

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 71

MART 1999

SAYI:422

İÇİNDEKİLER

Prof. Dr. Coşkun Can AKTAN	: Türkiye'de Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Sektöründe Uygulanmasına Yönelik Öneriler.....	1
Yrd. Doç. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN	: Yönetimde Çağdaş Yaklaşımlar	13
Arif KÖKTAŞ	: Meclis Komisyonlarının Şahitleri Sorgulaması: İngiltere Örneği	21
Dr. Haluk ALKAN	: Avrupa Birliği Karar Alma Süreçlerinde Baskı Grupları	35
Atilla İNAN	: Sayıştay Kararları Işığında Etkinlik ve Mevzuata Uygunluk Alanında Sorumluluk Anlayışı	53
Hamit PALABIYIK	: Kentsel Katı Atıkların Yönetimi: Geri Kazamın ve Sürdürülebilirlik Konusunda Perspektifler.....	67
A.Vahap COŞKUN	: Yerel Yönetimler ve Demokrasi	93
Dr. Eyüp ZENGİN	: Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım.....	111
Mustafa ÖKMEN	: Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarısı Üzerine Razi Düşünceler	133

İZ BIRAKAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ

Mehmet ALDAN	: Hilmi URAN	153
HABERLER	: İçişleri Bakanlığından Haberler	177
MEVZUAT	: 1 Ocak 1999-31 Mart 1999 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	191

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-3216

• İDARECİLER,

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

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

TÜRKİYE’DE TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN KAMU SEKTÖRÜNDE UYGULANMASINA YÖNELİK ÖNERİLER

Prof. Dr. Coşkun Can AKTAN*

I. GİRİŞ

Özellikle 1990’lı yılların başlarından itibaren Toplam Kalite Yönetimi adı verilen bir yeni yönetim anlayışının tüm dünyada giderek yaygınlaştığını görüyoruz. Sadece özel sektör kuruluşları değil aynı zamanda kamu ve üçüncü sektör kuruluşları bu yeni yönetim anlayışını öğrenme ve uygulama çabalarını hızlandırmışlardır. Öte yandan tüm gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde özellikle içinde yaşadığımız yüzyılda devlet faaliyetlerinin sürekli genişlemesi hem makro-ekonomik sorunların, hem de yönetimle ilgili sorunların artmasına neden olmuştur. Bu sorunlar devletin yeniden yapılandırılması ve devlet faaliyetlerinin sınırlandırılması görüşlerini yaygınlaştırmıştır. Halen devletin yeniden yapılandırılması ve küçültülmesi yönündeki uygulamalar pek çok ülkede tüm hızıyla devam etmektedir. Çeşitli ülkelerde bir taraftan özelleştirme ile devletin ekonomideki rolü ve görevleri daraltılmaya çalışılırken, öte yandan toplam kamu yönetimi uygulanarak mevcut kamu hizmetlerinde kalitenin ve verimliliğin artırılmasına çalışılmaktadır.

Bu yazımızda ülkemizde toplam kalite yöneliminin kamu sektöründe ne şekilde uygulanabileceğine ilişkin görüş ve önerilerimizi sunacağız. Ancak öncelikle ülkemizde kamu yönetiminin temel sorunlarını kısaca özetlemekte yarar görüyoruz.

II. TÜRKİYE’DE DEVLET YÖNETİMİNDE KALİTE SORUNU

Bugün ülkemizde kamu yönetiminin çok ciddi sorunlar ile yüz yüze bulunduğu gerçeğini hepimiz biliyoruz. Ülkemizde devlet yönetimindeki sorunların temelinde “kalitesizlik” yatmaktadır.

En başta, devlet yönetiminde “liderlik ve yönetim kalitesi” sorunu bulunmaktadır. Türkiye’yi daha ileriye taşıyacak vizyona ve misyona sahip lider ve üst yönetim eksikliği sözkonusudur.

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

İkinci olarak, devlet yönetiminde “sistem kalitesi” maalesef mevcut değildir. Sistem kalitesi ile siyasal ve ekonomik sisteme ilişkin anayasal ve yasal kuralları kastediyoruz. Türkiye’nin siyasal sistem olarak benimsediği “demokrasi” ve ekonomik sistem olarak benimsediği “piyasa ekonomisi” henüz itim kuralları ve kurumları ile işler değildir.

Üçüncü olarak, ülkemizde devlet yönetiminde meritokrasi değil, kayırmacılık hakim olduğundan kamu hizmetlerini sunan “insan kalitesi”nin yüksek olduğunu söylemek imkânı yoktur. Kamu görevlilerinin işe alınmasında, atanmasında, bir yerden başka bir yere tayininde nepotizm (akraba kayırmacılık), kron izni (eş-dost kayırmacılık) ve patronaj (siyasal kayırmacılık) adı verilen yozlaşmalar maalesef yaygınlık göstermektedir. Bu tür yozlaşmalar, kamuda istihdam edilen personelin kalitesini düşürmektedir.

Son olarak, yukarıda belirtilen nedenlerin kaçınılmaz sonucu olarak ülkemizde “kamu hizmetlerinin kalitesi” son derece düşüktür.

Türkiye’de devlet yönetimi ile ilgili diğer bazı önemli sorunları da özetlemekte yarar vardır. En başta “Parlamente Demokrasi”nin ülkemizde ciddi sıkıntılar içerisinde olduğunu söyleyebiliriz. Türkiye’de mevcut demokrasinin “halk egemenliği”ni yansıtan bir temsili demokrasi olduğunu söylemek imkânı yoktur. Devleti yönetenlerin milletin hür iradesinin sonucunda seçilmiş olduğunu iddia etmek mümkün değildir. Siyasal partilerde lider ve/veya dar bir kadronun egemenliği söz konusudur. Ülkemizde uzun yıllardır siyasal istikrarsızlık hüküm sürmektedir ve bunun gerisinde de parlamente demokrasinin işleyiş şekli yatmaktadır. Başkanlık sistemi arayışlarının nedeni mevcut sistemdeki açmazlardır.

Ülkemizde geleneksel merkeziyetçilik anlayışı egemendir. Kamusal kararların alınmasında ve kamusal hizmetlerin sunulmasında merkezi yönetim ağırlığını sürdürmektedir. Yerel yönetimler, bir taraftan merkeziyetçilik ve vesayetçiliğin altında ezilmekte, diğer tarafta ise yukarıda belirttiğimiz türde kalitesizlikler içerisinde hizmet sunmaya çalışmaktadırlar.

Ülkemizde büyüyen devletin doğal sonucu olarak “bürokratizm” hastalığı genel olarak tüm kamu kurum ve kuruluşlarında yaygındır. Bürokrasi ve kırtasiyecilik, hizmet sunulmasında ilgisizlik, kayıtsızlık ve vurdumduymazlık, asıl amacı halka hizmet etmek olan devleti bir tür işkence mekanizması haline dönüştürmüştür. Bugün ülkemizde vatandaşların devlete olan güveninin önemli ölçüde sarsılmış olduğunu söylemek sanıyoruz haksızca yapılmış bir itham olmaz. Hastaneler, mahkemeler, eğitim kurumları, belediyeler maalesef kendilerinden beklenen hizmetleri zamanında ve yeterli kalitede verememektedirler.

Özetle, ülkemizde kamu yönetiminin başlıca sorunlarını ana başlıklar altında şu

Şekilde özetleyebiliriz.¹

- Merkeziyetçi ve vesayetçi yönetim geleneğinin sürdürülmesi.
- Başbakanlığın dev bir bakanlık konumunda olması; Başbakanlığın koordinasyon fonksiyonundan uzaklaşmış olması ve icrai fonksiyon üstlenmesi; merkezi yönetim kuruluşlarının kendilerinden beklenen etkinlik ve kalitede hizmet sunamaması.

- Yönetimde açıklığın olmaması.
- Bürokrasi ve kırtasiyecilik.
- Sağlık ve eğitim kurumlarındaki yetersizlik ve kalitesizlik.
- Liyakatsiz personel istihdamı.
- İnsangücü planlamasının yetersiz olması.
- Hiyerarşik yönetim yapısı; yönetimde iletişim ve katılımın zayıf olması.
- Ücretlerdeki dengesizlikler.
- Kamu görevlilerinin ünvan ve görev farklılıkları.
- Atama ve nakillerde adam kayırmacılığın yaygın olması vs.

Bu açıklamalardan sonra şimdi ülkemizde toplam kalite yönetiminin uygulanmasına yönelik görüş ve önerilerimizi sunabiliriz.

III. DEVLET YÖNETİMİNDE TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN UYGULANMASI

Giriş kısmında belirttiğimiz gibi son yıllarda başta gelişmiş ülkeler olmak üzere pek çok ülke kamu sektöründe toplam kalite yönetimini uygulamak yönünde ciddi çalışmalar yürütmektedirler.² Bu bölümde diğer ülke uygulamalarını da dikkate alarak ülkemizde kamu sektöründe toplam kalite yönetiminin uygulanmasına ilişkin önerilerimizi ortaya koymaya çalışacağız. Kanaatimizce, ülkemizde başlıca dört genel aşama dahilinde toplam kalite yönetiminin planlanması, uygulanması ve sürekliliğin sağlanması gereklidir.³

1 Coşkun Can AKTAN, Değişim ve Devlet, Ankara: TISK Yayını, 1998. s. 58.

2 Örneğin ABD'deki uygulamalar için Bkz: Federal Quality Institute, Federal Quality Management Handbook, Washington DC: US. Government Printing Office, 1990; National Performance Review, Creating A Government That Works Better and Costs Less, New York: Penguin Books, 1993; OECD ülkelerinde bu konuda yapılan uygulamalar hakkında Bkz: OECD, Responsive Government: Service Quality Initiatives, Paris: PUMA Publ. 1996; OECD, Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries, Paris: PUMA Publ. 1995.

3 Coşkun Can AKTAN, "Kamuda Kalitesizliğe Çözüm İçin Toplam Kalite", Ekonomik Forum Dergisi, Haziran, 1997, s. 59.60.

1. Aşama: Toplam Kalite Yönetimi Hakkında Bilgilendirme Süreci,
2. Aşama: Toplam Kalite Yönetimi İle İlgili Kurumsal Yapılanma (Örgütlenme) Süreci,
3. Aşama: Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması Süreci,
4. Aşama: Sürekli Gelişme (Kaizen) Süreci.

Toplam kalite yönetiminin başarıya ulaşabilmesi için planlı ve sistematik olmak kadar kararlı, inançlı ve sabırlı olmak gerekmektedir. Bu nedenle, birinci aşamada toplam kalite yönetimi konusunda kamu yönetimindeki en üst düzeydeki yöneticilerin bilgilendirilmesi önem taşımaktadır. Üst yönetimin desteği ve katkısı olmadan başarıya ulaşmak mümkün değildir. İlk aşamada bürokrasinin çeşitli düzeylerinde arama konferansları ve eğitim seminerleri yapılarak yöneticiler bilgilendirilmeli, toplam kalite yönetiminin kamu sektörüne sağlayacağı yararlar ortaya konulmalıdır.

İkinci aşamada örgütlenme süreci başlatılmalıdır. Kamu yönetiminde toplam kalite yönetiminin uygulanmasını planlayacak, koordine edecek ve izleyecek bir üst kurumun oluşturulmasına mutlaka gerek vardır. Devlet Kalite Enstitüsü adı altında direkt Başbakanlığa bağlı bir kurumun oluşturulmasının önemli ve gerekli olduğu düşüncesindeyiz. Devlet Kalite Enstitüsü, diğer bir üst kurul olarak oluşturulmasını önerdiğimiz Devlet Kalite Yüksek Konseyi'nin amaçları ve temel stratejik planı doğrultusunda faaliyet göstermeli ve konseyde kamu ve özel kesimden temsilciler yer almalıdır.

Ayrıca, kamu kurum ve kuruluşlarında toplam kalite yönetimini yaygınlaştırmak için Devlet Kalite Ödülleri adı altında her yıl bir yarışma düzenlenmelidir. Kaliteye önem veren ve bu konuda başarılı uygulamaları gerçekleştiren kamu kuruluşları tespit edilerek, ödülleri her yıl Dünya Kalite Günü'nde Cumhurbaşkanı'nın katılacağı bir törenle sahiplerine verilmelidir. Bu üst düzeydeki örgütlenmeye paralel olarak tüm kamu yönetimi birimlerinde kalite planlama, geliştirme, uygulama ve denetleme birimlerinin oluşturulması gereklidir.

Üçüncü aşamada toplam kalite yönetiminin uygulanması süreci geliyor. Bu aşamada uygulamanın önce pilot kamu kuruluşlarında başlatılması ve elde edilen tecrübeler çerçevesinde uygulamanın tüm kamu yönetiminde yaygınlaştırılması önem taşımaktadır. Çalışmaya öncelikle toplam kalite yönetiminin uygulanacağı kamu kuruluşunda bir Durum Analizi (SWOT Analizi) yapılarak başlanmalıdır. Bu aşamada stratejik yönetim tekniklerinden (benchmarking, beyin fırtınası, nominal grup tekniği, problem tanı ve tedavi matrisleri vs.) geniş ölçüde yararlanılması önem taşımaktadır.

Son olarak sürekli gelişme felsefesinin kamu yönetiminde benimsenmesi ve uygulanması şarttır. Japonların 41Kaizen” olarak ifade ettikleri Sürekli Gelişme felse-

fesi⁴, toplam kalite yönetiminin uygulanması neticesinde elde edilen ders ve tecrübelerin analiz edilmesini ve kalitenin daha da iyileştirilmesini öngörmektedir.

Bu açıklamalardan sonra şimdi ülkemizde toplam kalite yönetiminin kamu sektöründe uygulanmasına yönelik daha spesifik önerilerimizi sunmaya çalışalım.

A. Tüm Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması

Yukarıdaki örgütlenme önerimize paralel olarak tüm kamu kurum ve kuruluşlarında bir Toplam Kalite Yönetimi Merkezi oluşturularak bu konuda süratle adımlar atılması ve uygulamaların yapılması gereklidir. Ülkemizde toplam kalite yönetiminin tüm kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanabilmesi pekâlâ mümkündür. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere; KİT’lerden sosyal güvenlik kuruluşlarına; eğitim ve sağlık kurumlarından mahkemeler ve askeri kurumlara kadar tüm kamu sektöründe toplam kalite yönetiminin tüm boyutlarıyla ele alınıp uygulanması şarttır. Kamu kuruluşlarının hizmet kalitesini artırabilmeleri için bu yeni yönetim felsefesini süratle öğrenmeleri ve uygulamaları önem taşımaktadır.

B. Devlet Yönetiminde Toplam Katılım

Toplam kalite yönetiminin önemli boyutlarından birisi de “Toplam Katılım” ya da “Sinerjik Yönetim”⁵ olarak ifade edilen felsefedir.

Kamu sektöründe karar alma sürecine mümkün olduğu ölçüde geniş bir kesimin katılımı sağlanmalıdır. Katılım konusunda aşağıdaki ilkelerin gerçekleştirilmesi önem taşımaktadır:⁶

- Toplumsal kesimler arasında güven, diyalog ve işbirliğinin sağlanması ve sosyal barışın kurulması amacıyla oluşturulmuş bulunan Ekonomik ve Sosyal Konsey’e etkin işlerlik kazandırılmalıdır. Bu konsey siyasal iktidara ve parlamentoya danışmanlık yapacak bir fonksiyon üstlenmelidir. Önemli kamusal kararların alınmasında bu konseyden rapor, araştırma vs. hazırlaması talebinde bulunulmalıdır. Kamu politikasına ilişkin önemli kararlar uygulamaya konulmadan önce, bu konseyde tartışılmalı ve uzlaşma sağlanması için çaba sarfedilmelidir.

- Kamu politikasına ilişkin önemli kamusal kararlar hakkında referanduma başvurulmalıdır. Hangi konular üzerinde referandum yapılması gerektiği konusunda özel bir yasa çıkarılmalıdır. Çok sık referanduma gidilmesinin hem zaman kaybına

4 Bkz: Masaaki Imai, Kaizen - Japonya’nın Rekabetteki Başarısının Anahtarı- İstanbul: BRİSA Yayını, 1997.

5 Sinerjik yönetim konusunda Bkz: İbrahim Kavrakoğlu, Sinerjik Yönetim, İstanbul: Kal Der Yayınları, 1994.

6 Coşkun Can AKTAN, Değişim ve Devlet, Ankara: TİSK Yayını, 1998. s. 89-90.

yol açacağı, hem de maliyetli olduğu gözönüne alınırsa, ancak önemli kamusal kararlar için bu katılım yöntemine başvurulmasının doğru olacağı düşünülmektedir.

- Özellikle yerel yönetimlerde demokratik bir hak olarak “geri çağırma hakkı” anayasada güvence altına alınmalıdır. Belirli sayıda yerel seçmenin başvurusu ile yerel yönetim temsilcisinin görev süresi dolmadan görevinden alınabilmesi mümkün olmalıdır.

- Aşağıdaki kamu katılım tekniklerine işlerlik kazandırılmalıdır:

- => Kamu kurum ve kuruluşlarında kamu katılım planı ve programı oluşturulmalıdır.
- => Çalışanların yönetime katılmaları için belirli aralıklarla arama konferansları ve katılım toplantıları (workshop) düzenlenmelidir.
- => Halkın kamusal karar ve uygulamalar hakkında görüşlerinin öğrenilmesi amacıyla belirli aralıklarla bağımsız kamuoyu araştırma şirketlerine anketler yaptırılmalıdır.
- => Broşür, rapor, kitapçık, afiş vs. yayınlarla halkın yapılan uygulamalar konusunda doğru bilgilendirilmesi sağlanmalıdır.
- => Kamu kurum ve kuruluşlarında yönetimde açıklık ilkesine önem verilmelidir. Vatandaşların bilgi edinme, bilgiye ve görevlilere ulaşabilme haklarına işlerlik sağlanmalıdır.
- => Vatandaşların mümkün olduğu ölçüde kamu kurum ve kuruluşlarının toplantılarına katılma ve dinleme hakları sağlanmalıdır. Örneğin, belediye meclislerinin ve mahkemelerin toplantılarına halkın katılımı teşvik edilmeli ve kolaylaştırılmalıdır.

C. Devlet Yönetiminde Müşteri Tatminini Arttırmak İçin Performans Standartları Oluşturulması

Kamu kurum ve kuruluşlarında daha kaliteli mal ve hizmet sunulması için çeşitli performans standartlarının önceden tespit edilmesi gereklidir. Kamu kurumlarında aşağıdaki kalite boyutlarının dikkate alınması ve buna uygun standartlar oluşturulması önem taşımaktadır:⁷

- Ulaşılabilirlik: Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan yönetici ve personele vatandaşların kolayca ulaşabilmesi sağlanmalıdır. Sorununu anlatmak isteyen ve bilgi almak isteyen vatandaşa en kısa zamanda hizmet verilmesi amaçlanmalıdır. Bu çerçevede vatandaşa hizmet sunulması için her kamu kurum ve kuruluşunun bina girişinde kolayca okunabilecek bir alana bir duyuru asılarak işlerin süratle yapılacağı-

⁷ Bkz: Daniel Hunt, Quality Management for Government, Milwaukee: ASQC Quality Press, 1993; Davit K. Carr and Ian D. Littman, Excellence in Government: Total Quality Management in the 1990's, Washington DC: Coopers & Lybrand, 1990.

nın ilan edilmesi gereklidir. Tüm kamu kuruluşlarında müşteri şikâyetlerinin ulaştırılabileceği bir Ombudsman Bürosu kurulmalıdır.

- Cevap Verme Süresi: Vatandaşların kamu kurum ve kuruluşlarına yazılı başvurularının en geç iki hafta içerisinde cevaplanması bir performans standardı olarak kabul ve ilan edilmelidir.

- Posta ve telefon hizmetlerinde, elektrik, su, havagazı bağlanması işlemlerinde; işyeri çalışma ruhsatı verilmesinde; eğitim ve sağlık kurumlarının hizmetlerinin sunulmasında vs. hizmetlerde belirli performans standartlarının mutlaka oluşturulması ve ilan edilmesi önem taşımaktadır. Her kamu kurum ve kuruluşu yapılan hizmetlerin özelliğine göre bir performans standardı oluşturmalı ve ilan etmelidir.⁸

D. Devlet Yönetiminde Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması

Ülkemizde bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılmasına yönelik başlıca tedbirleri şu şekilde özetleyebiliriz:

- Bürokrasinin etkin, verimli ve adil işlemesi için yasaların herkese uygulanabilir tarzda “genel” olarak düzenlenmesi, ayrıcalıklar getirmemesi sağlanmalıdır. Yasalar; basit, anlaşılır, açık ve net olmalıdır.

- Merkeziyetçi yapıya son verilerek idari ve mali adem-i merkeziyetçilik (yerinden yönetim) uygulanmalıdır.

- Bürokrasi gerek istihdam yönünden, gerekse araç- gereç ve hizmet birimleri bakımından sürekli büyüme eğilimindedir. Bürokrasinin büyümesi, hantal bir devlet yapısı ortaya çıkarmaktadır. Bürokrasinin, siyasal iktidarların baskısı altında sürekli yeni kadrolar tahsis etmeleri mutlaka engellenmelidir.

- Devlet yönetiminde ve bürokraside açıklık (şeffaflık) sağlanmalıdır.

- Bürokrasinin işleyişi konusunda müşterilerin (vatandaşların) şikâyetlerini çözüme kavuşturmak amacına hizmet edecek Ombudsman büroları oluşturulmalıdır.

- Bürokratların etkin ve verimli çalışmaları için, atanan bürokrat ile hükümet arasında performans sözleşmesi imzalanmalıdır. Bürokrat, görevde bulunduğu süre içerisinde belirli performans ve başarı standartlarına ulaşmayı taahhüt etmelidir. Performans ölçme ve değerlendirme ile ilgili olarak her zaman belirli kıstaslar ve standartlar oluşturulması mümkündür.

8 Ülkemizde pek çok kamu kurum ve kuruluşunda maalesef hizmet standartları oluşturulmuş değildir. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı 1997 yılında Toplam Kalite Yönetimi çalışmalarına başlamış ve bazı hizmet standartları oluşturmuştur. Diğer kamu kuruluşlarına örnek olacak bu standartlar için bkz: Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Mükemmelliğe Doğru Yolculuk Planı: Toplam Kalite Yönetim Sistemi, Ankara: Aydoğdu Ofset, 1997.

E. Devlet Yönetiminde İnsan Kaynaklarının Yönetimi

Kamu sektöründe insan kaynaklarının yeniden yapılanmasında başlıca yapılması gerekli olan işlemleri şu şekilde özetleyebiliriz:⁹

- Tüm kamu görevlileri hakkında tek ve ortak bir yasa yürürlüğe konulmalıdır. Tüm kamu görevlileri için özlük haklarını kapsayan bir özel yasa yürürlüğe konulmalı ve çalışanların mali ve sosyal hakları bu yasa içerisinde düzenlenmelidir.
- Tüm kamu görevlilerinin görev tanımları; işe alınmaları ve/ veya göreve atanmaları için gerekli ön koşullar yasa içerisinde açık olarak tespit edilmelidir. En üst düzeydeki bürokrattan en alt düzeydeki kamu görevlisine kadar görev tanımlarının ve istihdam koşullarının belirli olması gerekir.
- Kamu görevlisi istihdamına ilişkin olarak her ayın birinci gününde Başbakanlık Personel Dairesi Başkanlığı tarafından iş imkânlarına ilişkin bir gazete yada kitapçık yayınlanmalıdır. Yerel ya da ulusal gazetelere ilan verilmesi uygulaması kesinlikle terkedilmelidir. Türkiye'deki tüm gazete ve dergi bayilerine dağıtımı yapılacak Kamu Görevlisi İstihdam Bülteni kadrolar için gerekli koşulları açık olarak göstermelidir.
- İlke olarak kamu görevlisi olabilmek "kamu görevlisi giriş sınavına" katılma şartına bağlanmalıdır. Giriş sınavı kariyer ve kariyer dışı görevler olmak üzere iki ayrı sınav olarak düşünülmelidir. Kariyer sınavı belirli bir alanda uzmanlık isteyen kadrolar için yapılmalıdır. Hakim, savcı, doktor, öğretim elemanı, mühendis ve benzeri uzmanlık alanları için özel kariyer sınavları yapılmalıdır. Bunun dışında bir uzmanlık gerektirmeyen ya da işe alındıktan sonra kısa süreli bir mesleki eğitim kursu ile yetiştirilmesi mümkün olan kadrolar için "kariyer - dışı kamu görevlisi giriş sınavı" adıyla bir sınav yapılmalıdır. Sınavlar merkezi bir organ kanalıyla yılda bir kaç kez (örneğin, yılda 4 kez) yapılmalıdır. Ülkemizde Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) bu belirttiğimiz sınavı üstlenebilir. ÖSYM'ye benzer yapıda bir başka organ da kurulabilir. Yapılacak sınavlar çoktan seçmeli test usulüne göre gerçekleştirilmelidir.
- Kamu görevlisi giriş sınavlarında, adam kayırmacılığa imkân vermesi dolayısıyla sözlü sınavların yapılmasına son verilmelidir. Çok özellik arzeden meslekler için böyle bir sınav yapılması gerekiyorsa (Örneğin, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu spikerlik giriş sınavı) bu takdirde objektifliği sağlayacak ilkeler geliştirilmelidir.
- Kariyer ve kariyer dışı kamu görevlisi giriş sınavlarına katılanlara sınav so-

9 Coşkun Can AKTAN, "Politikada Liyakat ve Meritokrasi", Yeni Türkiye Dergisi, Mart- Nisan, 1997, s. 1008.

nunda başarı derecesini gösteren bir sertifika verilmelidir. Bu sertifikanın geçerlik süresi, kariyer- dışı kamu görevlisi olarak atanabilmek için yapılacak başvurularda giriş sınavının yapıldığı tarihten itibaren 5 yıl olmalıdır. Kariyer giriş sınavları için meslek dallarının özelliklerine göre bu süre 2 ya da 5 yıl arasında bir süre olarak tespit edilebilir.

- Giriş sınavına tabi olmaksızın bir kamu görevine atama yapılabilmesi esasları ve kriterleri açıkça belirlenmelidir. Yukarıda belirtildiği üzere temel kural olarak giriş sınavlarının yapılması benimsenmelidir. Ancak özel bazı hizmetlerde giriş sınavına tabi olmaksızın atama yapılacaksa bununla ilgili kuralların çok açık ve net olması ve liyakat ilkesine dayalı olması gerekir. Örneğin, konusunda uzman bir iktisatçının, Başbakan danışmanı olarak atanması halinde giriş sınavının yapılmaması doğal karşılanabilir. Bununla birlikte yine de ilkelerin tespit edilmesinde yarar bulunmaktadır.

- Kamu görevlilerinin yer nakilleri ile ilgili esaslar adam kayırmacılığa, rüşvete ve diğer suistimallere yol açmayacak şekilde tespit edilmelidir.

- Kamu görevlileri arasında ücret dengesizliklerinin ortadan kaldırılması gereklidir.

- Kamu sektöründe sicil raporlarının tanzim edilmesi uygulamasına son verilmelidir. Objektif olmanın aksine yöneticilerin keyfi takdir ve değer yargılarını yansıtabilecek olan sicil raporları uygulaması tamamen kaldırılmalıdır. Bunun yerine bir suç fiilinin oluşması halinde bununla ilgili yargı organlarının vereceği karar ve ilgili bilgiler değerlendirilmelidir.

- Kamu sektöründe emeklilik yaşı ve hizmet süresi sık sık değiştirilmemelidir. Ülkemizde emeklilik yaşı ve hizmet süresi mutlaka makul bir seviyeye yükseltilmelidir.

- Kamu sektöründe bazı meslekler için kısmi zamanlı çalışma (part- time çalışma uygulanabilmelidir.

- Kamu sektöründe çalışanların motivasyonu ve ödüllendirilmesi için mutlaka çaba gösterilmeli ve bu konuda pratik çözümler uygulamaya konulmalıdır. Bu konuda bazı önerilerimizi şu şekilde sıralayabiliriz:

=> Aldığı izin veya işe zamanında gelip gelmeme durumuna göre çalışanlara özel bir maddi teşvik sağlanabilir. Bu yöntem aylık ya da üç aylık dönemler içerisinde gerçekleştirilebilir.

=> Müşteri Şikâyetleri Bürosu oluşturulduktan sonra bu büroya yapılan başvurularda en az şikâyetin olduğu departman personeline ve yöneticisine maddi (parasal) bir teşvik sağlanabilir.

- => Çalışanların daha iyi performans göstermeleri ve daha bağımsız çalışmaları için onlara yetki devredilebilir ve sorumluluk üstlenmeleri sağlanabilir.
- => Sadece eğitim düzeyine dayalı bir ücret sistemi uygulanmamalıdır. Eğilim düzeyi dışında çalışanların performanslarına dayalı bir ücret ve ödüllendirme sistemi geliştirilmelidir.
- => Departmanlardaki tasarrufa paralel bir ödüllendirme sistemi geliştirilmelidir. Örneğin, telefon ve elektrik tüketimi konusunda daha tasarruflu olan departman çalışanları ve yöneticileri ödüllendirilmelidir.
- => Organizasyonun gelişmesine katkı sağlayan yaratıcı fikir ve önerilerde bulunanlar ödüllendirilmelidir.

F. Devlet Yönetiminde İsrاف ve Savurganlıkların Azaltılması

Ülkemizde kapsamlı çalışmalar yapılarak kamu sektöründeki israf ve savurganlıklar mutlaka azaltılmalıdır. Bu konudaki bazı önerilerimiz aşağıda yer almıştır. Bu konuda çok daha kapsamlı öneriler geliştirilmeli ve uygulanmalıdır.¹⁰

- Bir kısım kamu görevlilerine sağlanan lojman uygulaması yeniden düzenlenmeli ve çok özellikli bazı görevliler (Silahlı kuvvetlerden yapılacak incelemeler sonucunda gerekli görülen personel, polis teşkilatından bir kısım personel vb.) dışında lojman uygulamasına tamamen son verilmelidir.
- Kamu görevlilerine ulaşımında sağlanan servis araçları uygulamasına mümkün olduğu ölçüde son verilmelidir.
- Kamu sektöründe binek otomobili kullanımı ile ilgili esaslar ciddi incelemeler sonucunda belirlenmelidir. Hangi düzeyde kamu görevlisine makam arabası tahsis edileceği yeniden belirlenmelidir.
- Kamu sektöründeki bir kısım hizmetler (temizlik işleri, park, bahçe bakım ve onarım işleri vs.) özel sektöre ihale edilerek, kamu sektöründe kaçınılmaz olarak ortaya çıkan israf ve savurganlıkların azaltılmasına çalışılmalıdır.

G. Devlet Yönetiminde “Downsizing”

Kamu yönetiminin ve bürokrasinin en önemli özelliklerinden birisi sürekli genişleme eğiliminde olmasıdır. Gerekli olduğuna inanılan bir kamu kurum ve kuruluşu oluşturulduktan sonra zaman içinde hem fiziksel olarak, hem de insangücü yönünden sürekli büyür. Kamu kurum ve kuruluşlarında bina, makine, araç ve gereç yanı sıra personel artışının temel nedenlerinden birisi bürokratların ve yöneticilerin güç alanlarını genişletmek istemelerinden kaynaklanmaktadır.

10 Coşkun Can AKTAN, “Kamu Savurganlığı ve İsrاف”, Gazete Ege, 5.5.1996.

Ülkemizde halen hiç bir katma değer yaratmayan, bununla birlikte bütçeden önemli bir ödenek alan ve bu ödeneği her yıl fiziki ve personel harcamalarına süfeden çok sayıda kamu kuruluşu bulunmaktadır. Bir kısım kamu kuruluşları ise asıl görev alanlarının dışında bir faaliyet ile iştigal etmekte, bu çerçevede harcamalarını sürekli olarak artırmaktadırlar.

Ülkemizde kapsamlı bir proje çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarının küçültülmesi çok acil ve süratle yapılması gereken reformlardan birisidir. Bu konudaki önerilerimizi maddeler halinde özetlemeye çalışalım:

- Tüm bakanlıklar görev ve fonksiyonları itibariyle dikkatle değerlendirilmeli, gereksiz bakanlıklar ve/veya bakanlıklara bağlı teşkilatlar ya tamamen kaldırılmalı ya da gerektiği ölçüde küçültülmelidir. Burada kullandığımız küçülme (downsizing) kavramı, hem fiziki birimler (bina, araç, vs.) , hem de personel yönünden gerekli azaltmanın yapılmasını ifade etmek üzere kullanılmaktadır.¹¹

- Daha önce gerekli olduğu için kurulmuş bulunan, ancak günümüz açısından fonksiyonunu tamamlamış bulunan bir kısım kuruluşların süratle belirlenmesi ve tasfiyesi gereklidir.

- Kamu kurum ve kuruluşları arasında benzer veya aynı fonksiyonları gören kamu kuruluşları süratle tespit edilerek tasfiye ve küçültmeye gidilmelidir.

- Özel sektörün çok daha başarılı olduğu bilinen alanlarda kamunun faaliyetlerini mutlaka daraltması gereklidir. Örneğin, ülkemizde çeşitli sektörlerde faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüslerinin ayrıntılı durum analizi ve değerlendirmelerden sonra satılması, tasfiyesi vs. yöntemler süratle uygulamaya konulmalıdır. Bu konuda bir başka örnek olarak Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu'nu gösterebiliriz. Özel radyo ve televizyon kanalları ve istasyonları TRT ile mukayese edilmeyecek kadar daha az ve sınırlı kaynaklarla (bina, araç, gereç, personel vs.) yayınlar yapmaktadırlar. Bu değişim karşısında TRT'nin süratle faaliyetlerini daraltması, bölge müdürlüklerini ve geniş teşkilat yapısını azaltması gerekmektedir.

- Yurt dışı temsilcilikler, bürolar vs. kuruluşların dikkatle gözden geçirilerek bir kısım büroların kapatılması, küçültülmesi, personel sayılarının azaltılması gereklidir. Halen dünyanın birçok ülkesinde yüksek maaşlar alarak istihdam edilen personel bulunmaktadır. Ülkemize ciddi hiç bir katkısı olmayan makamlar ortadan kaldırılmalıdır.

- Başta Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, TBMM, Bakanlıklar ve çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarında bulunan müşavir kadrolarının önemli bir kısmı ortadan

11 Rana Martin, "Efficient Public Sector Downsizing", Finance and Development, September, 1997. p.40.

kaldırılmalıdır. “Hizmitsiz memuriyetlikler”e son verilmelidir.

IV. SONUÇ

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

Bugün Türk kamu yönetiminin ve kamu ekonomisinin içinde bulunduğu sorunları ortadan kaldırmak için öncelikle devletin rolü ve görevlerinin yeniden tanımlanması ve devlet faaliyetlerinin mümkün olduğu ölçüde piyasa ekonomisine devredilmesi gereklidir. Bu geniş kapsamlı özelleştirme projesi ile devletin küçültülmesi hedeflenmelidir. Toplam Kalite projesi ise özelleştirme reformu ile eşzamanlı yürütülmelidir.

Daha kaliteli ve rekabet gücü yüksek bir Türkiye için sadece özel sektör kuruluşlarının toplam kalite yönetimini uygulamaları yeterli değildir. Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının değişim yönetimini (reengineering) öğrenerek toplam kalite devrimini gerçekleştirmek için radikal adımlar atması gerekmektedir.

Toplam Kalite anlayışı ile dünyada “yönetimdi’ r ön e san s ” adını verebileceğimiz bir dönemi yaşıyoruz. Deyim yerindeyse, dünyada bir “Kalite Devrimi” gerçekleşiyor. Kalitenin uluslararası alanda ve yurt içinde rekabet gücünün temeli olduğu düşünüldüğünde bu değişim trendinin gerisinde kalmamamız gerekiyor.

Devlet yönetiminde toplam kalite yönetimini uygulamak konusunda daha fazla gecikmemeliyiz.

YÖNETİMDE ÇAĞDAŞ YAKLAŞIMLAR

Yrd. Doç. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN*

Giriş

Günümüzde yönetim bilimi, çağın getirdikleri ve gerektirdiklerine paralel olarak değişmekte ve yeni yeni yönetim teknikleri, yeni teoriler ya da yaklaşımlar ortaya çıkmaktadır. Tüm bu değişmelerin ve yeni teknik veya yöntemlerin temel ve ortak amacı daha etkili ve verimli hizmet sunabilmektir. Çağdaş yönetim anlayışında, mal üretmekten ziyade hizmet üretimi ön plana çıkmış, dolayısıyla da yöneticilik önem kazanmış durumdadır (Tortop, İsbir, Aykaç, 1993: 227-228). 'Çağımızda yönetim bir bilim ve sanattır' diyen Aytürk'ün belirttiği gibi, günümüzde yönetim devrimi gerçekleşmiş, yönetim bilimselleşmiş ve yöneticilik profesyonelleşmiştir (1990: 1).

Literatürde 'modern yönetim teknikleri' olarak sayılan ve burada kısaca ele alınacak yönetim tekniklerinin başlıcaları, sistem yaklaşımı, amaçlara göre yönetim, yöneylem araştırması sibernetik, durumsallık yaklaşımı ve Z teorisi'dir. Ancak, bu modern yönetim tekniklerinin dışında, günümüzde yeni geliştirilen, yani çağdaş diye nitelendirilebilen bazı yönetim teknikleri, metodları, yaklaşımları ya da teorileri de sözkonusudur.

Bu çalışmada ele alınacak henüz çok yeni veya çağdaş yönetim anlayışlarının başlıcaları da; toplam kalite yönetimi, değişim yönetimi, değişim mühendisliği, organizasyon geliştirme ve sürekli gelişme (Kaizen) metodudur. Bunların dışında henüz yeni bir teori olarak kabul edilen postmodernizm ve onun yönetim ve organizasyon konusuna yansımaları ile, postmodern tartışmalardan beslendiği kabul edilen yönetim (governance) kavramı üzerinde de durulacaktır.

1. Modern Yönetim Teknikleri

Bu başlık altında, Tortop, İsbir, Aykaç (1993: 227-313)'ın Yönetim Bilimi adlı eserinde yer alan modern yönetim teknikleri kısaca açıklanacaktır. Sözkonusu kitapta yer alan ilk teknik 'Sistem Yaklaşımı'dır.

* Polis Akademisi Öğretim Üyesi.

Sistem Yaklaşımı'nı bir yönetim tekniği olarak ele almadan önce, 'sistem' kavramının açıklanması gerekir. Sistem, kısaca parçalardan meydana gelen uyumlu bir bütün olarak tanımlanabilir. İnsan vücudu bir sistem olduğu gibi, bir silah da, bir teşkilat veya bir yönetim de sistemdir. Çünkü bunlar da birçok parçadan meydana gelmektedir. Bir teşkilatı veya yönetimi bir sistem olarak ele aldığımız zaman, bunun parçaları, ana, yardımcı ve kurmay olarak sınıflandırılacak birimleridir (şube, daire vs.). İşte sistem yaklaşımı, yönetimi bir sistem olarak, yani parçalardan oluşan bir bütün olarak ele alır ve bütünü, yani sistemin işleyebilmesi için bütün parçaların veya alt sistemlerin, yani birimlerin tek tek olarak sağlıklı işlemesine bağlı olduğunu savunur.

İkinci olarak ele alınan modern yönetim tekniği 'Amaçlara Göre Yönetim (Management by Objectives)'dir. Amaçlara göre yönetim sistemi, teşkilatın çeşitli kademelerinde yer alan yöneticilerin, personel ile birlikte teşkilatın temel amaçlarını belirlemelerini; ve belirlenen bu amaçların, yönetimi meydana getiren birimlerin faaliyetlerinde bir rehber ve personelin değerlendirilmesinde bir ölçüt olarak kullanılmasını öngören bir süreç olarak açıklanabilir. Buradan, bu yaklaşımın hem hizmette verimlilik ve etkinlik amaç edinen bir yönetim tekniği, hem de bir personel değerlendirme metodu olduğu anlaşılmaktadır.

Diğer bir modern yönetim tekniği, Yöneylem Araştırması'dır. Yöneylem araştırması, eldeki kaynaklardan en çok yararlanmayı sağlayabilmek için, bilimsel tekniklerin sorunlara uygulanması olarak tanımlanabilir. Yöneylem araştırmasında kullanılan yöntemler, ya da yöneylem araştırmasının aşamaları şunlardır: sorunun tanımlanması, matematiksel model kurulması, modelden çözüm elde edilmesi, model ve çözümün kanıtlanması, çözümün uygulanması.

'Sibernetik' de bir modern yönetim tekniği olarak kabul edilmektedir. Sibernetik, bir sistemin, belirlenmiş bir hedefe ulaşmak için, mevcut şartlara uygun davranış ve davranış yetenekleri olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca, uygulamalı sistemler veya kendine özgü araçlar ile kendi kendisini kontrol ve iletişim bilimi; veya karşılıklı bilgi alışverişi, kontrol ayarlama ve yönetim bilimi olarak da tanımlanabilmektedir. En önemli özelliği, kontrol ve iletişim sorunlarının çözülmesine yardım etmesidir.

'Durumlara Göre Yönetim' olarak da kavramlaştırılan Durumsallık Yaklaşımı ise, Klasik Yönetim Teorisinin 'insansız örgüt' ve Neo-klasik Yönetim Teorisinin 'örgütsüz insan' görüşleri yerine; veya her yönetimde geçerli olabilecek evrensel ilkeler, ya da 'en iyi yolu arama' yerine, her örgütün çevresel, teknolojik, vs. gibi farklı unsurların, farklı yönetim metodları gerektirebileceği görüşüne dayanmaktadır. Yani örgütün durumuna göre bir yönetim anlayışının geçerli olması söz konusudur.

Son olarak Z teorisi, bir yönetim felsefesine dayanmaktadır. Z tipi örgütlerde, tutarlı, duyarlı ve uyumlu, örgütün her kademesinde bulunan kişiler tarafından benimsenmiş bir örgüt kültürünün oluşturulması zorunluluğu vardır. Bu tip örgütlerde çalışanlarla örgüt arasında bir 'sözleşme' değil, duygusal bir bağlılık söz konusudur. Personel ömürboyu burada çalışmayı düşünür ve sadece dar bir alanda uzmanlaşmak yerine, örgütün her alanında çeşitli işlerde ve birimlerde çalışarak daha geniş bir alanda uzmanlaşma amacı güder. Bu yüzden bu tip örgütler bir aileye benzer.

Tüm bu yaklaşımların olumlu veya olumsuz yönleri söz konusudur. Hem bunların olumsuz yönleri veya zaafı, hem de zamanla yönetim anlayışında meydana gelen değişim nedeniyle, yönetim ile ilgili yeni yaklaşımlar ortaya çıktı. Aşağıda bunların başlıcalarına değinilecektir.

2. Yeni (Çağdaş) Bazı Yönetim Yaklaşımları

Yukarıda sayılan ve kısaca açıklanan 'Modern Yönetim Teknikleri'nden başka, henüz yeni ve güncel olarak tartışılan veya yeni yeni uygulanmaya başlanan ve 'çağdaş' olarak nitelenebilecek bazı yönetim yaklaşımlarından da söz etmek mümkün. Bunların başlıcaları da, toplam kalite yönetimi, zaman yönetimi, stres yönetimi, stratejik yönetim, değişim mühendisliği ve sürekli geliştirme (Kaizen) metodu, yönetim ve postmodern yönetimdir. Bunlardan bazıları burada kısaca açıklanacak, ancak postmodern yönetim teorisi ayrı bir başlık olarak ele alınacaktır.

a) Toplam Kalite Yönetimi

Toplam kalite yönetimi, kısaca mal ve hizmet üretiminde kalite'yi hedefleyen yönetim yaklaşımıdır. Toplam kalite yönetiminde, hataları ayıklamak yerine hata yapmamak, yani hataları önlemek yaklaşımı vardır (Peker, 1993: 202). Toplam kalite kavramı şöyle tanımlanabilir:

Organizasyon içinde yer alan tüm aktivitelerin daha önce planlandığı üzere müşterilerin belirlenen ihtiyaç ve isteklerini karşılayacak biçimde sistematik biçimde teminat altına alınmasıdır. Bir başka deyişle; toplam kalite, organizasyon iç yapısını, organizasyon dış yapı isteklerini karşılayacak şekilde düzenlemektir (Aylar, 1997: 1).

Toplam kalite yönetimi, yapılan işin her merhalesinde kalitenin artırılmasını hedef almaktadır. Bu, sadece üretilen mal veya hizmetin değil, aynı zamanda mal veya hizmeti üreten (örgüt personeli) ve mal veya hizmeti alan (müşteri) kişilerin kalitesinin düşünülmesini (yani arz ve talep kalitesi) ve hatta kaliteyi bir hayat tarzı olarak benimsemelerini de kapsar. Burada insana verilen değer ön plana çıktığı görülmektedir.

Bu anlayışa göre aynı zamanda, üretimin müşterinin ya da hizmeti alanın ter-

cihleri ve beklentileri doğrultusunda olması, bunu yaparken de çalışanların da çalışma şartlarının iyi olması, ya da kaliteli olması gerekmektedir (Gürer, 1997: 61-62). İnsan kaynakları veya örgüt çalışanları yani 'işsel' müşteri açısından, Aylar şu açıklamada bulunur:

İç müşteriler organizasyon içinde bulunan departmanlarda çalışan elemanları kapsar. Organizasyonda dış müşterilerin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik alınan kararları gerçekleştirirken, departmanlar arası çalışanların birbirlerine yeterli ve etkileyici servis sunmalarına göre birbirlerinin müşterisi olurlar (1997: 4).

Buradan, çalışanların da 'işsel' müşteri olarak kabul edilmesi dolayısıyla onların da her yönüyle tatmin edilmesi gereği anlaşılmaktadır.

b) Değişim Yönetimi, Değişim Mühendisliği, Organizasyon Geliştirme, Sürekli Geliştirme (Kaizen) Kavramları

'Sabit kalan tek şey değişimin kendisidir' (Heraklitus) sözünün doğruluğu günümüzde daha iyi anlaşılmaktadır. Her alanda hızlı bir değişim sözkonusu ve buna organizasyon ve yönetim de dahildir. Kavrakoğlu'nun belirttiği gibi, 'toplam kalite'nin getirdiği en önemli yenilik, değişim yönetimidir' (1997: 53).

Değişim başlıca şu aşamalardan meydana gelir: değişim ihtiyacının belirlenmesi, değişimi gerçekleştirecek kişi veya kuruluşlar ile diyalogun kurulması, teşhis aşaması, plan, teknik ve stratejilerin belirlenmesi, değişimin gerçekleşmesi ve sürekli değişim süreci (İbazoğlu, 1997:4).

İşte günümüzde, değişime ayak uydurabilmek için bu değişimin iyi bir şekilde yönetilmesi konusu önemli hale gelmiştir. Bu alan ile ilgili çalışmalar, değişim yönetimi, değişim mühendisliği, organizasyon geliştirme ve sürekli geliştirme (sürekli değişim) gibi başlıklar altında yapılmaktadır. Bütün bu çalışmalarda amaç, değişim doğrultusunda örgüt veya yönetimde geliştirme yapmaktır. Genellikle buna kısaca 'değişim yönetimi' denilir. Ancak değişim mühendisliği ve sürekli geliştirme süreci olarak da ifade edilir. Sürekli geliştirme Japon modeli olarak bilinir ve bu kelimelerin Japonca karşılıkları olan Kai ve Zen kelimelerinin birleşmesinden meydana gelen bir kavram olan Kaizen olarak da ifade edilir.

Değişim yönetimi tekniğini başarılı bir şekilde uygulayabilmek, yani değişimi iyi yönetebilmek için örgüt ve yönetimlerin başlıca dört hususa dikkat etmesi gerekmektedir. Bunlar kısaca, hedeften uzaklaşmamak, direnci kabul etmek, açık görüşlülükle dinlemek, sakin olmak ve ilgili kalmak (İbazoğlu, 1997: 4).

c) Yönetişim (Governance)

Genel olarak postmodernizm ve özel olarak postmodern yönetim tartışmasının-

dan beslendiği kabul edilen yeni bir kavram, ya da yeni bir yönetim anlayışı da 'yönetişim' kavramıdır. Bu yönetim yaklaşımı, Güler'in ifadesi ile şu şekilde açıklanabilir:

Bu yaklaşıma göre kamu yönetiminin içinde bulunduğu genel iflas durumu iyidir. İflas eden, ulus-devletin merkeziyetçi kamu yönetimidir. Çağımızda ihtiyaç duyulan tarz, şimdye kadar devlet tarafından kullanılan gücün, doğrudan ilgililerin yer alacağı, yarı-kamu otoritesi giydirilmiş devlet dışı kuruluşlardan oluşacak bir yönetim tarzıdır. Yönetişim, yarı-resmi nitelikli sivil toplum örgütleri temelinde yaratılacaktır. Böylece merkezci devletin toplum üzerindeki boğucu etkisi ortadan kaldırılacak, toplum kendi çıkarlarına, etnik, dinsel tercihlerine göre kendi kendini yönetecektir (1997: 3).

Aşağıda, bu çalışmanın içeriğini oluşturan konuların sonuncusu olan ve yönetişim kavramının temelini oluşturma niteliğini taşıyan postmodern yönetim anlayışı veya teorisi, ayrı bir başlık olarak ele alınacaktır.

3. Postmodern Yönetim Anlayışı

Son yıllarda tüm dünyada ve Türkiye'de bilim ve sanat alanında, bilim adamları, sanatçılar ve tüm aydınlar arasında en çok tartışılan popüler konulardan biri 'postmodernizm'dir. Popülaritesi, adeta her derde deva gibi sunulan 'modernleşme', ya da 'modern çağ' gibi kavramları reddederek ortaya çıkmasından kaynaklanmaktadır. Yani 'modernizm' veya 'modernlik', ya da 'modern çağın gerekleri' eleştirilmekte ve karşı görüşler ortaya atılarak artık modern çağın aşıldığı, ya da modern teorinin günümüzde varılan hayat seviyesinin gereklerini karşılayamadığı savunulmaktadır. Kısacası, genelde modernizmi reddeden postmodernistler, 'artık yeni bir çağdayız, ki bu da postmodern çağdır' demektedirler; fakat yine de yeni bir 'çağ'a girildiğini kabul etmeyip, aslında geline safhanın 'yüksek modernizm' yani modernizmin ileri bir safhası olduğunu ve 'postmodernizm'in bir 'safsata' olduğunu savunanlar da yok değil (Best & Kellner, 1991: 38). Postmodern teorisyenlerin başında Fransız. Foucault ve Lyotard gelirken, postmodernizmi reddedenlerin başında, Frankfurt ekolünden modernist teorisyen Alman J. Habermas gelir.

Uysal-Sezer'in, Drucker'e atfen belirttiği gibi, postmodernizm, modernizmle ilgili inanç ve özelliklerin geride bırakılması anlamındadır. Başka bir deyişle, postmodernizm bir 'karşı-modernlik' olarak kendisini sunar (1993: 28). Reed'e göre ise, postmodernizm 'çağdaş kültürel, sosyal ve siyasi şartlardaki değişim çizgisini ele alan bir anlayış ve anlatım tarzıdır' (1992: 293). Modernizm geleneksellikten kurtularak yeni biçimler ortaya çıkarmayı üstlenmişken, postmodernizm geleneği koruyup, onun sunduğu biçimler içinde dönüşümler yapmakta ve gedikler açma yolunu benimsemekte, yani geleneği bir bakıma devralmaktadır diyen Ergun, postmodern

bilincine şöyle örnek verir:

Ciddiyetle ve kurallara uyularak hazırlanmış bir programı uzun süre izlemek yerine çeşitli televizyon kanallarında kısa sürelerle dolaşmak ya da internette sörf yapmak da giderek hepimizin benimsemeye başladığı postmodern bilincin başka örnekleridir (1997:4).

Modernizm ile postmodernizm kısaca şöyle karşılaştırılır: Postmodernizm bütünselliğin karşısına atomların bölünmesini, bütünün karşısına parçayı, merkeziliğin karşısına yerinden yönetimi, bir potada eritmenin karşısına salatayı, birleştirme itici gücünün karşısına aşırı çoğulculuğu ve evrenselliğin karşısına göreliliği çıkarır (Fox & Miller, 1995:45; Ergun, 1997: 4).

Türkiye'de ikinci cumhuriyet tartışmasını postmodernizmle ilişkilendiren Uysal-Sezer, '...aydınlanmanın modernleşme sürecinde gerçekleştirdiği misyon, devletin küçülmesi politikalarının geçerli olduğu bu dönemde postmodernizm tarafından üstlenilmiş görülmektedir' diyerek, postmodernizmin modern toplumun rahatsız edici yönlerini eleştiren yeni bir dünyanın çerçevesini çizdiğini ve temel karakterinin, modernleşmenin bilimsel doğrularını reddetmesinden dolayı sanayileşme sonrası bir 'hızlı toplum' önermesi olduğunu ifade eder (1993: 33-34).

Postmodern teoriyi yönetim sistemi ile ilişkilendirmek, ya da postmodern organizasyon ve yönetimi anlatmak için, evvela 'modern' teşkilat teorisinin temel özelliklerini de belirtmekte fayda var. Modern teşkilat (organizasyon) ve yönetim teorisi bir teşkilatta sistematik olmayı, disiplini, merkeziyetçiliği ve katı bürokrasiyi ön plana çıkarır. Bürokrasinin iki temel özelliği de 'hiyerarşi' ve 'işbölümü'dür (Weber, 1968: 37). Postmodern teşkilat ve yönetim teorisi ise yerinden yönetim (decentralisation) ile bunun gereklerinden olan yönetimde 'esneklik' ve 'şeffaflık' ilkelerine dayanır. Yerinden yönetilen ve katı bürokratik mekanizmaların dışına çıkmış olan bir teşkilatta halkla ilişkiler de daha iyi düzeyde olabilir, güvenlik politikalarının belirlenmesinde toplum bireylerinin görüşü alınabilir, halkın katılımı sağlanabilir ve konsensüs (uzlaşma) temeline dayalı 'meşru' bir yönetim şekli geliştirilebilir (Aydın, 1996: 65-72; 1997: 84-99).

Ergun'un belirttiği gibi, postmodernizm evrenselliğe karşıdır, kurallar yıkılmalıdır, dolayısıyla anayasal kurumlar, yani ulusal devlet de dahil kamu yönetimi yıkılmalıdır. Önemli olan büyük toplum değil, onu oluşturan küçük topluluklardır. Bu, postmodernizmin toplumda, dinde ve dilde farklılaşmayı savunmak anlamına gelmektedir. Ancak postmodernizm bu durumda yönetim olayının nasıl gerçekleşeceği konusunu açıklayamamaktadır. Bürokrasi yerine görev örgütlenmelerini ya da geçici örgütlenmeleri tercih etmektedir. Kısacası, postmodernizmin her alanda olduğu gibi yönetim anlayışına da katkıda bulunacağı söylenebilir, ancak, toplumda ayırım-

cılık ve ulusal birliğin tehlikeye girmesi gibi sonuçlar doğurabilir (1997: 14).

Aslında, tüm bu 'postmodern toplum' ya da 'postmodernizm' arayışları 'modern' teorisin günümüz toplumunun ihtiyaçlarına cevap verememesinin bir ifadesidir. Bir-buçuk asırdır hür teşebbüs, çoğulculuk, hukukun üstünlüğü gibi olgular modernliğin ölçüsü sayıldı, fakat dünyada bu gelişmelerin hepsinin bir araya geldiği bir yere yeryüzünde rastlanmadı.

Ayrıca, modernizm Batılı olmayan toplumların demokrasilerini ve demokratik örgüt ve yönetimlerini geliştirmek ve sosyo-ekonomik ve siyasi hayat düzeyini yükseltmekten ziyade, onları Batı kültür ve ekonomisine bağımlı kılmak için üretilen bir politika görünümünden çıkamadı. İşte postmodern görüş, modern toplumun mutlaka demokratik toplum olmadığını savunarak onu reddeder. Postmodern teoriye göre, Batılı olmayan ülkeler kendi demokrasilerini ve demokrasilerinin teminatı olan örgüt ve yönetimlerini kendileri kurarlar.

Postmodernizme tepki hem modernistlerden gelir, hem de bu teoriye karşı bir teori olarak ortaya atılan eleştirel (critical) teorisin savunucularından gelir. Ancak bu çalışmada bu karşı teorilere değinilmeyecektir.

Sonuç

Çağımızda her alanda değişim ve gelişmeler gözlemlenmekte ve buna paralel olarak yönetim anlayışında da değişimler görülmektedir. Çağdaş yönetim tarzının temel karakteristikleri, ya da yönetimde çağdaşlaşmanın başlıca ölçütleri, örgüt ve yönetimin içindeki tüm yönetici ve yönetilenler arasında insancıl davranışların varlığı, yönetim ile halk arasında iyi ilişkilerin tesis edilmesi, hem örgüt içinden hem dışından yönetime katılma, hedef kitlenin istek ve beklentileri doğrultusunda mal ve hizmet üretimi, hizmet alan (müşteri) ve hizmet sunanların (içsel müşteri) maddi ve manevi açıdan memnun edilmesidir.

Yönetimde bu çağdaş ölçülere nasıl ulaşılabilir sorusuna, bu çalışmada ele alınan sistem yaklaşımı ve amaçlara göre yönetim gibi modern yönetim teknikleri ile toplam kalite yönetimi, değişim yönetimi, yönetişim ve postmodern yönetim gibi yeni yaklaşım veya yönetim teknikleri ile cevap verilmeye çalışılmaktadır.

Bu çalışmada ele alınan modern ve çağdaş yönetim anlayışları yanında, yönetimde küreselleşme (globalisation), zaman yönetimi, stres yönetimi, stratejik yönetim vs. gibi yeni yönetim teknikleri veya yaklaşımların varlığı da bir gerçek; fakat bu çalışmada bunlara yer verilmedi. Ayrıca unutulmamalıdır ki, değişim olayı sürekli olacağına göre, daha yeni yeni yönetim yaklaşımlarının ortaya çıkması da beklenmelidir.

KAYNAKÇA

- Aydın, Ahmet H. (1996) 'Güvenlik Politika ve Uygulamalarının Meşruiyeti: Uzlaşma veya Zor Kullanma Durumu', **Amme İdaresi Dergisi**, 29 (4): 65-72.
- Aydın, Ahmet H. (1997) **21. Yüzyıla Doğru Türk Polisinin Organizasyon Yapısı ve Yönetim Sisteminde Postmodern Değişim**, 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, TODAİE, 7-8-9 Mayıs 1997, Ankara.
- Aydın, Ahmet H. (1997) **Police Organisation and Legitimacy**, Aldershot, Avebury.
- Aylar, Berna (1997)'Toplam Kalitede İnsan Kaynaklarının Rolü', **İnkade**, Ekim 1997: 1-4.
- Aytürk, Nihat (1990) **Yönetim Sanatı**, 2. Basım, Ankara, Emel Yayınevi.
- Best, S. & Kellner, D. (1991) **Postmodern Theory**, London, Macmillan.
- Ergun, Turgay (1997) 'Postmodernizm ve Kamu Yönetimi', **Amme İdaresi Dergisi**, 30(4): 3-15.
- Fox .Charles F. & Miller, Hugh T. (1995) **Postmodern Public Administration: Towards Discourse**, Thousand Oaks, C.: Sage.
- Güler, Birgül A. (1997) **Açılış Bildirisi**, 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, 7- 9 Mayıs 1997, TODAİE, Ankara.
- Gürer, Cüneyt (1997) 'Polis Hizmetlerinde Toplam Kalite Yönetimi', **Polis Dergisi**, 3 (13): 58-70.
- İbanoğlu, Fatma, N. (1997) 'Organizasyon Geliştirme ve Değişim Yönetimi', **İnkade**, Ağustos 1997: 1-4.
- Kavrakoğlu, İbrahim (1997) **Değişim ve Yaratıcılık**, İstanbul, KalDer Yayınları.
- Peker, Ömer (1993) 'Toplam Kalite Yönetimi', **Amme İdaresi Dergisi**, 26 (1): 197-215.
- Reed, M. I. (1992) **The Sociology of Organisations**, London, Harvester.
- Tortop, Nuri; İsbir, Eyüp G.; Aykaç, Burhan (1993) **Yönetim Bilimi**, Ankara, Yargı Yayınları.
- Uysal-Sezer, Birkan (1993) 'Modernizm ve İkinci Cumhuriyet', **Amme İdaresi Dergisi**, 26 (1): 27-42.
- Weber, M. (1968) **Economy and Society**, New York, Bedminster Press.
- Yiğit, Ruhi (1996) **Personelin Başarısı**, Ankara, MNA.

MECLİS KOMİSYONLARININ ŞAHİTLERİ SORGULAMASI: İNGİLTERE ÖRNEĞİ

Arif KÖKTAŞ*

Giriş

İngiltere’de Parlamento¹, yürütme organı tarafından kamusal gücün kötüye kullanılmasının ve aşırılığa gidilmesinin denetlenmesi ve kontrolü yoluyla yürütme tarafından vatandaşların haklarının ihlalinin önlemede önemli bir fonksiyona sahiptir. Yürütmenin denetlenmesi ve kontrol edilmesi için Parlamento’nun sahip olduğu iki önemli prosedür vardır: Bunlardan biri, meclis zeminidir; ancak onun etkinliğini kaybettiği ileri sürülmektedir. Diğer de meclis komisyonlarıdır. Parlamento, kendisine verilen anayasal görevi yerine getirebilmek için bilgi toplamaya yarayan etkili bazı araçlara sahip olmalı ve bu yolla yürütmenin faaliyetlerini araştırma gücüne sahip olabilmelidir. Günümüzde, uzmanlık isteyen karmaşık hususlarda yapılması gereken bu araştırmayı Parlamento’nun kendisinin yerine getiremeyeceği kabul edilmektedir. Yaygın olarak kabul edilen görüşe göre, Parlamento’nun anayasal rolünü bütünüyle yerine getirmede, milletvekillerinin geleneksel genel yetenekleri artık yeterli değildir.

Bu çerçevede Meclis Komisyonları, yürütmenin genişleyen ve baskın hale gelen gücüne ve gittikçe uzmanlaşan bürokrasiye karşı, Parlamento’nun etkin denetimini sağlamanın bir aracı olarak ortaya çıkmaktadır. Bununla beraber, Meclis Komisyonları, esas olarak, yürütme ile Parlamento arasında mevcut olan ilişkilerin niteliğini temelden değiştirecek güce sahip değildir. Komisyonlar, daha ziyade, yürütmenin Parlamento’ya karşı olan sorumluluğunu geliştirmenin etkili bir aracıdır. Meclis Komisyonları, günümüz koşullarında Parlamento’nun sadece meclis zemininde muhtemelen yerine getiremeyeceği bir fonksiyonu ifa etmektedir. Parlamento, Komisyonlar aracılığı ile yürütmenin önemli birimlerinin faaliyetlerini yakından

* Polis Akademisi Araştırma Görevlisi.

1 Günümüzde İngiltere Parlamentosu denildiği zaman genel olarak Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası anlaşılır. Bu çalışmada, Parlamento ve Meclis kavramları birbirinin yerine aynı anlamda kullanılacaktır.

inceleyebilmekte, hükümet politikalarıyla ilgili olarak tavsiyelerde bulunabilmekte ve hata yapan görevlilerin sorumluluklarını ortaya koyabilmektedir.

Meclis Komisyonları, yürütmenin faaliyetlerini incelerken, bilgi toplamak için gerekli gördükleri her türlü kaynaktan delil toplama yetkisi ile donatılmışlardır. Bu yetki yoluyla Komisyonlar, bakanlar dahil olmak üzere milletvekillerini, kamu görevlilerini ve kamusal menfaatin gerekli gördüğü bazı durumlarda da özel şahısları (şahitler) sorgulayabilirler.² Ancak Komisyonların, milletvekillerinin ve kamu görevlilerinin faaliyetlerini araştırması, Parlamento'nun yürütmeyi denetlemesinin ve kontrol etmesinin araçlarından biri olarak görülebilmesine karşın, özel hususları araştırması bireylerin haklarını tehdit edebilir. Bunun sonunda da, bazı sorunlar ortaya çıkabilir.

Meclis Komisyonları, özel şahısların faaliyetleri ile ilgili bir inceleme yürüttüğü zaman, bu şahıslar, Komisyonların önünde konuyla ilgili bilgi verirken, bir sanığın mahkeme önündeki pozisyonuna benzer bir durumda olabilirler. Ayrıca, aleyhte verilecek bir kararın sonuçlarının aynı şekilde zararlı olması muhtemelken, incelemenin konusu olan kişi ya da kişilere sağlanan güvenceler, bir mahkeme önünde sanığın bu konuda sahip olduğu haklara eşit olmayabilir. Bu nedenle, özel şahısların mahkeme önünde sahip oldukları yasal güvencelere Komisyonların önünde de sahip olup olmadıklarının ortaya konulması önem taşımaktadır.

Bu çalışmanın amacı, İngiltere örneğinde Meclis Komisyonları sistemini ve bu Komisyonların milletvekillerini, kamu görevlilerini ve özel şahısları sorgulama yetkisini ve bu tür incelemelerde bilgi veren kişilerin hak ve yükümlülüklerini incelemektir. İngiltere örneğinde Meclis Komisyonları ile ilgili ortaya çıkması muhtemel sorunlara yakından bakıldığında, bunların sadece bu ülkeye özgü olmadığı, diğer parlamenter sistemlerde de (aynı şekilde Türkiye'de de) benzer sorunların olabileceği görülür.

A- Parlamento'nun İmtiyazları

Parlamento'ya ait imtiyaz, Avam Kamarası ve Lordlar Kamarasının birlikte sahip oldukları dokunulmazlıklara ve özel haklara ve her bir kamaranın kendine özgü dokunulmazlıklarına ve yetkilere verilen addır. Bu imtiyazların dayanağı, Parlamento'ya ait faaliyetlerin birçok yönünü düzenleyen Parlamento hukukunun ifadelerinde bulunabilir (Hartley and Griffith, 1981: 243). Parlamento'ya ait imtiyaz, meclis geleneğinin ve hukukunun önemli bir parçası olmasına karşılık, belirli oranda, genel hukukun bir istisnasıdır.

2 Meclis Komisyonlarının bilgisine başvurduğu kişilere genel olarak şahit denebilir. Bu nedenle, bu çalışmada bu tür kişiler için şahitler kavramı kullanılacaktır.

Parlamento'nun imtiyazları, Meclis dışındaki kişilerin hukuki durumlarını etkileyebilir. Bu durum, imtiyazların varlığının ve kapsamının nasıl belirleneceği sorusunu ortaya çıkarır. Bazıları, imtiyazların varlığını ve kapsamını mahkemelerin belirlemesi gerektiğini savunmaktadırlar. Bu anlamıyla imtiyaz, genel hukukun bir parçasıdır (Hartley and Griffith, 1981: 245).

İmtiyaz, Meclis'in anayasal fonksiyonlarını etkili bir şekilde yerine getirmesi için gerekli olarak kabul edilir. Gerçekten de, Sir Barnett Cocks'un 1966-67 yılı Parlamente'ya ait Meclis Komisyonu Raporunda yer alan görüşüne göre; "Avam Kamarasının mevcut imtiyazlarını mazur gösterecek biricik şey, onların Kamaranın işlerini yapabilmesi ve otoritesini sürdürebilmesi için gerekli olduklarıdır" (Wade and Bradley, 1986, 210). Bir başka deyişle, Parlamento, bazı durumlarda, bir mahkeme olarak kabul edilebilir. Lex et consuetudo parliament olarak adlandırılan bu doktrine göre³, Parlamento'da bütün sorunlar, sivil hukuk tarafından değil, Parlamento hukuku tarafından tartışılmalı ve karara bağlanmalıdır (Keir and Lawson, 1967:263).

B- Parlamento'nun Yargılama Yetkisi

Anayasal fonksiyonlarını etkin olarak yerine getirebilmesi için Parlamento'nun dışardan her hangi bir kurumun uygun olmayan müdahaleleri olmadan kendi yargılama usullerini uygulama hakkına sahip olması gerekir. Parlamento, anayasal fonksiyonlarını yerine getirirken, belgelerin teminini zorlama yetkisi veya itaatsizliklerin cezalandırılması yetkisi gibi bazı yetkileri kullanmak durumundadır. Parlamento'nun tarihsel geçmişinde kabul edilen görüşe göre, Parlamento, mahkemelere değil kendisinin cezai yargılama hakkına dayanır. Parlamento'nun cezai yetkilerinin kökeni, bir adalet mahkemesi olarak da çalışan ve ortaçağa ait bir kavram olan "Parlamento Yüksek Mahkemesi"ne dayanır (May, 1989:82).

Parlamento'nun her hangi bir imtiyazı göz ardı edildiğinde ya da saldırıya uğradığında, bu cürüm, imtiyazın çiğnenmesi olarak görülebilir ve Parlamento hukuku, Parlamento'nun cezai yetkilerini kullanarak suçluları cezalandırmasına yetki tanır. Şüphesiz, hukukun uygulanması için gereken yetki ve güç yoksa bu hukuk anlamsızdır. Bu nedenle Meclis, Parlamento hukukuna karşı suç işleyenleri cezalandırırken kendisinin yargılama yetkisine dayanır. Belirlenmiş imtiyazlara saldırılması ya da onların göz ardı edilmesi, bir imtiyazın çiğnenmesidir; Meclis'in otoritesine veya itibarına karşı bir suç olduğuna hükmedilen diğer hareketler de itaatsizlik olarak değerlendirilebilir. Bu tür hareketler, Meclis'te ya da bir Meclis Komisyonu önünde yapılabilir. Bu noktada, hangi tür hareketlerin bir itaatsizlik oluşturduğunun belirlenmesinde tek söz sahibi Meclis'tir (Hartley and Griffith, 1981: 244).

3 Erksine May bu doktrini şu şekilde açıklar: "Kabul edilen bu doktrine göre, fonksiyonlarının mevcudiyeti ve onları gerektiği gibi yerine getirebilmesi için genel hukuka göre bu tür yetkiler, bir yasama kurulunun doğasında vardır" (May, 1989: 69).

C- Parlamento'ya Karşı Yapılan İtaatsizlikler

Mahkemelerde hakimler mahkemeye karşı itaatsizlik konusunda bir hukuk geliştirmişlerdir. Buna göre mahkemeler, adaletin gerçekleştirilmesini kötüye kullanmaya, engellemeye, önyargıya yol açmaya yönelik bu tür hareketleri engeller ya da cezalandırır. Bu hukuk, mahkeme işlemlerinde yer alan hakimlere, avukatlara, taraflara ya da şahitlere uygulanır. Her ne kadar benzer kurallar geliştirilmesi yönünde Parlamento'nun bir niyetinin olmadığı ileri sürülse de (Doig, 1979: 250), Meclis'in de kendisine yapılan itaatsizlik üzerine mahkeme hakimlerinde olduğu gibi bir hukuk geliştirdiği söylenebilir. Bir başka deyişle, Parlamento, hangi hareketin bir itaatsizlik olarak kabul edilebileceğini tanımlayabilir ve karar verebilir (Griffith and Ryle, 1989: 92).

Hangi tür hareketin Parlamento'ya karşı bir itaatsizlik oluşturduğunu belirleyen tutarlı bir kaideler bütünü yoktur. Bu nedenle, Meclis'in her hangi bir eylemi bir itaatsizlik olarak değerlendirmede serbest olduğu söylenebilir. Ancak, itaatsizliğin ne olduğunu belirlemede Meclis, genellikle, önceki uygulamalarını takip eder (Hartley and Griffith, 1981: 246). Geçmişteki önemli olaylarda Meclis'in hangi tür hareketleri itaatsizlik olarak değerlendirdiği May'in listesinden bulunabilir (May, 1989:115). Bu davranışlar şöyle özetlenebilir:

a) Meclis'in ya da Meclis Komisyonlarının huzurunda kötü davranış: Eğer, Meclis'in faaliyetleri bir milletvekili ya da yabancılar, şahitler veya avukatlar gibi (Meclis Komisyonları önünde) dışardan birisi tarafından kesilirse, eğer, Meclis'in kurallarına ve düzenine uyulmazsa ya da bir şahit Meclis Komisyonlarında ifade vermeyi reddederse, bu davranışlar Meclis'e karşı açık bir itaatsizlik örnekleridir (Hartley and Griffith, 1981: 246).

Bu çerçevede, Meclis'in uygulamalarına göre, eğer şahitler yemin etmeyi reddederlerse, gerçeği söylemezlerse, soruları cevaplamazlarsa, ellerindeki belgeleri vermezlerse veya onları ortadan kaldırırlarsa, veya yanlış bilgi verirlerse, bilerek gerçeği gizler ya da kasıtlı olarak Komisyonu yanlış yönlendirirlerse Meclis bu tür şahitleri itaatsizlikle suçlayabilecektir.

b) Meclis'in ya da Meclis Komisyonlarının kurallarına veya emirlerine uymamak: Eğer, bir şahit emirle çağrıldığı halde Meclis'e veya bir Komisyona katılmayı reddeder ya da ihmal ederse, bu hareket bir itaatsizlik olarak değerlendirilebilir. Nitekim İngiliz Parlamentosu'nun bununla ilgili örnekleri vardır (May, 1989: 118).

c) Eğer bir şahit, bir komisyonu yanlış yönlendirmek amacıyla sahte veya tahrir edilmiş belge sunarsa bu davranış itaatsizlik olarak değerlendirilebilir.

d) Milletvekillerinin veya görevlilerin bilerek Meclis'i veya Meclis Komisyon-

larını yanlış yönlendirmeleri ya da rüşvet almaları da bir itaatsizlik olarak değerlendirilebilir.

e) Milletvekillerinin, görevlilerin veya şahitlerin çalışmalarını engelleme de bir itaatsizlik olarak değerlendirilebilir.

f) Ayrıca, Meclis'i kusurlu göstermeye yönelik konuşmalar ve yazılar; tartışmaların kasıtlı olarak yanlış yönlendirilmesi; komisyon faaliyetlerinin veya delillerin vaktinden önce ifşa edilmesi ve lobilerde kavga etmek, gayri resmi yayınlar için Meclis'in adını ve işaretlerini kullanmak gibi Meclis'e karşı yapılan diğer saygısızlıklar da itaatsizlik olarak değerlendirilebilir.

