

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 70

EYLÜL 1998

SAYI: 420

İÇİNDEKİLER

Doç. Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ	: Ortaasya Türksel Cumhuriyetleri'nde Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi	1
Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN	: Çevre Korumacı Politikaların Başarısında Mülkiyet Hakları Yönüyle Devletin Rolü.....	25
Hamit PALABIYIK	: Çevre Sorunu Olarak Kentsel Katı Atıklar (Çöpler) ve Entegre Katı Atık Yönetimi	45
Şerif ÖNER	: Kentleşme ve Modernleşmenin Siyasal Davranışlar Üzerindeki Etkisi	65
A. Hayrettin KALKANDELEN	: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (Süreç ve Aşamalar).....	97
Metin KUBİLAY	: Türkiye'de Mülki İdare Sistemi.....	111
Kadir KOÇDEMİR	: Küresel Rekabet ve Sosyal Devlet.....	135
Raci KILAVUZ	: İdari Reform Olgusu ve Türkiye'de İdari Reform Çalışmaları	163
İsmail EROĞLU	: Avrupa İçin Uzlaşmazlık Yönetim Merkezi.....	185

İZ BIRAKAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ

Mehmet ALDAN	: Mehmet Vehbi BOLAK.....	197
HABERLER	: İçişleri Bakanlığı'ndan Haberler.....	211

MEVZUAT

Seval ALANKAYA	: 1 Temmuz 1998-30 Eylül 1998 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat.....	243
	Mevzuat Metni.....	252

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-3216

İDARECİLER,

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

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

ORTAASYA TÜRKSEL CUMHURİYETLERİNDE YEREL YÖNETİMLERİN GÜÇLENDİRİLMESİ

Doç. Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ*

GİRİŞ

Sovyetler Birliği'nin 1917'de Lenin ile başlayan ve kuramsal köklerini Marx'dan alan kollektif mülkiyet, merkezi planlama ve demokratik hiyerarşi anlayışlarına dayalı alternatif bir Devlet düzeni kurma girişimi yaklaşık 70 yıllık bir denemeden sonra Gorbaçov'un Devlet Başkanlığı döneminde 1980'leri kapsayan 10 yıllık bir süre içerisinde tümüyle sona ermiştir. Bu dönem içinde çeşitli etnik grupları içinde barındıran 15 Cumhuriyet' in hemen hepsi ayrı bir bağımsız Devlet konumuna gelmiştir. Batıda Letonya, Estonya ve Litvanya, güneyde Beyaz Rusya ve Ukrayna ve güneydoğuda, Orta Asya'da, Azerbaycan, Kırgızistan, Türkmenistan, Özbekistan ve Kazakistan bu yeni bağımsız devletlerin en önde gelenleri olmuştur.

Yeni ve bağımsız bu devletlerin temel özelliği ise yaklaşık 70 yıldan bu yana içinde yer aldıkları devlet düzeni anlayışından uzaklaşmaya çalışmak ve daha demokratik ve özgürlükçü bir siyasal yapı içinde yaşamlarını sürdürmeye çalışmaktır.

Yönetim yapısının daha demokratik kılınmasının ve özellikle de yerel yönetimlerin evrensel demokrasinin temel özelliklerini içinde barındırabilen bir biçimde geliştirilmesinin bu ülkelerdeki demokratikleşme çabalarına önemli ve olumlu katkılar getireceği bilinmektedir.

Evrensel anlamı ile demokratikleşme kavramının yerel yönetimler açısından ifadesi ise yerel yönetimlerin kararalma ve yürütme organlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve halkın kendi kendisini yönetebileceği bir kararalma ve yönetim ortamının oluşturulmasıdır.

*Çevre Bakanlığı Eski Müsteşarı.

Çağdaş yerel yönetimler anlayışının temel özelliği ise iyi bir örgütsel yapıya sahip, yönetsel beceri düzeyi gelişmiş ve kaynak planlaması konusunda yetkinliğini kanıtlamış, özcesi verimli ve etkili çalışabilen, bir kurumsal yapının işlerliğe kavuşturulmasıdır.

Bu bağlamda, Ortaasya Türksel Cumhuriyetleri'nde yerel yönetimlerin güçlendirilmesini öngören her türlü girişimin iki temel hedefi olmalıdır: evrensel demokratik kurallara uygun bir temsil ve kararalma düzeni oluşturmak ve çağdaş yönetim bilimi kurallarına uygun etkili ve verimli çalışan kurumsal yapılar kurmak.

Ancak, hemen belirtmelidir ki, bu temel hedeflerin gerçekleştirilmesi uğraşlarının önünde önemli kısıtlar ve engeller bulunacaktır. Bunlardan en önemlisi de devir alınan eski yönetsel yapının, en azından ilkesel, düşünsel ve kuramsal olarak, izlerini ve etkilerini halen sürdürmekte olmasıdır. Oluşturulacak yeni yapı ile ilgili kuramsal çerçevenin henüz belirlenmemiş olması, bu yolda topluma tanıtıcı, eğitici ve benimsetici yayınların yapılmamış olması ve bunlardan daha önemli olarak, yeni yapıyı bilen ve uygulayabilen uzmanların ve yöneticilerin sayılarının azlığı ilk akla gelen kısıtlar olacaktır.

Bu bağlamda üzerinde durulması ve çözümlenmesi gereken ilk iki ana konudan birincisi Sovyetler Birliği dönemindeki ülke yönetiminin kurumsal yapısını kısaca anımsamak ve bu yapının bugün devam etmekte olan izlerini belirlemek ve ikincisi de yeni Cumhuriyetler tarafından bu yapı yerine getirilmeye çalışılan yeni kurumsal yapının temel kuramsal ve kurumsal özelliklerini ortaya çıkarmak olmalıdır.

SOVYETLER BİRLİĞİ DÖNEMİNDE YÖNETİM

Devlet Yapısı

Sovyetler Birliği döneminde uygulanan yönetim modeli Cumhuriyetlerden ve özerk bölgelerden oluşmaktadır. Bu birimler kendi iç yönetimlerinde özgür ve serbesttirler. Merkezde hazırlanan ekonomik plan tüm Cumhuriyetlerin ülke bütünlüğü içindeki bireysel rollerini belirlemekte, buna göre kaynak dağıtımını planlamakta ve yönetsel kararlar adına 'demokratik özekçilik' denilen aşağıdan yukarıya doğru bilgi akımı ve yukarıdan aşağıya doğru bir emir ve komuta zincirinden oluşmaktadır.

Sovyetler Birliği 'nde üstün ve egemen olan tek güç Komünist Parti 'dir. Marksist ve Leninist ilkeler üzerine dayalı olan Parti ülkenin en önde gelen gü-

cü ve yol göstericisidir. Bu anlayış çerçevesi içinde ülkede klasik anlamda bir 'erkler ayrılığı' kavramı yoktur. Her erk, işbirliği ve eşgüdüm anlayışı çerçevesinde, Parti tarafından belirlenen politikaların uygulanmasından sorumludur.

Bu bağlamda, hem Cumhuriyetler ve özerk bölgeler kendi yasama organlarına sahip bulunmakta ve hem de Birliğin genel yasama organı olarak görev yapan Yüksek Sovyet'de temsil edilmektedir. Yüksek Sovyet her 300.000 kişinin 1 üye ile temsil edildiği 'Birlik Sovyeti'nden ve 750 üyeli 'Uluslar Sovyeti'nden oluşur.

Federal yürütme organı da yasamaya benzer şekilde örgütlenmiştir. Birlik ve Uluslar Sovyetlerinin toplantıda olmadıkları dönemde görev yapmak üzere oluşturulan 'presidyum' 1 sekreter, 15 sekreter yardımcısı ve Yüksek Sovyet tarafından seçilen 16 üyeden oluşur. Kesin bir zorunluluk olmamakla birlikte Presidyum Başkanı hem Devletin ve hem de Komünist Parti'nin başıdır. Bu nedenle Parti ve Devlet ikilemi ve birlikteliği Devlet yapısının temel özelliği olmak durumundadır. Sovyetler Birliği Başkanı Bakanlar Konseyi'nin yani yürütme organının başıdır. Bakanlar Konseyi Yüksek Sovyet tarafından seçilmektedir. Ancak Bakanlıklar tüm ülkeyi kapsayacak şekilde alanda örgütlenmediği için özerk- sel yönetimin etkisi sınırlıdır. Buna karşılık, özerk sel yönetimin alanda varlığını sürdüren kurum ise Parti'dir. Hükümetin alana yayılmasındaki sınırlılığa karşın Parti en alt yerleşim yerlerinde bile örgütlenmeye sahiptir.

Cumhuriyetlerin Devlet yapısı da Federal yapıya önemli bir benzerlik göstermektedir. Cumhuriyet Yüksek Sovyeti Federal Yüksek Sovyete benzer bir yapı göstermektedir. Her Cumhuriyet'in kendi Presidyum'u ve Yüksek Cumhuriyet Sovyeti tarafından seçilmiş bakanlar konseyi vardır.

Özerk bölgeler, ister hiç bir Cumhuriyet içinde kalmayan tam anlamıyla özerk ya da isterse Cumhuriyet sınırları içinde kalan özerk bölge olsun benzer örgütlenme biçimlerine sahiptir. Özerk bölgeler kırsal veya endüstriyel görünüm alabilmektedir. Bu bölgelerde 'özerk bölge sovyetleri' kurulmakta ve bu örgüt tarafından seçilen bir 'yürütme kurulu' bölgenin yönetiminden sorumlu olmaktadır.

Aynı yapı, Cumhuriyetler ve özerk bölgeler içinde yer alan kentlerde, kasabalarda ve köylerde de uygulanmaktadır. Her kentin, kasabanın ve köyün kendi sovyeti vardır. Yürütmeye ilişkin işlevler sovyet tarafından seçilen yürütme kurulu tarafından yerine getirilmektedir.

Komünist Parti

Sovyetler Birliği'nde Komünist Parti Devlet yönetiminin tek ve en etkili gücüdür. Ekonomik, siyasal ve toplumsal yaşamı ilgilendiren tüm kararlar Komünist Parti tarafından alınır. Ülkede en üst güç Parti'dir. Daha önce sözü edilen 'demokratik özekçilik' parti yönetiminin en önemli çalışma özelliğidir. Buna göre, parti organları ve yöneticileri en alttan en üste doğru seçilirler ve en üstte belirlenen politika ilke ve kararları aynı anlayış çerçevesinde yukarıdan aşağıya doğru kesin bir bağlılık içinde uygulanırlar.

Bu bağlamda Parti en alt düzey de dahil olmak üzere her bir ekonomik birimde ve yerleşim biriminde örgütlenir. Endüstriyel birimlerde, tarımsal birimlerde, hizmet sektöründe ve köylerde yerel parti örgütleri kurulur. Bunların üzerinde kırsal kasaba (rayon), endüstriyel kent (baro) ve bölge (oblast) parti örgütleri yer alır. Her Cumhuriyetin (kraj) kendi Komünist Partisi vardır. Bu partiler merkezde tek bir partinin içinde yer alırlar. Partinin en yetkili organı Parti Kongresi'dir. Parti sekreteri partinin en üst yöneticisi ve temsilcisidir. Partinin en üst karar organı Parti Kongresi tarafından seçilen ve Kongre'nin toplanmadığı zamanlarda onun adına görev yapan merkez komitesi ve politbürodur. Cumhuriyetlerde ise parti kongresi en yüksek karar organı olarak görev yapar. Örgütlenme biçimi federal düzeydeki parti örgütlenmesi ile aynıdır. Parti içi örgütlenmesi bakımından merkez komite, büro ve sekreterlikten oluşur.

Devlet Aygıtı ile Komünist Parti Arasındaki İlişkiler

Sovyetler Birliği sistemine temel özelliğini kazandıran unsur ise Devlet birimleri ile Parti birimlerinin içiçeliğidir. 'Çift görevlilik' olarak isimlendirilebilecek bu sistemde aynı düzeydeki parti ve devlet yöneticiliği görevi aynı kişi üzerinde birleşebilmektedir.

En üst düzey olan Birlik düzeyinde yasama organı Yüksek Sovyet iken Parti bu düzeyde Parti Kongresi şeklinde örgütlenmektedir. Yürütme organının görevleri Presidyum ve Bakanlar Konseyi tarafından yerine getirilirken Parti çalışmaları bu düzeyde presidyum ya da politbüro tarafından yerine getirilmektedir. Parti sekreteri ile presidyum başkanı aynı kimseler olabilmektedir.

Aynı yapı Cumhuriyetlerde de egemendir. Cumhuriyet Sovyeti Cumhuriyetin en yüksek yasama organıdır. Buna karşılık Parti'nin en yüksek karar organı parti kongresidir. Bu organlar toplantıda olmadığı zaman presidyum ve bakanlar konseyi yasama organı adına ve presidyum ya da merkez komite parti adına görev yapmaktadır.

Aynı yapılanma bölge, kent, ilçe ve kasaba sovyetleri ile köy sovyetlerinde de görülmekte ve bu düzeylerde de Devlet yöneticiliği ile parti yöneticiliği aynı kimseler üzerinde birleşebilmektedir.

Bu sistem nedeniyle parti ve Devlet işleri arasında ayırım tümüyle ortadan kalkmakta ve parti ve Devlet yönetimi özdeşleşmektedir.

Yerel Yönetimler

Yukarıda belirlenen durum Sovyet sistemi içindeki yerel yönetimlerin temel özelliklerini ortaya koyması bakımından büyük bir önem taşımaktadır. Açıkça görüldüğü üzere sovyet sisteminde özeysel yönetimden ayrı bir ‘yerel yönetim’ anlayışı yoktur. Her düzeyde oluşturulan sovyetler görevli oldukları bölümde/birimde/bölgede tüm Devlet hizmetlerinin yerine getirilmesi sorumluluğunu taşımaktadırlar. Kamu hizmeti üretmek durumunda olan örgütler bu çerçevede oluşturulmaktadır. Bu bağlamda, yerel yönetim kavramı ülkenin taşra yönetimi ile aynı anlama gelmekte ve kamu hizmetlerinin ‘özeysel’ ya da ‘yerel’ olarak ayırımı anlamını yitirmektedir.

Bu çerçevede altı çizilmesi gereken temel bulgular şunlar olmalıdır:

* Sovyet sistemi içinde yerel yönetim kavramı, klasik anlamda, üniter Devlet anlayışına dayalı kıta Avrupası’nda görülen yerel yönetim ya da özeysel yönetimin taşra örgütlenmesi modelinden çok federatif Devlet anlayışına dayalı Anglo-Saxon yönetim biçimlerinde görülen sınırlı özeysel yetkilerin merkezde toplanması ve buna karşılık tüm kamu görevlerinin alanda örgütlenmiş birimler aracılığı ile yerine getirilmesini öngören modele benzerlik göstermektedir.

* Ancak, sovyet sistemi ile Anglo-Saxon yönetim modeli arasındaki temel farklılaşmalar ise, yerel yönetimlerde organların halkın doğrudan oyu ile göreve getirilmeleri, farklı partilerin seçimlere rakip olarak katılmaları, kararalma ve uygulama erklerinin farklılaşması ve bu farklılaşmayı güvence altına alacak ‘fren ve denge’ unsurlarının oluşturulması yerine göreve getirmede ‘atama’nın ön plana çıkması, erkler arası ayırımın reddedilmesi ve tek partinin egemenliğinin güvence altına alınmış olmasıdır.

* Anglo-Saxon ülkelerinde yerel yönetim birimlerinin birbirleri üzerinde herhangi bir ‘üstlük’ ya da ‘vasilik’ yetkisi yok iken sovyet modelindeki ‘demokratik özekçilik’ sistemi tam tersi bir anlayışı ve yaklaşım biçimini sergilemektedir.

* Kıta Avrupası ve Anglo-Saxon modellerinde sahip olunan kapitalist anlayış ve özel mülkiyet yerine Sovyetler Birliği’nde egemen olan toplu mülkiyet ve

üretim araçlarının mülkiyetinin topluma ait olması yerel yönetimler açısından önemli farklılaşma yaratmaktadır. Sovyet sistemi dışındaki ülkelerde yerel yönetimler endüstriyel ya da tarımsal ekonomik işletmelerle uğraşmak durumunda değil iken Sovyet modelinde ‘sovhöz’ ve ‘kolhoz’lar birer ekonomik yerel yönetim birimi olarak ortaya çıkmaktadırlar.

Özetlemek gerekirse, sovyet sisteminde yerel yönetimler (sovyetler) özek- sel yönetimden ayrı ve onun tamamlayıcısı olan birimler değil fakat siyasal erkin alandaki temsilcisidirler. Bu bakımdan klasik anlamda yerel yönetim kavramından önemli bir farklılık göstermektedirler. Sovyet modeline en yakın yerel yönetim modelini, kendisi gibi federal Devlet anlayışına dayalı olan Anglo-Saxon modeli oluşturmaktadır. Yukarıda belirtilen nedenlerle sovyet modelini Devletin ve yürütme organının ülke çapındaki genel örgütlenme modelinden ayrı düşünebilmek olanağı yoktur.

TÜRKSEL CUMHURİYETLERDE BAĞIMSIZLIK SONRASI YÖNETSEL YAPILANMA

Genel Olarak

Sovyetler Birliği’nde Gorbaçov ile başlayan ancak aslında özeksel yönetimin Cumhuriyetlerin ekonomik kaynak gereksinmelerine yanıt vermekte yetersiz kalmasından kaynaklanan “prestroika” ve “gladsnost” girişimleri kendi amaçlarını aşan ürünler vermiş ve Cumhuriyetlerin bağımsızlıklarını kazanmaları ile sonuçlanmıştır.

Yeni bağımsızlığın kazanan bu ülkelerin temel ortak özellikleri aşağıda belirtilmiştir.

* Bu ülkeler Marksist-Leninist Devlet anlayışını, Parti ve Devlet’in aynılığını reddetmekte, temel insan hak ve özgürlüklerini güvence altına almaya çalışmakta ve özel mülkiyet ve özgür girişim hakkına dayalı bir ekonomi yaratmak istemektedirler. Bu istek devralman sistemin dayandığı mantık ile birlikte ve tümü ile değiştirilmek istenmesi anlamına gelmektedir.

* Bu devletlerin hepsi ‘üniter’ Devlet anlayışına dayalıdır. Ancak, bazılarının içinde özerk Cumhuriyetler yer alabilecektir. Bu özerk Cumhuriyetler kendi içlerinde bağımsız olacak ancak Parlamentoda temsil edileceklerdir.

* Yeni kurulan Devletler, eskiden çok farklı olarak, Devlet erkleri (yasama, yürütme ve yargı) arasında ayrıma gitmekte ve erkler arasındaki ilişkiyi dengelemeye çalışmaktadırlar.

* Anayasalarında özeksel görev-yerel görev ayrımı yer almamaktadır.

Türksel Cumhuriyetlerde Devlet Yapılanması: Özbekistan Örneği

Ortaasya Türksel Cumhuriyetleri'ni temsil edebilecek örneğin Özbekistan olduğu düşünülmektedir. Ülkelerin tümünün incelenememesinin zaman, yer ve belgesel kaynak yetersizlikleri nedenleriyle olanaklı olmaması tek bir ülkenin model olarak ele alınmasını zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda, Özbekistan ile ilgili düzenlemelerin gözden geçirilmesinin tüm bölge için de yeterli ölçüde bilgi verici olacağı varsayılmıştır. Bu amaçla, Özbekistan'da 8 Aralık 1992 tarihinde kabul olunan Anayasa inceleme konusu yapılmıştır.

Özbekistan, yukarıda genel olarak belirtilen ilkeler çerçevesinde, Devlet aygıtını yasama organı olan Meclis'ten, yargıdan ve yürütmeden oluşturmaktadır. Yürütme organının başı aynı zamanda Devletin de başı olan ve halk tarafından 5 yıl için seçilen Cumhurbaşkanı'dır. Kanun teklif etme yetkisi yalnızca Cumhurbaşkanı'na aittir. Cumhurbaşkanı, tam bir dokunulmazlık kurumu içerisinde, meclis başkanını, başbakan ve başbakan yardımcılarını, bakanlar kurulu üyelerini ve Anayasa Mahkemesi Başkanı'nı atamak ve görevlerine son vermek yetkisine sahiptir.

Belirtilen bu siyasal yapılaşma Cumhurbaşkanı'nın Devlet yönetiminde tek yetkili odak olduğu anlamına gelmektedir. Anayasa'nın hazırlanmasında en fazla yararlanılan kaynak olduğu bilinen ABD Anayasası'nda öngörülen Başkanlık sistemine benzer bir yapılanmayı öngören yeni model bu ülkeden farklı olarak erklerin ayrılığını kabul etmekle birlikte erklerin bağımsızlığını reddetmekte, 'fren ve denge' sistemlerini kurumsallaştırmamakta ve tam tersine olarak Cumhurbaşkanı'na bu kurumlar üzerinde de denetleyici ve etkileyici olmak yetkisini vermektedir.

Yürütme organı iki ayrı aşamadan oluşmaktadır. Bunlardan birincisi başkentte oluşan bakanlıklar ve ikincisi de alanda oluşan yönetim birimleridir.

Yerel Yönetimler

Özbekistan Anayasası bakanlıkların taşra örgütlenmesinden söz etmemektedir. Buna karşılık, yerel yönetimlerle ilgili bölümde iller (hakimlik), ilçeler, kentler ve belediyelerle ilgili kavramlar yer almaktadır. Ancak, burada geçen yerel yönetim kavramı klasik anlamda yerel yönetim kavramından farklılıklar göstermektedir. Sözü edilen yerel yönetim kavramı aslında yürütme organının alandaki örgütlenmesi biçimi anlamına gelmektedir.

Yürütme organının alanda örgütlenmesi bakımından ülkenin (Karakalpakistan Özerk Cumhuriyeti dışında) illere ve illerin de ilçelere ayrıldıkları görülmektedir.

Bu arada bu iller içinde yer alan kentlerde belediye (kentsel ‘hakimlik’) örgütü kurulmaktadır. Kırsal kesimde kentsel özellik kazanmış yerleşim yerlerinde de belediye örgütü kurulması öngörülmektedir.

Ancak, Özbekistan Anayasası’nda kullanılan kavramlarla Türkiye’de kullanılmakta olan kavramlar arasındaki isim benzerliği herhangi bir yanılmaya yol açmamalıdır. Anayasa’da geçen bu kavramlar aslında birer ‘hakimlik’ olarak isimlendirilmektedir. ‘Hakim’lerin, yani hükmedenlerin (yöneticilerin) yönetsel konumu Cumhurbaşkanı’nın ülke yönetimindeki durumuna benzemektedir.

İl valisi (hakimi) ile büyük kentlerin belediye başkanları (hakimleri) Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve ‘halk vekilleri kurulu’ tarafından atama onaylanmaktadır. Daha küçük kentlerin belediye başkanları ise ilçe ‘hakimi’ tarafından göreve getirilmektedir.

Bu durum, yerel yönetimlerin başındaki yöneticilerin halk tarafından seçilmediklerini ve atama yoluyla göreve geldiklerini göstermektedir.

Ancak, bu uygulama biçimi il ‘hakimleri’nin belediye başkanları üzerinde herhangi bir emir, komuta ve vasilik yetkisine sahip olduğu anlamına gelmemektedir. Hatta, uygulamada özellikle büyük kentlerin belediye başkanları il ‘hakimleri’nden daha etkili olabilmektedir. Buna karşılık il ‘hakimleri’nin ilçe hakimleri üzerindeki etkisi daha belirgindir.

Öte yandan Anayasa’da yerel yönetimlerle ilgili ‘meclis’ kavramına da yer verilmediği ve yalnızca, açıklaması yapılmayan ‘halk vekilleri kurulu’ndan söz edildiği görülmektedir. Bir anlamda, ‘meclis’e benzeyen bu kurula üyelerin seçimle geleceği ve görev süresinin 5 yıl olduğu belirtilmektedir.

Ancak, Anayasa’nın 102 nci maddesinde yer alan hüküm gözönüne alındığında, halk vekilleri kurulunun daha çok yerel halkı temsil etme işlevi ile donatıldığı ve buna karşılık bu bölgelerde yasa yapmak (kararname çıkarmak) ve bunları uygulamak yetkisinin il, ilçe (kırsal kesim) ve şehir (kentsel kesim) hakimlerine ait olduğu belirtilmektedir.

Köylerde ve kentsel yerleşim yerlerinin alt birimleri olan mahallelerde ise 2.5 yıl süre ile görev yapacak ‘başkanlıklar’ oluşturulmaktadır. Bunların nasıl seçilecekleri yasa ile düzenlenecektir.

Yerel yönetimler, yukarıda belirtilen örgütsel yapı çerçevesinde ve aralarında herhangi bir işlevsel farklılaşma olmaksızın şu sorumlulukları yerine getirmekle yükümlendirilmişlerdir.

- kamu düzenini ve güvenliğini sağlamak,
- yerel ekonomik, toplumsal ve kültürel gelişmeyi sağlamak,
- yerel bütçeyi yapmak,
- yerel vergileri belirlemek ve toplamak,
- yerel ekonomik işletmeleri (sovhoz ve kolhoz) yönetmek,
- çevreyi korumak,
- nüfus tescil işlemlerini yürütmek ve
- yerel yönetim yasalarını (kararnamelerini) yapmak.

Bu görevler ‘hakimlik’lerin (il, ilçe ve kent bazında) kendi sınırları içinde her türlü kamu hizmeti üretmek yetkisine ve sorumluluğuna sahip olduklarını göstermektedir. Ancak, konu üzerindeki belge yetersizlikleri nedeniyle ‘hakimlik’lerin iç örgütlenme biçimlerinin ayrıntıları konusunda yeterli bilgi edinilememiştir.

Yukarıda sayılan görevler açısından ilginç olan nokta ‘sovhoz’ ve ‘kolhoz’ların yönetimi sorumluluğunun ‘hakimlik’lere verilmiş olmasıdır. Bu durum özelleştirme çalışmaları açısından ilginç bir çalışma alanı oluşturmaktadır.

Yerel yönetimlerle ilgili olarak buraya kadar yapılan açıklamalardan çıkarılması gereken sonuçlar şunlar olmalıdır:

* Anayasa ile özeysel yapıda gerçekleştirilen önemli yapısal farklılaşmalara karşın yerel yönetimlerin yapısal özellikleri, ileri sürülen savların aksine olarak, sovyet sisteminden önemli bir farklılık göstermemektedir. Ülkenin alanda yönetimi bakımından sovyet modelinde var olan kurumsal yapılar esas olarak varlıklarını sürdürmektedir.

* Anayasa’da yeralan yerel yönetimler evrensel anlamda yerel yönetim kavramından önemli farklılaşmalar göstermektedir. Bu çerçevede en önemli eksikliği organların (meclis, yürütme kurulu ve başkan) tam olarak oluşturulamamış olması, organlar arasında gerekli ilişkilerin kurulmamış olması ve organların halk oyuyla seçilmesinin güvence altına alınamamış olması oluşturmaktadır.

* Ortaya çıkan ve özekten atanmış tek yöneticinin herşeyi yapabilmesine ve herşeyden sorumlu olmasına olanak veren yapının demokratik bir yerel yönetim modeli olarak kabul edilebilmesi oldukça zordur.

Özcesi, Ortaasya Türksel Cumhuriyetleri’nde özekçi yönetim anlayışı de-

vam etmektedir. Ancak bu durum yeni yönetsel yapılanma tercihlerinin doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmış olan bir durum değildir. Tam aksine olarak, bugüne değin gerçekleştirilmesine olanak bulunamayan yönetsel yeniden kurumsallaşma çalışmalarının eksikliğinden ve yönetim reformunun yapılamamış olmasından kaynaklanmaktadır. Ülke yönetiminin periferide nasıl örgütlendirilmesi gerektiği sorusunun bugüne kadar yanıtlanmamış olması sovyet sisteminden miras olarak alınan özekçi yapının devam ettirilmesi ile sonuçlanmış görünmektedir.

GÜÇLENDİRME ÇALIŞMALARININ TEMEL HEDEFLERİ

Ortaasya Cumhuriyetleri bağımsızlıklarını kazandıktan bu yana demokratikleşme ve piyasa ekonomisini egemen kıılma hedefleri doğrultusunda önemli adımlar gerçekleştirmişlerdir.

Siyasal, ekonomik ve toplumsal değışim süreci içinde karşılaşılan ve içinde bulunulan tüm güçlükler karşın verilen uğraşlar çerçevesinde ‘özeksel karar-alma süreci’nin değıştirilmesi ve bu yetkinin demokratik koşullar gözönünde tutularak oluşturulmuş yerel yönetimlere aktarılması yaşamsal bir öneme sahip görünmektedir.

Hemen belirtilmelidir ki böylesine bir idealin gerçekleştirilmesi kolay değildir. Bu idealin gerçekleşmesi bu ülkelerde tüm yönetim modelinin yeniden oluşturulmasını, yönetim reformu yapılmasını, yönetsel örgütlenme biçiminin yeniden düzenlenmesini, yeni kurumlar kurulmasını ve hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimin kurumsallaştırılmasını gerekli kılacaktır.

Bu ülkelere yönelik uluslararası yardım çalışmalarının genellikle makro-ekonomik yapının yeniden oluşturulması üzerinde yoğunlaşması demokratikleşme yolunda yapılan çalışmaların en önemli tamamlayıcı unsuru olan yönetim yapısının yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi konusundaki çalışmalara yeterince ağırlık verilmemesi ile sonuçlanmaktadır. Oysa, bu ülkelerde süregelmekte olan kamu mülkiyetinin egemen yapısı, özelleştirilmek durumunda olan ekonomik işletmelerin çokluğu ve kamu hizmetlerinin üretiminden sorumlu olmaları yerel yönetimler üzerinde özellikle durulmasını gerekli kılmaktadır.

Yerel yönetimlerin özel mülkiyeti yaygınlaştırmak ve yerel piyasa ekonomisini güçlendirmek yolunda elde edecekleri başarılar bu ülkelerdeki demokratikleşme sürecinin başarı düzeyinin de belirleyicisi olacaktır.

Yerel yönetimlerin bu yolda yapacakları çalışmalarının başarı düzeyini ölçecek temel performans göstergeleri ise bu yönetimlerin çalışmalarında elde edilecek verimlilik ve etkenlik düzeyinin yüksekliği olacaktır.

Özcesi, Ortaasya Cumhuriyetleri'nde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla yapılacak yeniden düzenleme çalışmalarının iki temel hedefi olmalıdır. Bu temel hedeflerden birincisi evrensel demokrasi ilkeleri ile bağdaşık bir yere! yönetim modeli oluşturmaktır. İkinci temel hedef ise kurulacak yeni kurumsal model içinde yer alacak örgütsel birimlerin örgütsel yapı, yönetsel teknoloji ve kaynak planlaması açılarından etkili ve verimli çalışmalarını sağlamak olmalıdır.

İzlenmesi gereken stratejiler bu iki temel hedefin gerçekleştirilmesini güvence altına almalıdır.

İZLENMESİ GEREKEN STRATEJİLER

Yeni Bir Yerel Yönetim Modeli Oluşturmak

Gerçekleştirilmesi gereken birinci hedef olan yeni bir yerel yönetim modeli oluşturmak hedefi için bu çalışmada bir model önerisinde bulunmak olanaklı değildir. Böyle bir çalışma daha ayrıntılı araştırma ve incelemeler yapılmasını gerekli kılacaktır. Bu çalışmalar yapılmadan ve elde edilen veriler bu ülkelerin koşulları göz önünde tutularak çözümlenmeden, irdelenmeden ve değerlendirilmeden herhangi bir model önerisinde bulunulmamalıdır.

Ancak, bu açık gerçeğe karşın, temel bir tercih şeklinin belirtilmesinde yarar görülmektedir. İçinde bulunulan koşullarda, bu ülkeler için, Türkiye'nin de içinde yer aldığı kıta Avrupası türünde bir yerel yönetim modeli değil fakat Anglo-Saxon ülkelerinde uygulanmakta olan yerel yönetim modeli türünde bir modelin geliştirilmesi, uyum sağlayabilme ve uygulanabilme kolaylıkları açısından daha uygun olacaktır. Bu bağlamda, yapılması gereken çalışmaların iki temel somut ürünü olmalıdır. Bunlardan birincisi özekçi yaklaşımın yerini yerinden yönetimci bir yönetim anlayışına bırakmasıdır. İkinci somut ürün ise kurulacak modelin içinde yerel yönetimlerin kararalım ve uygulama organları arasındaki farklılaşmanın sağlanması ve organlar arası ilişkilerde ussallığı sağlayacak fren ve denge unsurlarının oluşturulmasıdır. Her iki somut ürünün de Anglo-Saxon türü olan ve kamu hizmetlerinin üretiminde özek-yerel ayrımı gütmeyen, yerel yönetimi esas kabul eden, özek yönetimin taşrada örgütlenmesi ve bu birimler ile yerel yönetimler arasında yönetsel, hukuksal ve akçalı konularda dengeli ve anlamlı ilişkiler kurulması gibi sorunlar yaratmayan bir model içinde daha kolaylıkla elde edilebileceği anlaşılmaktadır.

Burada herhangi bir model önerisinde bulunulmayacak olmakla birlikte yeni modelin oluşturulmasında gözönünde tutulması gereken temel bir belgeye de-

ğınmek gerekmektedir. Bu belge “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’dır. Söz konusu edilen bu belge çağcıl ve demokratik bir yerel yönetim anlayışını simgeleyen ve açıklayan bir belge olarak Türksel Cumhuriyetlerin yerel yönetim modelinin oluşturulmasında göz önünde tutulması gereken temel ilkelerin belirlenmesi bakımından yararlı olacaktır. Bu ilkelerin konu ile ilgili olanlarına aşağıda değinilmiştir.

Şart, önsözünde yerel yönetimlerin temel karakteristiklerini belirlerken şu unsurların altını özellikle çizmektedir:

* Yerel yönetimler her türlü demokratik rejimin temellerinden birisidir.

* Vatandaşların kamu hizmetlerinin yönetimine katılması demokratik ilkelerin önde gelenlerinden biridir ve bu hakkın en doğrudan kullanım yerlerinden biri yerel düzeydir.

* Gerçek yetkilerle donatılmış yerel yönetimler hem etkili bir yönetimin ve hem de vatandaşlara daha yakın bir yönetimin kurulmasının güvencesidir.

* Yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesi demokratik ilkelere ve yönetimde yerinden yönetime dayalı toplum düzeninin oluşturulmasına önemli katkı sağlayacaktır.

* Yerel yönetimlerin karar organları demokratik bir şekilde oluşmalıdır.

* Yerel yönetimler sorumluluklar ve sorumlulukların kullanılmasındaki olanak ve yöntemler ile sorumlulukların karşılanması için gerekli kaynaklar bakımından geniş bir özerkliğe sahip olmalıdır.

Şart yerel yönetimlerle ilgili yukarıda belirtilen temel gereklilikleri belirttiikten sonra çağcıl ve demokratik bir yerel yönetimin sahip olması gereken temel koşulları şu şekilde belirlemektedir:

* Özerk yerel yönetim ilkesi yasalarda ve uygun olan durumlarda anayasalarda tanınmalıdır.

* Özerk yerel yönetim, yerel yönetimlerin, yasalarla belirlenen çerçeve içinde, kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları ve yerel toplumun çıkarları doğrultusunda yönetme hakkı ve olanağı demektir.

* Özerk yerel yönetim hakkı doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler tarafından kullanılmalıdır.

* Yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları anayasa ya da yasa ile belirlenecektir.

* Yerel yönetimler yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde yer alan çalışma konularında tam takdir hakkına sahip olacaklardır.

* Kamu sorumlulukları vatandaşa en yakın makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri gözönünde bulundurulmalıdır.

* Yerel yönetimlere verilen yetkiler özeysel veya bölgesel makamlar tarafından sınırlandırılmaz.

* Yerel yönetim sınırlarında yerel toplumun görüşü alınmadan değişiklik yapılamaz.

* Yerel yönetimler kendi iç örgütlenme düzenlerine kendileri karar vereceklerdir.

* Yerel yönetimlerde liyakatli ve nitelikli elemanların çalışmasına olanak verecek çalışma ve ücret koşulları oluşturulmalıdır.

* Yerel yöneticilerin çalışma koşulları görevlerini serbestçe yapabilmelerine olanak vermelidir.

* Yerel yöneticilere görevleri ile ilgili olarak yeterli ücret olanağı sağlanmalıdır.

* Yerel yöneticilerin işleri ile bağdaşmayan görevler belirlenmelidir.

* Yerel yönetimlerin yönetsel denetimi anayasa veya yasa da belirlenmiş durumlarda ve belirlenen usullere göre yapılır.

* Yönetsel denetim esas olarak hukuksallık denetimidir. Ancak, özeysel yönetim tarafından verilen bir yetkiye dayanarak yerel yönetimlerce yerine getirilen işlerde yerindelik denetimi yapılabilecektir.

* Yerel yönetimlere yeterli gelir kaynakları sağlanmalıdır.

* Gelir kaynakları verilen sorumluluklarla orantılı olmalıdır.

* Gelir kaynaklarının bir bölümü yerel vergi gelirlerinden sağlanmalıdır.

* Yerel makamlara gelir kaynakları sağlayan akçalı sistemler çeşitlilik ve esneklik göstermelidir.

* Gelir durumu yetersiz olan yerel yönetimlere ‘akçalı denklik’ anlayışı içerisinde ek destekler sağlanmalıdır.

* Yeni kaynak dağıtımından önce yerel yönetimlerin görüşleri alınmalıdır.

* Yerel yönetimlere yapılacak özeysel yönetim bağışları belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulunu taşımayacaktır.

* Yerel yönetimler ulusal sermaye piyasasına katılma hakkına sahip olacaklardır.

* Yerel yönetimler öteki yerel yönetimlerle ortak çalışma amacıyla birlikler kurabileceklerdir.

* Yerel yönetimler uluslararası yerel yönetim birliklerine üye olmak hakkına sahip olacaklardır.

* Yerel yönetimlerle yasanın izin verdiği koşullar çerçevesinde başka devletlerin makamları ile işbirliği yapabileceklerdir.

* Yerel yönetimler kendi yetkilerinin kullanılması ile ilgili olarak yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.

Yukarıda sayılan temel gereklilikler ve koşullar özellikle belirtmek istenmiştir. Yapılan incelemeler göstermektedir ki bundan sonraki yıllarda Ortaasya Türksel Cumhuriyetleri'nde yerel yönetimlerin oluşturulması için önemli uğraşlar verilecektir. Yukarıdaki koşullar yeni yapı oluşturulurken gözönünde tutulması gereken temel konuları oluşturmaktadır.

Yerel Yönetimleri Verimli ve Etkili Kılmak

Yerel yönetimler, karar organları doğrudan halk oyuyla seçilmiş ve yetki alanları içinde kendilerine yasalarla verilmiş hizmet sorumluluklarını yine yasalarla belirlenmiş kendi öz gelir kaynaklarıyla gerçekleştirebilen, iç örgütlenmeleri, personel düzeyleri ve çalışma programları üzerinde tam ve kesin serbestliğe sahip kamu yönetimleri olarak tanımlanabilirler. Bu aynı zamanda yerel yönetim özerkliğinin de bir tanımı olarak kabul edilebilir.

Yerel özerklik yerel yönetimlerin en temel ve vazgeçilmez unsurudur. Yerel yönetimler iş ve işlemlerini yürütürken ve kararalma süreçlerini çalıştırırken tam bir serbestliğe sahip olabilmelidir. Ortaasya Cumhuriyetleri'nde oluşturulacak yerel yönetim reformunun temel amacı yerel yönetimlerde özerkliğin güvence altına alınması olmalıdır. Özerklik öncelikle finansal gelir kaynakları alanında sağlanmalıdır. İkincisi, yerel yönetim organlarının atama ile değil fakat halk oyuyla seçilmesi ve seçilmiş organların bağımsız yargı veya en yüksek karar organı olacak olan kendi meclislerinin kararı dışında bir kararla görevden alınmaları güvence altına alınmalıdır. Üçüncüsü, yerel yönetimler kendi iç örgütlenme düzenlerini ve personel düzeylerini saptama konularında tam ve kesin bir

serbestlik içinde olmalıdır. Dördüncüsü, iş ve hizmet üretimi ile ilgili denetimin özeysel yönetimin denetimine gerek bırakmayacak şekilde yerel yönetimin kendi organ ve birimleri aracılığıyla yapılabilmesi için iç denetim kurumlarının etki düzeylerinin artırılması sağlanmalıdır. Beşincisi, seçmenlere, süreleri dolmadan ve önceden yasa ile belirlenmiş koşullar yerine gelmek şartıyla yerel yönetimin seçilmiş organlarını geri çağırabilme hakkı verilmelidir.

Yeniden Yapılanma Stratejisinin Temel İlkeleri

Ortaasya Türksel Cumhuriyetleri'nde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi çalışmaları çerçevesinde göz önünde tutulması gereken temel ilkeler şunlar olmalıdır:

* Yerel yönetimlerin özerklik düzeyinin geliştirilmesi ve bu yönetimlere özerkliklerini tam olarak uygulayabilecekleri bir çalışma ortamının sağlanması,

* Küçük coğrafi alanlarda fazla sayıda ancak nükleer küçüklükte yerel yönetimler oluşturmak yerine yerel yönetim olgusunun tüm unsurlarını taşıyan ancak daha geniş coğrafi alanları kapsayarak büyüklük ekonomisi ile ulaşım ve iletişim teknolojisindeki gelişmelerden yararlanan ve böylelikle de yönetsel verimliliği ön plana çıkaran yerel yönetim birimlerinin oluşturulması,

* Özeysel yönetimin ülkenin gelişmişlik düzeyinin yükseltilmesinde, ulusal gelirin artırılmasında ve çağdaşlaşmanın hızlandırılmasında öncü, yönlendirici ve yapıcı rol ve sorumluluk üstlenmeye devam etmesi,

* Kalkınmanın planlı olması ancak sektörel planlama anlayışının bölgesel ve mekansal bir planlama anlayışı ile bütünleştirilmesi.

Temel Müdahale Alanları

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması yolunda ilk müdahaleler iki temel alanı kapsamalıdır: Özeysel yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve gelir paylaşımı.

Temel müdahale alanının ikincisini oluşturan yeterli gelir kaynaklarının sağlanmasında ise şu ilkeler gözönünde tutulmalıdır:

* Yerel yönetimler sabit ve değişmeyen oranlar üzerinden hesaplanmak üzere özeysel yönetimin gelir kaynaklarından yapılabilecek transferlere sahip kılınmalıdır.

* Yerel yönetimler yerel vergi koyabilmek yetkisine sahip olabilmeli ve yerel gelir bazı oluşturabilmelidir.

* Yerel yönetimlerin yerel gelir toplayabilme yetenek ve beceri düzeylerinin artırılmasına özel bir önem verilmelidir.

* Hizmetten yararlananların karşılığını ödemeleri temel ilke olarak kabul edilmelidir. Ancak, toplumsal açıdan dezavantajlı grupların göreceli olarak zayıflamış ekonomik durumları da gözönünde bulundurulmalıdır. Doğru ve gerçek bir fiyatlandırma politikası izlenmelidir.

YENİDEN YAPILANMA EYLEM PLANI

Yeniden yapılandırma çalışmalarının temel hedefi yönetim kararlarının olabildiğince bu kararlara gereksinim duyan ve kararlardan doğrudan etkilenecek insan toplulukları tarafından alınmasını güvence altına almak olmalıdır.

Bu bağlamda yerine getirilmesi gereken temel eylemler aşağıda açıklanmıştır.

İç Örgütsel Yapıların Yeniden Örgütlenmesi

Yerel yönetimlerin iç örgütlenme biçimlerinin içinde bulunduğu yapılanma koşullarının olumsuzluğu bu kurumların iyi ve yeterli hizmet üretme çabalarında birinci derecede engel olmak durumundadır. Yerel yönetimlerin iç örgütsel yapıları çok doğru ve esaslı bir şekilde yeniden düzenlenmeden öteki reform çalışmaları uygulamaya konulmamalıdır.

Yönetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi

Bu çerçevede öncelikle çağdaş yönetim bilimi ilkelerinin yerel yönetimlerin yönetim düzenleri içine girmesi güvence altına alınmalıdır. İkincisi, sorumluluk yönetimi, amaca yönelik yönetim, performansın ölçülmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi ve yönetim muhasebesi gibi teknik ve yöntemlerin geliştirilmesi ve uygulama alanına konulması gerekmektedir. Üçüncüsü, yerel yönetimlerde bilgi ve verilerin bilgisayarlarla işlenmesi ve bilgi otomasyonu yönündeki çalışmalar desteklenmeli ve geliştirilmelidir.

Kamu Hizmetlerinin Yeniden Paylaşımı

Kamu hizmetlerinin özseksel yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında ve daha sonra da yerel yönetim birimlerinin kendi aralarında yeniden paylaşımı yerel yönetim reformunun ilk aşamalarından biri olarak kabul edilmelidir.

Yeni Kurumsal Düzenlemeler

Yerel yönetimlerle ilgili yeni kurumsal düzenlemeler yapmak bir anlamda yeniden yapılanma ile eş anlamlıdır. Yerel yönetimlerle ilgili tüm kurumsal yapı

ve süreçlerin varlık ve geçerlilik nedenlerinin sorgulanması ve geçerliliklerinin yargılanması gerekmektedir. Bu bağlamda, özeysel yönetim yapısı içinde yerel yönetimler için ortak, genel ve özeysel nitelikli hizmet üretecek yeni düzenlemeler yapılmalıdır. Bu bağlamda kredi ve finans kurumları ile hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim kurumlarının ve araştırma merkezlerinin kurulması sağlanmalıdır.

Halkın Yerel Yönetime Katılması

Yerel demokrasinin geliştirilmesinde en önemli ölçüt yerel halkın yerel kararların oluşumuna yaptığı katkının yükseklik düzeyidir. Yerel halk yerel kararların oluşumuna ne kadar fazla katılabiliriyorsa yerel demokrasi o denli gelişmiş demektir. Bu bağlamda öncelikle yerel yönetimlerde referanduma olanak verilmeli ve yerel halkın yerel yönetimlerin karar organlarında kararalma ve yönetim sürecine daha etkili bir şekilde katılması sağlanmalıdır.

Özeysel Yönetim ve Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkilerin Tanımlanması

Yapılacak yeniden düzenleme çalışmalarında yerel yönetimler ile özeysel yönetim arasındaki ilişkilerin genel nitelikleri ve koşulları yeniden tanımlanmalıdır.

Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasında temel önceliklerden biri yerel yönetim gelirleri ile ilgili kurum ve süreçlerin yeniden düzenlenmesine verilmelidir. Bu çerçevede yapılması gereken eylemler ise şunlardır: Bir kere yerel gelir kaynaklarını radikal bir şekilde yeniden düzenlemek ve “yerel gelir bazı” oluşturmak en önde gelen çalışma olarak kabul edilmelidir. İkincisi, Devlet gelirlerinin özeysel yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşımında ileriye dönük ve yeterli finansa! olanakları sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır.

Akçalı Yönetim

Akçalı yönetimin güçlendirilmesi için yapılması gereken eylemler şunlardır:

* Muhasebe sistemi gözden geçirilmeli ve maliyet muhasebesi sistemi esas alınmalıdır.

* Bilanço ve kâr/zarar hesabı gibi mali yönetim yöntemleri geliştirilmelidir.

* Hizmet üretiminde birim maliyet kavramı ön plana çıkarılmalıdır.

* Hizmet üretiminde maliyet merkezleri oluşturulmalıdır.

- * Birim maliyetin azaltılmasını özendirici önlemler alınmalıdır.
- * Stok yönetimi kavram, ilke ve teknikleri geliştirilmelidir.
- * Bütçe tekniği ile ilgili süreçler yeniden düzenlenmelidir.

Kaynak Planlaması

Kaynakların sınırlı olduğu ülkelerde kıt kaynakların hizmet ve yatırım gereksinimlerinin giderilmeleri için doğru bir biçimde tahsis edilebilmeleri belirli önceliklerin saptanmasına bağlıdır. Bu gerçek çoğu kez ilke olarak kabul edilmesine karşılık bunu sağlayacak kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilememiş olması önemli kaynak savurganlıklarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu amaçla, yerel yönetimlerde yatırım planlaması yapılabilmesi için gerekli kurumsal önlemler alınmalıdır. Bu bağlamda kaynak planlamasına ve yönetimine olanak veren yeni süreçler geliştirilmeli ve uygulama alanına konulmalıdır.

Personel Yönetimi

Yerel yönetimlerde personel yönetiminin temel ve vazgeçilmez ilkeleri olan ehliyet, liyakat ve kariyer ilkelerinin oluşması ve yerleşik duruma gelmesi sağlanmalıdır. Bununla birlikte çalışanlar siyasi baskılara ve kayırmalara karşı korunmalıdır. Görev tanımları, işyükü analizleri ve insan gücü planlaması gibi çağdaş personel yönetimi ilke, yöntem, kavram ve tekniklerinin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması sağlanmalıdır. Hizmet içi eğitim ön plana çıkarılmalı ve kurumsallaştırılmalıdır.

Çevre

Çevre sorunlarının temel özelliği bölgesel ve yerel olmalarıdır. Bu nedenle değişik yörelerde benzerleri görülse bile çevre sorunları kaynakları ve tipolojileri itibarıyla kendi koşullarına özgüdürler. Yerel yönetimlerde yerel halkın ortak sorunlarını çözmekten birinci derecede sorumlu kuruluşlar olduğuna göre çevre sorunlarının çözülmesinden birinci derecede sorumlu kuruluşlar yerel yönetimler olmalıdır. Bunu güvence altına alacak çalışmalar şunlardır:

- * Tüm yerel yönetimlerde çevre birimleri oluşturulmalıdır.
- * Çevresel kalitenin korunması ve geliştirilmesi ile ilgili süreçlerin geliştirilmesi için çaba harcanmalıdır.
- * Aykırı davranışlarda bulunanlara karşı uygulanabilecek çevresel yaptırımlar geliştirilmeli ve etkili bir şekilde uygulanmalıdır.
- * Çevresel kalitenin korunmasını ve geliştirilmesini öngören çevre mevzuatı yeniden düzenlenmeli ve uygulama alanına konulmalıdır.

ÖRGÜTSEL GELİŞME YAKLAŞIMININ İLKELERİ

Ortaasya Türksele Cumhuriyetleri'nde gerçekleştirilecek yerel yönetimleri güçlendirme çalışmaları ile yerel yönetimlerde gerçekleştirilecek yeniden yapılanma çalışmalarının temel hedefleri şunlar olmalıdır:

- * kentsel büyüme olgusunu denetleyebilmek
- * kentsel ve kırsal altyapıları yeterli düzeye getirmek
- * birimlerin hizmet üretme kapasitelerini güçlendirmek.

Örgütsel Gelişme Stratejisi

Tüm örgütlerde olduğu üzere, yerel yönetimlerde kurumsal gelişmenin sağlanmasını amaçlayan örgütsel gelişme çalışmalarının dört temel stratejik bileşenden oluşması gerekmektedir:

- * örgütsel yapının iyileştirilmesi
- * yönetimde verimliliğin artırılması
- * insan gücü geliştirme
- * teknik süreçlerin iyileştirilmesi

Yeniden Yapılanma Konusunda İrade Oluşturulması

Kamu sektöründe reorganizasyon gibi geniş kapsamlı toplumsal müdahalelerde başarı büyük çapta örgütsel değişikliklerin gerekliliği, zorunluluğu, önemi ve erdemi konularında bir genel irade oluşturulmasına ve bu iradenin sürekliliğinin sağlanmasına bağlıdır. Bu iradenin oluşturulması bürokratik kademelerden kaynaklanacak direnmelerin önüne geçebilmek bakımından da yaşamsal bir önem taşımaktadır. Bunun da ötesinde söz konusu irade, yeniden yapılanma sonucunda değişime uğrayacak kesimlerin yeni rollerini ve sorumluluklarını benimsemelerine de yardımcı olacaktır.

Yöneticilerin Yeniden Yapılanma Konusunda Yönlendirilmeleri

Bu bağlamda ikinci aşama yeni yöneticilerin uygulanacak yeni örgütsel yapı ile yeni yönetim ilkeleri ve karakteristikleri konusunda yönlendirilmeleri olmalıdır. Zira, yeni yapı içinde yer alacak olan tüm yöneticiler olagelmekte olan değişiklikler ve kendilerinden beklenen yeni roller konusunda acil bir bilgi gereksinimi içinde olacaklardır. Ayrıca, bu yöneticiler değişimi sağlayacak ana unsurlar olacaklarından kendilerinin esaslı bir şekilde bilgilendirilmeleri gerekmektedir.

Yeni Yönetim Yaklaşımının Oluşturulması

Oluşturulacak yeni yerel yönetim yapısında gerçekleştirilmesi gereken iki temel hedef yönetsel verimlilik ile örgütsel etkililiğin güvence altına alınmasıdır.

Yönetsel verimlilik üretilen birim hizmet maliyetinin uygun ve kabul edilebilir düzeyde olması olarak tanımlanmalıdır. Yönetsel verimliliğin sağlanamaması yüksek maliyetlerle hizmet üretilmesi ve sonuç olarak da kıt kaynakların israfı anlamına gelecektir. Aynı şekilde örgütsel etkililik de elde olunan sonuçların önceden saptanan hedeflere uygunluk düzeyi olarak tanımlanabilir. Yönetsel etkililiğin azalması da çalışmalarda tesadüfîlik ve gelişigüzeğin süregelmesi ile eş anlamlı olacaktır. Yeni yerel yönetim düzeni her iki aksaklığı da yer vermemelidir.

Sorumluluğa Dayalı Yönetim

Hedefe yönelik yönetimin önemli bir tamamlayıcısı da yönetimde bireysel ve birimsel sorumluluk dağılımının çok iyi bir şekilde planlanması ve gerçekleştirilmesidir. Bireysel ve birimsel sorumluluğa dayalı sistem yönetimde bütünlüğün, eşgüdümün ve disiplinin güvencesi olacaktır. Böyle çalışan bir sistemde gerek örgütün tamamlayıcı parçaları olan birimler ve gerekse yönetim sorumluluğu olan bireyler yapmak durumunda oldukları iş ve işlevlerin neler olduğunu açıklıkla bilebilecekler ve kime karşı sorumlu olduklarının bilincinde olacaklardır. Bu aynı zamanda görev, yetki ve sorumluluk geçişmelerinin de önleyicisi olacaktır.

Yönetimde Çağdaş Tekniklerin Uygulanma Alanının Genişletilmesi

Yönetsel etkililiği geliştirmenin öteki önemli alanlarını da yöneticiler arası ilişkilerin ve yönetimde kararalma kademesinde bulunanların yetkinliklerinin güçlendirilmesi oluşturmaktadır. Bu, bir anlamda, yeni örgütsel normların geliştirilmesini, yeni rollerin tanımlanmasını ve yeni sorumlulukların örgüt iklimi içine sokulmasını gerekli kılmaktadır. Örgütlerde kurumsallaştırılmak istenen yeni normlar aşağıda başlıklar şeklinde verilmiştir:

- hedefe yönelik yönetim
- sorumluluğa dayalı yönetim
- performans ölçütleri
- performans izleme
- kaynak tahmini
- kaynak yaratma

kaynak tahsisi
 proje geliştirme
 proje maliyetlendirme
 öncelik saptama
 işlevsel örgüt
 iletişimin iyileştirilmesi
 denetim alanının ussallığı

Söz konusu yeni normların yöneticilere benimsetilmesi esaslı bir zorunluluktur. Bu zorunluluğun giderilmesi için her kademedeki yönetici için bir üst düzeye hazırlamayı öngören eğitim çalışmaları düzenlenmeli ve bunu yöneticilerin bireysel yetkinliklerini geliştirmeyi hedefleyen eğitim programları izlemelidir.

Yönetimde Teknik Süreçlerin Geliştirilmesi: Performans İzleme ve Değerlendirme Sisteminin Geliştirilmesi

Sorumluluğa dayalı yönetim anlayışının ve hedefe yönelik yönetim sisteminin en önde gelen koşulu gerek birimlerin ve gerekse bireylerin çalışma ile ilgili performanslarının sürekli olarak izlenmesi, ölçülmesi ve değerlendirilmesidir. Böylelikle yönetim sorumluluğu taşımakta olan birim ve bireylerin nesnel yöntemlerle değerlendirilebilmelerine olanak verilecektir.

Bu amaçla öncelikle hizmet hedeflerinin ve performans ölçütlerinin belirlenmesi gerekmektedir. Performans ölçütünden kastolunan birim zaman bazında üretilmesi gereken hizmet ya da yapılması gereken işlev miktarıdır. Önceden saptanan bu ölçüte karşılık sorumlunun yaptığı iş ölçülecek ve sapmaların niceliksel ve niteliksel irdelemesi yapılacaktır. Sapma olumsuz yönde ise giderme ve düzeltme önlemleri planlanacaktır.

Örgütsel gelişme çalışmalarının ileri aşamalarında performans ölçümü-izlenmesi-değerlendirilmesi sisteminin örgüt iklimi içine sokulması gerekmektedir.

Kuşkusuz böyle bir sistemin oluşturulabilmesi için bir başka gereklilik de yönetim bilişim sistemlerinin varlığıdır. Ölçme ve izleme amacını taşıyan ve genellikle bilgi otomasyonuna dayalı olan bu sistemlerle çalışanların performansları sürekli olarak ölçülmekte ve kaydedilmektedir. Performans ölçülmesine ve değerlendirilmesine dayalı bir sistemin oluşturulması yönetimde verimliliği en fazla ölçüde artıran etmen olacaktır.

Yapılması gereken tek şey böylesine bir yönetim anlayışını benimsemek ve

örgüt içinde kurumsallaştırabilmektir. Bu gerçekleştirilebildiği oranda yönetimde çağdaşlaşma ve gelişme sağlanmış olacaktır.

Yeni Teknik Süreçlerin Geliştirilmesi ve Uygulanması

Performans ölçümü ve değerlendirmesine dayalı sistem örgüt genelinde gerçekleştirilmesi gereken gelişmelere işaret etmektedir. Bunun yanında bir yerel yönetim sisteminde herbiri değişen önem derecesinde olmak üzere çok fazla sayıda süreç uygulanmaktadır. Genellikle eski deneyimlerin ve alışkanlıkların tekrarı niteliğindeki bu süreçlerin tümü irdeleyici ve sorgulayıcı bir yaklaşımla yeniden ele alınmak, incelenmek, eksiklikleri ve yetersizlikleri saptanmak, daha iyi ve verimli şekilde gerçekleştirilebilme almasıları geliştirilmek, geliştirilenleri denenmek ve başarılı olanları kesinleştirilerek uygulama alanına konulmak durumundadır.

Bu nedenle örgütsel gelişme çalışmaları süreklilik taşıyan ve hiçbir zaman sonu gelmeyecek olan çalışmalardır. Teknik süreçlerin geliştirilmesi aynı zamanda yeni teknolojilerin yönetim içine transfer edilmesi anlamına da gelmektedir.

Personel Yönetimi Koşullarının İyileştirilmesi ve İnsangücü Geliştirme Yaklaşımının Kurumsallaştırılması

Yeniden yapılanma çalışmalarının temel taşlarından birisi de iyi bir personel yönetiminin öngöreceği koşulların oluşturulmasıdır. iyi bir personel yönetiminin ise şu unsurları taşıması gerektiği bilinmelidir:

- * insangücü planlaması yapmak
- * personelin tüm işlemlerini en doğru, güvenilir ve seri şekilde yerine getirmek
- * personelin bireysel sorunlarını da dikkate alan bir yönetim anlayışı içinde olmak
- * insangücünü geliştirme (hizmet içi eğitim) çalışmalarını kurumsallaştırmak.

SONUÇ

Ortaasya Türksel Cumhuriyetleri'nde çok önemli siyasal, ekonomik, toplumsal, hukuksal ve yönetsel değişimler yaşanmaktadır. Bu ülkeler uzun yıllar boyu yaşanan ve çok değişik ilkesel temeller üzerine dayalı olan bir sistemden farklı bir sisteme geçebilmenin uğraş ve çabalarını vermektedirler. Ortaasya Türksel Cumhuriyetleri bağımsızlıklarını kazanmalarından bu yana çok uzun bir

süre geçmemesine karşın köktenci yapısal değişimler konusunda önemli yol almışlardır.

Bu kısa dönem içerisinde bu ülkelerin zaman ve kaynak ayırmada öncelik tanıdıkları çeşitli alanların ortaya çıkması doğal ve olağan karşılanmalıdır. Anlaşılmaktadır ki bu öncelikler arasına henüz yerel yönetimler, ya da başka bir anlatımla, kamu hizmetlerinin alanda üretilmesini sağlayacak kamusal örgütlenme düzeninin kurulması girememiştir.

Ancak, yerel yönetimlerin demokratikleşme yolundaki uğraşların başarıya ulaşmasında sahip olduğu rol demokratik ve etkili çalışabilen yerel yönetimlerin bir an önce olması gereken şekilde kurulmasını gerekli kılmaktadır.

Bu çalışma bu yolda izlenebilecek yol, yöntem, teknik ve stratejileri belirlemek amacını gütmektedir. Araştırmada belirtilen önerilerin uygulama alanına konulması demokratik, çağdaş ve bilimsel yönetim temeline dayalı yerel yönetim sisteminin kurulabilmesi açısından önemli katkılar sağlayacaktır. Ancak, konu ile ilgili bilgi ve belgelerin yetersizliği yanında konu üzerinde herhangi bir araştırma ve incelemenin yapılmamış olması çalışmayı sınırlandıran temel bir etmen olarak ortaya çıkmıştır.

Bu çerçevede özellikle belirtilmelidir ki Türksel Cumhuriyetler’de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi konusunda yapılacak önerilerin daha geçerli, güvenilir ve ayrıntılı olması bu ülkelerde yapılacak alan çalışmalarına bağlı olacaktır.

ÇEVRE KORUMACI POLİTİKALARIN BAŞARISINDA MÜLKİYET HAKLARI YÖNÜYLE DEVLETİN ROLÜ

Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN*

1.GİRİŞ

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda, doğal kaynakların akılcı olmayan yönetiminin etkileri, gittikçe kötüleşen bir değişim yaratmaktadır. Ancak gelişmiş ülkeler, ekonomik durumları ve politik yapıları nedeniyle, gelişmekte olan ülkelere göre daha şanslı durumdadır. Doğal kaynakların oransal olarak azalması, gelişen ülkelerin çabuk etkilenebilir özelliğe sahip ekonomilerini tehdit etmektedir. Yoksul ülkeler, doğal kaynaklarına büyük ölçüde bağımlıdırlar. Bir taraftan yüksek oranlardaki nüfus artışı, diğer taraftan toprak erozyonu, ormanların yok edilmesi, sel baskınları, yanan maddelerden arta kalan kirlilik nedeniyle sadece faaliyetlerin gerçekleştiği mekanlarda değil; kirliliğin sınır tanımazlığı nedeniyle, dünya ölçeğinde çok ciddi çevre sorunlarıyla karşılaşilmektedir.

Ekolojik sorunları giderici yaptırımlar, sadece önleyici çalışma ve faaliyetlerle yürütülemez. İnsan faktörü karar verici durumdadır. Bu bağlamda önemli olan sorunu tanımak ve onu yönlendirebilmektir. Ekonomik durumun giderek kötüleşmesi ve yaşam koşulları üzerindeki olumsuz etkilerin artması şüphesiz tek başına kaynak eksikliğine dayandırılmaz. Ayrıca politik ve mali kazanılmış haklar, kurumsal çatışmalar ve yapısal eksikliklerin getirdiği bürokratik etkinsizlikler yanında, uzak görüşlü olmayan yasal karar alıcılar ile geçiştirmek için alınan kararlar da bu durumu olumsuz etkilemektedir. Farklı ölçeklerde ve çok sayıdaki doğal kaynakların paylaşımındaki güçlük birlikte değerlendirildiğinde, çevre sorunları kaçınılmaz olmaktadır. *

* Dokuz Eylül Üniversitesi, İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

Çevre, sosyal ahlâk düzeni(moral değerler)¹ ve siyaset² ile yakından ilgilidir. Özellikle tarım, enerji, sanayi sözcüklerini içeren makro ekonomik sektör politikaları ile yerli ve yabancı yatırımlara ilişkin mali ve ticari kararlar, çevre korumacı tartışmaların vazgeçilmez “kalkan” sözcükleridir. Bu nedenle nüfus, kaynaklar, çevre, kalkınma ve gelişme ile çıkar anlatımları, analizlerde anahtar sözcük durumuna gelmiş ve aralarındaki ilişkiler yol göstericilik işlevini üstlenmiştir.

Çevresel kısıtlıkların artması ve artmaya devam etmesi, çevre kalitesine olan talebi de artırmıştır. Çevre değerlerinin korunması, bugün genel kabul gören bir düşüncedir. Ancak burada önemli olan konu, çevre kalitesinin korunması ve geliştirilmesi isteminin gelir ve refah düzeyi ile ilişkisidir. Çevresel harekette, mali güç kadar önemli hususlar, “ferdi hürriyet” ve “sorumluluk” tur. Bu tercihler, özel mülkiyet hakları konusunu gündeme getirirken, özel mülkiyet haklarının rızaya ve piyasa sürecine bağlı olduğu bilinmektedir. Bu değişim, devletin temel fonksiyonlarını (işlevlerini), politik gündeme taşıırken çevre korumada yeni bir

1 Ahlâk, insan topluluklarında bireylerin törelere uygun davranışlarını düzenleyen kuralların, yasaların toplamıdır. Yürürlükteki ahlâk genellikle törelere dayanır, töreler de yerel ve bölgesel olup, geleneklere dayanır. Oysa etik evrenseldir, ahlâk üzerine düşünme, ahlâk üzerine felsefe yapmadır. Felsefenin aradığı ise evrensel olanı yakalamadır. Bu arayışlarda iyi ve kötü kavramları önemini yitirmiş olup aranan ilke önemlidir. Etik ahlâksal bir tavır almaz. Ahlâk kuralları çağdan çağa, toplumdaki topluma değişmektedir. Ahlâksal tavır ise insanın içinde bulunduğu toplumsal çevre ile ilgilidir. Bu çevre ilkel bir insan için kabile çevresi, bağlı bulunduğu topluluk, uygar insan için bu çevre ulus ya da devlete hatta uluslararası bir platforma uzanmaktadır. Ahlâk , ilgi alanını hakla sınırlandırmayı öğrenmiştir. Doğru, iyi, güzel ve adil olanı ayırmayı bize bırakır. Ahlâk ve ödevin sınırlarını, nasıl olması gerektiği sorusu ile genişletebildiğimiz ölçüde, insan davranışının normlar boyutu olan ahlâkın kısırlılığı aşılar ve bu anlamda “etik yapı” mükemmelliği yakalayabilir. İnsan merkezli ideoloji çerçevesinde doğa yönüyle etik bir boşluk bulunmaktadı. Bu boşluk, doğaya ilişkin olarak, insanların tanı gecikmesini aşarak getirecekleri(zaten var olan) haklar ile giderilecektir. Çevre etiğinin amacı, ahlâki yükümlülüklerin sınırlarını yeniden tanımlamaya çalışma ve bu anlamda ilkelerini koymadır. Çevre etiği karmaşık bir iş değil, aksine ahlâki gelişmeye bir davetiyedir. Bütün ahlâk ilimleri hayatta uygun bir saygı arar, fakat insan hayatına saygı, bütün hayata saygı için sadece bir yan hazırlıktır. Sonunda ahlâk ilminin bahsettiği şey, insan ve insanın ilgisi dışında bir şeyleri görmektir. Bu ekolojik anlayış, biyoloji ve ahlâkın daha önce düşünülmeyen işbirliğini gerektirmektedir. İnsan tercihlerinin ötesinde, doğanın değeri yoktur, görüşü doğru/bilimsel bir yaklaşım değildir. Bu nedenle “meta -ekolojiye” yönelmek durumundayız, fikri günümüzde tartışılarak geliştirilmektedir: Holmes ROLSTON III, “Challenges in Environmental Ethics”(1992); The Environment in Question,Ed.David E.COOPER&Joy A.PALMER, London, s,135-146’dan özetlenmiştir.

2 Etik değerler eğer ahlâki değerlerin üst süreci ise, düşünsel platformdaki gelişmelere rağmen, uygulamada çevre koruma, temiz siyaset gibi değerler açısından hala ahlâk basamağında durup, konuları “ben merkezli” yorumlamaya çaba harcadığımızı vurgulamak isterim. Siyasi etiğe ulaşmanın yolunun, çevre etiğini kazanmaktan geçtiğini söylemek yerinde olacaktır.

hareket olarak “serbest piyasa çevreciliği”³ ideolojisini tartışma alanına sokmuştur.

Serbest Piyasa Çevreciliği ilk olarak; siyasi iktidara ve bürokrasiye doğal kaynakların kullanımında geniş yetkiler vermeyi sakıncalı bulmaktadır. Çünkü politikacılar ve bürokratlar, siyasi baskı gruplarına hitap ettikleri ölçüde ödüllendirilirler. Nüfusun çoğunluğunu oluştursalar bile, organize olmamış çıkarların dikkate alınacağı garantisi bulunmamaktadır. İkincisi; mülkiyet hakkı ve teşvik sistemi, koruma ve kullanma dengesinin sağlanmasında önemli bir ilke olarak görülmektedir. İyi belirlenmiş, korunabilen ve transferi mümkün mülkiyet hakları, doğal kaynakların hem sürdürülmesi ve hem de ekonomik yönden etkin biçimde kullanımını sağlamaktadır. Bu bağlamda özel mülkiyet sisteminde, “kâr ve zarar” yönetimin iyi veya kötü işlediğini göstermektedir. Üçüncü olarak, bilgi özel ve sübjektiftir ve dolayısıyla bireysel tercihlere önem verilmesi gereği ön plana çıkarılmaktadır.

Dünyadaki gelişme trendine bakıldığında, “daha az devlet” ve “daha çok piyasa” görüşünün hakim olduğu görülmektedir. Özelleştirme rüzgarlarının kamudaki etkileri, çevre koruma politikaları için de gözden geçirilmektedir. Kamu krallığı kontrolündeki monopollerin özel sektörün rekabet ortamında daha etkin hale gelmesi, çevre kaynakları için, “daha az devlet mi” benzeri soruyu sordurmıştır.

Su kaynakları, nehirler, göller, denizler, yer altı ve yer üstü doğal kaynakların korunması ve kullanılması, çevre ideolojisinin gerektirdiği evrensel değerlerde bütünleşme nedeniyle ulusal olduğu kadar uluslararası düzeyde de önemli bir sorundur. Bu konu özel mülkiyete konu olan doğal kaynaklar kadar, büyük ölçekli ve milli servet olarak yorumlanan, sadece kamu/devlet eliyle korunan ve kullanılan malların gerçekten korunabilme şartlarının sağlanabilirliği açısından da önemlidir ve incelemeye değerdir. Ayrıca göl, nehir gibi yüzeysel sular ile yer altı su kaynakları, ormanlar doğal kaynaklar ayrımı içinde tek bir gruba yerleştirilebilir mi ? Bu kaynaklar içinde bulundukları coğrafî, sosyal, ekonomik ve siyasi koşullar yönünden bir kalıp içinde değerlendirilebilir mi ?

Doğal kaynakların alternatif kullanma yöntemleri araştırılırken doğal kaynakların devlet tekeline alınması önemli bir yönetsel/politik tercihtir. Bilindiği gibi herhangi bir üretim alanında bir tekelleştiği zaman, yani üretim tek bir

³ John BADEN&Tom BLOOD (1987); Entrepreneurship and The Privatizing of Government, Edit. A. CALVIN, U.S.A. s. 68.

fırmanın egemenliği altında kaldığında, üretim miktarı olabileceğinden daha az, ürün fiyatı da olması gerekenden daha yüksek gerçekteşir. Böyle bir toplumda, toplumun refahının azaldığı ileri sürölmektedir. Doğal kaynaklarla ilgili devlet yatırımları da bir çeşit tekeldir. Doğal tekellerin refah azaltıcı etkilerini ortadan kaldıracılamak için düşünölen yöntemler içinde en fazla destekleneni devlet tarafından kurulan tesislerin işletim hakkının özel şirketlere devridir. Ancak ne ölçüde kabul edilebilir?

2.TÜRKİYE'DE DEVLETİN ÇEVRE KORUMA POLİTİKASI

Davranışlarımız ve alternatifler arasındaki tercihlerimizi farkında olalım ya da olmayalım, belirleyen ideolojidir. Bu nedenle zorunludur ve kaçınılmaz. Türk toplumu, liberalizm ve devletçilik arasında tercihini liberalizmden yana yapmıştır. Bu nedenle Anayasa'da yer alacak hukuksal ve kurumsal düzenlemeler, siyasi ve ekonomik liberalizme uygun olmalıdır. Ekonomik haklar ile ekonomik özgürlükler ayrımı net olarak ortaya konulmalıdır. "Ekonomik özgürlük" devletin hiç müdahalede bulunmama şartını ararken, "ekonomik hak" devletin bu konuda belirlenen hedeflere ulaşmasını şart koşmaktadır. Ekonomik haklar ile ekonomik özgürlükler arasında ters yönlü bir ilişki vardır. Vatandaşlar devletten kendilerine ne kadar çok ekonomik hak verilmesini isterlerse, devletin de ekonomiye müdahalesi artmaktadır.⁴ Doğal kıt kaynak olduğuna göre, kıt kaynakların kullanımı devletin müdahale etmediği ekonomik özgürlükler kapsamında düşünölebilir mi ? Şu andaki hukuki düzenlemelere bakıldığında devletin sosyal ve ekonomik hakların kullanımı ile çevre değeri ile devletin ilişkisi aşağıdaki gibidir:

1982 Anayasasının 56. maddesine göre, "Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir." Yine, 1982 Anayasası'nın 65. maddesinde, "Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirir." hükmü yer almaktadır. Bu düzenleme ile, ekonomik hakları düzenleyen bütün maddeler bir anda bütün anlam ve önemini yitirmektedir. Maddenin gerekçesinde ise, hiç kimseye devletten isteme hakkı verilmediği, bu hakların devlete yüklenen ödevlerden ibaret olduğü

4 Vural SAVAŞ (1996); "Yeni Anayasa Hazırlanırken Ekonomik Anayasa", Ekonomik Anayasa Sempozyumu Bildirileri, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakölteş, Maliye Bölümü Yayını, İzmir, s. 104.

gibi anlamsız ve tutarsız bir yaklaşım ortaya konulmuştur.⁵ Yukarıdaki 65. maddede ortaya konulan hak kavramı ile “Çevre Hakkı”ndan bahseden 56. madde bu yaklaşım ile değerlendirildiğinde ortaya çıkan anlam, “hiç kimseye Devlettten çevre korunmasını isteme hakkı verilmediği, bu hakkın devlete yüklenen ödevlerden ibaret olduğudur.” Böyle bir yaklaşım ise Devletin uluslararası anlaşmalara attığı imza ile de çelişkilidir. O halde 65. maddenin yorumlanmasında geliştirilen hak kavramı yeniden Anayasa bütünlüğü içinde ele alınmalıdır. Bu bağlamda Devletin çevreyi ne kadar koruyabileceği konusunda haklı bir şüphe yaratılmıştır.

Devlet sahip olduğu imkan ve araçlar çerçevesinde tekel altına aldığı koruma rolünden vazgeçmiş değildir. Bir bütün olarak ilgili maddeler incelendiğinde, bu husus açıkça görülmektedir. Anayasa’nın 35. maddesinde; Herkes, mülkiyet ve miras hakkına sahiptir. Bu haklar ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz. Md.43; Kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Yararlanmada kamu yararı gözetilir ve yararlanma imkan ve şartları kanunla düzenlenir. Sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama “sosyal bir hak”tır. Devlet kirlenmenin önlenmesi, tabii çevrenin korunması ve geliştirilmesi, bu arada ağaçlandırılması için gerekli tedbirleri alır. Md.63; Devlet tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirler alır. Bu varlıklar ve değerlerden özel mülkiyet konusu olanlara getirilecek sınırlamalar, yardım ve muafiyetler konusu kanunla düzenlenmiştir. Md.168; Tabii servetler ve kaynaklar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bunların aranması ve işletilmesi hakkı Devlete aittir. Devlet bu hakkını belli süre için gerçek ve tüzelkişilere devredebilir. Gerçek ve tüzelkişilerin uyması gereken şartlar ve Devletçe yapılacak gözetim, denetim usul ve esasları ve müeyyideler kanunla gösterilir. Md.169; Ormanların korunması ve geliştirilmesi başlığı altında da; Devlet, ormanların korunması ve sahaların genişletilmesi için gerekli kanunları koyar ve tedbirleri alır. Bütün ormanların gözetimi Devlete aittir. Devlet ormanlarının mülkiyeti devrolunamaz. Devlet ormanları, kanuna göre Devletçe yönetilir ve işletilir.

Ekonomik büyüme süreci içinde özellikle son yıllarda sıklıkla tartışılan konulardan biri, çevre kalitesinin ve doğal kaynakların korunmasıdır. Bu dengenin sağlanması ile, doğal kaynakların yapısının ve kalitesinin korunarak ekonomik

⁵ Bkz; Burhan KUZU (1992); Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat, İkinci Baskı, İstanbul, md. 65 Gerekeçe.

büyümenin yaratılması, büyüme ve kalkınmanın sürdürülebilmesinin gerçekleştirilmesi düşünülmektedir. Bu bağlamda mal ve hizmetlerin faydalı değerinin ölçülmesi ve koruma-kullanma dengesinin kurulmasında mülkiyet haklarının belirlenmesi önem taşıyacaktır. Bir başka ifadeyle kamusal mal-özel mal ayrımı geçerliliğini yitirmekte midir? Kamusal malların ayırıcı özelliği olarak kabul edilen, “tüketimde rekabet yokluğu” ve “kullanımdan dışlanamama” ölçütleri, hızlı nüfus artışının getirdiği kentleşme ve tüketim eğiliminin artması nedeniyle uygulanma olanağını kaybetmiştir. Özellikle orman varlığımız başta olmak üzere, bütün doğal kaynaklar hem tüketimde rekabete konu olabilmekte, hem de kullanımda dışlanabilmektedir. Aşağıda bu konu özetle incelenmektedir.

3.EKOLOJİ VE ÖZEL TEŞEBBÜS

Kalkınma tek başına bir hedef midir? Ülkemizde yürürlükteki yasal düzenlemelere bakılınca, cevabın politik/yönetmelik yönüyle “evet” olduğu düşünülebilir. Oysa, “kalkınma” adına yapılan her tasarrufun insana, yaşama ve çevreye yüklediği maliyetlerin bilinmesi ve yapılan tercihlerin bu bakış açısından değerlendirilmesi gerekmektedir. Ülkeler demokratik yaşantının neresinde yer aldıkları, dolayısıyla sahip bulundukları başta ekonomik, kültürel olmak üzere taşıdıkları çok yönlü özellikleri gereği, çevre konularına çeşitli bakış açıları geliştirmişlerdir. Ülkeler gelişmişlik düzeyleri açısından i) her şey ekonomi için ya da çevrenin yer almadığı insan merkezli, ii) doğayı merkez alan ekolojist görüş, iii) çevreyi korurken, bu arada iktisadi faaliyetlerin de gerçekleşmesini sağlamayı yönelik “uzlaşmacı-koruyucu” görüşü,⁶ tercih ederek çevre yönlü politikalarını oluşturmuşlardır.

Ashında günümüz koşullarında çevre korumanın yer almadığı ekonomik görüşlerin, yok olma sürecini hızlandırdığından hareketle kabul edilebilirliği bulunmamaktadır. En azından açıkça savunucuları bulunmamaktadır. Bugün ekosistemi, yukarıda bilinen klasik görüşlerin dışında, insana hizmet amacının bir aracı olarak değil, ancak kendi başına bir değer olarak gören “derin ekoloji” olarak adlandırılan düşünüş, insan değerlerinin başka varlıklar için de söz konusu olup olamayacağı fikrine dayanmaktadır. Öteki canlı varlıkları etik dizgeminin sınırları dışında tutmak ne felsefi, ne de toplumsal olarak kabul edilebilir olmaktan uzaklaşmaya başlamıştır. Başka bir anlatımla, etik alanında nesneyi özne yapabildiğimiz, onu özneleştirdiğimiz oranda ona bir etik değeri yüklemiş olmaktayız. “Doğal Kaynakların Hakları”, gibi yeni boyutlara ulaşmasını sağlayacağımız etik, kendi sınırlarını da zorlayarak birçok darboğazın aşılmasına katkıda bulunabilecektir.

6 İlhan TEKELİ (1991); “Çevre”, Birlik Bülten, Sayı 91/3, Ağustos 1991.

Yönetimde reforma ilişkin fikirler, yalnızca reformlara ilişkin değildir. Politikanın hedefi, zafere ulaşmak ve yeni politik hedeflerinin benimsenmesini sağlamaktır. Sistemde yapılacak herhangi bir reform, oyunun kurallarını değiştirerek, bir grubun amaçlarına ulaşmasına yardım ettiği ölçüde, söz konusu grup reformu desteklemeye daha meyilli olacaktır. Bu tercih çıkarıcı bulunabilir, ancak oyun bu şekilde oynanmaktadır. Yönetim reformları kaçınılmaz olarak hem hilesiz, hem hileli amaçlara sahiptir. Sosyal bilimcilerin anlatımını kullanacak olursak, reform grupları, sıklıkla politik süreçleri etkileyerek, politika çıktılarını değiştirmek eğilimindedir.

Hilesiz (dürüst) amaçlar bakımından, politik yozlaşma ve rant kollamayı engelleyecek yeni ekonomik-politik düşünce akımları, yönetimde karar alma sürecini ve bunların uygulama yöntemlerini iyileştirmeyi amaçlamaktadır. Herhangi bir yönetimde, belli bir sürede reform kaçınılmaz olabilir. Ancak reformun, belli bir siyasal partinin çıkarlarına uyacak şekilde seçmen bölgelerinin ayarlanmasına dönüşebileceği bir nokta da vardır. Herhangi bir süreçte reform ele alınırken, hileli oyunun bir sonucu olarak oluşabilecek kurumsal ayarlamaya karşılık, hilesiz amaçların getirebileceği elde edilebileceği umulan faydalarını da dikkate almak durumundayız.

Merkez-yerel yönetim ilişkilerindeki katılım sorunlarına karşı bir tepki olarak yeni modeller oluşturulmaya çalışılmaktadır. Yönetimlerarası programlar, sistemin farklı düzeylerinde pek çok çıkarın temsil edilebilme fırsatını yakalayabilecek şekilde tasarlanır. Reformcular, bu olgunun hem yönetsel olarak, hem de zararların ele alınışı itibarıyla sistemin genel etkinliğini azalttığına inanmaktadırlar. Etkinlikle ilgili sorunlar gerçekten ciddiye alınmaya değerdir. En fazla tartışılan da siyasi müdahalelere açık olmasıdır. Tartışmalar, etkinlik ve temsil etme isteği tercihi arasında gidip gelmektedir. Geçen bir kaç on yılın deneyimi dikkate alındığında pek çok sosyal bilimci, tartışmanın temsil yönünden, etkinlik tarafına kaymaktadır. Bu tercih bir bakıma, temsilin faziletlerinin savunulduğu 1930'lu yıllarda benimsenen sürecin (Paul Appleby) tersine döndürülmesidir.⁷

Çevre programlarının çeşitli kuruluşlar ve otoritelerce yürütülmesi, kontrolü zorlaştırmakta hatta ortadan kaldırmaktadır. Federatif yaklaşımda yeni görüşler ışığında bu sorunun, üniter örgütlerin yaratılması yoluyla çözülebileceği dü-

7 Howard E. MCCURDY (1986); "Environmental Protection and New Federalizm", *Controversies in Environmental Policy*, Edit. Sheldon KAMIENIECKI, Robert O'BRIEN, Micheal CLARKE, s. 85-107.

şünülmektedir. Üniter örgütler tanım gereği, yönetimlerarası ilişkiler veya program kontrolünü diğer kademelere yayan yapısal özelliklerin yerine tek bir güç merkezini ikame etmektedir. Model olarak dayandırıldıkları şirketler gibi üniter programlarla genellikle tepeden yürütülmektedir.⁸ Bu anlamda desteklenen görüşlere göre, üniter (tekçi) programlar, pek çok faydaya sahiptir. Genellikle politikalar daha etkin uygulanabilir. Üniter programlar, karar verme açısından da belirli fırsatlara sahiptir. Aslında bu ifade bir bakıma çok açık değildir. Çünkü neyin “iyi” bir çevresel karar oluşturacağı konusunda en azından iki alternatif görüş vardır. Bununla beraber, üniter programlar, karar vermede güç merkezi oluşturabilmek açısından önemlidir. Ayrıca, hem yanlış bir kararın maliyetlerine katlanabilecek, hem de doğru bir kararın başarısı için övülebilecek bir sorumluluk merkezi yaratırlar. Oysa, katılımcıların rollerinin ve sorumluluklarının parçalanmış ve karışık olduğu yönetimlerarası programlarda ise temel kararlar için sorumluluğu belirlemek çoğu kere imkansızlaşmaktadır.

Üniter örgütlerin olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Merkezi yönetimin taşradaki kuruluşları ve yerinden yönetimler, kendilerinin yetkili kılındığı yönetimlerarası programların tüm sorumluluklarını bilgi birikimi, teçhizat gibi çeşitli nedenlerle üzerlerine almaya hazır olmayabilir. Katılımcılık açısından yönetimlerarası düzenlemeler, üniter örgütlere tercih edilirse de, etkinliğe verilen önem, ibreyi yönetimlerarası tercihten uzaklaştırmaktadır. Merkezileşme tercihinin önemli bir nedeni, yerel elitlerin, kârın dağıtımını kendi beğendikleri gruplarla sınırlı tutmak isteyebilecekleri görüşüne dayandırılmaktadır. Ekonomik sömürü ve politik beğenilerin, kasaba ve köy topluluklarında oluşturduğu sosyal tabakalaşmaya ilişkin çok sayıda örnek bilinmektedir.

Otoritelerin merkezileştirilmesinin başlıca üç nedeni bulunmaktadır. Birincisi, kırsal toplumun en güçsüz üyelerinin yerel elitler tarafından sömürülebileceğidir. Fakat çoğunlukla merkezdeki planlamacılar bu durumun farkında değildir. Bir çok durumda alt gelir düzeyi ile yerel elit arasındaki karmaşık ilişkiler, merkezden bölgeye akan gelirin geniş dağıtılmasında, en azından makul bir çerçeve oluşmasını sağlamaktadır. İkincisi, ulusal elitlerin, otoritenin merkezileştiği politika üretme kuruntunu yönetecek yolları çoğunlukla bulabilmesidir. Bu elitler sınıfı, sadece zenginler değil, aynı zamanda sendikalar, bürokratlar ve bazı ülkelerde iyi mevkilere sahip, bölgesel veya kabilesel gruplar da olabilir. Üçüncüsü, otoritenin merkezileştiği kurumların genellikle her durumda o bölgenin ileri gelenleri ile temasa geçerek işlerini yürütmeleridir. Bu durum kısmen,

8 a.g.e, s. 106-107.

politik ilişkilerden, kısmen de bu kişilerin nüfusun çoğunluğuna göre fikirlerini daha kolay ifade edebilmelerinden kaynaklanmaktadır.

