

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 71

EYLÜL 1999

SAYI: 424

İÇİNDEKİLER

Ziya ÇÖKER	: Kamu Yönetimi ve Genel Yöneticilerin Yönetim Anlayışı.....1
Ahmet ÖZER	: İnsan Hakları25
Dr. Selçuk YALÇINDAĞ	:Belediyelerde Halk Katılımı..... 49
Prof. Dr. Hasan ÖZYURT	
Dr. A. Kadir TOPAL	: Avrupa Ülkelerinde Yerel Birimlerin Büyüklüğü Üzerine Tartışmalar ve Sonuçları: Belediyelerin Konsolidasyonu..... 73
Kadir KOÇDEMİR	:Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler (İngiltere, Fransa, Almanya ve Türkiye)..... 97
Yrd. Doç. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK	:Kamu Yönetiminde İnsan Kaynakları Yönetimi123
Dr. A. Faruk MUTLUSU	
Şerif ÖNER	:Bürokrasi-Bürokrat-Siyaset İlişkisi ve Bürokratik Katılım 133
İZ BIRAKAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ	
Mehmet ALDAN	: İbrahim TAHTA KILIÇ..... 149
HABERLER	:İçişleri Bakanlığı'ndan Haberler165
MEVZUAT	
Aygül GÖLBAŞI	: 1 Temmuz 1999-30 Eylül 1999 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat..... 195
	Mevzuat Metni 203

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-3216

• İDARECİLER,

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

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

17 Ağustos 1999 da meydana gelen büyük deprem felaketinde yakınlarım
kaybedenlere başsağlığı, yaralılara acil şifalar dileriz.

Tüm Ulusumuza geçmiş olsun...

TÜRK İDARE DERGİSİ

KAMU YÖNETİMİ VE GENEL YÖNETİCİLERİN YÖNETİM ANLAYIŞI

Ziya ÇÖKER

Emekli Vali

Kamu Yönetiminin Amacı ve Oluşumu

Kamu yönetimi, insanın gereksinim ve beklentilerini gerçekleştirme ve çağdaş bir toplum yaratabilme ile görevli ve sorumludur. Hedef kitle insan ve insanların oluşturduğu toplumdur. Kamu yöneticileri, bilimden ve teknolojiyen yararlanarak, bunları, insanı ve toplumu geliştirmek için kullanırlar.

Kamu yönetimi insan ve toplum için var olduğuna göre, bu yönetimin, toplumun istekleri doğrultusunda kurulması ve kuruluş nedeninin toplum tarafından çok iyi anlaşılması gereklidir. Halkla yönetim arasında, her kademedede, ikişer üçer yönlü bir ilişki söz konusudur.

Halk, üst kademedede, topluma hizmet etmek üzere, toplum içinde en uygun ve en iyi kabul ettiği kişileri milletvekili seçerek, devletin temel düzenini kurma ve işletme görevini, belirli bir süre için, onlara emanet eder. Yasama organının kurduğu düzeni çalışır hale getirme görevi, yasama organının ve dolayısıyla de halkın denetiminde çalışan, hükümete aittir. Hükümet, oluşturduğu yönetim mekanizmasıyla birlikte, halkın beklenti ve gereksinimlerini karşılamanın ve onları geliştirmenin görev ve sorumluluğunu üstlenir. Halk da, kendisinin seçtiği kişilerden oluşan yasama ve yürütme organlarının, halkın refah ve mutluluğunu sağlama amacıyla koyduğu objektif kurallara uymakla yükümlüdür.

Daha alt kademedede halk, özel idarelerin, belediyelerin ve köylerin, kendileriyle ilgili görevlerini düşünerek, kendi iline, beldesine ve köyüne en yararlı hizmetleri yapacaklarına inandığı kişileri, yerel yönetim meclisleri üyeleri, belediye başkanları ve köy muhtarları olarak seçer. Burada da, halkla, belli bir süre için yerel hizmetlerin yürütülmesini emanet ettiği yerel yöneticiler ve üst kademe devlet organları arasında, bu kez üçlü ve yine karşılıklı ilişkiler vardır.

Yerel meclisler ve yöneticiler, önce, tüm halkın seçtiği yasama meclisinin ve onun oluşturduğu hükümetin, her çeşit yasalarla belirlenmiş düzenine uymak zorundadırlar. Yerel meclisler ve yerel yöneticiler, üst organların kendilerine bıraktığı görev ve yetki alanı içinde çalışacak ve bunun, üst kurallara paralel alt kurallarını saptayarak, uygulamaları hem üst kurallara hem de alt kurallara uygun olarak ama en önemlisi de halkın yararına yürüteceklerdir.

Yerel halk da, kendi refah, gelişme, sağlık ve güvenliğini sağlamaları için seçtiği ulusal ve yerel düzeyde oluşan organlara ve onların yöneticilerine ve bunların görev ve yetki alanları içinde koydukları kurallara uyacak, devlet düzeninin amaca uygun biçimde işlemesine yardımcı olacaklardır.

Bu düzenin adı, demokratik hukuk devletidir.

Demokratik hukuk devletinde, halkın, kurallara ve düzene uyma yanında, bu düzenin ve kuralların amaca uygun biçimde daha iyi uygulanabilmesi için, çok önemli iki görevi daha vardır: Katılım ve denetim.

Seçimden seçime katılım ya da kötülerini seçmeme biçiminde yapılacak bir denetim anlayışı çok yetersiz kalmaktadır ve gerçek demokrasiye, bugünkü katılımcı ve açık demokrasiye uymamaktadır. Alt kademede ya da üst kademede olsun, yöneticileri, kötü yönetimden uzaklaştıracak, halkın yararına çalışmalarını sağlayacak en büyük etken, eğer gerçek anlamda oluşturulabilirse, bazı menfaat odaklarının etkisinden kurtarılabilirse ve değerlendirmede bilgiye dayalı aklın üstünlüğü sağlanabilirse, kamuoyudur. Bunun, yukarıda belirtilen ve halkın yanlış ve tek yönlü etkilenmesini engelleyen koşulları dışında, önemli diğer koşulu da devlet yönetiminde buna olanak sağlayacak açıklıktır.

Bu açıklığı sağlamada, hiç kuşkusuz yasalar çok önemlidir. Yasaların, kamuoyunun denetimine ve halkın katılımına olanak sağlayacak ve bu açıklığı güvenceye alacak biçimde düzenlenmesinde büyük yarar vardır. Ancak bunun yanında, yöneticilerin devlet yönetimi anlayışı, tutum ve davranışları da, en azından yasalar kadar önemlidir. Zira yasaları uygulayanlar onlardır. Kötü bir yasanın olumsuzlukları, iyi bir uygulayıcının elinde törpülenir ve sonuçları olumluya çevrilebilir.

Bu anlayış içinde, kamu yöneticisi, insana ve topluma hizmet etmek için görevlendirilmiştir ama, bazılarının popülist bir anlayışla ifade ettikleri gibi, halkın hizmetçisi değildir. O göreve toplumsal bir anlaşma ile gelir ve toplumsal kurallara uygun biçimde hizmet verir. Bu kurallar, kamu yöneticiliğine seçilenleri de, atananları da, atayanları da, toplumu da bağlar. Bu nedenle kamu yöneticisi, halkına, bu kurallar doğrultusunda, içtenlikle hizmet vermeli ama kimsenin hizmetçisi olmamalıdır. Kamu hizmetlerinin düzgün yürümesi açısından bu anlayışın önemi büyüktür.

Kamu örgütleri, çok yönlü ve karmaşık bir ilişkiler sistemi içinde, işlevlerini sürdürürler. Kamu hizmeti yapan bir örgüt de, tıpkı diğer her çeşit örgüt gibi, insanlar tarafından meydana getirilir ve yaşatılır. Bu durumda, kamu örgütleri de, insanlar için düşünülebilen her türlü değişkenin etkisi içinde bulunmaktadır. Bu değişkenler, neredeyse insan sayısı kadar çok seçeneği içerir. Bu nedenle, kamu yöneticisinin birinci sorumluluğu, amaçları gerçekleştirmede, çok bilinmeyenli bir denklem olan insanla birlikte çalışmak ve bu denklemi en kısa yoldan çözerek onu hedefe yöneltmek durumunda olmasıdır.

Kamu yöneticisi, örgüt içinde birlikte çalışacağı insanlarla kuracağı ilişki dışında, hizmet vereceği insanlarla da iletişimde bulunmak zorundadır. Geniş bir alan içinde, çok farklı sosyo-ekonomik düzeyde ve değişik kültür yapısında olan bu insanları tanımak, gereksinimlerini ve beklentilerini saptamak, yer, zaman ve hizmet tercihleri ve öncelikleri hakkında karar vermek, bunları bütçe olanakları ile bütünleştirmek bir yöneticinin önemli sorumlulukları içindedir.

Yöneticinin, insanlarla iletişim açısından üçüncü önemli sorumluluğu da, kamusal, yarı kamusal ve özel örgütlerle ilgilidir. Bunların da başında ve içinde insan vardır. Burada da, insan ilişkileri ve insan davranışları, amaçların gerçekleşmesinde, olumlu ya da olumsuz yönde, etkilidir.

Tüm bu gruplar içinde hep aynı insan vardır. Ancak her gruptaki insanların ihtiyaç ve beklentileri, dolayısıyla de tepkileri, birbirlerinden çok farklıdır. Bu durumda yönetici, hem genel olarak insanı, insan davranışlarını ve tepkilerin nedenlerini inceleyecek, hem de, bu insanların içinde bulunduğu ortam ve koşulları, bunların kişiliklerine olan etkilerini araştıracaktır.

Yönetici, hizmet vermekle yükümlü olduğu alanın bütün fiziki, ekonomik, sosyal ve kültürel koşullarını, içinde yaşadığı ortamı, örgüt gruplarını ve insan kişiliğinin genel yapısını öğrenmek ve bilmek zorundadır.

Genel Yöneticilerin Kamu Yönetimindeki Roller

Yukarıda kamu yönetiminin özelliklerinden söz edilirken üzerinde önemle durulan ve sık sık adı geçen “yönetici” kavramının en tipik iki örneği mülkî idare amirleri ve belediye başkanlarıdır. Mülkî idare amirleri atanmışlar arasında, belediye başkanları da seçilmişler arasında, kamu yönetiminin en önemli iki yöneticisidir.

Mülkî idare amiri, devletin ve merkezî yönetimin temsilcisi ve ildeki devlet kurum ve kuruluşlarının en üst derecede amiridir. Bu özellikleriyle özelliği olan bir atanmış kişidir ve bu yönetim kademelerine profesyonelce hazırlanarak gelmektedir. Mülkî idare amirlerinin görev ve yetkileri, bu özellikleri ve özellikle de devlet ve hükümet temsilciliği kimlikleri dikkate alınarak değerlendirilmelidir.

Mülkî idare amirleri, profesyonelce hazırlanma döneminden ve uzun bir devlet yönetimi deneyiminden geçerek bu göreve gelmelerine karşın, onlar, görevlerini ancak, çeşitli alanlarda yetişmiş ve deneyim kazanmış diğer yönetici ve uzmanlardan yararlanarak ve onlarla birlikte sürdürebilmektedirler. Şu halde devlet yönetimi, buna belediyeler de dahil, ancak takım oyunu ile, birbirlerinin bilgi, görüş ve düşüncelerine ve hukuk düzenine saygılı yöneticilerin işbirliği ve koordinasyonu ile bütünlük kazanır ve başarıya ulaşır.

Belediye başkanları da, belde halkının oyu ile bu göreve seçilmişlerdir. Bunlar halkın iradesinden güçlerini almakta ve belde halkını temsil etmektedirler. Belediye örgütünün en üst amirleridir. Belde halkının gereksinimlerini karşılamak, kentsel düzeni sağlamak onların görevidir. Belediye başkanları, çok çeşitli mesleklerden gelebilmekte, bu nedenle de onların takım oyununa, çalışma arkadaşlarıyla işbirliğine çok daha fazla gereksinimi bulunmaktadır. Bir belediyenin başarısı, başkanın yönetiminde, bütün belediye çalışanlarının elbirliği ile amaç ve hedeflere, bilinçle, bilgiyle, kamu yararı düşüncesiyle ve hukuk kurallarına uygun biçimde yürütmesine bağlıdır.

Şu halde, başta mülkî idare amirleri ve belediye başkanları olmak üzere, bütün yöneticiler, kendi görev ve yetki alanlarının ve bunun yanında ilişkide bulunduğu kurum ve kuruluşların yasal çerçevesini de çok iyi bilmek durumundadırlar. Ancak bu da yeterli değildir. Bu yasal çerçeve içinde yapacakları uygulamada sergileyecekleri yönetim anlayışı, en azından bu yasal çerçeve kadar önemlidir. Bu nedenle, yönetim anlayışının temel unsurları üzerinde, özetle de olsa, durmak gerekmektedir.