Şahitleri Engelleme

Meclis ya da Meclis Komisyonları önünde ifade veren şahitler, Parlamento'nun sahip olduğu imtiyazın koruması altındadır. Bu koruma, 8 Mart 1688 tarihli Karar'la sağlanmıştır. Bu Karar'a göre, "Bu Meclis'e ya da her hangi bir Komisyona katılması istenilen bütün şahitlerin gelmede, kalmada ve dönmeye bu Meclis'in imtiyazlarının koruması altında olmaları Meclis'in açık bir hakkıdır" (May, 1989: 131). Bir başka deyişle, Meclis'e ya da Komisyona katılması istenilen bir kişi gelirken, katılırken ve dönerken tutuklanırsa, Meclis bunu yapan tarafı itaatsizlikten dolayı cezalandırabilir.

Meclis'in 26 Mayıs 1818 tarihli Kararına göre de, "Meclis ya da bir Komisyon önünde sorgulanan bütün şahitler, delil olarak söyledikleri her türlü şeyle ilgili olarak Meclis'in koruması altındadır" (May, 1989: 131-132; Griffith and Ryle, 1989: 93-94). Meclis'in bu Kararı, şahitleri vermiş oldukları ifadelerin hukuki sonuçlarına karşı da korumaya yöneliktir. Bu Kararlar çerçevesinde bakıldığı zaman, ilk bakışta Meclis'in kendisi ya da Komisyonlar önünde ifade veren şahitleri korumaya yönelik yeterli yasal güvencenin olduğu düşünülebilir. Ancak, bazı durumlarda bu güvenceler yeterli korumayı sağlayamamaktadır.

D- Parlamento'nun Ceza Verme Yetkisi

Meclis Komisyonlarının, şahitlerin huzurlarında bulunmalarını ve sorulara cevap vermelerini sağlama yetkileri, tamamen, Parlamento'nun cezai yaptırımlarına dayanmaktadır. Meclis Komisyonları, "kişileri, evrakları ve dosyaları" isteme yetkisine sahiptir. Uygulamada, Komisyonlar şahitleri ifade vermek üzere, mahkeme celpnameleri yerine gayri resmi davetlerle çağırmaı tercih etmektedirler. Bununla beraber, Komisyonlar, kişileri celpname ile çağırma yoluna da zaman zaman başvurabilmektedirler.⁴ Komisyonlara emirlerini uygulama yetkisi verilmemiştir. Eğer bir Komisyonun resmi davetine icabet edilmezse, bu durum Meclis'e rapor edilir ve

4 Örneğin, 1945 yılından 1992 yılına kadar toplam beş olayda Komisyonlar resmi yolla celpetme ihtiyacı duymuş ve bütün olaylarda da şahitler celpetme icabet etmişlerdir (Leopold, 1992: 545).

Meclis bu hareketi bir itaatsizlik olarak değerlendirebilir. Komisyonların kişileri ifade vermeye çağırma yetkisi milletvekillerini ve bakanları kapsamaz. Bunların, bir Komisyon önünde ifade vermeye çağrılabilmesi ancak Meclis'in bir kararıyla mümkündür (Turpin, 1990: 464).

Komisyonun çağırısına uyulmaması ya da cevap vermenin reddedilmesi Meclis'e karşı bir itaatsizliktir. Meclis, bu tür itaatsizlikleri çeşitli şekilde cezalandırabilir:

1- Hapse attırma: Tarihsel olarak hapse attırma yetkisi Meclis'in en önemli gücüdür. Meclis bu yetkisini, otoritesine karşı gelen, imtiyazlarına tecavüz eden veya onlara karşı bir suç işleyen kişilere karşı kullanır. Bu yetki aynı zamanda, şahitlerin katılmalarının güvence altına alınması için de kullanılır (Griffith and Ryle, 1989: 90). 19. yüzyılın ortalarına kadar hapse attırma yetkisinin Meclis tarafından kullanıldığı binin üzerinde olay olmasına karşılık, bu yetki, 1880 yılında bir milletvekilinin (Mr. Braudlaugh) ve milletvekili olmayan bir başka kişinin (Mr. Grissell) Meclis emriyle hapsedilmesinden bu yana kullanılmamıştır (May, 1989: 104). Hapse attırma yetkisi, "Parlamento'nun imtiyazının temel bir taşı" olarak tanımlanmasına ve uzun yıllar mahkemelerce kabul edilmesine karşılık, bu yetkinin modern zamanlarda kullanışsız hale geldiği kabul edilmektedir (Leopold, 1992: 543). Bu nedenle, siyasal duyarlılığın izin vereceği çok aşırı derecedeki itaatsizlik olayları dışında Parlamento kimseyi hapse mahkûm etmeyecektir (Griffith and Ryle, 1989: 91)⁴

2- Para cezaları: Parlamenter İmtiyazlar Komisyonu 1967 ve 1977 yıllarında, itaatsizliklere karşı Meclis'e para cezası verme yetkisi sağlayan bir kanun teklifinde bulundu. Fakat, Meclis, bu teklifi kabul etmek için her hangi bir girişimde bulunmadı. Modern zamanlarda Meclis'in para cezası verme yetkisinin olmayacağı genel olarak kabul edilen bir görüştür. İngiliz Meclisi, en son 1666 yılında para cezası verme yoluna gitmiştir (May, 1989: 110).

3- Kınama ve uyarı: Günümüzde etkili cezalar olmamalarına karşılık, Parlamento'nun imtiyazlarına karşı işlenen suç önemsiz olduğu zaman, kişi Meclis Başkanı tarafından kınama ya da uyarıma cezasına çarptırılabilir.

4- Uzaklaştırma: Parlamento'nun kurallarına uymayan Milletvekillerine karşı uygulanabilecek bir ceza türü de, bu kişilerin belirli süreyle Meclis hizmetlerinden tard edilmesi ya da üyeliklerinin belirli bir süre için veya dönem sonuna kadar askıya alınmasıdır (Griffith and Ryle, 1989: 91-92).

Parlamento'nun ceza verme yetkisine genel olarak bakıldığında teorik olarak ⁵

⁵ Hapse attırma yetkisi, İngiliz Parlamento hukuku geleneğine sahip olan Amerika Birleşik Devletleri Senatosu tarafından 1935 yılında, Avustralya Temsilciler Meclisi tarafından da 1955 yılında kullanılmıştır (Leopold, 1992: 543).

şunu söylemek mümkündür: Parlamento, kendi hukukunu çiğneyenlere karşı geniş bir alanda yaptırım gücüne sahiptir. Ancak uygulamaya bakıldığında bu yaptırımların çok geniş olmadığı görülür. Bu nedenle, hapse atırma yetkisi tarihi bir ceza olarak kalırken, para cezası yetkisinin de kullanılmaz hale geldiği ileri sürülebilir (Poole, 1979: 270). Bu durumun bir sonucu olarak, şahitlerin Meclis Komisyonlarına katılmalarının ve ifade vermelerinin güvenceye alınmasında başvuru cezaların etkinliğinin oldukça yetersiz olduğu ortadadır (Leopold, 1992: 544). Meclis'in uygulamalarına bakıldığında, Parlamento'nun imtiyazlarına karşı bir suç işleyen ve işbirliğine yanaşmada isteksiz olan şahitlere karşı Meclis'in kendi yaptırım gücünü kullanmada çok istekli olmadığı görülür. Bazı durumlarda, yaptırımları uygulamak yerine, suçludan bir özür beyanı olduğu zaman olayın üzerine gitmemeyi tercih etmektedir. Örneğin, 1957 yılında Sunday Express gazetesinin editörü yayınlanan bir makaleden dolayı Meclis önünde ifade vermeye yanaşmadı. Ancak, editörün özür dilemesi üzerine, Meclis başka bir işlemde bulunmayarak, bu olayı kapattı (Griffith and Ryle, 1989: 91). Bu nedenle, Meclis'in yasal yetkilerini kullanmama eğiliminin, şahitlerin Meclis'in ya da Komisyonların taleplerine uyma isteklerini etkileyeceği ileri sürülebilir.

E- Parlamento'ya Ait İmtiyazların Günümüzde Uygulanması

Meclis'e “Önemli Müdahale”

Meclis İmtiyazlar Komisyonunun 1976-77 yıllarında yaptığı ve Meclis'ce 1978 yılında kabul edilen teklife göre, Meclis, kendisinin cezai yargılama yetkilerini “olabildiğince az” ve sadece Meclis'in faaliyetlerine “önemli müdahale” olduğu zaman kullanacaktır. Bu konuda izlenmesi gereken rehber prensiplerin belirlenmesinden sonra İmtiyazlar Komisyonuna gönderilen sorunlar azalmıştır (Griffith and Ryle, 1989: 99).

Parlamento'nun imtiyazlarının korunmasıyla ilgili tarihe bakıldığında ortaya çıkan çok önemli iki prensip arasında bir dengenin sağlanmaya çalışıldığı görülür. Buna göre, bir yanda Parlamento'nun imtiyazlarının “yetkilerini yerine getirebilmesi için mutlaka gerekli olan” haklar olması bir yanda da, kamu yararı için Parlamento'ya tanınan imtiyazların “kamu menfaatinin aleyhine olarak kullanılmaması” gerektiğidir. Bu iki prensip arasında kurulmaya çalışılan dengenin sonucu olarak tarihsel süreçte birçok imtiyazdan ya tamamen vazgeçildi ya da değişikliğe uğratıldı (May, 1989: 83).

F- Parlamento'nun İmtiyazları ve Mahkemeler

Üç buçuk asırdan sonra, hala, imtiyazların kapsamının belirlenmesi konusunda mahkemelerin yetki alanı ile Meclis'in yetki alanı arasında açık bir ihtilaf vardır. Bu ihtilaf, Meclis'in yetki alanı ile mahkemelerin yetkileri arasındaki sınırların belirsiz

olmasından kaynaklanmaktadır (Lee, 1989: 89).

Parlamento'ya ait imtiyazların en önemlisinin yer aldığı 1688 tarihli Bili of Rights'ın 9. maddesine göre, “İfade ve tartışma özgürlüğü ya da Parlamento'daki faaliyetler, Parlamento dışındaki her hangi bir mahkeme ya da kurum tarafından sorgulanamaz ya da itham edilemez” (Leopold, 1990: 476). Buradaki en belirsiz ifade “Parlamento'daki faaliyetlerdir. Bu ifadeyi açıklayan yorum halihazırda kesin değildir. Bu ifadeyi açıklayan bir yasal düzenleme olmadığı sürece, hem mahkemelerde hem de Meclis'te bu deyim anlamına karar verilirken bir sorunun ortaya çıkması kaçınılmazdır (Keir and Lawson, 1967: 269).

Bazı durumlarda, ne tür şeylerin bu ifadenin içine girdiğinin bilinmesi çok önemli olabilir. Bu nedenle, bu ifadenin bir yasal tanımının ihtiyaç olduğu defalarca ileri sürülmüştür. Avustralya'da 1987 yılında çıkarılan Parlamenter İmtiyazlar Kanununda “Parlamentodaki faaliyetler” ifadesine giren şeylerin bir listesi yapılmıştır. Bu nedenle, İngiliz Parlamentosu'nun da bu konuda bir kanun çıkarmasının gerektiği ileri sürülmektedir (Leopold, 1990: 480).

G- Meclis Komisyonları Sistemi

Geleneksel olarak, milletvekillerinin hükümet politikalarını eleştirebilmeleri için iki önemli yöntem vardır. İlk olarak Meclis'te her günün sonunda yarım saatlik bir süre, ertelenen tartışmalar için ayrılmıştır. İkinci olarak, hükümet politikaları Meclis oturumlarında milletvekillerce karşılıklı olarak eleştirilebilir (Fenwick, 1993: 97). Bununla beraber, milletvekillerinin geleneksel yetenekleri onların fonksiyonlarını ifa etmede ve yürütmenin faaliyetlerini sorgulamada yetersiz olmuştur. Bunun sonucu olarak, uzmanlaşmış bir Meclis komisyonu sistemi, Meclis'in yürütmeyi denetlemesinde en iyi bir yol olarak görülmüştür (Drewry, 1985: 14). Dört yüz yıldan bu yana İngiliz Parlamentosu'nun bir parçası olan Meclis Komisyonlarında, 1979 yılında önemli bir reform yapılmıştır. Bu reformla, her biri önemli devlet kurumlarının kontrolünden sorumlu olan 14 komisyon kuruldu (Flegmann, 1980: 167). Komisyonlar, milletvekilleri arasından Meclis'ce atanan ve bir konu üzerinde inceleme yapmak ve rapor hazırlamakla görevlendirilen bir gruptur (Garrett, 1992: 77). Meclis faaliyetlerinin önemli bir bölümü komisyonlarda gerçekleşmektedir. Komisyonlar, şahitlerden sözlü ya da yazılı ifade alabilir ve daha sonra kendi sonuçlarını ve tavsiyelerini ekleyerek Meclis'e bir rapor sunarlar (Englefield, 1985: 73).

Meclis Komisyonlarının Avantajları ve Dezavantajları

İlk olarak, milletvekilleri kendi ilgi alanlarının gereklerine uygun olan uzmanlığı geliştirmeye yeterli zamana sahip olmaktadır ve sonuçta bu yetenek onların ilgili devlet departmanı ile alakalı işleri derinlemesine incelemelerine olanak sağlamaktadır.

İkinci olarak, Komisyonlar, Meclis'in çekışmeli ortamına göre daha tarafsız olmaya meylediyorlar; parti disiplininin dikte ettiği muhalefet yönteminden ziyade, sorgulayıcı kişi olarak görevlerini yerine getiriyorlar (Jowell and Oliver, 1991: 144).

Komisyonların üçüncü avantajı, onların, Meclis'te olabileceklerinden daha sistemli ve araştırmacı olan, bakanlar dahil olmak üzere milletvekillerini, kamu görevlilerini ve özel kişileri sorgulamak için çağırma yetkilerinin olmasıdır. Ancak Komisyonların çalışmaları, önemli şahitlerin Komisyonların taleplerine uymayı reddetmeleri durumunda engellenebilir. Ayrıca, Komisyonlar kullanabilecekleri zaman ve bilgiler bakımından önemli sınırlamalar ile karşı karşıyadır.

1990' 11 yılların başlarında, İngiliz kamuoyunun Komisyonların faaliyetleriyle ilgilenmeleri onları halkın gözünde yüksek bir yere yerleştirmiştir. Örneğin, Ocak 1992'de Sosyal Güvenlik Komisyonu Maxwell Kardeşlerden ifade aldıkları zaman televizyon ve gazetelerde ilk haber olarak yer aldı.⁶ Ancak kamuoyu nezdindeki bu yüksek profile rağmen, Komisyonların değişiklik yapmak için gerçekte az bir güce dayanan inceleme organları oldukları ileri sürülmektedir (Hawes; 1992: 230). Bu eleştirinin gerisindeki düşünce, Komisyonların, etkinliği ciddi olarak sınırlanan bir inceleme yöntemine dayanıyor olmasıdır. şÖyle ki, ilk olarak, Komisyonlar, bir olay olduktan sonra o konu üzerinde incelemeye başlamaktadırlar. Bu nedenle, bir yanlışın düzeltilmesi güç olabilmektedir. İkinci olarak, kamu görevlileri ilgili bakana verdikleri görüşlerle ilgili bilgileri açılımamaktadırlar. Bu nedenle, Komisyonlar, Bakanların nerede ve niçin bakanlık bürokratlarının tavsiyelerini göz önüne alıp almadığını ortaya çıkarmada yetersiz kalmaktadırlar.

Son olarak, Komisyonlar incelemeleri sonucunda Meclis'e sundukları raporların Meclis'ce değerlendirilip değerlendirilmeyeceğinden emin olamamaktadırlar. Çünkü, Komisyonlar kendilerinin görüş ve tavsiyelerini rapor ettikten sonra onların etkinliği tamamen Meclis'in takdirine kalmaktadır (Norton, 1985: 52).

Komisyonların, yürütmeyi etkin olarak gözlem altında tutmaları, esas olarak, onların elde edebileceği yeterli bilgiye dayanmaktadır. Bu nedenle, Komisyonların başarısı için mümkün olan en çok ilgili bilginin toplanması hayati öneme sahiptir. Ancak, isteksiz şahitlerin Komisyon faaliyetlerini engellemelerine karşılık Komisyonların bu konudaki yetkilerinin ve yaptırım güçlerinin açıklığa kavuşturulması gerekir (Fenwick, 1993: 101). Öte yandan, şahitlerin Komisyon önünde, sadece, bulunmaları Komisyonların işini hemen kolaylaştırmaz. Çünkü, Komisyonlar işbirliği

6 O tarihlerde İngiliz kamuoyunu çok fazla meşgul eden bu olay, ünlü medya patronu Robert Maxwell'in ölümünden sonra, oğulları Ian ve Kevin Maxwell'in yönetimine geçen, aralarında özel emeklilik fonlarının da bulunduğu şirketlerle ilgili bir takım iddialar üzerine, Sosyal Güvenlik Komisyonunun Temmuz 1991 'de bu fonların yönetimi ile ilgili bir inceleme başlatmaya karar vermesi ile ortaya çıkmıştır.

ne yaşanan ve açıkça konuşan şahitlere ihtiyaç duyarlar (Negrine, 1992: 403).

H- Şahitlerin Komisyonlarda Sorgulanması

Komisyon önünde şahitler, yüzleri Komisyon başkanına dönük olarak otururlar. Komisyon üyeleri, genel olarak, şahitlerin daha etkili olarak ifadelerinin alınabilmesi için başkanla işbirliği halinde olurlar. Komisyonlar, sorgulama usullerini tamamen kendileri belirlerler; şahitler ise sadece sorulan sorulara cevap vermek zorundadırlar. Komisyonların sorgulama sistemleri esnekliğe izin vermektedir (Doig, 1979: 250). Bununla beraber, sorgulamadaki esneklik, sorgulama konusuyla bağlantılı olarak davadan davaya farklılık gösterebilmektedir. Sistemdeki esnekliğe rağmen, Komisyonun sorularına cevap verme zorunluluğu vardır.

Bu nedenle, Komisyonun uygun gördüğü her soruya şahitlerin cevap vermesi gerekmektedir. Şahitler, sorulan soruya cevap vermeyi örneğin şu nedenlerle reddedemezler; eğer her hangi bir soruya cevap verirse cezai takibata uğrayacağı; veya Komisyonun tanıklık etmesini istediği bir konuda bilgileri ortaya çıkarmamak üzere yemin ettiği; veya ifade verdiği zaman kendisini suçlu duruma düşürebileceği konusunda avukatlarının tavsiyesi olduğu gerekçeleriyle reddedemezler. Bu gerekçelerden bazıları mahkemelerde geçerli olabilir.

Bununla beraber, eğer, bir şahit Komisyonun sorduğu bir soruya cevap vermek istemiyorsa, neden cevap vermek istemediğini açıklayarak Komisyon başkanına başvurmak zorundadır. Bir şahit, ayrıca, verdiği ifadenin bir kısmının ya da hepsinin yayınlanmamasını isteyebilir. Ancak, günümüzde Komisyonlar artan oranda kamunun önünde ifade alma yoluna gittiklerinden, şahitlerin ifadelerinin bir kısmının ya da tümünün yayınlanmamasını talep etme hakları anlamsız görülebilir. Ayrıca, bir şahidin ifadelerinin yayınlanmaması talebi güvence altında değildir (May, 1989: 680).

I- Komisyon Önünde Bulunmanın Doğurabileceği Sonuçlar

Şahitlerin Komisyonların önünde ifade vermelerinin doğuracağı sonuçlar, özellikle, özel kişiler için çok önemli olabilir. Komisyon incelemelerine bir özel şahıs şahit olarak katıldığı zaman durum devletin vatandaşına yönelik bir işlemi olarak değerlendirilebilir. Bu gibi durumlarda özel şahıslar, mahkeme önündeki sanıkların durumuna düşerler.

Komisyonların çalışmalarından sonra, şahit olarak bu çalışmada yer alan bir özel kişi üç muhtemel tehditle karşı karşıyadır. Komisyonun taleplerine uymazsa Meclis tarafından cezalandırılabilir. Teoride, Meclis itaatsizlikleri şiddetle cezalandırabilir. Örneğin, Meclis bir şahidi hapse gönderebilir. Ancak, çağdaş dünyada Meclis bu tür yetkilerini kullanmaya artık istekli değildir. Bu nedenle, bir Komisyo-

nun önünde şahit olarak bulunan bir özel kişi için bu yaptırım etkisiz olarak değerlendirilebilir.

Komisyon çalışmalarına ilişkin diğer bir tehdit, şahitlerin verdiği ifadelerin cezai bir soruşturmada bir delil olarak kullanılabilmesi ihtimalidir. Komisyon önünde verilen ifadelerin sonradan cezai kovuşturmada kullanılmasını önlemeye yönelik Meclis tarafından güvence sağlanmasına rağmen, bazı durumlarda Meclisin sağladığı güvencenin yeterli olmadığı görülmüştür. Bununla beraber, Komisyonlar işbirliğine yanaşmayan şahitler üzerinde yaptırım uygulayamadıklarından şahitler kendilerini suçlu duruma düşürmemek için Komisyonlarda sorulan sorulara cevap vermemeyi tercih edebilirler. Bu gibi durumlarda Komisyon olayı sadece Meclise rapor edebilir. Komisyonun raporundan sonra işbirliğine yanaşmayarak itaatsizlikte bulunan bir şahidin Meclis tarafından cezalandırılması ihtimali çok azdır. Bu nedenle, bir şahit Komisyon önünde kendini suçlayıcı duruma düşmekten sorulara cevap vermeyerek kurtulabilir ve bunun cezası yok gibidir.

Diğer yandan, Komisyon çalışmaları genellikle kamuya açık olarak yapıldığından, bir kişinin bütün kamuoyu önünde sorgulanıyor hissine sahip olması oldukça rahatsızlık verici bir durum olabilir. Ayrıca, kişilerin kendilerini savunmak için sorulara cevap vermesi normal bir insan davranışdır. Bu davranışın sonucu olarak bazı durumlarda şahitler kendilerini suçlu duruma düşürme ihtimaline rağmen ifade vermeyi tercih edebilir. Bazı durumlarda da, şahitlerin Komisyonların önünde sadece görünmeleri bile onların kamuoyu tarafından suçlu olup olmadıklarına bakılmaksızın suçlanmalarına neden olabilir. Böyle bir sonuç, şahitler bakımından, Komisyonların şahitlerin ifadelerini almalarının en önemli zararlarından biri olarak görülebilir. Çünkü sonuçta, şahitlerin ünvanı veya kariyeri zarar görebilir ve bazı durumlarda da işlerini kaybedebilirler.

Komisyonların yukarıda anılan zararlarından korunmak için, eğer şahitler isterse, Komisyon çalışmalarının kamuoyundan gizli yapılmasının sağlanması gerekir. Meclisin uygulamalarına bakıldığında, bir milletvekilinin ifadesinin gizli alındığı görülür. 1976 yılında ortaya çıkan Poulson olayında Meclis, Komisyonun gizli oturumla ifade almasını emretti. Bu tür bir uygulama sadece milletvekilleri için değil, Komisyon önünde ifade veren kamu görevlileri ve özel kişiler için de geçerli olmalıdır.

Şahısların sorgulanması konusunda Komisyonların yetkilerinin hedefi ve boyutları ile şahitlerin hak ve yükümlülükleri arasında bir dengenin sağlanması gereklidir. Komisyonlar, özellikle bir özel kişiye ilişkin incelemeye başlamadan önce, böyle bir incelemenin, onların temel görevlerinden olup olmadığına karar vermelidir. Komisyonların yetkileri incelendiğinde, onların olağanüstü yetkilerle donatıldığı fakat şahitlere yetersiz güvenceler sağlandığı ileri sürülebilir. Bu nedenle, Korniş-

yon tarafından ifadesine başvuru bir şahide, gerekli gördüğü her türlü materyali kullanma hakkı verilmelidir. Ayrıca, Komisyon önünde ifade verirken ihtiyaç duyulan her hangi bir delilin avukatlarca sağlanmasına izin verilmelidir. “Parlamentonun faaliyetleri” ifadesi bir otorite tarafından tanımlanmadığı için, Komisyon önünde verilen ifadelerin daha sonra her hangi bir cezai kovuşturmada kullanılmasının önüne geçilmelidir. Şahitlere, Komisyon önünde susma hakkı sağlanmalıdır.

Sonuç

Bir devlet içinde, yasama organı için, yürütme organı tarafından yetkinin kötüye kullanılmasının ve aşırılığa gidilmesinin denetlenmesi ve kontrolünde bir görev üstlenmek, üzerinde tartışma götürmeyecek bir öneme sahiptir. Bununla beraber, bu tür bir denetleme, eğer, yasama organı, bazı etkin bilgi toplama araçlarını tasarrufunda bulunduyorsa gerçekleşir. Yasama organı, bazı durumlarda, hükümetin, yasama organı üyelerinin ve bazı durumlarda da özel kişilerin faaliyetleri hakkında tahkikat yapmak için geniş kapsamlı yetkilere sahip olabilir. Bazı olaylarda bu gibi incelemeler, konusu ya da muhatap olduğu kişiden dolayı siyaseten çok büyük önem taşıyabilir. Bu tür bir inceleme, konu olan kişi ya da kişiler bakımından hem siyasal anlamda önemli sonuçlar doğurabilir, hem de sağlanan güvencelerin yetersiz olmasından dolayı hukuki zararlara neden olabilir. Bu nedenle, Komisyonların yetkileri ile şahitlere sağlanan güvenceler arasında bir dengenin kurulması gerekir.

KAYNAKÇA

- Adonis, A., (1990), **Parliament Today**, Manchester University Press, Manchester and New York.
- Ailen, M., Thompson, B. and Walsh, B., (1990), **Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law**, Blackstone Press Ltd., London.
- Barnett, S. and GABER, I., (1992), “Committees on Camera: MPs and Lobby Views on the Effect of Televising Common Select Committees”, **45 Parliamentary Affairs** 409.
- Chapman, R.A. and Hunt, M., (1987), **Open Government**, Croom Helm, London.
- Doig, A., (1979), “Self-Discipline and the House of Commons: the Poulson Affair in a Parliamentary Perspective”, **32 Parliamentary Affairs** 248.
- Drewry, G., (1985), **The New Select Committees, A Study of the 1979 Reforms**, Clarendon Press, Oxford.
- Englefield, D., (1985), **Whitehall and Westminster, Government Informs Parliament: The Changing Scene**, Longman, Essex.
- Fenwick, H., (1993), **Constitutional & Administrative Law**, Cavendish Publishing Ltd., London.
- Flegmann, V., (1980), “The Public Account Committee: A Successful Select Committee?”, **33 Parliamentary Affairs** 166.

- Garrett, J., (1992), **Westminster, Does Parliament Work?**, Victor Gollancez, London.
- Griffith, J.A.G. and Ryle, M., (1989), **Parliament, Functions, Practice and Procedures**, Sweet & Maxwell, London.
- Hartley, T.C. and Griffith, J.A .G., (1981), **Government and Law**, Weidenfield and Nicolson, London.
- Hawes, D., (1992), "Parliamentary Select Committees; Some Case Studies in Contingent Influence", **20 Policy and Politics** 227.
- Jowell, J. and Oliver, D., (1991), **The Changing Constitution**, Clarendon Press, Oxford.
- Keir, D.L. and Lawson, F.H., (1967), **Cases in Constitutional Law**, Clarendon Press, Oxford.
- Lee, R.G., (1989), **Constitutional and Administrative Law**, Blackstone Press Ltd., London.
- Leopold, P.M., "'Proceedings in Parliament': the Grey Area", (1990) **Public Law** 475.
- Leopold, P.M., "The Power of the House of Commons to Question Private Individuals", (1992) **Public Law** 541.
- May, E., (1989), **Parliamentary Practice**, Butterworths, London.
- Negrine, R., (1992), "Reporting Parliamentary Committees: The Investigation of the Rover Group Sale to British Aerospace", **45 Parliamentary Affairs** 399.
- Norton, P., (1985), **Parliament in the 1980s**, Basil Blackwell, Worcester.
- Poole, K.P., (1979), "The Powers of Select Committees of the House of Commons to Send for Persons, Papers and Records", **32 Parliamentary Affairs** 268.
- Pring, D., (1978) "How Far are Civil Servants Accountable to Select Committees", **55 The Table** 28.
- Snijder, H. and Sheriock, A., (1990), "Witnesses at Parliamentary Inquiries in the Netherlands: A Comparative Examination", **21 The Cambrian Law Review** 32.
- Turpin, C., (1990), **British Government and The Constitution**, Text, Cases and Materials, Weidenfield and Nicolson, London.
- Wade, E.C.S. and Bradley, A.W., (1989), **Constitutional and Administrative Law**, Longman, London.

AVRUPA BİRLİĞİ KARAR ALMA SÜREÇLERİNDE BASKI GRUPLARI

Dr. Haluk ALKAN*

A GİRİŞ

Baskı Grupları, devlet ile toplum ilişkilerinin şekillenmesinde anahtar role sahip kuruluşlardır. Çeşitli çıkar ve tutumların kamu otoriteleri önünde savunulması amacıyla oluşturulan bu yapıların kamu siyasalarının şekillenmesinde, özellikle çağdaş demokrasilerdeki önemleri tartışılmazdır. Devlet-sivil toplum ilişkileri konusunda günümüze kadar yapılan analizler ağırlıklı olarak ulusal düzeyde kurumsallaşmış yönetim örgütleri ile çeşitli baskı gruplarının etkileşimlerine dayanarak şekillendirilmiştir. Oysa çok uluslu şirketlerin kurulması ve bunların ulusal sınırların ötesinde çıkar perspektifleri geliştirmeleri, yine geçmişte nükleer savaş karşıtı örgütlerin veya günümüzde Yeşil Barış hareketinde olduğu gibi uluslararası tutum gruplarının dünya çapında gerçekleştirdikleri eylemler artık bu kavramın ulusal düzeydeki analizlerin dışında, daha geniş inceleme çerçevelerine gereksinim duyduğunu göstermektedir. Bu açıdan uluslararası düzeydeki ekonomik ve siyasal entegrasyonların çerçevesinde gelişme gösteren baskı grupları-ulusüstü otoriteler etkileşimlerinin incelenmesi önem kazanmaktadır. Ulusüstü siyasal entegrasyonlarda baskı gruplarının nasıl bir konum edinecekleri konusunda bize en güzel örneği ise Avrupa Birliği süreci vermektedir. AB ekonomik entegrasyon boyutunu önemli oranda geride bırakmış, siyasal entegrasyon konusunda ise önemli aşamalar kaydetmiş bir oluşum olarak konumuzla ilgili en açıklayıcı çerçeveyi bize sunmaktadır. Bu çerçeve içinde çalışmamız, baskı gruplarının ulusal sistemlerdeki görünümünden hareketle, AB karar alma süreçlerinin şekillenmesine paralel olarak, nasıl bir değişim geçirdiklerini ve ileride alacakları görünümü incelemek amacıyla hazırlanmıştır.

BASKI GRUBU KAVRAMI

Baskı grupları çeşitli açılardan ele alınmış ve tanımlanmış bir kavramdır. En çok bilinen tanım bu grupların siyasal partilerle olan ayrımlarına dikkat çekmektedir. Baskı grupları, siyasal partiler gibi genel çıkarların bileşimi ve koordinasyonu

* K. Maraş Sütçü İmam Üniversitesi, İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü.

üzerinde yoğunlaşmazlar. Onlar daha spesifik konularda talep bileşenleri geliştirerek siyasal otoriteleri etkilemeyi amaç edinirler¹ Siyasal partiler ise çok çeşitli konularla ilgili projeler üretmek gibi bir işleve sahiptirler. ² Bu duruma paralel olarak siyasal partiler kendilerine oy veren farklı toplumsal birimlerin taleplerine duyarlı kuruluşlardır. Baskı grupları ise yalnızca üyelerine bağlı olduklarından daha sınırlı bir çıkar perspektifi doğrultusunda hareket ederler.³ Kısaca baskı grupları siyasal otoriteyi oluşturma ve siyasal kadrolara geçme gibi bir amaç taşımadan siyasal otoritelerin kararlarını talepleri doğrultusunda etkileme yönünde çaba harcayan oluşumlardır. Baskı gruplarını tanımlamada diğer bir yaklaşım grup teorisinden hareket etmektedir. Bu tip tanımlamalar, ağırlığı grup olgusu üzerine verirler. Grup; üyelerinin ortak hak ve sorumluluklara, ortak algılamalara ve ortak aidiyet bilincine sahip oldukları kabul edilen bir topluluğun özgür bir biçimde katıldığı bir etkileşim modelidir.⁴ Bu çerçevede grup yaklaşımını benimseyen tanımlar, baskı grubunu, diğerlerinden ayırt edilen birtakım özelliklere sahip bulunan toplulukların, siyasal otoritelere yönelik talepler doğrultusunda harekete geçmesini belirleyici kriter olarak kabul ederler. Tanımın en önemli özelliği resmi olarak örgütlenmiş olmayı belirleyici bir faktör olarak almayıp, örgütlenmiş grupları baskı gruplarının bir alt tipi olarak değerlendirmesidir. Baskı grupları resmi bir çatı altında örgütlenerek veya zaman zaman bir araya gelerek siyasal otoritelere yönelik faaliyetler yürütebilirler⁵ Bu anlamda anomik gruplar, kamusal gruplar, örgütlenmemiş etnik ve dinsel topluluklar da birer baskı grubu olarak kabul edilirler.⁶ Grup teorisinden farklı olarak, baskı gruplarını bağlı bulundukları yasal statüye göre tanımlayan diğer bir tanım grubu dernek statüsünde örgütlenmeyi belirleyici kriter olarak kabul etmektedir. Tanıma göre ancak resmi bir statü altında örgütlenmiş olmak ile baskı grubu niteliği kazanılır. Bu çerçevede Mehmet Akad baskı gruplarını; "Toplumdaki çeşitli sosyal güçlerin bilinçli bir biçimde örgütlenerek kendi çıkarları doğrultusunda toplumsal çıkarları iktidara iletmesini ve bununla karar verme işlemini paylaşarak kitlenin gerçek iradesini belirleyen ve yönetime meşruluğunu kazandıran çoğulcu gruplar" olarak tanımlar.⁷ Rona Aybay ise; "Menfaat grubu, aktif bir şekilde çalışmasını sağlayacak bir teşkilattan yoksundur. Menfaat grubu, hükümete, yasama organına kamuoyuna

-
- 1 Deniş Kavanagh, *British Politics Continuities and Change*, New York: Oxford Univ. Press, 1990, s. 146.
 - 2 Bili Jones-Denis Kavanagh, "Pressure Groups", *Politics UK*, Ed:B. Jones, Hertfordshire: Harvest Wheatsheaf, 1994, s.220.
 - 3 Graham K. Wilson, *Interest Groups*, Oxford: Basil Blackwell,1990, s. 33
 - 4 James B. McKee, *Introduction to Sociology*, New York: Holt Rinehart and Winston,1969, s. 124.
 - 5 Gabriel A. Almond-J.G. Bingham Powell, *Comparative Politics: System, Process and Policy*, Boston: Little, Brown and Co.,1978, s.170.
 - 6 Almond-Powell, a.g.c., s. 171-176.
 - 7 Mehmet Akad, *Baskı Gruplarının Siyasal İktidarla İlişkileri*, İstanbul: İÜHF.Yayıncı-479, 1976, s. 63-67.

etki yapabilmek için disiplinli bir şekilde çalışamaz. Baskı grubu en kısa deyişle, menfaat grubunun şuurlu ve organize şeklidir" diyerek aynı yaklaşımı benimsemektedir⁸ Yine, Nermi Abadan;"Menfaat grupları kanun vazına ve idareye tesir etmek bazı kanunları geçirmek, diğerlerini geciktirmek veya kaldırmak, istedikleri kimseleri devlet memuriyetlerine tayin ettirmek gibi maksatlarla teşkilat kurmaya, sistematik propaganda faaliyetlerine girişmeye başladıkları anda birer tazyik grubu haline gelirler" biçiminde benzer bir çerçeve çizmektedir.⁹

Yukarıda farklı tanım gruplarından hareket ederek baskı gruplarının aşağıdaki özelliklere sahip bulunduğunu söyleyebiliriz:

Baskı grupları görünür bir biçimde siyasal otoritelere yönelik faaliyet yürüten tanımlanabilir topluluklardır.

Bu gruplar doğrudan siyasal kadrolara geçmeyi hedeflemeden, siyasal otoritelerin kararlarına nüfuz etmeyi ve bu kararları kendi çıkarları doğrultusunda etkilemeyi amaç edinirler.

Baskı grupları süreklilik gösteren bir niteliğe sahiptir ve önceden tanımlanabilir bir çıkar perspektifi geliştirmiş topluluklardır.

ULUSAL SİSTEM VE BASKI GRUPLARI

Baskı grupları teorisi ağırlıklı olarak ulus devlet modeli altında gelişme gösteren siyasal kurumlar ile sivil toplumun etkileşimi çerçevesinde oluşturulmuştur. Bu nedenle baskı grubu sistemleri ağırlıklı olarak ülkelerin karar alma süreçlerine yönelik analizlerle şekillendirilmişlerdir. Örneğin yürütmenin yasamaya göre daha güçlü olduğu İngiltere'de hükümet organları ve bürokratik birimler baskı gruplarının birincil hedefi durumundadırlar ve bu ülke ile ilgili analizlerde baskı gruplarının hükümet birimleri ile geliştirdikleri ilişkiler önem kazanır. Buna karşılık parti disiplininin zayıf olduğu ABD'de de parlamento üyeleri en az yürütme birimleri kadar baskı gruplarıncı muhatap alınırlar. Güçler Ayrılığı ilkesinin katı bir biçimde uygulandığı bu ülkede, baskı grupları, yürütme birimleri, Kongre üyeleri ve hatta yargı kurumlarını çok yönlü bir etkileşim içinde birbirlerine karşı kullanabilme mekanizmalarına sahip durumdadırlar.¹⁰ Ulusal sistem boyutunda yapılan analizlerle ilgili bir diğer nokta siyasal birimlerin baskı grubu faaliyetlerine gösterdikleri hoşgörü derecesinin belirleyici bir faktör olmasıyla ilgilidir. Örneğin siyasal sistemin kurumsallaşmasında ekonomik ve tutumsal grupların ağırlıklı rol oynamadığı İtalya ve Fransa gibi ülkelerde baskı grupları arasında bölünmüşlük ve hükümetlerin gruplar

8 Rona Aybay, Baskı Grupları, İstanbul: İ. Akgün Matbaası, 1962, s. 4.

9 Nermi Abadan, Halk Efkari Mefhumi ve Tesir Sahaları, Ankara: AÜSBF.Yayıncılık, 30-32, s. 139.

10 Jeremy J. Richardson, "Pressure Groups and Government", Pressure Groups, Ed:J. J. Richardson, New York: Oxford Univ. Press, 1993, s. 4.

üzerindeki belirleyiciliği oldukça güçlüdür. İtalya'da işçi sendikaları parti bağımlılığı çerçevesinde Uç büyük konfederasyon olarak bölünmüş durumdadırlar.¹¹ Benzer şekilde Fransa'da da sendikalar, tarım örgütleri ve işadamları grupları siyasal parti ayrımı paralelinde çok sayıda örgüt çatısı altında parçalı bir görünüme sahiptirler.

Yukarıda gördüğümüz gibi baskı grupları ile ilgili analizler genel olarak ulusal karar alma süreçleri ile olan etkileşimler çerçevesinde şekillendirilmektedir. Bu yaklaşımlar çerçevesinde şekillenen ulus devlet merkezli baskı grubu sistemlerini iki genel başlık altında toplamak mümkündür; plüralist baskı grubu sistemi ve neo-korporatist baskı grubu sistemi. Plüralist baskı grubu sistemi genel olarak grup olgusunu merkeze alarak yönetim birimlerini yarışan gruplar karşısında nötr bir merkez, ya da yarışan gruplar gibi kararlarını kabul ettirmeye çalışan birimler olarak görür. Plüralist yaklaşım ağırlıklı olarak ABD'deki baskı grupları ile, hükümet, kongre hatta yargı organları arasındaki etkileşimlerin analizine dayanmaktadır. Plüralist düşünce temelde siyasal iktidarın, yarışmacı gruplar dışında, herhangi bir sınıf veya kişinin monopolünde olmasına karşı çıkar.

Plüralist yaklaşımında, baskı gruplarının önemi üzerinde kısaca şu noktaları vurgulayabiliriz: Öncelikle plüralizm herhangi bir görüşün salt doğruluğunu kabul etmez, bu anlamda ideolojik dogmatizme karşı çıkar.¹² Buna bağlı olarak plüralizm devlet monopolüne karşıdır; felsefi ve pratik olarak, hiçbir şekilde devletin güçlü konumda bulunmasını istemezler ve bu nedenle ideolojik ve solidarist anlayışlara karşı çıkarlar. Plüralistlerin ikinci özelliği sosyal grup ve derneklerin özerkliğine büyük önem vermeleridir. Onlar grubu siyasal etkileşimin merkezine yerleştirdiklerinden bu alandaki sınırlamaları doğrudan siyasal sürece yapılmış bir müdahale olarak görürler. Herhangi bir kompleks toplumun temel özelliğinin birbirleriyle çatışma halinde ve yarışmacı karakterde çok sayıda grubun faaliyet yürütmesi olarak kabul etmeleri üçüncü özellikleridir. Dördüncü olarak; onlar sosyal dengenin sağlanabilmesi için devlet müdahalesinin olmamasını bir zorunluluk olarak görürler. Son olarak plüralistler bireyciliğin kendi merkezciliğe kayması ile grup iktidarlarının temsili arasında konumlanırlar. Onlar bu şekilde bireyciliğin yol açacağı tehlikeleri grup aktivitesi ile sınırlanacağı düşüncesindedirler.¹⁴ Plüralist düşünce toplumda var olan yarışmacı ve çatışmacı grupların bireyin haklarını savunmada ve aracı kurumlara ulaşmada önemli roller oynadığını düşünür. Belirtildiği gibi bu etkinlik, kolektif bir

11 Luca Lanzalaco, "Interest Groups in Italy", "Pressure Groups, Ed:J. J. Richardson, New York: Oxford Univ. Press, 1993, s. 114.

12 Peter A. Hail, "Pluralism and Pressure Politics in France", "Pressure Groups, Ed:J. J. Richardson, New York: Oxford Univ. Press, 1993, s.163.

13 Yaşar Gürbüz, Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler, İstanbul: Beta, İkinci Baskı 1987, s. 9.

14 Patrick Dunleavy and Brendon O'leary, Theories of the State The Politics of Liberal Democracy, London: Macmillan, Sec.ed., 1988, s. 17.

baskı veya despotizme gerek bırakmadan sosyal dengeyi sağlar.¹⁵ Dolayısıyla Plüralist yaklaşımda grup dengeyi sağlayıcı bir unsur olarak kalmaz, yarışa giren ve yeni talep bileşimlerini ifade eden gruplar nedeniyle toplumsal değişimi yönlendiren temel unsur olarak da ortaya çıkar. Bu özellikleriyle Plüralist görüş çift yönlü bir sonuç doğurur; bir anlamıyla bu düşünce farklı çıkarları temsil eden kurum ve örgütlenmelerin zora başvurmadan mevcut sistemin katılım yollarını kullanarak siyasi kararları etkileyebilmesini; buna paralel olarak ikinci anlamda da farklılıkların inanç, ifade ve örgütlenme özgürlüğünün savunulmasını içerir.¹⁶ Bütün bu özellikleri ile plüralizm karar yapım sürecini bir grup etkinliği olarak görür, devleti bu süreç içinde bir aktör olarak görseler de hükümet etkinliğini grup çıkarlarının tatminine indirgerler. Dolayısıyla siyasi merkezin önemini koruduğu, dağıtım kanallarını elinde tuttuğu durumları benimsemezler.

Oysa ekonomik kriz dönemlerinde ve İkinci Dünya Savaşından sonra bazı Batı Avrupa ülkelerinde yaşanan pratik devletin özellikle ekonomik çıkar gruplarını örgütleyerek karar alma süreçlerine kendi denetimi altında katması şeklinde gerçekleşmiştir. Bu pratik özellikle işveren ve işçi kuruluşlarının devletin öncülüğünde ve resmi bir prosedür altında karar alma süreçlerine dahil edilmesini içermektedir ve plüralist yaklaşımdan farklı olarak devletin daha çok yönlendirici olduğu bir karar alma sürecini ifade etmektedir. Bu anlamıyla korporatizm; ekonomik karar alma süreçlerinde baskı gruplarının devlet eliyle oluşturulmuş resmi yapılar içerisinde temsil edilmelerini sağlamaya yöneliktir ve bu anlamda plüralist yaklaşımdan da ciddi bir biçimde ayrılır. Schmitter'in tanımıyla korporatizm; çıkar temsilinin sınırlı sayıda, zorunlu üyeliğe dayalı, dayanışmacı yönünün güçlü olduğu, hiyerarşik ve fonksiyonel farklılıklar üzerinde bölünmüş, devlet tarafından tanınmış ve izin verilmiş kurumlar eliyle gerçekleştirildiği, yine devletin bu kuruluşların yöneticilerinin seçiminde, yasal prosedürlerin belirlenmesinde kontrol ve nüfuz edici yetkilerinin bulunduğu bir sistemdir. Dolayısıyla sivil toplumun organize edilmiş çıkarları devlet tarafından belirlenen karar alma süreçlerine sıkı sıkıya bağlı bir hale gelmiş olur.¹⁷

G. Wilson neo-korporatist baskı grubu sisteminin doğmasında beş temel faktörün rol oynadığını belirtir: Öncelikle neo-korporatist yapıların kurulabildiği ülkeler sosyal sınıfların farklılığı üzerine bina edilmiş kurumlara sahiptirler. Bu ülkelerde genellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında ağırlıklı olarak sosyal demokrat

15 David Miller-Janet Koleman-William Connolly ve Alan Ryan, Blackwell'in Siyasal Düşünce Ansiklopedisi I, Çev: Bülent Peker-Nevzat Kırac, Ankara: Ümit, 1994, s. 158.

16 Ömer Demir-Mustafa Acar, Sosyal Bilimler Sözlüğü, İstanbul: Ağaç, 1992, s. 75.

17 Philippe Schmitter, "Stili the Century of Corporatism ?", Review of Politics, v.36, 1974, s. 93-94.

hükümetler işbaşına gelmişlerdir. Bu hükümetler karşılarında bu şekilde farklılaşmış ve aynı zamanda kutuplaşmamış bir yapı buldular. Bu durum sosyal uzlaşma ortamının oluşturulmasına uygun zemin hazırladı. Ne işadamları grupları ne de sendikalar kutuplaşmaya yol açabilecek bir eğilime yönelebildiler. Çok sayıda farklı ve aralarında kutuplaşmanın bulunmadığı toplumsal yapı da buna eklenince danışma kurulları, ortak kontratlar ve benzeri prosedürlerin uygulamaya konulması mümkün oldu.¹⁸ Neo-korporatist baskı grubu sisteminin ikinci özelliği sosyal sınıflar arasındaki kutuplaşmamış farklılığa karşın büyük ekonomik çıkar gruplarının göreceli olarak merkezileşmiş şemsiye örgütler tarafından temsil edilmesidir. Neo-korporatist sistemin en tipik örneğinin görüldüğü İsveç'te işadamları ve işçi kuruluşları iki büyük merkezi örgütün çatısı altında toplanmışlardır. Bu ülkede toplumsal uzlaşma, kaynağını 1938 yılında yapılan Saltsöbaden Agreement'den alır ve bu anlaşmanın tarafları İsveç Sendikalar Konfederasyonu (LO) ile İsveç İşverenler Konfederasyonu (SAF) adlı bu iki merkezileşmiş gruptur. Bu anlaşma daha sonra başka grupların da katılımı ile genişleyerek 70'li yıllara gelindiğinde güçlü bir neo-korporatist sistem doğurmuştur.¹⁹ Üçüncü olarak bu tip ülkelerde uzlaşmaya katılmak bürokratlar ve baskı grubu liderleri açısından birtakım ayrıcalıklar getirir. Yasal toplantılar, sürekli çalışan danışma kurulları, yasa yapımı süreçlerine katılımın kurumsallaştırılması baskı gruplarına imtiyazlı bir konum sağlar. Yine İsveç'teki Kraliyet Komisyonları bu imtiyazlı konumun güzel bir örneğini oluşturur. Büyük ekonomik temsil örgütlerinin yasal olarak temsil edildiği bu komisyonlar ilgili bakanlığın altında çalışanlar ve parlamentoya sevk edilecek tasarılar konusunda görüş bildirmekle yetkilidirler.²⁰ Almanya ve Avusturya'da ise sistem ağırlıklı olarak kamu hukukuna bağlı yarı resmi oda örgütleri aracılığı ile işletilir. Örneğin Almanya'da baskı grupları kökeni Orta Çağ'a kadar giden köklü ve yasal korporalist prensipler ışığında örgütlendirilmişlerdir. Ekonomik gruplar Kommern adı verilen odalar altında temsil edilirler. Özellikle yerel düzeydeki siyasalarda önemli ağırlığı olan bu kuruluşlar federal hükümete yönelik olarak federe hükümetlerle işbirliği içinde çalışanlar.²¹ Yine neo-korporatist sistemlerde ekonomik alanda fonksiyonel temsilin en az siyasal temsil kadar toplumun çıkarlarını yansıttığı inancı güçlüdür. Bu sayede bu tip organizasyonlar genel bir toplumsal muhalefetle karşılaşmazlar. Neo-korporatist baskı grubu sistemi-

18 Wilson, a.g.e., s.114-115.

19 Neil Elder, "Corporatism in Sweden", The Corporate State-Corporatism and State Tradition in Western Europe, Ed:Andrew Cox-Noel O'Sullivan, Hampshire: Edward Elgar, 1988, s. 154.155.

20 David Coombes, Representative Government and Economic Power, London: Heinemann, 1982, s. 149.

21 Lewis J. Edinger, "Pressure Group Politics in West Germany", Pressure Groups, Ed:J. J. Richardson, New York: Oxford Univ. Press, 1993, s.177.

nin son özelliği göreceli olarak merkezileşmiş üniter devlet yapılarında sistemin daha güçlü bir biçimde uygulanmasıdır. Bu baskı grupları arasında bir uzlaşmanın sağlanması ve bunun yürütülmesi için merkezi bir hükümetin varlığının zorunlu olmasıyla yakından bağlantılıdır.²²

Bu çerçeveden de anlaşılabileceği üzere neo-korporatizm plüralizmin nötr devlet anlayışına katılmaz ve devletin belirgin bir rol oynadığı ekonomik çıkar gruplarının merkezi ve fonksiyonel temsilini esas alır. Yine neo-korporatizm yarışmacılıktan çok dayanışma ve uzlaşmaya ağırlık verir ve bu doğrultuda devlet eliyle yapılandırılmış temsili kuruluşları yadsımaz.

Görüldüğü gibi baskı gruplarının karar alma süreçlerine katılımı genel olarak ulus devlet düzeyinde geliştirilen siyasal kurumlar çerçevesinde gelişme göstermiştir. Genel anlamda baskı grupları bağlı bulundukları siyasal sistem tarafından şekillendirilen yasal bir statü altında ve ağırlıklı olarak içinde hayat buldukları sistemin kurumlarına yönelik faaliyetleri ile birbirlerinden farklılaşmışlar, değişik baskı grupları sistemleri de buradan doğmuştur. Ancak, belirttiğimiz gibi, içinde bulunduğumuz dönem, ağırlıklı olarak, ekonomik alandan başlayan ve daha sonra siyasal sistemlerin de uluslararası entegrasyonunun tartışıldığı ve hayata geçirildiği bir dönemdir. Özellikle Avrupa Topluluğu sürecinin giderek bir siyasal entegrasyona doğru gelişme göstermesi karar alma süreçlerinin artık birbirlerinden farklılaşan, yaptırım gücü şekillenmeye başlayan uluslararası bir nitelik kazanması, mevcut baskı grubu etkinliklerinin ve geliştirdikleri etkileşimlerin bu süreçten nasıl etkileneceği sorusunu gündeme getirmektedir. AB süreci ise uluslararası karar alma süreçlerinin giderek etkinlik kazanmakta olduğu en belirgin örneği oluşturmaktadır. Bu nedenle baskı gruplarının evrimi konusunda AB'nin kurumsal yapısı ve baskı gruplarının yapılanma ve faaliyetleri üzerindeki etkisini incelemek uluslararası baskı grubu sisteminin gelecekteki evrimini belirlemek açısından önem kazanmaktadır. Aşağıda öncelikle AB karar alma süreçlerinde faaliyet yürüten baskı grubu tiplerinin üzerinde duracak, daha sonra da karar alma süreçleri ile olan etkileşimlerini inceleyeceğiz.

AVRUPA BİRLİĞİNDE BASKI GRUPLARI

Belirttiğimiz gibi bu güne kadar baskı grupları ile ilgili çalışmalar genellikle ulus devlet içindeki yönetim mekanizmaları ile bu grupların etkileşimleri çerçevesinde şekillendirilmiştir. Bununla birlikte AB sürecinin kurumsal bir çatıya kavuşması ve üst düzenlemelerin ulus devletler üzerindeki baskısının görünür hale gelmesinden sonra AB, uluslararası sistemlerde baskı gruplarının rolü konusunda da bir model olmuştur. Bu bağlamda 1986 yılında imzalanan Tek Avrupa Senedi'nden sonra AB yasama ve karar alma süreçleri önemli bir konuma geldi ve bazı gruplar Brük-

22 Wilson, a.g.e., s. 115-118.

sel'de lobi oluşturmaya başladılar. Buna karşılık özellikle korporatist yapılanma içinde konum edinmiş çıkar grupları bazı güçlükler yaşamaya başladılar. Diğer bazı gruplar ise hem ulusal hem de AB kurumları düzeyinde strateji geliştirdiler ve yeni fonksiyonlar edindiler. Avrupa düzeyinde benzer çıkarlara sahip farklı ülkelerden gelen gruplar kendi aralarında ittifaklar oluşturarak üst organizasyonlar geliştirdiler. Bu gruplar hem ulusal düzeydeki uyum politikalarını, hem de AB karar alma süreçleri tarafından üretilen siyasaları Avrupa düzeyinde organize olmuş çıkarları doğrultusunda etkilemeye çaba harcadılar. "Eurogrup" olarak isimlendirilen bu gruplar, bugün AB karar alma süreçlerinde en etkili çevreleri temsil etmektedirler.

Eurogrup'ların kökeni neredeyse AB sürecine yakın bir geçmişe sahiptir. 1950'li yıllardan beri, özellikle Topluluğun sanayi, maden, çelik ve tarım politikalarını etkilemek üzere faaliyet yürüten birçok organizasyon oluşturulmuştur. Bunlar ağırlıklı olarak, Avrupa Komisyonu düzeyinde lobi yürütürler. Komisyon, Avrupa siyasetini formüle etmekte etkin olan işlevleri nedeniyle, Eurogrup'ların birincil hedefi konumundadır. 1970'li yıllarda bu düzeyde faaliyet yürüten grupların sayısı üç yüzü geçiyordu. 1980'li yıllarda bu sayı 439'a yükseldi.²³ Eurogrup'lar ağırlıklı olarak ulusal düzeyde örgütlenmiş gönüllü derneklerin temsilcilerinden oluşur ve hepsi AB Komisyonu tarafından resmen tanınmışlardır. Eurogrup'lar AB Komisyonu içindeki temsili komitelerde üye bulundurulabilirler. Günümüzde bu şekilde faaliyet gösteren grupların sayısı beş yüzü geçmiştir.²⁴

Eurogrup'lar çok uluslu bileşimleri ve resmi statüleri nedeniyle Komisyon bürokratları tarafından tercih edilen, gruplardır. Bu grupların iç bileşimine baktığımızda, bunların ağırlıklı olarak ekonomik çıkarları temsil eden gruplar olduğunu görüyoruz. Eurogrup'ların yaklaşık %50'si sanayi ve ticaret alanında çıkarları temsil eden oluşumlardır. Yine bu grupların %25'i tarım ve gıda alanında faaliyet yürütürken, %20'si hizmetler sektöründe çalışan şirketlerin çıkarlarını temsil etmektedir. Sendikalar, çevre, kadın ve tüketici haklarını savunan grupların oranı ise %5 düzeyinde kalmaktadır.²⁵

Eurogrup'ların bir kısmı sektörel düzeyde yaygın bir üyelik bileşimine sahip olarak örgütlenmişlerdir. Özellikle Birliğin tarım politikalarını belirlemede etkili bir kuruluş olan Profesyonel Tarım Organizasyonları Komitesi (COPA) bu şekilde örgütlenmiştir ve birçok tipteki çiftçi örgütlerini ve bağlı sanayi gruplarını (Maya Üreticileri Birliği gibi) temsil eder. Yine Avrupa Sanayici ve İşverenleri Konfe-

23 Sonia P. Mazey-Jeremy J. Richardson, "Interest Groups in the European Community", Pressure Groups, Ed: J.J. Richardson, New York: Oxford Univ. Press, 1993, s. 192.

24 Mazey-Richardson, a.g.e., s. 193.

25 Neill Nugent, The Government and Politics of the European Union, Basingstone: Macmillan, Third Ed. 1994, s. 254.

derasyonu Birliği (UNICE), Avrupa Sendikalar Konfederasyonu (ETUC), Avrupa Çevre Bürosu (EEB) bu tipte, geniş sektörel temsil yapısına sahip şemsiye organizasyonlardır.²⁶ Diğer bir Eurogrup tipi ise spesifik faaliyet alanlarında Avrupa düzeyinde örgütlenmiş kuruluşlardır. Örneğin; Avrupa Otomobil Endüstrisi Üreticileri Birliği (ACEA) Avrupa'da -Japon olmayan- otomobil üreticilerini temsil eder ve Birlik pazarının dış üreticilerden korunmasına yönelik faaliyet yürütür.²⁷ Eurogrup'lar içinde yatay örgütlenmeye gitmiş oluşumlar da bulunmaktadır. Bunların en önemlisi Avrupa Sanayicileri Yuvarlak Masasıdır. 1983 yılında kurulan grup, oldukça etkin bir baskı grubudur. Bünyesinde Volvo, Fiat, Philips, Sant-Gabain, Daimler-Benz, Nestle, Telefonica, Nokia gibi büyük sanayi şirketlerini ve eskiden çeşitli AB kurumlarında görev almış Etienne Davignon gibi bürokratları bulundurmaktadır. Yine Avrupa Haberleşme Teknolojisi Yuvarlak Masası bu şekilde örgütlenmiş etkili diğer bir baskı grubudur.²⁸

Ulusal federasyonlar, AB düzeyinde faaliyet yürüten ikinci tip baskı gruplarıdır. Bunlar ulusal-sektörel çıkarlar doğrultusunda AB düzeyinde baskı grubu faaliyeti yürütürler. Özellikle ulus devlet birimleri ve ulusal bürokratlarla etkili ilişkiler geliştirerek uyum politikalarını çıkarları doğrultusunda etkilemeye çaba harcarlar. Bu organizasyonlar AB düzeyinde anlaşmazlığa düşülen konularda ulusal çıkarlar doğrultusunda ülkelerinin de desteğini alarak karar alma birimleri üzerinde etkinlik kurmaya yönelik çalışırlar. İtalya İşverenler Birliği (Confindustria), Fransa Ticaret ve Sanayi Odaları Daimi Komitesi (APCC1) ve yine Alman Ticaret ve Sanayi Odalarını bünyesinde toplayan DİTH Brüksel'de lobi faaliyeti yürüten ulusal baskı gruplarına örnek olarak verilebilir.²⁹

Avrupa düzeyinde faaliyet yürüten son tip baskı grubu tipi ise Birlik ülkeleri dışından gelen, çıkarları doğrultusunda AB birimlerinde çaba harcayan gruplar tarafından oluşturulmuştur. Bunlar genellikle, Doğu Avrupa Ülkeleri, Japonya, ABD, Çin orijinli şirketlerdir ve etkili lobi faaliyetleri yürütürler. Japon İşadamları Birliği, temsilcilerinden oluşan bir delegasyonu Brüksel'de sürekli olarak bulundurmaktadır. Yine Nissan, Toshiba, Hitachi, Mitsubishi ve Sony gibi büyük gruplar firma düzeyinde Brüksel'de büro açmışlardır. 125 milyar doları bulan yatırımları ve on milyon kişiye varan istihdam potansiyelleri ile ABD şirketleri Avrupa'da diğer bir güçlü grubu oluştururlar. Amerikan Ticaret Odaları Komitesi (AMCHAM) AB düzeyinde faaliyet yürüten gruplar içinde en nüfuzlu yabancı grup olarak gösterilmektedir. Bu grup bünyesinde ITT, IBM, Kodak, General Electric ve General Motors gibi üyele-

26 Nugent, a.g.e., s.254.

27 Nugent, a.g.e., s.255.

28 Mazey-Richardson, a.g.m., s. 194.

29 Mazey-Richardson, a.g.m., s. 195.

ri bulundurur. Ayrıca bu firmalar, AB düzeyinde lobi yürütmekte olan kendilerine ait bürolara da sahiptirler.³⁰

Görüldüğü gibi farklı tipteki Eurogrup'lar, ulusal federasyonlar ve yabancı baskı grupları AB karar alma süreçlerinde ulustüstü bir baskı grubu sisteminin gelişiminin en belirgin aktörleri konumuna gelmişlerdir. Bunların ağırlıklı olarak ekonomik grupları temsil eden organizasyonlar olması entegrasyon sürecine bu tip grupların daha duyarlı olmaları ve potansiyel olarak kaynaklarını bu tip oluşumlara daha kolay kanalize edebilmeleri ile açıklanabilir. Yine ulusal hükümetler bu tip oluşumları özellikle ulusal federasyonlar düzeyinde teşvik etmektedirler.

KARAR ALMA SÜREÇLERİ VE BASKI GRUBU ETKİNLİKLERİ

AB, ana hatları ile AB Konseyi, AB Bakanlar Konseyi, Komisyon, Avrupa Parlamentosu, Adalet Divanı, Sayıştay, Danışma-Arabilucu ve Eşgüdüm Komitelerinden oluşan kurumsal bir çerçeveye sahiptir. Biz öncelikle konumuz açısından daha yakından incelememiz gereken Komisyon ve Ekonomik ve Sosyal Komite'nin üzerinde duracak, daha sonra diğer AB organlarını baskı grubu etkileşimleri çerçevesinde ele alacağız.

Üye devletlerin atadığı 20 Komiserden oluşan Komisyon AB'nin yürütmeden sorumlu sekreteryası gibi çalışır. Başlangıçta Komisyonun üye sayısı dokuzdu, üye gelişmeleri sonucunda bu sayı sırasıyla 13'e, 14'e ve 17'ye yükseldi. Fransa, Almanya, İtalya, İspanya ve İngiltere gibi büyük ülkeler Komisyona iki Komiser atarken, diğer ülkeler birer üye vermektedirler. Bu üyelerin görev süresi Maastricht'en sonra beş yıla çıkartılmıştır. Atama prosedürü Avrupa Parlamentosunun onayından geçer ve süreçte atanacak kişiler konusunda hükümetler arası görüşmeler belirleyici olur. Komisyon bir Birlik kurumu olarak düzenlenmiştir ve atanan kişilerin AB adına hareket eden bağımsız kişiler olduğu kabul edilir. Ancak resmi açıdan bu tanımlamanın aksine, pratikte hükümetler, atamalarında etkili oldukları bu kişilerden ulusal çıkarları doğrultusunda hareket etmelerini isterler.³¹ Dolayısıyla Komiserler genellikle bağlı oldukları ülkenin çıkarları doğrultusunda çaba harcayan kimselerdir. Komiserlerden her biri farklı bir siyasa alanından sorumludur ve her birinin kendisine ait yardımcı birimleri vardır. Bunlar bir tür bakanlık bürokrati gibi işlev görürler. Siyasa alanlarının Komiserler arasındaki dağılımında ülkeler arasındaki görüşmeler ve siyasal etkinlik önemli rol oynar. Komisyona ikiye üye veren büyük ülkeler önemli konularla ilgili olan birimlere kendi üyelerini atamakta daha etkili olurlar.³² Belirttiğimiz gibi her Komiser sayısı altı veya yediyi bulan bir uzman bürokrat grubu

30 Mazey-Richardson, a.g.m., s. 198.

31 Elizabeth Meehan, *Citizenship and the European Community*, London: Sage, 1993, s. 44.

32 Nugent, a.g.e., s. 88-89.

ile çalışır. Bu bürokratlar çoğunlukla ilgili Komiserin ülkesinden gelirler. Bu üst yapının altında kalabalık bir memurlar ordusu vardır. 1993 yılı rakamları ile 26.400 olan AB memur sayısının on sekiz binini Komisyon bünyesinde çalışan kişiler oluşturmaktadır. Bu kişilerin dört bini karar alma birimlerinde görev yapan "A" sınıfı bürokratlardır. Diğer memurlar ise uzman ve çevirmenlerden oluşur. Komisyon her şeyden önce antlaşmalarla belirlenmiş yasal statünün koruyucusudur. Bu çerçevede üye ülkelerin ve AB organlarının yasal statüye göre çalışıp çalışmadığı, kararların uygulanıp uygulanmadığını izlemekten sorumludur. Komisyon aslında AB'nin yürütme organı gibi işlev görür ve bu onu etkili bir siyasa belirleyicisi konumuna getirir. Ortak politikaların oluşturulmasında ve bunların yürütülmesinde belirleyici rol oynar. AB maliyesinin yönetiminde söz sahibidir ve özellikle fiyatlandırma politikasının ve üye ülkelerin aidatlarının ödenmesinin denetiminde kilit bir rol üstlenmiştir. Komisyonun bir diğer önemli görevi fon harcamalarının yönetiminden sorumlu olmasıdır. Avrupa Tarım Yardım ve Güvence Fonu (EAGGF) gibi teşvik fonları ve diğer yapısal fonların dağıtımından sorumlu olması Komisyonu baskı grubu faaliyetlerinin merkezine yerleştirir.³³

Komisyon siyasa alanlarına göre 23 farklı Genel Müdürlüğe (DG) bölünmüştür. Her bir Genel Müdür Komiserlere karşı sorumludur. Bunların bazıları genel uzmanlık alanlarında -Araştırma, İstatistik gibi-, diğerleri ise rekabet, tarım, enerji gibi teknik konularda hizmet verirler ve baskı grupları açısından çok önemlidirler. Müdürlükler üzerinde hem üye devletler, Komiser ve bürokratları aracılığı ile, hem de çıkarları doğrultusunda baskı grupları nüfuz kurmaya çaba harcarlar.³⁴ DG'ler AB karar alma süreçlerinin bir tür arka mutfağıdır ve karar formülasyonlarının merkezinde yer alırlar. DG müdürleri baskı gruplarının yüz yüze ilişki geliştirmeye çaba harcadıkları bürokratların başında gelirler. Komisyonun konumuz açısından diğer bir önemli özelliği; binden fazla çalışma grubu ve danışma komitesine sahip bulunmasıdır. Bu grup ve komiteler içinde AB bürokratları, uzmanlar ve çıkar grubu temsilcileri bir araya gelirler ve siyasaların belirlenmesinde danışman organ işlevi görürler. Dolayısıyla baskı grupları açısından bu birimlerde sandalye sahibi olmak çok önemlidir ve bu doğrultuda yoğun çaba harcarlar. Kulis ve yüz yüze ilişkiler geliştirmekte de çalışma grupları ve komiteler en önemli ulaşma kanalını oluşturur.³⁵ Dolayısıyla Komisyon düzeyinde karar alma süreçlerine katılım baskı grupları için oldukça önemlidir ve bu bürokratlar, çalışma grupları ve komitelerde etkin olmaktan geçmektedir. Cini, Komisyon önerilerinin %80 oranında Konsey'den çıkan tasarlara etki ettiğini belirtmektedir.³⁶ Bu oran oldukça etkileyicidir ve Komisyonun

33 Nugent, a.g.e., s. 103-105.

34 Mazey-Richardson, a.g.m., s.200.

35 Mazey-Richardson, a.g.m., s.200-201.

36 Michelle Cini, The European Commission, New York: Manchester Univ. Press, 1996, s. 147.

baskı grupları açısından önemini açıklamaya yeter. Komisyonunda görev alan "A" sınıfı bürokratlar, genellikle baskı grupları, yerel yönetim temsilcileri ve hükümet temsilcileri ile danışmanlar yolu ile işlerin yürütülmesine isteklidirler. Ancak yine de gruplarca aktarılan önerilerin yukarıdaki kararlara yansımada ulusal çıkar süzgeci belirleyici faktör olarak önemini korur.³⁷

Çalışma grupları ve danışma komiteleri karar alma sürecinin önemli halkalarından biridir. Komiteler, uzmanlık ve danışma komiteleri olmak üzere ikiye ayrılırlar. Uzmanlık komiteleri ulusal düzeyde atanmış bürokratların birarada çalıştıkları komitelerdir ve oldukça etkilidirler. Uzmanlık komitelerine göre etkinlikleri daha sınırlı olan danışma komitelerinde ise çıkar grupları temsil edilirler.³⁸ Belirtildiği gibi bu iki kanal informal ilişkiler geliştirmek yolu ile kararları etkilemekte önemli işlevler görürler. Örneğin 7 üyeden oluşan Vergilerin Uyum Komitesi'nde Alman Maliye Bakanı, Fransa Hazır Giyim ve Ayakkabı Sanayicileri Grubu Başkanı, İtalyan Fiat Otomobil Firması Müdürü, ilgili bürokratlarla birarada çalışmaktadırlar.³⁹

Yukarıda belirttiğimiz gibi baskı gruplarının yasal olarak tanındıkları ve sürece dahil edildikleri diğer Birlik organı Ekonomik ve Sosyal Komite'dir (ESC). Komitenin kuruluşu Roma Antlaşması sırasında ülkeler arasında çeşitli sosyal ve ekonomik grupların temsil edileceği bir organın oluşturulması konusunda varılan görüş birliğine dayanır. Zaten altı kurucu üyeden Almanya dışındaki diğerleri ulusal düzeyde bu tip danışman organlara sahiptiler. Yine Paris Antlaşmasında bu tipte bir danışman organın oluşturulması öngörülmüştür. 1986 yılından günümüze Komite iki yüzün üstünde üyeye ulaşmış bulunmaktadır. Komite üyeleri ülkeler tarafından önerilir ve Bakanlar Konseyi tarafından atanırlar. Dört yıllık görev süresi bulunmaktadır ve göreve tekrar seçilebilmek mümkündür. Temsilciler üç temel grup altında temsil edilirler; I.Grup, sanayiciler, ticari organizasyon temsilcileri, kamu girişimi temsilcileri ve banka-sigorta şirketleri temsilcilerinden oluşur. II.Grupta, ulusal işçi sendikalarının temsilcileri temsil edilir. III.Grupta ise tarımsal organizasyonlar, küçük ve orta boy işletmeler, serbest meslek grupları, yerel yönetim birimleri, tüketici, çevre koruma ve diğer tutum organizasyonları yer alır.⁴⁰ Burada da bağımsız, kişiler olarak kabul edilmelerine rağmen, pratikte üyeleri öneren ulus devletlerin çıkarları önceliklidir ve üyeler bu konularını dikkate alarak hareket ederler. Ekonomik ve Sosyal Komite dokuz ana bölüme ayrılmıştır ve çeşitli konularda yılda ortalama doksan toplantı yapılır.⁴¹

37 Cini, a.g.e., s.147-148.

38 Cini,a.g.e.,s. 149.

39 Mazey-Richardson, a.g.m., s.201.

40 Nugent, a.g.e., s.236.

41 Nugent, a.g.e., s. 237.

Ekonomik ve Sosyal Komite sorunların tartışıldığı bir forum niteliğindedir. Eğer toplantılarda belli konularda görüş birliğine varılırsa, bu durumlarda AB organları üzerinde baskı oluşturabilme potansiyeli yüksektir. Komitenin Topluluk Antlaşmasının 198. maddesinde belirtilen konularda zorunlu danışmanlık işlevi bulunmaktadır. Ayrıca Komisyon önerilerinin bir taslak halinde Komitenin görüşüne sunulması şartı bulunmaktadır. Ancak Komite kararları bağlayıcı değildir.⁴² Bu niteliği nedeniyle Komitenin etkinliği Komisyona göre oldukça sınırlıdır ve baskı grupları açısından Komisyon daha öncelikli bir konuma sahiptir.

Baskı grupları AB karar alma süreçlerinde yalnızca Komisyon ve Ekonomik ve Sosyal Komite düzeyinde faaliyet yürütmezler. Bu organlarda yoğunlaşmış olmalarına rağmen diğer AB organlarında da çeşitli etkinliklerde bulunurlar. Avrupa Parlamentosu, AB Bakanlar Konseyi ve Adalet Divanı baskı gruplarının yöneldikleri diğer önemli organları oluşturur. Şimdi bu organlardaki katılım ve faaliyet biçimlerini özetlemeye çalışalım.