Siyasetin niteliği gereği, çıkar grupları yönetim reformunu sadece uygulama ve karar vermeyi geliştirmek için değil, siyaseti değiştirmek için de kullanmaktadır. Özellikle üniter örgütler, çıkar gruplarının dürüst olmayabilen yönlendirmelerine açıktır. Çıkar grupları etki altına alınmasına açık bir program gerçekleştirmek istendiğinde, üniter örgütten daha iyi bir model düşünülemez. Çıkar grupları her zaman belirli politik kararların başka alana kaydırılması gereğini savunur. Bu nedenle çıkar grubundan, böyle bir hareketin kamu çıkarına hizmet edeceğine dair kanıtlar sunması beklenir.

Amaçları ortak çıkarlar, kendi dürüst olmayan hedefleri doğrultusunda, reformun şeklinin yapılanmasını sağladıklarında, yönetim reformu, bu haliyle kurumsal olarak seçim bölgelerinin siyasal partilerin çıkarlarına göre kullanılmasına yol açmaktadır. Bu koşullar altında yönetimde reform yapma arzusu, çıkar gruplarının kendilerini özel bir güç pozisyonuna hileli bir yolla getirmelerine iyi bir mazeret teşkil eder. Dürüst olmayan amaçlar, dürüst olanlarla çatıştığında birincilerin galip geleceği düşünülmektedir. Daha somut bir ifadeyle, dürüst olmayan istekler doğal kaynak politikasının kontrolünü ele geçirirken yerel halkın hakları konusundaki dürüst kaygı geri plana geçmektedir.

Hileli bir oyunda, politik hedef en önemli unsurdur. Eğer bir politik hedef hilesiz oyun tarafından tehdit edilirse, bu durumda o hedefin peşinde koşan çıkarlar, reforma olan bağlılıklarını gevşeteceklerdir. Dışarıdan bakanlar için böyle bir tavır iki yüzlü görünebilir. Yine de çıkar gruplarının kendi politik amaçlarına hizmet ettiği ölçüde yönetim reformunun takipçisi olmaları, hizmet etmediğinde de bunu terk etmeleri siyasetin doğasıdır. Belli bir dönemde, bir grup fiilen sistemin kontrolünü ele geçirebilir. Ele geçirilen bir çevre örgütü, ciddi bir piyasa dışı başarısızlık yaratmaktadır. Başka bir ifadeyle örgüt, iyi çevresel kararlar alma konusunda daha az yetenekli hale gelir daha doğru bir deyişle getirilir. Kontrol eden grup, ele geçirdiği kaynağa sahip olmadığı için kaynağı kötü kullandırmanın maliyetlerine doğrudan doğruya katlanmayacaktır.

Özel çıkarların, çevresel programları ele geçirme potansiyelleri her zaman vardır. Mevcut çoğulculuk sistemleri aslında bunu teşvik etmektedir. Bu yüzden asıl sorun, istemekten çok, fırsat sorunudur. Eğer fırsat bulursa, bir parti, reform mazeretini kullanarak kendisini daha güçlü bir konuma hile ile getirebilecektir. Bu durum, program etkinliğinin aleyhine bile kullanılabilir. Çevre programlarının hileli oyunlarla ele geçirilmesi fırsatını azaltacak ve grupları dürüst oyun oy-

namaya zorlayacak yollar vardır. Reform ve etkinliğe bir arada sahip olunabilir. Ama yeni federalizmin savunucuları, bunları kabul etmede isteksiz davranmışlardır. Ele geçirme nasıl engellenebilir ? Bu yollardan birisi de çevresel çoğulculuktur.

Çevresel çoğulculuk (environmental pluralizm), belli açılardan piyasaya benzer. Toplumdaki insanların tercihleri vardır. Bu tercihlerini ifade etmek için gruplarını kurarlar. Bir çıkar grubunu desteklerken aslında, insanlar paralarını korumak için konuşurlar. Etki (nüfuz) piyasasının fiyat sistemini, karar vermede bir etki satın almak için kullanırlar. Çoğunluk ve geleneksel yönetimlerarası ilişkiler sistemi, büyük çaplı katılım kapılarını açarak özel çıkar ele geçirmesine karşı durmaktadır.

Eğer katılımcılar vahşi hayata keresteden daha fazla değer veriyorlarsa ve bunun için lobicilik yapmaya isteklilerse, bu durumda sistemin daha fazla vahşi hayat alanları yaratması gerekir. Sistemde ahlaki çöküntü de vardır ve şüphesiz dikkate alınmalıdır. Katılanlar birbirleriyle pazarlık yaptığı için, elde edebileceklerini bildiklerinden daha fazla talep etme eğilimindedirler. İstediklerinden daha fazlasını istemezlerse, daha az elde etmeleri olasıdır.

Üniter örgütler, gücün güçle kontrol edilmesi biçimindeki geleneksel çoğulcu çözümden ayrılırlar. Gücü yayan ulaşma noktalarını sınırlayacak ve ele geçirmeye karşı koyacak şekilde kurulabilirler. Ancak özel çıkarların örgütü ele geçirmesine karşı koyma planlanırken, örgütlerin etkinlik avantajlarını koruyacak özel hükümler de kullanılmaktadır. Bunlardan birisi de hukukun üstünlüğüdür. Hukukun üstünlüğü, bir çok nedenlerden dolayı, çevresel programlarda, özellikle doğal kaynak yönetiminde olması gerektiği şekilde işlemez. Birçok önemli karar, üst düzeyde bir birime ve çoğu durumda kontrol edilebilir yerel yönetimlere bırakılmıştır. Hukukun üstünlüğü şüphesiz dışlanamaz. Meclisin yasama gücü ve gözetimi, bakanlıklarda yürütmeye görevli kişilerin yetkileri üzerinde önemli bir kontroldür. Yine de örgütlerin ele geçirilmesini önlemede tümüyle hukukun üstünlüğüne bel bağlamak pek de akılcı değildir.

Bu olumsuzluklara karşılık, programları yöneten örgütler, siyasal açıdan tarafsızlık esası üzerine organize edilebilirler. Burada anahtar unsurlar; koruma, teknik yeterlilik ve bilimsel yönetimdir. Bu unsurlar politikacılar orman, milli park, kıyı yönetiminin temel ilkelerini çiğneyecek öneriler ortaya attıklarında bürokrasiyle politikacılar arasında tartışma/uzlaşma zemini hazırlar.

Çevreyi olumsuz etkileyen nedir? Bürokratik yapılanma, baskı grupları ve

buna uygun hukuki yapı, demir bir üçgen oluşturmaktadır. Bu üçlünün ortak paydası kârlılıktır. Bunun sonucunda çevre, kötüye kullanılmaktadır ve vergi ödeyenler psikolojik olarak huzursuz olmakta ve biyolojik yönüyle de zarar görmektedir. Bu ekolojik olumsuzluk ve ekonomik etkinsizlik sistemi, çevre vergileri aracılığıyla takviye edilmiştir. Başka bir ifadeyle çevre vergiler, aslında çevre korumada kuramsal açıdan önemli bir araç gibi değerlendirilirken, uygulamada çevrenin bozulmasını kolaylaştırmıştır.

Sorunların nedeni özetle, uluslararası değerlendirmelerde ulusal seviyede, özel mülkiyet haklarının mükemmel hale getirilmemesi, kamu yönetimindeki mevcut katı yapılanmanın muhafaza edilmesi, gelir kaynaklarının geliştirilmemesi ve eşgüdüm sürecinin bulunmamasıdır. Ülkemiz koşullarında bu faktörlere ikili ahlak düzenini de ilave etmek gerekir.

4.KORUMA TEK BAŞINA ÖZEL SEKTÖRE BIRAKILABİLİR Mİ?

Uluslararası alanda korumacılığın sağlanabilmesi amacıyla çeşitli yasal düzenlemeler geliştirilmiştir. Türkiye de birçok anlaşma ve sözleşmeye imza atmıştır. Korumacılığa yönelik bu liste milli parkları, doğal rezervlerini, biyosfer rezervlerini ve dünya kültürel mirasını kapsamaktadır. Korunan sahalarda ve konularda amaca ulaşılmakta mıdır? Bu sorunun cevabı kesinlikle “evet” değildir. Birbiriyle uyumlu bir dizi yarar sağlamak için yönetim sınıflandırılması uygun düzenlenmelidir. Milli Parklar, Yaban Hayatı Barınakları ve Orman Rezervleri gibi. Her sınıflandırılan alanda amaçlar, bilimsel, eğitsel, rekreasyonel ve turistik faaliyetler temeline oturtulmalıdır. İdeal olan, çevre koruma ve faydalanmanın uyumlu beraberliğini sağlamaktır.

Koruma alanları nelerdir? Bu alanlar 1) doğayı mutlak koruma alanları, 2) milli parklar, 3) doğa anıtları, 4)doğayı koruma rezervleri, özel yönetim altındaki doğal rezervler, yaban hayatı barınakları, 5) tabiatı koruma alanlarıdır. İlke korunan sahada, doğal ya da yapay çevre değerlerinin ve görüntülerin muhafazası, yasal güvence verilmesidir. Bu yasal koruma, korunan bölge için karar verme yetkisine sahip en üst uzmanlık kurumuna ait görülmektedir.

Gelişmekte olan birçok ülkede, su ve hava kirliliği önemli bir sorundur. Ticari kerestecilik faaliyetleri, tarla açmak gibi nedenlerle ormanların yok edilmesi hesapta olmayan sel baskınları ve tuzlanma gibi örnekler, yüksek sosyal maliyetleriyle çevre sorunlarına yol açmaktadır. Bütün bu sorunlar, sektörel analizler ve makro ekonomik planlama arasındaki ilişkilere dayanan ekonomik gelişme yaklaşımlarıyla bugünkü ve gelecek nesilleri etkileyen temel konulardır.

5.KAMU TOPRAKLARINDA ÖZEL YÖNETİM TERCİHİ

Çevre politikası ile ilgili herhangi bir ekonomik yaklaşım, özellikle insan ürünü olan teknolojinin uygulanması sonucu üretilen mallar ile gezegenin doğal sisteminin parçası olan ve onun tarafından üretilen ve serbest mallar olarak adlandırılan canlı ve cansız doğal kaynakları ayırmaktadır. Pazar malları genellikle önceden varolan pazarlar için üretilir. Başka bir ifadeyle, bu mallar kendilerine olan özel bir talebi karşılamak üzere üretilirler ve pazar değerleri dışında, üreticiye olan faydası azdır. Öte yandan çevre mallarında düzenleme, yasa yoluyla düzenlenecek bir pazarın gerçekte bulunmamasına bağlı olarak, tamamiyle farklıdır. Serbest mallar mevcut talebi karşılamak için üretilmezler.

Hava ve su gibi serbest mallar pazar ekonomisinin dışında değeri olan ve işleyen birbirine bağlı ekolojik sistemlerin parçasıdır. Çünkü onlar bir şahıs tarafından sahiplenilmek yerine, herkes için serbest katılımla ortak olarak kullanılırlar. Kaynağın değeri konusunda satıcı ve alıcılar tarafından bu kaynakların kullanımı üzerine konulan fiyat, keyfidir. Su kaynakları gibi bu kaynaklar üzerine kurulu her hangi bir piyasa hükmîdir yani kendiliğinden oluşmamıştır. Özel veya kamusal bu kaynakların sahipliği, maddesel nesneleri değerine çevirme amacıyla ekonomik sistemlerce ebedileştirilmiş bir aldatmacadır. Aldatıcı iyelik hakları yaratacak ekonomik sistemler, doğal kaynakların dengeli ve durağan ekolojik sistemleri sağlamada önemli olan, gerçek değerini umursamama riskini de beraberinde getirmektedir.

Düzenleyici politikalar için bu farklılıkların anlamları önemlidir. Çünkü pazarların kendilerini düzenleyen özelliklerine (spontan) daha çok güvenebilmektedir. Zira, pazara sunulan mal ve hizmetlerin üretim ve tüketimleri, düzenleme politikasından çok, temelde pazar güçleri tarafından yönlendirilmektedir.

Serbest mal durumundaki doğal kaynakların aşırı kullanımının tükenme sorununa yol açması ve “ticari üretimden” başka değere sahip bulunduğunun anlaşılması, “korumacılık” fikrini geliştirmiştir. Herkese ait olan ve hiç kimse tarafından kontrol edilmeyen ortak mülkiyetteki kaynaklar, çevresel çöküşü getirmiştir. Ortaklaşa sahip olunan hava ve su gibi doğal kaynaklar, insanların kendi refahlarında en fazla tatmini arama gayretleri içinde sorumsuzca aşırı kullanılmış ve kirletilmiştir.

Gözlemlenen bu olumsuz değişim, doğal kaynakların verimli kullanılmasında kamu ve özel işletmecilik konusunu tartışma alanına sokmuştur. Özel mülkiyetin tercih edilmesinde en önemli sebep, “işletmecilik ilkeleri” kullanılarak

doğal kaynakların verimli kullanımının elde edilebilirliği. Mülkiyet hakları iyi tanımlanırsa, gerekli teminatlar ve mülkiyet transferi sağlandığı takdirde piyasa süreci en iyi kaynak tahsisi sağlamaktadır. Özel mülkiyetin yüksek verim sağlamasını engelleyen bazı durumlar bulunmaktadır. Genelde göçücü vahşi hayvanlar, üzerinde mülkiyet tesisine elverişli değildir. Ayrıca yönetimin müdahaleleri de mülkiyet hakkının gelişmesini engellemektedir. Ancak yönetimin en önemli rolü doğal kaynakların işletilmesi ve bu kaynaklar üzerinde mülkiyetin geliştirilmesi yönünde olmaktadır.

Kamu yönetiminin doğal kaynaklarla ilgili sorunları çözemeyişine ilişkin başarısızlıkların başında “ödenek yetersizlikleri” gelmektedir. Yönetim neden başarısız olmaktadır? Bu başarısızlıkta kamu adına karar vericilerin doğal kaynaklara ilişkin mülkiyet haklarını kabul etmedikleri gibi, tahsisatları da doğal kaynakların etkili kullanımı için gerekli unsurlara yöneltmedeki isteksizlikleri önemli rol oynamaktadır. Ayrıca bürokrat ve politikacıların genelde piyasayı tanımaması ve fiyatların oluşumundaki bilgisizlikleri de başarısızlıkta etkili bir faktör olarak gösterilmektedir.

Kamu adına karar alıcıların genelde marjinal ilkelere habersiz olmalarının başlıca nedenleri aşağıda gösterilmiştir:

- 1-Doğrudan kendilerini ilgilendirmeyen olaylara karşı ilgisizlik, bilmemek,
- 2-Kazanılmış menfaatlerin tehlikede olması durumunda, kamu politikalarının etkilenmemesi çabaları,
- 3-İsteklerin iletilebilmesi için gerekli sürenin azlığı/yetersizliği veya bulunmayışı,
- 4-Politikacı ve bürokratların genelde ileriye görmeme alışkanlığı içinde mevcut seçmenleri memnun etmek zorunda olmaları, politik ve bürokratik kararlarda gelecek kuşaklara nadiren değer verilmesi,
- 5-Kamu yönetiminde verimliliği artırıcı gücün çok az olmasıdır.

Karar alıcılar, etkili tercihler ileri sürdüklerinde nadiren maddi refah, taltif; yükseltme elde edebilirler. Öte yandan, etkili ya da verimli olmayan alternatifleri seçtiğinde ise çok az zarara uğrar veya hiç uğramazlar. Yetkili ve sorumlu olma konusu genelde “himaye” ile birlikte sürdürülmektedir.

Bununla beraber, “korumacı” fikri savunanlar vahşi tabiatın sorumluluğunun “kamuya” ait olmasından yanadır. Buna karşılık özel teşebbüslerin veya kişilerin de, kamu adına çevresel fedakarlık yapabilecekleri ileri sürülmektedir. Ayrıca, kamu topraklarındaki kaynakların rekabet için çok düşük fiyatla piyasa-

ya sürülmeleri örneği verilerek, özel üreticilerin yüksek kalite ile rekabete zorunluken, kereste vb. çevre mallarının talebi arttıkça kamu toprakları üzerindeki trajedinin süreceği ısrarla vurgulanmaktadır. Bunun nedeni de, özel mülkiyet sahiplerinin kısa dönem kârları için uzun dönemdeki yararları gözardı edebileceğidir.

Yine de bu gibi özelleştirme programlarına yöneltlen eleştiri, sadece büyüyen bütçe açıklarını kapatmak için kullanıldığı ve genelde de halkın görüşlerinin dikkate alınmadığıdır. Amerika Birleşik Devletleri gibi katılıma önem verilen bir ülkede Başkan Reagan'ın kamu topraklarının satışına ilişkin programı, kamuoyunun düşüncelerini dikkate almadan uygulamaya geçirmesi, kamuoyunu şaşırtmış ve önemli eleştiriler almıştır.⁹ Ülkemizde de kamu arazilerinde “satıyorum, sattım” çerçevesinde ya da hiç haber verilmeksizin idari tasarruflar sürdürülmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, çevrecilerin çoğu kamu topraklarının halkın müşterek kullanımında olmasına pek itibar etmemektedir. Çünkü bu nedenle hava daha çok kirlenmekte ve ortalık çöplüğe dönmektedir. Çünkü kullanım bedava veya düşük bir ücretle olduğunda, milli parklarda olduğu gibi, aşırı kullanım ve talan ortaya çıkmaktadır. Doğal çevreye bedava giriş, çekici olmakla beraber kaynakların etkin kullanımını büyük ölçüde zorlaştırmaktadır. Yine, özel işletmeciliğin bu topraklardaki kaynakları talan edebileceği de başka bir korkudur. Genelde doğal kaynakların kullanımı kısıtlansa bile, yüksek kâr getiren sahalara yapılan yatırımlar, aynı zamanda doğayı koruma maliyetinin düşük olduğu mekanlara yönelik ise, özel işletmelere karşı mücadele “kamu kaynaklarıyla kâr sağlama” ve “tepki endişesi” motivasyonu ile ortaya çıkabilecektir. Bu husus kamu topraklarında uzun müddet kullanım hakkı verilen durumların yeniden gözden geçirilmesi gerekliliğini ve bu konudaki hukuki düzenlemelere önem verilmesini zorunlu hale getirmektedir.

Böylece üç temel sorun, ekonomik-politik kararları etkileyecektir. Doğal kaynakların halkın müşterek kullanımında olması için geçerli “ekonomik”, “çevresel” nedenleri içeren teklifler ileri sürebilir. Boden ve Stroup (1975), toprağın kamunun (devletin) mülkiyetinde tutulmasını fakat kereste ve mera gibi kaynaklara ilişkin hak transferlerinin, menfaat gruplarına verilebileceğini belirtmişlerdir. Bu sistemde, hükümet vahşi yaşam ve su gibi kaynaklara ilişkin

9 Jeremy J. WARFORD (1991); “Environmental Management and Economic Policy in Developing Countries”, Environmental Management and Economic Development, Edit. Gunter SCHRAMM and Jeremy J. WARFORD, Üçüncü Baskı, Londra, s. 10-13.

hakları elinde tutmaktadır. Marion Clowson (1982), uzun dönemli kira sistemleri önerisi getirmiştir. Yine tüm kırsal alanların özel mülk statüsüne konularak Sierra Klüp veya Kır Sahaları Derneği gibi bireysel çıkarlarını gözetmeyen koruma gruplarına verilebileceği de teklifler arasındadır.

Vernon Smith'in (1983) teklif ettiği orman alanlarındaki hizmetler, ulusal park, ulusal anıt, ulusal dinlenme alanı, derin deniz yatağı ve askeri alanları içine alan programlara göre, kamu toprağı ruhsatı tüm yetişkin vatandaşlara eşit paylar halinde dağıtılacak ve açık artırma yoluyla satılacaktır. Bu plan gerek adil, gerekse politik unsurların kullanılarak "uzlaşmanın" sağlanmasına yönelik, bugüne kadar yapılanlar içinde en çok ümit veren teklif olarak düşünülmüştür.¹⁰ Aslında çoğu kimse kamu topraklarını satma planı hususunda şüphecidir. Politik çatışmalar şiddetli olabilir. Bunun için parsel büyüklüklerinin ve satış şartlarına ilişkin politikaların dikkatle belirlenmesi gerekmektedir.

Başarılı bir program için dikkate alınacak ölçütler genelde aşağıdaki gibi düşünülmektedir:

1- Önceki kullanıcıların haklarını korumak için, toprakların satışına izin verilmeden, önceki kullanıcılara otlak, madencilik, kılavuzluk ve diğer kullanım izinlerinde öncelik tanınmalıdır.

2- Kamunun bilgilendirilmesi amacıyla, özelleştirilen alanlara ilişkin planlar kamunun incelenmesine açılmalıdır. Bu konuda kişiler fazla uğraşmamalı, araştırılmamalıdır.

3- Belli bir zaman süresi tayin edilmelidir.

4- Parsel ölçüsü, kişisel talepleri karşılayacak en uygun belirleme olmalıdır.

5- Parsel ayrımı, hangi parsellerin ilk önce özelleştirileceği konusudur. En eşitlikçi metodun toplam parsel sayısının programdaki yıllara bölünmesidir. Yine her yıl satılacak parsellerin kur'a ile seçilmesi uygun görülmektedir.

6- Yönetim, kişisel yönetime, doğru bir politikaya, başlangıçta bir aracı kuruma ihtiyaç gösterebilir. Daha sonra işlevselliği biten kuruluş kaldırılmalıdır.

7- Anlaşmalardan, bazı durumlarda biyolojik, jeolojik, tarihsel ve arkeolojik açıdan yeri doldurulamaz doğal kaynaklar olumsuz etkilenebilir. Bu nedenle sınırlayıcı sözleşmeler gerekebilir. Neticede bu ilkelerin kullanımıyla çok özel bir kişisel yönetim veya soyutlama planı geliştirilebilir.

Politika üretenler için bazı şeyleri yapmak, aynı anda birden çok çeşitli iş ile

¹⁰ John BADEN, Dean LUECK (1986); *Controversies in Environmental Policy*, Edit. Sheldon KAMIENIECKI, Robert O'BRIEN, State University of Nevv York Press, New York, s. 40-47.

uğraşmaktan çok daha zordur. Bir çok şey önlerinde engel olarak durmaktadır. Doğal kaynaklara ilişkin politika arayışlarında bir sorun daha bulunmaktadır. Bu sorun, mali kaynakların sadece mevcut çeşitli iktisadi grupların arasında değil, şimdiki ve gelecek nesiller arasında da tahsisi zorunluluğudur. Yetersiz veya insafsız olan doğal kaynak politikasında, ihtimaller hemen hemen sonsuzdur.

Doğal kaynak politikasının halkalarını oluşturmada iki temel görev dikkati çekmektedir. Birincisi, bilgi akışının geliştirilmesidir. Bu yöntem, sezilen haksızlıkların kaynaklarının erken belirlenmesini, istenmeyen çevresel etkilerin önceden görülmesini ve yürürlükteki hatalı politikaların gözden geçirilmesini, gerekirse sona erdirilmesini kolaylaştıracaktır. İkinci görev, siyasal partilerin her birinin ister özel birlikler, ister yerel yönetimler; isterse çiftçiler olsun, çevre politikasının amacına tikişabilmesi için işbirliklerinin sağlanmasıdır. Bunun için kamu politikasının araçları, yaptırım, cezai tedbirler ve taltifler vb. kullanılmalıdır. Özellikle projelerin oluşturulmasında kazanç sağlama ve mülkiyet hakkının tesisi kullanılan uygun metotlardır.

6. ÇEVRE KORUMA PROGRAMLARI VE ÖZELLEŞTİRME

Özelleştirmeyi savunanlar, yönetsel programların etkinliği ile ilgilidirler. Bir program, yönetsel anlamda verimsiz olabilir. Özelleştirme taraftarları, varolan çevresel pluralizm sisteminin kararları üretme yönüyle yetersiz olduğuna inanmaktadır. Özellikle de. çoğulculuğun, kamu tercihlerini belirlemede piyasa gibi alternatif mekanizmalardan daha az verimli olduğuna inanmaktadırlar. Özelleştirme taraftarları, çevre programlarında piyasa güçlerinin kurallarını uygulamak istemektedirler. Türkiye açısından bu yeni bir politikadır. Özelleştirme kavramı, özellikle kamu ormanları, otlakları ve eğlence/dinlenme alanlarının satılması çabalarına işaret etmektedir.

Özelleştirme yanlıları, çevre programlarının merkezden yönetimindeki tehlikelerin farkındadırlar. Merkezi yönetim veya üniter programların, iyi çevresel kararlardan uzaklaştırdığına inanmaktadırlar. Bununla beraber neyin “iyi” bir çevre kararı oluşturduğu konusunda önemli bir karışıklık söz konusudur. Özelleştirme yatılıları, doğal kaynakların ekonomik açıdan en verimli kullanımını getirecek karar verme sistemleriyle ilgilidir. Yönetsel örgütlerin ekonomik açıdan optimal kaynak kararlarına ulaşmada neden başarısız olduklarının analiz edilmesi çok önemli görülmektedir.

Ekonomik açıdan verimli kullanımlar, uygulanan fiyatları farklı kullanımlarla karşılaştırarak açığa çıkartılabilir. Dönüm başına kerestenin değeri ile in-

sanların ağaçları bırakmak için ödemeye hazır oldukları fiyatta olduğu gibi. Özel sektör girişimcileri gibi, kamu örgütleri de müşterilerini memnun etmek zorundadır. Cari fiyat, piyasa fiyatından düşük olduğunda kullanıcılar, ürünün kullanımını ekonomik açıdan optimal olmasından daha fazla talep edecektir. Ekonomik optimal kullanım seçilmez ise, ne görevliler ne de örgütler kaçınılmaz fırsat maliyetine doğrudan katlanmaz. Gizli maliyetler, vergi mükellefine yansıtılmaktadır.¹¹ Kamuya ait alanları satma önerisi; bunun etkileyebileceği tüm grupların eleştirisine uğramıştır. Korumacılar, çiftlik sahipleri, merkezden yönetim ve yerel yetkililer, avcılar, balıkçılar, emlak işleriyle uğraşanlar, kereste şirketleri ve madencilik şirketleri satıştan kaygı duyabilir. Üzerinde çok fazla düşünmeksizin tüm bunları, kamu mülkiyeti altında aldıkları sübvansiyonları kaybedecek özel çıkar gruplarının bir tepkisi olarak geçiştirebiliriz. Bununla birlikte, özel çıkarlar, iyi hesap yapmakta ve değişim önerilerinin maliyet ve kazançları konusunu yakından takip etmektedirler. Bu durumda satıştan daha fazla beklenen nedir?

Özel sektördeki kaynak kararları farklı bir şekilde işlemektedir. Ekonomistler, özel toprak sahiplerinin hesaplamalarda hata yaptıklarını kabul etmektedirler. Çiftlik sahipleri, aşırı otlak kullanımına gidebilirler. İnşaatçılar, toprağın en ekonomik kullanımına oranla daha fazla kullanıma karar verebilirler. John Boden, serbest piyasanın uzun dönemde bu tür hesap hatalarını düzelteceğini belirtmektedir. Bu arada doğal kaynak kötü kullanılabilir ve uzun dönemde kaynağı yenilemek veya bozulmamış eski durumuna getirmek imkansız olabilir.

Siyasal açıdan, siyasal toplum üyelerinin politika yapmada kendilerinin katılım fırsatına sahip olduklarına inanma derecesi, iyi bir siyasal kararın önemli bir sınavıdır. Yönetimsel karar almada eğer temsil sorunları varsa ve belirli gruplar, kendilerinin dışarıda bırakıldıklarını düşünüyorlarsa sistemi bir diğeriyle değiştirmeye çalışacaklardır. Bu da doğası gereği istikrarsızlık yaratacaktır.

Özelleştirme yanlıları da, katılımı bir hedef olarak almaktadırlar. Ekonomik açıdan optimal kaynak kararları somuttur ve fiyatları dikkate alır. Fiyatlar da nihai olarak insanların kereste veya vahşi hayat alanı gibi kalemlere attıkları değerlere dayanır. Özelleştirme yanlılarının dedikleri gibi, eğer piyasa insanların doğal kaynaklar için ne kadar ödemeye hazır olduklarını hesap etmede daha etkinse, neden kullanılmasın ? Buna verilecek cevap şudur: Hükümet kaynak yönetimi işini bırakamaz. Çünkü siyasal iktidarı geliştirmeye ihtiyaç duymaktadır. Eğer hükümet kamu arazilerini satar ve kaynak kararlarını özel sektöre ve piya-

11 Howard E. MCCURDY (1986); "Environmental Protection and New Federalizm", s. 99.

sanın işleyişine bırakırsa temsil kabiliyetini kaybeder. Tecrübeler, etkilenen çıkarların, pluralizm yoluyla kazandıkları başvuru haklarını korumak için dilekçe toplama yoluna gideceklerini göstermiştir. Şüphesiz, rasyonel politikacılar (!)bu başvuru ihmal etmeyeceklerdir.

Basit bir örnek olarak bir atık alanının seçilmesinin belirlenmesini ele alalım. Kimse böyle bir alanın kendi evinin ya da mülkünün yanında hatta yakınında olmasını istemez. Belki piyasa veya bir iktisatçı, ekonomik açıdan en optimal alanı açığa çıkarabilir. Yönetimin amacı, siyasal toplumun üyelerini bir araya getirmek, sorunu tartışmak ve onlara bir katılım şansı vermektir. Ulaştıkları karar, “ekonomik açıdan optimal” olabilir veya olmayabilir. Tercihler aslında, örgütlü grupların ve yönetimin incelemesinden geçecektir. Piyasa veya iktisatçı, fiyatlara dayanan ve ekonomik açıdan en verimli kararı alsada, diğer katılımcılar eğer karar aşamasında yer almamışlarsa tepki göstereceklerdir. Bu kararın yerin- deliğini de en azından başlangıçta fark edemeyeceklerdir.

Özelleştirme yanlıları yönetsel örgütlerin, kamu tercihini yansıtmada yetersiz olduğu görüşünü savunmaktadır. Diğer yandan pluralistler, hükümet müdahalesini haklı görmektedir. Çünkü kamunun, kaynakların kullanımı kararlarına katılım isteği vardır. Görüldüğü gibi, her iki grup da kamu tercihini konuşmakta, ancak farklı sonuçlara varmaktadırlar. Yönetsel süreçteki bu eksiklikler, kötü çevresel kararlar getirebilir. Bu tür kararlar piyasada eksikliklere yol açabileceği gibi, siyasal anlamda da kötü sonuçlar verebilir. Yönetimin başarısızlıkları sürerse, bunlar düzeltilmelidir. Çevre korumada yönetimin katılımını tümüyle ortadan kaldırmadan, yapılanma reformları ile çevresel örgütlerin politik ve ekonomik açıdan çevre kararlarında görüşleri incelenmelidir.

Üniter programların kötü kaynak yönetimini bilen yeni düşünce akımları arayışlar içindedir. Yerelliğe önem veren yaklaşımlarda, çevre yönetimindeki önemli unsurlara cevap verecek bir tedbirler paketi ile bu eksiklik ve hataların azaltılabileceği düşünülmektedir. Gelecek on yılda çevre yönetimi, yönetimde daha yüksek düzeyde bir teknik yeterlilik; yönetim örgütleri arasında daha fazla işbirliği gerektirecektir. Taraflar arası çevre korunmasında tercih, yönetimin kaynakları korumasının bir aracı olarak “el koyma” yerine irtifak haklarının ve düzenlemelerinin kullanılmasıdır. Bir diğeri belki de en önemlisi ise, kaynak sorunlarının çözülmesi için uzlaşmacı görüşmelerin kullanılmasıdır. Ekolojik denge sistemi çok hassastır ve bir dizi potansiyel başarısızlığa maruzdur. Çok zaman harcamayı gerektirir. Büyük bilgi desteğine ihtiyacı vardır ve kötü temsil sorunlarına açıktır.

7.SONUÇ

Kamusal çevresel yönetimde tercih ne olmalıdır? Merkezi yönetsel müdahalelerden arındırılmış ve piyasayı temel alan bir çözüm işleyebilir değildir. Merkezi planlama ise, iyi bir çevre politikasının sosyal istikrar testini karşılayabilecek temsilden yoksundur. Sel kontrolünü veya orman koruma politikasını formüle eden uzmanlar, halka sadece neyin “iyi” ve “uygun” olduğunu söylediklerinde hiçbir katılım olmaz. Çünkü bireyler, kendilerinin etkin olmadıkları ve onlara sorulmadığından hareketle uygun kamu tercihinin üretilmediğini düşüneceklerdir. Biri diğerine köstek ya da engelleyici olmasın diye daha iyi bir çözüm, sisteme denge kurmaktır. Bu programlar, temsilin gerekleri yerine getirilerek yapılabilir.

Programların çokluğu, mükemmel bir çözüm değildir. Ama muhtemel sonucuna ulaşmada alternatiflerin daha fazla şansı bulunmaktadır. Siyasi bir nedenle, farklı gruplar arasındaki çıkar çatışmasında bir taraf kaybetse bile gelecekte kazanma olasılığına inanç, çatışmayı önlemektedir. Bir diğer sonuç, doğal kaynaklar hakkında karar almak için gerekli bilginin kalitesindeki iyileşme olarak görülmektedir. Karar verme için daha iyi bilgilenme, çevre programlarının daha iyi yönetilmesi yolunda önemli bir aşamadır.

Bilgi toplama ve doğal kaynakların kullanımı ile ilgili kaynakların tahsisi mekanizmalarının her birinin güçlü ve zayıf noktaları vardır. İlişkiler birbirinin içine girmiştir. Bu yüzden politika üretme sürecinde, sadece özel projeler için değil, aynı zamanda en yüksek seviyedeki kamu otorite ve kontrol sistemlerinin seçiminde de akılcı ve siyasal dogmalardan uzak olunmalıdır. Ancak, bu mekanizmaların etkin kullanımı, büyüme, denge, çevresel koruma ve katılım arasında olumlu bağlantıların gerçekleşmesini sağlayabilecektir.

Çevre korumanın sağlanması sorunu, bir yönetim sorunundan çok daha büyük bir sorundur. Asıl konu, “ne kadar kamu ya da özel” sorusuna aranan cevaplardan çok bir “genel yönetim” sorunu olarak kendini göstermektedir. Yönetim ise bir katılım, siyasal istikrar ve kaplanlara kendi tercihlerinin yönetsel sistem yoluyla dikkate alındığı inancının verilmesi sorunudur. Ancak şüphesiz katılıma davet eden ve katılımcı anlayışla oluşturulan kurulların sistemli kontrolü ile ekonomik, sosyal ve ideolojik çevreden gelen tepkilerin değerlendirme sorumluluğu kamuya aittir. Toplumun ekonomik sorunu, yalnızca “belli kaynakların” nasıl dağıtılacağı değildir. Asıl sorun, toplumun herhangi bir üyesi tarafından bilinen en iyi kullanım yönteminin nasıl güvence altına alınacağıdır. Bu da yukarıda tartıştığımız çevre korumacı ideolojinin temellerinin Anayasa’da yer alması doğrultusunda düzenlemelerin yapılması anlamına gelmektedir.

KAYNAKÇA

John BADEN, Dean LUECK(1986); *Controversies in Environmental Policy*, Edit. Sheldon KAMIENIECKI, Robert O'BRIEN, State University of New York Press, New York.

John BADEN, Tom BLOOD(1987); *Entrepreneurship and The Privatizing of Government*, Edit. A. CALVİN, U.S.A.

Burhan KUZU(1992); *Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat*, İkinci Baskı, İstanbul.

Howard E. MCCURDY(1986); “Environmental Protection and New Federalizm”, *Controversies in Environmental Policy*, Edit. Sheldon KAMIENIECKI, Robert O'BRIEN, Micheal CLARKE, State University of New York Press, New York.

Holmes ROLSTON III (1992); “Challenges in Environmental Ethics” *The Environment in Question*, Ed. David E. COOPER & Joy A. PAEMER, London.

Vural SAVAŞ(1996); “Yeni Anayasa Hazırlanırken Ekonomik Anayasa”, *Ekonomik Anayasa Sempozyumu Bildirileri*, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü Yayını, İzmir.

İlhan TEKELİ(1991); “Çevre”, *Birlik Bülten*, Sayı 91/ 3, Ağustos.

Jeremy J. WARFORD(1991); “Environmental Management and Economic Policy in Developing Countries”, *Environmental Management and Economic Developoment*, Edit. Gunter SCHRAMM & Jeremy J. WARFORD, Üçüncü Baskı, Londra.

ÇEVRE SORUNU OLARAK KENTSEL KATI ATIKLAR (ÇÖPLER) VE ENTEGRE KATI ATIK YÖNETİMİ

Hamit PALABIYIK*

I.GİRİŞ

21.yüzyılın başlangıcına geldiğimiz şu günlerde çevre ve çevre sorunları dünya gündemini oluşturan önemli konuların başında gelmektedir. Küreselleşme süreci ile uluslararası ilişkilerin almış olduğu yeni boyutlardan önemli birisi de çevre ve çevre sorunları olmaktadır. Son olarak, 1992 Haziran'ında Rio'da biraraya gelen ülkeler, "Dünya Çevre ve Kalkınma Konferansı" çerçevesinde çevre ve kalkınma konularında uzlaşma sağladıkları prensipler ile gelecek yüzyılda gelişmeleri yönlendirecek faktörün çevre olacağını kamuoyuna ilan etmiştir. Rio Konferansı sonucu imzalanan Rio Deklarasyonu ve Gündem 21 belgelerinde sırasıyla "Atıklarda İşbirliği" ve "Çöp, Katı Atık ve Kanalizasyon Yönetimi" ayrı başlıklar altında düzenlenmiş ve bu çalışmada üzerinde durulacak esasları belirlemiştir.¹

Çevre koruma ve kullanma dengesi, gelişmişlik düzeyi ve siyasal rejim farklılıklarına bağlı olmadan, dünyanın "ortak sorunu" olma özelliğinde olan çevre sorunlarının çözümünde etkin çevre politikalarının oluşturulması son derece önemli görülmektedir. Çevre politikasını, üretim sürecinde metot ve kalite kadar, kamu sağlığı ve çevre kaynaklarının korunması anlamını taşıyan çevre kalitesiyle de ilgili siyasal-yönetimsel kararlar bütünü² olarak tanımlarsak, çevre

* Dokuz Eylül Üniversitesi, İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi. (Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN, Danışman Öğretim Üyesi.)

1 Geniş bilgi için bkz., Michael KEATING, Yeryüzü Zirvesinde Değişimin Gündemi, UNEP Türkiye Komitesi Yayını, Ankara, 1995.

2 Zerrin TOPRAK KARAMAN, "Çevre Hakkı ve Yerel Yönetimler", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 10-11, s. 91.

yönetim sistemlerinin üretim-tüketim sürecine doğrudan katılımını benimsemek, “çağdaşlığını” gereği olduğu kadar etkin çevre politikasının doğal olarak en iyi uzlaşma anlamını içerdiği inancının da bir sonucudur.

Geçmişte olduğu kadar günümüzde de ekolojik dengeyi bozan, çevre sağlığını olduğu kadar doğal kaynakların sürdürülebilir yönetimini olumsuz etkileyen etkinliklerin en önemlilerinden biri, kaynakların sorumsuzca tüketimi ve çevresel sorunlara neden olabilecek nitelikte ve miktarda atık üretimidir. Özellikle çevre ve insan sağlığı üzerinde doğrudan etkide bulunabilen kentsel katı atıkların çevreye duyarlı yönetimi, dünya gündeminde önemi hızla artan konuların başında gelmektedir. Ülkelerin sosyo-ekonomik, teknik, demografik ve coğrafya koşullarını gözetenek ulusal katı atık yönetimi politikalarını geliştirmelerine ve bu politikaların başarılı ve etkin biçimde uygulanmasını sağlayacak program, strateji, tüzel ve kurumsal düzenlemelerin ivedi olarak gerçekleştirilmesine büyük gereksinim duyulmaktadır.

Gerçi katı atık yönetimi öncelikle yerel yönetimlerin sorumluluğunda olsa bile, sorunun bütüncül anlamda yerel, bölgesel hatta ulusal anlamda önem kazandığı bilinmektedir. Çevre sorunlarının çevre bilimin niteliklerine uygun olarak incelenebilmesinin “sistemik yaklaşımı” gerektirdiği³ düşüncesi, ekolojik dengeyi kısaca doğa, nüfus, örgüt ve teknoloji arasındaki dengeli ilişkiler bütünü olarak tanımlamamıza neden olmaktadır. Özellikle kentsel alanlarda önemli bir çevre sorunu olan katı atıkların yönetimi sistemik yaklaşımı gerektirmektedir.⁴ İnsanlığın varlığı ile ortaya çıkan ve günümüzde sanayileşme, kentleşme, hızlı nüfus artışı, tüketim alışkanlıklarının artması ve değişiminin üretilen atıkların nitelik ve miktarında yaptığı değişiklikler, doğal kaynakların kıtlığı ve rasyonel kullanımının zorunluluğu katı atık yönetimini teknik, ekonomik, yönetsel, bilimsel ve yasal yönleri ile sistemik incelemeyi gerektirmektedir. Bu amaçla çalışmamızda kentsel katı atıkların yönetimi sorunu incelenirken, ilkönce ülkelerin özel koşullarına uygun olarak belirlenip uygulanan “Entegre Katı Atık Yönetimi” (Integrated Solid Waste Management) kavramının anlam ve içeriği incelenecek, atıkların kaynağında daha üretilmeden azaltılması (waste minimization- waste reduction), geri kazanım (recycling), yeniden kullanma (reuse), kompostlaştırma (composting), yakma (incineration) ve depolama (landfilling) gibi katı atık bertaraf etme yöntemleri kısaca incelenecektir.

3 Ruşen KELEŞ, Can HAMAMCI, Çevre bilim, imge, Ankara, 1993, s. 35.

4 World Wastes, February, 1995. Artan maliyetler özellikle de yeniden kullanılabilen ve geri kazanılmış materyallerin pazarının gelişmesi gibi nedenlerle katı atık yönetimi, sistemik yaklaşım anlamında yeniden düşünölmeli ve bu düşünce enerji üretimini de kapsayıcı nitelikte olmalıdır.

II.KATI ATIK TANIMI

Atık yönetimi literatüründe katı atık kavramı genelde sıvı, gaz veya radyoaktif atıklar dışında kalan atıklar için kullanılsa da, söz konusu katı atıkların yeniden üretim ve işleme sürecine sokulması nedeniyle artık çok fazla atık anlamı taşımayan maddeler için de bu kavram kullanılmaktadır.⁵

Tanım üzerinde çekilen bu sıkıntı önemli ölçüde konunun çok boyutlu olmasından, atıklar ile ilgili düzenlemeler arası eşgüdümsüzlükten ve bu alanda etkin çevre politikalarının henüz daha oluşturulamamış olmasından kaynaklanmaktadır. “Katı Atık” en yalın anlatımıyla tüketicisi tarafından bir işe yaramadığı nedeniyle atılan evsel, ticari ve endüstriyel işlevler sonucu oluşan, düzenli şekilde bertaraf edilmesi gereken katı maddelerdir.

Genel olarak, katı atıklar zararlı ve zararsız atıklar olmak üzere gruplandırılır:

Zararlı Atıklar

Çevre ve insan sağlığı risklerini önlemek amacıyla bertaraf edilme sürecinde özel bazı işlemler gerektiren biyolojik, kimyasal ve fiziksel özelliklere sahip yanıcı-yakıcı, zehirleyici, yok edici veya diğer bir madde ile etkileşimi sonucu zararlı olabilecek maddelerdir.⁶

Zararsız Atıklar

Toplum tarafından atılan ve zararlı atıklar sınıfına girmeyen katı atıklardır. Organik ve inorganik maddelerden oluşur. Mutfak ve yemek artıkları, karton, kağıt, kül, metal, cam, plastik, inşaat ve hafriyat atıkları, diğer sentetik maddeler bu gruptan sayılabilir.

Kaynakları bakımından ise katı atıklar şöylece gruplandırılabilir:

a) Evsel Atıklar

Çöpler: Evsel kaynaklı organik ve inorganik atık ve artıklardır. Genelde yemek artıkları, kağıt, plastik, cam, metal, seramik, bahçe süprüntülerinden oluşmaktadır.

Küller: Odun ve kömür gibi yanıcı maddelerin çeşitli amaçlarla evsel kul-

5 A. Smith ZACHARY, The Environmental Policy Paradox, Prentice Hall, Englewood Cliffs New Jersey, USA, 1995, s. 165.

6 MRAYYAN, a.g.e., s. 12.

lanımı sonucunda oluşan atıklardır.

İri Katı Atıklar: Hacmi ve boyutları bakımından özel işleme tabi tutulması gerekli mobilya ve ,ev gereçleri vb. atıklardır.

Evsel atıkların miktarı ve niteliği ülkeden ülkeye, toplumdan topluma hatta bölgesel olarak değişimler göstermektedir. Evsel atıklar, toplumların tüketim alışkanlıkları hakkında kesin bilgiler vermektedir.

b) Endüstriyel Katı Atıklar

Endüstriyel faaliyetler sonucu ortaya çıkan atıklardır. Endüstriyel işlemler sırasında ve/veya endüstriyel işlemler dışında oluşan atıklar bu grup içindedir. Endüstriyel katı atıkların yönetiminde arıtma tesisi ile beraber geri kazanım uygulamaları önem taşımaktadır.

c) Ticari ve Kurumsal Atıklar

Ticari işletmelerden ve kurumlardan ortaya çıkan atıklardır. Lokantalar, okullardan, mağaza ve ofislerden toplanan atıklar bu grup içindedir.

d) Belediyesel İşlevler ile İlgili Atıklar

Sokak süprüntüleri, park bahçe ve plajlardan toplanan atıklar, araba hurdaları, hayvan ölüleri, su arıtma tesislerinden ortaya çıkan çamurlar bu özelliktedir.

e) Özel Atıklar

Uzaklaştırımı özel önem taşıyan atıklardır. Öncelikle radyoaktif atıklar, tehlikeli endüstriyel atıklar ve hastane atıkları özel atıklar grubu içinde değerlendirilir.

f) Tarımsal Atıklar

Tarımsal işlevler sonucu oluşan atıklardır.

Çalışmamızda “katı atık” kavramı, Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği’nde tanımlandığı biçimiyle dikkate alınmış, zararlı ve tehlikeli katı atık kavramı kapsamına girmeyen atıklar “kentsel katı atık” terimi olarak kullanılmıştır.

Kentsel Katı Atık terimi öncelikle evsel nitelikli atıklar ile endüstriyel ve kurumsal, belediyesel işlevler sonucu ortaya çıkan atıkları⁷ kapsamaktadır.

7 U.S Environmental Protection Agency (EPA), The Solid Waste Dilemma: An Agenda for Action, Solid Waste and Emergency Response, February 1989, s. 6.

Katı Atıkların Uzaklaştırımı Yöntemleri

- a) Gelişigüzel (Vahşi) Depolama
- b) Düzenli-Sağlıklı Depolama
- c) Kompostlama
- d) Yakma

Vahşi depolama, ülkemizde en yaygın kullanılan katı atıkların uzaklaştırımı yoludur.⁸ “Gözden uzak olsun” düşüncesiyle genelde çöpler şehir ve kasaba dışında açık alanlara gelişigüzel şekilde atılarak insan çevresinden uzaklaştırılır. Bu uygulamalar sonucunda ortaya çıkan “çöp dağları”, zararlı sızıntılar, zararlı haşerelerin yaydığı hastalıklar, kötü koku kamu ve çevre sağlığını tehdit eden en önemli sorunların başında gelmektedir.

Düzenli-Sağlıklı depolama, katı atıkların toplum ve çevre sağlığını tehlikeye sokmadan belli ölçütlere uygun olarak depolanmasıdır. Gerek depolama alanının yapımında ve işletilmesinde gerekse depolanacak atıkların niteliğinde ve miktarında uyulması gerekli koşullar ve teknikler açıkça belirlenmiştir.

Kompostlama, çöplerin içerisindeki organik maddelerin özel yöntemlerle ayrıştırılarak verimli toprak düzenleyicisi-gübre haline getirilmesidir. Belli atık tiplerinin bu yolla uzaklaştırımı tarımsal olarak verimli olacaktır.

Yakma, çöplerin yakılarak yok edilmesidir. Atıkların hacim olarak azaltılması veya enerji elde etmek amacıyla uygulanabilir. Belli teknolojilerin varlığının yanı sıra ortaya çıkan kül ve emisyonların hangi yöntemlerle yönetileceği ise belirlenmelidir. Bu nedenle maliyeti yüksek bir uygulama olmaktadır.⁹

III.KATI ATIK YÖNETİMİ NEDİR?

Katı atık yönetimi içeriği itibariyle teknik, ekonomik ve sosyal bilimlerin konusunu oluşturmaktadır. Bununla beraber Uluslararası Rio Konferansında ülkelerin 2000 yılına kadar atık arıtımı ve bertarafı ile ilgili ilke ve standartları belirlemeleri kararlaştırılmıştır. Gündem 21; katı atık yönetimi ile ilgili olarak, atık sorununun giderilmesinde en iyi yolun yaşam tarzında, üretim ve tüketim modellerinde değişiklik getiren “atıkları önleme ve azaltma” anlayışının geliştirilmesini kabul etmektedir. Ortaya çıkan atıkların en aza indirilmesi, atıkların

8 Vedat PINARLI , “Yerel Yönetimler ve Çevre Sorunu Olarak Katı Atıklar”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 1, Sayı 4, Temmuz 1992, s.27.

9 İsmail TORÖZ, “Katı Atıklar ve Sorumluluğumuz”, Çevre ve İnsan, Nisan 1997, Ankara, s. 4.

tekrar kullanımı ve güvenli şekilde toplanarak yönetimi için ulusal politikaların belirlenmesine gerek duyulmaktadır. Atık kontrol programları, başta yerel yönetimler olmak üzere iş çevreleri, gönüllü kuruluşlar, tüketici grupları ve halk ile işbirliği halinde geliştirilmelidir.

Yine aynı belge, sanayileşmiş ülkelerin 2000 yılına kadar atık üretimini dengede tutmasını veya azaltmasını, kalkınmakta olan ülkelerin ise bu alanda kendi kalkınma hedeflerini tehlikeye atmayacak şekilde çalışmalarını önermektedir. Hükümetler, geri dönüşümü teşvik etmeli, küçük ölçekli ve köy modeli dönüşüm sanayilerine, kompost üretimine, arıtılmış atık su kullanan sulama sistemlerine ve atıklardan enerji elde etme gibi pilot çalışmalara kredi vermelidir. Her hükümet, atıkların güvenli şekilde tekrar kullanılması için birer rehber hazırlamalı, geri dönüşümle elde edilen ve tekrar kullanılan ürünleri desteklemelidir. Kentsel katı atık sorunlarıyla başa çıkmanın en etkin yolu olarak çöp çıkarmayı önleyen bir yaklaşımın benimsenmesini kabul eden Gündem 21, ürünlerin yeniden tasarlamaları ve atıkları azaltmaları için sanayicileri desteklemeyi, tekrar kullanılabilir malzemelere yönelmeleri için sanayici ve tüketicilerin özendirilmesini, kamuoyunun bu alanda eğitimini sağlayacak yeni düzenlemelere ve finansman desteklerine gerek duyulduğunu bildirmektedir.¹⁰

Sürekli olarak yaşamını sürdürmek amacıyla tüketen, bununla beraber üretim ve tüketim sürecinde diğer atık çeşitleriyle beraber doğanın kendini yenileyebilme gücü üzerinde kirlilik üreten insanlığın karşı karşıya kaldığı sorunların başında katı atıklar gelmektedir. Hep birlikte yaşadığımız hızlı nüfus artışı, plansız sanayileşme, sağlıksız kentleşme ve önemli alt yapı sorunları, çevrenin aşırı kirlenmesi, hızla artan tüketim alışkanlığı ve kıt olan doğal kaynakların ekonomik ve sosyal anlamda akilci ve çevreye duyarlı yönetimi, atık yönetimini önemli kılan başlıca nedenlerdir.

1983 tarihli 2872 sayılı Çevre Kanununun¹¹ “Çevre Korunmasına İlişkin Önlemler ve Yasaklar” başlığı altında, madde 8, her türlü atık ve artığı, çevreye zarar verecek şekilde, ilgili yönetmeliklerde belirlenen standartlara ve yöntemlere aykırı olarak doğrudan ve dolaylı biçimde alıcı ortama vermek, depolamak, taşımak, uzaklaştırmak ve benzeri faaliyetlerde bulunmayı yasaklamış; kirlenme ihtimalinin bulunduğu durumlarda ilgililerin kirlenmeyi önlemekle, kirlilik hallerinde kirlenenin kirlenmeyi durdurmak, olumsuz etkilerini gidermek veya azaltmak için önlem almakla yükümlü olduğunu belirlemiştir. Aynı yasamız,

10 M. KEATING, a.g.e., s. 85-87.

11 2872 sayılı Çevre Kanunu, 11.8.1983 tarih ve 18132 sayılı Resmi Gazete.

madde 11, her türlü atık ve atıkların arıtılması, uzaklaştırılması veya zararsız hale getirilmesi ile yükümlü kuruluşların bu işlemleri yerine getirirken çevreye zarar vermeyecek önlemleri almasını hükme bağlamıştır. Çevre Kanunu, madde 12, atık, artık ve yakıtların arıtılması, uzaklaştırımı, zararsız hale getirilmesi ve ithali ile ilgili denetimlerde Çevre Bakanlığını yetkili kılmıştır; ilgili bilgiler, kuruluşlar ve işletmeler tarafından sürekli ve düzenli olarak belirlenerek Çevre Bakanlığına bildirilecektir. Çevre Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede¹² Bakanlığın görevlerinin sayıldığı 2. maddenin f bendi: Atık, artık ve yakıtlar ile ekolojik dengeyi bozan, havada, suda ve toprakta kalıcı özellik gösteren kirleticilerin çevreye zarar vermeyecek şekilde bertarafının sağlanması için denetimler yapmayı; tehlikeli hallerde veya gerekli durumlarda faaliyetlerin durdurulması ile ilgili usul ve esasları bir yönetmelikle belirlemeyi; ülke genelinde tüm uygulayıcı kurum ve kuruluşların bu konudaki taleplerini değerlendirecek, sonuçlandırmayı; ülkenin atık yönetimi politikasını belirlemek ve bu konuda tedbirleri almayı Bakanlığın görevleri olarak belirlemiştir.

John Pfeffer Katı Atık Yönetimi'ni; toplum tarafından daha fazla faydalı olmadıkları gerekçesiyle atılan maddelerin toplum ve çevreye zarar vermeden, belli yöntemlerin bilinçli biçimde uygulanması ile toplama aşamasından son yok ediş aşamasına kadarki süreci konu edinen uygulamalar şeklinde tanımlamaktadır.¹³

Dünyanın her köşesinde olduğu gibi ülkemizde de katı atıklar, insan ve çevre sağlığı üzerinde olduğu kadar ülke ekonomisi üzerinde de önemli etkileri olan maddelerdir. Katı atıkların düzenli ve sağlıklı şekilde toplanması, taşınması, uzaklaştırımı ve depolanması kentsel çevrenin temizliği, sağlığı ve güzelliği ile yakından ilgilidir. Kontrolsüz ve aşırı şekilde artan kentsel katı atıkların etkin yönetimi ancak katı atıkların en uygun biçimde bertaraf yöntemlerini kapsayan bir Entegre Katı Atık Yönetimi Programı ile sağlanabilir.

Ülkemizde kentsel katı atıkların yönetimi uygulamaları çeşitlilik göstermektedir. Yakma, kompostlama, sağlıklı ve düzenli depolama gibi çağdaş bertaraf etme uygulamalarının yanısıra ağırlıklı olarak vahşi-gelişigüzel depolama, çeşitli alıcı ortamlara sorumsuzca bırakma gibi hem çevre hem de insan sağlığı

12 443 sayılı Çevre Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK, 21.8.1991 tarih ve 20967 sayılı Resmi Gazete.

13 Bassam Suleiman MRAYYAN, A Background Study for the Establishment of a Solid Waste Management Program for Jordan, A Bell Howell Company, Michigan, USA, 1995. s. 152.

üzerinde zararlı sonuçlar doğuracak yöntemler(!) kullanılmaktadır.¹⁴ Bu konuda, orta ve uzun dönemde ülkemiz sosyo-ekonomik, teknik, demografik ve coğrafya şartlarına uygun olarak geliştirilecek katı atık yönetimi politikalarının “önleyici-engelleyici çevre koruma politikası” açısından değerlendirilerek sorunun çözümünde yetki ve sorumluluğu olan Çevre Bakanlığı ve diğer merkezi yönetim kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler-belediyeler, iş çevreleri, gönüllü kuruluşlar-dernekler ve bireylerin etkin katılımı ve uzlaşmasına dayanması son derece önemlidir. Çevre Bakanlığının ulusal katı atık yönetimi politikasını oluşturma ve sektörler arası eşgüdümü sağlama görevi hatırlanacak olursa kısa dönemde yürürlükte olan “Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği”nin¹⁵ uygulanabilirliğinin sağlanması, yerel yönetimlerimizin ve kamuoyunun bilinçlendirilmesi, gerekli denetimlerin eksiksiz yapılması gerekmektedir. DİE tarafından 1991 yılında gerçekleştirilmiş bulunan “Belediye Katı İstatistikleri” kentsel katı atıkların ülkemizdeki yönetiminin durumu ve konuya gösterilmesi gereken ilginin önemi açısından önemli bilgiler içermektedir.¹⁶ Çalışmada ülkemizde Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak tedbir alan belediye sayısının 34 olduğu bildirilmiştir. Bu belediyelerden yönetmeliğe uygun olarak 11 tanesi çöpleri ilaçlamakta, 3 tanesi çöplük alanı ile ilgili mühendislik çalışması ve bertaraf projesi yapmakta, sadece 1 belediye geri kazanılabilir maddelerin ayrı toplanmasıyla ilgili olarak çalışmalar yapmaktadır. Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği’ni yerine getirmeyen 1999 belediyenin 1107’si bu durumun maddi imkansızlıklardan kaynaklandığını, 843’ü araçların yetersiz olduğunu, 692’si personel yetersizliğini belirtmiş, 798 belediye ise Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği hakkında bilgileri olmadıklarını bildirmiştir.

Yerel yönetimlerimiz tarafından oluşturulacak katı atık yönetimi programları, kentsel katı atık sorunlarının çözümünde etkili olacağı gibi, ulusal katı atık politikasının oluşumuna da yardımcı olacağı kesindir.

Katı Atık Yönetiminin Amaç ve Kapsamı

Katı Atık Yönetiminin amacı, toplum tarafından çeşitli işlemler sonucu üretilen atıkların toplanması, taşınması ve son yok ediş sürecinde ekonomik ve çevresel açıdan en etkin ve verimli yöntemlerin geliştirilip uygulanmasıdır. Atık yönetiminin çalışma alanını, çeşitli atık ve artığın çevreye duyarlı şekilde özel tek-

¹⁴ Environmental Policies in Turkey, OECD, Paris, March 1992, s. 74.

¹⁵ Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği, 14.3.1991 tarih ve 20814 sayılı Resmi Gazete.

¹⁶ Çevre İstatistikleri Belediye Katı Atık İstatistikleri 1991, TC. Başbakanlık DİE Yayını, Ankara 1994.

nik ve yöntemlerle değerlendirilmesi ve bertarafı oluşturmaktadır. Bu anlamda atık yönetimi; atıkların minimizasyonu, geri kazanımı, yeniden kullanma, verimlilik ve istihdam arttırıcı yönü ile ekonomik, çevre kirliliğini önleyici yönü ile engelleyici-koruyucu özellik taşımaktadır.

Ülkemizde katı atıkların yönetimi, Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği ile düzene konmak istenmiştir. Yönetmelik kapsamını: Evsel katı atıkların, park, bahçe ve yeşil alanlardan atılan bitki atıklarının, iri katı atıkların, zararlı atık olmamak koşulu ile evsel katı atık niteliğindeki sanayi ve ticarethane katı atıkların, evsel atık su arıtma tesisinden elde edilen arıtma çamurlarının, zararlı atık sınıfına girmeyen sanayi arıtma tesisi çamurlarının, hafriyat toprağı ve inşaat molozunun toplanması, taşınması, geri kazanılması, değerlendirilmesi, bertaraf edilmesi ve zararsız hale getirilmesine ilişkin esaslar oluşturmaktadır. Yönetmelik, zararlı ve tehlikeli atıkların yönetimini kapsamamaktadır. Yönetmeliğin amacı ise; her türlü atık ve atığın çevreye zarar verecek şekilde, doğrudan veya dolaylı biçimde alıcı ortama verilmesi, depolanması, taşınması, uzaklaştırılması ve benzeri faaliyetlerin yasaklanması, çevreyi olumsuz yönde etkileyebilecek olan tüketim maddelerinin idaresini belli bir disiplini altına alarak havada, suda ve toprakta kalıcı etki gösteren kirleticilerin hayvan ve bitki nesillerini, doğal zenginlikleri ve ekolojik dengiyi bozmasının engellenmesi ile buna yönelik ilke, politika ve programların belirlenmesi, uygulanması ve geliştirilmesidir.

IV. ENTEGRE KATI ATIK YÖNETİMİ (INTEGRATED SOLID WASTE MANAGEMENT)

Entegre Katı Atık Yönetimi, kentsel katı atıkların yönetiminde etkinlik ve güvenliğin sağlanması amacıyla, çevre ve insan sağlığı üzerinde en az etkili olabilecek birçok katı atık yönetimi uygulamalarının birlikte kullanılmasıdır.

Entegre Katı Atık Yönetimi, özellikle Amerika Birleşik Devletleri Atık Yönetimi literatüründe sıkça kullanılan bir kavramdır. Kavram, ulusal atık yönetimi politikası amaçlarının karşılanabilmesi için geri kazanım, kompostlama, yakma ve depolama gibi metotların bir arada kullanılmasını içermektedir. Entegre katı atık yönetiminin temel savı; birden fazla program ve teknolojinin rasyonel ve eşgüdüm içerisinde kullanımının katı atık yönetiminde başarıyı sağlayacağıdır.

Entegre katı atık yönetimi sistemi şu uygulama yöntemlerinin hepsini veya bir kısmını içermektedir.¹⁷

17 The Solid Waste Dilemma: An Agenda for Action, s. 16.

- Katı atıkların kaynağında en aza indirilmesi (waste reduction at the source)
- Geri kazanım ve yeniden kullanma, kompostlama (recycling and reuse including composting)
- Enerji kazanımı için yakma (waste-to-energy)
- Depolama (landfilling)

Her toplum, kendi şartları içerisinde atıkların tipi, niteliği, miktarı, kendi teknik ve akçal imkanlarını da göz önünde tutarak Entegre Katı Atık Yönetimi sistemi içinde belli yönetsel uygulamalar üzerinde durmalıdır. Örneğin, ABD’de Las Vegas, Nevada gibi depolama alanlarının elverişliliği sonucu tonu altı dolardan aşağı maliyetle atıkların depolanması Entegre Katı Atık Yönetimi sistemi içinde en önde gelen bir uygulama olmasına karşın; East Lyme, Connecticut gibi atıkların uzaklaştırın! maliyeti ton başına yüz doları aşan bölgelerde ise geri kazanım en yaygın katı atık uzaklaştırmı yöntemi olmaktadır.¹⁸

Entegre Katı Atık Yönetimi Hiyerarşisi

Entegre katı atık yönetimi sistemi içindeki uzaklaştıran yöntemleri arasında kesin ve katı bir hiyerarşi yoktur. Entegre Katı Atık Yönetimi Hiyerarşisi başlığında sunulan dizge, yerel yönetimlere katı atıkların yönetiminde amaçlara hangi yöntemlerin kombinasyonu ile ulaşılabilceği konusunda fikir vermektedir. Her toplum, kendi ihtiyaçlarını ve özelliklerini gözeterek Entegre Katı Atık Yönetimi sistemi yöntemlerini dikkatle incelemeli ve uygun olan dizgeyi uygulamalıdır.

a)Katı Atıkların Kaynağında En Aza İndirilmesi

Bu kavram atık yönetimi literatürüne ilk kez ABD’nde Kaynakların Korunması ve Geliştirilmesi yasasına 1984 yılında yapılan bir düzenleme ile girmiştir. Kongre, bu düzenleme ile atıkların özellikle zararlı atıkların daha ortaya çıkmadan kaynağında azaltılmasını ve/veya yok edilmesini ulusal katı atık politikasının en önemli ilkesi olarak benimsemiştir. 1990 yılında Amerikan Kongresi Kirliliği Önleme yasasını kabul etmekle; kısa dönem uygulama yöntemleri olarak atıkların kaynağında en aza indirimi ve geri kazanımı, uzun dönemde ise atıkların minimizasyonu ulusal politikanın temel ilkeleri olarak belirlemiştir. Bu doğrultuda, zararlı atıkların 2000 yılına kadar yüzde yirmibeş, 2005 yılına kadar yüzde ellisinin azaltılacağı amaçlanmaktadır.¹⁹

¹⁸ a.g.e., s. 16-17.

¹⁹ U.S EPA, RCRA waste Minimization National Plan, Washington, D.C., USA, 1996. s. 1.

ABD Çevre Koruma Örgütü, atıkların minimizasyonu terimini maddelerin yeniden kullanımı anlamıyla beraber maddelerin veya ürünlerin daha atık üretilmeden önlenmesini veya en aza indirilmesini sağlayacak dizayn, paketleme ve üretim süreçlerindeki herhangi bir değişiklik şeklinde açıklamaktadır.²⁰

Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği'nde, katı atık üretim aşamasında uyulacak esasları düzenleyen başlık altında, madde 4, katı atık üreten kişi ve kuruluşlar an az katı atık üreten teknolojiyi seçmekle, mevcut üretimdeki katı atık miktarını azaltmakla, katı atık içindeki zararlı maddeleri bulundurmamakla, katı atıkların değerlendirilmesi ve maddesel geri kazanma konusunda yapılan çalışmalara katılmakla yükümlü tutulmuşlardır. Bu alanda tedbirler almaya Bakanlık yetkili bulunmaktadır.

Katı atık sorununun çözümünde en etkili yaklaşım, daha ilk aşamada atığın ortaya çıkmasını önleyici ve/veya azaltıcı yöntemdir. Böylece, ortaya çıkmamış atığın daha sonra yönetimi sorunu da olmayacaktır. Atıkların kaynağında azaltımı: Kirliliği önleyici yönüyle çevresel, maliyetlerin azalması yönüyle de ekonomik nitelik taşımaktadır. Avrupa Topluluğu Atık Yönetimi politikaları içinde de kirliliğin kaynağa engellenmesi ve atık miktarının kaynağa azaltılması temel ilkeler olmaktadır.²¹

Örneğin, Johnson & Johnson şirketi ürünlerin paketlenmesinde atıkların en aza indirimi programını uygulamaya başladığı 1988 yılından itibaren iki buçuk yıllık sürede yılda 2.750 ton atık indirimi sağlayarak yılda 2.8 milyon dolar hammadde maliyetinde kazanç sağlamıştır.²²

Atık minimizasyonu yönteminin başarıyla uygulanabilmesi için şunların yapılması gerekmektedir.

- Tüketicileri bu konuda bilinçlendirici eğitim programları,
- Tüketicilerin atık uzaklaştırımı alışkanlıklarını değiştirecek özendirici tedbirlerin uygulanması,
- Üretici firmaların geri kazanımı ve yeniden kullanımı mümkün olan üretim için özendirilmesi.

20 U.S EPA, Characterization of Municipal Solid Waste in the United States: 1995 Update, Washington, D.C. 1996, s. 50.

21 Avrupa Topluluğu'nda Çevre Politikaları ve Uygulamaları, TÜSİAD, Kasım 1990, s. 23- 24.

22 U.S EPA, Business Guide for Reducing Solid Waste, Solid Waste and Emergency Response, November 1993, s. 2.

Entegre katı atık yönetimi sistemi içinde katı atıkların kaynağında en aza indirimi yönteminin yarar ve sakıncaları ise şöyle sıralanabilir.²³

Yararları:

- Atık üretilmeden önce atık üretimi ve uzaklaştırımı sürecindeki alışkanlıkları değiştirmeye çalışır.

- Çevresel anlamda en önemli ve tercih edilen bir yöntemdir.

- Her entegre katı atık yönetimi programının potansiyel bir öğesidir.

- Göreceli olarak düşük maliyetlidir.

Sakıncaları:

- İnsanların atık üretimi ve uzaklaştırımı alışkanlıklarını geçici veya sürekli olarak değiştirmeleri esasına dayanması çeşitli zorluk ve riskler doğurur.

- Her türlü atık üreticisi, atık çeşidine göre uygun eğitim çalışmalarını gerektirir.

- Birçok atığın kaynağında azaltılması teknikleri uzun dönemde ancak yasal düzenlemelerle başarılı olabilir.

- Bu yöntemle kazanılmış faydaların ölçümü karmaşık ve zor olabilir.

b)Geri Kazanım ve Tekrar Kullanım

Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği, “geri kazanım” tanımını şöyle yapmaktadır: Geri kazanım, tekrar kullanım ve geri dönüşüm kavramlarını da kapsayan; atıkların özelliklerinden yararlanılarak içindeki bileşenleri fiziksel, kimyasal veya biyokimyasal yöntemlerle başka ürünlere veya enerjiye çevrilmesini anlatmaktadır. Bir atık maddenin belli işlemler sonunda kullanılabilen başka bir madde haline getirme sürecidir. Kısaca, artık kullanım dışı kalmış atığın yeni bir ürün olarak geri kazanılmasıdır. Geri kazanımı simgeleyen birbirini takip eden üç ok: Toplama, işleme ve yeniden kullanımı kısaca geri kazanım sürecini anlatmaktadır.

Tekrar kullanım terimi atıkların temizleme dışında hiçbir işleme tabi tutulmadan aynı şekliyle defalarca kullanılmasını anlatır. Atığın kendi ilk şekliyle ilk amacı ya da değişik amaçlar doğrultusunda yeniden kullanımı yöntemi, geri kazanım yöntemine yeğlenmektedir. Çünkü atığın tekrar kullanımı için toplama ve temizleme dışında hiçbir özel işleme gerek bulunmamaktadır.

23 Bluestem Solid Waste Agency, Waste Reduction, 1996, s. 3.

Geri kazanım ve yeniden kullanım yöntemlerinin uygulamadaki göreceli basitliği ve halkın katılımının sağlanmasındaki etkenlik avantajı sayılsa da, uzun dönemde bu yöntemlerin başarısı, atık üreticilerinin atık uzaklaştırımı alışkanlıklarını bu doğrultuda değiştirmelerine, etkin, verimli ve kapsamlı katılım programlarının geliştirilmesine, atık üreticilerinin bu konudaki iyi niyetlerinin korunmasına ve gerekli ileri teknolojinin kullanılmasına bağlıdır.

Kompostlama

Organik esaslı katı atıkların oksijenli ortamda ayrıştırılmasıyla yüksek verimli toprak düzenleyicisi-gübrenin ortaya çıkarılması işlemidir. Özellikle park, bahçe ve mutfak atıklarının bu yolla uzaklaştırımı mümkündür. Kompostlama yönteminin entegre katı atık yönetimi sistemi içindeki uygulaması, sözkonusu elverişli atıkların ayrı olarak toplanıp kompostlama tesislerinde işlenmesi şeklinde olur.

ABD’nde kentsel katı atıkların geri kazanım ve kompostlama yöntemleriyle yönetiminde önemli başarılar sağlanmıştır. 1990 yılında tüm kentsel katı atıkların %17’si, 1993 yılında %21, 1994 yılında %24, 1995 yılında %26, 1996 yılında ise %27’si bu yöntemlerle uzaklaştırılmıştır. Ülke çapında 1996 yılı itibarıyla, 9000 kaldırım kenarından toplama ile geri kazanım programı (curbside recycling program), 10000’den fazla geri kazanılacak materyallerin bırakıldığı yer (drop-off centers), 360 adet materyal geri kazanım merkezi, 3300 bahçe atıklarını kompostlaştırma programı bulunmaktadır. ABD nüfusunun %51’i (135 milyon) geri kazanım ve kompostlaştırma programlarına katılmaktadır. 1996 yılında kağıt ve kartonda geri kazanım oranı % 41 olarak gerçekleşmiştir. 2000 yılında tüm kentsel katı atıkların %30 ve 35’i, 2010 yılında ise %35 ve 40’ı bu yöntemler kullanılarak uzaklaştırılacağı hedeflenmiştir.²⁴

Amerikan geri kazanım sisteminin başarısı önemli ölçüde piyasa koşulları, geniş halk desteği, uygun politik iklim ve çok yönlü ulusal geri kazanım amaçlarının varlığına bağlıdır. ABD’nde uygulanan geri kazanım sisteminin dört temel noktası şöylece özetlenebilir:

1. 1988 yılında zorlayıcı nitelikte olmayıp tamamen özendirici nitelikte olan, tüm kentsel katı atıkların %25’inin geri kazanılması ulusal hedefinin belirlenmiş olması,

²⁴ U S EPA, Characterization of Municipal Solid Waste in the United States: 1995 Update, s. 6-7. 1995 ve 1996 yıllarına ait bilgiler Characterization of Municipal Solid Waste in the United States: 1997 Update, Report No. EPA 530-R-98-007, Franklin Associates, Ltd., Prairie Village, KS, May 1998’den alınmıştır.

2.Kırtan fazla federe devletin ve birçok endüstri kuruluşunun bu konudaki duyarlılığı,

3.Geri kazanım ve yeniden kullanım yöntemlerinin başarısı için uygun iklimin bizzat devlet yetkilileri, çeşitli kamu çıkarı grupları, iş çevresi ve halk tarafından oluşturulmuş olması,

4.Serbest piyasa koşullarında iş dünyasındaki rekabetin varlığı.²⁵

c)Enerji Kazanımı İçin Yakma

Buhar veya elektrik enerjisi elde etmek amacıyla kentsel katı atıkların kontrollü şekilde yakılarak bertaraf edilmesidir. Bu yöntemle katı atıklar hacimce %90, ağırlık bakımından %75 oranında azaltılabilir. Hacim azaltmak ve enerji üretmek amacıyla atıkların yakılması sonucu atıkların içerisindeki zararlı bakteri ve organik kirleticiler de yok edilmiş olur. Yüksek maliyetli teknoloji gerektirmesi, işlem sonunda ortaya çıkan zararlı emisyonlar ve küllerin tekrar uzaklaştırımı sorunları bu yöntemin sakıncaları olarak belirtilebilir.

Enerji kazanımı için yakma yöntemi özellikle Avrupa ülkelerinde 1980’lerde yaygın olarak kullanılmıştır. Danimarka’da yerel yönetimler 1980 yılında kentsel katı atıkların %61’ini enerji üretimi amacıyla yakarak uzaklaştırmışlardır. Hollanda, İsviçre ve İsveç katı atıklarının %60’ına yakın oranını bu yöntemle uzaklaştırmıştır. Aynı dönemde ABD’nde bu oran ancak %16 olmuştur.²⁶ 1996 yılında ise ABD’nde tüm kentsel katı atıkların %17’si ülke çapında 110 adet enerji kazanımı için yakma yerinde işlenmiştir. Bu merkezlerin günlük katı atık işleme kapasitesi ise 100.000 tondur.²⁷

Enerji üretimi amacı dışında sadece atık hacmini azaltmak amacıyla da yakma gerçekleştirilebilir. Yakma yöntemi, entegre katı atık yönetimi sistemi içim de diğer uzaklaştırım yöntemleriyle kullanıldığında etkin bir bertaraf etme yöntemidir. Yukarıda söz edilen yarar ve sakıncalar bunun için de tekrar edilebilir.

d)Depolama

Entegre katı atık yönetimi sistemi içinde en son ancak en yaygın şekilde kullanılan atık uzaklaştırım yöntemi düzenli-sağlıklı depolamadır. Geri kazanım

²⁵ J. Winston PORTOR, “Recycling in America: 25% and Beyond”, Waste Policy Çenter, May- June 1996, s. 1.

²⁶ ZACHARY, a.g.e., s. 167.

²⁷ Franklin Associates, Ltd., Charecterization of Municipal Solid Waste in the United States: 1997 Update, Repord No. 530-R-98-007, Prairie Village, KS, May 1998.

ve yakma metotları ile bertaraf edilemeyen atıkların düzenli şekilde depolanmasıdır. İyi şekilde inşa edilmiş, profesyonelce işletilen depolama alanlarının sağlık sorunlarına yol açacağı şeklinde bir zorunluluk bulunmamaktadır. Yasal ve teknik düzenlemelere uygun biçimde kullanılan ve işletilen depolama alanları halen entegre katı atık yönetimi sistemi içinde en temel atık uzaklaştırım yöntemi olması özelliğini korumaktadır.²⁸

Herhangi bir ülkede düzenli ve sağlıklı depolama alanları kurulurken şunların dikkate alınması gerekmektedir:²⁹

- Belirlenmiş zaman diliminde, belli atık miktarını ve hacmini alabilecek yeterli kapasiteye sahip olmalıdır.

- Depo alanının civarındaki yerleşim ve sanayi bölgelerinin gayri menkul değerlerini düşürmeyecek bir konumda kurulması,

- Depo alanının planlaması, inşası, yerleşimi ve işletilmesinin hiçbir şekilde kamu ve çevre sağlığını tehlikeye sokmayacak nitelikte olması,

- İşletme planlarının civar bölgeleri etkileyebilecek kimyasal atık, gaz sızıntıları, sızıntılar ve yangın tehlikelerini en aza indirici nitelikte olması,

- Depolama alanı sadece zararsız katı atıkların depolanması için kurulmuş olmalıdır.

- Alana gidiş ve geliş trafiği, çevreyi ve olağan trafiği en az düzeyde etkileyebilecek biçimde düzenlenmelidir.

Depolama yönteminin yarar ve sakıncaları şöylece özetlenebilir.³⁰

Yararları:

- Uygun arazi olduğunda ekonomiktir.

- Maliyeti göreceli olarak düşüktür.

- Kapasitesi kolaylıkla arttırılabilir.

- Ömrü dolmuş alanlardan rekreasyon amacıyla yararlanılabilir.

Sakıncaları:

- Büyük kentsel alanlarda uygun yer bulma önemli bir sorundur. Yer seçiminde halkın tepkisiyle karşılaşılır.³¹

28 Philip O'LEARY, Patrick WALSH, "Solid Waste Landfills", Waste Age Magazine, January 1991, s. 1-8.

29 MRAYYAN,a.g.e., s. 176-178.

30 T.C. Çevre Bakanlığı, Küçük Ölçekli Belediyelerde Atık Depolama Alanlarının İnşaat ve İşletme Klavuzu, Ankara 1996, s. 9-10.

31 Özellikle batı ülkelerinde NIMBY sendromu olarak adlandırılan bu karşı çıkış, "red için red" boyutu almadan, yerel topluluğun çevre sorunlarına duyarlılığını göstermektedir. Toplum, kendisini doğrudan ilgilendiren çevresel kararlara katılım amacındadır.

- Alanların tasarımı ve işletimi profesyonelce yapılmalıdır.
- Sıvı ve gaz sızıntıları dikkatlice kontrol edilmelidir.

Sağlıklı-düzenli depolama alanlarının sayısının az ve yetersiz olması önemli bir sorundur. Bunun yanında, daha da önemlisi, sağlıksız-düzensiz depolama sonucu ortaya çıkan çevresel sorunlar, hastalıklar bu konuda önemli sorunlardır.

1960 yılında ABD’nde tüm kentsel atıkların %62’si depolama yöntemiyle bertaraf edilmiş, bu oran 1980 yılında %81, 1990 yılında %67 olarak gerçekleşmiştir. 1993 yılında %62,³² 1994 yılında ise % 61 oranındaki kentsel katı atıklar depolama alanlarına gönderilmiştir.³³ 1995 yılında kentsel katı atıkların %57’si, 1996 yılında ise %55’i depolama alanlarına gitmiştir.³⁴ Yine 1988 yılında 8000 olan depolama alanları 1991 yılında 5812’ye düşmüş bu alandaki ciddi düzenlemelerle bu sayının daha da düşeceği beklenmektedir. 1997 raporunda ise ülke çapında toplam 2400 depolama alanı olduğu belirtilmiş ve bunların kullanım sürelerinin kısıtlılığına dikkat çekilmiştir. 1986 yılında yapılan bir çalışma ise ABD’nde federe devletlerin %75’inin yetersiz atık depolama alanlarına sahip olduğunu ortaya koymuştur.³⁵

Y. ENTEGRE KATI ATIK YÖNETİMİ’NDE SORUMLULUK

Entegre katı atık yönetiminde sorumluluk örgütsel ve bireysel olarak tüm aktörlerindir. Başta merkezi yönetim olmak üzere Çevre Bakanlığı ve diğer bakanlıklar, yerel yönetimler, iş çevreleri, çıkar grupları-meslek örgütleri, sivil toplum örgütleri-gönüllü kuruluşlar ve bireyler hep birlikte sorumluluk sahibidir.

Merkezi yönetim, ilgili merkez ve taşra örgütleriyle kentsel katı atıkların insan ve çevre sağlığına uyumlu şekilde yönetimi alanında temel ulusal amaç ve ilkeleri belirlemeli, bu amaçları gerçekleştirebilecek en uygun strateji, planlama ve düzenlemeleri yerine getirerek ilgili yönetimlere bu konuda yönetsel, teknik ve akçal yardımında bulunmalıdır. Ayrıca katı atık yönetimi uygulamaları değerlendirilerek, bu alanda etkin programlar bilimsel temellere dayandırılarak geliştirilmelidir. Bu amaçla yapılacak çalışmalar her düzeyde desteklenmelidir.

Ülkemizin kentsel katı atıkların yönetimi konusunda amaçsal olarak “çağdaş” ilkeleri benimsediği söylenebilir. Kaynağında azaltma, geri kazanım ve dü-

32 U.S EPA, Characterization of Municipal Solid Waste in the United States: 1994 Update,

EPA/530-R-94-042, November 1994, s. 1-8.

33 U.S EPA, Characterization of Municipal Solid Waste in the United States: 1995 Update, s. 6.

34 Characterization of Municipal Solid Waste in the United States: 1997 Update.

35 ZACHARY, a.g.e., s. 166.

zenli depolama korularında yeterli sayılabilecek hukuki çerçeve düzenlemelere gidilmiştir. Kota ve depozito uygulamalarıyla belirlenen amaçlara ulaşmak istenmektedir. Tek başına hukuki düzenlemelerin sorunun çözümünde yeterli olmadığı açıktır. Yönetmeliğin uygulanmasında başarı oranının oldukça düşük olması, yerel yönetimlerin çok büyük bir kısmının hala kamu ve insan sağlığını tehdit eden yöntemlerle çalışmaları sorunu içinden çıkılmaz yapmaktadır.

Katı atıkların yönetiminden başlıca sorumlu olan yerel yönetimler-belediyeler, öncelikle yörelerinde üretilen katı atıkların özelliklerini, niteliğini belirleyerek bunların belirlenen amaç ve ilkeler doğrultusunda çevresel olarak en sağlıklı ve ekonomik yönetimini sağlayacak Entegre Katı Atık Yönetimi Programını oluşturmalıdır. Bu amaçla toplumun her kesiminden özellikle yüksek öğrenim kurumlarından, iş çevrelerinden, gönüllü kuruluşlardan, sivil toplum örgütlerinden, melek örgütlerinden ve halktan yararlanmalı, aynı amaç doğrultusundaki çalışmalar her kesimin katkısını alacak şekilde koordine etmelidirler. Halkın katı atı konusunda eğitimini sağlayıcı çevre eğitimi programları, yaşam boyu eğitin anlayışı ile ele alınmalı, halkın entegre katı atık yönetimi sistemi içindeki aktif katılımı özendirilmelidir.

Çeşitli endüstri kuruluşları ise üretim sürecinin her aşamasında atıkların kaynağında azaltılması, yenden kullanım ve geri kazanıma elverişli dizayn ve paketlenme yöntemlerinin uygulanmasına, geri kazanılmış maddeleri üretim sürecinde öncelikle kullanıma kadar varan sorumluluğa sahiptir.

Tek tek bireyler ise sistem içerisinde başlı başına sorumluluk sahibidir. Topluma hakim olan “eskimişse at gitsin” anlayışını terk ederek, “kirleten öder” ilkesi ile birlikte “kirlletmeyenin de mağduriyeti” ve “varlıkların haklarının önceliği” anlayışına dayanan çevre etiğinin başta bireyler olmak üzere tüm topluma yayılması, sorunların çözümünde anahtar kavramlar olmaktadır. Her birey, ben bu konuda ne yapabilirim? sorusunu kendine sormalıdır. Hiçbir kimse için artık bir lüks(l) olmayan çevre binci ve duyarlılığına bireyler kadar yönetimin de sahip olması gerekmektedir. Çevreye duyarlı programlar oluşturan ve destekleyen yönetimler ile çevreci programlara katılmak, alışageldikleri pek de çevreci olmayan tüketim ve atıkların uzaklaştırımı alışkanlıklarını değiştirmek herkesin sorumluluğudur.

VI. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Zaman içerisinde insanın doğaya verdiği zarar, doğanın kendisini yenileyebilmesini güçleştirmiş, doğanın bozulmasına neden olmuştur. Sanayileşme, tek-

nolojik gelişme, kentleşme, tüketim alışkanlıklarında değişti neler çok daha önceden başlayan çevre bozulmasının bir sorun olarak ortaya çıkmasına yardımcı olmuştur. Geçmişte olduğu kadar günümüzde de ekolojik dengeyi bozan, çevre sağlığını ve doğal kaynakların sürdürülebilir yönetimini 'olumsuz etkileyen etkinliklerin önemlilerinden birisi de, kaynakların sorumsuzca tüketilmesi ve çevresel sorunlara yol açabilecek miktar ve nitelikte atık üretilmesidir.

Ülkemizde çevre sorunlarına yaklaşım genelde kirlilik yönüyle olmakta, kalkınma ve istihdam yönü ise ihmal edilmektedir. Kent sel katı atıkların bir çevre sorunu olarak ele alınmasının yanısıra kent ekonomi-politiği açısından da değerlendirilmesi gerekmektedir. Kentsel katı atıkların yönetiminde doğal kaynakların kullanımı ve çevre sağlığının korunmasında rasyonelliğin sağlanması göz önünde tutulacak olursa; atıkların kaynağında en aza indirilmesi, yeniden kullanma, geri kazanım gibi yöntemlerle katı atıkların ekonomik yarar sağlayan birer kaynak durumuna getirilmeleri artık bir zorunluluktur.

Kentsel katı atıkların yönetiminden başlıca yerel yönetimler-belediyeler sorumludur. 3030 sayılı Büyük Kent Belediyelerin in Yönetimine Dair Kanun, madde 6, çöplerin ve sanayi atıklarının toplanma yerlerini belirlemek, değerlendirilmesi ve imhası için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek görevini büyük kent belediyelerine vermektedir. Ayrıca 1580 sayılı Belediyeler Kanunu, madde 15, herkesin esenlik, sağlık, huzur ve dinlenmesine etkisi olması ihtimali olan yerlerden süprüntülük (çöplük) yerlerini ve koşullarını önceden saptayıp izne bağlamak; genel ve özel yerlerin süprüntülerini (çöp ve katı atıklarını) sağlam ve fenne uygun araçlarla toplatmak, kaldırmak ve yoketmek görevlerini belediyelerimize vermiştir. Kentsel katı atıklarla uğraşma belediyelerimizin temel görevi olmasına ve bütçelerinin önemli bir bölümü bu hizmetin sunumuna ayrılmasına rağmen kentsel katı atıkların yönetiminde başarılı olduklarını söylemek zordur. Bu nedenle daha etkin, çevre ve insan sağlığına duyarlı yöntemlerin değerlendirilerek uygulanmasına gereksinim duyulmaktadır.