Genel Yöneticilerde Kamu Yönetimi Anlayışının Temel Unsurları

Mülkî idare amirleri ve belediye başkanları arasında, genel nitelikler açısından fazla bir ayrım yoktur. Her ikisi de, Türk kamu yönetimi içinde, "genel yönetici" olarak tanımlanmaktadır. Genel yöneticiler, çok genel bir tanımla, örgütün baş yöneticisi olarak, amacı gerçekleştirecek hedefleri saptamakta, bunlara ulaşmak için gereken planlamayı yapmakla, ihtiyaç ve kaynak dengesini gözeterek öncelikleri kararlaştırmakla, bütün çalışanları örgütün amaç ve hedeflerinin gerçekleştirilmesine yöneltmekte, uygulamayı izlemekte ve denetlemekte, birimler ve çalışmalar arası koordinasyonu sağlamakta, amaç ve hedeflerden sapmalar ya da yolsuzluğa yönelmeler varsa bunları önleyecek ya da bunları yapanları cezalandıracak önlemler ve kararlar almakta, diğer yöneticileri bu amaçlara yöneltmekte ve uygulamanın getirdiği verileri göz önünde tutarak yukarıda sıralanan döngüyü, her aşamasında gerekli değişim ve gelişmeleri gerçekleştirerek sürdürmektedir.

Mülkî idare amirlerinin ve belediye başkanlarının temel görevlerine bakıldığında, zaman, örgütlerin ve yönetsel yapının değişik olması bir yana, yapılan işlevlerin temel özelliği yukarıda sayılanlar olarak özetlenebilir.

Görev ve yetkilerinin temel özellikleri birbirlerine bu kadar benzeyen mülkî idare amirleri ile belediye başkanlarının temel niteliklerinin de ayrı olması düşünülemez. Zira her ikisi de “genel yönetici”dir. Genel yöneticinin niteliklerini belirleyen temel unsur da, onların yönetim anlayışları ve bu anlayışı biçimlendiren çeşitli sosyal, kültürel ve psikolojik etkenlerdir.

İyi bir “genel yönetici” nin, eylem, işlem ve davranışlarına yön vermesi gereken “yönetim anlayışı” nasıl olmalıdır? Bu konu, kuşkusuz ayrı bir kitap olacak kadar önemli ve kapsamlıdır. Genelde, yönetim anlayışının, en azından yasal çerçeve kadar önemli olması nedeniyle, aşağıda çok özet olarak yönetim anlayışı ile ilgili bir çerçeve çizilmeye çalışılmıştır. Aşağıda sık sık kullanılan “genel yönetici” ya da “yönetici” sözcüğü, daha çok mülkî idare amirleriyle belediye başkanları örneğinde somutlaştırılmıştır. Ancak bu düşünceler, kendisini “üst yönetici” gören herkes için de geçerli idi r.

Yönetim anlayışının çerçevesini dört ana grupta toplayabiliriz. Bunlar;

- 1.Açık ve dürüst yönetim
- 2.Yönetimi etkileyen kişisel özellikler
- 3.Yönetimi kolaylaştıran unsurlar
- 4.İnsanları yönetme

Şimdi bu unsurları biraz daha açalım.

Açık ve Dürüst Yönetim

Açıklık - Genel yöneticiler, herkesin gözü kendisinde olan kişilerdir, özel hayatları bile sürekli kontrol altındadır. Her zaman dedikodu odağı olabilirler. Devlet yönetiminde bu, çok olağan kabul edilmelidir. Demokratik ülkelerde her kademedeki tüm yöneticiler bütçe altındadırlar. Belki ülkemizde, medya tarafından, abartılarak yürütülen bu uygulama, gerçekte, devlet yetkisi kullananların her bakımdan açık ve şeffaf olması gereğinin bir sonucudur. Genel yöneticiler bundan gocunmamalı, hatta bu izlemeyi, her konuda açıklık ilkesi doğrultusunda uygulama yaparak, kolaylaştırmalıdır.

Dürüstlük - Açıklık ilkesine uygun böyle bir uygulama, her şeyden önce, genel yöneticilerin her yönden, “örnek insan” olmasını gerektirmektedir. Örnek insan olmanın önemli koşullarından birisi, özellikle ülkemizde, dürüstlüktür. Gerçekte dürüstlük, insan için olması gereken en olağan bir özelliktir. Bu olağan özelliği vurgulama, demokrasinin tüm araç ve mekanizmalarıyla henüz tam olarak işlemediği ülkemizde, daha uzunca bir süre, gerekli ve önemli görülecektir. Devlet yönetiminde dürüstlük, devlet yetkilerinin, hiç bir biçimde, kötüye kullanılmaması, bu yetki-

lerin kullanımında hiç kimseye çıkar sağlanmamasıdır. Bu açıdan, genel yöneticilerin bütün uygulamalarında açık ve objektif hukuk kurallarına bağlı olması önem kazanmaktadır.

İzleme ve Denetleme - Bir yöneticinin en önemli işlevlerinden birisi de, yapılan işleri ve hizmetin yürütülüş biçimini izleme ve denetlemedir. İzleme ve denetlemenin temel amacı, örgütün amaca yönelmesinde ve personelin, belli hedefler ve ilkeler doğrultusunda yürütülmesi gereken, çalışmalarında sapmalar, yanlışlıklar, bilinçli ya da bilinçsiz hatalar yapılmasını önlemektir. İzleme ve denetleme, çalışanların hatalarını ve yanlışlıklarını zamanında ve yerinde düzeltmeye olanak sağladığı gibi, yönetime ve yöneticiye de, bu hata ve yanlışlıkların kaynağına inerek, saptanacak ve yapılacak ilke, kural, plan ve programların yeniden düzenlenişinde, daha doğru ve gerçekçi olma olanağını sağlar.

Yöneticinin görevi, hizmetin etkin ve verimli bir biçimde yürütülmesini sağlamaktır. Yönetici, plan ve programların eksiksiz, zamanında ve en iyi biçimde uygulanmasını, bütçe uygulamalarının israfa yol açmadan, amaca uygun yapılmasını, çalışanların belli ilke ve kurallara uygun biçimde ve uyum içinde yürütülmesini ister ve bekler. Bunu sağlamak için de çalışmaları izlemek, denetlemek ya da denetlettirmek zorundadır. Etkinliği, verimli ve ekonomik çalışmayı ve kamu yararını olumsuz yönde etkileyen her davranış ve eylem, denetimin konusu içine girer. Bu anlayış, denetimin, yalnızca suç ve suçlulukla uğraşma anlamına gelmediğini vurgulamaktadır.

En etkili denetim yollarından birisi, sonuçların izlenmesidir. Hele sonuçları izleyebilmek için belli ölçütler konulabilmişse, bu ölçütler içinde sonuçların izlenmesi, zaman ve birim bazında karşılaştırmalar yapılması, işlerin yürütümü hakkında çok daha sağlıklı bilgiler verilmesini sağlar. Bu tür izleme ve denetim, kişilerin girişimciliğini özendirir, onların kendi yaptıkları hakkında daha sağlıklı değerlendirmeler yapmalarına olanak verir, sonuçları beğendirebilmek için, özel çaba harcamalarını, kendi düşünce ve yöntemlerini işe yansıtma olanağını sağlar. Sık ve kişisel denetim ise bunu önler, sonuçtan çok biçime önem verilmesine yol açar.

Her örgütün belli çalışma standartları vardır. Bunlar, kanun, tüzük, yönetmelik, genelge ve tebliğlerle belirlenmiştir. Çalışanların bu standartlara uyması ve işlerini belli bir disiplin içinde yürütmesi gerekir. Bu disiplin, önce, çalışanların kendi içinde, eğitim ve görev sorumluluğu duygusu ile sağlanır. Bunun bir ileri, birim içindeki üstlerin hiyerarşik denetimidir. Daha sonra da, üst yöneticilerin, izleme, denetleme ve denetletirme işlevleri, disiplin sağlanmasında rol oynar.

Çalışanlardan ne istendiğinin, neler beklendiğinin açıkça belli olması, bunların tüm çalışanlara öğretilmesi, iş disiplininin sağlanması açısından çok önemlidir. De-

netim, bu eğitimin yeterli biçimde verilip verilmediğini kontrol etmeyi ve noksanlıkların giderilmesi yollarını bulmayı da hedeflemelidir.

Kamu yönetiminde rastlanan önemli rahatsızlıklardan birisi şudur. Yöneticiler, iş ve kurum disiplinine aykırı bazı yanlış ve noksanlıklar üzerinde durmazlar, bunları belleklerinde tutmakla birlikte, ilgililere uyarıda bulunmayı savsaklarlar. Sonra da, bardağı taşıran son damla örneği, benzeri küçük bir hatada, bunun önemiyle orantılı olmayan en ağır cezanın uygulanmasını isterler. Bu Ceza yöneticinin belleğinde bulunan tüm hata ve noksanlıkların uygun bir karşılığı olsa bile, öncekilerde uyarılmayan memur için, hatta bunu inceleme durumunda kalacak disiplin kurulları ve yargı için, gereksiz yere ağır bulunacaktır. Bu tür bir uygulama hem memura haksızlığa uğramış görüntüsü verebilmekte, hem de, zamanında ve yerinde verilecek küçük disiplin cezalarının eğitime ve öğretme gücünü ortadan kaldırmaktadır. Ayrıca, haklı bir konuda, zamanında ve işlenen disiplin suçu ile orantılı bir uyarı cezası, diğer çalışanlar üzerinde de örnek ve eğitici olur.

Bir kurum ancak insanla vardır ve varlığını insanla sürdürebilir. Bir kurum içindeki her tür uygulamada insan faktörü ve insan değeri hiç bir zaman göz ardı edilmemelidir. Kurumun amacını gerçekleştirmek isteyen ve bundan da en üst derecede sorumlu olan yönetici, başarısını, kurum çalışanlarının başarısına borçlu olduğunu unutmamalıdır.

Yalnızca kurumu ve işi gözeten, onun karakter ve kişiliğinden ve sosyal-ekonomik çevresinden kaynaklanan maddi ve manevi gereksinim ve beklentilerini hiçe sayan bir yönetim anlayışı, başarısızlığa mahkumdur. İnsan, kurumun ve işin kaburga kemiğidir. Sert ve katı uygulamalar bu kaburga kemiğinde büyük yıkıntılar yapar. Kurum ve iş de bundan büyük zarar görür. Esnek, eğitici, düzeltici, insana değer veren ama amaç doğrultusunda iş disiplinini de elden bırakmayan bir yönetici, çalışanlarını daima yanında bulur, onların girişim, düşünce ve eylem gücü ile desteklenen çalışmalar, başarıyı kolaylaştırır.

Her kademedeki yönetici, yetki sınırları içindeki tasarruflarında, çok büyük ölçüde özgür olmalıdır. Üstlerinden, hukuk kuralları içinde ve yasalar doğrultusunda bağımsız uygulama yapmayı isteyen bir üst yönetici, aynı şeyi alt kademe yöneticileri için de kabul etmelidir. Üst yönetici, hukuk kuralları ve kamu yararı açısından izleme ve denetleme yapar ama, alt kademe yöneticinin yerine geçip yetki dışı bir karar veremez. Karar yetkisi kimde ise, kararı kendi değer ölçüleri içinde değerlendirme hakkı da onundur.

Yönetimi Etkileyen Kişisel Özellikler

Dengeli Olma - Halkın sağduyusuna saygılı olmak açısından, örnek insan olmanın önemli bir koşulu, her konuda dengeli olmak, aşırılıklardan kaçmak ve ma-

külü, akla uyanı yapmaktır. Halk, yöneticide, somurtkan olmayan bir vakarlılık, kasıntı olmayan bir ciddiyet beklemektedir. Yönetici, güler yüzlü olmakla yılışıklığı, neşeli olmakla cıvıklığı, halka yakın ve halkla iç içe olmakla senli benli ve saygısız olmayı birbirlerine karıştırmamalıdır. Giyim ve kuşamı, ne halkın henüz alışmadığı, en son moda uyan bir mankenin, ne de rahat ve serbest olmayı seçen bir delikanlının giyim ve kuşamı gibi olmalıdır. Genel yöneticiler, eğlence yerlerine, ancak protokol gereği ise gitmelidir. İçki içse bile, dozunu iyi ayarlamalı, asla içkili bir görüntü vermemelidir.

Halk, yöneticiyi, örnek insan olma açısından, aile bireyleriyle de bütünleştirir. Aile bireylerinden biri ya da bir kaç bu dengeli yaşamın dışında ise, bunun faturası da yöneticiye çıkarılır. Bu açıdan, genel yöneticiler, tüm aile bireyleriyle birlikte örnek insan, örnek aile olmak zorundadırlar. Bu tür dengeli yaşamı bir fedakârlık olarak görececek olanlar, yönetici olmaktan vazgeçmelidirler.

Yönetici, başkalarının uymasını istediği tüm kurallara, içtenlikle ve herkesten çok kendisi uymalıdır. Sosyal ilişkilerde, kimseye üstten bakmamak asıl olmakla birlikte, görevlilerle ve özel bireylerle içli dışlı olmamalı, ciddiyet ve vakarını daima korumalıdır.

Yönetici hoşgörülü, güler yüzlü ve iyimser olmalıdır. Her düşünce ve eylemi önce iyi tarafından değerlendirmeli, ancak her duyduğuna inanmak gibi bir safdillik de göstermemelidir. Gülümser olmak, ne sürekli biçimde sırtıtmayı, ne de sürekli kahkahalar atmaya gerektirir. İyi kalpliliği yüzüne vurmuş insanlara "güleç yüzlü" denir. Güler yüzlü olmak, karşısındakine, iyi niyeti ve kalp temizliğini anlatır. Asık yüzlü olmanın karşıtıdır.