Avrupa Parlamentosu (AP) gerçek anlamda yasama iktidarına sahip bir organ değildir. Uzun yıllar AP'nin etkinliği görüş bildirmekle sınırlı kalmış, bağlayıcı olamamıştır. Ancak zaman içinde "Ortak Karar Alma" ve "İşbirliği" prosedürü altında karar alma ile ilgili yetkileri genişletilmiştir. Özellikle Maastricht Antlaşmasından sonra AP konumunu biraz daha güçlendirmiştir. Parlamentonun en yetkili kıldığı alan Birlik bütçesi alanıdır. Birlik bütçesi Parlamento ve Konseyin işbirliği halinde geçerlilik kazanabilmektedir. Yine fon harcamaları konusunda Parlamento tarafından getirilen değişiklik önerileri Konsey tarafından nitelikli oy çokluğu ile reddedilmez ise kabul edilmektedir. Konsey tarafından hazırlanan bütçe AP tarafından nitelikli çoğunlukla veto edilebilir.

"Ortak Karar Alma" ve "İşbirliği" prosedürü altında AP'nin konumunun güçlendirilmesi, Parlamento üyelerini, baskı grupları açısından önemli bir kanal konumuna getirmiştir. Artık lobi yapmakta olan çıkar temsilcileri milletvekilleri ile görüşmelere daha çok zaman harcamaya başlamışlardır.⁴³ Parlamento-baskı grupları etkileşimi açısından en önemli kanallardan birini Parlamento içinde bulunan "inter-grup"lar oluşturmaktadır. Bu gruplar milletvekillerinden oluşur ve belli çıkar ve konuların Parlamentonun gündeminde kalmasına çaba harcarlar. Intergruplar, Parlamento dışı çeşitli gruplarla yakın ilişki içinde hareket ederler. Bu gruplar içinde Avrupa'da yaşamakta olan çeşitli azınlık grupların haklarını takip edenler olduğu gibi (Euro-Arab, Jewish Intergroup), çeşitli ekonomik ve tutumsal amaçlar doğrultusunda hareket eden gruplar da bulunmaktadır (Sendikalar Grubu, Hayvan Hakları Grubu gibi).⁴⁴

42 Mazey-Richardson, a.g.m., s.201.

43 Mazey-Richardson, a.g.jn., s.202-203.

44 Francis Jacobs-Richard Corbett, The European Parliament, Hong Kong: Longman, 1990, s. 155.

Baskı gruplarının ulaşmaya çalıştıkları bir diğer Birlik organı AB Bakanlar Konseyi'dir. Konsey üye ülke hükümetlerini biraraya getirir ve AB'nin en etkili karar alma organıdır. Konseyin konumu, Parlamento ve Komisyona göre oldukça güçlüdür. Neredeyse tüm öneriler, siyasal açıdan önemli düzenlemeler Bakanlar Konseyi'nin onayından geçer.⁴⁵ Konsey, Komisyondan, AP'den ve Ekonomik ve Sosyal Komiteden gelen öneriler doğrultusunda hareket eder, ancak küçük sınırlamalar dışında geniş bir hareket serbestiydi ne sahiptir ve AP ile ortak karar almak zorunda olduğu konular dışında tek başına karar verebilir. Komisyon tarafından hazırlanan taslakları yasalaştırma, AP önerilerini karara bağlama, dış ilişkileri şekillendirme ve uyum politikalarını yönlendirme bu organın görevleri arasındadır. Bakanlar Konseyi çalışmalarını pratikte üye ülkelerin temsilcileri ile bürokratlar arasındaki oldukça kapalı ilişkiler içinde yürütür. Konsey bürokrasisi çalışma alanlarına göre bölünmüş alt konseylerden oluşur. Bunların bir kısmı genel, bir kısmı teknik konularda uzmanlaşmışlardır. Ancak Konsey içinde en önemli bürokratik birim Daimi Temsilciler Komitesi (COREPER)'dir. Bu organ Konsey toplantılarının yürütülmesinden sorumludur ve iki alt birime ayrılmıştır. COREPER I daha çok teknik konularla ilgiliyken, COREPER II hassas ve tartışmalı siyasal konularla ilgili çalışmaları yürütür.⁴⁶ COREPER başkanları ülke temsilcisi düzeyinde atanmış bürokratlardır ve Konsey gündemine ulaşmada en önemli kanalları oluştururlar.⁴⁷ Özellikle ulusal düzeyde baskı grupları kendi ülkelerinden atanmış başkanlar yolu ile kararları etkileme yönünde çaba harcarlar ve burada ulusal etkileşim önemli rol oynar.

Baskı gruplarının yöneldiği bir diğer Birlik organı Avrupa Adalet Divanı'dır. Avrupa Adalet Divanı özellikle, çevreci, kadın ve tüketici hakları gibi konularda faaliyet yürüten tutumcu baskı grupları açısından önemli bir organdır. Mahkeme yorumları özellikle bu gruplar tarafından yakından takip edilir ve Mahkeme kararları çıkarlar doğrultusunda etkilenecek, diğer AB organları ve üye devlet hükümetleri üzerinde baskı oluşturulmaya çaba harcanır.⁴⁸ Bunun da ötesinde Adalet Divanı'nın Birlik kumrularının işlemlerine karşı açılan davaların görüldüğü mercii olması baskı gruplarının ilgisini çeken diğer bir özelliktir. Divana, Birlik organlarının işlemlerine karşı üye devletlerin yanı sıra, özel ve tüzelkişiler de dava açabilirler. Yine hizmet kusuru gerekçesiyle Divan düzeyinde tazminat davası açılabilir. Bu iki yetki Divanı stratejik bir organ konumuna getirir. Özellikle üye devletlerin uygulamaları Divan düzeyinde dava edilerek Mahkeme dengeleyici bir güç olarak sıklıkla kullanılabilir. Özellikle fon harcamaları ve teşvik

45 Nugent, a.g.e., s. 123.

46 Nugent, a.g.e., s. 130-131.

47 Mazey-Richardson, a.g.m., s.204.

48 Sonia R Mazey, "European Community Action on Behalf of Women: the Limits of Legis-lation", Journal of Common Market Studies, 27/1, s.63-84.

ödentilerinden kaynaklanan başvurular ekonomik gruplar açısından Birlik organları ve üye devlet uygulamalarını sınırlayıcı bir araç olarak kullanılmaktadır. Örneğin 1990 yılında Fransa hükümeti tarafından oniki milyar FF dolayında ödeneği kesilen Renault şirketi mahkeme yolu ile parayı hükümetinden geri alabilmiştir. Aynı şekilde British Aerospace şirketi de İngiliz hükümetini dava ederek benzer bir ödemenin yapılmasını sağlamıştır.⁴⁹ Görüldüğü gibi Mahkeme, yorumlama yetkisi yönüyle tutum grupları, işlem ve tazminat davaları yolu ile de ekonomik gruplar tarafından başvuru alan bir organ konumuna gelmiştir. Baskı grupları çıkarları aleyhine, Konsey ve Komisyon düzeyinde alınan kararlar ve gerçekleştirilen uygulamalar karşısında Divan yolunu kullanarak bu iki organın gücünü sınırlamak yönünde çaba harcamaktadırlar.

SONUÇ

Bir üst siyasal entegrasyon süreci olarak Avrupa Birliği, ulusal boyutta süregelen gruplar ile hükümet ve diğer karar alma organları etkileşimini yeni boyutlara taşımış görünmektedir. Üst oluşumun doğurduğu baskılar sonucunda kimi ülkelerde gruplar ulusal hükümete daha çok yakınlaşmakta, kimi ülkelerde ise ulusal sistemi by-pas ederek doğrudan üst kurumlara etkileşime girme yönünde yeni eğilimler geliştirmektedirler. Öncelikle Eurogrup adı verilen yatay ve dikey uluslararası baskı gruplarının yasal bir zeminde gelişme göstermesi dikkat çekicidir. Eurogrup'lar sektörel düzeyde çıkar bileşimlerini, ulusal çıkarların üstünde bir düzeyde şekillendirmekte ve AB organları tarafından muhatap alınan örgütler olarak öne çıkmaktadırlar. Bu durum onları Avrupa Birliği oluşumunu bir Avrupa Devleti idealine bağlamak isteyen yaklaşımların ve politikaların başlıca öznesi konumuna getirmektedir. Eurogrup'lar genellikle AB karar alma mekanizmasının arka mutfağı konumundaki Komisyon'da etkili olan gruplardır. AB tarafından resmen tanınmış olmaları ve üye bileşimlerinin ulusüstü bir profile sahip olması onların etkili konumlarında belirleyici rol oynar. Gerek Komiserler, gerekse alt komitelerdeki "A" sınıf bürokratlar bu gruplarla etkileşim içinde çalışmaya önem verirler. Yine grup çıkarlarının AB tarafından resmen tanındığı bir organ olan Ekonomik ve Sosyal Komite'de Eurogrup'lar etkin rol oynamaktadırlar.

AB oluşumu süreci ile ilgili hemen her yorum bu oluşumda üye ülkelerin yürütme organlarının etkili rolüne vurgu yapmaktadır. Konumuz açısından yürütme birimlerinin belirleyici olmalarının en açık yansıması ise AB organları düzeyinde faaliyet yürüten ulusal federasyonlardır. Bu gruplar, Eurogrupların aksine, ülkelerindeki sektörel çıkarları temsil ederler ve AB politikalarını bu doğrultuda etkilemeye çaba harcarlar. Ulusal federasyonların üye devlet hükümetleri ve AB düzeyindeki

49 Mazey-Richardson, a.,g.m., s.205.

kendi ülkelerinden gelen bürokratlarla yakın etkileşimleri bulunmaktadır. Ulusal federasyonlar, üye devletlerin AB düzeyindeki temsilcileri, ulusal bürokratlar ve uzmanlar ile yüz yüze ilişkiler geliştirmek yolu ile kararları etkilemeye daha çok önem verirler. Bunun en önemli nedeni savunucusu oldukları sektörel çıkarlar ile bağlı bulundukları ulusal çıkarlar arasında yakın bağlar bulunmasıdır. Bu nedenle onlar ulusal hükümetlere yakın hareket etmeye, Birlik kararlarını ulusal-sektörel çıkarlar doğrultusunda etkilemeye çaba harcarlar. Üye ülkelerin bakanları, üye ülkelere atanan komiserler, aynı ülkeden olan üst düzey AB bürokratları, özellikle AB Bakanlar Konseyi bürokratları ve COREPER başkanları ile yakın ilişkiler geliştirme bu gruplar için öncelikli faaliyet alanını oluşturmaktadır.

Üçüncü tip baskı grupları ise üye devletlerin dışından gelip AB içinde faaliyet yürüten şirketlerin çıkarlarının temsil edildiği yabancı baskı gruplarıdır. Bunlar da bağlı bulundukları ülkeye göre şemsiye tipinde örgütlendikleri gibi, firma bazında açılmış temsilciliklerle de faaliyet yürütebilmektedirler. Yabancı baskı gruplarının başlıca amacı AB politikalarının kendilerinin Avrupa'daki faaliyetlerine zararlı sonuçlar doğurmamasını sağlamaya yöneliktir. Bu grupların en güçlü silahı Avrupa düzeyinde gerçekleştirdikleri yatırımların sahip olduğu istihdam potansiyelidir. Yabancı gruplar çıkar olarak hem Eurogruplar, hem de ulusal federasyonlar ile çekişme içindedirler ve onların bu konumları yer yer birlik dışı ülkeleri, karar alma süreçlerini kendi firmalarının çıkarları doğrultusunda etkileme yönünde çaba harcamaya yöneltmektedir. Özellikle ABD'li ve Japon firmalar çok yönlü baskı oluşturabilme potansiyeline sahip, yabancı baskı grupları olarak öne çıkmaktadırlar.

AB baskı grubu sisteminde dikkatimizi çeken bir diğer nokta karar alma süreçlerinde ekonomik grupların, tutum gruplarına göre oldukça güçlü bir konuma sahip olmalarıdır. Tarımsal-ticari ve sanayi gruplarının Eurogrup'lar içindeki oranı %95'i bulmaktadır. Bu durum tutum gruplarını Konsey ve Komisyonun kararlarını diğer AB organlarını kullanmak yolu ile sınırlama eğilimine yönlendirmiştir. Tutum grupları için Parlamento içinde, komisyonlar düzeyinde çalışma, Intergrup oluşturarak Parlamento kararlarını etkileme başlıca baskı grubu faaliyetleridir. Yine Adalet Divanı'nın yorum yetkisi, işlem ve tazminat davalarının kesin karara bağlandığı organ olması nedeniyle tutum grupları Mahkemeyi dengeleyici bir güç olarak kullanmaya çaba harcamaktadırlar. Bu nedenle tutum grupları Parlamento ve Mahkemenin yetkilerinin artırılmasını destekleyen grupların başında gelmektedirler. AB organlarının giderek asli fonksiyonlarına kavuşması, daha açık bir ifade ile yargısal ve yasamaya ilişkin organların gerçek anlamda dengeleyici bir güç olarak öne çıkması ve buna bağlı olarak üye hükümetlerin etkinliğinin karar alma süreçlerinde sınırlanması, gelecekte baskı gruplarının görünümünde bazı değişimleri doğurabilecektir. Bu süreç bir yandan öteki AB organlarının karar alma süreçlerindeki etkinliğini artıracak diğer yandan tutum gruplarının aleyhine olan bu güncü durumun dengelenmesine hizmet edecektir.

Son olarak baskı grupları hareketliliği AB sürecinde yeni bir kamusal alanın oluşmasında rol oynayan temel dinamik olarak karşımıza çıkmaktadır. Olayın bu yönüne J. Habermas gibi sosyal bilimciler dikkat çekmektedirler. Buradan hareketle baskı grupları etkinliklerine katılımın özellikle göçmen Türk işçileri, dış pazarlarda rekabet etmekte olan ekonomik gruplar ve ulusal tutum grupları açısından da önemli olduğunu belirtmemiz gerekmektedir. TÜSİAD'ın UNICE'ye üye olması Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin Brüksel'de büro açması önemli gelişmeler olarak değerlendirilebilir. Ancak bu girişimler oldukça yetersizdir. Ulusal federasyonlar düzeyinde örgütlenerek veya Eurogruplar içinde ulusal-sektörel çıkarların savunulması, özellikle göçmen işçilerimizin karşılaştığı sorunlarda ve serbest dolaşım hakkının elde edilmesi noktasında AP düzeyinde Intergrup oluşturma ve kulis yapma faaliyetlerine ağırlık verilmesi Türkiye-AB ilişkileri açısından önemli açılımlar sağlayabilecek etkinlikler olarak ele alınıp değerlendirilmelidir.

SAYIŞTAY KARARLARI IŞIĞINDA ETKİNLİK VE MEVZUATA UYGUNLUK ALANINDA SORUMLULUK ANLAYIŞI

Atilla İNAN*

I. GİRİŞ

Muhasebe-i Umumiye Kanununun bazı maddelerini değiştirip bazı maddelerini kaldıran 24sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin en önemli hükümleri kamu gideri yapılmasına katılanların sorumluluğu ile ilgili olanlarıdır. Araştırmamızda 24 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin sorumlulukla ilgili hükümleri, bu konuda verilen Sayıştay Genel Kurul Kararı Temyiz Kurulu Kararları ışığı altında incelenecektir.

Değişiklikleri yeterince inceleyebilmek için; genel olarak kamu görevlilerinin Devlete karşı mali sorumluluklarından ve kamu gideri yapılmasına katılanların değişiklikten önceki sorumluluk biçimlerinden söz etmek yararı görülmüştür.

Bilindiği gibi kamu görevlilerinin devlete verdikleri zararlar, doğrudan veya dolaylı olabilir. Ancak incelememiz kamu görevlilerinin devlete doğrudan verdikleri zararlarla sınırlı tutulmuştur. Kamu görevlilerinin devlete verdikleri zararlar ceza sorumluluğunu, siyasal sorumluluğu ve mali sorumluluğu gerektiren konularda olabilir. Yazımızda siyasal sorumluluğu ve ceza sorumluluğunu gerektiren alan konu dışında bırakılarak, sadece mali sorumlulukla ilgili alan incelenmiştir.

Hukuk normlarına uyul mamasından doğan mali sorumluluğa hukuksal sorumluluk denir. ¹ İncelememizde, aksi belirtilmedikçe “sorumluluk” terimini hukuksal sorumluluk yerine kullanacağız.

II. GENEL OLARAK KAMU GÖREVLİLERİNİN DEVLETE KARŞI SORUMLULUĞU

Memurun devlete karşı sorumluluğu, memurun statüsüne, yani idare ile ilişkisine bağlıdır. Bir başka deyişle, idare ile ilişkisi özel hukukça düzenlenen persone-

* Sayıştay Uzman Denetçisi.

1 Andreas B. Schwartz, Borçlar Hukuku Dersleri, C. 1., İstanbul, Kardeşler Matbaası, 1948. s. 75-78.

lin yönetime karşı sorumluluğu özel hukuk kurallarına göre saptanır. Buna karşılık statüsü idare hukukunca düzenlenen görevlilerin yönetime karşı sorumluluğu da idare hukuku kurallarına göre saptanacaktır.² Ancak, statüsü kamu hukukuna tabi personelin sorumluluğu özel hukuk kurallarına tabi tutulabilmektedir. Bu nedenle çeşitli ülkeler arasında, memurların sorumlulukları açısından sistem farklılıkları doğmuştur. Bu sistem farklılığı genellikle iki biçimde kendisini göstermektedir. Kimi ülkelerde memurların sorumlulukları idare hukuku kurallarına, kimi ülkelerde de özel hukuk hükümlerine göre saptanmaktadır.³

Memurun, devlete karşı idare hukuku esaslarına göre sorumlu olduğu sistemde, yönetim, sorumluluğu saptamakta ve izlemekte mutlak yetkiye maliktir. Yani yönetim, doğrudan doğruya uğranılan devlet zararını ilgili memurdan kamu gücünü kullanarak alabilir. Fransa’da uygulama alanı bulan bu sistemin kaynağı Fransız Danıştayının içtihatlarıdır. Fransız Danıştay 28 Temmuz 1951 günlü tanınmış “Lauralle” kararıyla devlet memurlarının, görevleri sırasında yönetime vermiş oldukları zararlardan dolayı, yönetime karşı re’sen ve doğrudan doğruya sorumlu olduklarını kabul etmiştir.⁴

Memurun devlete verdiği zararlardan özel hukuk esaslarına göre sorumlu tutulduğu sistemde, yönetim kamu gücünü kullanarak uğradığı zararı geri alamaz. Devlet uğradığı zararı herhangi bir özel hukuk tüzelkişisi gibi özel hukuk hükümlerine dayanarak alabilir. Bu sistemde, yönetim uğradığı zararı rızasıyla alamazsa, memur aleyhine adli yargı organlarına başvurmaktadır. Bu tür uygulama devlet memurları için bir güvence sayılmak tadılı⁵ Uzun yıllar (12.5.1982 gün ve 2670 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesine kadar) yurduumuzda kamu görevlilerinin sorumluluğunu saptamada “özel hukuk hükümlerinin uygulanmasını öngören sistem” geçerli olmuştur.⁶ Bu sistem ilkin içtihatlarla yerleşmiş, daha sonra yasa hükmü haline gelmiştir. Danıştay’ın bu konudaki kararı 7.4.1939 gün ve 39/207 sayılı İçtihadı Birleştirme Kararıdır.⁷ Bu karar ile yönetimin, herhangi bir alacağından dolayı, memurun iznini almaksızın aylığından kesinti yapmaya yetkisi olmadığı gibi, başka bir alacağı ile memurun aylığı arasında takas da yapamayacağı düzenlenmiştir.

Danıştay’ın 14.6.1975 gün ve E. 1968/8, K. 1973/14 sayılı İçtihadı Birleştirme Kararıyla, idarenin hatalı terfi veya intibak işlemine dayanarak ödediği meblağı bir mahkeme kararına lüzum olmadan geri alabileceği düzenlenmiş ise de, bu karar ida-

2 S.S. Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, 3.b, C. 2, İstanbul, İsmail Akın Matbaası, T.Y.,s. 1204.

3 Tahsin Bekir Balta, İdare Hukukunun Genel Esasları (Çoğaltma), Ankara, 1965, s. 466.

4 S.S. Onar, a.g.e., s. 1209.

5 Cahit Tutum, Türkiye’de Memur Güvenliği, TODAİE Yayını, Ankara, 1972, s. 52.

6 T.B. Balta, a.g.e., s. 466.

7 Danıştay Kararları Dergisi, Sayı: 25, 1944, s. 25.

ri işlemin geri alınması ve hatalı terfi ve intibak işlemleriyle sınırlıdır.⁸

Bu İttihadı Birleştirme Kararı, hatalı terfi ve intibak işlemlerinin çok büyük miktarlara ulaştığı bir zamanda verilmiştir. Bu nedenle o zamanki geçici ve zorlayıcı koşulların böyle bir karar alınmasına neden olduğu düşünülmektedir.

Kamu görevlilerinin devlete karşı sorumluluğu konusunda içtihadlarla yerleşen sistem, zamanla bir yasa kuralı haline gelmiştir. Devlet Memurları Kanunu'nun değişiklikten önceki 12. maddesindeki hüküm, devlet memurlarının hukuki sorumluluğu konusunda özel hukuk hükümlerinin uygulanacağını göstermekteydi.

12.5.1982 tarih ve 2670 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Kaldırılması ve Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun, devlet memurlarının devlete karşı sorumluluğu konusunda yeni bir anlayış getirmiştir. Bu yeni anlayışa göre, belirli bir miktara kadar, devlete verilen zararların doğrudan doğruya yönetim tarafından tahsil edilmesi gerekmektedir. Devlet Memurları Kanunundaki bu değişiklikten sonra, yurdumuzda memurların devlete verdikleri zararın tahsili konusunda karma sistemin uygulandığı söylenebilir. Bir başka deyişle, belirli bir miktara kadar olan devlete verilen zararların tahsili konusunda, "idare hukuku kurallarının uygulandığı" sistem geçerli olacaktır.⁹

III. ETKİNLİK DENETİMİ İLE İLGİLİ ALANDA SORUMLULUK

A) Etkinlik Denetiminin Getiriliş Nedeni

Kamu gideri yapılırken, amaçların değil de biçimin ön planda tutulması; özellikle mali yıl sonunda ödeneklerin bütünüyle kullanılmaya çalışılması, kamu yönetiminin bir mirasyedi kimliğine bürünmesine neden olmuştur. Yönetimin bu tutumu karşısında; kalkınma planı ile yıllık programın uygulanmasında ortaya çıkan darboğazları gidermek, ekonominin iç ve dış dengesini gözetmek, dış kaynaklara bağımlılığı azaltmak, yatırımları hızlandırmak, kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği sağlamak ve tutumluluğu özendirerek savurganlığı önleyici önlemler almak kaçınılmaz bir duruma gelmiştir. Bu amaçla 26.9.1978 tarih ve 2171 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak 24 sayılı Kanun Hükmünde Kararname yürürlüğe sokulmuştur.

24 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede konumuzla ilgili değişiklikler, Muhasebe-i Umumiye Kanununun 22. maddesinde ek ve değişiklikler yapılmak suretiyle olmuştur. Bu değişiklikten sonra, mevzuata uygunluk denetimi yanında, etkinlik denetimi denilen yeni bir alan hukuki sonuçlar doğuracak biçimde düzenlenmiştir. Bir

8 Bkz. 14.6.1974 gün ve 14915 sayılı Resmi Gazete.

9 Atilla İnan, "Etkinlik ve Mevzuata Uygunluk Denetiminden Sorumluluk Konusunda Son Gelişmeler", Mali Hukuk, Yıl 14, sayı 77, s. 6.

başka deyişle, kamu giderlerini kullanmaya yetkili olanlar kamu giderlerinin yapılmasından dolayı mevzuata uygunluk yanında, ödenekleri verimli ve tutumlu olarak kullanmaktan da sorumlu olacaklardır.

24 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, sorumluluk düzeninde yaptığı yenilik ve değişikliklerde ağırlığı daha çok etkinlik denetimi ve hukuki sonuçlarına vererek düzenlenmiştir. Bu nedenle, Muhasebe-i Umumiye Kanununun 22. maddesine konulan hükümlerin dört bendi (A. B. C. D. bentleri) etkinlik denetimiyle ilgili olduğu halde, sadece bir bendi (E bendi) mevzuata uygunluk denetimiyle ilgili bulunmaktadır.

B) Sayıştay'ın Etkinlik Denetimi ile İlgili Alanda Hüküm Verip Veremeyeceği

Etkinlik denetimini, bütçe ödeneklerinin verimli ve tutumlu olarak kullanılmasını sağlamak amacıyla yapılan denetim olarak tanımlayabiliriz. Yasada yapılan ayrıma göre etkinlik denetimini;

- a) Ödeneklerin zamanında ve yerinde kullanılmasının denetimi,
- b) Giderin gerçek gereksinme karşılığı olmasının denetimi,
- c) Bir mal veya hizmetin en uygun bedelde ve en uygun nitelikte olmasının denetimi biçimlerinde sınıflandırabiliriz.

24 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede etkinlik denetiminin Sayıştay'ca yapılıp yapılamayacağı açıkça belirtilmediği için, Sayıştay'ın etkinlik denetimini yapıp yapamayacağı duruksamalara neden olmuştur. Ancak bu duraksama Sayıştay Genel Kurul Kararıyla çözümlenip, Sayıştay'ın etkinlik denetimi alanında da yetkili olduğu açıklığa kavuşturulmuştur.¹⁰ Yeni Anayasa tasarısında, Sayıştay'ın etkinlik denetimi yapabileceğine ilişkin hükmün, yeni Anayasaya konulmaması, Sayıştay'ın etkinlik denetimi yapamayacağı biçiminde yorumlanamaz. Çünkü Sayıştay bu yetkisini bir yasadan almaktadır. Etkinlik denetimine esas olan yasa ile ne yürürlükten kaldırılmış, ne de Anayasaya aykırılığı hüküm altına alınmıştır.

C) Yeni Sorumluluk Halleri

Bütçe ödeneklerinin etkin ve verimli kullanılması diye tanımlayabileceğimiz etkinlik denetiminin ve bu tür denetimden doğan sorumluluğun hangi hallerde söz konusu olduğu yasada sayılmıştır. Kanımızca bu sorumluluk halleri sınırlayıcı bir biçimde sayılmış olup, yorumlarla genişletilemez. Yasada sayılan bu sorumluluk halleri aşağıda belirtilmiştir.

10 .21.5.1981 ve 25.5.1981 tarih ve 1981/7 Esas ve 4122/1 ve 4123/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararları.

Bunlar;

- 1- Ödeneklerin zamanında ve yerinde kullanamamasından doğan sorumluluk.
- 2- Giderin gerçek gereksinme karşılığı kullanılmamasından doğan sorumluluk,
- 3- Belli nitelikteki mal veya hizmetin en uygun bedelle elde edilmemesinden veya belli bir bedelle amaca uygun nitelikte en fazla mal veya hizmet sağlanamamasından doğan sorumluluk durumlarıdır.

acı) Ödeneklerin Zamanında ve Yerinde Kullanıl mamasından Doğan Sorumluluk:

Bu sorumluluk türü ödeneklerin zamanında kullanılmamasından doğan devlet zararının, başka bir deyişle bir giderin süresinden önce, ya da gecikmeli olarak yapılmasından doğan devlet zararının önüne geçmeye yöneliktir.¹¹

Ödeneklerin yerinde kullanılmamasından bir sorumluluğun doğması için, ödeneklerin gereksinimi en iyi karşılayacak biçimde kullanılması, önceden saptanmış amaç ve yer dışında kullanılmaması gerekir. Ödenekler ilkin bir kamu gideri karşılığı olmalı, ayrıca plan ve programlarla saptanmış amaç ve alanlarda kullanılmalıdır. Yasada bulunan “yerinde kullanmak” deyiimi çok geniş anlamalı olup, o hizmetin yapılabilmesi için en uygun olan seçimin yapılması gerekliliğini içerir. Hatta “yerinde kullanma” deyiimi ödeneklerin gerçek gereksinme karşılığı olup olmadığının değerlendirilmesini kapsayacak kadar geniş anlamlıdır. Ancak belirtilen bu durum, 24 sayılı Kanun Hükmünde Karamamede özel bir hükümle düzenlenmiştir.

Ödeneklerin zamanında ve yerinde kullanılmaması nedeniyle doğan devlet zararından tahakkuk memurları sorumludurlar. Amiri İtalar böyle bir durumda gözetim ile yükümlüdürler. Gözetim yükümlülüğünü yerine getirmeyen ikinci derece ita amirlerinin birer aylıkları kesilir.

Tahakkuk memuru iken ikinci derece ita amirliği yetkisi verilenler de tahakkuk memurları gibi sorumludurlar.

bb) Giderin Gerçek Gereksinme Karşılığı Olmamasından Doğan Sorumluluk:

Bir kamu gideri yapılırken, o kamu gideri için gerekli olan mal veya hizmete, ilgili kurumun o anda veya yakın bir gelecekte ihtiyacı bulunmalıdır. Hiçbir ihtiyaç olmadığı halde veya ihtiyaçtan fazla mal ve hizmet sağlayarak kamu gideri yapılması sorumluluğu gerektirir. Kamu kurumlarında gerçek gereksinme olmadığı halde mal ve hizmet alınmasına neden olan veya tahakkuk memurları, ortaya çıkan devlet zararından sorumludurlar. Tahakkuk memurlarının bu sorumluluğuna giderin yapıl-

11 Şinasi Büyüklü, Mehmet Kamiloğlu, Genel Muhasebe Kanunu Açıklaması Eki, Ankara, Doğuş Matbaacılık ve Ticaret Ltd. 1979, s. 3.

masına gerek gösteren görevlilerde katılırlar.

Gerçek gereksinme olmadığı halde, kamu gideri yapılması halinde, ita amirleri de gözetimle yükümlüdürler. Tahakkuk memuru iken kendisine ikinci derece ita amirliği verilenler de tahakkuk memurları gibi sorumlu olurlar.

cc) Belli Nitelikteki Mal veya Hizmetin En Uygun Bedelle Elde Edilmemesinden veya Belli Bir Bedelle Amaca Uygun Nitelikte En Fazla Mal veya Hizmet Sağlanmamasından Doğan Sorumluluk:

Kamu kumrularının, gerek daha ucuz gerek daha kaliteli mal ve hizmet alanları yapmalarını sağlamak için, Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 22. maddesinin (B) fıkrasının (b) bendi getirilmiştir.

Yasa hükmünde yer alan "... ilgili usul hükümleri çerçevesinde..." ibaresiyle, usul hükümlerine uyulmuş olması bir ön şart olarak sayılmış; usul hükümlerine uyulmasına rağmen, bundan sonraki aşamada, bir mal veya hizmetin alınmasında görevli olanlar, belli nitelikteki mal veya hizmetin en uygun bedelle elde edilmemesinden, belli bir bedelle amaca uygun nitelikte en fazla mal veya hizmet sağlanmamasından sorumlu tutularak usulün seçilmesinden sonra, görevlilerin tedbirli davranmaları amaçlanmıştır.¹² Bu nedenle mal ve hizmet alanlarında "usul seçimi" sorumluluk konusu olmaz. Ancak hangi usul uygulanırsa uygulansın, kanıtlandığı takdirde, bir mal veya hizmeti pahalıya almak veya daha kötü kalitede almaktan doğan devlet zararı sorumluluğu gerektirecektir.

Belirli nitelikteki bir mal veya hizmeti daha pahalıya almak veya belirli fiyattaki mal veya hizmeti daha düşük kalitede almaktan doğan devlet zararı nedeniyle bir mal veya hizmetin alınmasında görevli olanlar sorumludur. "Bir mal veya hizmetin alınmasında görevli olanlar" ifadesini tahakkuk memurları ve ita amirlerini kapsayacak biçimde geniş tutmamalıdır. Ancak bu ifade içine emanet ve satınalma komisyonu üyelerinin ve muayene komisyonu üyelerinin girdiğinden kuşku olmamalıdır.¹³ Tahakkuk memuru ve ita amirleri, satınalma komisyonu veya muayene komisyonlarında görev aldıklarında sorumlu olurlar. Yasa hükmünde "Bir mal veya hizmetin alınmasında görevli olanlar doğrudan doğruya sorumludurlar" denildiği için, uygun fiyatla ve uygun nitelikte mal veya hizmet alınmamasından dolayı ita amirlerinin gözetim yükümlülüğü bulunmamak gerekir.

IV. MEVZUATA UYGUNLUK DENETİMİ ALANINDA GETİRİLEN YENİLİKLER

Sayıştay' a bir yandan etkinlik denetimi alanında, yukarıda belirtilen yeni gö-

12 a.g. Sayıştay Genel Kurul Kararı.

13 Bkz. Fikri Uçak, "1050 Sayılı Yasanın KHK/24 ile Değiştirilen Maddelerinin Açıklanması", Muhasebat Kontrolörleri Dergisi, C. 2. Sayı: 6, s. 19.

revler verilmişken; diğer yandan Sayıştay'ın eskiden beri yapmakta olduğu mevzuata uygunluk denetimi alanında da bazı yenilikler getirilmiştir. Bu yenilikleri getiren madde hükmünde aynen “adı ne olursa olsun, bir komisyon veya kurul gibi organ ya da uzman bir görevli tarafından düzenlenen keşif, hakediş, tutanak, rapor, karar ve benzeri belgelere dayanılarak yapılan ödemelerde Sayıştay'ca saptanacak sorumluluğa, tahakkuk memuru ve saymanla birlikte, sözkonusu belgeleri düzenleyen ve onaylayan kişiler de katılır” denilmektedir.¹⁴

Yasada; keşif, hakediş, tutanak, rapor, karar ve benzeri belgelerden söz edildiğinden, “benzeri belgeler” saptayabilmek için yasada sayılan belge çeşitlerinin genel niteliklerini ortaya koymak gerekir. Yasada sayılan belgelerin genel niteliği, bir ödemeye esas olmak üzere belirli bir durumu saptamaları ve değiştirmeleridir. Belirtilen nitelikleri taşıdığı için aylık ve ücret bordroları “benzeri belgeler” arasında kabul edilmektedir.¹⁵

Yasada sayılan keşif, hakediş, tutanak, rapor gibi belgeler, söz konusu hükmün yapma, kurma ve onarma işlerine münhasır olduğu kanaatini uyandırmakta ise de, böyle değildir. Bir başka deyişle madde hükmü, her türlü kamu giderleriyle ilgili belgeleri kapsamına almaktadır.¹⁶

Yasaya göre, keşif, hakediş gibi belgeleri düzenleyen ve onaylayanlar sorumlu olurlar. Onaylayan kişinin ita amiri olması halinde, ita amirleri de onaylayan kişi sıfatıyla doğrudan doğruya sorumlu bulunmaktadır. Maaş bordrolarını düzenleyen maaş mutemetleri de belgeleri düzenleyen kimseler arasında sayılarak sorumlu tutulmaktadır.¹⁷ Ancak giderin ödenmesi aşamasında, ita amirlerinin verile emrini imzalayıp saymana ödeme izni verme işlemi Sayıştay Genel Kurulu'nca, yasada belirtilen anlamda bir onaylama kabul edilmemiştir.

Belgeleri düzenleyen ve onaylayanlar temel ilke olarak sayman ve tahakkuk memurlarıyla birlikte ve zincirleme sorumludurlar. Ancak istisnaen somut olayın özelliği gözönünde tutularak belgeyi düzenleyen ve onaylayanların yalnız başlarına sorumlu tutulmalarına Sayıştayca karar verilebilir.¹⁸

A) Amiri İtaların Sorumluluğu

Belediye başkanları, bulundukları yer belediyesinin ita amiridirler. 24 Eylül 1990 tarih ve 20645 sayılı R.G. de yayımlanan Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü'nün 39 uncu maddesi uyarınca ita amirinin Genel Muhasebe Kanununa pa-

14 Atilla İnan, “Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı”, s. 46.

15 a.g. Sayıştay Genel Kurul Kararı.

16 a.g. Sayıştay Genel Kurul Kararı.

17 a.g. Sayıştay Genel Kurul Kararı.

18 a.g. Sayıştay Genel Kurul Kararı.

ralet olarak bir tanımı yapılmıştır. Bu tanıma göre; belediye hizmetlerine ilişkin giderlerin geçici ya da kesin ödenmesi hakkında saymanlara yazılı emir ve izin verenlere ita amiri denir. Belediye ita amiri belediye başkanının 1580 sayılı Belediye Kanununun 126. maddesine göre yetki verdiği bir başka görevli de olabilir.

İta amirleri kural olarak Sayıştay'a karşı sorumlu değildirler. Sorumlu tutulmaları ancak sorumluluğu üstlenmeleri halinde mümkündür. Sorumluluğun üstlenilmesi konumuzun kapsamı dışındadır. Belediye Başkanının verile emri üzerindeki imzası Sayıştay'a karşı sorumluluğunu gerektirmez. Ancak ödemeye esas olan keşif, hakediş, tutanak gibi bir belgeyi amiri itanın onaylaması veya düzenlemesi mümkündür. Bu takdirde belediye başkanının sorumlu olup olmadığı tartışabilir. Böylesi bir görev bir ita görevi değildir. Diğer yandan bu tür görevler yasada açıkça sorumluluğa bağlandığından ita amirlerinin, düzenleyen veya onaylayan olarak sorumlu tutulmaları gerekir.¹⁹ Nitekim Sayıştay Temyiz Kurulu benzeri durumlarda sorumluluk kararları vermektedir (17.3.1987 gün ve 20489 sayılı Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı). Belediye başkanları sözkonusu kararları düzenleme ve onaylama dışında inceleyen bir görevli olarak da imzalayabilirler. Böylesi bir durumda Sayıştay'ca sorumluluğa karar verilmemektedir.²⁰ Ancak imzalama yetkisinin incelemeden kaynaklandığının harcama belgesinde açıkça gösterilmesi şarttır. Konuya ilişkin olarak Sayıştay Temyiz Kurulunun 24.3.1987 ve 20502 tutanak sayılı kararı bulunmaktadır.

Belediyelerde olduğu gibi diğer genel ve katma bütçeli kuruluşların amiri itaları da ödemeye esas olan keşif, hakediş, tutanak gibi belgeleri onayladıklarında Sayıştay yargılamasında sorumluluğa katılırlar.

B) İncelemeye Yetkili Görevlilerin Sorumluluğu

Keşif, hakediş, tutanak, rapor, karar gibi belgeleri incelemekle görevlendirilen memurlar vardır. Bu durum özellikle hakedişlerde açık olarak görülür. Yukarıda değindiğimiz yasa hükmü kapsamında sadece düzenleyen ve onaylayanların sorumluluğundan söz edildiği için inceleyenler sorumlu tutulamaz.²¹ Sorumluluk temel hak ve özgürlüklerle ilgili bir konu olduğu için ancak yasalarla düzenlenir ve belirlenir. Bu nedenle sorumluluğa ilişkin hükümleri kıyas yoluyla genişletmek mümkün değildir. Ancak inceleme sırasında, incelemekle görevli personel herhangi bir düzeltme yapmış, ödeme bu düzeltmeye göre yapılmışsa durum farklıdır. Böyle bir durum-

19 Hasan Fehmi Kavuş, "1050 Sayılı Kanunun 22/E Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Sayıştay Genel Kurul ve Temyiz Kurulu Kararları", Mali Hukuk Dergisi, Yıl 1988, Sayı 16, s. 16.

20 Hüseyin Gürhan, "Kamu Yapım İşlerinde Sayıştaya Karşı Sorumluluk", Mali Hukuk Dergisi, Yıl 1990, Sayı 29, s. 18.

21 Sayıştay Temyiz Kurulunun 24.3.1987 Gün ve 20502 Tutanak sayılı Kararı.

da düzenleme niteliği ağır bastığı için, düzeltme yapan görevlinin sorumluluğuna hükümlenmesi gerekir.

Sonradan bir başka yetkilinin düzeltme yapması halinde daha önceki düzenlemeyi yapan kamu görevlisi düzenleyen olarak sorumlu tutulamaz. Buna ilişkin olarak Sayıştay Temyiz Kurulunun 1.5.1987 gün ve 20578 sayılı kararı bulunmaktadır.

Bazı harcama belgelerinin onanmasını, Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü'nün 13 üncü maddesinde düzenlenen^ bütçenin onanması ile karıştırmamak gerekir.

C) Düzenleyenlerin Sorumluluğu

Yasada keşif, hakediş, tutanak, rapor, karar ve benzeri belgelere dayanılarak yapılan ödemelerde söz konusu belgeleri düzenleyenlerin tahakkuk memuru ve saymanla birlikte sorumlu olacakları açıkça belirtilmiştir. Bu açıdan bir sorun bulunmamaktadır. Ancak bazı konularda eski alışkanlıklar devam ettirilmekte, örneğin harcırah beyannamesini düzenleyenler Sayıştay denetiminde ve yargılanmasında sorumlu tutulmamaktadır. Kanımızca harcırah beyannamesini dolduran hak sahibi kişi yasanın açık hükmü karşısında harcırah beyannamesindeki yersiz ödemeye esas olan bilgiler nedeniyle sayman ve tahakkuk memuruyla birlikte sorumlu olmalıdır.

D) Emanet Komisyonlarının Sorumluluğu

Araya bir müteahhit girmeksizin, idarenin kendi imkânlarıyla veya nevi itibarıyla kısımlara ayırarak taşeronlara vermek suretiyle, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 81 inci maddesinde sayılan işlerin yaptırılmasına emanet usulü denir. Emanet işleri 6.7.1984 gün ve 18540 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Emanet İşlere Ait Uygulama Yönetmeliği"ne göre yerine getirilir. Bu yönetmeliğe göre kurulan Emanet Komisyonlarının Genel Muhasebe Kanununun 22 nci maddesinin (E) bendine göre Sayıştay'ca sorumlu tutulmayacağına karar verilmiştir.²²

Emanet Komisyonu Başkan ve üyelerinin mevcut mevzuat karşısında Sayıştay'ca tespit olunacak sorumluluğa salt bu ünvanları dolay isiyile dahil edilmesi mümkün olmadığı gibi konu ile ilgili 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 24 sayılı KHK ile değişik 22 nci maddesinin (E) bendinde "Adı ne olursa olsun bir komisyon veya kurul gibi bir organ ya da uzman bir görevli tarafından düzenlenen keşif, hakediş, tutanak, rapor, karar ve benzeri belgelere dayanılarak yapılan ödemelerde Sayıştay'ca saptanacak sorumluluğa, tahakkuk memuru ve saymanla birlikte, söz konusu belgeleri düzenleyen ve onaylayan kişiler de katılır" denilmek suretiyle sorumluluğun ödemeye esas belgeyi düzenleyen ve onaylayan kişilere yöneltil

22 Sayıştay Temyiz Kurulunun 15.1.1988 gün ve 20982 sayılı Kararı.

mesi öngörülmüştür. Bir başka deyişle emanet komisyonu üyeleri söz konusu belgeleri “düzenleyen” veya “onaylayan” durumunda olmadıkları için Sayıştay’a karşı sorumlu tutulamazlar.

Emanet komisyonu üyeleri yasada sayılan harcamaya esas olan belgeleri düzenleyen veya onaylayan olarak sorumlu tutulmamaları ile onların, emanet komisyonu olarak bir mal veya hizmetin alınmasından sorumluluğunu ayırmak gerekir. Eğer emanet komisyonu, belli nitelikteki mal veya hizmeti uygun bedelle almayıp, daha pahalıya alınmasına neden olmuşsa yukarıda etkinlik denetimi başlığı altında anlatıldığı gibi sorumluluğu vardır.

E) Bütçeye Gelir Kaydedilen Paraların İade Edilirken İnceleme Raporu Hazırlayan Maliye Bakanlığı Denetim Elemanlarının Sorumluluğu

Nakden veya mahsuben tahsil edilerek bütçeye gelir kaydedilen paralar, fazla veya yetersiz tahsil edilmeleri nedeniyle ilgililerine iade edilirken aranacak belgelerin neler olduğu, Devlet Harcamaları Yönetmeliğinin 52 nci maddesinde düzenlenmiştir.

Söz konusu yönetmeliğe göre iade ister Gelir veya Kurumlar Vergisine ait olsun ister Katma Değer Vergisi Kanununa dayansın, ödeme yapılırken Gelirler Genel Müdürlüğüne belirlenen miktarı aşan iadelerde konunun ayrıca bir inceleme raporuna dayanması gerekmektedir. İnceleme raporunun, Maliye Bakanlığınca belirlenen esaslar içerisinde, Maliye Müfettişi, Hesap Uzmanı, Gelirler Kontrolörü veya Vergi Denetmeni tarafından incelenmesi zorunlu bulunmaktadır. İşte bir inceleme raporuna dayanılarak yapılan iadelerde vergi inceleme elemanları sorumlu tutulacak mıdır?

Konu Sayıştay Temyiz Kurulu’na görüşülmüş 31.5.1984 gün ve 23456 tutanak sayılı kararında aynen;

“Dilekçede vergi denetmeni tarafından, inceleme elemanlarının, ödeme ile ilgisi bulunmaması nedeniyle hakkında tazmin hükmünün verilmesinin yasalara aykırı olduğu ileri sürülmekte ise de, Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliği uyarınca, Maliye Bakanlığınca belirlenen miktarları aşan iadeler için inceleme raporunun bir örneği verile emrine eklenir denilmek suretiyle bu tür ödemelerde inceleme raporunun ödemeye esas belgeler arasında sayıldığı, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 22/E maddesi uyarınca belgeleri düzenleyen ve onaylayan uzman kişilerin de Sayıştay tarafından belirlenen sorumluluğa dahil edilmeleri gerektiğinden vergi inceleme raporunu düzenleyen ilgililerin yersiz ödemeden sorumlu tutulmaması gerektiği yolundaki iddiasının reddine” karar verilmiştir.

Sayıştay Temyiz Kurulunun 24.3.1987 gün ve 20502 tutanak sayılı kararında hakediş ödemelerinde incelemeye yetkili olanlar sorumlu tutulmazken, vergi inceleme memurlarının sorumlu tutulması bir çelişki olarak görülebilir. Ancak hakediş in-

celemesi ile iadelerin incelenmesi birbirinden farklı niteliktedir. Hakedişlerde incelemeye yetkili olanların ödeme yapılıp yapılmamasına esasta bir katkısı yokken, vergi iadelerinde inceleme elemanlarının raporu olmazsa olmaz nitelikte olup, Genel Muhasebe Kanununun 22 nci maddesinde belirtilen “tutanak, rapor veya karar” niteliğinde olduğu görülmüştür.²⁴

V- SAYIŞTAY’CA BELİRLENEN SORUMLULUĞUN YÖNTEMİ

A- Kusursuz Sorumlular Anlayışı

Sayıştay yargılamasında kusursuz sorumluluk temel ilkedir. Sayıştay’a karşı sorumlu olan memurlar kural olarak kusurlu olup olmadıklarına bakılmaksızın hatta bir zarar doğup doğmadığına bakılmaksızın zimmet veya tazmin kararıyla mahkûm edilmektedir.²⁴ Bu koşullarda verilen sorumluluk doğuran kararın bir ceza niteliğinde olduğu tartışılabilir. Ancak Sayıştay Kanunu uyarınca sözkonusu kararların İcra İflas Kanunu hükümlerine göre infaz edilmesi gerekmektedir (S.K. Md.64). Ceza niteliğinde sayılmadığı için ödeme yükümlülüğü, ölen sorumluların mirasçılara da intikal etmektedir.

Sorumluluk doğuran kurallar Anayasa uyarınca dayanağını mutlaka bir yasa hükmünden almalıdır (Any. Md. 13). Çünkü sorumlulukla ilgili konular temel hak ve özgürlüklerle ilgilidir.

Sayıştay yargılamasında kusursuz sorumluluğun esas alınacağına ilişkin hiçbir kural tarafıma yapılan araştırmalarda saptanamamıştır. Hatta bazı araştırmacılar, Sayıştay yargılamasında kusursuz sorumluluk anlayışının benimsenmesine gerekçe olarak, Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve Sayıştay Kanununda, sorumluların sorumlu dereceleri saptanırken, onların kişisel durumlarına inilmesi gerektiğini belirten hiçbir hüküm bulunmamasını göstermektedirler.²⁵

Hatta bazı Sayıştay kararları Sayıştay yargılamasında kusursuz sorumluluğun esas alınacağını açık bir biçimde belirtmiştir.²⁶

Sayıştay, memurların intibak işlemleriyle ilgili konularda, saymanların hiçbir yetkisi olmadığı halde, onları sorumlu tutan kararlar vermiştir. Kimi zaman bir başkasının suçlu olduğu hallerde dahi Sayıştay, sayman ve tahakkuk memurlarını sorumlu tutmuştur. Örneğin, veznedarın zimmetine para geçirmesi halinde, durum ad

23 Atilla İNAN, “Sayıştay Kararları Işığında Etkinlik ve Mevzuata Uygunluk Denetim Yöntemlerinin Gelişimi”, S. Pastacıoğlu’na Armağan, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İzmir 1997, s. 526.

24 Atilla İNAN, Bütün Yönleriyle Türk Sayıştay’ı, 1992, Ankara, s. 50.

25 Hasan Baş, “İntibaklarda Sorumluluk Sorunu”, Mali Hukuk Dergisi.

26 Sayıştay S.D. 28.11.1970 Gün ve 770-139/3129 sayılı Kararı.

li mercilere intikal etmiş olsa bile, sayman sorumlu tutulmuştur.²⁷ Bu anlayış biçiminin biraz sonra tartışılacağı gibi, kusursuz sorumluluk gibi ağır bir sorumluluk ilkesini, istisna olmaktan çıkarak kural haline getirdiği ortadadır.²⁸

Sayıştay yargılamasında uygulanan kusursuz sorumluluk anlayışının ağırlığını ve yerindeliliğini tartışmayı bir tarafa bıraktığımızda, zaman içinde kusursuz sorumluluk anlayışından ayrılarak, sorumlulukta kusurun aranması durumlarıyla sık sık karşılaşılmaya başlanılmıştır.

B- Birlikte ve Mütessesil Sorumlu Olma Anlayışı

Sayıştay yargılamasında kural olarak birlikte ve mütessesilen sorumlu tutulurlar. Birlikte ve mütessesil sorumlu olmak, borcun tamamından her sorumlunun sorumlu olması, birinin borcunu kısmen veya tamamen ödemesi halinde diğlerinin de sorumluluğunun kısmen veya tamamen kalkması anlaşılır. Sorumluların birlikte ve mütessesil sorumlu tutulması anlayışından ilk yasal istisna Muhasebe-i Umumiye Kanununun 22 nci maddesiyle getirilmiştir. Söz konusu yasa hükmüne göre, yukarıdaki bahislerde değinildiği gibi, etkinlik denetimi alanında ödeneklerin zamanında ve yerinde kullanılmaması nedeniyle doğan Devlet zararından tahakkuk memurları sorumlu tutulurlar. Amiri italar böyle bir durumda gözetim ile yükümlüdürler. Gözetim yükümlülüğünü yerine getirmeyen ikinci derece ita amirlerinin birer aylıkları kesilir.

Tahakkuk memuru iken ikinci derece ita amirliği yetkisi verilenler de tahakkuk memurları gibi sorumlu olurlar.

Yasada getirilen istisnai durum dışında bazı yargı kararlarıyla da birlikte ve mütessesil sorumlu tutma anlayışından istisnalar getirilmiştir. Örneğin Sayıştay Temyiz Kurulunun D. No. 21990, Tutanak No: 22308 sayı ve 23.3.1990 tarihli kararında, mutemedin mahkûmiyetiyle sonuçlanan ceza mahkemesi kararına dayalı, haksız eylemiyle oluşan fazla ve yersiz ödemelerden tahakkuk memurunun tek başına sorumlu olduğu karara bağlanmıştır.²⁹

Buna benzer örnekler son yıllarda oldukça çoğalmıştır. Sayıştay Temyiz Kurulunun 1.2.1987 tarih ve 20870 Tutanak sayılı kararında;

- Malzeme fiyat farkının kümülatif hesaplanmış olması nedeniyle sorumluluğun son hakedişteki sorumlulara yöneltilmesinin yerinde olduğu karara bağlanmıştır.

27 Sayıştay S.D. 1968/49 sayılı Kararı, Sayıştay Yayını.

28 Atilla İNAN, "Sayıştay Yargılamasında Sorumluluk", Amme İdaresi Dergisi, C.II, 1978, s. 67.

29 Mali Hukuk Dergisi, Yıl 1992, Ocak-Şubat Sayısı, Sayı 37, s. 72.

Gerek kusursuz sorumluluk anlayışı gerek müteselsil sorumluluk anlayışından ayrılan kararlarda büyük bir artış gözlenmektedir. Adalet ve hakkaniyet duygularının ağırlığıyla hız kazanan bu değişime dikkat çekmek gerekir.

SONUÇ

Genel Muhasebe Kanununda yapılan değişikliklerle, etkinlik denetimi ile ilgili alanda ve mevzuata uygunluk denetimi alanında yenilikler getirilmiştir. Mevzuata uygunluk denetimi konusunda sorumluluk düzeni Sayıştay içtihatlarıyla gelişmektedir. Ancak bu olumlu gelişmeyi etkinlik denetimi alanında görmek mümkün olmamaktadır. Oysa çağdaş Sayıştay denetimi etkinlik alanında çalışmaları gerektirmektedir.

Kanımızca etkinlik denetimi alanında gelişme olmaması, Sayıştay sorumluluk düzeni ve Sayıştay çalışma sisteminden kaynaklanmaktadır. Kusursuz sorumluluk anlayışının temel ilke alındığı bir sistemde etkinlik denetimi yapma olanağı çok sınırlıdır. Ayrıca belge üzerinde sonradan yapılan incelemelerle gerçek etkinliği değerlendirme birçok sınırlandırmayı yanında taşımaktadır.³⁰

Bu arada yargı kararlarıyla Sayıştay'daki kusursuz sorumluluk anlayışı ve müteselsil sorumluluk anlayışından ayrılımların büyük bir ivme kazandığı görülmektedir.

Adalet ve hakkaniyet duygularının neden olduğu bu değişimi olumlu karşılamamak elde değildir.³⁰

30 Atilla İNAN, Şükrü Postacıoğlu'na Armağan, a.g.e, s. 536.

KENTSEL KATI ATIKLARIN YÖNETİMİ: GERİ KAZANIM VE SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK KONUSUNDA PERSPEKTİFLER

Hamit PALABIYIK*

I. GİRİŞ

Yaşamın doğal ve kaçınılmaz sonucu olan atıklar ve atıkların yönetimi, toplumların yıllardır “gözden uzak olsun” anlayışı ile davrandıkları konuların başında gelmiştir. İnsanlık, uzun süre, yaptıklarıyla doğal dengeyi bozabileceğini düşünememiş; son bir kaç on yıllık dönemde nüfus artışı, teknolojik gelişme, sanayileşme ve kentleşmeye koşut olarak miktar ve nitelik bakımından hızla artan ve farklılaşan katı atıklar, insan ve çevre sağlığına olumsuz etkileri ile önemli çevre sorunlarından birisi olmuştur. Doğal olarak günümüzde yüz yüze kaldığımız “kentsel katı atıklar” sorunu, yeni bir olgu olmamakla birlikte sorunun boyutlarının ve karmaşıklığının anlaşılması son yıllara rastlamıştır.

Endüstrileşme sürecinde atık sorununun değişik evrelerden geçtiği bilinmektedir. Endüstriyel üretim dönemi öncesinde atıklarla ilgili önemli sorunların olmamasına rağmen, hızlı nüfus artışı ve endüstriyel kalkınma ile birlikte üretimin gelişmesiyle, üretim sürecinde ve sonrasında ortaya çıkan ve hiç bir kaygı güdülmeden çevreye serbestçe bırakılan atıkların insan ve çevre sağlığını bozmayacak nitelikte yönetimi politika ve stratejilerinin geliştirilmesi, ulusal ve uluslararası alanlarda tüm toplumlar için önem kazanmıştır.

Çevre ve çevre sorunlarının, 2000’li yılların gündeminde artan bir önemde yer alacağı düşünülmektedir. Küreselleşme süreci ile uluslararası ilişkilerin almış olduğu yeni boyutlardan birisi de çevre olmaktadır. 1992 Haziran’ında Rio’da bir araya gelen dünya ülkeleri, “Dünya Çevre ve Kalkınma Konferansı” çerçevesinde çevre ve kalkınma konularında uzlaşma sağladıkları ilkeler ile gelecek yüzyılda gelişmeleri yönlendirecek faktörün çevre olacağını dünya kamuoyuna ilan etmiştir.¹ Çevre

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

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

koruma-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 yönetim sistemlerinin üretim, tüketim ve sosyo-kültürel süreçlere doğrudan katılımını benimsemek, “çağdaşlığın” gereği olduğu kadar etkin çevre politikasının en iyi uzlaşma anlamını içerdiği inancının da doğal sonucudur.

“Çevre sorunları” başlığı altında anılan konuların doğru ve amaca uygun olarak kavramlaştırılması önemlidir. İyi tanımlanmamış kavramlar nedeniyle bilimsel ve sistemik bir yaklaşıma konu olması gereken çevresel konular, eksik hatta yanlış değerlendirmelere konu yapılabilmektedir. Çevre sorunları alanındaki belirsiz tanımlama ve hedef koymaların sorunların çözümüne olan inanç eksikliğinden kaynaklanabileceği düşüncesiyle birlikte, kimilerinin söz konusu belirsizliği toplumun katlanmak zorunda olduğu bir durum olarak anlamalarını doğru bulmamaktayız.

Sanayileşme, kentleşme, hızlı nüfus artışı, tüketim alışkanlıklarının artması ve değişiminin üretilen atıkların nitelik ve miktarında yaptığı değişiklikler, doğal kaynakların kıtlığı ve rasyonel kullanımının zorunluluğu kentsel katı atıkların teknik, ekonomik, yönetsel, bilimsel ve hukuki yönleri ile sistemik incelenmesini gerektirmektedir. Kentsel katı atıkların yönetimi sorunsalı bütününde, çevre kirliliği ve kirliliğin önlenmesi kavramının içselleştirilmesi anlamında sunduğumuz çalışmamızın başlıca amacı: Katı atıkların yönetiminde uluslararası kabul gören ve yaygın olarak uygulanmakta olan entegre katı atık yönetimi hiyerarşisi içerisinde önemli yeri olan atıkların geri kazanımı (recycling) konusunda, sürdürülebilirlik kavramı ışığında, diğer ülkelerden uygulama örnekleri ile ülkemiz çevre bilimi literatürüne katkıda bulunmaktır. Sürdürülebilir kalkınma kavramının çevre politikalarıyla kalkınma stratejilerinin bütünleştirilmesi için bir çerçeve oluşturduğundan hareketle, entegre katı atık yönetimi içerisinde küçümsenmeyecek yeri olan geri kazanım uygulamalarının ülkemiz sosyal, ekonomik ve yönetsel yapı süreçlerine tanıtılmasının, kalkınma planlarımızda da yer alan sürdürülebilirlik ilkesinin önemli bir pratiği olacağı düşüncesindeyiz.

Çalışma, geri kazanım ve sürdürülebilirlik konusunda kesin bulgulara ulaşma amacıyla teknik ayrıntıları içeren bir analiz değildir. Çalışmada gözetilen birinci öncelik, geri kazanım uygulamalarının incelenerek konunun yapılabirliğini tartışıl-

2 Zerrin Toprak Karaman, “Çevre Hakkı ve Yerel Yönetimler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 10-11, s.91.

maktır. Çalışma konusuna bakış açısının geniş tutulmasının diğer bir nedeni ise, birçok ülkede büyük ilgi çeken konunun ülkemiz için yeni olması ile birlikte fazla tanınmaması nedeniyle, kamuoyunda eksik ve yanlış kanaatlerin oluşmasının önlenmesi ve konunun kamuoyuna tanıtılmasıdır. Son olarak, özellikle günümüzde yaşanabilirlik ve sürdürülebilirlik tartışmalarının odağı durumuna gelen kentlerin, doğal kaynakların en çok tüketildiği, atık ve artıkların temel üreticisi oldukları da dikkate alınırsa; katı atık yönetiminin, kentlerimiz için bir eylem programı niteliğinde olan Yerel Gündem 21 çalışmaları bünyesinde sürdürülebilirlik tartışmalarının pratiğinin yapılabileceği konuların başında geldiği inancını taşımaktayız.

NIMBY (Not In My Back Yard) sendromuna eşlik eden ve yöneticilerin katı atık yönetimi uygulamalarını gerçekleştirmekte yaşadıkları ikilemi anlatan NIMTOF (Not In My Term Office) kavramı da katı atık yönetimi programlarının karşılaştığı önemli siyasal-yönetimsel sorunlardandır. Toplumların belli kesimlerinde NIMBY sendromu olarak adlandırılacak bir davranışla ve özellikle de ne pahasına olursa olsun kalkınma anlayışının sonucu olarak günümüz dünyasının ödemesi gereken bir bedel olarak görülen atık sorununa, belli sınırlılıklar çerçevesinde, öncelikle bilimsel kaygı ile yaklaşılmakta, kavramsal tanımlamalar, uygulama ve çözüm önerileri sunulmaktadır. Başta gelişmiş ülkelerde atık ve artıkların çevreye duyarlı yönetimine ilişkin çevre koruyucu uygulamalara rağmen toplumda reddetme saplantısı olarak tanımlanan NIMBY sendromunun, çalışma konusu başta olmak üzere doğru yorumlanarak çözümlenmesi, “red için red ise” çürütülmesi önemli görülmektedir. Ancak böyle demokratik ve bilimsel tartışma ortamında çevre politikalarının kendisinden bekleneni vereceği inancındayız. Böylece YIMBY (Yes In My Back Yard) tezinin, NIMBY yerine geçebileceği³ düşünülmektedir.

II. SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA ve ENTEGRE KATI ATIK YÖNETİMİ

A. SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA

Doğal kaynakları dilediğince ve sorumsuzca kullanan toplumlar önemli çevre sorunlarıyla karşılaşmaktadır. Kalkınma paradigması insanlığı daha fazla kazanmaya, daha fazla üretim ve tüketime yöneltmiş ve yöneltmeye de devam etmektedir. Günümüzde gelinen nokta ise; doğal kaynakların geri dönüşümü olanaksız kullanımı ve önemli miktar ve nitelikte atık üretilmesidir. Daha fazla kalkınma ve tüketmeye dayandırılan kurulu üretim ve tüketim yapıları, doğal kaynakların giderek yok olmasına ve kirliliğe neden olmaktadır. Özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemde yaşanan zenginlik, gelir ve refah artışı gibi etmenlerin etkisiyle yaşanan gelişmiş-³

3 Zerrin Toprak Karaman, “Globalleşmede Çevre Faktörü ve Çevre Korumacı İdeolojiye Politik Bir Yaklaşım” Yeni Türkiye, Çevre Özel Sayısı, Sayı 5, Temmuz-Ağustos 1995, s.186.

lik olgusu “tüketim toplumlarını” doğurmuştur. Tüketim çılgınlığı olarak adlandırılan olgunun sosyal ve ideolojik anlamda kitleselleşmesi değişik toplumlar için farklılık gösterse de dünyada genellik kazandığı kabul edilmektedir. Başta kalkınmış ülkeler olmak üzere günümüzde toplumlar, üretim-tüketim ilişkisinin itici gücünü oluşturduğu sosyal ve ekonomik yapıda birer tüketim toplumu haline gelmiştir.

Son yıllarda sürdürülebilir kalkınma, sürdürülebilirlik ve benzeri kavramlar ulusal ve uluslararası gündemlerde sıkça tartışılan konuların başında gelmektedir. Bunun nedeni, kısaca, dünyamızın yaşamakta olduğu ve sınır tanımayan nitelikteki çevre sorunlarının gösterdiği gibi özellikle ekonomik gelişmenin sınırsız olamayacağının artık anlaşılmasıdır.

Sürdürülebilir kalkınma kavramının temelleri, Haziran 1972’de Stockholm’de gerçekleştirilen “İnsan Çevresi” konferansında atılmıştır. Stockholm’de genel kabul gören çevrenin taşıma kapasitesi, ekonomik ve sosyal kalkınmanın çevre ile bağlantısı ve birlikteliği gibi ilkeler sürdürülebilir kalkınma kavramının temellerini oluşturmuştur. Sürdürülebilir kalkınmanın temel anlayışı, doğal kaynakların insan refahının ve yaşam koşullarının daha fazla iyileştirilmesi amacıyla kullanılırken, gelecek kuşakların gereksinimlerinin de gözetilmesidir. Bu düşüncenin gerçekleştirilmesinde en önemli etken, doğal kaynakların sosyal ve ekonomik kalkınma süreçlerinde serbest mal olarak görülmesinden vazgeçilmesidir.

Sürdürülebilir kalkınma kavramı ilk kez Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP) tarafından “Dünya Çevre Üçüncü On Yılı” nedeniyle bir rapor hazırlamakla görevlendirilen Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu’nun (WCED), başkanlığını Norveç eski Başbakanı Gro Harlem Brundtland’ın yaptığı bir kurul tarafından hazırlanan ve 1987 yılında “Ortak Geleceğimiz” adıyla yayınlanan rapor ile gündeme gelmiştir. Bu raporda “sürdürülebilir kalkınma”; bugünün gereksinimlerini, gelecek kuşakların da kendi gereksinimlerini karşılayabilme olanağından ödün vermeksizin karşılamak⁴ olarak tanımlanmıştır. Raporda önerilen; gittikçe büyüyen çevresel sorunlar karşısında çevresel ve ekonomik kalkınmanın birarada sürdürülebilir olmasıdır. Brundtland Raporu’nda getirilen tanımlama günümüzde de önemini korumaktadır.

Haziran 1992 tarihinde Rio’da gerçekleştirilen ve günümüze kadar toplanan dünya liderleri zirvelerinin en büyüğü olan Dünya Çevre ve Kalkınma Konferansında 179 ülkenin üzerinde anlaştığı nokta; dünyamızın gelecekteki kalkınmasının ekonomi, toplum ve çevre açılarından sürdürülebilir olmasının nasıl sağlanabileceğinin bir taslağının ortaya konmasıdır. Rio Bildirgesinde, sürdürülebilir kalkınma olgusunun merkezinde insanların yer aldığı, insanların doğa ile uyum içerisinde sağ-

4 Türkiye Çevre Sorunları Vakfı, Ortak Geleceğimiz, 3. Baskı, Ankara, 1987, s.71.

tikli ve üretken bir yaşam sürdürme hakkına sahip oldukları belirtilmektedir.⁵

Sürdürülebilir kalkınma konusunda çok şey yazılmış olmasına rağmen kavramın kullanıcıları tarafından “çevresel sürdürülebilirlik” ve “ekonomik sürdürülebilirlik” konularında tam bir uzlaşma sağlamadığı⁶ görülmektedir. Doğal kaynakları sorumsuzca ve sınırsız şekilde kullanarak kalkınmış olan ve önemli çevre sorunlarına neden olan kalkınmış ülkeler ile kalkınmak için doğal kaynak tüketimine gereksinim duyan, aynı anda önemli çevre sorunlarıyla karşı karşıya kalan gelişmekte olan ülkeler arasında “sürdürülebilir kalkınma” konusunda görüş ayrılıkları bulunmaktadır. Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu’nun tanımı bazıları tarafından kavramsal olarak, gelecek kuşakların gereksinimlerinin neler olacağının bilinmesinin olanaksızlığı ve önlem olarak doğal çevrenin değiştirilmemiş durumunda korunması önerildiğinden yanlışlar içerdiği şeklinde eleştirilmekte; bu nedenle Smith, sürdürülebilirliğin “zayıf” tanımı yerine “güçlü” tanımına ulaşarak kavramı, sürdürülebilirliği uzun dönem politika amacı olarak benimsemesine daha uygun düşecek şekilde, çevresel uyum ve bütünlüğü bozmayan ekonomik gelişme olarak tanımlamaktadır.⁷ Kavramın tanımlanmasında tam bir uzlaşmanın bulunmayışında, uygulamalarda anlayış düzeyinde yaşanan eksiklikler ile sayısı pek az olan net çözümlerin üretilebilmiş olması etkilidir. Günümüzde herkes, kendi somut çıkarlarını zedelemeyen belirsiz yükümlülükler söz konusu olduğu müddetçe, sürdürülebilir kalkınma kavramı altına imza atma eğiliminde görülmektedir.

Günümüzde çevrenin korunması, ekonomik ve çevresel gelişmenin birarada ve sürdürülebilir olması konularında yaygın bir görüş birliği bulunduğu söylenebilir. Sürdürülebilir kalkınma, küresel bir amaç olarak görülmekteyse de, her toplum kendi somut politikalarını kendi gereksinimleri doğrultusunda geliştirmek durumundadır. Uluslararası ilişkilerin günümüzde aldığı nitelik göz önünde tutulacak olursa, ulusal ve uluslararası çabaların birbirleriyle uyumlu olması kaçınılmazdır. Bu yargının en önemli yanı, toplumun her düzeyinde bu uyumun nasıl sağlanacağını uygulanabilirliğidir. Kısaca, anlatılanları yapılabilir kılmadır.

Çalışma bütünü içerisinde, kentsel katı atıkların yönetiminde sürdürülebilirliğin sağlanmasında geri kazanım uygulamalarından örnekler verilerek konu tanıtılacaktır. Dikkatler, toplumların kendi sosyo-ekonomik, teknik, demografik, coğrafya ve atıkların özelliklerine göre belirleyecekleri katı atık yönetimi politikalarının sürdürülebilirlik kavramının uygulanabilirliği konusuna yapabileceği katkıya verilmiştir.

5 Bkz., Michael Keating, a.g.e., s. 14-16.

6 Fraser Smith, “A Synthetic Framework and a Heuristic for Integrating Multiple Perspectives on Sustainability”, Environmental Sustainability Practical Global Implications, Edited by Fraser Smith, St. Lucie Press, Boca Raton Florida, USA, 1997, s. 2.

7 A.k.,s. 2-3.

B. ENTEGRE KATI ATIK YÖNETİMİ

Entegre Katı Atık Yönetimi, kentsel katı atıkların yönetiminde etkinlik ve güvenliğin sağlanması amacıyla, çevre ve insan sağlığı üzerinde en az etkili olabilecek birden fazla 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 atık uzaklaştırım metodlarının birarada kullanılmasını anlatmaktadır. Bu alanda sağlanan gelişmeler ile katı atıkların yönetiminde toplulukların sadece tek bir seçenek üzerinde durmaları olanaksız hale gelmiştir. Bir çok topluluk depolama, geri kazanma, enerji elde etmek için yakma ve kompostlama seçeneklerinin bileşenini en iyi uygulanabilir çevresel seçenek olarak benimsemektedir. Amerika Çevre Ajansı (Environmental Protection Agency-EPA) katı atık yönetimi konusunda en iyi kombinasyonu, entegre katı atık yönetimi olarak adlandırmaktadır. Entegre katı atık yönetiminin temel savı; birden fazla program ve teknolojinin rasyonel ve eşgüdüm içerisinde kullanımının katı atık yönetiminde başarıyı sağlayacağıdır. Başarılı katı atık yönetimi, uzun dönemde, gelecek kuşakların gereksinimlerinin karşılanmasında yararlı olacak yüksek teknoloji ve halkın yüksek düzeyde ilgisini gerektirmektedir. Entegre katı atık yönetimi, sürekli ve değişken toplum ihtiyaçlarının karşılanmasında olabildiğince katkıda bulunurken; atıkların etkin, ekonomik ve çevreye duyarlı biçimde yönetilmesini sağlamaktadır. Entegre katı atık yönetimi hiyerarşisi, gerçek dünya gereksinimlerinin karşılanmasında toplumlara yol gösterici nitelikteki uygulamaları kapsamaktadır.

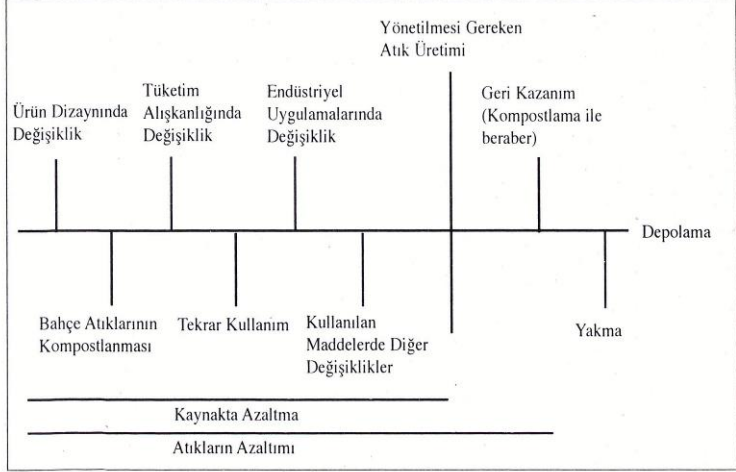
Entegre katı atık yönetimi sistemi şu uygulama yöntemlerinin hepsini veya bir kısmını kapsamaktadır.⁸

- Katı atıkların kaynağında en aza indirilmesi (Waste reduction at the source)
- Geri kazanım ve yeniden kullanma, kompostlama (Recycling and reuse incindin g composting)
- Enerji kazanımı için yakma (Waste-to-energy)
- Depolama (Landfilling)

Entegre katı atık yönetimi sistemi uzaklaştırım yöntemleri arasında kesin ve katı bir hiyerarşi bulunmamaktadır. Entegre katı atık yönetimi hiyerarşisi başlığında sunulan dizge, yerel yönetimlere katı atıkların yönetiminde, amaçlara hangi yöntemlerin bileşimi ile ulaşılabileceği konusunda fikir vermektedir. Her toplum, kendi ih-

8 U.S. EPA Solid Waste and Emergency Response, The Solid Waste Dilemma: An Agenda for Action, EPA 530-SW-89-019, February 1989, s. 16.

tiyaçlarını ve özelliklerini gözeterek entegre katı atık yönetimi sistemi yöntemlerini dikkatle incelemeli ve uygun olan dizgeyi uygulamalıdır.