Çalışmamızda üzerinde durulan “Entegre Katı Atık Yönetimi” kavramının kentsel katı atık sorununun çözümünde etkili olacağı düşünülmektedir. Özellikle ABD’deki uygulamalar bunu kanıtlamaktadır. Ülkemizde de Entegre Katı Atık Yönetimi kavramının iyice anlaşılması ile birlikte altyapısal eksikliklerin giderilmesiyle belediyelerimiz kentsel katı atık sorununa önemli ölçüde çözüm bulabileceklerdir. Entegre Katı Atık Yönetimi Planı; katı atıkların niteliği ve miktarı dikkate alınarak eldeki olanaklarla birlikte çöplerin üretildiği yerde

biriktirilme biçiminden başlayarak toplama, taşıma, geri kazanma, işleme ve bertaraf ediliş gibi süreçleri içine alan entegre bir planlama biçimidir.

Tüketim veya üretim tasarruflarımız sonucu ortaya çıkan olumsuzluklar bizi rahatsız etmiyorsa, her türlü çevre sorununu hak ediyoruz demektir.³⁶ Topluma hakim olan “eskimişse at gitsin” anlayışını terk ederek, “kirleten öder” ilkesi ile birlikte “kirlatmeyenin de mağduriyeti” ve “varlıkların haklarının önceliği” anlayışına dayanan çevre etiğinin başta bireyler olmak üzere tüm topluma yayılması, sorunların çözümünde anahtar kavramlar olmaktadır.

Kentsel katı atıkların yönetiminde etkinliğin sağlanabilmesi için Rio’da kabul edilen ve her ülkede yerel otoritelerin yerel halka, yerel kuruluşlara ve özel sektöre danışarak ortak görüşmeler sonucu yerel gündem 21 ’lerin oluşturulması kararı, kentsel katı atıkların başarılı yönetiminde gereksinim duyulan yönetim-iş çevresi ve halk birlikteliğini sağlayacak özelliktedir. Yerel Gündem 21 ’in konularından birisinin de katı atıkların çevresel açıdan duyarlı yönetimidir.

Son olarak, özellikle büyük kentlerimizde yaşanan çöp sorununun ancak çok yönlü ve merkezi ve yerel yönetim-iş çevreleri-sivil toplum örgütleri ve halk işbirliğine dayanan yaklaşım ile ele alınması düşüncesindeyiz. Bunun başarılması için ise yerel gündem 21 etkinliklerinin sorununun ve çözüm yollarının belirlenmesinde olumlu ortamı sağlayacağı düşünülmektedir. Bu nedenle özellikle şunların ivedilikle yapılması gerekmektedir:

Merkezi yönetimin ve Çevre Bakanlığının yeni ulusal kentsel katı atık envanteri çalışmalarını yerel yönetimlerle işbirliği içinde yapması gerekmektedir.

Elde edilecek verilerle birlikte ülkenin özgün koşulları da dikkate alınarak ulusal çevre politikasıyla eşgüdüm içerisinde ulusal atık yönetimi politikasının belirlenmesi gerekmektedir.

Belediyelerimizin geliştirecek bilimsel özelliklere göre gruplandırılarak, kentsel katı atık yönetimi programlarının hazırlanmasında altyapısal olarak nasıl destekleneceklerinin belirlenmesi gerekmektedir. Üniversitelerin ve sivil toplum kuruluşlarının katkısı sağlanmalıdır.

Belediyelerin, katı atıkların özelliği ve eldeki olanaklarını gözетerek entegre katı atık yönetimi programları geliştirmeleri gerekmektedir. Belediye-sanayici-tüketici işbirliği ve katılımı sağlanmalıdır. Bu amaçla pilot projeler yapmaları kaçınılmazdır.

Pilot projeler bazında kazanılan deneyimlerin kent bütününe aktarılması sağlanmalıdır.

Planlanan sürecin başarılı şekilde işlemesi için gereken finansal ve idari yapı oluşturulmalıdır. Hepsinden önemlisi ev, iş ve kent çevresinde yaşayan “kentli insanın” çeşitli etkinlikleri sonucu oluşan atıkların başkasını ve doğanın olumsuz olarak etkilenmesine yol açtığı kadar kendisinin de bu olumsuzluklardan etkilendiğinin farkına vararak bencilliği bırakması gerekmektedir. Çözüm için ben ne yapabilirim? sorusunu kendine soran ve çevre etiğine ulaşabilen insan, burada da çözümde anahtar aktör durumundadır.

KENTLEŞME ve MODERNLEŞMENİN SİYASAL DAVRANIŞLAR ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

Şerif ÖNER*

I.GİRİŞ

Yaşanan sosyo-ekonomik, sosyokültürel ve siyasal gelişmeler üzerinde bireysel ve toplumsal dinamikler ve altyapılar belirleyici olmakla birlikte, bu gelişmelerden birincil düzeyde bireyler etkilenmektedirler. Gerçekleştirilen teknolojik atılımlar, bireylerin ve toplumların, siyasal ve kültürel algılama ve davranış düzeylerine farklı açınımlar kazandırmaktadır.

Bireylerin toplumsal beklentilerinin nitelik değiştirmesi/çeşitlenmesi, diğer pek çok birincil nedenle birlikte, yeni yaşam alanlarının oluşumunu gerektirmiş, pek çok ülkede bu yaşam alanlarının, ülkenin genel altyapısı ile aynı paralelde gelişmemesi sonucu önemli tikanıklıklar ortaya çıkmıştır.

Özellikle teknolojik gelişmelerin belirleyici olduğu, düşünsel, yapısal ve kurumsal farklılaşmalar beraberinde yaşam parkelerinde ve mekansal altyapı imkanlarında yeni oluşumları gerektirmektedir. Bu açıdan, bireysel düzeyde gelişmeye başlayan "daha iyi yaşam" istemlerini optimal düzeyde gerçeklemek için, mekansal yeniden oluşumlar içine girilmiştir. Yaşam standartlarının yükseltilmesi genel çerçevesinde ele aldığımız kentsel mekanlara yönelik kurumsal ve yapısal girişimlerde başarılı olunamaması veya bireylerin kentle bütünleşmede karşılaştıkları güçlüklerde kentsel şiddet olarak adlandırılan dışa vurumlara yol açmaktadır.

Toplumların yaşadıkları, sosyal, siyasal ve ekonomik gelişmeler/değişmeler, bireysel algılama ve davranış boyutlarını etkilemenin yanında, yaşamsal alanlardaki değişimleri de gerektirmiştir. Gelişen dünyanın her türlü imkanlarından daha fazla yararlanmak, sosyo-ekonomik düzeyde gelişmek şeklinde belirleyebileceğimiz istemler çerçevesinde gerçekleşen yoğun bireysel algılama ye

* Sütçü İmam Üniversitesi, İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi.

nilikleri; kurumsal dönüşümlerin yanında mekansal dönüşüm olgusunu/ihtiyacını doğurmuştur.

Kent ve kentleşme olguları sanayileşme ve ekonomik kalkınma ile ilişkili olmakla birlikte, söz konusu bu ilişki tarihsel bir içerik taşımaktadır.¹ Üretim tarzlarında yaşanan dönüşümler, toplumsal uzmanlaşma ve işbirliğinin artması şeklinde ortaya çıkan gelişmeler kentsel alanların nitelik değiştirmesine yol açmıştır. Özellikle 18. Yüzyılda batı Avrupa'da yaşanan "sanayi devrimi" sosyal yapıda önemli değişimlere yol açmıştır. Sanayi devrimi ile üretim seri hale geçmiştir. Kentsel alanlarda kurulan sanayi kuruluşları, kente olan nüfus akımını (göçü) hızlandırmış buna paralel olarak, geleneksel aileden çekirdek aileye geçilmiş, işbölümü artmış, eğitim ve öğretimin önemi artmış ve imkanları genişlemiş, eğitimin getirisi olarak sosyal statü değişimleri yaşanmaya başlanmıştır. Yine aynı süreç içinde kitle iletişim araçlarının gelişimi ile sosyal mobilizasyon artmıştır. Yaşanan değişimler ve toplumsal dönüşüm kentleşmeyi yaygın kılarak "kentsel alanları" merkez konumuna getirmiştir.

Kentleşme olgusu olarak adlandırılan yoğun nüfus ve ekonomik birikimler yaşanmadan önce de doğu toplumlarında, eski Yunan'da, ortaçağ batı dünyasında önemli kent merkezleri oluşmuştur. Sanayileşme ilk aşamada kentsel gerçekliği bozmuş ve yıkmış ancak sanayileşmenin yayılması ile yeni kentsel gerçeklik kendini sosyo-ekonomik bir açınım ile yeniden şekillenmiştir. Bunların yanısıra kentsel gerçekliğin yeniden kurulması sonucu, kentsel alanların karar merkezleri haline dönüştürülmesine çalışılmıştır.

Aşağıda, hemen her düzeyde bireysel ve toplumsal devinimi hızlandıran ve gerektiren oluşumlar çerçevesinde yaratılan yeni kentsel mekanları ve bu çerçevede oluşan "kent" ve "kentleşme" olgularını irdelemeye daha sonra da mekansal dönüşümlerin (kentleşme) siyasal davranışlar üzerindeki belirleyici etkileri üzerinde durmaya çalışacağız.

II. Kent ve Kentleşme Kavramlarına Yönelik Yaklaşımlar

Kent olgusu tarihin hemen tüm dönemlerinde değişik anlama sahip olabilen dinamik bir kavram niteliğindedir.² Bu dinamizm, özellikle sanayi devriminden ortak bir kent tanımının yapılmasının önünde önemli bir engel olarak durmaktadır.

1 Nuri BİLGİN - Yurdal TOPSEVER-Melek GÖKTEN- Ünsal YETİM, Yerel Yönetimler İçin Demokratik Bir Model Arayışı, TÜSES Vakfı Yayını, İzmir, s.6.

2 Zerrin TOPRAK KARAMAN, Kent Yönetimi ve Politikası, Anadolu Maatbaacılık, İzmir 1995, s.6.

Kent kavramı Aristo tarafından; insanların daha iyi bir yaşam sürdürmek için toplandıkları yerler olarak tanımlanırken; sosyo-ekonomik gelişmeye koşut olarak gelişen Kent algılamasında Adam Smith, kentin özellikle zanaat fonksiyonları üzerinde durmuştur. İnsanların toplu halde yaşama nedenlerini ekonomik ve güvenlik ihtivacı³ çerçevesinde ele alan İbni Haldun ise kentlerin, endüstri merkezleri olma, özelliklerini irdelemiş ve kentleşmeyi "göçebe ve kır insanları için son aşama"⁴ olarak kabul etmiştir. Weber ise, kenti her şeyden önce "sürekli bir pazar"⁵ olarak nitelerken nüfus kriterinin kent olgusunun kavramsallaştırmasında yeterli bir ölçü teşkil etmeyeceğini, önemli olanın kentin ekonomik ve siyasal örgütlenme biçimi olduğunu savunmuş⁶ gerçek bir kent topluluğunun ortaya çıkma şartlarını; ticari ilişkilerin ön plana geçmesi, yasal düzenin varlığı, belli bir birlik ve bir dereceye kadar bağımsız olma olarak belirlemiştir.⁷

Kentleşme olgusunun ortaya çıkardığı "kent" yerleşimlerini çeşitli biçimlerde ve disiplinler altında tanımlamak mümkündür; Nüfus ölçütüne göre kent, "belli bir nüfus düzeyini aşmış olan yerleşim yerleri olarak"⁸ tanımlanmaktadır. İdari statü ölçütüne göre; belli bir idari birimin sınırları içerisinde kalan, bu sınırlar içerisinde görev yapan ve belirli bir idari yapıya sahip olan yerlerdir.⁹ Sosyo-ekonomik açıdan ele alındığında ise kent; sosyal hayatın mesleklerle, işbölümüne, farklı kültür gruplarına göre organize edildiği, kurumlaşmanın yoğunluk kazandığı, karmaşık insan ilişkilerinin bütün bir günlük yaşayışı etkilediği yerleşme merkezleri olarak nitelenmektedir.¹⁰ Ekonomik faaliyet ölçütüne göre kent tanımı; yerleşim yerindeki ekonomik faaliyet türünün, kente ya da kıra özgü olmasına göre yapılmakta ve kentsel alanlar, sanayi, ticaret ve hizmetler gibi tarım dışı faaliyetlerin yoğunluk kazandığı yerler olarak belirlenmektedir.¹¹

Pirenne de hiçbir uygarlıkta kent yaşamının ticaret ve sanayiden bağımsız olarak gelişmediğini¹² belirterek kenti ekonomik bağlamda ele almıştır. Ekono-

3 Ayferi GÖZE, Siyasal Düşünceler ve Yönetimler, Beta Yayınları, İstanbul 1987, s. 89.

4 GÖZE, a.g.e., s.90.

5 Nur VERGİN, Kentleşme ve Siyasal Yaşam, Yayınlanmamış Doçentlik Tezi, İstanbul 1977, s.17.

6 Ruşen KELEŞ, Kentleşme Politikası, İmge Kitabevi, 2. Baskı, Ankara 1993, s.93.

7 KARAMAN, a.g.e., s.7.

8 Ergün GÜRPINAR, Kent ve Çevre Sorunlarına Genel Bir Bakış, Der Yayınları, İstanbul, 1993, s. 11.

9 Feyzi ALTUG, Kent Ekonomisinin İlkeleri, Bursa Uludağ Üni. Yayını, Bursa 1989, s.5.

10 İhsan SEZAL, Şehirleşme, Ağaç Yayıncılık, İstanbul, 1992, s.22.; Kemal KARTAL, Kentleşme ve İnsan, TODAİE, Ankara 1978, s. 7-8.

11 ALTUĞ, a.g.e., s.5.

12 Henri PİRENNE, Ortaçağ Kentleri, (Çev.: Şadan Karadeniz), İleştirim Yayınları, 4. Baskı, İstanbul 1994, s. 103.

mik ölçüt çerçevesinde yapılan bir başka tanımlamada kent; "mal ve hizmetlerin üretim, dağıtım ve tüketimi sürecinde toplumun sürekli olarak değişen gereksinmelerini karşılamak için ortaya çıkan bir ekonomik mekanizma"¹³ şeklinde tanımlanmaktadır. Toplum bilim ölçütleri açısından ise kent tanımı" yerine ve zamanına göre geniş sayılacak biçimde biraraya gelmiş ve birtakım ayırteci özellikleri bulunan insanlar ve yapılar topluluğu"¹⁴ olarak tanımlanmıştır.

Kent kavramı üzerinde yukarıdaki açıklamaları içeren geniş bir tanımlama ise;¹⁵ "tarımsal üretimin denetlendiği, ekonomisi bunu destekleyecek şekilde tarım dışı üretime dayalı bulunan, teknolojik değişimin beraberinde getirdiği teşkilatlanma, uzlaşma ve işbölümünün en yüksek düzeye ulaştığı, geniş fonksiyonların gerektiği nüfus büyüklüğü ve entegrasyon düzeyi yükselmiş karmaşık ve dinamik bir mekanizmanın sürekli olarak işlediği insan yerleşimleridir" şeklinde yapılmıştır.¹⁶

Günümüz Batı toplumlarında "yaşam biçimi" ve "hukuki düzenlemeler" arasındaki farkın azalmasından dolayı kent kavramının tanımından çok, kentsel yaşam içinde fonksiyonların ağırlığı üzerinde durulmaktadır. Bu fonksiyonların değişimine göre de kentsel yerleşim alanlarının değişmesi ve bu değişmeden ortaya çıkan sorunlar birincil düzeyde ele alınmaktadır. Bu bağlamda "kent" kavramının tamamen fonksiyonel bir nitelik kazandığı, hatta "kentte yaşadığını hissetmek" gibi bir kriterin kent tanımı için yeterli olabileceği sonucuna varılmaktadır.¹⁷

Öte yandan yerleşme alanları yaşamsal ihtiyaçların karşılanma boyutlarına ve ölçütlerine göre de ele alınmakta bu bağlamda "yaşam kalitesi" kavramı ile karşılaşılmaktadır. Kent açısından yaşam kalitesi en genel anlamıyla, belirli bir kentte yaşayan insanların burada yaşamaktan duydukları yaşam doyumu (yaşam kalitesinin sübjektif boyutu) ile kentin bu insanların çeşitli ihtiyaç ve isteklerini doyurma kapasitesinin düzeyini (yaşam kalitesinin objektif boyutu) ifade etmektedir.¹⁸

Türkiye ölçeğinde özellikle 1950 sonrasındaki sosyo-ekonomik ve siyasal gelişmelere endeksli olarak gelişmeye başlandığı noktasında hemfikir olunan

13 KELEŞ, a.g.e., s. 75.

14 KELEŞ, a.g.e., s. 75.

15 Kemal GÖRMEZ, Şehir ve İnsan, MEB, Yayınları, İstanbul 1991, s. 1.

16 Kent Olgusu ile ilgili daha geniş tanımlamalar için Bkz. KARAMAN, a.g.e., s. 7-8.

17 KARAMAN, a.g.e., s. 8.

18 BİLGİN-TOPSEVER-GÖKTEN-YETİM, a.g.e., s. 2-3.

"kentleşme" olgusu, beraberinde önemli yapısal ve kurumsal sorunları doğurmuştur. Bunları başlıca şu başlıklar çerçevesinde kısaca belirlemek mümkündür;¹⁹ planlama, imar, kent toprağının kullanılmasında aksaklıklar ve bunların yarattığı kontrolsüz ve plansız büyüme; konut ve arsa yetersizliği; kentsel toprak rantı ve bunun paylaşımındaki yanlışlıklar; kent-içi ulaşım yetersizliği; yoğunluğu artan kent merkezleri ile eklenen yerleşim yerlerinde alt-yapı ve diğer belediye hizmetlerinin istenen boyutta sağlanamaması; kent kimliği sorunu; toplumsal huzursuzluk ve güvenlik sorunları; bireylerin birbirlerine, sivil toplum örgütlerine ve kent yönetimine yabancılaşmaları; çevre kirlenmesi.

Türkiye'de kent kavramı ağırlıklı olarak kırsal alandan farklı davranış ve uygarlık düzeylerini açıklamak için kullanılmaktadır.²⁰ Yasal düzenlemelerde, kırsal alan-kentsel alan ayrımı ise ağırlıklı olarak "nüfus" parametreleri baz alınarak gerçekleştirilmiştir. Örneğin, 442 sayılı Köy Kanunu'nda köy tanımlaması 3 ayrı başlık altında açıklanırken kullanılan ölçütlerden biri de "nüfus" olmuştur, buna göre tanımlama, "nüfusu iki binden aşağı yurtlara köy..." denilir, (Madde 1) şeklinde yapılmıştır. Aynı yaklaşımın yansıması olarak 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda, bir beldede belediye teşkilatının kurulması için "nüfus" kriteri getirilmiş, nüfusu 2000'den fazla olan beldelerde belediye teşkilatının kurulacağı belirtilmiştir.²¹ Yasal düzenlemelerde bu ayrım belirlenmekle birlikte, ülkemizde bir yerleşim biriminin "kırsal" özelliklerden sıyrılıp kent tanımına kavuşmasının kesin çizgilerle gerçekleşmediği görülmektedir. Bu yüzden hukuki alt yapıları yerine getirerek belediye statüsü kazanmış olan her yerleşim birimine gerçek anlamda kent diyebilmenin mümkün olmadığı vurgulanmaktadır.²² Gerçekten siyasilerin genellikle popülist yaklaşımlar çerçevesinde konuya yaklaşımlarının yanı sıra belde halkının "yerel hile"²³ olarak adlandırılan ve belediye statüsüne geçmek amacı ile çeşitli yollara başvurmaları üzerine belediye sayıları son yıllarda artış göstermiş bulunmaktadır. Öte yandan son dönemlerde Güneydoğuda güvenlik gerekçesi ile il veya belediye statüsüne kavuşulma çabaları ise "nüfus" kriterinin yanında ek unsurların da dikkate alınması sonucunu doğurmuştur. Netice olarak ülke genelinde belediye sayısı 2835'e çıkarken il sayısı 80 olmuş-

19 Selçuk YALÇINDAĞ, *Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri*, TODAİE Yayını No. 275, Ankara 1996, s. 217.

20 KARAMAN, a.g.e., s. 8.

21 1930 tarih 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 7469 sayılı Kanunla değişik 7. Maddesinde şu ifade yer almaktadır; "belediyeler, son nüfus sayımına göre nüfusu 200'den fazla olan yerlerde sınırları gösterilmek suretiyle...".

22 KARAMAN, a.g.e., s. 9.

23 Bu konu hakkında Bkz., Birgül GÜLER, "Belediyeleşmede Siyaset Ya da Yerel Hile", ÇYY, C.2, S.6, Kasım 1993, s. 27-38.

tur. Halihazırda söz konusu gerekçeler çerçevesinde il yapılması düşünülen yerleşim alanları bulunmaktadır.

KURULAN BELEDİYE SAYILARI

Yılı	Adedi
1984	5
1985	16
1986	81
1987	91
1988	72
1989	48
1990	18
1991	317
1992	175
1993	130
1994	30
1995	62
1996	26
1997	8

Tablo; İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü İnternet Web Sayfası

Kent olgusunu yasal düzenlemelerimiz çerçevesinde "nüfus" ekseninde ele alırsak, 1985 nüfus sayımı sonuçlarına göre yıllık nüfus artışı Türkiye genelinde %2.2 iken kentlerde %6.3, köylerde %-1.1 iken 1990'da bu oran kentlerde %4.3, köylerde %-0.5 olarak gerçekleşmiştir.²⁴ 1990 nüfus sayımına göre ise kent nüfusu 56.473,035'e yükselirken, toplam nüfusun %69.3'ü ise belediye sınırları içinde yaşamaktadır. Bu bağlamda Türkiye nüfusunun nicel görünümü çerçevesinde, tarım toplumundan kentli topluma doğru evrildiği söylenebilir. Ancak bu salt sayısal anlamda gerçekleşen bir evrimdir. Zira Türkiye'nin niteliksel olarak tam anlamıyla "kentli toplum" dolayısıyla sanayi toplumu olduğu söylenemez.²⁵

Türkiye'deki sanayileşmeye dayanmayan ve sosyo-ekonomik arka plandan yoksun kentleşme olgusunun en açık göstergesi olarak, kırsal alanlardan kentsel alanlara göç eden kitlelerin ağırlıklı olarak "marjinal sektörlerde"²⁶ istihdam

²⁴ YALÇINDAĞ, a.g.e., s. 216.

²⁵ Vehbi BAYHAN, "Türkiye'de İç Göçler ve Anomik Kentleşme", Türkiye Günlüğü, S. 43, Kasım-Aralık, 1996, s. 85.

²⁶ SEZAL, a.g.e., s. 77-78.

edilmelerini göstermek mümkündür. İşportacılık, seyyar satıcılık, v.b iş kollarında çalışmaya başlayan bireyler kentsel mekanların yapısal görünümünü bozmanın yanında ekonomik anlamda "kayıt dışı ekonomi"nin temelini oluşturmaktadırlar. Kentsel alanların ekonomik devinimini sağlamaması nedeni ile kırsal alanlardan gelen ve işgörmeye kapasiteleri açısından çoğunlukla "vasıfsız" nitelikteki yeni kentliler kayıtlı-dışı ekonomi ya da bazı ekonomistlerce "3. sektör" olarak tanımlanan ekonomik alanlarda yerlerini almaya çalışmaktadırlar. Bu sektör içinde çalışanların bir kısmı vergisiz büyük bir kâr imkanlarını yakalarken, daha büyük sayıda ve emekçi kesimi oluşturan unsurlar hiçbir güvencesi ve denetimi olmayan iş ortamlarında yaşamlarını sürdürme mücadelesi vermektedirler.²⁷

Kırsal alandan kentsel alanlara doğru gerçekleşen nüfus mobilizasyonunun arka planı -hemen her ülke şartlarına göre farklılıklar taşıyabilmekle birlikte- genel olarak; itici-çekici, iletici ve siyasal olarak gruplandırılarak ele alınmışlardır.

İtici etmenler; kırsal nüfusu bu alanlardan ayrılmaya yönelten nedenleri, çekici etmenler ise; kentsel mekanların sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel çekiciliği ifade eder. Yine aynı ayrım içerisinde yer verilen, iletici etmenler; kentsel alanlar ile kırsal alanlar arasındaki iletişimin ve etkileşimin gerçekleşmesini sağlayan/kolaylaştıran/düzenli hale getiren araçların gelişimini belirtirken, siyasal etmenler; ülke siyasalarının yerleşme birimlerine yönelik ortaya koydukları uygulamalarını ve yaklaşımlarını açıklamaktadır.²⁸ Türkiye ölçeğinde kentsel alanlara kırsal alanlardan gerçekleşen göçün somut belirleyicileri arasına son 10-15 yıldır, ülkenin güney doğusunda yaşanan terör olaylarını da göstermek gerekmektedir. Bu bağlamda tarımsal alanlarda yaşanan makinalaşma sonrası atıl (işsiz) kalan bireylerin yanında güvenlik endişesi ile kentsel alanlara göç edenlere de rastlamak mümkündür.

Kentleşme olgusuna yönelik hakkında değişik tanımlamalar yapılmaktadır. Kentleşme öncelikle "demografik" açıdan ele alınmakta, bu bağlamda kavramın içerdiği anlam kent sayısı ile kentsel nüfus miktarındaki artışı ifade et-

²⁷ Ferzan BAYRAMOĞLU YILDIRIM, "Yerel Demokrasi ve Kentteki Gençlik", Gençlik ve Kent Yönetimi, (Ed. F.B. Yıldırım) WALD Yayınları, İstanbul 1994, s. 15.

²⁸ Daha Geniş Bilgi İçin Bkz., KARAMAN, a.g.e., s. 17-24; Zerrin TOPRAK, Kent Yönetimi ve Politikası, ABAM Yayınları, 2. Baskı, İzmir 1988, s. 14-21; Zerrin TOPRAK, "Türkiye'de Kentleşme ve Yerel Yönetime Katımda Halkın Rolü", TİD, Sayı 1: 374. Mart 1987, s. 186-190; KELEŞ, a.g.e., s. 47-52; Kemal KARTAL, Kentleşme ve İnsan, TODAİE Yayını, Ankara 1987, s. 6-8; ALTUĞ, a.g.e., s. 17-18; SEZAL, a.g.e., s. 35-36.

mektedir. Zira kentleşme derecesi yani belirli bir zamanda, belirli bir mekandaki kentsel nüfusun toplam nüfus içindeki payı ile; kentleşme hareketi, yani belirli bir dönemde, bir mekandaki kentleşme dereceleri arasındaki değişme, kentleşme olgusunu demografik açıdan değerlendiren göstergeler olmaktadır.²⁹

Kentleşme olgusu, bir toplumun ekonomik ve toplumsal yapısındaki değişmelerden doğduğu³⁰ üzerinde durulmakla birlikte, "nüfus artışı" ile eşanlamlı ele alınmakta,³¹ başka bir ifade ile, nüfus artışı kentleşmenin ayırt edici özelliklerinden biri olarak kabul edilmektedir. Ancak, kentleşme olgusu kent tanımlamasında olduğu üzere salt bir "nüfus birikimi" olayı değildir.³² Bu bağlamda kentleşme belli yerleşme merkezlerine nüfusun toplanması olayı olarak kalmamakta, bir ülkenin teknolojik , ekonomik ve toplumsal yapısında meydana gelen değişmelere koşut olarak ve onların bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

Söz konusu bu nitelikleri gereği kentleşme kavramı demografik niteliğinin yanı sıra, ekonomik, toplumsal, siyasal ve teknolojik boyutlar içeren bir olgu olması nedeniyle "bağımlı" bir değişken; toplumun ekonomik, sosyal ve siyasal yapısını bireysel tutum ve davranışları, teknolojik gelişmeleri etkileyen bir süreç niteliği taşıması dolayısıyla "bağımsız" bir değişkendir. Kentleşmenin bağımlı ve bağımsız değişkenler olarak algılanması ve değerlendirilmesi; kentleşmenin salt, kırsal alanlardan kente yönelik bir nüfus hareketi olmadığını açıkça ortaya koymaktadır.³³

Bu yaklaşımlar çerçevesinde Ruşen Keleş kentleşmeyi; "sanayileşme ve ekonomik gelişmeye koşut olarak kent sayısının artması ve bugünkü kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında artan oranda örgütlenme, işbölümü ve uzlaşma yaratan, insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikim süreci"³⁴ olarak tanımlamaktadır.

Kentleşme olgusunu mevcut kent sayılarındaki artış ekseninde değerlendiren bir tanımlama; "kentleşme, çeşitli nedenlerden ötürü, kırsal kesimlerden kentlere yönelen göç sonucu, bir yandan mevcut kentlerin nüfus ve alan yönünden büyümesi, diğer yandan da köy, kasaba, v.b. yerleşme birimlerinin giderek

29 ALTUĞ, a.g.e, s. 16.

30 KELEŞ, a.g.e., s. 19.

31 Azfar KHAN, "Göç, Kentleşme ve Yerel Yönetimler; Gençliğin Konumu", Gençlik ve Yerel Yönetimler (Ed. F. Bayramoğlu Yıldırım) WALD Yayınları, İstanbul 1994, s. 113.

32 KARTAL, a.g.e., s.6.

33 ALTUĞ, a.g.e., s.17.

34 KELEŞ, a.g.e., s. 19.

büyümesi sonunda kente dönüşüp mevcut kent sayısının artmasıdır."³⁵ şeklinde yapılmaktadır.

Nüfus parametreleri açısından kentsel mekanlarda bireysel yoğunlaşmaların artmasını başlı başına bir kentleşme olgusu içinde değerlendirmek eksik olacaktır. Zira kentsel alanlar, nüfus yoğunluğunun yanında, bireysel girişimlerin ve işbölümünün kırsal alanlarda gerçekleşen "imece" olgusunun dışına çıktığı, uzmanlığın ve ağırlıklı olarak teknolojik gelişimlerin kullanıldığı, bir yönüyle merkezi yönetimden ayrı daha karmaşık yönetsel örgütlenmelerin bulunduğu ve yaşamın her alanında bu unsurların belirleyici olduğu mekanlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu yaklaşıma netlik kazandıran bir tanımlamada ise kentleşme "üretimin, ticaretin ve hizmetlerin süratle büyümesini sağlayan, sanayileşmenin etkisi ile doğum oranlarının fazla olması ve bu fazlalığın kent dışı yerleşme yerlerinde iskan edilmemeleri nedeniyle nüfusun kentlerde birikmesine ve kent sayısının artmasına neden olan, aynı zamanda buralarda yaşayanların özel hayatlarını, ekonomik, sosyal ve siyasal yönden değiştiren süreç"³⁶ olarak ele alınmaktadır.

Başka bir tanımlamada ise kentleşme; siyasal ve teknolojik gelişmelerin sonucu olarak ortaya çıkan, belli bir noktadan sonra toplumun ekonomik, sosyal ve siyasal yapısında ve insan tutum ve davranışlarında değişimlere yol açabilen iki yönlü bir olgu³⁷ olarak ele alınmaktadır.

Türkiye'deki kentsel yapı ile ilgili araştırmaların sonuçlarında ilginç verilere ulaşılırken öncelikle gecekondulu olgusu ile kentleşme arasında organik bağlantı kurulmaktadır. Bu verilerden bazılarını şu şekilde aktarmak mümkündür.³⁸ Türkiye'de kentleşme Batıda olduğu gibi doğrudan doğruya endüstrileşmenin bir sonucu değildir. Olayın ardında kentlerin çekimi kadar, köylerin itici güçleri de etkindir; gecekondulu bölgeleri düşük gelirli kesimler olarak kentsel alanlarla bütünleşirlerken, kendi içlerinde de tabakalaşma eğilimleri göstermektedirler; gecekondulu halkı gerek siyasal gerekse toplumsal bilinç bakımından değiştirmeye oldukça açık görünmektedir; kentsel nüfus bugünkü görünümüyle ülkenin kaderinde kendisinden çok daha kalabalık olan kırsal nüfustan daha etkin bir nitelik taşımaktadır; büyük kentlerde hizmet kesimi egemen duruma gelmektedir; kent-

35 Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Raporu, TOBB Yayını, Ankara 1996, s. 55.

36 GÖRMEZ, a.g.e.,s.2,

37 SEZAL, a.g.e., s.2.

38 Emre KONGAR, Toplumsal Değişme Kuramları ve Türkiye Gerçeği, 6. Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul 1995, s. 333.

leşme ile kentler ve bölgeler arası kaynak ve hizmet dağılımı dengesizliği artma eğilimi göstermektedir; değişmeye açık ve yüksek beklentilere sahip olan gecekondu nüfusu siyasal olarak da çok etkin olduğundan, Türkiye'nin kaderinde söz sahibi gözükmektedir; kentleşme oranı, endüstrileşme oranını aştığından lümpen proleterya'nın önemi ve belirleyiciliği hem siyasal hem de toplumsal olarak, gittikçe artmaktadır.

Günümüzde Türkiye'de kentleşme süreci, kentsel yerleşmelerin hem dikey hem yatay olarak büyümeleri ile ilerlemeyi sürdürmektedir. Bu süreçte anlamı yeni bir eksene taşınan en önemli unsur gecekondulardır. Emre Kongar, Türkiye'deki kentleşme olgusunun, kente gelenlerin kendi başlarının çaresine baktıkları gecekondu alanlarının artması olgusu ile eş anlamlı bir duruma geldiğini³⁹ belirtmektedir.

Başlangıçta toplumsal artıktan pay almak bir yana, kolluk güçleri ile köşe kapmaca oynayan gecekondu, 1980'li yıllarda, gecekonduğunu oturttuğu toprak nedeniyle kentsel ekonomide aktif piyasa unsuruna dönüşmüştür. Kimseden birşey talep etmeden kentsel toprak statüsüne kavuşturduğu arazisi üzerinde gecekondu halkı, kent toprağı piyasasının stoğu olarak iş görmektedir.⁴⁰ Merkezi yönetimin hazine arazileri üzerindeki denetimsizliği durumun kontrol altına alınmasını güçleştirmekte, belediyeler ise bu alanların kendilerine tahsis edilmesini istemektedirler.

Gecekondu sorunu Türkiye'nin tüm kentlerinde yaşanıyor. Toplam sayının 1 milyon 800 bin civarında olduğu tahmin edilen gecekondu, özellikle İstanbul, Bursa, İzmir, Ankara, Adana gibi göç alan ve kaçak yapılaşmanın da en yoğun olduğu kentlerde yer alıyor. Öte yandan kaçak yapıların yaklaşık 800 bini İstanbul'da bulunuyor. Yılda yaklaşık 500 bin göç alan ve gecekondulaşma nedeniyle 9 milyonu aşan nüfusuna rağmen "köy kent" olarak adlandırılan İstanbul'un yerleşim alanlarının yüzde 55'i gecekondu bölgesidir ve bu oran İstanbul topraklarının 31 bin 760 hektarlık bölümünü oluşturmakta, yaklaşık 5 milyon kişinin gecekondualarda yaşadığı İstanbul'da, günde 3, yılda bin gecekondu yapılmaktadır.⁴¹

Öte yandan sosyo-ekonomik açıdan kentsel mekanların dışında oluşan ge-

39 Emre KONGAR, İmparatorluktan Günümüze Türkiye'nin Toplumsal Yapısı, C. 1 - 2, 10.Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul 1997, s. 31.

40 Birgül AYMAN GÜLER, Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, TODAİE Yayını, Ankara 1992, s. 197.

41 Yaşar BURAK MERİÇ, "Türkiye Kaçak Yapı Cenneti", Yeni Yüzyıl Gazetesi, 01.7.1998.

cekonduların hizmet taleplerinin belediyelere yansması, bu yönetsel birimlerin etkinlik ve verimlilik derecelerini düşürmelerinin yanısıra kaynak ihtiyaçlarını da arttırmaktadır. Popülist yaklaşımlar sonucu şekillenen ve çıkarılan aflar ile güçlendirilen gecekondu yapılaşması siyasi partiler tarafından devşirme usulüne uygun siyasi oy depoları olarak algılanmaya başlanmıştır. Bu yapılanma modeli yukarıda gördüğümüz üzere siyasi bir yönetsel birim olan belediye yönetimlerine hazine arazilerinin devredilmesinin de kuşku ile karşılanmasına yol açmaktadır.

Ekonomik açıdan geri, sosyal ve kişisel anlamda kontrolsüz bireylerden oluşan kent dışı mekanlardaki toplulukların yönetim ve eski kentliler tarafından dışlanmış hissi ile yoğunlaşmaları ise önemli toplumsal sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Öyle ki artık bu kesimlerin yaşamsal ihtiyaçlarının karşılanmasından, kente ve diğer kentliler ile uyum içinde yaşamalarına yönelik altyapıların ve sosyo-ekonomik önlemlerin alınmasından çok, onların siyasi arka planlarının ve tercihlerinin genel anlamda sisteme yönelik olumsuz getirileri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu çerçevede kentsel mekanların yönetiminde sahip oldukları belirleyicilik de değerlendirilmeye, bu toplulukların sistemle uyumlu şekilde motive edilmelerine yönelik çalışmalar yapılması gerekmektedir. Yani bu toplulukları sorgularken geri dönüş yaparak genel anlamda bu oluşumun gerisinde yatan sosyo-ekonomik nedenlerin, bunları önlemeye yönelik önceliklerin belirlenmesi gerekmektedir.

Kentsel mekanların işbölümü, uzmanlaşma alanları olması ve üretim tarzlarında yaşanan değişimler neticesinde nüfus birikimlerine yol açması, toplumsal ve bireysel dönüşümlerin yaşanmasına neden olmaktadır. Aşağıda toplumsal ve bireysel düzeyde dönüşümleri içeren modernleşme kavramı ile kentleşme arasındaki karşılıklı etkileşimleri ve bunun siyasal davranışlara yönelik etkilerine yaklaşımları incelemeye çalışacağız.

III.Siyasal Davranışların Modernleşme ve Kentleşme İle İlişkisi

Literatürde modernleşmenin içeriğine yönelik ortak bir yaklaşım bulunmamakla birlikte kavramın en geniş anlamıyla "değişme" olgusu ve genellikle de "kalkınma" yaklaşımı aynı zamanda, kırdan kentsel mekanlara doğru yaşanan "geçiş süreci" sonucunda artan ticaret olgusu ile bağlantılı olarak açıklandığı görülmektedir. Bununla birlikte, modernleşmenin salt teknolojiyi içermediği de kabul edilmekte ve yarattığı değişimlerin en etkili biçimde iktisadi ve sosyal alanlarda gerçekleştiği, bu alanlardaki değişimlerin bireyler üzerinde yarattığı etki-

lerin diğer alanlara göre oldukça fazla olduğu⁴² vurgulanmaktadır.

Öyle ki modern toplumun ilk önemli aşaması olarak sanayi toplumu başlangıçta bireyin önünde, onun tek dünyası olarak asırlardır işlev gören, grup yaşamını çözebilecek gelişmelerin yaşandığı bir toplum modeli olarak görünmüştür. Ancak sanayileşme batılı toplumlarda bireye uygun ve istenen hareket alanını sağlayamadığı gibi bu alanı teknolojik müdahalelerle, teknolojik ünite ve buna paralel toplumsal örgütlenmelerle sınırladı. Bunun sonucunda modern toplumlarda kişiye getirilen sınırlılıkların yerine, kurumlar ve kurallar etkin ve belirleyici olmaya başlamıştır.⁴³

Analitik bir kavram olarak modernleşme; toplum kurma (ya da uluslaşma) ile sosyo-ekonomik kalkınma süreçlerini içermektedir. Bunun yanında, bağımlı ya da bağımsız değişken olma durumuna göre "siyasal modernleşme" ve "bürokratik modernleşme" şeklinde çözümsel boyutlara da sahip bulunmaktadır. Genel olarak modernleşme; eski zamanların toplum tipinden, günümüzdeki toplum tipine doğru bir değişme anlamına gelir. Değişmenin ölçütü olarak endüstrileşme düzeyinin alınması sonucunda modernleşme; "geçmişte endüstrileşmemiş toplum tipinden günümüzdeki ileri düzeyde endüstrileşmiş toplum tipine doğru gerçekleşen bir değişme"⁴⁴ olarak tanımlanmaktadır.

Geleneksel anlamda modernleşme anlayışı, 18,19. Yüzyıl'da Batı Avrupa'da özellikle İngiltere'de gelişen bir toplumsal yapının belirli bazı kurumlarının modernleşmek isteyen topluma aktarılmasını deyimlemektedir. Günümüzde hakim olan anlayış ise; bu aktarmacılığın yerini, az gelişmiş ülkelerin modernleşmeye ilişkin ve Batı'dan esinlenerek ifade ettiği amaçları yakalamayı ve az gelişmiş ülkelerin bu amaca ulaşabilmesi için gerekli olan "temel yapısal ve davranışsal değişimleri" açıklamayı içermektedir.

Şerif Mardin modernleşmeyi; "toplumların aynı zamanda gittikçe farklılaştıkları ve merkezileştikleri bir süreç"⁴⁵ olarak tanımlarken, Kongar; "İnsanoğlunun genel evrim çizgisi bakımından geri kalmış toplumların, zamanımızda bu çizgisinin son noktasına gelmiş olan toplumlara yetişmesi"⁴⁶ olarak tanımlarken

42 Ali Yaşar SARIBAY, Postmodernite, Sivil Toplum ve İslam, İletişim Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 1995, s. 45.

43 İsmail DOĞAN, "Değişen Grup Yaşamı ve Liderlik", 21. Yüzyılda Liderlik Sempozyum Bildirileri, İstanbul, Haziran 1997, C. 2, s. 307.

44 KONGAR, Toplumsal Değişme..., a.g.e., s. 228.

45 Şerif MARDİN, Türk Modernleşmesi, (Der. Mümtazer Türköne- Tuncay Önder), İletişim Yay, Makeleler 4, 2. Baskı, İstanbul 1992, s. 25.

46 KONGAR, Toplumsal Değişme..., a.g.e., s. 304.

insanoğlunun gelişmesi açısından modernleşmeyi bir ilerleme değil bir eşitleme süreci olarak nitelenebilir.

Batılı olmayan toplumlardaki değişim süreçlerini açıklamak amacıyla geliştirilen modernleşme kuramı, herşeyden önce, "modern" ve "geleneksel" olarak nitelenen iki toplum tipinin karşılaştırılmasına dayanmaktadır.⁴⁷ Modernleşme kuramı çerçevesinde geleneksel toplum en basit şekilde "modern olmayan toplum" biçiminde algılanırken, modern toplum; belirli bir insan tipini, insanla doğa ve insanla insan arasındaki ilişkilerin belirli bir kavranış biçimini (veya belirli bir kültürü) belirli bir iktisadi ilişkiler sistemini ve nihayet, genellikle bu öğelerin oluşturduğu toplumsal ve iktisadi temel üzerine bina edildiği düşünülen bir siyasal yapıyı içermektedir.⁴⁸ Bu bağlamda modern toplum; ekonomide serbest piyasacı, kültürde insanın birey olmak esasında diğerleriyle eşdeğer olduğunu kabul eden ve bireysel farklılıklara müsamaha gösteren bir normlar sisteminin benimsendiği, siyasette de sınırsız düşünce, ifade ve örgütlenme özgürlüklerinin güvencelendiği, temsili-demokratik bir toplumu⁴⁹ ifade etmektedir.

Batı Avrupa'da feodalizmin çöküşü ile başlayan bu süreç, burjuvazinin gelişmesi, sanayileşme ve siyasi hakların nüfusun daha büyük kesimlerine yayılması gibi unsurları da içermektedir. Bu gelişme sırasında, toplumun bazı fonksiyonları merkezde toplanırken, öte yandan yeni gruplar doğmuş, toplumun fonksiyonları birbirinden ayrılmıştır. Fakat en önemlisi bu ayrılmanın doğurduğu kopuklukları da dolduracak yeni yapıların gelişmiş olmasıdır.⁵⁰ Süreç yaklaşımına uygun olarak Levent Köker modernleşmeyi; geleneksel toplumdan modern toplum tipine doğru evrilen bir toplumsal değişim süreci olarak ifadelendirmekte ve bu niteliğiyle modernleşmeyi, toplumsal değişim sürecinin nesnel (evrensel) yasalara bağlı olarak, birbirini izleyen ve sonrakinin öncekine oranla daha üstün olduğu aşamalı bir evrim niteliğinde kavranması biçiminde özetlenen ilerleme fikrinin 1945 sonrasındaki değişik bir biçimi olarak görmektedir.⁵¹

Burada dikkat edilmesi gereken nokta, geleneksel ve modern toplumlar ayırımında baz alınan değerlerin Batılı toplumların kendilerini "merkez" kabul etmeleri neticesinde gerçekleştirilmiş olmasıdır. Zira Emre Kongar da, modernleşmeyi "batılı toplumsal bilimciler tarafından, bütün gelişmekte olan toplumların,

47 Levent KÖKER, Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi, İleştirim Yayınları, 3. Baskı, İstanbul 1995, s. 39.

48 KÖKER, a.g.e., s. 40. Ayrıca Geniş Bilgi İçin Bkz., KÖKER a.g.e., s. 39-72.

49 KÖKER, Demokrasi Üzerine Yazılar, İmge Yayınları, Ankara 1992, s. 150.

50 MARDİN, a.g.e., s. 26.

51 KÖKER, Demokrasi... a.g.e., s. 149.

batı toplumlarına benzer aşamalardan geçecekleri anlayışından hareketle oluşturulmuş bir kavram⁵² olarak ifadelendirmektedir. Üretim tarzlarında yaşanan dönüşümler ve teknolojik ilerlemeler neticesinde beliren yeni yapısal ve toplumsal durum, bu dönüşümleri yaşayan toplumlar tarafından "modern" olarak adlandırılmıştır. Söz konusu dönüşümleri gerçekleştiremeyen, bireysel ve toplumsal yapılarında, algılama ve davranış düzeylerinde yenilikler sağlayamamış olan toplumlar ise geleneksel kalıplar içinde değerlendirilmiştir. Bu şekilde bir modern toplum kavramıyla temellendirilen modernleşme, esas olarak Batı dünyası dışında kalan toplumların hızlı değişim süreçlerini açıklamak amacıyla geliştirilmiş bir kuram olmakla birlikte, bu kuramın bakış açısıyla, Batının da kendi dışındaki dünyadan daha önce modernleşmeyi yaşadığı kabul edilmekte⁵³ yani belirleyici olarak Batı'nın normları ve gelişmişlik ölçütleri dikkate alınmaktadır. Batı toplumlarının belirleyiciliklerinin baz alınması noktasında geliştirilen modernleşme tanımını Nur Vergin, "belirli bir toplumun ileri olarak nitelendirilen ülkelere ait, kendisine yabancı olan modellerin, değer ve kurumların kendisi tarafından kabul edilme süreci"⁵⁴ olarak somutlaştırmaktadır.

Modernleşme olgusunu bir süreç olarak ele alan yaklaşımlar iki başlık altında geliştirilmiş bulunmaktadır. Bunlardan birincisinde; modernleşmenin toplumda ortak çıkar ve ortak değer yarattığı ve bütünleştirici fonksiyonu olduğu savunulmaktadır. Neo Marksist anlayışta ise, modernleşmenin ortaya çıkardığı ortam ile yeni değer ve tutumların toplumda çatışma yarattığı, toplumun bölünmesine yol açtığı vurgulanmaktadır.⁵⁵ Hem felsefi, hem de iktisadi olan klasik modernist anlayış; modernliği aklın utkusu, özgürleşme ve devrim olarak, modernleşmeyi de eylem halindeki modernlik, yani tamamen içsel bir süreç olarak tanımlar.⁵⁶

Touraine, "modernliğin özgürleştirici atılımı, hep kurallar ve yasalarla aktarılan, iradelerin karşısına, doğrunun kişisel olmayan kesinliğini, hem bilimin, hem de iktisadi başarıyla teknik etkinliğin kesinliğini çıkarmıştır. Modernlik ruhu, sistemlerden çekinenleri ve yeni bir dünya kurmaktan çok bilinmeyen ufukları keşfetmek, kesinlikle çok araştırma üzerine kurulu, dolayısıyla düzen ve ilkelerden çok özgürlük ve hoşgörüye dayalı bir dünyada yaşamak isteyenleri pe-

52 KONGAR, Toplumsal Değişme... a.g.e., s. 227.

53 KÖKER, Demokrasi ..a.g.e., s. 150.

54 VERGİN, a.g.t., s. 53.

55 Daha Geniş Bilgi İçin Bkz., Aytekin YILMAZ, Modernden Postmoderne Siyasal Arayışlar, Vadi Yayınları, Ankara, 1995, s. 26-27.

56 Alain TOURAİNE, Modernliğin Eleştirisi, (Çev.: Hülya Tufan) Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1995, s. 44-45.

şinden sürüklemiştir. Oysa şimdi, modernlik bir denetim, bütünleşme ve baskı aracı olarak görülmektedir"⁵⁷ şeklindeki ifadesi ile modernliğe eleştirel bir yaklaşım getirmiştir. Bu çerçeve bize her toplumun kendi modernleşme ölçüsünü koymasında özerkliğini akıllara getirmekle birlikte, global dünyanın şartlarından bağımsız kalmak ve toplumların kendilerini diğer dünya toplumlarından soyutlamalarının imkansız oluşu bu hakkın her toplum tarafından kullanılmaya uygun olmadığını göstermektedir. Madem belirleyici ölçekler ve altyapılar tespit edilmiştir, öncelikle kabul edilsin veya edilmesin bu ölçeklerin toplumsal ve sosyo-ekonomik açıdan geçerli kılınması, uygulamaya aktarılması gerekmektedir.

Modernleşme sürecinin genel olarak içerdiği oluşumlar şu başlıklar altında toplanabilir;⁵⁸ Toplumsal yapıda farklılaşmanın, yatay ve dikey hareketliliğin (mobilizasyonun) oluşması; Kitlelerin yönetime giderek artan ölçüde katılması ve potansiyel gücün daha geniş gruplara yayılması; Toplumsal ve siyasal yapıda kurumlaşmanın artması; Kitle iletişimin etkinleşmesi ve yaygınlaşması; Yönetimde görevlerin işlevsel olarak farklılaşması ve "norm"ların yerini "değer"lerin alması.

Modernleşmenin yarattığı değişimlerin, bireyin hayatının çeşitli alanlarında yoksunluklar meydana getirdiği belirtilmektedir. Glock'un sınıflamasına göre yoksunluklar; ekonomik, sosyal ve etik düzeyde gerçekleşmektedir. Ekonomik yoksunluk; bazı toplumsal kesimlerin gelir dağılımında yeterli payı alamaması, dolayısıyla yaşamın nimetlerinden yeterli düzeylerde yararlanamamasını ifade ederken; Sosyal yoksunluk, bazı birey ve gruplara diğerlerine göre daha yüksek değer verilmesinin doğurduğu; toplumsal prestij, güç, statü ve fırsatların yine adil olmayan bir şekilde dağıtılmasıyla ve bundan kaynaklanan duygularla ilgilidir.⁵⁹ Modernleşmenin bireysel yoksunluk duygusuna yol açtığının yanı sıra, bireylerin kendi paylarına düşenden (Maddi zenginlikleri, toplumsal konumları, kişisel ilişkileri, toplumsal ve politik düzenlemeler vb.) tatmin olmamaktan vazgeçmesi durumunda, modern toplumun artık kendisini yeniden üretmeyeceği, en azından kesinlikle bir çürüme ya da dağılma sürecine gireceği ifade edilmektedir.⁶⁰

57 TOURAINE, a.g.e., s. 113.

58 SARIBAY, "Kemalist İdeolojide Modernleşmenin Anlamı; Sosyo-Ekonomik Bir Çözümleme Denemesi", Türk Siyasal Hayatının Gelişimi, (Ed. E. Kalaycıoğlu- A. Y. Sarıbay), Beta Yayınları, İstanbul 1986, s. 189-190.

59 SARIBAY, a.g.e., s. 44-45.

60 Agnes HELLER-Ference FEHER, Postmodern Politik Durum, (Çev.: Ş. Argın- O. Akınbay) Öteki Yay, Ankara, 1993, s. 26.

Sosyoekonomik modernleşme, özerk ve araçsal katılmayı ve kişisel bağlılığa dayanan mobilize katılmayı azaltır. Ülkenin geri kalmış bölgelerinde geleneksel yöresel eşraf, çoğu zaman kendilerine bağımlı olan seçmenleri mobilize ederek, yüksek oranlarda seçime katılmalarını sağlayabilirler. Gelişmiş bölgelerde ise, oy verme çok daha özerk bir eylem haline gelmiştir. Dolayısıyla seçmen, oy vermesi konusunda herhangi bir dış baskının veya özendiricinin etkisi altında değildir. Modernleşme, bir yandan siyasal katılmayı destekleyici tutumları (örneğin, siyasete karşı ilgi, siyasal etkinlik duygusu, siyasal katılma isteği) güçlendirirken, bir yandan da siyasal katılmayı engelleyecek tutumlara (örneğin siyasal yabancılaşma) da yol açabilir. Modernleşme, kişilerin bekleşim düzeylerini yükseltir, böylece daha kolay umutsuzluğa kapılmalarına ve yabancılaşmalarına sebep olabilir. Öte yandan modernleşme; geleneksel sosyal bağların zayıflaması, çözülmesi ve kişiler üzerindeki sosyal baskıların hafiflemesi sonucunu doğurabilir. Bu durumda kişileri oy vermeye yönlerecek grup baskıları da daha güçsüz ve etkisiz olabilir.⁶¹ Kısacası, sosyo-ekonomik modernleşmenin oy verme üzerindeki etkileri, çoğu zaman, karmaşık ve birbirleriyle çelişik nitelik taşımaktadır.

Modernleşme olarak adlandırılan olgunun temel faktörü olarak sanayileşme görülmekle birlikte, "şehirlerin büyümesi" de belirleyiciler arasında gösterilirken Huntington da modernleşme sürecini esas olarak şehir-kır ilişkisi çerçevesinde ele almaktadır⁶² Lerner de modernleşmenin temelinde kentleşmenin yattığı fikrinden hareket etmektedir.⁶³ Bu yaklaşıma göre; bir toplumdaki gönüllü kentleşme oranı %25'i geçtiği zaman artık modern üretim gerekliliği ortaya çıkar. Böylece modernleşme başlamış olur. Bunu okur-yazar oranındaki artış, kitle iletişim araçlarının gelişimi ve kitleler üzerindeki etkinliği, son olarakta siyasal katılma izlemekte, bu değişkenler arasında etkin korelasyon bulunmaktadır.

Marion J. Levy, modernleşmiş ve modernleşmemiş olan toplumların arasındaki farkları açıklarken kent köy ayrımını dikkate alması sonucunda; "görel olarak modernleşmemiş toplumların nüfusunun büyük çoğunluğu köylerde yaşamaktadır"⁶⁴ tespitinde bulunarak, modernleşme ölçütlerinden biri olarak kentsel alanlarda yaşayan nüfus miktarını baz almıştır.

Kentleşmeyi bu şekilde "modernleşmenin" bir boyutu olarak kabul edenler,

61 Ergun ÖZBUDUN "Sosyo-Ekonomik Gelişme ve Siyasal Katılma", Türk Siyasal Hayatının Gelişimi, (Ed. E. Kalaycıoğlu-A. Y. Sarıbay), Beta Yay, İstanbul 1986, s. 494.

62 YILMAZ, a.g.e., s. 67.

63 KONGAR, Toplumsal Değişme..., a.g.e., s. 229.

64 KONGAR, Toplumsal Değişme..., a.g.e., s. 234.

kentlerin siyasal katılımı kamçılayan bir kültürel çerçeve oluşturduğunu öne sürmektedirler.⁶⁵ Modernleşme süreci ve kentleşme ile, siyasal katılımın yalnız düzeylerinde değil, şekil ve temellerinde de önemli değişimler olduğu gözlenmektedir.⁶⁶ Kentleşme olgusunu, modernleşme modeli çerçevesinde ele alınmasını kolaylaştıran iki özellik vardır. Birincisi, modernleşmenin toplumsal düzeyde bir yapısal değişimi açıklamakta kullanılması. İkincisi, bireysel boyutta aktörlerden oluşan sosyo-psikolojik değişimleri değerlendirmede kullanılan bir model olmasıdır.⁶⁷

Modernleşmeye bağlı olarak geliştirilen model de; geleneksel yapıya oranla daha grift bir haberleşme sistemi içine giren kentlinin mobilize olduğu ifade edilmekte ve böylelikle yeni davranış kalıplarına dahil oldukları belirtilmektedir.⁶⁸ Bu bakımdan modernleşmenin yapısal farklılaşmanın yanı sıra, rollerin de farklılaşmasını içerdiğini dikkate almak gerekmektedir. Modernleşme ile birlikte sosyal aktörlerin rolleri ekonomik, siyasal alanlarda ve aile ilişkileri içerisinde de farklılaşmaya yönelmektedir.

Bu görüşe karşılık olarak, farklı verilerden hareketle "topluluğun zayıflaması = decline of the community" modeli oluşturulmuştur. Bu modele göre; küçük yerleşimlerin üstünlüğü küçük oluşlarından kaynaklanmaktadır. Küçük yerleşme birimlerinde siyasal ilişkiler ve siyasal yapı karmaşıklığından uzaktır. Böylelikle bireyin belirli bir siyasal kararın kendi lehine çıkması için kime, nasıl ve kimlerle birlikte başvurabileceği bilinmektedir. Öte yandan, çok nüfuslu büyük metropollerde siyasal yapı karmaşıktır. Buralarda siyasal kararlar kişisel ilişkilerden bağımsız ve genellikle karmaşık bir bürokratik süreç sonunda alınmaktadır. Birey bu tür bir yapılanma içinde kendisini siyasal kararları etkilemek konusunda aciz hissedecektir.

Yine aynı görüş çerçevesinde; bireyin siyasal yaşama katılması için gerekli olan siyasal güdülerini yerleşim yerlerinin büyüklüğünün azaltacağı, hatta tamamen oltadan kaldıracağı savunulmaktadır. Böylece, içinde yaşadığı yerleşim birimi büyüdükçe ve siyasal yapı karmaşılaştıkça bireyin siyasal kararlara katılmasındaki marjinal etkinliği tamamen ortadan kalkacaktır.⁶⁹ Bu görüşe göre

65 Ersin KALAYCIOĞLU, Karşılaştırmalı Siyasal Katılma, İ.Ü.SBF Yayını, İstanbul 1983, s. 23.

66 YILMAZ, a.g.e., s. 53; Kemal GÖRMEZ, Kent ve Siyaset, Gazi Kitabevi, Ankara 1997, s. 33.

67 İnan ÖZER, "Kentleşme ve Siyasal Katılma", Hacettepe Üni, İİBF Dergisi, C.12, 1994, s. 119.

68 GÖRMEZ, Kent ve ...a.g.e., s. 34.

69 KALAYCIOĞLU, a.g.e., s. 24.

özetle; siyasal katılmanın küçük yerleşim birimlerinde, büyük yerleşim birimlerine oranla daha yoğun olması beklenmelidir.

Bireylerin siyasal yaşama yönelik tercih ve katılımlarına yönelik olarak Nur Vergin; kırsal alanlarda kaydedilen yüksek oy verme oranlarının "uyarılmış bir katılma" olduğunu vurgulamaktadır.⁷⁰ Uyarılmış katılma olgusu gelişme düzeyi düşük olan kırsal alanlarda mobilize katılma olgusuna işaret etmektedir. Mobilize oy; patron-yanaşma ilişkilerinin egemenliğini sürdürdüğü gelişmemiş toplumlarda ya da köy topluluklarında belirli bir patronun güdümünde ve onun istediği yönde oy vermeyi ifade etmektedir. Kudretli bir patronun nüfuz alanında bulunan ve onunla yüz yüze ilişkiler sürdüren köylüler toplu halde oy verme eylemine katılmaktadırlar.

Bu görüşü destekler bir yaklaşımda ise; bireylerin kırsal yerleşimlerin yakın ilişkiler içeren hayatından uzaklaşıp, geniş bir kültürel, sosyal ve ekonomik mozaik gösteren kentsel alanlara çıkmaları ile siyasal katılımlarında azalma olacağı savunulmaktadır.⁷¹ Kalaycıoğlu tarafından yapılan araştırmada da;⁷² Türkiye'de kentsel yaşamın diğer siyasal kaynak ve eğilimlerden bağımsız olarak, siyasal katılmayı belirleyici bir etki yaptığı görülmektedir. Yalnız bu etki kırsal alanlardan metropollere gidildikçe siyasal katılmayı azaltıcı yönde bir gelişim izlemektedir. Bu ise kişinin içinde yaşadığı yerleşme birimi büyüdükçe siyasal yaşama katılması da az yoğun olmaktadır şeklinde açıklanmaktadır.

Nur Vergin de siyasal katılmanın oy verme ölçütüne göre bir değerlendirme yapıldığında Türkiye'nin kırsal toplumunun kentsel bölgelere oranla daha katılımcı olduğunu belirtmektedir.⁷³ Siyasal katılmayı yine dar anlamda sadece oy kullanma biçiminde ele alan başka bir araştırmada da, kentsel alanlarda oy kullanma oranının kırsal alana göre düşük olduğu sonucuna ulaşılmıştır.⁷⁴

Siyaset bilimi kuramı, siyasal katılmanın modernleşmenin sonucu olarak arttığını varsayar. Kari V. Deutsch; içinde kentleşmenin de bulunduğu ve toplumsal seferberlik (social mobilization) adını verdiği modernleşmeye yol açan, kitle haberleşme araçlarına açılma, okur yazarlık, gelir, tarım dışı uğraşlar vb.

⁷⁰ VERGİN, a.g.t., s. 167.

⁷¹ Normal H NİE, Sidney VERBA, Philip CONVERSE, Siyasal Katılma Kamuoyu ve Oy Verme Davranışı, (Çev.: İ. Turan- T. Karamustafaoğlu), "S" Yayınları, Ankara 1989, s. 43.

⁷² KALAYCIOĞLU, a.g.e., 161-176.

⁷³ VERGİN, a.g.t., s. 158.

⁷⁴ Ergun ÖZBUDUN, Türkiye'de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma, Ankara 1975, s. 193'den aktaran; Kemal Görmez, Kent ve..., a.g.e., s. 38.

etmenlerin güçlenmesinin siyasal davranışları etkilediği ve bazen de değiştirdiği görülmektedir.⁷⁵ Deutsch'a göre toplumsal seferberlik (hareketlilik) eski toplumsal, ekonomik ve psikolojik bağlantıların büyük çoğunluğunun zayıfladığı ve bozulduğu, insanların yeni sosyalizasyon ve davranış kalıplarına uygun hale geldiği bir süreçtir.⁷⁶ Bu görüşe katılmak gereklidir. Keza kentleşmeyle birlikte bireylerin çevrelerinde, ülkede ve dünyada yaşanan olaylar hakkında daha fazla bilgilenme fırsatı yakaladığına ve bireysel öneminin arttığına inanan kitlelerin siyasallaşmayacağını düşünmek güçtür. Buradan hareketle kentleşmeyi modernleşmenin ve gelişmenin bir ölçütü olarak kabul edince; kentleşmenin siyasal katılımı özendirme ve artırması beklenebilir. Zira kentleşmeyle eş anlamlı modernleşme süreci içinde bireyler toplumsal kurum niteliği kazanmış olan oluşumlar ile (örneğin; dernek, sendika, siyasal partiler vb.) toplumsal hareketlere katılma konusunda daha aktiftirler, hiç değilse bu yönde kurumsal altyapılar -çeşitli yasal ve kurumsal aksaklıklara rağmen- mevcuttur. Kentsel alanlara yerleşen bireyler özellikle kitle haberleşme araçlarının sağladığı açıklık ve bilgi akımının yardımı ile siyasal açıdan kırsal alanlara göre kentsel mekanlarda daha çabuk bilinçlenir.

Kentin ve kentleşmenin siyasal düzeyde katılımı arttırdığına dair görüşler Milbarth tarafından ortaya konulmuştur. Genellikle kentsel alanlarda, özellikle de büyük kentlerde siyasal katılımın kırsal alanlara göre son derece yüksek olduğu belirtilmektedir. Kent yaşamının iletişim kolaylığı, merkeze yakınlık ve sosyal etkileşim gibi imkanları sunuyor olması nedeniyle katılımı artırdığı ileri sürülmektedir.

Yukarıda ele aldığımız "topluluğun zayıflaması" modelinden hareketle; yerleşim yeri büyüklüğünden doğan toplumsal ve siyasal yapı karmaşıklığı, başlı başına siyasal katılımı engelleyen bir etken olabilirse de kentsel yaşamın tek önemli niteliği, yarattığı karmaşık toplumsal yapı değildir. Kentleşme aynı zamanda siyasal katılımı teşvik edici nitelikler taşımaktadır. Yani kentsel yaşam, bireyi ikinci plana iten, toplumsal ve siyasal uzmanlaşmanın, karar alma sürecinde bireyin marjinal etkinliğini azaltan, bunun uzantısı olarak siyasal katılımı zorlaştıran yapısının yanında; kentsel yaşam, kent hayatını tercih eden, göçen bireylere, eğitim, iletişim, örgütlenme, yeni meslekler ve bunun paralelinde yüksek statü edinme imkanlarını sağlıyor olması dolayısıyla, siyasal katılımı engellemekten çok, teşvik edici olabilmektedir.⁷⁷

75 KELEŞ, a.g.e., s. 31.

76 KONGAR, Toplumsal Değişme..., a.g.e., s. 230.

77 KALAYCIOĞLU, a.g.e., s. 25.

Bunu destekler nitelikli sonuçların alındığı bir çalışma da⁷⁸ kentleşmenin; "siyasal olayları, siyasal sistemin işleyişini ve siyasal kararların alınmasını sürekli ve düzenli olarak izlemek eğilimi" olarak tanımlanan siyasal ilgiyi⁷⁹ arttırıcı bir siyasal kültürün şekillenmesinde etkili olduğu belirtilmektedir. Aynı çalışmada kentin farklı kentleşmiş semtlerinde, siyasete karşı ilginin aynı oranda gerçekleşmediği sonucuna ulaşılmıştır. Özellikle gecekondan alanlarında bireylerin siyasete karşı sergiledikleri ilgisizliklerinin nedeni olarak "kamu politikalarında etkili olamama" duygusunun ağırlıklı olduğu tespit edilmiştir.

Lipset, siyasal katılmanın en basit ve en bilinen biçimi olan "oya katılma" eğiliminin işçi sınıfında orta ve yukarı sınıftaki bireylerden daha az olduğunu ifade etmektedir. Her türlü toplumda aşağı tabakalar bir yandan, kendi hayat deneyimlerinin ve sınıf değerlerinin etkisiyle, sosyal ve ekonomik reformları savunan partileri tutarlar. Aynı zamanda, özellikle kitle iletişim araçlarının statükocu tavırları ve baskıları ile karşılaşır. Sosyal ve ekonomik altyapıları, bu bireyleri statükoya karşı olmaya yatkın kılmakla birlikte var olan sistemin onları etkileyen geleneksel meşruluk iddiaları dikkatlerden kaçırılmamalıdır.

Öte yandan bireyler dahil oldukları veya bu yönde bir ayrım bulunmasa bile kendilerini dahil hissettikleri toplumsal sınıflarının kendilerine tanıdığı avantajların sonucu siyasal yaşama aynı düzeyde ilgi göstermemektedirler. Siyasal yaşama ilgi konusunda doktrinler başlıca iki grupta bulunmaktadır; tutucu görüşler; toplumcu görüşler. Tutucu görüşler; genellikle, siyasal yaşamın uzmanlaşma, yetkililik ve profesyonelliği gerekli kıldığı noktasında birleşiyorlar. Toplumcu görüşler ise, toplumun bütün üyelerinin siyasetle ilgilenmesinin gerekliliği üzerinde durmaktadır.⁸⁰

Kentleşmenin siyasal tercihlerin bireysel kılınması yönünde tanıdığı sosyoekonomik, kültürel ve örgütsel imkanlar nedeniyle, siyasal katılmayı arttırdığının üzerinde durmak gerekmektedir. Zira, "Kentsel yaşam modern-katılımcı bir kültür çevresi içinde cereyan ettiğinden kişinin değer, tutum hatta davranışlarını içindeki çevrenin belirleyeceğini varsayacak olursak, kentte yaşayanların kente egemen olan modern-katılımcı kültürün bir uzantısı olarak siyasal yaşamda yoğun bir faaliyet sürdürmeleri beklenebilir. Ayrıca kentsel çevre, eğitim, kitle iletişim araçlarını izleme gibi bir takım kolaylık ve imkanları içinde yaşayanlara kırsal çevre sakinlerine oranla daha çeşitli ve fazla miktarlarda sunmaktadır. Bu

78 Bu çalışma Kemal Görmez tarafından Ankara'nın Mamak, Keçiören ve Çankaya ilçelerinde uygulanmıştır. Araştırmanın sonuçları için Bkz., Görmez, Kent ve..., a.g.e., s. 128-141.

79 KALAYCIOĞLU, a.g.e, s. 41.

80 ÇAM, a.g.e., s. 153-154.

kolaylık ve imkanlardan yararlanan kentliler, siyasal yaşama kırsal bölge sakinlerine oranla daha fazla sayıda ve daha yoğun olarak katılırlar." ⁸¹

IV.Kentleşme ve Siyasal Çatışma

Özellikle gelişme sürecindeki ülkelerde ortaya çıkan ve siyasal yaşamı önemli ölçüde etkileyen sorunlardan biri de hızlı kentleşmedir. Seçim sonuçları ile ilgili ayrıntılı dökümler, kentlerdeki oy kullanma eğilimleri ile kırsal kesimlerdeki eğilimler arasındaki farklılıkları ortaya koymaktadır.

Kentsel yerleşim alanları, kentsel toplum (societe urbaine) denilen bir yaşam tarzının taşıyıcısı olarak görülmektedir. Bu bağlamda kent toplumla birlikte değişir; ancak kentsel değişimler genel sosyal değişimin pasif sonuçları değildir; kent insanlararası ve gruplararası ilişkilerin organizasyonuna, değişimine olduğu kadar insanlar ve gruplararası doğrudan /yakın ilişkilere de bağlı bulunmaktadır.⁸²

Kent bir yandan insan ilişkileri diğer yandan kurumlar hukuk ve kültür tarafından yönetilen toplum düzeni arasında bir konumda bulunmaktadır. Kısacası, kentin genel topluma göre bir spesifikliği bulunmaktadır.⁸³

Castells, kent sorununu, esas olarak bütün kapitalist grupların günlük yaşamının temelinde yer alan ortak tüketim araçlarının (örneğin; konut, eğitim, sağlık, kültür, ticaret) örgütlenmesi ile ilintili olduğunu vurgulamaktadır. Tüketime artan toplumsallaşması ve tüketim araçlarının üretimi ve dağıtımında oluşan çelişkiyi çözmek için devlet, kente giderek daha fazla müdahale etmektedir; ancak sınıflı toplumun bir ifadesi olarak, devlet pratikte sınıflar ve toplumsal gruplar arasındaki güç ilişkisine göre, genellikle hakim sınıfların baskın kesiminin yararına hareket etmektedir. Castells, böylelikle, tanımlanan bu sorunların küreselleşip, kent sorununun devletin günlük yaşamla giderek daha fazla ilişkili hale gelmesini ve siyasal krizlere neden olduğunu vurgulamaktadır.⁸⁴

Kentleşmeyi geniş anlamda, ekonomik gelişmeye koşut, toplum yapısında işbölümü, uzmanlaşma ve örgütlenmeyi artıran, insanların dünya görüşlerinde, değer sistemlerinde ve davranışlarında köklü değişimlere yol açan bir toplumsal gösterge olarak ele alanlar çoğunluktadır. Kentleşme 20. yüzyılın ikinci yarısın-

31 KALAYCIOĞLU, "Siyasal Katılmanın Koşullarına Genel Bir Bakış: Türkiye Örneği", Türk Siyasal Hayatının Gelişimi, s. 513.

32 BİLGİN- TOPSEVER- GÖKTEN-YETİM, a.g.m, s. 6.

33 BİLGİN-TOPSEVER-GÖKTEN-YETİM, a.g.e., s.6.

34 Manuel, CASTELLES, Kent, Sınıf, İktidar, (Çev.: Asuman Erendil), Bilim Sanal Yayınları, Ankara 1997, s. 11.

da, yalnız gelişmiş ve sanayileşmiş toplumların değil, belki de çok daha belirgin bir biçimde, gelişmekte olan ülkelerin başlıca sorunlarından birini oluşturur.

Kentleşmenin "bir toplumun üyelerinin siyasete ilişkin tutum, inanç, duygu ve değer yargılarının oluşturduğu bütün"⁸⁵ olarak tanımlanan "siyasal kültür"ün oluşumuna katkı yaptığını vurgulamak gerekmektedir. Bu açıdan, siyasal sistemin varlığını sürdürebilmesi için, siyasal topluluğun her yeni üyesine siyasal kültürün aktarılması son derece önemlidir. Her sistemde bunu gerçekleştirecek kurumlar vardır ve bunlara "siyasal toplumsallaşma" kurumları denilmektedir.

Siyasal toplumsallaşma kurumları içinde bazıları (örneğin okul) doğal olarak hakim siyasal kültürü aktarma işlevi görecektir, siyasal alt-kültürlerin değerlerini aktarmaya yönelmeyecektir. Fakat, bu işlevi görmeye aday başka kurumlar da bulunmaktadır ki bunların başında "aile" yer almaktadır. Bir kere aile, bireyin siyasal benliğinin oluştuğu en kritik yıllarında ona yakın, onun üzerinde en etkili olan bir kurumdur. Özellikle geleneksel toplumlarda bu böyledir. İkincisi hiç bir kurum, bireyin benliğinin oluştuğu yıllarda onun duygusal bakımdan tatminini aile kadar sağlayabilecek bir güce sahip değildir. Birey ve aile arasındaki bu bağ, onun toplumsallaşma sürecinde ebeveynlerinin etkisi altına girmesini çok kolaylaştırmaktadır.⁸⁶ Bireylerin kentsel alanlarda sosyo-ekonomik alanda sağlayacakları gelişmeler, onların -bu bağlamda mensubu oldukları diğer birey kümelerinin- toplumsal olayları ve siyasal gelişmeleri algılama düzey ve yönlerinde değişimlere yol açabilecektir.

Kentleşme, genellikle olumlu yanlarıyla değerlendirilmekle birlikte bu süreç, çözümünü son derece güç birtakım toplumsal sorunları da birlikte getirmektedir.⁸⁷ Bir başka ifade ile, toplum yapısının giderek karmaşıklaşması, yönetenler ile yönetilenler arasındaki iletişimin zorlaşması ve sınıflararası çatışmaların daha da keskinleşmesi sonucu, çağımızda büyük kentler bunalımın, huzursuzluğun, yabancılaşma ve şiddetin beşiği olmaktadır.

Kentleşme olgusu içerisinde büyük kentlerdeki durumun özellikle az gelişmiş ülkelerde yol açtığı sorunlar konusunda iki farklı görüş bulunmaktadır; Kötümser görüşü seslendirenler, kırsal alanlarla kentler arasındaki eşitsizliklerin toplumsal huzursuzluğu körükleyeceğini, savunmaktadır. Özellikle kentlere ye-

⁸⁵ İler TURAN, "Türkiye'de Siyasal Kültürün Oluşumu" Türk Siyasal Hayatının Gelişimi, s. 461.

⁸⁶ SARIBAY, Postmodern... a.g.e., s. 49-50.

⁸⁷ Ruşen KELEŞ- Artun ÜNSAL, Kent ve Siyasal Şiddet, A.Ü.S.F. Yayını, No: 507, Ankara 1982, s. 25.

ni göçen yığınlar, beklentilerini kentte bulamayınca, maddi ve manevi bir yoksunluk içinde yalnızlığa itilmekte, belli bir bunalım ve toplumsal anlamda bir çözülmenin içine sürüklenmektedir. Çözölmeye uğrayan bu doyumsuz yığınların siyasal alanda da radikalleşeceği savunulmaktadır. Bu yaklaşımın karşısında olan ve "iyimser görüşlü" toplumbilim ve siyasal bilimciler ise; kentleşmeyi sağlıklı bir süreç olarak nitelendirmektedirler. Gelişmekte olan ölkelerdeki kent yoksullarının siyasal sistemle bütünleşmiş olmadıklarını kabul etmekle birlikte, bunun onların "sisteme yabancılaşmış" oldukları anlamına gelmediğı görüşünü savunulmaktadır.⁸⁸

Toplumun ahenkli ve bütünleşmiş bir varlık olduğı görüşünün anti tezi çatışma modelleridir.⁸⁹ Çatışma modellerine göre toplum, birbirleriyle çatışan birimlerden ve öğelerden kuruludur. Toplumun değişmesi, söz konusu öğelerin itici gücü ile meydana gelir. Toplumsal bütönlük ise, toplumsal öğeler ve birimler arasındaki ahenk ve çatışmanın sonucu değil, toplumsal birim ve öğeler arasındaki çatışmaların ortaya koyduğı kuvvetlerin dengelenmesi sonucu ortaya çıkar.

Çatışma olgusu; ussal, bilinçli tercihler yapan oyuncuların kazanmak için çeşitli stratejiler uyguladıkları, birbirleri ile pazarlık ettikleri, birbirlerini karşılıklı olarak tehdit ettikleri, caydırmaya çabaladıkları ve ödönlör verip ayrıcalıklara sahip oldukları bir süreç olarak tanımlanmaktadır.⁹⁰

Kışlalı siyasal çatışmayı; güçler arasındaki dengenin oluşumuna imkan veren bir süreç olarak tanımlamakta ve bunun daha iyi anlaşılabilmesini tarafların ellerindeki savaşım araçlarının incelenmesine bağlamaktadır.⁹¹ Siyasal çatışmanın amacı, siyasal iktidarı ele geçirmek, bu gerçekleşmezse ortak olmak, en azından onu kendi eğilimleri doğrultusunda etkilemek⁹² olarak belirlenebilir. Söz konusu bu amaçların gerçekleştirilmesi için kullanılan başlıca araçlar; "şiddete dayalı olan" ve "şiddete dayalı olmayan" biçiminde ayrıştırmaktadır.

Para, sayı, örgüt ve kitle iletişim araçları şiddete dayalı olmayan araçlar olarak ele alınırken, şiddete dayalı siyasal çatışma araçları; toplumsal güçlerin birbirlerine, halka ve siyasal iktidara karşı kullandığı şiddetle, siyasal iktidarın top-

88 KELEŞ- ÜNSAL, a.g.e., s. 29-31.

89 Çatışma modelleri için bkz., Emre KONGAR, Toplumsal Değişme..., a.g.e., s. 185-199.

90 KALAYCIOĞLU, Çağdaş Siyasal Bilim Teori, Olgu ve Süreçler, Beta Yayınları, İstanbul 1984, s. 135.

91 A. Taner KIŞLALI, Siyasal Çatışma ve Uzlaşma, İmge Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 1995, s. 17.

lumsal güçlere ve halka karşı başvurduğu şiddet olarak belirlenmektedir.⁹³

Siyasal çatışmanın sonucu olarak şekillenen siyasal şiddet geniş anlamda; "amacı, hedefler ve kurbanlar seçimi, çevreleyen koşulları, uygulamaya koyuluşları ve etkileri siyasal anlam taşıyan veya taşıyabilecek yani toplumsal sistem üzerinde sonuçlar doğurabilecek bir uzlaşma durumunda ötekilerin davranışını değiştirmeye yönelik, karıştırıcı, yıkıcı, zarar verici eylemler"⁹⁴ olarak açıklanmadır.

Weber; "bütün devletler güç ve şiddet üstüne bina edilmiştir" yaklaşımından hareketle, devleti "belli bir arazi içinde fiziksel şiddetin meşru kullanımını tekelinde başarıyla bulunduran insan topluluğu" olarak tanımladıktan sonra, devletin insanın insana egemenliğini şiddet araçlarıyla destekli olarak sağlamaya çalışan bir mekanizma olduğunu belirtmektedir.⁹⁵

Bu yaklaşımlardan sonra kentsel alanların kendi başına şiddetin kaynağı olmadığını söyleyebiliriz. Bununla birlikte Türkiye'de bölgeler arasında, kırsal ve kentsel alanlar arasındaki dengesizlikler ve kentler içinde de gelir ve yaşam düzeyindeki farkların ve çarpık kentleşmenin şiddet olaylarının altyapısını oluşturduğunu⁹⁶ söylemek mümkündür. Örneğin, İstanbul başta olmak üzere özellikle üç büyük şehirde yaşanan bazı toplumsal olaylar, -hafızalarda kalan ve uzun zaman arka planları açısından da üzerinde durulan bir gelişme olarak- kentsel şiddet tanımı içerisinde yer almaktadır. Sistemin ve yönetsel mekanizmada etkin olan yöneticilerin değerleri ile kendi dinsel ve sosyal-ekonomik değerlerinin örtüşmemesi nedeniyle sosyal ve toplumsal yaşamda ihmale uğradıklarını ağırlıklı olarak vurgulayan kitleler tarafından gerçekleştirilen olayları da kentsel şiddetin değişik bir boyuttan yansıması olarak görmek mümkündür.

Toplumsal şiddet potansiyelinin belli toplum kesimlerinin paylaştıkları yoksunluğun derecesine ve yoğunluğuna göre önemli ölçüde değiştiği kabul edilmektedir. Buna göre; yoksunluğun doğurduğu hoşnutsuzluk, evrensel bir eylem uyarısıdır. Siyasal şiddetin, zincirleme olarak, önce hoşnutsuzluğun artması, daha sonra bunun siyasallaşması ve nihayet nesne ve kişilere karşı yürütülen bir şiddet eylemi ile ortaya çıkması söz konusu olmaktadır. Bununla birlikte, şiddet-

93 Geniş Bilgi için Bkz; KIŞLALI, Siyasal..., a.g.e., s. 17-45; KIŞLALI, Siyaset..., a.g.e., s. 293-311.

94 KELEŞ-ÜNSAL, a.g.e., s. 1.

95 Max WEBER, Sosyoloji Yazıları, İletişim Yayınları, (Çev.: Taha Parla), İstanbul 1996, s. 132-133.

96 KELEŞ-ÜNSAL, a.g.e., s. 32.

tin açığa vurulması, siyasal toplumdaki çeşitli zorlama ve kurumsal dayanak biçimlerinden oldukça etkilenmektedir.⁹⁷

Öte yandan modernleşme sürecinin ve bu bağlamda yaşanan, bireysel, toplumsal ve kurumsal devinimlerin odağı haline gelen kentsel mekanlar, aynı zamanda hem bireysel hem de kitlesel ölçekte siyasal tercihlerin, davranışların ve katılım biçimlerinin dönüştürdüğü, nitelik değiştirebildiği yerler olarak ön plana çıkmaktadır.

Ruşen Keleş, kentleşme ile siyasal katılımın arttığı yönündeki kuramsal açıklamaların Türkiye ve bazı az gelişmiş ülkeler açısından geçerli görünmediğini, ağırlıklı olarak kentleşme sonucu kente gelen kitlelerin kullandıkları oyların "yönündeki" değişmelerin dikkate alınmasının gerektiğini belirtmektedir.⁹⁸

Genellikle kalabalık nüfuslu yerlerde seçmen oyları daha çok değişim yanlısı yani "ilerici" olmakta, öte yandan az nüfuslu yerlerde ise çoğunlukla "tutucu" eğilimler sergilemekte⁹⁹ olduklarına yönelik varsayımlar bulunmaktadır. Bunlardan birincisinde; kentleşmenin yarattığı gecekondular alanlarında, çoğunlukla hizmet kesimlerini oluşturan marjinal toplulukların siyasal davranışlarının "tutucu" yönde olduğuna işaret edilmektedir. İkinci olarak ileri sürülen görüş ise; kentleşen kitlelerin, siyasal davranışlarının "devrimci" yönde gelişeceğini varsaymaktadır.¹⁰⁰ Kentleşmenin toplum içinde yarattığı yeni bölünmelerin toplumsal çatışmayı arttıracığı, özellikle kente göç eden kitlelerin siyasal patlamalara neden olacağı yönünde görüşler ileri sürülenler; kentin yoksul göçmenlerini oluşturan sosyal grupların "devrimci" niteliğe sahip olup siyasal sistemi tehdit edici bir potansiyel teşkil edeceklerini ileri sürmektedirler.¹⁰¹

Kentsel alanların, çoğunlukla hizmet kesimlerinde toplanan bireylerin siyasal davranışlarının "devrimci" yönde gelişeceği varsayılmaktadır. Yoksullaşan ve her an patlamaya hazır durumda bulunan bu kitleler, siyasal yönden kendilerine kolay biçim verebilen "devrimci" kümelerdir. Hızlı kentleşme sonucunda, modernleşen ve siyasal yönden bilinçlenen insan kümelerinin siyasal eğilimlerinin açıkça devrimci nitelikleri dolayısıyla "sola" kaymasını beklemek kaçınılmazdır.¹⁰² Türkiye'de belirli kıstaslar altında 1969, tam anlamı ile 1970 li yıl-

97 KELEŞ-ÜNSAL, a.g.e., s. 16.

98 Bu konuda geniş bilgi için bkz., KELEŞ, Kentleşmea.g.e., s. 32.

99 KİŞLALI, Siyaset ...a.g.e., s. 49.

100 KELEŞ, a.g.e., s. 32-33.

101 VERGİN, a.g.t., s. 85.

102 KELEŞ, a.g.e., s. 33.

larda (1973-1975-1977) yerel ve milletvekilliği seçimlerinde -kentte kalış süresine paralel olarak - kentsel oylar sol partilere verilmişlerdir.

Kentleşen bireylerin devrimci bir nitelik kazanmaları dolayısıyla sisteme yönelik bir tehdit oluşturma eğilimlerinin, siyasal istikrarsızlık yaratacağını kabul edersek; sistemin işleyişinden ağırlıklı olarak kentsel ve genel ekonomik paylaşımdan memnun olanlar ile olmayanlar arasındaki mücadelenin siyasal düzeyde tartışmalara ve sorunlara yol açabileceğini yadsıyamayız.

Köyden kente göç edenlerin çeşitli konulardaki tutum ve davranışlarında meydana gelen değişmelerin "kentte kalış süresi" ve "gelir düzeyi" açısından incelendiği bir araştırmada; kentte kalış süresi arttıkça, soldaki partilere oy verme oranının "arttığı" ortaya konulmuştur. Öte yandan sol partilere oy verme oranı ile gelir düzeyi arasında bir ilişki kurmanın zor olduğu belirtilirken, düşük ve orta gelir düzeyinde, sol partilere oy verme oranı oldukça yüksek ve orta gelir kümesinde bu oran daha da yüksek, ancak yüksek gelir düzeyinde bu partilere oy verme oranının çok düşük olduğu belirlenmiştir.¹⁰³

Gecekondu halkının kentle bütünleşememesinin sonucunda, sisteme muhalif olan ya da varsayılan ve sistemi eleştiren partilere yönelebilecekleri de savunulmakta¹⁰⁴ ve bu alanlarda Türkiye siyasetindeki genel eğilimden daha büyük oranda "radikal sağa" kayış gözlenmektedir.¹⁰⁵ Türkiye ölçeğinde; 1970 li yıllarda sol partilere, 1980'li yıllarda merkez partilere oy veren gecekondulunun (yeni kentlinin), 1990'lardan itibaren radikal sağa doğru kayması ilginç bir gelişmedir. Bu durum her ne kadar kentleşme ile açıklanamasa da kentlerin yeni mekanlarının, yeni kentlilere yeterli imkanlar sunmaması/sunamaması, gecekondu halkının sistemden uzaklaşmasında önemli bir etken olarak görülebilir. Her ne kadar Türkiye'nin genel siyasetinde merkez partilerinin erimesi ve merkez dışı partilerin büyümesi bir olgu olarak gözlenirse de gecekonduarda radikal partilere yöneliş, Türkiye ortalamasının çok üzerinde¹⁰⁶ seyretmektedir.