Yönetici kişilik sahibi olmalı, düşüncelerini doğru ve olumlu yönde uygulayabilmelidir. Dürüst ve çalışkan olmak, risk alabilmek, işini severek yapmak ve sorumluluk üstlenmek, bir yöneticinin en vazgeçilmez özellikleridir. Şiddet, kötü söz, azarlama gibi davranışlar bir yönetici için zayıflıktır. Bunlar, saygı duyulan ve sevilen bir yönetici olmayı engeller.

Kendini Geliştirme - Yönetici, işine, işlevlerine ve sosyal davranışlara ilişkin her günkü yeni ve çetin sorunların üstesinden gelmeye ve daha büyük sorumluluklar taşımaya hazırlanırken, eğitiminin ve çalışmalar süresince edindiği deneyimlerin kendisine kazandırdığı bilgi, davranış biçimi, yetenek ve teknikleri sürekli biçimde gözden geçirmek, gerekenleri gerektiği yönde yenilemek ve değiştirmek gereksinim ve zorunluluğundadır. Eylem ve kararları hakkında sürekli biçimde özelleştire yapmalı. bunları, daha iyiye ulaşmak için değerlendirmelidir.

Değişime ve Gelişime Ayak Uydurma - Sosyal olaylar sürekli bir değişme ve gelişme içindedir. Temel gereksinimler bile, zaman içinde, bölgeden bölgeye de-ği-

şiklik gösterir. Önder yönetici, yalnız bugünün gereksinimleriyle değil, toplumun ileride alacağı sosyal yapıyı ve bu yapının gerektireceği gereksinimleri de düşünerek, onlarla da ilgilenmelidir. Toplumun sürekli değişen ve gelişen bir yapı içinde olması, bugüne ve geleceğe ait sorunların en uygun çözüme bağlanabilmesi için, yaratıcılık ve kuvvetli bir hayal gücü gerektirmektedir. Gelecek toplumu, gerçekçi N enlere dayanarak, hayal edebilen bir yönetici, aynı verilerin yönünü düşünerek, ileri toplumu yaratacak yapıtlar meydana getirebilir.

Çevreyi Tanıma - Kamu yöneticisi çevresine ve çevredeki insanlara hizmet götürecektir. Çevrenin ve çevrede yaşayan insanların gereksinimlerini, sıkıntılarını ve sorunlarını bilmek, bunları gidermeye yönelik çalışmaların planlanabilmesi için ilk koşuldur. Bu gereksinim ve sorunları saptama yollarından birisi de çok iyi gözlemde bulunmaktır. Her önder yönetici, iyi bir gözlemci olmalı, bu yolla saptadığı gereksinim ve sorunları, ilgililer ve bunları yaşayanlarla tartışarak değerlendirmesini bilmelidir.

Girişim Gücü - Önder bir yönetici, girişimci olmalıdır. Grupların ve toplumun yararına olan konuları iyi saptamalı, onları topluma mal ederek ve toplumla birlikte, toplumun yararlanabileceği biçimde, gerçekleştirmelidir. - Yönetici, yalnızca, yasalarla belirlenmiş görevleri, yasalar ve emirler doğrultusunda yapmakla yetinmemeli, girişim gücünü ve yaratıcılığını göstererek, hizmetin yürütümünde, genel amaca uygun ve yararlı ekler ve yenilikler yapmalı, kişisel katkı sağlamalıdır. Yönetici, toplumun özel ilgi duyduğu konulara girmeli, bu özel ilgiyi, olumlu biçimde yönlendirmeyi bilmelidir. Bu tür çalışmaların alanı, her türlü ekonomik girişimlerden spor faaliyetleri ne kadar, sonsuz denecek bir genişliğe sahiptir. Önder yönetici, bunlar üzerinde, gerçekçi bir biçimde kafa yoran ve toplumun önceliklerine göre bunları gerçekleştirmeye çalışan kişidir.

Planlı Çalışma - Bir yönetici için en büyük eksiklik, kendisini, günlük ve rutin işlerin akıntısına kaptırmaktır. Bu, çok yönlü hizmet akışı içinde, genel yöneticilerin, genellikle saplandıkları ve içinde bulundukları bir tehlikeyi işaret etmektedir. Bir yönetici, hele kendisine çok evrak gelmesinden hoşlanıyor, işleri yalnızca evrak akımına göre düzenliyorsa, kendisini bu akıntıdan kurtarması olanaksızdır. Bu tür çalışma alışkanlığı olan kişiler, uzun vadeli plan yapma gereğini düşünemezler. Düşünseler bile, bunun için yeterli zamanları olmadığı özrünü ileri sürerler. Oysa, yönetim ilkelerine uygun bir çalışma düzeni kuramadıkları ve yapacakları işleri planlayamadıkları için buna zaman kalmamaktadır. Halbuki yapılacak işlerin stratejik planlamasını yapmak, bir yöneticinin en önemli görevidir. Zamanını, kesin olarak kendisinin yapması gereken hizmetler için kullanmayan insanların bu konuda başarı şansı yoktur. İşleri uzunca bir vade için planlamak ve hem kendisinin, hem de diğer çalışanların zamanını ona göre yönlendirmek ve değerlendirmek, yöneticinin başarısı için kaçınılmaz bir önem taşımaktadır.

Çok Yönlülük - Mülkî idare amirleri ve belediye başkanları için yönetim alanı olan il, ilçe ve belde sınırları içinde, nüfusu iki binden başlayan ve milyonları geçen bir halk topluluğu yaşamaktadır. Bu topluluğun içinde, zengininden fakirine, okumuşundan cahiline, efendisinden kabadayısına, en temiz yurttaşından hırsız ve canisine, sert karakterlisinden yumuşak huylusuna, mutlusundan mutsuzuna, işçisinden patronuna, esnafından memuruna kadar kadın-erkek, her yaşta, çeşitli inançlarda, çeşitli bilgi ve kültür düzeyinde insanlar vardır. Bunlar bir toplumun ne derece çok yönlü olduğunu göstermektedir. O halde, onları yönetmeye istekli olan, ya da o amaçla yetiştirilmeye çalışılan genel yöneticiler de, bütün bu çok yönlülüğü yanıtlayabilecek ve kucaklayabilecek ölçüde çok yönlü bilgilerle donatılmış olmalıdır. Bu da, kuşkusuz, sadece yönetime ve yasalara ilişkin edinilmiş bilgilerle değil, ufuk açıcı çok çeşitli kitapları okuyarak, bunlar üzerinde düşünerek, uygulamada yararlanılabileceği düşünceleri özümseyerek sağlanabilir. Yönetimin temeli bilgi ise, bilginin temeli de kitaptır.

Kendi düşünce ve davranışlarımıza özeleştirici getirmeden ilerleme sağlanamaz. Bunun için de geniş ufuklara açılmak, çeşitli bilgi ve düşüncelerden korkmadan onları değerlendirebilmek gerekir. Sosyal bilimlerde değişkendir. Değişen ve gelişen koşullar içinde, hem yeni bilgilere gereksinim doğar, hem de eski bilgilerde değişiklikler olabilir. Bu açıdan, kendini yenilemeyen yönetici, daima yanlış kararlar vermeye mahkumdur.

Uygun bilgiyi uygun yerde kullanabilen yönetici, uygun kararlara varmanın en sağlam dayanağını elde etmiş demektir.

Doğruyu ve Gerçekleri Söyleme - Yönetici, üst makamlardan gelen emir ve kararlardan, kuşkusuz iyice inceledikten ve değerlendirdikten sonra, kendi düşüncesine göre, doğru, yararlı ve yasal olmadığına karar verdikleri hakkında, gerçek düşüncelerini, tam bir doğruluk, dürüstlük ve iyi niyetle ortaya koymalıdır. Kendisine, düşüncesi sorulduğu zaman, hiç bir yan düşünceye kapılmadan, doğru bildiğini, açık sözlülük ve açık kalple söylemelidir. Bu, tek taraflı işleyen bir mekanizma olarak da bırakılmamalıdır. Doğruyu üst makamlara söyleyen bir yönetici, doğruların ve inanılanların kendisine söylenmesine de kızmamak, bunlardan yararlanmasını bilmelidir.

Üst'e itiraz etmek ya da aykırı düşünce bildirmek, hiç kuşkusuz, çok büyük bir dikkat, geniş bir bilgi, titiz bir araştırma gücü, düşündüklerini söyleyebilme ve inandırma yeteneği, deneyim ve son olarak, cesaret ister. Bunlardan bir ya da bir kaçından yoksunluk, çoğunluğun yaptığı gibi, verilen her emri aynen uygulama yolunun seçilmesine yol açmaktadır. Bir çok durumlarda, bundan, emri verenler de, uygulayanlar da, emirden etkilenenler de zarar görebilmektedirler.

Zamanı İyi Değerlendirme- Bir yöneticinin, belirli amaçları gerçekleştirebilmek için kendisine verilen olanaklar; personeli, araç-gereci ve parası, çok sınırlıdır. Gerçekte tüm yaşam, belirli ölçüler içinde sınırlanmıştır. Bu sınırlamaları bilmek ve zamanı ona göre, en iyi, en etkin sonucu alabilecek biçimde kullanmak, bir yönetici için, en gerekli yeteneklerden birisi olmaktadır.

Zaman, geri dönüşü olmayan sürekli bir akış içindedir. İnsan ne yapabilecekse, sadece, içinde bulunduğu zaman dilimi içinde yapabilir. Geçmiş zamandan ders alınabilir ama onu yeniden yaşama ve kullanma olanağı yoktur. Gelecek zaman planlanabilir, ancak insanın sahip olabileceği zamanın belirsizliği, bu planların, özellikle kişisel ölçekte, gerçekleşmesi olasılığını kuşkuda bırakmaktadır. Bunu, geleceği planlamanın gereksizliğini belirtmek için değil, yaşanan, içinde bulunulan zamanın değerini anlatmak için söylüyorum. Bu durumda, ne yapabileceksek bugün yapabiliriz. İçinde yaşanan zamanın değerini iyi bilmek ve onu boşuna geçirmemek, etkin sonuç alma mesleği olan yöneticilikte çok önemlidir.

Kamu hizmeti, kuşkusuz, sürekli. Bu süreklilik, uzun vadede yapılması gereken işlerin zamanlamasını da beraberinde getirmektedir. Kamu yönetiminde de, kişisel hayatta da, zamanın verimli kullanılışı ne derece önemliyse, zamanın ileriye dönük planlaması da o derece önemlidir.

İyi bir iş bölümü ve yetki devri, zaman savurganlığını önleyecek en uygun araçlardan biri olabilir. Bazı yöneticiler, ayrıntılarına kadar her işi üstlenmek isterler. Bu nedenle de masaları her zaman dosyalarla doludur. İş zamanında bitiremeyen bu yöneticiler, akşamları eve de dosyalarla giderler. Bu, kanımca, çalışkanlığın değil, verimsiz çalışmanın, diğer bir deyimle, insanları iyi çalıştıramamanın ve zamanı iyi kullanamamanın bir sonucudur. Bir yönetici, zamanın sınırlılığını bilerek, hangi ölçüde ayrıntıya girmek gerektiğini çok iyi değerlendirmelidir. İş uygun biçimde dağıtma, işi yapma yerine yaptırtma ve sonuçları değerlendirme, yöneticinin zamanını iyi kullanmasına olanak sağlar.

Bazen en iyiyi düşünmek ve istemek, hem isteneni gerçekleştirmez, hem de iyinin ortaya çıkmasını engeller. Olanaklar ve içinde bulunulan ortam dikkate alınarak, sonuç alınması gereken zaman içinde gerekeni yapabilmek önemlidir. Bu, en iyi olmayabilir ama, hiç yapılmamasından iyi ise ve en iyiye giden yolda tüm çabalar harcanmışsa, yapılan iş takdir edilmelidir.

Zaman savurganlığına yol açan önemli bir yönetim hastalığı da, kararsızlıktır. Kararsız bir yöneticinin zamanı iyi kullanması olanaksızdır.

Zaman, yöneticinin hem en büyük yandaşı, hem de en büyük düşmanıdır. Onu iyi kullanırsanız, başarılı sonuç alabileceğiniz her çalışmada o sizin yanınızdadır ve yardımcınızdır. Zaman savurganlığı içinde iseniz, olumlu hiç bir iş için yeterli zama-

nınız olmayacaktır.

İnsana Sevgi Duyma - Mülki idare amirleri ve belediye başkanlar! (ve genel olarak yöneticiler), insanların refah ve mutluluğu için çalışmaktadırlar. Kamu yöneticisinin temel işlevi, insana hizmet vermektir. İnsana sevgi duymadan, bunda hiçbir ayırım yapmamayı, içtenlikle, ilke olarak kabul etmeden, insanın mutluluğu uğruna çaba harcanamaz. Yönetici kendisini, katı kuralların sert uygulayıcısı gibi görmemelidir. Tüm toplum kurallarının son amacı, insan refahı, insan mutluluğudur.