Kaynak: Franklin Associates, Ltd., EPA'nın sıralaması esas alınmıştır.

Sürdürülebilir Atık Yönetimi

Atık yönetiminin ilk kuralı olarak, “atık üretilmesinin engellenmesi” aynı zamanda kaynakların korunması anlamına gelmektedir. “Sürdürülebilir atık yönetimi” çevresel, ekonomik ve sosyal amaçların bileşimi ile gerçekleştirilmesi düşünülen sürdürülebilir kalkınmanın önemli bir parçasıdır. Atıklar, sürdürülebilirlik konusunda iki önemli etkiye sahiptir. İlk olarak, üretilen atıklar, kaynakların nasıl etkin ya da verimli kullanıldığının bir göstergesidir. İkinci olarak ise, üretilen atıkların çevreye olan etkilerinin en aza indirilmesi, başarılması gereken önemli bir konudur. Atık yönetimi bağlamında, kaynakların toplumsal yaşamda değişik sektörler tarafından tüketilmesi sonucunda üretilen atıkların gömülmesi, yakılması veya denizlere atılması mevcut kaynakların gelecek kuşaklar tarafından da kullanılmasını önlemektedir. Sürdürülebilir atık yönetiminin başarılması gereken en önemli konu, toplumsal sektörler ile beraber, kaynakların “tek yönlü-doğrusal” kullanımından vazgeçilerek, “döngüsel” kullanıma geçilmesini sağlamaktır. Bu ise: Depolama alanlarında, yakma tesislerinde kaybolan atıkların/kaynakların en aza indirilmesine ve engellenmesine; geri kazanım oranlarında en yüksek düzeye ulaşılmasına ve geri kazanım ile tekrar kullanımı olanaksız materyallerin tekrar kullanımı mümkün olanlarla değiştirilmesine bağlıdır. Üretimde, kaynak kullanımında doğrusal süreçten döngüsel sü-

rece geçiş, atıkların sürdürülebilir yönetimini gerektirmektedir. Tekrar kullanım ve geri kazanılmış materyallerin alternatif kullanımları burada önem kazanmaktadır. Amaç, her bir atığın, faydalı bir amaç doğrultusunda yeniden kullanılmasıdır. Döngüsel hareketin nihai tüketim ile sonuçlanması, sürdürülebilirliğin uygulamada devamı için kritik bir aşamadır. Bu aşamada da atıkların tekrar kullanımı ve geri kazanımı gereklidir. Atıkların toplanması, işlenmesi ve değeriendirilmesi için geliştirilecek politika, strateji ve programlar kısaca **“sürdürülebilir atık yönetimi sistemi”** atıkların duyarlı yönetiminde bir gerekliliktir.

Gündem 21 'in 21. Bölümü “öp, Katı Atık ve Kanalizasyon Yönetimi” başlığı altında, daha fazla sürdürülebilir atık yönetimi için bazı ölçütler belirlemiştir. Gündem 21 atık yönetimi amaçlarını şöylece sıralayabiliriz:⁹

- Atık sorununun giderilmesinde en iyi çözüm, yaşam tarzında, üretim ve tüketim model ve alışkanlıklarında değışiklik getiren “atıkları önleme ve azaltma anlayışının” geliştirilmesi,
- Üretilen atıkları en aza indirmek, atıkların tekrar kullanılması ve güvenli şekilde toplanarak uzaklaştırımı için ulusal katı atık yönetimi programlarının geliştirilmesi,
- Atık kontrol programlarının; yerel yönetimler, iş çevreleri, gönüllü kuruluşlar ve tüketici grupları ile işbirliği halinde geliştirilmesi,
- Sanayileşmiş ülkelerin 2000 yılına kadar atık üretimini dengede tutması ve azaltılması; kalkınmakta olan ülkelerin ise kendi kalkınma hedeflerini tehlikeye sokmayacak şekilde çalışması,
- Atıkların tekrar kullanımı ve geri kazanımı programlarının uygulanabilirliği için gerekli bilgi, teknik ve uygun politika araçlarının geliştirilmesi,
- Hükümetlerin geri dönüşümü teşvik etmesi; küçük ölçekli ve köy modeli dönüşüm sanayilerine, kompost üretimi ve atıklardan enerji elde edilmesi gibi pilot çalışmaların kredilendirilmesi,
- Hükümetler, atıkların güvenli şekilde yönetimi için bir rehber hazırlamalı; geri kazanılabilen ve tekrar kullanılabilen ürünleri desteklemeli,
- Ürünlerin yeniden tasarlanması ve atıkların azaltılması için sanayiciler desteklenmeli; geri kazanılmış materyallerin kullanılması için sanayici ve tüketiciler teşvik edilmeli,
- Tüm bunların gerçekleştirilmesi için kamuoyunun eğitime, yeni düzenlemelere ve finansman kaynaklarına büyük ihtiyaç bulunmaktadır.

9 Michael Keating, a.g.e., s. 85-87.

Sürdürülebilir atık yönetimi, önem sırasına göre dört aşamalı bir karar sürecini gerektirmektedir:

1. Olabildiğince atık üretiminden kaçınılması,
2. Atık üretiminin kaçınılmaz olduğunda atıkların geri kazanılması,
3. Geri kazanımın mümkün olmadığı durumlarda, atıkların enerji üretimi için kullanılması,
4. Tüm bu aşamalar geçildiğinde, atıkların son uzaklaştırımı için en uygun çevresel seçeneğin geliştirilerek uygulanması.

Karar sürecinin her aşamasında eğitim, açık ve kesin düzenlemeler, yeterli teknik donanım, halkın aktif katılımı ve finansal desteklemeler önem taşımaktadır. Süreçte yer alan temel aktörlere: Ev halkları ve tüketiciler, gönüllü gruplar, ticaret sektörü, endüstriyel sektör, atık endüstrisi, merkezi yönetim, Çevre Bakanlığı, yerel yönetimler ve tek tek bireylere büyük sorumluluklar düşmektedir.

III. GERİ KAZANIM VE DÜNYADA GERİ KAZANIM UYGULAMALARI

A. GERİ KAZANIM VE TEKRAR KULLANIM

Çalışmamızın bu bölümünde, entegre katı atık yönetimi içerisinde geri kazanım ve uygulamaları konusu incelenmiştir. Atık yönetimi literatüründe geri kazanım kavramının tekrar kullanım ve kompostlama kavramları ile birlikte değerlendirilmesinden dolayı çalışmada bu yöneme sadık kalınmıştır.

ABD Çevre Koruma Ajansı Çevre Terimleri Sözlüğü, geri kazanım ve tekrar kullanımı: “Atıkların içerisindeki kâğıt, şişe, cam, alüminyum, teneke gibi tekrar kullanılabilen maddelerin geri kazanma ve yeniden işleme ile atık olmaktan çıkartılarak, üretilmiş atık miktarının azaltılması” şeklinde tanımlanmaktadır. Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği,¹⁰ geri kazanım kavramını: “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” biçiminde tanımlanmaktadır. Söz konusu tanımlamalara ek olarak geri kazanım sürecini, “geri kazanılabilir maddelerin toplanma, nakil, ayırma, işleme ve pazarlama fonksiyonlarının da yer aldığı ve artık kullanım dışı kalmış geri kazanılabilir atıkların yeni bir ürün olarak geri kazanılma süreci” olarak tanımlamamız uygun olacaktır. Geri kazanımı simgeleyen birbirini takip eden üç ok: Toplama, işleme ve yeniden kullanımı kısaca geri kazanım sürecini anlatmaktadır.

10 Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği, 14.03.1991 tarih ve 20814 sayılı Resmi Gazete.

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

Geri kazanım ve yeniden kullanım yöntemlerinin uygulamadaki göreceli basitliği ve halk katılımının sağlanmasındaki etkenlik bir avantaj sayılsa da, uzun dönemde bu yöntemlerin başarısı, atık üreticilerinin atık uzaklaştırma alışkanlıklarını bu doğrultuda değiştirmelerine, etkin, verimli ve kapsamlı katılım programlarının geliştirilmesine, atık üreticilerinin bu konudaki iyi niyetlerinin korunmasına ve gerekli ileri teknolojinin kullanılmasına bağlıdır. Ekonomik ve çevresel anlamda duyarlı geri kazanım politikasının belirlenmesi oldukça zordur. Temel bilgi gereklerinden yoksun geri kazanım programları, önemli ölçüde kaynak ve enerji kaybına neden olabilmektedir. 1993 yılında Philadelphia kenti, geri kazanım programının çok pahalı olduğunu kabul etmiş yine aynı yıl Almanya Geri Kazanım Otoritesi 300 milyon ABD doları zarar ettiklerini açıklamıştır.¹¹ 1995 yılı Nisan ayında Washington, D.C., yılda 1 milyon dolar gelir getirmesine karşın yıllık maliyeti 3.7 milyon doları bulan kaldırım kenarından geri kazanılabilir atıkların toplanması programını iptal etmiştir. Geri kazanım programları konusunda diğer eleştiriler ise atıkların toplanması, taşınması ve tekrar işlenmesi sırasında çevreye daha fazla zarar verildiğidir.¹²

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

B. GERİ KAZANIM UYGULAMALARI

ABD’nde artan bir hızla önemli çevre sorunlarından biri durumuna gelen kentsel katı atıkların yönetimi konusunda Çevre Koruma Ajansı (EPA) bünyesinde 1988 yılında Kentsel Katı Atıklar Özel Birimi kurulmuş; birimin yürüttüğü çalışmalar sonucunda geliştirdiği öneriler, Solid Waste Dilemma: An Agenda for Action adlı raporunda yayımlanmıştır. Raporda, maliyetler ve kapasite yönleriyle kentsel katı atıkların etkin yönetiminde yerellik ve entegre katı atık yönetimi dikkat çeken kavramlar olarak yer almıştır. Bu gerçekle yerel birimler, diğer sektör ve bireylerin

11 Lester B.Lave, Chris Hendrickson, Francis C.McMichael, “Recycling Decisions and Green Design”, Environmental Science Technology, Volüme 28, No. I, January 1994, s. 19.

12 Beth Baker, “Curbing Recycling Revisionists”, Environmental Action, Summer 1995, Volume 27, Issue 2, s. 29.

katkıları da anımsatılarak, sorunun çözümünde “ilk savunma hattı” olarak tanımlanmıştır. Ulusal atık yönetimi amaçlarının karşılanmasında benimsenen entegre katı atık yönetimi kavramı ile EPA, tüm atık miktarının, atıkların geri kazanımı ile 1992 tarihine kadar %25 oranında azaltılmasını ulusal amaç olarak benimsemiştir.¹³ Geri kazanım ile önemli miktarlarda atık, diğer atıklardan ayrılarak toplam atık miktarında önemli oranda bir azalmaya neden olmakta; dolayısıyla çevrenin korunmasıyla birlikte doğal kaynakların korunmasına da hizmet etmektedir. Kısa zaman içerisinde geri kazanım programları, kentsel katı atıkların yönetim sistemi içinde, atıkların azaltılması uzun dönemli amacını gerçekleştirebilecek en önemli unsur durumuna gelmiştir.¹⁴

Dünyanın en büyük atık depolama alanı olan Ne w York yakınlarındaki Fresh Kills, günde 2 milyon galon zehirli sızıntıyı etrafına yaymaktadır. Bazı araştırmacılara göre, atık depolama alanlarından havaya karışan metan gazı küresel ısınmaya önemli katkıda bulunmaktadır.¹⁵

Bazı geri kazanılabilir maddelerin atık miktarını nasıl azalttıklarını şöylece görebiliriz:¹⁶

Cam-Şişe: Depozitolu şişeler, geri kazanım işlemi öncesinde, ortalama 19 kez kullanılabilir. Yapılan araştırmalara göre, eski bir şişeden yeni bir cam ürünün yapılması, hammadde kullanılarak gerçekleştirilen ilk üretime göre %30 daha az enerji kullanımını gerektirmektedir. Bu nedenle Oregon ve Washington federe devletlerinde depozitosuz şişeler yasaklanmıştır.

Kâğıt: Bilimsel araştırmalar, eski gazete ve telefon rehberi gibi kâğıtların 40- 50 yıl bozulmadan doğada kalabildiklerini göstermiştir.¹⁷ New York Times gazetesinin Pazar sayısının basılması için gereken kâğıdın üretimi için yaklaşık 75.000 ağacın kesilmesi gerekmektedir. Kâğıt endüstrisi tarafından kâğıt üretiminde geri kazanılmış kâğıt ve kartonun kullanılması, hammadde kullanılarak gerçekleştirilen üretime göre %20 daha az enerji kullanılmasını gerektirmektedir. Bunun yanında geri kazanım ile kâğıt üretiminde kullanılan sudan da %50 tasarruf sağlanmakta-

13 Bruce Weddle, Edward Klein, “A Strategy to Control the Garbage Glut”, EPA Journal, March-April 1989, s.30. Gerçi bazıları, James V. Delong, “Of Mountains and Molehills, the Municipal Solid Waste Crisis”, The Brookings Review, Spring 1994, s.38., belirlenen bu %25’lik geri kazanım ulusal oranının gerçekliği bir “sır” olarak değerlendirmişlerdir.

14 A. Zachary Smith, The Environmental Policy Paradox, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, USA, 1995, s. 168.

15 Susan Goodman, “Cleaning Up Your Act”, Current Health 2, January 1993, s.16.

16 Bu bölümdeki bilgiler aksi belirtilmedikçe adı geçen makaleden alınmıştır, fazla bilgi için bkz.,a.g.m., s.17-18.

17 Geoff Scott, “Turn On to the Three R’s Today”, Current Health 2, October 1993, s. 25.

dır.¹⁸ Geri kazanılmış 1 ton kağıt ile:¹⁹

- 17 ağaç kesilmekten kurtarılmakta,
- Bir evin ortalama olarak gereksinim duyacağı 6 aylık enerji miktarının tasarrufu sağlanmakta,
- Ortalama 27 kilogram tutarındaki partiküllerin havaya karışması önlenmekte,
- Geri kazanılmamış kağıda göre daha temiz ve çevreye daha az zararlı bir üretim sürecinde üretim gerçekleştirilmekte,
- Yaklaşık 2.5 metreküp depolama alanından tasarruf edilmekte,
- 26.923 litre sudan tasarruf sağlanmaktadır.

Bahçe süprüntüleri, kompostlama ile tümüyle geri kazanılabilir.

Alüminyum: İçeceklerde kullanılan depozito uygulaması, alüminyumda geri kazanım oranını %65.5'lara taşımıştır. Hammadde kullanılarak gerçekleştirilen alüminyum kutu üretimi, geri kazanım süreci ile üretilene göre 10 kez daha pahalı ve 19 kat daha fazla enerji gerektirmektedir. Sadece tek bir alüminyum kutunun geri kazanımı ile tasarruf edilecek enerji ile bir TV üç saat süreyle çalışabilmektedir. 24 adet alüminyum kutunun geri kazanımı ile 7 kilowatt saat (kws) elektriğin tasarruf edileceği, 1987 yılında alüminyum kutuların geri kazanılması ile tasarruf edilen 9.9 milyar kws elektrik enerjisi ile 1.1 milyondan fazla evin bir yıllık enerji ihtiyacının karşılandığı belirtilmektedir. 1986 yılında ise geri kazanılan 2.2 milyon ton alüminyum ile, 3.3 milyondan fazla evin bir yıllık enerji ihtiyacını karşılayacak 30 milyar kws elektrik enerjisi tasarruf edilmiştir.²⁰ Bir plastik kutu ise, doğada ayrışmadan 500 yıl kalabilmektedir.

Geri kazanımda toplama, taşıma ve geri kazanılacak materyallerin ayrıştırılmasında sanılandan çok daha fazla enerji gerektiği belirtilerek geri kazanım uygulamalarının çevreye ve ekonomiye zararı olduğu savı ileri sürülmektedir. Bu tek taraflı sava rağmen, geri kazanım ile üretim sürecinde kullanılan maddelere olan talebin düşmesi ve ürünlerin ekonomik hayatlarındaki fırsat artışlarının anlattığı: Sadece hammadde kullanımını azaltmasıyla doğal kaynakların korunması değil, enerji kullanımında, çevresel değerlerde ve iş gücünde kalite artışına da neden olmasıdır. Bununla beraber yetkililerin geri kazanım programlarının giderleri ile kazançları arasında bir denge kurmaları önerilmektedir.²¹

18 U. S. Department of Energy Information, Conservation and Renewable Energy Inquiry and Referral Service, January 1989, s. 2.

19 Susan Goodman, a.g.m., s. 17.

20 U. S. Department of Energy Information, s. 1.

21 Lester B. Lave, Chris Hendrickson, Francis C. McMichael, a.g.m., s. 21.

1. ABD’nde Atıkların Geri Kazanımı

ABD ve bazı Avrupa ülkeleri gibi kalkınmış ülkelerde atıklar, dünyanın diğer ülkelerine göre daha uygun ve etkin şartlarda yönetilmektedir. 1965 yılında Amerikan Kongresi tarafından kabul edilen ve federe devletlere, yerel otoritelere ve ilgili kuruluşlara yol gösterici nitelikte olan “katı atıkların uzaklaştırılması yasası” (Solid Waste Disposal Act), 1970 yılında kabul edilen “kaynakların iyileştirilmesi yasası” (The Resource Recovery Act), katı atıkların yönetiminde yerel otoritelere federal devletin teknik ve mali yardımının sürdürülmesini benimsemiştir. 1976 tarihli “kaynakların korunması ve iyileştirilmesi yasası” (The Resource Conservation and Recovery Act) bu durumun devamını kabul etmiş; federe devletlerin kendi katı atık yönetimi planlarını oluşturmalarını, bununla birlikte, atıkların geri kazanılmasını benimsemiştir.²² Amerika Çevre Koruma Ajansı’nın, katı atıkların uzaklaştırımı yasası ve kaynakların geri kazanılması ve korunması yasaları ile federe devletleri, atıkların azaltılmasını ve geri kazanımını en yüksek düzeye çıkartmaya yöneltme görevi bulunmaktadır. Bununla beraber federal yasalar, federe devletlerin katı atık yönetimi programlarını uygulamalarını zorunlu kılmaktadır. Geri kazanım uygulamaları başlığı altında, gerek yeterli bilginin varlığı gerekse katı atık yönetiminin kazanımı olduğu birikim nedeniyle ABD’ndeki uygulamalar konu edilmiş; verilerde güncelliğin sağlanabilmesi amacıyla 1996 ve 1998 yıllarına ait rakamlar kullanılmıştır. ABD’nde kentsel katı atıkların yönetimi, 1960-1996 yılları arasında üretilen kentsel katı atıklar içerisindeki materyallerin yüzdeleri, materyaller bakımından kentsel katı atıkların üretimi ve geri kazanımı, geri kazanılmış kağıt ve kartonlar için son kullanıcı piyasalar, geri kazanılmış cam şişeler için piyasalar, geri kazanılmış alüminyum için piyasalar, HDPE (high density polyethylene) şişeleri için son kullanıcı piyasalar, PET (polyethylene terephthalate) şişeler için son kullanıcı piyasalar ve kompost piyasası bilgileri tablolar halinde verilmiştir.

Tablo 1: ABD’nde Kentsel Katı Atıkların Yönetimi, 1996 (Toplam miktar: 209.7 milyon ton)²²

	Miktar/milyon ton	Üretilen Miktarıya Göre Yüzde
Geri Kazanım ve Kompostlama	57.3	27.3
Yakma	38.1	17.2
Depolama	116.3	55.5

²² Zachary A. Smith, a.g.e., s. 167-168.

²³ U S. EPA, Charecterization of Municipal Solid Waste in the United States: 1997 Update, Municipal and Industrial Solid Waste Division Office of Solid Waste Report No. EPA 530- R-98-007, May 1998, s. 10. Takip eden tablolar aynı kaynaktan sırasıyla belirtilen sayfalardan alınmıştır: 27-6-81-127-135-139-145-146-150.

Tablo 2: ABD’nde 1960-1996 Döneminde Kentsel Katı Atıklar İçerisindeki Materyallerin Yüzdeleri

	1960	1970	1980	1990	1992	1994	1995	1996
Materyaller								
Kağıt ve Karton	34.0	36.6	36.4	35.4	35.5	37.7	38.6	38.1
Cam	7.6	10.6	10.0	6.4	6.3	6.2	6.1	5.9
Metaller								
Demir	11.7	10.2	8.3	6.2	5.8	6.5	6.6	5.6
Alüminyum	0.4	0.7	1.1	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4
Diğer Metaller	0.2	0.6	0.8	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6
Toplam Metaller	12.3	11.4	10.2	8.1	7.7	7.6	7.6	7.7
Plastik	0.4	2.4	4.5	8.3	8.6	9.0	8.9	9.4
Kauçuk, lastik ve deri	2.1	2.5	2.8	2.8	2.8	2.9	2.9	3.0
Tekstil	2.0	1.7	1.7	2.8	3.2	3.4	3.5	3.7
Ağaç	3.4	3.1	4.6	6.0	5.9	5.3	4.9	5.2
Diğer	0.1	0.6	1.7	1.6	1.6	1.7	1.7	1.8
Diğer Atıklar								
Yiyecek Atıkları	13.8	10.6	8.6	10.1	10.1	10.0	10.3	10.4
Bahçe Artıkları	22.7	19.2	18.1	17.1	16.9	14.7	14.1	13.4
Diğer İnorganik Atıklar	1.5	1.5	1.5	1.4	1.4	1.4	1.6	1.6
Toplam	% 100	%100	%100	%100	%100	%100	% 100	%100

Tablo 3: Materyaller Bakımından Kentsel Katı Atıkların Üretimi ve Geri Kazanımı, 1996 (milyon ton ve yüzdeleri)

	Üretilen Miktar	Geri Kazanılan Miktar	Üretilen Miktar Oranı(%)
Kağıt ve Karton	79.9	32.6	40.8
Cam	12.4	3.2	25.7
Metaller			
Demir içerikli olanlar	11.8	4.5	38.0
Alüminyum	3.0	1.0	34.3
Demir içerikli olmayanlar	1.3	0.8	66.8
Toplam Metaller	16.1	6.4	39.6
Plastik	19.8	1.1	5.3
Kauçuk, lastik, deri	6.2	0.6	9.5
Tekstil	7.7	1.0	12.3
Ağaç	10.8	0.5	4.5
Diğer Maddeler	3.7	0.8	21.2
Tüm Materyaller (Ürünler) Diğer Atıklar	156.6	46.0	29.4
Yiyecek Atık ve Artıkları	21.9	0.5	2.4
Bahçe Artıkları	28.0	10.8	38.6
Diğer İnorganik Atıklar	3.2	Neg.	Neg.
Toplam Diğer Atıklar	53.1	11.3	21.3
Toplam Kentsel Katı Atıklar	209.7	57.3	27.3

Evsel, ticari ve kurumsal katı atıkları içerir.

Neg.= 50.000 ton’dan ve 0.05 oranından az olanlar.

Tablo 4: Kentsel Katı Atıklar ve Geri Kazanım Yüzdeleri

	1980	1996
Kağıt ve Karton	21	41
Cam	5	26
Metaller	8	40
Plastik	2	5
Bahçe Artıkları	-	39

Tablo 5: Geri Kazanılmış Kağıt ve 1996 Kartonlar İçin Son Kullanıcı Piyasaları, (Bin ton)

Piyasalar	Miktar	Yüzdesi
Kağıt Üreticileri	10.494	25
Karton Üreticileri	23.001	54
İnşaat Kağıdı ve Karton Ürünleri	1.064	3
İhracat	6.686	16
Diğer Kullanımlar	1.030	2
Toplam Geri Kazanılmış Kağıt ve Karton	42.275	100

* İhracat, ithalat çıktıktan sonra kalan rakamı gösterir.

Kaynak: American Forest and Paper Association

Tablo 6: Geri Kazanılmış Cam İçin Son Kullanıcı Piyasa Yüzdeleri, 1996

Piyasalar	Yüzdeler
Kaplar	78
Lifcam (Campamuğu)	16
Diğer	3
İhracat	2
Birleştirilmiş	2 *

* Kaynak: Glass Packaging Institute

Tablo 7: Geri Kazanılmış Alüminyumun Son Kullanıcı Piyasaları Yüzdeleri, 1996

Piyasalar	Yüzdeler
Alüminyum Kutu Rulosu	76
Döküm	10
İhracat	5
Ekstrüzyon	10

* Kaynak: Container Recycling Report

Tablo 8: Geri Kazanılmış HDPE Şişelerin Son Kullanıcı Piyasaları Yüzdeleri, 1996

Piyasalar	Yüzdeler
Kaplar	36
Taşımada Paketleme	25
Film	18
Su Borusu	18
İhracat	4

* Kaynak: Modern Plastics

Tablo 9: Geri Kazanılmış PET Şişelerin Son Kullanıcı Piyasaları Yüzdeleri, 1996

Piyasalar	Yüzdeler
Halı, Fiber	44
İhracat	25
Şişe	16
İp, Rulo	16

* Kaynak: Modern Plastics

Tablo 10: Kompost Piyasası Yüzdeleri, 1996

Piyasalar	Yüzdeler
Tarım	25
Bahçe Düzenleme	31
Çöp Depolama Alanlarında Kullanma	14
Bitki Yetiştiriciliği	11
Parekende Satış	7
Çevre Düzenleme	5
Diğer	7

* Kaynak: The Composting Council

ABD’nde kentsel katı atıkların geri kazanım ve kompostlama yöntemleriyle yönetiminde önemli başarılar sağlanmıştır. ABD’nde, 1996 yılı itibariyle, 8.817 adet kaldırım kenarından geri kazanılabilir maddelerin toplanması programıyla (curbside recycling programs) toplam nüfusun %51’ine hizmet götürülmektedir. Geri kazanılabilir materyallerin bırakıldığı 10.000’den fazla merkez (drop-off centers) ve bahçelerde sürdürülen kompostlama faaliyetleri dışında 3.300 bahçe atık ve artıklarının kompostlanması programı bulunmaktadır.²⁴ Atıklar içerisindeki materyallerin geri

kazanılmasıyla ilgili 363 adet işletme (Material Recovery Facilities) günde 29.400 ton kapasite ile çalışmaktadır.²⁵ Kentsel katı atıkların azaltılmasında amaçlanan ulusal geri kazanım oranının (%25) yanında, 1989 yılında sadece 18 federe devlet ortalama %25 ve daha az oranlarda geri kazanım oranı benimsemişken; günümüzde, 45 federe devlet %40'ları bulan geri kazanım oranlarını hedeflemektedir.²⁶ Hedeflenen oran içerisinde, genelde, atıkların geri kazanılması, kompostlama ve kaynaktaki atık azaltımı uygulamaları yer almaktadır. 2000 yılında ulusal alanda tüm kentsel katı atıkların %30 ve 35'i, 2010 yılında ise %35 ve 40'ı bu yöntemler kullanılarak uzaklaştırılacağı hedeflenmiştir.²⁷ Tablo 11'de ise bazı federe devletlerle ilgili hedeflenen geri kazanım oranları ve gerçekleştirilmesi öngörülen son tarihleri verilmiştir.

Tablo 11: ABD'nde Bazı Federe Devletlerce Belirlenmiş Geri Kazanım Hedefleri ve Mevcut Oranlar

Federe Devlet	Hedeflenen Oran	Mevcut Oran	Son Tarih
Arkansas	40	36	2000
California	50	30	2000
Connecticut	40	23	2000
Delaware	25	31	2000
Hawaii	50	25	2000
Illinois	25	28	2000
Iowa	50	32	2000
Kentucky	25	28	1997
Maine	50	41	1994
Missouri	40	33	1998
Nebraska	50	27	2002
New York	50	39	2000
Rhode Island	70	23	
Washington	50	48	1995
West Virginia	50	20	2010

25 Governmental Advisory Associates 1997.

26 Jim Glenn, "The State of Garbage in America", BioCycle, May 1998, Volume 39, Issue 5, diğer federe devletlerle ilgili bilgiler aynı kaynaktan elde edilebilir.

27 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.

New York Queens Koleji Doğal Sistemler Biyoloji Merkezi yöneticisi Dr. Barry Commoner, katı atıkların %80-90'ının geri kazanılabileceğini belirtmektedir. Yazarın ileri sürdüğü yoğun geri kazanım (intensive recycling) kavramı ile bunun gerçekleştirilebileceği anlatılmaktadır. Aynı merkez tarafından East Hampton, Long Island'da gerçekleştirilen pilot proje, tüm evsel atıkların %84.4'ünün tekrar pazarlanabilir maddeler olarak geri kazanılabileceğini göstermiştir.²⁸ Yine Santa Barbara, California'da gerçekleştirilen bir başka pilot proje, evsel katı atıkların %37-73 oranında geri kazanılabileceğini göstermiştir.²⁹ Yazar tarafından gerçekleştirilen, North Haven, Connecticut geri kazanım programının değerlendirilmesi proje çalışmasında ise 1993, 1994 ve 1995 yıllarında gerçekleştirilen ve sırasıyla %32.18, %35.10, %38.19'lük geri kazanım oranları ile ilgili program, 1993 yılından itibaren, önemli oranda katı atığın geri kazanılmasıyla çevrenin ve doğal kaynakların korunmasında etkili ve başarılı bulunmuştur. Danver, Colorado'da gerçekleştirilen ve yaklaşık 300.000 kişinin takip ettiği sanat festivali bünyesinde geliştirilen geri kazanım programı, 1994-1995 döneminde %93'lük geri kazanım oranına ulaşmıştır.³⁰ 1994 yılı Ocak ayında Los Angeles'da yaşanan depremin arkasından 1.629.000 ton deprem sonrası yıkıntı geri kazanım ile değerlendirilmiş, elde edilen %76'luk geri kazanım oranıyla 4.445.000 metre küplük depolama alanından tasarruf sağlanmıştır.³¹ Birçokları tarafından belirlenen %50 geri kazanım hedefleri fazla iyimser olarak bulunsun da, 1991 yılında ICR Araştırma Grubunca düzenlenen kamuoyu araştırması, Amerikan halkının %86'sının zorunlu geri kazanım programlarını desteklediklerini göstermiştir.³²

Amerikan geri kazanım sisteminin başarısı önemli ölçüde piyasa koşulları, geri kazanılmış maddeler için yeni pazarların varlığı, geniş halk desteği, uygun politik ortam 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,
2. Kırttan fazla federe devletin ve birçok endüstri kuruluşunun bu konudaki duyarlılığı,

28 Barry Commoner, "A Forum: How Can We Become Recyclers?", EPA Journal, March-April 1989, s. 18.

29 "Compost Update", Audubon, Septmber-October 1994, s. 101.

30 "Have Fun, Recycle 90 Percent", BioCycle, January 1996 Volume 37, Issue I, s.57.

31 "Millions Tons of Earthquake Debris Recovered", BioCycle, July 1995, Volume 36, Issue 7, s.27.

32 "Garbage Crisis", The CQ Researcher, Congressional Quarterly Inc., March 20 1992, Volume 2, No. 11, s.244.

3. Geri kazanım ve yeniden kullanım yöntemlerinin başarısı için uygun ortamın bizzat devlet yetkilileri, çeşitli kamusal çıkar grupları, iş çevresi ve halk tarafından oluşturulmuş olması,

4. Serbest piyasa koşullarında iş dünyasındaki rekabetin varlığı.³³

2. Avrupa Topluluğu'nda Atıkların Geri Kazanımı³⁴

Kurucu antlaşmalarda Topluluğun görevleri arasında çevrenin korunması açıkça yer almamıştır. Bu eksiklik, 1973 yılında Topluluğun Bakanlar Kurulu'nda Topluluk çevre politikasının oluşturulmasıyla giderilmek istenmiştir. Roma Antlaşmasına bazı değişiklikler getiren Avrupa Tek Senedi (1986) ile çevre konusunda, 130R-130T arasındaki maddelerle temel amaçlar belirlenmiştir. Özet olarak: Çevrenin kalitesinin korunması ve iyileştirilmesi, kişi sağlığının korunması, doğal kaynakların akılcı kullanımı amaçlanırken; önleyici eylem, çevreye verilen zararların kaynağa önlenmesi ve kirlenen öder ilkesinin benimsendiği görülmektedir. Burada, Topluluğun alık yönetimi özellikle atıkların geri kazanımı uygulamalarına kısaca değinilecektir.

Çevre konusundaki dördüncü eylem planı (1987-1991), atık yönetimi konusunda üç temel temayı dikkate almıştır: Atıkların azaltılması, tekrar kullanım ve geri kazanımı, atıkların yok edilmesi. Bu konuda benimsenen temiz teknoloji kullanımı konusu, yeni üretim yöntemleri yaratılması yada mevcut bir uygulamanın şu biçimde değiştirilmesini gerektirmektedir.

- Kirliliğin kaynağa azaltılması,
- Alık miktarının kaynağa azaltılması,
- Doğal kaynakların daha rasyonel kullanımı.

1990'lı yılların başı itibariyle Topluluk'ta her yıl ortaya çıkan 2 milyar ton atığın %80'inin, hammadde ya da enerji olarak tekrar kullanılabilme ya da dönüştürülebilme imkânı bulunmaktadır. Yeniden kullanım ve dönüştürme konusunda temel sorun olarak, piyasa güçlerinin atıklardan kurtulmayı onları geri kazanmaktan daha ilgi çekici bulmaları kabul edilmektedir. Topluluk içerisinde atıkların yeniden kazanılması başlıca kullanılmış yağlar ve kâğıt atıklar alanlarında düşünülmektedir. İçecek ambalajlarının geri kazanımı da ayrı ilgi konusu olmaktadır. Bu konuda yerel yönetimlerin katlandığı maliyetlerin, kirlenen öder temel ilkesine zıt olarak tüm toplum tarafından karşılanmakta oluşu tartışılmaktadır. Konseyin 85/339 sayılı "besin

33 J. Winston Porter, "Recycling in America: 25% and Beyond", Waste Policy Center, May- June 1996, s. 1.

34 Avrupa Topluluğu'nda Çevre Politikaları ve Uygulamaları, TUSİAD, Kasım 1990, s. 23- 36.

likilin ambalajları” hakkında yönergesi, kullanılmış ambalajların ve bunların yok edilmesinin çevre üzerindeki etkisini azaltmayı, yeniden değerlendirilmelerini teşvik etmeyi, hammadde ve enerji tüketimini azaltmayı amaçlamaktadır. Yönerge, üye ülkelerin evsel atıklarının kesin olarak yok edilmeden önce içlerinde bulunan ambalajların miktarını ya da tonajını azaltmayı öngören programlar oluşturmalarını şart koşmaktadır.

Sürdürülebilir kalkınma anlayışında “aşağıdan yukarıya” yaklaşımların belirlenmesi, Birliğin çevre politikasının çerçevesini oluşturan Beşinci Çevresel Eylem Programı’nın da (1993-2000) ayrılmaz parçasıdır. Program çevre sorunlarının ele alınmasında özellikle piyasa temelli araçlardan ve gönüllü eylemlerden yararlanmayı amaçlamaktadır. Günümüzde, Avrupa’da çevre ile doğrudan ilgili 3.5 milyon iş arasında yaklaşık 2 milyonu temiz teknolojiler ve atıkların dönüştürülmesi gibi alanlardadır.³⁵

a) İngiltere³⁶

İngiltere’de “sürdürülebilir atık yönetimi”, sürdürülebilir kalkınmanın önemli bir parçası olarak kabul edilmektedir. İngiltere Hükümeti, geri kazanımın yanı sıra, yenilenebilir enerji amaçlarına ulaşma bakımından, daha fazla sürdürülebilir katı atık yönetimi içerisinde enerji kazanımı uygulamalarına, entegre bir strateji olarak önem vermektedir. 1995 yılında basılmış olan, “Making Waste Work: A Strategy for Sustainable Waste Management in England and Wales” başlıklı raporda yerel otoriteler atıkların daha faydalı biçimde değerlendirilmesi için teşvik edilmiş ve ilk kez evsel atıkların 2005 yılına kadar %40’ının geri kazanılması ulusal amacı belirlenmiştir. Hükümet, yerel otoritelere ve yerel kamuoyu liderlerine bu konuda etkin danışma ve iletişim sağlama ödevini benimsemiştir. Sürdürülebilirliğin sağlanmasında sürdürülebilir atık yönetimi önemli bir konu olarak benimsenmiş; düzenleyici, piyasa tabanlı, planlayıcı, geliştirici ve verilere dayanan stratejiler benimsenmiştir.

Making Waste Work başlıklı raporda şu hedefler belirlenmiştir:

- Depolama alanlarına giden kontrollü atıkların 2005 yılına kadar %70-60 oranında azaltılması,
- Kentsel katı atıkların 2005 yılına kadar %40 oranında geri kazanılması,
- Evsel atıkların 2000 yılına kadar %25 oranında geri kazanılması.

1996-1997 döneminde atıkların geri kazanım oranı %14, evsel atıklarda ise sadece %7,5 oranında gerçekleşmiştir. Londra, Worthing ve civarında gerçekleştirilen pilot proje %25’lik oranın gerçekleştirilmesinin olanaklı olduğunu göstermiştir.³⁷

35 “Çevre ve İstihdam”, Güncel Avrupa, Sayı 9-10, Kasım- Aralık 1997, s. 8.

36 Department of the Environment Transport and the Regions, “Less Waste More Value” Consultation Paper on the Waste Strategy for England and Wales, June 9 1998.

37 Solid Waste Report, December 8, 1994.

Belirlenmiş hedeflerin gerçekleştirilmesinde Hükümetin yapması gerekenler şöylece özetlenebilir:

- Depolama alanı vergileri,
- Ambalajlar konusunda yeni düzenlemeler,
- Geri kazanılabilir materyal pazarlarının geliştirilmesi,
- Kompostlamanın geliştirilmesi,
- Endüstriyel sektörle sıkı işbirliğinin sağlanması,
- Geri kazanım planlarına yol gösterici nitelikte bir rehber hazırlanması,
- Yerel konseyler tarafından katı atıkların yönetiminde en iyi çevresel seçeneğin (Best practicable environmental option) benimsenerek uygulanması.

Hükümetin konuya bakışı ve kararlılığı şu temel yedi konu üzerinde toplanmaktadır:

- Geri kazanım ve atıklardan enerji elde edilmesi oranlarında önemli artışların sağlanması,
- Evsel atıkların tekrar kullanılmasında ve geri kazananında halkın aktif katılımının sağlanması,
- Uzun dönemde geliştirilecek gerçekçi programlarla amaçlara ulaşılması,
- Üretilen atıkların azaltılması konusuna büyük önem verilmesi,
- Atık yönetimi hiyerarşisinin uyulması gereken kurallar bütünü olmaktan çok bir rehber olarak algılanması,
- Depolama alanı vergileri gibi ekonomik araçlardan yararlanma,
- Atık yönetimi karar verme sürecine aktif halk katılımının sağlanması.

b) Almanya³⁸

Ekim 1996 tarihinde yürürlüğe giren Almanya'nın "atık yönetimi yasası" atıkların yönetiminde; üretilen atık miktarının azaltulmasını, geri kazanılmasını ya da güvenli bir şekilde uzaklaştırımını amaçlamaktadır. Almanya Çevre Bakanı Angela Merkel, "yeni yasanın aynı zamanda atıkların değerlendirilmesini ve çevreye duyarlı şekilde uzaklaştırımını, başka bir ifadeyle tekrar kullanımı ve geri kazanımı kapsadığını" belirtmektedir. Yeni yasada, atık üretiminin engellenmesi ilkesi başlıca önceliğe sahiptir. Ardından, atıklar içerisindeki materyallerin geri kazanılması ve sonuçta atıkların sürdürülebilir nitelikte uzaklaştın mı benimsenmiştir.

Almanya'da, Federal Statistical Office verilerine göre, 1990 yılında evsel atık-

38 "Waste Management: More Recycling Less Waste", Deutschland Magazine on Politics Culture Business and Science, No I. February 1997, s. 37.

ların %13.8'i, 1993 yılında ise %29.8'i geri kazanılmıştır. Özellikle kompostlamada önde olan Almanya, günümüzde 400'den fazla sadece "teiniz" organik maddelerin kompostlanması işletmesine sahiptir.³⁹

IV. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Kızılderili Reisin birbuçuk yüzyıl önce ABD Başkanı'na yazdığı mektupta "Yataklarınızı zehirlemeye devam edin! Ve bir gece kendi çöpleriniz içinde boğulacaksınız!..." deyişi günümüz çoğu toplumu için bir gerçeklik olmuştur. Toplamların yıllardır "gözden uzak olsun" anlayışı ile davrandıkları katı atıkların yönetimi, günümüzde "sürdürülebilirlik" ve "yapılabilirlik" tartışmaları pratiğinin yoğun olarak yaşandığı başlıca çevre sorunu konusu olmuştur. Doğal olarak günümüzde toplumların yüz yüze kaldıkları "kentsel katı atıklar" sorunu yeni olmamakla birlikte, sorunun boyutlarının ve karmaşıklığının anlaşılması son yıllara rastlamıştır. Günümüzde ekonomik gelişme ile beraber yaşam standartlarının yükselmesi, üretilen atıklarda miktar ve nitelik bakımından farklılaşmalara neden olmuştur. Özellikle kullanıldıktan sonra atılan kağıt, cam, plastik, metal gibi maddeler tekrar geri dönüştürülerek ülke ekonomisine kazandırabilmekte ve büyük ölçüde çevre kirliliğini de azaltmaktadır.

Çalışmamızda, katı atıkların yönetimi içerisinde "geri kazanım" olgusu teori ve pratikte örneklerle incelenmiştir. Dünyadaki geri kazanım uygulamalarını, ülkemiz çevre bilimi literatürüne tanıtmaya amacıyla olan çalışmada, her ülke için olduğu kadar ülkemiz için de konunun sürdürülebilirlik ilkesinin önemli, somut bir pratiği olduğu düşüncesi paylaşılmaktadır. Bu bağlamda, özellikle kentsel katı atıkların temel üreticisi konumundaki kentlerin günümüzde "yaşanabilirlik" ve "sürdürülebilirlik" tartışmalarının odağı haline gelmesi, sürdürülebilir atık yönetiminin de yapılabilirliğini tartışmayı zorunlu kılmaktadır. Çalışma bütünü içinde, kentsel katı atıkların yönetiminde sürdürülebilirliğin sağlanmasında geri kazanım uygulamalarından örnekler verilerek konu tanıtılmıştır. Örneklerin ABD ve diğer Avrupa Devletlerinden verilmiş olmasında, bu ülkelerdeki katı atık yönetiminin bilgi ve veri bakımından kazandığı önemli kazanımlar dikkate alınmıştır. Aynı konuda, ülkemiz ve diğer kalkınmakta olan ülkelerdeki uygulamalar, gelecek araştırma ve incelemelere konu edilecektir. ABD ve gelişmiş diğer Avrupa devletleriyle diğer ülkeler arasında katı atıkların yönetiminde geri kazanım uygulamaları arasındaki temel fark: Gelişmiş ülkelerde entegre katı atık yönetimi ve özellikle de geri kazanım programlarının başarısı yasal, ekonomik ve toplumsal zeminlerde dengeli kurallar bütünü ile aktif halk katılımına dayanmasıdır. Kuzey Amerika ve Balı Avrupa kentlerinde diğer bölgelerden farklı olarak geri kazanıma sadece bir katı atık

39 Marco de Bertoldi, "Composling in the European Union", BioCycle, June 1998, Volume 39, Issue 6, s.75.

yönetimi metodu olarak bakılmamakta; geri kazanım, bir “yaşam biçimi” olarak değerlendirilmektedir.⁴⁰ Atıkların başlı başına yönetsel ve çevresel sorun haline gelmiş olduğu diğer gelişmekte olan ülkelerde ise geri kazanım programları henüz yaşama geçirilme aşamasındadır. Bu nedenle birçok ülkede, ancak kent yoksullarının çöplüklerden toplayabildikleri malzemeler geri kazanılabilmektedir. Dünyanın değişik bölgelerinde katı atık yönetimi uygulamalarında böyle farklılaşmaların varlığı, “atık etiği” (litter ethic) ve “geri kazanım etiği” (recycling ethic) kavramlarını da kapsayan “atık yönetimi etiği” (waste management ethic) kavramı şeklinde değerlendirilmektedir.⁴¹

Çevre koruma-kullanma düşüncesi, çağdaş anlamıyla sorunların, ekonomik, sosyal, ticari, yönetsel ve siyasal yönleriyle birbiriyle uyumlu bir yaklaşımla, sistematik olarak ele alınması zorunluluğu artık bir gerçekliktir. Çevre politikalarında önceleri yalnız kirlilik, kirliliğin giderilmesi ve ardından önleyici çevre politikaları yaklaşımları benimsenmişken; günümüzde çevre ve ekonominin kaçınılmaz entegrasyonu ön plana çıkmaktadır. Kentsel katı atıkların bir çevre sorunu olarak ele alınmasıyla beraber kent ekonomi-politiği açısından da değerlendirilmesi kaçınılmazdır. Bu anlamda geri kazanım programlarının sürdürülebilirlik konusunda yüklediği anlam: Kamu ve özel tüm toplumsal sektörlerle ve tek tek bireylerin içinde yer aldığı çoğulcu, etkin ve içten bir katılımı anlatmaktadır. Ulusal ve uluslararası ilgili çeşitli plan ve belgelerde katı atıkların etkin ve başarılı yönetiminde geri kazanım uygulamalarına özel önem verilmiş,⁴² geri kazanım programlarının uygulanabilirliği için gerekli bilgi, teknik ve uygun politika araçlarının geliştirilmesi yaygın olarak benimsenmiştir.

Geri kazanım için üç önemli amaçtan söz edilebilir: i. Üretilen alık miktarının azaltılması; ii. Çevrenin korunması; iii. Materyallerin, toprağın ve iş gücünün de korunmasını kapsayacak nitelikte kaynakların korunması. Alıkların geri kazananının sağladığı faydalar ise şöylece özetlenebilir:

- Depolama alanlarına gidecek olan alık miktarında önemli miktarda azalma sağlayarak, atıkların depolanmasından kaynaklanabilecek çevresel ve kamu sağlığı ile ilgili sorunların azalması,
- Kullanılacak olan hammadde miktarındaki azalma ile doğal kaynakların daha az ve ekonomik kullanımının sağlanması,
- Geri kazanım sektörüyle ilgili iş olanaklarının artması,

40 Enis Diaz., “Achieving Successful Programs Nation By Nation”, BioCycle, April 1998, Volume 39, Issue 4, s.76.

41 Ohio State University, Community Development Factsheet CDFS-106-89.

42 State of the World 1990, A Worldwatch Institute Report on Progress Toward a Sustainable Society, W. W. Norton & Company, New York, USA, s.181.

- Geri kazanım programları ile maddi gelir sağlanması,
- Halk katılımının sağlanmasıyla bireylerin çevrenin korunmasına yönelik basit ve somut bir girişimde bulunma bilincine erişmesi.

Geri kazanım programlarının kendilerinden bekleneni verememeleri bakımından karşılaşılan başlıca engeller şunlardır: i. Maliyet ve uygunluk arasında dengein sağlanmasında teknik, donanım, personel, yönetsel ve ekonomik zorlukların varlığı; ii. Geri kazanılmış materyal piyasalarında yetersizlik; iii. Halk katılımının sağlanmasında zorluklar.

Entegre katı atık yönetiminin kentsel katı atık sorununun çözümünde etkili olacağı bir gerçektir. Toplumların kendi özgün şartlarına uygun olarak belirleyecekleri entegre katı atık yönetimi hiyerarşisi uygulamaları ve özellikle de geri kazanım uygulamalarının buradaki önemi büyüktür. Tüketim veya üretim tasarruflarımız sonucu ortaya çıkan olumsuzluklar bizi rahatsız etmiyorsa, her türlü çevre sorununu hak ediyoruz demektir.⁴³ Çevre koruma ve kullanma dengesinin sağlanmasında, “kirlüten öder” ilkesi ile birlikte “kirliltmeyenin 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 geri kazanım uygulamalarının başarısında, yerel gündem 21 çalışma ortamının sahip olduğu yönetim-işçevresi-halk birlikteliğinin özel bir yeri bulunmaktadır. Yerel yönetimler, yerel kuruluşlarla beraber halk katılımını da sağlayarak başarıyı elde edebilirler. Kentsel katı atıkların yönetimi karar sürecinin her aşamasında geniş alanlı yoğun eğitim, açık ve kesin düzenlemeler, yeterli teknik donanım, halkın aktif katılımı ve finansal destekler önemlidir. Süreçte yer alan temel aktörlere; ev halkları ve tüketiciler, gönüllü gruplar, ticaret sektörü, endüstri, alık yönelimi endüstrisi, merkezi yönetim, Çevre Bakanlığı, yerel yönetimler ve tek tek bireylere büyük sorumluluklar düşmektedir. Sonuç olarak devlet, endüstri sektörü ve halkın etkin birlikteliği başarıda temel unsurdur. Bu konuda başlıca aktörlere düşen görevler şöylece özetlenebilir:

- Merkezi Yönetim ve Çevre Bakanlığı; gereksinim duyulan ulusal liderlik görevini yerine getirmeli, ulusal kentsel katı atık envanterinin hazırlanması ve güncelleştirilmesi ile bunun doğrultusunda ulusal çevre politikasıyla eşgüdüm içinde olan ulusal katı atık yönetimi politikasının geliştirilmesi gereklidir. Yerel otoritelere teknik yardım, yol gösterme, eğitim konularında yardımda bulunmak; katı atık yönetimi uygulamalarıyla ilgili düzenlemelerin yapılması; geri kazanılabilir maddeler için pazarların desteklenerek geliştirilmesi; piyasa çalışmalarının yürütülmesi; atıkların etkin yönetiminde

43 Z. Toprak KARAMAN, a.g.m., s. 93.

ekonomik teşvik ve uygulamaların yürütülmesi; bu alanda gerçekleştirilecek araştırma-geliştirme çalışmalarının desteklenmesi.

- Yerel Yönetimler; temel uygulama ve planlama görevleri ile katı atıkların yönetiminden birinci dereceden sorumludurlar. Bununla beraber düzenlemelerde bulunma; gözetim ve denetim; geri kazanılabilir madde kullanılması, ilgili pazarların geliştirilmesi, teşvik edilmesi; yerel halk için en uygun şekilde planlanmış programların uygulanması; halkın aktif katılımını sağlayacak projelerin yaşama geçirilmesi; planlanan amaçlara ulaşılabilmesi için gerekli finansal ve yönetsel yapının oluşturulması gerekmektedir.
- Endüstriyel sektör; “temiz üretim” anlamına gelen, başta atık üretiminin en aza indirilmesi, geri kazanılabilir maddelerin kullanılarak satışına öncelik verilmesi, ürün dizaynında geri kazanıma önem veren stratejilerinin uygulanması.
- Gönüllü Kuruluşlar; halkın bilinçlendirilmesi ve diğer toplumsal aktörlerin bu konuda harekete geçirilmesi, araştırma-geliştirme çalışmalarının desteklenmesi beklenmektedir.
- Bireyler; kullandıkları veya satın aldıkları ürünlerin atıkları konusunda duyarlı olmalı; alışverişlerinde en az atık bırakan, fazla ömürlü olan, çevreye en az zararlı madde içeren ürünleri tercih etmeli; geliştirilmiş geri kazanım programlarına “küresel çevre sorunlarıyla mücadelede birey olarak ben ne yapabilirim” bilinciyle hareket ederek ilgi göstermeli ve katılmalı; mümkünse uygun tipteki atıkları kendisi kompostlamalı; en az atık üretimi ve duyarlı uzaklaştırılın konusunda sorumluluğu üstlenmelidir.

Sonuç olarak insan ve ekonomik faaliyetlerin sürmesi, çevre sorunlarını beraberinde getirmektedir. Çevre ve kalkınma arasındaki dengenin kurulmasında “teknoloji” anahtar rol oynamakta olup; çevre teknolojisinin, sadece arıtım teknolojisi olarak algılanmaktan öte çevreye duyarlı üretim modeli teknolojilerinin ve geri kazanım teknolojilerinin anlaşılması gerekmektedir. Çevre teknolojilerinin temel konusu; kaynakların sürdürülebilir yönetimi ve tekrar ekonomiye kazandırılmasıdır. Bu nedenle geri kazanım teknolojilerinin araştırılması, mevcut yapıya uyarlanması gerekmektedir. Ülkemizde bu konuda öncülük yapabilecek kamu ve özel sektör işletmelerinin uygun teknolojileri uygulamaları, araştırma-geliştirme çalışmalarında bulunması son derece önemlidir. Tüm sektörlerle beraber özellikle de yükseköğretim kurumlarının bu konudaki bilgi ve birikimlerini kullanarak işbirliğine gitmeleri, kamuoyunun da bilinçli ilgi ve desteği ile sorunun çözümünde başarının esası olacaktır. Yirmibirinci yüzyılın başlangıcında toplumumuz “çağdaşlığın” bir gereği olarak çevreyi koruyarak üretmesini ve atıklarını çevreye duyarlı olarak yönetmesini başarabilmelidir.

YEREL YÖNETİMLER VE DEMOKRASİ

A.Vahap COŞKUN*

GİRİŞ

1980’li yıllarda belirginleşen ve özellikle 1990’lı yılların başında Sovyet Bloğunun çökmesiyle hızını gittikçe artıran değişim olgusu, gerek genel, gerekse yerel planda bütün sistemleri ve kavramları yeni bir denge ve meşruiyet arayışının içine itmiştir. Artık sosyal, kültürel ve siyasal yaşamı açıklamaya çalışan her türlü bilgi, bu kaçınılmaz değişim olgusu karşısında yeniden değerlendirilmeye, tanımlanmaya ve açıklamaya ihtiyaç duymaktadır. İletişim olanaklarının herkese açıldığı, “herkesin fikrinin bir diğerinkiyle eşitlendiği relativist bir tarihsel aralığın yaşandığı bu dönem,”¹ bir geçiş dönemidir ve diğer bütün geçiş dönemleri gibi, yerleşik bir olguyu değil, gelişmekte olan bir süreci ifade etmektedir.²

Bu nedenle günümüzde toplumsal bilimlerin yanıtlaması ve açıklaması gereken en temel sorulardan biri; “Bu geçiş dönemi nedir? Nasıl adlandırılabilir?” sorusudur. Nitekim toplumsal alana ilişkin bütün çalışmalarda bu soruya yanıt bulunmaya çalışılmakta ve bu geçiş dönemini adlandırmak için birtakım terimler kullanılmaktadır. Bu terimlerden bazıları (“bilgi toplumu” veya “tüketim toplumu” gibi) kesinlikle yeni bir toplumsal sistemin çıkışına işaret ederken, bazıları da (“postmodernizm”, “sanayi-sonrası toplumu”, “kapitalizm-sonrası toplum” ve diğerleri gibi) daha çok bir önceki dönemin kapanmak üzere olduğu fikrini ön plana çıkarmaktadırlar.³

Son zamanlarda çokça duyduğumuz ve tartıştığımız bu kavramlar arasında özellikle “Bilgi Toplumu” ve “Bilgi Çağı” kavramları dikkati çekmekte ve bu kavramların günümüzü anlama ve değerlendirme bakımından diğer kavramlara oranla daha kapsayıcı olduğu ifade edilmektedir. Bunun en önemli nedeni; (a) günümüz insanının, özellikle kitle iletişim teknolojisinin büyük gelişimi sayesinde, her türlü bilgiye çok rahat ve süratli ulaşabilmesi, (b) insanlığın sahip olduğu bilginin hızla birikip, bilginin, daha önceki dönemlere oranla, tasavvur edilemeyecek kadar büyümesine) bilginin insanın hayatını bütün yönleriyle değiştirebilmesidir. O halde “Bilgi Çağı” nedir?

* Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırma Görevlisi.

1 Etyen MAHCUPYAN, *İdeolojiler ve Modernite*, Yol Yayınları, Temmuz 1996, İstanbul, s. 8.

2 Etyen MAHCUPYAN, *Yeni Dünya Düzeni Nasıl Bir Değişim Getirecek?*, Yeni Yüzyıl, 14.7.1995.

3 Anthony GIDDENS, *Modernliğin Sonuçları*, Ayrıntı Yayınları, 1995, İstanbul, s. 8.

“Bilgi Çağı” veya “Bilgi Toplumu” terimleri ilk bakışta bilginin yaşadığımız çağa özgü olduğu izlenimini veriyorsa da, gerçek durumun böyle olmadığına şüphe yoktur. Bilgi çağımıza özgü değildir ve esasen, insanlık tarihi bir bakıma bilginin de tarihidir. Elbette, tarihin her döneminde bilgi varolmuştur. Bilgi uygarlığın hem ön şadlarındandır, hem de ulusal kültürlerin ve bölgesel uygarlıkların özgü unsurlarındandır⁴ Günümüzde “Bilgi Çağı” denilmekle aslında iki şey kastedilmektedir: Birincisi, bilginin çağımızda hızla üretilmesi, bir başka deyişle yoğun bilimsel bilgi üretiminin yaşadığımız çağa damgasını vurmasıdır. İkincisi ise, üretilen bu yoğun bilginin, yine aynı yoğunluk ve hızla dünyanın bütün bölgelerine aktarılması ve yayılmasıdır.

Bilginin hızlı üretilmesi ve yayılması, toplumsal yaşamın tüm yönlerini derinden etkilemektedir. Bu etkileşimin en önemli sonucu dünyanın globalleşmesi (küreselleşmesi) dir. İletişim tekniklerinin insanlara sağladığı olağanüstü imkânlar sayesinde her türlü bilgi (özellikle haber niteliğine haiz bilgiler) çok kısa bir zaman zarfında dünyanın bütün bölgelerine aktarılmakta, herkes bir değerinin ne yapıp ettiğinden haberdar olabilmekte ve bir anlamda dünya küçülmektedir. Böylece, tarihte eşi görülmemiş ölçüde geniş kitleler sevinç ve hüznüleri, mutluluk ve üzüntüleri paylaşmakta, bütün dünya insanları gittikçe artan yaygınlıkta ortak idealler etrafında toplanmaktadır.⁶

Dünyanın küreselleşmesi, ülkelerin siyasi sistemleri açısından birtakım önemli sonuçları da beraberinde getirmiştir. Bu sonuçların en önemlisi hiç şüphe yok ki; geleneksel devlet anlayışının zayıflamasıdır. Özellikle uluslararası kuruluşların yaygınlık ve etkinlik kazanmasıyla birlikte bu kuruluşların “ekonomik, toplumsal ve siyasi alanlarda devletlerin egemenlik haklarını kemirmekte oldukları”⁷ göze çarpmaktadır.⁸

Geleneksel devlet anlayışının zayıflamasına bağlı diğer bir önemli sonuç ise,

4 Mustafa ERDOĞAN, Liberal Toplum-Liberal Siyaset, Siyaset Kitapevi, 1993, Ankara, s. 131.

5 Atilla YAYLA, Liberal Bakışlar, Siyaset Kitapevi, 1993, Ankara, s. 44.

6 YAYLA, a.g.e., s. 46.

7 Ruşen KELEŞ, Yerel Demokrasinin Neresindeyiz?, Yeni Türkiye Dergisi, Yeni Türkiye Medya Hizmetleri Yay., Yıl 1 Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, Ankara, s. 66.

8 Özellikle yargı alanında, uluslararası kuruluşların etkinliği her geçen gün artmakta ve ulusal hukuk yapısının değişmesine sebebiyet vermektedir. Türkiye’nin bu konudaki deneyimi kayda değer. Türkiye, AİHM’ye bireysel başvuru hakkını 1987 yılında tanıdı. Bu tarihten beri Türkiye ile ilgili başvuruların 2.500’li Avrupa İnsan Hakları Komisyonu tarafından “kabul edilebilir” bulundu. 1998 Eylül ayına kadar Avrupa İnsan Hakları Divanı’ndan Türkiye ile ilgili 29 karar çıkarken, bu kararlardan 24’ü Türkiye’nin aleyhine oldu. Uluslararası ceza hukuku uzmanlarına göre, Türkiye’nin iç hukukunda gerekli düzenlemeleri yapmadan bireysel başvuru hakkını tanıması bu sıkıntılara kaynaklık ediyor. Bu nedenle Türkiye’nin en kısa zamanda iç hukukunu düzeltmesi (örneğin DGM’leri gözden geçirmesi) gerekiyor, aksi takdirde bu tür davaların çoğalacağını söylemek kehanet sayılmaz. (Veriler için, bkz: Radikal. 01.12.1998)

bir ülkedeki yerel yönetimleri merkezi hükümete karşı daha güçlü kılabilecek olan yerelleşmeye yönelik adımların da artmasıdır. Yerelleşme çabaları sayesinde, bugüne kadar merkezi yönetim tarafından kullanılmakta olan birçok yetki merkezden alınmış, çevreye, yani yerel yönetimlere kaydırılmıştır. Kısaca belirtmek gerekirse; küreselleşme ve yerelleşme akımları devletin gücünün azaltılması sonucunu doğurmuş, artık günümüzde devletler sahip oldukları yetkilerin bir kısmını uluslararası kuruluşlarla, bir kısmını da yerel yönetimlerle paylaşmak durumunda kalmışlardır.

Uluslararası kuruluşların ve yerel yönetimlerin günümüzde almış olduğu bu etkin pozisyon, onların bilgi toplumu ve demokrasi bağlamında yeniden değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Uluslararası kuruluşlar ile devletler arasındaki ilişkilerin irdelenmesi bu çalışmanın kapsamını aşacağından, bu çalışmada sadece yerel yönetim ler-demokrasi arasındaki ilişkiler incelenmeye çalışılacaktır.

YEREL YÖNETİM KAVRAMI

İnsan tek başına yaşayan bir varlık değildir, o toplumsal bir varlıktır. Bu yönüyle o, bir bütünün parçası, insan toplumunun meydana getirdiği organizmanın bir üyesidir. Toplum ise, üzerinde insan kültürünün geliştiği bir zemindir.⁹ İnsanın toplu halde yaşaması, toplumu meydana getirmesi bir zorunluluğun sonucudur. Çünkü insanların tek başlarına yaşayarak kendilerinden çok daha güçlü olan doğayı dize getirmeleri söz konusu olamayacağından birlikte yaşayıp, doğaya karşı egemenlik kurmaya uğraşmışlardır.

Birlikte yaşama; bir düzeni zorunlu kılmıştır. İnsanlar ortak yaşamlarından kaynaklanan kamusal ihtiyaçlarını karşılayabilmek amacıyla farklı özelliklere sahip birtakım organizasyonlar meydana getirmişlerdir. Bunların en önemlisi Devlet'tir. Bir siyasal organizasyon olarak "devlet", toplum halinde yaşamının en gelişmiş şeklidir. Devlet, ulusal sınırlar içerisinde ulusa ait olduğu kabul edilen egemenliği yetkili organları eliyle kullanarak, kamusal görevlerini yerine getirme yükümlülüğünü üstlenmiştir.¹⁰ Bu kamusal görevlerin başında; iç ve dış güvenliğin sağlanması, adaletin gerçekleştirilmesi, ülke düzeyinde toplumsal refah ve kalkınmanın sağlanması, sosyal güvenliğin etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi, alt yapı hizmetlerinin yürütülmesi, vergilerin toplanması vb. gelmektedir. Devletler bu tür görevlerini yerine getirebilmek amacıyla faaliyet alanı bütün ülkeyi kapsayan bir "merkezi idare" örgütünü kurmuşlardır. Ülkemizdeki il, ilçe ve bucaklar (nahiyeler) merkezi idarenin taşra örgütünü oluşturmaktadırlar. Ancak devletin egemen olduğu sınırlar içerisinde dağınık bir tarzda köy, kasaba ve kent gibi değişik biçimde birçok yerleşme birimi

9 Vecdi ARAL, Hukuk Felsefesinin Temel Sorunları, Filiz Kitapevi, 1992, İstanbul, s. 84.

10 Zafer ÜSKÜL, "Sübzidiyarite" İlkesi Üzerine Düşünce Araştırması, Yeni Türkiye Dergisi, Yeni Medya Hizmetleri., Yıl 1 Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, Ankara, s. 22.

mevcuttur. Bunların da kendi yerel sınırları içerisinde yaşayanlar için önem taşıyan bazı hizmetlere ihtiyaçları vardır. İtfaiye, kent içi ulaşım, çöplerin toplanması, park, mezbaha, vb. Devlet bu ihtiyaçları da merkezi idare örgütü aracılığıyla karşılayabilir mi? Bu soruya olumlu cevap verilebilir. Ama merkezi idarenin bu ihtiyaçları karşılaması akılcı olmaz. İşte bu sebepten, hem de demokratik düzenin gereklerinden ötürü zamanla büyüyen ve çeşitlenen bu ihtiyaçları karşılamak için merkezi idarenin yanı sıra fakat ondan farklı olarak “mahalli idareler (yerel yönetimler)” kurulmuşlardır.¹¹

YEREL YÖNETİMLERİN TEMELLENDİRİLMESİ

Yerel yönetimlerin kurulmasına neden ihtiyaç duyulduğu konusunda farklı fikirler öne sürülmüştür. Örneğin Mümtaz SOYSAL’a göre; “bir mahalli idare birimi yaratmak ille de rasyonel bir birim yaratmak anlamına gelmez. Mahalli idarelerin gerisinde genellikle ya bir gelenek, ya da bir inanç yatar. Bir mahalli idare ya eskiden varolduğu için vardır, ya da demokrasi inancı bakımından bir işlevi, bir görevi olduğu için ayaktaadır.” Aynı istikamette bir başka görüş Burhan ŞENATALAR tarafından şu şekilde açıklanmıştır: “Yerel yönetimlerin yapısının teknik-ekonomik bir analize göre tasarlanmadığı fakat tarihsel ve politik gelenekler ve koşullar sonucu veri olduğu bilinen bir gerçektir¹²

Yerel yönetimlerin varoluş sebepleri bir kontekst içerisinde açıklanırken, geleneksel motiflere yer verilmesi oldukça inandırıcıdır, zira; yerel yönetimler, ilk defa nerede ve nasıl ortaya çıktığı bilinmeyen tarihsel bir olgu olan devletle birlikte ortaya çıkmıştır. Yerel yönetimlerin temellendirilmesinin demokratik inancına dayandırılması ise, gelenek motifi karşısında daha zayıf bir konumda yer almaktadır. Çünkü, bugünkü anlamda demokrasi inancının ortaya çıkmasının 18. yüzyıla rastlamasına karşın, yerel yönetimler daha önce de ifade edildiği gibi, devletle birlikte ortaya çıkmış ve adeta onun bir parçası halinde bir kısım görevleri yerine getirmiştir.¹³

Peki günümüzde acaba yerel yönetimlere ihtiyaç var mıdır? Eğer ihtiyaç varsa bunun nedenleri nelerdir? Yerel yönetimlerin gerekliliğini sağlayan faktörler nelerdir?

Günümüzde yerel yönetimlerin varoluş sebepleri açıklanırken genellikle üç faktöre vurgu yapılmaktadır. Bunlar; ekonomik, hukuksal ve siyasal faktörlerdir.

Yerel Yönetimler ve Ekonomik Faktör: Ekonomi biliminin temel sorunsalı (aynı zamanda varlık nedeni de) sonsuz çeşitlilikteki ihtiyaçlara karşılık, kıt olan

11 Halil NADAROĞLU, Mahalli İdareler, Beta Yayın A.Ş., 1994, İstanbul, s. 22.

12 NADAROĞLU, a.g.e., s. 18.

13 NADAROĞLU, a.g.e., s. 19.

kaynakları en uygun şekilde kullanabilmenin yollarını aramak ve bulmaktır. Bu bağlamda yerel nitelikteki kamusal ihtiyaçların, merkezi idare tarafından değil de yerel yönetim organları tarafından yerine getirilmesinin ekonomik gerekçesi de; küt olan kaynakları en optimal şekilde kullanmak, bir başka ifadeyle en az kaynakla en fazla faydayı sağlayabilmektir.

Yerel yönetimlerin varoluşlarını ekonomik gerekçelerle temellendirdiler özellikle şu noktalara dikkati çekmektedirler:

- Yerel yönetimler, kendi bölgelerindeki ihtiyaçların neler olduklarını ve miktarlarını merkezi idareye oranla daha akılcı bir biçimde saptayabilme olanaklarına sahiptirler. Bu durum, kaynakların israf edilmesini azaltır.
- Aynı hizmetlerin üretilmesi halinde; yerel yönetim, merkezi idareye oranla daha fazla verim elde eder.
- Kitlelerin ekonomik taleplerini iletmeleri ve bu konuda etkinlikte bulunmaları açısından, yerel yönetimler, merkezi otoriteye oranla daha avantajlı bir konumdadırlar. Zira bu kuruluşlar, insanların kendilerinin kurmuş oldukları ve daima birebir ilişki içerisinde oldukları kurumlardır. Yöneticilerini, işletim mekanizmalarını yakından tanımaktadırlar. Ama aynı durum merkezi idare için söz konusu değildir.

Kısacası yerel yönetimler ekonomik açıdan aynı verimi, merkezi idareye oranla daha az kaynakla sağlamaktadırlar. Bu nedenle, merkezi idarenin yanında bir de yerel bir yönetimin bulunması ekonomik aklın zorunluluğu olarak ortaya çıkmaktadır.

Yerel Yönetimler ve Siyasal Faktör: Yerel yönetimlerin varoluşunun siyasal gerekçesinin özünde demokrasi inancı¹⁵ ve yerel demokratik değerler yatmaktadır. Bu değerler, yerel toplulukların kendilerini en çok ve en yakından ilgilendiren konularda kendilerini, özgürce ve demokratik yol ve yöntemlerle yönetmelerini öngörmektedir.¹⁶

Günümüzde demokrasi anlayışının gelişmesi ve yerleşmesine koşut olarak, yerel yönetimlerin önemi de giderek artmış ve toplumsal yaşamın demokratik bir şekilde düzenlenmesinde yerel yönetimler vazgeçilmez siyasal enstrümanlar haline gelmişlerdir. Toplumsal yaşama ilişkin bütün kararları merkezden almak rasyonel bir tutum değildir. Merkezi idarenin herhangi bir bölge için merkezden alacağı ka-

14 NADAROĞLU, a.g.e., s. 22-33.

15 NADAROĞLU, a.g.e., s. 27.

16 Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yay., 1992, Ankara, s. 1-2.

rarlar o bölgedeki insanların istemlerini yansıtmaktan uzak olacaktır. Çünkü merkezi idare, ne kadar iyi niyetli olursa olsun, ne kadar özverili çalışırsa çalışsın, o bölgenin yerel koşullarını o bölgede yaşayan insanlar kadar bilemez, değerlendiremez.¹⁷ Bu nedenle bu konuda yapılması gereken şey, bölgesel sınırlar içerisinde insanların kendi seçtikleri temsilcileri aracılığıyla ihtiyaçlarını belirlemelerini ve bu belirlemeler doğrultusunda yürütmede bulunmalarını sağlayacak hukuksal zemini oluşturmaktır.¹⁸

Bir toplumda demokratik değerlerin benimsenmesi, o toplumu meydana getiren bireylerin politik sorumluluğa ve bilince sahip olmasıyla doğru orantılıdır. Politik bilinç ve sorumluluk duygusu yüksek bireylere sahip toplumlarda, demokratik değerler daha yaygın ve hızlı bir şekilde benimsenmektedir. Yerel yönetimler, yöneten ile yönetilenlerin sıkı ilişki içinde bulundukları kurumlar olmaları nedeniyle, işte bu tür bir politik sorumluluk duygusunun oluşmasına da katkıda bulunmaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde yerel yönetimler, demokratik değerlerin gerçekleştirilmesi açısından yerel sınırları aşmakta, ulusal düzeyde demokrasinin gerçekleştirilmesinde bir eğitim aracı olarak da işlev görmektedir.

Yerel Yönetimler ve Hukuksal Faktör: Yerel yönetimlerin varlığının gerekliliğinin siyasal ve ekonomik bazı faktörlerin varlığıyla açıklanabileceğini belirten NADAROĞLU'na göre, hukuki faktör bir sebebi değil, bir sonucu ifade etmektedir. Hukuki faktör, yerel yönetimlerin siyasal bir organizasyon olan devletin idari yapısı içinde nasıl bir hukuki statüye kavuşturulmaları gerekeceğini araştırmanın nedeni olabilir.¹⁹

Yerel yönetimlerin varoluş nedenlerinin hukuksal dayanaklarını belirtmeden önce, açıklanması gereken iki kavram bulunmaktadır. Bunlar; merkezi yönetim ve yerinden yönetim (adem-i merkeziyet) kavramlarıdır.

Merkezden yönetim, bir ülkede merkez memurlarının daha geniş yetkilere sahip olduğu ve alt kademe memurlarının yetkilerinin ve takdir haklarının azaldığı bir yönetim biçimidir.²⁰ Bu yönetim biçiminde, kamusal gücün çok büyük bir kısmı

17 Elbette ki, yerel nitelikteki hizmetlerin üretilmesinde, yerel yönetimlerin de eksiklikleri ve hataları olacaktır. Ama burada önemli olan, bu hataları abartmamak ve yerel yönetimi elinde bulunduran seçilmiş kişilere güvenmektir.

18 Jeremy BENTHAM, J. Stuart MILLS, Sidney WEBB, John DEWEY, MONTESQUIEU, F. HAYEK gibi düşünürler, demokrasinin ve sağlıklı bir toplumsal yapının kurulması için yerel yönetimlerin önemini ve gerekliliğini savunurken, J.-I. ROUSSEAU ve CONCORDET gibi düşünürler ise bu düşünceye karşı çıkmışlardır. Bu konuda daha geniş bilgi için, bkz: İlhan TEKELİ, Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi, TODAİE Dergisi.