Kentleşmenin "tutucu" değerleri koruduğu ve bunun siyasal katılımlara

103 KARTAL, a.g.e., s. 51.

104 Gecekondu halkının geleceğe ilişkin beklentileri oldukça yüksektir. Bu beklentileri iki ayrı grupta odaklanmıştır. Birinci grup; konut ve gelir gibi günlük yaşama dair beklentilerdir. İkinci grup ise; çocuklarının geleceklerine ilişkin beklentilerden oluşmaktadır. Bu iki gruptan hareketle gecekondu halkın aslında gerçekleştirilmesi olanaklı olan beklentiler içinde olduklarını söylemek mümkündür. Bkz., Emre KONGAR, İmparatorluktan Günümüze... a.g.e., s. 421-419.

105 GÖRMEZ, Kent ve a.g.e., s. 125.

106 Kemal GÖRMEZ, Kent ve... a.g.e., s. 141.

yansıttığını ileri süren görüş, varsayımını şu şekilde açıklamaktadır; bu topluluklar kırsal alandakine oranla daha fazla para kazanmakta, yaşam mekanları bir gecekondu olsa bile güvenlik içinde yaşayabilmekte ve her türlü belediye imkanlarından faydalanmaktadırlar. Bu bakımdan, söz konusu kitlelerin "devrimci" kimlik kazanmaları için bir neden kalmamaktadır.¹⁰⁷

Farklı görüşler çerçevesinde oluşturulan kentleşme ve siyasal istikrarsızlık bağlantısı için Vergin; kentlileşenlerin sınıf bilincinden yoksun olmaları nedeni ile ülke genelinde siyasal istikrarsızlığa neden olmayacaklarını, zira yeni kentlileşenlerin, kentin ağır ekonomik ve sosyal şartları içinde yaşam mücadelesi veren bezgin kitleleri oluşturduklarını belirtmektedir. Ayrıca kentsel yaşam şartlarındaki ağır koşulların bireylerin grup ya da "sınıf bilinci"ne sahip olmalarını güçleştireceğini, siyasal yaşamı etkileyecek kolektif eylem ve girişimleri başlatacak potansiyel oluşumlar içinde yer almalarının önünde engel teşkil edeceklerini ifade etmektedir.¹⁰⁸ Bu çerçevede sınıf bilinci olmayan veya bu yönde bir yapısal oluşumun kurumsallaşmasına yönelik girişimlerin merkezi erk tarafından izin verilmeyişini, siyasal davranışların gösterdiği çeşitlilik ve demokratik işleyiş açısından bir avantaj olarak görmek gerekmektedir. Sınıf bilincine sahip toplumların bunun gereği olarak görüşlerinin kemikleşmesi ve farklı görüşler ile ilişki içine girmekte karşılaştıkları zorlukları dikkate aldığımızda ülke yönetiminin kaderinin halk üzerinde eşit olarak dağılmakta olduğunu söylemek gerekebilir. Aslında sınıf bilinci olmadığını varsaymak ülke ölçeğinde tüm halk kesimleri için geçerli olabilecek bir genellemeye gitmeyi engellemektedir. Merkezi erkin dışında ancak yine bu erkin koyduğu yasal prosedüre bağlı olarak şekillenen ekonomik örgütlenmelerin varlığı ve merkezi ve yerel erkin paylaşımı noktasında kazandıkları ivme sınıf bilincinin sanıldığı kadar gelişmemiş olduğu varsayımını bir derece olsun olumsuz kılmaktadır.

Bütün göç süreçlerinde, göç edenlerin geldikleri yerlerden kültürlerini ve hafızalarını da birlikte getirdikleri bilinmektedir. Özellikle göçün başlangıcında bu birikimlerin etkisi önemli olmaktadır. Göç edilen yerdeki koşullar ve deneyimler, süreç içinde bu birikimleri değiştirmekte, bunların etkisi bazen azalmakta bazen de daha belirgin hale gelebilmektedir.¹⁰⁹

Kente göçün ilk yıllarında kişi kentte içinde bulunduğu koşullarla ve imkanlarla kırsal alanı karşılaştırmaktadır. Bu karşılaştırmada kentteki koşulların ve

107 KELEŞ, a.g.e., s. 32.

108 VERGİN, a.g.e., s. 91-93.

109 Sema ERDER, Kentsel Gerilim, Uğur Mumcu Araştırmacı Gazetecilik Vakfı Yayını, Ankara 1997, s. 156.

olanakların köylerinden görelî olarak daha üstün olduğu sonucuna varmakta, bu ise varolan durumdan kişinin hoşnut olması sonucunu doğurmaktadır. Kişinin çeşitli konulardaki tercihlerinde ve özellikle siyasi tercihlerinde, bu Önemli bir rol oynamaktadır. Bu nedenle "görelî refah" değerlendirme aşamasında olan kişiler daha çok varolan düzeni savunan tutucu partilere oy verme eğilimindedirler.¹¹⁰

Bazı araştırmacılar, kente yeni gelen bireylerin belli ölçülerde uyum sağlarsalar, mevcut durumlardan hoşnut da olsalar bu durumun uzun süreli olamayacağı görüşündedirler. Bireyin değer bekleyişleri ile değer yetenekleri arasında birinciler lehine veya ikinciler aleyhine bir fark oluşacak olursa birey, kendisini görece olarak "yoksun" bırakılmış hissedecektir. Kişi sahip gerektiğine inandıkları ile gerçekte sahip oldukları arasındaki fark ikincinin aleyhine olduğu zaman, görece yoksun bırakıldığı duygusuna kapılacaktır. Kendilerine belirli bir üst düzeye ilişkin kaynak yakıştıran kitleler nesnel koşullarında eskiye oranla somut ilerlemeler ve yükseliş olsa da, öznel olarak düşündükleri düzeye ulaşamadıkları için kendilerini mağdur hissedebilmektedirler. Ancak kent bu beklentilere tam olarak cevap veremeyince görelî yoksunluk duygusu ile birlikte siyasal radikalleşme yeşermeye başlamaktadır.¹¹¹ Ancak beklentilere cevap bulamama olgusunun eskiye oranla ilerleme kaydettiği, artık gecekondü sakinlerinin halk bilinci ile hareket ederek, özellikle yaşam kalitesini iyileştirme vaadi ile ortaya çıkan, ekonomik reformları uygulama projeleri ile gelen partileri destekledikleri de görülmektedir.¹¹²

Maddi veya manevi insani beklentilerin karşılanma/tatmin dereceleri ağırlıklı olarak toplumda üretilen mal ve hizmetlerin miktarları ve bunların bireyler arasındaki paylaşım oranları ile ilgilidir. Toplumsal rantın paylaşımı beklentileri karşılamıyorsa o toplumun değişik kesimlerine mensup bireyler üzerinde "anomie"¹¹³ egemen olur. Yani bireyler yabancılaşmakla kalmazlar, toplumun bireyle olan bağlantılarının tümü (tüm kurallar, örgütler, liderlik ilişkileri, vb.)

110 KARTAL, a.g.e., s. 30.

111 KELEŞ, a.g.e., s. 32; VERGİN, a.g.t., s. 87-88.

112 VERGİN, a.g.t., s. 272.

113 Anomi (kuralsızlık); genellikle toplumsal geçiş dönemlerinde veya bir toplumun hızlı değişim geçiren kesimlerinde görülen ve varolan kuralların kişiler nezdindeki bağlayıcılıklarının kaybolması, buna karşılık yeni kurallarında eskilerinin yerine ikame edecek kadar kabul görmemesi sonucu, kişilerin davranışlarını uyduracakları etkin toplumsal normların olmadığı görelî normsuzluk durumudur. Durkheim'e göre anomi, işbölümünün tabii yönünden saptığı ve dayanışmadan uzaklaştığı zaman ortaya çıkmaktadır. Bkz., Mustafa E. ERKAL, Sosyoloji, 3. Baskı, Filiz Kitabeyi, İstanbul 1987, s.304.

kopmaya başlar.¹¹⁴ Bunun yansımaları siyasal etkinliklere katılmadan, toplumsal tüm faaliyetlere duyarsız kalmaya kadar uzanır. Bu durum ise bireylerin kentle bütünleşme ve kente ait olma kısacası, kentlileşme süreçlerinde de olumsuz yansımalar katar ve bireylerin kentlileşme, kentli olma sürecinin kesintiye uğramasına yol açabilir.

Lipset bireylerin siyasetten uzaklaşmalarına etki eden nedenleri, "çapraz baskılar" olarak nitelemektedir. Baskıların yoğunluğunun artması bireylerin siyasetten uzaklaşmasına yol açmaktadır.¹¹⁵ Gelişmiş ülkelerin siyasal hayatında kendini gösteren bazı belirtiler (Örneğin, politik çatışmaların eski şiddetini kaybetmesi, partiler arasındaki derin ayrılıkların silinmeye yüz tutması ve bunların birbirlerine yaklaşma eğilimleri, seçimlere katılma oranlarındaki düşmeler) dikkatlerin - siyasal ilgisizleşme olarakta açıklanan- depolitizasyon (politikadan uzaklaşma) kavramı üzerinde yoğunlaştırmıştır.¹¹⁶

Öte yandan yabancılaşma, siyasi hayatın yanısıra, bireyin yaptığı işe, topluma, yönetime ilişkin çeşitli boyutlarda da söz konusu olabilmektedir.¹¹⁷ Sosyal açıdan toplum hayatındaki bozulmalar, sapmalar, dayanışma eksikliği gibi çevre faktörleri de yabancılaşmaya yol açabilmektedir.¹¹⁸ Öte yandan bireylerin daha iyi yaşam şartlarına kavuştukça ve refaha doğru yaklaştıkça politikadan uzaklaştıkları ifade edilmektedir. Politikadan uzaklaşmanın (depolitizasyon) bir başka nedeni de; gelişmiş toplumlarda halkın karşısına çıkan problemlerin gittikçe daha karmaşık ve daha teknik bir nitelik kazanmasında görülmektedir. Halk kendi anlayışını ve bilgisini aşan sorunlar karşısında ürkmekte, bunların çözümünün teknisyenlere bırakılması gerektiği düşüncesiyle ya da çaresizlik duygusu ile ister istemez politikanın dışına kaymaktadırlar.¹¹⁹

Kentleşme, ister olumlu ister olumsuz bir yol izlensin, mutlak olarak bireylerin siyasal davranışlarını etkilemekte, onları yasal yoldan siyasete katılmaya ya da yasa dışı şiddet girişimlerine yöneltmekte veya siyasetten uzaklaştırmaktadır. Öte yandan, yoksunluk duygusu içinde bulunan ve daha yeni yeni kent-

114 KONGAR, Toplumsal Değişme..., a.g.e, s. 384-385; Ayrıca anomie kavramı hakkında Robert K. Merton'un ayrımı için bkz. KONGAR, Toplumsal Değişme..., a.g.e., s. 163.

115 Seymour Martin LİPSET, Siyasal İnsan,(Çev.: Mete Tuncay),Teori Yayınları, Ankara 1986, s. 191.

116 Münci KAPANI, Politika Bilimine Giriş, Bilgi Yayınevi, Ankara 1992, s. 135.

117 KARAMAN, "Türkiye'de Kamu Politikalarının Yabancılaşmaya Etkisi", AİD, C.27, S.3, Eylül 1994, s. 70.

118 ERKAL, a.g.e., s. 306.

119 Geniş Bilgi İçin Bkz., Doğu ERGİL, Yabancılaşma ve Siyasal Katılma, Olgaç Yayınevi, Ankara, 1980, s. 116-122 ve 130-135.

lileşen bireylerin siyasal davranışlarının ortamdaki etkilenmesine rağmen, varlıklı kesimlerin bu tür farklı davranışlar göstermedikleri ileri sürülmektedir. Yine Lipset; varlıklı sınıfların, çapraz baskılara maruz kalmadıklarını öne sürmekte, bunun delili olarak da, pek çok ülkede, işçilerin çoğunluğunun sendikalara ve işçi partilerine muhalif gazeteleri okumalarına karşılık her ülkenin iş adamlarının kendi temel siyasal kanaatlerini pekiştiren yayın organlarını takip ettiklerini belirtmektedir.¹²⁰

Kentte kalış süresi uzadıkça, kişiler "görelî yoksunluk" kavramına uygun davranma eğilimi gösterirler. Artık kentte kendisinin ve kendisine benzeyenlerin içinde bulundukları koşulları ve yararlandıkları olanakları, kırsal alanda iken içinde bulundukları koşullar ile karşılaştırmaktadırlar. Kendi durumları ile toplumdaki üst sınıf ve tabakaların içinde bulundukları durum karşılaştırılmaktadır. Bu karşılaştırma ile kendi durumlarının görelî olarak "düşük düzeyli" veya "hak ettiklerinin altında" olduğu sonucuna varılmakta, böylelikle varolan düzenden hoşnut olmama eğilimi kuvvetlenmektedir. Bu eğilim, kişinin çeşitli konulardaki tercihlerinde ve özellikle siyasî tercihlerinde önemli rol oynamaktadır. Bu nedenle "görelî yoksunluk" değerlendirme aşamasına ulaşan kişiler genellikle varolan düzeni değiştirmeyi savunan ilercî siyasî partilere oy verme eğilimindedirler.¹²¹

Lipset "bir toplulukta nisbeten yeni olanların uzun zamandır orada yaşayanlardan daha az oy verme yönelimi içinde olduklarını"¹²² belirtmektedir. Kentte kalış süresi- seçimlere katılma oranı arasındaki ilişkinin varlığı, yapılan bir araştırmada tespit edilmiştir. Bu araştırmaya göre; kentte kalış süresi arttıkça seçimlere katılma oranları da artmaktadır. Yine aynı araştırma da kentte kalış süresinin artması ile sol partilere oy verme oranlarının da yükseldiği ortaya konulmuştur.¹²³ Kentte kalış süreleri ile ilgili olarak elde edilen bir başka veri ise yukarıdaki bulguları desteklemektedir. Yapılan araştırma sonucunda; yeni kentlilerin kentte uzun zamandır bulunanlara göre katılma düzeylerinin daha düşük olduğu, kentte yaşama süresinin siyasal katılmayı artırıcı bir etken olmasına rağmen tek etken olmadığı sonucuna varılmıştır.¹²⁴ Kente yeni gelen bireylerin kendilerini sosyal ve ekonomik güçsüzlükleri nedeniyle toplum yaşamında etkisiz hissetmeleri beklenen bir olgudur. Çünkü henüz bireyin değer ve tutumları,

120 LİPSET, a.g.e., s. 193-194.

121 KARTAL, a.g.e., s. 29-30

122 LİPSET, a.g.e., s. 189.

123 KARTAL, a.g.e., s. 151.

124 ÖZER, a.g.m., s. 128.

geleneksel bir toplumun üyesi olarak teba ya da kulluk kültürünün izlerini taşımaktadır. Geleneksel kültür içerisinde bireyin siyasal talepleri tamamen dışlanmıştır.¹²⁵

V.Sonuç Olarak

Mekansal boyutta yaşanan değişimler, bireylerin toplumsal ve siyasal olayları algılama ve onlardan etkilenme düzeyleri üzerinde de etkin belirleyici olabilecek niteliktedir. Özellikle kentsel mekanlar "eylem" olarak adlandırılabilen bireyin davranışsal dürtülerine yeni boyutlar da katar. Kırsal alanlarda daha çok "oy verme" dürtüsünün dışı vurumu şeklinde gerçekleşen siyasal davranışlar¹²⁶ kentsel alanlarda yeni açınımlar ve türler ile donatılabilirler/donatılmaktadırlar.

Ancak siyasal davranışların formel düzeyden informal düzeye taşındığı alanlar olarak da kentsel alanlar önem taşımaktadır. Bu bağlamda kırsal alanlarda "oy verme" davranışı içinde sıkışıp kalan siyasal davranış ve katılım kavramı, kentsel alanlarda; sosyo-ekonomik tatminsizliğin birincil etken olduğu nedenler çerçevesinde nitelik değiştirebilmekte hatta toplumsal şiddet olaylarına ve sosyal çalkantılara zemin teşkil edebilmektedir.

Yaşanan sosyo-ekonomik krizlerden en ağır şekilde etkilenen ve zamanla alım gücünde büyük oranda azalmalar yaşayan, yoksullaşan insan kümelerinin oturdukları kentsel alanlar bu halleri ile her an patlama potansiyellerini bünyelerinde taşımaktadırlar. Kentsel hayatın dayanılmaz cazibesine kapılarak, farklı hedefler ve beklentiler ile ancak "daha iyi yaşam koşullarına" ulaşmak ortak paydası çerçevesinde hareket eden bireyler, kapitalist ve insan emeğini ürettiği ölçüde kutsayan değerler yumağı içinde, sıkışıp kalmaktadırlar.

Kentsel yaşamda yer alan bireylerin, ani bir dönüşüm geçirmelerini beklemek yanılığ olacaktır. Zira kırsal alanlardan alışık olmadıkları bir yaşam alanına, yaşam felsefesine, farklı değerler ile yüklü topluluğa kanallize olmak, onlar ile aynı düşünsel ve eylemsel bütünlüğe ulaşmak kısa sürede gerçekleşecek bir dönüşüm değildir. Düşünsel ve eylemsel dönüşümün gerçekleşmesi, bireylerin kırsal dünyanın değerlerinden sıyrılıp siyasal bilinç ve eylemsel girişkenlik değerleri özümsemesi ile mümkündür. Kente göç ile birlikte birey katılımcı siyasal kültürün bir parçası haline gelecektir. Kentte yaşama süreleri uzadıkça ve buna bağlı olarak kentsel ortamda ilişkileri geliştikçe bireylerin dışı açılmaları kolaylaşacaktır.¹²⁷

125 ÖZER, a.g.m., s. 128.

126 Esat ÇAM, Siyaset Bilimine Giriş, Der Yayınları, İstanbul 1991, s. 151-152.

127 ÖZER, a.g.m., s. 128.

Kentlerde var olan kitle iletişim araçlarından daha fazla yararlanabilme, farklı toplumsal ilişkiler, gelir düzeyinin yüksekliği, farklı mesajların yoğunluğu ve yeni kentlileşen bireylerin çokluğu nedeniyle duyulan yabancılık ve kentle bütünleşememe duygusu gibi faktörler de kentli bireyin siyasal davranışları üzerinde etkide bulunmakta ve onu siyasetten tam olarak çekilmeye zorlamakta veya aşırılıklara itebilmektedir.

Tüm açıklamalar ve yaklaşımlar; teknolojik, sosyo-ekonomik ve kültürel boyutlarda gerçekleşen modernleşmenin uygulama alanı -belki ortaya çıktığı yerler- olarak kentsel alanların, bireysel ve toplumsal siyasallaşmayı teşvik eden altyapı imkanlarının ve arka planlarının genişliği nedeniyle, genel ve yerel siyasete etkileri açısından olumlu ya da olumsuz olsun belirleyiciliğini yani kentleşmenin ve modernleşmenin bireylerin siyasallaşması yönünde etkili olduğu tezinin geçerliliğini ortaya koymaktadır...

KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA (SÜREÇ VE AŞAMALAR)

A. Hayrettin KALKANDELEN*

GİRİŞ

Bireylerce veya bireylerden oluşan gruplarca, belli amaçları gerçekleştirmek üzere kurum ve kuruluşlar, tek sözcükle örgütler kurulur. Bunlar, kamu kesiminde, genellikle hizmete; özel kesimde ise genellikle mal üretmeye yöneliktir.

Yönetimler, en kısa ve en somut tanımı ile “üretim araçları”dır. Üretim konuları da yerine göre hizmet, mal ve yerine göre de fikir/düşünce, teknoloji ve benzerleridir.

Bilindiği gibi örgütler de bireyler gibi sosyal varlıklardır. Bunlar da doğarlar, büyürler ve yaşlanırlar, hatta ölürler. Bilim ve teknolojiadaki sürekli gelişmelere ayak uyduramayan örgütler, doğal olarak eskimekte, demode olmakta ve başka bir deyişle, teknolojinin sağladığı verim ve etkinlik düzeylerinin gerisinde kalmaktadırlar. Bu sonuç, örgütlerin miktar ve kalite bakımlarından üretimlerinin, yeni teknolojilerle boy ölçüşmemesine neden olmaktadır. Sonuçta, rekabet olanaklarını yitiren örgütler, zarar etmekte ve bazı kez de iflaslarla karşılaşmaktadır.

Yönetimlerin etkinliklerini korumaları; yapılarını, teknolojinin ortaya koydukları yeniliklere göre modernize etmeleri ile mümkündür. Bu durum, tüm örgütleri, bir bakıma, “yeniden yapılanma süreci” ile karşı karşıya bırakmaktadır.

Bu araştırmadaki amacımız, kamu yönetimlerinin daha etkili bir duruma getirilmesini mümkün kılacak olan yeniden yapılanma etkinliklerini içeren süreci ve onun yapısında yer alan aşamaları genel çizgileri içinde belirtmeye çalışmaktır.

* Eğitici, Yönetim Bilimcisi, Yazar.

Yeniden yapılanma süreci, üç soru ile ilgili üç bölüm içinde açıklanmadır. İlk soru (Ne?) olup, karşılığında, yeniden yapılanmanın ne olduğu ve ne olmadığı belirtilmektedir.

İkinci soru (Niçin?) olup, karşılığında, yeniden yapılanmayı gerektiren nedenler ortaya konulmaktadır.

Üçüncü soru (Nasıl?) olup, bunun karşılığında ise yeniden yapılanmada izlenecek yol ve uygulanacak yöntem, bir süreç çerçevesinde belirtilmeye çalışılmıştır.

Yabancı ülkelerde kamu kesiminde verimi yükseltici araştırmalar yapılmış ve belirli önlemler uygulanarak sonuçta gözle görülebilir başarılar elde edilmiştir, edilmektedir de. Bizde de, TODAİE aracılığı ile yarım asra yakın bir süre içerisinde üç büyük araştırma yaptırılmış olmasına rağmen bunlardan hiç biri ne kısmen ve ne de tamamen uygulanmaya konulabilmiştir.

BÖLÜM I.

NE? YENİDEN YAPILANMA NEDİR?

Sunuş bölümünde, genel çizgileri içinde belirttiğimiz gibi ister hizmet, isterse mal, fikir/düşünce, teknoloji vb.leri üretilsin, bu etkinlik, bireysel etkinlikler dışında, yönetimlerce gerçekleştirilmektedir. Bir üretim aracı olarak tanımladığımız yönetimler ise etkinliklerini örgütler yapısında sürdürmektedirler.

Bilindiği gibi yönetimlerin, doğal olarak da yöneticilerin ana görevleri, başta planlama olmak üzere sırası ile örgütlenme, yöneltme ve değerlemedir. Buna göre tüm örgütler, amaçlarını gerçekleştirmek için planlar yapar, bu planları uygulamak üzere örgütsel yapılarını oluştururlar ve bu yapıda, insan unsuru, makina, yer, para, zaman gibi unsurları birbiri ile uyumlu duruma getirirler. Sonra da bu yapı harekete geçirilir ve yapılan etkinlikler aracılığı ile üretimler gerçekleştirilir. Son görev olan denetleme ile de, planlanan ile elde edilen üretim değerleri arasındaki uyum veya sapmalar saptanır. Bu yapı, bir sistem veya bütünlük çerçevesinde, kendini yenileyerek devam eder.

Yapılanma, örgütlenme ile eş anlamda olup en geniş anlatımı ile bir “üretim düzenlemesi”dir. Sistem açısından yapılanmaya yaklaşıldığı takdirde bunun, örgütü oluşturan öğeler arasındaki ilişkiler düzeni olduğu görülür.

Kamu kesimindeki yeniden yapılanma sadece, bu kesimdeki kamu kurum ve kuruluşlarının örgütsel yapılarının değiştirilmesi gibi basit bir işlem olmayıp

bilakis çok yönlü bir çalışmalar düzenini içermektedir. Bu yönler arasında kamu kuruluşlarının;

- “ 1. Amaçlarında,
2. Görevlerinde,
3. Görevlerinin bölüşümünde,
4. Örgüt yapılarında,
5. Personel sistemlerinde,
6. Kaynaklarında ve bunların tür ve özelliklerinde,
7. Yöntemlerinde,
8. Mevzuatında,

9. Haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerindeki mevcut aksaklıkları ve eksiklikleri düzeltmek amacını güden, kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü”¹ yer almaktadır. Bunun sonucunda değişikliğe ve yeniliklere kapalı, üretimde standartların altında kalmış bir yönetimin, değişikliklere ve yeniliklere sistemli bir biçimde ve uzun süreli olarak uyabilecek bir yapıya kavuşturulması hedeflenmektedir.

BÖLÜM II.

NİÇİN? YENİDEN YAPILANMA GEREKLERİ

Örgütler, bireyler gibi sosyal bir niteliğe sahiptir. Başka bir deyişle, canlı bir organizmadır. Doğar, yaşlanır, eskir ve hatta ölürlür. Örgütler genelde iki nedenle zaman içindeki etkinliklerini yitirmektedirler. Bunlardan ilki, örgütlerin optimal üretimleri, ortam ve koşullarda ortaya çıkan olumsuz durumlar nedeni ile miktar ve kalite bakımlarından düşer, üretim maliyetleri yükselir. Bu durum, örgütün rekabet olanağını olumsuzca etkiler. Bu durumla karşılaşmak istemeyen yönetimler, ortam ve koşullardaki değişimleri günü gününe değerleyerek, hatta değişimleri , oluşumlarından önce tahmin ederek yapısal tedbirlerini almak durumundadırlar.

İkincisi ise, bilim ve teknolojidaki gelişmelerin izlenmesi, gerek makina ve araçlarda, gerekse üretim yöntem ve tekniklerindeki yeniliklerin derhal sisteme intikal ettirilmesi suretiyle yapısal düzenin geliştirilmesidir. Bunların her ikisi de geniş anlamda yeniden yapılanmadır.

¹ İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler, TODAİE Yayını, No. 123, Ankara, 1972, s. 2.

Her iki durumda da, mevcut örgüt yapısının kuruluş ve işleyişinin derhal gözden geçirilmesi söz konusu olmaktadır. Bu durumu, eski dünya koşullarına göre biçimlenmiş ve düzenlenmiş olan örgüt yapısının, değişmiş ve gelişmiş yeni dünyanın koşullarına uyarılama olarak da ifade edebiliriz.

Yeniden yapılanma, bir başka bakış açısından iki değişik görünüm arz etmektedir. Birincisi, mevzii (lokal) nitelikteki sorunların giderilmesi için yine mevzii olarak yapılan operasyonlardır. Diğeri ise örgüt yapısındaki tüm öğelerin ele alınıp analiz ve değerlemeye tabi tutulduğu genel bir operasyondur. Her ikisinde de bir sistem yapısında ve sistem sınırları içerisinde işlemlerin yürütülmesi söz konusudur.

Yeniden yapılanma, örgütlerin etkinliklerini sürdürmelerini olumsuzca etkileyen her çeşit üretim azalması ve kaybına karşı bir tür sigortadır.

Örgüt yönetimindeki bu konu ile ilgili kural, örgütlerin yukarıda ifade edilen koşullardaki değişimler ve gelişmelerde derhal kendilerini check-up'a tabi tutmaları ve bulguların ortaya koyacağı aksaklık veya anormallikleri gidermeleri gerekmektedir. Olumsuz bir durumun söz konusu olmaması halinde de kural, tüm örgüt yapılarının "her beş yılda bir" gözden geçirilmesini öngörmektedir. Bu zorunluluk, beş yıllık bir zaman süresi içinde örgütlerde gözden kaçan veya göze hitap etmeyen değişmelerin değerlendirilmesini amaçlamaktadır.

Yukarıda genel kapsam içinde ele alınan yeniden yapılanma ihtiyacını ortaya koyan nedenler, her memlekette, o memleketin içinde bulunduğu değişik ortam ve koşullar dolayısı ile aynı nitelikleri taşımaz. Konuya ilgi çekeceği düşüncesi ile örnek olarak Türk Kamu Yönetiminde yaptığımız check-up sonucunda, bu yönetim yapısında rastlanan aksaklık ve bozulmalar ile bunlara ilişkin nedenler, genel çizgileri ile belirtilmeye çalışılacaktır. Bunlar;

1.Kamu görevlerinin merkez ve taşra kuruluşları ve yerel yönetimler arasındaki dağılımı, Anayasa'nın amir hükmüne, çeşitli mevzuatın ve hükümet programlarının öngörülerine rağmen dengenin merkez lehine bozulduğu ve her geçen gün de bu bozulmanın devam ettiği görülmektedir.

2.Kamusal hizmetler için kurulmuş bulunan bir çok kurum ve kuruluşlar, özel sektörün gelişmesi, kamu hizmeti anlayışının değişmesi gibi nedenlerle bu gün gerekliliklerini yitirmelerine rağmen varlıklarını sürdürmektedirler.

3.Benzer kamu görevlerinin değişik adlar altında yer alması, ikilem, üclemeler neden olmakta ve buna karşılık bir çok görevlerin de açıkta kalması gibi du-

rumlar, deyim yerinde ise, yaygınlık göstermektedir.

4.Kurumların hizmet üretimlerinin yavaşlaması ve aynı zaman dilimi içinde üretilecek olan hizmetlerin miktar ve kaliteleri azalmış, birim hizmet maliyetleri alabildiğine yükselmiştir.

5.Merkez kuruluşları ile onların taşra uzantıları arasındaki görev dağılımı da yine merkez lehine bozulmuştur. Ayrıca, değişik kurumlara ait taşra kuruluşları arasında fonksiyonel bir işbirliği kurulamamıştır. Bu durum, özellikle taşra kesimlerindeki kamu hizmetlerinin bir bütünlük içinde ve etkinlikle yerine getirilmesini engellemektedir.

6.Kamu yönetim birimlerinin yapılarındaki Araştırma ve Geliştirme ünitelerinin kuruluş amaçları doğrultusunda çalışmadıkları ve çalıştıramadıkları gibi bunlar arasındaki işbirliği ve koordinasyonu sağlayacak ve bu birimlerin çalışmalarını, değişen ve gelişen teknolojiye göre yönlendirecek merkezi bir kurum da oluşturulamamıştır.

7.Yurt sathında kırsal kesimden şehirlere büyük oranlardaki nüfus akımı, kamu hizmetlerinde yeni sorunlar oluşturmuş; Türk Kamu Yönetimi ise bu durumun gereklerine göre yapısını düzenleyici ve geliştirici gereken girişimlerde bulunmamıştır. Bu nedenle kamu hizmetleri aksamakta, çoğu kez de gecikmeli olarak yerine getirilmektedir. Öte yandan, Türk halkının yaşam düzeyinin gelişmesi, ihtiyaçların artmasına ve değişmesine rağmen, eskinin ihtiyaçlarına göre düzenlenmiş eski yapı varlığını sürdürmektedir.

8.Kamu harcamalarındaki amaçlara yönelik bulunmayan savurgan davranışlar, devlet bütçesinin açıklarını arttırmış; Devlet, dış ve iç borçlanmalar nedeni ile kamu hizmetleri ile yatırımlara ayrılan ödenekler azaldığından kamusal hizmet üretimleri, saptanan miktar ve kalite hedeflerinin gerisinde kalmıştır.

9.Memleketteki işsizlik, kamu sektöründeki personel kadrolarını anormal düzeylerde arttırmış, devlet personel sayısı, astronomik miktarlara ulaşmıştır. Bir çok alanlarda ihtiyaçtan çok personel bulunmasına rağmen, bazı birimlerde personelsizlikten işlerin görülememesi gibi anlamsız durumlarla karşılaşilmektedir.

10.Bütün bu olumsuzluklar karşısında Yasama Organı Üyelerinin yürütme organının çalışmalarını büyük boyutta olumsuzca etkilemesi, yönetim mekanizmasını çalışmaz bir duruma sokmuştur. 1981 yılında yapılan bir araştırmada, KİT'lerin Genel Müdürlerinin ortalama hizmet süresinin 4.6 yıl olduğunu orta-

Türk Kamu Yönetimindeki, yeniden yapılanmayı gerektiren nedenler, kuşkusuz ki bunlarla sınırlı değildir. Amacımız, yeniden yapılanma ihtiyacını gerektiren nedenler hakkında somut bir bilgi vermek olduğu için bu kadarla yetinilmiştir.

BÖLÜM III.

NASIL? YENİDEN YAPILANMA SÜRECİ

Bu sorunun yanıtına girerken yeniden yapılanmanın, yapılanmaya göre çok daha zor ve karmaşık bir çalışmayı gerektirdiğini belirtebiliriz. Bunun nedeni, ortada canlı ve çalışır, yani yaşayan ve hizmet üreten bir mekanizmanın bulunuşudur. Operasyon ile bir yandan bu yapının çalışmalarını aksatmamak, öte yandan onun organlarında değişiklikler yapmak söz konusudur. Bu özel durum, yeniden yapılanmayı çok titiz, çok hassas ve çok dikkatli bir plan çerçevesinde yürütme zorunluluğunu ortaya koymaktadır.

Yeniden yapılanma, kesinlikle önceden yapılmış ve çeşitli olasılıklar bakımından inceden inceye denetlenmiş ve en ufak aksamalara bile neden olmayacak duruma getirilmiş bir plan a göre uygulanmalıdır. Ayrıca, bu çalışmanın dışarıdan bir kişiye veya firmaya ihalesi yerine, kurum dışından, bu konularda uzmanlığı ve deneyimi bulunan bir koordinatörün yönlendirmesi altında teorik ve pratik uzmanlığı bulunan kişilerden oluşturulacak bir ekip veya çalışma grubu tarafından gerçekleştirilmesi, en rasyonel olduğu kadar en ucuz bir yöntemdir de. Çalışma grubu elemanlarının seçimi işinde hem değişik araştırma konularının saptanması, hem de bu konuların, gereklerine sahip elemanların bulunması ve bu kişilerin, bir grup yapısında uyum içinde çalışacak nitelikleri taşımalarına özen gösterilmelidir. Ayrıca seçilen grup elemanlarının, çalışmaların başlamasından önce, çalışmada uygulanacak yöntem ve teknikler, işbirliği ve eşgüdüm esasları hakkında uygulamalı bir eğitim programına tabi tutulması gerekmektedir.

Bir devlet veya kurum yapısında yeniden yapılanma çalışmalarına girerken bir hususun da saptanmasına gerek bulunmaktadır. Bu da yeniden yapılanmanın kapsamı ile ilgilidir. Açık bir ifade ile, yeniden yapılanmanın mevzii mi, yoksa genel mi, yani bir devletin kamu kesiminin tamamına mı, kapsamlı veya bu kesim içindeki bir kurumun mu veya mesleki bir konu içinde etkinlikte bulunan kurumların mı düzenlemede ele alınacağını saptanması gerekmektedir. Mevzii veya genel nitelikteki çalışmalar, mahiyeten birbirine benzer etkinlikleri içerirse de özellikle geniş kapsamlı bir çalışmanın güçlükleri, karmaşıklığı ve geniş çaplı ön hazırlıkları içereceği bilinmektedir.

Araştırmamızda, yeniden yapılanma çalışmalarındaki süreç, kamu yönetiminin tümü, yani kamu kesiminin merkez ve taşra kuruluşlarını içerecek bir kapsamda ele alınmıştır.

Sürecimiz, beş aşamayı içermektedir. Her aşama, bir sonraki aşamanın ham maddesini oluşturmakta ve böylesine bir gelişim içerisinde süreç etkinliğini sürdürmektedir. Bu aşamalar, genel çizgileri ile aşağıya alınmıştır.

A.HAZIRLIK AŞAMASI

Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi, her şeyden önce, düzenleme sırasında, ülkenin hangi hizmetlerinin kamusal nitelik taşıdığının saptanmasına ihtiyaç göstermektedir. Bu görevlerin belirlenmesinden sonra bunların, benzer niteliklerine bakarak departmantasyonu başka bir deyişle, kurumlar veya birimler arasında dağılımı söz konusu olabilecektir.

Kamu görevlerinin saptanmasında, kanımca, hiç bir memleketin örnek alınmasına ne gerek, ne de ihtiyaç bulunmaktadır. Ancak, bu demek değildir ki, kamu yönetimi, örgüt, kadro ve personel ve diğer yönetimlerin ortaya koyduğu kural, ilke ve esaslar dışlanacaktır.

Bu yönetimlerin verilerini, yeniden yapılandırılacak yönetim için değerlendirmek gerekmektedir.

Kamu görevlerini saptarken mevcut kamusal kurum ve kuruluşların tümünü ele almak ve bunların yapısında yer alan görevleri dökmek ilk hareket tarzımız olacaktır. Bu saptama sırasında, kamusal kuruluşların varlıklarının nedeni olan kuruluş yasalarını da analiz etmek ve bunların ne tür görevleri benimsediğini veya içerdiğini belirtmek gerekmektedir.

Kamu görevlerinin saptanmasında bir diğer kaynak da, kurumların organizasyon ve kadro el kitaplarıdır. Bu suretle sayıları üçe yükselen kaynaklardaki görevlere, bugün kamu yönetiminde yer almayan ve gelişen teknolojinin gerektirdiği yeni görevleri de eklemek gerekir.

Bu yolla çeşitli kaynakların incelenmesinde son bir kaynak olarak, ne yasada, ne de örgütsel yapıda adı ve yeri olmamakla beraber, uygulamada yer alan görevlere rastlandığında bunların da değerlendirilmesinde yarar bulunmaktadır.

B.DEĞERLEME AŞAMASI

Birinci aşama sonunda saptanan mevcut kamusal görevler aşağıdaki noktalardan inceleme ve değerlemeye tabi tutulur.

1.Hazırlık aşamasında belirlenen görevlerden bugünün koşullarında kamusal nitelik taşıyanlar ayrılır ve bu nitelikten yoksun olan tüm görevler ayıklanır.

Bu sırada fonksiyonu kalmayan kurum veya kuruluşların ve bunlar yapısındaki birimlerin etkinliklerine son verilir. Bunlar, yerine göre kapatılır veya ekonomik değer taşıyanlar süratle özelleştirilir. Fonksiyonu azalanlar ise ya küçültülür veya aynı ve benzer nitelikteki birimlerle birlikte değerlendirilir.

2.Değerleme sırasında, birden çok kurum yapısında yer alan görevler, eğer kamusal nitelik taşıyorlar ise en uygun kurum yapısına alınır, diğerlerinden ayıklanır.

3.Teknolojinin ortaya koyduğu yeni görevler, kamusal görevler arasına alınır.

4.Bugün yerine getirilmekle birlikte, yasal metinlerde yer almayan görevlerden, gerekliliğine karar verilenler kamusal görev olarak benimsenir ve ilgili kurumlar yapısında değerlendirilir.

5.Kamusal nitelikli görevler, yerinden yönetim esaslarına göre merkez ile yerel yönetimler arasında dağıtılır. Merkezce yerine getirilecek görevler ise yerinden yönetim ilke ve esaslarına göre merkezin taşra uzantılarına verilir.

Merkezin görevleri yönetsel olup yerine getirilecek hizmetler, planlama, destek sağlama ve denetleme olarak ele alınır ve yeterli sayıda uzman elemanlar ile çok az sayıda yöneticiyi içeren bir kadro tarafından yerine getirilecek biçimde düzenlenir.

6.Kamusal nitelikli olduğu kabul edilen görevler personel yönetimi ilke ve esaslarına göre sınıflandırılır. Yani, bir veya daha çok özellikleri yönünden birbiri ile benzeşen görevler, belirli bir amaç doğrultusunda bir araya getirilir. Böylece, aynı mahiyetteki görevler kendilerine uyan birim veya kurumlar yapısında toplanır. Örneğin, öğretim, sağlık, güvenlik, adalet, mülki idare gibi.

C.YAPIM/İNŞA AŞAMASI

Bölüm I'de yeniden yapılanmanın içeriğine ilişkin olarak yapılan açıklamada, bunların sekiz değişik ana konudan oluştuğundan söz edilmişti. Bu konuların tümüne ilişkin inşaa işlemlerini ayrı ayrı belirtmek, araştırmamızın kapsamını alabildiğine genişleteceği için burada örnek olmak üzere sadece örgütsel yapı esas alınmak ve bu yapıya ilişkin bilgi verilmeyle yetinilecektir.

Bir önceki bölümde, önce kamusal olan ve olmayan olarak, sonra da merkez veya yerel yönetimlere ait olanlar olarak kabaca sınıflandırılan görevlerin bu aşamada yönetsel yapıları oluşturulmaktadır. Başka bir deyişle, tüm görevler, önce kurum ve kuruluşlar arasında bölüştürülür. Sonra da her görev birer kadro yapısında belli normlara göre organlaştırılır. Bu sürece ilişkin etkinlikler genel çizgileri ile aşağıya alınmıştır.

1.Merkezi ve Kurumsal Araştırma ve Geliştirme Birimlerinin Kurulması

Başbakanlığa bağlı bir Araştırma ve Geliştirme Birimi'nin kurulması gerçekleştirilir. Bu birim, devletin değişen ve gelişen ihtiyaçlara ve yeni teknolojinin ortaya koyduğu verilere uyum sağlamasında araç hizmetini görecektir. Tüm kurumlarda, bu merkez biriminin değişik çaplarda uzantıları bulunacak ve bunlar, merkezi birimin kuralları, desteği ile kendi kurumlarının etkinlik ve verimliliklerini canlı tutacaklardır.

2.Tüm Kurum ve Kuruluşların Örgütsel Yapılarının Oluşturulması

Bölüm II'deki çalışmalar sonunda yapılarında değişiklik gerekmeyen kurumlar aynen korunur. Fonksiyonu bitenler kaldırılır. Bunlardaki personel, tüm kamu kurumlarının personel ihtiyaçlarını karşılayacak olan merkezi personel birimine devredilir. Fonksiyonu azalanlar, benzeri nitelikteki diğer kurumlarla birleştirilir, ya da benzeri nitelikte bir kurumun bulunmaması halinde yeniden düzenlenir.

Kurumların örgütsel yapıları, birer Örgüt El Kitabı içinde aşağıdaki öğeleri içermek üzere oluşturulur.

Kurumun;

2.1. Amaçları ve Görevleri

Bunlar, kurumların kuruluş statülerinin ilk maddelerinde yer aldığından ve yasal nitelik taşıdığından ilgili maddelerdeki ifadeler aynen alınır. Mevzuatın değiştirilmesini gerektiren durumlarda bu statüler, tesislerindeki esaslara göre gerekli yasal işlemlerin yerine getirilmesi için hükümete bildirilir.

2.2. Örgüt Yapısı

Kurumların görevleri, asal, destek ve danışmanlık niteliklerine göre ayrılıp, her birine ilişkin birimler içine yerleştirilir. Bu birimler, birbiri ile yatay ve di-

key ilişkilerini gösterecek biçimde bir Örgüt Şeması'na yerleştirilir.

2.3.Birimlerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Bu aşamada, örgüt yapısında yer alan tüm birimlerin görevleri sınıflandırılmak suretiyle sıralanır. Sonra her bir görev, teker teker ele alınıp değerlendirilerek, bu görevin gereği gibi yerine getirilebilmesi için birimin hangi tür ve miktarda maddi ve maddi olmayan yetkilere sahip olacağı saptanır ve bunlar da yetkiler karşısında gösterilir.

Üçüncü madde sorumlulukları içermekte ise de, bu durumda, hem görevler, hem de yetkiler ayrıntılı olarak belirtildiğinden sorumlulukların ayrıntılanmasına gerek kalmayıp, sadece, “görevlerinin zamanında ve gereğince yerine getirilmemesinden; yetkilerinin yerinde, zamanında ve gereğince kullanılmamasından doğacak maddi ve manevi zarar, ziyan ve diğer olumsuz sonuçlardan dolayı....”e karşı sorumludur” ifadesi ile yetinilmektedir.

3.Tüm Kuramların Kadro Yapılarının Oluşturulması

Kadrolar, bir bakıma örgütlerin hücreleridir, örgütlere canlılık verir ve onları sosyal kılar.

Kadro, en geniş anlamda “Görev Yeri” dir. Yani her tür kadro bir görevi biçimlendirir ve onu işlevsel duruma getirir.

Kadro, aşağıdaki öğelerden oluşur:

Kadro'nun;

- 3.1.Adı (unvanı), varsa kod numarası,
- 3.2.Ödevleri,
- 3.3.Yetkileri,
- 3.4.Sorumlulukları,
- 3.5.Personelde aradığı nitelikler (gerekler),
- 3.6.Standart performansları,
- 3.7.Aylık/ Ücreti.

Her tür kadroya ait yukarıdaki soruların yanıtlarını içeren bilgiler toplamına, o kadronun Kadro Şeması denilmektedir. Şemadaki öğeleri tanıtmak gerekirse;

3.1.Adı (Ünvanı)

Kadroyu tanıttıcı bir ögedir. Adın, kısa ve onu başka kadrolardan ayırt edici olması gerekir. Eğer kurum büyük ve kadro tür sayısı çok ise kadroların kodlanmasında yarar bulunmaktadır.

3.2.Ödevleri

Bir görev yeri olan kadrodaki görevin öğelerine ödev denilmektedir. Bunlar ilgi ve ilişkileri ve gelişim esaslarına göre bu madde karşılığında sıralanmaktadır.

3.3. Yetkileri

Kadro ödevlerinin yerine getirilmesinde personelce kullanılacak maddi ve maddi olmayan olanaklardır. Bunlar da önem ve doğal gelişimlerine göre sıralanır.

3.4.Sorumlulukları

Ödevlerin ve yetkilerinin zamanında ve gereğince kullanılmaması sonucunda ortaya çıkan olumsuz durumlar nedeni ile personelin karşı karşıya bulunacağı hukuki ve cezai müeyyideleri ifade eder.

3.5.Personelde Aranılan Nitelikler (Kadro Gerekleri)

Bunlar, ya geneldir ve tüm kadrolar için geçerli niteliklerdir. Örneğin, Türk vatandaşı olmak, en az orta okul öğrenimi bulunmak gibi ya da özeldir ve her kadro için geneldeki gereklerin istisnalarını oluşturur. Örneğin, öğrenim düzeyinin orta okul değil lise dengi bir meslek okulu olması veya yüksek okul veya bir fakülte olması gibi.

3.6.Standart Performansları

Kadro ödevlerinin belirli zaman dilimleri içinde üretmesi öngörülen mal veya hizmetlerin miktar ve kalite değerleridir.

3.7.Aylık/Ücreti

İş analizi ve iş değerlendirme yöntemleri ile her kadronun, diğer kadrolar karşısındaki karşılaştırılmalı parasal değerlerini ifade etmektedir. Personel yönetiminin, “Eşit işe, eşit ücret” ilkesinin uygulanmasına yardımcı olan bir ögedir.

4.Kamu Personel Sendikacılığının Organize Edilmesi

Kamu kesiminde liyakat sistemi'nin uygulanmaya konulması için önceki bölümlerde ve bu bölümün iki paragrafındaki çalışma sonuçlarının hayata geçirilmesinin yanı sıra personel sendikalarının da katkı ve hizmetlerinden yararlanmak gerekmektedir.

Özellikle, personel mevzuatının tarafsız, istihdam, aylık ve diğer personel işlemlerinin objektif ve sadece kariyer, sınıflama ve liyakat sistemleri gereklerine göre tesis ve uygulanması için devlet ve personel kuruluşları temsilcilerinden oluşan çeşitli kurul veya komitelerin kararlarından yararlanılması gerekli olduğu gibi zorunludur da.

D.YÜRÜTME AŞAMASI

Bu aşamada, gerek organizasyon, gerekse personele ilişkin olarak hazırlanan metinlerle yeniden yapılanmanın öteki konularına ilişkin esasların hayata geçirilmesi söz konusudur. Bu amacın gerçekleştirilmesi için, merkezi personel birimi ile merkezi araştırma-geliştirme birimi, işbirliği içinde çalışmalarını sürdüreceklidir.

Kurumların kadro yönetimi kural ve gereklerine göre saptanacak kadro ihtiyaçları, Merkezi Personel Birimince personelin çalışacağı alanların gerektirdiği bilgi, beceri ve davranışlara göre eğitildikten sonra ilgili kurumlara verilecektir. Diğer taraftan tüm kurumlar, kadro fazlalarını buraya aktaracak ve yine ihtiyaçlarını bu kaynaktan sağlayacaklardır. Ayrıca, etkinliklerine Merkezi Örgüt (Araştırma/Geliştirme) Birimince son verilen veya devletçe özelleştirilen kurum veya kuruluşların elemanları bu birime devredilecektir. Kaldı ki yine merkezi sistemde personel tedarik görevi de bu birim tarafından gerçekleştirilecektir.

Diğer taraftan Merkezi Örgüt Birimi, yaptıracağı araştırmalar ile veya kurum ve kuruluşlarca yapılan araştırma sonuçlarını değerlendirecek ve “aynı birim zamanda” üretilen mal veya hizmetin miktar ve kalite'sinin artırılması ve üretim maliyetinin düşürülmesi, başka bir deyişle, devlet kuramlarının ve dolayısı ile devletin performans standartları'nın yükseltilmesi çalışmalarını da sürdürecektir. Doğaldır ki üretimdeki gelişmelerin gerektireceği hizmet içi eğitim ihtiyaçları belirlenecek ve bunlardan kurumlararası nitelikte olanlar, Merkezi Personel Birimince, kurumsal nitelikte olanlar ise her bir kurumun Eğitim Birimince giderilecektir.

E.İZLEME YE DENETLEME AŞAMASI

Çağdaş ve bilimsel yönetimin denetimden beklediği sonuçlar, Yeniden Yapılanma Etkinlikleri için de geçerlidir. Yapıları değiştirilen, yeniden kurulan kurum veya kuruluşların planlanan ile gerçekleştirilen performanslarının, belli dönemler itibariyle karşılaştırılması, başka bir deyişle, izlenmesi ve değerlemeye tabi tutulması, bu aşamadaki faaliyetlerin temel görevini teşkil etmektedir. Hiç

kuşkusuz, bazı kurum veya kuruluşlarda aksama, hatta önemli olumsuzluklara işaret eden belirtilerle karşılaşılacaktır. Bu durumda yeniden yapılanma proje kurulunun derhal bu olumsuz durum veya sorunları araştırıp, bunları giderici önlemler alması gerekmektedir.

Yeniden Yapılanma Projesinin başarı ile uygulanması, her kuruma ilişkin birimlerle ve birimler yapısında yer alan kadroların kurumlarının amaçları doğrultusunda etkin halde tutulmasına bağlıdır. Bu durumda, özellikle kumruların amaçları ile görevleri ve örgüt yapısı; örgütsel yapı ile kadroları ve bu kadrolara atanmış bulunan personel arasındaki denge ve uyumun aralıksız olarak izlenmesi ve değerlemeye tabi tutulması da önem taşımaktadır.

İzleme ve denetleme, bir projeyi, bir planı, bir örgütü geliştirmede önemli bir araçtır. Yeniden yapılanmada kurumların kadro ve personelinin bir bütünlük içinde ve birbiri ile uyumlu durumda bulunup bulunmadığının tespiti, aksamalar varsa bunları giderici önlemlerin alınması tabiidir.

Gerek yeni örgüt yapısının, gerekse kadroların denetlenmesinde stratejik noktalarda saptanacak standartlara göre hareket edilmesi ve denetleme sonuçlarına göre gereken önlemlerin vakit geçirilmeksizin uygulamaya konulması gerekmektedir.

Denetimlerin, mümkün olduğunca biçimsel yaklaşımlardan çok performans ve verimlilik açılarından ve geniş bir perspektif içinde gerçekleştirilmesi ve yönetsel veya işlemsel olumsuzlukların yanı başında kullanılan araç, gereç, yöntem ve tekniklerdeki olumsuzlukların da nedenlerini ortaya koyucu olması gerekmektedir.

TÜRKİYE’DE MÜLKİ İDARE SİSTEMİ

Metin KUBİLAY

Ekinözü Kaymakamı

GİRİŞ

Mülki idare amirliği ya da diğer bir deyimle il sistemi, merkeziyetçi Osmanlı yönetiminin gelenekleriyle de bağdaştırılan Fransız yönetim biçiminin bir uyarlaması olarak, yüzyılı aşkın bir süredir taşra sistemine hakim olmuştur.

Mülki idare amirliği (il-valilik) sisteminin ilk uygulaması, Fransız sisteminden adapte edilen Tuna Vilayeti Nizamnamesi’nin başarılı sonuç vermesi üzerine 1864 yılında düzenlenen Vilayet Nizamnamesi ile yapıldı. Bugünkü sistemin temelinde, sonradan bazı ufak değişiklikler yapılmakla birlikte 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi bulunmaktadır.¹

Bu çalışmada ülkemizde uygulanan Mülki İdare Sistemi üç başlık altında incelenmektedir. İlk olarak; Mülki İdare Sisteminin Tarihsel Gelişimi Osmanlı İmparatorluğu Döneminden başlayarak günümüze kadar gelen süreç içinde incelenmektedir. Çalışmanın ikinci kısmında; Türkiye’deki Mülki İdare Örgütlenmesi yasal dayanaklarıyla beraber ele alınmaktadır. Üçüncü kısımda ise Mülki İdare Sisteminde görülen bazı sorunlar çözüm önerileriyle beraber incelenmektedir. Çalışmanın sonunda da Mülki İdare sisteminin genel bir değerlendirilmesi yapılmaktadır.

1 - TARİHSEL GELİŞİM

1.1.Osmanlı İmparatorluğu Döneminde Yönetim Sistemi

Osmanlı Taşra yönetiminin temel birimini ilçeler (kaza’lar) oluşturmaktaydı. Gerçekten, daha kuruluş döneminde kaza (ilçe), yönetimin temel birimi olarak seçilmiştir. Kaza’nın başında bir Subaşı, öbürü Kadı adını taşıyan yöneticiler atanıyordu. Birbirinden bağımsız, fakat birbirini denetleyen iki başlı bir yö-

1 Çöker,Ziya, “Mülki İdare Amirliği ve Geleceği”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 401, Aralık 1993, s. 471-472.

netim dizgesi sözkonusuydu. Kadı'nın Subaşından ayrı olarak bir de yargı yetkisi bulunuyordu. Bu yönetimin ana niteliği, çok katı bir özekeleilik idi. Osmanlı Beyliğinin sınırları genişledikçe (15. ve 16. y.y.'larda) kaza'nın üstündeki sancak'lar yaygınlaşmaya başladı. Toprak kazananlarının artması sonucu sancakların üstünde beylerbeylik adı verilen daha üst birimler (eyaletler) önem kazanmıştır. Sancaklar üzerinde özekele bir denetim kurulması, eşgüdüm sağlanması amacıyla oluşturulan eyalet dizgesinin başındaki Beylerbeyi, Vezir (Bakan) rütbesinde idi. Yeni ele geçirilen yerlerde kurulan sancak'lar Beylerbeylik'lerin çatısı altında biraraya getiriliyordu. 1520 yılında eyaletlerin sayısı 6 iken, 1610 yılında 32'ye yükselmişti. Ayrıcalıklı beylik konumundaki Eflak-Boğdan, Erdel, Kırım, Batı Cezayir eyaletleri bu sayının dışında idi. Osmanlı eyaleti, tımar dizgesinin uygulandığı sancakların bulunduğu alanlarda ana birim oluştıruyordu. Eyalet, Cumhuriyet Dönemi'ndeki birkaç ili içerecek daha geniş bir alanda örgütlenmişti. Bir başka deyişle, Osmanlı Dönemi'ndeki sancaklar, Cumhuriyet Dönemi'ndeki iller genişliğindeydi. Osmanlı Dönemi'nde nahıye (bucak), ilçe ile köy arasında yer alan yönetsel bir basamak olmanın ötesinde, önemli ve nüfusça büyük bir köy görünümündeydi. 19. yüzyıla değin köylerde muhtarlık bulunmuyordu.

Tanzimat, devlet gücünün tek özekten, en etkin biçimde kullanılmasını amaçlayan bir hareket olarak eyalet yönetimine hem akçalı işlerde yeni bir örgütlenmeye gidilmesi yönünde, hem de yerel kişi ve kurumların devlet yönetimini etkilemelerine elverişli yerel yönetimlerin ortaya çıkmasının sağlanması doğrultusunda etkilemişti. Özeğin etkinliğini artırmak için eyalet sınırlarının daraltılması yoluna gidildi. 1864 yılında çıkarılan İdare-i Vilayet Nizamnamesi (İller Yönetimi Tüzüğü), önce Tuna ilinde, sonra birkaç ilde daha uygulandı. Sonuçların başarılı olması 1871 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamname- si'nin (İller Genel Yönetimi Tüzüğü'nün) çıkartılmasına olanak sağladı. Kısa sürede, Rumeli'de 44 sancaklı 10 il, Anadolu'da 74 sancaklı 16 il, Afrika'da 5 sancaklı 1 il kuruldu. "Liva" ya da "mutasarrıflık" adıyla da anılan sancaklardan önemli görülenleri Vali'ye değil, "Elviye-yi Gayri Mülhaka" (Bağımsız livalar) adıyla özekele yönetime bağlandı. Vali, mutasarrıf ve kaymakam devletin "otokratik" yetkilere sahip temsilcileri durumundaydılar. Tanzimat sonrasında mülki yöneticilik, ordu bölgelerinin kurulması, başarılarına birer "müşir" atanması yoluyla sivilleştirilmiştir. İkinci Meşrutiyetken sonra, İttihat ve Terakki politikasına bağlılıkları nedeniyle yöneticiler, hem tek parti temsilcisi, hem de devlet temsilcisi olarak işlevlerini daha etkin yürütür duruma gelmişlerdir. İl sınırlarını daraltma, kimi livaları doğrudan özekele yönetime bağlama yoluyla özekele denetimin dar bir alanda daha da yoğunlaştırılmasına gidilmiştir.

Özetlersek, dar alanda örgütlenmiş küçük, güçsüz yönetim birimlerine dayalı, giderek siyasal yapıyla bütünleşen aşırı özekselci (merkeziyetçi) Osmanlı yönetim yapısı Cumhuriyet dönemine kalıt olarak geçmiştir. Bugünkü yönetim dizgemize damgasını basan özekselciliğin kökeninde bu kalıt yatmaktadır.²

1.2. Cumhuriyet Dönemi Mülki İdare Sistemi

Türkiye Cumhuriyetinin monarşik Osmanlı Devleti ile siyasi, sosyal ve anayasal düzen bakımından benzerliği yoktur. Buna mukabil Osmanlı mülki idare bölümleri ile Cumhuriyetin mülki idare bölümleri arasında fark da olmamıştır. Saltanatın hemen bütün vilayet ve sancakları Cumhuriyet devrine vilayet (il) olarak intikal etmiştir.

1921 Anayasasının çıkarıldığı tarihte mülki teşkilat vilayet, sancak/liva, kaza ve nahiye şeklinde kademelenmiştir. Sancaklar ve diğer deyimleriyle liva ve mutasarrıflıklar kural olarak vilayetlere bağlı iseler de mülhak sancakların yanında müstakil denilen bazı sancaklar da doğrudan merkeze bağlı idi.

Osmanlı Devletinin son zamanlarında bu dört kademeli taşra teşkilatı TBMM hükümeti zamanına aynı şekilde intikal etti.

Fakat, arkadan 1921 Anayasası kademe sayısını dörtten üçe indirdi ve taşra teşkilatından sancakları çıkardı.

25 Haziran 1927 gün ve 1164 sayılı Kanun ile Umumi Müfettişlikler kurulmuştur. Bazı alanlarda Bakan yetkisine sahip olan Umumi Müfettiş bölgesi dahilindeki vilayetler valilerin bazı kararlarını bozabilecek veya değiştirebilecektir. Bununla birlikte mahalin en büyük mülkiye amiri valilerdir. Ve müfettişlik vilayet üzerinde bir makam değildir.

Esas itibarıyla güvenlik tedbirleri olarak kurulan ve bazı yerlere usulen uzatılan bu teşkilattan zamanına göre bir ölçüde fayda görülmüş ise de vilayette en büyük mülkiye amiri valinin olmasına dair hemen yedi asrı bulan geleneğe aykırı olması uygulamada bazı aksaklıklara sebep olmuştur. 21 Kasım 1952 gün ve 5990 sayılı Kanunla Umumi Müfettişliklerin mevcudiyetine hukuken son verilmiştir.

2 Geray, Cevat-Cerit, Semra, “2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yönetimsel Bölünme”, 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, Yerel Yerinden Yönetim Grubu Bildirileri, TODAİE, Ankara, 7-9 Mayıs 1997, s. 1-2.

18 Nisan 1929 gün ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu illerin yönetimi ve teşkilatlanması konusunda Cumhuriyet döneminde çıkarılan ilk kanundur.

Kanunun 3. maddesi “Hükümetçe lüzum görülen vilayet merkezlerinde dahi başkaca bir merkez kazası teşkilatı ve kaymakam bulunur.” hükmü taşımaktadır. Bu hükme dayanılarak 1930 senesinden itibaren merkez ilçeleri, 1931 senesinden itibaren de merkez bucakları kurulmaya başlamıştır.

Arkadan çıkarılan 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu, tabiatıyla anayasanın öz Türkçe deyimlerini benimsedi.³

2-TÜRKİYE’DE MÜLKİ İDARE ÖRGÜTLENMESİ

2.1. Yasal Dayanaklar

a)Anayasa

Genel idarenin taşra teşkilatı ile ilgili ilkeler Anayasanın 126 ncı maddesinde yer almıştır.

“Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.

İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.

Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.”

Anayasanın bu maddesinde yer alan ilkeleri üç açıdan ele almak mümkündür. Bunlardan birincisi teşkilat, ikincisi idare tarzı, üçüncüsü de kurulma ile ilgilidir.

Teşkilatla İlgili İlkeler

Anayasanın 126 ncı maddesinde iki tür teşkilatlanma şekli vurgulanmıştır; “Mülki İdare” bölümleri ve “bölge” idareleri,

Mülki idare bölümlerinde ayrıntılı bir düzenleme yoluna gidilmemiş sadece il kademesi belirtilmiştir. Diğer kademeler (ilçe, bucak vb.) kanun koyucunun takdirine bırakılmıştır. 3

3 Behlülül, Mefahir, İmparatorluk ve Cumhuriyet Döneminde İllerimiz, İstanbul, 1992, s. 165-172.

Anayasa mülki idare bölümleri dışında birden çok ili içine alabilecek bölge idareleri kurulmasına da olanak sağlamıştır. Bu yapılanmaya giderken bazı kamu hizmetlerinin il sınırlarına bağlı kalmaksızın daha geniş bir alanda sürdürülmesi ile verim uyumun sağlanmasının daha kolay olacağı düşünülmüştür.

İdare Tarzı İle İlgili İlke

Anayasa, illerin idaresinin “yetki genişliği esasına” dayanacağını belirtmiştir. Aynı ilke 1961 Anayasasında bölgesel kuruluşlara da tanınmış iken, 1982 Anayasası yetki genişliği ilkesini sadece “mülki İdare” için öngörmüş, bölgesel kuruluşların başındaki bölge müdürlerinin bu yetki ile donatılmalarına gerek görmemiştir. Bu duruma göre, valiler ilde merkez adına serbestçe karar alıp uygulamak durumunda iken, bölge müdürlerinin görevi sadece verilen emirleri yasalar çerçevesinde yerine getirmektir.

Kurulma İle İlgili İlke

Anayasanın koyduğu ilkeye göre, mülki idare bölümlerinin kuruluşunda “coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre” hareket edilecektir.

Ayrıca Anayasaya göre gerek mülki idare kademeleri gerekse bölge kuruluşları ancak kanun ile oluşturulabilir. Bu suretle merkezi idarenin taşrada yapılanmasında yasama organı iradesini bir yasa çıkararak ortaya koymak durumundadır.⁴

T.C. Anayasası, merkezi idare kuruluşlarının taşradaki temel örgütlenme esaslarını, yukarıda belirtildiği gibi açıkladıktan sonra, 127. maddesinde de, yerinden yönetim kuruluşları olarak, yerel yönetimleri ele almaktadır. Anayasada, “İl, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri” olarak tanımlanan yerel yönetimlerin “kuruluş ve görevleri ile yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla” düzenlenmek durumundadır.

Bu Anayasa hükümleri, yerel yönetimlerin, tıpkı merkezi idare kuruluşları gibi, gücünü Anayasadan alan bir Devlet organı olduğunu göstermektedir.

Anayasada belirtilen, “İdare’ye ilişkin bu temel ilkelerin ayrıntıları, bakan-

4 Özer, Ahmet, “Genel İdarenin Taşra Kuruluşları ve Mülki İdare Amirleri” Türk İdare Dergisi, Sayı: 401, Aralık 1993, s, 494-495.

lıkların teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin 3046 sayılı Kanunla 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda düzenlenmiştir.⁵

b)3046 Sayılı Kanun

3046 sayılı Kanun, “Kurum hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik şekilde yürütülebilmesi için bakanlıkların kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usûlleri düzenlemek” amacıyla çıkarılmıştır. Bu Kanuna göre, “Bakanlıkların kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekte oldukları hizmetleri vatandaşlara sunmak” üzere bakanlıkların taşrada üç türlü teşkilat kurabilecekleri öngörülmektedir:

- a)İl valisine bağlı il kuruluşları,
- b)Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları,
- c)Doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşları.

Bakanlıkların ve bağlı teşkilatın taşra kuruluşları; 3046 sayılı Kanuna, bakanlıkların teşkilat kanunlarına ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile belirlenen esaslara uymak zorundadır. Kanunda “Ülke düzeyinde yerine getirilmesi gereken hizmetler için taşra teşkilatının il ve ilçe kuruluşu şeklinde düzenlenmesi esastır” hükmü bulunmaktadır. Görüldüğü gibi, 3046 sayılı Kanun da il sistemini temel almakta, birden çok ili içeren alanlarda kurulacak teşkilata ancak zorunlu nedenlerle izin vermektedir.⁶

c)İl İdaresi Kanunu

1949 tarih ve 5442 sayılı “İl İdaresi Kanunu” Türkiye’de merkezi (genel) yönetimin taşra bölümlerinin coğrafya durumu, ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre belirlenmesini öngörmüştür.

Buna göre, Türkiye merkezi yönetim kuruluşu bakımından, illere, iller ilçelere, ilçeler de bucaklara bölünmüştür. Adıgeçen Kanun’a göre il ve ilçelerin kurulup kaldırılması yasayla, bucaklarınki ise İçişleri Bakanlığı’nın kararı ve Cumhurbaşkanım’nın onayıyla olur. İl, bir merkezden yönetim bölümü olduğu kadar bir yerinden yönetim birimidir. Bu nedenle, il yönetimi biri genel, ötekisi özel olmak üzere ikili bir yönetim içerir. Merkezden yönetim bakımından yönetim birimlerinin ildeki merkez örgütünün ve onun hiyerarşik kademeleri durumunda bulunan ilçe ve bucakların bağımsız bir hukuksal varlığı ve kişiliği yoktur. Başlarında “mülki idare amiri” denilen yöneticilerin bulunduğu bu birimler, merkez örgütünün alt bölümleridir.⁷

5 Çöker, Ziya, “Mülki İdare Amirliği ve Geleceği”, a.g.e., s. 473.

6 Çöker, Ziya, a.g.e., s. 473.

7 Sencer, Muzaffer, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, İstanbul, Alan Yayıncılık, 1992, s. 290-291.

2.2.İl Yönetimi

Anayasamız, 126. maddesinde “Merkezi İdare’yi düzenlerken ülkenin illere, illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılacağı” hükme bağlamıştır.

Öte yandan “Mahalli İdareleri” düzenleyen 127. madde mahalli idareleri sayarken “İl, belediye ve köy” halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan kamu tüzelkişileri olduklarını belirtmektedir.

Anayasa’nın bu hükümlerinden de anlaşılacağı üzere İl (vilayet) hem Merkezin idare kuruluşu bakımından ülkenin bir idari taksimat dairesi hem de tüzelkişiliğe sahip bir mahalli idaredir.

İl kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi kanunla düzenlenir.

İl İdaresi, Vali, İl İdare Şube Başkanları ve İl İdare Kurulu ile gerçekleştirilir.

a)Vali

İl İdaresi Kanunu 6. maddesinde şu kuralı getirmiştir;

“Valiler, İçişleri Bakanlığının inhası, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile tayin olunur...

Valiler lüzumunda tayinlerindeki usule göre kadro aylığı ile merkez emrine alınarak İçişleri Bakanının tensip edeceği işlerde görevlendirilebilir.”

Vali, ilde Devletin ve Hükümetin ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır. Vali, Devlet tüzelkişiliğini temsil etmektedir.

Valiler, ilin genel idaresinden her Bakana karşı ayrı ayrı sorumludur. Bakanlar, Bakanlıklarına ait işler için valilere re’sen emir ve talimat verirler. Bakanlıklar ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlükler, İl genel idare teşkilatına ait bütün işleri doğrudan doğruya valiliklere yazarlar. Valilikler, dairelere ait işler için ilgili Bakanlık veya tüzelkişiliği haiz genel müdürlüklerle doğrudan doğruya muhaberede bulunurlar. İdare şube başkanlarına Vali adına imza yetkisi sadece hesaplara ve teknik hususlara ait işlerde verilebilir. Bu yetkiyi verecek olan da Validir.

Vali, Kanun, Tüzük, Yönetmelik ve Hükümet kararlarının yayın ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak ve Bakanlıkların talimat ve emirlerini yürütmekle

ödevlidir. Kanun, Tüzük, Yönetmelik ve Hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için valiler “Genel Emirler” çıkarabilirler.

Vali, ilin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetmekten sorumludur. Adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün Devlet daire, müessese ve işletmelerini, özel işyerlerini, özel idare, belediye, köy idareleriyle bunlara bağlı tekml müesseseleri denetler, teftiş eder. (İl İdaresi Kanunu md. 9/D)

Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder, bu teşkilat amir ve memurları vali tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle yükümlüdür. (İl İdaresi Kanunu md. 11)

b) İl İdare Şube Başkanları

Merkezden yönetimin sonucu olarak her Bakanlığın illerde teşkilatı olacaktır. İl İdaresi Kanunu da “bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilatı bulunacağını” belirtmektedir (md. 4). Bu teşkilatın her birinin başında bulunanlar İl İdare Şube Başkanlarıdır. Bunların emri altında çalışanlar ilin ikinci derecede memurlarıdır. Bu teşkilat valinin emri altındadır. Şu halde bunlar teknik işleri hazırlayan ve uygulayan memurlardır, şefleri validir. Hazırladıkları kararlar vali tarafından alınır veya merkeze sunulur. Bu İdare Şube başkanları mensup oldukları bakanlıklar veya bağımsız genel müdürlüklerce tayin edilirler. Vali, il idare şube başkanları arasında işbirliğini sağlar ve bu amaçla toplantılar yapar.

İl İdare Şube Başkanları kendi şubelerine giren işlerin yürütülmesinden ve şubelerin memur ve müstahdemlerinin ödev ve görevlerini sürat ve intizamlı yapılmasından valiye karşı sorumludurlar.

c) İl İdare Kurulu

İl İdare Kurulu, valinin başkanlığında hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim, bayındırlık, sağlık, tarım ve veteriner müdürlerinden oluşur. Vali, il idare kuruluna başkanlık etmek üzere vali muavinini görevlendirebilir.

İl idare kurulları, memurların görevlerinden kaynaklanan veya görevlerini yaparken işledikleri suçlardan ötürü yargılanıp yargılanmayacaklarına karar verirler.

İl İdare Kurulu'nun idari görevleri arasında şunlar sayılabilir.

-Askerlik alanında son yoklama zamanının dışında sağlık nedeni ile ertesi yıla bırakma işi İl İdare Kurulu tarafından yapılır (Askerlik Kanunu md. 40).

-İl merkezinde bulunan belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi, belediye meclisi ile il yönetim kurulunun kararı ve valinin onayı ile olur (Belediye Kanunu md. 8).

-İlçe kurulması veya kaldırılmasında İl İdare Kurulunun görüşü alınır (İl İdaresi Kanunu md.2).

2.3.İlçe Yönetimi

Mülki idare bölümlerinden ikincisi ilçe (kaza)'dır. İlçelerin ülkemizde eski bir geleneği ve çevredeki sosyal ve iktisadi şartların geliştirilmesi yönünden önemli işlevleri vardır. İller gibi ilçeler de kanunla kurulur.

İlçe idaresinde kaymakam, ilçe idare başkanları ve ilçe idare kuruluna önemli yetkiler verilmiştir.

a)Kaymakam

İlçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır (md. 27). Kaymakam ilçede Hükümetin temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur. Görevlerini valinin “gözetim ve denetimi altında” yapar. Kaymakamlık bir meslek memurluğudur.

Kaymakamlar, İçişleri Bakanlığı Müdürler Encümeni'nin intihabı ve Bakanın tasvibi üzerine müşterek karar ve Cumhurbaşkanlığı'nın tasdikiyle tayin olunur. Şu halde Müdürler Kurulu'nun “önerisi”, İçişleri Bakanı'nın “onayı” üzerine “ortak kararname” ile atanırlar (İl İdaresi Kanunu md. 29).

Kaymakam ilçe içinde kanunların uygulanmasından sorumludur. İlçe sınırları içinde bulunan idari kuruluşları denetler ve bunlar arasında işbirliğini sağlar. Genel olarak İl İdaresi Kanunu ile Valiye verilen görev ve yetkiler ilçe sınırları içinde kaymakama verilmiştir. O nedenle bunların tekrarı yoluna gidilmemektedir.

Kaymakamların görev ve yetkilerinin valilerden farklı yönleri şunlardır;

8 Kabaalioglu, Haluk A.-Yıldırım, Turan, Türkiye'nin İdari Teşkilatı, İstanbul, Kazancı Kitap Ticaret A.Ş., 1995, s. 127-133.

Valiler, kanunların düzenlediği her konuda genel emir biçiminde düzenleyici işlem yapma yetkisine sahiptirler; kaymakamların böyle bir yetkisi yoktur. Ancak kaymakamlar, kolluk alanında düzenleyici işlem niteliğinde tedbir ve kararlar almaya yetkilidirler.

Kaymakamlara, yabancı konsoloslarla ve komşu devlet sınır makamlarıyla doğrudan ilişki kurma yetkisi tanınmamıştır.

İlçe ile ilgili bütün yazışmalar kaymakamla yapılır. Kaymakam da normal olarak yazışmalarını vali ile yapar ancak olağanüstü durumlarda kaymakam bakanlıkla doğrudan doğruya yazışabilir ve durumdan derhal valiyi de haberdar eder.

b) İlçe İdare Şube Başkanları

İlçe idaresi içinde yer alan kuruluşların başında bulunan memurlara ilçe idare veya ilçe idare şube başkanları ismi verilmektedir (İl İdaresi Kanunu md.28). Bunlar, yazı işleri müdürü, malmüdürü, hükümet doktoru, veteriner, tarım teknisyeni, ilköğretim müdürü, emniyet amiri, jandarma komutanı, nüfus memuru gibi memurlardır.

İlçe idare şube başkanları, kendi şubelerini ilgilendiren Kanun, Tüzük, Yönetmelik ve Hükümet kararıyla, kendi dairelerine verilmiş olan görevlerin sürat ve intizam içinde görülmesinden doğrudan doğruya kaymakama karşı sorumludur (İl İdaresi Kanunu md. 37).

c) İlçe İdare Kurulu

İlçede de İlçe İdare Kurulu vardır. İl İdaresi Kanunu'nun 58. maddesine göre ilçe idare kurulu, kaymakamın başkanlığı altında tahrirat kâtibi, malmüdürü, Hükümet doktoru, milli eğitim memuruyla tarım memuru ve veterinerden teşekkül eder.

İlçe İdare Kurulları İdarî görevleri ile il idare kurulunun görevlerine çok benzer.

Memurların yargılanmalarında ilçe idare kurulları da görevlidir.⁹

2.4. Bucak Yönetimi

Mülki İdare kademelerinden üçüncüsünü bucaklar teşkil eder. Diğer mülki

9 Kabaalioglu, Haluk A.-Yıldırım, Turan, a.g.e., s. 133-135.

idare kademeleri gibi, bucak kademesi de İl İdaresi Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu kanuna göre bucak, “coğrafya, ekonomi, güvenlik ve mahalli hizmetler bakımından aralarında münasebet bulunan kasaba ve köylerden meydana gelen bir idare birimi” olarak tanımlanmıştır (İl İdaresi Kanunu md. 41).

Bucaklar il ve ilçelerden farklı idari bir işlemle kururlar. Bucakların kurulması İçişleri Bakanlığı’nın kararı ve Cumhurbaşkanı’nın onayı ile olur.

Bucaklarla ilgili düzenleme 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda ayrıntılı olarak yer almıştır.

Bucakların geleceği tartışma konusudur. Genellikle bucaklar şimdiye kadar beklenen faydayı sağlayamamışlardır. Bugünkü hali ile bucaklar ihtiyaca cevap vermekten çok uzaktır. Tam teşkilatlı bucaklar kurulamamış ve kurulanlar da işler hale getirilememiştir.¹⁰

MEHTAP Raporuna göre; Kamu hizmetlerinin görülmesinde etkili bir görevleri bulunmayan ve idari bir kademe olarak da önemi kalmamış olan bucak müdürlüklerinin kaldırılması hizmetlerin daha iyi ve tasarruflu bir şekilde götürülmesini sağlayacaktır.¹¹

Bugünkü yönetsel yapı içinde işlevlerini tümüyle yitirmiş bucakların yasal varlıklarına son verilmelidir.¹²

3.MÜLKİ İDARE SİSTEMİNİN SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

3.1.Bölgesel Örgütlenme

1961 Anayasasının 115. maddesinde, belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir hükmü yer almaktaydı. Buradan yola çıkılarak, kendi kuruluş yasalarında verilen yetkilerden de yararlanılarak, çeşitli kuruluşlar, çoğu kez gerçek bir gereksinme de olmamasına karşın, taşrada bölgesel örgütlenmeye yönelmişlerdir.

1961’den bu yana gerçek bir gereksinmeyi karşılayan ve amaca uygun olarak kurulmuş bulunan bölge örgütleri yanında, gereksiz bölge örgütleri de orta-

10 Özer, Ahmet, a.g.e., s. 505.

11 Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, MEHTAP Raporu, TODAİE Yayınları, Ankara, 1966, s. 412.

12 Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor (KAYA Projesi),TODAİE, Ankara, 1991, s. 168.

ya çıkmış bulunmaktadır. Uygulamada bunlar eşgüdüm bozukluklarına, planlama aksaklıklarına ve en önemlisi de valilerin denetiminden ve hiyerarşisinden çıkarak yönetsel yapıda ve merkez-taşra ilişkilerinde türlü sürtüşme ve sorunlara yol açmaktadırlar. Özellikle 1970-80 yılları arasında kurulan bölge örgütlerinden önemli kesiminin, hizmetin gerektirdiği yönetsel, teknik ve ekonomik zorunluluklardan çok; örgütsel büyüme, yöneticiliklere yükselme, yeni parasal olanaklar sağlama ve valilerin denetiminden çıkma istek ve eğilimleri sonucu doğduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

1982 Anayasasının merkezi yönetimi düzenleyen 126. maddesi, bölge kuruluşları yönünden önem taşımaktadır. Bu madde, Türkiye, merkezi idare kuruluşu, (...) illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlama amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir hükmü getirmektedir. Buradan da anlaşılabileceği gibi, il, merkezi yönetim örgütlerinin taşradaki en üst yönetim birimidir. Buna karşılık, birden çok ili içine alan merkezi yönetim örgütü olan bölge ise, ayrıklı (istisnai) bir örgüttür.

Bakanlıklar, kesin bir zorunluluk olmadıkça bölgesel örgüt kurma yoluna gitmemeli; bakanlıkların taşrada il düzeyinde ve il müdürlüğü biçiminde örgütlenmesi temel olmalıdır.

Bölgesel örgütlenme ilkeleri ve 3046 sayılı Yasada yer almalı; kuruluşların bölgesel örgütlenme yetkisi, 1982 Anayasasında öngörülen esaslara uygun olarak kuruluş yasalarıyla belirlenmelidir.

Ayrıca 3046 sayılı Yasada, bölge örgütlerini; merkezle, il kuruluşlarıyla, eşgüdüm sağlamak amacıyla oluşturulacak kuruluşlarla ve yakın işbirliği içinde olacağı öteki kuruluşlarla olan ilişkileri de düzenlenmelidir.¹³

Devletin üstlendiği görevlerin, ekonomik ve sosyal olgulara göre, nitelik değiştirmesi, yeni teknolojiye ve uzmanlıklara gereksinim duyulması, sulama, enerji ve karayolları gibi bazı büyük yatırım alanlarının büyük ölçekte organize olma zorunluluğu ve buna karşılık illerin gittikçe küçülme eğilimine girmesi, bölgesel kuruluşların oluşumuna yön veren nedenler olarak ileri sürülebilir. 1950'lerden başlayarak hızla artan bölgesel kuruluşların mülki idareden özerk olması, üçlü bir sevinç uyandırmış, uygulama, hem bakanlık üst bürokrasisi ile

13 KAYA Projesi (Genel Rapor), s. 168-169.

taşıra bürokrasisini, hem de politikacıları sevindirmiştir. Bakanlık, hükümet-vali hiyerarşisini aşarak, bakanlık-bölge müdürü hiyerarşisini kurmuş, taşıra bürokrasisi vali ile bakanlık arasında bocalamaktan kurtulmuş, merkez politikacıları da, o görevlere getirilmesinde etkin olduğu bakan ve üst bürokratlarla, işini daha kolay yürütme olanağına kavuşmuştur.

Bu üçlü hoşnutluk, dayandığı gerçek nedenler bir tarafa bırakılarak, bölgesel örgütlenmeyi abartılı bir biçimde artırmaya yöneltmiştir.¹⁴

İl İdaresi Kanununa göre, Vali, İl'de Devletin ve Hükümetin temsilcisidir. Böyle olmasına rağmen, nedendir bilinmez, Vali ve Kaymakamlar hep İçişleri Bakanlığı'nın bir memuru gibi görülmüştür. İçişleri Bakanı dışındaki Bakanlar taşıra yönetimi ile ilgili meselelerde kendi kuruluşunun İl'deki amiri ile muhatap olmayı tercih etmişlerdir. Halbuki Vali ve Kaymakamlar, İçişleri Bakanını olduğu kadar, o bakanları da temsil etmektedirler. İl İdaresi Kanununa göre "Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi, ayrı ayrı her Bakanın idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır". Kaymakamlar ise İlçe'de Hükümetin temsilcisidirler. Kanunun bu açık hükmüne rağmen, Bakanlıklar ve bağlı kuruluşları, taşıra teşkilatlarını ısrarla Vali ve Kaymakamların denetiminden uzak tutmaya çalışmışlardır. Yetkileri, taşıra teşkilatlarının başındaki amirlere devretme temayülü içinde olmuşlardır. Bu bağımsız hareket etme hevesi bölgesel kuruluşların çoğalmasına da neden olmuştur.¹⁵

Anayasa ile saptanan amaca uygun olmayan hizmetler için kurulmuş bulunan bölgesel kuruluşların bu statüleri kaldırılmalı, hizmet ve bunun gerektirdiği kuruluşlar il genel yönetimi içine alınmalıdır.¹⁶

3.2.İl ve İlçe Sayısındaki Artış

İller coğrafya durumu, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gerekleri dikkate alınarak kanunla kurulur. Bugünkü mülki idare kuruluşlarında bu ilkelere uygun hareket edildiği pek söylenemez. Bilindiği gibi mülki idare birimlerimizin bir kısmı tarihi oluşuma ve geleneklere dayanmaktadır. Bir kısmı da siyasi düşüncelerle günün şartlarına göre kurulmuştur.

İllerde olduğu gibi, ilçeler arasında da gerek nüfus gerek alan bakımından,

14 Çöker, Ziya, Yönetim ve Siyaset, Kazanlı Matbaacılık, İstanbul, 1966. s. 20.

15 Demirel, Galip, "Mülki İdare Amirliğinin Bugünkü Durumu", Yeni Türkiye, (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), Sayı:4, Mayıs-Haziran 1995, s. 223.

16 İl Genel Yönetimi, Cilt: II, TC. İçişleri Bakanlığı, İç -Düzen yayınları, Ankara,1972, s. 447.

gerekse ekonomik faaliyetler, gelir seviyesi, sosyal hizmetler ve tesisler bakımından büyük farklar ve dengesizlikler vardır. İlçeler de iller gibi ancak kanunla kurulur.¹⁷

İl ve ilçelerin toplam ve özeysel nüfusları, alanca büyüklükleri, özeklerinin ekonomik, toplumsal, etkinsel (kültürel) etkinlikleri, etki alanlarının genişliği, bağlı yönetim birimleri sayısı gibi çeşitli ölçütlere göre yaptığımız çözümlemeler il ve ilçe sayılarındaki artışların yönetsel coğrafyanın yerleşik dengesini bozduğunu, il ve ilçelerin giderek küçüldüklerini göstermektedir.¹⁸

İl ve ilçe sayısındaki artışın bir nedeni, bunların kuruluşunda dikkate alınacak ölçütlerdeki uygulama belirsizliğidir. Nitekim yeni kurulan il ve ilçeler için kimilerinde ölçüt, merkez nüfusunun çokluğu ya da ekonomik gelişmişlik düzeyi yahut bunların her ikisinin birarada olmasıdır. Kimilerinde ise, bunların zayıf ve gelişme imkânları kıt mekânlar olmasından yola çıkılarak; bu özellikteki yerlerde il ya da ilçe statüsünün, geliştirmeyi hızlandırıcı bir araç olacağı sanılışına dayanılmasıdır.

İlçe yönetimleri güçlendirilip hizmetler ilçelerde görüldüğünde, illerin günlük iş yükü bir ölçüde de olsa hafiflemiş olacak; iller yönetim ve denetim görevlerine daha çok ağırlık verebileceklerdir. Bu durum da il ve bunlara bağlı ilçe sayılarının çok daha iyi saptanmasını gerektirecektir. Özellikle yeni il ve ilçelerin kurulması büyük çapta maddi kaynağı ve yetişmiş personeli gerektirmektedir. Bu bakımdan son zamanlarda büyük artış gösteren il ve ilçe sayıları üzerinde dikkatle durulmalı; yeni il ve ilçeler kurulmadan önce gerekli bilimsel incelemelerin yapılması sağlanmalıdır.¹⁹

Mevcut illerin alan, merkez, sınır ve sayıları üzerinde geniş çaplı bir değişikliğe gidilmemelidir. Sınırlı ölçüde yapılacak değişiklikler ile yeniden il kurulmasına ilişkin istekler bölge planlaması çalışmaları çerçevesinde ele alınmalı ve bölge planlamasından sorumlu teşkilatın süzgecinden geçirilmeden T.B.M.M. ne veya diğer yetkili karar organlarına intikal ettirilmemelidir.²⁰

Teknik gelişmelerin uzaklıkları azalttığı bu devirde, her yerde ilçe veya her

¹⁷ Özer, Ahmet, a.g.e., s. 497.