Kamuya hizmet vermenin karşılığını maaşla, para ile ölçmek mümkün değildir. Mülki idare amirinin ya da belediye başkanının karşısında, karşılanması gereken gereksinimleri, giderilmesi gereken sorun ve sıkıntıları olan insanlar vardır. Bu insanlara hizmet verirken, yönetici, ne onların amiridir, ne de uşağı... Bu tür ilişkilerde, yöneticinin ve hizmet verdiği insanların karakter yapılarına göre değişen, binlerce tür davranış biçimi vardır. Hiç bir yasa, hiç bir kural, bu çeşitliliği azaltmada yararlı olamaz. Yöneticide gerçek bir insan sevgisi varsa ve kamu hizmetinin gereklerini bu insan sevgisiyle bütünleştirebiliyorsa insana yönelik hizmet en iyi biçimde gerçekleştirilebilir.

Yönetimde insanlara bakışımız genellikle iyimser olmalıdır. Bir yönetici, yanında çalışanların iyi yönlerini görür ve onları belirtirse, o insanların kötü yönleri gittikçe azalacaktır. Her insanın iyi tarafları vardır. Bu iyi taraflar esas alınarak takdir edilen bir insan, takdir edilmenin yollarını daha iyi bilecek ve davranışlarını ona göre ayarlayacaktır. Hata insan içindir. İnsanın hata ve zayıflığını gereğinden fazla büyütmemek, diğer insanlara ve kendisine verdiği zarar düşüsünde değerlendirmek gerekir. Hatalar kişisel tepkilerle değil, toplumsal kurallarla karşılanmalıdır. Bir kez hata yapma bağışlamamak ve onu daima o hata ile özdeşleştirmek de gerçek yönetici nitelikleriyle bağdaşmaz.

Hatasız insan olmaz ama çok hata yapan da iyi insan, iyi yönetici olamaz. İnsanın azından, yaptığı hataları görebilmeli, bunları, nedenlerini araştırıp iyi değerlendirebilmen ve bu hatalara tekrar düşmemenin yollarını aramalı ve bulmalıdır. Yönetimde hataların en az düzeyde olması ve bu hataların yinelenmemesi esas ilke olmalıdır.

Bir yönetim, sağlıklı bir örgütsel ortam sağlıyor ve bu örgütü iyi bir biçimde değerlendireyorsa, örgütte çalışanlar genelde mutludurlar. İnsanların işlerinden memnun olması ve işlerini severek yapması, başarının en önemli etmenlerinden birisidir. Bir örgütü üst düzeyde yönetenlerle yönetilenler arasında, açıkça ifade edilmeyen, bir yandan gizli ama herkesin varlığını bildiği şöyle bir kural vardır: "Sen beni memnun edersen ben de seni memnun ederim". Bu kuralı bir çıkar hesabı olarak görüp eleştirmek yanlıştır. Bu kural, makul bir denge içinde işlediği, tek yanlı,

bencil ve aşırı tutkuların esiri olmadığı sürece, çok İnsanî bir davranışın ifadesidir. Madem ki insan tepkileri; gereksinimleri, istekleri ve beklentileriyle orantılı olarak, olumlu ya da olumsuz biçimde oluşmaktadır, o halde, bir görev sorumluluğu taşıyan insanların, o sorumluluğa karşı, beklentilerini karşılamak gerekmektedir. Kuşkusuz, üst yönetimin de beklentisi, çalışanların sorumluluklarının gereğini yerine getirmeleridir. Bu biçimde, beklentileri hesaba katan iki yönlü davranışlar örgütün başarısını sağlayabilir. Bu da iki yönlü sevgi ve saygıya dayanır.

Yöneticinin kişiliği, yeteneği, bilgi ve becerisi, davranış özellikleri, tüm çalışanların hedefe yönlendirilmesinde uyguladığı yöntemler, amacın gerçekleşmesini, olumlu ya da olumsuz etkileyebilmektedir. Yöneticinin sert ya da yumuşak olması, çalışanları ödüllendirme ya da cezalandırma istek ve alışkanlıkları, güler yüzlü ya da asık yüzlü olması, çalışanlarla ilişkilerindeki içtenlik ya da kuruluk, iş hayatında çok farklı sonuçlar doğurabilir. Bu psikolojik karakter özelliklerinin, iki uç nokta arasında pek çok derecesi vardır. Hangi iş ortamında, çalışanın hangi davranışına, hangi derece uygulanacaktır? Bu da, tıpkı diğerleri gibi, binlerce bilinmeyenli bir denklemin, en hızlı bir biçimde çözülmesini gerektirmektedir. Bazı durumlarda, karar vermek için, 24 saat ya da daha fazla süre beklenebilir, ama pek çok durumda yönetici, davranışını hemen göstermek zorundadır. Yönetici, oluşmuş düşünce yapısına, karakterine ve kişiliğine göre, ortam ve koşulları da dikkate alarak, fazla bir düşünme zamanı da bulamadan, hemen bir tepki gösterecektir. Bu tepki, tüm çalışanlarda genel bir olumlu hava yaratmalı, eşitlik ve adalet duygularını zedelememeli, insan kişiliğine saygıyı dikkate almış olmalıdır. Bu, ancak, insan ve yönetim psikolojisi ile yönetim bilimini daha önce özümsemiş yöneticilerin yapabileceği bir iştir. Böyle bir davranışın temelinde de, insana sevgi duyma, onun mutluluk ve refahı için çalışına isteği vardır.

Yönetimi Kolaylaştıran Unsurlar

Kaynakların Kullanımı - Para, personel ve araç-gereç, belirli amaçların gerçekleştirilmesi için ayrılmış temel kamu kaynaklarını oluşturmaktadır. Bunların savurganca harcanmaması, iyi yönlendirilmesi ve amaca en uygun biçimde kullanılması yöneticinin temel sorumluluklarından birisidir ve bu konu, kamu yönetiminin en önemli başarı ölçeklerinin başında gelmektedir.

Hukukun Üstünlüğü ve Tarafsızlık - Seçilmiş ya da atanmış her genel yönetici için önemli konuların başında hukuka uygunluk ve tarafsızlık gelmektedir.

Hukuk, toplum hayatının her yönüyle düzenlenmesini tanımlar, toplu durumda yaşamının kaçınılmaz bir gereğidir. Devleti ve toplumu, tüm kurumlar ve yaşantısı ile var eden ve onu ayakta tutan öge hukuk kurallarıdır. Hukuksal bir düzenlemenin olmadığı yerde, devletten de, toplumdan da söz edilemez. Hukuk, sağladığı

düzenle, yönetenlere de, yönetilenlere de, devlet ve toplum kurumlanma da yaşam güvencesi sağlar. Bu açıdan, yasaları koyanları ve yöneticileri de içeren tüm birey ve topluma, belli yöntemlerle çıkarılmış kurallara uyma zorunluluğu getiren “hukuk devleti” düşüncesi, yönetenin istediği anda, istediği kuralı koymasını ve bunu istediği kişilere uygulamasını öngören “polis-devlet” düşüncesine, yani kamu gücünün tek kişide ya da bir grupta toplanması düşüncesine karşı, ileri bir düşünce olarak gelişmiştir.

Hukuk devleti ve hukukun üstünlüğü ilkesi toplumun ve bireylerin anayasal haklarını güven altında bulundurur. Burada en önemli konu, herkesin hukuk önünde eşit olmasıdır. Hukuk kurallarına uymada da, hukuk güvencesinden yararlanmada da, yasa koyucular ve yöneticilerle tüm yönetilenler eşit durumdadırlar. Irk, din, dil ve benzeri farklılıklar bu eşitliği etkilemez.

Varolan hukuk düzeni, en demokratik ve gelişmiş ülkelerde bile, ne bilim adamlarının kafasındaki ideal hukuk kavramına, ne de tek tek bütün bireylerin beklenti ve gereksinimlerine uygundur. Varolan hukuk kurallarının her birisi için, her dönemde ve her ülkede, herkesin değişik düşünceleri olmuş, tek tek bireyler olarak, kuralları beğenenler de beğenmeyenler de bulunmuştur. Ancak bu tartışma, toplumu oluşturan bireylerin ve kuruluşların objektif hukuk kurallarına uyma zorunluluğunu da ortadan kaldırmamıştır. Hiç kuşkusuz, hukuk kurallarına uyma zorunluluğu da, bu kuralların toplum içinde tartışılmasını ve eleştirilmesini önlememiştir, önlememelidir. Toplumun çıkarlarına, refah ve mutluluğuna en uygun hukuk düzeni ancak bu tartışmalarla elde edilebilir.

Hiç kuşkusuz, yasaların uygulanışında, insancıl davranış, inandırıcı ve güler yüzlü bir uygulama konumuzun dışındadır. Dar ve sert kalıplar içinde kuru bir yasa uygulaması yerine, kuralların genel yapısında bir değişiklik ve yorum farkı olmaksızın, amaca en uygun, inandırıcı ve yumuşak bir uygulama yeğlenmelidir.

İşbölümüne Uyma - Kamu hizmetinin yürütümünde işbölümü esastır. Herkesin görevi, gerekli tüm ayrıntılarına kadar, sayılmış ve ayrılmıştır. Her bölümde, herkesin kendi işini yapması ve her derecedeki yöneticinin de bunları koordine etmesi ve denetlemesi gerekir. Her ast, yapılması gerekli işlerin ayrıntılarında, üst’e düşüncelerini bildirmek, alınacak kararların oluşmasında, ona yardımcı olabilecek düşünceler üretmek durumundadır.

Olması gereken bu olmakla birlikte uygulama çoğunlukla aksi yöndedir. Bunun iki nedeni vardır. Tembel memurlar, düşünce üretme sorumluluğundan kaçınırlar, üstlerinin aldığı her kararı, doğruluğuna inanmasalar bile, itirazsız kabul ederler. Alternatif düşünce üretmemeye tembelliği, onları, alman her kararı alkışlamaya iter. Diğer bir neden de amirlerden kaynaklanır. Kendi düşüncelerini her zaman çok beğenen bir bölüm yöneticiler, başkalarının farklı düşünce üretmesinden gocunur ve böy-

le bir olasılığa meydan vermemek için de onların düşünce üretme eğilimlerini yok etmeye çalışırlar.

Her iki durum da, kuşkusuz, akla ve duruma en uygun kararların oluşmasına engel olmaktadır. Yanlış uygulamaların çoğu, alttan yukarıya doğru geliştirilmemiş, çözüm seçeneklerinin tartışılmadığı ortamlarda alınan tek kişilik kararlardan kaynaklanmaktadır.

Toplumu ve bireyleri ilgilendiren ve etkileyen hiç bir karar, uygulayıcılarla tartışılmadan, onların düşünce ve önerileri öğrenilmeden oluşturulmamalıdır. Bunun için üst yöneticiye düşen görev, ast yöneticilerin düşünce açıklamalarını kolaylaştırmak, bunlardan yararlanma isteğinde içtenlikli olmaktır.

Kamu yönetiminde “emir kulu memur” tipi kadar, “her şeyi ben bilirim” diyen yönetici tipi de, kamu hizmeti ve kamu yararı açısından, aynı derecede zararlı sonuçlara neden olur.

Üniversitelerle İlişkiler-Mülkî idare amirleri ve belediye başkanları, il ya da belde çapında yürütülen hizmetlerle ilgili olarak, bir yandan üst düzeyde karar alıcı, diğer yandan da uygulayıcı durumundadırlar. Burada, her gün binlerce insanı etkileyen kararlar alınması söz konusudur. Başarılı sonuçlar verecek olumlu kararlar alınması, kararı etkileyebilecek olan verilerin çok iyi toplanmasına ve bu verilerin, soruna çözüm sağlayabilecek biçimde çok iyi analizine bağlıdır. Bu konuda, yöneticilere ışık tutacak en temel kurumlardan birisi de, ilgili birimlerle birlikte, üniversitelerdir. Bugün hemen hemen her ilde ya bir üniversite ya da bir veya birden fazla fakülte ve yüksekokul bulunmaktadır.

Üniversitelerle karar alıcı ve uygulayıcı birimler karşılıklı etkileşim içinde olmalıdırlar. Uygulama alanı, üniversiteler için, bir laboratuvar, bir deneme bahçesi durumundadır. Buna karşılık, üniversiteler ve bunlara bağlı fakülte ve yüksekokullar da, uygulamanın teorik tabanını kuvvetlendirecek, en iyi ve uygun kararlar alınmasına yardımcı olacak bilgi zenginliğiyle yöneticiler için büyük bir değer ifade etmektedirler. Bu karşılıklı etkileşimin olumlu yönde gelişmesi, ülke kalkınmasına olduğu kadar, taraflara da, bilgi ve uygulama zenginliği katarak, yararlı olacaktır.