19 NADAROĞLU, a.g.e., s. 19-20.

20 Nuri TORTOP, Yönetim Bilimi, Ankara İktisadi ve İdari Bilimler Akademisi Yayını, 1978, Ankara, s. 76.

merkezi otoritede toplanacağından, bütün kamusal işlem ve hizmetler merkezi idare tarafından yerine getirilir. Bu yönetim biçiminin çok büyük sakıncaları bulunmaktadır.²¹

Yerinden yönetim (adem-i merkeziyet, desantralizasyon) ise, kamusal güçlerden bir kısmının merkezi otoriteden alınarak daha az yetkili bir diğer otoriteye aktarılmasıdır. Bu yönetim tarzında, yerel örgütler ve bunların memurları sahip oldukları yetkiler dahilinde kamusal işlemler yapabilmektedirler. Yerel yöneticiler, merkezden emir almamaktadırlar, ancak merkezin belli sınırlar içinde yerel yönetimi denetleme yetkisi bulunmaktadır.²²

Yerel yönetimlerin niçin varolması gerekeceğini savunan görüşlerin hukuki dayanağı da, işte bu yerinden yönetim kavramıdır. Buna göre, merkezi otoriteden alınıp yerel otoriteye aktarılan yetkiler eğer yürütmeye ilişkin yetkiler ise, idari bir ademi merkeziyetten söz edilir, idari adem-i merkeziyet esası, “bir bölgenin sakinlerine o bölgedeki topluluğun ortak ve genel yararlarını gereğince koruyabilmek için sözü geçen yararları gereğince saptamak ve gereğini yerine getirmek hususunda özerklik verilmesidir.”²³ Görüldüğü gibi idari adem-i merkeziyetin zorunlu sonucu olarak, yerel yönetimler karşımıza çıkmaktadır. Bu yönetimler devletin tüzelkişiliğinden ayrı bir tüzelkişiliğe, ayrı bir bütçeye ve ayrı gelir kaynaklarına sahip bulunmaktadırlar.

Yukarıda kısaca izah edilmeye çalışılan ekonomik, siyasal ve hukuksal nedenlerden ötürü²⁴ yerel yönetimler, bugünkü toplumsal yaşamın vazgeçilmez kuruluşlarından birini oluşturmakta ve önemi her geçen gün artmaktadır.

YEREL YÖNETİMLERİN TANIMI

Yerel yönetimlerle ilgili buraya kadar yapılan açıklamaların ışığında ve uluslararası kuruluşların ülkemiz tarafından da onaylanmış belgelerine dayanarak, günümüzde yerel yönetimleri şu şekilde tanımlamak mümkün görünmektedir.

“Evrensel bir tanım ile yerel yönetimler; belirli bir coğrafi alanda (kent, köy, kasaba, il, vb.) yaşayan yerel topluluğun bireylerine, birarada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları (kimi durumlarda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve perso-

21 Merkezi yönetimin yarattığı sakıncalar hakkında daha geniş bilgi için, bkz: KAYA, s. 6-11.

22 TORTOP, a.g.e., s. 76, NADAROĞLU, a.g.c., s. 20-29.

23 NADAROĞLU, a.g.e., s. 20-24.

24 Günümüzde yerel yönetimlerin ekonomik, siyasal ve hukuki faktörlerle temellendirilmesi hakkında daha geniş bilgi için, bkz: NADAROĞLU, a.g.e., “Mahalli İdarelerin Varlıklarının Gerekleri” bölümü, s. 15-35.

nele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzelkişileridir.”²⁵

YEREL YÖNETİM VE DEMOKRASİ

Kapanış yıllarını yaşadığımız 20. yüzyıl, çift yüzü olan bir madalyon karakteri taşımaktadır. Madalyonun bir yüzünde; kan, şiddet ve gözyaşı vardır. 20. yüzyılda dünya; iki dünya savaşı ve yüzlerce yerel çatışma yaşamış ve bu çatışmalarda yüz milyondan fazla insan hayatını kaybetmiştir. 20. yüzyıl “savaş yüzyılı” olarak nitelendirilmesini sağlayabilecek bu dehşet verici rakam; genel nüfus artışı gözönünde bulundurulsa bile, 19. yüzyıldaki dünya nüfusundan fazladır. Askeri sanayii ve teknolojinin gücünün muazzam miktarda artmış olduğu günümüzde, sınırlı nitelikteki bir nükleer savaş meydana gelse can kaybı sarsıcı boyutlara ulaşacaktır ve tam anlamıyla süper güçler arası bir savaş, insanlığı bütünüyle ortadan kaldıracabilmektedir.²⁶

Madalyonun diğer yüzünden ise, insanların birarada, daha iyi yaşayabilmesini sağlayan en ideal yönetim biçimi olan demokrasinin geliştiğini ve temel insanlık değeri olarak kabul edildiğini görmekteyiz. Gerçekten de, evrensel hukuksal değerlerin önemli bir içeriksel ögesini oluşturan demokrasi anlayışı; “çağımızın taşıdığı ana karakterlerin başında gelir. Öyle ki; demokrasiye temelde ters düşen ideolojiler dahi, bu kimlikleriyle ortaya çıkamamakta, gerçek demokrasiyi kendilerinin gerçekleştirdiklerini ileri sürmekten bile geri kalmamaktadırlar.”²⁷

Demokrasi anlayışı da, diğer evrensel değerler gibi, kavranılması açısından bir süreci gerektirmektedir. Oldukça kapsamlı ve esnek bir yapıya sahip olan demokrasi; yetkinleşebilmek ve toplumsal yaşam şartlarına uyum sağlayabilmek amacıyla, insanlığın uzun deneyimlerinden ve tarihsel süreç içerisindeki önemli görüşlerinden istifade etmiştir; demokrasinin süreçsel oluşumunu ifade eden bu durum günümüzde de devam etmektedir.

Demokrasi anlayışının gelişmesi ve demokratik bilincin kökleşmesine paralel olarak, yerel yönetimlerin de önemi artmıştır. Yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde başvurulacak örgütlenme biçimlerinden biri olan yerel yönetimler; diğer örgütlenme biçimlerinden genel olarak, karar ve yürütme organlarının oluşumundaki farklılık ile ayrılmaktadır. Bu organlar ilke olarak, yöre halkı tarafından seçimle belirlenmektedirler. Bu çerçevede yerel yönetim, yerel nitelikli hizmetlerin yönetiminden daha ileri bir anlam kazanmakta ve demokrasi ile ilişkilendirilmektedir.²⁸ Bu nedenle, yerel yönetimlerin günümüz şartlarına göre yeniden değerlendirilmesine yönelik tartışmalar, özellikle demokrasi ve demokratik ilkeler bağlamında

25 KAYA, s. 1.

26 GIDDENS, a.g.e., s. 17.

27 Ahmet GÜRBÜZ, Hukuk ve Meşruluk, Beta Yayın A.Ş., İstanbul, 1998, s. 112-113.

28 Oya ÇİFTÇİ, Yerel Yönetimlerde Temsil, TODAİE Yay., 1989, Ankara, s. 5.

yapılmaktadır. Bir yerel yönetimin demokratikleştirilmesi, “demokratik bir yerel yönetim” olarak nitelendirilmesi için gereken şartları iki ana başlık altında toplayabiliriz:

1. **Özgür ve özerk bir yerel yönetim**
2. **Kendi içinde demokratik bir yerel yönetim.**²⁹

1. ÖZGÜR ve ÖZERK BİR YEREL YÖNETİM: Bir yerel yönetim biriminin özgürlüğü, onu oluşturan bireylerin özgürlükleri değil, yerel yönetim topluluğu ve örgütünün özgürlüğü olmaktadır. Yani yerel yönetimlerde bireylerin değil, temelde topluluğun özgürlüğü ön plana çıkmaktadır. Bu geniş anlamıyla özgürlük kavramı; “yerel özerklik” için bir temel oluşturmuş ve böylece yerel özerklik ile devletin, yerel yönetimlere müdahalesinin önlenmesi amaçlanmıştır.³⁰

Bütün yetkilerin tek bir elde toplanması ve en küçük konularda bile merkez organların kararlarının beklenmesi, işlerin yürütülmesini geciktirmekte ve hizmetleri aksatmaktadır. Aşırı bürokratik bir yapı; herhangi bir konuda, konuyla direkt ilgili olanların ve uzmanların görüşlerinin ve düşüncelerinin uygulamaya yansımaları güçleştirmekte, kaynakların doğru ve verimli kullanımını engellemektedir. Özerklik, merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın bu ve benzeri sakıncalarını gidermek veya azaltmak amacıyla düşünülmüş bir yönetim biçimidir.³¹ Bu yönetim biçiminde, özerk kurumlar kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararı doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme hakkına sahip bulunmaktadırlar.

Yerel yönetimlerin özerkliğinin temel kural ve öğeleri şunlardır:

- Özerk yerel yönetimler; yerel halkın gereksinimlerini karşılayan hizmetleri yerine getirmek üzere kurulmuş, ayrı bir tüzelkişiliğe sahip kuruluşlardır.
- Bu kuruluşlarda, karar ve yürütme organları seçimle işbaşına gelirler.
- Bu kuruluşların, serbestçe toplanabilecekleri ve halkın gereksinimleri doğrultusunda serbestçe harcayabilecekleri gelir kaynakları, yani akçal özerklikleri (mali özerklikleri) vardır.
- Özerk yerel yönetimler, tüzelik denetimi dışında karar serbestliğine sahiptirler. Yani yönetsel özerklikleri bulunmaktadır.³²

29 Selçuk YALÇINDAĞ, Çağdaş Belediye, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, TODAİE Yay., Cilt I, Sayı 1, Ocak 1992, Ankara, s. 8-9.

30 Rafet ÇEVİKBAŞ, Yerel Yönetimler İşlevi ve Türkiye’deki Durum, Türk İdare Dergisi, Yıl 67, Sayı 407, Haziran 1995, Ankara, s. 76-77.

31 Nuri TORTOP, Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 24, Sayı 4, Aralık 1991, Ankara, s. 3.

32 Cevat GERAY, Yerel Demokrasi, Özerklik ve Halk Katılımı, Yeni Türkiye Dergisi (yukarıda belirtilen sayı), s. 73.

Yerel yönetimlerin özerkliğinin üç temel amacı bulunmaktadır:

- a) Giderek artan ve çeşitlilik gösteren yerel hizmet taleplerini karşılayabilmek için yerel yönetime yetki ve esneklik sağlamak,
- b) Yerel yönetimin kendi koşullarına ve ihtiyaçlarına en uygun yönetim yapısı ve biçimini belirlemesine olanak tanımak,
- c) Yerel yönetimleri çoğunlukla merkezi yönetimin karışmalarından korumak ve aynı zamanda, merkezi yönetimi de mevcut ya da yeni ihtiyaçların karşılanması için yerel yönetimlerin yetki ve kaynak konularında sürekli talep ve baskılarına muhatap kılmamak.-
^

Gerçek ve çağcıl bir yerel yönetimin en temel özelliği olan özerklik; eğer olumlu bir şekilde tesis edilir ve yürütülürse,³⁴ hem yerel yönetime, hem de merkezi yönetime birçok faydalar sağlamaktadır. Bunların en önemlisi, özerkliğin, yönetimde üretkenliği artırmasıdır. Özerklik sayesinde yerel kuruluşlar, yerine getirmek zorunda oldukları hizmetler hakkında kararlar alır, bu kararları uygulayabilmek için kendi örgütlenmesini yapar, kaynaklar bulur ve bu kaynakları gerekli hizmetlere aktarır. Buna bağlı olarak özerklik, ayrıca merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki yetki karışımını önlemekte, hangi hizmetlerin yerine getirilmesinde hangi kuruluşların sorumlu olduğu, özellikle yerel toplulukların gözünde açıklık kazanmaktadır.-^

Yerel özerkliğin en önemli faydalarından biri de, demokratik kültüre katkıda bulunmasıdır. Özerklik ilkesi sayesinde, merkezi yönetimin keyfi müdahalelerinden arındırılmış bir yerel yönetim, yerel hizmetlerin tespiti, bunlar hakkında karar alınması, kaynakların bulunması ve kaynakların kullanılması bağlamında tam ve mutlak bir yetkiye sahip olacaktır. Bu yetki donanımı, yerel yönetimleri, yerel topluluk karşısında daha sorumlu bir hale getirecek ve yerel politikaların belirlenmesinde yönelim ile topluluk arasındaki ilişkinin yoğunluğu, demokratik sürecin hızlanmasında olumlu bir katkı yapacaktır.

Özerklik hakkında yapılan bu genel değerlendirmeden de anlaşılacağı gibi, yerel yönetimlerin demokratikleştirilmelerinde en önemli güvence; yerel yönetimlerin özerk olmasıdır. Bu sağlanmadıkça, yerel yönetimlerin demokratikliğinden ve yerel demokrasiden söz edilemez. Bu da ancak, yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirmede yeterli gelir kaynaklarıyla donatılmasına, bu gelir kaynaklarını, öz gelirleri-

33 Bayram COŞKUN, Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği, Çağdaş Yerci Yönetimler Dergisi, Cilt 5, Sayı 3, Mayıs 1996, Ankara, s. 39-40.

34 Özerkliğin sınırlarının iyi çizil Memesi halinde birtakım olumsuz sonuçlar doğuracaktır. Bu konuda bkz: TORTOP, a.g.m., s. 4.

35 Selçuk YALÇINDAĞ, Yönetimsel Etkililik, Demokrasi ve İl Sayısının Artırılması, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 30, Sayı 1, Mart 1997, Ankara, s. 36.

ni serbestçe toplayıp harcamak yetkisine sahip bulunmasına bağlıdır. Başka bir anlatımla, yönetsel özerklik akçal özerklikle birlikte gerçekleşmediğinde yerel özerklik söz konusu olmaz.³⁶

Özerklik ve İdari Vesayet: Vesayet kavramı, özü itibarıyla bir özel hukuk kavramıdır. Hukukta, haklarını kullanma ve görevlerini yerine getirme yeteneği bulunmayan gerçek kişiler adına, bu görevleri yerine getirme ve hakları kullanma yeteneğine sahip diğer gerçek kişilerin hukuki işlemler yapabilme yetkisiyle donatılması ve bu hakları kullanması olarak görülmüştür.³⁷

İdari vesayet denetiminin, özel hukuktan “vesayet” kavramı ile bir ilişkisi yoktur. İdari vesayet denetimi, yerinden yönetim kuruluşların, kendileri dışındaki başka bir yönetsel kuruluş tarafından, yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesidir.³⁸ Bu tür bir denetimin uygulanmasındaki amaç, yerel yönetimlerin çatısı altında yaşadıkları devletin amaçlarına uygun hareket etmelerini, siyasal bakımdan devletin birliğini tehlikeye düşürmemelerini³⁹, görevlerini gereği gibi yerine getirmelerini ve yönetimin bir bütün içinde çalışmasını sağlamaktır.

Ancak günümüzde yerel özerklik kavramı, idari vesayet (yönetsel vesayet) kavramı ile bağdaşmamaktadır. Çünkü;

* Yönetsel vesayet yetkisi, merkez yönetimine, yerel yönetimlerin yetkilerini istediği gibi sınırlandırma, hatta isterse hiç kullandırmama gücü vermektedir.

* İdari vesayet, merkez yönetiminin yerel yönetimler üzerinde keyfî işlemlerde bulunmasına sebebiyet vermektedir.

* Bu yetki sayesinde, merkez yönetimi, yerel yönetimler arasında taraf tutabilmekte, kaynakları kendine yakın olan yönetimlere aktarabilmektedir.⁴¹

Çağdaş ve demokratik bir yerel yönetim, yerel toplulukların kendilerini demokratik yol ve yöntemlerle özgürce yönetebildiği bir yönelimdir. İdari vesayet, halkın yönetime yetkisini, merkezi yönetime bıraktığı için demokrasinin temel ilkeleri ve değerleri ile çatışmaktadır. Bu nedenle günümüzde, çoğulcu demokrasilerde egemen olan anlayış, yerel özerkliğin sağlanması ve idari vesayetin kaldırılarak yerine hukuka uygunluk denetiminin yapılmasıdır.⁴²

2. KENDİ İÇİNDE DEMOKRATİK YEREL YÖNETİM: Bir ülkede, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin demokratik bir dengeye otur-

36 GERAY, a.g.m., s. 73.

37 COŞKUN, a.g.m., s. 38.

38 A. Şeref GÖZİBÜYÜK, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, S Yayınları, 1978, Ankara, s.201.

39 COŞKUN, a.g.m., s. 43.

40 YALÇINDAĞ, Çağdaş..., s. 8.

41 YALÇINDAĞ, Yönetsel..., s. 36.

42 ÜSKÜL, a.g.m..

tulması, yerel yönetimlerin özerkliklerinin sağlanması, yerel yönetimlerin tam anlamıyla çağdaş ve demokrat olmasını sağlamaz. Bir yerel yönetimin demokrat olarak nitelendirilebilmesi için; o yerel yönetimin kendi iç yapılanmasında da demokrat olması, yerel topluluğu temsil edebilmesi, toplulukla ilişkilerini demokrasi ilkelerine göre yürütmesi ve hizmet üretmesi gerekmektedir.

Bu amaçla bir belediyenin kendi içinde demokrat olabilmesi için gerekli olan ilkeleri şöylece sıralayabiliriz:

A) Yerel Yönetime Halk Katılımı: Katılımcılık; yerel topluluğun, yerel düzeydeki kendi ile ilgili hizmet yapımı ve kararlar dizisine değişik düzeyde müdahale ve katılma süreci olarak anlaşılmaktadır. Halkın yönetime gerçekten katılabildiği en demokratik yönetimin yerel düzeydeki yönetimler olduğu ileri sürülmektedir.⁴³

Yerel demokrasinin işlerlik kazanabilmesi ve diğer demokratik değerlerin (denetim, demokratik eğitim, vb.) hayat alanı bulabilmesi için, yerel topluluğun yönetime katılması, temel zorunluluktur. Yerel yönetime katılma iki şekilde gerçekleşmektedir:

1. Yöre halkının yerel yönetimin karar ve yürütme organlarının belirlenmesine veya daha açık bir deyişle seçimine katılması.

2. Yöre halkının bir bölümünün karar ve yürütme organlarında görev alması.⁴⁴

Son yıllarda temsili demokrasi anlayışında görülen olumsuzluklar ve sivil toplum hareketinin güçlenmesi, katılımcılığı çağdaş demokrasilerin doğal ve zorunlu sonucu haline getirmiştir.⁴⁵ Özellikle yarım yüzyıla yakın bir süredir, yerel yönetimlere halkın katılımı konusu, sadece yerel yönetim uzmanları tarafından incelenmemekte, siyaset bilimciler, kamu yöneticileri ve özellikle kent bilimciler,⁴⁶ siyasal katılma olayının önemini kendi uzmanlık alanları açısından vurgulamaktadırlar.

Ülkelerin ekonomik gelişmişlik düzeyleri, kültürel yapıları, siyasal anlayışları değişik olduğundan, halkın yerel yönetime katılım alanları ve yolları da ülkeden ülkeye (hatta bir ülkede bölgeden bölgeye) farklılık göstermekte ve bu konuda çok değişik uygulamalara rastlanmaktadır. Ama kentsel katılıma en çok gereksinim duyulan alanlar hakkında genel çerçeve çizilecek olursa, şöyle bir dizelge oluşturulabilir.

43 ÇEVİKBAŞ, a.g.m., s. 73.

44 ÇİFTÇİ, a.g.m., s. 11.

45 Şerif ÖNER, Belediye Yönetiminde Kamuoyu Denetimi ve Katılım, Türk İdare Dergisi, Yıl 69 Sayı 415, Haziran 1997, Ankara, s. 197.

46 Kentleşmenin siyasal katılıma etkileri hakkında bkz: Ersin KALAYCIOĞLU, Karşılaştırmalı Siyasal Katılma, İÜSBF Yay., 1984, İstanbul, s. 23-26.

- Kent planlaması
- Çevre koruma
- Halkoylaması
- Seçilmişleri görevden düşürme (geri çağırma)
- Önemli konularda halk oylaması
- Kenttaşların yakınmaları
- Kentsel toplumsal hareketler⁴⁷

Halkın yönetime katılmasının, bir yerel yönetim için sağlayabileceği faydalar şunlardır:

* Yerel ve müşterek hizmetlerin seçiminde yerindelik ve etkinlik sağlanarak, mali sömürü önlenmektedir.⁴⁸

* Kararlara katılma, halkın yönetim sorumluluğunu paylaşması ve genel yönetimle uzlaşmasıyla sonuçlanacaktır.

*Bunlara ek olarak, toplumsal gidişe etkin bir biçimde katılım, halkın yapıcı gücünü harekete geçirerek kişisel etkinliği ve kendine güveni artırırken, bir anlamda demokratik eğitim sağlarken, ortak yararlar adına dayanışma ve işbirliğini de gerçekleştirmektedir.⁴⁹

B) Halk Denetimi: Denetim, her örgütün amaca varma derecesinin, sağladığı hizmetlerin niteliğini ve niceliğini değerlendirmede temel yönetim çabası ile ögesidir.⁵⁰ Yerel yönetimlerin denetlenmesinde esas alınan ilke, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde uyum ve birliği sağlamaktır. Bu amaçla, Anayasanın 127/5. maddesinde ayrıntılı bir şekilde “idari vesayet” denetimi bulunmaktadır. Ayrıca bu denetim mekanizmasının dışında, siyasi, idari, yargı, Sayıştay ve kamuoyu denetimi de, yerel yönetimlerin denetlenmesinde başvurulan diğer denetim yollarıdır.

Demokratik bir yerel yönetimin temel esaslarından biri de, yönetimin kararları ve uygulamaları üzerinde yerel halkın sürekli etkili olması ve halk denetiminin sağlanmasıdır. Halk denetimini (ki teşkilatlanmış kamuoyu ve baskı gruplarının denetimidir) etkin kılmak için, bireylerin etkin bir örgütlenme bilincine sahip olmaları ve baskı grupları oluşturmaları gerekmektedir. Çünkü bireylerin tek başlarına yapacakları denetim, etkin ve verimli bir şekilde gerçekleşmeyeceği gibi, yönetimler tarafından ciddiye alınma ihtimalleri de azdır. Oysa örgütlü olarak biraraya gelen bireyler, yaptıkları çalışmalar ve girişimler ile kamuoyunda belirli alanlarda haklılıkları ortaya koyarak ve belirli kesimlerden örtük veya açık destek alarak, yönetimler ve yö-

47 GERAY, a.g.m., s. 74.

48 ÖNER, a.g.m., s. 196.

49 ÇİFTÇİ, a.g.m., s. 12.

50 ÖNER, a.g.m., s. 196.

neticiler üzerinde bir ağırlık hissettirmeye çalışırlar.

Yönetimin kamuoyu tarafından denetlenmesi diğer denetleme yolları kadar etkili bir yoldur. Bu denetlemeden beklenen yararların sağlanması için gerekli ve zorunlu olan; demokratik bir ortamın varlığıdır. Kamuoyu denetimi hür ve demokratik bir ortamın varlığı halinde sağlıklı olarak işler ve amaca ulaşma şansı bulabilir.⁵¹

C) Etkinlik ve Yönetimde Yaratıcılık: Yerel yönetimlerin, yerel hizmetleri, yerel topluluğa etkin bir şekilde götürmeleri ve hizmet üretmeleri, onların varlık nedenini oluşturur. Etkinlik; yerel düzeydeki hizmetlerin, belirlenen amaca uygun ve yeterli şekilde, daha az kaynak ve emek harcayarak yerine getirilmesi, “yerel yönetimlerde etkinlik” kavramı olarak karşımıza çıkmaktadır.⁵²

Günümüzde toplumların gelişimine paralel olarak insanların ihtiyaçları artmakta ve çeşitlenmektedir. Bu ihtiyaçların tümünün merkezi yönetimce karşılanması (daha doğrusu karşılanmaya çalışılması) hem ekonomik, hem de siyasal açıdan doğru değildir. Çünkü, merkezi yönetimin ürettiği hizmetler; ekonomik bakımdan oldukça pahalıya mal olmakta, siyasal ve toplumsal bakımdan da çoğu zaman yerel halkın talepleriyle uyusmamaktadır. Bu nedenle, bu tür sakıncaların önüne geçilmesi için yapılması gereken; merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, yerel yönetimlerin etkinliğini artıracak tarzda, bir işbölümünün yapılmasıdır.

Yerel yönetimlerde etkinliği artırmak için;

- En uygun hizmet alanının sınırları gözden geçirilmelidir.
- Kaynak savurganlığını azaltmak için yerel yönetim birimlerinin sayısı azaltılmalıdır.⁵³
- Yerel birimlerden her birine en iyi yerine getirebilecekleri işler bırakılmalıdır.⁵⁴
- Yerel yönetimler, ülkenin siyasal ve ekonomik yaşamında etkinlik sağlamak

51 ÖNER, a.g.m., s. 193.

52 ÇEVİKBAŞ, a.g.m., s. 77

53 “ 2. Dünya Savaşından günümüze kadar uygulanan idari taksimat reformlarının temel sebebi, lüzumlu olduğu kadar büyük idari birimler elde edilmesidir. 1950 ile 1980 yılları arasında belde sayıları, Hollanda’da %20, Norveç ve Avusturya’da %40, Alman ve İngiltere’de %65 ile %68 oranları arasında, Belçika ve Danimarka’da yaklaşık olarak %89 oranında azalmıştır. Aynı zaman aralığında, İsviçre, Fransa ve Kıbrıs’ta çok az sayıda beldenin birleştirilmesi ile belde sayısının azaltılması uygulaması gerçekleştirildi. Türkiye’de ise, özellikle 1980’li yılların ikinci yarısından sonra, Avrupa’daki gidişatın aksine, idari birim sayısında çok ciddi artışlar yaşandı.” Bu konuda bkz: Kadir KOÇDEMİR, İdari Taksimat Reformu Olmadan Yeniden Yapılanma Mümkün Değildir. Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt 3, Sayı 5, Haziran 1998, Ankara, s. 9-19.

54 ÇEVİKBAŞ, a.g.m., s. 78.

için, birlikler biçiminde üst birimler oluşturarak, bilgi alışverişinden araç-gereç teminine kadar bir çok konuda yardımlaşma yoluna gitmelidirler.⁵⁵

Merkeziyetçilik, yerel yönetimlerin etkinliklerini sınırlandırdığı gibi, yaratıcılıklarının önündeki en büyük engeldir. Çünkü, merkezileşme, “bütün karar ve çözümlerin benzeşmesi, her özel koşul için uygun olmayan çözümlerin üretilmesi”⁵⁵ 56 demektir. Üretilen her çözümün, verilen her kararın birbirine benzediği bir ortamda, yerelliğin özgün koşulları dikkate alınmayacak ve yerel yönetimler özgün ve yaratıcı projeler üretemeyeceklerdir. Bu itibarla merkezileşme “uzun dönemde yerelliği ortadan kaldıracak ve herkesi birbirinin benzeri yerlerde yaşamaya mahkum edecektir.”⁵⁷

İnsanlar ise böyle yeknesak bir ortamda yaşamak istemiyor, yöreselliğin ya da çeşitliliğin sürekli üretilmesini istiyorlar. Bu yöreselliği ve yerelliği merkezi yönetimin kalıpları içinde üretmek olanağı yoktur. Bu yöreselliğin yaratacağı çeşitlilik, yalnızca yerel koşullara uygun çözümlerin üretilmesini sağlamayacak, aynı zamanda da yöneticilere çok değişik çözümler arasından seçme olanağı vererek tüm yönetim sisteminin yaratıcılığını da artıracaktır.⁵⁸

D) Halkla İlişkiler ve Kendilik Bilinci: Uygulama alanının geniş olması, benzer alanların bazı durumlarda birbirine karışması ve amaçları birbirinden farklı kesimler tarafından uygulanması gibi nedenler, “halkla ilişkiler” kavramını tanımlamayı zorlaştırmaktadır. Ama bu kavramla ilgili bütün tanımlamaların temelinde “iletişim”in bulunduğunu söylemek mümkündür. Bu bakımdan, kamu yönetimi açısından halkla ilişkiler, sadece yönetilene bilgi vermek için yürütülen bir çaba olarak değil, yönetim-yönetilen ilişkisini iyileştirmeye yönelik, temelinde iletişimin bulunduğu bir etkileşim olarak değerlendirilmektedir. Bir başka deyimle halkla ilişkiler, yönetimin eylem ve işlemlerini halka onaylatma çabası değil, eylem ve işlemleri yönetilenlerle etkileşerek gerçekleştirme ve böylece kendiliğinden oluşan bir onay elde etmektir.⁵⁹

Yönetim açısından halkla ilişkilerin iki önemli boyutu vardır. Birincisi halkla ilişkiler, yönetimin, halkın isteklerini öğrenmesini olanaklı kılar. İkincisi de; yönetimin karmaşık yapı ve işleyişinin yönetilene tanıtılması ve yönetim ile yönetilen ara-

55 Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki 8 büyük ilin belediye başkanları 1990 yılında bir araya gelerek “GAP BELEDİYELER BİRLİĞİ”ni kurdular. Bu belediyeler birliğinin çalışmaları, sorunları tespiti ve raporları hakkında, bkz: Ahmet ÖZER, Kent Yazıları, Karşı Yayınları, 1994, Ankara.

56 TEKELİ, a.g.m., s. 15.

57 TEKELİ, a.g.m., s. 13.

58 TEKELİ, a.g.m., s. 12.

59 Metin KAZANCI, Halkla İlişkiler Açısından Yönetim ve Yönetilenler, AÜSBF Yay., 1978. Ankara, s. 28-29.

sındaki ilişkilerin düzeltilmesi halkla ilişkiler uygulamaları sayesinde gerçekleşir.⁶⁰

Dünyada ve ülkemizde, son yarım yüzyıldır, hızlı nüfus artışı ve sanayileşmenin sonucu olarak, yerel birimlerin hem nüfusu, hem de buna bağlı olarak sorunları gittikçe artmıştır. Yerel yönetimlerin sorunlara demokratik çare üretebilmesi için, halkın gereksinimlerini bilmesi ve kendi çözümlerini de halka anlatarak, halkın fikirlerini de uygulamalarında dikkate alması gerekmektedir. Bu nedenle, demokratik bir yerel yönetim yapılması için halkla ilişkiler uygulamaları vazgeçilmez önemdedir.

Yerel yönetimlerin halkla ilişkiler uygulamalarına önem vermesi, bu yönetimlerin sınırları içinde yaşayan insanlarda da bir “kentlilik bilinci” oluşturacaktır.⁶¹ Bilindiği gibi; demokratik sistemin tüm işleyiş mekanizmaları, nihai çözümlemeye “bireye” ve “bireyin üstünlüğüne” dayanmaktadır.⁶² Demokrasi ancak, bütün haklarına ve özgürlüklerine kıskançça sahip çıkan, bulabildiği bütün siyasal katılım yöntemlerini kullanarak yönetime etkin bir şekilde katılan ve yönetimi denetleme yeteneğine sahip bireylerin varlığı halinde yaşama imkanı alır. Aksi takdirde eğer birey, kendisi için en can alıcı sorunlarla dahi uğraşmıyorsa, yönetime doğrudan katılmıyorsa, gereksinimlerini ve eleştirilerini yönetime akselttirmiyorsa, küçük sorunlarına çare bulmaktan acizse, çözümün içinde olmaksızın dışında kalmayı yeğliyorsa, özelde yerel yönetimin, genelde ise merkezi yönetimin demokratik kurallara uygun davranmasını beklemek saftillik olur. Bir yerel yönetimin sınırları içinde yaşayanların, yaşadıkları yere sorumluluk duymamaları; o yerde iktidarı elinde tutan yöneticilerin hem halktan uzaklaşmasına neden olmakta, hem halkı manipüle etmelerini kolaylaştırmakta, bu da bir yönüyle bütün sorunların esas nedenini teşkil etmektedir. Bu nedenle, yaşadığı yerin sorunlarına duyarlı, soran, sorgulayan, denetleyen, eleştiren, fikirleriyle katkıda bulunan ve gerektiğinde destek veren bilinçli kentli (birey), bir yerel yönetimin çağdaş ve demokrat olmasını sağlayan en temel faktördür.

SONUÇ

Çağımızda siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel alanlarda yaşanan baş döndürücü değişimler, yönetsel kuruluşları da derinden etkilemekte ve bu kuruluşlar değişime paralel olarak doğan yeni gereksinimleri karşılamakta zorlanmadırlar. Bu nedenle yönetsel kuruluşların yeni durum ve gelişmeler karşısında yeniden düzenlenmesi zorunluluğu doğmaktadır. Yeniden düzenlemede başlıca amaç, “kuruluşları yeni gelişmelere uyacak biçimde ıslah etmek ve bu suretle işlerin çabuk, daha az za-

60 KAZANCI, a.g.e., s. 33.

61 Avrupa’da yerel yönetimler bir sivil toplum örgütü olarak doğmuşlardır. Oysa ülkemizde bilinen nedenlerle Avrupa’dan alınmıştır. Bu konuda bkz: TEKELİ, a.g.m., s. 5.

62 Süheyl BATUM, Türkiye’de Devlet-Toplum İlişkilerine Demokratik Devlet anlayışı Açısından Bir Bakış, Yeni Türkiye Dergisi, (yukarıda belirtilen sayı), s. 16.

man. daha az emek harcanarak gerçekleşmesini sağlamak ve görülen hizmetin niteliğini iyileştirmektedir.”⁶³

Yönetim alanında, günümüzde ve öyle görünüyor ki gelecek yıllarda en önemli değişiklikler demokratikleşme başlığı altında gerçekleşecektir. Bütün kuruluşlar da olduğu gibi yerel yönetimler de, kendilerini gelişen ve değişen demokratik zihniyete göre yeniden tanımlamak ve işlevlerini yeniden belirlemek durumundadır. Nitekim bu süreç özellikle Batı Avrupa ülkelerinde oldukça yol almış, yerel hizmetler bakımından merkezi idare küçültülmüş, halka dayanan bir yerel yönetim yapısı oluşturularak, yerel nitelikte ihtiyaçların giderilmesi bu yönetimlere bırakılmıştır. “Böylece demokratik yapı içinde, halkın yerel sorunlarını yanıtlayabilen, halkın katılımı ile oluşturulan bir yerinden yönetim örgütü ortaya çıkarılmıştır.”⁶⁴

Demokrasi ilkesi, daha önce de belirtildiği gibi, bugün itibarıyla bütün yönetimlerin meşruluk dayanağıdır, evrensel hukuksal değerlerin en önemlilerinden biridir. En basit tanımını “halkın, halk için, halk tarafından yönetimi” ifadesinde bulan demokrasi, halkın siyasal içerikli egemenliğini deyimler, Demokratik ilkelerin gelişmesi ve somut hayatta yansımaları bulması, yani halkın egemenliğini kullanması için, kitlelerin özerk olarak politik arenaya inmeleri, orada söz sahibi olma taleplerini yüksek sesle dillendirmeleri gerekmektedir.

Demokrasi ile ilgili belirtilmesi gereken bir diğer önemli konu da, demokratik değerlerin artık evrensel standartlara sahip olduğudur. İnsan haklarının gelişmesi için hazırlanan bütün bildirgeler, “İnsan onuruna gerçekten değer veren bir yönetim biçimi olan demokrasiyi”⁶⁵ benimsediklerinden, bir yönetimin demokratik olarak nitelendirilmesini sağlayan asgari şartları da belirlemişlerdir: Geniş bir temel insan hakları ve özgürlükleri listesinin varolması, yönetimin bu hak ve özgürlüklerle bağlı olması, hukukun üstünlüğü, yargının bağımsızlığı, serbest seçimler, açık yönetim, vb... Eğer bir yönetim, yapılanmasında demokratik kriterlere uymak istiyorsa, bu şartları yerine getirmelidir, aksi takdirde artık hiçbir ülke, “benim demokrasi anlayışım böyle, benim şartlarım bunu gerektiriyor” gibi gerçeklerle, gerçekte demokrasiye ters düşen uygulamalarını meşrulaştırma şansına sahip değildir. Demokrat olmamanın yaptırımını, uygar dünyadan tecrit edilmektir, yalnızlaşmaktır.

Yerel yönetimler ve demokrasi konusunu bağlarken, CHURCHILL’in o ünlü sözünde⁶⁶ ifade edildiği gibi, demokrasinin, açıklığı, insan haklarını koruması ve özgürlük sağlaması gibi işlevleri nedeniyle, bugün alternatifi olmayan bir yö-

63 TORTOP, a.g.e., s. 162.

64 KAYA, s. 46.

65 KAYA, s. 46-47.

66 “Demokrasi en iyi ikinci yönetim biçimidir. Birincisi yoktur.” CHURCHILL.

netim biçimi olduğunun altı bir kez daha çizilmelidir. Dolayısıyla Türkiye eğer, moda deyimiyle, dünyanın birinci liginde yer alan bir ülke olmak amacını taşıyorsa, merkezi ve yerel yönetimini yeniden yapılandırırken, bütün dünyanın benimsediği, vazgeçemediği bir yönetim (hatta yaşam) biçimi olan demokrasi anlayışını kendisine baz almalı, buna uygun olarak merkezi yönetimi küçültmek, katılımcı, demokrat ve çağdaş yerel yönetimlerin oluşturulabilmesi için, başta yasal engeller olmak üzere, bütün engellemeleri ortadan kaldırmalıdır.

KAYNAKÇA

- ARAL Vecdi, **Hukuk Felsefesinin Temel Sorunları**. Filiz Kitapevi, 1992. İstanbul.
- BATUM Süheyl, Türkiye’de Devlet-Toplum İlişkilerine Demokratik Devlet Anlayışı Açısından Bir Bakış, **Yeni Türkiye Dergisi** (yukarıda belirtilen sayı).
- COŞKUN Bayram, Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**. Cilt 5 Sayı 3. Mayıs 1996. Ankara.
- ÇEVİKBAŞ Rafet, Yerel Yönelimler, İşlevi ve Türkiye’deki Durumu. **Türk İdare Dergisi**, Yıl 67, Sayı 407. Haziran 1995, Ankara.
- ÇİFTÇİ Oya, **Yerel Yönetimlerde Temsil**, TODAİE Yayınları. 1989. Ankara.
- ERDOĞAN Mustafa, **Liberal Toplum-Liberal Siyaset**, Siyasal Kitapevi. 1993. Ankara.
- GER AY Cevat, Yerel Demokrasi, Özerklik ve Halk Katılımı. **Yeni Türkiye Dergisi**.
- GİDDENS Anthony, **Modernliğin Sonuçları**, Ayrıntı Yayınları, 1995. İstanbul.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, S Yayınları, 1978. Ankara.
- GÜRBÜZ Ahmet, **Hukuk ve Meşruluk**. Beta Yayın A.Ş.. 1998. İstanbul.
- KALAYCIOĞLU Ersin, **Karşılaştırmalı Siyasal Katılma**. İUSBF Yay., 1984. İstanbul.
- KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması Projesi), TODAİE Yay., 1992. Ankara
- KAZANCI Metin, **Halkla İlişkiler Açısından Yönetim ve Yönetilenler**, AUSBF Yay.. 1978. Ankara.
- KELEŞ Ruşen, Yerel Demokrasinin Neresindeyiz?. **Yeni Türkiye Dergisi**.
- KOÇDEMİR Kadir, İdari Taksimat Reformu Olmadan Yeniden Yapılanına Mümkün Değildir, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt 3. Sayı 5, Haziran 1998. Ankara.
- MAHÇUPYAN Etyen, **İdeolojiler ve Modernite**, Yol Yayınları. Temmuz 1996. İstanbul.
- MAHÇUPYAN Etyen, Yeni Dünya Düzeni Nasıl Bir Değişimi Getirecek?. **Yeni Yüzyıl**, 14.07.1995. NADAROĞLU Halil, **Mahalli İdareler**. Bela Yayını A.Ş., 1994. İstanbul.
- ÖNER Şerif. Belediye Yönetimlerinde Kamuoyu Denetimi ve Katılım. **Türk İdare Dergisi**. Yıl 69. Sayı 415, Haziran 1997, Ankara.
- ÖZER Ahmet. **Kent Yazıları**, Karşı Yayınları, 1994. Ankara.
- TEKELİ İlhan. Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi, **Amme İdaresi Dergisi**, Ankara.
- TORTOP Nuri. **Yönetim Bilimi**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, 1978, Ankara.
- TORTOP Nuri, Özerk Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 24, Sayı 4, Aralık 1991. Ankara.
- ÜSKÜL Zafer, "Slibzidiyarite" İlkesi Üzerine Düşünce Araştırmaları. **Yeni Türkiye Dergisi**.
- YALÇINDAĞ Selçuk, Çağdaş Belediye. **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt I, Sayı I, Ocak 1992. TODAİE Yayını, Ankara.
- YALÇINDAĞ Selçuk, Yönetimsel Etkililik. Demokrasi ve İl Sayısının Artırılması, **Amme İdaresi Dergisi**. Cilt 30, Sayı I. Mart 1997, Ankara.
- YAYLA Atilla, **Liberal Bakışlar**. Siyasal Kitapevi. 1993. Ankara.

YEREL HİZMETLERE GÖNÜLLÜ KATILIM

Dr. Eyüp ZENGİN*

GİRİŞ

Günlük hayatımızı yakından etkileyen hizmetleri yerine getiren kuruluşlar, genelde, yerel yönetim kuruluşlarıdır. Yerel yönetim kuruluşları, kendilerine sağlanan yasal, mali ve teknik olanaklarla bu hizmetleri yerine getirirler. Ancak yerel yönetimlerin artan hizmet ihtiyacını karşılayabilmek, kendilerinden beklenen görevleri istenen düzeyde gerçekleştirebilmek için yeterli olanaklara sahip değildirlir. Belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun hızla artması, yerel yönetim görevlerinin her geçen gün artmasına neden olmaktadır. Bu durumda ortaya kamu hizmetlerinde etkinlik sorunu gündeme gelmiştir. “Hangi” hizmetlerin “nasıl” ve “kim” tarafından yerine getirilebileceği soruları daha sıklıkla sorulmaya başlanmıştır. Uzunca bir süre hemen her ülkede kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde en etkili metodun “yönetim eliyle” olduğu düşünülmüştür. Ancak günümüzde “sorumluluk” düşüncesinde farklı değerlendirmelere de yer verilmektedir.¹

Yönetimi yalnızca kamusal mal ve hizmetleri temin eden değil, temini kolaylaştıran bir araç olarak değerlendirmek mümkündür. Topluma yönelik bazı hizmetler, yerel yönetim dışında bireyler veya gönüllü kuruluşlar² ile özel topluluklar tarafından da yerine getirilebilmektedir.

Kamu hizmetlerinde, devletin dışında yer alan unsurların daha aktif olarak yer alması özelleştirme olarak tanımlanmaktadır. Özelleştirme; toplumun ihtiyaçlarına yeni bir bakışı ve bunların yerine getirilmesinde devletin rolünün yeniden düşünül -

* Qafqaz Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi, Bakü, Azerbaycan.

- 1 Toprak, Zerrin, “Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım,” DEÜ. İİBF. Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 1-2, Yıl: 1990, s. 122- 123.
- 2 Bireyler genel olarak devlet yönetimine özel olarak da yerel hizmetlere ya bireysel etkinlik ve eylemlerle ya da örgütlerle katılırlar. Bu örgütler yasal, toplumsal ve siyasal açılardan farklılık kazanırlar. Gönüllü kuruluşlar konusunda literatürde farklı isimlendirmelerin yer aldığını ve farklı tanımlar ve sınıflandırmalar olduğu görülmektedir: Gönüllü Örgütler-Kuruluşlar, Sivil Toplum Kuruluşları, Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlar, Hükümet Dışı Kuruluşlar, Vakıflar, Dernekler, Üçüncü Sektör, Bağımsız Sektör gibi isimlendirmelerin yapıldığı görülmektedir. Bu çalışmada tanımı, kapsamı ve unsurları belirtilen bu örgütler için yukarıda yer alan isimler eşanlamlı olarak kullanılmıştır.

meşini simgelemektedir. İnsan ihtiyaçlarının sağlanmasında toplumun özel kumrularına daha çok, devlete daha az dayanma anlamına gelmektedir. Özelleştirme, faaliyet alanında veya mülkiyette devletin rolünün azaltılması veya özel sektörün rolünün artırılmasıdır.

Bu yazıda, yerel yönetimler tarafından halka sunulan hizmetlerin üretilmesinde gönüllü kuruluşların ve gönüllü katılımın yeri ve etkinliği araştırılacaktır.

YEREL HİZMETLER

Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun bireylerine birarada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları (kimi durumlarda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzelkişileridir. Demokratik değerler yanında, yerel yönetim kuruluşları; üstlendikleri kamu hizmetlerinin yürütülüşünde, merkezi yönetime göre etkililik ve verimliliği daha üst düzeyde gerçekleştirebilen kuruluşlar olarak da değerlendirilmektedir.³

1982 Anayasasının yerel yönetimleri düzenleyen 127. maddesinin ilk fıkrası şöyledir: “Mahalli İdareler, İl, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.” Bu tanımda yer alan müşterek ihtiyaç kavramı, (ayrıca 1580 sayılı Kanunun 1. maddesinde de görülmektedir) aslında tüm kamu hizmetlerini kapsamaktadır. Bunlardan yerel olanların belirlenmesi yerel yönetimlerin görevlerine açıklık getirecektir. İhtiyacın yerel olma sınırının belirlenmesinde, hizmetin “faydası” ve “iktisadiliği” genelde ölçüt olarak kabul edilebilirse de; kentlerin gittikçe büyümesi ile kentler arasındaki bugünkü ilişki yoğunluğu da göz önüne alındığında, bir hizmetin yerel niteliğini bu iki şartın yeterince açıklığa kavuşturmadığı söylenebilir. Yerel ihtiyaçların önceliklere uygun olarak belirlenmemesi, mali kaynakların üretken olmayan ya da önceliği bulunmayan alanlarda kullanılmasına yol açmaktadır.⁴

GÖNÜLLÜ KATKILAR

Yurttaş açısından katılma, devletine sahip çıkma, onu daha nitelikli bir düzeye getirme göreviyle eş anlamlıdır.⁵ Katılma, hem yönetenler hem de yönetilenler için

3 TODAİE, Kamu Yönetimi Araştırması Projesi Genel Raporu (Kaya Raporu), TODAİE Yayını, Ankara 1991, s. 5

4 Toprak,Zerrin, “Mahalli İdarelerde Mahalli-Müşterek İhtiyaç Kavramı ve Bu Nitelikteki Hizmetlerin Kalkınma Planlarındaki Yeri ve Değerlendirilmesi,” Akademik Araştırmalar Dergisi, Sayı 3, Yıl 1990, s. 234.

5 Eroğul, Cem, “Devlet Yönetimine Katılma Hakkı”, Ankara 1991, İmge Kitabevi Yayını, s.161

hiç bitmeyecek bir eğitim sürecidir. Katılma hem devlet, hem de kişi için, yalnızca bir şeyler elde etmenin değil aynı zamanda kendini dönüştürmenin de yoludur.⁶

Katılma hakkı yöneticiler tarafından, illa da devlete “karşı” bir hak olarak algılanmamalı; bunun uzun erimde devletin işini çok kolaylaştıran bir özelliği de açıkça görülmelidir. Uygur devlet bu gerçeği gören devlettir.⁷

Bazı durumlarda yerel yönetimler, belirli hizmetlerin sağlanmasını gönüllü kişi ve kuruluşlar aracılığıyla gerçekleştirebilirler. Bazı alanlarda hemşehrilerin bilgi, deneyim ve becerisinin harekete geçirilmesi, gönüllü kişi ya da kuruluşların desteğinin sağlanması, çok önemli yararlar sağlamaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimler, çeşitli meslek kuruluşları, sendikalar, kooperatif birlikleri, dernekler ve diğer gönüllü kuruluşlarla çeşitli alanlarda işbirliği ve ortak çalışmalar yürütülebilmektedir. Özellikle ülkemiz açısından, bu tür kuruluşlar arasında vakıfların ayrı bir yeri vardır. Vakıflar⁸, kentsel hizmetlerin gönüllü kuruluşların katkılarıyla sağlanması konusunda, geçmişten bugüne çok önemli bir rol oynamışlardır. Gönüllü kuruluşların yanı sıra, gönüllü kişiler de hizmet sunumuna doğrudan ya da dolaylı olarak katkıda bulunabilmekte, yerel yönetimler açısından çok değerli bir insan gücü kaynağı oluşturabilmektedir. Daha önceki on yıllarda geleneksel olarak itfaiye, ilk yardım, huzurevleri, okullar ve kütüphaneler gibi alanlarla sınırlı kalan gönüllü hizmetler, günümüzde çevre koruma ve çevresel etki değerlendirmesi çalışmaları, bilgisayar yazılım programlarının hazırlanması, büyük çaplı kamu projelerinde danışmanlık, vb. alanlara yayılmış bulunmaktadır. Gönüllü kişi ve kuruluşların katkılarıyla sağlanabilecek hizmetlerin sınırı yoktur. Bununla birlikte, gönüllülerin, belirli bir hizmeti sağlama konusundaki becerilerine önem verilmeli, gerekirse bu konudaki iyi niyetli çabalar, bir eğitim programı ile desteklenerek, daha etkin kılınmalıdır. Gönüllülerin yerel yönetim personeli ile birlikte çalışarak başarılı olmaları büyük ölçüde onların istekliliğine, becerisine ve katkılarına bağlı olduğu kadar, yerel yönetim personelinin de gönüllü kişi ve kuruluşları kendileri açısından bir tehdit olarak görmeyerek, uyumlu bir ortak çalışma yaratmalarına bağlıdır.⁹

Devletin iktisadi faaliyetlerden uzaklaşmasının bir diğer boyutunda ise özel

6 Eroğul, s. 274.

7 Eroğul, s. 160.

8 Vakıfların kent hizmetlerinde oynadıkları rollere ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Toprak-Karaman, Zerrin, “Kamu Hizmetlerinde Verimliliğin Sağlanmasında Alternatif Kurum Olarak Vakıflar”, Türk İdare Dergisi, Yıl 66, Haziran 1994, Sayı 403; Başaran, İsmail, “Cumhuriyet Döneminde Kentsel Hizmetlerde Etkinliğin Sağlanmasında Vakıfların Rolü”, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 1992; Toprak-Karaman, Zerrin, “Yerel Yönetimler”, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 3.Baskı, İzmir, 1996, s. 42-46.

9 Şadım Emrealp, Drew Horgan, “Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri”, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi, İ.U.L.A- EMMÉ Yayını, İkinci Baskı, İstanbul 1994, s.41.

sektörün ulaşamayacağı alanlarda halkın kendi problemlerini kendisinin çözmesinin zorunluluğu yer almaktadır. Nitekim eğitim, sağlık ve bayındırlık alanlarındaki vakıf hizmetleri artmaya başlamıştır. Kâr amacı gütmeyen vakıfların ve diğer gönüllü hizmet örgütlerinin, yapılanma içinde üçüncü bir sektör olarak önemli bir yeri alacağı söylenebilir. Kısaca devletin asıl fonksiyonu olan siyasi alana tekrar çekilmesiyle, sosyal ve iktisadi alanda meydana gelecek boşluğun özel girişimler ve kâr amacı gütmeyen üçüncü sektör tarafından doldurulacağı görülmektedir.

Devlet yapısındaki bu değişme, bir taraftan değişik toplum kuruluşlarını daha güçlü hale getirirken, diğer taraftan devletin siyasi amacı ve fonksiyonlarını daha etkili ve verimli bir şekilde başarmasına katkıda bulunacaktır. Gerçekte bu durum, küçük ama daha güçlü, etkili bir devlet ve daha güçlü sosyal örgütler ve kişiler anlamına gelir.¹⁰

GÖNÜLLÜ KURULUŞLARIN TANIMI

Gönüllü örgütlerin ortaya çıkışı ve örgütlenmesi, varolan toplumsal ve politik yapı ile yakından ilişkilidir. Tarihsel süreç içinde, farklı toplumsal koşullarda değişik gönüllü örgütlemeler ortaya çıkmıştır. Çoğu zaman gönüllü derneklerin temel özelliği olarak sunulan ortak çıkar ve ilgi birliği, ortak ve politik ve toplumsal tutumlara sahip bir grubun-grupların varlığını gerektirir.¹¹

“Gönüllü Kuruluş”lar tanımına ya da açık ifadesine Türk hukukunda rastlanmamaktadır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, bir kavram olarak “Gönüllü Kuruluş”lar Türk hukukuna bütünü yabancı da değildir.¹²

Osmanlı İmparatorluğu zamanındaki en önemli kuramlardan birisi olarak günümüzde de varlığını sürdüren vakıfların pek çoğunun gönüllü kuruluşlar olduğuna şüphe yoktur. Yine, Dernekler Kanununa göre tüzelkişilik kazanmış pek çok örgüt mükemmel birer gönüllü kuruluş örneği sergilemektedir. Bu nedenle Türk hukuk sisteminde -adı açıkça gönüllü kuruluş olmasa bile- bir gönüllü kuruluşun taşınması gereken tüm unsurları taşıyan örgütlerin var olduğu görülür.

Günümüzde devlet yapısı içinde yer almamakla birlikte, bireylerin ortak amaç ve hedeflerine bakıldığında, siyasal iradeyi ve yönetimi kamuoyu oluşturmak suretiyle etkileyebilen bir örgütlenme türü ile karşılaşıldığı görülmektedir. Bunlara “gönüllü kuruluşlar” denilmektedir.

10 Ömer Dinçer, "Ekonomide Yeni Boyutlar ve Toplum Yapısı". Bilgi ve Hikmet, Yaz. -1993/3. s.151.

11 Atauz, Sevil, “Gönüllü Örgütlere İlişkin Yaklaşım ve Kuramlara Eleştirel Bir Bakış”, Anime İdaresi Dergisi, s. 99-104.

12 Erol, Kemal, “Gönüllü Kuruluşların Türk Hukuk Sistemindeki Yeri ve Avrupa Birliği Mevzuatı ile Karşılaştırılması”, s. 73; Ural, Engin, “Gönüllü Kuruluşlar Kavramına Genel Bir Bakış”, Türkiye Çevre Vakfı Gönüllü Kuruluşlar Konferansı 28-29 Mart 1995, içinde. Mayıs 1995, Önder Matbaa, Ankara, Mayıs 1995, s. 13-20.

Yirmibirinci yüzyıla girerken, gönüllü kuruluşların toplumların ekonomik, siyasal ve kültürel yaşamında üstlendikleri roller ve uyguladıkları etkinlikler bakımından büyük önem kazandığı görülmektedir. Günümüzde insanların örgütlenme yetenekleri devlet ve bürokratik kamu örgütlenmesinden daha farklı bir çerçevede, çarpıcı bir biçimde gelişmekte ve bu süreçlerde oluşan toplumsal hareketler giderek artmaktadır. Bu hareketlerin gelişiminde belirleyici olan iki temel bileşen açıkça göze çarpmaktadır. Bunlardan birincisi katılım, diğeri küreselleşmedir.

Kavram olarak katılım, siyasal, ekonomik ve örgütlenme gibi çok sayıda ögeyi içermektedir. Gönüllü kuruluşlar bağlamında katılım, insanların kendi gereksinim ve düşüncelerine göre kararlarda inisiyatif gösterdikleri, bu yolla kurum ve kuruluşları denetleyip yönlendirebildikleri, kendi yaratıcı eylemleriyle evrimleşen aktif bir süreçtir. Bu süreç insanların başkaları tarafından tasarlanmış, uygulamaya konulmuş ve denetlenmekte olan etkinliklere katılmaları biçimindeki pasif/edilgen katılımdan farklıdır. Dolayısıyla katılım, insanların kendilerini belirli bir toplumsal hareket içinde tanımlamaları, günümüz söyleminde genellikle sivil toplum olarak adlandırılan bir bütüne dahil olmaları ve bu bütüne temelde aktif/etkin biçimde sahip çıkmaları anlamını ifade etmektedir.

Çağdaş örgütlenme hareketlerinde ikinci bileşen olan küreselleşmenin temelinde iletişim ve enformasyon teknolojisinde yaşanan devrim ve ulusal ekonomilerin köklü bir dönüşüm geçirerek ulusal ötesi bir nitelik kazanması olduğu yer almaktadır. Çağımızda iletişim ve etkileşim alanında meydana gelen nitel ve nicel değişimler, toplumların bir bütün olarak dünyanın yönelimine ilişkin algılamalarında köklü bir dönüşümü zorlamaktadır. Ülkeler arasında kalkınmışlık düzeyi farklı da olsa dünya tektir. Ve sorunları tüm insanlığın ortak sorunudur. Bu nedenle insanlar artık kalkınma, insani yardım, çevre koruma, insan hakları, kadın hakları gibi aralarında belirli nedensellik ilişkisi bulunan sorunlara doğrudan ya da dolaylı olarak müdahale etme gereğini duymaktadır. Dünyada her yıl bu ortaklaşa sorun alanlarında etkinlik göstermek üzere gönüllülük esasına dayalı binlerce yeni örgüt kurulmaktadır. Ülkemiz de hiç kuşkusuz bu sürecin dışında değildir.¹³

Gönüllü kuruluşların evrensel ölçekte kabul edilmiş bir tanımı yoktur. Bununla birlikte söz konusu örgütlerin genel anlamda kabul gören bazı temel özelliklerinden söz edilebilir.

Bunlar;

- a) Kâr amacı gütmemek, gönüllülük esasına dayanmak,
- b) Genelde bürokratik olmayan, esnek bir yapıya sahip olmak,
- c) Karar ve uygulamalarda katılımcı yaklaşımı benimsemektir.

13 Saltık, Ahmet, “Çağdaş Toplamlarda Gönüllü Kuruluşların Sosyo-Ekonomik Temelleri”, Türkiye Çevre Vakfı Gönüllü Kuruluşlar Konferansı 28-29 Mart 1995, Mayıs 1995, Önder Matbaa, Ankara s. 21-22.

Gönüllü kuruluşların sivil toplum bağlamında daha geniş bir açıdan incelenmesi bu kuruluşların üstlendikleri rollerde ve çalışma tarzlarında görülen değişikliklerin daha net anlaşılmasına yardımcı olabilir. Bu açıdan ele alındığında gönüllü kuruluşlar iki kategoride sınıflandırılabilir.

Birinci kategori, gerek hedefleri gerekse yöntemleri bakımından toplumsal hareketleri ve/veya girişimleri desteklemekle ilgilenen kuruluşları içermektedir. Bu kuruluşlar faaliyetlerinde, halkın katılımını ve güçlenmesini odak almakta, topluluk düzeyinde ekonomik, mali ve idari açılardan kendine yeterliliği ve özgüveni temel amaç, o doğrultudaki küçük ölçekli proje uygulamalarını da temel görev saymaktadır.

İkinci kategori ise toplumsal hareketlerden doğan ve bu hareketlerin kurumsal gerçekliğin i temsil eden (örneğin kadın hareketleri, çevre sorunları etrafında doğan oluşumlar, insan hakları vs.) ve daha ziyade izlenecek politika ve stratejiler ile mevcut yönetim uygulamaların değiştirilmesini amaç edinmektedir. Bu yönden yayın, tanıtım ve benzeri yöntemlerle kamuoyu yaratma ve baskı grupları oluşturma faaliyetlerini bir arzu olarak kullanmayı esas almaktadır.¹⁴

GÖNÜLLÜ KURULUŞLARIN KAPSAMI

Gönüllü kuruluşlar, kapsam, örgütleniş biçimi, etkinlik alanları, finansman kaynakları ve denetimleri açısından farklılıklar göstermektedir. Şöyle ki,

1. Gönüllü kuruluşlar yerel ve ulusal olduğu gibi uluslararası ölçeklerde de örgütlenebilir.
2. Gönüllü kuruluşlarda görev alanlar kuruluşa yönelik görevlerini gönüllü olarak ya da belirli bir ücret karşılığında profesyonel olarak yerine getirebilir.
3. Finansman kaynakları; üyelik ödentileri, özel bağışlar, diğer gönüllü kuruluşlar, yerel yetkililer, hükümet ya da hükümetler arası kaynaklar, yapılan faaliyetler ya da kuruluşun görevleri çerçevesinde üretilen mal ve hizmetlerin satışından oluşabilir.
4. Gönüllü kuruluşların etkinlikleri belirli konularda kamuoyu duyarlılığının yaratılması/arttırılması, eğitim, kalkınma, doğrudan yardım ve topluluk örgütlenmesi, teknik yardım, danışmanlık, politika çözümlemeleri, tanıtım ve savunma, araştırma ve değerlendirme dahil çok geniş bir alana yayılmaktadır.
5. Gönüllü kuruluşlar tematik olarak toplumsal, ekonomik ve sürdürülebilir kalkınma konularından oluşan geniş bir alanı kapsamalarının yanı sıra örneğin, barışın sağlanması ve uyuşmazlıkların çözüme bağlanması, silahsızlanma, insani yardım ve insan haklarının korunması gibi siyasal içerikli konulara da ilgi göstermektedir.

14 Saltık, a.g.k., s.23.

6. Gönüllü kuruluşlar normal olarak üyelerine ve mali destek sağlayan kuruluşlara hesap verme durumundadır. Bu denetlenebilirlik aynı zamanda program hedef kitlesi ya da grupları için de geçerlidir. Gönüllü kuruluşlar yasal kuruluşlardır. Bu nedenle faaliyetleri devlet kuruluşlarınca yasa ve yönetmelikler çerçevesinde denetlenebilir.¹⁵

GÖNÜLLÜ KURULUŞLARIN UNSURLARI

Gönüllü kuruluşların taşınması gereken unsurlar şunlardır:

1. Bir gönüllü kuruluş kamu yönetiminin bir parçası ya da uzantısı olmamalıdır. Bu bağlamda, üniversiteler, meslek odaları, sendikalar, barolar gibi kuruluşların gönüllü kuruluş olarak kabul edilmesine imkân yoktur. Hatta fon yönetimleri ve özel yasalarla vakıf adı altında kurulan ancak resmi makamlarca yönetilen vakıfların da yönetimin uzantısı olması sebebiyle gönüllü kuruluş sayılması doğru olmaz.
2. Gönüllü kuruluş, özel sektör gibi sırf kâr amacıyla kurulmuş olmamalıdır. Sırf kâr amacıyla kurulmuş olan şirketlerin ve işletmelerin yapıları ve amaçları gereğince gönüllü kuruluşlardan beklenen görevleri yerine getirmeleri mümkün olmaz.
3. Bir gönüllü kuruluş, özel sektör ve vatandaş tarafından gönüllü olarak, kâr amacı güdülmeksizin aslında birinci sektörün görevine giren bir faaliyette bulunmak üzere kurulmalı ve kamu sektörüne destek olmalıdır.
4. Bir gönüllü kuruluş, devleti yöneten siyasi irade sahiplerinin yönetilenlerin hak ve menfaatlerini hiçe sayması ihtimaline karşı da bir güvence oluşturabilmen, bu anlamda demokratik bir yönetimde baskı grubu olarak işlevini yerine getirebilmelidir.

Tabandan oluşan gönüllü kuruluşlar hareketi, ulusal düzeyde birinci ve ikinci sektörleri etkileyen; uluslararası düzeyde ise önemi gittikçe artan, hükümetlerin ve hükümetler arası kuruluşların politikasına yön veren bağımız dünya sektörünü oluşturmaktadır.¹⁶

Vergi muafiyeti bakımından vakıflar ve dernekler Türk hukuk düzeninde genellikle eşit hükümlere tâbi tutulmak suretiyle üçüncü sektörün bütünlüğü sağlanmış bulunmaktadır. Bu durum, Türk devletinin köklü tarihinin derinliklerinde olan vakıf kurumuna ve hayır cemiyetlerine verdiği geleneksel önemin kanıtı olarak değerlendirilmelidir. Ne var ki vergi muafiyetinde geriye adımlar atılmış ve güven ortamına gölge düşürülmüştür. Bu nedenle, geriye atılan adımları giderici yasal düzenlemenin öncelik ve ivedilikle yapılması, Türkiye üçüncü sektörünün başta gelen sorunu olmaktadır.¹⁷

¹⁵ Saltık, a.g.k., s.24.

¹⁶ Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı Yayınları, 18.

¹⁷ Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı Yayınları, 52.

Çağdaş demokrasi katılımcı ve çoğulcudur. Katılımcılığı ve çoğulculuğu sağlamakta üçüncü sektöre önemli görevler düşmektedir. Şöyle ki vatandaşların gönüllü olarak kamu görevlerine malvarlığı ile katılımını kurumsallaştıran örgüt “vakıf, düşünce ve emek olarak örgütleyen ise “dernektir.” Birinci daha çok parasal, ikinci ise düşünsel düzeyde olmak üzere vatandaşların kamu görevlerine gönüllü olarak katılmalarına imkân vermekte; böylece üçüncü sektör çağdaş demokraside katılımcılığın, çoğulculuğun gerçekleştirilmesinde öncül rol oynamaktadır. Başka deyişle üçüncü sektör, vatandaşların mal varlığını, dinamizmini, etkinliğini veya yaratıcılığını gönüllü olarak kamu görevlerine yönlendiren sektördür. Bu nedenle bu sektöre, aynı zamanda, “vatandaşlar sektörü” ve “bağımsız sektörde denmektedir.¹⁸

Çoğulculuk asıl üçüncü sektörden kaynaklanır. Genel olarak birinci sektör iktidar amaçlı, ikinci sektör kâr amaçlı, üçüncü sektör ise kamu görevlerine gönüllü katılım amaçlıdır. Bu sektör, kamu görevlerinin bölgeler arasında dengeli kalkınma ve fertler arasında sosyal adalet ve fırsat eşitliği ilkelerine uygun olarak yerine getirilmesi için birinci ve ikinci sektörler arasında uyum sağlamasına, onun için gereken, bilinçli ve duyarlı kamuoyunun yaratılmasına katkıda bulunmakta; etkili bir baskı grubu oluşturmakta; böylece çağdaş demokrasinin üç temel ögesinden biri olmaktadır.¹⁹

Üçüncü Sektörün Önemi: Çağdaş demokrasiler başlıca sektöre dayalıdır:

1. Kamu sektörü (birinci sektör)
2. Kâr amaçlı özel sektör (ikinci sektör)
3. Kâr amacı gütmeyen ve kamu yararına çalışan vakıflar ve dernekler (üçüncü sektör)

Üçüncü sektör çağdaş demokrasiyi oluşturan üç temel sektörden biridir: Katılımcı ve çoğulcu her çağdaş demokrasi, üçüncü sektörü kadar güçlüdür.²⁰

Yerel düzeydeki katılımı, başlı başına bir amaç olarak değil, fakat kimi başka amaçlara, daha yüksekteki erklere varabilmek için kullanılacak bir araç olarak görenler çoğunluktadır. Bir başka deyişle, katılım, salt katılımı nicelik ya da nitelik olarak artırmak için değil, belli erklere varabilmek için başvurulmuş bir araçtır. Söz konusu erkler, yerel hizmetlerin daha etkin, çabuk ve ucuz olarak görülmesinin yanı sıra, halkın demokrasi eğitiminin geliştirilmesi, siyasal kültür düzeyinin yükseltilmesi ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi gibi önlemlerdir.

Büyük yerleşim yerlerinde halkın yönetime daha etkin bir biçimde katılmasını

18 Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı Yayınları, 8-9.

19 Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı Yayınları, 10.

20 Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı Yayınları, 8.

sağlamak için, Avrupa Konseyi 1966 yılında bir tavsiye kararı almıştır. 1984'te Rio de Janeiro'da toplanan Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği'nin Genel Kurulu'nda benimsenen öneriler arasında da, yerinden yönetimin ve halk katılımının özendirilmesi yer almıştır. Amerika Birleşik Devletleri'nde ise, Yönetimler Arası İlişkiler Ulusal Komisyonu, 1967'de komünler düzeyinde demokrasiyi güçlendirebilmek için, mahallelere kadar inen bir örgütlenme modeli öngörmüştür.²¹

ULUSLARARASI BELGELER VE GÖNÜLLÜ KURULUŞLAR

Bütün ülkelerde ve özellikle uluslararası kuruluşlar nezdinde giderek önem kazanan gönüllü kuruluşlar, bu güne kadar yerleşmiş demokrasi ve politika anlayışını da değiştirecek güce ulaşmaktadırlar. Özellikle 2. Dünya Savaşı'ndan sonra hazırlanan uluslararası belgelerde bireylerin örgütlenme hakkı temel bir insan hakkı olarak tanınmıştır. Ancak gönüllü kuruluşların kamusal hizmetlerin üretilmesinde oynayacakları rollere geniş yer veren ve bu örgütlerin gücünü tanıyan belgeler 1990'lı yıllarda hazırlanmıştır. Bu belgelerden bir kısmına aşağıda yer verilmektedir.

PARİS ŞARTI

Bu belgede gönüllü kuruluşlara ilişkin hükümler şöyledir: "Hükümet Dışı Örgütler/ Sivil Toplum Kuruluşlarının, dinsel vb. grupların ve bireylerin AGİK amaçlarının gerçekleştirilmesinde oynadıkları önemli rolü teslim ediyoruz. Onların katılımcı devletlerin AGİK söz verimlerinin yerine getirilmesine yönelik etkinliklerini daha da kolaylaştırmak için elimizden geleni yapacağız. Bu örgütler, gruplar ve bireyler, önemli ödevlerinin üstesinden gelebilmek üzere AGİK'in etkinliklerine ve yeni yapılarına uygun biçimde eklenmelidirler."²²

GÜNDEM 21

Dünya Çevre Zirvesinin uygulama planı olan Gündem 21'de Hükümet Dışı Örgütlere "Etkin Grupların Rollerinin Güçlendirilmesi" başlığı altında yer verilmiştir. Hükümet Dışı Örgütlerin güçlendirilmesi konusuna aşağıdaki şekilde yer verilmiştir.

Katılımcı demokrasinin şekillendirilmesi ve uygulamasında hükümet dışı örgütler hayati öneme sahiptirler. Sürekli ve dengeli kalkınma için ulusal ve uluslararası düzeyde yapılması gereken faaliyetlerin tanımlandığı Gündem 21'in uygulanmasında da toplumun her kesiminin katılımı önemli olduğundan hükümet dışı örgütlere büyük görev düşmektedir.

21 Keleş, Ruşen, "Kentsel Katılım Nedir? Ne Değildir", Kent ve Siyaset Yazıları (1975-1992) içinde, IULA-EMME Yayını, Kent Basımevi, 1993, s.21.

22 Duben, Alan, "İnsan Hakları ve Demokratikleşme- Yerel Yönetimlerin ve Gönüllü Kuruluşların Rollerini", Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, İnsan Hakları Serisi, Kent Basımevi, İstanbul 1994, s. 106.

Sürekli ve dengeli kalkınma sürecine hükümet dışı örgütlerin aktif katılımı sağlanmalı; bu örgütlerin politika yapma ve karar verme sürecinden uygulamaya kadar her seviyede dahil edilebilmeleri için uygulanan resmi mekanizmaları gözden geçirmek üzere Birleşmiş Milletler ve Hükümetlerin katılımıyla yeni bir süreç başlatılmalı; hükümet dışı örgütlerin rollerini güçlendirmek üzere 1995 yılına kadar bu örgütler ve hükümetler arasında gerekli diyalog kurulmuş olmalı ve Gündem 21'in uygulanması faaliyetlerine ve Gündem 21'in revize edilmesine yönelik resmi mekanizmalara ve prosedürlere hükümet dışı örgütlerin aktif katılımı sağlanmalıdır.²³

HABİTAT II

Yüzyılın son büyük zirvesi Habitat II; 1-14 Haziran tarihlerinde İstanbul'da toplanmıştır. İnsan yerleşmelerinin mevcut durumu ve sorunlarının tartışıldığı ve geleceğe ilişkin bir Küresel Eylem Planının görüşülerek kabul edildiği zirvede eylem planının uygulanması ve verilen sözlerin takip edilmesi konularında Gönüllü Kuruluşlara aktif yer verilmiştir. Gönüllü kuruluşlara bu konularda yeni bir aktör olarak aktif rol verilmesinin iki nedeni vardır:

Birincisi; devletin ve diğer aktörlerin insan yerleşmelerinin sorunlarını çözmekle ilgili konusunda yetersiz kalmaları, İkincisi ise gönüllü kuruluşların insan yerleşmelerinin sorunlarını çözme konusunda gösterdikleri başarıdır.

Küresel Eylem Planının Taahhütler başlığında gönüllü kuruluşlara şu şekilde yer verilmiştir: “Birleşmiş Milletlere üye olan ülkeler olarak aşağıda belirtilen ilkelerle Habitat Ajandasını, ulusal eylem planları, diğer politika ve programlarla uygulamayı anahtar rolde bulunan aktörlerle işbirliği yapmayı ve uluslararası toplumla yardımlaşmayı taahhüt ediyoruz.”

Uluslararası İşbirliği bölümünde ise “Kamu sektörü, özel sektör ve kâr amacı gütmeyen hükümet dışı sivil toplum kuruluşları arasında sorumluluk temeline dayanan enternasyonal işbirliğini temin etmeyi” ulaşılması gereken bir amaç olarak kabul etmektedir.