¹⁸ Geray, Cevat, "KAYA Yazanağı Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 2,Sayı: 1,Ocak 1993, s. 12.

¹⁹ KAYA Projesi (Genel Rapor), a.g.e., s. 156-162.

²⁰ Payaşlıoğlu, Arif T., Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme, TODAİE-DPT Ortak Yayını, Ankara, 1966, s. VII.

ilçede geniş ölçüde teşkilatlanma yerine, ilçe teşkilatlanmasının hizmetle ölçülü olarak ele alınması, bu ele alışı ilçelerin kuruluşlarının ıslâhı ve idareyi basitleştirecek şekilde kadro elastikiyetinin sağlanması yoluna gidilmesi düşünülmelidir.²¹

3.3. Mülki İdare Amirlerinin Statü Gerilemesi

Cumhuriyet döneminin başlarında taşra yönetimine ilişkin iki temel ilkenin şaşmaz biçimde uygulanmasına özen gösterilmiştir. Bunlardan birincisi, merkezi yönetimin mülki idare birimleri içinde örgütlenmesini öngörmekte, bir başka deyişle, “taşra teşkilâtı merkezi idarenin bir izdüşümü” olarak karşımıza çıkmaktadır. İkinci ilke, mülki idare amirinin, bu örgütün tam yetkili ve yalnızca merkeze sorumlu başı olduğudur. Bu iki ilkenin, birlikte ele alındıklarında, mülki amire (özellikle kendi örgütleri içinde) bir statü ve hiyerarşi üstünlüğü tanınması doğaldır. Cumhuriyetin ilk yıllarındaki tüm yasal düzenlemeler, mülki idare amirlerine, bir yandan çok geniş “devleti temsili etme” olanak ve yetkileri tanımış, öte yandan da “en yüksek kadro derecesine sahip olmak” ve “en yüksek geliri elde etmek” gibi statü özelliklerini kazandırmıştır. Bu durumun uzun süre saklı kaldığını biliyoruz.

Mülki idare amirlerine devlet memurluğu sistemi içinde yüksek bir statü değeri biçen bu yönetim yapısı, toplum koşullarındaki değişmeye bağlı olarak, zamanla aşınmıştır; bu aşınmaya paralel olarak, mülki amirlerin önemli bir gelir ve statü kaybına uğradıklarını görüyoruz.²²

Geriye dönük bir durum değerlendirmesi yaptığımızda, mülki amirlik sistemiyle Türk kamu yönetiminin evrimleri arasında “organik” diyebileceğimiz paralelliklerin bulunduğunu görüyoruz. Bu evrim, bürokrasi gibi mülki amirliğin de siyasal yapı karşısında bağımsızlığını yitirmesi ve siyasal yapının egemenliği altında onunla bütünleşmesi yönündedir. Yine toplumsal zorlayışlar açısından bakıldığında, siyasal iktidarın “uygulama aracı” olarak bağımlılığı artan mülki amirliğin eski konumuna dönmesinin çok güç olduğu görülür. Bu amaç, “tarafsız” ve “iç işleyişinde serbest” bir bürokrasi özleminde dile gelmektedir. İkinci saptama, mülki amirlerin “statü” kaybında, yasaların “sebebi” değil, “sonuç” olduğudur; gerçekten de, yasal beklentilerin yüksekliği ile bunların gerçekleşme olasılığının düşüklüğü arasındaki çelişki, mülki amirlik sisteminin halk beklen

21 Merkezi Hükümet Teşkilatı Kurulu ve Görevleri, (MEHTAP Raporu), a.g.e., s. 45.

22 Aruoba, Çelik, “Bürokrat Kesim İçinde Mülki Amirlerin Yazgısı: Göreli Gelir ve Statü Gerilemesi”, Türkiye’de Mülki İdare Amirliği, (Editör: Kurthan Fişek), Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi: 1, 1976, s. 89.

tilerini karşılayamamasına, bu da mülki amirlerin statü ve saygınlıklarının sürekli olarak aşınmasına yol açmaktadır. Nitekim, merkezin kaynak kullanmadaki tekelciliğiyle il özel idarelerinin mali yetersizlikleri, mülki amirleri yerel ekonomik olanakları seferber etmeye itmiştir. Yön doğrudur, ama, toplum mülki amirliğe vereceği “ekonomik” rolü kurumsallaştırmadıkça, çabalar kişisel kalacaktır. Son olarak, yürürlükteki yasaların öngördüğü il örgütlenmesi, ne planlı kakınmanın gereklerine, ne de geleneksel mülki amirlik görevlerinin etkin biçimde yapılmasına yetmektedir. Mülki amirlik sistemi, bugün, olağan durumlarda “havale mercii”, olağanüstü durumlarda “cankurtaran” gibidir. Mülki amirlik sistemi, bugün, İçişleri Bakanlığının geleneksel görevlerini yapan bir kurumdur. Kısacası, DPT’nin, mülki amirlerin, “geleneksel görevleri, hizmetleri yürüten birimlerin başı olmaktan öteye, ekonomik ve sosyal hizmetlerle yükümlü kuruluşlar arasında işbirliği sağlayan devlet temsilcileri” olmaları gerektiği yönündeki dilesi gerçekleşmekten çok uzaktır; yetkileri yetersiz, kadroları yetersizdir.²³

Mülki İdare Amirliği mesleği 657 sayılı Kanunda genel olarak Dahiliye Memurları Kanunu ile özel olarak düzenlenmiş olan bir Devlet Memurluğudur. Uygulamada çeşitli şekillerde yapılan düzenlemeler ile mesleğin mevcut statüsü tam bir çizgide gitmemekte ve çok derin zikzaklar çizebilmektedir. Hiç şüphesiz ki memuriyetin çekiciliği onun saygınlığı ve sağladığı imkanlarla yakından ilgilidir. İşte Mülki İdare Amirliği mesleği maalesef çeşitli yönlerden bunu yansıtmamaktadır. Bazı yönlerden kendine atfedilen statüye uygun düşmeyecek şekilde düzenlemelere maruz kalabilmektedir. Örneğin en basit şekliyle protokolde en önde yer alan Mülki İdare Amirleri maaş yönünden çok daha geri planda yer alabilmektedir.

Buna diğer bazı uygulamalarda da görmek mümkündür. Aynı şekilde Taşıt Kanunu, Lojman tahsisi, Protokol, Maaş, Bayrak Kanunu, Vip salonundan faydalanma, üst kademe yöneticilerinin eğitim ve üst düzey yöneticilerin atanma usûlleri gibi çeşitli somut uygulamalarda bunları görmek mümkündür.²⁴

Şüphesiz mülki idare amirlerinin prestij ve statülerinde meydana gelen bu erozyunu yalnızca kişisel özelliklerine, yetiştirilmeleriyle ilgili programlardaki yetersizliklere veya dar anlamda görev çevreleri içinde hiyerarşik kaos ortamına

23 Tutum, Cahit, “Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Bakımından Mev7.uat Sorunu”, Türkiye’de Mülki İdare Amirliği, (Editör: Kurthan Fişek), a.g.e., s. 158- 159.

24 Tamer, Mustafa, “Çeşitli Yönleriyle Mülki İdare Amirliği Mesleği”, İdarecinin Sesi Dergisi, Sayı: 32, Mart 1992, s. 46.

bağlamak doğru değildir. Burada karşılaşılan değişim, tek tek kişileri, hatta kurumları da aşan, tarihi ve sosyolojik şartların değişmesine paralel olarak ortaya çıkan, temelde tüm devlet ve toplum yapısıyla bağlandı olan bir değişimdir. Kısacası bir sistem sorunudur.

Mülki İdare Amirlerinin tarihten ve siyasi kültürümüzden doğan geleneksel ağırlıklarını tekrar kazanmaları ve kendileri için hukuki yapı içinde biçilen rol gereği toplum hayatında belirleyici ve itici bir güç haline gelebilmeleri, her şeyden önce sistemin genel yapısı içinde yapılması gereken temel reformların yapılması ve bu çevrede mülki amirliğinin, özellikle valiliğin “siyasi rant sağlayan” ve “siyasi rantla kazanılan” bir mevki olmaktan çıkarılmasının yanı sıra; meslek mensuplarının bizzat kendilerini değiştirme gayreti içine girerek slogancı yaklaşımlar ve ucuz kahramanlıklarla günü kurtarmak yerine, halkın beklentilerine gerçek anlamda cevap verebilmelerine bağlıdır.

Yine kabul edilmelidir ki, bir mesleğin toplum içindeki itibar ve gücü, mensuplarının şahsiyetlerine ve görevlerini gereği gibi yerine getirmelerine bağlı olarak yükselir. Bu bakımdan, bir bütün olarak mülki idare amirlerinin, uğradıkları güç ve itibar erozyonundan kurtulmak ve toplum kalkınmasında öncü güç durumuna gelebilmek için, toplumsal değişimin temelinde yatan başlıca dinamikleri iyi kavramaları, halkın kendilerinden ne istediğini çok iyi bilmeleri ve gerek mevzuat hükümleriyle öngörülen, gerekse halkın gelişen ihtiyaçlar karşısında kendilerine yüklediği görev ve yükümlülükleri yerine getirmek ve sorumlulukları üstlenmek konusunda çekimser davranmamaları gerekmektedir.²⁵

3.4.Vali Atamaları

İl İdaresi Kanunu, 3656 sayılı Kanun’un vali atanmasıyla ilgili hükümlerini kaldırmış, fakat Dahiliye Memurları Kanunu’ndaki atanmadaki usulü belirten maddeyi tekrarlamakla yetinerek herhangi bir şart koymamıştır. Devlet Memurları Kanunu da, valileri “istisnai memurluklar” içerisine alarak, genel atanma kurallarının dışında tutmuştur. Valilik, bir uzmanlık ya da meslek memurluğu sayılmamaktadır. Hükümet, belirli bir öğretim kurumunu bitirmiş olmasına bakmaksızın, istediği kimseyi vali olarak atamada “mutlak yetkiye sahiptir”. Belirli bir seçim usulü de konmamıştır. Öyle görünüyor ki, valiye verilen önem dolayısıyla hiç bir hükümet, atanacak olanı seçmek hususundaki hukuki serbestisini sınırlandırmak istememektedir. Genel olarak, memur olabilen herkes vali olabi-

²⁵ Saran, Ulvi, “Mülki İdare Amirleri: Toplum Kalkınmasında Öncü Güç Ya da Taşra Bürokrasisinin Trafik Görevlileri”, İdarecinin Sesi Dergisi, Sayı: 59, Eylül 1996, s. 25.

lir. Bir emniyet memuru için aranan özel şartlar bile vali olmak için gereksiz. Başka bir deyişle, hükümetin güvenini kazanmış olmak yetebiliyor. Öyle ki, valilik, genellikle, stratejik, politik mevki ya da itimat mevkii olarak nitelendirilmektedir.²⁶

Valinin önde gelen görevi halkın huzur ve güvenini sağlamaktır. Bu görevini ilde devletin ve hükümetin temsilcisi sıfatıyla yürütür. Bu nedenle Cumhurbaşkanı'nın onayı ile kesinleşen Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile atanır ve aynı usule göre görevden alınabilir. Burada iki husus dikkati çekmektedir.

1.Valiye devletin ve hükümetin temsilciliği yanında İl İdaresi Kanunu'nda her bakanın ayrı ayrı idari ve siyasi yürütme vasıtası fonksiyonu verilmiştir. Ancak bu, Anayasamızda belirlenmiş, demokratik, laik hukuk devleti ilkeleri doğrultusunda yürütmenin genel felsefesine uygun hareketi ifade eder. Siyasi partiler politikalarını içermez. Çok partili hayata geçişten bu yana valiyi politik kişi olarak görme alışkanlığı, gelişen demokrasi anlayışı ve yasalardaki tarafsızlık ilkeleri karşısında geçerliliğini kaybetmiştir. Vali, devlet temsilciliği ağır basan tarafsız devlet memuru niteliği ile sınırlandırılmış bulunmaktadır.

2.Vali, Devlet Memurları Kanunu'nda istisnai memurlardan sayılmıştır. İstisnai memur, müsteşar, özel kalem müdürü, özel danışman gibi kendisini atayan amir ile çok yakın özel ve hizmet ilişkisi bulunan ve genelde onunla giden görevlilere denir. Bu görevlilerin atanmalarında ve görevlerinden alınmalarında getirilen kolaylıkların ve serbestliğin nedeni budur. Oysa üzerinde devlet temsilciliği bulunan vali, geleneksel, köklü bir kariyere sahip olup atamaya yetkili amir durumunda olan hükümet tarafından her an serbestçe görevden alınabilecek istisnai memur kavramına tabi kılınamaz. Kanunun esprisinden ve Danıştay'ın hukuka aykırı atamalar için verdiği iptal kararlarından da bu yargıya varmak mümkündür. O nedenle vali atamalarında kişisel veya politik etki ve ilişkiden çok ehliyet, liyakat, kamu yararı gibi asıl niteliklerin ön planda tutulması hukukta ve kamuoyunda hakim bir zorunluluk haline gelmiştir.

Bu iki gerçekten, valinin salt politik kişi veya düz istisnai memur olmadığı ortaya çıkmaktadır.²⁷

Vali atanacakların en az altı aylık özel bir “Çağdaş Yöneticilik Eğitimi” ne tabi tutulması zorunlu olmalıdır. Valilerin yurtdışında eğitim görmeleri ya da en

26 Tosun, Mustafa, Türkiye’de Valilik Sistemi, TODAİE Yayınları, No: 118, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970, s. 30-31

27 Özer, Öner, “Vali Atamaları”, İdarecinin Sesi Dergisi, Cilt: VII, Sayı: 42, Kasım 1993, s. 37.

az üç aylık “görev gezisi” yapmaları tavsiye olunur. Valilerin; günün geçerli bir yabancı dili iyi derecede bilmeleri ile illerin özelliklerine ilişkin konularda özel eğitimlere (kurs ve seminerlere) katılmış olmaları tercih edilmelidir. Ayrıca valilerin, hizmet sürelerinin üç yıl sonunda yeniden kısa süreli “Yönetimdeki Gelişmeleri ve Yeni Uygulamaları Gösteren” seminerlere katılmaları, burada ülke ve yönetim sorunlarını yetkili akademisyenlerle birlikte görüşüp tartışmaları, kural haline getirilmelidir. Yönetimdeki gelişme ve yeni uygulamalarda periyodik olarak yayınlanacak broşürlerle valilere duyurulmalıdır.

Kanımızca valiler nitelik bakımından, çevresiyle iyi ilişkiler kurabilmeli, dürüst, tarafsız, yeniliklere açık, ikna yeteneğine sahip, sağduyu sahibi, sözüne güvenilir, bilgili ve yüksek kültür düzeyine, süratle ve isabetli kararlar verebilme yeteneğine sahip, sürekli kendini yenileyebilen, analiz ve sentez yapabilen, konuları izleyici karakterde kişiler olmalıdır.²⁸

Ayrıca; Fransa’da olduğu gibi bir güvence olarak valiliğe atamada mutlaka belli bir hizmet kıdemi ve olgunluğu aramalı ve en az 2 yıl geçmeden il valiliğinden alınarak pasifize edilmesi yoluna gidilmemelidir. Bu zaruret vali seçiminde daha dikkatli davranılması sonucunu doğuracaktır. Halen merkezde görevli vali sayısı 100’ün üzerindedir. Ömrünü bu mesleğe adanmış ve ilde onurlu biçimde Devleti temsil etmiş insanların siyasi takdirin yıllarca kurbanı olmasında ülke yararı yoktur. İnsan onuruna da yakışmamaktadır.²⁹

3.5.Vali Yardımcılığı

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile bütün illerde vali muavinliği kurulmuştur. Bu Kanunun 5 inci maddesinde vali muavinlerinin görevlerinden, 7 nci maddesinde atanmadan önce valinin görüşünün alınacağından, 57 nci maddesinde de il idare kuruluna başkanlık edebileceğinden söz edilmiş olup Kanunda görev ve yetkilerini belirten başka hüküm bulunmamaktadır. Bu Kanunun 5 inci maddesine göre “İllerde, valilerin tayin ve tespit ettiği işlerde yardımcılığını ve valinin bulunmadığı zamanlarda vekillliğini yapmak üzere muavinleri bulunur. Valiliğin yazı işlerinin düzenlenmesinden de vali muavinini sorumludur...”³⁰

Vali yardımcıları, valilik sistemi içinde yer alan üst yöneticilerdir. Bunlar en az altı yıl kaymakamlıkta bulunmuş ve hizmetin iki yılını yoksunluk bölgesinde

28 Ar,Fikret, A., İllerin Kuruluş ve Fonksiyonlarının Yeniden Düzenlenmesi, KAYA Projesi, TODAİE, 1990, s. 31.

29 Özer, Ahmet, a.g.e., s. 498.

30 İl Genel Yönetimi, Cilt: I,a.g.e., 1972, s. 129.

geçirmiş kaymakamlar arasından atanırlar. Vali yardımcıları, valiler tarafından kendilerine yetki aktarımındaki sınırlılık nedeniyle, çoğu durumda, rutin özellikli günlük havale ve imza işleriyle uğraşmaktadırlar.³¹

Toplum nazarında, Kaymakamlıktan sonra Vali Yardımcılığına atanan bir meslektaşımız “terfi etmiş, artık Valiliğe adım atmış” bir konumda bulunmasına rağmen, görev ve yetkilerinin kapsam ve sınırları yasal olarak belirtilmediğinden yetki ve görev kargaşasına ve karar verirken devamlı ikilemlere düşmeye mahkum edilmiş bulunmaktadır.

Vali Yardımcıları, günümüz Türkiye’sinin Kamu Yönetimi içerisinde mevzuatta görev yetki ve sorumlulukları açıkça belirlenmiş -birkaç büyük ilimiz dışında- Valilerimizin kendilerine vermeyi uygun gördükleri çoğu rutin iş ve işlemleri yapmaya çalışan, görev ve yetki sınırları kesin çizgilerle ayrılmadığı için de sık sık sıkıntılarla ve ikilemlerle karşılaşp güvensizliğe kapılan; Lojman, demirbaş ve binek aracı... teminindeki zorlukların getirdiği ezikliklere de maruz kalan, bir kısmı yaş ve sağlık nedeni ile ya da küskünlük içerisinde bulunmaktadır.

Öncelikle Vali Yardımcısını bu durumdan kurtarıp, mevzuat düzenlemeleriyle görev, yetki ve sorumlulukların sınırları açıkça belirtilmiş, iyi eğitilmiş, seçilmiş, liyakatli; uhdesinde verilen kamu kurum ve kuruluşların iş ve işlemlerini denetleme, verimliliğini ve etkinliğini artırmak için tedbirler alma, personel hakkında atama, sicil verme, soruşturma açma, ceza, ödül ve izin verme gibi konularda yetkili, konularına hakim, beşeri münasebetlerde yetenekli, fikir ve projeler üreten yapıcı, yaratıcı, aktif ve yol gösterici gerçek bir Mülki İdare Amirliği sınıfı mensubu haline getirmek gerekmektedir.³²

Vali muavinliği örgütünün gerçek anlamda valiye yardımcı ve valiliğe hazırlayıcı bir müessese olduğu kabul edilmeli gerekli kanuni yetki, sorumluluk ve maddi olanaklarla donatılmalıdır.³³

İldeki ilçe adedi, ilin coğrafi alanı, nüfusu, kamu hizmetlerinin türü ve yoğunluğu, sosyal, ekonomik, kültürel, turistik etkinliklerin sürekliliği ve çapları vali yardımcılığı adedinin saptanmasında başlıca ölçüler olmalıdır.³⁴

31 KAYA Projesi (Genel Rapor), a.g.e., s. 157.

32 Kahya, Fehmi, “Mülki İdare Amirliği İçerisinde Vali Yardımcılığı Müessesesinin Görev Yetki ve Sorumluluğu ile Sosyal Statüsü Bir İnceleme Denemesi”, İdarecinin Sesi Dergisi, Sayı: 34, Temmuz 1992, s. 38-44.

33 İl Genel Yönetimi, a.g.e., s. 130.

34 Ar, Fikret A., a.g.e., s. 31.

3.6.Merkez İlçe Yönetimi

İl İdaresi Kanununun 12 Mayıs 1964 tarih ve 469 sayılı Kanunla değişik 1 inci maddesi uyarınca da “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere, ilçeler de bucaklara bölünmüştür. “Böylece il, ilçe ve bucaklar merkezi idarenin örgütlendiği coğrafi birer bölüm olmaktadır.

Bu il, ilçe ve bucak idari bölümlerinin dışında “merkez ilçe” denilen ve gerek mevzuata gerekse idari literatürde öylece anılan itibari bölüm, bir coğrafi alan bulunmaktadır. Bu alan, il merkezi ile bunun etrafında olup diğer kaymakamlıklara bağlanmamış bucak, köy ve kasabaları kapsamakta ve diğer ilçelerde kaymakamlar tarafından yapılan görev ve hizmetler bu alanda valilerce yerine getirilmektedir. Böylece valiler, ilin genel yönetimine ek olarak merkez ilçeleri de bir kaymakam gibi yönetme durumunda kalmaktadırlar. Ancak, bir idari bölüm sayılmamakla beraber idari ve coğrafi bir vakıa, bir gerçek olan bu merkez ilçelerinin ne suretle yönetileceğine dair örgüt, yetki ve görev kanunu olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda açık bir hüküm yoktur. Bununla beraber 4 üncü maddenin “İl genel idaresinin başı ve mercii validir. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilat bulunur. Bu teşkilat valinin emri altındadır.” hükmü ile 9 uncu maddenin “ilin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten” valiyi sorumlu tutan fıkrası ile ilgili diğer hükümler karşısında valiyi ilin genel yönetimiyle birlikte merkez ilçenin de yönetiminden sorumlu ve bu konuda yetkili kabul etmek gerekmektedir.³⁵

Valilerin il merkezi ile, herhangi bir ilçeye bağlı olmayan bucak ve köylerin işleri üzerinde de doğrudan doğruya meşgul olmak ve bu suretle bir nevi kaymakamlık, hatta bucak müdürlüğü yapmak durumunda kalmaları ötedenberi tartışmalara ve tenkitlere yol açan bir konudur.

MEHTAP Raporunda, merkez ilçelerin kurulması şu sözlerle tavsiye edilmektedir: “... İllerde eksikliği çeşitli mahzurlar doğuran merkez kaymakamlıklarının kurulması çarelerinin araştırılması” lâzımdır.³⁶

İl merkezlerinin bulunduğu ve merkez ilçe olarak adlandırılan coğrafi alanlarda da bir mülki yönetim bölümü olarak, ilçe örgütü kurulmalıdır. Böylece il müdürlüklerinin yürütmekte oldukları rutin kamu hizmetleri ile bürokratik iş-

35 İç Düzen Yayınları: 8, a.g.e., s. 407-408.

36 Payashoğlu, Arif, a.g.e., s. 38-40.

lemler bu tür ilçe örgütlerine bırakılmış olacak ve rutin işlerin yükünden kurtulmuş olan küçük fakat güçlü il müdürlükleri de, uzman olarak valiye alanlarıyla ilgili teknik yardım ve danışmanlık hizmetlerini daha etkili bir biçimde yerine getirebileceklerdir.

Bu arada merkez ilçelere atanacak kaymakamların görev ve yetkileri açık olarak belirlenmeli, valilikle olan ilişkileri açıklığa kavuşturulmalıdır. Büyükşehir statüsü uygulanan illerin merkezine atanmış olan ilçe kaymakamlarının da valilerle olan ilişkilerinde görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak belirtilmesi gerekmektedir.³⁷

Halen yürürlükte olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunuyla merkez ilçenin bir mülki kademesi olarak kurulmasının kabul edilmediği, bu nedenle halen yürürlükte bulunan mevzuat açısından merkez ilçe teşkilatı dolayısıyla kaymakamlığının kurulmasının mümkün olmadığı, böyle bir teşkilatın kurulmasının kanuni düzenlemeyi gerektirdiği sonucuna varılmıştır.³⁸

SONUÇ

Mülki idarenin başta gelen örgütsel sorunlarından birinin de yetki ve sorumluluk arasındaki ikincisine yönelik dengesizlik olduğu anlaşılmaktadır. Kanun, tüzük ve yönetmelik gibi düzenleyici metinlerin getirdiği sorumluluk çerçevesine ek olarak “toplumun lideri ve babası” olmak gibi bir statünün getirdiği göreceli psikolojik sorumluluk yükü mülki idare amirlerinin sorumluluk alanını pek geniş bir alana yaymaktadır. Bu geniş sorumluluğa karşılık sahip olunan yetkilerin ise oldukça sınırlı olduğu görülmektedir. Bu sınırlılıklar arasında örgüt kapasitesinin yetersizliği, mevzuat engelleri, elemanların eğitim sorunu, yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin etkisizliği gibi etmenler yer almaktadır.

Örgütsel gelişmeye ilişkin son önemli sorun mülki idarenin taşra örgütünün içinde bulunduğu durumdur. Buradaki ana sorun da “aşırı merkeziyetçilik”tir. Tüm çalışmaların merkezde belirlenmiş olması, il ve ilçe düzeyinde planlama ve yönetimin etkisizliği gibi nedenler merkeziyetçi yaklaşımın belirgin aksaklıklarıdır. Bu açıdan çözümün merkeziyetçi yaklaşım yerine yetki genişliği ve devri ilkesine dayanan yerinden yönetimi güçlendirici bir yaklaşımın benimsenmesi olduğu söylenmelidir. Kısacası, tüm bakanlıklar taşra teşkilatına çok daha fazla

37 KAYA Projesi (Genel Rapor), a.g.e., s. 162.

38 Tam, Mustafa-Kahraman, Süleyman, “Merkez İlçe Kaymakamlığının Kurulup Kurulmayacağı”, T.C. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişlerinin 1993-1994 Kış Dönemi İnceleme-Araştırma Raporları, Ankara, 1996, s. 577-582.

yetki ve olanak aktarımında bulunmalıdırlar. Bu da merkez ile taşra arasındaki ilişki ve statüsünün yeni bir tanımını gerekli kılmaktadır; merkez ilke koyucu, kaynak planlayıcı ve tahsis edici ve denetleyici olurken taşra ihtiyaç belirleyici ve ihtiyaçları giderici bir yapıya kavuşturulmalıdır.

Mülki idare açısından önem taşıyan konulardan birisi de akademik araştırmaların nitelik ve nicelik açısından taşıdığı yetersizliklerdir. Gerçekten mülki idare ile ilgili araştırmalar sayıca son derece sınırlıdır. Yayınların çoğalmasını kolaylaştıracak ortak toplantı, seminer ve sempozyum gibi çalışmalar ise uzun süreden bu yana yapılmamaktadır. Kısacası dinamik bir tartışma ve fikir üretme ortamı kurulamamaktadır. Bu eksiklik içinde de çoğu kez temelli bir inceleme ve araştırmaya dayanmayan gelişigüzel düzenlemeler bir anda kodlaştırılabilmektedir.³⁹

İl sistemi ve yetki genişliği ilkesinden vazgeçilmemelidir. Ancak burada yapılması gereken en önemli düzenleme, bazı bakanlıkları kuruluş kanunlarına ya da çıkardıkları tüzük yönetmeliklerine koydukları, Valilerin yetkilerini kısıtlayan veya kaldıran hükümlerin, derhal kaldırılmasıdır. Devletin, Hükümetin ve Bakanların siyasi ve idari yürütme vasıtası olan Valilerin il sistemi içerisinde kullanılması gereken yetkilerinin sistemin özüne aykırı ve anlaşılabilir bir tutumla ısrarla merkezde tutulması, il sistemini malûl eden önemli sebeplerden birisidir.

Yetki genişliği ilkesinin önemli ölçüde zedelenmesine yol açan bu durumun düzeltilmesinin ildeki devlet hizmetlerinin daha etkin, verimli ve koordinasyon içerisinde yürütülmesi için zaruri olduğu değerlendirilmektedir.

Güçlü il, güçlü Türkiye demektir. Güçlü il, güçlü vali kavramı ile bütünleştirilmeli ve güçlü, etkin ve verimli bir il yönetimi ile de devletin halkı ile yerinde buluşturulması ve kucaklaştırılması sağlanmalıdır.⁴⁰

KAYNAKÇA

AR, A. Fikret, İllerin Kuruluş ve Fonksiyonlarının Yeniden Düzenlenmesi, KAYA Projesi, TODAİE, 1990.

ARUOBA, Çelik, “Bürokratik Kesim İçinde Mülki Amirlerin Yazgısı: Görelî Gelir ve Statü Gerilemesi”, Türkiye’de Mülki İdare Amirliği (Editör: Kurthan FİŞEK), Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi: 1, 1976.

39 Yaşamış, Firuz Demir, Yönetim ve Yöneticinin Temel Sorunları, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi: 4, Ankara, 1987, s. 48-52.

40 Yüksel, Alâaddin, “İl Sistemi ve Devletin Yeniden Yapılanması”, Yeni Türkiye, s. 252-253.

BEHLÜLGİL, Mefahir, İmparatorluk ve Cumhuriyet Döneminde İllerimiz İstanbul, 1992.

ÇOKER, Ziya, Yönetim ve Siyaset, Kazanlı Matbaacılık, İstanbul 1990.

ÇOKER, Ziya, "Mülki İdare Amirliği ve Geleceği", Türk İdare Dergisi, Sayı: 401, Aralık 1993.

DEMİREL, Galip, "Mülki idare Amirliğinin Bugünkü Durumu", Yeni Türkiye Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995.

GERAY, Cevat, "KAYA Yazanağı Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 2, Sayı: 9.

GERAY, Cevat, Semra CERİT, "2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yönetimsel Bölümleme", TODAİE, 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, Yerel Yerinden Yönetim Grubu Bildirileri, Ankara, 7-9 Mayıs 1997.

İl Genel Yönetimi, İçişleri Bakanlığı İç-Düzen Yayınları, No: 8, Ankara, 1972.

KABAALİOĞLU, Haluk A.Turan YILDIRIM, Türkiye'nin İdari Teşkilatı, Kazanlı Kitap Ticaret A.Ş., İstanbul, 1995.

KAHYA, Fehmi, "Mülki İdare Amirliği İçerisinde Vali Yardımcılığı Müessesesinin Görev Yetki ve Sorumluluğu ile Sosyal Statüsü Bir İnceleme Denemesi", İdarecinin Sesi Dergisi, Sayı: 34, Temmuz 1992.

Kamu Yönetimi Araştırması, KAYA Projesi (Genel Rapor), TODAİE, Ankara, 1991.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, MEHTAP Raporu, TODAİE Yayınları, 1966.

ÖZER, Ahmet, "Genel İdarenin Taşra Kuruluşları ve Mülki İdare Amirleri", Türk İdare Dergisi, Sayı: 401, Aralık 1993.

ÖZER, Öner, "Vali Atamaları", İdarecinin Sesi Dergisi, Cilt: VII, Sayı: 42, Kasım 1993.

PAYASLIOĞLU, Arif T., Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Çizerinde Bir İnceleme, TODAİE-DPT Ortak Yayını, Ankara, 1966.

SARAN, Ulvi, "Mülki İdare Amirleri: Toplum Kalkınmasında Öncü Güç Ya da Taşra Bürokrasisinin Trafik Görevlileri", İdarecinin Sesi Dergisi, Sayı: 59, Eylül 1996.

SENCER, Muzaffer, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Alan Yayıncılık İstanbul, 1992.

TAM, Mustafa, Süleyman KAHRAMAN, "Merkez İlçe Kaymakamlığının Kurulup Kurulamayacağı", T.C. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişlerinin 1993-1994 Kış Dönemi İnceleme-Araştırma Raporları, Ankara, 1996.

TAMER, Mustafa, "Çeşitli Yönleriyle Mülki İdare Amirliği Mesleği", İdarecinin Sesi Dergisi, Sayı: 32, Mart 1992.

TOSUN, Mustafa, Türkiye'de Valilik Sistemi, TODAİE Yayınları, No: 118, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970.

TUTUM, Cahit, "Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Bakımından Mevzuat Sorunu", Türkiye'de Mülki İdare Amirliği (Editör: Kurthan FİŞEK), Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi, 1976.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir, Yönetim ve Yöneticinin Temel Sorunları, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi: 4, Ankara, 1987.

YÜKSEL, Alâaddin, "İl Sistemi ve Devletin Yeniden Yapılanması" Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995.

KÜRESEL REKABET VE SOSYAL DEVLET

Kadir KOÇDEMİR*

Sanayileşmenin geldiği noktada geleneksel mesleki kazanç tarzının kaybolmasını ifade etmek için kullanılan 2/3 toplumu politika, basın ve kamuoyunda bir realite olarak görülüyordu (Afheldt 1998: 4). Son zamanlarda kapitalizmdeki yaşanan gelişmenin bu kavramı geçersiz hale getirdiği ve bunun yerine 20'ye 80 toplumu kavramının kullanılması gerektiği söylenmeye başladı. Buna göre, gelecek iki çift rakam ve bir kavramla ifade edilecektir: “20'ye 80” ve “tittytainment” yalancı emzik. Gelecek yüzyılda aktif nüfusun % 20'si dünya ekonomisini sürdürmek için yeterli olacak, daha fazla işgücüne ihtiyaç olmayacaktır. Bütün malların üretimi ve yüksek değerde hizmetlerin yerine getirilmesi için aktif nüfusun beşte biri yeterli olacaktır. Bu % 20 hayata, kazanca ve tüketime aktif olarak katılabileceklerdir. Bu katılımın hangi ülkede olduğu hiç önemli değildir.

Peki geri kalanlar? Çalışmak isteyen % 80 herhangi bir iş bulamayacak mı? Amerikalı yazar Jeremy Rifkin “İşin Sonu” isimli kitabında “aşağıda kalan % 80'lik kesim, kesinlikle ciddi problemlerle karşılaşacak” diyor. Bazılarına göre geleceğin meselesi “to have lunch or be lunch” yemek için bir şeye sahip olma veya yem olma şeklinde belirecektir. Daha şimdiden orta sınıfı bulunmayan zengin ülkelerden bahsediliyor ve kimse itiraz etmiyor.

Bu tartışmalar arasında “tittytainment” yalancı emzik kavramı 20'ye 80'den daha fazla kariyer yapmaktadır. Bu kavramı Zbigniew Brzezinski oyuna dahil etti. Dört yıl müddetle Carter'ın danışmanlığını yapan yazar, jeo-stratejik meselelerle uğraşıyor. Ona göre “tittytainment, “entertainment” ve amerikanca göğüs anlamında kullanılan “tits” kavramlarının bir kombinasyonudur. Bu kombinasyonla potansiyel tehlike durumundaki % 80'nin, tehdit olmaktan çıkarılması kastedilmektedir.

Uzmanlar uzunca zamandır bu yalancı emzik oyununun hangi dozda ve ne şekilde olacağı tartışıyor. Refah içindeki beşte bir nasıl olur da geride kalanları meşgul edebilir? İşletmelerin sosyal meselelere angaje olması globalleşen ve rekabetin kızıştığı dünyada mümkün gözükmemektedir. O halde işsizler için başkaları düşünmelidir. Burada akla fahri oluşumlar, komşu yardımı, dernekler ya da spor kulüpleri gelmektedir. % 80 bunlarla, ucuz temizlik, sosyal yardım vb. işlerle meşgul olmalıdır.

Hans-Peter Martin/Harald Schumann,

Die Globalisierungsfalle

-Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand,

s. 12-14.

*İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı

1.GİRİŞ

Yaşadığımız yüzyılın son dönemleri içinde dünyanın ve batılı toplumların yaşadığı dönüşüm sosyal bilimlerde eski analiz araçlarının ve kavramların yeterliliklerini kaybetti. Mevcut sosyal yapıyı ifade etmek için ultra, post, geç, ötesi gibi mevcut tanımlamalara önek ya da sonekler konulmaya, ya da risk toplumu, küresel toplum, bilgi toplumu, 2/3 toplumu, 20'ye 80 toplumu vb. yeni kavramsallaştırmalara gidilmeye başlandı. Yeni dönemi ifade etmek için tarihin sonu, medeniyetler savaşı, yeni dünya düzeni, virtüel ekonomi, moleküler iç savaşlar, sosyal kutuplaşma, global kentler, gettolaşma, imparatorusuz imparatorluklar gibi kavramlar da kullanılır oldu.

Tarihi perspektif içinde bakıldığında dış ticaretin artması, sanayileşme, iletişim ve ulaşım araçlarında gelişme, finansman piyasalarının ekonomi içinde ağırlıklarının artması süreci 16. yüzyıla kadar uzanmaktadır. Ancak bu konulardaki gelişimin 1960'lı yıllardan sonra önemli bir ivme kazandığı görülmektedir.

1989'da, Fransız İhtilalinin 200. yılında, reel sosyalist devletlerin sona ermesi iki sistem arasındaki mücadeleyi sona erdirmişti. Bu, dünya tarihinde bir yön değişikliği demektir. Batı, ilk anlarda zafer sarhoşluğu içindeydi. Ne var ki, 90'lı yıllar korku senaryolarını da ihtiva eden küreselleşme tartışmalarına sahne oldu. Doğu bloğunun yıkılması ve kendi ekonomi ve toplum modelinin küreselleşmesi gibi çifte zafer yaşayan Batının kendisinde önemli problemler yaşanır olmuştur. Bu, Batı değerlerinin (piyasa ekonomisi, sanayileşme, demokrasi, bilimsellik ve sekülerlik) önünde sınır kalmadığı bir dönem için paradokstu (Messner 1997: 27-37).

Piyasa ekonomisi ve sanayileşme refahı artırmakla birlikte, başta çevre olmak üzere birçok probleme neden oldu. Geleneksel meslek tarzlarının küresel gelişmelerle tehdit edilmesi, sosyal dayanışmayı tehlikeye soktu. Demokrasi bir çok ülkede sadece şekli olarak uygulanır hale geldi. Artık, bilimsel ilerlemeler otomatik olarak gelişmenin motoru olarak kabul edilemiyordu. Hatta, genellikle bilim bir tehdit unsuru olmaya başladı. Nihayet, sekülerizm hem fundamentalizme yol açtı hem de "piyasa dini"nin (Messner 1997: 28) ortaya çıkmasına engel olamadı. Batı, dünya üzerindeki liderliğini, hem ekonomi hem de kültür alanındaki hegemonyasını kaybetti. Yeni teknolojiler ve organizasyon formları Japonya ve diğer yeni "kaplanlar"dan çıkıyordu. Bu bölgeler, aynı zamanda Batı ekonomileri için verimli bir ekonomik faaliyet alanıydı.

Bu arada küreselleşme kavramı tartışmalarda önemli bir yer tutmaya başladı. "Küreselleşmenin gerekleri" çok sayıda sıkıntıya tahammül edilmesi, her ge-

çiş döneminin olduğu gibi bu geçiş döneminin de anlayışla karşılanması, geleceğın, mutlu ve müreffeh dünya toplumu karşısında yaşananların pek bir öneminin olmadığını, önemli olanın intibak konusunda gerekli adımların atılması olduğunun kabullenilmesi demektir.

Bu gereklerin başında da, sosyal devlet anlayışının yeni dönemin şartları dikkate alınarak yeniden gözden geçirilmesi ve ülkelerin küresel rekabetteki konumlarını zaafiyete uğratan sosyal güvenlik sistemlerinin rasyonalize edilmesi gelmekteydi.¹ Bu çalışmada Batı toplumlarında yaşanan değışimler ve tartışmalar ele alınarak ülkemiz bakımından anlamlı ara sonuçlara ulaşılmaya çalışılacaktır.

II.SOSYAL DEVLET

Sosyal devlet anlayışı iki dünya savaşı arasında yaşanan acı tecrübelerin bir ürünüdür (Maurer 1990: 16). Bu anlayış, devletin toplumun bütünlük içinde devamına yönelik olarak, işçilerin korunması (çalışma saatleri, işyeri ve tehlikelerden koruma, ücretler, iş hukuku, belirli çalışanlar için özel koruma tedbirleri, organların teşkili ve güvenceye alınması), istihdam piyasası politikası (kurumsallaşan ve organize olan istihdam piyasasında serbestliğın temini, iş bulma, danışmanlık, mesleki danışmanlık, eğitim, mobilizasyonun teşviki, iş güvencesi, tam istihdam politikası), işçilerin yönetime katılması, sosyal yardım, konut politikası, aile koruma, gençlik ve yaşlılık politikaları, orta sınıfın korunması, servet politikası gibi düzenlemelerle (sosyal politika tedbirleri) aktif olmasını gerektirir. Sosyal devlet ilkesi, devlete sosyal dengenin sağlanması, vatandaşlar için çağın standartlarına uygun asgari bir hayat seviyesini mümkün kılan adil bir sosyal düzenin gerçekleştirilmesi yükümlülüğünü ve hakkını vermektedir (Avenarius 1990: 433). Hukuk devleti ilkesi, sadece vatandaşların - haklarını kullanma durumunda olup olmadıklarını dikkate almadan- kanun önünde eşitliğini gerektirirken, sosyal hukuk devleti vatandaşların bu haklarını kullanabilecek asgari standartlara ve gerekli güvencelere kavuşturulmasını gerektirmektedir. Çünkü, ancak bu şekilde demokrasilerin diktatör üretmesi önlenabilir (Stein 1991: 233; Zippelius 1991: 341). Mesela, sözleşme hürriyeti bakımından, işçi ve işveren arasında kriz dönemlerinde kanuni olarak garanti altına alınmış olsa bile (hukuk devleti), eğer gerekli sosyal düzenlemeler yapılmadıysa pratikte bir hürriyetten söz etmek mümkün değildir. Bunun için sosyal devlet sadece hukuki eşitliğin de-

1 Batı ülkelerinde geçen yüzyılın revaçta değeri olan rasyonellik topa tutulmakta, kapitalizmin vahşî yüzünün maskesi olarak suçlanan sosyal devlete eski muarızları sahip çıkmakta, geçen dönemde enternasyonalist olanlar şimdi millî devleti müdafaa etmekte, millî devletten yana olanlar ise küresel değerlerden söz etmektedir.

ğil reel çeşitliğin de sağlanması üzerinde durur. Asgari ücret, iş hukuku, işsizlik sigortası, sosyal yardım, sosyal sigorta gibi düzenlemelerin yapılmasını öngörür.

Sosyal devlet ilkesi, bireysel ve kolektif güvenliği, sosyal adaleti, bireyler ve nesiller arasında etkin dayanışma formlarını garanti altına alır ve teşvik eder (Die Gruppe von Lissabon 1997: 69-79). Sosyal devlet, ekonomik büyümenin mümkün olduğunca asgari sosyal maliyetle gerçekleşmesini ve kapitalizmin geniş bir kabul görmesini temin eder. Modern endüstri toplumlarının ekonomik, politik ve kültürel sağlıklı gelişiminin başta gelen şartlarından biridir.

Sosyal güvenlik sistemi aşağıdaki amaçların gerçekleştirilmesine yöneliktir:

1.Çalışma hakkı (tam istihdam, ömür boyu iş, çalışma şartlarının iyileştirilmesi -ücretler, ücretli tatil, haftalık çalışma saatleri, karar almaya katılma)

2.Yoksullukla mücadele (asgari ücret, sosyal kutuplaşma ve yoksullukla mücadeleye yönelik diğer uygulamalar)

3.Risklerden koruma (Lampert 1996: 220) (işçilerin ve onların aile bireylerinin hastalık, kaza, ölüm ve işsizliğe karşı korunmasına yönelik sosyal sigortalar sistemi)

4.Fırsat eşitliğinin sağlanması (eğitim ve meslek öğrenme-geliştirme, ulaşım, kültür, boş zaman faaliyetleriyle ilgili harcamalar, geri kalmış bölgeler, sosyal gruplar veya azınlıklar için teşvik uygulamaları)

Sosyal güvenlik sistemine yukarıdakilerin yanında savaş kurbanları güvenliği, sosyal yardımlar ve diğer sosyal transferler (konut, eğitim ve aile politikası gibi) de dahildir. Sosyal sigortaların diğer sigorta sistemlerinden farkı, burada saf ekonomik risk-maliyet-prim hesaplamalarının yapılmaması ve sigortanın kanuni mecburiyete tabi oluşudur. Hem ödenecek primler, hem de risk halinde sunulacak hizmetler tamamen sosyal kriterlere göre hesaplanır. Çoğu zaman, sistemin finansmanı primlerle değil vergiler ya da vergi benzeri diğer devlet gelirleriyle sağlanır.

Batı dünyasının bütün sanayi toplumlarında sosyal devletin gelişmesi artan sosyal hizmetlerle gerçekleşti. Bu oran Almanya'da 1950 yılında % 17,1 iken, 1960'ta % 22,8'e, 1970'te % 26,5'e ve 1980'de % 32,6'ya yükseldi (Lampert 1996: 430).

Sigorta sisteminin sebepleri olarak şunlar gösterilmektedir:

1. Günümüz ekonomilerinde insanların çoğunluğu varlıklarını devam ettirmek için emeklerini değerlendirmeye mecburdur. İşbölümü temelinde organize olmuş, yüksek derecede uzmanlaşmış, tarımsal olmayan gü-

nümüz toplumunda geçici ya da daimi gelir kaybı, çalışanların hayatlarını sürdürmelerini doğrudan tehdit etmektedir.

2.Sanayi toplumunun yaygın aile biçimi, aile üyelerini risklere karşı korumak için çok küçüktür.

3.Güvence ihtiyacı içinde olanların çokluğu sebebiyle dini, cemaate dayalı, kentsel ve mahalli yardım kuruluşları yeterli koruma sağlayamamaktadır.

4.Risklerin özel sigortacılık yoluyla karşılanması çok sayıda insan için mümkün değildir.

5.Ekonomik faaliyetlerin istikrar içinde yürütülmesi, işgücü verimliliğinin sürekli artırılması ancak işçilerin ve geniş halk kesimlerinin sosyal güvenlik sistemi içine dahil edilmeleriyle mümkündür.

III.KÜRESELLEŞME

Küreselleşme, giriş kısmında da belirtildiği gibi, dünyanın içinde bulunduğu dönemle ilgili isimlendirmelerden biridir. Bu kavram tartışmalarda ve yayınlarda o kadar çok ve farklı anlamlarda kullanılmaktadır ki, bir sınırlandırmaya gidilmesi zorunlu görülmektedir. Öncelikle küreselcilik (globalimi), küresellik ve küreselleşme arasında bir ayrımın yapılması gerekmektedir (Beck 1997 a: 5-9). Çünkü yapılan tartışmaları genellikle küreselcilik -ya da tepki olarak anti-küreselcilik- belirlemektedir.

Küreselcilik (globalizm) piyasa ekonomisi ve neo-liberalizm ideolojisinin günümüzde aldığı isimdir. Bu yaklaşım, küreselleşmenin çok boyutluluğunu sadece (doğrusal) ekonomik boyuta indirgemekte, ekolojik, kültürel, politik, sosyal boyutları görmezden gelmektedir. Bu anlayış sosyal yapısı, kültürü, üniversiteleri, dış politikası, gençliği, tarihi ve tabii varlıkları ile ülkeleri, birer işletme kabul etmekte ve yönetime işletme ekonomisi ilkelerinin hakim olmasını istemektedir. Böyle olunca küresel rekabetteki durumun iyileştirilmesi en önemli hedef olmaktadır (Beck 1997 a: 5).

Küresellik sınırlandırılmış mekanların fiktif halde olması, hiçbir ülkenin, grubun kendisini diğerlerinden tecrit edememesi halidir. Dünya bakımından hemen her zaman küresellik söz konusu olmuştur. Ancak, son yıllarda ulaşım, iletişim ve teknolojiye değişimler küreselliği daha da yoğunlaştırmıştır.

Küreselleşme ise sık -ve genellikle yanlış- kullanılan, nadiren izaha kavuşturulan, istismara müsait ve politik olarak en etkili kavramlardan biridir. Bu bakımdan küreselleşmenin -iletişim tekniği, ekoloji, ekonomi, çalışma organizas-

yonu, kültür ve sosyal yapı ile ilgili- farklı boyutlarının ortaya konulması gerekmektedir.

Küreselleşme bir süreci ifade eder. Son yıllarda içinde yaşadığımız devri ifade etmek için çokça kullanılan post, türbo, ultra, ileri, geç, gelişmiş, ötesi gibi kavramlardan (postizm) (Beck 1991: 55) farklı olarak mevcut sosyal tanımlamalara atıfta bulunmayan yeni bir kavramdır.

Küreselleşme kavramı tartışmalarda (Altwater 1996; Henzler 1992; Lewis 1992; Leibfried 1997) ilk önce çevre problemlerinin global bir mahiyet kazanması üzerine kullanıldı. Ekolojik riskler mekan olarak sınırlanamıyor, zaman olarak geri döndürül emiyorlardı ve çıktıkları mekanla bağımlı değillerdi. Risk ağı ve risk zincirleri oluşturuyorlar, failler ve mağdurlar arasında dünya çapında bir dayanışmayı gerektiriyorlardı (Hengsbach 1997: 3-12). Başka bir ifade ile küresel risklerdi.

Küreselleşme ile ikinci olarak, gelişmekte olan ülkelerin batı modeli çerçevesindeki gelişmeleri kastedildi. Bu süreç içinde geleneksel kültürler yok olmaya başlayıp, kapitalist pazar ekonomisi sistemi ve “şekli bir demokrasi” yaygınlaşıyor, az gelişmiş ülkeler gelişmiş batılı, sanayileşmiş ülkeler tarafından belirlenen dünya pazarına bağımlı hale geliyorlardı.

Küreselleşme üçüncü olarak sanayileşmiş ekonomilerin gelişmekte olan ülkelere yayılmalarının bir “geri etkisi” olarak anlaşıldı. Yeni gelişen ülkelerin dünya pazarında artan entegrasyonları ve rekabet kabiliyetleri ile bunun neticesinde münferit işletmelerin, branşların ve bölgelerin hissettiği keskin bir uyum baskısı söz konusuydu. Diğer bir ifadeyle mevcut küreselleşme baskısı, karşı bir baskının oluşmasına neden olmuş ve böylece, ucuz işgücü ve nüfus avantajına sahip olan başta Güney Asya olmak üzere dünyanın bazı geri kalmış bölgeleri dünya ekonomisi içinde ağırlık sahibi olmaya başlamışlardı.

Kavram konusundaki farklı tarifler ve ihtilaflar bir yana, küreselleşme denilince genellikle, ekonomik faaliyetlerin dünya çapında birbirine bağlanması, bağlantılı hale gelmesi anlaşılmaktadır. Buna göre küreselleşme sermaye, yönetim, istihdam, bilgi, doğal kaynaklar ve organizasyonun uluslararası hale geldiği ve tam anlamıyla karşılıklı bağımlılaştığı (Brzezinski 1996: 155; Mohammadi 1991: 323) bir ekonomik ve siyasal yapılanmadır (Castells 1993: 249). Bu yeni yapılanma içinde ekonomik rekabetin zemini milli ekonomiler olmaktan çıkarak dünya gezegeninin (globus) tamamı haline gelmiştir.

Nigel Thrift’e göre küreselleşme kavramı 5 süreçle ifade edilebilir (Friedrichs 1997: 3):

•Kredi araçlarının temini, dağıtımı ve kullanımında gittikçe artan bir merkezileşme ve buna bağlı olarak finansmanın üretim üzerindeki hakimiyetinin artması.

•Bilgi yapısının ve uzmanlık sistemlerinin öneminin artması,

•Global oligopollerin gittikçe dünya sistemi içinde belirleyiciliğinin ve öneminin artması,

•Transnasyonal bir işadamları sınıfının ortaya çıkması,

•Millî devlet gücünün küreselleşmesi ve transnasyonal bir ekonomik diplomasinin ortaya çıkması.

Martin Albrow küreselleşmeyi “dünya insanların tek bir dünya toplumunda bütünleştirilme süreçleriyle ilgili” görmektedir. Teorinin mucitlerinden biri sayılan Roland Robertson’a göre ise küreselleşme “tek bir mekan olarak tüm dünyanın kristalleşmesi, global insan şartlarının açığa çıkışı ve dünya bilinçliliğidir (Khonder 1997: 67).”

Küreselleşme kavramının dayanakları (uluslararası ticaretin artması, millî sınırların ortadan kalkması, millî devletlerin belirleyiciliğinin ve sosyal düzenleme imkanlarının yok oluşu, finansman piyasalarının yaygınlaşması, doğrudan yabancı yatırımların artması, ekonominin reel üretimden bağımsız virtüel ekonomi haline gelmesi, bilgiye ulaşma ve bilgiyi yaymada hiçbir engelin kalmaması, bireylerin, malların, sermayenin serbest dolaşımının sorunsuz bir biçimde gerçekleştirilmesi, tek bir dünya toplumunun ortaya çıkması, gelişmişlik farklarının ortadan kalkıyor olması...) konusunda somut verilere dayanan aleyhte bulgular bulunmakla birlikte (Guttmann 1996: 183; Strange 1986; Mahnkopf 1996; Hartel 1996: 42; Khonder 1997: 67), konu itibarıyla bunlar burada ele alınmayacaktır. Ancak şu kadarı ifade edilebilir: Söylenenin aksine dünya insanların dolaşımı konusunda 19. yüzyılın çok gerilerindedir. Bilindiği gibi pasaport modern zamanların icadıdır. Hatta son zamanlarda çok belirgin bir biçimde gelişmiş batılı ülkelerin duvarları insanlar için aşılamayacak derecede yükseltilmektedir.

Netice olarak, sosyolojik anlamda küreselleşme şöyle tanımlanabilir: Küreselleşme mahallî kültürlerin ve geleneksel sosyal bağların çözüldüğü, millî devletlerin belirleyiciliğinin azaldığı, gruplar ve kişiler arasındaki her türlü ilişkinin kolaylaşıp yaygınlaştığı, üretimin ve bölüşümün yeni bir dönüşüm içine girdiği, gerek toplumlar arasında gerekse aynı toplum içindeki sürtüşmelerin yayılma tehlikesinin her zamankinden daha çok olduğu, sınırların ve geleneksel aktörlerin öneminin azaldığı, farklı bir bireyselleşmenin geçerli olduğu, geleneksel sosyal kurumların fonksiyonlarını yitirdikleri, dayanışmanın azaldığı, küresel ekono-

mik rekabetin belirleyici olduğu kendi değerler sistemini henüz ortaya koyamamış bir süreçtir.

IV.KÜRESELLEŞMENİN SOSYAL DEVLET ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Kara Avrupası ülkelerinde sosyal güvenlik sistemi, başta finansman meseleleri olmak üzere, nüfus yapısı, kadınların toplum içindeki konumları, çalışma biçimleri gibi alanlardaki değişimler sebebiyle son 20 yıldır politik tartışmaların daima ilk sıralarında yer aldı. Bu tartışmalarda daha çok sosyal güvenlik sisteminin reform ihtiyacı üzerinde duruluyordu. Ancak son yıllarda küreselleşmenin ve küresel rekabetin gerekleri de yer almaya ve eskisinden farklı olarak bizzat sosyal devletin kendisi sorgulanmaya başladı. Zorunlu sosyal güvenlik sistemleri ekonomik hayatı maliyetlerini artırıcı ve etkinliğini azaltıcı biçimde bürokratikleştiriyordu (Die Gruppe von Lissabon 1997: 67); ve serbest rekabeti zaafiyete uğratiyordu.

Sosyal devletin küçültülmesine İngiltere’den başlandı ve bunu diğer Avrupa ülkeleri takip etti. Sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi, deregüle edilmesi ve liberalize edilmesi gündeme geldi. Kamu harcamalarının -bilhassa sosyal güvenlik alanında- azaltılması, özel sektör yatırımlarının vergi indirimleri, mali ve diğer teşvik tedbirleriyle desteklenmesi, işletme ve gelir vergi oranlarının düşürülmesi, ücretlerinin dondurulması ve düşmesine göz yumulması, telekomünikasyon hizmetlerinin özelleştirilmesinin boyutlarının genişletilmesi, sendikaların zayıflatılması, ekoloji ile ilgili standartlarda uluslararası rekabeti engelleyen düzenlemelerin kaldırılması planlandı.

Bütün bu gelişmelerde, her ülkenin kendine özgü şartları bulunmakla birlikte, sonuçlar etkili oldu:

- 60’lı yılların sonlarında başlayan ekonomik kriz ekonomik aktörlerin kendi canlarının derdine düşmelerine ve agresif rekabet şekillerinin ortaya çıkmasına yol açtı.

- Üretim biçiminde dönüşüme yol açan teknolojik gelişmeler çok sayıda istihdam alanını gereksiz hale getirdi ve sanayi toplumunu dünya çapında sektörel ve bölgesel değişime tabi tuttu.

- Sosyal yapılardaki değişim (işçi sınıfının çözülmesi, orta sınıfın zayıflaması, yaşlı nüfusun oranının artması) (Roloff 1996:3)² bireysel ve fay-

² Almanya’da 1900 yılında 60 ve daha yaş üstündeki nüfusun toplam nüfusa oranı yüzde 8 iken, 1993 yılında bu oran yüzde 20’lere yükseldi. Bunların içinde kadınlardaki artış 4 kat, erkeklerde ise 3 kat olmuştur.

dacı değerlerin yükselmesine yol açtı.

- Nihayet sosyal güvenlik harcamaları finansman piyasaları ve diğer piyasalarda, üretim, firma stratejileri ve diğer müteşebbis faaliyetler üzerinde etkili olan rekabete dayalı küreselleşmenin önünde engel olarak görüldü.

Yukarıda da belirtildiği gibi, küreselleşme daha çok dünya ekonomisinin yayılması ve derinleşen işbölümünün kısa adı olarak kullanılmaktadır (Rieger 1997: 775). Bu durum, batılı gelişmiş ülkelerde ekonomi ve toplumun beklenmeyen ve öngörülmeyen istikametlere yönelmesi anlamına gelmektedir. Küreselleşme, bu ülkelerde dışarıdan gelen bir baskı olarak hissedildi. Yapılan analizlerde küreselleşme, refah devleti özelliklerini iyileştirme bir yana tam aksine bir geriye gidişi zorunlu hale getiren bir süreç olarak ele alındı (Kaufmann 1998: 4). Dikkatler Asya ülkelerinin rekabeti ve sermayenin mobilitésinin vatan bağı olmaksızın artması üzerine yoğunlaştırıldı. Asya ülkelerinin yükselişi batılı ekonomilerde yeni ve sert rasyonalizasyon tedbirlerini gündeme getirdi. İşletme ekonomisi anlamında verimlilik ve işletme rantabilitési ancak sosyal devlet anlayışı ile ilgili bedeller ödenmek suretiyle gerçekleştirilebilecekti.

Diğer yandan, devletler dayanışma ve ülkenin ekonomik faaliyetler için cazibesinin korunması temelinde yeni bir nasyonalizme yöneldiler: İhracat sübvansiyonları, kotalar, çalışma izinlerinin kısıtlanması, yabancı işçilerin haklarının daraltılması, mülteciler konusunda sert tedbirler bu ekonomilerin içe kapanmasına neden oldu. Tam istihdamın korunması tekrar gündeme geldi. Tarihi perspektiften bakıldığında, daha önceki ekonomik küreselleşme veya beynelmileleşme çabalarının sadece çok kısa süreler için geçerli olduğu, bu çabalardan sonra çok süratli bir biçimde tekrar kapanmanın gerçekleştiği görülmektedir (Rieger 1997: 774). Bu sefer de, aynı şeylerin yaşanıp yaşanmayacağını önümüzdeki yıllar gösterecektir.

Fakat, içe kapanma yönündeki bu eğilimler henüz belirleyici nitelikte değildir. Yeni rasyonalleşme baskısı daha belirgindir. Şirketler, maliyetler ve kuruluş yeri konusundaki yeni imkanlar temelinde sosyal yükün azaltılması talebinde bulunmaktadır. Ekonominin ve politikanın küreselleştiği, dünya çapında açık bir pazarın söz konusu olduğu, önümüzde neo-liberalizmin sınırsız hâzinelerinin bulunduğu ifade edilmektedir. Eğer bu yeni sürecin kaidelerine tam bir şekilde uyulur, geçiş döneminin kurbanlarına tahammül edilebilirse, neo-liberalizm genel bir refah getirecektir. Birçok ülkede bu paket ideolojinin sorgulanması tabudur. Liberal teoriye göre, ekonomi sadece ve sadece ekonomi için olmalı, sosyal devlet, çevre koruması, adalet gibi kriterlerle gölgelenmemelidir. Bunun için

Hayek “Sosyal piyasa ekonomisi piyasa ekonomisi değildir.” demişti (Afheldt 1998: 6). Sosyal düzenlemeler ve bunların uygulayıcısı devlet yeni dönemin ekonomisinde arzu edilmeyen şeylerdir. Bölüşümü düzenlemek isteyen, millî gelir içinde transfer harcamalarının oranı yüksek olan ekonomiler, sadece ekonomiye oriyente olmuş ekonomilerin gerisinde kalmak mecburiyetindedir.

Küreselleşmenin sosyal devlet anlayışı ve uygulaması üzerindeki etkilerini ele almadan önce mevcut durumun ve bunun sebeplerinin belirtilmesi gerekir.

Sanayi toplumlarının artan refahının temelinde sürekli artan işgücü verimliliği yatmaktadır. Ancak madalyonun bir de ters yüzü var:

1.Dünya çapında sanayileşme ile birlikte hızla yükselen işgücü verimliliği çoğu ekonomilerde işgücüne olan talebin aynı şekilde artmamasına yol açmaktadır.

2.İş verimliliğinin artması yatırımları da pahalı hale getirmiştir. Günümüzde bir kişilik istihdam alanı yaratmanın maliyeti sürekli artmaktadır.

3.Sermaye piyasalarının dünya çapında açılımı ile, sermaye sahiplerinin kendi ülkelerinde yatırımlar yoluyla elde edecekleri kâr ile hem ülke dışı yatırımlar yoluyla hem de hisse senedi-borsa finansman yatırımları yoluyla edecekleri kârların rekabeti gündeme gelmektedir. Yorulmadan ve risk almadan servetine % 10 gelir elde etme imkanı olan birisinin zarar etme riski de bulunan imalata yönelmesi rasyonel değildir. Hatta, yapılan bazı hesaplamalar işçilerin ikinci dünya savaşından sonra ücretlerini hisse senedi olarak almaları halinde bugünkü durumlarından çok çok daha ileride olacaklarını göstermektedir.

4.Finansman piyasalarından elde edilen gelirler vergiden muaf ya da düşük vergili olarak vergilendirilirken, ülke içi yatırımların vergilendirilmesi istihdam sağlamayı cazip olmaktan çıkarmaktadır. Netice: 1960 yılından bu yana sanayi toplumlarında istihdam alanları hemen hiç artmamıştır. Federal Almanya’da 1960 ile 1990 arasında çalışanların sayısı 26,063 milyondan 28,475 milyona (% 9) çıkmıştır. Ancak aynı zaman aralığında fiyatlardan arındırılmış değer olarak millî gelir % 150 oranında artmıştır. Bu bakımdan, tek başına büyüme işsizlik meselesini çözmemektedir.

5.İşçilerin yerini alan makinelerin (bu arada servetin ve gayrimenkulun) getirisi millî gelir içinde önemli bir yer tutmaya başlamıştır. Diğer taraftan sosyal güvenlik sistemi temel olarak işçi ve işverenlerin ödedikleri primlerden oluşmaktadır. Oysa bu makineler için prim ödenmemektedir.

6.Küresel rekabet devletin endüstri karşısındaki tutumunu zayıflatmıştır. Büyük holdinglerin iyi kuruluş yeri talepleri daima önem kazanmaktadır. Bu holdinglere peki denilmediğinde, holdingler ve istihdam alanları kaybedilmektedir. Kuruluş yeri olarak ülkenin büyük holdinglerin arzularına uygun hale getirilmesi vergi indirimlerinden, alt yapı yatırımlarından, ekonomik kontrolün azaltılmasından geçmektedir. Bütün bunlar da devlet borçlanmalarını artırmaktadır. Borçlar için faiz ödemeleri artmakta, bu ödemelerin yapıldığı kişilerin yatırımcı olmaması sebebiyle gelir dağılımı bozulmaktadır.

7.Eş zamanlı olarak uluslararası holdinglerin ödedikleri vergiler düşmektedir: Bu holdingler, yatırımlarını dış ülkelerde yapmakta, ülke içi gelirlerini maliyet olarak oralara transfer etmekte ve diğer yollarla vergi kaçırabilmekte ya da vergiden kaçınabilmektedir.

Bütün bunların sonucunda, başlangıçta sosyal olarak da başarılı olan klasik ekonomi politikası 70'li yılların başında ücretliler bakımından durma noktasına geldi. Son birkaç yıldır ücret seviyeleri düşmektedir ve düşmeye de devam edecektir. Çünkü rasyonalizasyon işçi çıkarma ve ücret düşürme, sigortasızlaştırma anlamına gelmektedir. Ülke nüfuslarının yarısından fazlasının herhangi bir tasarrufu bulunmamakta, buna mukabil servetin önemli kısmını nüfusun çok az bir kısmı almaktadır. F. Almanya'da bile nüfusun % 1'i servetin % 13'ten fazlasına hükmetmektedir. Neo-liberalizmin öncü uygulayıcıları olan ABD ve İngiltere'de ise durum daha da vahimdir. ABD'de bir işçi ile işverenin gelirleri arasındaki orantı 1970 yılında 1:7 iken bugün 1:40 olmuştur. İngiltere'de ise 1977'de 1:4 iken bugün 1:7'ye yükselmiştir. Her iki ülkede de eşitsizlikler 30'lu yıllardaki dünya ekonomik krizinden çok daha vahim boyutlardadır (Afheldt 1998: 5).

Ülkelerin refah seviyesi konusunda bu zamana kadar tek kriter olarak milli gelir kabul edilmekteydi. Oysa, bu konuda daha iyi bir kriter kitlelerin (ücretlilerin) satın alma gücüdür. 1950'den bu yana milli gelir doğrusal olarak yükselmektedir. Mesela, Almanya'da milli gelir 1978'ten 1989'a reel olarak % 23 oranında artmış, buna mukabil ücretlilerin durumu aynı kalmıştır. Son yıllarda ise, borsa indeksleri ve şirketlerin karları sürekli arttığı halde ücretler ve istihdam gerilemektedir (Afheldt 1998: 5).

Artan ticaretin ekonomik büyümeyi ve istihdamı da artıracığı yönündeki klasik iktisat teorisi öngörülerinin pratikte geçerli olmadığı görülmektedir. Dünya pazarı 70'li yılların başından bu yana patlama derecesinde ticarete açılmıştır. Ancak bu büyümeye yakından bakıldığında şunlar görülmektedir:

1.Bu müddet içinde hemen hiçbir sanayi ülkesinde arzulan ekonomik büyüme dünya ticaretinin sınırlı olduğu dönemlerdeki kadar artmamıştır.

2.Savaş sonrasında en büyük ekonomik büyüme oranları pazarlarını dışarıya kapayan -ve ekolojik bazı zararları göze alan- Japonya ve Kore gibi ülkelerde gerçekleşmiştir.

3.Sanayi ülkeleri ile gelişmekte olan ülkeler arasındaki mesafe, 1950 ile 1970 arasında kapanma yönünde bir gelişme gösterdiyse de neo-liberalizmin revaçta olduğu 80'li yıllarda tekrar açılmaya başlamıştır.

4.1970 ile 1980 arasında dünya ticaretinin üç katına çıkmasına paralel olarak sanayi toplumlarında işsizlerin sayısı 8 milyondan 20 milyona çıkmıştır (Martin 1997: 137).

5.Sanayileşmiş ülkeler genelde teknoloji-sermaye yoğun mallar ihraç etmektedirler. Bu malların maliyeti içinde işgücünün payı % 10 ile 20'si arasındadır. Bu ürünlerin ihracı halinde, bu oranlar kadar işgücü pazarlanmış olmaktadır. Gelişmekte olan ülkelere ise işgücü yoğun mallar ithal edilmektedir.

6.Artan ticaret ve bunun getirdiği işgücü rekabeti, gelişmekte olan ülkelerdeki geri standartların gelişmiş ülkelere de taşınmasına yol açmaktadır. Ticaretin artması karşısında gelişmiş ülkelerdeki kalifiye olmayan işçi ücretleri Çek Cumhuriyeti ya da Hindistan'dakinden daha fazla olamayacaktır. Bu durum sadece kalifiye olmayan işler için değil, aynı zamanda umut olarak görülen hizmetler sektörü bakımından da geçerli dir. Daha şimdiden, bilgisayar firmaları işlerini Hindistan'a ya da Doğu Avrupa ülkelerine göndermekte, havayolu şirketleri rezervasyonlarını Hindistan'da tutmaktadır. İktisat teorisinde bunun adı dış ticaret yoluyla üretim faktörleri fiyatlarının uluslararası düzeyde eşitlenmesidir. Aslında gelecekte ucuz işgücü cenneti olarak isimlendirilen bu bölgelerdeki ücretlerin daha da düşeceği beklenmektedir. Çin Ticaret Bakanının açıklamasına göre 2000 yılında sadece Çin'de 268 milyon işsiz olacaktır (Afheldt 1998: 7). 1995 yılında dünya çapında tahmin edilen işsiz sayısı 820 milyon kişidir.3 Avrupa'da resmi kayıtlara göre işsiz sayısı 18 milyon civarındadır (Berdholdt 1997a: 8).

7.Yeni dönemin rasyonelleşme tedbirleri arasında üretimin ucuz işgücü bölgelerine kaydırılması da yer almaktadır. Pratikte üretimin kaydırılması aynı zamanda talebin de kaydırılması anlamına gelmektedir.

3 ILO-Bericht, Süddeutscher Zeitung, 23.2.1995, s.23.

8.Böylece sanayi ülkeden gitmekte, buna mukabil ülkeye yeni işgücü gelmektedir. Yabancı ülke firmaları özellikle inşaat sektöründe ihaleler almakta ve kendi işçilerini beraberlerinde getirmektedirler. Bu şekilde gelen firmalar ve rekabet sebebiyle yerli firmalar (oto tamiri, taksi şoförlüğü, bilgi işlem, tezgahçılık gibi sektörlerde) iş akdi ve sosyal güvenliği olmayan kişileri çalıştırmaktadırlar. Part-time, parça başı, süreli vs. istihdam usulleri yeni dönemin mecbur kıldığı istihdam usulleri olarak takdim edilmektedir. Yapılan hesaplamalara göre, 2010 yılına kadar Almanya'ya Doğu Avrupa ve diğer gelişmekte olan ülkelerden 8 milyon kişi göç edecek ve nüfus 85,7 milyon olacaktır. Bunlara istihdam sağlanması, mevcut tecrübeler ve projeksiyonlara göre mümkün değildir. Zaten şimdiden yabancıların üçte biri sosyal yardım almaktadır. Bunların ciddi boyutlarda konut ve entegrasyon sorunları da mevcuttur.

Özetlemek gerekirse; demografik, teknolojik, ahlaki, mali değişimler sonucu sosyal güvenliğin sağlanmasında zaten önemli sıkıntılarla karşı karşıya kalan sosyal devlet, yüzyılın son on yılı içinde bir de küresel rekabet silahı ile donatılmış ve ideolojik olarak rakipsiz kalmış görünen neo-liberal ideolojinin (küreselcilik) baskısı altına girmiştir. Bu baskıda küresellik ve küreselleşme ile ilgili somut gelişmeler de rol oynamakla birlikte, mesele temelde ideolojik bir yaklaşım sorunu olup “toplum için ekonomi”den “ekonomi için ekonomi”ye geçişi dayatmaktadır.

V.SOSYAL DEVLETİN GELECEĞİ

Batıda ağızbirliği edilmişçesine sosyal güvenlik sisteminin reforma tabi tutulması gerektiği dile getirilmektedir. Ancak bu tartışmalarda kullanılan argümanlar sosyal güvenlikle ilgili değildir: Kimse sosyal sınırlamaların ve kutuplaşmanın ortadan kaldırılmasının, yoksulluğun, uzun süreli işsizliğin, konut meselesinin, meslek ve ailenin ahenginin sağlanmasının derdinde değildir. Aksine finans ve ekonomi politikasıyla ilgili argümanlar söz konusudur: Sosyal devlet yeniden dizayn edilmelidir, çünkü artık finanse edilemez hale gelmiştir. Topluma ve ekonomiye yük olmaktadır. Ülke ekonomisinin rekabet gücünü azaltmakta ve işsizliğin artmasına sebep olmaktadır. Sosyal devletin sınırlarına ulaşılmış hatta bu sınırlar aşılmıştır. Artık, gayri modern hale gelen sosyal devlet içinde sigorta, iş akdi ve istihdam usulleri ile ilgili olarak ekonomi biliminin kaidelerine uyulmak zorunluluğu vardır.

Sosyal devlet aleyhindeki görüşler şöyle sistematize edilebilir: Sosyal devlet anlayışı,

- Kamu finansmanına yük olmakta, borçlanma krizine ve harcamaların artmasına neden olmaktadır.

- Demografik gelişmeler (Leisering 1996: 13-22) neticesinde artan yaşlı nüfus mesele olmaktadır (Rolf 1996: 23-32).

- Daima yüksek vergiler ve primlerle çalışanlara yük olmakta ve onların yatırım ve hizmet arzularını olumsuz etkilemektedir.

- Çalışmadan yaşamayı, çalışarak yaşamaktan daha avantajlı hale getirmektedir. Böylece sosyal devlet çözmeye uğraştığı problemin bizatihi sebebi olmaktadır.

- Müteşebbislere yüksek prim payları ile yük getirmekte, ücret dışı ödemeler sebebiyle işgücü maliyetini artırmakta ve böylece ekonominin küresel rekabet gücünü tehlikeye atmaktadır.

- Vatandaşları kolektif bir sisteme zorlamakta, bu da çağımızın değişen değer ve normlarına (bizzat sorumluluk, bireysellik, hayat tarzlarının çeşitlendirilmesi gibi...) uymamaktadır.

Bunalımdan çıkış için yapılan teklifler birkaç noktada (Berthold 1997 a: 3-11) toplanmaktadır: Devletin mümkün olduğunca küçültülmesi, özelleştirme, sivil toplum örgütlerinin devreye sokulması... Sosyal devlet mevcut kurumları, hizmet prensipleri ve harcama hacmi ile çağdışı, istihdam krizinin, büyüme zaafının, ekonominin rekabetle ilgili risklerinin, kamu bütçesinin mali açmazlarının tek müsebbibi kabul edilmektedir. Bu kabulden çıkan politik sonuç oldukça basittir: Piyasa güçlerine yeniden yapılanma gücü vermek ve büyüme dinamiklerini serbest bırakmak için sosyal güvenliğin piyasa ekonomisi içinde sınırlandırılması gerekir. Yaşanan kriz ancak bu şekilde aşılabılır ve küreselleşmenin gerekleri yerine getirilebilir. Başka bir alternatif yoktur. Çünkü devlet “sosyal güvenlik” hizmetinin üretiminde eski avantajlarını kaybetmiştir. Bunun için işsizlik sigortası dışındaki hastalık ve yaşlılık sigortası özelleştirilmelidir. Mesela hastalık sigortasında devlet özelleştirmeye giderek, sadece asgari bir hizmet seviyesini garanti altına almalı, sigortalıların sigorta şirketlerini (primlerini aktararak) değiştirmelerine imkan verecek yasal zemini hazırlamalıdır (Berthold 1997 a: 9-11). Çünkü insanlar çok farklı hastalık sigortası taleplerine sahip hale gelmişlerdir. Yaşlılık sigortasında da uzun vadede sermaye ve sigortalama çözümleri bulunması anlamlı ve kaçınılmazdır. Böylece sosyal güvenlik hizmeti etkin ve ucuz üretilcektir. Sınırların ortadan kalktığı küresel rekabet ortamında zaten er ya da geç bunlar yapılacaktır. O halde ne kadar erken davranılırsa o kadar iyi olacaktır (Berthold 1997 b: 10; Soldwedel 1997). Hatta sadece sosyal devleti değil, demokrasinin kendisini de küresel rekabet bakımından ayak bağı gö-

renler vardır (Wagner 1997: 1062 vd.).

Bütün bu ideolojik söylemler bir yana, yukarıda da belirtildiği gibi sosyal yapıda meydana gelen önemli değişimler sosyal güvenlik sisteminin değişmeden aynen eskisi gibi devam etmesini imkansız hale getirmektedir. Çünkü bu sistem, ülkeler arasındaki farklılıklar bir yana, İkinci Dünya Savaşından sonra yaşanan nispeten istikrarlı ekonomik büyüme ortamına göre dizayn edilmişti. O dönemlerde sosyal güvenlik alanındaki ihmallerin demokratik sistemi nasıl krize sürükleyebileceği ve totaliter rejimlere zemin hazırlayabileceği henüz hafızalarda taptaze vaziyette durmaktaydı. Geçerli sosyal norm ve değerler bireyler ve nesiller arasında bir dayanışmayı gerekli görüyordu. Bireyler nazarında millî devlet, tasada ve kıvançta bir olarak yaşayabilecekleri tek organizasyondur. Her ne kadar sanayileşme eski mekan ve aile bağlarını değiştirse de, bireylerin mekanla ve sosyal çevre ile bağları yeni formlarda devam ediyordular. Zengini ve fakiri ile, işçisi ve işvereni ile herkesin aynı gemide bulunduğu inanılıyordu. Oysa, küreselleşme süreci, yukarıdaki açıklamalarda da belirtilmeye çalışıldığı gibi, mekan, zaman, sosyal normlar ve değerler, ekonomi, ahlâk gibi alanlarda çok ciddi değişimlere yol açtı. Millî gelirdeki büyümenin sosyal refahı artırma etkisi oldukça geriledi. Hatta, sosyal refah ile millî gelir artışı arasındaki fonksiyonel bağ ortadan kalkmaya başladı. Şirket kârları ile işsizliğin birlikte arttıkları bir dönem başladı. Sosyal dayanışma eski anlamını yitirmeye başladı. Bireyselleşme ve faydacılık geçerli ve genel kabul gören değerler haline geldi.

Sosyal devlet anlayışının devamı ve sosyal güvenlik sistemlerinin yeni şartlara göre reforma tabi tutulması konusunda farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Bu yaklaşımlardan bir kısmı mevcut Kara Avrupası geleneğinin sürdürülmesi üzerinde dururken, bazıları da Amerikan modelinin uygulanmasından yanadır. Amerikan modeli neo-liberal söyleme de uygun düşmektedir. Ancak, Amerika'nın bazı kendine özgü şartları vardır (Murswieck 1998: 33-45).

Amerika kara Avrupası ülkelerinden daima farklı olmuştur. Bu durum sosyal güvenlik sistemi, yaşlılık, hastalık, kaza, işsizlik ve bakım riskleri bakımından da geçerlidir. Aslında Amerika Avrupa standartlarına göre değerlendirildiğinde bir sosyal devlet değildir (Murswieck 1998: 33). Ama, bu hiçbir şekilde devletin sosyal politikasının olmadığı anlamına gelmez.

Aşağıdaki satırlarda çıkış yolunun Amerikan modelinden geçtiğine inananların yaptıkları vurgulamalarla Amerikan sisteminin nasıl aktarıldığı gösterilmeye çalışılacaktır (Murswieck 1998: 33-45).

Amerika'da sosyal politika bakımından başlangıç noktası 1935 yılında ka-

bul edilen Sosyal Sigortalar Kanunu (Social Security Act) dur. Federal devlet, Amerikan tarihinde ilk defa bu kanunla milli ve homojen bir sosyal sigorta sistemi konusunda sosyal politika sorumluluğu üstlendi. Daha önceleri sosyal güvenlik özel sektörün ve askeri personel için de eyaletlerin ve mahalli idarelerin sorumluluğundaydı. Gerçi, bu tarihten önce de eğitim, aile, çocuk bakımı konuları ile eski muhariplere yönelik sosyal harcamalar vardı. 1935'teki kanun aslında yaşlılık sigortasını düzenliyordu. İşsizlik sigortası eyaletlere aktarıldı. Sosyal yardım ise karma finansman metoduyla ve bakıma muhtaç yaşlı insanlar, körler ve çocuklar gibi belli gruplarla sınırlı olarak uygulanıyordu.

Amerika'da sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamalarının kamu harcamalarının tamamı içindeki oranı % 61, federal devlet bütçesi içinde % 60, eyaletler ve mahalli idarelerin bütçeleri içinde ise % 81 civarındadır.⁴ Ancak bu harcamaların büyük bölümü yaşlılık sigortası için yapılmaktadır. Avrupa Topluluğu üyesi ülkeler ortalaması yaşlılığa bağlı sosyal güvenlik harcamaları oranı % 7,7 iken, bu oran Amerika'da % 3,54 düzeyindedir. Sistemin özünü yaşlılık ve hastalık sigortası oluşturmaktadır. İş kazaları ve işsizlik sigortası eyaletlere bırakılmıştır. Federal devlet uzun süreli işsizlerle ilgili yardımda bulunmaktadır. Amerika'da vergi sevilmediği için yeni reformlar ve bu arada Clinton'un sağlık reformu gerçekleşemedi.

Sosyal hizmetler bilindiği gibi primlerle değil, vergi ya da vergi benzeri gelirlerle finanse edilir. 1993 yılında yapılan bir araştırma yaklaşık 80 farklı gruba yönelik 223 milyar \$ (Federal devlet bütçesinin % 16'sı) sosyal yardım yapıldığını, bunun % 65'lik kısmının (145 milyar \$) 5 önemli alanda gerçekleştiğini ortaya koymuştur: Yoksullar için hastalık yardımı (Medicaid), gıda yardımı (Food Stamps), küçük çocuklu ailelere yardım (AFDC), yaşlı, kör ve sakatlara yardım (Supplement Security Income <SSI>) ve Housing Assistance.⁵

90'lı yıllarda, sosyal problemleri politik ve sivil toplum örgütlenmeleri yoluyla çözme geleneğine sahip olan Amerikan toplumunda bu durumun yeterliliği sorgulanmaya başladı. Vatandaşların politik ve sosyal yönelimlerinde bir azalma gözlemlendi (Murswieck 1998: 42). Devlet karşıtı tutum, meselelerin çözümünde zafiyete yol açtı. Ancak fahri faaliyetler bakımından aynı şey söylenemez. Ya-

4 Kaynak: Statistical Abstract of the United States 1995, s. 374 ve 1997, s. 372. Bilgi, Axel Murswieck, "Die Sozialpolitik der USA: ein Weg für die Zukunft?", in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 18 (1998), s. 35'den alınmıştır.

5 General Accounting Office, Opportunities to Consolidate and Increase Program Efficiencies, Report GAO/HEHS-95-139. Bilgi, Axel Murswieck, "Die Sozialpolitik der USA: ein Weg für die Zukunft?", in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 18 (1998), s. 39'dan alınmıştır.

kın tarihlerde yapılan bir araştırma Amerikalıların % 68'inin üye olarak ya da bağış yaparak politik olmayan örgütlerin içinde yer aldığını göstermiştir. Amerika devlet kilisesi olmamasına rağmen dindar bir ülkedir. Sosyal sahada cemaatler, aile ve okulun yanında büyük rol oynamaktadır. Gayri politik organizasyonlara üyelik konusunda Amerikan toplumu uluslararası kıyaslamalarda hep başı çekmektedir. Amerikalıların % 82'si herhangi bir organizasyona üyedir ve bunların % 60'ı o organizasyon için fahri olarak çalışmayı kabul etmektedir (Murswieck 1998: 43). Bu durum sosyal güvenlik bakımından da geçerlidir. Burada da aktif katılım ya da bağış konusunda oran artmaktadır. 1977 yılından 1995 yılına, yoksullara, hastalara ya da yaşlılara aktif olarak sosyal yardımda bulunanların (charity or social service activities) sayısı % 54 oranında artmıştır. Kamu yararına çalışan organizasyonların sayısı 1987'de 939.105 iken 1990'da 1.024.648'e yükseldi. Keza bağışların ve bağış verenlerin sayısı da artmaktadır.

Amerikan toplumu Avrupa ülkelerinden farklı olarak gelecekte umutludur. 1994 yılında yapılan bir ankette, katılanların % 81'i şahsi gelecekleri konusunda optimist olduklarını belirtmiş, % 74'ü çok çalışanın istediği her şeye ulaşabileceğine inandığını, % 72'si Amerikalı olarak her zaman problemlerin çözümünü bulabileceğini belirtmiştir. Aynı yıl yapılan başka bir anket de benzer sonuçları ortaya koymuştur. Amerikan rüyası (American Dream) hala sürmektedir. Amerikalılar dünyanın en güzel ülkesinde yaşadıklarına inanmaktadırlar.

Oysa Avrupa ülkelerinde durum farklıdır. Almanya'da yapılan bir ankete katılanların 2/3'e yakını gelecekte hastalık, yaşlılık ve işsizlik halinde yetersiz bir güvenliğin sağlanacağına inanmaktadır (Bulmahn 1998: 11-13). İtimat ve güvensizlik Niklas Luhmann'a göre (Luhmann 1968: 74) "sembolik olarak ifade edilen, genelleştirilmiş tavırlardır. Spesifik olarak belirlenen objektif nedenlere dayanmayıp, basitleştirilmiş tecrübelerin işlenmesine dair subjektif süreçlerden kaynaklanırlar." Sosyal güvenlik ve sosyal devlet konusunda yaşananlar da bundan farklı değildir. Avrupa ülkelerinde uzun tartışmalar ve küreselleşmenin gerekleri olarak ileri sürülen hususlar itimadı derin bir güvensizliğe dönüştürmüştür. Sosyal güvenlik sisteminin hastalık, yaşlılık, işsizlik gibi riskler karşısında iyi güvence sağladığına inanıldığında, bu, bireylerin kendilerini ve geleceği de olumlu değerlendirmelerine, kendileri ile barışık olmalarına neden olur. Bu değerlendirmeler partilerden, devlete, sisteme ve demokrasiye kadar uzanabilmektedir. Yapılan çok sayıda saha araştırması bunu ispatlamıştır.

Burada Amerika'daki bu farklılığın nedenlerine bir göz atılmak istenirse; işin merkezinde geniş kapsamlı bir bireycilik vardır. Özel mülkiyet korunmakta, fırsat eşitliği (sonuç eşitliği değil) garanti edilmektedir. Politika, bireysel özgür-

lük ve minimal bir devlet üzerinde yoğunlaşmaktadır. Toplumda kişilerin eşitliği asıl olup insanların menşei değil ne yaptığı önemlidir. Sosyal kademelendirmeler reddedilmiştir. Sosyal dayanışmanın temeli moral ferdiyetçilik (moral individualism)tir. Hür ve eşit birey, moral sorumlulukla birlikte sosyal dayanışmanın temelini oluşturmaktadır. Buna mukabil grup dayanışması Amerika'ya yabancı bir kavramdır. Amerikalıların çoğunluğu sosyal yardım uygulamasına karşıdırlar. Bu uygulamanın aktif nüfusun çalışma şevkini ve isteğini azaltacağına inanılmaktadır. Ama aynı zamanda yoksullar için yeterli hizmet götürülmediğine inanılmaktadır.