Sivil Toplum Örgütleriyle İlişkiler - Bugün yönetimin en zayıf kaldığı konulardan birisi de sivil toplum örgütleriyle olan ilişkilerdir. Gerçekte bunlardan toplum kalkınmasında çok büyük yararlar sağlanabilir. Sivil toplum örgütlerinin en güçlüleri , yasalarla kurulmuş meslek odalarıdır. Ticaret ve sanayi odaları, ziraat odaları, çeşitli branşlarda mühendislik ve mimarlık odaları, doktor ve eczacı odaları, barolar, sendikalar ve esnaf dernekleri bu tür kuruluşlardır. Bunların her birisi, kendilerine bağlı mesleklerin ve meslek adamlarının çalışma ve düzeni ile ilgilenmekte ise de, ilin ve beldenin kalkınmasında, gelişmesinde ve önemli sorunların çözümünde yö-

netime yardımcı olabilecek çok değerli bilgi ve deneyimlere sahiptirler. Mülkî idare amirleri ve belediye başkanları bunları çok iyi tanımalı ve bunlarla iletişim ve etkileşim içinde bulunmalıdırlar.

İl ve ilçelerde bulunan vakıflar ve dernekler de, çeşitli alan ve konularda faaliyet gösteren, mensuplarına olduğu kadar kamunun ortak yararlarına da hizmet veren kuruluşlardır. Belli amaçlar etrafında toplanan bu sivil toplum örgütleri, büyük çoğunlukla, belediye hizmetleri de dahil genelde kamu yönetimine paralel çalışmalar yapmaktadırlar. Yöneticilerin bunlarla işbirliği içine girmeleri, hem kamu hizmetinin uygulama alanını genişletecek, hem kamu yararı konusunda toplum içindeki dengeyi sağlayacak, hem de bilinçli bir halk katılımını özendirerek ve geliştirecektir.

İnceleme ve Araştırmaya Önem Verme - Bir gerçeği gün ışığına çıkarmak, bir sorunu bütün boyutlarıyla inceleyerek sakıncalarını gidermek, kişisel olarak bile, günlük hayatımızın her aşamasında, karşı karşıya geldiğimiz zorunluluklardır. Bu zorunluluklar, bilimde, insan ve toplum hayatında, kişisel yararı çok aşan bir önem ve boyuttadır. Bugün eriştiğimiz teknolojik gelişme, insan ve doğa sırlarının her geçen gün artan ölçüde gün ışığına çıkarılması hep araştırmaların ürünüdür. Bilimsel araştırma olmadan doğayı, evreni, insanı ve toplumu tanımak, bunlara ilişkin sorunlara çözüm bulmak ve bunlardan yararlanmak olanağı yoktur.

Hangi konuda olursa olsun, en yararlıya, en iyiye, en doğruya varmanın, hiç değilse en fazla yaklaşmanın tek yolu araştırmadır.

Kamu yöneticileri (özellikle belediye başkanları ve mülkî idare amirleri), kamu yönetimine ilişkin alanlarda, kamu yönetimini iyileştirme ve daha iyi uygulama amacıyla araştırma yapma ya da yaptırtma gereksinimi ile karşı karşıya kalabilirler.

Bir genel yönetici, kendi sorumluluğu altında yürütülen hizmetlerin etkin, verimli ve ekonomik biçimde ve özellikle halk yönünden daha süratli, basit ve kolayca yürütülmesini sağlamakla yükümlüdür.

Çok bilinen ve söylenen bir söz vardır. İlim kuşku ile başlar. Eğer kuşku olmasaydı bilimsel gelişme de olmazdı. Tıpkı bunun gibi, yönetici de, aldığı kararlardan kuşku duymasını ve onları nasıl kontrol etmesi gerektiğini bilmiyorsa iyi bir yönetici olamaz. Kesin ve çabuk karar, yönetim süreci içinde bazen gerekebilir ama bunların sağlıklı, tutarlı ve gerçekçi olması her zaman gereklidir. Aldığı kararlardan sürekli kuşku duyan kişilerin iyi yönetici olduğu elbette söylenemez. Tam aksine alınan karar ve önlemlerin kuşkudan uzak olması gerekmektedir.

İşte her önemli kararın, işlerin yolunda gitmesini sağlayacak her düzeltmenin mutlaka bir araştırmaya dayandırılması, alınan karar ve önlemlerin, zararlı yan etki-

lerden ve kuşkudan uzak, sağlıklı, tutarlı ve gerçekçi olması için gerekli bulunmaktadırlar.

Halkın Genel Eğilimini Tanıma - Yönetim alanı içinde bulunan halkın ya da büyük çoğunluğunun özel ilgi duyduğu eğilimler olabilir. Halkın içinde, halkla beraber çalışmak durumunda olan mülki idare amirleri ve belediye başkanları için, bu eğilimleri tanımak, izlemek, gerekirse yönlendirmek ve olumlu yönde gelişmesi için yardımcı olmak kaçınılmaz bir görevdir. Halkı, avcılığa çok meraklı bir yörede görev yapan bir yönetici, kendisi avcılıktan hiç hoşlanmasa bile, avcılıkla ilgilenmek, avcılarının daha iyi koşullar altında, doğanın dengesini de bozmadan çalışması için çaba harcamak zorundadır. Bu binlerce benzeri arasından en basit bir örnektir.

Günümüzün en yaygın ve moda sporu olan futbol, buna diğer güzel bir örnektir. Gençlik ve spor hizmetlerinden de sorumlu olan mülki idare amirleri ve belediye başkanları, gerçekte, sporun gelişmesi için uğraşmak durumundadır. Ancak halkın futbol tutkusu, yöneticiyi, bu spor çeşidi üzerinde daha çok eğilmeye zorlamaktadır. Yönetici, yörenin takımını tutmaya, onu desteklemeye adeta mecburdur. Futbolcuların ve takımın her sorunu kendisine gelir. Onların sorunları, medya aracılığı ile halka mal olmuştur. Bunlara çözüm bulmak, yönetici için önemli bir görev olur.

Mülki idare amirleriyle belediye başkanlarının büyük seyirci kitlelerini çeken sporlara daha büyük ilgi göstermesi, ayrıca, kamu düzenini sağlama, gereksinimleri giderme sorumluluğunun bir sonucu olarak da düşünülebilir. Belli bir alana on binlerce seyircinin toplanması, haklı olarak, kamu düzenini bozabilecek bir olayın çıkması olasılığını ya da bu kalabalıkların geliş-gidişini halkı sıkıntıya sokmayacak biçimde düzenleme gereğini akla getirmektedir. Bu açıdan il, ilçe ve belde yöneticileri, futbol maçı seyretmekten hoşlanmasa bile, bir görev olarak maça gitmek ve izlemek durumundadırlar.

Halkın bazen olumsuz tutkuları da vardır. Buna örnek olarak silah taşıma ve sık sık bunu kullanma eğilimini gösterebiliriz. Bu eğilim, bazı yörelerimizde, tehlikeli ve önlenemeyecek boyutlara çıkmaktadır. Yönetici, bu kez, halkın bu tehlikeli eğilimini yok etme ya da azaltma çabalarına girmelidir. Burada, yasaklama kurallarını sert bir biçimde uygulama kadar, eğitim ve inandırma yöntemi de yararlı sonuçlar verebilir. Bu yöndeki çabalar sabırla ve büyük bir titizlikle sürdürülmelidir.

Halkın genel eğilimleri, ister olumlu, ister olumsuz olsun, yöneticinin davranışlarına yön vermesi bakımından, sürekli olarak, ilgi, dikkat ve titizlikle incelenmeli ve onlara olumlu bir yön vermek ya da olumsuz yönlerin sakıncalarını azaltmak için çaba harcanmalıdır.

Halkla İlişkiler - Mülki idare amirleri ve belediye başkanları, çalışmaları, kararları ve uygulamalarıyla hem geniş bir halk kitlesini etkilemekte, hem de bunlar-

dan etkilenmektedir. Bu açıdan yönetici, etkilediği ve etkileneceği kişilerle yakın bir diyalog içinde bulunmalıdır.

Halkla ilişkiler, özel sektörde bile, yalnızca bir reklam aracı değildir. Bu deyimin içinde elbette tanıtına da vardır. Bu da bir çeşit reklam olur. Ancak kamu yönetiminde halkla ilişkiler, tanıtmanın çok ötesinde algılanmalıdır. Yönetici halkın hizmetindedir. Önce halkın istedikleri öğrenilmelidir. Halkın hizmetinde olmanın doğal bir sonucu olarak, halka verilmesi gereken hizmetlerden, halkın nasıl yararlanacağını, bunun için halka ne kolaylıklar sağlandığının halka açıklanması gerekmektedir.

Yapılacak hizmetlerin kamuya mal edilmesi ve toplumun gerçek gereksinimlerinin karşılanması için, bunların halkla tartışılması ve düşüncelerin bu yolda geliştirilmesi de halkla ilişkilerin diğer bir yönüdür.

Bir mülki idare amir: ya da belediye başkanı için halkla ilişki kurmanın; tek tek bireylerle sohbet etmekten ve onlarla içli dışlı olmaktan çok ötede bir anlamı vardır. Halkla ilişkilerden amaç, halkın gereksinim ve sorunlarını ilk ağızdan, bunları yaşayanlardan öğrenmek, bunların giderilme ve çözümleme yollarını halkla tartışarak bir sonuca ulaştırmaya çalışmak, kamusal sorunlar kadar, bireysel sorun ve gereksinimler ile de, kuşkusuz bunlara kamu yararına aykırı bir ayrıcalık tanımadan, ilgilenmek, halka basit, kolay, süratli hizmet sunmanın yollarını araştırmak, sivil toplum kuruluşlarıyla da benzeri ilişkiler kurmak ve sonuçta her kamu biriminin anayasal bir amacı olan, halkın refah ve mutluluğuna katkı sağlamaktır.

İnsanları Yönetme

Önderlik - Genel yöneticiler, bir açıdan, önderdir ya da önderlik niteliklerine sahip olmalıdır. Aslında bu, her kademedeki yöneticiler için de, derece derece, söz konusudur. Kamu yönetiminde, ister seçilmiş, ister atanmış olsun, her yöneticinin önder olması beklenemez ama bunun gereği de yadsınamaz.

Mülki idare amirliği ve belediye başkanlığı gibi yönetim makamlarına gelenler, düşünce, eylem ve davranışlarıyla başkalarına örnek olmalı, ele aldıkları konuların biçimlenmesinde çağdaş, hatta çağın ilerisinde bir uygulama sergileyebilmeli, tutum ve davranışlarıyla etraflarında saygınlık uyandırabilmelidirler. Bunun için de, birlikte çalıştıkları kişileri ve hizmet sundukları halkı olumlu yönde etkileyebilmelidirler.

Üst yönetim makamlarında, işi kendisi yapar! değil, yaptırtabilen kişilere gerek vardır. Başkalarını, belli bir amaç doğrultusunda, en iyi biçimde çalıştırmak, bunun için gerekli ortam ve koşulları yaratmak da bir önderlik üstünlüğüdür. Önderliğin önemli niteliklerinden biri, bilgi ve bu bilgiyi iyi değerlendiren bir çalışma kapasitesidir. Hemen yalnızca doğuştan gelen kişisel yeteneklere ve duygu sömürsüne dayalı karizmatik liderliğe fazla güvenilemez. Bunlar belki daha büyük kitleleri peşlerinden sürükleyebilirler ama bu kitlelerin sürüklendiği yerin cennet mi, cehennem mi olacağı bilinmez.

Genel yöneticiler, genellikle, belli bir bilgi ve deneyim düzeyinin üstünde olan insanlarla çalışmaktadırlar. Çalışanların genellikle memuriyet statüsü içinde olmaları, genel yöneticilerin işini hem kolaylaştırmakta, hem de güçleştirmektedir. Mülkî idare amirleri ve belediye başkanları, bilinçli bir kitleye kendilerini kabul ettirmek zorundadırlar. Bunları, örneğin, yalnızca iyi hitabetle, heyecanlı konuşmalarla yönlendirmek ve inandırmak olanağı yoktur. İşin kolayına kaçan genel yönetici, statüden aldığı güçle, onları, kendisini kabul ettirmeye zorlayabilir. Ancak bu üstünlük, kendi üstün niteliklerinden değil, statüden gelmektedir. Bu hem geçicidir hem de içtenlikli bir uyum sağlamaz. Bu da başarıyı olumsuz yönde etkiler. Önder, bu tür geçici ve etkisiz eylemlerden başarı umamaz. Onun en büyük özelliklerinden birisi de kendine olan güven duygusudur. Bu güven duygusu, üstün niteliklerden kaynaklandığı zaman, etkilme gücünü ve inandırıcılığı artırır.

Genel yöneticilerin karşısında tutarlı bir grup vardır. Bunların bilgi düzeyleri, görev, yetki ve sorumlulukları statü içinde belirlenmiştir. Hatta her bireyin davranışları bile statü ile sınırlanmış, bazı davranışlar yaptırım altına alınmıştır. Bu koşullar altında devlet memurunu yönetmek için, statü bilgisi dışında, önderlik özelliklerine gereksinim yoktur, diye düşünülebilir. Ancak bu düşünce, kanımca yanlıştır. Kamu hizmetinin yürütülmesinde, yöneticiden yöneticiye o kadar büyük farklılıklar vardır ki, sadece bu görüntü bile önderliğin önemini vurgulamaya yeter. Genel yöneticilerin , insan, para, araç-gereç gibi kaynakları en iyi biçimde yönetmesi ve yönlendirmesi söz konusudur. Yönetici insanı etkileyip yönetecek, insan da, diğer kaynakları en iyi biçimde kullanarak, amacın en etkili ve verimli biçimde gerçekleşmesine katkıda bulunacaktır.