Ortaklık başlığı altında ise gönüllü kuruluşların etkinlikleri ve rolleri ayrıntılı bir biçimde belirtilmektedir: “Sürdürülebilir insan yerleşmelerinin geliştirilmesi, uygun konutların ve temel hizmetlerin sağlanabilmesi için kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarında tüm aktörlerin aralarında işbirliği yapmaları, ortaklık içine girmeleri gerekir. Ortaklık süreci geniş temelli katılma aracılığıyla, amaçları bütünlük ve desteklenmiş bir şekilde gerçekleştirme imkânı sağlar. Yine ortaklık süreci, ittifaklar oluşturarak kaynakları tek bir havuzda toplayacak bilgi paylaşımı, yeteneklerin artırılması, toplu hareket etmenin karşılaştırmalı üstünlüğünü temin

23 T.C. Çevre Bakanlığı, “BM Çevre ve Kalkınma Konferansı (UNCED)” 3-14 Haziran 1992, Rio de Janeiro, Ankara, Aralık 1993, s. 59-60.

edecektir. Bu süreç sivil toplum kurumlarının etkinliği artırılmak suretiyle kuvvetlendirilebilir.”²⁴

GÖNÜLLÜ KURULUŞLAR VE YEREL KALKINMA

Yerel kalkınma süreçlerinin yerel yönetimler ve yerel toplumlar olmak üzere iki öznesi vardır. Gönüllü kuruluşlar bu iki özne arasındaki etkileşime üçüncü ve farklı ve bunlardan bağımsız bir diğer özne olarak değil, toplum ya da toplumun bir alt grubunun temsilcisi olarak dahil olurlar. Bu noktada, yerel sosyal kalkınmada alternatif stratejilerin arayışı sürecinde toplum ve onun alt grupları için çoğu zaman aracı bazen de politik nitelikte örgütsel bir varoluş içerisindeyler.

Gönüllü kuruluşların yerel kalkınmadaki en büyük katkıları, özellikle yerel yönetimlerin müdahalesinin yetersiz olduğu ya da hiç olmadığı veya müdahalenin yerel halkı tatmin etmekten uzak bir tarzda yapıldığı durumlarda gerçekleşmektedir. Genel itibarıyla gönüllü kuruluşların uygulamalarını üstlenebileceği üç temel tipte küçük ölçekli proje vardır.

1. Küçük çapta üretime dayalı projeler (bir kadın grubu tarafından ağaç fidanlığının ya da ufak bir ark ile basit bir sulama sisteminin tesisi gibi)²⁵
2. Üretime destek hizmet projeleri (köyde bir depolama tesisinin ya da köyden pazara yol yapımı ve ulaşım hizmetlerinin sağlanması gibi)
3. Sosyal hizmet projeleri (sağlık odası, toplantı salonu, acil yardım birimi, spor sahası ya da öğretmen evi yapımı gibi)²⁶

Gönüllü kuruluşlar faaliyetlerini son yıllarda oldukça arttırmışlardır. 1980’li yılların başında gönüllü kuruluş faaliyetleri gelişmiş ülkelerdeki 100 milyon kişiyi etkilerken 1990’lı yıllar başında bu rakam yaklaşık 250 milyon kadardır ve önümüzdeki yıllarda önemli ölçüde artacağı tahmin edilmektedir.²⁷

Gönüllü kuruluşların değişikliklere yol açacak güç ve etkileri ancak birlikte hareket edebildikleri ve doğru plan yapabildikleri zaman vardır.²⁸

Gönüllü kuruluşlar tek bir konu üzerinde yoğunlaşmış olmanın avantajlarına sahiptirler ve çalışmalarını tabanda yürüten kuruluşlardır.²⁹

24 Habitat II, Küresel Eylem Planı (Habitat Ajandası), Çev. Hüner Şencan, Yeni Türkiye Dergisi, Habitat II Özel Sayısı, Mart-Nisan 1996, Sayı 8, s. 31-34.

25 Yazıcı, Hakan, “Kalkınmada Gönüllü Kuruluşların Yeri ve Önemi”, Basılmamış Uzmanlık Tezi, DPT, Ankara, 1990, s. 72.

26 Yazıcı, a.g.k., s. 73.

27 Yazıcı, a.g.k., s. 103.

28 Clark, John, “Kalkınmanın Demokratikleşmesi ve Gönüllü Kuruluşların Rolü”, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, s. 19.

29 Clark, a.g.k., s. 24.

Yeni cesur bir dünya düzeni gerekiyor ve bunun şekillenmesinde gönüllü kuruluşlara önemli görev düşüyor.³⁰

Zaman içinde insan ihtiyaçları değiştikçe, bireyler ve gruplar tarafından başlatılan gönüllü örgütlemeler değişik görünüm almaya başlamıştır. Dünyanın her tarafından gruplar, içinde kendilerinin de katılımcı olacakları ve gelişmesini arzu ettikleri bir sivil toplumun yapıtaşlarını oluşturacakları kurumlar meydana getirmektedirler. Artık amaç sadece hayır yapmak değil, kitleleri etkileyen ortak sorunları dile getirmek, bu amaçla kamu üzerinde makul bir baskı oluşturmak ve alternatif konularda uzmanlaşarak kalkınmada katılımcı bir rol oynamaktır.

Dünyada bugün, hükümete bağlı olmayan kuruluşlar yüz milyonlarca insana hizmet götürmekte, onların yaşamlarını etkilemektedirler. Demokratikleşme, özerklik ve katılımcılık gibi hareket ve unsurlarla desteklendikleri süreç, kalkınmaya daima küçümsenmeyecek katkılarda bulunmaları kaçınılmazdır.³¹

Gerek siyaset ve gerekse ekonomi bilimi açısından gönüllü sektörün varlığı ve etkinliği gelişmekte olan ülkeler tarafından henüz yeni algılanmaya başlamıştır. Gönüllü yardımlaşmanın tarihinin çok eskilere dayandığı Türkiye için de bu durum geçerli dır.

Diğer taraftan Türkiye’de son yıllarda sayılarının artmasına rağmen, gönüllü kuruluşların faaliyetleri yeterli değildir. Kamu kurumları bu kuruluşlarla yeteri kadar işbirliğinde bulunmamaktadırlar ve bunu sağlayacak politikalar belirlenmemiştir. Türkiye’de ise gerek hükümete bağlılıklar ve gerekse faaliyetleri açısından değerlendirildiğinde, gerçek anlamda oldukça az sayıda gönüllü kuruluş bulunmaktadır.³²

Bilindiği gibi, kamu ve özel sektörün yanı sıra gönüllü sektör kalkınmada üçüncü gücü oluşturmaktadır. Bu sektörü oluşturan gönüllü kuruluşlar, kendilerine has özellikleri ve mukayeseli üstünlükleri ile zaman zaman küçük de olsa kalkınma çabalarına hiç de küçümsenmeyecek katkılarda bulunmakta ve kalkınmada gizli bir etki oluşturmaktadırlar.³

YEREL HİZMETLERE GÖNÜLLÜ KATILIMIN NEDENLERİ

Gönüllü kuruluşlar, insanların gereksinimlerini tatmine çalıştıkları; bireyler olarak kendilerini ve içinde yaşadıkları dünya hakkında geliştirdikleri kavramları yansıttıkları, kısacası yaşamlarını oluşturdukları bir çevredir. Gönüllü katılımın işlevine ilişkin çözümlemeler dört ölçüte göre yapılmaktadır:

30 Clark, a.g.k., s.28.

31 Yazıcı, a.g.k., s. 2.

32 Yazıcı, a.g.k., s. 5-6.

33 Yazıcı, a.g.k., s. 7.

1. Gönüllü faaliyetin katılanlarda zevk uyandırması,
2. Gönüllü faaliyetin katılanların sosyalleşmesine yardımcı olması,
3. Gönüllü faaliyetin katılanların inanç sistemini yeniden doğrulayarak pekiştirmesi (sembolik işlev).
4. Gönüllü faaliyetin, hizmet ve mal üretilmesine ya da nesnelerde değişim yaratmasına neden olması (Liretim işlevi).

Ülkemizde yerel yönetim kuruluşlarının halkın beklediği oranda etkili ve verimli hizmet üretemedikleri görülmektedir. Kamu hizmetlerinin yerel topluluklara götürülmesi bakımından ortaya çıkmış olan etkililik ve verimlilik sorunu, hem yerel yönetim birimlerini, hem de merkezin taşra kuruluşlarını ilgilendirmektedir.³⁴ Ancak, sade vatandaş, içinde bulunduğu koşulları iyiye doğru götüren kamu görevlerinin, zamanında, yerinde, yeterli ölçüde ve kesintisiz yapılması ilgilendirir.³⁵

Etkili ve verimli hizmet üretemeyen yerel yönetimleri, bu durumdan kurtarmak ve kıt kaynaklardan daha etkin yararlanabilmenin yollarından birisi de bu hizmetlerin bir kısmının hemşehriler tarafından gönüllü kuruluşlar ve gönüllü katılım yoluyla üretilmesidir.

YEREL HİZMETLER VE GÖNÜLLÜ KATILIM

Herhangi bir ülkede halkın yönetime ne ölçüde katıldığını gösteren en belirleyici unsur, o ülkede uygulanan yerel yönetim sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Geçmişe baktığımızda çağdaş anlamda yerel yönetimlere rastlanmamasına karşın, yerel nitelikteki çoğu hizmetlerin yerine getirilmesinde, halkın gönüllü ve çeşitli şekillerde örgütlenerek, bugünkü ileri düzeydeki ülkelere daha katılımcı bir yönetim biçiminin uygulandığı görülmektedir.³⁶

Üçüncü Sektör tarafından üretililecek mal ve hizmetlerin belirlenmesinde göz önünde bulundurulması gereken en önemli husus kuşkusuz kamu yararadır.

Kâr amacı gülmeyen üçüncü sektör olarak ortaya çıkan bu yeni oluşum, birinci ve ikinci sektörün birçok alandaki yetersizliğini gidermede ve toplumsal refahı maksimum kılmada her geçen gün önemini artırmaktadır.³⁷

34 TODAİE, Kamu Yönetimi Araştırması Projesi Genel Raporu (Kaya Raporu), TODAİE yayını, Ankara 1991, s. 6.

35 Keleş, Ruşen, “Yerinden Yönetim ve Siyaset,” Cem Yayınevi, İkinci Basım, Ekim 1994, s. 413.

36 Öztürk, Azim, “Türkiye’de Halkın Yönetime Katılması, Mevcut Yerel Yönetim Anlayışı ve Çözüm Bekleyen Temel Sorunlar”, Türk İdare Dergisi, Yıl 66, Aralık 1994, Sayı 405, s. 48- 49.

37 Özdemir, Harun, “Kamu Hizmetlerinin Üretiminde Üçüncü Sektör” Beklenen Mahalli İdareler Dergisi, Sayı 35, Ocak 1997. s. 19-22.

İnsan grupları devlete özgü resmi metotları ve yaptırımları kullanmadan da kolektif fon yaratımı ve kolektif hareketler hakkında fikir birliğine varabilmektedir.³⁸

Gönüllü kuruluşlar, ya arzu edilen faaliyeti üstlenmek için özellikle kurulmuş olabilir ya da zaten mevcuttur. İnsanların biraraya gelerek bu işleri yapacak bir kurum oluşturmalarına ve para ve zamanlarını gönüllü olarak harcamalarına neden olacak ortak bir amacın olması gerekmektedir. İlgi grubu coğrafi olabilir. Örneğin daha çok yerel güvenlik, daha temiz caddeler, daha fazla yerel dinlence olanakları vb. için konut sahipleri ve komşuların kurduğu birlikler gibi. Gönüllü gruplar bazı değerli özel malların - o mal coğrafi olarak yerleştirilmemiş olsa bile- kolektif olarak kullanımı için bir araya gelebilirler. Belirli hastalıklar (örneğin, kalp, akciğer, vb.) ve bazı sosyal problemler (aile planlaması, evli olmayan anneler, uyuşturucu bağımlılığı gibi) konusunda belirli endişeleri olan bazı insanlar biraraya gelerek yardım kurumları kurabilir³⁹

Mevcut geniş amaçlı kurumlar ihtiyaç duyulduğunda bazı özel hizmetleri üstlenebilirler. Örneğin bazı dini kurumlar, New York Valisinin meskensiz “sokak insanları”na yiyecek ve yatacak yer sağlama yolundaki yardım talebine olumlu cevap vermişlerdir.

Gönüllü örgütler aşağıdaki durumlarda hizmet sağlayabilir:

1. İhtiyaç ve talep belirgin ve sürekliyse;
2. Yeterli sayıda kişi hizmet vermeye istekliyse;
3. Hizmet grubunun teknik ve maddi olanakları hizmet vermeye elverişliyse;
4. Sonuçlar önemli ve manevi bir haz sağlayacaksa.⁴⁰

YEREL HİZMETLERDE KATILIMCI YÖNETİM VEYA DERNEKLER YOLU İLE YÖNETİM

Özelleştirmenin doğal olarak ortaya çıkış biçimi şeklinde nitelendirilen gönüllü katılım yönteminde, kamu hizmetlerinin bir bölümü vakıflar, dernekler, meslek kuruluşları, kooperatifler ve diğer gönüllü kuruluşlar tarafından yerine getirilmektedir. Bunun yanı sıra gönüllü kişiler de hizmet sunumuna katkıda bulunabilmekte, yerel idareler açısından çok değerli bir insan gücü oluşturulabilmektedir. Daha önceki yıllarda geleneksel olarak itfaiye, ilkyardım, okul yapımı ve kütüphane çalışmaları

38 Savaş, E. S, “Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı: Özelleştirme,” (Çev:Ergun Yener), MPM Yayınları: 17 Ankara, 1994, s. 77.

39 Eryılmaz, Bilal-Eken, Musa, "Mahalli İdarelerde Özelleştirme, Politika ve Uygulamaları", Türk İdare Dergisi, Sayı 387, Haziran 1990, s. 148-149.

40 Eryılmaz, Bilal-Eken, Musa, a.g.k., s. 149.

gibi alanlarla sınırlı kalan gönüllü hizmetler, günümüzde çevre koruma ve çevresel etki değerlendirmesi çalışmaları, bilgisayar yazılım programlarının hazırlanması, büyük çaplı kamu projelerinde danışmanlık gibi alanlara yayılmış bulunmaktadır.

Bütün ülkelerde merkezi hükümet ve yerel yöneticiler, bireylerin ve özel kuruluşların bazı kamu hizmetlerine gönüllü katkısını artırmaya çalışmaktadırlar. Çünkü, kamu kaynakları hizmetlerin yürütülmesinde tek başına yeterli olmamaktadır. Ancak, kamu hizmetlerine gönüllü katılım, ülkelerin sosyo-ekonomik yapısıyla yakından ilgilidir.

Gönüllülük geçmişte kalmış ya da küçük yerleşme birimleriyle sınırlı olan veya geleneksel toplumlara özgü bir uygulama değildir. Özellikle yerel kamu hizmetleri alanında bugün pek çok büyük kentte, vakıf ve dernek gibi gönüllü kuruluşlardan giderek artan oranda yararlanılmakta olduğu görülmektedir. Örneğin ABD’de federal ve federe hükümetler, gönüllü kuruluşların gelişmesinde önemli rol oynamışlardır. Kâr amacı gütmeyen bu gönüllü kuruluşlar, çok sayıda sosyal ve kültürel hizmet sunmaktadırlar. Özellikle Reagan yönetiminin, federal hükümetin ve federe devletlerin, kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki etkisini azaltma politikası, gönüllü kuruluşların önem ve etkinliğini daha da artırmıştır. Nitekim ABD’de gönüllü kuruluşlara “bağımsız sektör”de denilmektedir. Bu sektörün GSMH içindeki payı %6’nın üzerindedir. Bu bağımsız sektör, iki rakip sektör (kamu ve özel) arasında dengeleyici bir işlev yürütmektedir. Örneğin ABD itfaiye teşkilatının yüzde 90’ı gönüllüdür. Virginia Beach kentinde (263.000 nüfusu), şehir kütüphanelerinde çalışan 100’den fazla gönüllü, yılda yaklaşık 420.000 dolar tasarruf sağlamakta, rekreasyon programlarında 3000’e yakın gönüllü istihdam edilmekte, polis teşkilatlarında ise 150 gönüllüye görev verilmektedir. Ne/v Orleans kentinde 85 farklı birimde 3000 gönüllü çalışmaktadır. Gönüllüler genellikle gençler, ev hanımları ve emeklilerden oluşmaktadır.⁴¹

Fransa, Belçika ve İngiltere’de bir hizmetin yönetimi derneklerce verilebilmektedir.

Fransa’da 1901 tarihli Dernekler Yasası’na göre büyük şehirlerde bazı kamu hizmetlerinin dernekler aracılığıyla yapılması yöntemine rastlanmaktadır. Bazı mahalli idareler ihale yolu ile kamu hizmetlerinin yönetimini tüketici derneklere vermektedir. Örneğin bir okul kantini yönetiminin, öğrenci velilerinin kurduğu bir dernek tarafından yönetilmesi gibi. Dernek bir özel hukuk kişisi olduğu için bu yöntemle genel muhasebe kurallarına uymak yükümlülüğünden de kurtulmaktadır. Ancak dernek bir mahalli idare biriminden destek aldığı için yerel idarelerle ilgili denetim

41 Zengin, Eyüp, “Yerel Hizmetlerin Üretilmesinde Yeni Yaklaşımlar: Özelleştirme Yöntemleri”, Basılmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1996, s. 77-78.

kurulları tarafından denetlenmektedir.

Belçika’da, kâr amaçlı olmayan dernekler, özel kesimin ticari amaçlı olmayan faaliyetlerini kapsayan yönetim biçimidir. İdari vesayet ve katı muhasebe kurallarının dışında kalma gibi yararlı yönleri vardır. Personelini serbestçe alabilir. Mali kaynakları yardım biçiminde mahalli idarelerden gelir. Fakat kâr amaçlı olmayan bir mahalli idare derneği, diğer derneklerden farklı olarak bir yönetsel otorite niteliğindedir. Bu yönetim biçimi Fransa’da 16 Temmuz 1973 tarihli bir kanun ile de, özellikle kültürel hizmet ve kurumlar ile altyapıların yönetimi alanında, desteklenmiştir. Yani daha ziyade kültürel ve spor alanlarında dernekler yolu ile katılımlı yönetim biçimine rastlanmaktadır.

İngiltere’de, mahalli idareler gönüllü ve özel girişimlere destek vermektedir. Mahalli idareler bu gönüllü ve özel girişimlerin yönetim kurullarında temsil edilmektedir. Bu tür yardım ve destekler aynı koşullarla özel girişimlere de yapılmaktadır. Dernekler, gönüllü kuruluş ve özel girişimler yolu ile katılımlı yönetim biçimi sanat galerileri, müze idaresi ve diğer kültürel faaliyetler alanında uygulanmaktadır.⁴²

DÜNYA’DA GÖNÜLLÜ KURULUŞLARIN ETKİNLİKLERİ

Gönüllü kuruluşların etkinliklerinden daha iyi yararlanabilmek ve çalışmaların belirli standartlarda yürütülmesi için çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Daha 8-10 Temmuz 1992’de Paris’te UNESCO genel merkezinde toplanan Yeni Avrupa Konferansında bir “Avrupa İletişim Programı” geliştirilmiş, AT organlarıncı hazırlanan “Avrupa Dernekler Yasa Tasarısı” benimsenmiş, “Avrupa Üçüncü Sektör Beyannamesi” kabul edilmiştir. AT faal nüfusunda beş kişiden biri, Fransa’da üç kişiden biri, gönüllü kuruluşlarda kamu yararına çalışmaktadır.

Üçüncü sektörün ulusal ve uluslararası düzeyde örgütlenmesi, demokratik gelişmenin, dışa açılmanın ve dünya ile bütünleşmenin araçlarından biri olmaktadır.⁴³

Bu kuruluşların ücretsiz “gönüllüleri,” Amerikan işgücü içinde tek başına en büyük grubu oluşturmaktadır.

Üçüncü sektör ülkenin fiilen en büyük işvereni durumundadır; ancak ne bu sektör içindeki işgücü ne de bunların gerçekleştirdiği verim, istatistiklerde görünmemektedir. Ergin her iki Amerikalıdan birinin -bu toplam olarak 90 milyon kişi etmektedir- üçüncü sektörde gönüllü olarak çalıştığı tahmin ediliyor; çoğu da bunu üç-⁴³

42 Tortop, Nuri, “Yerel Kamu Hizmetlerinin Yönelim Biçimleri”, İller ve Belediyeler Dergisi, Mart 1995, Sayı 593, s.108-109.

43 Baloğlu, Zekai, “Türkiye Üçüncü Sektör Hareketi”, Milliyet Gazetesi, 10 Ocak 1993.

ret karşılığında çalıştıkları bir işe ek olarak yapmaktadırlar. Bu gönüllü kimselerin yaptıkları çalışma tam gün çalışmasıyla 7,5 milyon iş yılına karşılık gelmektedir. Kendilerine para ödense, yılda 150 milyar dolar eder; ama tabii ki ödenmemektedir. Üçüncü sektörün varlığı, Amerika Birleşik Devletlerinde vergilerin neden Avrupa'dakine göre daha düşük olduğunu da açıklamaktadır. Birleşik Devletlerde kamuya ve topluluğa yönelik amaçlar için yapılan harcamaların miktarı gerçekten de epeyce daha yüksektir; ancak bunun oldukça büyük. GSMH' nin yüzde 15'ine ulaşan bir oranı vergiler kanalıyla gelmemektedir. Bu miktar, verilen ücretler biçiminde, ücretsiz çalışma biçiminde, devlete ait olmayan üçüncü sektör kuruluşlarına doğrudan gider.

Üçüncü sektör kuruluşları gönüllüler için yurttaş olma niteliğini anlamlı bir biçimde gerçekleştirebildikleri bir alan yaratma rolünü üstlenmişlerdir. Ülke yönetimi, boyutları ve karmaşıklığı ile doğrudan katılımı artık neredeyse imkânsız hale getirdiğine göre, gönüllülerine, bireyin bir etki yaratabileceği, bir sorumluluğu yerine getirebileceği ve karar alabileceği kişisel bir başarı alanı sunan da üçüncü sektörün insanları değiştiren kuruluşları olmaktadır.⁴⁴

YAPILAN ARAŞTIRMALARA GÖRE TÜRKİYE'DE HALKIN YEREL HİZMETLERE GÖNÜLLÜ KATILIM EĞİLİMİ

Bir metropol kent olan Ankara'da kentleşme kitleleşme düzeyi ile siyasal kültür ve siyasal davranışlar arasındaki ilişkiyi ortaya koymak⁴⁵ amacıyla yapılan bir araştırmada; "yörenizle/semtinizle ilgili herhangi bir dernek faaliyetine katıldınız

	Çankaya	Keçiören	Mamak
Evet, bu tür faaliyetlere sıklıkla katılıyorum	12.0	4.6	12.8
Bir kaç defa katıldım	5.3	20.5	6.7
Hiç katılmadım	82.7	74.8	80.5
Toplam	100.0	100.0	100.0

mı?" sorusu sorulmuştur. Verilen cevaplar ise aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Genel anlamda dernek üyeliği ile kendilik arasındaki doğru orantılı ilişki "yöreyle ilgili" bir dernek faaliyetine katılma konusunda da gözlenebilmektedir. Mamak'ta dernek üyeliği son derece düşük olmasına rağmen katılanların hemen hemen önemli bir kısmının yöre/semtle ilgili dernek faaliyetine katıldığı görülmektedir. Bu anlamda katılımın en düşük olduğu yer orta gelişmişlik düzeyinde bulunan Keçi-

44 Drucker, Peter, "Yeni Gerçekler", 2. Baskı, İş Bankası Kültür Yayınları, Çev: Birtane Karanakçı, Ankara 1992, s.191-209.

45 Kemal Görmez, "Kent ve Siyaset," Gazi Büro Yayınları, Ankara, 1997. s. 46.

46 Kemal Görmez, a.g.e., s. 95.

ören'dir. Yöre ile ilgili dernek faaliyetlerine katılmada Çankaya ile Mamak gecekonduları paralellik arz etmektedir.⁴⁶

Kentleşme ve kentleşmenin önemli göstergelerinden birinin dernek/sendika üyeliği olduğu ve bu çerçevede kentlerde katılımın arttığı genel kabul gören bir düşüncedir. Farklı kentleşmişlik düzeylerindeki üç bölgede yapılan araştırmalarda dernek üyeliğinin Çankaya'da oldukça yüksek, Keçiören'de düşük, Mamak'ta ise çok düşük olduğu sonucuna varılmıştır. Kentte kalış süresine paralel olarak bir kuruluşa üyelik oranı da yükselmektedir. Özellikle gecekondu bölgelerinde, yöre ile ilgili derneklere üyelik artmaktadır. Yalnız bu üyeliklerin siyasi parti ve hemşehri dayanışma derneklerinde yoğunlaşması bizi aldatabilir.⁴⁷

Seçime katılma yerel menfaatler dışında, ilçe belediye başkanının adını ya da partisini bilmeyecek kadar siyasete ilgisiz olduklarını da göstermektedir. Bu durum belki de düşük düzeyde “etkinlik” duygusunun sonucu olabilir. Çünkü “Belediyenin alacağı kararları etkileyebilme gücünüz olduğuna inanıyor musunuz?” şeklinde sorulan soruya Çankayalılar % 18, Keçiörenliler % 17.9 evet derken Mamak gecekondularındaki vatandaşlar % 8.7 evet cevabını vermişlerdir.⁴⁸

Büyükşehir ve ilçe yönetimlerinden halkın memnuniyet düzeyi ve beklentileri nelerdir? Halk yerel siyasete nasıl katılmaktadır? Halkın yerel yönetimlerden olan taleplerinin daha iyi karşılanabilmesi için siyasi katılım mekanizmaları, özellikle belediyeler düzeyinde, nasıl geliştirilebilir? Amaçlarıyla yapılan bir başka araştırmada⁴⁹ da “Aşağıda sıralanan mahalle ve kentinize ait sorunların her birinin çözümü

Hiç vakit harcamam	1 saatten az vakit harcarım	1-3 saat arası vakit harcarım	4-6 saat arası vakit harcarım	6 saat ve üstü vakit harcarım
1	2	3	4	5

için kendi vaktinizden haftada kaç saat ayırabilirsiniz?” sorusu sorulmuştur. Sorun alanları ve bunlara verilen cevaplar aşağıda yer almaktadır.

	İstanbul	Ankara	İzmir	Diğer	Türkiye
Hiç vakit harcamam	50	60	54	51	52
1 saatten az	21	13	19	17	18
1-3 saat	17	20	19	19	18
4-6 saat	3	4	4	4	4
6 saat ve üstü	9	3	5	9	7
TOPLAM	100	100	100	100	100
BAZ	836	548	460	930	2774

47 Kemal Görmez, a.g.e., s. 136.

48 Kemal Görmez, a.g.e., s. 136.

49 Anadolu Stratejik Araştırmalar Vakfı, “Kentte Yaşayanların Tutum ve Öncelikleri Araştırması,” Şubat 1996, s. 5.

50 Anadolu Stratejik Araştırmalar Vakfı, a.g.e., s. 67.

Park ve yeşil alanların düzenlenmesi için

	İstanbul	Ankara	İzmir	Diğer	Türkiye
Hiç vakit harcamam	51	59	56	50	52
1 saatten az	19	12	21	17	17
1-3 saat	17	23	16	19	19
4-6 saat	5	4	4	6	5
6 saat ve üstü	9	3	5	8	7
TOPLAM	100	100	100	100	100
BAZ	836	548	460	930	2774

Trafik ve toplu taşıma sorunlarının çözümü için

	İstanbul	Ankara	İzmir	Diğer	Türkiye
Hiç vakit harcamam	53	64	60	54	56
1 saatten az	20	11	19	17	17
1-3 saat	15	17	16	16	19
4-6 saat	4	5	2	5	4
6 saat ve üstü	9	4	4	9	8
TOPLAM	100	100	100	100	100
BAZ	836	548	460	930	2774

Kültürel hizmetler için

	İstanbul	Ankara	İzmir	Diğer	Türkiye
Hiç vakit harcamam	51	59	53	51	56
1 saatten az	19	8	19	18	17
1-3 saat	17	19	18	16	19
4-6 saat	4	8	4	5	4
6 saat ve üstü	9	6	6	10	8
TOPLAM	100	100	100	100	100
BAZ	836	548	460	930	2774

Gecekondu sorunlarının çözümü için''1

	İstanbul	Ankara	İzmir	Diğer	Türkiye
Hiç vakit harcamam	53	61	61	55	56
1 saatten az	18	9	15	16	16
1-3 saat	15	19	15	14	15
4-6 saat	4	6	3	5	5
6 saat ve üstü	9	5	6	10	9
TOPLAM	100	100	100	100	100
BAZ	836	548	460	930	2774

Belediye hizmetlerinde yolsuzlukların önlenmesi için⁵²

	İstanbul	Ankara	İzmir	Diğer	Türkiye
Hiç vakit harcamam	52	57	57	50	52
1 saatten az	16	6	14	15	14
1-3 saat	16	19	14	16	16
4-6 saat	4	7	5	5	5
6 saat ve üstü	12	11	10	15	13
TOPLAM	100	100	100	100	100
BAZ	836	548	460	930	2774

Altyapı, su ve çöp sorunu gibi konularda hizmetlerin daha iyi sağlanması için⁵⁰

Mahalle ve kentinize ait sorunların her birinin çözümü için kendi vaktinizden haftada kaç saat ayırabilirsiniz şeklinde yöneltilen soruya görüşülen kişilerin büyük bir bölümü hiç vakit ayıramayacaklarını belirtmişlerdir. Sadece % 10'luk bir kesim belirtilen konularda 4 saat ve daha fazla vakit ayırabileceklerini belirtmişlerdir. En fazla vakit ayrılacak konu belediye hizmetlerinde yolsuzlukların önlenmesidir.⁵³

Yukarıdaki araştırmalarda halkın yerel hizmetlere katılımı pek istekli olmadığı ortaya çıkmaktadır. Yapılan bir başka araştırmada⁵⁴ ise farklı sonuçlar elde edilmiştir.

Halkın yerel hizmetlere gönüllü yaklaşımını inceleyebilmek ve yerel yönetimi kontrol faaliyetlerinin yönünü belirleyebilmek amacıyla 1989 yerel seçimlerinden sonra İzmir Metropoliten Alan Büyükkent bütününde bir anket yapılmıştır.

Hizmetlerden hoşnutsuzluk, gönüllü katılım konusunu tartışma alanına sokmaktadır. Çeşitli yerel faaliyetlere katılımın yönünü belirleyebilmek için, "bölgenizde daha etkin hizmet sunulmasına yardımcı olmayı düşünür müsünüz?" sorusu yöneltilmiştir. Buna göre, kaplanların % 86.40'ı yardımcı olabileceğini belirtmiştir.⁵⁵

Yerel Faaliyetlere Katılım

Katılım	Evet	Hayır	Fikri Yok	Cevapsız
Yüzde %	86.40	6.40	3.47	3.73

52 Anadolu Stratejik Araştırmalar Vakfı, a.g.e., s. 68.

53 Anadolu Stratejik Araştırmalar Vakfı, a.g.c., s. 15.

54 Zerrin Toprak, "Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım," Amme idaresi Dergisi, Cilt 23, Sayı 1, Mart 1990, s. 58.

55 Zerrin Toprak, a.g.e., s. 60.

Hizmete Katılım"*6

Cinsiyet	Evet	Hayır	Fikri Yok	Cevapsız
Kadın	80.54	10.07	4.03	5.36
Erkek	90.22	4.00	4.11	2.67

Hizmetlere katılım isteğinin cinsiyet, yaş, meslek ve bölgesel ölçekte değerlendirilmesi yapıldığında; hizmete katılım isteği daha çok organize bir kuruluş ile tamamlanmaktadır. Bu kuruluş belediye olarak düşünülmektedir. Anket katılan kadınların yüzde 80.54'ü, erkeklerin ise yüzde 90.22'si belediye tarafından oluşturulacak bir organizasyona katılabileceklerini belirtmişlerdir.

DEĞERLENDİRME

Yerel yönetimlerimizin en önemli iki sorunu “kaht-ı ırcal” ve halkın ilgisizliğidir. Yerel halkın ortaya çıkan aksaklıkları görme, sorunlara çözüm arama ve bulma çabalarına ise yeterli ölçüde katıldığı söylenemez. Halkın aktif katılımı anlamına gelebilecek “hemşehrilik bilinci” ve “hemşehrilik hukukunun da yeterli düzeyde olmadığı ortadadır.⁵⁷

Kamu hizmetlerinin paylaşımında gönüllü kuruluşların (vakıflar ve dernek faaliyetleri gibi) önem kazandığını görmekteyiz. Başka bir ifadeyle, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki baskısını azaltacak, aynı zamanda yerel yönetimlerin tahta çıkmış gibi görünen yürütme organlarının görevlerini gönüllülük faaliyetleriyle azaltarak statü kontrolünü gerçekleştirmek, ülkemiz koşullarında verimlilik açısından tartışılabilir bir özellik taşımaktadır.⁵⁸

Gönüllü kuruluş faaliyetleri netice itibarıyla, kamu ve özel sektör kalkınma faaliyetleri için tamamlayıcı ve bütünleyici bir nitelik arz etmektedir. Hükümet ve gönüllü kuruluş ilişkilerindeki karşılıklı güven, işbirliği ve sürekliliğin bir yaşam biçimi haline gelmesi gerekmektedir. Gönüllü kuruluşları, ayrıca, giderek artacak olan faaliyetleri ve sorumlulukları dolayısıyla, sahip oldukları geleneksel enerji, meydana getirme ve kendini adanma gibi özelliklerle karşı koymak zorunda kalacakları engellerle dolu bir gelecek beklemektedir.⁵⁹

56 Zerrin Toprak, “Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım,” Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: 5, Sayı 1-2, Yıl: 1990, s. 135.

57 Zengin, Eyüp, “Yerel Yönetim Birlikleri”, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1993, s. 284.

58 Zerrin Toprak, a.g.m., s. 142.

59 Yazıcı, a.g.k., s. 146.

Türkiye’de ulusal ölçekli gönüllü kuruluş faaliyetleri yeterli bir düzeyde gerçekleşmemektedir.

Vakıf, dernek ve birlik şeklindeki bir çok Türk gönüllü kuruluşu belli bir sahada uzmanlaşmamış olarak çalışır; faaliyet alanı genellikle dardır; kırsal alandaki fakire ya da kentteki enformel sektöre genelde az sayıda gönüllü kuruluş hizmet vermektedir; aile planlaması ve ana-çocuk sağlığı gibi çok bilinen konular hariç örgütlenme, işbaşı eğitimi ve teknik destek hizmeti verme, yayın hizmetleri götürme, küçük teşebbüsleri destekleme, uygun teknolojileri tanıtına, kadını kalkınma projelerine dahil etme gibi konularda bizzat alanda proje uygulayan kuruluş sayısı parmakla gösterilecek kadar azdır.

Şüphesiz yetersizliğin sorumlusu gönüllü kuruluşlar değildir. Daha ziyade finansman ve personelle ilgili kısıtlamalardan kaynaklanan teknik ve hatta psikolojik kapasitenin yeterli olmayışı gönüllü kuruluşların faaliyet sahalarını genişletmelerine imkân vermemektedir. Tüm gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi, Türkiye’de de gönüllü sektör kamu sektörünün desteklerini beklemektedir. Diğer taraftan, ülkemizde son yıllarda kurulan vakıf ve dernek sayısında şaşırtıcı bir artışın olduğu gözlenmekte ve durumun o kadar ümitsiz olmadığı, bir alanda belli bir potansiyelin bulunduğu görülmektedir.

Gönüllü kuruluşların uygulamalarına halkın kitlesel katılımı sağlanmalıdır. Bu konuda lise ve üniversite öğrencilerinden büyük ölçüde yararlanılması mümkündür. Çalışma sahaları gönüllü kuruluşların merkez ve taşra teşkilatları yanı sıra, bu kuruluşların kamu kuruluşlarıyla ortaklaşa yürüttükleri projeler de olabilir. Gönüllü kalkınma kuruluşlarında çalışan öğrencilerin öğrenim kredisi yoluyla teşvik edilmeleri düşünülebilir.

Gönüllü kuruluşların yerel hizmetlere katılımında başarı sağlanması, yapılacak anayasal düzenlemeler de dahil olmak üzere ve özel sektör dahil topyekün bir demokratikleşme sürecinin yerleşmesine ve bilinçleri aydınlatmasına bağlıdır.⁶⁰

Gönüllü kuruluşların aracı, itici, yönlendirici ve iletişim sağlayıcı roller üstlenmesi sağlanmalıdır. Uzun vadeli hizmete talip olan gönüllü kuruluş yapısını ve işlevini kurumlaştırılmalıdır.⁶¹

60 Yazıcı, a.g.k., 147-160.

61 Korten, David C., “21. Yüzyıla Yaklaşırken Gönüllü Hareket ve Küresel Gündem”, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Çev:Serpil Ural, Eylül 1994, s. 17-34.

YEREL YÖNETİMLERDE YENİDEN DÜZENLEME GİRİŞİMLERİ VE SON REFORM TASARISI ÜZERİNE BAZI DÜŞÜNCELER

Mustafa ÖKMEN*

GİRİŞ

Bütün dünyada yaşanan hızlı kentleşme, sürekli toplumsal ve teknolojik değişim, demokratikleşme ve insan hakları konusundaki gelişmeler, merkeziyetçi yapılardan uzaklaşma, küreselleşme, yükselen yerellik ve çevre bilinci, hizmetlerde halka dönüklük ve etkinlik, yaşam kalitesinin artırılması çabaları gibi olgular, yerel yönetim ve kentsel sorunlar konusunda yeni arayış ve gelişmelere yol açmıştır.

Bu değişimlerin başında, dünyamızın ikibinli yılların eşiğinde yaşamaya başladığı yeni süreçler gelmektedir. Günümüzde, dünyada bir yandan küreselleşme süreci yaşanırken, aynı zamanda da yerelleşme eğilimlerinin güçlendiği görülmektedir. İlk bakışta birbiri ile çelişir gözükse de bu iki yönlü gelişme süreci bağlamında küreselleşme eğilimi, geleneksel ulus-devlet yapısını dönüştürmektedir; buna karşılık, yerelliğin önemi ve ağırlığı da giderek artmaktadır.

Bütün bu yapılanmalara paralel gelişen yerel yönetim kavramı, gerek anlayış olarak gerekse kurumsal olarak yeni ufuklara doğru yol almaktadır. Bu, yönetim anlayışı ve tekniğindeki küresel yapılanmanın doğal bir sonucu olduğu gibi aynı zamanda bu sürecin bir parçasıdır. Bu sürecin en belirgin niteliği ise, daha demokratik, daha halka yakın ve yerel niteliğiyle yerel yönetimlerin hızla öne çıkması ve yeni yapılanmalarda ağırlığını artırmasıdır.

Bu gelişmeler bağlamında Türkiye’de de toplumlunuzun birçok kesiminde ve değişik siyasal yaklaşımlar arasında, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve sisteminin geliştirilmesi gereği konusunda ortak bir anlayış oluşmuştur.

Bu anlayış, özellikle 1960 sonrası Planlı Kalkınma Dönemi ile birlikte, Kalkınma Planlarında, Hükümet Programlarında, parti programlarında ve diğer çalışmalar-

* Sivas Cumhuriyet Üniversitesi, İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü, Kentleşme ve Çevre Sorunları Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi.

da egemen konumda olmuştur. Değişik zamanlarda farklı hükümetlerce dile getirilen ve bazı araştırma ve raporlarla sonuçlandırılan bu çabaların en sonuncusu ise şu anda görev başında bulunan hükümetin yapmaya çalıştığı, üzerinde birçok tartışmanın yapıldığı reform girişimidir. Bu çalışmada, bu girişim ve çabaların genel bir değerlendirmesi ile son reform tasarısıyla ilgili bazı düşünceler dile getirilmektedir.

YEREL YÖNETİM VE NİTELİĞİ

Toplumlarda kaynak ve değerleri meşru zor kullanma tekeli elinde bulundurarak otoriter yolla dağıtan kurum ve ilişkilerin bütünü olarak tanımlanan siyasal sistemin kaynak ve değer dağıtması, kural koyması ve karar alması; ancak sisteme yardımcı alt sistemlerin varlığı ile mümkündür. Siyasal sistemin karar ve kurallarını otoriter yolla uygulayan aygıt olarak idare, çeşitli kurum ve işlevlerden oluşan bir sistemdir. Aynı sosyal sistem içinde örgütlenen ve sürekli bir etkileşim içinde bulunan bu iki sistem, bir toplumun siyasi ve idari kurum, örgüt ve işlevlerinin kendi aralarında oluşturdukları uyumlu bir bütün anlamında siyasi idari sistemi oluştururlar. Bu sistem ise o toplumun sosyal, kültürel, ekonomik ve diğer sistem ve alt sistemleriyle etkileşim içindedir.

Amacı, belli bir toprak parçası (ülke) üzerinde yaşayan insanların, iç ve dış güvenlik, adalet, sosyal güvenlik ve sosyal refah gibi ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak olan devlet, sosyal bir organizasyondur. Devletler, bu tür görevlerini yerine getirebilmek için faaliyet alanları tüm ülkeyi kapsayan bir merkezi idare örgütü kurmuşlardır. Ancak, devletin egemen olduğu ulusal sınırlar içinde dağınık bir tarzda köy, kasaba ve kent gibi değişik büyüklükte birçok yerleşme birimi mevcuttur. Bunların da kendi mahalli sınırları içinde yaşayanlar için önem taşıyan bazı hizmetlere ihtiyacı vardır. Devlet bu tür ihtiyaçları da merkezi idare örgütü aracılığıyla karşılayabilir. Ancak, merkezi idarenin bu hizmetleri de üstlenmesi ekonomik ve siyasal bazı sebeplerden dolayı rasyonel bir davranış olmaz. Merkezi idare yetki ve güç yönünden sahip olduğu avantajlara rağmen bu hizmetleri etkin bir biçimde gerçekleştiremez.¹ İşte gerek bu hizmetlerin etkin yürütülmesi, gerekse başka ekonomik ve siyasal nedenlerle, siyasal sistemin uygulama aygıtı olan idarenin örgütlenme ve işleyişi değişik görünüm almaktadır. Farklı açılardan ele alınabilecek bu görünümlerden birisi de merkeziyetçi ve adem-i merkeziyetçi yapılanmalardır. Bu yapılanmaların farklı ülke ve toplumlarda farklı etkenleri olmasına rağmen bu noktada en büyük etken ekonomik ve siyasal etkenlerdir.

Adem-i merkeziyetçi yapılanmanın en önemli ve eski örneği olan yerel yönetim kuruntunun temelinde demokrasi değerleri vardır. Yerel toplulukların kendilerini en çok ve en yakından ilgilendiren konularda kendi kendilerine özgürce ve de

1 Halil Nadaroğlu, Mahalli İdareler, Beta Yayını. İstanbul, 1994, s. 3.

mokratik yol ve yöntemlerle yönetmelerini öngören bu değerler, daha çok klasik liberalizmin ilk zamanlarında ortaya atılan düşüncelerden geliştirilen özgürlük, eşitlik ve refah gibi kavramalarla ifade edilebilir.² Bu değerler, başka bir yaklaşımda ise, özgürlük, katılım ve etkinlik olarak ele alınmıştır.³ Birbirine yakın ve tamamlayıcı nitelikteki bu demokratik değerlerin yanı sıra yerel yönetim kuruluşları, üstlendikleri kamu hizmetlerinin yürütülmesinde merkezi yönetime göre, etkinliği ve verimliliği daha üst düzeyde gerçekleştirebilen kuruluşlar olarak değerlendirilmektedir.

Yerel yönetimlerin oynadığı türlü roller ve fonksiyonlar, siyasal, yönetsel ve ekonomik başlıklar altında toplanabilir. Bu ana işlev kümeleri içinde de, bu yönetimlerin çok sayıda işlevlerinden söz edilebilir. Demokratik katılımın özendirilmesi, yönetimde etkinliğin sağlanması, toplumsal ve ekonomik gelişmenin hızlandırılması, ulusal birlik ve bütünlüğün korunup geliştirilmesine katkı, bu işlevlerden birkaçıdır.⁴ Bu işlevlerden bazıları belirli zaman ve yerlerde daha ön plana çıkıp, daha etkin olabilmektedir.

YEREL YÖNETİMLERDE YENİ YAPILANMALAR VE TÜRKİYE

Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenlemeyi Gerekten Nedenler

Yüzyılımızın sonuna doğru bütün dünyada yaşanmakta olan hızlı değişim, demokratikleşme ve insan hakları konusundaki gelişmeler, çevre sorunlarına uluslararası düzeyde çözüm arayışları, dünyada bir küreselleşme sürecini başlatırken, diğer yandan ulaşım ve iletişim alanındaki gelişmeler, bilginin hızla yayılması, yönetimde merkeziyetçi yapılardan uzaklaşmayı ve yerelleşmeyi öne çıkarmıştır.⁵

İki binli yılların başındaki dünyada bir yandan küreselleşme süreci yaşanırken, aynı zamanda da yerelleşme eğilimlerinin güçlendiği görülmektedir. İlk bakışla birbiri ile çelişir gözükse de bu iki yönlü gelişme süreci bağlamında küreselleşme eğilimi, geleneksel yönetim anlayışlarını ve uluslararası yapılanmaları dönüştürmektedir; buna karşılık, yerelleşme süreci ise küreselleşme eğiliminin kendi bünyesinde taşıdığı tekdüze ve merkeziyetçi anlayışları yeniden üretmek ve birbirine eklemlenerek daha insani ve yaşanabilir bir dünyanın yaratılmasına katkıda bulunmaktadır.⁶

Bütün bu gelişmeler doğal olarak ülkemiz yerel yönetimlerini, merkezi yönetim-yerel yönelim ilişkilerini ve bunlara ilişkin anlayış ve yapılanmalarını da etki-

2 Dillys M. Hill, *Democratic Theory and Local Government*, Ailen and Unwin, London, 1974, s. 20.

3 L.J Sharpe, "Theories and Values of Local Government", *Political Studies*, Vol. 18, No:2, June, 1970, s. 115.

4 Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem-Kültür Yayın, İstanbul, 1994, s. 42.

5 Mustafa Ökmen, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma ve Türkiye", *Mahalli İdareler Dergisi*, s. 44, s. 23.

6 Sadun Emrealp, *Yerel Yönetim ve Bilgi Teknolojisi*, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1994, s.2.

lemektedir. Bu etkileme süreci ise genellikle reform ve yeniden düzenleme düşüncesi ve girişimleri şeklinde uygulamaya yansıtılmak istenmektedir.

Ülkemizde kamu hizmetlerini görmekle yükümlü idare, “merkezden yönelim” ve “yerinden yönelim” esaslarına göre faaliyet göstermektedir. Merkezi idare, esas itibarıyla bakanlıklar ve bağlı kuruluşlarından, mahalli idareler, il özel idareleri, belediyeler ve köylerden meydana gelmektedir. Merkezi idare ve mahalli idareler, idarenin birbirini tamamlayan iki unsuru olup, kuruluş ve görevleriyle bir bütün teşkil etmektedir.

Bununla birlikte, merkezi idare ile mahalli idareler arasında hizmetlerin niteliğine uygun bir görev ve kaynak bölüşümü yapılmış değildir. İdari yapımızın en belirgin özelliği, aşırı merkeziyetçi oluşudur. Yerel nitelikteki pek çok hizmet, merkezi idare birimlerince yerine getirilmektedir. Mahalli idareler kamu hizmetlerinin ancak %12’sini görmektedir. Oysa, bu oran gelişmiş ülkelerde %50’ler civarındadır.⁷

Kendi toplumsal koşullarımızın yarattığı bir kurum olmamakla birlikte, ülkemizde yüz yılı aşkın bir yerel yönetim geleneğinin en azından uygulamasının varlığından söz edilebilir. Türkiye’de yerel yönetimlerin geçmişi pek eskilere gitmemektedir. Bu yönetimler Tanzimat döneminde ve esas itibarıyla 1854’den sonra oldukça yavaş ve ilginç bir gelişme seyri izleyerek kurulmuşlardır. Tüm hukuki niteliklere sahip yerel yönetimlerin kuruluşu ise Cumhuriyet döneminde gerçekleştirilmiştir.

Yerel yönetimlerde reform konusu, 30-40 yıldan beri söylenmekte, hükümet programlarında yer almakta; ancak nedense bir türlü gerçekleşmemektedir. Bunun sebebi, yetkili kişilerin ellerindeki yetki ve imkânları devretmek istememeleri, siyasilerinde bu konuya sıcak bakmamalarıdır.⁸ Sıcak baksalar bile konu siyasi çıkar ve tekelciliğe kurban edilmektedir.

Türkiye’de hemen herkesin üzerinde birleştiği yeniden düzenleme ya da reform girişimi konusu birtakım gerçekçi nedenlere ve sorunlara dayanmaktadır. Yerel yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasını gerektiren nedenler üç temel alanda yoğunlaşmış bulunmaktadır.

Bunlardan birincisi, demokratik niteliklerin yetersizliğidir ki, yürütülebilir karar alma yetkisinde, halk katılımında ve yönetsel saydamlık konularında yoğunlaşmaktadır. Diğer temel alan güçsüzlük ile ilgilidir ve genel olarak yerel kamu hizmetleri üzerinde yetki ve sorumluluk, yerel yönetimlerin kesin yürütülür karar alma yetkisi ve akçal kaynak yeterliliği ve kaynak yaratma yetkisi konularını içermektedir. Son

7 H. İbrahim Daşöz “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun Tasarısı Üzerinde Bir Değerlendirme”, Türk İdare Dergisi, Mart, 1996, s. 410, s. 83.

8 Orhan Pirlar, Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun Taslağının Tartışılması, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Ankara, 1996, s. 5.

temel sorun alanı ise, etkili ve verimli hizmet üretememe konusu ile ilgilidir.⁹

Yerel yönetimlerimizin karşı karşıya bulundukları sorunları daha somut başlıklar altında ele alabiliriz. Bu başlıklar aynı zamanda yerel yönetimlerde yeniden düzenlemeyi gerektiren nedenleri oluşturmaktadır.

Bugünkü durumuyla yönetim birimlerimiz çağdaş toplumun isteklerini karşılayabilecek demokratik, katılımcı, saydam, etkin ve verimli yönetim yapısına sahip değildir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler, bunların da kendi aralarında etkinliği ve demokratikliği artıracak biçimde, nesnel, bilimsel verilere dayalı olarak bir görev ve sorumluluk bölüşümü yapılmış değildir.

Yerel yönetimlere, gerekli görev ve sorumlulukları yerine getirmelerine yeterli, serbestçe toplayıp kullanabilecekleri akçal olanaklar, gelir kaynakları sağlanmamıştır. Yerel yönetimler, akçal kaynaklar açısından merkeze göbeğinden bağlıdır. Yerel yönetim gelirleri içinde devlet gelirlerinden aktarılan payların ve öbür kaynakların oranı büyük bir yüzdeyi oluşturmaktadır. Başka bir anlatımla, yerel yönetimlere serbestçe salabilecekleri, toplayabilecekleri yerel nitelikteki kaynaklar bırakılmamıştır. Öz gelirlerin toplam içindeki payı çok düşüktür.

Merkezden, bakanlıklarca kullanılan fonlardan ve ödeneklerden kaynak aktarılırken yandaş olan kent yönetimlerini kayırıcı, ödüllendirici, yandaş olmayan belediyeleri cezalandırıcı davranıldığı açıkça görülmektedir. Bu durum aşağı yukarı bütün hükümetler için aynı olmuştur.

Yerel yönetimlerde, hizmetleri yürütmekte olan görevlilerin, çalışanların hukuki konumları, sosyal güvenceleri, işe alım ve çalıştırma koşulları, hizmet öncesi ve sonrası eğitimleri vb. açık seçik kurallara bağlanamamış daha doğrusu yerel yönetimlerin bürokrasileri tam anlamıyla kurulamamıştır.

Yerel yönetimlerin özerk ve demokratik birer yapıya kavuşamamalarında, merkezi yönetimin, başkent ve taşradaki örgütlerinde aşırı merkeziyetçiliğin ağır basmasının büyük etkisi görülmektedir.

1982 Anayasasının öngördüğü kimi düzenlemelerinde etkisi ile yerel yönetimleri organları, kararları, işlemleri, çalışanları üzerindeki yoğun idari vesayet sistemi, yerel yönetimlerin gelişmesini engellemekte, demokratikleşme ve yerelleşme eğilimlerinin güçlenmesini önlemektedir.

3030 sayılı Yasa dışında belediyelerin nüfus, coğrafya, ekonomi, toplumsal yapı ve kültürel özellikler göz önünde bulundurulmadan, bölgesel gelişmişlik düzeyi-

9 KAYA Raporu, Yerel Yönetimler Araştırına Grubu Raporu, TODAİE Yayını, Ankara, 1992. s. 4.

nc bakılmadan aynı görev, yetki ve sorumluluklarla donatılması, tümüne aynı gelir kaynaklarının ayrılması, uygulamada kimi belediyelerin gelişmesini, yeterli, nitelikli hizmet sunmasını engellemektedir. Başka bir anlatımla, ülke ölçeğindeki belediye hizmetlerinin belirli bir düzeyin altına düşmemesi sağlanamamaktadır.¹⁰

Türk yerel yönetim sisteminin işleyişi ile ilgili ve reformu gerektiren nedenler

7. Beş Yıllık Kalkınma Planında da dile getirilmektedir. Buna göre, mahalli idarelere kendi mevzuatı ile verilen görevler zamanla merkezi idare tarafından yürütülmeye başlanmış, böylece kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik azalmıştır.

Yerel hizmetlerin büyük ölçüde merkezi idare tarafından yerine getirilmesi, halkın ihtiyaç önceliklerinin belirlenememesi, halkın tercihleri doğrultusunda etkili bir programlama yapılmaması, karar alma ve uygulamada idari etkinliği ve verimliliği olumsuz şekilde etkilemektedir.

Aynı idari sınırlar içinde mahalli idare birimleri birbirleriyle bağlantılı çalışamamakta, mahalli idareler yerel nitelikli ihtiyaçların giderilmesine ve sorunların çözümüne yönelik hizmetlerin planlanmasına da çoğunlukla katılamamaktadır.

Mahalli idare meclislerinin yetkileri artırılarak, kamu çalışanları da dahil olmak üzere tüm toplum kesimlerinin temsiline imkan verecek düzenleme yapılamamıştır.

Yerel hizmetlerle ilgili kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerinde mahalli idare ile belde halkı arasındaki iletişimin sağlanması gerekmektedir.

İdarenin bütünlüğü ve yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde merkezi ve mahalli idareler arasında hizmet ve kaynak dengesinin kurulamaması ve koordinasyon eksikliğinin giderilememesi, görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı açısından karmaşık bir idari, mali ve hukuki yapı oluşturmuştur.

Mahalli idarelerin teşkilat yapısının yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilerek yeniden düzenlenmesi amacıyla merkezi ve yerel yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin yasal düzenlemelere, toplam gelirlerinin ve toplam gelirleri içinde öz gelirlerinin payının artırılmasına olan ihtiyaç devam etmektedir.¹¹

Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Gelişimi

1960- 1980 Arası Girişimler

Türkiye’de, birçok alanda olduğu gibi yerel yönetimlerde yeniden yapılanma

10 Ce vat Geray, “Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi?” , Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 2, s. 5, s.14,15.

11 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), DPT Yayını, s. 124.

ile ilgili çalışmalarda, 1960 sonrası planlı kalkınma dönemiyle başlamıştır denilebilir. Yönetimin bir bütün olarak yeniden yapılanması bağlamında hazırlanan kalkınma planlarında, yerel yönetimler önemli bir yer tutmuştur.

Planlı dönemde, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesini amaçlayan en önemli girişim, kuşkusuz MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) dir. 13 Şubat 1962 gün ve 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla başlatılan bu projenin amacı, planlı dönemde, yönetim yapısında, hızlı ekonomik gelişmeyi gerçekleştirmeye elverişli bir değişiklik yapmaktır. Bu araştırma sonucunda şu öneriler yapılmıştır: “Merkezi kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağılımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları, teşkilatlanması konuları çok önemli bir inceleme alanı teşkil etmektedir. Bu konular ayrı ayrı ele alınıp incele ilmelidir.” Öneriler arasında, “Mahalli idareler ve bunların merkezle münasebetlerinin incelenmesi” de vardır.

MEHTAP projesinde, yönetimlerin kümelenmesinde, gelir ölçütünün kullanılmasından vazgeçilmesi, merkezi vesayet yetkisini kullanacak yönetimler arasında sağlanması gerektiği, merkezi yönetimde yeniden düzenleme yapılırken yerel yönetimlerin göz önünde bulundurulması gerektiği, yerel yönetimlerin personel sorununun devlet memurlarınıninkine koşut olarak çözümlenmesi ve meslek içi eğitimlerinin sağlanması gibi öneriler ortaya konulmuştur. Rapor, ayrıca belediyelerin, büyük kentler, kentler ve kasabalar olarak kümelenmesini öngörmektedir.

Belediyelerin akçal kaynak sorununa salt bir gelir sorunu olarak değil, yönelimin ve yönetsel yöntemlerin yeniden düzenlenmesine bağlı bir sorun gözüyle bakan MEHTAP projesinin önerilerinden pek azını uygulamada gerçekleştirmek olanağı bul tınabil inmiştir. Bu projeye uygun olarak bir çok tasarı hazırlanmış ancak bunlardan yalnızca birkaçı yürürlüğe sokulabilmiştir. Onlarda 1980’li yıllara rastlar.¹²

Yerel yönetimlerle ilgili ikinci önemli çalışma 29 mayıs 1971 gün ve 7/2527 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile “Devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini tespit etmekle” görevlendirilen Danışma Kurulunca yapılmıştır. Üç ay gibi kısa bir sürede tamamlanan bu çalışmada bazı öneriler öne sürülmüştür.

Belediye kuruluşları için gerekli taban nüfusun 5.000 olması, yerel yönelimlerde oto kontrol sistemi geliştirilip güçlendirilmesi, vesayet yetkisini kullanacak makamların azaltılması, aralarında eşgüdüm sağlanması ve yetkinin ilçe düzeyinde kaymakamda toplanmasına ağırlık verilmesi gibi öneriler getiren bu çalışmada il düzeyinde denetim ve vesayet, valiler ve kaymakamlar aracılığı ile uyumlu bir biçimde yapılmalıdır denmektedir.

12 Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s. 378-380.

Çalışmada ayrıca, yerel idare birimlerine görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması, yerel idarelerin, işlemleri, muhasebe usul ve tekniklerinin bir örnek, basit ve sade olması, ihtiyaç ve şartlara göre sürekli olarak geliştirilmesi, yerel yönetimlerin örgütleniş biçimini tayin edecek faktörün, bu birimlere verilecek görevler olması gerektiği şeklinde düşünceler yer almaktadır.¹³

Yerel yönetimlerde yeni düzenleme girişimleri ile ilgili bellibaşlı çalışmalar arasında, 1978 Ocak ayında kurulup, Kasım 1979'da kaldırılan Yerel Yönetim Bakanlığı denemesi önemli bir yere sahiptir. Olumlu ya da olumsuz yanları ile Yerel Yönetim Bakanlığı girişimi, yerel yönetimin önemini vurgulama fırsatı sağlamış bir çalışma olarak değerlendirilebilir. Ayrıca, ülkemizde güçlü merkezi yönetim düşüncesinin “güçlü imajını” ortaya koyması bakımından önemli bir deneyimdir.

1980 Sonrası Girişimler

Yerel yönetimlerle ilgili 1980 sonrası çalışmaların temel özelliği, düzenleme girişimlerinin bir bütün oluşturmamasıdır. Yapılan çalışmalar bir bütün oluşturmamakta ve birbirinden bağımsız ele alınmış bulunmaktadır.

Bu dönemde yapılan çalışmaların en önemlisi, yerel yönetimleri demokratik ve verimli hizmet üreten birer yönetim kurumu haline getirmeyi amaçlayan, 1989'da başlatılan ve 1991'de tamamlanan KAYA projesidir.

KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma) projesinin özelliklerinden biri, kamu yönetiminin bir bütün içinde, yerel yönetimlerle merkezi yönetimin ve onunla taşra birimlerinin bir arada ele alınmasıdır. Daha önceki çalışmalarda bu bütünlük yeterince sağlanmış değildir. Diğer özellik, yerel yönetimlerin kendi aralarında, bunların merkezle ve merkez yönetiminin taşra birimleri arasında gerekli bağlantıların kurulmağa çalışılmış olmasıdır. Özellikle kırsal alanlara ilişkin önerilerde bu açıkça görülmektedir. Her iki türden yönetim birimlerinin bir arada alınmasının bunlar arasında, uyumlu bir dengenin kurulmasına katkıda bulunacağı açıktır. Üçüncü bir özellik ise, KAYA Raporunda verimlilik, etkinlik ile demokratikliğin birbiriyle çelişen iki zıt kavram olarak ele alınmasıdır.¹⁴

KAYA Raporunda, genel nitelikte önerilerle birlikte, il yerel yönetimleri, ilçe yerel yönetimleri, köy yerel yönetimleri ve belediyelerle ilgili ayrıntılı öneriler sunulmaktadır. Bu öneriler, temel ilkelere göre görev bölüşümüne, kuruluştan personele kadar geniş bir çerçevede oluşturulmuştur.

Çalışmada ilçe yerel yönetimi temel bir hizmet birimi olma özelliği taşımakta-

13 Nuri Tortop, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanına” , A.İ. Dergisi, C.25, S.3, s. 44.

14 Cevat Geray, “KAYA Yazanağı Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi” , Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.2, S. I, Ocak 1993, s. 10.

dir. İl yerel yönetimi de, büyük ölçek içinde ele alınması daha ekonomik ve verimli olan önemli bir kısım hizmetlerin sorumluluğunu üstlenecek ve ilçeye destek hizmet verecektir.¹⁵

Yerel yönetimlerle ilgili yeniden düzenleme çalışmaları bağlamında önemli bir çalışma da TÜSİAD'ın önerdiği modeldir. Kırsal ve kentsel yöreler için ayrı ayrı yönetim basamakları öngören bu çalışma 1992 yılında tamamlanmıştır.

Temel amaç olarak, “bir yandan yerel topluluklara güçlü, özerk, demokratik yerel yönetimler aracılığıyla temsil sistemi içinde yerel hizmetleri özgürce yönetme yetkisi vermek” gibi bir yaklaşım sergilenen bu çalışmada ayrıca, “bu yetkilerin kamu yararı doğrultusunda ve etkili/verimli bir gerçekleştirmeğe yönelik kullanılmasını sağlamak için yasal ve demokratik yol ve yöntemleri gerçekleştirmek gereklidir” denilmektedir.

Kırsal yöreler için önerilen üçlü yapının ögeleri olarak ise, il yerel yönetimi, ilçe yerel yönetimi ve köyler ile belediyeler öngörülmektedir. Temel hizmet birimi ise ilçe yerel yönetimleridir.¹⁶ TÜSİAD'ın önerdiği model ile KAYA Raporu arasında yakın bir benzerlik bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi ile ilgili başka önemli çalışmalar da bulunmaktadır. Bunlar arasında Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME'nin ortak bir çalışma olarak ortaya koyduğu ve çok sayıda kitap ve raporu içeren girişim, önemli bir yer tutmaktadır. Burada, Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi ve başka konular geniş bir biçimde ele alınmıştır. Yerel yönetim sisteminin geliştirilmesi bağlamında, Anayasa ve Yerel Yönetim ile ilgili madde önerisi. Belediye Yasası önerisi, Yerel Topluluk Üyelerinin Temel Hakları ve Ödevleri Bildirgesi, Yerel Seçilmiş Görevlilerin Hak ve Ödevleri Bildirgesi, Yerel Yönetim Ahlak Şartı Önerisi ve Merkezi Yönetim -Yerel Yönetim Ortak Kurulu Önerisi gibi konular ele alınmıştır.

Bir yandan, Türkiye’de konut ve kentleşme konularında başlatılan kurumsal ve yasal düzenlemeler somut katkı ve girdiler sağlamayı hedefleyen diğer yandan yerel yönetimlerin mevcut ve artması beklenen yetki, sorumluluk ve kaynaklarını daha etkin bir biçimde kullanmalarını sağlayacak yönetsel yapılar ve tekniklerin geliştirilmesi üzerinde duran ve genel olarak yerel demokrasinin geliştirilmesine katkıda bulunmayı amaçlayan bu çalışma¹⁷ yerel yönelimlerle ilgili düzenleme girişimleri içinde kapsamlı bir yere sahiptir.

15 KAYA Raporu, TODAİE Yayını, Ankara, 1992, s. 68.

16 Yerci Yönetimler, Sorunlar, Çözümler, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1995, s. 14.

17 Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1994, s. 8.

Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Temel ilkeler

Yerel yönetimler yeniden düzenlenirken bazı ilkeler göz önünde bulundurulmalıdır. Bu ilkeler hem daha önce yapılan çalışmalardaki eksik ve hatalı durumların ortadan kalkmasına yardımcı olacak hem de etkin ve verimli bir yerel yönetim düzeltimini olanaklı kılacaktır.

İlk olarak, merkezi yönetimin başkent ve taşradaki birimleriyle yerel yönetimler birlikte, bir bütün içinde ele alınmalıdır.

Yerel yönetimlerin kendi aralarında, bunların merkezle ve merkezi yönetimin taşra birimleri ve yönetsel kademeler arasındaki ilişkiler, bağlantılar göz ardı edilmemelidir.

Verimlilik, etkinlik ile demokratikliğin birbirleriyle çelişen kavramlar olmadığı, verimlilikten özveride bulunmaksızın da demokratikliğin gerçekleştirilebileceği noktasından hareket edilmelidir.

Gelişen ulaşım, iletişim olanakları ve yapılmakta olan işlerin nitelikleri, özellikleri dikkate alınarak, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gerçekçi bir görev bölüşümünü, yerel yönetimlerin yüklenebilecekleri hizmetleri gerçekleştirmeye yeterli olabilecek ölçüde gelir sağlamayı amaçlayan bir akçal denkleştirmeyi gerçekleştirmeksizin yerel yönetim düzeltimi yapılamaz.

Yerel yönetimler düzeltimi, temelde kamu yönetiminin tümüyle desantralize edilmesi ile eş anlamlıdır. Merkezi yönetimin merkezdeki ve taşradaki birimleri yetki genişliği ilkesine göre desantralize edilmedikçe, yerel yönetimler desantralize edilemez.

Yeni il ve ilçelerin kurulması, yeni il özel yönetimlerinin, yeni belediyelerin kurulmasını gerektirdiğinden, yerel yönetimler yönetsel kademelenmelerden soyutlanarak ele alınmalıdır.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki aşırı idari vesayeti en aza indirilmeli, yerindelik denetimi yerine, hukuka uygunluk denetimi getirilmelidir.

Kent yönetimine halkın katılımı yolları araştırılmalı, mahalle ve semtler düzeyinde yerel örgütlenme biçimleri üzerinde öneriler geliştirilmelidir.¹⁸

Belediyelerin nitelikli personel sağlamalarına yarayacak eğitim kurumları kurulmalıdır. Büyük belediyelerin kendileri de bu tür kurumlar oluşturabilir. Hizmet içi eğitim yolu ile mevcut personelin olgunlaşması sağlanmalıdır. Ayrıca, ilçe yerel yönetimi ile ilgili görüşler değerlendirilmelidir.¹⁹

18 Cevat Geray,"Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi?", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.2, S.5, Eylül, 1995, s. 18.

19 Nuri Tortop,"Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme", Amme İdaresi Dergisi, C.25, S.3, Eylül 1992, s. 50.

Yerel yönetimler kamu harcamalarının %50'sini yapabilecek şekilde yeterli gelir imkânlarına kavuşturulmalıdır. Yerel yönetimlerin bütçelerinin %50 miktarı kendi meclislerince belirlenecek yerel vergilerden oluşmalıdır (Gerice yöreler hariç).

Yerel kamu hizmetleri, iller ve ilçelerde; yeniden kurulacak yerel yönetim birimleri, kentlerde; belediyeler, birkaç büyük il merkezleri ile sınırlı büyükşehir belediyeleri, köylerde; benzeri köy yönetimleri eliyle yönetilmelidir.

Her kademedeki yerel idare, plan, program ve bütçe yapma yetkisine sahip olmalıdır.²⁰ Bu, gerçek yerel yönetim özerkliğinin önemli bir parçası olacaktır.

YEREL YÖNETİM REFORMU VE SON YASA TASLAĞI

Temel Amaç ve Hedefler

Son yerel yönetim reformu yasa taslağı ilk olarak, “İdareyi bir bütün olarak; daha etkin işleyen, daha verimli kaynak kullanan, daha kolay ulaşılabilen, hizmet üreten bir yapıya kavuşturmak” hedefini ön plana çıkarmaktadır. Burada idarenin bir bütün olarak ele alınması oldukça önemlidir. Çünkü bundan önceki reform girişim ve çalışmalarının en büyük eksiği yerel yönetim yapılarını tek başına ele almış olmalarıdır. Ayrıca, yerel yönetimin üç temel değeri olan özgürlük, katılım ve etkinlik ilkelerinden biri olan etkinlik ve verimliliğe vurgu yapılmış olması önemli sayılabilir.

Taslağın ilk hedeflerinden biri de yerel hizmetlerin “yerinden yönetim” ilkesine uygun olarak yerel yönetimlerce yürütülmesini sağlamak olarak ele alınmaktadır. Bu, 1982 Anayasasının 123 ve 127. maddelerinde vurgulandığı gibi ayrıca Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi uluslararası belgelerde de sıkça yer alan bir ilkedir. Ancak, bütün düşünce çalışmalarda olduğu gibi bunda da uygulanma süreci çok önemli bir aşama olarak karşımıza çıkmaktadır.

Taslakta öngörülen önemli bir hedef de, yerel yönetimlerin hizmet üretimindeki payının %15’lerden, %35’lere çıkarılması, buna karşılık merkezi idarenin hizmet üretimindeki rolünün değiştirilmesidir ki, bu oldukça önemli bir hedeftir. Avrupa ülkelerinin şu anki durumuna yakın bir oranı ifade eden bu oran “uygulanabilirse” ülkemiz yerel yönetimleri için oldukça olumlu bir gelişme olacaktır. Bu bağlamda, yerel yönetimin mali, ekonomik, siyasal ve hukuksal bir bütün olduğu gözden uzak tutulmamalıdır.

Yerel yönetimleri görev ve sorumlulukları ile orantılı mali olanak ve yapıya kavuşturmak başlığı altında ele alınan hedef ise yine 1982 Anayasasının 127. maddesinde ele alınan durumun biraz genişletilmiş şeklini vurgulamaktadır. Görev kavramına ek olarak “sorumluluk” kavramı ortaya konulmuştur.

20 Recep Yazıcıoğlu, "Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma", Şehir ve Yerel Yönetimler, Cilt:2, İlke Yayınları, İstanbul, 1996, s. 241.

“Yerel yönetimler üzerindeki gereksiz vesayet uygulamalarını kaldırmak veya hafifletmek, kendi organları vasıtasıyla karar verme ve uygulama yapma yeteneklerini arttırmak” şeklinde ele alınan hedef, ülkemizdeki mevcut merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin durumuna ve vesayetin “koyuluğuna” bakılacak olursa sevindirici bir gelişmedir. Ama uygulamada merkezi yönetimin nasıl bir tavır alacağı, vesayetin hafifletilmesi ve “hukuka uygunluk denetimi” düzeyinde tutulmasının bir “statü ve yetki kaybı” olarak değerlendirilip, değerlendirilmeyeceği konusu önemli bir noktayı oluşturmaktadır.

Taslağın öngördüğü hedeflerin bir tanesi de, yerel yönetimlerin kendi aralarında ve merkezi idarelerle işbirliği ve yardımlaşma olanaklarının artırılmasıdır. Bu ilke de yine 127. maddede vurgulandığı için yeni bir şey getirmese de, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi uluslararası belgelerde önemle ve sıkça vurgulanan bu ilkenin burada da yer alması önem taşımaktadır.

“Yerel yönetimlerde nitelikli personel istihdamını kolaylaştırmak” başlığı ile ele alınan hedef genel bir ifade olarak karşımıza çıkmaktadır ve bu durumun ekonomik, teknik, eğitimsel, sosyal ve hukuksal birçok yönünün bulunduğu açık bir gerçektir.

“Yerel hizmetlerin, özelleştirilmesinin kolaylaştırılması” hedefi ise ilginç bir durumu ortaya koymaktadır. Yerel yönetimler yerel nitelikteki hizmetleri halka yakınlık ilkesi çerçevesinde etkin ve demokratik bir biçimde yerine getirmek için üstlenirler ve bu doğal bir durumdur. O halde şu soru sorulabilir. Yerel yönetim birimi yerel hizmeti özelleştirecekse yani kendi yerine getirmeyecekse niçin üstlenip, merkezi yönetimden devralacaktır? Ya da merkezi idare yerine özel kuruluşlarca yerine getirilmesinin yararı ve avantajı ne olacaktır?

Taslağın dilek ve temenni niteliğindeki bir diğer hedefi ise, şeffaf ve katılımcı bir yönetim oluşturulmasıdır. Bu, gerek uluslararası belgelerde gerekse ülkemizde sık sık tekrarlanan ve vurgulanan ama bir türlü etkin olarak gerçekleştirilemeyen bir konudur. Demokratik yerel yönetimin bir gereği olan şeffaf ve katılımcı yerel yönetim, sosyal, siyasal, kültürel ve etik yönleri olan bir durumu anlatmaktadır. Ülke genelindeki demokratik uygulamalar ve eğitim düzeyi ile de yakından ilgili bulunmaktadır.