Görüldüğü gibi sistemin yasal çerçevesi konusunda pek bir şey söylenmeyip, özel sigortalar, karma finansman, fahri oluşumlar (sivil toplum örgütleri) üzerine vurgulama yapılmaktadır. Vergi artırılmayacak, devlet küçük tutulacak, toplumun kendi dinamiklerine güvenilecek, cezai ve hukuki yaptırımlar yerine fahri organizasyonlar teşvik edilecektir. İstatistiklere geçen rakamların çizdiği Amerikan resmi ise yukarıdakinden çok farklıdır. Amerika, Avrupa ülkelerine göre reel manada fırsat eşitliğinin ve toplumun geniş kesimleri bakımından sosyal risklerin karşılanması söz konusu olmadığı bir ülkedir.

Amerika'nın fiyatlardan arındırılmış millî geliri 1970 ile 1990 arasında iki katma çıktı. Aynı periyot içinde artış Almanya'da % 60, Fransa'da % 70, İngiltere'de % 50 oldu. Amerika'da buna rağmen kitle işsizliği var. Şehirlerdeki en alt kademedeki insan üçüncü dünya ülkeleri düzeyinde -buraların aile avantajlarına sahip olmadan- yaşıyor. Bu durum 14 milyon Amerikalı için bir gerçektir. Diğer 28 milyon Amerikalı ise resmi istatistiklere göre yoksulluk sınırının altındadır.

Millî gelirdeki büyüme ile birlikte işsizlik artmakta ve ücretler düşmektedir. Mesela RJR Nabisco firmasındaki işleri kaybeden 2000 kişinin akıbetleri üzerinde yapılan bir araştırma bunların % 72'sinin yeni bir iş bulduğunu ancak yeni işlerinde eski işlerinin % 47'si ile yetinmek durumunda kaldıklarını göstermiştir (Afheld 1998: 7). Alt gruplarda yer alanların ücretleri düşerken üst gruplarınkı artmaktadır.

Sosyal devlet anlayışının değişen şartlara uygun bir sosyal güvenlik sistemi yoluyla devamından yana olanlara göre eğitim, iş, sağlık, iskan ve sosyal güvenlik ekonomi ilminin pazarda ekonomik başarı, rantabilite veya semere maksimizasyonu gibi kriterlerine göre şekillendirilemez (Backer 1998: 12-13). Bunlar toplumun düzeni için ölçüt olamazlar. Millî devletler sadece ekonomik faaliyet alanı (wirtschaftsstandort) değil, aynı zamanda yaşama alanı (lebensstandort)dır.

Sosyal devlet, toplumun adalet, fırsat eşitliği, sosyal denge ve şahsi hürriyetin güvence altına alınması temelinde oluşturulması demektir. Bireyselliğin ve özgürlüğün sadece yüksek gelir ve servet sahibi olanlar için değil, toplumun bütün kesimleri için hakikat olmasının temel şartıdır. İşletmelerin ve çalışanların radikal bir modernleşme baskısı altında olduğu toplumda sosyal belirsizlik, sosyal statü kaybı korkusu, yoksulluk ve sosyal sınırlama sosyal desintegrasyonun ateşleyicileridir. Bu sorunların çözümünü serbest pazar güçlerine terk etmek şiddet, kriminallik, yabancı düşmanlığı ve fanatizmi kabul etmek demektir.

Sosyal güvenliğin özelleştirilmesini isteyenlerin gözden sakladıkları husus bu sistemin sigortalama ve dayanışma prensiplerini bağdaştırdığı, ferdi sorumluluk ile sosyal dengenin, hizmeti esas alma ile hayat standardının garanti altına alınmasını ahenkli bir şekilde birleştirdiğidir. Bu sistem kalmalı ancak kadınlar, aile meslek uyumluluğu ve değişen hayat tarzları ve taleplerine göre reforma tabi tutulmalıdır. Bunun yanında Amerikan uygulaması şeklindeki fahri sosyal faaliyetler ve organizasyonlar da (bütün sistemi oraya kaydırmak- sizin) özendirilmelidir (Bulmahn 1998: 16). Ancak bunların yapılması mevcut şartlar içinde oldukça zor görülmektedir.

Avrupa ülkelerinde sosyal güvenlik sisteminin en ciddi yüklerinden birini kanuni ihtiyarlık sigortası teşkil etmektedir. Emekli olma yaşının aşağıya çekilmesi ve ortalama beklenen ömrün uzaması ortalama emeklilik süresinin artmasına yol açmıştır.⁶ Bu durum nesiller arası sözleşmeyi tehdit etmektedir. Kanuni yaşlılık sigortasından, sosyal yardımlardan yararlananların sayısı artarken, kanuni hastalık sigortası da her geçen gün daha da artan maliyet yoğun kontrol ve tedavi süreçleri ile baskı altına girmiştir (Rolf 1996: 24-26).

Bütün bunlar prim ödeyenlerin sayısının azaldığı bir süreç içinde gerçekleşmektedir. Doksanlı yılların başından bu yana Almanya'da 2,5 milyondan fazla istihdam alanı ortadan kalkmıştır. Görünürde bu sürecin tersine dönmesi yolunda bir emare de bulunmamaktadır. Tam tersine: Genel ekonomik durumla ilgili olarak görevlendirilen komisyon 1998 yılı için iş alanlarının daha da azalacağını söylemektedir.⁷ Bu makasın kapanması yönündeki bütün ümitler boşa çıkmıştır ve bütün projeksiyonlar önümüzdeki yıllarda aralığı daha da

⁶ Batı Almanya'da ortalama emekli maaşı alma süresi 1970 yılında 11,2 yıl iken, 1996 yılında 15,7 yıla yükseldi. Statistische Angaben: Verbaud Deutscher Rentenversicherungstraager, Rentenversicherungsbericht, in: Globus-Kartendienst Blatt Nc-3456, 10 Juni 1996.

⁷ 1991'den 1997 yılına kadar 2,527 milyon iş alanı kayboldu. 1998 için 174000 daha tahmin ediliyor. Statistische Angaben: Statistischer Bundesamt, Sachverständigerrat, in: Globus- Kartendienst Blatt Ka-4559, 17 Dezember 1997.

açılacağını göstermektedir.

Sorunun çözümü için bu zamana kadar uygulanan alışılmış primlerin artırılması tedbirleri artık geçerliliğini yitirmekle kalmamış tam aksi yönde etkide bulunmaya başlamıştır. Bu tedbir kısa vadede kasaların dolmasına yol açmakla birlikte uzun vadede ekonomiyi olumsuz etkilemekte ve çok sayıda çalışma yerinin ekonomiden kaybolmasına neden olmaktadır. Bunun neticesi de yeni bir denge olmaktan çok yeni bir istikrarsızlık olmaktadır.

Diğer bir yol devlet payının artırılmasıdır ve ilk anda daha etkili ve daha az olumsuz sonuçlara yol açacak gibi görünmektedir. Eğer bu tedbir sosyal güvenlik sistemi içinde yerine getirilen hizmetlerin bir kısmının ayıklanmasıyla birlikte uygulanırsa istikrarlandırıcı bir etkide bulunması mümkündür. Ancak her iki tedbir de ilave vergi gelirlerine muhtaçtır. Çünkü devletin daha fazla borçlanması Avrupa Para Birliğine girişi imkansız kılacaktır. Vergi yükseltmeleri, bilhassa tüketim vergilerinde yapılan yükseltmeler çok tehlikeli yan etkilere sahiptir: Muhtemel talep azalması konjonktürü tehlikeye sokabilecek, bu da istihdamın azalmasına ve böylece sosyal güvenlik kasalarının gelirlerinin azalmasına yol açabilecektir.

Ne sosyal güvenlik primlerinin artırılması ne de vergilerle finanse edilen ilave devlet katkısı sosyal güvenlik sisteminin istikrara kavuşturulmasında etkili ve yeterli değildir. Görünürde bir ekonomik mucize de bulunmamaktadır. Daimi büyümenin dağıtımının söz konusu olduğu zamanlar geride kalmıştır. Hizmetin genişletilmesi ve düzeyin yükseltilmesi üzerine programlanmış olan sosyal güvenlik sisteminin masaya yatırılması gerekmektedir. Genel bir reform gerekliliği uzunca zamandır herkes tarafından bilinmektedir, ancak yapılan bir şey de yoktur. Politik aktörler bu zamana kadar sosyal sistemi kapsamlı bir biçimde modernleştirmekten kaçınmışlar, büyük reform tasarılarının tamamı kurumsal menfaatlerin labirentlerinde kaybolmuşlardır. Politik taktiklerle dolu tartışmalar vatandaşlar bakımından derin bir güvensizlik ve hızlı bir itimat aşınmasına yol açtı.

Gelecekte hastalık, yaşlılık ve işsizlik alanında yeterli sosyal güvenliğin sağlanamayacağı sadece sosyal gerçeklik hakkındaki olumsuz değerlendirmelerden, politik bıkkınlıktan ve düşük tatmin duygusundan kaynaklanmamaktadır. Son zamanlarda, daha az resmi koruma buna mukabil daha fazla bizzat sorumluluk esasına dayalı alternatif ön koruma stratejilerinin kabul görmeye başladığı görülmektedir. Bu eğilim, sosyal devletin hizmet kabiliyetinin sınırlarına dayandığı ve sosyal güvenlik alanında yeni bir yapılanmanın hizmetlerin daraltılması-

na bağılı olduğu yönündeki görüşe dayanmaktadır. Her dört Alman vatandaşından üçü gelecekte sosyal güvenliğin kapsamının bugünkü halini korumayacağına inanmaktadır. Ankete katılanların % 78'i kanuni emeklilik sigortasının yanında bizzat özel sigorta yoluna gidilmesi gerektiğine inanmaktadır. Daha bugünden yaşlılık sigortası çok farklı kaynaklardan beslenmektedir: 1995 yılında kanuni emeklilik sigortasının harcamaları 318 milyar DM, işletme emekliliği ve diğer ilave bakım ve hizmetler 108 milyar DM, özel hayat sigortaları tarafından yapılan ödemeler ise 60 milyar DM olmuştur.⁸ Yaşlılıkla ilgili diğer güvenceler ise özel para ve gayrimenkul vb. şeklindeki servetler, aile üyeleri, komşular ve arkadaşlar tarafından sağlanmaktadır.

O halde sosyal güvenlik sistemini devlet, özel sektör, fahri organizasyonlar ve sandık, cemaat vb. sosyal oluşumlar⁹ temelinde değerlendirmek gerekir. Bu görüş çoklu sosyal güvenlik sistemi (Bulmahn 1998) olarak isimlendirilmektedir. Bu görüşü savunanlara göre devletin yükünün azalması, ancak sisteme yeni aktörlerin dahil edilmesiyle ve bazı yükümlülüklerin bu aktörlere kaydırılmasıyla mümkündür.

Çoklu sosyal güvenlik sistemi her şeyden önce eşitliğin yerine eşitsizliği getirmektedir. Bu eşitsizlik nihai tahlilde adaletsizlik olarak da ifade edilebilir ve gelecekteki sosyal çatışmaların potansiyelini de içinde taşımaktadır. Çatışma alanlarından bazıları daha bugünden görünür vaziyettedir: Mikro düzeyde, bireyler bakımından fırsat eşitsizliği söz konusudur: Risklere karşı tedbirin çoklu hale gelmesi bilileri için etkinlik ve esneklik anlamına gelirken, diğerleri için yeni bir bağımlılık, etkinsizlik ve düşük seviyede güvence anlamına gelmektedir. Kurumlar seviyesinde ise sosyal güvenlik sisteminin bir yandan yükten arındırılması diğer yandan ise sosyal çözülme suretiyle meşruiyet kaybı söz konusudur. Makro düzeyde de sosyal devletin entegrasyon problemi ve risk karşılamamanın bireyselleştirilmesiyle gelen sosyal bağların çözülmesi tehlikesi dikkate alınmalıdır. Bu sistemin bedelini ödeyebilecek durumda olanlar için sosyal güvenlikte daha fazla belirleme imkanı ve hareket alanı, otonomi, düzenlenebilirlik, etkinlik ve esneklik, ancak sistemin iyi işlememesi halinde tam aksine otonomi kaybı, bağımlılık, katılık ve düşük düzeyde bakım söz konusu olabilecektir. Di-

⁸ Die deutsche Lebensversicherung-Jahrbuch 1996, in: Globus-Kartendienst, Blatt Nc-4140, 26 Mai 1997.

⁹ Burada kastedilen, bireylerin herhangi bir prim vs. yatırmadan sosyal güvenlik kapsamındaki risklere karşı birlik oluşturmalarıdır. Bir bakıma eski geniş ve birkaç neslin bir arada bulunduğu ailesinin kan bağı yerine diğer entegrasyon unsurları yoluyla yeniden tesis edilmesi şeklindeki bu oluşumlar Batı ülkelerinde hayata geçirilmeye başlanmıştır.

ğer taraftan vatandaşların bu sistem içinde yer alan şansları kullanabilme kabiliyetleri ve imkanları da belirleyici olacaktır. Bireyler bakımından çoklu sosyal güvenlik sistemi çoklu yük anlamına gelecektir. Bu da ciddi bir meşruiyet krizi demektir. Orta sınıfın mevcut durumu da kötüleşebilecektir. Sosyal güvenlik sistemi aynı zamanda gelir dağılımında adaleti sağlama amacına da yöneliktir. Devletin sosyal güvenlik sisteminden kısmen de olsa çekilmesi bu fonksiyonun yerine gelmemesine ve buna bağlı sorunlara neden olacaktır. Özel şebekelerin ve gönüllü oluşumların yeni bir sosyal entegrasyon yaratması da artan mobilizasyon ve ilgi-menfaat çeşitliliği karşısında muhtemel gözükmemektedir. Diğer yandan, küresel rekabet uyulması gereken bir gerçek olarak kabul edildiği müddetçe kanuni mecburiyetler dışında üretim faktörlerinin fiyatlarını artıran ya da üretim faktörü olmayanlara ödemeleri gerektiren sistemin yaşama şansı bulunmamaktadır.

Netice olarak, gelişmiş Batı toplumları sosyal güvenlik bakımından tam bir açmaz içindedirler. Sosyal parametreler (demografik yapı, normlar, değerler, sosyal gruplar, kurumlar) ile ekonomik parametreler (küresel rekabet, ekonomi ahlakı, ekonomik motivasyon, mali yapı) uyuşmamakta, kısa vadede bu parametrelerde olumlu yönde bir değişim de beklenmemektedir.

VLSONUÇ

Robert Reich'a göre (Reich 1992: 209 vd.) eskiden millî sınırlar içindeki insanlar bakımından herkesin aynı gemide bulunduğu, millî gelirin artmasının şöyle ya da böyle herkese yarayacağı kabul edilirdi. Oysa şimdi herkes aynı gemide değil. Üç farklı gemi söz konusu :

1.Rutin çalışanların (sanayi işçisi, kontrol mühendisi. bilgi işlem sektörünün kol gücü ile çalışanları) gemisi hızla batıyor. Artık bunlara ihtiyaç kalmadı. Üretimin ucuz işgücü bölgelerine kaydırılması daha avantajlı.

2.Kişisel hizmet sağlayanların gemisi de batıyor. Ama biraz daha yavaş ve aynı anda değil. Bunlar genellikle asgari düzeyde kazanıyor ama, dünya çapındaki rekabetten de biraz olsun korunmuş durumdadalar. Çünkü, yerine getirdikleri hizmet ancak bizzat yararlanan ve onun bulunduğu mekanda mümkündür. Gerçi burada da işten tasarruf ettiren makineler gelişmektedir. Çoğu yerde self-servis vardır. Bu sektör aynı zamanda birinci gemide batanların ve yurt dışından göç edenlerin rekabeti altındadır.

3.Bu gemide problemleri teşhis eden, çözen ve çözüm için stratejiler geliştirenler var; kendilerini bilim adamı, dizayn mühendisi, yazılım mühendisi,

biyo-teknik mühendisi, yatırım bankacısı, avukat, emlakçı, vergi danışmanı, ekonomik avukat, ekonomi gazetecisi, yazılımı dizayncısı, stratejik planlamacı vs. olarak isimlendirenler... Bunlar sınırsız bir dünyanın fonksiyonel ve kazançlı kısmı. Bu gemi hızla yükselmektedir.

Yeni toplum, şehirlerin belli bölgelerinde kendileri için yaşamakta, kendi okulları bulunmaktadır. Resmi okullardaki eğitim sorunları ve kalitesi bunları ilgilendirmemektedir. Bağışları da kendi dünyalarının özel üniversitelerine, müzik salonlarına, golf sahalarına, özel parklara vb. gitmektedir. Bunların oturdukları ve çalıştıkları mekanlar devletin vergi gelirleriyle finanse ettiği güvenlik teşkilatları dışında kendi özel timleri ile korunmaktadır.

Bütün bunların dışında işsizler ve ufuksuzlar yani herhangi bir botu olmadan çırpınmak mecburiyetinde olanlar da vardır. Ülkemiz bakımından sosyal kutuplaşmalar maalesef daha fazla sayıda gemi isimlendirmesini gerektirmektedir. Zaten ülkemizde de küresel ve virtüel ekonomiden rant yoluyla kazançlı çıkan kesimlerle geniş sosyal kesimler arasındaki uçurum her geçen gün biraz daha büyümektedir. Gizlisi ve açığı ile işsizlik, çocukların çalıştırılması, kaçak işçiler, eğitimde fırsat eşitliğinin sözü edilemeyecek derecede bozulması, gelir dağılımında adaletsizlik konusunda dünya liderliği, sağlık sigortası hizmetlerin kapsadığı insan sayısı ve hizmetlerin niteliği bakımından korkunç durumu.... ülkemizin hakikatleridir. Sosyal güvenlik sistemi üzerine yapılan tartışmalar da, seçmene selam mahiyetindeki popülist rüşvet-i kelimalar dışında dünyadaki hakim ideoloji ile örtüşmektedir.¹⁰

“Ekonomi için ekonomi” ve “toplum için ekonomi” anlayışlarının uzantısı kendisini uluslararası rekabet ve sosyal devlet tercihinde de göstermektedir. Neo-liberal söyleme göre, çevreyi tahrip etmeyen, geleceği garanti alma kabiliyeti olan (sürdürülebilir kalkınma) veya sosyal devlet hedeflerine yönelik ekonomiler kısa vadede geri kalmaya, orta vadede ise iflas etmeye mahkumdur. Büyüme ancak, işletmeleri asgari vergilendirme, azami koruma ve düşük ücret politikası ile mümkündür. Ne var ki, böyle bir büyümenin sosyal refahı artırma etkisi de minimuma iner.

Ekonominin saf kuralları sosyal ve ekolojik endişeleri yük olarak görüyorsa, bunların sisteme dışarıdan politik olarak dahil edilmesi gerekir. Ancak küreselleşen dünyada böyle bir güç (dünya yönetimi) mümkün değildir. Mevcut devletler-arası ve devletler üstü (supranasyonal) örgütler meşruiyetten ve etkin-

10 20.05.1998 tarihli Milliyet Gazetesi “Bütçeyi sosyal güvenlik yutuyor” başlıklı haberde 1998 yılının ilk 4 ayında 3 sosyal güvenlik kuruluşuna 445 trilyon lira aktarıldığı belirtiliyor.

likten oldukça uzaktır. Böyle bir uygulama bakımından milli devletlerin çoğu çok küçüktür. Yalnız yola giren milli ekonomiler hemen iflas edecektir. O halde sosyal ve ekonomik dämpinge karşı duvarlar örebilecek, ama aynı zamanda yeni şartların gereklerini yerine getirebilecek bölgesel oluşumlara gerek vardır. Çünkü yeni ekonomik ve sosyal veriler ölçeğin büyütülmesini zorunlu hale getirmektedir.

Ülkemiz bakımından durum daha da ürkütücü boyutlardadır. Brakalım sosyal hukuk devletini, henüz kanun devleti olmaktan bile uzağız. Gelişmiş ülkelerde oluşan çarpıklık ve olumsuzluklar çok daha şiddetli ve daha ileri boyutlarda yaşanmaktadır. Devletin mali yapısının iyileşmesi, ekonomik gelişmenin hızlanması, gelir dağılımında adaletsizliğin azalması, sosyal kutuplaşmanın gerilemesi... yönünde kısa vadede umutlu olmayı gerektirecek emareler de bulunmamaktadır. Toplumun bir bütün halinde geleceğe taşınması bakımından önemli olan gelenek, zihniyet, ahlak ve hayat tarzı özelliklerimizde bilinçli ve hızlı bir erozyon söz konusudur: Geniş aile hem kalkınma anlayışı hem de devletin istihdam politikasıyla parçalanmakta, köyden kente göç (kentli nüfus oranının artması ile övünülerek) teşvik edilmekte, vakıf vb. sosyal dayanışma oluşumları kanuni kalıplara hapsedilmekte ve bu kalıplar her geçen gün daraltılmaktadır. Büyük kentlerimizde gettolaşma başını almış gitmektedir. Sadece gelir değil; okudukları okul, dinledikleri müzik, tatil ve alışveriş yaptıkları yerler, tüketim biçimleri vb. yönlerinden de birbirinden kopan toplum kesimleri bulunmaktadır. Hiç de iç açıcı olmayan bu resim, tasviri sayfalara sığmayacak derecede çok sayıda kontrastlara sahiptir.

Oysa yeni dönem, eski dönemin klasik anlayış ve kurumlarını bile yetersiz ve geçersiz hale getirmiştir. O halde, Türkiye’de toplum uzun tarihi geçmiş içinde oluşturduğu anlayış ve kurumları, yeni dönemin şartları bakımından yeniden ele almak durumundadır. Bu toplumun, yeni dönemin dertlerini aşmada etkin olacak çok sayıda -bilinçli bir biçimde değersiz gösterilmeye çalışılmış- değeri vardır. Nasıl ki, kapitalizmi protestan ahlakı (kalvinizm) ve akılcı davranış (rasyonalizm) oluşturup geliştirdiyse, yeni dönemin sürdürülebilir kalkınmasını (sosyal, ekonomik ve ekolojik olarak kendi kendini imha etmeyen bir kalkınma uygulaması) da bu topraklardaki zihniyet oluşturabilir. Muhakkak ki, bu zihniyetin yeniden ele alınması ve reforme edilmesi gerekmektedir. Ancak, böyle bir başlangıç noktasına sahip olunması bile çok büyük bir avantajdır.

KAYNAKÇA

- Afeldt, Horst, (1998) "Ausstieg aus dem Sozialstaat?", in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B25- 26/98, 1998, s. 3-12.
- Altwater, Elmar /Birgit Mahnkopf, (1996) Grenzen der Globalisierung, Münster
- Avenarius, Hermann, (1990) Kleines Rechtswörterbuch, Bonn
- Backer, Gerhard, (1997) "Sozialstaat hat eine Zukunft", in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 48-49 (1997), s. 12-20.
- Backer, Gerhard, (1998) "Sind die Grenzen des Sozialstaates überschritten?", in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B25-26/98, 1998, s. 13-25.
- Beck, Ulrich, (1991) Politik in der Risikogesellschaft, Suhrkamp, Frankfurt/Main
- Beck, Ulrich, (1996) "Kapitalismus ohne Arbeit", Der Spiegel, 20 (13.5.1996) s. 140-146
- Beck, Ulrich, (1997a) "Die Eröffnung des Welthorizontes: Zur Soziologie der Globalisierung", Soziale Welt, 4 (1997), s. 3-16
- Beck, Ulrich, (1997b) Kinder der Freiheit, Frankfurt/Main
- Beck, Ulrich, (1997c) Was ist Globalisierung?, Suhrkamp, Nördlingen
- Berthold, Norbert /Comelia Schmid, (1997a) "Krise der Arbeitergesellschaft und Privatisierung der Sozialpolitik", in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 48-49 (1997), s. 3-11.
- Berthold, Norbert, (1997b) "Sozialstaat und marktwirtschaftliche Ordnung-Ökonomische Theorie des Sozialstaates", in: Karl-Heinz Hartwig (Hrsg.), Alternativen der sozialen Sicherung- Umbau des Sozialstaates, Baden-Baden 1997, s. 10 vd.
- Brzezinski, Zbigniew, (1996) Kontrollden Çıkmış Dünya: Yirmibirinci Yüzyılın Arifesinde Dünya Çapında Karmaşa, Türkiye İş Bankası Yay., 2. Baskı, İstanbul
- Bulmahn, Thomas, (1998) "Plurale Vorsorge-Die Zukunft der sozialen Sicherheit", in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/98, 1998, s. 11-18.
- Castells, Manuel, (1993) "European Cities, the International Society, and the Global Economy", Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 84 (1993), S. 249.
- Die deutsche Lebensversicherung-Jahrbuch 1996, (1997) in: Globus-Kartendienst, Blatt Nr- 4140, 26 Mai 1997.
- Die Gruppe von Lissabon, (1997) Grenzen der Wettbewerbs, Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit, Bonn
- Forschungsinstitut für Ordnungspolitik (Hrsg.), (1996) Finanzierungs- und Belastungsgrenzen des Sozialstaates im Urteil der Bevölkerung, Arbeitspapier Nr. 1, Köln
- Friedrichs, Jürgen, (1997) "Globalisierung-Begriff und grundlegende Annahmen", Aus Politik und Zeitgeschichte, 33-34 (1997), S. 3-16
- Guttmann, Robert, (1996) "Die Transformation des Finanzkapitals ", Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 26, 2 (1996), S. 183.
- Hartel, Hans-Hagen /Rolf Jungnickel, (1996) Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel. Globalisierung der deutschen Wirtschaft, Baden-Baden
- Hengsbach, Friedhelm, (1997) "Globalisierung aus wirtschaftsethischer Sicht", Aus Politik und Zeitgeschichte, 21(1997), S. 3-12.
- Henzler, Herbert A., (1992) "Die Globalisierung von Unternehmen im internationalen Vergleich",

- Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Ergänzungsheft, 2 (1992), S. 83-97.
- Kaufmann, Franz-Xaver, (1998) "Globalisierung und Gesellschaft" in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/98, 1998,
- Khonder, Habibul Haque,(1997) "Globalleşme Teorisi: Eleştirel Bir Değerlendirme", The Journal of Scua Studies, Sayı:73, Haziran 1996'dan Çeviren: Betül Duman, Türkiye Günlüğü, Sayı:44, Ankara
- Koch, Claus, (1995) Die Gier des Marktes. Die Ohnmacht des Staates im Kampf der Weltwirtschaft, München/Wien
- Kühnlein, Irene, (1997) "Weniger Erwerbsarbeit-mehr Eigenarbeit? Chancen und Potentiale Öffentlicher Eigenarbeit", Aus Politik und Zeitgeschichte, 48-49 (1997), s. 41-46.
- Lampert, Heinz, (1996) Lehrbuch der Sozialpolitik, Springer Veri., 4. überarb. Aufl., Berlin- Heidelberg
- Leibfried, Stephan /Paul Person (Editör), (1997) Standort Europa, Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und europäischer Integration, Frankfurt am Main
- Leisering, Lutz, (1996) "Alternde Bevölkerung-veraltender Sozialstaat?", Aus Politik und Zeitgesichte, 35 (1996), s. 13-22.
- Levvis, Paul / G. McGrew u.a., (1992) Globalisation and the Nation States, Cambridge
- Luhmann, Niklas, (1968) Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität,Stuttgart
- Mahnkopf, Birgit, (1996) Grenzen der Globalisierung, Münster
- Martin, Hans-Peter /Harald Schumann, (1997) Die Globalisierungsfalle-Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand, 13. Aufl., Rowohlt, Hamburg
- Maurer, Hartmut, (1990) Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., München
- Messner, Dirk /Franz Nuscheler, (1997) "Globale Trends, Globalisierung und Global Guvernance", in: Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hrsg.), "Globale Trends 1998", Fischer, Frankfurt/Main 1997, s. 23-37.
- Mohammadi, Ali, (1991) "Kültür Emperyalizmi ve Kimlik Sorunu", in: Yusuf Kaplan, Enformasyon Devrimi Efsanesi, Rey Yay., Kayseri
- Murswiek, Axel, (1998) "Die Sozialpolitik der USA: ein Weg für die Zukunft?", in: Aus Politik und Zeitgesichte, 19(1998), s. 33-45.
- Mutz, Gerd, (1997) "Zukunft der Arbeit-Chancen für eine Tätigkeitsgesellschaft?", Aus Politik und Zeitgeschichte, 48-49 (1997), s. 31 -40.
- Ohmae, Kenichi, (1996) Die neue Logik der Weltwirtschaft. Zukünftige Strategien der internationalen Konzerne, Hamburg
- Opielka, Michael, (1997)"Leitlinien einer sozialpolitischen Reform", Aus Politik und Zeitgeschichte, 48-49 (1997), s. 21-30.
- Opitz, Peter J., (1997) Der Globale Marsch, München
- Reese-Schafer, Walter Reese-Schafer, (1997) "Supranationale öder transnationale Identität- zwei Modelle kultureller Integration in Europa", Politische Vierteljahresschrift, 38. Jg. (1997), Heft 2,S. 318-329
- Reich, Robert B., (1992) The Work of nations, New York
- Rieger, Elmar /Stephan Leibfried, (1997) "Die sozialpolitischen Grenzen der Globalisierung", Politische Vierteljahresschrift, 38. Jg. (1997), Heft 4, S. 771-796

Rifkin, Jeremy, (1995) *The End of Work, The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, New York

Rolf, Gabriele /Gert Wagner, (1996) “ Altersicherung in der Bundesrepublik Deutschland”, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 35(1996), s. 23-32.

Roloff, Juliane, (1996) “Alternde Gesellschaft in Deutschland”, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 35 (1996), s. 3-11.

Seffen, Achim, (1995) “Umbau des Sozialstaates unter Sparzwang”, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 25-26 (1995), s. 26-33.

Soltwedel, Rüdiger, (1997) *Wettbewerb, Verantwortung und Solidarität-Soziale Marktwirtschaft als Erfolgsfaktor in einer zusammenwachsenden Welt, Gütersloh 1997.*

Stein, Ekkehart, (1991) *Staatsrecht*, 13. Aufl.,Tübingen

Strange, Susan, (1986) *Casino Capitalism*, Oxford

Wagner, Cristoph, (1997) “ Inszenierung einer Systemkrise”, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 9 (1997), s. 1062 vd.

Zippelius, Reinhold, (1991) *Allgemeine Staatslehre*, 11. Aufl., München

İDARİ REFORM OLGUSU VE TÜRKİYE'DE İDARİ REFORM ÇALIŞMALARI

Raci KILAVUZ*

GİRİŞ

Değişim rüzgarlarının dünyamızı sardığı günümüzde, ekonomide, teknolojiye ve sosyal çevremizde meydana gelen ve akıllara durgunluk veren gelişmeler, dünya siyasi konjonktüründeki önemli değişimler beraberinde örgütlenmiş toplum yapılarından oluşan devlet sistemlerinde değişim gereğini de beraberinde bir zorunluluk olarak ortaya çıkarmıştır. Devletin küçülmesi, optimal devlet, yönetimde yeniden yapılanma olguları her gün basın organlarında önemli yerler işgal etmektedirler. Bundan dolayı, bu değişim isteklerini açıklayabilecek neden-sonuç ilişkileri aranmakta ve toplumsal sistemin bir alt sistemi olarak kabul ettiğimiz idare ve mekanizmaları her geçen gün artan oranda sorgulanmaktadır.

İnsan, yapı ve teknoloji olmak üzere idarenin üç boyutu vardır. Çevrede meydana gelen değişimler nedeniyle idarenin boyutları da değişime ihtiyaç duyar. Bu değişim ihtiyacı nedeniyle veya başka bir nedenle bu boyutlardan birinde gerçekleştirilen ya da meydana gelen bir değişiklik diğer boyutları da etkiler ve onların değişme ihtiyacını ortaya koyar. Örneğin, örgütün kullandığı teknolojinin değiştirilmesi örgütün yapısının ve personelinin bu değişiklik paralelinde değiştirilmesi ve eğitilmesine ihtiyaç gösterir.

Günümüzde bilimsel, ekonomik ve teknolojik gelişmeler baş döndürücü bir hıza ulaşmıştır. Bu durum kurum ve kuruluşların da hızla değişmesi gerçeğini açıkça ortaya koymaktadır. Kurum ve kuruluşların mevcut durumunun, işleyişinin değişimlere uygun olarak düzeltilmesi ve gerektiğinde yapı ve işleyişinde amaca yönelik değişiklikler yapılması bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmak-

* Cumhuriyet Üniversitesi, İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi.

tadır. İşte süreklilik arz eden, bazen düzeltici çabalar ve bazen de mevcut durum ve sistemin tamamen dışlanarak, yepyeni bir yapı ve işleyişe yönelme faaliyetleri idarede reform kavramını gündeme getirmektedir.

İdari reformla ilgili bu çalışmada, idari reformun; anlam, kapsam, tanımı, ihtiyacı, amaçları ve süreci hakkında kısaca bilgi verildikten sonra, ülkemizde Osmanlı döneminden itibaren sürdürülen idari reform ya da değişim faaliyetleri incelenerek, konu ile ilgili olarak idari reformun başarısızlıklarının tespit edebildiğimiz nedenleri ortaya konularak, idari reform düşüncesinde başarılı olmanın gerekleri tespate çalışılacaktır.

İ.DARİ REFORM KAVRAMI VE İDARİ REFORM YÖNTEMLERİ

İdare bir sistem ya da sistemler topluluğudur. Bu sistemler içindeki ilişkiler düzeni statik kalsa bile, örgütler içindeki faaliyetlerde sürekli değişiklikler görülür. İdari kuruluşlar da hemen hemen sürekli olarak yapılan küçük değişiklikler ve ayarlamalarla, durmadan gelişir ve değişirler. Bu değişikliklerin pek azı reorganizasyon adı verilebilecek kadar önemlidir. Büyük çoğunluğu mevcut dengeler düzenini bozmadan gerçekleştirilir.

Örgüt ve metotlar değişen koşullar içinde zamanla etkinliğini kaybeder, yıllar geçtikçe gereksinimleri karşılamaktan uzaklaşır ve hatta tümüyle gereksiz duruma gelebilir. Böylece tüm örgütler için reform ya da reorganizasyon kaçınılmaz bir durum olarak ortaya çıkabilecektir. Bu başlık altında Reform kavramı ve Reform yöntemleri ele alınacaktır.

A.İdari Reform Kavramı

İdari Reform kavramının terminolojide isimlendirilmesinde tam bir birlik olmadığını söyleyebiliriz. Kimi ülkelerde “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi”, “Kamu Yönetimi Reformu”, “Yeni Kamu Yönetimi”, “Kamu Yönetiminin Modernleştirilmesi”, “Devletin Yeniden Yapılandırılması” ve “Yeni Yöneticilik” gibi terimler kullanılmıştır. Osmanlı döneminde ülkemizde de “İslahat” kavramı kullanılırken, Cumhuriyet döneminde ise konuyu ifade etmek için, “Reform”, “Reorganizasyon”, “İdari Reform”, “Yeniden Düzenleme”, “İdareyi Geliştirme”, “Yeniden Yapılanma” terimleri dönem dönem kullanılmıştır.¹ Genelde tüm tanımlamalarda dikkati çeken temel öğeler, yönetim alanı ile

1 Cahit TUTUM, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yayını, No: 3, Ankara 1994, ss. 3-4.

ilgili olmak, bilinçli bir faaliyet olmak, kalıcı etkiler yaratmak ve iyileştirme sağlama gibi unsurlardır.²

Reform sözcüğü, genellikle aksaklık ve hataları giderme, düzeltme, iyileştirme ve yeni bir biçim verme anlamında kullanılmaktadır. Kimi zaman reforma, mevcudu bir kenara bırakarak tümüyle yeni biçimlere yönelme gibi anlamlar verildiği de görülmektedir. Bu anlamıyla değişim ya da reform, “ayırdedici bir şekilde farklı olmak veya yapmak³” veya “bir süreç içindeki gelişmelerin ve değişikliklerin tümü⁴ olarak tanımlanmaktadır. Reformun örgütsel düzeye yansması, yani örgütsel değişim ise⁵; örgütün içinde ve dış çevresinde gözlemlenen değişikliklere karşı örgütün içindeki formel ve enformel yapılarda, statü ve rol şekillerinde, fiziksel çevrede veya bağlayan ve geri besleyen süreçlerde değişiklik yapmak olarak tanımlanabilir.

1. İdari Reformun Tanımı ve Kapsamı

İdari Reform genel olarak, idari yapıda gerçekleştirilen esaslı ve kapsamlı yeniden düzenleme faaliyetlerinden, metotlara ilişkin olarak gerçekleştirilen küçük çaplı ve tali nitelikli değişiklik ve gelişmeleri kapsayacak düzenlemelere kadar tüm düzenlemeleri ifade etmek için kullanılır.⁶ İdari Reform çalışmalarını belli amaçlara ulaşmak için girişilen planlı ve iradi faaliyetlerin meydana getirdiği değişimleri kapsamına alır.⁷ Bunun dışında sistemde meydana gelen doğal değişimler idari reform faaliyetleri dışında kalır.

İdari reformun konusu, diğer bir deyişle değişim ve düzenlemelerin konusu idaredir. İdare, dar anlamda; yasama, yargı faaliyetleri dışında kalan yürütme alanı ile ilgili faaliyetleri kapsar. Geniş anlamda idare ise, devletin tüm faaliyetlerini kapsar. İdari reformun ilgi alanı, dar anlamda idare alanını aşan, yargı ve silahlı kuvvetler dışında kalan ve siyasal yapıyı da kapsayan geniş bir alandır. Bu bakımdan idari reform, devletin siyasal ve idari kurum ve kuruluşları ile bu kurum ve kuruluşların amaç, yapı ve görevlerindeki değişiklikleri kapsar.⁸

İdari reform, yönetimde reorganizasyon, yeniden düzenleme, yeniden yapı-

2 Malcolm WALLIS, *Bureaucracy-Its Role in Third World Development*, Macmillan Publishers, Hong Kong, 1989, s. 170.

3 Webster's New World Dictionary, Nelson, Foster & Scoot Ltd. Toronto 1954.

4 Büyük Larousse: Sözlük ve Ansiklopedi, Milliyet Yayınları, İstanbul 1986.

5 Rolf E. ROGERS, *Organizational Theory*, Ally & Bacon Inc., London 1975, s. 207.

6 Kenan SÜRGÜT, *Türkiye'de İdari Reform*, TODAİE Yayını, No: 128, Sevinç Matbaası Ankara 1972, s. 9.

7 TUTUM, ss. 4-5.

8 TUTUM, s. 5.

lanma gibi değişik, ancak birbirine yakın kavramlarla anlamlandırılan yenilenme yaklaşımı, öz olarak; daha hızlı, daha etkili ve daha verimli bir kamu yönetimi sisteminin kurulabilmesini amaçlamaktadır.⁹

İdari reform, çok geniş kapsamlı bir terim olup, idari mekanizmanın iyileştirilmesini amaçlayan köklü değişiklik faaliyetleridir. İdareyi bir bütün olarak ele alıp, onun amaçlarını, kaynaklarını, yöntemlerini ve imkan kabiliyetlerini inceleyip, yeni düşünce, oluşum ve değişimlere uygun, yeni bir sistem ve düzen oluşturma amacına yönelik, bütünlük arz eden çabalaradır. Diğer bir ifadeyle, idari reform; mevcut sistemin günün koşullarına uydurulması için, aksaklıkların giderilmesi, yeni düzenlemeler ve bazı değişikliklerin yapılmasının yanında ve ötesinde daha geniş anlam ve kapsamlı olarak, bir kurum veya kuruluşun amaçlarını en az kaynak sarfıyla, verimli ve kaliteli olarak gerçekleştirmeye yönelik amaçlar, personel, yapı, yöntem, teknoloji ve mevzuat ile ilgili iyileştirme ve geliştirme çabalarını da kapsar.¹⁰

Buna göre, İdari Reform idarenin kuruluş ve yapısında, işleyişinde, idaresinde, yönteminde, teknolojisinde, personel ve tesislerindeki iyileştirme ve geliştirme faaliyetlerini kapsar.¹¹

Yukarıdaki tüm tanımlamalardan hareketle İdari Reformu; “İdarenin, ulusal amaçların gerçekleştirilmesine yardımcı olacak, süratli, tasarruf sağlayıcı, verimli ve kaliteli hizmet görölmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulmasını ve böyle bir düzen içinde iş görmesini sağlayacak çabaların tümüdür”¹² şeklinde tanımlayabiliriz.

2.İdari Reform İhtiyacı

İdarenin söz konusu olabilmesi için, gerçekleştirilebilmesi gerekli bir amacın ve bu amacı gerçekleştirecek, birden fazla ve gayretleri koordine edilmiş insan topluluğunun varlığı şarttır. İnsan tabiatını dikkate alarak, onun bedeni ve ruhi yeteneği ve imkanlarını çevre imkanlarıyla en maksimum şekilde uyumlaştırarak, belirlenmiş ve istenen bir amacın gerçekleştirilmesi için sarfedilen çabalar idareyi, bu münasebetlerin süreklileştirilmesi ise teşkilatı meydana getirir. Bu fonksiyonel ve yapısal boyutun her ikisini birden ise, idari sistem olarak isimlendiriyoruz.¹³

9 KAYA, Kamu Yönetimi Araştırması-Genel Rapor, TODAİE Yayını, Ankara 1991, s. 1.

10 SÜRGİT, s. 9.

11 Nuri TORTOP, Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara 1993, s. 192.

12 SÜRGİT, s. 10.

13 Vecdi GÖNÜL, “İdarenin Sayıştayca Denetlenmesi”, Yeni Türkiye-Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl: I, Sayı 4, Ankara 1995, s. 104.

Her ne kadar hukuki yönden yasama ve yargı, idareye üstün görünseler de, idare, devlet ve toplum düzeninin temel unsurudur. Bu düzenin varlığı ve devamı en başta idarenin kesintisiz işlemesine bağlıdır. Yasama organı bir süre bulunmasa bile, Yargı mercileri bir süre işlemese bile, hatta hükümet bir süre aksasa bile, idare işlediği sürece devlet ve toplum düzeni yine de az çok devam eder. İdare durursa, işte o zaman toplum düzeninden eser kalmaz, böylece anarşi ve kaos olur.¹⁴

İdare büyük bir sosyal sistem olan toplumsal yapının içinde ve onunla sürekli olarak etkileşim durumunda bulunan bir alt sistemdir. Bu nedenle idarenin, zaman içinde değişen koşullara, ihtiyaçlara paralel ve sürekli olarak yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi suretiyle etkili, kaliteli, kısaca verimli çalışması sağlanmak istenmektedir.¹⁵ Ayrıca günümüzde toplumun dışarıda bırakıldığı bir eylem içinde kamu yönetiminin iyi toplum hedeflerini gerçekleştirmesi mümkün değildir.¹⁶ Bu nedenle artık toplum, yönetim sistemlerinden üstlendiği hizmetleri kaynak savurmadan, kamu yararı doğrultusunda, etkililik ve verimlilikle üretmesini istemesinin yanında toplumdaki demokratik, çoğulcu ve özgürlükçü yaşam özelemlerinin, yönetim sistemine somut olarak yansımaları da beklemektedir.¹⁷

Günümüzde ekonomik, teknolojik, sosyolojik ve bilimsel açıdan baş döndürücü değişim ve gelişmeler yaşanmaktadır. İdari kurum ve kuruluşlar başlangıçta ne kadar iyi düzenlenirse düzenlensin, zamanla bu hızlı değişim ve gelişmelere ayak uyduramamaktadırlar. Bu baş döndürücü değişim ve gelişmeler sonucunda kamu kurum ve kuruluşlarının yapıları da demode olmakta ve çalışma usullerinin kullandıkları teknolojinin ve yetki ve görev dağılımlarının yeniden gözden geçirilmesi ve düzenlenmesi zorunluluğu doğmaktadır.¹⁸

İdari reformun temel sebebinin değişim olduğu tartışmasıdır. İhtiyaçların giderilememesi, hedeflerin karşılanamaması, beklenen ile gerçekleşen sonuçlar arasında farklılıklar bulunması halinde reform ihtiyacının varlığı kabul edilir.

İdarenin geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi, bir başka deyişle idari reform yapılması gerektiren nedenler çok çeşitlidir. Bu nedenlerden belli başlıları şunlardır;¹⁹

14 Tahsin Bekir BALTA, İdare Hukukuna Giriş, TODAİE Yayını, Ankara 1970, s. 19.

15 Fikret AR, "Yönetimi Geliştirme-İdari Reform", Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 1988, s. 60.

16 Yiğit GÜLÖKSÜZ, "Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Yerel Yönetimler", Yeni Türkiye-Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl: 1, Sayı 4, Ankara 1995, s. 132.

17 TUSİAD, Yerel Yönetimler-Sorunlar, Çözümler, İstanbul 1995, s. 13.

18 TORTOP, ss. 196-197.

19 SÜRGİT, ss. 23-25; TUTUM, s.7.

*Uygulanan teknolojideki değişim ve gelişmeler örgüt yapısını, personel düzenini ve yöntemlerde değişikliklerin meydana gelmesine yol açmış, bunun sonucunda yeni imkanlar ve fırsatlar ortaya çıkmıştır.

*Zaman içinde kamu hizmeti ihtiyacı, problemleri ve koşullarında köklü değişiklikler meydana gelmiştir.

*Kamu hizmetlerinden yararlananların sayısı ve devletin üzerine aldığı görevlerin artması nedeniyle, kamu hizmetinin genişlemesi ve çeşitlenmesi sonucunu doğurmuştur. Ayrıca devletin üzerine aldığı görevlerin çoğalması kamu hizmeti içeriğinde, düşünce ve tercihlerinde değişiklik meydana getirmiştir.

*Hizmetten yararlanan halkın vergiler karşılığında daha ucuz, daha hızlı, kaliteli ve iyi hizmet sağlayan bir idare istekleri klasik demokrasinin kişileri tatmin etmemesi nedeniyle halkın yönetime katılım istekleri ortaya çıkmıştır.

*Eğitim düzeyinin artması, ihtiyaçların çeşitlenmesi ve teknolojik değişmeler, kamu hizmeti sunan personelin niteliklerinin değişmesine neden olmuştur.

*Bürokrasinin varlığı (patolojik anlamda bürokrasi), kurallar ve aşırı denetim idareyi işlemez hale getirmiştir.

Yine günümüzde harcama yapan devlet yerine kazanan, gelirleri artırmak için vergiden başka kaynaklar bulan, idarecileri girişimcilğe dönüştürerek, tasarruf ederek harcayan ve kazanç için yatırım yapan devlet istenmektedir. Böylece bütçe sorunları üzerinde yoğunlaşma yerine sistem üzerinde yoğunlaşma ile sistem geliştirilebilecek ve mali konular sorun olmaktan çıkabilecektir.²⁰

Önceleri kamu sektöründe geliştirilen yol ve yöntemler özel sektör tarafından uygulanmaya çalışılır ve kamu sektöründeki yetenekli personeller özel sektöre alınırdı. Günümüz kamu bürokrasilerinin hantal yapısı onları dinamik dünya gerçeklerini takip etme noktasında yetersiz kılmaktadır. Bundan dolayı artık günümüzde özel sektörde geliştirilen yol ve yöntemlerin kamu yönetiminin temel özellikleri saklı kalmak şartıyla kamuda da uygulanması gündeme gelmiş ve bu anlayış “yeni kamu yönetimi yaklaşımı” olarak ifade edilmiştir.²¹ Vatandaşlar tarafından seçilen hükümetlerin varoluş nedenleri halka hizmet olmasına rağmen halkı memnun etme çabası özel sektördedir. Çünkü onlar gelirlerini doğru-

20 Lloyd DOBYNS and Clare CRAWFORD, Thinking About Quality; Random House Inc, New York 1994, s. 225.

21 Chven HUGHES, “Public Management of Public Administration”, Austuralian Journal of Public Administration, Vol. 51, N.3, September 1992, s. 294.

dan memnun edilen bu kitleden alırlar. Kamu sektörü ise müşteri köründür. Bürokrasinin değil, asıl olan müşterinin ihtiyaçları karşılanmalıdır. Bu durumda doğal olarak konuya özel sektör yaklaşımlarını daha cazip kılmıştır.

Özet olarak ifade edilirse; hızla değişen toplum yaşamında halkın ekonomik talep ve ihtiyaçları artmış ve siyasal değişim sonucu, halkın yönetime katılma istekleri ortaya çıkmış ve bu durum devletleri idari reform yapmaya zorlamıştır.²²

3.İdari Reformun Amaçları

İdari reformun genel amacı, kamu kurum ve kuruluşları, süratli, ekonomik, verimli, etkin ve kaliteli hizmet götürebilecek bir düzene sahip kılıp, böyle bir düzen içinde çalışmalarını sağlamaktır.²³ İdari reformun amaçları dört ana grupta toplanabilir;²⁴

*Kurum ve kuruluşun politika ve programlarının, yani amaçlarının değiştirilmesine yönelik amaçlar; kuruluşun amaçlarının değiştirilmesi, gözden geçirilmesi, ağırlıklarının değiştirilmesi veya programlarının genişletilmesi gibi amaçlar bu grupta değerlendirilebilir.

*Kurum ve kuruluşun veriminin artırılmasına yönelik amaçlar; hizmetin verim ve kalitesinin yükseltilmesi bakımından, denetimin artırılması, koordinasyonun artırılması, karar verme ve icrada yerinden yönetime yetki devri, maliyetin düşürülmesi ve modern yönetim teknikleri gibi faaliyetler bu grupta yer alırlar.

*Personele yönelik amaçlar; personelin yetiştirilmesi ve geliştirilmesi, ilerleme ve güvenlik olanaklarının artırılması ve problemlerin çözülmesi gibi amaçlardır.

*Harici tehdit ve baskıların giderilmesine yönelik amaçlar; bir kurum ve kuruluşun verimsizliği ve diğer nedenlerle kaldırılması veya başka bir kurum ve kuruluşla bağlanmasını engellemek bu tür amaca örnek gösterilebilir.

Yönetim yapısı ile sosyo-ekonomik yapı ve siyasal düzen arasındaki sıkı, yakın ve karşılıklı ilişkiler vardır. Yönetim sistemi, toplumun bir alt sistemi olup, sistemin diğer alt sistemlerle de ilgisi vardır. Yönetim işlevlerini böyle bir

²² Turgay ERGUN, “Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve KAYA Projesi”, AİD, C. 24, Sayı 4, Aralık 1991, s. 11.

²³ SÜRGİT, s. 27.

²⁴ Frederick C. MOSHER, Governmental Reorganizations, Th Bobbs Merrill Company Inc, Newyork 1967, ss. 497-498’den naklen, SÜRGİT, s. 27.

sistem içinde yerine getirdiği için, temel hedeflerini başarabilmek için sistemin yapı, kapsam ve yöntemlerinde gerekli değişiklik ve düzenlemelerin yapılması gereklidir. Bu bakımdan idari reformun amacı, idarenin yapısı ve işleyişinin ulusal, ekonomik, sosyal ve kültürel hedeflere ulaşmayı sağlayacak şekilde geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesidir.²⁵

4.İdari Reformun Özellikleri

İdari reform kavramını anlayabilmek için onun özelliklerini bilmekte önemli bir hareket noktasıdır. İdari reform sosyal değişimin bir faktörüdür. Kültürel değişim, teknolojik yenilik ve modernizasyon gibi idari reform da sosyal değişimin bir faktörüdür. Sosyal değişim de devamlılık arz eden, evrendeki değişimin bir parçasıdır. Evrende hiç bir şey değişmeden, uzun süre, aynı şekilde kalmamaktadır. Ancak insan, bu değişimin rastgele, kontrolsüz ve amaçsız olduğunu düşünmemekte ve değişimi açıklayacak neden-sonuç ilişkisi aramaktadır.²⁶

İdari reform idarenin modernleştirilmesine, diğer bir ifadeyle sistemin günün değişen, farklılaşan sosyal ve teknolojik şartlara uyum göstermesidir. Modern sosyal sistemin ayırıcı özelliklerinden birinin, sürekli ve sistemli değişime uyum sağlayabilmesidir. İdare de, iç ve dış değişikliklere büyük ölçüde kendiliğinden uyum sağlar. Bürokratik organizasyonlarda karışık ve yavaş olsa da, birlikte hareket edildiği sürece, dirençle karşılaşılma maksam değişiklikler gerçekleştirilir. Bu değişiklikler idarenin modernleştirilmesi sonucunu doğurur.²⁷

İdari reformun kesin bir sınırı yoktur. İdari reform belirlenen sınırlarının pratik bir önemi olmayıp, teorik kolaylıklar sağlayabilir. İdari reform genelde yönetimi aşar, politika, psikoloji ve kamu hukuku alanlarına taşar ve bu alanlarda gerçekleştirilen düzenlemelerden de etkilenir.²⁸

İdari reform sürekli ve zaman alıcı bir süreçtir. İdari reform kısa sürede amaçlanan, neticelere ulaşmayı sağlayan sihirli bir yöntem değildir. İnsan davranışları ve ilişkilerinde değişim yaratmak yavaş olabilir ve zamana ihtiyaç gösterir. İdari reform sürekli sıcak yaşanan bir süreçtir. İnsanın çevresindeki gelişmelerin sürekli ve hızlı olması, idarenin geliştirilmesi için sürekli bir çabayı zorunlu kılar. İdari reform, belli bir zaman diliminde yapıp, sona eren bir süreç

25 SÜRGİT, s. 30.

26 SÜRGİT, s. 13.

27 SÜRGİT, s. 13.

28 SÜRGİT, s. 17.

olmayıp, sabırla yürütülmesi gereken bir süreçtir.²⁹

İdari reformun amacı personel sayısını azaltmak değildir. İdari reform bir personel indirimi programı da değildir. Ancak idari reformun sonuçlarından birisi personel sayısının azaltılması olabilir. İstisna olarak personel sayısını azaltma amaçlı reformlar da yapılabilir. İdari reform mevzuatla sınırlı değildir. İdari reformu, mevzuatı yeniden yazmak veya mevzuatta değişiklik yapmak şeklinde görmek yanlış olur. Mevzuat değişiklikleri idari reformun sonuçlarından biri ve uygulamaya konulması için bir araç olmalıdır.³⁰

İdari reformun başarısı büyük ölçüde yöneticilere bağlıdır. Bir ülkede sunulan hizmetlerin kalitesi, verimi ve etkinliği, büyük ölçüde hizmeti sunan kurum ve kuruluşun yöneticilerine bağlıdır. Doğal olarak, aynı şekilde idari reformu hazırlayıp, uygulamaktan sorumlu olan yöneticilerin nitelikleri, idari reformun başarısını büyük ölçüde etkiler.

İdari reform idarenin görevlerinden biridir. İdareyi en iyi kendi personeli ve yöneticileri tanır. Kurum ve kuruluşların aksayan ve düzeltilmesi gereken yönleri, yapılacak düzeltici işlemler en iyi içten görülür. Bu konuda dışarıdan yeterli bir fikre sahip olmak zordur. İdarenin geliştirilmesi en iyi kendi personeli tarafından gerçekleştirilebilir. Bu nedenle, idari reform idarenin bir görevidir.

B. İdari Reformun Yöntemleri

İdari reformun çeşitli tipleri ve yöntemleri denenmiştir. İdari reform çabalarına karşı bir direnç mevcuttur. Bu ise, idari reformun yapılmasını zorlaştıran bir etkidir. İdari sistemlerin en önemli özelliklerinden birisi, tutucu olmaları ve mevcut düzeni, statükoyu korumaya çalışmalarıdır. İnsanlar alıştıklarından genelde vazgeçmek istemezler. Değişiklikler ve yeni düzenlemeler, yeni işlerin ortaya çıkmasına sebep olur, yeni faaliyet alanları, yeni eğitim ihtiyaçlarını zorunlu kılar ve personel ile yöneticilerin niteliklerinde iyileştirme ister. İşte mevcut bu dirençleri aşmak için, idari reformu kolaylaştıracak ve başarılmasını sağlayacak değişik çözüm yolları ve reform yöntemleri düşünülmüş ve denenmiştir. Bu yöntemleri üç grupta toplamak mümkündür.³¹ Bunlar; kurumsal reform yöntemi, zorlayıcı reform yöntemi ve deneysel reform yöntemidir.

29 SÜRGİT, s. 18.

30 SÜRGİT, s. 19.

31 Charles DEBBASCH, Science Administrative, Dalloz 1972, ss. 376-379'dan Naklen; TORTOP, ss. 193-196.

1.Kurumsal Reform Yöntemi

İdari reformun devamlılık içeren bir süreç olduğu düşüncesi kurumsal reform yönteminin temel felsefesidir. İdarede reform devam edegelen ve devam ettirilmesi gereken bir sürekli olgudur. İdari reforma karşı direnci kırmak için, yapılacak idari reformların başarıya ulaşması bakımından, idari reform konusunda devamlı faaliyet göstermek üzere idarenin bünyesinde bazı birimler kurulur. Bu birimlerin faaliyet alanı idari reform çalışmalarıdır ve idareyi devamlı izlerler, görülen aksaklıkları tespit ederler, değişme ve gelişmelere uyum sağlamayan yönleri ve aksaklıkları bulurlar. Böylece idari yapının reforma ihtiyaç duyulan yönlerini ortaya çıkarırlar.

İdare bünyesinde, idari reformla görevli devamlı bir birimin bulunması, personelde reformun gerekliliği konusunda bir düşünce yaratması bakımından yararlıdır. Bunun yanında; reformla ilgili birimlerin çalışmalarında tüm kamu kurum ve kuruluşlarından doğru ve güncel bilgi almak zorundadırlar. Bürokraside bilgi temini ise, başarılması zor bir olaydır. Bu nedenle, reformla görevli birim ve kuruluşların, bu hususu temin için diğer kurum ve kuruluşların başarısı, bakanlıklar arası bir otoriteye sahip olmaları ve politik desteklerin bulunmalarına bağlıdır.

2.Zorlayıcı Reform Yöntemi

İdari reform zora dayalı değil, inandırmak ve benimsetmekle başarılabilir bir olgudur. İlgilileri idari reformun gerekli olduğuna ikna etmek, idari reformun başarısında önemli bir faktördür. Durum böyle olmakla beraber, iç ve dış baskı gruplarının etkisi ve daha değişik nedenlerle idarede tek yönlü ve derhal değişiklik veya düzenleme yapıldığı, yani idari reform yapıldığı da görülmektedir. Bu tür idari reformlar genel olarak yeni göreve gelmiş hükümet, bakan ve üst düzey yöneticiler tarafından yapılır. Ancak, bu reform yöntemi demokratik değildir. Personelin kararlara katılımının sağlanması ve yönetilenlerin yönetime katılmaları ilkesine ters düşer. Yapılan bazı değişiklik düzenlemelerinin kısmi fayda sağlaması mümkün olursa da; ilgililerin kararlara katılmamış olması nedeniyle direncine sebep olur ve idari reformun başarı şansı azalır.³²

3.Deneysel Reform Yöntemi

Deneysel reform yönteminin esası; reformun düşünüldüğü şekliyle önce belirli bazı alanlarda veya yerlerde denenmesi, alınan sonuçların başarılı olması

32 TORTOP, s. 194.

durumunda da diğer alan ve yerlerde uygulamaya sokulmasıdır. Belirli alan ve yerde denenen reform çalışmalarının aksayan yönlerinin de değiştirilmesi mümkündür. Elde edilen başarılı reform devamında geliştirilir ve tümüyle uygulamaya başlanır. Genel uygulama duruma göre, tedricen veya bütün alan ve yerlerde birden olabilir. Bu yöntemin, kamu personelinin çalışma geleneklerine, hukuki ve beşeri olanaklara uygun bir reform yöntemi olduğu söylenebilir.

Deneysel reform yöntemi, idari uygulamalara uygun düşen bir yöntemdir. Kamu yöneticilerine ve personeline yaptığı işin gelişimine göre kuruluşu devamlı olarak düzeltme olanağı verir. Bunun için, yeni durum ve gelişmelere uygun, yeni hukuk kurallarının çıkarılması gereklidir. Bu sorun hükümete kanun hükmünde kararname çıkarmak gibi bazı yasama yetkilerinin tanınması ve yetki genişliği prensibinin uygulanması yollarıyla çözülebilir.

Deneysel reform yöntemi Türkiye’de yaygın biçimde uygulanmıştır. Örneğin I. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, toplum kalkınması önce bazı pilot ilçelerde denenmiş, daha sonra diğer yerlerde uygulamaya başlanmıştır. İl planlaması, II. Beş yıllık plan döneminde, önce beş ilde denenmiş daha sonra III. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde de bütün illerde uygulamaya konulmuştur.³³

Deneysel reform yöntemi etkili bir reform yöntemidir. İlgililerin reforma hazırlanmasına imkan sağlar, reforma karşı bir direnç veya hoşnutsuzluk genelde söz konusu olmaz. Deneme aşamasında karşılaşılan engeller ve aksaklıklar ortadan kaldırılabilir. Her projede tahmin edilemeyen aksaklıkların olması doğaldır. Masa başında hazırlanmış reform planlarına kıyasla, deneme yoluyla uygulanan reform çalışmalarında da bu tür aksaklıklar azdır ve uygulama sırasında giderilme imkanı vardır.

Yukarıda açıklanan faydalı yönleri yanında, deneysel reform yönteminin sakıncalı yönleri de vardır. İdarenin istikrarını sağlamak bakımından yürürlükteki hukuk kurallarını sis sık değiştirmemek esastır. Bu şekilde keyfilik ve kişisel tutumlar önlenmiş olur. Halbuki deneysel reform yönteminde, hukuk kurallarını sık sık değiştirme zorunluluğu söz konusu olabilmekte ve hatta bazı pilot bölgelerde ayrı uygulamalar yapılabilmektedir. Bu durum bilhassa yönetilenler üzerinde olumsuz etkilerin doğumuna neden olabilir. Halk, değişiklikleri izleme olanağı bulamayabilir. Bu halkın korunmasını zorlaştırır. Ayrıca yöneticiler reform faaliyetlerini, amaçlarını ve uygulama koşullarını önceden açıklamayıp, ilgilileri reforma hazırlayıcı bir faaliyet olarak kullanılırsa, bu yöntem politik or-

33 TORTOP, s. 195.

ganlara yeni yapıyı kabul ettirmek için girilmiş bir faaliyet olur ve demokratik niteliği tartışılır hale gelir.³⁴

II.İDARİ REFORM SÜRECİ

İdari reform genel olarak yeniden düzenlemeleri ifade ettiğinden, idari reform sürecinde esas itibarıyla, idarenin yeniden düzenlenmesi İncelenmekle birlikte, bu süreç aynı zamanda idareyi geliştirme faaliyetleri için de geçerlidir.

İdareyi geliştirme ve yeniden düzenleme faaliyetleri rasgele ve tesadüfi değildir. Belirli bir noktada başlar ve çeşitli aşamalardan geçerek gerçekleştirilir. İdari reform süreci birbirini takip eden aşamalardan meydana gelir.³⁵

A. Sorunların Teşhisi ve Reformun Kararlaştırılması

İdari reformun ilk aşamasını, reform ihtiyacını doğuran sorunların tespit ve teşhisi ile çözülmesi yolunda reform kararının alınması teşkil eder.

İdari reform yapılması düşüncesi, örgütün içinden veya dışından gündeme getirilebilir. Sunulan hizmetlerden şikayet ve memnuniyetsizlikler ile tatminsizlikler örgüte iletilebilir. Sunulan hizmet ile beklenen hizmet arasında farklılıklar çıkabilir. Bu durumda sorunlar ve aksaklıklar belirgin olarak ortaya çıkar, kendini belli eder. Sorunların teşhisinden sonra ise reform kararının alınması ve reform hareketinin başlatılması gelir. Reformu başlatan sebepler ise çok çeşitli olabilir. Bu sebeplerden bazıları; örgüt içinden gelen istekler, politik kadrolarda meydana gelen değişiklikler, üst düzey yöneticilerin değişmesi ve reform ile ilgili merkezi kuruluşların istekleridir.³⁶

B. Araştırma ve Önerilerin Tespiti

Reform kararının alınmasından sonra, sıra reformun amaçlarının ve uygulama yöntemlerinin belirlenmesine gelir. Bu hususların tespiti için yeterli, doğru, kesin ve güncel bilgi ve verilere ihtiyaç vardır. Bunun için bazı araştırmaların yapılması yoluna gidilir. Araştırmalarda gerekli bilgi ve verilerin temininin yanında ilgililerin düşünceleri ve önerileri de alınır. Araştırmalar çeşitli şekillerde ve çeşitli çalışma grupları tarafından yapılabilir. Araştırma, örgüt personeli tarafından yapılan iç araştırma ve örgüt dışı personel ve kurumlardan yapılan dış araştırma şeklinde olabilir. Her iki araştırma şeklinin birbirine üstün ve zayıf

34 TORTOP, s. 196.

35 SÜRGİT, ss. 35-36.

36 SÜRGİT, s. 36.

tarafları vardır. Bunun için araştırma teknikleri de farklı olan iki araştırmanın da birlikte yapılmasında fayda vardır. Araştırmaların reformdan beklenen amaçları gerçekleştirme yolunda öneriler içermesi gerekir. Önerilerin gerekçeli olması, nasıl uygulanacağını, harcamaların yararları ve sakıncalarının açıklanması gerekir.

C. Önerilerin Karara Bağlanması

Araştırmaların yapılması ve önerilerin tespitinden sonra, getirilen önerilerin incelenmesi ve uygulanacak önerilerin kararlaştırılması aşaması gelir. Öneriler hakkında seçim ve önerilerin kararlaştırılması, ancak yetkili organlarca yapılır ve bu noktadan sonra reformu uygulama olanağı söz konusu olur. Yetkili organlar getirilen önerilerden birini seçebilir, önerileri değiştirerek, uygulamaya koyabilir veya yeniden araştırma yapılmasını isteyebilir.

D. Uygulama ve Değerlendirme

Önerilerin karara bağlanıp, uygulanacak önerinin tespitinden sonra, idari reformun uygulanmasına geçilir. Ancak uygulamaya geçmeden önce, uygulama için gerekli hazırlıkların yapılması ve tedbirlerin alınması, reformun uygulanması açısından çok önemlidir. Öncelikle reformun uygulanması için olumlu ve uygun hava ve ortam yaratılmalıdır. Direnmelere karşı tedbir alınmalı ve muhtemel direnmelerin ortadan kaldırılmasına çalışılmalıdır. Bunun için de uygulama zamanını iyi seçmelidir. Ayrıca, idarenin yeniden düzenlenmesi uzun zaman alan ve çok iyi planlama gerektiren bir süreç olduğu göz önüne alınarak, halihazır durumdan önerilen duruma nasıl geçileceği tüm ayrıntıları ile planlanmalıdır.³⁷

Hazırlık çalışmalarından sonra uygulamaya ve değişimlerin gerçekleştirilmesine başlanır. Uygulama, genel olarak kurum ve kuruluşların iç işidir. Uygulamayı icra edecek, izleyecek, ortaya çıkabilecek problemleri çözecek bir birimin kurum ve kuruluş bünyesinde kurulmasında büyük fayda vardır. Ayrıca idari reformun uygulanması stratejilerinin belirlenmesi ve gerekli düzenleme ihtiyaçlarının, bir başka deyişle, gerekli insan, para, teçhizat, araç ve gereç, bina gibi kaynakların sağlanması ve hazır tutulması gerekir.

İdari reform uygulamasının beklenen sonuçların ne derecede gerçekleştiğini, uygulama çalışmalarında değişiklik gerekip gerekmediğini ve alınacak başka tedbirlerin bulunup bulunmadığının tespiti bakımından çok iyi izlenmesi ve değerlendirilmesi gerekir. Ancak, idarede gerçekleştirilen reformun neticelerinin

37 SÜRGÜT, s. 42.

değerlendirilmesi ve etkinliğinin ölçülmesi çok zor bir olaydır. Çünkü, sonuçların karşılaştırılabileceği ölçülerin bulunması zordur, sonuçlar sübjektiftir. Bunun yanında, maliyet sorunu da söz konusudur. Bazen maliyet ilk anda beklenen kazançtan fazla olabilir. Ayrıca zaman sorununu da gözden uzak tutmamak gerekir. İdari reformun uzun zaman alan bir süreç olduğunu söylemiştik. Bazen idari reformun neticelerinin alınması uzun yıllar alabilir. Tüm bu sorunların varlığına rağmen, idari reformun başarıya ve amaçlarına ulaşabilmesi için izlenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesi bir zorunluluktur.³⁸

III. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İDARİ REFORM ÇALIŞMALARI

Türk kamu yönetiminde idari sistemden yakınma ve idareyi düzenleme çalışmaları Osmanlı döneminden beri gündemdeki yerini muhafaza edegelmiştir. Özellikle Tanzimat döneminden itibaren üzerinde en çok durulan konulardan birisi idari reform olmuştur.

Çalışmamızın bu bölümünde Osmanlı ve Cumhuriyet dönemlerinde yapılan idari reform çalışmaları incelenmeye çalışılacaktır.

A. Osmanlı Döneminde Reform Çalışmaları

Osmanlı döneminde idareden yakınmaların Kanuni devrinden sonraya rastladığı söylenilebilir. Kanuni devrinde sistemin esası liyakat ve ehliyet idi. Zamanla sistem yavaş yavaş yozlaşmaya, rüşvet ve iltimas ile mücadele ve idareyi düzeltme çabalarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu faaliyetlerde bulunanlar hep Kanuni Devrini referans almışlardır.³⁹

İdari reform çalışmaları Tanzimat döneminde yaygınlaşmış, bu dönemde daha çok rüşvet ile mücadele özelliği taşımıştır. Meşrutiyet dönemlerinde idari reform çabaları siyasal yapıyı da içine alacak şekilde genişlemiştir. Sistem, anayasal bir düzene oturtulmaya çalışılmış ve bazı temel esaslar belirlenmiştir. Ancak idari reform çalışmalarının temel niteliği, sistemin kendinden çok işleyiş bozuklukları üzerinde durulması ve konuya mevzuatçı bir açıdan yaklaşılmasıdır.⁴⁰

B. Cumhuriyet Döneminde İdari Reform Çalışmaları

Cumhuriyet dönemi, Osmanlı döneminin mirasını devralmıştır. Osmanlı dö-

38 SÜRGİT, ss. 44-46.

39 TUTUM, ss. 57-59.

40 TUTUM, ss. 65-66.

neminin en önemli özelliği ise ikili hukuk ve yönetim yapısıdır. Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında hızlı bir yasallaşma gerçekleştirilmiş, hukuk ve yönetimde, ikiliğin giderilmesi, sistemin düzeltilmesi, yeni kurumların kurularak, sistemin dönüştürülmesi çabaları öncelik kazanmıştır.⁴¹

Cumhuriyet döneminde ülkemizin sosyal ve ekonomik yapısında hızlı değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu değişiklikler kamu yönetiminde de büyük değişiklikler yapılmasını gerektirmiştir. İdari reform konusu, planlı kalkınma döneminde özel bir önem, anlam ve kapsam kazanmış ve bir zorunluluk olarak kabul edilmiştir.⁴²

Cumhuriyet döneminde yapılan idari reform çalışmalarını, planlı dönemden önce ve planlı dönemde yapılan çalışmalar olarak iki başlık altında inceleyeceğiz.

1. Planlı Dönemden Önceki Reform Çalışmaları

Ülkemizde idari reform konusunda 1933 yılından itibaren birçok araştırma ve çalışmalar yapılmış, raporlar hazırlanmıştır. Genellikle merkezi düzeyde yapılan bu araştırmalar çoğunlukla yabancı uzmanlar tarafından yapılmıştır. Bunun yanında yerli uzmanlar ve TODAİE tarafından yapılan araştırmalar da mevcuttur. Bu araştırmalardan önemli gördüklerimizi açıklamaya çalışacağız.

1933 yılında Amerikalı uzmanlardan müteşekkil bir grup uzmana Türkiye'nin durumu bir bütün olarak incelettirilmiştir. Grup incelemelerinde, ekonomik ağırlık olmakla birlikte, idari sorunlara da yer vermiş ve inceleme sonuçlarını "Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki" ismini taşıyan bir rapor halinde 1934 yılında hükümete teslim etmiştir.⁴³

1947 yılında Başbakanlık direktifiyle devlet örgütünün daha verimli ve daha rasyonel çalışması için çeşitli bakanlık bünyelerinde komisyonlar kurulmuştur. 1948 yılında yine Başbakanlığın direktifleriyle çeşitli devlet daireleri ve bakanlık teftiş kurulları, hazırladıkları idari ıslahat konusundaki araştırma raporlarını Başbakanlığa sunmuşlardır.⁴⁴

1949 yılında İstanbul Üniversitesi profesörlerinden Dr. F. Neumark, Başbakanlığın talebi üzerine "Devlet Daire ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması Hakkında Rapor" adlı yedi bölümden oluşan raporu Başbakanlığa sunmuştur.

41 TUTUM, ss. 66.

42 SÜRGİT, s. 65.

43 TORTOP, s. 198.

44 TORTOP, s. 198; SÜRGİT, s. 66.

Bu raporda; idarede yeniden düzenlemeyi gerektiren nedenler, yeni düzenlenme için gerekli örgütler, problemlerin çözümü için alınacak tedbirler, memur problemleri ve rasyonel çalışmayı sağlayacak tedbirler, ilkeler ve öneriler yer almıştır.⁴⁵

1951 yılında Türk hükümeti ile Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankasının finanse ettiği on üç kişilik bir kurulun hazırladığı ve kurul başkanı James M. Barker'in ismine izafen BARKER RAPORU ismi verilen rapor hükümete sunulmuştur. Rapor, Türk İdari sistemiyle ilgili sorunları açıklayıp, personel sorunları ile ilgilenecek bir devlet personel dairesi kurulması ve devlet dairelerinde danışma hizmetlerini düzeltme gibi bazı tavsiyelerde bulunmakta ve bilhassa merkeziyetçi sistemi, yetkilerin alt kademelere verilmemiş olmasını eleştirmektedir.⁴⁶

1951 yılında James W.Martin ve Frank C.E. Cush isimli iki uzman tarafından özellikle Maliye Bakanlığının örgütlenme ve çalışma metotlarını inceleyen ancak genel nitelikli sorunlar üzerinde de duran rapor Maliye Bakanlığına sunulmuştur.⁴⁷

1951 yılında Maliye Bakanlığı tarafından “Türk Bareminin Islaha Muhtaç Noktalarını Araştırarak Halen Meri Olan Kanunlarda Yapılması Gereken Islahatı Tespit” isimli rapor hazırlanıp, hükümete sunulmuştur. Yine Maliye Bakanlığı tarafından 1956 yılında “Devlet Personel Kanunu Tasarısı” hazırlanıp, meclise sunulmuştur.⁴⁸

1958 yılında TODAİE tarafından “Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Araştırma” başlıklı üç ciltlik bir araştırma raporu hazırlanmıştır. Raporda; kuruluşundan itibaren Türk Memuriyet sistemi incelenmiş ve reform yapılması gerekliliğine işaret edilmiştir.⁴⁹

2.Planlı Dönemde Yapılan Reform Çalışmaları

1960 yılı idari reform çalışmaları ve bu konuda yapılan araştırmalar ve örgütlenme bakımından bir dönüm noktasıdır. Bu yıllarda Türk Kamu Yönetimi, değişen koşullara uyum sağlamakta güçlük çekmekte ve yeniden yapılanma sı-

45 TORTOP, s. 198; SÜRGİT, ss. 67-68; TUTÜM, s. 84.

46 TORTOP, s. 198; SÜRGİT, ss. 68-70; TUTUM, s. 85.

47 TORTOP, s. 199; SÜRGİT, ss. 70-71; TUTUM, s. 85.

48 SÜRGİT, ss. 71-72.

49 SÜRGİT, s. 73.

kıntılarını yaşamaktaydı. Bu nedenle, yani reform ihtiyacı nedeniyle Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Dairesi kurulmuş ve planlı döneme geçilmiştir. Ayrıca, TODAİE idari reform çalışmalarının yapıldığı, yürütüldüğü ve geliştirildiği önemli bir merkez haline getirilmiştir.⁵⁰

Planlı dönemde yapılan reform çalışmalarının ilki ve en geniş kapsamlısı, DPT'nin talebiyle TODAİE tarafından hazırlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) dır. Geniş bir uzman grubu tarafından 1962 yılında başlanan proje 1963 yılında bitirilmiştir. Proje, merkezi hükümet kuruluşlarının yeniden düzenlenmesi ile ilgili tüm sorunları kapsamına almış, taşra kuruluşlarını, mahalli idareleri ve kamu iktisadi teşebbüslerini kapsam dışı bırakmıştı. Bu kuruluşlarla ilgili araştırmalar bilahare 1964-1966 yılları arasında geniş olarak yapılmıştır.

MEHTAP raporunda “ Merkezi Hükümet Teşkilatının Genel Yapısı” başlığı altında teşkilat incelenmiş, ayrı başlıklar altında ortak, mali ve iktisadi, sosyal ve kültürel görevler incelenerek, çeşitli öneriler getirilmiştir. “Görevdeki Eksiklikler ve Eksikliğin Sebepleri” başlığı altında görevlerin yürütülmesi bakımından görülen sebepler açıklanmış ve öneriler getirilmiştir. Raporun “İdareyi Geliştirme” ve “Yapılması Gereken Başka Araştırmalar” bölümlerinde idarenin geliştirilmesi ve başka araştırma konuları gibi idari reform çalışmaları yönünden önemli olan sorunlar ele alınıp, öneriler getirilmiştir.⁵¹

Ayrıca MEHTAP projesi sürdürülürken, 1962 yılında DPD tarafından devlet personelinin sorunları, yetiştirilmeleri ve statüleri ile ilgili olarak bir ön rapor, 1964 yılında DPT tarafından “idareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu” kurulmuş ve bu komisyon tarafından hazırlanan MEHTAP raporu üzerinde inceleme raporu hazırlanmıştır.

3.Kalkınma Planlarında İdari Reform

1963 yılından itibaren birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının yürürlüğe girmesinden sonra, yani planlı kalkınma döneminde ekonomik alanda olduğu gibi, idari reform alanında da yeni bir dönem başlamıştır. Bu dönemde, idari reform çalışmaları kalkınma planları çerçevesinde yürütülmeye çalışılmıştır. Beş yıllık kalkınma, yıllık programlar ve icra planlarında idari reforma büyük önem verilmiş ve sürekli olarak bu planlarda idari reform yer almıştır.⁵²

50 TUTUM, ss. 85-86; SÜRGİT, ss. 77-81.

51 SÜRGİT, ss. 87-88.

52 TORTOP, s. 203.

4.Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)

Bu reform araştırma ve etkinliklerinin en son ve kapsamlı örneği de Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) olmuştur.⁵³ Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) dönemine girilmeden önce yapılmış olan sözünü ettiğimiz inceleme ve araştırmaların kamu yönetiminin işleyişi üzerinde yerine göre az ya da çok etkileri olmuştur. Özellikle 1982 yılında yapılan yeniden düzenleme çalışmalarının da etkisiyle, 1983 yılında yapılan genel seçimler sonunda işbaşına gelen siyasi iktidar, kamu hizmetlerinin daha hızlı, verimli ve etkili biçimde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, benzer nitelikli hizmetlerin birleştirilerek tek kuruluş içinde toplanmasını temel almış, bu konuda bakanlık sayılarının azaltılması uygulamasını getirmişti. İşte bu yeni yapılanmanın sistemin işleyişine etkilerini değerlendirmeyi de içerecek biçimde, kamu yönetimi sisteminin yeniden gözden geçirilmesi Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemi öncesinde önem kazanmıştı. Bu amaca yönelik olarak Devlet Planlama Teşkilatı, TODAİE'den 1988 yılında yeni bir araştırma yapması isteminde bulunmuştu. İşte KAYA bu istemin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. DPT'nin bu konudaki gerekçesi şudur: "Türk kamu yönetimini geliştirmek amacıyla, bugüne dek yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, bu çalışmaların eksik yönlerini ve darboğazlarını saptamak ve yeni yapılması gerekli düzenlemeleri belirlemek gerekmektedir. Böylece Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planına da ışık tutulacaktır. Keza Avrupa Topluluğu'na katılma sürecini başlatmış olan Türkiye'nin, tam katılmaya dek geçecek süre içinde Topluluğun gerektirdiği koşullara Türk Kamu Yönetimini uyarlaması da gerekmektedir."

1983'de işbaşına gelen siyasi iktidar, kamu yönetimine yönelik yaklaşımının bir gereği olarak, hizmetlerin daha düzenli, hızlı, etkili ve ekonomik biçimde yerine getirilmesini sağlamak düşüncesiyle, benzer nitelikli hizmetlerin tek bir bakanlık çatısı altında yürütülmesini kararlaştırarak, bu köklü düzenlemelere gitmiştir.

Gerek bu yapılanmanın sistemin işleyişi üzerindeki etkilerini değerlendirme, gerekse son yıllarda yaşanan hızlı toplumsal değişmelere sistemin ne ölçüde uyabildiğini belirleme gereği, kamu yönetimi sisteminin yeniden incelenmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Bu amaçla, DPT'nca 1988 yılında TODAİE'den Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık program uygulamalarına ışık tutacak şekilde, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden

53 Turgay ERGUN, "Yönetimin Yeniden Yapılanması Gereklinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi", TODAİE Yayını, AİD, C. 24, Sayı 4, Ankara 1995, ss. 12-25.

düzenlemek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, yapılan bu çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak, Avrupa Topluluğuna katılma kararı almış olan Türkiye'nin Topluluğa yönetsel uyum alanında yapması gerekli hazırlıkları saptamak üzere, bir yönetim araştırması yapması istenmiştir. Böylece konu TODAİE tarafından, bir kamu yönetimi araştırma projesi (KAYA) olarak ele alınmıştır.

DPT ile TODAİE arasında sağlanan koordinasyon sonucu, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'nin amacı, "kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecektir bir düzene kavuşturmak ve böyle bir düzen içinde iş görmelerini sağlamak için; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerinin bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, iletişim ve halkla ilişkiler sisteminde varolan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri önermek" olarak belirlenmiştir.

Projenin kapsamına, merkezi yönetimi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla bunların taşra ve yurtdışı örgütleri ve yerel yönetimler (il özel idareleri, belediyeler, köyler) alınmıştır. Kamu iktisadi Teşebbüsleri (KİT'ler) araştırma kapsamı dışında tutulmuştur. Yine de yeri geldiğinde, bir zorunluluk olarak, KİT'lerle ilgili kimi görüşlere yer verilmek durumunda kalınmıştır.

Yönetimin iyileştirilmesi ile yönetsel yöntem ve işlemlerin basitleştirilmesi konusunun yıllardan beri gündemden düşmemiş olmasına karşın, yapılan çalışmalardan özlenen sonuçlara tam olarak ulaşamadığı gözleminden hareketle KAYA Genel Raporunda, değişen koşullar ve gereksinimler de göz önünde tutularak örgütün amaçları, yapısı, personeli, uygulanan yöntemler, işlemler ile donanın ve yerleşme konuları açısından bütüncül bir yaklaşım benimsenmiştir.

Raporun önerisine uygun olarak kurulması önerilen "yönetimi geliştirme" birimleri, çıkabilecek yönetsel sorunları bilimsel olarak ele alıp incelemek ve çözüm önerileri getirmekle yükümlü olacaklardır.

Genelde tüm kamu kuruluşlarında ortak nitelik taşıyan sorunlar için de şunlar önerilmektedir;

* Personelin görev, yetki ve sorumlulukları açıklıkla belirtilmeli,

- *Yukarıdan aşağıya yetki aktarımına önem verilmeli,
- *Yönetim-halk ilişkileri geliştirilmeli,
- *Yurttaşların beyanlarına güven duyulmalı,
- *Hizmet binaları yeterli olmalı ve yerleşme etütleri yapılmalı,
- *Formlar basitleştirilmeli ve amaca uygun standart formlar geliştirilmelidir.

TODAİE'nin gerçekleştirdiği Kamu Yönetimi Araştırması, yönetim sistemimizi geliştirmek üzere bugüne dek yapılmış olan çalışmaları ve bunların uygulama durumlarını da dikkate alarak gerekli yeni düzenlemeleri ortaya koymayı amaçlamıştır.

KAYA Genel Raporu Kamu yönetimimizin yapı ve işleyişine bütüncül açıdan yaklaşarak, sistem içi yönetsel tutarlığın sağlanmasına özen göstermiştir.

SONUÇ

Türk Kamu Yönetimi Sistemi, bugün pek çok yönüyle günün ihtiyaçları ve koşullarına cevap veremez durumdadır. Türk kamu yönetimi kendisinden beklenen hizmetleri etkin, verimli, ekonomik ve istenilen kalitede sunmaktan uzaktır. Türk kamu yönetimi sisteminin bu duruma gelmesinin nedenlerinden belki de en önemlisi; idareyi yeniden düzenleme ve geliştirme düşüncesinin gerektiği şekilde anlaşılıp, benimsenmemesi, bu düşüncüyü gerçekleştirecek örgütsel altyapının kurulamaması ve bunun sonucunda da hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilememesidir.

Ülkemizde idareyi etkin, verimli, ekonomik ve kaliteli hizmet verecek duruma getirebilmek amacıyla, her devirde çeşitli çalışmaların yapıldığını, ancak bu çabaların amaçlarını gerçekleştirmek bakımından başarılı olamadığını gördük. Bu başarısızlığın nedenleri çeşitlidir. Ancak en önemli neden idari reform fikrinin gerektiği şekilde algılanıp, benimsenmediği olduğunu söylemiştik. Diğer nedenleri de şu şekilde sıralayabiliriz;

*Siyasi iktidarların parti programlarında yer almasına ve buradan hükümet programlarına aktarılmasına rağmen, çeşitli siyasi kaygılarla, idari reformların cesaretle uygulanamaması, idari reform uygulamalarının başarı kazanamamasının nedenlerinden biridir.

*Planlı kalkınmadan önceki dönemde, yabancı uzmanlara bazı önemli araştırmalar yaptırılmakla beraber, raporlarda yer alan önerilerin uygulamaya konul-

ması için ciddi çabaların ortaya konulmaması, başarısızlığın bir diğer nedenidir.

* Planlı kalkınmaya geçiş dönemi idari reform bakımından gerçekten başarılı hazırlık çalışmalarının yapıldığı bir dönemdir. Ancak, planlı dönemde tespit edilen önerilerin, yıllık programlarla gerçekleştirilmeye çalışılması başarısızlığın nedenlerinden biridir.

İdari reform çalışmalarında, başarısızlığın nedenlerinden birisi de yeterli bir örgütlenmenin sağlanamamasıdır.

İdari reform ya da reorganizasyon, sonuç itibarıyla bir değişim sorunudur ve değişimin özünde insan unsuru, onun ihtiyaçları ve değerleri yatar. Bu ihtiyaçlar ve değerler göz önünde bulundurulmadan yapılacak yeniden yapılanma çalışmaları sonuçta başarısızlığa mahkum olacaktır.

Her ne kadar idari reform uygulamalarından bugüne kadar gerçek anlamda başarılı sonuç alınamamışsa da; yapılan araştırmalarda, tüm temel konular ele alınıp incelenmiş, sorunlar saptanmış ve yeniden düzenleme önerileri ortaya konulmuştur. Bundan sonra idari reformun başarıyla uygulanabilmesi için, yapılan uygulamaların değerlendirilmesi, edinilen tecrübelerden yararlanılarak, gerekli örgütlenmenin gerçekleştirilip, izlenecek yöntemin belirlenerek, harekete geçilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde reform çalışmaları gerçekleşmeyecek ve bir özlüm şeklinde sürekli akıllarda kalacaktır.