Yönetimde etkinlik ve verimliliği sadece yasa maddeleriyle sağlama olanağı yoktur. Onu sağlayacak olan insan akli, insan girişimciliğidir. İnsan aklının çalışması ise, bu emeğin sadece maddi değil, moral karşılığının da alınmasına bağlıdır. Önderlik, bu beklentiyi bilmek, bu gereksinimi karşılamaktır. En kötü önderlik, sadece yasal konumundan aldığı güçle etrafına emir yağdırmak, bu emirlerin nedenlerini açıklamadan, amacını belirtmeden aynen uygulanmasını istemektir. Gerçekte uygulayıcılar, amacın ve nedenini bildikleri, kendilerinin de benimsediği emirleri daha bilinçli ve başarılı biçimde yerine getirirler. Gerçek bir önder-yönetici, hatta emre dönüşecek kararların oluşmasında bile astlarından yararlanır, onları da işin içine katar, bilinçlenmelerini sağlar.

Önderi başarılı kılan nedenlerden birisi de, insanı tanıması, insanların gereksinimlerini, istek ve beklentilerini bilmesidir. Bunları yakından izleyen önder, insan davranışlarının ve tepkilerinin temeline inmiş olur, bunları öngörme ve tahmin gücü artar.

Personelin Katkısını Sağlama - Genel yöneticiler, temel işlevlerinin, planlama, organize etme, yönetme, eşgüdüm sağlama, denetleme gibi ana yönetim konularında yoğunlaşması gerekliliğini bilmeli, gereksiz ayrıntılara girmemeli, bunları, işbölümü çerçevesinde diğer ilgililere bırakmalıdır. Onları izlemeli ve kontrol etmeli ama onların yapması gereken işleri kendileri üstlenmemeli, ilgililerine yaptırmalıdır. İnsanları belli bir yönde çalıştırabilmek ve onları başarılı kılmak, çok önemli bir önderlik niteliğidir.

Kamu yönetiminde amaca dönük tüm eylem ve işlemler, sonuçta, pek çok personelin katkısı ve işbirliği ile gerçekleşmektedir. Yönetici, ortak amaca yöneltilen, her birisi, sosyal, psikolojik ve eğitim açılarından birbirlerinden çok farklı insanların uzlaşısı içinde çalışmalarını sağlar. Aralarındaki anlaşmazlıkları çözmek ve işbirliği sağlamak onun görevidir. O halde, çalışanlar arasında etkileşimi ve iletişimi kolaylaştıracak, onların sıcak ve içtenlikli bir ortamda çalışmalarını sağlayacak koşulları yaratmak onların ortak çalışmalarını olumlu yönde etkileyecek, ortak başarıyı getirecektir. Personeli birbirleriyle iyi geçinen, birbirlerine yardımcı olan bir kurumda, etkinlik ve verimlilik artacaktır. Önder-yönelici böyle bir ortamı sağlayabilmelidir. Ayrıca yönetici, devletle kişilerin anlaşmazlığa düşmemesi için de bir denge unsuru olmak durumundadır. Bu açıdan, onlara moral ve güven vermelidir.

Personelini Tanıma - Önder bir yönetici, insan ilişkileri ve davranışları konusunda bir uzman olmalıdır. Hangi kademede bulunursa bulunsun, yönetici, hiyerarşik derecesinin altında da üstünde de başka yöneticiler bulunduğunu kabul etmeli ve üst yöneticilerle ilişkilerinde kendisi nasıl bir davranış biçimi bekliorsa, alttaki yöneticilere de aynı biçimde davranmalıdır.

Genel yönetici yanında çalışanlara güven vermeli, personelin yarısından emin olmasını sağlamalıdır. Personeline incelikte davranmalı, kaba davranışlarda bulunmamalıdır. Çalışanlarına karşı anlayışlı olmalı, onları dinlemeli, personeline ilgi ve yakınlık göstermelidir. Beğenilmeyen düşüncelerinin nedenleri kendilerine anlatılmalıdır. Çalışanların işine, yasal olmayan biçimde karışmamalıdır. Kendileriyle ya da görevleriyle ilgili konularda onların düşüncelerini almalıdır. Düşünce açıklamasına olumsuz tepki göstermemelidir. Ve herkes için huzurlu bir iş ortamı sağlamalıdır.

Bunları, her kademedeki yönetici, üstlerinden istemekte kendisini haklı görür, gerçekte de haklıdır ama alt kademedeki yöneticilerin de bunları kendisinden beklediğinin çoğu zaman farkında değildir, bu beklentilere kolay kolay hak vermez. Hiç bir yönetici, bu çifte standart yanılığına düşmemeli, kendisine yapılmasını istemediği şeyleri başkalarına yapmamalıdır.

Yönetici inandırıcı olmalıdır. Astlara değer vermeli, girişimci ve yaratıcı ol-

maları konusunda onları özendirmeli, başarısının herkese ait olduğunu vurgulayarak başarıya onları ortak etmeli, başarının ödüllendirilmesini unutmamalıdır. Bilinmelidir ki çevresi kendisine yeteri derecede yardımcı olmayan bir yönetici başarı şansını elde edemez.

Otorite ve Yetki Kullanımı - Genel yöneticilerin önemli görevlerinden birisi de, otorite ve yetkisini iyi kullanmak, bunları, gerekenler arasında iyi dağıtmak, yetkilerin kullanılmasını denetlemektir. Bunun yapılış biçimi, önder yöneticiliğin önemli kriterlerinden birisini oluşturur. Otorite, yöneticinin kendisinden doğmamaktadır. Yönetici otoritesini, işinin gereği olarak ve gerektiği ölçüde kurallardan alır. Bu otoriteyi kişiselleştirmek ve bundan kendisine pay çıkarmak başışlanmaz bir hata olur. Bu açıdan, işin kendisinden doğan ve işin gerçekleştirilmesinde bir araç olan otoriteyi, sevgi, bilgi, anlayış, hoşgörü ve inandırma gücü gibi kişiliğin ürünü olan karakter özellikleriyle yumuşatamayan ya da besleyemeyen bir kişi önder bir yönetici olamaz.

Karar Vermenin Sınırları - Yönetici, günlük sorunlar üzerinde durduğu kadar, geleceğin olası sorunları üzerinde de düşünmeli, kararlarını ona göre vermelidir. Yönetici kararlarını alırken, bunların sonuçlarının, yönetim alanı içindeki tüm insanları, hatta kendisini etkileyebileceğini göz önünde tutmalıdır. Yöneticinin verdiği kararlar, yasalar, yasaların tanıdığı yetkiler ve sosyal çevre ile sınırlıdır. Kararların verilisinde bu sınırlar dikkate alınmalıdır. Kararın verilmesinde, kararı uygulayacak kişilerin durumları ve nitelikleri de düşünülmelidir.

Yöneticinin bütün bu çalışmalarını ve yönetim işlevleri içinde verdiği kararları şunlar etkilemektedir:

1)Yöneticinin edindiği bilgiler. Bunlar, yönetim işlevlerini yürütebilmek için gerekli hukukî, teknik, ekonomik, yönetsel ve sosyal bilgilerdir. Kararların en sağlam dayanağı, bunları gerçekten özümsemek koşulu ile, bu bilgilerdir.

2)Yöneticinin davranış özellik ve alışkanlıkları. Bunlar, yönetsel işlevlerin uygulanışında, yöneticinin kendi karakter yapısından doğan ya da sonradan, eğitim ve etkilenme yoluyla elde edilen ve uygulamadaki farklılıklara neden olan psiko-sosyal davranışlardır. Sorunların algılanmasında, buna gösterilen tepkilerde ve kararların oluşmasında, yöneticinin davranış biçiminin büyük rolü vardır.

3)Çevresindekilerin ve halkın durumu, davranışları, insan ilişkileri. Yöneticinin çevresini oluşturan ast ve üst memurların, halkın, çeşitli kuruluş ve grupların eğilim ve çıkarları, karakter yapıları, yaşantıları, tepkileri, gereksinimleri ve bunlardan doğan davranış biçimleri, kararların oluşmasında diğer önemli bir etkidir.

Davranış Psikolojisi - Hukuk, yönetim ve örgüt bilgisi yanında, insan ve davranış psikolojisi hakkında da bilgi sahibi olmak, bir yönetici için büyük önem taşımaktadır. Yönetici, hem kendisini, kendi yeteneklerini ve davranış özelliklerini, hem de birlikte çalıştığı ya da hizmet götürdüğü insanları, bütün yönleriyle çok iyi tanımak zorundadır.

İnsanın içinde yaşadığı bir toplum ve bir coğrafi alan, bir yöre vardır. Her yörenin ve o yörede yaşayan insanların, içinde bulundukları sosyal, ekonomik, kültürel ve coğrafi koşullar nedeniyle oluşan ve karakter yapılarına yön veren inançları, adet ve alışkanlıkları, gelenekleri, bilgi ve görgüleri bulunur. Bunlara ve bunlardan kaynaklanan davranış ve uygulamaların tümüne kültür adı verilmektedir. Yöre insanını tanımının ilk koşulu, o yörenin kültürü hakkında bilgi edinmektir. Zira insan davranışlarına yön veren en önemli öge kültürdür. İnsan, en çok, kültürünün etkisi altındadır ve bu kültür kolay kolay değişmez. Bir yörenin kültürü, o yöredeki olumlu ya da olumsuz pek çok olayın nedeni ve açıklayıcısıdır. Yöre kültürünü bilmeden, o yörenin gereksinimlerini, isteklerini anlamak, gösterdiği ya da göstereceği tepkileri doğru yorumlamak ve bilmek olanaksızdır.

Danışma ve Katılım Sağlama - Türkiye’de, her kademedeki yöneticiler açısından genel eğilim, yönetimde sıkı ve sert bir otoritenin var olması yönündedir. Yönetici tek yetkili olmalıdır, her şey onda başlamalı, onda bitmelidir. Yönetici tüm işlerden, ayrıntılarına kadar bilgi sahibi olmalı, her karar kendisi tarafından verilmelidir. Cezalandırma ve ödüllendirme sadece onun hakkıdır. Bunlar arasında da ödüllendirmeyi değil, cezalandırmayı sever. Yönetici, daima, daha çok yetki almak merakındadır. Özellikle otoritesini sağlayacak cezalandırma yetkileri onun için çok önemli ve gereklidir. İşler doğru dürüst yürümüyorsa, bunun tek nedeni yetkisizlik ve otoriteye uymamaktır.

Bu otoriter yönetim alışkanlığının bir sonucu olarak, uzmanlar pasifize edilmekte onlar da buna uyum sağlamaktadır.

Bu durumun nedeni, kendini beğenme, başkalarına güvenmeme olarak açıklanabilir. Ancak işin özüne kendine güvensizlik ve korku yatmaktadır. Hizmeti yürütmede çeşitli kişilerin katkısını sağlamak ve bunun ortamını hazırlamak, çift yönlü güven duygusunun varlığına bağlıdır. Hem karşınızdakine, hem de kendinize güveneceksiniz. Burada kendine güven daha önemlidir. Bilgisine, değerlendirme ve sentez yapma gücüne, deneyimlerinden aldığı derslere ve nihayet kendisine güvenen yönetici, yanında çalışanlardan yararlanmak için daha büyük çaba harcayabilir, onların düşüncelerini daha iyi çözümleyebilir, daha doğru değerlendirebilir ve sonuçta, kendi bilgi ve deneyimlerini de katarak, daha iyi bir karara ulaşabilir.

Nitelikleri noksan bir yöneticinin bu cesareti göstermesi olanaksızdır. Karşı taraftan, gerçek ve doğru değerlendirmeler yapamayacağı düşünceler gelmesi

olasılığı, bu tip yöneticileri korkutur. Bu korku, onları, diğer çalışanlara karşı, “tek adam” imajını sürdürmek istemesine yol açar. Ayrıca, uzmandan katkı beklemek, konuları onunla tartışmak anlamına gelir. Tartışma ise, bilgi ve deneyimlerin karşılıklı savaşımıdır. Bu savaşıma kendisini hazır hissetmeyen bir yöneticinin bundan kaçınması doğaldır.

Kararların oluşmasında, yöneticilerin ve uzmanların karşılıklı bilgi alışverişinde bulunmaları, ellerindeki verileri ortaya koymaları gerekir. Birçok yönetici ve uzman, kendi pozisyonu gereği sahip olduğu bilgileri, tam bir açıklıkla karşısındakine vermez. Bunları bilmeden yapılacak bir değerlendirme de yanlış olabilir. O bilgilere sahip olabilecek bir yönetici ya da uzman, kendi bilgilerini de buna katarak, çok daha sağlıklı bir değerlendirme yapabilir. Bilgi kıskançlığı bunu engeller. Bu tür duygusal engelleri aşmak, daha çok, yöneticinin sorumluluğundadır. Yönetici çalıştırmayı bilen insan olmalıdır. Bunun için de, çalışanların tüm bilgi, beceri ve deneyimlerini, amaç doğrultusunda, en üst düzeyde kullanabilecekleri bir ortam yaratabilmelidir. İnsanlara değer ve sorumluluk vermek, katılımı sağlayan en önemli öğelerden birisidir. Otorite ve yetki paylaştırılmadan katılımın sağlanması olanaksızdır. Katılımsız bir yönetimde ise hizmet etkinliği ve verimlilik yoktur.