Taslakta Öngörülen Yenilikler ve İçeriği

Yerel yönetim reform taslağı ilk olarak merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki hizmetlerin niteliğine ve ülke ve dünya gerçeklerine uygun bir görev bölüşümüne dikkat çekmektedir. Bu bağlamda, adalet, güvenlik, dış politika ve eğitim gibi hizmetler ile, bölgesel veya ulusal nitelikli olan veya bölgesel ya da ulusal düzeyde bir bütünlük içinde yürütülmesi gereken hizmetler, yerel yönetimlerin gücü-

nü aşan hizmetler ve ayrıca hizmetlere ilişkin politika, hedef ve standart belirleme ve bunlara uyulmasını sağlama görevi merkezi yönetime verilmektedir. Yerel nitelikli tarım, imar, bayındırlık, eğitim altyapısı, gençlik, spor, sağlık, çevre, turizm, ormancılık, ağaçlandırma, hayvancılık vb. hizmetler ağırlıklı olarak yerel yönetimlere verilmektedir.

Taslakta, idari bütünlüğü güçlendirecek şekilde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmet ilişkilerinin esasları düzenlenmektedir. Merkezi yönetime hizmetlerin koordinasyonu, denetimi, ülke düzeyinde dengeli yürütülmesini sağlama ve yerel yönetimlere rehberlik ve yardımcı olma görevi verilmekte, yerel yönetimlere ise hizmetleri mevzuata, merkezi yönetimce belirlenen ilke, hedef ve politikalara uygun olarak yürütme zorunluluğu getirilmektedir.

Yerel hizmetler; halka yakınlık, hizmet kapasitesi ve rasyonel hizmet alanı büyüklüğü kriterlerine göre il özel idareleri, belediyeler ve köyler arasında bölüştürülmektedir. Burada özellikle, 1992 tarihinde imzalanan Maastricht Antlaşmasında önemle vurgulanan Yerellik (Subsidiarity) ya da hizmette halka yakınlık ilkesinin bir kriter olarak öne çıkarılması büyük önem taşımaktadır. Aşağıdan yukarıya doğru bir yönetsel yapılanma ve optimizasyon, etkinlik ilkelerine uygun olarak çalışan bir yapıyı da içeren yerellik yani hizmette halka yakınlık ilkesinin vurgulanmış olması Türk Yerel Yönetim Sistemi açısından önemli bir aşamadır. Ancak, yine asıl önemli olan uygulama aşamasındaki başarı oranının yüksekliğidir. Bu da sosyal, ekonomik, siyasal ve kültürel olmak üzere çok yönlü bir durumu içermektedir.

Taslağın görev bölüşümü ve hizmetlere ilişkin yapılanmada bütüncül bir bakış açısı taşıması yani, merkezi yönetim ile yerel yönetimin bir bütün olarak ele alınması da önemli bir gelişmedir. Bu konu taslakta, “Öngörülen görev bölüşümü ve hizmet esaslarına göre yeniden yapılandırılacak bakanlıklar ve diğer kuruluşlar ile merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılacak devirlerin esasları düzenlenmektedir.” şeklinde ifadelendirilmektedir.

Taslağın getirdiği önemli yeniliklerden biri de il özel yönetimlerinin yeni bir yapılanmaya kavuşturulmasıdır; “İl özel yönetimleri, sorumluluk alanı ilin tamamı olan ve ağırlıklı olarak kırsal kesime hizmet götüren yerel birimlerdir. Bu özellikler gereği pek çok hizmeti il genelinde, bir bütünlük içerisinde ve rasyonel bir şekilde yürütme olanakları vardır.

Bu nedenle; eğitim altyapısı, sağlık, gençlik-spor, bayındırlık, imar, altyapı, turizm, çevre, tarım, hayvancılık, ağaçlandırma ve benzeri görevler, ağırlıklı olarak il özel yönetimlerinin sorumluluğuna verilmektedir. İl özel yönetimleri bu hizmetleri yürütebilecek bir teşkilat yapısına kavuşturulmakta ve genel bütçeden aldıkları pay %1,70’den %20’lere çıkarılmaktadır.

İl özel yönetimleri, bu asli görevlerinden ayrı olarak aynı zamanda, mali ve teknik gücü yetersiz belediye ve köylere destek bir unsur olarak değerlendirilmekle, merkezi yönetimin pek çok alanda taşra örgütü kurmasını gereksiz hale getirecek bir düzenleme getirilmektedir.

Bu düzenlemeler sonucunda bugün çeşitli bakanlık ve kuruluş tarafından ayrı ayrı ve farklı öncelik ve planlamalarla yürütülen pek çok hizmetin ilin gerçek ihtiyaç önceliklerine göre tek elden planlanması ve gerçekleştirilmesi sağlanmış olacaktır.”

Burada iki nokta önemli görünmektedir. Birincisi, yıllardır süren il özel yönetimlerinin kaldırılması ya da kalması gerektiği yönündeki iki kutuplu tartışmaya bir nokta konmaktadır. Yıllar içerisinde yaptıkları yerel hizmetler birer birer merkezi yönetime geçerek etkisiz ve yetkisiz durumda kalan il özel yönetimlerinin durumu iyileştirilmeye çalışılmakta ve bu yönde düzenlemeler öngörülmektedir. İkinci durum ise, il özel yönetimlerinin genel bütçeden aldığı payın oldukça yüksek bir orana yani %20’ye çıkarılmasıdır ki, taslakta bu da birinci durum ile ilgili olarak ele alınmakta başka bir deyişle il özel yönetimlerinin durumları iyileştirilerek varlıklarının devam ettirilmesi çabasının bir parçası olarak ortaya çıkmaktadır. Burada dikkat çekici bir nokta ise, il özel yönetimlerinin demokratik yapısı, vesayet gibi konulara değinilmemiş olmasıdır.

Reform taslağında belediyelerle ilgili olarak ise genel olarak şunlar yer almaktadır. “Belediyeler, artan kentleşme sorunları ile başa çıkabilecek hukuksal yetki ve mali kaynağa sahip hale getirilmektedir. Belediyelerin öz gelirleri arttırılmakta, genel bütçeden aldıkları pay %9,25’den %15’lere çıkarılmaktadır. İl merkezi belediyelerine ayrıca o il merkezinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden %5 pay verilmektedir. Ayrıca Anakent Belediyelerinin kurulması ve geliştirilmesi ile ilgili yeni düzenlemeler getirilmektedir. Anakent Belediye Encümeninde seçilmiş üyelerin de yer alması sağlanmaktadır.”

Burada dikkat çeken önemli bir konu belediyelerin gelirleri konusundaki önemli artıştır. Gelirlerin arttırılması belediyeler için çok önemli bir konu olmakla birlikte, gelir artırımının her şey demek olmadığı da unutulmamalıdır. Üstelik bu gelirler içinde öz gelirlerin oranı yeterli düzeyde değilse tam tersi bir sonuçla yani yerelleşirken farkına varmadan merkezileşme gibi bir sonuçla karşılaşılabilir.

Anakent Belediye Encümeninde seçilmiş üyelerin de bulunması gerektiği yolundaki düzenleme trajikomik ve anti-demokratik bir durumu yansıtmaktadır. Çünkü normal ve doğal olan, bir yerel yönetim biriminin karar organının seçilmiş üyelerce oluşturulmasıdır. Yoksa bu üyelerin tamamının atanmış olması ya da bunların yanında seçilmişlerin de bulundurulması demokratik bir uygulama olamaz. 3360 sa-

yılı Yasanın il daimi encümeninde doğal üye bulunmaya ilişkin maddesinin, Anayasa Mahkemesince iptalini gerektiren, Anayasanın 127. maddesinde öngörülen ve yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle oluşturulması gerektiğini gösteren hükmü burada da geçerli olmalıdır. Anakent Belediye Encümeni de bir karar organıdır ve demokratik bir yapı için üyelerinin tamamı seçimle gelmelidir. Anlaşılması zor olan şudur ki burada atamayla gelen üyeler doğal olarak nitelendirilmektedir. Önceki duruma göre bir ilerleme sayılsa da Anakent Belediye Encümeninde seçilmiş üyelerin de bulunması değil, tamamının seçimle gelmesi gerektiğine ilişkin bir düzenleme daha demokratik bir tavır ve karar olacaktır. Burada teknik konulardaki gerekliliği öne sürerek yapılan savunmalar ve ortaya konulan düşünceler ile belirtilen sakıncalı durumlar ise daha değişik yol ve yöntemlerle giderilmelidir. Çünkü, etkinlik ve verimlilik kadar demokratiklik ve katılım da yerel yönetimlerin en önemli değerlerini oluşturmaktadır.

Taslağın getirdiği diğer yenilikler arasında, yerel yönetimlerle ilgili kararların alınması ve uygulanması sürecine halkın katılımını sağlayacak ve arttıracak düzenlemeler yer almaktadır. Bu bağlamda kaymakamların, muhtarların ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kendi görev ve faaliyet alanı ile ilgili konularda il genel meclisi ve belediye meclisi toplantılarına katılıp, oy hakkı olmaksızın görüşlerini dile getirebilmelerine olanak sağlanmaktadır.

Ayrıca kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının görüş ve önerilerini almak amacıyla yerel yönetimler genel karar organlarının özel gündemle toplanması sağlanmaktadır.

Diğer taraftan ilçelerde, yapılacak hizmet ve yatırımların önceliklerini belirlemek ve yetkili mercilere önerilerde bulunmak üzere kaymakamların başkanlığında, yerel yönetimler, merkezi idare, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin katılımı ile ilçe meclisleri oluşturulmaktadır. Bu düzenlemelerle daha katılımcı bir yönetim oluşturulacağı düşünülmektedir.

Taslağın getirdiği yenilikler arasında şunlar da sayılabilir; Belediye başkanlığı için iki turlu seçim sistemi, hazine arazilerinin il özel idarelerine ve belediyelere devri, her belediyede profesyonel yönetici anlayışına uygun olarak bir genel sekreter bulunması, il özel idareleri ve belediye bütçelerinden diğer kamu kurum ve kuruluşlarına pay verilmesi uygulamasının kaldırılması, il özel yönetimi ve belediyelerin taşıt alımlarında gerekli olan Bakanlar Kurulu kararının kaldırılması, yerel yönetimler konusunda araştırmalar yapmak üzere İçişleri Bakanlığına bağlı Mahalli İdareler Enstitüsü kurulması ve başta belediye başkanı ve meclis üyeleri olmak üzere yerel yönetim personelinin durumlarının iyileştirilmesi.

Burada sözü edilen hazine arazilerinin belediye ve il özel idarelerine devri

olumlu bazı yanlara sahip olmakla birlikte dikkat edilmesi ve kötüye kullanılmaması konusunda gerekenin yapılması önemli bir konudur. Çoğu konu gibi bu konu da politize olma talihsizliğine uğrar ve gerekli denetim yapılamazsa zararı yararından fazla bir uygulama haline dönüşebilir.

İki turlu seçime gelince bu konu da çift uçlu bir bıçağa benzetilebilir. Güçlü ve halka yakın, halkın çoğunluğunca seçilen yerel yönetici ve meclisler hem demokratik hem de etkin ve verimli çalışma açısından önemli ve gerekli olmakla beraber bu türlü bir uygulamanın mevcut ikili ideolojik ayrışma ve çatışmaları derinleştireceği, dolayısıyla toplumsal barışa zarar vereceği düşünülebilir. Ama son tahlilde daha katılımcı ve etkin bir yerel yönetim ve temel değerlere uygun bir yerel yönetim anlayışı için çift turlu seçim yararlı olabilir. Bu, aynı zamanda ülkemizdeki ulusal anlamda demokrasiye de katkıda bulunabilir.

Taslağın son kısmında ise şu görüşlere yer verilmektedir; “Taslaklarla amaçlanan şey, gerçekçi ve anlamlı bir görev bölüşümü ile merkezi yönetim ve yerel yönetimlere daha iyi yapabilecekleri görevler vermek ve bu yöneticilerin bu görevleri etkili ve verimli bir şekilde yapabilmelerini sağlayacak mali kaynak, örgüt ve yetkiye sahip kılmaktır. Bunun sonucunda idari sistemimizin bir bütün olarak daha sağlıklı bir yapıya kavuşacağına ve üniter yapımızın daha da güçleneceğine inanılmaktadır.”

Bu düzenlemelerle, idari reform yolunda geniş bir kapı açılacağı muhakkaktır. Sürecin tamamlanması, yerel nitelikli hizmet gören Bakanlık ve diğer merkezi idare kuruluşlarının birinci taslakta öngörülen esaslara göre “görev tanımlarının yeniden yapılarak buna göre teşkilatlanmaların sağlanmasına ve bu yönetimlerden yerel yönetimlere, hizmetin gerektirdiği devirlerin gerçekleştirilmesine bağlı olacaktır.”

Reform taslağının içeriği aynı zamanda 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile de uyum içinde bulunmaktadır. Kalkınma Planı konu ile ilgili olarak bir takım düzenlemeler getirmiştir. Buna göre, mahalli idarelerin yeniden ve kapsamlı bir şekilde düzenlenmesi, kamu yönetimi reformu ile birlikte ele alınacaktır. Merkezi idare ile mahalli idareler “üniter” yapı içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak işbölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturulacaktır.

Hizmet üretiminde etkinliğin artırılması ve kaynakların akılcı kullanımı amacıyla kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması ilkesi çerçevesinde, demokratik yapılanma ve bölgesel kalkınmanın temel taşları olan mahalli idareler yeni bir yapı ve çalışma düzenine kavuşturularak güçlendirilecektir.

Bu çerçevede, mahalli idarelerin teşkilat yapısı yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilerek yeniden düzenlenecektir. Merkezi ve mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin düzenleme çalışmaları başlatılacaktır.

Mahalli idarelerin gelir kaynaklarının, kesintisiz, kamu hizmetlerine ve gerekli mali planlamaya olanak verecek şekilde düzenli ve sürekli olması sağlanarak merkezi idareye bağımlılığı azaltılacaktır.²¹

Kalkınma Planında buna benzer birçok amaç ve ilke yer almaktadır ve bu bağlamda reform tasarısına çerçeve oluşturmaktadır.

SONUÇ

Dünyada ve Türkiye’de yaşanan hızlı kentleşme, sürekli toplumsal ve teknolojik gelişim ve değişim, demokratikleşme ve insan hakları konusundaki gelişmeler, merkeziyetçi yapılardan uzaklaşma, küreselleşme, yükselen yerellik ve çevre bilinci, hizmetlerde halka dönüşlülük, etkinlik ve yaşam kalitesinin artırılması çabaları gibi olgular, yerel yönetim ve kentsel sorunlar konusunda yeni arayış ve anlayışlara yol açmıştır.

Bu bağlamda, toplumun birçok kesiminde ve değişik siyasi yaklaşımlar arasında yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve sistemin geliştirilmesi gereği konusunda ortak bir anlayış oluşmuştur.

Bu anlayış, özellikle 1960 sonrası, Planlı Kalkınma Dönemiyle birlikte, Kalkınma Planlarında, Hükümet Programlarında, Parti Programlarında ve diğer çalışmalarda egemen konumda olmuştur. Genel olarak ise “merkezi denetimin azaltılması, yerel yönetimlere ağırlık veren yeni görev bölüşümü, yerel temsil ve katılımın özendirilmesi, yerel parlamentoların oluşturulması, yerel kaynakların artırılması, büyük metropol ve özel gelişme merkezleri için büyük projelerin yürürlüğe konulması, bölgesel gelişme ve stratejilerin saptanması” gibi ilkelere dile getirilmiştir.

Türkiye’de yerel yönetimin karşı karşıya bulunduğu ana sorunlar ve yerel yönetimin temel ilkeleri göz önünde tutulduğunda, yerel yönetim sisteminin geliştirilmesinde ikili bir yapı gerekli görülmektedir. İlk olarak, “demokratik” yönetim birimi olmanın gerektirdiği yerel yönetimin genel konumunu ve yerel demokrasinin kapsamlı bir biçimde geliştirilmesi gibi düzenlemeler dikkate alınmalıdır. İkinci olarak, etkin hizmet birimi olmanın zorunlu kıldığı yerel hizmetlerin, insan gücünün, mali kaynaklarının, örgütsel yapısının geliştirilmesi gibi düzenlemelere yer verilmelidir.

Yerel yönetimlerimizle ilgili yasaların çok eskimiş olması, hızlı kentleşme ve çok partili rejimle başlayan demokratikleşme, ülkemizde çoktandır köklü bir yerinden yönetim reformunu zorunlu duruma getirmiştir. Avrupa Birliğine tam üye olabilmek için yapılan başvuru, yerel yönetimlerde reformun önemini daha da artırmıştır.

Türkiye gibi yetmiş milyonluk bir ülkede her sorunu merkezden çözmeye

21 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, s. 130.

olanak olmadığı sık sık dile getiriliyor. Konu, yalnız yönetim açısından değil, siyasal yönden de önem taşıyor. Reformun güclüğü de burada bulunmaktadır. Sık sık belirtildiği gibi, yerel yönetimler demokratik gelişmenin ve yerel gelişme potansiyelini harekete geçirmenin ilk ve en elverişli basamaklarıdır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı onaylamış bir ülke olarak, yerel yönetimlerin güçlendirilmesine, ülkemizde sanki ilk bakışta kimse karşı değildir. Siyasal partilerimiz bu konuda neredeyse görüş birliği içindedirler.

Bütün bunlara karşın, söylenenler, nedense hep kağıt üzerinde kalmaktadır. Bunun değişik nedenleri bulunmaktadır. Bu nedenlerin bir bölümü tarihten gelmektedir. Merkeziyetçi yönetim yapımız, Napolyon Fransa'sından esinlenerek oluşturulmuştur. İçtenlikle istense de bu yapıyı değiştirmek kolay değildir. Fransa'nın kendisi, 1980'lerde bu yönde önemli adımlar atmış olduğu halde, biz ondan aldığımız eskimiş merkeziyetçi düzeni hala ayakta tutmaya çalışıyoruz.

Yetkilerin ve kaynakların merkezin elinde tutulmasında yarar gören siyasal güçler Türkiye'de her zaman etkili olmuştur. Merkezdeki siyasal kadrolar, yetki ve kaynak paylaşımında, belediyeleri güçlendirerek kendilerine rakip odakları yaratmaktan kaçınıyorlar. Kısaca, bindikleri dalı kesmek istemiyorlar. Devlet adamlığına belediyelerden yetişerek sıçrama yapmış bir çok siyasal önder de, merkezi konumlarına kavuştuktan sonra, merkezden yana tavır almayı yeğlemişlerdir.²²

Öte yandan, devlet merkezde güçlü bir otorite kurmayı tamamlamadan, yönetsel ve siyasal kurumlarını tam anlamıyla kurup olgunlaştırmadan yerel yönelimlerine, bölgelerine geniş yetkiler tanırsa; bundan ulusal birlik ve bütünlük açısından sakıncalar doğabileceği kaygısı her yerde var olmuştur. Bu nedenle, bağımsızlığına yeni kavuşmuş olan ülkelerde, yerel yönetimler değil merkezi devlet ön planda tutulur. Bu, Türkiye'de de böyle olmuştur.

Ama, unutmamak gerekir ki, Cumhuriyet 75 yaşını geride bırakmıştır. Halk bilinçlenmiş, kendi kurumların oluşturup yönetebilecek olgunluğa erişmiştir. Bu nedenle de, yerel yönetimlerin daha geniş yetkilerle donatılması, daha da özerkleştirilmesi, ülkenin birlik ve bütünlüğüne, gelişmesine olumsuz değil, olumlu etkiler yapacaktır. Bundan kaygı duymaya gerek yoktur. Kaldı ki, çekingen ve ürkek davranılsa bile yerelleşme ve özerkleşme eğilimleri, kaçınılmaz olarak varlığını sürdürecektir. Küreselleşme, yerelleşmeyi de gerekli ve kaçınılmaz kılmaktadır.

Önemli bir nokta da, yerinden yönetimleri yetki ve kaynak bakımından güçlendirmenin gerekli olmasına karşın, yeterli olmadığının unutulmamasıdır. Yerel yönetimleri, kadrolarıyla, atanmış ve seçilmiş personelinin nitelikleriyle, yönetim ve

22 Ruşen Keleş, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Ankara, 1994, s.33.

toplum anlayışlarıyla, sorumluluk ve bilinç düzeyleriyle, ellerindeki kaynakları ve yetkileri “toplum yararına” kullanabilecek bir düzeye getirmek de şarttır. Bu, hem belediyeçilerin, hem halkın hem de siyasetçilerin bu alanlarda sürekli ve sistemli olarak eğitilmelerini gerektirir.

Yerinden yönelim, katılımcı olduğu kadar, saydam, sorumluluk duygusuna sahip ve halkın sürekli denetimine açık olmak zorundadır. Yolsuzluk olayları ya da söylentileriyle yıpranmış, bu olumsuzluklarla neredeyse özdeşleşmiş bir yerel yönetimin demokratik gelişmeye katkı yapması elbette söz konusu olamaz. Bu açıdan bakıldığında, gelir kaynaklarının artırılmasının yanı sıra, bu kaynakları, toplum yararına ve hukuka bağlı devlet ilkesine uygun olarak kullanmaları da o denli önemlidir.

Son olarak vurgulanması gereken bir nokta da, ülke çapında demokrasinin kendisi ile yerel demokrasi arasında kopmaz bir bağlılığın olduğu gerçeğinin hatırd tutulmasıdır. Bir başka deyişle, yerel yönetimler demokrasi için ne denli vazgeçilmez öğeler ise; demokrasinin ülke çapında tüm kurum ve kurallarıyla yerleşmiş olması da, yerel demokrasinin varlığı için o denli önemli bir ön koşul ve güvencedir. O olmaksızın, bir ülkede yerel demokrasiden söz edilmesi iyimserlikten ötede bir anlam taşımaz.²³

Türkiye’de yıllardır devam eden reform ya da yeniden düzenleme çalışmalarının son halkasını oluşturan son Reform Yasa Tasarısı da bu bağlamda ele alınmalıdır. Eksiklikleri ve yararlı yanları ile yukarıda irdelenen bu tasarı da siyasi mülahalalara kurban edilmemeli ve önceki deneyimlerin kötü sonuna benzer bir sonla karşılaşılması için gereken yapılmalıdır. Zaten yerel yönetimlerde reform ya da yeniden düzenleme düşüncesi bütün siyasi partilerimizin ittifakla istediği ender konulardan biridir. Yeter ki bu konuda siyasi çıkar ve tekelcilikten uzak kalınabilsin. Mevcut parçalı siyasi yapı ile bunun gerçekleştirilmesi zor görünse de imkânsız değildir.

23 Ruşen Keleş, a.g.e., s. 34.

İZ BIRAKAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ/11

HİLMİ URAN

Mehmet ALDAN
Emekli Vali

Hilmi Uran, Mülkiye Mektebi'ni bitirdikten sonra kaymakamlıklarda, valiliklerde bulunmuş; bakanlık yapmış, iz bırakan yöneticilerimizdendir.

Tek parti döneminde Cumhuriyet Halk Partisi Müfettişliği, Parti Genel Sekreterliği ve Parti Genel Başkan Vekilliği görevlerini de yürütmüş, bulunduğu her katta saygınlığını özenle korumuştur.

KISA YAŞAM ÖYKÜSÜ

Mustafa Hilmi (Uran) 1886 yılında Bodrum'da doğdu. Babası, Aliağaoğlu Etem Efendi'dir.

İlk ve Rüşdiye öğrenimini Bodrum, Sakız, Fethiye ve Demirci'de tamamladı. 1905 yılında İzmir İdadisi'nden Pekiyi dereceyle mezun oldu. Aynı yıl Mülkiye Mektebi'ne girerek iyi dereceyle diploma aldı.

Eylül 1908'de İzmir Maiyet Memurluğu ile Devlet hizmetine girdi. Üç yıllık Kaymakamlık Stajı'ndan sonra Eylül 1911 'de Menemen Kaymakamlığı'na atandı. Burada 2.5 yıla yakın hizmet gördükten sonra terfi suretiyle Çeşme Kaymakamlığı'na nakledildi. Kasım 1917'de 3. Sınıf Mülkiye Müfettişliği'ne atandı.

Mülkiye Müfettişi olarak göreve başladıktan kısa bir süre sonra, Bolşevik İhtilali üzerine ordumuz tarafından işgal edilen Elviye-i Selâse'de (Batum, Kars, Ardahan), Brest-Litovsk Antlaşması gereğince yapılacak plebisit ile görevlendirilen kurulda yer aldı. Bu arada kendisine Kars Livası yönetimi görevi de verilen Hilmi Bey, Liva Plebisiti'ni başarıyla sonuçlandırdı. Halk, beklendiği gibi Türkiye lehine oy kullandı.

İstanbul'dan Padişah Vahdettin imzalı İlhak Beyannamesi'nin gelmesi ve okunmasından sonra, Liva'ya asil memurların atanmalarının beklendiği bir sırada, cephelerimizin çözülmesi ve Mondros Silah Bırakışması'nın imzalanması üzerine, ordumuza çekilme emri verildi. Ordu ile birlikte hareket etme zorunluluğu karşısında Li-

va'nın yönelimi de, yurtsever Karşılar tarafından oluşturulan 'Kars Millî Şurası'na devredildi. Bu arada, Şûra Merkez İdare Heyeti Reisi Cihangirzâde İbrahim Bey, Hilmi Bey'e şu tezkereyi sundu:

**“Kars Mutasarrıflığını İdareye Memur
Mülkiye Müfettişi Hilmi Beyefendi'ye,**

Sayı: 146/57

9.1.1335 - Kars

Namus ve hukuki İslâmiyenin müdafaa ve muhafazası için teessüs eden Milli İslâm Şûramız, memleketimizden infikâkınız hasebiyle ahal-i mahalliye karşı uhdei âlinize mevdu bulunan Kanunu Osmaniye, din ve mezhep tefrik etmeyerek âdilâne bir surette tatbik eylediğinizi nazarı dikkate alan Milli Şûramız, ahâliyi İslâmiyenin bir hâtırai şûkrânı olarak takdim eylediğimiz işbu tezkerenin kabulünü rica eder, ebedî hürmetlerimiz ve muhabbetlerimizle selâmlarız, efendim.

Millî İslâm Şûrası Merkezi Umumî Kars Merkez Heyeti
İdare Reisi
İbrahimî

Hilmi Bey, Kars'ta 8 ay süren bir hizmet döneminden sonra Mülkiye Müfettişliği görevine döndü. Trabzon'da teftişte bulunduğu bir sırada yapılan seçimler sonunda Osmanlı Mebuslar Meclisi'ne Muğla Mebusu olarak girdi. Mebusluk adaylığı, bilgisi dışında, hemşehrilerinden 300 kişinin imzasıyla önerilmişti. Son Osmanlı Meclisi'nin, çok kısa süren çalışma döneminde gördüğü tek hayırlı iş, Misâk-ı Milli'nin (Ulusal And) kabulü olmuştur.

Meclis'in 29 Mart 1920'de, I. Dünya Savaşı'nın galibi İtilâf Devletleri tarafından zorla dağıtılması ve bir kısım mebusun tutuklanması üzerine Hilmi Bey, Rodos- Marmaris- Muğla yoluyla Milas'a gitti. Orada, 1921 yılı Eylül'üne kadar komisyonculuk yaparak yaşamını sürdürdü.

Bu arada TBMM Hükûmeti'nin Ardahan Mutasarrıflığına tayini teklifini kabul ederek görev yerine gitmek üzere Ankara'ya uğradığı bir sırada, görevinin Antalya Mutasarrıflığına dönüştürüldüğünü öğrendi. Antalya'da 29 Ekim 1921'de göreve başladı.

3 Ağustos 1923 tarihinde terfi ettirilerek Adana Valiliği'ne nakledildi. Bu görevde 2 yıl 20 günlük bir hizmet döneminden sonra, Ankara'da yeni kurulan İthalât ve İhrâcat Umum Müdürlüğü'ne atandı. Nisan 1926'da yapılan öneri üzerine, Cumhuriyet Halk Partisi Adana Bölgesi Müfettişliği'ni kabul ederek Adana'ya döndü.

Parti Müfettişliği görevini yürütmekte iken Ağustos 1927'de yapılan 3. Dönem TBMM seçimleri sonunda Adana Mebusu olarak Meclis'e girdi. Parti Müfettişliği görevi de üzerinde kaldı. Ancak, Aralık 1930'da Nafia (Bayındırlık) Bakanlığına atanınca Parti Müfettişliği görevi sona erdi.

26 Ekim 1933 tarihinde sağlık nedeniyle Bakanlıktan ayrılarak tedavi için Fransa'ya gitti. Bir sanatoryumda 5 ay kaldı. Nisan 1934'de yurda döndü. Büyük Millet Meclisi'nin 9. Dönemine kadar Adana Milletvekilliği'ni korudu. Bu dönemlerde üstlendiği görevler şöyle sıralanabilir:

Haziran 1935'de CHP İstanbul Başkanlığı'na getirildi. Bu görevi, Parti Genel Sekreterliği'nin İçişleri Bakanı'na ve İl Parti Bakanlıklarının Valilere devredildiği Haziran 1936 tarihine kadar sürdürdü.

24 Mart 1937, 1 Kasım 1937 ve 1 Kasım 1938 tarihlerinde olmak üzere 3 kez TBMM Başkan Vekilliği'ne seçildi. Atatürk'ün 10 Kasım 1938'de vefatı üzerine kurulan Celal Bayar Kabinesi'ne Adalet Bakanı olarak girdi. Ancak, CHP Meclis Grubu Başkan Vekilliği'ne seçildiğinden 3 Ocak 1939'da Adalet Bakanlığı'ndan ayrıldı. 19 Mayıs 1943'de Saraçoğlu Kabinesi'ne İçişleri Bakanı olarak girdi. 5 Ağustos 1946'da Hükümet'in istifası üzerine bu görevden ayrıldı.

Yeni Hükümet'in kurulması, Cumhurbaşkanı İnönü tarafından kendisinden ısrarla istendi ise de, kabul etmeyerek bu göreve Recep Peker'in getirilmesini önerdi.

Bakanlıktan ayrıldıktan sonra, önce partisinin Grup Başkan Vekilliği'ne, arkasından da CHP Genel Sekreterliği'ne getirildi.

17 Kasım 1947 tarihinde toplanan 7. Parti Kurultay'ında, Parti Genel Başkanı İnönü'nün yerine, bu görevi eylemli olarak yürütmek üzere CHP Genel Başkan Vekilliği'ne seçildi. Görevini 1930 yılı Mayıs ayında yapılan ve CHP'nin yenilgisiyle sonuçlanan Milletvekili Genel Seçimlerinden sonra toplanan Parti Kurultayı'na kadar sürdürdü.

Kurultay'da yapılan seçimde İsmet İnönü CHP Genel Başkanlığı'na seçildi. Bu seçimde, Hilmi Uran adına bir oy çıkmıştı. Bu oy'un İnönü tarafından verildiği anlaşıldı.

Bu tarihten sonra köşesine çekilen Hilmi Uran, İstanbul'da 22 Ekim 1937 pazar günü geçirdiği bir kalp krizi sonunda Hakk'ın rahmetine kavuştu; Zincirlikuyu Asri Mezarlığı'na defnedildi.

Biri kız, biri erkek iki evlât babasıydı. Sicilinde Fransızca ve Rumca bildiği yazılıdır.²

2 Ali Çankaya, "Hilmi Uran", Yeni Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler, c. 3, 1174-1176. Ankara, 1967-1969.

HİZMETLERİ

Hilmi Uran, anılarını yazan Mülkî İdare A m iri eri m izdendir. Ancak, Milletvekilliği, Parti Müfettişliği, Parti Yöneticiliği ve Bakanlık görevleri geniş yer tutan eserinde, idare adamı olarak yaptıklarına az yer ayırmıştır. Bunda, mesleğe İkinci Meşrutiyet'in sarsıntıları içinde girmiş ve savaş yıllarında devam etmiş bulunmasının etkili olduğu söylenebilir.

Menemen Kaymakamlığı

Menemen İlçesi, Kaymakam olarak ilk görev yeridir. Burada ilk iş olarak ulaştırma ve haberleşme konusunu ele aldı. Jandarma Karakollarının ilçeye, ilçe merkezinin il merkezi İzmir ile telefon haberleşmesini sağladı. Telefonun, henüz yaygınlaşmadığı bir dönemde halktan sağlanan bağışlarla gerçekleştirilen bu hizmet, genel bir hoşnutluk yarattı; İzmir Valisi'nin teşekkürüne de yol açtı.

Kaymakam, yetenekli öğrencilerin yetiştirmelerine de özen gösterdi(*)

Uran, anıları arasında ilçede başgösteren çekirge istilâsına ve mücadelesine geniş yer ayırmıştır.

Çeşme Kaymakamlığı

Hilmi Bey'in Çeşme'de işe başladığı günlerde Balkan Harbi sona ermiş bulunuyordu. Ordunun bozgunundan sonra Rumeli'nin Türk-İslâm halkı, İstanbul üzerinden Anadolu'ya sel gibi akıyordu.

Bu akının ilk etkisi, Çeşme Rumları arasında görüldü. Bura Rumlarından 'çok ihtiyatlı' birçok ailenin Adalara gitmesi, bütün Rum ailelerinde büyük korku yarattı. Birkaç gün içinde başlayan göç hareketi bütün çevreye yayıldı.

Kaymakam aldığı yerinde önlemler ve Valilikten sağladığı polis ve jandarma güçleri sayesinde göç hareketini, sızlanma ve şikâyetlere yol açmadan başarıyla yürüttü. Boşalan Rum evlerine de Rumeli göçmenlerini yerleştirdi.

Ancak, Rum göçünün uluslararası bir sorun durumuna getirilmesinden sonra, Çeşme'ye İstanbul'dan karma bir soruşturma kurulu gönderildi. Göçmen işleri görevini yürüten Şükrü Kaya'nın başkanlığında, büyük devletlerin İstanbul Sefaretleri Baştercümanlarından oluşan bir kurul, Rumlar üzerinde herhangi bir baskı ve şiddet izine rastlanmadığını, aksine kalmaları için çaba sarfedildiğini saptadı. Bununla bir-

* Sayın Ahmet Tahtakılıç bir söyleşimizde; rahmetli Şevket Raşit Hatipoğlu'nun beyanına dayanarak anlatmıştı; Hilmi Bey, Menemen Kaymakamlığı sırasında, çalışkan bir öğrenci olan Şevket Raşit ile ilgilenmiş ve O'nun Bursa Ziraat Mektebinde okumasını sağlamıştı. Hatipoğlu, daha sonra Halkalı Ziraat Mektebini bitirmiş; Fransa ve Almanya'da eğitimini sürdürmüştür. 1940'lı yıllarda Tarım Bakanlığı yapmıştır.

likte baştercümanlardan biri, Kaymakama sitemli bir bakışla: “Biz, vakıa bir şey bulamadık. Fakat 40 bin kişi de dua ile gitmez ya!” demekten kendini alakoyamadı.³

Buna karşılık Kaymakamın yanıtı susturucu oldu: “Evet öyledir. 40 bin kişi dua ile gitmezdi; buna inanmak lâzımdı. Fakat yine inanmak lâzım geliyordu ki, kuşku duvara, muhayyilenin büyüttüğü mevhum bir can korkusu, işte böyle koca bir ilçe halkını yerinden oynatabiliyor ve onları zaptedilemez, durdurulamaz bir hâle getiriyordu.”⁴

Hilmi Bey anılarında, Rum göçü ve Rumeli göçmenin iskânı sırasında, İzmir Valisi Rahmi Bey’in kendisine gösterdiği ‘ölçsüz güven’den ve ‘namuslu, fedakâr ve milliyet duygusuyla yoğrulmuş Çeşme halkının’ olumlu katkılarından dolayı minnettarlığını belirtmiş; “zâten, bu minnettarlık duygusu iledir ki, ben idare hayalimin erişebildiğim en yüksek kademelerinde iken dahi, her sıfatın üstünde eski Çeşme Kaymakamı olmaktan daima zevk ve gurur duydum.” demiştir, (s. 80).

Mülkiye Müfettişliği sırasında, Çeşme Rumlarının göçünden dolayı hakkında soruşturma açıldı ve görev yapmakta olduğu Giresun’dan İstanbul’a zabıta gözetiminde getirildi. Oradan da İzmir’e sevk edildi. İzmir’de, arkadaşı Vali Vekili Vasfı Menteş’in ilgisiyle zabıta gözetimi sona erdiğinden Çeşme’ye yalnız gitti ve hakkında hemen takipsizlik kararı verildi.

Bu olay dahi, Hilmi Bey’in Çeşme’ye ilişkin duygu ve düşüncelerinde en ufak olumsuz bir iz bırakmadı.

Antalya Mutasarrıflığı

30 Ağustos 1922’de Türk ordusunun kazandığı kesin utkudan sonra Rum göçü genel bir nitelik kazandı. Isparta, Burdur ve Antalya Rumları bulabildikleri deniz araçlarıyla Antalya’dan ayrılıyorlardı. Mutasarrıf Hilmi Bey, Çeşme Kaymakamlığı’nda edindiği deneyimle, bu göç dalgasını da başarıyla yönlendirdi. Altın dışında bütün eşyalarını götürmelerine izin verilen Rumlar, 8-10 gün içinde çekilip gittiler.

Hilmi Bey’in Antalya Mutasarrıflığı sırasında üzerinde durduğu önemli konulardan biri, yetersiz olan şehir içme suyunun artırılması oldu. Gerekli projeleri yaptırdı, su borularını sağladı; ancak, Adana Valiliği’ne atanması nedeniyle çalışmalar kendisinden sonra gecikmeli olarak tamamlandı.

Adana Valiliği

Hilmi Bey’in Adana Valiliği sırasında, Ankara İstiklâl Mahkemesi’nde yargılanması ve cezalandırılması gibi ilginç bir olay yaşanmıştır. Olay şudur:

*3-4 Hilmi Uran, a.g.e., s. 71.

Aslen Antakya'lı bir gazeteci olan Şükrü Oğuz ile arkadaşı Ali Ruhi, bir gün Adana'da bir kaç kişinin yanında, suç sayılacak bazı sözler sarfettiklerinden Ankara İstiklâl Mahkemesi'ne sevk edilmişlerdir. Savcılık görevini yürüten İzmir Mebusu Necati Bey, Valilikten olay tanıklarının Ankara'ya gönderilmesini talep eder. Tanıklar, parasız olduklarını bildirecek yolluk isterler. Valilik, durumu Savcılığa duyurur ise de, olumlu bir yanıt alamadığından tanıklar Ankara'ya gönderilemez.

Savcı Necati Bey, 19 Mart 1925 tarihinde, Hilmi Bey'e gönderdiği bir telgrafla O'nu: "Birçok kimsenin hürriyet-i şahsiyetlerinin halelder olmasına sebebiyet vermekle" suçlar. Bu suçlamadan pek üzülen Vali, sonradan kendisinin de ağırlığını kabul ettiği bir telgrafla Savcıyı yanıtlar. Bu yanıt üzerine, Vali'nin yargılanmak üzere Ankara İstiklâl Mahkemesi'ne tutuklu olarak getirilmesi istenir. Ancak Dahiliye Vekili Cemil (Uybadın) Bey'in ilgisizliği Vali'nin tutuklu olarak sevkinden vazgeçilir.

Afyon Mebusu Ali (Çetinkaya) Bey'in başkanlık ettiği mahkeme, ödenek yokluğu gerekçesiyle yapılan savunmayı yerinde bulmayarak 25 Mart 1925 günü Vali'yi 250 lira para cezasına çarptırır. Ne var ki, o zaman için büyük değer taşıyan bu para, Dahiliye Vekili'nin emriyle Vekâlet'in örtülü ödeneğinden karşılanır. Vali'nin, bu olaydan sonra başka bir yere nakledilmesi isteği de yerine getirilmez.

İşin ilginç yönü, olaydan kısa bir süre sonra, İstiklâl Mahkemesi Başkanı Ali Bey tarafından, Yönetim Kurulu Başkanlığı'nı yaptığı İthâlat ve İhrâcat Şirketi Umum Müdürlüğü'nün Hilmi Bey'e önerilmesidir. Öneriyi kabul eden Vali Hilmi Bey, 31 Ağustos 1925 tarihinde Adana'dan ayrılır.

Hilmi Bey, Şirket Genel Müdürlüğü'nde kısa bir süre çalıştıktan sonra, kendisine yapılan öneri üzerine, Parti Bölge Müfettişliği göreviyle tekrar Adana'ya döndü.

TBMM'nin 3. Seçim Döneminde, bütün Parti Müfettişlerinin Mebus seçilmeleri prensip olarak benimsendiğinden Hilmi Bey de Adana Mebusu olarak TBMM'ne katıldı. Parti Müfettişliğini de ek görev olarak sürdürdü.

Hilmi Bey, bu dönemde tanıdığı olduğu bir olayı şöyle anlatır:

"Benim müfettişliğim sırasında Atatürk Mersin'e geldiğinde Ertuğrul yatıyla Silifke'ye geçmiş ve orada edinmiş olduğu bir çiftlik hakkında tetkikler yapmıştı.

O sıralarda Atatürk, Lâtife Hanım'dan ayrılmış bulunuyordu. Ve yanında mânevî evlâtları olarak bir kaç genç kız vardı. Bir gece çiftlik civarında bir koyda demirmiş olan Ertuğrul yatında Atatürk bize bir yemek vermişti ve bermutat uzunca bir rakı âlemi yemeğe takaddüm etmişti. O gece devam eden mubahase sırasında, herhangi bir mülâhaza ile Lâtife Hanım'dan ayrılmış olması sebebiyle izah etmek

lüzumunu duyan Atatürk, inkılâp önderliğini kastederek: Ben, bu işlerin başında bulunduğça evlenmemeli i inişi m. Evlenmekle hata ettim ve ayrılmakla da o hatâmı tashih ettim.”(s. 208)

Hilmi Bey’in bu döneme ilişkin bir anısı da şöyledir:

“İzmir Mebusu merhum Rahmi Köken’in Ticaret Vekilliği yaptığı günlerde idi; bir gün beni almış, Ankara Ticaret Lisesi’nin bir imtihanına götürmüştü. O gün Medenî Bilgiler ve Yurt Bilgisi gibi bir dersin imtihanı oluyordu. Çocuklar da imtihan odasına birbiri ardınca girip çıkıyordu.

Merhum Rahmi Bey, hükümetler idaresinin klâsik bir taksimi olan Mutlakiyet, Meşrutiyet ve Cumhuriyet idarelerini sormak ve söyletmek ve galiba sonra da, bizim idaremin bunların en mütakâmil şekli olan Cumhuriyet olduğunu ifade ettirmek için talebeden birine: ‘Oğlum demişti, ‘bizim hükümet idaremiz nasıl bir idaredir?’ Çocuğun, hiç düşünmeden buna verdiği cevap, önce hepimizi güldürmüş, sonra da bizim başka bir bahse geçmemize sebep olmuştu. Çünkü o, nereden, nasıl uydurduğu anlaşılmayan bir eda ile fakat büyük bir inançla bizim hükümet idaremiz için ‘Cumhuriyeti mutlakadır, efendim’demişti.” (s. 210)

Atatürk’ün yüreklendirmesiyle, eski Başbakanlardan Fethi (Okyar) Bey tarafından 12.8.1930 tarihinde kurulan Serbest Cumhuriyet Fırkası, yapılan ilk Belediye Seçimlerine katıldı ve seçim alanlarında arzulanmayan olaylar yaşandı. İktidar ve muhalefet partilerinin karşılıklı suçlamaları sürüp gitti.

Fethi Bey, fırkasının uğradığını ileri sürdüğü haksızlıklar üzerine Meclis’e bir Gensoru önergesi verdi. 1 Kasım 1930 günü yapılan oturumda, Halk Fırkası’nı ağır bir şekilde suçladı? Meclis’in 15 Kasım günlü oturumunda da, Hilmi Bey Fırkası adına, Serbest Fırka’nın iddia ve suçlamalarını karşıladı. O’nun Meclis’te yaptığı bu ilk konuşması büyük beğeni kazandı; politika yaşamında yeni bir dönemin başlangıcı oldu. Önemli bir belge niteliğini taşıyan bu konuşmayı “Hatıralarım” kitabından aynen aktarıyoruz:

“Muhterem arkadaşlar, huzurunuzda Adana, Tarsus ve Mersin belediye intihaplarının en yakın müşahidi ve şahidi olarak geldim. Bu intihapların cereyan tarzını ve bilhassa Serbest Cumhuriyet Fırkasının faaliyet tarzını izah etmek isterim. Fakat öyle zannediyorum ki. Adana ve havalisi intihaplarını yakinen görmemiş olmanıza rağmen maruzatım ile mevcut malûmatınıza ve bilginize hiç bir şey ilave edemeyeceğim. Çünkü Serbest Fırka’nın Cumhuriyetçilikte daha sola gitmek, idarede daha lâıyk olmak üzere, vilâyetlerde tedarik ettiği fırka malzemesi o kadar her yerde birbirinin aynıdır ki, pek tabii olarak bu fırkanın intihaplardaki tarzı faaliyeti de, güya bir elden idare ediliyormuş gibi, daima her yerde birbirinin aynı olmuştur. İnsan bunlardan birini gördü mü hepsini görmüş gibi olur.

Ben bu faaliyeti, müsbet ve menfi cepheden olmak üzere iki şekilde kısaca arzedeceğim.

Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın Adana havalisindeki müspet faaliyeti, herkesin ayrı ayrı noktai nazarlarına göre, gûya dünyayı cennete çevireceklermiş şeklinde hulâsa edilebilen propagandalar olmuştur. Bunları, tafsil etmiyeceğim. Hep biliyorsunuz: Vergiler kalkacak, şeker beş kuruşa inecektir... gibi hemen herkesin idrâki derecesine göre daralan, genişleyen bir çerçeve içersine sıkışmış ham, hayali vaadlerden ibaretti.

Benim bu propagandalar üzerine asıl tevakkuf etmek istediğim nokta, her yerde olduğu gibi Adana ve havalisinde de bunların rejim noktai nazarından meşru ve makbûl telâkki edilebilecek hududu tecavüz ettiği cihetidir. Meselâ Adana'da Cumhuriyet Serbest Fırkası ocağında bir bayrak bulunmuştur. Arkadaşlar, eski ipekli bir esnaf bayrağı, bu bayrağın üzerinde (Nasrûn min Allah'ı ve fethûn karib ve beşirilmüminin ya Muhammed) yazılı idi* Bunu telâşla derhal tekzip etliler. Fakat bu bir vâkiadır. Bu bayrağı ortaya koyduran malûmdur, meydandadır ve bayrağı oraya koydurduğunu itiraf etmiştir.

Bence manzarada hiç şaşılacak bir cihet yoktur. Çünkü şarktan garbe en cezrî adımlarla atlıyan, en kökleşmiş akideleri bir hamlede yıkan bir inkılâp fırkasının karşısına, ben daha Cumhuriyetçiyim ve olacağım diye gelinir de sonra da yerden mantar bitirir gibi bir fırka çıkarılır ve ezbere teşkilât yapılırsa ve inkılâba taraftar olup olmadığına bakılmaksızın, her çeşit gayri memnunlar birer türlü vaadlerle fırkaya alınırsa dünyanın her yerinde hasıl olacak manzara, bugünkü manzaranın aynı olur.

Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın Adana ve havalisindeki menfi faaliyeti de iftira, tahkik, tezvir ve tehdit kelimeleri ile hulâsa edilebilir. Bütün bir intihap müddetince bu kardeş fırkanın namına hareket eden irili ufaklı çığırtkanlar tarafından Halk Fırkası için, hükümet için, Halk Fırkası'nın ve hükümetin küçük büyük her ferdi için ağıza alınmakta haya edilecek derecede tahkirler ve iftiralar yapılmıştır. Mahalle, mahalle gezilerek halk, Cumhuriyet Halk Fırkası'na rey vermekten men edilmiş, tehdit edilmiştir.

Arkadaşlarımın da izah ettiği veçhile, Adana ve havalisinde intihap mahallinin etrafında rey hakkı olmayan dört beş yüz kişi daima bulundurulmuş ve halka bu mütecaviz fırkayı yararak Halk Fırkası'na rey vermenin kabil olmayacağı hissi verilerek istenilmiştir. Halk Fırkası'na rey vermek için mahallâtın gelecek otomobillerin geçmemesini teminen, yollara çivi dökülmüştür. Birkaç mahallâta kamyonlar

* Anlamı: “Yardım Allah'dandır, fetih de yakındır”(Âyet-i Kerîme) Ya Muhammed. inananlara müjdele.

gönderilmiş ve saf kadınlar, eğer Serbest Fırka namına rey vermeye gelmeyecek olurlarsa kendilerinden ceza alınacak tehditleriyle, korkutulmuş ve getirilmişlerdir. Bu kadınlardan bazılarının defterde isimleri bulunamayınca, kendileri âdeta ağlar vaziyet alıyorlardı. Mesele anlaşılnca, bir belediye encümen âzası tarafından yüksek sesle kadınlara müsterih olmaları ve denildiği gibi kendilerinden ceza alınmayacağı temin olunmuş ve kadınlarda inşirah ile dönmüşlerdir.

Yapılan bütün bu harekâta rağmen intihap devam ettiği müddetçe, bilhassa Adana'da çok kanlı vakalar çıkmamışsa bunu. Cumhuriyet Halk Fırkası mensuplarının sekinetine olduğu kadar hükümet kuvvetlerinin basiretine ve yüksek itidaline medyun olduğumuzu kabul etmek icabeder.

Fethi Beyefendi Adana intihabına fesat karıştırıldığından bahsettiler. Yanlış malûmat aldıklarını ispat edeceğim. Adana intihabı, tamamiyle Serbest Fırka'nın eli alımda ve emeli dairesinde cereyan etmiş bir intihaptır. Çünkü intihabı idare eden encümen âzasından yedisi Serbest Fırka âzasından idi. Bütün kararlar bu encümen tarafından alınmıştır. Yalnız Serbest Cumhuriyet Fırkası mensuplarının tuttukları bir siyaset vardı. Halkı daima tehyic içerisinde kendilerine merbut kılmak yolunu takip ediyorlar ve bir taraftan da her gün şikâyet telgrafları gönderiyorlardı. Bu, ileride zuhur edecek muvaffakiyetsizliğe karşı yapılmış islihzarattan başka birşey değildi. İntihabın devam ettiği müddetçe encümente fırkamız için gösterilen tâsibata (güçlüklerle) rağmen Cumhuriyet Halk Fırkası intihabı kazanmıştır. Halbuki, o gün, Serbest Fırka neticeyi şu şekilde ilân etmişti: 'İntihabı Serbest Cumhuriyet Fırkası kazanmıştır. Ve Serbest Cumhuriyet Fırkası 2300 bilmem kaç rey almıştır. Cumhuriyet Halk Fırkası ise 59 rey almıştır.'

Tabii bu mum da yatsıya kadar yandı; ondan sonra halkı bir müddet daha oyalayabilmek siyâsetini takiben buraya, Ankara'ya geldiği söylenen ve zannederim altı okka sıkletinde olduğu bildirilen mazbata ihzar edildi. Eğer bu mazbataya bilhassa imzalarının ekseriyeti noktasından ehemmiyet veriliyorsa şaşarım. Çünkü bunu şuna buna imza ettirmek suretiyle, 200 bin imza ile dahi imal ettirmek mümkündür." (s. 226-228)

Bayındırlık Bakanlığı

Hilmi Bey 26 Aralık 1930 tarihinde Bayındırlık Bakanı olarak işe başladı; Başbakan İsmet Paşa'nın Demiryolu Siyâseti'nin takipçisi oldu. Bakanlığı döneminde, Ankara-Zonguldak, Sivas-Samsun, Fevzi Paşa-Diyarbakır, Malatya-Sivas hatlarının ya ihale ve yapım çalışmaları bitirildi veya projelendirme işleri tamamlandı. Vaktiyle yabancıların imtiyaz suretiyle yaptıkları demiryollarının, İstanbul ve İzmir'deki bazı tesislerin ulusallaştırılma çabaları da sürdürüldü.

İzmir yakınında, Cellat Bataklığı'nın kurutulması suretiyle sağlık koşullarının

iyileştirilmesini ve binlerce hektarlık arazi kazanılmasını amaçlayan proje çalışmaları da, Bayındırlık Bakanı olarak Hilmi Bey tarafından başlatıldı ve ihale işlemleri gerçekleştirildi.

Günden güne gelişen ve genişleyen Ankara'nın içme suyu ihtiyacının karşılanması amacıyla 'Koşunlar Yeraltı Barajı' ile başlangıçta sulama amaçlı iken sonradan filtre tesisleri eklenerek içme suyu kaynağı durumuna getirilen 'Çubuk Barajı'nın bitirilmesi aşamalarında da, Bakan'ın sürekli ilgi ve çabaları görüldü.

*

Hilmi Bey, 26 Ekim 1933 tarihinde sağlık nedeniyle Bayındırlık Bakanlığından ayrılarak tedavi için Avrupa'ya gitti. Döndükten sonra İstanbul Parti Başkanlığı görevine getirildi. Bu görevi, Valilerin parti başkanlıklarına getirildiği 18 Haziran 1936 tarihine kadar sürdü. Aynı gün, Hükümet Başkanı ve Parti Genel Başkan Vekili olarak İsmet İnönü, bir Beyanname yayımlayarak parti yönetiminde yapılan değişikliği kamuoyuna duyurdu. Hilmi Uran, bu değişikliğe ilişkin olarak şu yansız değerlendirmeyi yapmıştır.

"Bu Beyanname'nin en çok dikkate değer olan tarafı, 1930 senesinde memleket idaresinde çeşitli partiler rejimi ile bir murakebe sistemi tesisi tecrübe edilmiş iken, ondan altı sene sonra hükümet idaresinin, kendi partisi murakabesine bile tahammülsüzlük göstermekte oluşu ve bu tahammülsüzlüğü de 'Memleketin siyâsi ve İctimaî hayatında güdülen yüksek maksatların tahakkuku' ve 'Partinin inkişâfının hızlandırılması' gibi aslı olmadığı belli olan hedeflerle saklamağa çalışmakta bulunması idi."(s. 297)

Valilere İl Parti Başkanlığı görevinin verilmesi ve uygulamaya geçilmesi, memurların siyasal cemiyet ve klüplere girmelerini yasaklayan yasa hükmüne aykırı düşmesi nedeniyle ortaya önemli bir sorun çıkmıştı. Başvekil İnönü, bu durumu Atatürk'e arzemiş, henüz bir karara varılamamıştı.

Atatürk İstanbul'da bulunduğu bir sırada, Hilmi Bey'i ve İstanbul Valisi Muhittin Üstündağ'ı konunun incelenmesiyle görevlendirdi. Ertesi günü, Dolmabahçe Sarayı'nda, Valilerin parti başkanı olarak görevlendirilmelerinin Memurin Kanunu'nun 9. Maddesine aykırı düştüğünü kendisine arz ettikleri zaman Atatürk, sözü edilen maddeyi okuduktan ve bir süre düşündükten sonra şunları söyledi:

"Ben bu maddede değiştirilecek bir şey görmüyorum. Çünkü burada, memurların siyâsi cemiyetlere girmemesinden maksat, onların benim partimden başka bir partiye intisap edememesi demektir. Bu bakımdan, bu madde hattâ faydalıdır ve katiiyen değiştirilmemelidir." (s. 298)

İçişleri Bakanlığı

20 Mayıs 1943 tarihinde İçişleri Bakanlığı görevine başlayan Hilmi Uran'ın Bakanlıkta gerçekleştirdiği işler arasında; Tetkik Kurulu'nun ve Bakanlık Kitaplığı'nın oluşturulması, İller Bankası'nın kurulması en başla sayılabilir. 1933 yılında kurulan 'Belediyeler Bankası'nın 'İller Bankası'na dönüştürülmesi suretiyle Belediyelerin yanında, İl Özel İdareleri ve Köyler için de proje üreten ve borç para veren teknik ve mâli bir kuruluş hâline getirildi.

Uran, Bakanlığı döneminde önemli bir soruna da parmak bastı. Yayımladığı bir genelge ile bir idare âmirinin başlattığı işin, yatırımın yerine gelen idare âmiri tarafından tamamlanması, halef-selef arasında bir devir-teslim yapılması gereğini önemle vurguladı. Bu konuya 'İdari Bir Tedbir' başlığı altında şöyle değinmiştir:

"Öteden beri hep biliriz ki, biz daha ziyade birbirimizin yaptığını beğenmeyen ve elimizden gelirse onu devam ettirmeyen ve hattâ bozan kimseleriz. Hususi hayatımızda çok defa böyle olduğumuz gibi, resmî hayatımızda da mateessüf böyleyizdir. Vazifelerinin ana hatları kanunlarla çizilmiş olan küçük büyük hükümet memurlarının, birbirlerine halef olarak iş başına, daha önce ele alınarak başlanmış olan bir işi olduğu gibi bırakarak başka bir işi ele aldıkları her daim görülegelen hâllerdendir. Hattâ, muayyen bir parti programı ile iş başına gelen hükümetlerde bile bu hâl vâkidir.

Bu, belki bir program nizâmı altında çalışmak itiyâdı edinmemiş olmamızın ve belki de hodkâmlığımızın bir neticesidir. Hâlbuki, bilindiği gibi, kül hâlindeki bir medeniyetin ayrı ayrı halkaları mesabesinde olan umran eserleri, çok defa, hep daha önce başkası tarafından ele alınmak, fakat daha sonra gelenler tarafından ikmâl edilmek sayesinde meydana gelmiştir. Bu itibarla ve bilhassa vatanın imârî ve kalkınması mevzuunda, hattâ birbirini istilulâf eden partilerin bile hiçbir hodgâmlığa ve politik endişeye kapılmayarak kendilerinden önce harcanmış olan gayretlerin heder olmamasına çalışması vatanperverlik icâbı ve zarurettir.

Ben dahiliye Vekili iken İçtimaî bünyemizdeki bu zararlı hâli, idare sahamızda olsun, önleyici mahdut bir tedbir olmak üzere bir Valinin, bulunduğu vilâyetten herhangi bir sebeple ayrılırken halefine hangi işlere, ne maksatla başlayarak onları hangi istikamette, nereye kadar ilerlettiğini izah etmesini ve onun yerine gelen Valinin de esaslı hiçbir sebep olmadıkça sefeli tarafından başlanmış olan işlere devam etmesini Valilere tamim etmişim. Bu tamimin müessiriyetini sağlamak için de Vekâlet Müfettişleriyle bunu daima kontrol ettirmiştim.

Fakat böyle bir tamimle istediğimi temin edebilmiş olduğumu iddia edemem. Ve hele Vekâletten çekildikten sonra -yine aynı hastalıkla- bu tedbirin üstüne düşülmekte devam edildiğini bile ummam." (s. 430-431)

Hemen belirtelim ki, rahmetli Bakanın öngörüsü doğru çıkmış, Bakanlığın ve mülki idare amirlerinin bu konudaki tutumlarında herhangi bir değişiklik olmamıştır.

Rahmetli Ebûbekir Hazım Tepeyran da, bu konuya daha önce güzel bir benzetme ile değinmiş ve şöyle demiştir:

“Bazı Valilerin. kendilerinden evvel gelenlerin bıraktıkları küçük büyük memlekete faydalı eserlere, karılarının evvelki kocalarından doğmuş öksüz çocuklar gibi yan bakarak ihmâl etmelerini, üçünde ikişer defa bulunmak üzere Valilik ettiğim 9 vilâyette görmekle mükedder oldum.”⁵

BASILI ESERLERİ

Basilı eserlerinin, ön önemlisi, meslek ve siyâset yaşamını anlattığı 578 sayfalık ‘Hâtıralarım’ adlı kitabıdır. 1959 yılında bastırılan ve bu yazımızda yer yer alıntılar yaptığımız bu kitap, içtenlikle kaleme alınmış, geleceğe ışık tutacak bir takım belgelerle zenginleştirilmiştir.

Uran, daha önce 1930 yılında ‘Adana Ziraat Amelesi’, 1941 yılında ‘Sultan III. Mehmed’in Sünnet Düğünü’ başlıklı iki kitap daha yayınlanmıştır.

Yaşamı boyunca eğilim ve kültür konularına önem vermiş, bu tür çabalara her zaman destek olmuştur. İşleri Bakanlığı döneminde Tetkik Kurulunu ve Bakanlık Kütüphanesi’ni kurması; Parti Genel Sekreterliği zamanında, Halkevlerine ve Halkodalarına dağıtılmak üzere, yazın ve düşün alanında ve çeşitli meslek konularında yayın yapan 33 dergiye abone olması, O’nun bilime ve san’ata verdiği değeri ve iç zenginliğini göstermeye yeter sanırız.

Uran, İdare Dergisi’ne yeni bir biçim ve içerik kazandırmakla yetinmemiş; Ocak-Şubat 1945 tarihli sayısında “Hacı Çil’in Çadırında” başlıklı bir de yazı yazmıştır. Aşiret yaşantısını gözler önüne seren, folklor yönünden büyük değer taşıyan bu yazıyı buraya aynen aktarıyoruz:

Hacı Çil’in Çadırında

“Geçen bir Ocak ayının serin ve gamlı günlerinde biriydi. Lâğar beygirlerin sürüklediği arabamız; bozuk bir patikada devamlı sarsıntılarla ilerliyor, yeni açılan tarlalarla cılız bir yeşillik halinde henüz belirmiş ekinler arasında bizi -önümüzde tatlı meyillerle yükselen -tepeciklere doğru götürüyordu. Epeyce yol almış; aralık kıraç

5 Mehmet Aldan, “Ebûbekir Hazım Tepeyran”, İz Birakan Mülki İdare Amirleri, C. 2., Ankara, 1990, s. 166.

Bu konuya biz de, “İz Birakan Mülki İdare Amirleri” adlı dizi yazılarımızda, yeri geldikçe değinmekteyiz.

yerlerde açılan ve ekilen tarlalardan da kurtularak tamamilen dağ bölgesine girmiştik.

Tabiatın şuraya, buraya gelişi güzel serpiştirdiği ateş rengindeki göz alıcı lâleler de olmasa bu alanda manzara; insanın ruhunu büyük bir boşluk içinde uyuşturacak kadar yeknesak, fakat ulvi idi. Arkadaşım Divlimoğlu da benim gibi kendini manzaranın genişliğine kaptırmış susuyordu; fakat beygirler, tembel, tembel hafif bir yokuşu tırmanırken Divlimoğlu birdenbire irkildi ve her vakit elinde bulundurduğu yarım arşın boyundaki budaklı çamdalı ağızlığıyla sağımızdaki sırtı göstererek:

- İşte şuraya bak. Bey, dedi; çengin koyusunu biz burada yaptık...

Arkadaşım beni dalgınlıktan kurtarmış, kendi de o anda uyanıveren hatıralarının tesiri altında coşmuştu; uzattığım cigarayı mahut çam dalına yerleştirdi; bir demirci körüğü gibi işleyen geniş göğsü ile enli omuzları üstündeki kocaman kafasını daha biraz dikleştirdi ve zaten büyük olan gözlerini -sözlerine kuvvet vermek için- daha biraz açarak Milli Savaşların hatıralarından aklına gelenleri ve bulunduğumuz yerin o sırada kendisine ilham ettiklerini anlatmaya başladı: Bunlar acı, tatlı hep kahramanlık levhalarıydı ve hepsinde de yoksuzluk, vasıtasızlık müşterek bir vasıf halinde canlanıyordu. Mesalâ Divlimoğlu; nasılsa ellerine geçirdikleri eski bir top için ne zorluklarla cephaneye bulabildiklerini, bir topçu erinin kullandığı bu topla bu dağları nasıl inim, inim inlettiklerini, ve düşmanın saldırışı karşısında da topu nasıl yüklenip kaçırıldıklarını anlatırken, sordum:

- Bari istediğiniz yere tutturabiliyor muydunuz?

O saflığıma acımış gibi, gülerek:

- Yok canım, dedi, zâten topun nişangâhı yoktu ki; ağızından çıkanı gören olmazdı; yalnız gürtlüsü kalbe kuvvetti.

Arabamız küçük bir sırtın kıvrımını dönerken, Divlimoğlu hikâyesini kesti ve karşıda, hafif meyilli genişçe bir düzlüğe kurulmuş çadırları -kalın dudaklarından çektiği-ağızlığıyla göstererek;

- Geldik, dedi, işte halaka.

Divlimoğlu'nun bana gösterdiği -tepelerinden duman tüten- oniki kadar siyah kıl çadırdı ve bunlar Aydınlı Aşiretinden Hacı Çil ile yakın akrabasının çadırlarıydı; biz de geceyi orada geçirmek için gidiyorduk.

*

Aydınlı adındaki aşiret; hayatını yaz, kış çadırdı geçirir. Bunlar Ekim ayının ilk günlerinde, kışladıkları Çukurova'ya inerek (halaka) denilen on, oniki çadırlık küçük kümeler halinde Adana, Kozan, Kadirli, Yumurtalık, Osmaniye, Dörtyol, İslahiye, Pazarcık, Andırın ovalarına dağılırlar ve Nisan sonuna kadar oralarda kalırlar.

Mayıs başında da yaylamak üzere Feke, Saimbeyli, Aziziye, Everek, Niğde, Ereğli, Gökşün taraflarına çıkarlar.

Bu aşiret; mahalle adı altında birçok kısma ayrılır. Bunların başlıcaları şunlardır:

Tekeli, Kaçar, Horzum, Sarıkeçeli, Hünamlı, Cabar, Hacıkaralı, Saçıkaralı, Karahacılı, Hayta, Bulacalı, Karaevli, Bacaklar, Kötekli, Arabaliler, Donsuzlar.

Bunların bazıları kırk, elli çadırılık olduğu halde bir kısmı da iki yüz, üçyüz, hattâ dört yüz çadırdan ve hepsi aşağı, yukarı üç bin çadır halkından ibarettir. Bacaklarla Hacıkaralıların bir kısmı kışı Amasya'da geçirir; geri kalan bütün aşiret halkı Çukurova'ya inerek -kendileri için en önemli bir iş olan- ot bulmayı kolaylaştırmak üzere dağınık bir halde kışlarlar. Yazın oldukça bir topluluk gösterirler ve bir cemiyet hayatı yaşarlar.

Aydın ve Nazilli taraflarından gelmiş ve bir müddet de Teke taraflarında kalmış olan bu aşiretin ayrıldığı bütün kolları arasında âdet ve gelenek bakımından bir fark yoktur; kendileri, aynı aşiretin çeşitli adlarla anılan kısımlarını birer köy veya birer mahalle sayarlar ve birbirlerinden kız alıp verirler.

*

Aşiret çadırlarına oldukça yaklaşmıştık. Hemen her çadırdan ok gibi fırlayan iri çoban köpekleri; arabamızın etrafında -birbirlerinden gözleriyle cüret dilenerek- derhal bir halka teşkil etmişler; hiddetli, hiddetli bağırıyorlardı. Kâh daralan, kâh can korkusile müsamahalı genişleyen bu çember içinde beygirler -daha hassas ve belki yolun artık sona ermekte olduğunu anlatmaktan ileriye gelen ve son olacağını sandıkları bir gayretle de- arabayı daha kanlı, canlı sürüklüyorlardı. Divlimoğlu; daha resmi ve daha ciddi görünmüş olmak için oturduğu yerde dikleşmiş, kaşlarını çatmıştı. Biraz evelki uyuşukluğa karşı şimdi -köpeklerin kulakları tırmalayan havlamaları arasında- pek süratli yol alıyorduk; bir aşiret çadırına da ancak böyle bir ahenk, böyle bir karşılama resmi ile varılabildi.

Çadırların başlangıcında kısa boylu, seyrek ve kırçıl sakallı, yassı yüzlü, küçük gözlü bir zat; elleri uzun paltosunun ceplerinde, dikiliyor, bir kaç kişi de ona kavuşmak için deriliyordu. Evvelki zat bir gün evvel Osmaniye'de görüşerek kendi çadırına geleceğimizi söylediğim Hacı Çil idi; diğerleri de her halde hafakanın ileri gelenleri olacaktı. Yanlarına yaklaştığımızda arabayı durdurarak kendileriyle selâmlaştık ve yaya olarak yürümeye başladık.

Alanın elverişli yerlerine birbirlerinden yirmi beşer, otuzar metre aralıklarla kurulmuş olan çadırlar hep birbirinin aynı idi; hepsinin de önünde küme, küme çalı yığınları yükseliyordu; yalnız yüksekçe ve merkezi bir yere kurulmuş bir çadır -cenu-

ha bakan cephesi büsbütün açık olarak- diğerlerinden ayrılıyordu. Bu; Hacı Çil'in bizim için ayrıca kurdurduğu misafir çadırı, daha doğrusu aşiret ağasının selâmlığıydı. Biz de o çadıra doğru ilerledik ve serilmiş olan büyük yer şiltelerine bağdaş kurarak oturduk.

*

Çadırımız bütün öteki çadırlar gibi siyah keçi kılından dokunmuştu ve ortasında çadır direği denilen iki metre kadar uzunlukta bir direğe dayanarak yükselmiş bulunuyordu. Bu çeşit çadırlar; parça eklemek suretile istenildiği kadar büyütülebilir, hattâ bunlara iç bölmeler de yapılabilirmiş, o takdirde çadır direkleri de bölme sayısına göre çoğaltıl ırmış.

Aşiret gezici olmamasına rağmen, tezgâhlarını da, en lüzumlu eşyaları gibi, yaylağa ve kışlağa birlikte taşıyorlar. Tezgâhlarının boyu bir arşından biraz fazlacadır. Çadırların kıl ipliğini, hayvan güderken meşgul olmak suretile çobanlar hazırlıyorlar. Bütün aşiret kadınları, çadır gibi yine siyah kıl veya yünden kilim ve şal varlık dokumasını biliyorlar.

*

İlk kahvelerimizi henüz içmiştik ki yukarı sırttan koyunlar; beyaz kepenekleri sırlında küçük çobanların ve ayakta uyukluyor gibi dalgın ve sakin yürüten iri köpeklerin himayesinde, başları yerde müstakil sürüler halinde inmeğe başladı.

Şimdi artık çan ve tongurak sesleri koyunların melemesine karışmış, kadınlar telâşlı, telâşlı, öteye beriye koşuşmağa başlamış; çadırların önünde yanık, kavruk yüzlü çocuklar belirmiş; bütün bunlarla beş, on çadırın işgal ettiği o küçük sahada - biraz evvelki durgunluğa ve sessizliğe karşılık- yeni bir âlemin velvelesi canlanıverdi işti.

Sürülerin, bütün çadırlarda derin bir ilgi uyandıran bu yaylım dönüşünü vesile ederek karşımızda diz çökmüş çubuğunu içmekte olan ev sahibimiz Hacı Çil'den koyunculuk hakkında malûmat istedim.

*

Hacı Çil'in bize verdiği izahata bakılırsa, bir çoban nihayet iki yüz koyun, ancak dört yüz keçi ve nihayet on beş deve güdebilirmiş. Keçi ve deve yalnız gündüz otlatıldığı halde koyunlar gece de yaylım isterlermiş ve şimdi geldiğini gördüğümüz sürüler geceleyin tekrar yaylıma gideceklermiş. O günlerde bir çobana koyunlar için senede onbeş, keçi çobanına sekiz, dokuz; deve çobanına yedi, sekiz altın ücret verilir; ayrıca yedirilir, içirilir ve üstüne, başına bakılırmış.

Koyun biri Nisan'da, biri Ağustos'ta olmak üzere senede iki defa kırılır; Ni-

san kırkımdan bir kilodan, Ağustos kırkıntından da yarını kilodan fazla yün alınırımış. Keçi yalnız Ağustos'ta kırkılır ve üç yüz gram kadar kıl alınırımış. Kuzuları da senede bir kere ve Ağustos ayında kırkarlar ve her kuzudan üç yüz gramdan sekiz yüz grama kadar yün alırlarmış.

Hacı Çil başka bir bahse geçmek üzere iken, Divlimoğlu; bildiği bir şeyi karşısındakine söyletmek isteyen alaycı bir tavırla sordu:

- Ya develeri ne yaparsınız? öteki:
- Onları, dedi, baharda solarız ve yağlarız.

Aşiret her sene satılacak kısır ve toklu kasaplık inallar için müşteri aramak ihtiyaç ve itiyadında değilmiş. Çünkü her sene, mevsiminde kasaplar, yahut kasaplarla aşiret arasında meyanecilik edenler çadırları dolaşarak kasaplık ararlar ve alırlarmış.

Bizim Hacı ağanın beş s üz koyunu, on devesi varmış; senede iki yüz kuzu alır, kısır ve toklu olarak yüz kadar kasaplık satarmış. Peynir hasılatı da kışlakta günde yirmi ve yaylakta on beş, yirmi kilo kadar olurmuş.

*

Ortaklık kararıyordu. Sürüler şer, şer konaklamışlar, kadınlar biraz, evvelki telâşlı koşuşma yerine, iri dallı kırımızı basmadan üç etekli entarilerinin ahenkli salıntıları arasında her zamanki es hizmetlerine dönmüşler; yanık yüzlü çocuklar görünmez olmuşlardı. Karargâhın sessizliğini tek. tük melemelerle serini beğenmemiş bir koyunun arasıra çanından çıkan hafif madenî sesler ihlâl ediyordu.

Gündüzden yağmur gösteren hava; akşama doğru daha biraz bulanmış \e Çukurova'nın hemen daima nihayet bir sonbahar serinliği içinde mutedil geçen kışı; işle gurup zamanında, bu dağ bölgesinde de bize ancak, sinsî bir soğuk çıkarabilmişim Bununla beraber ev sahibimiz; bizi üşütmüş olmaktan çekinerek ateş yakılmasını ve çadır kapısının kapatılmasını emretti. Bu emir üzerine gençlerden birisi odun getirmek için fırladı; diğer ikisi de çadırın dürülüp toplanmış olan bir cephesini açtı ve ipleri çapraz gererek kazıklara bağladı: arlık çadırımız güney tarafından da kapatılmış. girip çıkmak için küçük bir aralık bırakılmış oluyordu.