Kısacası, kamu yönetiminde değişimin sağlanabilmesi; kamu örgütlerinin ayrı ayrı veya genel olarak kendisine has anahtar özellikleri durumsallık yaklaşımı çerçevesinde ele alınıp değerlendirilmesi ile mümkün olabilecektir. Klasik anlayışla ağır aksak işleyen kamu örgütlerinin hem sorunlarından kurtulabilmesi hem de çağın gereklerine göre işleyebilmesi için, yersiz ve gereksiz tartışmalar içinde boğulmadan temel felsefede, yapıda ve işlevlerde değişim yönünde bir çaba gerekir.

KAYNAKÇA

AR Fikret, “Yönetimi Geliştirme-İdari Reform”, Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 1988.

BALTA Tahsin Bekir, İdare Hukukuna Giriş, TODAİE Yayını, Ankara 1970.

Büyük Larousse: Sözlük ve Ansiklopedi, Milliyet Yayınları, İstanbul 1986.

DOBYNS Lloyd and CRAWFORD Clare, Thinking About Quality; Random House Inc, New- York 1994, s. 225.

ERGUN Turgay, “Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve KAYA Projesi”, AİD, C.24, Sayı 4, Aralık 1991.

ERGUN Turgay, “Yönetimin Yeniden Yapılanması Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”, TODAİE Yayını, AİD, C. 24, Sayı 4, Ankara, 1995.

GÖNÜL Vecdi, “İdarenin Sayıştayca Denetlenmesi”, Yeni Türkiye-Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl: 1, Sayı 4, Ankara 1995.

GÜLÖKSÜZ Yiğit, “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Yerel Yönetimler”, Yeni Türkiye-Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl: 1, Sayı 4, Ankara 1995.

HUGHES Owen, “Public Management or Public Administration”, Australian Journal of Public Administration, Vol. 51, N.3, September 1992, s.294.

KAYA, Kamu Yönetimi Araştırması-Genel Rapor, TODAİE Yayını, Ankara 1991.

MOSHER Frederick C., Governmental Reorganizations, The Bobbs Merrill Company Inc, Newyork 1967.

ROGERS, Rolf E. Organizational Theory, Allyn & Bacon Inc. , London 1975, s. 207.

SÜRGİT Kenan, Türkiye’de İdari Reform, TODAİE Yayını, No: 128, Sevinç Matbaası, Ankara 1972.

TORTOP Nuri, Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara 1993.

TUTUM Cahit, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yayını, No: 3, Ankara 1994.

TÜSİAD, Yerel Yönetimler-Sorunlar, Çözümler, İstanbul 1995.

WALLIS Malcolm, Bureaucracy-Its Role in Third World Development, Macmillan Publishers, Hong Kong, 1989, s. 170.

Webster’s New World Dictionary, Nelson, Fosler & Scott Ltd. Toronto 1954.

AVRUPA İÇİN UZLAŞMAZLIK YÖNETİM MERKEZİ*

Çev.: İsmail EROĞLU

Burdur Vali Yardımcısı

Yirminci yüzyılda iki savaşıyla girilip, sonuçta katı ve merhametsiz bir bölünmeye maruz kalan Avrupa için soğuk savaşın sona ermesi genellikle yeni fırsatlar doğuran bir olgu olarak değerlendirilmektedir. 9 Kasım 1989'da Berlin duvarının yıkılması bölünmenin sonunu belirledi ve Almanların yeniden birleşme sürecini başlattı ki, bu süreç beklenmeyen bir hız ve kolaylıkla ilerlemiştir. Buna rağmen Avrupa'nın soğuk savaşa karşı çok çabuk nostaljik duygular besler hale gelebileceğini ileri sürenler mevcuttur. Bunun bir kısım sebebi, soğuk savaşın yüksek düzeyde bir istikrar unsuru olmasından kaynaklanmaktadır. İlişkiler kesin belirgindi ve çok az akıcılık veya belirsizlik ihtiva etmekteydi. Aynı anda Sovyet gücünü içeren ve Alman problemi için bir çerçeve oluşturan düzenlemeler mevcuttu ve sistem dikkate alınmaya değer bir sağlamlığa ve esnekliğe sahipti.

Avrupa'da soğuk savaş sistemi bir çok kesişen ve karşılıklı zorlayıcı faktörlerden oluşmakta idi. Birincisi, izafi olarak basitliğidir. Tek bir hat doğu ve batının müşterek hakimiyeti altındaydı, diğer tansiyon ve uzlaşmazlık kaynakları izafi olarak önemsiz görülüyordu. Rakip blokların Sovyetlerin ve A.B.D.'nin etrafında toplandığı sistemin sade görünmesine rağmen, yönetimi gayet kolaydı. İki ana karar merkezi vardı ve askeri güç ile karar veren otoritelerin tabii olarak birleştiği bir sistem mevcut idi. Yakından ilgili bir diğer faktör ise, bloklar arasında kesin bir sınır çizgisi Avrupa'da süper güçlerin ilişkileri açısından temel bir esas olarak kabul edilmiştir. Bu ise yanlış bir takım hesaplarla uzlaşmazlıkların artması ihtimalini yok ediyordu. Üçüncü olarak, etki alanlarının karşılıklı kabul edilmesi, nükleer caydırıcılarla desteklenmiş idi bu ise mevcut düzeni kuvvetle değiştirilmesi teşebbüslerinin yüksek maliyetini belirginleştiriyordu.

* Bu konu, Searching for a New Security Structure in Europe, Armand Clesse and Lothar Rühl, 1990, s. 274-286'dan tercüme edilmiştir.

Batı Avrupa için nükleer garantinin güvenilirliği konusunda soru işaretleri olmasına rağmen, Sovyetler Birliği tarafından herhangi maksatlı bir saldırının müthiş anlaşmazlıklara yol açarak, kolaylıkla kontrolden çıkmak suretiyle Sovyetler Birliği'nin büyük çaplı yıkımını ihtiva eden tam bir nükleer savaşın ortaya çıkacağı açık idi. Genişletilmiş caydırıcılık tartışmalarının çoğu rasyonellik sorunu üzerine odaklanmış olmasına rağmen mevcut caydırıcılığın temelini oluşturan, yükseliş sürecinin irrasyonel ve kontrol edilemez ihtimalinden başka bir şey değildi.

Gerçekte, uzlaşmazlığın Avrupa'da nasıl gelişebileceği ile ilgili korku, ağırlıklı bir etkiye sahipti ve Doğu-Batı bölümünün iki yakasındaki hükümetleri aşırı ihtiyatlı olmaya sevk etti bu ise sistemin istikrarına katkıda bulunan dördüncü faktörle-kriz yönetimi yerine kriz önleme sisteminin hakimiyeti-yakından ilgilidir.

Kriz önleme kısmen caydırıcılık yoluyla fakat aynı zamanda oyunun kurallarının anlaşılmasıyla başarılı. Bu, soğuk savaş Avrupa'sında krizlerin arasına patladığını inkar etmek anlamında değildir.

1948 Berlin krizi, sistemin kristalize olmasından önce oluşmasına rağmen, Sovyet ve Amerikan tanklarının Charlie Check Pointte karşılaştıkları 1961 Berlin krizi bazı tehlikeleri ifşa etti. Önemli bir olay olmasına rağmen 1961'den sonra Avrupa'da Doğu-Batı krizi olmadı. Elbette, Doğu Avrupa'da periyodik Sovyet müdahalelerinden kaynaklanan krizler her zaman olmuştur. Ancak süper güçler, bunların dahili blok krizleri olmasını garanti ederek Doğu-Batı krizlerine dönüşmesini önlemekte başarılı oldular.

Bunların hiçbirisi, Avrupa'da soğuk savaşın dezavantajlarının varlığını inkâr etmek anlamında değildir. En büyük maliyet açıkça, Sovyet kontrolündeki alanlarda demokrasi ve özgürlüğün kaybı idi. Ancak, vurgulanmaya değer bir husus var ki bu, soğuk savaşın sonucu olduğu kadar, 1940'ların sonlarına doğru Avrupa'da bölünmeyi sağlayan Sovyet icraatlarının da bir sonucu idi. Bir diğer husus, Brejnev doktrininin fiilen yürürlüğe girmesine ve askeri müdahalelere yol açan Sovyetlerin belirli dar limitler ötesinde Doğu Avrupa ülkelerine iç meselelerde hareket özgürlüğü tanımaktaki isteksizliği idi.

Soğuk savaş bu durumu devam ettirdi veya net bir dış düşmanın eksikliğini hisseden Sovyetlerin bu ülkeler üzerindeki kontrolü konusunda belirli derecede meşruiyet sağladı. Ayrıca soğuk savaşın yakından ilgili olduğu büyük maliyeti de ihmal etmemek gerekir ki, iki parçalı Almanya ile Avrupa, dünyanın en

fazla silahlandığı bir bölge haline dönüşmüştür.

Sonuçta, düzen ve istikrar, adalet pahasına gerçek anlamda demokrasi ve özgürlük bazında, ekonomik anlamda askeri harcamalara tahsis edilen para bazında sağlandı ki bu paralar diğer ihtiyaçlar için harcanabilirdi. Ancak, başarılan istikrar da ihmal edilecek veya hariç tutulabilecek bir husus değildir.

John Mearsheimer'in ifade ettiği gibi modern devlet sisteminin Avrupa'da ortaya çıkmasından bu yana az veya çok devletler arası ilişkilerde ortaya çıkan anarşinin uysallaştırılmasında soğuk savaş, bir güvenlik çerçevesi temin etmiştir. Bunun sonucu olarak, soğuk savaşın sona ermesi ile anarşik eğilimlerin yeniden ortaya çıkması kuvvetle muhtemeldir. Tarihte soğuk savaşın şimdiye kadar önlemekte olduğu büyük krizlerin hatta savaşların Avrupa'da artması beklenebilir. Gelecek 45 yıl soğuk savaştan önceki 45 yıl kadar dehşetli olmayacaktır, ancak önümüzdeki 45 yıl soğuk savaş döneminden muhakkak daha dehşetli olacaktır ki, biz soğuk savaş dönemi olarak değil, uzun barış dönemi olarak adlandırmak zorunda kalabiliriz.

Savaş ve krizlerin, Avrupa'da soğuk savaş sonrası güvenlik sisteminin önemli bir parçası olacağına dair görüşlerin çeşitli yönleri bulunmaktadır.

Birincisi, Avrupa'da nükleer silahların yok edilmesi kuvvet kullanımı üzerindeki sınırlamaları kaldırmıştır. Soğuk savaş esnasında konvansiyonel (klasik) savaşın Avrupa için daha güvenli olacağına dair ileri sürülen fikirler nükleer silahların çok fazla bulunduğu dönemlerde epeyce abartıldı, ancak nükleer silahlar yok edildikçe bir tarafta risk öbür tarafta menfaat hesabı değişti. Daha az nükleer yapılı bir Avrupa'da hırçın ve mütecaviz diplomasiyle elde edilecek menfaatler artabilir.

Avrupa stratejik ve politik arenasında nükleer silahlar sadece daha az şümüllü basit bir faktör değildir, buna eşit olarak nükleer olmayan güçler arasında daha düşük seviyedeki uzlaşmazlıklar her zaman nükleer silahlarla bağlantısız olmuştur. Nükleer caydırıcılık mümkün olabilecek beklenmedik olayların bütün yönlerini kapsayacak mahiyette olmamıştır. Hiçbir zaman ve hatta nükleer silahların önemli bir kısmı Avrupa'da kalsa bile bütün uzlaşmazlıkları caydırıcı nitelikte olmayacaktır. Problem, kısmen nükleer sınırlamaların azalması, kısmen de Doğu Avrupa'da Sovyet kontrolünün kalkması sonucunda askeri güç kullanımı imkanlarının artmasıdır. İkinci problem, Sovyetler Birliği artık Batı Avrupa için ne ideolojik yönden bir tehdit unsuru ne de gerçekte askeri bir tehlike olmamasına rağmen Avrupa'da en güçlü devlet olarak kalmaya ve böylece görünmeyen

bir muhalefet güç şeklinde kıtada güçler dengesini sürdürmeye devam edecektir. Bundan da öte Sovyetlerin iç politikasının nasıl gelişeceği de net olmaktan hayli uzaktır.

Geriye dönüş artık mümkün olmamakla beraber, bir noktaya kadar muhafazakâr bir geriye dönüş veya ordunun iktidarı ile geçirebileceği düşünülebilir.

Sovyetler Birliği'nin Batı Avrupa'ya karşı gayet iyi bir konum olacağı veya yardımsever olarak kalacağı gayet emin bir şekilde ileri sürülemez.

Soğuk savaş sonrası, Avrupa'da ortaya çıkacak üçüncü güvenlik sorunu değişen güç ilişkilerinden kaynaklanmaktadır. Hala hakim güç olan Sovyetler Birliği büyük iç sorunlara sahip olmasına ve gelecekte yeniden ortaya çıkmış olan Birleşik Almanya ile mücadele etmek zorunda kalacak olmasına rağmen, Moskova 2+4 yöntemine uyum gösterdiğini beklenenden daha fazla ispat etmiştir, fakat Birleşik Alman gücünün yeniden ortaya çıkışından gittikçe daha fazla endişe duymaktadır. Geçmişte, elbette iki devlet arasında uzlaşmaların olduğu dönemler olmuştur-Rapallo ve Nazi-Sovyet Paktıyla belirgin şekilde görüldüğü gibi -ancak hakim ilişkiler genelde güç mücadelesi şeklinde geçmiştir. Rus-Alman rekabeti Avrupa devlet sisteminin son 150 yılı için sık sık ortaya çıkan bir olgusu olup, sona ereceğine inanmak için herhangi bir neden yoktur.

Gerçekte, Sovyetler Birliği gerileme halindedir, Almanya ise birleşik yeni bir olgu olmasına rağmen potansiyel olarak her an değişebilecek bir kombinasyon halindedir.

Bu rekabetin yeniden ortaya çıkmasını sağlayacak olan kıvılcım Doğu Avrupa'daki olaylar olabilir. Doğu Avrupa üzerindeki Sovyet hakimiyetinin büyük maliyeti olmasına rağmen bu hakimiyet milliyetçi ve etnik tansiyonları ihtiva etmekte idi ve bölgede istikrarsızlık ve rahatsızlık unsuru olarak karakterize edilmekteydi. Doğu Avrupa'da çok az demokratik kurum geleneği vardır ve Sovyet kontrolünün ortadan kaldırılması ile istikrarsızlık ve kaos ihtimali her zamandan çok daha fazladır. Alan Mearsheimer'in ifade ettiği gibi hiper milliyetçiliğin kolaylıkla öne çıkabileceği bir alandır. Tansiyon Yugoslavya'da çok yoğundur ve devletin parçalanmasıyla sonuçlanabilir. Aynı zamanda, Yugoslavya, Arnavutluk ve Bulgaristan'ın her ikisi ile de kavgalıdır ve bölgede anlaşmazlıklara yol açabilir. İç gaileler, Yugoslavya'yı katı bir dış politikaya sürükleyebilir ve diğer yandan devletler Yugoslavya'nın etnik sorunlarından yararlanmaya karar vererek düşmanlıkları ateşleyebilirler. Doğu Avrupa'daki diğer gelişmelere Romanya ve Macaristan arasındaki anlaşmazlık ve Polonya ile Çekoslovakya arasında-

ki toprak kavgası dahil edilebilir. Eski dargınlıkları yeniden gündeme getirmek veya başka devletlerdeki etnik gruplara yardım etmek amacıyla güç kullanılması da ihtimal dışı bırakılamaz. Bundan da öte, bu şartlar altında, gerek çağrılmak suretiyle gerekse dışlanmış olmanın sonuçlarından kaynaklanan korkularla büyük çaplı kuvvet kullanımlarının gündeme gelebileceği düşünülemez değildir. 1990 yılındaki işaretler Sovyet Alman işbirliğinin gelişeceği işaretlerini vermekte ise de bu trend bozulabilir ve ilişkiler Doğu Avrupa'daki gelişmelerin sonucuna bağlı olarak daha da sertleşerek düşmanlığa dönüşebilir. Gerileme dönemindeki bir Sovyetler Birliği'nin güvenlik konusundaki endişeleri, evvelce soğuk savaş dönemi boyunca münhasıran Sovyet etki alanında bulunan bölgelerdeki bir ayaklanma ile şiddetlenebilir ve bu durum söz konusu bölgelere bir Alman müdahalesi olarak görülebilir.

Bu analizde en kötü durumlara ilişkin düşüncelerin elemanları mevcuttur. Her şeye rağmen, soğuk savaş sonrası Avrupa'da barış ve uyumun garanti edilemeyeceğine dair hemen hemen her şey söylenmiştir. Batı Avrupa'da karşılıklı ekonomik bağımlılıkların bir sonucu olarak, büyük devletlerin birbirlerine karşı askeri güç kullanılmasının bir politika olarak ortaya çıkmaması nedeniyle, Batı Avrupa'nın bir "Güvenlik Toplumu" olduğunu ileri sürenler var ise de, bu fikrin Doğu Avrupa'yı kapsayacak biçimde ileri sürülmesi mümkün değildir. Daha da öte, Batı Avrupa'da bile, tarihi rekabetler ortak işbirlikleri içine alınmış olmasına rağmen, tamamen ortadan kalkmamıştır. Bu bakımdan Birleşik Almanya'nın, Avrupa Birliği'ni kendi milli politikalarını uygulayabilmek için kullanmak isteyeceği ne kadar belirgin ve açık ise, Avrupa Birliği'nin Almanya'nın gücünü sınırlamak için kullanılacağı da o kadar açıktır. Kısaca Avrupa'nın geleceğini Jack Snyder'in ifade ettiği Hobbezyen karamsarlık olarak algılamak gayet kolaydır. Öyle bir Avrupa ki Sovyet sorunu azalmış fakat tamamen ortadan kalkmamıştır ve yine öyle bir Avrupa ki eski tansiyonlar yükselebilir ve yenileri ortaya çıkabilir. Bu Avrupa, aynı zamanda sınırların soğuk savaş döneminden daha belirsiz bir şekilde çizildiği bir Avrupa'dır ki, her an yanlış hesaplama, yanlış algılama ve yanlış anlamaktan kaynaklanan anlaşmazlıklar ortaya çıkabilir. Gayet kaygan ve belirsiz hallerde güvenilir ilişkileri soğuk savaş döneminden çok daha öngörülemez olarak karakterize edilebilir. Dahası, çeşitli sorun ve tansiyonların birbirlerini giderek kötüleştirilebileceği bir biçimde etkileyebileceği ihtimali de gözden uzak tutulamaz. Düzensizlik ve tahmin edilemezlikle karakterize olmuş bir ortamda devletler kendilerini yüksek derecede şüphe ve güvensizlikle belirlenmiş bir ilişkiler içinde kilitlenmiş bulabilirler.

Bütün bunların anlamı, soğuk savaş sonrası Avrupa'nın krizleri yönetme ka-

pasitesine sahip bir çeşit güvenlik çerçevesine ihtiyacı olduğunun bilinmesi gerektiğidir. Soğuk savaş Avrupa'sında krizin önlenmesi hakim faktördü ve kriz yönetimi ikinci planda kalmakta idi, soğuk savaş sonrası Avrupa'da kriz yönetimi daha önemli ve acil hale gelebilir. Takip eden bölümde kriz yönetimi için bir kapasite oluşturabilecek çeşitli güvenlik düzenlemeleri incelenecektir.

Yeni Güvenlik Çerçevesi

Avrupa'da yeni güvenlik çerçevesinin birçok tartışmalarla birlikteki sorunu, bunların doğabilecek sorun ve zorluklarla ilgilerinin belirsiz olmasına rağmen büyük sanatsal nitelikli projeler üzerinde yoğunlaşmaları, gereksiz ve mümkün olmayan kurumsal bir özellik ve titizlik arz etmeleri yenilik varlık ve devamlılığı ihmal etmeleridir. Batı Almanya Dışişleri Bakanı Genscher tarafından ana hatları ifade edilen bazı projelerde olduğu gibi, örneğin NATO, yerini Birleşik Avrupa Güvenlik Teşkilatının alacağı, yavaş yavaş ortadan kalkacak bir şey olarak görülmektedir. Diğerleri, özellikle İngiltere'de yeni bir güvenlik çerçevesi oluşturmak üzere Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) üzerinde ısrar etmektedirler, ancak bu organizasyonun bir telefon numarası bile yoktur ve asla NATO yerini ikame edilmesi mümkün değildir.

Bu farklı yaklaşımlar, Avrupa'da devletler arası ilişkilerin nasıl yönetilebileceğine dair karşıt görüşleri-geleneksel kuvvetler dengesi yaklaşımı yoluyla veya kolektif güvenlik düzenlemeleri yoluyla-ve sadece Sovyet gücü ve soğuk savaşın bıraktığı miras hakkında değil aynı zamanda güvenlik problemlerinin olasılığı ve şiddeti ile ilgili endişelenmesi gereken değişik muhtevalı tahminleri yansıtmaktadır.

Avrupa güvenliği düzenlemeleriyle ilgili tartışmalar devam etmektedir, ancak, en azından bir geçiş dönemi için Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatının (AGİT) rolüne ilave olarak NATO'nun rolünün devam etmesine dayalı bir tür melez yaklaşımın gerekli olduğuna dair bir uzlaşma mevcuttur. Hangisinin temel güvenlik kuruluşu olacağına dair farklı vurgular olmasına rağmen, NATO ve AGİT'in birbirlerini tamamlayıcı değişik rolleri başaracaklarına dair bir anlayış da mevcuttur. NATO Avrupa'da kuvvetler dengesini devam ettirmek Sovyetler Birliği'nin etkisini dengelemek, Almanya üzerindeki sınırlamaları devam ettirmek üzere hala geçerli iken, AGİT özellikle Doğu Avrupa'daki muhtemel tansiyon yükselmelerini ve anlaşmazlıkları önlemek için daha uygundur. Dahası, AGİT olarak sembolize edilen, Birleşik Avrupa Güvenlik Çerçevesi, Avrupa'daki güçlerin marjinalleşmesini önlerken-böylece şımartıcı bir rol olarak-NATO üyesi olmayan diğer ülkelerin güvenlik sorunlarını çözen bir mekanizmanın da

devamını garanti ederek, iki etkili Varşova Pakti'nin konforunu da sona erdirmektedir.

Devlet Başkanlarının 5-6 Temmuz 1990'da yaptıkları toplantı sonrasında Atlantik müttefiklerinin Londra dekorasyonundan çıkan sonuca göre NATO'ya ilave olarak Birleşik Avrupa Güvenlik Çerçevesine sahip olmanın bazı avantajları alabileceği anlaşıldı. NATO'nun strateji ve güç konumunda yapılacak belirli değişikliklere ilave olarak, deklerasyon, daha birleşik bir Avrupa için geniş kapsamlı bir politik diyalog forumu oluşturmak üzere AGİT'in kurumsallaştırılmasını önerdi. Bunu başarabilmek için, Devlet Başkanları veya Bakanlık seviyesinde düzenli istişareler, düzenli konferans görüşmeleri ve sekreterlik gerekli idi. Ancak, bütün bunlardan daha önemlisi NATO, AGİT üyesi ülkeleri ilgilendiren anlaşmazlıkların çözümü, anormal askeri faaliyetlerin müzakeresi askeri bilgi alışverişi için bir forum temin etmek üzere bir AGİT uzlaşmazlık önleme merkezi kurulmasını önerdi. Öneri genel anlamda ortaya atılan bir fikirden başka bir şey olmamakla beraber 1990'ların ortalarında ve sonlarında Avrupa'da melez bir güvenlik çerçevesi oluşturulmasının uygun olacağı fikrinin tanınarak onaylanması idi. İngiltere ve Amerika böyle bir fikre karşı şüpheli bir yaklaşım göstermekle birlikte bayan Thatcher Mart 1990'da Königswinter konferansında anlaşma ve müzakereler için AGİT'in faydalı bir çerçeve oluşturabileceği tartışmalarını onaylayan bir konuşma yaptı. Bu, A.B.D.'yi aynı yönde hareket etmeye ve AGİT'in daha geniş bir rol oynaması için düşünmeye teşvik etti. Uzlaşmazlık önleme merkezi fikri konusunda genel bir destek varsa da, böyle bir merkezin nasıl çalışacağı hususu net olmaktan uzaktır.

Uzlaşmazlık Önleme ve Yönetim Merkezi

Avrupa'da bir kriz önleme ve yönetim merkezi oluşturma teşebbüsü kaçınılmaz olarak birçok problem ve zorluklarla karşılaşılacaktır. Bunlardan bazıları organizasyonel ve yapısal düzeydedir, gayet olağan görünmelerine rağmen asla daha az önemli değildir. Örneğin, merkez için en uygun yerin bulunması gerekli olan fonun oluşturulması, mümkün olan karar verme yöntemlerinin geliştirilmesi, oylama düzenlemelerinin yapılması vb. hususların düşünülmesi gerekmektedir. Sekreterliğin, farklı ihtimallerdeki rollerinin belirlenmesi de zaruridir. Ancak, nihai analizde, bu pratik sorunlar, daha derinlikli kavramsal sorunların yansımasıdır. Merkezin işleyişi nasıl planlanacak? Faaliyetleri için elde ne tür modeller mevcuttur? Bu merkez 3,5 milletten oluşacak bir mini Birleşmiş Milletler olarak mı düşünülecek, veya Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı forumu çerçevesinde biçimlendirildiği için ilave meşruiyet kazandırılan büyük güçlerin

gerçekte bir ittifakı şeklinde midir? Belki en önemli ve belirgin sorular merkezin sorumlulukları ile ilgilidir. Sorumlulukların kapsamı nedir? Merkezin ne yapması beklenecektir? 1990'lı yıllarda ileri dönemlerde Avrupa güvenliğine ne tür katkıda bulunacaktır? Bu sorulara cevap ararken ve Avrupa kriz önleme ve yönetim merkezinin potansiyel rollerini tasvir ederken kafamızda oluşması gereken çeşitli düşünceler vardır. İlk olarak merkezi altından kalkamayacağı ağır sorumluluklarla yüklemek veya sadece Avrupa Güvenlik ilişkileriyle sınırlandırmak gibi iki aşırı konumdan uzak kalacak bir dengeyin kurulabilmesidir. İkincisi ise merkezin sadece kriz önlemek amacıyla değil, aynı zamanda kriz yönetimi amacıyla da dizayn edilmesidir. Yukarıda önerildiği gibi, soğuk savaş sonrası Avrupa'da soğuk savaş döneminden daha az önemli olsa da, krizin artmasının bir sonucu olarak anlaşmazlıkları önleyen bazı engeller artık azalmış bulunmaktadır. Daha önemlisi kökleri eski milliyetçi veya etnik rakipler içinde bulunan krizlerin önlenmesi her zaman mümkün olmayabilir. Bu şartlar altında kriz yönetimi- krizi sınırlayıcı ve daha büyük boyutlara ulaşmasını önleyici bir metot olarak- tek yol olabilir. Üçüncüsü merkez bu rolleri üstlenebilmek için ne tür kapasitelere sahip olacaktır? Bir tarafta sorumluluklar öte yandan bu sorumlulukları yerine getirecek kapasite arasında yüksek düzeyde bir uyum bulunması zaruridir. Çok açık olmasına rağmen, merkezden yapması beklenenlerle bunları gerçekleştirme kapasitesi arşındaki bir uyumsuzluğun sektöre olan bütün güveni sarsacağını belirtmek, vurgulamaya değer bir husustur. Bu düşünceleri zihninde tutarak, öngörülen kriz önleme ve yönetim merkezinin çok çeşitli türlerinin olabileceği açıktır. Bu yaygın sorumlulukların Avrupa'da askeri faaliyetleri idare edecek kaynakları, barışı temin edecek bazı mekanizmaları, tansiyon ve istikrarsızlık bölgelerinde barışı sürdürecektir güç istihdam kapasitesi bulunan bir merkezden, sadece Avrupa'daki askeri faaliyetlerle ilgili bilgileri analiz eden ve silah kontrol anlaşmalarını takip ve idare üzerine yoğunlaşan bir merkez arasında değişik niteliklere sahip olabilir.

Şayet daha büyük görevler başarması arzu edilen bir merkez öngörülüyorsa, birbirinden farklı ancak birbirini tamamlayıcı çeşitli faaliyetleri yürütebilecek konumda olmalıdır. İlk olarak, Avrupa'da askeri faaliyetleri idare edebilecek bir mahol olarak icraatta bulunmalı ve bu suretle anlaşmazlık ve saldırıyla sonuçlanabileceği tahmin edilen anormal askeri faaliyetleri araştırıp cevap verebilecek konumda olmalıdır. Bunu organize edebilecek çeşitli metotlar mevcuttur. Bir muhtemel yöntem, devletlerin merkezin emrine hazırlayıp, sunabileceği milli istihbarat faaliyet ve bilgilerine itibar etmektir. Bu NATO'da ABD ve daha düşük düzeyde İngiltere'nin temin ettiği istihbarata itibar edilmesine benzer bir

yaklaşımıdır. Bu yöntemin çok pahalı olmaması ve daha öncesi denenmiş bulunması gibi bazı avantajları vardır. Buna karşın münhasıran Milli İstihbarat kaynaklarına itibar edilmesinin bazı problemleri olduğu gibi en azından bazı devletler öngörülen uluslararası bir kuruluşa hassas bilgileri açıklamakta istekli olmayacaklardır. Milli İstihbarat kaynaklarına itibar edilmesinden kaçınmak mümkün olmamakla beraber, böyle bir sistem, bilgisayarlaştırılmış ikaz göstergelerinden istifade eden, sınıflandırılmış olduğu kadar açık kaynaklara girebilme imkanı olan, kriz ve uzlaşmazlıkla sonuçlanması muhtemel sorunları tanıyabilme sorumluluğunu taşıyan, uyanık bir uluslararası küçük danışman yönetici grubu ile takviye edilebilir. Bu görev- personel sayısı genişletmek zorunda olmakla birlikte-şayet bütün bilgiler itimat temin edici tedbirlerle elde edilir ve askeri şeffaflığı artırmaya yönelik girişimlerle merkeze ulaştırılırsa daha da kolaylaştırılmış olur.

Açık semalar ilkesi uygulamaya konularak, Avrupa keşif uydularından temin edilen bilgiler düzenli olarak sunulursa merkezin yönetim faaliyetleri mükemmel yakın olabilir. Daha önemlisi, yönetici, uyanık danışman grubunun uluslararası özelliği elde edilen bilgilerin çeşitli perspektiflerini önyargılardan kurtarabilecek bir konuma getirerek, istihbarat başarısızlıklarının temel sebeplerden kaçınılmasını sağlayabilir. Bütün bunlar geniş bir istihbarat teşkilatı kurulmasını önermek anlamında değildir. Sadece, merkezin sorumlulukları içerisine önemli askeri faaliyetlerin yönlendirilmesi ve uzlaşmazlık alanlarının devamlı incelenmesi dahil edilebilirse, daha etkin olabileceğinin önerilmesidir.

Merkezin ikinci görevi tartışmalarda aracılık ve diyalogun veya yeniden kurulması fırsatını sağlamak, yeniden düşünme, mümkün olan uzlaşma düzenlemeleri imkanları oluşturarak, uzlaşmazlığın taraf veya taraflarını yeniden nezaketle eski haline yerleştirmektir. Çeşitli Türk-Yunan anlaşmazlık dönemlerinde NATO Genel Sekreterliğinin aracılık rolü üstlenme teşebbüslerinde bunun bir geleneksel örnek ve teamülü mevcuttur. Üçüncü görev-ki bir çok şart altında aracılık ve uzlaştırma gayretlerine eşlik ettiğini ispat edecektir- barışı koruma faaliyetleri ile iştigal etmektir. Bu, savaşan hizipler veya devletler arasında etkin bir şekilde müdahale edebilecek askeri kuvvetlerin muazzam kararlılığı anlamında değildir, aksine bu, mülayim bir takım kapasitelerdir ki belki uzlaştırma yöntemleri için biraz zaman kazandırabilir ve düşman tarafların ilişkilerini kesmesine müsaade eden bir müdahil kuvvet olarak icraat yapabilir. Bu tür barışı koruyucu faaliyetlerin Avrupa'da en mütevazı bir kapasite varlığı bile milliyetçi rakipler arasında veya etnik çatışmalarda büyük kuvvetlerin kullanılmasını muhtemelen azaltacaktır. Gerçekten, kabul edildiği takdirde Merkezi

ve Doğu Avrupa'da lokal veya bölgesel çatışmaların rakiplerin müdahalesini teşvik edeceği hususu en önemli tehlikelerden biridir, kabul edilmediği takdirde ise, muhalif taraflara büyük güçlerin müdahalesi devreye girecektir, bu takdirde barışı koruyucu güçlerin erken istihdam edilmesi önleyici diplomasiye büyük katkıda bulunacaktır. Bu elbette, kriz bölgelerinde çok hızlı bir şekilde kullanılabilecek küçük ve yüksek hareketliliğe sahip kuvvetlerin hazır olarak bulundurulmasını gerektirir. Bu kuvvetler dönüşümlü olarak çok uluslu ünitelerden oluşturulmalıdır. Merkezin dördüncü görevi, kriz önleme ve kriz yönetimini kolaylaştıracak şekilde iletişimi artırmaktır. Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatının (AGİT) 35 üyesinin hepsi bir kriz anında aynı derecede eşit olmayacaktır. Elbette karar vermede mümkün ve arzu edilen bir katılımcılık derecesi ile krize müdahale etmede gereken kararlılık ve hız derecesi arasında önemli bir karşılıklı değer mevcuttur. Bu nedenle, A.B.D. Sovyetler Birliği, Birleşik Almanya, İngiltere, Fransa, Doğu Avrupa ülkelerinden alınan bir kaç üye, tarafsız ve herhangi bir ittifakta bulunmayan Avrupa devletleri temsilcilerinden oluşan 35 üyenin bir nevi yönetim kurulu -belki hatta güvenlik konseyi- oluşturulmak zorundadır. Bundan da öte, ilgili önemli devletler, birbirleriyle ve merkezin kendisiyle doğrudan iletişim hatlarına sahip olabilirler. Bir diğer deyişle, merkez, kriz ve düşmanlıkların sınırlandırılmasını ve lokalize edilmesini garanti edecek sadece hızlı bilgi alışverişini değil aynı zamanda istişare yöntemlerini kolaylaştıracak bir iletişim merkezi haline gelebilir. Bu tür görevler, merkezdeki çok uluslu görevlilerin güven ve işbirliği alışkanlıklarını geliştirdikçe daha da kolay başarılabılır. Bu tür, pratik işbirliği geleneği bir krizde paha biçilmez değer olduğunu ispat edebilir özellikle de şayet cevabın bir kısmı kriz alanında barışı koruyucu kuvvetlerin kullanılması ise bu tür büyük hedeflere yönelmiş bir merkezin belirli bir cazibesi mevcuttur. Böyle bir organizasyonun kurulmasına karşı çeşitli itirazlar da mevcuttur. Bunlardan birincisi, Avrupa'da gelecekte oluşması mümkün olan uzlaşmazlık türleri gerçekte Batı Avrupa ve Amerikan menfaatlerine tecavüz etmeyecek, belki de bu uzlaşmazlıklara duyarsız kalan bölgeleri rahatsız edecektir. Buradaki fikir Avrupa'nın 1914'deki yerinden çok daha farklı konumda olduğunu kabul etmektedir. Balkanlarda, Orta Avrupa'da ve Doğu Avrupa'da uzlaşmazlıkların daha geniş uzlaşmazlıkları ateşlediğini görmüş, birinci dünya savaşıma yol açan Saraybosna krizleri ile oldukça meşgul olmuştur. Bu görüşte mazı gerçekler mevcuttur, Amerikan ve Batı Avrupalıların menfaatleri Orta ve Doğu Avrupa'daki olaylarla doğrudan etkilenmez, bir kriz durumunda Batılı güçler mesafeli ve duyarsız kalabilirler. Gerçekte, şayet Macarlar ve Romenler savaşmak isterlerse bir tutum, basit olarak, onların savaşmalarına, yoruluncaya

kadar devam etmeleri için müsaade etmek olabilir. Ancak buradaki güçlük, Avrupa'da büyük güçlerin menfaatlerine bir şekilde tecavüz etmeyecek durumda olan çok az dışsal, çevresel bölge vardır. Daha da ötesi, etnik tansiyonlar ve milliyetçi çatışmalar gerek savaşan taraflardan biri veya diğerleri tarafından doğrudan çağrı gerekse tarafların diğerleri müdahale etmeden müdahale ihtiyacını hissetmeleriyle dış güçlerin soruna karışmalarına sebep olabilirler, başkaları müdahale etmeden müdahale fikri, büyük hedefler gözetmekten ziyade korkudan kaynaklanabilir, fakat başkalarına oldukça değişik bir biçimde görünebilir ve böylece karşıt hareketleri başlatmak suretiyle beklenilmeyen ölçüde zararlı olmaları muhtemeldir. Büyük amaçla bir kriz önleme ve kriz yönetim merkezine bir başka itiraz ise yukarıda belirtilenlerin dışında birleşmiş milletlerin faaliyet sorumluluk ve rollerin yeni bir tekrarından başka bir şey olmadığıdır. Global Güvenlik Örgütleri, öte yandan, asla etkin olamamışlardır, fakat bölgesel bir organizasyon, bölgesel sorunların çözümü için çok daha alakalı ve uygun olabilir, gerçekte, büyük Avrupa devletlerinin elbette A.B.D. hariç Avrupa'daki sorunlara aktif olarak müdahale etmeleri sorunların çözümüne yardımcı olmaktan ziyade daha da karmaşık bir hale dönüştürülebilir.

Üçüncü bir itiraz ise, böyle bir merkezin devletlerin yoğun olarak tek taraflı iletişim ve işbirliğini tercih ederek merkezi bay-pas etmeleri sonucunda bir krizde tamamen bağlantısız konuma düşebileceğidir. Bu görüşü de destekleyen bazı deliller mevcuttur. Merkez Avrupa'da yoğun bir tek taraflı diplomasinin bir kriz esnasında ikamesi haline gelemmez. Aynı zamanda, merkez gerekli olduğu takdirde daha geniş bir istişare için ilave bir imkan sağlayabilir. Daha da öte devletler merkezdeki personelin bir uzmanlık ve işbirliği örneği kurmalarından yararlanabilir ki bir kriz esnasında paha biçilmez değerdedir. Merkez savaşan tarafların bir araya getirilebileceği bir forum da oluşturulabilir, ki bu forumda uzlaşmalar denenebilir, dış güçlerin müdahaleleri hakkında garantiler verilebilir, büyük güçlerin müdahaleleri yerine alternatif çareler bulunabilir. Şayet bu doğal görünmez ise 1973 krizi esnasında birleşmiş milletlerin süper güçleri kullanmasını hatırlamak yerinde olacaktır. Güvenlik konseyi kararıyla sadece başlangıç ateşkese sağlanmamış, aynı zamanda bahsedilen süper güçler ateşkese gözlem altında tutmak ve idare etmek için bir askeri güç de göndermiştir. Bir başka deyişle kriz merkezi büyük devletlerin rakip müdahaleleri önlemek maksadını güttükleri ortamlarda devletlerarası uzlaşmazlıkları yönetebilmek için alternatif enstrümanlar sağlanabilir. Bir dördüncü itiraz ise -ki pratiğe yönelik bir itiraz- böyle bir merkezin sahip olabileceği destek seviyesiyle ilgilidir. Bu fikrin bir değişik yönü ise küçük devletler kendi günlük meşgalelerine uzak ve bağlan-

tırsız olan müdahalelerle ilgili olarak suskun kalırlarken, büyük devletler ise Doğu Avrupa'daki uzlaşmazlıklardan gerçekte uzak kalmak istedikleri şeklindedir. Sonuç olarak, ne büyük devletler, ne de küçük devletler, orta ve Doğu Avrupa'daki barışı koruyucu faaliyetler için kuvvet sağlama konusunda hazırlıklı değildirler. Örneğin Belçika ve Hollanda'nın, Yugoslavya'nın parçalanması halinde tehlikeye girebilecek menfaatleri çok azdır ve kendi kuvvetlerini riske sokmak istemeyeceklerdir. Halbuki, Doğu-Batı çatışmasının artık hakim olmadığı askeri kuruluşların halihazırda çok daha küçüldüğü ve belki meşrutiyet krizinin söz konusu olduğu bir ortamda, barış koruyucu faaliyetler cazip görünebilir. Hem soğuk savaş sonrası mantığını devam ettirmeye arzulu askeri kuruluşların, hem de soruna sadece bir ihtiyati tedbir sorunu olarak yaklaşan devletlerin kendi askeri kuruluşlarının gücünü azaltmayı istemeleri muhtemel değildir. Bütün bunların anlamı büyük maksatlı bir kriz önleme ve kriz yönetim merkezine yöneltilen itiraz ve eleştiriler çok yoğun olmamakla beraber tamamiyle haksız ve yersiz değildir. Bu eleştiriler gerçek ve samimi endişelerdir. Potansiyel problemleri işaret etmektedir. Ve gerek çok hırslı gerekse fazlaca üzerinde düşünülmemiş projelere karşı ciddi itirazlardır. Aynı zamanda, şayet böyle bir merkez, soğuk savaş sonrası Avrupa'da çok zor olan güvenlik ilişkilerini yürütmede; yardımcı olmak üzere, ilave, sınırlı fakat çok faydalı bir enstrüman olarak görülürse, çok daha mütevazı ve hemen hemen anlamsız düzenlemelere tercih edilebilir. Avrupa'da bir kriz önleme ve kriz yönetim merkezine ihtiyaç var ise -kesin ihtiyaç olduğu hususu yukarıda tartışılmıştır- özgür ve bütünlük arzedan fakat soğuk savaş döneminden çok çok daha az istikrarlı, uzlaşmazlıkların yönetimine ciddi katkılarda bulunabilecek kapasitede bir kriz yönetim merkezi oluşturulması gerekebilir.

İZ BIRAKAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ /10

MEHMET VEHBİ BOLAK

Mehmet ALDAN

Emekli Vali

Mehmet Vehbi Bolak, Ulusal Kurtuluş Savaşı'nda değerli hizmetlerde bulunmuş mülki idare âmirlerimizdendir.

Osmanlı Meclis-i Mebûsânı'nda ve TBMM'de Balıkesir'i temsil etmiş; Cumhuriyet'in ilânından önce Bakanlık görevlerinde bulunmuştur.

KISA ÖZGEÇMİŞİ

Mehmet Vehbi (Bolak), 1881 yılında Karasi (Balıkesir) Sancağı'nda doğdu. Babası Abacılar Kethüdası Zâde Müderris Hacı Yahya Fevzi Nef'i Efendi'dir.

İlk ve Ortaöğrenimini Balıkesir Rüşdiyesi ile Hüdâvendigâr (Bursa) İdâdisi'nde yaptı. İdâdi'yi Pekiyi derece ile ve birincilikle bitirdi. Mülkiye'den 1906 yılında mezun oldu.

Aynı yıl Bursa Maiyet Memurluğu'na atandı. Nisan 1907 tarihinde Balıkesir Maiyet Memurluğu'na nakledildi. Bu dönemde Gönen, Burhaniye, Karacabey ve Balya İlçeleri Kaymakam Vekilliklerinde bulundu. Bir ara ek görev olarak Balıkesir İlköğretim Müfettişliği'nde hizmet gördü.

İkinci Meşrutiyet'ten sonra Kaymakamlığa terfi ettirildi. Sırasıyla: Bâlâ, Kızılkilise (Nazimiye) ve Çarşancak İlçelerinde görev yaptı. 18 Nisan 328 (1912) tarihinde yapılan seçimlerin sonunda Balıkesir Mebusu olarak Parlamento'ya girdi. Balkan Savaşı dolayısıyla Meclis'in feshi üzerine Balıkesir'e döndü. Savaş sırasında kurulan Müdafaa-i Milliye Cemiyeti'nde yararlı çalışmalar yaptı. Savaşın sona ermesi üzerine 24 Haziran 329(1913) tarihinde Eskişehir Kaymakamlığı'na atandı. Bu görevde iken 11 Mayıs 330(1914) tarihinde ikinci kez Balıkesir Mebusluğu'na seçildi. Bu görevini, 13 Nisan 334(1918) tarihine kadar sürdürdü. Bundan sonra kısa sürelerle Afyonkarahisar ve Çatalca Mutasarrıflıklarında bulundu.

Şubat 1919'da Damat Ferit Hükümeti tarafından görevinden azledildiğinden Balıkesir'e döndü. Yunanlıların İzmir'i işgallerinden bir gün sonra 16 Mayıs 1919 günü Kuvâ-yı Milliye Teşkilâtı'nın kurulmasında etkin rol oynadı. Heyet-i Merkeziye (Merkez Kurulu) Başkanlığı yaptı. 23 Nisan 1920'de açılan TBMM'ne Balıkesir Mebusu olarak katıldı. Meclis'in bu döneminde, 20.11.1921 - 5.11.1922 tarihleri arasında Maarif Vekilliği'nde ve kısa sürelerle Maliye, İktisat ve Dahiliye Vekâleti Vekilliklerinde bulundu. Bekir Sami Bey'in Başkanlığında Londra'ya gönderilen kurulda yer aldı.

Çerkez Ethem'in isyanı üzerine, TBMM kararıyla Kütahya'ya gönderilen 5 kişilik Meclis Nasihat Heyeti'ne dahil edildi. Büyük utkunun sonunda, 17 Şubat 1923 tarihinde İzmir'de toplanan 'Millî İktisat Şurâsı'na Balıkesir çiftçileri adına katıldı.

Ağustos 1923'de yapılan 2. dönem seçimlerinde Balıkesir Mebusluğunu korudu. Bu dönemde TBMM Memurin Muhakematı Kurulu Başkanlığı görevini yürüttü. Bu dönemin sonunda Milletvekilliğinden ayrıldı. Hayatının son yıllarında, Balıkesir Necati Bey Öğretmen Okulu'nda din dersleri okuttu. Emekli olarak oturmakta olduğu Balıkesir'de geçirdiği bir ameliyat sonunda 6 Nisan 1958 tarihinde Hakkın rahmetine kavuştu.¹

HİZMETLERİ

Mehmet Vehbi Bey'in ilk hizmet yılları II. Meşrutiyet'in, Balkan ve I. Dünya Savaşlarının yarattığı bunalımlı ve yokluk dönemlerine rastlamış olmasına karşın, görev yaptığı her yerde değerli hizmetler gördüğü ve ortaya eserler koyduğu bilinmektedir. Yeni bir göreve atandığı zaman İdare Meclislerince düzenlenen Berâet-i Zimmet (Borçtan Aklanma) Mazbataları, O'nun çalışmaları hakkında yeterli bir bilgi vermektedir. Bu mazbataların hepsinde, Mehmet Vehbi Bey'in çalışan, başarılı, halkın güvenini ve beğenisini kazanmış bir idare adamı olarak tanıtılmaktadır. Çarsancak Kaymakamlığı'ndan ayrılması nedeniyle düzenlenen 9 Nisan 328(1912) tarihli Mazbata, örnek olarak aşağıya aktarılmıştır:

Dersim Dahilinde Çarsancak Kazası

Meclis-i İdare Mazbatası

No. 283

“Çarsancak Kazası Kaymakamı iken Karesi Mebusluğuna intihabından do-

¹ Ali Çankaya, Mehmet Vehbi Bolak, Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler, C.3, s.1080-1086, Ankara 1969.

Mehmet Vehbi Bolak, Türk Parlamento Tarihi, (1919-1923),TBMM Yayım, No. 6.

layı infikâk eden Mehmet Vehbi Bey, 25 Rebiülâhîr 328 ve 23 Mart 326 tarihinde işe mübâşeret ve 5 Cemaziyelâhîr 330 ve 9 Nisan 328 tarihinde infikâk eylemiş ve bu müddet zarfında istifa ettiği maâşâtın yüzde beş ve bir tevkîfâtı ile Mart maâşâtından (Haremeyn İkramiyesi)* olarak tevkîf olunmakla... bir maaş nisbetinde ita eylediği; Donanma İanesi 'nden, emvâlî emir iye vesairenden bir güna zimmet ve ilişği olmadığı mal kaleminden ifade kılınmış ve mumâileyh esasen Çarsancak'taki Ağa ve Beyler ile... beynindeki emlâk ihtilâfından dolayı Nâzîmiye Kazaskadan getirilip hem bu meselelerde, hem kazanın asâyîş ve intizâmını muhâfazada asârî iktidar ve dirâyet göstermiş ve zamanında Peri'de derunundaki çeşme ile birlikte müceddeten ve mükemmelen bir Mekteb-i İptidâî, bir Rüşdî ve Paşavenk merkezinde mekteple birlikte bir Hükümet Konağı; Pertek Nahiyesi'nin Şorgı Mahallesi'nde mükemmelen bir Rüşdiye ve İptidâîye ve Sağlık Mahallesi'nde mükemmel bir İptidâîye ve Lâleli Mahallesi'nde bir Medrese meydana getirilmiş; Peri Kasabası kaldırılmaları, su yolları tamir, fukarâyı-ı etfâl ve eytâm iksa edilmiş; ağnâm ve aşâr vâridâtının tezâyüdüne muvaffak olunmuş; velhâsıl memleketin her suretle terakkî ve teâlisine cidden bezl-i gayret ve sarf-ı himmetle hoşnûdu-i umumîye kazanmış; Meşrutîyet'e hâdim bir surette bihakkın hüsn-i ifây-ı vazifede bulunduğuna hüsn-i hizmet ve berâet-i zimmetini mübeyyin işbu mazbata tanzim ve itâ kılındı.”²

9 Nisan 328

Çarsancak Kaymakam Vekili	Nâib	Mal Müdürü	Tahrirat Kâtibi
Dersim Tahrirat Müdürü	Mehmet Şevki	İsmail Zihni	Osman Bin Hamdi
Ali Rıza			
Müftü	Aza	Aza	Aza
İsmail Mustafa	Mustafa Şevki	Ali	Kirkor

Görüldüğü gibi Mazbata'da Kaymakam Mehmet Vehbi Bey'in, Balıkesir Mebusluğu'na seçilmesi dolayısıyla 9 Nisan 328(1912)'de Çarsancak'tan ayrıldığı; maaşlarından belli oranlarda kesinti yapıldığı; bir maaş nisbetinde 'Donanmaya Yardım' ve Mart ayı maaşından 'Haremeyn İkramiyesi' adları altında ödemedede bulunduğu belirtilmiştir.

Mazbataya göre Kaymakam, Ağa ve Beyler arasındaki anlaşmazlığın çözümünde, ilçede emniyet ve asayişin sağlanmasında başarı elde etmiş; Peri Kasa-

* Haremeyn İkramiyesi; Mekke ve Medine'nin fakir halkına dağıtılmak üzere Mart ayı maaşlarından kesilerek gönderilen para.

2 İçişleri Bakanlığı Arşivi, Mehmet Vehbi, Sicil No. 90.

bası'nda su yolları ve bir çeşme ile birlikte yeniden bir ilk ve ortaokul; Paşavenk merkezinde bir okul, bir Hükümet Konağı; Pertek Bucağı'nın Şorgı Mahallesi'nde yeni bir ilk ve ortaokul ve Sağınlık Mahallesi'nde yeni bir ilkokul; Laleli Mahallesi'nde bir Medrese yaptırmıştır.

Kaymakam Mehmet Vehbi Bey, aynı zamanda fakir ve öksüz çocukları giydirmiş; Hayvan Vergisi'ni ve Öşür gelirlerini artırmıştır. Özetle, memleketin her yönden kalkınması için çaba sarfederek halkın hoşnutluğunu kazanmış; Meşrutiyet'e hakıyla hizmet etmiştir.

Eskişehir Kazası İdare Meclisi'nin 10 Mayıs 330(1914) tarihli ve 84 sayılı Berâet-i Zimmet Mazbatasında ise, Balıkesir Mebusluğuna seçilen Mehmet Vehbi Bey'in Haremeyn İkramesi'nden, emeklilik kesintisinden ve sair hususlardan dolayı hiçbir borcu olmadığı; Aralık 329(1913) aylığını bağış suretiyle bıraktığı ve Maliye ile herhangi bir borç ilişkisinin bulunmadığı belirtiltikten sonra gerçekleştirdiği hizmetler sıralanmıştır. Buna göre:

-Kaymakam Mehmet Vehbi Bey, düzenlediği gösteri ve tiyatro gelirlerinden 200 liraya yakın bir miktar para ile Devlet dairelerini döşetip dayatmıştır.

-İlçe halkına 5-6 bin liralık Hazine Tahvilâtı dağıtarak gelirinin tamamını Donanma'ya devretmiştir.

-Barıştan önce 200 bin kilo samanı, 600 okka yağ ve kavurmayı halktan bağış olarak toplamış ve Levâzım Başkanlığı'na teslimini sağlamıştır.

-Bütün köylerin devir teftişlerini yapmış; merkez köylerin uygun yerlerinde 5 polis ve jandarma karakolu yaptırmış; bu karakollarla Seyitgazi ve Çifteler Bucak Merkezlerinin telefon bağlantısını sağlamış ve 1000 lirayı geçen kuruluş giderlerini hayırsever halktan bağış olarak toplamıştır.

-İlçelerde huzur ve güvenliği sağlamış, hayvan hırsızlığını ve sarhoşluğu tamamen önlemiştir.

-Aşağı Mahalle'de Dursun Fakih Mektebi'ni halktan topladığı paralarla yaptırmış ve hizmete açmıştır.

-Pehlivan ve cirat yarışmaları düzenleyerek geliriyle 120 şehit çocuğunun sünnetlerini yaptırmış ve giydirmiştir.

-Tozpazarı Camii'nin yapımını başlatmış; eğitime harcanmak üzere, ilkbaharda yarışmalar düzenlemek suretiyle 70 bin kuruşluk önemli bir gelir elde etmiştir.

Bütün bu olağanüstü çalışmalarıyla halkın belleğinde silinmez bir yer edinmiştir.

Ulusal Kurtuluş Savaşında

16 Mayıs 1919 günü, İzmir’den ‘Redd-i İlhak’ imzasıyla Balıkesir Belediye Başkanlığı’na gelen Telgraf şöyledir:

“Belediye Riyâseti’ne,

Türk İzmir 15 Mayıs sabahından itibaren Düvel-i İtilâfiye müsaadesiyle Yunanlılar tarafından işgal olunacaktır. Bit işgal ve ilhakı reddediniz. Mitingler tertip ederek keyfiyeti Düvel-i Muazzama nezdinde protesto ediniz. Silâhla müdâfaanın esaslarını hazırlayarak Vatan Ordusu na iltihak ediniz.

Redd-i İlhak’³

Bu telgraf üzerine kentlin ileri gelenleri Belediye binasında toplanırlar. Toplantıya, Karesi (Balıkesir) Mebusu olan Mehmet Vehbi Bey de katılır. Coşkulu konuşmalar yapılır. Düzenlenmesi düşünülen mitingten, uzun tartışmalardan sonra, şehirdeki Rum ve Ermenilerin hayatlarının tehlikede olduğu bahânesiyle, Balıkesir’in işgal edilebileceği korkusuyla vazgeçilir.

O akşam Okuma Yurdu’nda İttihatçı ve İtilâfçı farkı gözetilmeden, kent ileri gelenleriyle toplanılmasına karar verilir. Toplantıya Rum ve Ermeni Papazlarıyla birlikte iki cemaatin önde gelenleri de çağırılır. Cuma namazından sonra müezzinler, bütün camilerde, halkı Okuma Yurdu’nda yapılacak toplantıya çağırırlar. Hristiyan azınlığın ileri gelenlerine, en önde yer ayrılmış; salon, tıka basa dolmuştur. Toplantıyı yönetmek üzere seçilen Mehmet Vehbi Bey, açış konuşmasında şunları söyler:

“Huzzâr-ı Kır âm.

Vatan-ı azizimiz, büyük bir tehlikeye mâruzdur. Yanıbaşımızda İzmir, Düvel-i İtilâfiye’nin müsaade ve müsamahasıyla Yunan orduları tarafından iki gündün beri işgal edilmiş bulunmaktadır. Bu tecavüz-i lâinâne karşısında hukuk-ı milleti siyânet etmek ve menâfi-i memleketi korumak ve bu hususlarda konuşmak üzere burada içtima etmiş bulunmaktayız. Herkes mütâalesini serbestçe serd ve ityan etmelidir. Her vatandaş ne buyuracaksa, onları dinleyip ittihaz-ı muharrerât eyleyeceğiz.”⁴

Bu konuşmadan sonra salonda kısa bir sessizlik olur. Konuşmalar başlayınca herkes, işgalin büyük Devletler yanında telgraflarla protesto edilmesini ister. Topluluktan birisi “İngiliz mandasını isteyelim” deyince, Fransız ve Amerikan

3 Millî Mücadele’de Balıkesir, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayını, 2. Baskı, s. 34-35, İstanbul 1990. Kitap, bu adla düzenlenen panelde yapılan konuşmaların metinlerinden oluşmaktadır.

4 Millî Mücadele’de Balıkesir, s. 36-37.

mandasını ileri sürenler olur. Bu sırada Kuşdilli Leblebici Râşid (Yahşi) söze karışır:

“Bizim Susurluk’ta manda çok! İsteyen oraya gitsin. Şimdiye kadar sözlerinizi dinledim. ‘Protesto edelim’ diyorsunuz. Düşman, protestoyu alınca geri döner gider mi sanıyorsunuz? Bırakın boş lâfları. Düşmanı geri döndürecek kuvvet, namlunun ucundadır!...”⁵

Bu uyarı üzerin ortalık biraz durulur. Daha sonra konuşanlar, Padişah’ın ve Hükümet’in ne düşündüklerini öğrenmeden silahlı bir çatışmaya karar verilmemesini önerirler. Fakat protesto telgraflarının çekilmesi oybirliği ile kabul edilir.

Protesto metinlerinin hazırlanması için Belediye’de yapılan toplantıya gayrimüslimler katılamazlar. Belediye’ye gelen Papadaki Efendi, bu meselenin bir Türklük-Yunanlık dâvası olduğunu, Hristiyanların bu protestonameye imza koymalarının uygun olmadığını söyleyerek ayrılır. Bu toplantıda hazırlanan ve 16 Mayıs 1919 günü akşamı İstanbul’a çekilen protesto telgrafi şöyledir:

“Makâm-ı Sadâret-i Uzmâ’ya

İngiliz, Amerikan, Fransız, İtalya Mümessil-i Siyâsilerine!

İzmir Şehrinin, kendileriyle muharip olmadığımız Yunan askerleri tarafından işgal edildiği haberi üzerine bütün halkı derin bir teessür ve hüzn kapladı. Ahali, bunun neticesi olarak toplanan anâsır ve tebeâ-i muhtelif hak ve adâletin hakikî manâsından bütün âlem-i İslâmiyeti hissedar etmek isteyen Düvel-i Muazzama ve Aliyeden yüzde seksen Türk ve Müslüman olan, anâsır-ı muhtelif ile bu âna kadar kardeş gibi geçinen İzmir havalisinin Yunan Hükümetince işgalî değil hukukî, tarihî, ırkî metbû-ı Alisi olan Osmanlı Hükümeti tâbiyyetinde ipkasını niyaz ve sâye-i medeniyetle terakki ve teâlisi bilcümle cihâna pişüvâ olan âlicenap ve müterakki mil-i âliyeden niyaz ve intizar eyleriz.

Aksi hâl, milyonlarca nüfusun gayri medeni bir surette izmihlâl ve hicret sefâletini mucip olacaktır.

Bu mâruzâtımızın sıhhati alelumum hakşinas ve hukuk-ı beşer müdâfii bulunan Düvel ve Mil-i Muazzamanın nazarında teayyün ve ekseriyeti tetkik etmek üzere, bir heyetin i’zâmını istirham ve tebşirât-ı asilânelerine intizar eyleriz.⁶

Mehmed Emin

Mehmet Vehbi

Ahmet Vehbi

Sabri

Abdülğafur

Abdullah

Hulusi

⁵ Milli Mücadele’de Balıkesir, s. 37.

⁶ Millî Mücadele’de Balıkesir, s. 38-39.

Telgrafta imzası bulunanlar Zarbali Hulusi Bey'in evinde toplanarak durumu uzun boylu gözden geçirdikten sonra Hulusi Bey'in Manisa'ya gitmesi, ilk elden haberler getirmesi uygun görülür. Manisa'ya giden Hulusi Bey, Mutasarrıf Hüsnü Bey'in olumsuz tutumları ve Manisa'nın işgal edileceği söylentileri üzerine hemen Balıkesir'e dönmek zorunda kalır. Aynı gün arkadaşlarını evine davet ederek açıklamalarda bulunur. Yapılan konuşmalardan sonra, bölgenin ve ülkenin durumu hakkında halkı bilgilendirmek ve bilinçlendirmek amacıyla Alacamescit'te bir toplantının yapılması uygun görülür.

18 Mayıs 1919 günü, ikinci vakti halk mescidi tamamiyle doldurmuştur. Malmüdüdü Zâde Mehmet Efendi'nin okuduğu Mevlid'den sonra, Mehmet Vehbi Bey halka, İzmir'in işgaliyle başlayan acıklı durumları anlattıktan sonra şunları söyler:

“Bu faciaların, Balıkesir'in başına da gelmesi yakındır. Bu iş yazışma, protesto ile engellenemez. Yapılacak ilhak fiilen reddetmek için bir Redd-i İlhak Cemiyeti kuralım. Bu cemiyete girmek her Müslümanın borcudur. Bizim atacağımız her kurşun, Şark ve İslâm âleminin ebedî kurtuluşuna, yoksa maâzallah ebedî esâretine sebep olacaktır.”⁷

Bundan sonra Vehbi Bey, her türlü kararı almaya yetkili 40 kişinin seçilmesini teklif eder. Bunun üzerine uzun ve heyecanlı konuşmalar yapılır. Cemaatten bazılarında görülen duraksama Vehbi Bey tarafından okunan Ayet ve Hadislerin yorumu ile giderilir. Seçimle belirlenen kişilerin başında Mehmet Vehbi Bey de yer alır.

Seçilen kimseler 19 Mayıs 1919'da toplanarak aralarından bir Heyet-i Merkeziye (Merkez Kurulu) seçerler. Bu kurul 25 Haziran 1919 tarihinden 27 Haziran 1920 tarihine kadar yaptığı toplantılarda 101 karar alır. Merkez Kurulu'nun bazı kararlarında başkan olarak Mehmet Vehbi Bey'in, bazılarında ise, Hacı Muhittin Bey'in adları geçmektedir. Bu kararlardan bir kısmına burada değinmek yerinde olacaktır:⁸

Merkez Kurulu'nun 25 Haziran 335(1919) tarihli 1 sayılı kararı, Karesi (Balıkesir) Mebusu Mehmet Vehbi Bey'in aralarında bulunduğu 7 kişi tarafından alınmıştır. Bu karar, Vatan'ın savunulmasına katılmak üzere gönüllü olarak başvuracakların aleliltlak (rastgele) kayıtlarının yapılmasının sağlıklı olmayacağına, nüfus kütükleri esas alınarak düzenlenecek cetvellere göre asker toplanmasına ilışıkindir.

7 Millî Mücadele'de Balıkesir, s. 41.

8 Millî Mücadele'de Balıkesir, s. 69-108.

Aynı gün alınan 3 sayılı kararla 308(1892) ve 309(1893) doğumluların Kuvâ-yı Milliye'ye katılmaları kararlaştırılmıştır.

5 sayılı karar, silâh altına alınan subaylara ve erlere verilecek 'Harçlık'a ilişkindir. Aynı kararla, vatanın kurtuluşundan sonra şehit ailelerine maaş tahsisini için Hükümet katında girişimde bulunulması kabul edilmiştir. Bu karar, Merkez Kurulu'nun, bilinmezliklerle dolu bir dönemde, vatanın kurtuluşuna tam bir inancı belirtmesi yönünden çok ilginçtir.

10 Temmuz 335(1919) tarihli ve 13 sayılı karar, Nevâhi Heyet-i Milliyesi'nin (Nahiyeler Ulusal Kuruluşu) oluşturulmasına ilişkindir. 8 maddeden oluşan kararın:

Birinci maddesi, milletin namusuna ve dinine saldıran Yunan'a karşı mâlen ve bedenlen çalışmak üzere Bucak merkezlerinde 'Belediye heyetiyle' birlikte uygun kişilerden oluşacak bir Heyet-i Milliye'nin (Ulusal Kurul) kurulmasına ilişkindir.

Kararın 2. maddesine göre, Ulusal Kurul Tın görevi; düşmana karşı savaşmak üzere efrat (erat) toplamak ve yedirilip içirilmeleri için para sağlamaktır.

3.madde, silâh altına alınacaklara ilişkindir.

4.madde, oluşturulacak ulusal güçlerin çete niteliğinde olmayıp düzenli askerî birlikler tertibinde olacağından her yüz kişinin başında Bölük Komutanı sanıyla ileri gelenlerden bir kişinin bulunmasına dairdir.

Kararın kalan maddeleri ile, efrada verilecek maaş ve köylere gönderilecek olanlara ödenecek ücret saptanmıştır.

16 Temmuz 335(1919) tarihli ve 16 sayılı karar 12 maddeden oluşmaktadır. Bir ve ikinci maddeleri merkezde bir İhtiyat Taburu'nun teşkiline ve düzenin sağlanmasına ve sair yönetim işlerinde yararlanılmak üzere 20 kişilik bir Süvari Takımı'nın oluşturulmasına ve Takım Komutanı ile neferlere verilecek paraya ilişkindir. Öteki maddeleri, subay ve erlere don ve gömlek verilmesine; cephelerden alınan sakıncasız haberlerin, her sabah uygun araçlarla yayılmasına aittir.

4 Ağustos 335 (1919) tarihli ve 19 sayılı karar, halk elinde bulunan silâhların, kullanılmak üzere toplatılmasına ve hizmetin görülmesinden sonra sahiplerine geri verilmesine ilişkindir.

Kasım 335 (1919) tarihli ve 51 sayılı karar, 'Milli Seferberlik' davetine yanıt vermeyen köyler halkının, zor kullanılarak getirilmelerine; servet sahiplerinin hizmete karşılık bedel ödeyebileceklerine ilişkindir.

11 Ocak 336 (1920) tarihli ve 66 sayılı karar ile meyhanelerde, düğünlerde ve sair yerlerde, Müslümanların açıktan içki içmeleri, düğünlerde çeyiz sergilemeleri ve bir günden fazla çalgı çalmaları, dallı-pullu elbiseler giymeleri yasaklanmıştır.

28 Nisan 336(1920) tarihli ve 79 sayılı karar, geçim sıkıntısı çeken, işsiz kimseler için İhtiyar Heyeti'nin kararıyla kişi başına günlük olarak 10 kuruş verilmesi hakkındadır.

25 Haziran 336(1920) tarihli ve 100 sayılı karar “gayri müslim efradın şimdilik terk ve tecielleri ile ellerine vesika verilmesine aittir.

Balıkesir Merkez Kurulu'nun etkinlikleriyle birlikte Batı Anadolu'da Kongreler dönemi başlamış oldu. Kongrelerin, özellikle Balıkesir Kongrelerinin gerçekleştirilmesinde, Balıkesir eski Mutasarrıfı Hacim Muhittin (Çarıklı) ile birlikte Karesi Mebusu Mehmet Vehbi (Bolak), Vasıf (Çınar), Necati; Kuvây-ı Milliye komutanlarından Hamdi ve Hüsnü Beylerin ve 61. Tümen Komutanı Albay Kâzım Bey'in büyük payları vardır. Önemleri nedeniyle kongrelerden de kısaca söz etmek istiyoruz:⁹

Birinci Balıkesir Kongresi

Erzurum Kongresi'nden 3 gün sonra, 26-30 Temmuz tarihleri arasında toplanan, başkanlığı'nı Balıkesir Redd-i İlhak Cemiyeti Başkanı Hacim Muhittin Bey'in, başkan vekilliklerini Mehmet Vehbi ve Sabri Beylerin yaptığı ve İlçe ve Bucak Redd-i İlhak Cemiyetlerinden 48 kişinin katıldığı kongrede alınan kararların başlıca maddeleri şöyle sıralanabilir:

1-Kongre, hiçbir siyasî fırka ile ilişkili olmadığı gibi “Çetecilikten nefret eder,” Yunanlıları, Anadolu'dan düzenli bir teşkilâtla çıkarmaya azmetmiştir.

2-Kongrenin amacı, yurdun kurtuluşudur. Her ne şekilde olursa olsun, siyâsetle uğraşmayı “nefretle reddeder.”

3-Redd-i İlhak deyimi, mevcut duruma göre yetersiz olduğundan bunun ‘Hareket-i Milliye Redd-i İlhak Heyeti’ne çevrilmesi uygun görülmüştür.

4-Yunan'a karşı savaş devam ettiği sürece ‘Milli Seferberlik umumi olup’ herkes vatan hizmeti ile yükümlüdür.

9 Hacim Muhittin Çarıklı, Balıkesir ve Alaşehir Kongreleri ve Hacim Muhittin Çarıklı'nın Kuvây-ı Milliye Hatıraları (1919-1920) TTK Yayını, Ankara 1967, s. 112-115.

5-Merkez Liva'da (Balıkesir'de) olduğu gibi ilçelerde de örgüt, Maliye ve Levâzım Kurullarından oluşacaktır. İlçe ve Bucaklardan silâh altına alınanların giderleri, daha sonra genel giderlerden karşılanmak üzere kendilerine ait olacak ve başlarında bulunacak eşraftan bir zat, cephe de efratla beraber kalacaktır.

6-Amaca ulaşmak için bütün etkinlikleri birleştirmek ve izlemek üzere bir Heyet-i Merkeziye (Merkez Kurulu) oluşturulmuş ve görevleri belirtilmiştir.

7-Etkinlik bölgesi Balıkesir, Ayvalık, Bandırma, Akhisar ve Soma olmak üzere 5 Mıntıkaya ayrılmış; Merkez Kurulu'na Balıkesir adına Hacim Muhittin ve Yörükzâde İbrahim Beyler seçilmişlerdir.

8-Merkez Kurulu'nun görevleri şunlardır:

-Mıntika Yerel Kurulları, Kongrece saptanan biçimde çalışmalarında bağımsız olup yalnız Merkez Kurulu'nun denetimine tâbidirler.

-İlçelerin yükleneceği giderler bütçe konusu olup çözümü ve yönetimi Kongreye aittir.

-Merkez Kurulu, asker alma ve toplamada, mıntıkaların şimdiye kadar yaptıkları işlemlere katılmaz.

-Mevcut mıntikalar dışındaki yerlerin, ulusal harekete katılmaları için Merkez Kurulu, gerekli çalışmaları yapar.

-Toplanan ve silâhlandırılan askerin bir mıntikadan ötekine yollanması ve yedirilip içirilmesi Merkez Kurulu'na aittir.

-Merkez Kurulu, haber alma ve Yunan kıyımlarını medenî dünyanın(!) gözleri önüne serme işini de yüklenip yürütür.

9-Cephelerde askerin yedirilip içirilmesi, giydirilmesi, hastaların iyileştirilmesi, donanımlarının tamamlanması, yedek bölüklerin bulundurulması konularını düşünüp hizmetin zamanında görülmesi için cephe karargâhları gerilerinde birer Menzil Müfettişliği bulundurulması kararlaştırılmıştır.

10-Genel giderlerin, büyüklük ve zenginliklerine göre mıntikalar arasında paylaştırılması uygun görülmüş ve buna göre bir uygulama yapılmıştır.

11-Subay ve erlere verilecek maaş ve ikramiyelerin belirlenmesi, mıntıkaların yetkisine bırakılmıştır.

12-Hububat ve yiyecek maddelerinin İzmir'e gönderilmesinin önlenmesi için Merkez Kurulu yetkili kılınmıştır.

13-Kongrenin sonunda, kongrenin ne amaçla toplandığı hakkında Padişah'a, Sadrâzam'a ve işgal kuvvetlerinin siyasî temsilcilerine birer telgraf çekilmesi kararlaştırılmıştır.

14-Kongrenin toplanma amacı hakkında bir bildiri hazırlanması ve uygun yerlere asılması benimsenmiştir.

15-Şehit olanların ailelerine ve yaralılarına verilecek ödülün türü ve miktarı yerel örgütlerin takdirine bırakılmıştır.

16-Halkın elinde bulunan silâhların toplanması ilke olarak kabul edilmiştir. Özelliği olan bazı yerlerde yapılacak işlemler, yerel kurulların yönetimine bırakılmıştır.

17-Yunanlılarla hiçbir şekilde görüşme yapılmaması kararlaştırılmıştır.

18-Yunanlıları, ülkenin her yerinden kovuncaya kadar savaşın sürdürülmesi, görevlerin en önde geleni kabul edilmiştir.

19-Vatan hizmetine çağrılıp da kaçanlar ile cepheden kaçanların, ailelerine dokunulmamak koşuluyla, kendileri memleket dışına çıkarılacak ve mümkün olursa Yunan tarafına gönderilecektir.

20-Kongre, mntıkılardan gönderilecek 100 üye ile Eylül ayı başında yeniden toplanacaktır.

Düşmanla temas hâlinde bulunulması yüzünden Kongre'de örgütlenme, yönetim ve mâli yönlerden ayrıntılı kararlar alınmış, Bütçe kavramı getirilmiş; çetecilikten nefret edildiği açıkça ifade olunmuş, düşmanla savaşın 'düzenli bir örgüt işi olduğu' daha başlangıçta kabul edilmiştir.

Hacim Muhittin Bey ve arkadaşları, Balıkesir Kongresi'nde alınan kararları ve örgütlenmeyi bütün Batı Anadolu'ya mal etmek için ikinci bir kongrenin toplanmasını uygun görerek Alaşehir Kongresi'ni gerçekleştirdiler.

Alaşehir Kongresi 16-25 Ağustos 1919 tarihleri arasında toplandı. Batı Anadolu İl ve İlçelerinden gelen delegelerin katıldığı Kongre'nin başkanlığına yine Hacim Muhittin Bey seçildi.

Kongre, esas itibariyle Balıkesir Kongresi kararlarını kabul etti. Ancak daha kapsamlı olması dolayısıyla Kongre, bir yandan İtilâf Devletleri temsilcilerini, öteyandan İstanbul Hükümeti'ni harekete getirdi. Kongrenin önlenmesi için yeniden emirler verildi. Bu emirler etkili olmadığı gibi, aksine çalışmaları hız-

landırdı. Hacim Muhittin Bey ve arkadaşları ile Heyet-i Temsiliye (Temsilciler Kurulu) arasında daha sıkı bir işbirliğine yol açtı.

İkinci Balıkesir Kongresi

Alaşehir Kongresi'nden sonra, bu Kongrede alınan kararları doğrulamak ve yapılan Talimatnameleri onaylamak üzere 16-22 Eylül 1919 tarihleri arasında Balıkesir'de, 'Karesi ve Saruhan Livaları ve Civarı Hareketi Milliye Kongresi' adıyla ikinci bir toplantı düzenlendi. Bu Kongrede Ayvalık, Soma ve Akhisar Cepheleri Millî Alay Komutanları ile Burhaniye, Soma ve Akhisar Menzil Müfettişlikleri için seçimler yapıldı. Demokratik bir ortamda geçen Kongrede, örgütlenmeye önem verilmesi, Devletin bıraktığı otorite boşluğunun doldurulması ve haklı davamızın dünya kamuoyuna duyurulması konuları üzerinde duruldu.

Batı Anadolu'da Balıkesir ve Alaşehir Kongrelerinden başka Nazilli'de de, birincisi 6 Ağustos 1919'da, İkincisi 19 Eylül 1919'da olmak üzere iki kez Kongre toplandı. İkinci Nazilli Kongresi'nde, İkinci Balıkesir Kongresi'nde alınan kararlar aynen benimsendi.

Burada önemle belirtilmesi gerekir ki, Batı Anadolu'da yapılan Kongrelerin ve Merkez Kurulu çalışmalarının, ulusal cephelerin oluşturulmasında ve utkuya ulaştırılmasında büyük payları olmuştur.

Balıkesir Merkez Kurulu, tozdan-dumandan ferman okunmadığı bir kargaşa döneminde; Kongreler kararlarına dayanarak, deyim yerinde ise, Hükümet gibi çalışmış, kararlar almış ve uygulamıştır.

İşgalci Yunan'a karşı savaş kararı alınmasının, kur'a eratı toplanmasının, halka akçalı gücüne göre salım yapılmasının, toplumun güvenlik ve esenliğini sağlamaya dönük kurallar konulmasının, sosyal güvenliği içeren önlemler alınmasının, hattâ dış temaslarda bulunmasının bundan başka bir anlamı yoktur...

Burada özenle belirtilmesi gereken bir husus da, işgalci Yunan Birlikleri karşısında, ilk kez Batı Anadolu'da direnişi örgütleyen ve başarıya ulaştıranların, zamanı gelince, büyük bir yurtseverlikle Mustafa Kemal Paşa'nın üstün iradesine uymaları ve vatanın toptan kurtuluşu davasına sarılmış olmalarıdır.

KİŞİLİĞİ

Mehmet Vehbi Bey, sağlam ve güvenilir bir kişiliğe sahiptir. O'nun bu yanını, Samet Ağaoğlu'nun 'Kuvây-ı Milliye Ruhı' adlı eserinde görmek olanaklıdır. Ağaoğlu, bu eserinde Mehmet Vehbi Bey hakkında şunları yazmaktadır:

"Balıkesir Meb'usu Vehbi Bey, İkinci Grub'un değişmez Bakan adaylarındandı. Hamdullah Suphi'yi deviren reaksiyon. Millî Eğitim Bakanlığı'm O'na

vermişti. İlk iş olarak okul duvarlarından, dine aykırı, diye resimleri kaldırttığı söylenir!...

Vehbi Bey, Birinci Büyük Millet Meclisi'nde Muhafazakâr Grubu temsil etmekle beraber herkes tarafından saygı görmüştür. Tutanaklar vekarlı konuşmalarıyla Meclis'i her zaman inandırdığını göstermektedir.

Büyük emeli Zafer'in elde edilmesi idi. İç dâvâların bundan sonraya bırakılmasını isteyenlerden birisi de Vehbi Bey'di. Vehbi Bey dindar bir adamdı. Bakanlar Kurulu'uda konuşmalar arasında vakit gelince, hemen orada namaza kalkarmış. Vehbi Bey dindarlığı kadar da, samimi bir 'Millî Hâkimiyet' taraftarı idi..."¹⁰

Ülkenin bunalımlı dönemlerinde, ulusal dâvâya inanmış ve bunun gereklerini yerine getirmiş olan Mehmet Vehbi Bey'i kırk yıl sonra rahmetle ve şükran duyguları ile anıyoruz...

KAYNAKÇA

Hacim Muhittin Çanklı, Balıkesir ve Alaşehir Kongreleri ve Hacim Muhittin Çanklı'nın Kuvây-ı Milliye Hâtıraları, TTK Yayını, Ankara 1967.

Samet Ağaoğlu, Kuvây-ı Milliye Ruhu, İstanbul 1964.

Ali Çankaya, Mehmet Vehbi Bolak, Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler, C. 3, s. 1084-1086, Ankara 1967.

Celal Bayar, Ben de Yazdım, İstanbul 1967-1972.

Balıkesir İl Yıllığı, 1973.

Sabahattin Selek, Millî Mücadele, Öngün Yayını, 2. Baskı, İstanbul 1982.

İçişleri Bakanlığı, Atatürk ve İdare, Ankara 1983.

Kâzım Özalp, Millî Mücadele (1919-1920), TTK Yayını, Ankara 1985.

İlhan Tekeli-Selim İlkin, Ege'de Sivil Direnişten Kurtuluş Savaşı'na Geçerken Uşak Heyet-i Merkeziyesi ve İbrahim (Tahtakılıç) Bey, TTK Yayını, Ankara 1984.

Millî Mücadele'de Balıkesir, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayını, 2. Baskı, İstanbul 1990. Türk Parlamento Tarihi (1919-1923), Mehmet Vehbi, C. 3, TBMM Yayını No. 6.

Mehmet Aldan, İz Bırakan Mülki İdare Âmirleri, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 1995.

Zekeriya Özdemir, Balıkesir Bölgesinde Millî Mücadele Hareketleri, Ankara 1997.

Doç. Dr. Mediha Akarslan, Türk Millî Mücadelesi'nin Balıkesir Cephesi, 1998.

İçişleri Bakanlığı Arşivi, Mehmet Vehbi, Sicil No. 90.

Diyânet Vakfı İslâm Ansiklopedisi, Mehmet Vehbi, Cilt 6, sayfa 274.

¹⁰ Samet Ağaoğlu, Kuvây-ı Milliye Ruhu, İstanbul 1964, s. 226-227.

HABERLER

Bu bölümde 1 Temmuz-30 Eylül 1998 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

İçişleri Bakanı Kutlu AKTAŞ' ın Göreve Başlamasıyla İlgili Olarak Teşkilata Mesajı

- İçişleri Bakanlığı görevini 29 Temmuz 1998 tarihinde TBMM'nce alınmış olan erken seçim kararı gereği, Anayasa'nın 114 üncü maddesi uyarınca Murat BAŞESGİOĞLU'ndan devralan Kutlu AKTAŞ'ın 5 Ağustos 1998 tarihli Teşkilata Mesajı aşağıda yer almıştır.

“Türkiye Cumhuriyeti'nin 55 inci Hükümetinin içişleri Bakanı olarak 05.08.1998 tarihinde göreve başlamış bulunmaktayım.

Devletimize verdiği hizmetleri takdir ettiğim, Murat BAŞESGİOĞLU'ndan devraldığını bu şerefli görevin sorumluluğuna müdrikim.

Her kademesinde görev yaptığını, Devlet yapısının temel direklerinden birisi olan içişleri Bakanlığı'na atanmış olmanın mutluluğu içerisindeyim.

İçişleri Bakanlığı, şerefli bir mazisi, köklü gelenekleri, oturmuş disiplin ve çalışma anlayışı, çok iyi yetişmiş ve Devlet umuruna sahip kadrosu bulunan bir kurumdur. Ger ek yasalarla kendisine verilen görevlerin Devlet hayatımız içerisindeki rolü, gerekse bu görevleri yerine getirmede geleneksel olarak izlenen, adilane, tarafsız ve sorumlu tutumu ile Milletimizin gönlünde önemli bir yer edinmiştir.

Bakanlığımızın geleneklerine bağlı, Vatan ve Millet sevgisine sahip, çalışkan ve fedakar mensupları olarak sizlerin üzerinize düşen görevleri layıkıyla yerine getirdiğinizi biliyorum. Bundan sonra da aynı şuurla Atatürk İlke ve İnkılaplarına dayalı insan hakları ve hukukun üstünlüğü anlayışına saygılı. Cumhuriyetimiz ve onun temel nitelikleri ile yasalarımıza bağlılık içerisinde artan bir gayretle çalışmalarınızı sürdüreceğinize inancım tamdır.

Yukarıda da ifade ettiğim gibi, İçişleri Bakanlığı önemli sorumlulukları olan bir kurumdur. Bu kritik görevin yerine getirilmesinde rehberim Türkiye

Cumhuriyeti yasaları, temel prensibim tarafsızlık, adalet ve liyakat esasına bağlılık, en büyük desteğim ise siz değerli mesai arkadaşlarınızı olacaktır.

Görev süremiz boyunca; ülke çapında demokratik Devlet geleneğinin kökleşmesi, vatandaşlarımızın can ve mal güvenliğinin sağlanması, mülki ve yerel hizmetlerin, nüfus ve vatandaşlık ile sivil savunma hizmetleri başta olmak üzere, yasalarla Bakanlığımıza verilmiş olan görevlerin başarılı bir şekilde yerine getirilmesi için hep birlikte cesaret ve kararlılık içerisinde çalışacağız.

Bakanlığımızın her kademesi, halkımızın güven ve sevgiyle bakıp, hizmet beklediği yerler olmaya devam edecektir.

Bu duygu ve düşüncelerle, başarılarınızın devamını diler, sevgi ve saygılar sunarım

İLEMOD Projesi Protokolünde TÜBİTAK-BİLTEN İle Yapılan Anlaşmanın İmzalanması

- 22 Temmuz 1998 tarihinde gerçekleştirilen İLEMOD (İllerde İl Envanterlerinin ve Kırsal Altyapı Hizmetlerinin Uygulama ve İzlenmesinde Modernizasyon) Projesi protokolünde TÜBİTAK-BİLTEN ile yapılan anlaşmanın imzalanması sırasında, İçişleri Bakanı Murat BAŞESGİOĞLU bir konuşma yapmıştır. Bakan konuşmasında projenin amaçları ile ilgili olarak şunları söylemiştir:

“Projenin birden fazla amacın gerçekleşmesine hizmet edeceği söylenebilir. Bunlardan birincisi; modeli Bakanlığımızca oluşturularak İllerde İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri tarafından, halen kağıt ortamında ve manuel yöntemlerle tutulan ve İP e ilişkin pekçok veriyi öncelikle il yöneticilerinin, sonra diğer ilgililerin kullanımı için sistematik bir biçimde biraraya getiren bir doküman niteliğinde olan İl Envanterlerinin bilgi işlem ortamına aktarılarak bu ortamda değerlendirilmesi,

İkincisi; Merkezi Yerleşim Yerleri'ne ilişkin altyapı ve hizmet durumlarının bilgisayar ortamında takip edilmesi,

Üçüncüsü ise; bu konularda üretilen pekçok temel verinin kaynağının Bakanlığımız Birimleri olması hasebiyle, tüm Bakanlık Birimlerinin iş ve işlemlerinin Bilgisayar ortamında yürütülmesine imkan veren ve başta iller olmak üzere Bağlı Kuruluşlar ile diğer Kamu Kuruluşları arasında data iletişimini olanaklı hale getiren bir bilgisayar sisteminin Bakanlık Merkezine kurulması ve işler hale getirilmesidir.”

Bakan daha sonra bu protokol kapsamında gerçekleştirilmesi öngörülen çalışmalarını şu şekilde özetlemiştir;

“İl envanter programı tamamlanarak 10 İl bazında pilot uygulaması gerçekleştirilecektir.

Bakanlıkta bir veri tabanı oluşturulacak, kişi ve birimlerin tanımlanan yetkiler çerçevesinde bu bilgileri kullanmaları veya güncellemeleri sağlanacaktır.

Bakanlıkta güvenli bir bilgisayar ağı kurulması için gerekli danışmanlık hizmetleri alınacaktır.

Başta Mahalli İdareler ve İller İdaresi Genel Müdürlükleri olmak üzere APK Kurulu Başkanlığı, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin tümüyle otomasyona geçmeleri sağlanacaktır.

Personel Genel Müdürlüğünün ise bazı temel işlevlerinin bilgi işlem ortamına aktarılması yönünde çalışmalar yürütülecektir.

Gelecek yıllarda da aşama aşama devam etmesi gereken bu proje tamamlandığında ise;

Bakanlık merkezi başta olmak üzere çeşitli kuruluşlarca, İl bazında yıllık olarak güncellenen verilerden, mekan bazında çok çeşitli sorgulamalar yapıp çeşitli sonuçlara ulaşılması mümkün olacaktır.

Tüm karar alıcıların güncel, doğru ve güvenilir verilere kısa sürede erişmeleri sağlanacaktır.

Ayrıca Bakanlığımızca üretilen, il, ilçe, belediye, köy hatta mezra bazında bazı bilgilerin güncel olarak kullanıma açılması söz konusu olacaktır.

Bütün bunların yanısıra Bakanlığımızda yazışma, dosyalama, bilgiye erişme konularında yaşanan sıkıntılar ortadan kaldırılmış olacaktır ki, bunun, yönetimi geliştirme ve yönetimi etkinleştirme alanındaki önemi aşîkârdır.”