Başkalarının konuşmasına fırsat vermeyen, yalnızca kendisi konuşan bir yönetici çok şey kaybeder. Karşısındakine, dengeli bir biçimde, düşüncelerini açıklama olanağı veren, konuşma cesaretini kırmayan bir yönetici ise çok şey kazanır. Yönetici dinlemesini bilmelidir. Kararların oluşmasına yardım edecek öneri zenginliği ancak bu yolla sağlanabilir. Çalışanların ve uzmanların düşünceleri önemsenmelidir.

Yönetici farklı düşüncelere saygılı ve eleştirilere açık olmalıdır. Bir yönetici için en zararlı şey, çevresinin, “evet, efendim” cillerle çevrilmiş olmasıdır. Eleştirilere ve farklı düşüncelere saygılı olmayan bir yönetici, yalnızlığa, düşünce ve öneri üretmede zayıflığa ve kararlarında isabetsiz olmaya mahkumdur.

Yöneticinin davranışında doz çok önemlidir. Aşırıya kaçan ya da gereksiz bir sertliğin tepki uyandırmaması olanaksızdır. Sertlik, ilk başta, örgütte bir sükunet sağlasa bile, insan psikolojisini hesaba katmayan bir ortamda, işi başarma ve sonuç alma derecesi kesin olarak azalacaktır. Özellikle kamu yönetiminde iş ölçümü yapılmadığı için, bu başarısızlık açıkça ortaya çıkmaz, bundan da kötü yöneticiler ve memurlar yararlanırlar. Gerçekte kamu parası ve kamu hizmeti bundan zarar görmektedir.

Takım Oyunu ve Gruplaşma - Devlet yönetiminde uygulanması gereken birtakım usul ve yöntemler ve formaliteler vardır. Kararlar, çoğu kez, özel sektörde olduğu gibi tek kişinin ağzından çıkmaz. Devreye bir takım başka yetkili kişiler ve

kurullar girebilir. Hatta bazı kararlar için alt kademelerin önerisi ya da üst kademelerin onayı gerekebilir. Bu, onların da, belirli bir düşünce etrafında buluşması için inandırılması gereğini ortaya çıkarır. Mülkî idare amirleriyle belediyeler arasındaki ilişkilerin büyük bir bölümü de bu kategoriye girmektedir.

Yönetim işlevi içinde bir çok kişi yer almaktadır. Yönetimin başarısı da, bu bir çok kişinin ortak çalışmasının ürünüdür. Kendisine inanılan, kişiliğine saygı duyulan, konuları serbestçe tartışmasına izin verilen, düşüncelerini açıkça söyleyebilen kişilerden oluşan uyumlu bir örgütte ortak başarı oranı daha yüksektir. Yöneticinin buradaki işlevi, çalışanlar arasında, ortak uyumu sağlayacak demokratik bir iletişim ağı kurmak ve bunun işlenmesini demokratik bir yaklaşımla sağlamaktır.

Bu takım oyununda bireyler, hiç kuşkusuz, sürekli olarak birbirlerini etkilemekte, birbirleriyle etkileşim içinde bulunmaktadır. Görevlerin yapılış biçimi, olumlu ya da olumsuz etkileşim, hiyerarşi içinde daha üst yerlere çıkma tutkusu, kurumda çalışanlar arasında, gruplaşmalara, gruplar arası anlaşmazlıklara, çatışma ve sürtüşmelere yol açabilmektedir. Bunlar, kurum içinde rekabeti sağlaması ve daha iyiye ulaşmada yardımcı olması açısından yararlı da sayılabilir. Ancak bu tür çatışma ve sürtüşmeler, hemen her kurumda, çok değişik boyutlarda, hatta tam bir düşmanlık havası içinde de sürdürülebilmektedir.

Kurum içi kurallar, gerçekten adil, doğal hukuka uygun, eşitlik duygusuna saygılı ve hiyerarşik ilişkileri en iyi düzenler biçimde ise bireyler arası arkadaşlık ve bütünlük kolay kolay bozulmaz. Eğer böyle bir düzen yoksa, herkes kendi yöntemleriyle savaşıma girmek durumunda kalır. Bu da kurum çalışanlarını birbirlerine düşürmekte, karşılıklı kuşku ve suçlamalar, çekememezlikler ve anlaşmazlıklar kurum içi uyumu ortadan kaldırmaktadır. Bunun, hizmet etkinliğini olumsuz yönde etkilememesi olanaksızdır.

Kurum içi uyumu bozan diğer bir neden de ideolojik ve çıkar gruplaşmalarıdır. Bu bağlamda, zaman zaman bir takım inanç ve ideolojiler de, bu çeşit gruplaşmaların temel kaynağı olmaktadır.

Kamu yönetiminde doğal bir takım oyununu, kamu hizmetini olumsuz etkileyecek bir gruplaşmaya dönüştürmenin başlıca sorumluları; kendilerine bürokraside yandaş arayan politikacılar, yükselme tutkusu içinde olan bürokratlar ve doğal biçimde yükselme olasılığı bulunmayan yeteneksiz memurlardır. Bunlara yardımcı en önemli öge ise, yeteneği ölçemeyen ve değerlendiremeyen, hukukun üstünlüğüne saygılı olmayan, haksız çıkarların kolayca egemen olabildiği, sübjektif uygulamalara açık düzenlemelerdir.

İNSAN HAKLARI

Ahmet ÖZER

Vali

GİRİŞ

İnsan haklarına saygı ile dünya barışının korunması ve demokrasinin geliştirilmesi arasında çok yakın bir ilişki vardır. İnsana saygı gösterilmeden barış sağlanamaz ve demokrasi gerçekleştirilemez.

II. Dünya Savaşı'nda cephede, cephe gerisinde ve diktatörlerin zulmünden yaklaşık 25 milyon kişi öldü. Bu yüzden savaş sonrasında yapılan Birleşmiş Milletler Yasası'nın başında "İnsan hak ve hürriyetlerine saygıyı sağlama" sözleri yer aldı. Saygıyı sağlamak için bir çok milletlerarası sözleşmeler yapıldı.

Tanımak sevmenin ve inanmanın ilk koşuludur. Bu nedenle 1945 yılından günümüze kadar, uluslararası barışın, kişi ve ulus eşitliğinin, uluslararası dayanışma ve toplumsal adaletle birlikte insan hakları olgusunun birer simgesi olan bu belgeler hakkında özet bilgiler sunmak, ülkemiz açısından etkilerini irdelemek istiyoruz.

BİRİNCİ BÖLÜM

TANIMI VE TEMEL KAVRAMLAR

İnsan hakları ve temel özgürlüklerinin korunması sorunu, özellikle II. Dünya Savaşı'ndan bu yana, devletlerin "iç işi" olmaktan çıkmış, uluslararası bir nitelik kazanmıştır. Bu alanda çeşitli konularda ve çeşitli adlar altında oluşan belge sayısı yüze yaklaşmaktadır. Bunlardan temel nitelikte saydığımız bazılarının içeriği hakkında ilgilenenlere bilgi sunmak yararlı olacaktır.

Dünyada insan haklarına karşı büyük bir duyarlılık vardır. Yeni bir rüzgar esmektedir. Her ülke ne pahasına olursa olsun insan haklarına saygıyı gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Çünkü insan haklarına ilişkin düzenlemeler gerçek demokrasilerin kanıt belgesidir. Bir ülkede gerçek demokrasinin mevcut olup olmadığının ölçüsü, o ülkede insan haklarına gösterilen saygının oranıdır.

Gerçek demokrasi açıklık rejimidir. Böyle bir rejim altında yaşayan insanlar olayları basın yoluyla serbestçe izlerler.

A. Tanım ve Temel Kavramlar

a) Tanım

İnsan haklarının bilinen en yaygın tanımı “insanın insan olmaktan kaynaklanan haklarıdır”. İnsan hakları, bütün insanlığın ortak değeri ve bütün uygarlığın ortak paydasıdır. Bugünkü anlayışa göre bütün insanlar eşil, özgür ve onurlu yaşama hakkına sahiptirler. Bu düşünce birçok ulusal ve uluslararası belge ve bildirmede ifadesini bulmuştur.

Bu kavram, yüzyıllarca verilen mücadeleler sonucunda ulaşılmış olan bir değerdir. Günümüzde artık insanların sadece insan olmak nedeniyle devredilmez, vazgeçilmez, kişiliklerine bağlı birtakım haklara sahip oldukları nihayet kabul edilmiştir. Bu hakların özü insan onuru, eşit ve özgür yaşamadır.

İnsan hakları kısaca “insana insan gibi muamele etmek” biçiminde tanımlanabilir.

İnsan hakları konusu güç bir konudur. Bu güçlüğün iki nedeni vardır. Birincisi, insan davranışları ile ilgilidir, ama ne yazık ki bu davranışların değiştirilmesi kolay değildir. Bu yönden eğitim insan haklarının olmazsa olmaz koşuludur. İkinci güçlük, insan haklarında yakınılan kişilerin özellikle kamu otoritesini kullanan, cebri kullanma yetkisi olan kişiler olmasıdır. Dolayısıyla otorite ve cebri kullanmada sınırın nerede başlayıp, nerede bittiği iyi kestirilmemekte ve bu haklar ile otorite arasındaki hassas denge bir türlü sağlanamamakta, hak ihlalleri sürekli bir çekişme konusu olmaktadır. Kuşku yok ki, kamu görevlileri, özellikle güç kullanan sivil ve asker tüm kolluk kuvvetleri görevlerini yaparken kanunların kendilerine verdiği yetkileri tam ve zamanında kullanmak durumundadırlar. Bu yetkiler içerisinde öngörülmeleyen durumlara meydan vermemek gerekir.

Bilindiği gibi yetki iki unsuru içerir; hukukilik ve sorumluluk. Yetki hukuka uygun, yerinde ve zamanında kullanılmalıdır. Hukuka uygun olmayan, yerinde ve zamanında kullanılmayan yetki sorumluluk doğurur. Duruma göre bu sorumluluk idari ve adli yargı yerinde saptandığı gibi, disiplin yönünden yönetim kendi bünyesinde gereken değerlendirmeyi yapar. Bu bakımdan tüm kolluk güçlerimizin çok iyi eğitilmesi, her durumdaki olaylarda hukuk devleti kuralları içinde davranmaları sağlanmalıdır. Bu davranışların kazandırılması sürekli ve etkili bir eğitimle mümkündür.

İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesi için yalnız hukuki düzenlemeler yetmez. Burada önemli olan uygulamadır. Uygulayıcıların tutum ve davranışlarının insan hakları idealleri yönünde geliştirilmesi bu sorunların özünü oluşturmaktadır.

b) Alt Tanımlar

1.Doğal Hukuk Anlayışı

İnsan bu hakları yüreğinde hisseder. Kim tarafından konulduğu bilinmez. Doğaldır. İnsan dünyaya gelirken bu haklarla birlikte gelir. Hiç kimse bu hakları ona bahsetmemiştir. Kimsenin lütfu ve ihsanı değildir. Bu haklar onun doğasında vardır. Kişiliği ile özdeştir, dokunulamaz, devredilemez, vazgeçilmezdirler.

Bir başka özellik eşitliğin vurgulanmasıdır. “Herkes”, “her vatandaş”, “hiç kimse” gibi kavramlar eşitliği simgeler. Bu noktadan hareketle toplumda en zirvedeki kişi ile en sade vatandaşlar insan hakları yönünden tam bir eşitlik içindedirler. Hiç biri birbirine üstün değildir.

2.Pozitif Hukuk

İnsan hakları uluslararası alanda ve her ülkede değişen ölçüde iç hukukta hukuk normları halinde yer alır. Genellikle yazılıdır. Yasa koymaya ya da düzenleme yapmaya yetkili organlar tarafından meydana getirilirler. Sosyal ve ekonomik haklar yönünden her ülkenin ekonomik gücü ile orantılı bir düzenleme varsa da kişisel haklarda tam bir evrensellik vardır. İç hukukta yüksek yargı organları verdikleri kararlarla ortak anlayışı belirlerler.

3.Evrensellik

Bu hakların evrensellik özelliği eskimezdik, değişmezlik ve üstünlük gibi kavramlarla belirlenir.

4.Ortak Dil

İnsan hakları kuralları insanlığın ortak dilidir. Yazılı kurallardır.

5.İnsan Onuru

İnsan haysiyeti ve saygınlık terimleri ile de dile getirilen kavram, insanın tüm insanlık ailesinin bir ferdi olarak saygı görmede eşit olduğunu, hiç kimsenin onun bu cevherine saldırıya hakkı olmadığını, bu saygısızlık karşısında tüm hukuk yollarını kullanarak bu saldırıyı yok etme hakkını ve gücünü ifade eder.

