardımcılarından biri bu Kurulun raportörlüğünü yapar.

Yayın Kurulu üye sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve kararlarını da aynı çoğunluk esasına göre alır.

Alınan kararlar Bakanlık Makamının onayı ile kesinleşir.

Yayın Kurulunun sekreteryâ hizmetleri Yayın ve Dokümantasyon Dairesi başkanlığınca yürütülür.

Madde 2 - Bu Yönetmelik Bakanlık Makamınca onaylandığı tarihte yürürlüğe

Madde 3 - Bu Yönetmelik hükümlerini İçişleri Bakanı yürütür,

(Bu Yönetmelik, 11 Mayıs 1998 tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe girmiştir.)

**EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ MORAL EĞİTİM
MERKEZLERİ KURULUŞ, GÖREV VE ÇALIŞMA
YÖNERGESİNİN BAZI MADDELERİNİN DEĞİŞTİRİLMESİ
BAZI MADDELERİNE İLAVE YAPILMASINA DAİR
YÖNETMELİK**

Madde 1 - 14.02.1989 tarihinde onaylanan “Emniyet Genel Müdürlüğü Moral Eğitim Merkezleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönergesi”nin 3 üncü maddesi aşağıdaki bent ilave edilmiştir.

“e) Günü Birlik: Sosyal Tesislere giriş kartı verilenlerin Emniyet Genel Müdürlüğüne ait Sosyal Tesislerin barınak kısmı dışındaki diğer kesimlerinden faydalanması”

Madde 2 - Aynı Yönergenin 53 üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Madde 53 - Teşkilat mensuplarımızın, anne ve babası, mensup refakatinde, Merkez ve bağlı tesislerinden faydalanırlar. Ayrıca refakat için gelenler günü birlik istifade ettirilir.”

Madde 3- Aynı Yönergenin 54 üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Madde 54 - Aşağıda belirtilen kişiler merkez ve bağlı tesislerden gününbirlik istifade edebilirler.

a) 18 yaşından büyük öğrenime devam etmeyen erkek çocukları,

b) Evli bulunan kız ve erkek çocukları ile beraberindeki eş ve çocukları,

Madde 4 - Aynı yönergenin 56 ncı maddesine aşağıdaki fıkra ilave edilmiştir.

“Yönergenin 53 ve 54 üncü maddesinde belirtilen kişilerin, bu maddesinin (a), (b) ve (c) bentlerinde istenen belgelere ilave olarak vukuatlı nüfus kayıt örneği ile birlikte Genel Müdürlüğe müracaat etmeleri halinde, belirtilen tesislerden günü birlik yararlanmalarını sağlayacak Sosyal Tesislere Giriş Kartı verilir.”

Yürürlük

Madde 5 - Bu Yönerge, İçişleri Bakanı tarafından tastik olduğu tarihten itibaren yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 6 - Bu Yönergeyi, Emniyet Genel Müdürlüğü yürütür.

(Bu Yönerge, 28 Mayıs 1998 tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe girmiştir.)