Getirilen odunlarla çadırın ortasına, hemen toprak üstüne ateş yakılmağa çalışılırken bir taraftan da soframız hazırlanıyordu.

Hacı Çil; mütevazî bir Türk misafirsevenliğinin bütün asâletiyile bizi ağırladı.

*

Aşiretin çokluk yediği bulgur pilâvı, ayran, döğme aşı, kuru bakla, mercimek, tarhana... gibi şeylerdir. Ekmeklerini mısır ve ak darı unundan, zenginceleri de buğ-

d ay unundan yaparlar. Ekmekleri saçta pişirilmiş mayasız yufkadır; peynirli ve otlu saç böreğini de fazlaca yerler. Kendilerinde rakı içmek âdeti yoksa da, çay ve kahve kadınlar arasında da kullanılır. Günde üç öğün yemek yerler.

*

Biz tahta bir kasnak üstüne oturtulan büyükçe bir sini etrafına bağdaş kurarak ve dizlerimize yerli bezlerden işlenmiş peşkirler yayarak yemeğimizi büyük bir iştahla yemiş, artık getirilen kahvelerimizi içiyorduk ki, komşu çadırların yaşlıları ve aile reisleri de gece yarenliği için birer, ikişer çadırımıza gelmeğe başladı.

Dışarda ince bir yağmur; kıl çadırın üstünde sağnak, sağnak patırdıyor; daneler çadırın ölüm aralıklarında birer inci gibi parlıyor; fakat orada kalıyor ve düşmüyordu.

Bu göçebe hayatında yaz kadar kış ve yağmur da belki zevkli bir şey olabilecekti; fakat çadırı ısıtmak ve ısınmış bir çadırdaki oturabilmek cidden elim bir mesele oluyor. Nitekim bizde de aynı hal oldu: Çadırın ortasına, toprak üstüne konulan ve çalı, çırpı ile beslenen odunlar tutuşmuş, nazarları kendine çeken kuvvetli bir alevle yanıyor, aynı zamanda koyu bir duman da tepeye doğru direkleniyordu; çadırın tavanına çarpan bu duman orada hemen çıkacak bir yer bulamayınca baygın bir eda ile bütün çadıra yayıldı ve adam boyu yüksekliğinde temelli bir tabaka teşkil ederek kaldı. Artık ayağa kalkmak mümkün olmuyor, insan âdeta boğulacak gibi oluyordu. Oturduğu yerde de bilhassa insanın muttasıl gözleri sulanıyor ve bulanıyordu. Bu hal içinde belki yatmak ve yattık yerden konuşmak en münasip bir şey olurdu. Çünkü havanın aşağı tabakaları daha soğuk olduğu için duman oralarda barınmıyordu; fakat ne de olsa keskin bir is ve odun kokusuyla tavanda salkımlanan kurum parçalarının ara sıra düşüşünden kurtulmak yine kabil olmayacaktı. Ateşi söndürmelerini rica ettim; çünkü zaten şikâyet edilecek kadar soğuk yoktu ve çadır sahibi ateşi daha ziyade bizim için yaktırıyordu. Odunların olduğu gibi çadırdan dışarıya atılivermesi, bizi hakikî bir surette rahatsız eden dumandan kısa bir müddet içinde kurtardı ve biraz huzurla konuşabilmek için bize fırsat vermiş oldu. O vakit kendi kendime çadır hayatını ve bütün bir ömrün -hem de onu devam ettirebilmek için -bu dumanla her an didiklenmesindeki ve yıpranmasındaki ezâyı düşündüm.

*

Aşiret içinde (Ebe) denilen kadınlar; aynı zamanda onların doktorlarıdır da. Bunlar karın ağrısına yakı vururlar, birisinin göbeği düşerse yerine korlar, başı ağrısının başını bıçakla kanatırlar; hattâ kırığı, çıkığı sarırlarmış.

Aşiret halkınca önemli sayılan hastalar; fazla ateşi olanlarmış ve o gibi hastaları deriye çeklermiş. Aşiret dilinde ‘deriye çekmek’ demek; hastayı boğazından beline kadar, henüz kesilmiş bir koyun, keçi veya sığır derisi içine sıcağı sıcağına sar-

maktan, hayvanın iškembesini de hastanın başına geçirerek bir saat kadar onu bu halde tutmaktan ibaretmiş. Bu; biraz masraflı, fakat çok tesirli bir terleme ilâcı imiş ve ancak ağır hastalara tatbik edilirmiş.

*

Aşirette doğum; komşuların yardımı ile ve kendi ebeleri marifetile oluyor: doğan çocuğa akrabası tarafından esvap yapmak, hediye götürmek âdettir. Oğlan çocuklarını gezici çingenelere sünnet ettiriyorlar ve ücret olarak nihayet bir lira veriyorlar; bazan bu ücretin aynıyat olarak meselâ bir kaç kalıp sabun suretinde de verildiği olumuş.

Çocuklar nihayet beş yaşına varmazdan evvel sünnet ediliyorlar ve hal ve vakti yerinde olanlar sünnet düğünü yapıyorlar. Sünnet çocuğuna da akrabası tarafından hediye götürmek âdeti vardır.

*

Yanımda oturan Hacı Ağa'ya hastaların muska yaptırıp yaptırmadıklarını sorduğum zaman küçücük gözlerini, maksadımı gözlerimden anlamak istiyormuş gibi, benimkilere dikti ve hurafeye inanmak devrini artık atlatmış olduklarını iyma eden gururlu bir eda ile:

- Eskiden, dedi, gelip geçici hocalara muska yaptıran olurdu; fakat şimdi alındıran yok.

Aşiret hayatında kadının vazifesi ağır ve yorucudur. Yaşama işleri arasında erkeğe ayrılmış olan vazife; çobanlıkla deve kiracılığından ve hayvan güderken kıl iğirmekten ibaret gibidir. Kadın; yemek pişirdiği gibi koyun sağacak, yağ ve peynir yapacak, çadır, kilim, şalvarlık dokuyacak ve keçe yapacaktır. Civardan su ve odun getirmek işi de kadına ayrılmıştır. Kadınlar bütün bu işleri, henüz yürüyemiyen çocukları olsa da, icabında onları arkalarına bağlayarak birlikle taşımak suretile yaparlar ve başarılılar.

*

Aşiret kadınları umumiyetle yırtmaçlı ve üç etekli uzun entariler giyerek bellerine kuşak sararlar. İş zamanlarında bu eteklerden bir veya ikisini kuşaklarına iliştmek suretile daha çabuk yürümeyi ve daha çevik olabilmeyi temin ederler. Bu üç etekli entarilerin altında topuklarına kadar uzun, bol şalvar vardır. Gerek şalvarlar, gerek entariler, büyük dallı ve bilhassa canlı renkli basma veya pazenlerden yapılır.

Aşiret kadınları, genç, ihtiyar, başlarına fes giyerek üzerine yağlık dedikleri bir bez sararlar ve bezi de altınlarla süslerler; bunların hakikîsi gibi taklit ve yalancıları da vardır.

Kız evlâdın miras araması aşiret arasında hak ve âdet değildir, miras olarak kalanın sahibi evlâttır. O, kıza münasip gördüğü miktari ayırarak kendisini memnun eder. Bir erkeğin bir kaç kadın alması âdeti aşiret arasında ötedenberi vardır.

Kızları onbeş ile yirmi yaş arasında; erkekleri de onsekiz ile yirmi yaş arasında evlendiriyorlar.

Evlenecek olan kıza erkek tarafından evvelâ nişan takılır (bu kızin boynuna yahut, - aşiret âdeti üzere- başına altın takmaktan ibarettir) bir kat da elbise yapılır.

Nişanı hemen nikâh takibetmek ve uzun müddet kıızı nişanlı bekletmemek mutattır. Nişan ve nikâhta davetlilere şeker şerbeti verilir.

Nişan babası, erkekten, kıızı için, miktarı pazarlıkta tâyin edilen bir para alır ki buna (kalın) diyorlar. Bu, halihazırda altmış ile yüz ve hattâ beş yüz altın lira arasındaymış. Bu paranın çok defa verilmemesi yüzünden kız kaçırma âdeti sürüp gidiyormuş. Çünkü kaçırılmış bir kız için artık düğün yapmak icap etmezmiş, düğünler ailelerin hâl ve vaktine göre nihayet bir hafta sürermiş.

Gelinle güveyinin buluşması Pazartesi ve Perşembe günlerine Taşlattırılır; o gün ikinci vakti gelin ve bir at üstünde güveyinin çadırına getirilir ve güveyinin akrabasından bir erkek tarafından kucaklanarak attan indirilmiş ve gelin çadıra girince çadırın orta direği önünde ayakta dururmuş.

Güveyi yatsıdan sonra elbise değiştirir ve birkaç delikanlı tarafından -bizim Hacı Çil'in deyimiyle- şeriat evine tıklırmış.

O gece güveyinin bir aralık çadır dışına çıkarak bir el silâh atmak suretile erkekliğini ilân etmesi âdet imiş; ertesi gün gelin bir kadın beraberinde bütün komşu çadırlarının dolaşarak el öper ve eli öpülenler de geline gönüllerinden kopan hediyeleri verirlermiş.

*

Geceleyin kendileriyle çadırda görüştüğüm aşiret ihtiyarlarına mazilerini ve geçirdikleri hayatı sordum ve öğrendim ki bugün, az çok mal ve servet sahibi olan bu kimselerin hepsi de işe ta küçüklüklerinde keçi veya koyun gütmekle başlamışlar, uzun ve yorucu bir çalışma ile ve çobanlık hissesi olarak edindikleri koyunları üretmek suretile bugünkü durumu almışlardır. Bugün de aşiret arasında takibedilen meslek hayatı bunun aynıdır ve babasından bekleyecek bir şeyi olmayan bir çocuğun servetine çobanlık hisseleri esas teşkil etmektedir. Bununla beraber aşiret içinde en zengin de oğlu kendi mallarının çobanıdır. Bu itibarla aşiret arasında çocuklar umumi surette tahsil görmezler. Bir çocuk büyüyerek çadır halkı kalabalıklaştı mı, baba oğlunu müstakil bir çadıra çıkarak ona kendi malından geçinmesini temin

edecek miktarda mal ayırır, bu, evlâdın babasından daima ve hararetili bir emel halinde beklediği bir haktır. Aşiretin ileri gelenleri mahalle denilen kümeye başkanlık ederler, bunlar âdeta muhtar durumundadırlar. Aralarında başkaca resmi muhtarlık teşkilâtı yoktur.

*

Aşiret arasında birisi öldüğü vakit, kırk gün zarfında ailesi bir hayvan keserek ölenin hayrına komşuları dâvet etmek âdetidir. Fakat aşirette en büyük hayır -suyun çobanlık hayatındaki lüzumundan doğan bir inançla olacak- yollarda çeşme yapmak ve kuyu kazdırmaktır. Bir oğul, babasını hayır ile andırmak için, ölenin bıraktığından harcayarak böyle bir hayır yapar. Ölülerini bulundukları yere gömerler. Dinî gömme resmi yaptırımlar pek azdır. İçecek ve kullanacak sularını tulumlarla etraftaki en yakın çeşme veya dereden kadınlar taşırlar.

Aydınlı Aşireti arasında şeyhlik ve dervişlik girmiş değildir. İçlerinde sanat sahipleri de yoktur.

*

Çalgıları kavaldir. Bunların bir metreye yakın uzunlukla olanları vardır. Millî oyunları zeybehtir. Daha ziyade halk saz şairlerinin, ağızdan ağıza dolaşa. dolaşa çok defa veznini, kafiyesini, hattâ mânasını kaybetmiş destanlarını ve türkülerini teganni ederler. Bu türküler hep etraflarını ve hayatlarını terennüm eder. Meselâ Aman Havası dedikleri:

Mermer taş üstünle tuzlarını ekeyim,

Kuzun yoksa da kuzu yakayım,

Meleme koyun, meleme, vaz gel kuzudan.

Türküsü bir koyuna hitap olduğu gibi, Çukurova Havası dedikleri türkü de şöylece hep dağlardan, koyundan, çiçekten ve deveden bahseder:

Başında pere, pere karnı var.

Hani senin yaylayacak zamanın dağlar;

Mecalim kalmadı seni aşmaya;

Sana kalmasın imanım dağlar.

Eteğinden yüksekliğine bakılmaz;

Kaplan gidiyor Bozmeşen söğülmez,

İpek yünlü mayan çekilmez.

Hiç başın dumanı gitmez dağlar.

Geceleri bilhassa delikanlıların herhangi bir komşu çadırında birleşerek kaval çalmak, türkü söylemek suretile eğlenmeleri sık, sık vâkidir.

Aşirette erkek kisvesi kısa don, fistan, fes ve fesin üstünde ihtiyarlarda abani ve gençlerde yağlık iken, şapka inkılâbı tesirini yalnız fes üzerinde değil, bütün kisve üzerinde yapmış bulunmaktadır.

Aşiret kışlakdan yaylağa ve yaylakdan kışlağa göçeceği zaman eşyalarını develere, hayvanlara sararak günde dört saat yol almak suretile dört beş günlük bir sefer yapıyorlar. Hayvan kâfi ve müsait olursa ailelerde kadın, erkek yaya gitmekten kendisini kurtarabiliyor; aksi takdirde bu seyahati yürüyerek yapmak zarureti vardır.

Yatakları ve yastıkları yündür. Yorganların bazan pamuktan dikildiği vardır.

Geceleri lâmba yakmazlar. Yemek, bilhassa kışın, çadırın ortasında pişer.

Doğum zamanında ilk doğan kuzu ve oğlaklar, beş ongün için aşiret halkına çadır arkadaşlığı yapar.

*

Bu aşiretin umumiyet itibarile hayvanları ağnam defterlerinde kayıtlıdır ve her sene ağnam resmini verirler.* Fakat civarında kışladıkları köylerin yabancı defterinde mukayyet olanları istisna edilirse, diğer bütün aşiret halkı nüfus kütüğünde kayıtlı değildir ve nüfus tezkereleri yoktur. Bu sebeple bunlar askere de gitmezler.

*

Aşiret gerek yaylakda, gerek kışlakta, yaylak ve kışlak sahiplerine işgal ettikleri arazi için ücret verirler.

Bu ücret şimdiye kadar altından kalkılmayacak bir yük halinde görünmüyormuş. Fakat Çukurova'nın geniş miyasta ekilmesine başlanılmasından beri kışlak bulmak, aşiret için hiç olmazsa güçleşmiş bulunmaktadır. Aşiret ileri gelenleri, ziraat genişledikçe hayvanlarını barındıracak yer bulmakta sıkıntı çekeceklerini hissetmiş bulunmakta; çünkü şimdi bile, ekilmiş araziye komşu boş tarlalarda hayvan olatmak -bu hayvanların ekilen tarlalara zarar vermesi korkusile kabil olmamaktadır.

Bu itibarla Çukurova'da zeriyaat daha biraz artar ve aşiret de şimdi yaşadığı hayatı değiştiremeyecek olursa, bu aşiretin kışın artık Çukurova'dan başka yerlere göçmesi icabedecektir ve nihayet hiç bir müdahale olmasa dahi münhasıran ziraatın genişlemesi ve artması aşireti geç de olsa iskâna ve göçebeliği bırakmağa cebredecektir.

Netekim aşiret halkı, daha oldukça ileriye ait olan bu ihtimali şimdiden bir üzüntü halinde sezmektedir.

*

* Ağnam Resimi - Hayvan vergisi.

Hacı Çil'in çadırında bir gecelik misafirliğim hem rahat geçmiş, hem de benim için çok istifadeli olmuştur. Çünkü bu sayede hayatlarını yaz, kış dağda, kırdı ve çadır altında geçiren ve yaşama ihtiyacı diye pek az bir şey bilen ve birçok noktadan umumi bünyemiz içinde, bir zaaf unsuru olarak şu ileri dünya gidişinde bile varlığını muhafaza gayret ve kaygısında olan aşiret camiasından birinin umumi yaşayış tarzı hakkında hayli faydalı ve doğru malûmat edinebilmişim.

Fakat daha ilk sorudan itibaren onlarda, benim bu suallerimin sonu nereye varacağı hakkında başlayan derin bir üzüntünün, oradan ayrılacağım âna kadar kendilerine eza vermekte devam ettiğini de hissetmişim. Onlar, şehirden bilhassa kendileri için kalkıp gelen ve çadırlarında yatmak külfetine dayanan bir adamın bu gelişini -bana öyle geldi ki- misafirliğimizin ta sonuna kadar hiç hayra yormadılar ve buna garazsız, ivazsız bir dertleşme arzu ve mânasını konduramadılar.

Belki biraz da idarecilerimizin halk tabakalarıyla sık, sık temasa gelmemekte olmasından doğan bir yadırgama ile onların bütün bu tatlı dertleşmeler sonunda, kendilerinden acaba bir iane mi, yoksa bir angarya mı isteneceği, hattâ daha ileriye gidilerek yoksa yaşama tarzlarında bir değişiklik teklifinde mi bulunulacağı şüphesinin azâbını, oradaki misafirliğimizin devamınca yaşadıklarını anladım, durdum. Hattâ kendilerde artık vedalaşarak arkadaşım Divlimoğlu ile birlikte kasabaya dönmek için arabamıza binerken bile, onları, kalp huzur ve emniyeti içinde bulmuyor ve bizim böyle zararsızca çekilip gitmek üzere oluşumuza el'an inanamadıklarım görüyordum:

Hacı Çil ve arkadaşları hem bizi ellerde uğurluyorlar, hem de bu ziyaretin böyle ne bir vergi, ne bir iane ve angarya isteğe neticelenmemiş olduğunu görmekte yüzlerinde beliren memnunluğa, acaba devamlı bir hal vermek doğru olur mu, olmaz mı, diye korkak nazarlarla bakıyorlar, gûya birbirlerinden kurtuluşlarına inanmak için emniyet dileniyorlardı.”⁶

KİŞİLİĞİ

Hilmi Uran çalışkanlığı, içtenliği, ciddiyeti, sağlam değer yargıları ve gösterişten uzak tutum ve davranışlarıyla Devlet Adamlığı niteliklerini üzerinde toplamış bir kişiliktir.

‘Hâtıralarım’adlı eserinde, kişiliğini yansıtan öğeleri bulmak olanaklıdır:

Serbest Cumhuriyet Fırkası’nın, Belediye Seçimlerinden sonra verdiği Gensoru Öngesi’ni Cumhuriyet Halk Fırkası adına Meclis’in 15 Kasım 1930 tarihli oturumunda yanıtlayan Hilmi Bey, bu konuşmasının başarılı bulunduğunu kaydet-

6 Hilmi Uran, “Hacı Çil’in Çadırında”, İdare Dergisi, Sayı 172, Ocak - Şubat 1945.

tikten sonra anılarında şunları yazmıştır:

“Bu benim, o vakte kadar kimsenin dikkatini çekmeyen ve sakin geçen hayatımda yeni bir dönüm noktası idi de denebilir ki, buna Serbest Cumhuriyet Fırkası’nın doğuşu ve batışı sebep olmuştur”(s. 235)

Ekim 1946’da Nafî Atuf Kansu’dan sonra Parti Genel Sekreteri olduğu zaman, Genel Sekreter Yardımcılığında Trabzon Milletvekili Faik Ahmet Barutçu bulunuyordu. Uran, sözü edilen kitabında, Barutçu ile ‘büyük bir tesanüt havası’ içinde arkadaşlık ettiğini belirttiikten sonra şöyle demektedir:

“Ben yaradılışım itibariyle az konuşan, O da yaradılışı itibariyle çok konuşan birer adam olarak Parti’de âdeta birbirimizi tamamlamıştık.” (s. 461)

Uran, eserinde kişiliğini aydınlatan ipuçları vermeyi sürdürmektedir:

“Benim Genel Sekreterlikteki hayatımın pek durgun geçmesine mukâbil, Genel Başkan Vekilliğim oldukça hareketli geçmiştir. Bu hayat da, şüphesiz, daha çok hareketli ve çok daha verimli olabilirdi. Fakat daha atak olmaya ve durmadan öteye beriye koşmaya benim yaradılışım ve düşünmeden söz söylemeye de mizacım müsait değildi. Bu itibarla, benim Genel Başkan Vekilliği’ndeki mesaimin hâsılası, benim takatimin verimi olarak alınmalıdır.” (s. 503)

“Benim Genel Başkan Vekili iken yaptığım teknil konuşmalarım, sadece fikre hitap eden konuşmalar olmuştur. Bir parti şefi için bu, belki bir kusurdur, fakat hakikat olduğu için söylemeye mecburum ki, bu da benim mizâcım icabıdır. Ben inandığım şeyleri karşımdakilere de telkin edebilmek için onların heyecanına sığınmaya lüzum görmez, ve onların hislerine değil, mantıklarına hitap ederdim.” (s. 504)

CHP, 14 Mayıs 1950 tarihinde yapılan Milletvekilleri Seçiminden sonra iktidarı kaybetmiştir. Ay sonunda yapılan Parti Kurultayı’na katıldıktan sonra, siyâsi hayatını noktalamak kararıyla İstanbul’a dönen Uran, anılarını şu sözlerle sona erdirmektedir:

“Ankara ’dan ayrılırken heyecanlı idim. Uzun vazife yıllarına da hiç örselenmemiş olarak şeref ve haysiyetimi birlikte götürmekte ve bundan gurur duymakta idim. Kalbim, aynı yolun yolcusu olarak kalacağım teknil partililere, çetin savaşlarında başarı dilekleri ile çarpıyor ve birlikte çalıştığım yakın arkadaşlarıma da, yüreğim şükran ve minnet işleriyle dolup taşıyordu.

Benim bu minnet ve şükranım, sadece birlikte çalıştığım ideal arkadaşlarıma karşı idi. Yoksa Pendik’te kurduğum yeni, sâkin hayatımın düsturu olarak ben de Şeyhülislâm Yahya gibi:

‘İzzet-i dünya için memnunu olmam kimsenin

Çekmeye bâr-ı belâyı fetti takat mı var?’

diyerek istiğna köşemde, fikir ve vicdan huzurunu en büyük nimet telâkki ettim.”

Değerli idare ve devlet adamını, ölümünün 42. yılında rahmetle anıyoruz.

KAYNAKÇA

Hilmi Uran, **Hâtıralarım**, Ankara 1959.

Ali Çankaya, “Hilmi Uran”, **Yeni Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler**, Ankara 1969.

TBMM, “Hilmi Uran”, **Türk Parlamento Tarihi**, (1919-1923), c., s. 8-9.

Ali Galip Baltaoğlu, “Hilmi Uran”, **Atatürk Dönemi Valileri**, Ankara 1998.

1968 ve 1973 Muğla İli Yıllıkları.

İçişleri Bakanlığı Arşivi, Sicil No. 499.

HABERLER

Bu bölümde 1 Ocak - 31 Mart 1999 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

Türk İdareciler Günü Kutlamaları

• İdareciler Günü 10 Ocak 1999 tarihinde Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Konferans Salonunda yapılan bir törenle kutlanmıştır. Törende Cumhurbaşkanı Süleyman DEMİREL, TBMM Başkanı Hikmet ÇETİN, Devlet Bakanı Salih YILDIRIM, İçişleri Bakanı Kutlu AKTAŞ, Ankara Valisi Erdoğan ŞAHİNOĞLU, Emniyet Genel Müdürü Necati BİLİCAN, İçişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcıları, Devlet Bakanlığı Müsteşar Yardımcıları, Devlet Denetleme Kurulu Başkanı Fahri ÖZTÜRK, eylemli ve emekli valiler, dernek üyeleri, konuklar, yazılı ve görsel basının temsilcileri bulunmuşlardır.

İdareciler Gününde İçişleri Bakanı Kutlu AKTAŞ da bir konuşma yapmıştır. Bakanın konuşması aşağıda aynen yer almıştır.

"Sayın Cumhurbaşkanım, Sayın Başkan, Türk İdareciler Derneği'nin mümtaz, temsilcileri, saygıdeğer konuklar, basın ve televizyonun değerli mensupları,

Mensubu olmakla daima gurur duyduğum mülki idare amirlerini çatısı altında toplayan Türk İdareciler Derneğince düzenlenen İdareciler Günü münasebetiyle sizlerle birlikte olmaktan onur duyduğumu ifade ederek sözlerime başlamak istiyorum.

Öncelikle başta zatialinizi, törene katılan herkesi saygılarımla selamlıyorum.

Türk devlet teşkilatında şerefli bir mazisi ve çok önemli bir yeri olan idarecilik faziletli, faziletli olduğu kadar da onurlu bir meslektir.

Geleneksel yapısı ile mülki idare amirleri, bulunduğu yörede devleti ve hükümeti temsil sıfat ve yetkisine sahip, vatandaşlarımızın can, mal ve ırz güvenliğinin güvencesi durumunda, kalkınma planlarının başarılı uygulayıcısı ve takipçisi, ayrıca yöresinin atıl durumda bulunan güç ve kaynaklarını harekete geçiren, böylece toplumsal kalkınmayı gerçekleştiren birer önder durumundadırlar.

Bugün Anadolumuzun her köşesinde bulunan eserlerin hemen hemen tamamında mülki idare amirlerinin emeği vardır. Vali ve kaymakamlarımız Türk halkının mut-

tuluğu ve refahı uğruna alın terlerini vatanın her karış toprağına akıtmışlardır.

Demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyeti'nde Türk İdaresi daima devletin bu niteliklerine bağı kalmış ve demokrasinin kökleşmesinde sorumluluklarını yerine getirmiştir.

Türk İdarecisi herşeyden önce Atatürk ilke ve inkılaplarının yılmaz bekçisi olmuş ve görevinde daima tarafsız kalmayı başarmıştır. Çoğulcu demokrasiye inanan idareciler halka hizmeti her şartta ve ortamda şiar edinmişlerdir. Kendilerinden yardım ve ilgi bekleyen vatandaşlarımızın sorunlarına cesurca ve insancıl bir yaklaşımla çözümler bulmuşlardır.

Değişen dünya koşullarına paralel olarak kendini daima yenileyen Türk İdarecisi, Türkiye Cumhuriyeti'ni Atatürk'ün gösterdiği muassır medeniyete ulaştırmak için yine onun izinden yürümektedir.

Topluma hizmet etmek için mesai mefhumu tanınmamış, her türlü zorluğa katlanılmış, hiçbir fedakarlıktan çekinilmemiştir. Cahillik ve yoksulluğun yenilmesi için her türlü çaba gösterilmiş ve böylece mülki idare, toplumun rızası alınarak yapılan hizmetlerle bugüne alınının akıyla gelmiştir.

Sayın konuklar, değerli arkadaşlarım,

Toplumla bu kadar iç içe olmuş ve kendilerinden geçmişte olduğu gibi gelecekte de önemli fonksiyonlar beklenen vali ve kaymakamlarımız son yıllarda büyük oranda yetki erozyonuna uğramışlardır. Çıkarılan her kanım taşradaki idareciden birşeyler götürmüştür.

Çağımızın yönetim yapışma uygun olmayan, bu gelişmeyi d urdur inak ve değiştirmek amacıyla, taşra yönetimini güçlendirici çalışmalara devam edilmektedir.

Bu cümleden olarak hükümet programında ve VII'nci beş yıllık kalkınma planında yer alan Mahalli İdareler Reformu çerçevesinde hazırlanan Merkezi İdare ve Mahalli İdareler arasında görev bölüşümü ve hizmet ilişkilerinin esaslarının düzenlenmesi ve çeşitli kanunlarda mahalli idarelerle ilgili değişiklikler yapılması hakkında kanun tasarısı 9.3.1998 tarihinde Başbakanlığa sunulmuştur. Tasarı 24.3.1998 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sevk edilmiş olup, halen genel kurul gündeminde bulunmaktadır.

Ülkemizde, merkezi idare ve mahalli idarelerin görev ve teşkilatlanma esasları, kaynak kullanma payları ve vergi yükü dikkate alınarak gerçek bir mahalli idare reformunun ancak bir idari reform içinde gerçekleştirilebileceği anlayışıyla hazırlanan tasarının kanunlaşması ile Türk mülki yönetimi yapısal bir dönüşüm sağlayacaktır.

Taşrada Devletimizi, hükümetimizi onurla temsil eden, ülkenin her yönden kal-

kumlasında ağır sorumluluklar yüklenen mülki idare amirlerinin sosyal ve mali haklarının yeterli düzeyde olmadığı hepimizin malumlarıdır. Mülki idare amirlerinin bit haklarının mahalli idareler reformu ile halledileceği ümidini hiçbir zaman kaybetmiyoruz.

Bugüne kadar Derneğimizle Bakanlığımız arasında çok güzel bir gelenek oluşmuştur. Bu gelenek, mesleki dayanışmaya dayanmaktadır. Dernekle Bakanlığımız arasında kurulan samimi ve sıcak ilişki amaç ve gönül birliğini de birlikte getirmiştir. Bu nedenle sorunlarımızın çözümünde Derneğimizin değerli katkıları benim için büyük önem arz etmektedir.

Sayın Cumhurbaşkanım,

Mülki idare amirlerimize şimdiye kadar gösterdiğiniz yakın ilgiye, onların T.C. Anayasası ve yasaları yansız, ama devletten yana kullanmaları konusundaki koruyuculuğunuza şükranlarımızı sunuyoruz.

Bu duygu ve düşüncelerle konuşmama son verirken, emekliye ayrılmış değerli mensuplarımıza mutlu bir hayat diliyor ebediyete intikal etmiş olanları rahmetle anıyor, hepinizi saygı ile selamlıyorum."

Törende son konuşma, Cumhurbaşkanı Süleyman DEMİREL tarafından yapılmıştır.

Konuşmaların tamamlanmasından sonra, Türk İdareciler Derneği'nce her yıl düzenlenen "Yılın İdarecisi", "Vali Vefik KİTAPÇIGİL Hizmet", "Orhan ERBUĞ Meslekte Bir Anı" ve "Vali Hüseyin ÖĞÜTÇEN başarı " yarışmalarında derece alanlara plaket ve ödülleri Cumhurbaşkanı, TBMM Başkanı ve İçişleri Bakanı ile Devlet Bakanı Salih YILDIRIM tarafından verilmiştir.

Tören, meslekte 50 yılını dolduranlarla, yıl içinde emekli olanlara ve vefat edenlerin yakınlarına plaket ve onur belgelerinin verilmesi ile son bulmuştur.

Sivil Savunma Teşkilatının 40 ıncı Yıldönümü Kutlaması

- Savaşta ve doğal afetlerde halkın can ve mal kaybını en aza indirmek amacı ile kurulan Sivil Savunma Teşkilatı'nın 40 ıncı kuruluş yıldönümü 28 Şubat 1999 tarihinde Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ile İl ve İlçelerimizde, bazı kamu kurum ve kuruluşlarında, ilk ve orta dereceli okullarda çeşitli etkinliklerle kutlanmıştır.

Sivil Savunma Birliği Konferans Salonunda düzenlenen törende Sivil Savunma Genel Müdürü Rasim BAŞ ile İçişleri Bakanı B. Cahit BAYAR birer konuşma yapmışlardır.

Sivil Savunma Genel Müdürü, Sivil Savunmanın toplum hayatındaki yeri ve

önemine değinerek başladığı konuşmasında Teşkilatın kuruluşu hakkında bilgiler verdikten sonra üstlenmiş olduğu görevler, yapılan çalışmalar ile illerde kamu kurum ve kuruluşlarının kadrolu personelinin "Acil Kurtarma ve Yardım Ekipleri" oluşturulduğundan bahsetmiştir.

Ayrıca, sivil savunma birliklerinin afet bölgelerine en kısa sürede intikalini sağlamak amacıyla; Emniyet Genel Müdürlüğüne ait helikopterlerden, Hava Kuvvetleri Komutanlığı ile Türk Hava Kurumu uçaklarından yararlanmak için adı geçen kuruluşlarla protokoller yapıldığını söylemiştir.

Genel Müdür Rasim BAŞ konuşmasına şöyle devam etmiştir:

"Sayın Bakanım,

Savaşlarda, doğal afetlerde, büyük yangınlarda, ihtiyaç duyulacak diğer durumlarda acil kurtarma ve yardım hizmetlerini gerçekleştirmek üzere ülkemizin coğrafi yapısı, ulaşım imkânları ve afete uğrama ihtimali bulunan bölgeler dikkate alınarak Ankara, İstanbul ve Erzurum'da kısıtlı sayıda personel ile kurulmuş olan sivil savunma birliklerinin personel sayılarının 110'a çıkarılması çalışmalarımız sürdürülmektedir.

Ayrıca, İzmir, Adana, Diyarbakır ve Samsun illerinde de kadrolu personelden oluşan modern araç gereç ve malzemeyle donatılmış 24 saat göreve hazır sivil savunma birliklerinin kurulmasına ihtiyaç vardır. Bu konudaki çalışmalarımız da devam etmektedir.

Sayın Bakanım,

Genel Müdürlüğümüzce personel ve halk eğitimlerine devam edilmektedir. İllerde her yıl düzenlenen eğitimlerin sonunda tatbikatlar yapılmaktadır. 1998 yılında planlanan 10 ilde Sivil Savunma Plan ve Müşterek Servis Tatbikatı yapılmıştır.

Eğitim faaliyetlerimiz; halkımızı düşman saldırılarından ve doğal afetlerin etkilerinden koruyacak önlemlerin alınması, yapılacak çalışmalar konusunda aydınlatılması yönündedir. Bu amaçla hazırlanan kitap, afiş, broşür, dergi ve video kaset yayınlarımız düzenli olarak kurum ve kuruluşlara dağıtılmaktadır.

Sayın Bakanım,

Sivil Savunma Teşkilatının kadro ve personel noksanlığının giderilmesi, Sivil Savunma Fonu'nun genel bütçeden ayrılması, hedeflerimizin gerçekleştirilmesine, hizmetlerimizin en üst seviyede yapılmasına imkân sağlayacağına inanıyor, törenimize teşrif ederek bizleri onurlandırdığınızdan dolayı tekrar şükranlarımı ve saygılarımı sunuyorum."

Daha sonra İçişleri Bakanı B. Cahit BAYAR bir konuşma yapmıştır. Bakan, Sivil Savunmanın taşıdığı önemi vurgulayarak başladığı konuşmasına şöyle devam etmiştir:

"Sayın konuklar,

1990'lı yılların başında meydana gelen körfez krizi ve savaşı, kimyasal silahları gündeme getirmiş ve bunlarla ilgili olarak gerek dünyada, gerekse ülkemizde kapsamlı çalışmalar yapılmıştır.

Kimyasal silahların ve bu silahların yapımında kullanılan maddelerin üretim, kullanım, depolama, ithal ve ihraç edilmelerinin evrensel olarak yasaklanmasını öngören sözleşme 160'tan fazla ülke tarafından imzalanmış ve 70 civarında ülke parlamentosunca onaylanmıştır. Ancak, bu sözleşmeye rağmen kimyasal silah kullanımı, halen gündemdeki yerini muhafaza etmektedir.

Bir savaş durumunda sivil halkın korunması ve silahlı kuvvetlerin en iyi şekilde desteklenmesi, cephe gerisinde iyi organize edilmiş sivil savunma unsurlarıyla olacağından şüphe yoktur.

Bu gerçeği göz önünde bulunduran sivil savunma teşkilatımız kimyasal silahların tanınması, çeşitleri, tespit ve teşhisi konusundaki çalışmalara önem vermiş, bütçe imkânları ölçüsünde de gerekli araç, gereç ve malzemeyi temin cihetine gitmiştir.

Sayın konuklar,

Ülkemizde son yıllarda meydana gelen deprem, sel, çığ gibi afetlerde görülmüştür ki, afet sırasında can ve mal kurtarma faaliyetleri kadar imar uygulamalarının da önemi çok büyüktür. Gerek imar mevzuatındaki gerekse uygulamadaki eksiklikler nedeniyle bu tür afetlerde kayıp ve hasar çok olmaktadır. Bu konuda Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na gerekli çalışmalar sürdürülmektedir.

Devletimiz vatandaşlarımızın can ve malını korumak, huzur ve güvenliğini sağlamak için her türlü çabayı göstermektedir. Bu meyanda, afetlerde gerekli olan kurtarma ve yardım hizmetlerinde Sivil Savunma Genel Müdürlüğümüz büyük mesafeler kaydetmiştir. Özellikle, 1992'de meydana gelen Erzincan depremi, 1995'de Senirkent'de meydana gelen toprak kayması ile Dinar'da meydana gelen depremde, 1998 yılında Tunceli İli Nazimiye İlçesindeki çığ faciasında ve Batı Karadeniz Bölgesinde meydana gelen sel afetinde, Adana ve Ceyhan'da meydana gelen depremde. Kahramanmaraş - Ekinözü İlçesindeki çığ afetinde sivil savunma birliklerinin yapakları arama, kurtarma ve yardım hizmetleri bu teşkilatınızın gün geçtikçe hizmetteki etkinliğini daha üst seviyeye çıkaracağını göstermiştir.

Ancak, Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün içinde bulunduğu dar boğazları da

bilmekteyiz. Özellikle 7 ilde sivil savunma birliklerinin kurulmasını sağlamak ve bu birlikleri çağdaş araç, gereç ve malzeme ile donatmak, proje çalışmaları tamamlanan süratli ve sağlıklı işleyen erken haber alma ve yaymayı sağlayacak siren sistemlerini yurt düzeyinde yaygınlaştırmak, ihtiyaç duyulan personel kadrolarını temin etmek, etkin ve verimli eğitim imkânları sağlamak için gerekli maddi ve manevi desteği her zaman vereceğiz.

Sayın konuklar.

Kuruluşunun 40 inci yılını kutlayan Sivil Savunma Genel Müdürlüğümüzün merkez ve taşra teşkilatında çalışan tüm personelini yapmış oldukları özverili hizmetlerinden dolayı kutlar, bundan sonraki çalışmalarında başarılar, yaşamlarında mutluluklar dilerim."

Tören yapılan konuşmaların ardından emekliye ayrılan mensuplara şilt verilmesi, Ankara Sivil Savunma Birliği tarafından düzenlenen serginin Bakan tarafından açılmasından sonra Sivil Savunma Birliği personeli ve Sivil Savunma Koleji kursiyerlerinin düzenlemiş olduğu tatbikat ile sona ermiştir.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

•Sivil Savunma Kolejinde 25 Ocak 1999 tarihinde açılan 389/80. Dönem "Sivil Savunma Uzmanları Temel Eğitim Kursu"na 96 personel katılmıştır. Kurs 23 Mart 1999 tarihinde sona ermiştir.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

• Eğitim Dairesi Başkanlığı personelinin çalışmalarında daha verimli ve başarılı olmalarını sağlamak amacıyla düzenlenen ve 13 kişinin katıldığı "82.Dönem Bilgisayar Kursu", 8-26 Şubat 1999 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

• Bakanlığımız personelinden 66 kişi, 1-5 Mart 1999 tarihleri arasında düzenlenen "1 .Dönem Alt Kademe Personeli Kursu"na katılmıştır.

•1-5 Mart 1999 tarihleri arasında düzenlenen "2.Dönem Oryantasyon Kursu"na, 86. Döneme mensup 56 Kaymakam Adayı iştirak etmiştir.

• Bakanlığımız merkez birimleri ile bağlı kuruluşlarında görevli üst düzey yöneticilerinin İnsan Hakları konusunda hizmet alanındaki değişim ve gelişmelere uyumunu sağlamak ve bu konudaki hizmetlerin verimi ve niteliğini yükseltmek amacıyla, 8-12 Mart 1999 tarihleri arasında düzenlenen "26.Dönem Üst Düzey Yöneticileri Semineri "ne 54 mülki idare amiri, 22 Emniyet hizmetleri mensubu ve 7 Jandarma Genel Komutanlığı mensubu olmak üzere toplam 83 kişi katılmıştır.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 4 Ocak 1999 tarihinde başlayan "Atış Eğitimcisi Yetiştirme Kursu"na 21 personel katılmış olup, kurs 8 Ocak 1999 tarihinde sona ermiştir.
- 4-8 Ocak 1999 tarihleri arasında düzenlenen "Sivil Havacılık Güvenliği Kontrol Noktası Memurları Kursu"na katılan 25 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.
- 4-8 Ocak 1999 tarihleri arasında Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Pasaport Yabancılar Kursu"nda 22 personel eğitimden geçirilmiştir.
- 4-8 Ocak 1999 tarihleri arasında İl Emniyet Müdürlüklerinin Cinayet Büro Amirleri için düzenlenen "Adli Soruşturma Kursu"nda 24 personel eğitilmiştir.
- 4-15 Ocak 1999 tarihleri arasında 28 personele "Eğiticilerin Eğitimi ve Kimlik Bildirme Mevzuatı Kursu" verilmiştir.
- 4-22 Ocak 1999 tarihleri arasında, Diyarbakır Polis Okulu Müdürlüğü bünyesinde eğitim ve öğretim gören öğrencilerin atışlarının emniyet ve disiplin içinde yaptırılması amacıyla düzenlenen "Atış Eğitimcisi Yetiştirme Kursu"na 21 personel katılmıştır.
- 4 Ocak- 26 Mart 1999 tarihleri arasında Asayiş Daire Başkanlığının teknik personel ihtiyacını karşılamak amacıyla düzenlenen "Parmak İzi ve Teknik Fotoğraf Kursu"na katılan 27 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.
- 12-14 Ocak 1999 tarihleri arasında Nevşehir Tuzköy Havaalanında düzenlenen "Sivil Havacılık Güvenliği Kontrol Noktası Memurları Kursu"na 25 personel katılmıştır.
- 25 Ocak- 5 Şubat 1999 tarihleri arasında, Köpek Eğilim Merkezi Müdürlüğünün Gölbaşı Tesislerinde "Asayiş Polis Köpeği Eğitici Kursu" düzenlenmiş olup, kursta 6 personel eğitilmiştir.
- 25 Ocak-12 Şubat 1999 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde 2.dönem "Parmak İzi Laboratuvar Tekamül Kursu" düzenlenmiş olup, kursa 8 personel katılmıştır.
- 25 Ocak-12 Şubat 1999 tarihleri arasında İstanbul Emniyet Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen 2.dönem "Olay Yeri İnceleme Kursu" ne katılan 31 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.
- 25 Ocak-5 Mart 1999 tarihleri arasında, Haberleşme Daire Başkanlığınca Türk Telekom A.Ş.'nin Ahlatlıbel Eğitim Tesislerinde açılan "R/L Temel Kursu"na

12 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 25 Ocak 1999 tarihinde açılan ve 24 personelin katıldığı "Parmak İzi ve Teknik Fotoğraf Kursu" 22 Nisan 1999 tarihinde sona erecektir.

- 26 Ocak-5 Şubat 1999 tarihleri arasında Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Visual Basic Kursu" düzenlenmiş, kursa katılan 15 personelin eğitimi sağlanmıştır.

- 27 Ocak-5 Şubat 1999 tarihleri arasında Polis Koleji Müdürlüğü bünyesinde "Temel PC Kursu" düzenlenmiş olup kursa 20 personel katılmıştır.

- 1-5 Şubat 1999 tarihleri arasında Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "SQL Kursu"na katılan 15 personelin eğitimleri sağlanmıştır.

- 1-5/ 18-23 Şubat 1999 tarihleri arasında Koruma Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Sivil Havacılık Güvenliği Kontrol Noktası Memurları Kursu" toplam 49 personele verilmiştir.

- Bilgi İşlem Daire Başkanlığınca 1-12 Şubat 1999 tarihleri arasında düzenlenen "Bilgisayar Eğiticilerinin Eğitimi Kursu"nda 20 personel eğitimden geçirilmiştir.

- 1-27 Şubat 1999 tarihleri arasında Özel Harekat Dairesi Başkanlığı bünyesinde açılan "Uçak Operasyonu Kursu"na 107 personelin katılımı sağlanmıştır.

- POL-NET 2000 Projesi kapsamında Polis Okulları ve Bölge Merkezlerinde oluşturulan yeni bilgisayar sınıflarına gelen malzemelerin kullanımı ve sistem kurulması hakkında, Ankara Emniyet Müdürlüğü bünyesinde 8-12 Şubat 1999 tarihleri arasında kurs düzenlenmiş olup, katılan 22 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 8-19 Şubat 1999 tarihleri arasında Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Access Kursu"na katılan 15 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 8-21 Şubat/ 22 Şubat-7 Mart 1999 tarihleri arasında Gaziantep Polis Okulu Müdürlüğü bünyesinde 2 dönem halinde, 15-26 Şubat 1999 tarihleri arasında Erzincan Polis Okulu Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen "Atış Eğitimsi Yetiştirme Kursu"na toplam 44 personel katılmıştır.

- 8-26 Şubat 1999 tarihleri arasında TEM Daire Başkanlığı bünyesinde 50 personel için "Terörle Mücadele Kursu" düzenlenmiştir.

- 8 Şubat-2 Mart 1999 tarihleri arasında Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen 1., 2. ve 3.dönem "PC (MS Dos, Windows 95, Word, Excel, Internet, Power Point) Kursu" na katılan toplam 56 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 27 personel, 15-19 Şubat 1999 tarihleri arasında Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen 2.dönem "Adli Soruşturma Kursu"na katılmıştır.
- 15-26 Şubat 1999 tarihleri arasında, İzmir Emniyet Müdürlüğü bünyesinde açılan "Panzer Sürücü ve Kuleci Kursu"na 29 personelin katılımı sağlanmıştır.
- 15-26 Şubat 1999 tarihleri arasında Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde "Bilgisayar Eğiticilerinin Eğitimi Kursu"nun 2.dönemi düzenlenmiş ve katılan 18 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.
- 15-26 Şubat 1999 ve 1-13 Mart 1999 tarihleri arasında 2 dönem halinde Trafik Eğitim ve Araştırma Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen " Hizmetiçi Trafik Eğitimi Kursu"na toplam 87 personel katılmıştır.
- 15 Şubat-5 Mart 1999 tarihleri arasında Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde açılan "Parmak İzi Laboratuvar Temel Eğitim Kursu"nda 9 personele eğitim verilmiştir.
- Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde açılan "Tahdit Veri Giriş İptali Sorgulama, Aranan Şahıslar Veri Giriş İptali Sorgulama Kursu"nun, 22-23/24-25 Şubat 1999 tarihleri arasında 1 .ve 2.dönemi, 1-2/ 3-4/ 8-9/ 10-11/ Mart 1999 tarihleri arasında ise 3.,4.,5. ve 6. dönemleri düzenlenmiş olup, kurslara katılan toplam 12 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.
- Personel Daire Başkanlığı bünyesinde 22-24/ 25-27 Şubat 1999 tarihleri arasında 1 .ve 2.dönem, 1-3/ 4-6 Mart 1999 tarihleri arasında ise 3. ve 4.dönem "Polis Okulu Öğrenci Atama Programı Kullanım Kursu" düzenlenmiş olup, kursa toplam 44 personelin katılması sağlanmıştır.
- 22-26 Şubat /1 -3 / 8-12 Mart 1999 tarihleri arasında Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde verilen 3.,4.ve 5.dönem "Adli Soruşturma Kursu"na toplam 85 personel katılmıştır.
- 22-26 Şubat 1999 tarihleri arasında Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Lider Yöneticilik Eğitimi Kursu"na katılan 25 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.
- Toplam 81 personel ile 2 K.K.T.C. personel i ne verilen "Tahdit ve Aranan Şahıslar Projesi Kursu" dönemler halinde 22 Şubat-5 Mart/ 8-9/ 11-12/ ve 15-16 Mart 1999 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.
- 23-25 Şubat 1999 tarihleri arasında İkmal ve Bakım Daire Başkanlığı bünyesinde "Satınalma ve Ayniyat İşlemleri Kursu" düzenlenmiş olup, katılan 96 personel kursu başarı ile bitirmiştir.
- 1-5 Mart 1999 tarihleri arasında Haberleşme Daire Başkanlığı bünyesinde dü-

zenlenen "Jeneratör Bakım-Onarım Kursu" 23 personele verilmiştir.

- 50 personele verilen "Psikolojik Harekat Kursu".1-12 Mart 1999 tarihleri arasında TEMÜH Daire Başkanlığı bünyesinde gerçekleştirilmiştir.
- 3-5 Mart 1999 tarihleri arasında Koruma Daire Başkanlığı bünyesinde Tekirdağ/Çorlu Havalimanında, 26 personel "Sivil Havacılık Güvenliği Temel Güvenlik Kursu"nda eğitimden geçirilmiştir.
- 8-12 Mart 1999 tarihleri arasında Haberleşme Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Sayısal Telefon Santralleri Telefon Makinaları Bakım Arıza Tespit Kursu"nda 13 personelin eğitimleri sağlanmıştır.
- 8-19 Mart 1999 tarihleri arasında Eğitim Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Adaptasyon Kursu" 2 personelin katılımı ile gerçekleştirilmiştir.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

- Ankara Polis Koleji Müdürlüğünde görevli Emniyet Müdürü Muzaffer YILMAZ ile Eğitim Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Murat ÖZKAN 13.Polis Koleji Müdürleri Sempozyumu'na katılmak üzere 20-22 Ocak 1999 tarihleri arasında Fransa'da bulunmuşlardır.
- Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkanı İsmet TAŞHAN 25-26 Ocak 1999 tarihleri arasında yapılan konsolosluk görüşmelerine katılmak üzere Romanya'ya gitmiştir.
- 1-4 Şubat 1999 tarihleri arasında, davete icabet etmek üzere Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Muzaffer ALAT ile Komiser Murat YAŞAR Slovakya'da bulunmuşlardır.
- Emniyet Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığında görevli Emniyet Müdürleri Mustafa KULALAR ile Naciye EKMEKÇİBAŞI bir inceleme gezisinde bulunmak üzere 1-5 Şubat 1999 tarihleri arasında İsrail'e gitmişlerdir.
- Hindistan'da 1-5 Şubat 1999 tarihleri arasında düzenlenen, BM orta ve yakın doğuda yasadışı uyuşturucu ticareti alt komisyonunun 34.toplantısına Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Ünal UYSAL katılmıştır.
- Müsteşar Yardımcısı Sami SÖNMEZ, Emniyet Genel Müdürlüğü İstihbarat Daire Başkanı Sabri UZUN ile İstihbarat Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Necmettin EMRE, 3 Şubat 1999 tarihinde yapılan Ortak Güvenlik Toplantısı'na katılmak üzere İran'da bulunmuşlardır.

- 4-5 Şubat 1999 tarihleri arasında Fransa'da yapılan yolsuzluk ve örgütlü suçlarla mücadele alanında "Octopus II Programı"na katılmak üzere, Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanı Yalçın ÇAKICI adı geçen ülkeye gitmiştir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkanı İsmet TAŞHAN, 4-5 Şubat 1999 tarihleri arasında, Avusturya'da yapılan Güneydoğu Avrupa üzerinden yasadışı göç adlı çalışma grubu toplantısına katılmıştır.

- 5 Şubat 1999 tarihinde Yugoslavya Federal Cumhuriyeti'ne AGİK Kosova denetim misyonu olarak Emniyet Genel Müdürlüğü Bilgi İşlem Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Mehmet AYDOĞAN gitmiştir.

- 9-12 Şubat 1999 tarihleri arasında Hollanda'da yapılan Polis ve İnsan Hakları 1997-2000 Projesi görüşmelerine Emniyet Genel Müdürlüğü Eğitim Daire Başkanlığında görevli Komiser Ali SEMERCİ ile Polis Akademisi Araştırma Görevlisi Dr.Bedri ERYILMAZ iştirak etmişlerdir.

- 10-14 Şubat 1999 tarihleri arasında, Emniyet Genel Müdürlüğü İkmal ve Bakım Daire Başkan Yardımcıları A.Ekber BEKTAŞ ile Gülten YILMAZ, İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Bülent AKGÜN, Asayiş Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Levent ÇALIŞKAN, Özel Harekat Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Taner VURAL ile İkmal ve Bakım Daire Başkanlığında görevli Başkomiser Nazmi KARA Federal Almanya'da bir inceleme gezisinde bulunmuşlardır.

- 11-13 Şubat 1999 tarihleri arasında Belçika'da yapılan, NATO üyesi ülkelerin katılımıyla kitle imha silahlarının yayılımı, keşif ve erken uyarı sistemleri ile sivil savunma konularının görüldüğü toplantıya Sivil Savunma Genel Müdürlüğü NATO ve Dış İlişkiler Şube Müdürü Hikmet GÜNDEN katılmıştır.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Asayiş Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Halil YILMAZ ile Dışilişkiler Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Dr.Ömer GURULKAN Japon Polisinin tanıtımı ve uluslararası asayiş hizmetleri seminerine katılmak üzere, 15-20 Şubat 1999 tarihleri arasında Japonya'ya gitmişlerdir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Asayiş Daire Başkanı Taner ARDA ile Asayiş Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Mustafa AYDIN, 18-19 Şubat 1999 tarihleri arasında araştırma ve incelemelerde bulunmak üzere Hollanda'da bulunmuşlardır.

- Kanada'da 19-28 Şubat 1999 tarihleri arasında düzenlenen, BM iltica ve mülteci mevzuatı konusundaki eğitimi desteklemek konulu eğitim programına Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Şube Mü-

dürü Kadir AY, Başkomiser Mustafa ÖZTÜRK ile Komiser Yardımcısı Kezban ÖZİNAN katılmışlardır.

- Müsteşar Yahya GÜR, Emniyet Genel Müdürlüğü Dışilişkiler Daire Başkanı Dr.Recep GÜLTEKİN ile Dışilişkiler Daire Başkanlığında görevli Mütercim Ş.Müslüm ERDOĞAN'ın katıldığı, kamu sektörü reformları ve iyi yönetim konulu çalışma toplantısı 20-21 Şubat 1999 tarihleri arasında Pakistan'da yapılmıştır.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Haberleşme Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcıları Fahrettin ÖZDOĞAN ile Harun DUTLAR ve Polis Memuru Mehmet POYRAZ, 22-26 Şubat 1999 tarihleri arasında yardım amaçlı olarak Arnavutluk'a gitmişlerdir.

- Avrupa ve Akdeniz ülkelerinin ortak sorunlarının ele alınarak çözüme kavuşturulması amacıyla yapılan göç ve insani değişimler konulu toplantıya katılmak üzere, Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkan Yardımcısı Mustafa İLHAN 28 Şubat-3 Mart 1999 tarihleri arasında Hollanda'da bulunmuştur.

- Fransa'da 28 Şubat-5 Mart 1999 tarihleri arasında yapılan bakım ve lojistik konularında verilen kursa, Havacılık Daire Başkanlığında görevli Pilot Komiser Aziz ÖZMEN ile Mehmet DAYIOĞLU, Mühendis Komiser Hilmi SEVEN ile Komiser A.İhsan ELMACIOĞLU iştirak etmişlerdir.

- Uyuşturucu kaçakçılığı, uyuşturucu maddelerin üretimi ve bağımlılığı, kara para aklama hususundaki hukuki konuların ele alındığı ve UNDCP ve ECO işbirliğiyle 1 Mart 1999 tarihinde İran'da düzenlenen hukuki eğitim seminerine katılmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanı Ünal ÜNSAL söz konusu ülkede bulunmuştur.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Şevket TAŞDELEN, İstanbul Emniyet Müdürü Ayhan MİMAROĞLU ve İstanbul Emniyet Müdür Yardımcısı Niyazi PALABIYIK'ın katıldıkları, fikri ve sınai mülkiyet haklarının korunması ve ürün taklidi ile mücadelede çeşitli ülkelerdeki mevzuat ve uygulamadaki yeni gelişmelerin ele alındığı seminer 2-6 Mart 1999 tarihleri arasında Federal Almanya'da yapılmıştır.

- 4 Mart 1999 tarihinde Almanya'da yapılan ürün taklitçiliği konulu toplantıya Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Şevket TAŞDELEN iştirak etmiştir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü ile BİH İmport-Export Gmbh Firması arasında gerçekleştirilen eğitim programına katılmak üzere, Trafik Uygulama ve Denetleme Daire Başkan Yardımcısı İlhan AYTEKİN ile Trafik Eğitim ve Araştırma Daire Ba-

kan Yardımcısı Hacı ÖZGÜL, Eskişehir Emniyet Müdürlüğünde görevli Şube Müdürü Kenan AYDOĞAN, Antalya Emniyet Müdürlüğünde görevli Şube Müdürü Nurettin ARICI, İzmir Emniyet Müdürlüğünde görevli Şube Müdürleri Hikmet AYGÜN ile Süleyman OĞUZ, 6-12 Mart 1999 tarihleri arasında Federal Almanya'da gitmişlerdir.

- Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) tarafından, ülkemizdeki iltica ve mülteci meseleleri ve mevzuatı konusundaki eğitimi desteklemek amacıyla düzenlenen eğitim programının dördüncü aşaması olarak, 7-12 Mart 1999 tarihleri arasında İspanya'da yapılan, İspanya'nın göçmen ve sığınma evleri, BM Mülteciler Yüksek Komiserliği ve sivil toplum örgütlerinin İspanya Hükümetine yardımları konulu toplantıya Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkan Yardımcısı İbrahim SELVİ, Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Kadir AY, Dışilişkiler Daire Başkanlığında görevli Komiser İdris SEMİZOĞLU, Dışilişkiler Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Halis TAKSİM, Ankara Emniyet Müdürlüğünde görevli Şube Müdürü Feridun TAŞÇI, İstanbul Emniyet Müdürlüğünde görevli Başkomiser Ercüment ÖZBEYLİ, Van Emniyet Müdürlüğünde görevli Başkomiser Ü. Mustafa YİĞİT, Konya Emniyet Müdürlüğünde görevli Komiser Hasan KAHRAMAN, Nevşehir Emniyet Müdürlüğünde görevli Komiser Yardımcısı Ali ŞENDAL, Şırnak Emniyet Müdürlüğünde görevli Komiser Yardımcısı Osman GÜL ve Yozgat Emniyet Müdürlüğünde görevli Komiser Yardımcısı Ramazan DAYSAL katılmışlardır.

- Sınır dışı örgütsel suçlarla mücadele hakkında uluslararası sözleşme (SASMUS) çerçevesinde düzenlenen Ad Hoc II. Toplantısına katılmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü Terörle Mücadele ve Harekat Daire Başkan Yardımcısı Muzafer ERKAN, 8-12 Mart 1999 tarihinde Avusturya'da bulunmuştur.

- Emniyet Genel Müdürü Necati BİLİCAN, Terörle Mücadele ve Harekat Daire Başkanı İhsan YILMAZTÜRK, İstihbarat Daire Başkan Yardımcısı Sinan SALMAN ile Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkan Yardımcısı İsmail ÇALIŞKAN, 11 Mart 1999 tarihinde uyuşturucu, kara para aklama ve terörizm, silah kaçakçılığı, güvenlik anlaşmalarına işlerlik kazandırma ve suçlara ilişkin bilgi değişimi ile bu konularda işbirliği sağlanması, suç ve kriminal bilim alanlarında eğitim, uzman değişimi ve ziyaretleri içeren görüşmelerde bulunmak üzere Ürdün'e gitmişlerdir.

- 17-21 Mart 1999 tarihleri arasında Hollanda'da yapılan Polis ve İnsan Hakları 1997- 2000 Projesi konulu toplantıya Emniyet Genel Müdürlüğü Eğitim Daire Başkanı Muzafer IŞIK, Hollanda'nın Cirquest Firması yetkilileri ile birlikte katılmıştır.

- Federal Almanya'da gerçekleştirilen "Cebit 99 Bilgisayar Tanıtım Fuarı'nda inceleme yapmak üzere Haberleşme Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Muzaffer SOYLUOĞLU, Mühendis Selim MORAN ile Turan KOÇ, 18-24 Mart 1999 tarihleri arasında anılan ülkede bulunmuşlardır.

Diğer Çalışmalar

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

Mernis Projesinin Uygulama Çalışmaları

Mernis Projesinin tamamlanarak uygulamaya geçilmesiyle ilgili çalışmalar büyük bir hızla devam etmektedir. Bu çalışmalar çerçevesinde halen devam etmekte olan güncelleme çalışmaları Haziran 1999 tarihinde tamamlanacaktır.

Ayrıca, Dünya Bankası tarafından yapılan Sistem Mühendisliği ihalesi ile gerçekleştirilecek olan entegre yazılım, merkez ve 8 pilot ilçede test edilerek uygulamaya konulacaktır. Bu uygulama Türkiye genelinde yaygınlaştırılacaktır.

Bu çalışmaların tamamlanmasından sonra her T.C. vatandaşına doğumundan ölümüne kadar kullanacağı tek kimlik numarası verilecektir.

Ayrıca, merkezde oluşturulacak olan Nüfus Bilgi Bankası, kamu kurum ve kuruluşlarının hizmetine açılacaktır.

Resmi Gazete'de Yayımlanan Atama Kararları

- 31 Ocak 1999 tarih ve 23597 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 99/12325 sayılı karar ile;

Merkez Valisi Necati DEVELİOĞLU'nun Burdur Valiliğine atanması, 10/6/1949 tarihli ve 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ile 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 ncı maddesi uyarınca uygun görülmüştür.

- 27 Mart 1999 tarih ve 23652 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 99/12410 sayılı karar ile;

Merkez Valisi İsmet METİN'in Zonguldak Valiliğine atanması, 10/6/1949 tarihli ve 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ile 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 ncı maddesine göre uygun görülmüştür.

MEVZUAT BÖLÜMÜ

1 OCAK 1999-31 MART 1999 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ GAZETE'DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT

(KRONOLOJİK FİHRİST)

Seval ALANKAYA
İl Planlama Uzmanı

I. T.B.M.M. KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
9.2.1999	629	Olağanüstü Halin 6 İlde Uzatılmasına Dair TBMM Kararı	11.2.1999	23608

II. MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
23.12.1998	98/12260	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti İle Hindistan Cumhuriyeti Hükümeti Arasında “Uyuşturucu ve Psicotrop Maddelerin Kaçakçılığı İle Mücadelede Karşılıklı İşbirliği Anlaşmasının Onaylanmasına Dair Karar	22.1.1999	23588
13.1.1998	98/12300	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti İle Hindistan Cumhuriyeti Hükümeti Arasında “Uyuşturucu ve Psicotrop Maddelerin Kaçakçılığı İle Mücadelede Karşılıklı İşbirliği Anlaşması'nın Onaylanmasına Dair Karar	4.2.1999	23601

III. BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
11.12.1998	98/12183	Şanlıurfa İlinde Bazı Köy Altı Yerleşim Birimlerinin Bağlı Bulundukları Köylerden Ayrılarak "AŞAĞIDEREN" Adıyla Bağımsız Bir Köy Haline Getirilmesi ve Kurulan Bu Köyün "Uygulama Alanı" Olarak Tespitine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	2.1.1999	23571

11.12.1998	98/12199	İçel İli Taşucu-Seka Limanı'nın Yolcu Giriş-Çıkış Kapısı Olarak Tespit Edilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	2.1.1999	23571
15.12.1998	98/12242	Şanlıurfa İli Halfeti İlçesi'nin, Birecik Barajı Göl Alanı Altında Kalması Nedeniyle Ayıttı İlçe Sınırları İçinde Yer Alan Karaotlak Küyü'ndeki 3559 Dekarlık Tapulama Dışı Alana Nakledilmesi ve Söz Konusu Yerleşim Yerinin "Uygulama Alanı" Olarak Tespitine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	13.1.1999	23582
23.12.1998	98/12277	Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetine Yapılacak Yolculuklarda Verilecek Gündeliklere İlişkin Karar İle 97/10468 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı İle Yürürlüğe Konulan "Yurtdışı Gündeliklerine Dair Karar"ın 1999 Mali Yılında da Uygulanması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	13.1.1999	23582
23.12.1998	98/12262	4205 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	29.1.1999	23595
23.12.1998	98/12263	4284 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	29.1.1999	23595
23.12.1998	98/12264	4984 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	29.1.1999	23595
23.12.1998	98/12265	3783 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	29.1.1999	23595
28.1.1999	99/12353	Yukarı Akçay Sulama Birliği'nin Adının Muğla-Fethiye-Yukarı Akçay Sulama Birliği Olarak Değiştirilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	9.2.1999	23606
3.2.1999	99/12353	1999 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararda Değişiklik Yapılması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	9.2.1999	23606
29.1.1999	99/12375	Tabi Afet Nedeniyle Gelir Kaybı ve Altyapı Hasarına Uğrayan Belediyelere Yapılacak Yardımlara Dair Bakanlar Kurulu Kararı'na Ek Karar	18.2.1999	23615
10.2.1999	99/12404	"Kazımkarabekir İlçesi Belediye ve Köylere Hizmet Götürme Birliği'nin Adının, "Kazımkarabekir İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği"; "Karaman İli Merkez İlçe Belediye ve Köylere Hizmet Götürme Birliğinin Adının, "Karaman Merkez İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği"; "Ermenek İlçesi Yerel Yönetim Birimlerine Hizmet Götürme Birliği'nin Adının, "Ermenek İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği" Olarak Değiştirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	19.2.1999	23616
12.2.1999	99/12379	5131 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	21.2.1999	23618
10.2.1999	99/12422	Ordu İli Akkuş İlçesine Bağlı Kuzköy Belediyesinin Adının "Akpınar" Olarak Değiştirilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	9.3.1999	23634

16.2.1999	99/12472	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	9.3.1999	23634
3.3.1999	99/12533	Yurt Dışında Basılan Bazı Yayınların Türkiye'ye Sokulmasının ve Dağıtılmasının Yasaklanmasına İlişkin 22/3/1983 Tarihli ve 83/6264 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın Eki Listenin 15 inci Sırasında Yer Alan "SERXFEBUN" İsimli Derginin Adının "SERXWE-BUN" Olarak Düzeltilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	23.3.1999	23648
5.3.1999	99/12539	Denizli İli Çardak İlçesinde 1991 Yılında Hizmete Açılan Çardak Havaalanı'nın Yolcu Giriş-Çıkış Kapısı Olarak Tespiti Dair Bakanlar Kurulu Kararı	23.3.1999	23648
25.2.1999	99/12503	180 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	24.3.1999	23649

IV. YÖNETMELİKLER

A- BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
31.12.1998	98/12161	Türk Silahlı Kuvvetleri Sağlık Yeteneği Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	5.1.1999	23574
15.12.1998	98/11143	Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar İle Topluca Sığınma Amacı İle Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik	13.1.1999	23582
16.2.1999	99/12448	Ateşli Silahlar ve Bıçaklar İle Diğer Aletler Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	9.3.1999	23634

B - BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Uzman Erbaş Yönetmeliğinin Bir Maddesinin Değiştirilmesine İlişkin Yönetmelik	2.1.1999	23571
Yabancı Devlet Harp Okullarında Öğrenim Görecek Askeri Öğrenciler Hakkında Yönetmeliğin 21 inci Maddesinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	9.1.1999	23578
Resmi veya Özel Öğretim Kurumlarının Hapishane, İçkili Yer ve Umuma Açık Yerlere Olan Uzaklıklarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik	13.1.1999	23582

Türk Silahlı Kuvvetlerine Mensup Subay ve Astsubayların Atanma ve Yer Değiştirmeleri Hakkındaki Yönetmeliğin Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	25.2.1999	23622
Polis Koleji Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	25.2.1999	23622
Kaymakam Adayları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	27.2.1999	23624

V. MÜŞTEREK KARARLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
31.12.1998	98/50395	Ağrı İli Eleşkirt İlçesine Bağlı Tahir Bucak Merkezinde "TAHİR" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	5.1.1999	23574
31.12.1998	98/50396	Ağrı İli Eleşkirt İlçesine Bağlı Yayladüzü Köyünde "YAYLADÜZÜ" İsmiyle Belediye Kurulması Hakkında Müşterek Karar	5.1.1999	23574
31.12.1998	98/50397	Afyon İli Dinar İlçesine Bağlı İncesu Köyünde "İNCESU" İsmiyle Belediye Kurulmasına İlişkin Müşterek Karar	5.1.1999	23574
31.12.1998	98/50398	Afyon İli Dinar İlçesine Bağlı Doğanlı Köyünde "DOĞANLI" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	5.1.1999	23574
13.12.1998	98/50400	Zonguldak İli Beycuma Bucağına Bağlı Karaman Köyü İle Keller Köyüne Bağlı Karbonlar (Karbonoğlu) ve İlyaslar (Elezler) Bağlılarının Birleşerek "KARAMAN" İsmiyle Belediye Kurulmasına İlişkin Müşterek Karar	5.1.1999	23574
31.12.1998	98/50401	Şanlıurfa İli Viranşehir İlçesine Bağlı Eyyüpnebi Köyünde "EYYÜPNEBİ" ismiyle Belediye Kurulmasına İlişkin Müşterek Karar	5.1.1999	23574
31.12.1999	5.1.1999	Sivas İli Altınyayla İlçesine Bağlı Kale Köyünde "KALE" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	5.1.1999	23574
31.12.1998	98/50404	Trabzon İli Çaykara İlçesine Bağlı Taşkiran Köyünde "TAŞKIRAN" İsmiyle Belediye Kurulması Hakkında Müşterek Karar	5.1.1999	23574
31.12.1998	98/50405	Sivas İli Ulaş İlçesine Bağlı Baharözü Köyünde "BAHARÖZÜ" İsmiyle Belediye Kurulmasına İlişkin Müşterek Karar	5.1.1999	23574
31.12.1998	98/50406	Sivas İli Yıldızeli İlçesine Bağlı Kavak Köyünde "KAVAK" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	5.1.1999	23574

31.12.1998 98/50407	Sivas İli Yıldızeli İlçesine Bağlı Güneykaya Köyünde "GÜNEYKAYA" İsmiyle Belediye Kurulması Hakkında Müsterek Karar	5.1.1999	23574
31.12.1998 98/50408	Sivas İli Yıldızeli İlçesine Bağlı Şeyhhalil Köyünde "ŞEYHHALİL" İsmiyle Belediye Kurulmasına İlişkin Müsterek Karar	5.1.1999	23574
31.12.1998 98/50409	Sivas İli Yıldızeli İlçesine Bağlı Kümbet Köyünde "KÜMBET" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müsterek Karar	5.1.1999	23574
31.12.1998 98/50410	Sivas İli Merkez İlçeye Bağlı Yakupoğlu Köyünde "YAKUPOĞLAN" İsmiyle Belediye Kurulması Hakkında Müsterek Karar	5.1.1999	23574
31.12.1998 98/50411	Sivas İli Yıldızeli İlçesine Bağlı Kalın Köyünde "KALIN" İsmiyle Belediye Kurulmasına İlişkin Müsterek Karar	5.1.1999	23574
31.12.1998 98/50412	Giresun İli Çamoluk İlçesine Bağlı Yenice Köyünde "YENİCE" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müsterek Karar	5.1.1999	23574
31.12.1998 98/50399	Sakarya İli Hendek İlçesine Bağlı Nüzhetiye Köyünün Büyükdere Mahallesi Adı Altında Hendek Belediyesi Sınırları İçerisine Alınması Hakkında	5.1.1999	23574
31.12.1999 98/50402	Rize İli Merkez İlçesine Bağlı Güneştepe Köyünün Çaykent Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına İlişkin Müsterek Karar	5.1.1999	23574
31.12.1999 98/50413	Tokat İli Reşadiye İlçesi Bereketli Bucağına Bağlı Hatipli Belediyesinin Buradan Ayrılarak Aynı İlin Başçıftlık İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müsterek Karar	5.1.1999	23574
3.3.199999/50480	Çorum İli Merkez İlçesine Bağlı Karahisar Köyü Karacaören Bağlısının Düvenci Belediyesi Sınırları İçerisine Alınması Hakkında Müsterek Karar	5.3.1999	23630
3.3.199999/50481	Tokat İli Niksar İlçesi Çamiçi Bucağına Bağlı Akgüney Köyü İle Ordu İli Korgan İlçesi Merkez Belediyesi Arasında Bulunan İhtilafı Sahadaki İki İl Arası Sınırın Belirlenmesine İlişkin Müsterek Karar	5.3.1999	23630
3.3.199999/50482	Malatya İli Akçadağ İlçesi Kürecik Bucağına Bağlı Yenipınar Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İlin Darende İlçesi Balaban Bucağına Bağlanmasına Dair Müsterek Karar	5.3.1999	23630
3.3.199999/50483	İzmir İli Torbalı İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Bulgurca Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İlin Menderes İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müsterek Karar	5.3.1999	23630

3.3.1999	99/50484	Adıyaman İli Çelikhan İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Aşağıköy, Ortaköy. Öncü ve Salkonak Köylerinin Buradan Ayrılarak Malatya İli Yeşilyurt İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmalarına İlişkin Müşterek Karar	5.3.1999	23630
3.3.1999	99/50485	Sakarya İli Kaynarca İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Hocaoglu Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İlin Ferizli İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	5.3.1999	23630

VI. GENELGELER

Konusu	Yayımlandığı Resmi	
	Tarihi	Sayısı
Devlet İhaleleri Genelgesi (Sıra No: 99/1)	25.3.1999	23650

VII. TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Malül ve Şehit Olan Emniyet Teşkilatı Mensuplarına ve "Devlet Mirasçılarına Övünç Madalyası" Verilmesi Hakkında Tebliğ	8.1.1999	23577
Harp Silahları, Bunların Aksam ve Parçalarının İthaline İlişkin Tebliğ	10.1.1999	23579
Bazı Patlayıcı Maddeler, Ateşli Silahlar, Bıçaklar ve İthaline Benzeri Aletlerin Dair Tebliğ	10.1.1999	23579
Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 25)	16.1.1999	23585
1999 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No:3)	3.2.1999	23600
1999 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No:4)	3.2.1999	23600