Bakan konuşmasını, projenin başta Bakanlığımız olmak üzere ülkemize hayırlı olmasını dileyerek ve projede emeği geçenlere teşekkürlerini sunarak tamamlamıştır.

İçişleri Bakan Murat BAŞESGİÖĞLU’nun Görevden Ayrılmadan Önce Yaptığı Basın Toplantısı

•İçişleri Bakanı Murat BAŞESGİÖĞLU 2 Ağustos 1998 tarihinde, son bir yılın değerlendirilmesini yaptığı bir basın toplantısı gerçekleştirmiştir. Bakan yapmış olduğu toplantıda İçişleri Bakanlığının görevleri, terörle mücadele, asayiş ve güvenlik, trafik hizmetleri, insan hakları uygulamaları, kaçakçılık ve organize suçlar, uyuşturucu madde kaçakçılığı ile mücadele, mahalli idareler, nüfus ve vatandaşlık hizmetleri, sivil savunma hizmetleri ile teftiş ve soruşturma işlerine ilişkin olarak yapılan çalışmalardan ayrıntılı olarak bahsetmiştir.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

•İstanbul Küçükalyalı NBC Okulu ve Eğitim Merkezi Komutanlığında 31 Ağustos-11 Eylül 1998 tarihleri arasında düzenlenen “NBC Kursu”na 28 sivil savunma personeli katılmıştır.

•Sivil Savunma Koleji’nde 7 Eylül 1998 tarihinde teşkilat personeli için açılan 387/79. Dönem “Sivil Savunma Temel Eğitim Kursu”na 88 uzman katılmış olup, kurs 23 Kasım 1998 tarihinde sona erecektir.

•21 Eylül-9 Ekim 1998 tarihleri arasında TÜBİTAK-BİLTEN tarafından düzenlenen Bilgisayar Eğitimine 22 personel katılmıştır.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

•85.Dönem Kaymakam Adayları Oryantasyon(Uyum) Eğitimi, 31 Ağustos- 2 Eylül 1998 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Başkanlığı Konferans Salonunda, 60 Kaymakam Adayının katılımıyla yapılmıştır.

Emniyet Genel Müdürlüğü

•1-9 Temmuz 1998 tarihleri arasında, UNICEF Türkiye Temsilciliğinin katkılarıyla Ankara Vilayetler Evinde düzenlenen “Küçükleri Koruma Hizmetleri Eğitimcilerin Eğitimi Kursu”na 30 personelin katılması sağlanmıştır.

•6-17 Temmuz 1998 tarihleri arasında 30 personele “Silah Bilgisi Ders Görevlilerini Geliştirme Eğitimi Kursu” verilmiştir.

•6-31 Temmuz 1998 tarihleri arasında 60 personel “VIP Koruma Kursumda eğitimden geçirilmiştir.

•6 Temmuz-14 Ağustos 1998 tarihleri arasında 2 dönem halinde düzenlenen “Silah Bilgisi Ders Görevlilerini Geliştirme Eğitimi Kursu”na 60 kişi katılmıştır.

•13 Temmuz-14 Ağustos 1998 tarihleri arasında 23 personel, “PC Kursumda eğitimden geçirilmiştir.

•100 personele verilen “1.Dönem Sınıf Komiserliği Geliştirme Eğitimi Kursu” 20-24 Temmuz 1998 tarihleri arasında yapılmıştır.

•20 Temmuz-2 Ağustos 1998 tarihleri arasında 2 dönem halinde düzenlenen “Panzer Sürücü ve Kuleci Kursu” 101 personelin katılımıyla gerçekleştirilmiştir.

•27-31 Temmuz 1998 tarihleri arasında düzenlenen “2.Dönem Sınıf Komiserliği Geliştirme Eğitimi Kursu”na 100 personel katılmıştır.

- 13-14 Ağustos 1998 tarihleri arasında taşra teşkilatından 18 personel “Upgrade Kursu”nda eğitilmiştir.

- 20 kişinin katıldığı “Atış Eğitimsi Kursu” 17-28 Ağustos 1998 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

- 24-29 Ağustos 1998 tarihleri arasında 2 dönem halinde verilen “Beden Eğitimi ve Yakın Savunma Ders Görevlilerini Geliştirme Eğitimi Kursu”na 72 kişi katılmıştır.

- 24 Ağustos-11 Eylül 1998 tarihleri arasında düzenlenen “Radyo-Link İhtisas Kursu”nu 12 personel tamamlamıştır.

- 7-11 Eylül 1998 tarihleri arasında, Polis Okullarında verilen eğitimin etkili, verimli ve standart bir düzeye getirilmesi amacıyla, eğitim-öğretim kumrularındaki öğretim elemanları için “Öğretmen Emniyet Müdürleri Semineri” düzenlenmiş olup, 128 Öğretmen Emniyet Müdürünün seminere katılımı sağlanmıştır.

- 7 Eylül 1998 tarihinde Arşiv ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı bünyesinde Hizmetiçi Eğitim Ünitesinde 4 dönem halinde “Arşiv Hizmetleri Kursu” düzenlenmiş ve toplam 200 personelin katılımı sağlanmıştır. Kurs 2 Ekim 1998 tarihinde sona erecektir.

- Deniz Limanı Şube Müdürlüğü ve Büro Amirliklerinde kullanılmak üzere satın alınan mobil ve sabit deniz telsizlerini kullanacak personelin eğitimi amacıyla 14-15 Eylül 1998 tarihleri arasında Asayiş Dairesi Başkanlığı bünyesinde 29 personele “VHF Deniz Tahdidi Telsiz Telefon Ehliyetnamesi Kursu” verilmiştir.

- 14-23 Eylül 1998 tarihleri arasında İstanbul Emniyet Müdürlüğü bünyesinde açılan “Panzer Sürücü ve Kuleci Kursu”na 55 personel katılmıştır.

- Toplam 8 kişinin katıldığı ve Haberleşme Dairesi Başkanlığı bünyesinde Netser Firması tarafından İstanbul’da düzenlenen “Meridian 1 OPT-11 Sistem Kursu” 14-25 Eylül 1998 tarihleri arasında gerçekleştirilmiş, “ ISDN Network Kursu” ise 28 Eylül 1998 tarihinde başlamış olup, 2 Ekim 1998 tarihinde sona erecektir.

- 14-25 Eylül 1998 tarihleri arasında, 39 personele “Atış Eğitimsi Yetiştirme Kursu” verilmiştir.

- 14-27 Eylül 1998 tarihleri arasında İçel Emniyet Müdürlüğü bünyesinde Çevik Kuvvet Şube Müdürlüğünde görev yapan personele “Çevik Kuvvet Hizmetiçi Eğitim Kursu” düzenlenmiş, kursa katılan 50 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- Başbakanlık Koruma Müdürlüğü personelinin atış yeteneklerini geliştirmektedir-

mek ve eğitimde sürekliliğin sağlanması amacıyla, 14-30 Eylül 1998 tarihleri arasında 15 dönem halinde “Silah Bilgisi ve Atış Eğitim Kursu” düzenlenmiş, kursa 356 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 14 Eylül 1998 tarihinde Haberleşme Dairesi Başkanlığı bünyesinde açılan “R/L Temel Kursu”na 12 personelin katılımı sağlanmış olup, kurs 23 Ekim 1998 tarihinde sona erecektir.

- 21-25 Eylül 1998 tarihleri arasında Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Sistem İşletimi ve İletişim Kursu”na 12 personel iştirak etmiştir.

- Eğitim Dairesi Başkanlığı Köpek Eğitim Merkezinde “Narkotik Madde Dedektör, Köpek Eğitici Kursu” 28 Eylül 1998 tarihinde başlamış olup, 4 Aralık 1998 tarihinde sona erecektir.

Bakanlığımız ilgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

- Emniyet Genel Müdürlüğü Koruma Daire Başkanı Yusuf Vehbi DALDA “120.İnterpol İcra Komitesi Toplantısı”na katılmak üzere 6-10 Temmuz 1998 tarihleri arasında Fransa’da bulunmuştur.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Trafik Uygulama ve Denetleme Daire Başkanı Mehmet NALDÖVEN, Trafik Plan ve Destek Daire Başkanlığında görevli Komiser İsmail TERZİ ile Haberleşme Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Ömer SEVİNÇ, 25-29 Ağustos 1998 tarihinde G&D firmasının tesislerinde incelemelerde bulunmak üzere Almanya’ya gitmişlerdir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Koruma Daire Başkanı Yusuf Vehbi DALDA 31 Ağustos 1998 tarihinde, “Avrupa Sivil Havacılık Konferansı 39.Toplantısı”na katılmak üzere Yunanistan’a gitmiştir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanlığında görevli Bürolar Amiri Başkomiser Aytekin AKSEKİLİ, 10-11 Eylül 1998 tarihleri arasında Fransa’da yapılan “10.Avrupa İrtibat Görevlileri Toplantısına katılmak üzere bu ülkeye gitmiştir.

- 14-18 Eylül 1998 tarihleri arasında Avusturya’da yapılan “4.Avrupa Uyuşturucuyla Mücadele Ulusal Kanun Uygulayıcıları (HONLEA) Toplantısı”na Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Dairesi Başkan Yardımcısı İsmail ÇALIŞKAN ile Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Büro Amiri Komiser İlker ÖZBAY iştirak etmişlerdir.

- Çek Cumhuriyeti’nde 16-18 Eylül 1998 tarihleri arasında yapılan “Avrupa Hava Limanları Uyuşturucu Kontrol Servisleri İşbirliği Grubunun Yıllık Top-

lantısı”na İstanbul Emniyet Müdürlüğünde görevli Büro Amiri Komiser Yardımcısı Barış AKSAKAL katılmıştır.

•Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkanı İsmet TAŞHAN, 17-18 Eylül 1998 tarihleri arasında Slovenya’da düzenlenmiş olan “Yüksek Düzeyli Memurlar Avrupa Vize Politikalarının Yakınlaştırılması Uzmanlar Toplantısı”na katılmak üzere anılan ülkeye gitmiştir.

•Avusturya’da 17-18 Eylül 1998 tarihleri arasında yapılan “Karaparanın Aklanmasının Önlenmesi İçin Uluslararası Teknik İşbirliği İstişare Toplantısı”na Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Büro Amiri Komiser Ali TANDOĞAN iştirak etmiştir.

•Fransa’da yapılan “Radyasyon Kaynaklarının ve Radyoaktif Materyallerinin Güvenliği Hakkında Uluslararası Konferans”a katılmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Komiser Yakup ÇALIŞIR, 17-18 Eylül 1998 tarihleri arasında anılan ülkede bulunmuştur.

•22 Eylül-2 Ekim 1998 tarihleri arasında Kanada’da gerçekleştirilen “Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü 32.Genel Kurul Toplantısı”na Emniyet Genel Müdürlüğü Koruma Daire Başkanı Yusuf Vehbi DALDA katılmıştır.

•Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Metin MEYDAN “1.İstihbarat Koordinatörleri Eğitim Semineri”ne katılmak üzere 24-25 Eylül 1998 tarihleri arasında Fransa’ya gitmiştir.

•İran’da 28 Eylül 1998 tarihinde yapılan “Konsolosluk görüşmeleri”ne Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkanı İsmet TAŞHAN katılmıştır.

•30 Eylül-3 Ekim 1998 tarihleri arasında Yunanistan(Girit Adası)’da yapılan “SECİ Sınır Geçişlerinin Kolaylaştırılması Projesi Toplantısına Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkan Yardımcısı İbrahim SELVİ iştirak etmiştir.

Diğer Çalışmalar

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

Mernis Projesinin Uygulama Çalışmaları

Mernis Projesi ile ilgili çalışmalar hızla yürütülmekte olup, 1998 yılı sonuna kadar pilot bölge uygulaması tamamlanacak, ilçelerdeki bilgilerin güncelleşmesi sağlanacak, aynı zamanda merkez ve ilçelerde çalışacak bilgisayar donanımı ve yazılımı tespit ve temin edilerek 1999 yılı başından itibaren her T.C.vatan-

daşına bir kimlik numarası verilecek ve uygulama Türkiye genelinde yaygınlaştırılacaktır.

2000 yılına kadar da tam otomasyona geçilmiş olacaktır. Böylece tüm kamu kurum ve kuruluşları bu bilgilerden yararlanarak kimlik tespiti yapabileceklerdir.

Bu amaçla bütün il ve ilçe nüfus müdürlüklerinin bilgisayar ve donanım ihtiyaçları satın alınmış olup, dağıtım, kablolama ve montaj çalışmaları bir plan çerçevesinde sürdürülmektedir. Ayrıca, taşra nüfus idarelerinde görevli tüm personel hazırlanan eğitim programı çerçevesinde bilgisayar eğitiminden geçirilmiştir.

Resmi Gazete’de Yayımlanan Atama Kararları

•18 Temmuz 1998 tarih ve 23406 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 98/11376 sayılı karar ile;

Merkez Valisi Necati BİLİCAN’ın Emniyet Genel Müdürü (Vali) kadrosuna atanması, 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine uygun görülmüştür.

•24 Temmuz 1998 tarih ve 23412 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 98/49389 sayılı karar ile;

1 .Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı S.Günal İŞİT’in,

1.Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Fuat ARSLAN’ın,

1.Derece kadrolu Sivil Savunma Genel Müdür Yardımcılığına Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Ş.Ünal ÜLKÜ’nün,

1.Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcılığına Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Kadir KOÇDEMİR’in,

1.Derece kadrolu Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdür Yardımcılığına Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Amir ÇİÇEK’in,

1.Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcılığına Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Yusuf ERBAY’ın,

1.Derece kadrolu Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Mesut YILMAZ’ın,

1 .Derece kadrolu Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına Personel Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Sadrettin KARAHOCAGİL’in,

- 1 .Derece kadrolu Eskişehir Vali Yardımcılığına
Hukuk Müşaviri Fikret KASAPOĞLU'nun,
- 1 .Derece kadrolu Balıkesir Vali Yardımcılığına
Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdür Yardımcısı Yavuz METE'nin,
- 1.Derece kadrolu Denizli Vali Yardımcılığına
Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Sami AYDINLI'nın,
- 1 .Derece kadrolu Samsun Vali Yardımcılığına
Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdür Yardımcısı Halil UYUMAZ'ın,
- 1.Derece kadrolu Kocaeli Vali Yardımcılığına
Sivil Savunma Genel Müdür Yardımcısı Fahri KESER'in,
- 1.Derece kadrolu Giresun Vali Yardımcılığına APK Daire Başkanı Haşan KARAHAN'ın,
- 1.Derece kadrolu Sivil Savunma Genel Müdür Yardımcılığına Balıkesir Vali Yardımcısı Haydar KESKİN'in,
- 1.Derece kadrolu Personel Müdürlüğü Daire Başkanlığına Çankırı Vali Yardımcısı Alp ASLANARGUN'un,
- 1.Derece kadrolu Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına
Diyarbakır Vali Yardımcısı Necip ÇAKMAK'ın,
1. Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına
Ürgüp Kaymakamı Mevlüt ATBAŞ'ın,
- 1 .Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına
Dalaman Kaymakamı M. Kemal ÇOKAKOĞLU'nun,
- 1 .Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına
Ergani Kaymakamı Mustafa YİĞİT'in,
- 1 .Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına
Ortaca Kaymakamı M. M. Kayhan KAVAS'ın,
- 1 .Derece kadrolu APK Daire Başkanlığına Yunak Kaymakamı M. Ercan ASLANTAŞ'ın,
2. Derece kadrolu Eğitim Dairesi Başkanlığı Şube Müdürlüğüne Ilıca Kaymakamı Orhan TAVLI'nın,
3. Derece kadrolu Personel Gene! Müdürlüğü Şube Müdürlüğüne Maden Kaymakamı A. Hamdi USTA'nın,
- 1 .Derece kadrolu İçel Vali Yardımcılığına,
Trabzon Vali Yardımcısı O. Nuri ERTUĞRUL'un,

1 .Derece kadrolu Manisa Vali Yardımcılığına

İzmir Vali Yardımcısı Muslu KÖSE'nin,

1 .Derece kadrolu Burdur Vali Yardımcılığına İzmir Vali Yardımcısı Şeref ARTAR'ın,

1 .Derece kadrolu Adana Vali Yardımcılığına İçel Vali Yardımcısı Muzaffer GÜZELANT'ın,

1 .Derece kadrolu Manisa Vali Yardımcılığına Denizli Vali Yardımcısı Erhan ÖZTEKİN'ın,

1 .Derece kadrolu Bolu Vali Yardımcılığına Sakarya Vali Yardımcısı H. Avni ELYORGUN'un,

1 .Derece kadrolu Kırıkkale Vali Yardımcılığına Sakarya Vali Yardımcısı Mehmet ÖZDEN'ın,

1 .Derece kadrolu Sakarya Vali Yardımcılığına Ankara Vali Yardımcısı İ. Yaşar UĞURLU'nun,

1 .Derece kadrolu Sinop Vali Yardımcılığına Kütahya Vali Yardımcısı Mehmet BAYTİMUR'un,

1.Derece kadrolu Edirne Vali Yardımcılığına İzmir Vali Yardımcısı Mustafa SOYCAN'ın,

1 .Derece kadrolu Kütahya Vali Yardımcılığına Bursa Vali Yardımcısı Hayati YAŞAR'ın,

1 .Derece kadrolu Bursa Vali Yardımcılığına Trabzon Vali Yardımcısı Emre AYMAN'ın,

1 .Derece kadrolu Bursa Vali Yardımcılığına Denizli Vali Yardımcısı T. Celalettin ERAN'ın,

1.Derece kadrolu Uşak Vali Yardımcılığına Elazığ Vali Yardımcısı Kadir GÜZELOĞLU'nun,

1 .Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına Balıkesir Vali Yardımcısı Mustafa ZANAPALIOĞLU'nun

1 .Derece kadrolu Afyon Ali Yardımcılığına Kırklareli Vali Yardımcısı Abdulkadir BAKAN'ın,

1 .Derece kadrolu Bursa Vali Yardımcılığına Tokat Vali Yardımcısı Hürmüz GÖKALP'ın,

1 .Derece kadrolu Tekirdağ Vali Yardımcılığına

Zonguldak Vali Yardımcısı Aydın ALPER'ın,

- 1 .Derece kadrolu Gaziantep Vali Yardımcılığına
Ankara Vali Yardımcısı Ramazan SODAN'ın,
- 1 .Derece kadrolu Samsun Vali Yardımcılığına Bursa Vali Yardımcısı Ekrem ERDOĞAN'ın,
- 1 .Derece kadrolu Gaziantep Vali Yardımcılığına Manisa Vali Yardımcısı Ali KÜÇÜKAYDIN'ın,
- 1 .Derece kadrolu Kırşehir Vali Yardımcılığına İstanbul Vali Yardımcısı Yusuf ODABAŞ'ın,
- 1 .Derece kadrolu Zonguldak Vali Yardımcılığına İstanbul Vali Yardımcısı Dursun Ali ŞAHİN'ın,
- 1 .Derece kadrolu Çankırı Vali Yardımcılığına Uşak Vali Yardımcısı İsmet AKYOL'un,
- 1.Derece kadrolu Bilecik Vali Yardımcılığına Karaman Vali Yardımcısı Ahmet OZAN'ın,
- 1 .Derece kadrolu Aksaray Vali Yardımcılığına Kütahya Vali Yardımcısı Hüseyin SEZGİN'ın,
- 1 .Derece kadrolu Gaziantep Vali Yardımcılığına Çankırı Vali Yardımcısı Ahmet BÜYÜKÇELİK'ın,
- 1 .Derece kadrolu Kırklareli Vali Yardımcılığına Burdur Vali Yardımcısı Caner YILDİZ'ın,
- 1 .Derece kadrolu Sakarya Vali Yardımcılığına Ordu Vali Yardımcısı Ali ÇAĞLAR'ın,
- 1.Derece kadrolu Burdur Vali Yardımcılığına Kastamonu Vali Yardımcısı Beyazıt TANÇ'ın,
- 1 .Derece kadrolu Burdur Vali Yardımcılığına Adıyaman Vali Yardımcısı İsmail EROĞLU'nun,
- 1 .Derece kadrolu Nevşehir Vali Yardımcılığına Kilis Vali Yardımcısı Orhan MARDİNLİ'nin,
- 1.Derece kadrolu Karaman Vali Yardımcılığına Şanlıurfa Vali Yardımcısı Meftun DALLI'nın,
- 1 .Derece kadrolu Tokat Vali Yardımcılığına Ardahan Vali Yardımcısı Osman TAŞTAN'ın,
- 1 .Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına
Şırnak Vali Yardımcısı Vedat BÜYÜKERSOY'un,

3. Derece kadrolu Adıyaman Vali Yardımcılığına

Ağrı Vali Yardımcısı Metin BORAZAN'm,

1 .Derece kadrolu Yalova Vali Yardımcılığına Kadirli Kaymakamı Mehmet GÜLER'in,

1 .Derece kadrolu Konya Vali Yardımcılığına Tire Kaymakamı Ali YILMAZ'in,

1 .Derece kadrolu Sakarya Vali Yardımcılığına Şile Kaymakamı İdris KURTKAYA'nın,

1 .Derece kadrolu Denizli Vali Yardımcılığına Bayrampaşa Kaymakamı M. Tevfik ÖZBİLGİN'in,

1 .Derece kadrolu İçel Vali Yardımcılığına Karşıyaka Kaymakamı Mehmet DEMİR'in,

1.Derece kadrolu Bursa Vali Yardımcılığına Selçuklu Kaymakamı Hamza DUYGUN'un,

1 .Derece kadrolu Zonguldak Vali Yardımcılığına Büyükçekmece Kaymakamı Akın YILMAZ'in,

1.Derece kadrolu Balıkesir Vali Yardımcılığına Eminönü Kaymakamı M. Ata AKSOY'un,

1 .Derece kadrolu Balıkesir Vali Yardımcılığına Karamürsel Kaymakamı Hikmet DİNÇ'in,

1 .Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına Malkara Kaymakamı Turan EREN'in,

1.Derece kadrolu Aydın Vali Yardımcılığına Şahinbey Kaymakamı H. Tosun KARATAŞ'in,

1 .Derece kadrolu Adana Vali Yardımcılığına Marmaraeğlisi Kaymakamı Ramazan MANGALOGLU'nun,

1 .Derece kadrolu Hatay Vali Yardımcılığına Susurluk Kaymakamı Cafer ODABAŞ'in,

1 .Derece kadrolu Ankara Vali Yardımcılığına Akyazı Kaymakamı Murat YILDIRIM'in,

1 .Derece kadrolu Trabzon Vali Yardımcılığına Marmaris Kaymakamı Fikret DENİZ'in,

1 .Derece kadrolu Trabzon Vali Yardımcılığına

Körfez Kaymakamı Orhan ALİMOĞLU'nun,

1 .Derece kadrolu Denizli Vali Yardımcılığına

Serik Kaymakamı Mehmet ARSLAN'ın,

1 .Derece kadrolu Kütahya Vali Yardımcılığına Yalvaç Kaymakamı Mehmet DENİZLİOĞLU'nun,

1 .Derece kadrolu Osmaniye Vali Yardımcılığına Çumra Kaymakamı Abdullah ARSLAN'ın,

1. Derece kadrolu Çanakkale Vali Yardımcılığına Bayramiç Kaymakamı H. Yavuz KAYA'nın,

1 .Derece kadrolu Kütahya Vali Yardımcılığına Bünyan Kaymakamı Hüseyin İÇTEN'in,

1 .Derece kadrolu Ordu Vali Yardımcılığına Elmadağ Kaymakamı Turgut ÇELENKOĞLU'nun,

1 .Derece kadrolu Ordu Vali Yardımcılığına Gölarmara Kaymakamı Bedrettin SAGSÖZ'ün,

1 .Derece kadrolu İsparta Vali Yardımcılığına Keşap Kaymakamı Uğur ALADAĞ'ın,

1.Derece kadrolu Bilecik Vali Yardımcılığına Yatağan Kaymakamı Mesut ESER'in,

1 .Derece kadrolu Ordu Vali Yardımcılığına Çifteler Kaymakamı M .Zeki KOÇBERBER'in,

! .Derece kadrolu Elazığ Vali Yardımcılığına Vakfikebir Kaymakamı Erol TÜRKMEN'in,

1 .Derece kadrolu Uşak Vali Yardımcılığına Haymana Kaymakamı Mehmet SOLGUN'un,

1 .Derece kadrolu Amasya Vali Yardımcılığına Kazan Kaymakamı M. Hakan GÜVENÇER'in,

1 .Derece kadrolu Kırşehir Vali Yardımcılığına Elbistan Kaymakamı Davut HANER'in,

1 .Derece kadrolu Kilis Vali Yardımcılığına Karahallı Kaymakamı Şerif YILMAZ'ın,

1 .Derece kadrolu Şanlıurfa Vali Yardımcılığına Dazkırı Kaymakamı Yalçın BULUT'un,

1 .Derece kadrolu Karaman Vali Yardımcılığına

Üzümlü Kaymakamı Şerafettin TUĞ'un,

1 .Derece kadrolu Kastamonu Vali Yardımcılığına

İscehisar Kaymakamı Fahri OLUK'un,

1 .Derece kadrolu Karabük Vali Yardımcılığına Demirköy Kaymakamı Mustafa ÇEK'in,

1 .Derece kadrolu Şanlıurfa Vali Yardımcılığına Çekerek Kaymakamı Kaan PEKER'in,

1 .Derece kadrolu Niğde Vali Yardımcılığına Battalgazi Kaymakamı Osman KAYMAK'in,

1 .Derece kadrolu Çankırı Vali Yardımcılığına Akyurt Kaymakamı M. Hilmi DÜLGER'in,

2.Derece kadrolu Kastamonu Vali Yardımcılığına Tercan Kaymakamı Mustafa TUTULMAZ'in,

3.Derece kadrolu Şırnak Vali Yardımcılığına Meriç Kaymakamı Eyüp ÇULUM'un,

3.Derece kadrolu Kilis Vali Yardımcılığına Yeşilova Kaymakamı Mustafa KARABİNA'nın,

3.Derece kadrolu Ağrı Vali Yardımcılığına Besni Kaymakamı H. İbrahim AKPINAR'in,

3.Derece kadrolu Ağrı Vali Yardımcılığına Ermenek Kaymakamı Yunus Fazıl DEMİR'in,

3.Derece kadrolu Karaman Vali Yardımcılığına Çat Kaymakamı Özer KONTOGLU'nun,

3.Derece kadrolu Bitlis Vali Yardımcılığına Çayırılı Kaymakamı Salih BIÇAK'in,

3.Derece kadrolu Artvin Vali Yardımcılığına Pertek Kaymakamı Ahmet ÜMİT'in,

3.Derece kadrolu Batman Vali Yardımcılığına Mesudiye Kaymakamı Bayrami KÖSE'nin,

3.Derece kadrolu Bayburt Vali Yardımcılığına Şavşat Kaymakamı İbrahim TAŞYAPAN'in,

3.Derece kadrolu Artvin Vali Yardımcılığına Hasankeyf Kaymakamı Veysel TİRYAKİ'nin,

3.Derece kadrolu Batman Vali Yardımcılığına

Murgui Kaymakamı Musa KULAKLIKAYA'nın,

- 3.Derece kadrolu Van Vali Yardımcılığına
Pütürge Kaymakamı Mahmut DEMİRTAŞ'ın,
- 3.Derece kadrolu Gümüşhane Vali Yardımcılığına Kulp Kaymakamı Salih İŞİK'in,
- 3.Derece kadrolu Bingöl Vali Yardımcılığına Karabük-Ovacık Kaymakamı H.Suphi ÖZGÖDEK'in,
- 3.Derece kadrolu Gümüşhane Vali Yardımcılığına Damal Kaymakamı M.Cengiz YÜCEDAL'ın,
- 3.Derece kadrolu Batman Vali Yardımcılığına Şenkaya Kaymakamı İhsan KARA'nın,
- 3.Derece kadrolu Siirt Vali Yardımcılığına Köse Kaymakamı Zeki KAYA'nın,
- 3.Derece kadrolu İğdır Vali Yardımcılığına Pülümür Kaymakamı Ethem ACAR'ın,
- 3.Derece kadrolu Tunceli Vali Yardımcılığına Şenpazar Kaymakamı İlker SERT'in,
- 3.Derece kadrolu Ardahan Vali Yardımcılığına Posof Kaymakamı Ramazan ALTINOK'un,
- 3.Derece kadrolu Kars Vali Yardımcılığına Yayladere Kaymakamı Hasan KÜRKLÜ'nün,
- 3.Derece kadrolu Ağrı Vali Yardımcılığına Malatya-Kale Kaymakamı Mustafa ARI'nın,
- 3.Derece kadrolu Siirt Vali Yardımcılığına Dargeçit Kaymakamı Ahmet ÇINAR'ın,
- 3.Derece kadrolu Ardahan Vali Yardımcılığına Çağayancerit Kaymakamı Bekir ATMACA'nın,
- 3.Derece kadrolu Tunceli Vali Yardımcılığına Akçakent Kaymakamı İlhan ÜNSAL'ın,
- 1 .Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına İzmir İl Hukuk İşleri Müdürü Hikmet GÜRYILDIZ'ın,
- 1 .Derece kadrolu Mardin Vali Yardımcılığına Karaman İl Hukuk İşleri Müdürü İzzet ERCAN'ın,
- 1.Derece kadrolu Bayrampaşa Kaymakamlığına
Düzce Kaymakamı Celalettin ÖZDAL'ın,

- 1 .Derece kadrolu Karşıyaka Kaymakamlığına
Manavgat Kaymakamı Nazmi KAHRAMAN'ın,
- 1 .Derece kadrolu Manavgat Kaymakamlığına Bandırma Kaymakamı
Mehmet ÇAPRAZ'ın,
- 1.Derece kadrolu Burhaniye Kaymakamlığına Çatalca Kaymakamı Ertan
YÜKSEL'in,
- 1 .Derece kadrolu Çatalca Kaymakamlığına Burhaniye Kaymakamı Kadri
ÖNER'in,
- 1.Derece kadrolu Eminönü Kaymakamlığına Kuşadası Kaymakamı Cezmi
Türk GÖÇER'in,
- 1.Derece kadrolu Kağıthane Kaymakamlığına Sapanca Kaymakamı Necati
ÇELEBİOĞLU'nun,
- 1.Derece kadrolu Bakırköy Kaymakamlığına Bergama Kaymakamı M.Temel
KOÇAKLAR'ın,
- 1 .Derece kadrolu Tire Kaymakamlığına Erdek Kaymakamı Vural
DEMİRTAŞ'ın,
- 1.Derece kadrolu Şile Kaymakamlığına Turhal Kaymakamı Kenan
ÖRTEN'in,
- 1 .Derece kadrolu Yerköy Kaymakamlığına Beyşehir Kaymakamı Ahmet
NARİNOĞLU'nun,
- 1.Derece kadrolu Kadirli Kaymakamlığına Safranbolu Kaymakamı
Muammer AKSOY'un,
- 1 .Derece kadrolu Safranbolu Kaymakamlığına Bor Kaymakamı Celal
ULUSOY'un,
- 1.Derece kadrolu Beyşehir Kaymakamlığına Nizip Kaymakamı Zeki
KARACA'nın,
- 1.Derece kadrolu Nizip Kaymakamlığına İznik Kaymakamı Haşan
KARAKAŞ'ın,
- 1 .Derece kadrolu İznik Kaymakamlığına Yerköy Kaymakamı Salih
KARABULUT'un,
- 1 .Derece kadrolu Marmaris Kaymakamlığına Çerkezköy Kaymakamı İsa
KÜÇÜK'ün,
- 1 .Derece kadrolu Malkara Kaymakamlığına
Osmancık Kaymakamı Halis ARSLAN'ın,

- 1 .Derece kadrolu Merzifon Kaymakamlığına
Selçuk Kaymakamı Musa UÇAR'ın,
- 1.Derece kadrolu Selçuk Kaymakamlığına Merzifon Kaymakamı Y.Ziya KARACAEV'in,
- 1.Derece kadrolu Bergama Kaymakamlığına Saruhanlı Kaymakamı Ali ŞANLIER'in,
- 1.Derece kadrolu Muratlı Kaymakamlığına Belen Kaymakamı Adem SAÇAN'ın,
- 1.Derece kadrolu Tirebolu Kaymakamlığına Gördes Kaymakamı Ö.Faruk GÜNAY'ın,
- 1 .Derece kadrolu Turhal Kaymakamlığına Çiftlikköy Kaymakamı A.Ali BARIŞ'ın,
- 1 .Derece kadrolu Susurluk Kaymakamlığına Karasu Kaymakamı Abidin ÜNSAL'ın,
- 1 .Derece kadrolu Elmadağ Kaymakamlığına Sarayköy Kaymakamı Ekrem BÜYÜKATA'nın,
- 1.Derece kadrolu Serik Kaymakamlığına Bahşili Kaymakamı Mehmet BAYGÜL'ün,
- 1 .Derece kadrolu Sapanca Kaymakamlığına Korkuteli Kaymakamı Burhan TERZIOĞLU'nun,
- 1 .Derece kadrolu Banaz Kaymakamlığına Kandıra Kaymakamı C. Güven TAŞBAŞE'nin,
- 1.Derece kadrolu Yalvaç Kaymakamlığına Orhaneli Kaymakamı Hamdi BOLAT'ın,
- 1 .Derece kadrolu Çerkezköy Kaymakamlığına Eşme Kaymakamı S. Saffet KARAHİSARLI'nın,
- 1.Derece kadrolu Belen Kaymakamlığına
Tosya Kaymakamı Ş. Cengiz KALKANDELEN'nin,
- 1.Derece kadrolu Marmaraereğlisi Kaymakamlığına Siverek Kaymakamı Abdulkadir KARATAŞ'ın,
- 1 .Derece kadrolu Alaçam Kaymakamlığına Karapınar Kaymakamı Emin ÇOLAK'ın,
- 1 .Derece kadrolu Erdek Kaymakamlığına
Perşembe Kaymakamı Necmettin YALINALP'ın,

1.Derece kadrolu Antalya-Kemer Kaymakamlığına

Demirci Kaymakamı Oğuz ÇELİKHATİPOĞLU'nun,

1 .Derece kadrolu Çumra Kaymakamlığına Kocaali Kaymakamı Adem YILMAZ'ın,

1 .Derece kadrolu Keşap Kaymakamlığına Savaştepe Kaymakamı Ömer ADAR'ın,

1.Derece kadrolu Eğirdir Kaymakamlığına İskilip Kaymakamı A. Recai AKALAN'ın,

1.Derece kadrolu Ürgüp Kaymakamlığına Bahçe Kaymakamı Abdullah KALKAN'ın,

1.Derece kadrolu Kayseri-Pınarbaşı Kaymakamlığına Boğazlıyan Kaymakamı Zikri ŞAHİN'in,

1.Derece kadrolu Şahinbey Kaymakamlığına Sarıkamış Kaymakamı Ömer KARAMAN'ın,

1 .Derece kadrolu Akyurt Kaymakamlığına Alaçam Kaymakamı F. Ahmet KURT'un,

1.Derece kadrolu Kazan Kaymakamlığına Kayseri-Pınarbaşı Kaymakamı Mehmet ERDOĞAN'ın,

1.Derece kadrolu Sarıkamış Kaymakamlığına Beşikdüzü Kaymakamı Saadettin KALKAN'ın,

1.Derece kadrolu Karapınar Kaymakamlığına Yomra Kaymakamı K. Fikret DAYIOĞLU'nun,

1.Derece kadrolu Çifteler Kaymakamlığına Kurucasıle Kaymakamı H.Ruhi YAYLACI'nın,

1.Derece kadrolu Demirci Kaymakamlığına Antalya-Kale Kaymakamı Adnan KAYIK'ın,

1 .Derece kadrolu Akyazı Kaymakamlığına Maçka Kaymakamı Cemalettin ÖZDEMİR'in,

1.Derece kadrolu Savaştepe Kaymakamlığına Hacılar Kaymakamı Nusret ŞAHİN'in,

1.Derece kadrolu Bahşiii Kaymakamlığına Mucur Kaymakamı Metin YILMAZ'ın,

1.Derece kadrolu Eşme Kaymakamlığına

Çal Kaymakamı Memet YILDIRIM'ın,

- 1.Derece kadrolu Korkuteli Kaymakamlığına
Divriği Kaymakamı H.Hasan ÖZYİĞİT'in,
- 1.Derece kadrolu Haymana Kaymakamlığına Uluborlu Kaymakamı H. Hüseyin CAN'ın,
- 1 .Derece kadrolu Orhaneli Kaymakamlığına Yıldızeli Kaymakamı Özcan BADEMCİ'nin,
- 1.Derece kadrolu Divriği Kaymakamlığına Karakoçan Kaymakamı Bilal ÇELİK'in,
- 1.Derece kadrolu Yatağan Kaymakamlığına Hacıbektaş Kaymakamı Mehmet OKUR'un,
- 1.Derece kadrolu Bünyan Kaymakamlığına Aşkale Kaymakamı Abdurrahman SAVAŞ'ın,
- 1.Derece kadrolu Elbistan Kaymakamlığına Sarıkaya Kaymakamı Abdullah ETİL'in,
- 1 .Derece kadrolu Kandıra Kaymakamlığına Arsin Kaymakamı Şaban BALCI'nın,
- 1 .Derece kadrolu Kepsut Kaymakamlığına Patnos Kaymakamı Kamil KICIOĞLU'nun,
- 1 .Derece kadrolu Kaynarca Kaymakamlığına Çamlıdere Kaymakamı Ferhat ÇAĞLAR'ın,
- 1 .Derece kadrolu Kocaali Kaymakamlığına Şuhut Kaymakamı Haluk ŞİMŞEK'in,
- 1 .Derece kadrolu Silvan Kaymakamlığına Şarkikaraağaç Kaymakamı Engin DURMAZ'ın,
- 1 .Derece kadrolu Ardeşen Kaymakamlığına Kaynarca Kaymakamı Murat ÖZGAN'ın,
- 1 .Derece kadrolu Ortaca Kaymakamlığına Sincanb Kaymakamı Cemal YILDIZ'ın,
- 2.Derece kadrolu Vakfikebir Kaymakamlığına Bozova Kaymakamı Abdullah ASLANER'in,
- 2.Derece kadrolu Karasu Kaymakamlığına Yüksekova Kaymakamı Aydın TETİKOĞLU'nun,
- 3.Derece kadrolu Kağızman Kaymakamlığına Doğubeyazıt Kaymakamı İrfan KENANOĞLU'nun,

- 3.Derece kadrolu Ermenek Kaymakamlığına
Çayıralan Kaymakamı İbrahim YALÇIN'ın,
- 3.Derece kadrolu Sarayköy Kaymakamlığına Mengen Kaymakamı Ali YÜKSEL'in,
- 3.Derece kadrolu Siverek Kaymakamlığına Gülşehir Kaymakamı C. Orhan TOPRAK'ın,
- 3.Derece kadrolu Boğazlıyan Kaymakamlığına Doğanşehir Kaymakamı Nursal ÇAKIROĞLU'nun,
3. Derece kadrolu Pınarhisar Kaymakamlığına Refahiye Kaymakamı Bahadır KARAKAYA'nın,
- 3.Derece kadrolu İncehisar Kaymakamlığına Yayladağı Kaymakamı H. İbrahim BALLI'nın,
- 3.Derece kadrolu Kangal Kaymakamlığına Çatalzeytin Kaymakamı K. Akın GÖZEL'in,
- 3.Derece kadrolu Bozcaada Kaymakamlığına Toprakkale Kaymakamı Mustafa YİĞİT'in.
- 3.Derece kadrolu Doğubeyazıt Kaymakamlığına Kağızman Kaymakamı Süleyman ERDOĞAN'ın,
- 3.Derece kadrolu Bahçe Kaymakamlığına Kangal Kaymakamı Mehmet YAPICI'nın,
- 3.Derece kadrolu Rize-Pazar Kaymakamlığına Baskil Kaymakamı Ayhan DURMUŞ'un,
- 3.Derece kadrolu Mahmudiye Kaymakamlığına Sason Kaymakamı A. Fırat TÜRKEK'in,
- 3.Derece kadrolu Refahiye Kaymakamlığına Mutki Kaymakamı Cahit İŞİK'in,
- 3.Derece kadrolu Yıldızeli Kaymakamlığına Aydıntepe Kaymakamı H. Bilge AKTAŞ'ın,
- 3.Derece kadrolu Patnos Kaymakamlığına Çamhemişin Kaymakamı Ahmet YURTSEVEN'in,
- 3.Derece kadrolu Yayladağı Kaymakamlığına Varto Kaymakamı Turgut SUBAŞI'nın,
- 3.Derece kadrolu Şarkikaraağaç Kaymakamlığına
Kemaliye Kaymakamı Y. Selim KÖŞGER'in,

- 3.Derece kadrolu Çamardı Kaymakamlığına
Samsat Kaymakamı Yılmaz AYDIN'ın,
- 3.Derece kadrolu Ladik Kaymakamlığına Taşlıçay Kaymakamı Şentürk UZUN'un,
- 3.Derece kadrolu Tercan Kaymakamlığına Tuzluca Kaymakamı Mehmet FİRİK'in,
- 3.Derece kadrolu Baskı 1 Kaymakamlığına Giineysınır Kaymakamı Hasan GÖÇ'ün.
- 3.Derece kadrolu Abana Kaymakamlığına Digor Kaymakamı Mustafa ADIGÜZEL'in,
- 3.Derece kadrolu Yunak Kaymakamlığına İliç Kaymakamı Tayfur ELBASAN'ın,
- 3.Derece kadrolu Çekerek Kaymakamlığına Harran Kaymakamı Münir KARALOĞLU'nun,
- 3.Derece kadrolu Karaburun Kaymakamlığına Uzundere Kaymakamı M. Nedim TUNCER'in,
- 3.Derece kadrolu Kurucaşile Kaymakamlığına Çatak Kaymakamı Mehmet POLAT'ın,
- 3.Derece kadrolu Maden Kaymakamlığına Gürpınar Kaymakamı Metin SELÇUK'un,
- 3.Derece kadrolu Kastamonu-Bozkurt Kaymakamlığına Otlukbeli Kaymakamı Mehmet ERİŞ'in,
- 3.Derece kadrolu Emet Kaymakamlığına Savur Kaymakamı Aziz MERCAN'ın,
- 3.Derece kadrolu Demirköy Kaymakamlığına Yedisu Kaymakamı Musa USLAN'ın,
- 3.Derece kadrolu Aşkale Kaymakamlığına Selim Kaymakamı Mustafa YARDIMCI'nın,
- 3.Derece kadrolu Altınözü Kaymakamlığına Van-Saray Kaymakamı Yılmaz ARSLAN'ın,
- 3.Derece kadrolu Hacıbektaş Kaymakamlığına Erüh Kaymakamı Şemsettin ERKAYA'nın,
- 3.Derece kadrolu Doğanşehir Kaymakamlığına
Karlıova Kaymakamı Haluk AKTI'nın,

- 3.Derece kadrolu Polateli Kaymakamlığına
Doğanyurt Kaymakamı Abdurrahman İNAN'ın,
- 3.Derece kadrolu Varto Kaymakamlığına Çavdarhisar Kaymakamı Turan ERGÜN'ün,
- 3.Derece kadrolu Torul Kaymakamlığına Kabadtiz Kaymakamı Cafer SARILI'nın,
- 3.Derece kadrolu Lalapaşa Kaymakamlığına Çamardı Kaymakamı Sıtkı ZEHİN'in,
- 1 .Derece kadrolu Düzce Kaymakamlığına İstanbul Vali Yardımcısı Hikmet ÖZBAGCI'nın,
- 1 .Derece kadrolu Büyüikçekmece Kaymakamlığına Tekirdağ Vali Yardımcısı Emin ERGİN'in,
- 1 .Derece kadrolu Selçuklu Kaymakamlığına Karabük Vali Yardımcısı Kadim DOĞAN'ın,
- 1.Derece kadrolu Bandırma Kaymakamlığına İçel Vali Yardımcısı M. Ali ÖRNEK'in,
- 1 .Derece kadrolu Çiftlikköy Kaymakamlığına Karaman Vali Yardımcısı Cemal POLAT'ın,
- 1 .Derece kadrolu Bor Kaymakamlığına Bilecik Vali Yardımcısı Osman OKAY'ın,
- 1.Derece kadrolu Kuşadası Kaymakamlığına Kahramanmaraş Vali Yardımcısı Hayrettin ALTINOK'un,
- 1.Derece kadrolu Bayramiç Kaymakamlığına Bartın Vali Yardımcısı Ali CERĞİBOZAN'ın,
- 1 .Derece kadrolu Gölarmara Kaymakamlığına Burdur Vali Yardımcısı Hakkı ÜNAL'ın,
- 1.Derece kadrolu Karamürsel Kaymakamlığına Giresun Vali Yardımcısı Raif ÖZENER'in,
- 1.Derece kadrolu Körfez Kaymakamlığına,
Çorum Vali Yardımcısı Erdoğan ÜLKER'in,
- 1.Derece kadrolu Gördes Kaymakamlığına Niğde Vali Yardımcısı H. Volkan KÖKSAL'ın,
- 1 .Derece kadrolu Perşembe Kaymakamlığına Kilis Vali Yardımcısı Turgut SERİMER'in,

- 1 .Derece kadrolu Terme Kaymakamlığına
Şanlıurfa Vali Yardımcısı Ü. Şeref KAYACAN'ın,
- 1.Derece kadrolu Saruhanlı Kaymakamlığına Bartın Vali Yardımcısı Mustafa ERGUN'un,
- 1 .Derece kadrolu Anamur Kaymakamlığına Kastamonu Vali Yardımcısı Hayri SANDIKÇI'nın,
- 1 .Derece kadrolu Osmancık Kaymakamlığına Karaman Vali Yardımcısı Nahsen BADELİ'nin,
- 1.Derece kadrolu Ergani Kaymakamlığına Rize Vali Yardımcısı Tahir DEMİR'in,
- 1.Derece kadrolu Dalaman Kaymakamlığına Gümüşhane Vali Yardımcısı Adnan GÜRİSOY'un,
- 1 .Derece kadrolu Pozantı Kaymakamlığına Artvin Vali Yardımcısı Hayrettin ÇİFTÇİ'nin,
- 3.Derece kadrolu Kiraz Kaymakamlığına Gümüşhane Vali Yardımcısı Atilla ŞAHİN'in,
- 3.Derece kadrolu Arsin Kaymakamlığına Bingöl Vali Yardımcısı E. Şevket AKSOY'un,
- 3.Derece kadrolu Tosya Kaymakamlığına Bitlis Vali Yardımcısı Kazım TEKİN'in,
- 3.Derece kadrolu Antalya-Kale Kaymakamlığına Bayburt Vali Yardımcısı Veynel YURDAKUL'un,
- 3.Derece kadrolu Battalgazi Kaymakamlığına Batman Vali Yardımcısı Mustafa AYHAN'ın,
- 3.Derece kadrolu İskilip Kaymakamlığına Tunceli Vali Yardımcısı Turgay ERGİN'in,
- 3.Derece kadrolu Pamukova Kaymakamlığına Siirt Vali Yardımcısı Ezelettin KÜÇÜK'ün,
- 3.Derece kadrolu Çiçekdağı Kaymakamlığına Batman Vali Yardımcısı Mehmet CEYLAN'ın,
- 3.Derece kadrolu Çatalzeytin Kaymakamlığına Siirt Vali Yardımcısı Nurullah ÇAKIR'ın,
- 3.Derece kadrolu İncesu Kaymakamlığına Ağrı Vali Yardımcısı A. Rauf ULUSOY'un,

3.Derece kadrolu Cumayeri Kaymakamlığına Şanlıurfa Vali Yardımcısı Faruk IŞIK'ın,

1 .Derece kadrolu Çankırı İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Adıyaman İl Hukuk İşleri Müdürü O. Turan SEZEN'in,

3. Derece kadrolu Niğde İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Gümüşhane İl Hukuk İşleri Müdürü Levent TUNÇSİPER'in

1 .Derece kadrolu Balıkesir İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Samsun Vali Yardımcısı Zülkarnin ÖZTÜRK'ün,

1 .Derece kadrolu İstanbul İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Edirne Vali Yardımcısı Ali ÖZEL'in,

1 .Derece kadrolu Aksaray İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Kırşehir Vali Yardımcısı Erdem KIYAK'ın,

1.Derece kadrolu Nevşehir İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Kırşehir Vali Yardımcısı Ö. Faruk ATEŞ'in,

1 .Derece kadrolu Kilis İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Van Vali Yardımcısı Haşan KAYHAN'ın,

2.Derece kadrolu Rize İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Ağrı Vali Yardımcısı Cemalettin YILMAZ'ın,

2.Derece kadrolu Karaman İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Kars Vali Yardımcısı Mehmet USTA'nın,

3.Derece kadrolu Elazığ İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Artvin Vali Yardımcısı Mehmet ÜNLÜ'nün,

1.Derece kadrolu Edirne İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Kağıthane Kaymakamı Necati ŞENTÜRK'ün,

1 .Derece kadrolu Adıyaman İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Silvan Kaymakamı Adnan TÜRKDAMAR'ın,

i.Derece kadrolu Ordu İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Adıyaman-Gölbaşı Kaymakamı Şeref ATAĞLI'nın,

1 .Derece kadrolu Yozgat İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Malatya-Yeşilyurt Kaymakamı Mehmet ŞAHİN'in,

1.Derece kadrolu Kırklareli İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Ahırılı Kaymakamı Şevket KARAHALİLOĞLU'nun,

1.Derece kadrolu Iğdır İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Darende Kaymakamı Ahmet BEYOĞLU'nun,

Bingöl İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne
 Yusufeli Kaymakamı Erdal ÇAKIR'ın,
 Gümüşhane İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne
 Saraykent Kaymakamı Hüseyin KONAK'ın,
 Malatya İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne
 Güzeyurt Kaymakamı Alaaddin AKTAŞ'ın,
 Mengen Kaymakamlığına, Malazgirt Kaymakamı Cumali ATILLA'nın,
 Çayıralan Kaymakamlığına, Akyaka Kaymakamı Avni ÇAKIR'ın,
 Hacılar Kaymakamlığına Çelikhan Kaymakamı Zeki ARSLAN'ın,
 Uluborlu Kaymakamlığına Güçitikonak Kaymakamı Mehmet CANOĞLU'nun,
 Adıyaman Gölbaşı Kaymakamlığına Ancak Kaymakamı Tahsin KURTBEOĞLU'nun,
 Yüksekova Kaymakamlığına Sarıyahşi Kaymakamı Tacettin ÖZEREN'in,
 Sarıkaya Kaymakamlığına Hilvan Kaymakamı Ali Y ERLİKAYA'nın,
 Derinkuyu Kaymakamlığına Kığı Kaymakamı H. Mustafa YILMAZ'ın,
 Gümüşhacıköy Kaymakamlığına Korkut Kaymakamı Yaşar DÖNMEZ'in,
 Malatya-Yeşilyurt Kaymakamlığına Tortum Kaymakamı İzzettin SEVGİLİ'nin,
 Yomra Kaymakamlığına Hazro Kaymakamı Uğur TURAN'ın,
 Darende Kaymakamlığına Bulanık Kaymakamı Salih YÜCE'nin,
 Bozova Kaymakamlığına Diyadin Kaymakamı Abdullah KORKMAZ'ın,
 Çal Kaymakamlığına Mazgirt Kaymakamı Ahmet APAN'ın,
 Gülşehir Kaymakamlığına Hekimhan Kaymakamı Alper ORKUN'un,
 Besni Kaymakamlığına Nazimiye Kaymakamı H. Hüseyin TÜRKOĞLU'nun
 Vize Kaymakamlığına Adaklı Kaymakamı Mehmet YAVUZ'un,
 Meriç Kaymakamlığına Karakoyunlu Kaymakamı Metin AKDAMAR'ın,
 Üzümlü Kaymakamlığına Şemdinli Kaymakamı Abdurrahman KORUCU'nun,
 Sarigöl Kaymakamlığına Karaçoban Kaymakamı Rıza DALAN'ın,
 Karakoçan Kaymakamlığına Ekinözü Kaymakamı Süleyman ÖZÇAKICI'nın,
 Malatya- Kale Kaymakamlığına Doğanyol Kaymakamı M. Cem TOKER'in,
 Çayırılı Kaymakamlığına Hizan Kaymakamı Faruk BEKARLAR'ın,
 Musabeyli Kaymakamlığına Kastamonu-Pınarbaşı Kaymakamı H. Nuri BALLI'nın,
 Akçakent Kaymakamlığına Polateli Kaymakamı Elif MİSKİOĞLU'nun,
 Karlıova Kaymakamlığına Beytüşşebap Kaymakamı Mehmet ÜNAL'ın,
 Çat Kaymakamlığına Torul Kaymakamı Murtaza BALCI'nın,
 Kulp Kaymakamlığına Abana Kaymakamı Ersin EMİROĞLU'nun,

Hekimhan Kaymakamlığına Altınözü Kaymakamı Kemal ADİL'in,
 Mutki Kaymakamlığına Andırın Kaymakamı H. Nail ANLAR'in,
 Gürpınar Kaymakamlığına Beylikova Kaymakamı İbrahim ERTEKİN'in,
 Ekinözü Kaymakamlığına Çamlıyayla Kaymakamı Metin KUBİLAY'in,
 Yedisu Kaymakamlığına Durağan Kaymakamı Yakup CANBOLAT'in,
 Harran Kaymakamlığına Babadağ Kaymakamı H. İbrahim AKŞİT'in,
 Yayladere Kaymakamlığına Bozcaada Kaymakamı Yavuz AKKOÇ'un,
 Dargeçit Kaymakamlığına Borçka Kaymakamı Yusuf GÜLER'in,
 Mesudiye Kaymakamlığına Karabük-Yenice Kaymakamı Şafak BAŞA'nın,
 Van-Saray Kaymakamlığına Gündoğmuş Kaymakamı İsmail SOYKAN'ın,
 Murgul Kaymakamlığına Kavak Kaymakamı Mustafa ÜNALDI'nın,
 Bulanık Kaymakamlığına Çanakçı Kaymakamı Şenol ESME'ın,
 Kiğı Kaymakamlığına Grinyüzü Kaymakamı Mesut KESEN'in,
 Damal Kaymakamlığına Almus Kaymakamı Ahmet AYDIN'ın,
 Çelikhan Kaymakamlığına Ulus Kaymakamı Mustafa KAYA'nın,
 Dişadin Kaymakamlığına Derbucak Kaymakamı A. Murat KAYHAN'ın,
 Korkut Kaymakamlığına Ayrancı Kaymakamı O. Nuri CANATAN'ın,
 Şavşat Kaymakamlığına Diizköy Kaymakamı İbrahim AVCI'nın,
 Malazgirt Kaymakamlığına Honaz Kaymakamı Ali PARTAL'ın,
 Köse Kaymakamlığına Aladağ Kaymakamı Haluk SEZEN'in,
 Aydıntepe Kaymakamlığına Azdavay Kaymakamı Azmi ÇELİK'in,
 Uzundere Kaymakamlığına Yağlıdere Kaymakamı Tiirker ÖKSÜZ'ün,
 Samsat Kaymakamlığına Çobanlar Kaymakamı İlker ARIKAN'ın,
 Pütürge Kaymakamlığına Karpuzlu Kaymakamı Neşet AKKOÇ'un
 Akyaka Kaymakamlığına Denizli-Bozkurt Kaymakamı Hakan ARIKAN'ın,
 Nazimiye Kaymakamlığına Lalapaşa Kaymakamı Ünal KILIÇASLAN'ın,
 Çamlıhemşin Kaymakamlığına Tokat-Pazar Kaymakamı Şahin ASLAN'ın,
 Taşlıçay Kaymakamlığına Domaniç Kaymakamı İsmail GÜLTEKİN'in,
 Çatak Kaymakamlığına Derëpazarı Kaymakamı Ali ÇALGAN'ın,
 Kastamonu-Pınarbaşı Kaymakamlığına Altıntaş Kaymakamı Nuri ÖZDER'in,
 Şenkaya Kaymakamlığına Hocalar Kaymakamı Mestan YAYMAN'ın,
 Güçlükonak Kaymakamlığına Taşkent Kaymakamı A. Asım ALKAN'ın,
 Doğanyol Kaymakamlığına Yığılca Kaymakamı E. Sait KARAHALİLOĞLU'nun,
 Hilvan Kaymakamlığına Nurdağı Kaymakamı M. Sadık TUNÇ'un,

Beytüşşebap Kaymakamlığına Altınekin Kaymakamı Halil CANAVAR'ın,
 Doğanıyurt Kaymakamlığına Yenifakılı Kaymakamı Siyami KÖKSAL'ın,
 Pülümür Kaymakamlığına Korgun Kaymakamı Kıubilay ANT'ın,
 Çağlayancerit Kaymakamlığına İnhisar Kaymakamı Fikret ZAMAN'ın,
 Mazgirt Kaymakamlığına Akpınar Kaymakamı Osman YENİDOĞAN'ın,
 Karaçoban Kaymakamlığına Karakeçili Kaymakamı Aydın ÖLMEZ'in,
 Şemdinli Kaymakamlığına Eski Kaymakamı İlhan TURGUT'un,
 Selim KaymakamlığınaTürkeli Kaymakamı İ. Halil ÇOMAKTEKİN'in,
 Kemaliye Kaymakamlığına Burdur-Altınyayla Kaymakamı Uğur KOLSUZ'un,
 Eruh Kaymakamlığına Sivas-Altınyayla Kaymakamı C. Özgür ÖNEĞİ'nin,
 Savur Kaymakamlığına Kabataş Kaymakamı Suat DERVİŞOĞLU'nun,
 Tuzluca Kaymakamlığına Bekilli Kaymakamı Oral KARAKAYA'nın,
 Digor Kaymakamlığına Daday Kaymakamı S. Sırrı ARISOY'un,
 Tortum Kaymakamlığına İhsaniye Kaymakamı Muhammet KIRILMAZ'ın,
 Hazro Kaymakamlığına Salıpazarı Kaymakamı Birhan USLU'nun,
 Pertek Kaymakamlığına Şeydiler Kaymakamı Mustafa AYHAN'ın,
 Ancak Kaymakamlığına İhsangazi Kaymakamı Ahmet KOYUNCU'nun,
 Sason Kaymakamlığına Karapürçek Kaymakamı G. Levent KURTOĞLU'nun,
 İliç Kaymakamlığına Baklan Kaymakamı Şaban ACAR'ın,
 Sivas-Altınyayla Kaymakamlığına Şaphane Kaymakamı Ünal ÇAKICI'nın,
 Hasankeyf Kaymakamlığına Isparta-Gönen Kaymakamı Ahmet ERDOĞDU'nun,
 Posof Kaymakamlığına Eflani Kaymakamı Recep SOYTÜRK'ün,
 Karakoyunlu Kaymakamlığına Tomarza Kaymakamı Y. Fatih KADİROĞLU'nun,
 Yusufeli Kaymakamlığına Tokat Yeşilyurt Kaymakamı Aydın MEMÜK'ün,
 Hizan Kaymakamlığına Selendi Kaymakamı İsmail ÇORUMLUOĞLU'nun,
 Otlukbeli Kaymakamlığına Çatal pınar Kaymakamı Murat SOYLU'nun,
 Adaklı Kaymakamlığına Başmakçı Kaymakamı Veysel BEYRU'nun,
 Şenpazar Kaymakamlığına Gökçebey Kaymakamı Osman SARI'nın,
 Tefenni Kaymakamlığına Dodurga Kaymakamı Mustafa ÖZTAŞ'ın,
 Çaykara Kaymakamlığına Artova Kaymakamı Erol KARAÖMEROĞLU'nun,
 Seyitgazi Kaymakamlığına Hadim Kaymakamı Mustafa ÖZKAYNAK'ın,
 Dodurga Kaymakamlığına Sarıveliler Kaymakamı Kadir ÇAKIR'ın,
 Daday Kaymakamlığına Çiçekdağı Kaymakamı Abdullah DEMİR'in,
 Azdavay Kaymakamlığına Sarioğlan Kaymakamı Abdulkadir DEMİR'in,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/A-B,76 ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ile bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde uyarınca naklen ve terfian atanmaları uygun görülmüştür.

•7 Ağustos 1998 tarih ve 23426 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 98/11454 sayılı kararnamenin eki listede görev yerleri ile ad ve soyadları yazılı şahısların karşılarında belirtilen yer valiliklerine atanmaları 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ile 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre uygun görülmüştür.

6/8/1998 Tarihli ve 98/11454 Sayılı

Kararnamenin Eki

Adı ve Soyadı	Eski Görevi	Yeni Görevi
Erol ÇAKIR	İzmir Valisi	İstanbul Valisi
Kemal NEHROZOĞLU	Amasya Valisi	İzmir Valisi
Hüseyin POROY	İstanbul Vali Yrd	Amasya Valisi
M .Temel KOÇAKLAR	Bergama Kaymakamı	Batman Valisi
Necati DEVELİOĞLU	Batman Valisi	Merkez Valisi

* 21 Ağustos 1998 tarih ve 23440 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 98/49573 sayılı karar ile;

1.Afyon Emniyet Müdürü Mustafa KARAYEL’in,
 Ağrı Emniyet Müdürü S.Yaşar GÜREL’in,
 Artvin Emniyet Müdürü Osman ÖZBEK’in,
 Bitlis Emniyet Müdürü Nihat ÇAKAR’in,
 Denizli Emniyet Müdürü Mustafa HERGÜNER’in,
 Edirne Emniyet Müdürü Ömer TÜZEL’in,
 Elazığ Emniyet Müdürü Engin AKSAN’in,
 Karabük Emniyet Müdürü Osman ÜLKER’in,
 Kırıkkale Emniyet Müdürü Muammer ÖZ’ün,
 Malatya Emniyet Müdürü Şükrü ÖNDER’in,
 Nevşehir Emniyet Müdürü Cemalettin ÇAYLI’nın,

Osmaniye Emniyet Müdürü Ahmet ERYÜKSEL'in,
 Samsun Emniyet Müdürü Refik YILDIRIM'ın,
 Zonguldak Emniyet Müdürü İdris PALA'nın
 başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine
 alınmaları,

2.Adana Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Müdürü APK Uzmanı Şükrü
 YETİMOĞLU'nun,

Afyon Emniyet Müdürlüğüne, Hakkari Emniyet Müdürü M.Hakkı ARS-
 LAN'ın

Ağrı Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Müdürü APK Uzmanı Orhan SA-
 VAŞ'ın,

Artvin Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Müdürü APK Uzmanı N. Selim
 ŞAHİN'in,

Batman Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Müdürü APK Uzmanı Öztürk
 ŞİMŞEK'in,

Bayburt Emniyet Müdürlüğüne, İstanbul Emniyet Müdür Yardımcısı Recep
 CİN'in,

Bitlis Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Müdürü APK Uzmanı Hayrettin
 GÖK'ün,

Burdur Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Müdürü APK Uzmanı Cevat
 TAK'ın,

Çankırı Emniyet Müdürlüğüne, Trabzon Polis Okulu Müdürü Zeki
 SANIGÖK'ün,

Denizli Emniyet Müdürlüğüne Burdur Emniyet Müdürü H. İbrahim
 TATAŞ'ın,

Edirne Emniyet Müdürlüğüne, Çankırı Emniyet Müdürü Bahattin
 ZENGİN'in,

Elazığ Emniyet Müdürlüğüne, Arşiv ve Dokümantasyon Daire Başkanı
 Feyzullah ARSLAN'ın,

Gaziantep Emniyet Müdürlüğüne, İstanbul Emniyet Müdür Yardımcısı Reşat
 ALTAY'ın,

Hakkari Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Müdürü APK Uzmanı Nail SAN'ın.

Iğdır Emniyet Müdürlüğüne, Adana Emniyet Müdür Yardımcısı Hasan ÖZDEN'in,

İçel Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Haluk BAHÇEKAPILI'nın,
Karabük Emniyet Müdürlüğüne, Bayburt Emniyet Müdürü Kazım KILDIROĞLU'nun,

Kastamonu Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Müdürü APK Uzmanı Faruk TURAN'ın,

Kırıkkale Emniyet Müdürlüğüne, Iğdır Emniyet Müdürü Sadullah AKAN'ın,
Kırklareli Emniyet Müdürlüğüne, Sinop Emniyet Müdürü Mehmet YAZICI'ın,

Malatya Emniyet Müdürlüğüne, Manisa Emniyet Müdürü Kemal İSKENDER'in,

Manisa Emniyet Müdürlüğüne, Gaziantep Emniyet Müdürü Hüseyin ÇAPKIN'ın,

Muğla Emniyet Müdürlüğüne, Uşak Emniyet Müdürü Muhittin YEGÜL'ün,
Nevşehir Emniyet Müdürlüğüne, Muğla Emniyet Müdürü Erdal GÖZYÜZÜ'nün,

Osmaniye Emniyet Müdürlüğüne, Kastamonu Emniyet Müdürü Zekeriya BALKAR'ın,

Sinop Emniyet Müdürlüğüne, Kırklareli Emniyet Müdürü Basri ÇİFTÇİ'nin,
Samsun Emniyet Müdürlüğüne, Van Emniyet Müdürü Ömer SAGIRKAYA'nın,

Tokat Emniyet Müdürlüğüne, Batman Emniyet Müdürü M. Emin KÖRPE'NİN,

Uşak Emniyet Müdürlüğüne, Antalya Emniyet Müdür Yardımcısı Cumhuriyet KULUY'un,

Zonguldak Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Mümtaz KARADUMAN'ın,

atanmaları,

657 sayılı Devlet Memurları Kanunun 68 inci ve 76 ncı maddeleri ile 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanun ile değişik 13 iincü ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanun ile eklenen ek madde gereğince uygun görülmüştür.

•29 Ağustos 1998 tarih ve 23448 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 98/49579 sayılı karar ile, Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfından açık bulunan 1 inci Derece kadrolu Bakanlık Müşavirliklerine;

Müsteşar Yardımcısı M.Rasih ÖZBEK’in,

Müsteşar Yardımcısı Osman AYDIN’ın,

İller İdaresi Genel Müdürü Osman GÜNEŞ’in

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 76 ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ile bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde uyarınca naklen ve terfian atanmaları uygun görülmüştür.

•3 Eylül 1998 tarih ve 23452 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 98/49647 sayılı karar ile;

1-Kocaeli Emniyet Müdürü Süleyman ŞAHİN’in, başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınması,

2-Kocaeli Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Erdinç SARIALP’in atanması,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci ve 76 ncı maddeleri ile 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanun ile değişik 13 üncü ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde gereğince uygun görülmüştür.

•12 Eylül 1998 tarih ve 23461 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 98/49658 sayılı karar ile;

1-Kütahya Emniyet Müdürü Ahmet UZUNOĞLU’nun başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınması,

2-Kütahya Emniyet Müdürlüğüne Polis Başmüfettişi Süleyman GÜLEÇ’in atanması,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci ve 76 ncı maddeleri ile 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanun ile değişik 13 üncü ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanun ile eklenen ek madde gereğince uygun görülmüştür.

MEVZUAT BÖLÜMÜ
1 TEMMUZ 1998-30 EYLÜL 1998 TARİHLERİ ARASINDA
RESMÎ GAZETE’DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
VE MÜLKÎ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT
(KRONOLOJİK FİHRİST)

Seval ALANKAYA

İl Planlama Uzmanı

I. KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
28.7.1998	4374	Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	31.7.1998	23419
29.7.1998	4375	Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu, Devlet Memurları Kanunu ve Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	2.8.1998	23421
29.7.1998	4376	Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına ve Bu Kanuna Ek Geçici Maddeler Eklenmesine İlişkin Kanun	2.8.1998	23421
30.7.1998	4377	Sekiz İlçe ve Üç İl Kurulması ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması ve Bu Kararnameye Geçici Maddeler Eklenmesine Dair Kanun	2.8.1998	23421
30.7.1998	4378	Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	2.8.1998	23421
31.7.1998	4381	Seçimlerle İlgili Bazı kanunlarda Değişiklik yapılması: Türkiye Büyük Millet Meclisinin 21.nci Dönem Milletvekili Genel seçimleri ve birlikte yapılacak Mahalli idareler Genel Seçimlerine İlişkin Kanun	2.8.1998	23421

II. T.B.M.M. KARARLARI

			Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
23.7.1998	586	Olağanüstü Halin 6 İlde Uzatılmasına Dair TBMM Kararı	25.7.1998	23413
III. TÜZÜKLER			Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
2.7.1998	98/11402	Polis Bakım ve Yardım Sandığı Tüzüğü	4.8.1998	23423
IV. BAKANLAR KURULU KARARLARI			Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
17.6.1998	98/11316	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	4.7.1998	23392
27.5.1998	98/11321	Tabii Afet Nedeniyle Gelir Kaybı ve Alt Yapı Hasarına Uğrayan İl Özel İdarelerine Yapılacak Yardımlara İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	7.7.1998	23395
3.7.1998	98/11331	6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 51 inci Maddesine Göre Uygulanmakta Olan Gecikme Zammı Nispeti İle İlgili Bakanlar Kurulu Kararı	9.7.1998	23397
29.6.1998	98/11356	2921 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	18.7.1998	23406
19.7.1998	98/11391	Kamu Personelinin Maaşlarına 1998 Mali Yılı İkinci Yarısında Yapılacak Zamlara İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	21.7.1998	23409
8.7.1998	98/11426	Merkezi Aksaray İli Sarıyahşi İlçesinde Bulunan “Ak- saray-Sarıyahşi Belediye ve Köylerine Hizmet Götürme Birliği”nin Adının “Aksaray İli Sarıyahşi İlçesi Köylerine Hizmet Götürme Birliği” Olarak Değiştirilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	31.7.1998	23419
8.7.1998	98/11427	Erzurum İli Merkez İlçesine Bağlı Dadaş Belediyesinin İsminin “Dadaşköy” Olarak Değiştirilmesinin Tasdikine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	31.7.1998	23419
29.6.1998	98/11392	28 Kişinin Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	2.8.1998	23421

MEVZUAT

245

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
18.8.1998	98/11562	Tabii Afet Nedeniyle Gelir Kaybı ve Alt Yapı Hasarına Uğrayan İl Özel İdarelerine Yapılacak Yardımlara Dair Bakanlar Kurulu Kararı	21.8.1998	23440
23.7.1998	98/11532	Konya İli Hüyük İlçesi Mahalli İdareler Birliği'nin Adının Değiştirilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	26.8.1998	23445
24.7.1998	98/11540	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	27.8.1998	23446
13.7.1998	98/11477	3351 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	28.8.1998	23447
17.7.1998	98/11575	İçişleri Bakanlığına Ait Dolu Kadroların Derecelerinin, Boş Kadroların Sınıf, Ünvan ve Derecelerinin Değiştirilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	3.9.1998	23452
25.8.1998	98/11588	Emekli, Adi Malullük, Vazife Malullüğü, Dul ve Yetim Aylıkları İle Emekli İkraniyelerinin Hesaplanmasında Esas Alınan Göstergelerin Değiştirilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	5.9.1998	23454
31.8.1998	98/11666	4375 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	26.9.1998	23475
1.9.1998	98/11696	4549 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	26.9.1998	23475

V. YÖNETMELİKLER

A- BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
8.6.1998	98/11260	Kamu Konutları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	3.7.1998	23391
31.8.1998	98/11665	Devlet Memurları Yabancı Diller Eğitim Merkezi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik	23.9.1998	23472

B. BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Emniyet Teşkilatına Alınacak Öğrenciler, Aday Memurların Asalet Tasdikleri ve İdari Polisliğe Geçiş İle Memuriyet Sırasında Hastalanan Personelde Aranılacak Sağlık Şartlarına Dair Yönetmelik	4.7.1998	23392

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Muhtaç Erbaş ve Er Ailelerinin Ücretsiz Tedavisi Hakkında Yönetmelik	7.7.1998	23395
Türk Silahlı Kuvvetlerine Mensup Subay ve Astsubayların Atanma ve Yer Değiştirmeleri Hakkında Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	11.7.1998	23399
Türk Silahlı Kuvvetlerine Mensup Subay ve Astsubayların Atanma ve Yer Değiştirmeleri Hakkında Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik ile İlgili (Düzeltilme)	14.7.1998	23402
Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonu Yönetmeliği	19.7.1998	23407
Jandarma Genel Komutanlığı Kriminal Daire Başkanlığı ve Bölge Kriminal Laboratuvar Şube Müdürlükleri Görev ve Yetkileri Yönetmeliği	5.8.1998	23424
Numaralama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	15.8.1998	23434
Türk Silahlı Kuvvetleri Orta Öğretim Okulları Sınıf Geçme ve Sınav Yönetmeliğine Bir Geçici Madde Eklenmesine İlişkin Yönetmelik	10.9.1998	23459
Polis Koleji Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	12.9.1998	23461
Polis Koleji Sınıf Geçme Yönetmeliği	12.9.1998	23461

VI. MÜŞTEREK KARARLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
1.7.1998	98/49330	Hatay İli Merkez İlçeye Bağlı Odabaşı Belediye Sınırları İçerisinde Bulunan 2344-2343-1291-1940-1630-1346 ve 1345 Nolu Parsellerin Antakya Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müşterek Karar	3.7.1998	23391
1.7.1998	98/49331	Sakarya İli Kocaali İlçesi Ortaköy Bucağına Bağlı Yesiltepe Köyünün Buradan Ayrılarak Bolu İli Cumayeri İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar	3.7.1998	23391
2.7.1998	98/49338	Denizli İli Merkez İlçeye Bağlı Bozburun Köyünün Gümüşler Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına İlişkin Müşterek Karar	4.7.1998	23392
16.7.1998	98/49354	Ordu İli Ünye İlçesine Bağlı Çayırılı ve Meydan Köylerinin Birleşerek "FATİH" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	17.7.1998	23405
16.7.1998	98/49356	Ordu İli Kumru İlçesine Bağlı Aşağıdamlalı ve Kurtuluş Köylerinin Birleşerek "FİZME" Adıyla Belediye Kurulması Hakkında Müşterek Karar	17.7.1998	23405

MEVZUAT

247

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
16.7.1998	98/49355	Giresun İli Görele İlçesine Bağlı Karlıbel Köyünün Aydınlar Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına İlişkin Müsterek Karar	17.7.1998	23405
29.7.1998	98/49421	Kırklareli İli Babaeski İlçesine Bağlı Sinanlı Köyünde "SINANLI" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müsterek Karar	30.7.1998	23418
20.8.1998	98/49543	Antalya İli Kemer İlçesine Bağlı Tekirova Köyünde "TEKIROVA" İsmiyle Belediye Kurulması Hakkında Müsterek Karar	22.8.1998	23441
20.8.1998	98/49544	Van İli Gevaş İlçesine Bağlı Güzelkonak, Uysal ve Dereazgı Köylerinin Birleşerek Merkezi Uysal Köyü Olmak Üzere "UYSAL" İsmiyle Belediye Kurulmasına İlişkin Müsterek Karar	22.8.1998	23441
20.8.1998	98/49545	Denizli İli Merkez İlçesine Bağlı Akhan ve Kaleköy Köylerinin Birleşerek "AKKALE" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müsterek Karar	22.8.1998	23441
20.8.1998	98/49546	Van İli Edremit İlçesine Bağlı Bakımlı ve Gölkaşı Köylerinin Birleşerek "ÇİÇEKLİ" İsmiyle Belediye Kurulması Hakkında Müsterek Karar	22.8.1998	23441
20.8.1998	98/49547	Giresun İli Görele İlçesine Bağlı Karakeş, Umutlu, Önerli, Taşlık ve Tirebolu İlçesine Bağlı Karakeş Köylerinin Birleşerek "KÖPRÜBAŞI" İsmiyle Belediye Kurulmasına İlişkin Müsterek Karar	22.8.1998	23441
20.8.1998	98/49548	Muğla İli Fethiye İlçesine Bağlı Çamköy Köyünde "ÇAMKÖY" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müsterek Karar	22.8.1998	23441
20.8.1998	98/49549	Amasya İli Taşova İlçesine Bağlı Ballica ve Dereli Köylerinin Birleşerek "BALLIDERE" İsmiyle Belediye Kurulması Hakkında Müsterek Karar	22.8.1998	23441
20.8.1998	98/49550	Muş İli Malazgirt İlçesi Nurettin Bucağına Bağlı Konakkuran Köyünde "KONAKKURAN" İsmiyle Belediye Kurulmasına İlişkin Müsterek Karar	22.8.1998	23441
20.8.1998	98/49551	İstanbul İli Çatalca İlçesi Merkez Bucığına Bağlı Muratbey Köyünde "MURATBEY" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müsterek Karar	22.8.1998	23441
20.8.1998	98/49552	İzmir İli Seferihisar İlçesine Bağlı Doğanbey ve Payamlı Köylerinin Birleşerek "DOĞANBEY-PAYAMLI" İsmiyle Belediye Kurulması Hakkında Müsterek Karar	22.8.1998	23441
20.8.1998	98/49553	Tokat İli Merkez İlçesine Bağlı Yazbağı ve Küçükıldız Köylerinin Birleşerek "GÜRYILDIZ" İsmiyle Belediye Kurulmasına İlişkin Müsterek Karar	22.8.1998	23441

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetecinin	
			Tarihi	Sayısı
20.8.1998	98/49554	Adana İli Karaisalı İlçesine Bağlı Cevherli ve Sarımehtmetli Köylerinin Birleşerek "ÇATALAN" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müsterek Karar	22.8.1998	23441
20.8.1998	98/49555	Antalya İli Alanya İlçesine Bağlı Cıkcilli Köyünde "CİKÇİLLİ" İsmiyle Belediye Kurulması Hakkında Müsterek Karar	22.8.1998	23441
20.8.1998	98/49556	Bingöl İli Merkez Ilıcalar Bucağına Bağlı İçpınar, Ilıca ve Uzundere Köylerinin Birleşerek "İLICALAR" İsmiyle Belediye Kurulmasına İlişkin Müsterek Karar	22.8.1998	23441
20.8.1998	98/49558	Muğla İli Fethiye İlçesi Kemer Bucağına Bağlı Kadıköy Köyünde "KADIKÖY" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müsterek Karar	22.8.1998	23441
20.8.1998	98/49560	Giresun İli Espiye İlçesine Bağlı Dikmen ve Kozköy Köylerinin Birleşerek Merkezi Kozköy Olmak Üzere "SÖĞÜKPINAR" İsmiyle Belediye Kurulması Hakkında Müsterek Karar	22.8.1998	23441
20.8.1998	98/49561	Giresun İli Merkez İlçesine Bağlı Konacık ve Homurlu Köylerinin Birleşerek Duroğlu Mevkii Merkez Olmak Üzere "DUROĞLU" İsmiyle Birleşerek Belediye Kurulmasına İlişkin Müsterek Karar	22.8.1998	23441
20.8.1998	98/49557	İzmir İli Bornova İlçesine Bağlı Yeşilçam Köyünün Bornova Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müsterek Karar	22.8.1998	23441
20.8.1998	98/49559	Konya İli Derebucak İlçesine Bağlı Aşağıkayalar Köyünün Yukarıkayalar Belediyesi Sınırları İçerisine Alınması Hakkında Müsterek Karar	22.8.1998	23441
20.8.1998	98/49562	Giresun İli Bulancak İlçesine Bağlı Samutüney (Talip-i) Köyü Toprakdeğirmeni ve Karşburun Mevkilerinin Bulancak Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına İlişkin Müsterek Karar	22.8.1998	23441
20.8.1998	98/49563	Bitlis İli Hizan İlçesine Bağlı Gökçimen Köyünün Hizan Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müsterek Karar	22.8.1998	23441
20.8.1998	98/49564	Samsun İli Terme İlçesine Bağlı Çamlıca Köyü Gökseki Mahallesinin Evcı Belediyesi Sınırları İçerisine Alınması Hakkında Müsterek Karar	22.8.1998	23441
20.8.1998	98/49562	Trabzon İli Akçaabat İlçesine Bağlı Dumankaya Köyünün Akçaköy Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına İlişkin Müsterek Karar	22.8.1998	23441
20.8.1998	98/49566	Ordu İli Ulubey İlçesine Bağlı Yolbaşı Köyünün Ulubey Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müsterek Karar	22.8.1998	23441

MEVZUAT

249

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
20.8.1998	98/49567	Adıyaman İli Pınaryayla Köyüne Bağlı Esence (Varikerran) Mezrasının Kömür Belediyesi Sınırları İçerisine Alınması Hakkında Müşterek Karar	22.8.1998	23441
20.8.1998	98/49568	Ordu İli Fatsa İlçesine Bağlı Küpdüğen Köyünün Aslancami Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına İlişkin Müşterek Karar	22.8.1998	23441
20.8.1998	98/49569	Van İli Edremit İlçesine Bağlı Elmalık Köyünün Edremit Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müşterek Karar	22.8.1998	23441
20.8.1998	98/49570	Ordu İli Çaybaşı İlçesine Bağlı İçerbükü Köyünün Merkez ve İncik Bağlılarının Çaybaşı Belediyesi Sınırları İçerisine Alınması Hakkında Müşterek Karar	22.8.1998	23441
20.8.1998	98/49571	Gümüşhane İli Kelkit İlçesine Bağlı Halkevi Köyünün Öbektas Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına İlişkin Müşterek Karar	22.8.1998	23441
21.8.1998	98/49576	Muğla İli Bodrum İlçesine Bağlı Çiftlikköy ve Kızılağaç Köylerinin Birleşerek "YALI" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	25.8.1998	23444
21.8.1998	98/49577	Giresun İli Dereli İlçesine Bağlı Yavuzkemal ve Hapan Köylerinin Birleşerek "YAVUZKEMAL" İsmiyle Belediye Kurulması Hakkında Müşterek Karar	25.8.1998	23444
4.9.1998	98/49655	Burdur İli Kemer İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Belenli Köyü İle Tefenni İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Yaylaköy Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın Tespitine İlişkin Müşterek Karar	8.9.1998	23457
4.9.1998	98/49656	Yozgat İli Sorgun İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Araplı Belediyesi İle Çekerek İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Yukarıoba Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın Tespitine Dair Müşterek Karar	8.9.1998	23457
4.9.1998	98/49657	Yozgat İli Merkez İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Cihanpaşa Köyü İle Çorum İli Alaca İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Büyükhurka Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın Tespiti Hakkında Müşterek Karar	8.9.1998	23457
10.9.1998	98/49666	Diyarbakır İli Merkez İlçesine Bağlı Çarıklı (Fabrika) Köyünde "ÇARIKLı" İsmiyle Belediye Kurulmasına İlişkin Müşterek Karar	12.9.1998	23461
10.9.1998	98/49661	İzmir İli Menemen İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Harmandalı Belediyesi İle Çiğli İlçesi Merkez Belediyesi Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın Tespitine Dair Müşterek Karar	12.9.1998	23461
10.9.1998	98/49662	Burdur İli Ağlasun İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Çanaklı Köyü İle Bucak İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Belören Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın Tespiti Hakkında Müşterek Karar	12.9.1998	23461

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
10.9.1998	98/49663	İstanbul İli Şile İlçesi Teke Bucağına Bağlı Çengilli Köyü ile Kocaeli İli Gebze İlçesi Mollafeneri Bucağına Bağlı Hatıpler Köyü Arasında Kalan İki İl Arası Sınırın Tespitine İlişkin Müşterek Karar	12.9.1998	23461
10.9.1998	98/49664	Aksaray İli Eski İlçesi Merkez Belediyesi ile Konya İli Cihanbeyli İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Gölyazı Belediyesi Arasında Kalan İki İl Arası Sınırın Tespitine Dair Müşterek Karar	12.9.1998	23461
10.9.1998	98/49665	Balıkesir İli Merkez İlçe Şamlı Bucağına Bağlı Taşkesiği Köyü ile Manyas İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Peynirkuyusu Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın Tespiti Hakkında Müşterek Karar	12.9.1998	23461
21.9.1998	98/49702	Ankara İli Kızılcahamam İlçesi Çeltikçi Bucağına Bağlı Tekke (Verimli) Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İlin Kazan İlçesi Merkez Bucağına, Ankara İli Kızılcahamam İlçesi Pazar Bucağına Bağlı Akçaören Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İlin Kazan İlçesi Merkez Bucağına, Bilecik İli Yenipazar İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Gökçeöz Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İlin Gölpa-zarı İlçesi Merkez Bucağına, Bingöl İli Genç İlçesi Söğütü Bucağına Bağlı Kuşbur-nu Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İlin Merkez İlçe Merkez Bucağına, Samsun İli Çarşamba İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Za-fer Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İlin Ayyvacık İlçe-si Merkez Bucağına, Sivas İli Hafik İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Asarcık (Yukarıasarcık) Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İlin Merkez İlçe Merkez Bucağına, Sivas İli Akıncılar İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Çam-lidere ve Erenci Köylerinin Buradan Ayrılarak Aynı İlin Suşehri İlçesi Merkez Bucağına, Yozgat İli Akdağmadeni İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Buzluk Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İlin Kadışeh-ri İlçesi Merkez Bucağına, Batman İli Beşiri İlçesi Beyçayırı Bucağına Bağlı Güneşli Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İlin Merkez İlçe Merkez Bucağına, Osmaniye İli Sumbas İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Ak-köprü ve Çukurköprü Köylerinin Buradan Ayrılarak Ay-nı İlin Kadirli İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmalarına İlişkin Müşterek Karar	22.9.1998	23471

VII.GENELGELER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
1999 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Esasları İle İlgili Genelge (No:98/4)	1.7.1998	23389

VIII.TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Mülki İdare Amirleri Atama Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinin İlçe Sınıflarını Düzenleyen (EK II) Sayılı Cetveli İle İllerin Sınıflarını Düzenleyen (EK I) Sayılı Cetvelinde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ (No: 1998/1)	21.7.1998	23409
Transit Karayolları Üzerinde TIR Denetleme ve Konaklama Noktası Kurulacak Bölge Hakkında Ek Tebliğ	11.9.1998	23460
Tabii Afet Nedeniyle Gelir Kaybı ve Alt Yapı Hasarına Uğrayan Belediyelerin Yapmaları Gereken İşlemlere İlişkin Tebliğ	24.9.1998	23473

MEVZUAT METNİ

EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ MORAL EĞİTİM MERKEZLERİ KURULUŞ GÖREV VE ÇALIŞMA YÖNERGESİNİN DAZI MADELERİNİN DEĞİŞTİRİLMESİNE DAİR YÖNERGE

Madde 1- 14.02.1989 tarihli Bakan onayı ile yürürlüğe giren Emniyet Genel Müdürlüğü Moral Eğitim Merkezleri Kuruluş Görev ve Çalışma Yönergesinin 27 nci maddesinin ikinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Merkez Müdürlerinin tabldot ücretleri, personel tabldot ücreti üzerinden alınır. Alakart yenilen yemek ücreti ise alakart olarak alınır.”

Madde 2- Aynı Yönergenin 30 uncu maddesinin son fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Satınalma Komisyonundan başka, alınan malların sağlığa uygunluğunu, kalitesinin kontrolünü ve faturadaki miktar kadar olduğunu tespit amacıyla Muayene Kabul Komisyonu kurulması zorunludur.”

Madde 3- Aynı Yönergenin 41 inci maddesinin üçüncü fıkrasının (j) bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“j) Teslim edilen paraları, günlük alışverişi yapabilecek miktar ayrıldıktan sonra, günü gününe millî bir bankaya yatırmak,”

Yürürlük

Madde 4- Bu Yönerge onaylandığı tarihte yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 5- Bu Yönerge hükümlerini Emniyet Genel Müdürü yürütür.

(Bu Yönerge, 28 Eylül 1998 tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe girmiştir.)