6.Temel Haklar, Özgürlükler

Özgürlük, hukuk öncesi düzenlenmemiş, serbestliği ifade eder. Hak kavramı hukuk düzeni tarafından tanınan, korunan irade ve menfaatler anlamına gelir. Kısaca hak, hukukun koruduğu menfaattir. Hukukun korumadığı bir istek hak olarak kabul edilmez ve reddedilir. Özgürlük hukuk düzeninin yasaklamadığı davranış biçimleridir. Yasa koyucu belli nedenlerle bu alanı kısıtlayabilir. Kamu düzeni ve toplum yararı adına bu kısıtlama aşırı olursa, kişilerin direnme hakkı doğar.

Bu nedenle yasalar bir kişinin yapacağını değil, yapamayacağını göstermekle yetinmelidirler.

Bireylerin yapacağını yalnızca kendileri belirlemelidirler. Buna özgürlük denir.

7.Hakların Sınırlanması

Hak sahibi aynı zamanda ödev sahibidir. İnsan toplum içinde gelişir. Bunun bedeli vardır. Toplumsal uzlaşmayı ihlal etme özgürlüğü yoktur. Yani özgürlüğü yok etme özgürlüğü kimseye tanınmamıştır. Başkalarının hak ve özgürlüklerine saygı göstermelidir.

Kamu düzeni, kamu yararının gereği olarak da kişi vergi vermek, askerlik yapmak ve bu alanda öngörülen yükümlülükleri yerine getirme ödevi içindedir.

8.Kamu Hakları

Devleti ve kamu makamlarını, bireylere karşı ödevli kılan kurallara kamu hakları denir. Memurların aylık, izin, tedavi ve emeklilik vb. hakları kamu haklarıdır. Kamu hakları anayasa ile düzenlenirse bunlara temel haklar denir. Kamu hakları genellikle kanunlarla düzenlenir.

İKİNCİ BÖLÜM İNSAN HAKLARI EVRENSEL BİLDİRGESİ (İHEB)

Bu Bildirge, 10 Aralık 1948 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'na kabul edilmiştir. Bildirge bir uluslararası antlaşma olmadığı halde TBMM'nde okunarak kabul edilmiş ve 27.5.1949 tarih ve 7217 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

A. Sözleşmenin İçeriği

- Bütün insanlar hür, haysiyet ve haklar bakımından eşit doğarlar (madde 1).
- Herkes ırk, renk, cinsiyet, dil, din farkı gözetilmeden bu Beyannamedeki haklardan eşit şekilde yararlanırlar (madde 2).
- Yaşamak, özgürlük, kişi güvenliği her ferdin hakkıdır (madde 3).
- Kulluk, kölelik ve köle ticareti yasaktır (madde 4).
- Herkes, her yerde hukuk kişiliğinin tanınması hakkına sahiptir (madde 6).
- Kanun önünde herkes eşittir (madde 7).
- Herkes haklarına saldırı halinde milli mahkemeye müracaat hakkına sahiptir (madde 8).
- Hiç kimse keyfi olarak tutuklanamaz, alıkonamaz ve sürülemez (madde 9).

-Herkes, kendisine suç isnadı karşısında tam bir eşitlikle bağımsız, tarafsız bir mahkemede adil bir yargılama hakkına sahiptir (madde 10).

-Herkes adil bir yargılama sonunda suçluluğu saptanmadıkça “masum” sayılır. Kimse milli ve milletlerarası hukuka göre suç teşkil etmeyen fiilinden dolayı cezalandırılmaz (madde 11).

-Hiç kimse özel hayatı, ailesi, meskeni veya yazışmalarında keyfi karışmalara, şeref ve şöhretine karşı tecavüzlere maruz bırakılamaz. Herkes bu saldırılara karşı kanun yolu ile korunma hakkına sahiptir (Madde 12).

-Herkes, herhangi bir devletin sınırları içinde serbestçe yerleşme hakkına sahiptir. Herkes kendi ülkesi dahil, her ülkeyi terk etmek, kendi ülkesine dönmek hakkına sahiptir (Madde 13).

-Herkes zulüm karşısında başka ülkeden mülteci olarak kabul edilmek hakkına sahiptir (madde 14).

-Herkes bir uyrukluğa hakkına sahiptir. Hiç kimse uyrukluğundan çıkma ve uyrukluğunu değiştirme hakkından mahrum edilemez (madde 15).

-Evlilik çağına varan her erkek ve kadın, ırk, uyrukluğa ve din bakımından hiç bir kısıtlamaya tabi olmaksızın evlenmek ve aile kurmak hakkına sahiptirler.

-Her erkek ve kadın evlilik süresince evliliğin sona ermesinde eşit haklara sahiptir (madde 16).

-Herkes kendi başına veya başkaları ile birlikte mal ve mülk edinme hakkına sahiptir. Hiç kimse keyfi olarak mal ve mülkünden mahrum edilemez (madde 17).

-Her şahsın fikir ve vicdan hürriyeti hakkı vardır. Bu hak din ve kanaatini değiştirmek, dinini, kanaatini, tek başına veya topluca açık veya özel surette öğrenim, uygulama, ibadet ve ayinlerde ortaya koymayı da içerir (madde 18).

-Her ferdin fikirlerini açıklama hakkı vardır. Bu hak, fikirlerinden dolayı rahatsız edilmemek hakkını içerir (madde 19).

-Herkes saldırsız toplanma, dernek kurma, derneğe katılma hakkına sahiptir. Hiç kimse bir derneğe girmeye zorlanamaz (madde 20).

-Herkes, hür ve serbest seçimler yolu ile ülke yönetimine katılma hakkına sahiptir.

-Herkes kamu hizmetine serbestçe girme hakkına sahiptir.

-Halkın iradesi kamu otoritesinin esasıdır. Bu irade gizli oy, açık tasnif, eşit ve serbest oy verme yolu ile devri ve dürüst seçimle ifade edilir (madde 21).

-Herkesin sosyal güvenliğe hakkı vardır. Onuru ve kişiliğinin serbestçe gelişmesi için, her Devlet gelirleri oranında ekonomik, sosyal ve kültürel hakları milli gayret ve milletlerarası işbirliği yolu ile gerçekleştirmekle görevlidir (madde 22).

-Her şahsın çalışmaya, işini serbestçe seçmeye, adil ve elverişli çalışma şartlarına ve işsizlikten korunmaya hakkı vardır.

-Herkesin eşit iş karşılığında eşit ücrete hakkı vardır.

-Çalışan herkesin kendisini ve ailesini insanlık onuruna uygun bir yaşayış sağlayacak türde adil ve elverişli bir ücrete hakkı vardır.

-Herkesin haklarını korumak için sendikalar kurmaya ve bunlara katılmaya hakkı vardır (madde 23).

-Her şahsın dinlenmeye, eğlenmeye, çalışma süresinin makul bir şekilde sınırlandırılmasına ve ücretli tatile hakkı vardır (madde 24).

-Her şahsın kendisi ve ailesi için; yiyecek, mesken, tıbbi bakım gibi sosyal hizmetler yönünden sosyal güvenliğe hakkı vardır.

-Herkesin işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, ihtiyarlık gibi nedenlerle geçim imkanlarından mahrum kalması hallerinde korunmaya hakkı vardır.

-Ana ve çocuk özel ihtimam ve yardım görme hakkına sahiptir.

-Bütün çocuklar evlilik içinde veya evlilik dışında doğumlarına bakılmadan aynı sosyal haklardan yararlanırlar (madde 25).

-Herkesin öğrenim hakkı vardır.

-Öğrenim ilk ve temel aşamada parasızdır.

-İlköğretim mecburidir.

-Herkes teknik ve mesleki öğretimden yararlanmalıdır.

-Yüksek öğrenim, yeteneğine göre tam bir eşitlikle herkese açık olmalıdır.

-Öğretim insan kişiliğinin tam gelişmesini ve insan haklarına ve özgürlüklerine saygının kuvvetlenmesini amaçlamalıdır.

-Ana ve baba çocuklarına verilecek eğitim türünü seçmede öncelik hakkına sahiptirler (madde 26).

-Herkes kültürel faaliyetlere serbestçe katılma, güzel sanatları tatma, ilim alanındaki ilerleyişe iştirak etme ve bunlardan faydalanma hakkına sahiptir (madde 27).

-Herkesin bu Beyannamede öngörülen ve tam olarak uygulanmalarını sağlayacak olan “Uluslararası bir düzene sahip olma hakkı” vardır (madde 28).

-Herkesin kişiliğinin tam ve serbest olarak gelişmesi ancak bir topluluk içinde mümkündür. Bu nedenle kişinin topluma karşı görev ve sorumlulukları vardır.

Bu nedenle temel hak ve özgürlükler;

-Başkalarının hak ve özgürlüklerine saygıyı temin etmek,

-Kamu düzeninin, genel ahlakın ve genel refahın haklı gereklerini yerine getirmek üzere sınırlamalara tabi tutulabilirler.

-Bu hak ve hürriyetler, Birleşmiş Milletlerin amaç ve ilkelerine aykırı olarak kullanılamaz (madde 29).

-Bu Beyannamenin hiç bir hükmü, herhangi bir Devlet, zümreye veya ferde, Beynamede yer alan hak ve hürriyetleri yok etmeye yönelik bir faaliyete girişme ve eylemde bulunma hakkı vermez. Bu yönde yorum yapılamaz (madde 30).

B. İnsan Hakları Bildirgesinin ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) İç Hukuka Etkileri

1.Herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir.

Temel hak ve hürriyetler, kişinin topluma, ailesine ve diğer kişilere karşı ödev ve sorumluluklarını da ihtiva eder (madde 12).

Temel hak ve hürriyetlerin niteliğini belirleyen bu maddenin ilk fıkrasında bunların bir devlet lütfü olmadığı, kişinin dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez bir unsurunu oluşturduğu vurgulanmıştır. Devlet bu alana ilke olarak müdahalede bulunmamak, bu özel alan içine girmemekle yükümlüdür.

Maddenin ikinci fıkrasında ise, temel hak ve hürriyetlerin ikinci niteliği belirtilmiştir; bunların içinde yaşanan topluma, aileye ve kişilere karşı ödev ve sorumlulukları da beraberinde getirdiği belirtilmiştir. Kişi bu hakları kendi iradesi doğrultusunda kullanırken bu ödev ve sorumlulukları da gözönünde bulundurmak zorundadır.

2.Anayasanın 13. maddesinde temel hak ve hürriyetlerin kısıtlama nedenleri sayılmıştır.

Bunlar; Türk Devletinin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, milli güvenliğinin, cumhuriyetin, milli egemenliğinin, kamu yararının, asayişin, kamu düzeninin, genel ahlak ve sağlığın, başkalarının hak ve hürriyetlerinin korunması amacıyla yönelik sınırlamalardır. Bu nedenlerden herhangi birisi tek başına yahut birkaçı birarada belli bir hak ve hürriyetin sınırlandırmasına meşru bir gerekçe teşkil eder.

Ayrıca özel sınırlama nedenleri insan haklarına yönelik özel maddelerde ayrıca sayılmıştır. Ancak, bu sınırlamalar getirilirken hakların özüne dokunulamaz.

3.Anayasanın 14. maddesinde temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılması önlenmektedir.

Bu hakların şu amaçlarla kullanılması mümkün değildir:

- Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmak,
- Türk Devletin ve Cumhuriyetin varlığını tehlikeye düşürmek,
- Temel hak ve hürriyetleri yok etmek,

-Devletin bir kişi veya zümre tarafından yönetilmesini veya sosyal bir sınıfın diğer sosyal sınıflar üzerinde egemenliğini sağlamak,

-Dil, ırk, din ve mezhep ayrımı yaratmak veya sair herhangi bir yoldan bu kavram ve görüşlere dayanan bir devlet düzenini kurmak amacıyla kullanılamazlar.

Buna ait kurallar kanunla düzenlenir. Anayasanın hiç bir hükmü, Anayasada yer alan hak ve hürriyetleri yok etmeye yönelik bir faaliyette bulunma hakkını verir şekilde yorumlanamaz.

Her ne kadar 13. maddede yer alan genel ve özel nedenlerle gerçekleştirilen sınırlamalar, hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmasını önleyebilir ise de; bazı hallerde başka bir kasıtle kullanılması mümkündür. Örneğin Türkçe'den başka bir dille yayımlanan süreli yayının bölücülük, yahut dini yayının mezhep ayrımı yaratmak gibi bir kasıtle yayımlanması olanaklıdır. İşte 14. madde bu kötü amacı önlemektedir.

Maddenin son fıkrasındaki yorum yasağı İHEB'nin 30. maddesine paralel bir düzenlemedir.

4.Anayasanın 15. maddesi temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasını durdurma hallerini saymaktadır.

Maddenin 1. fıkrası uyarınca; savaş, sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde, bu hallerin ortaya çıkardığı tehlikeler sonucu bu haklar tamamen durdurulabilmektedir. Bunlara “menfaatlerin tartılması, ağır gelenin tercih edilmesi” teorisi uygulanmaktadır. Bu hükmün uygulanabilmesi için, savaş, sıkıyönetim veya olağanüstü halin usulüne uygun yani, yasanın öngördüğü surette ilanı gerekir.

Bu madde ile AİHS'nin 15. maddesi arasında bir benzerlik vardır. Ancak, sınırlama nedenleri Sözleşmedeki koşullardan daha geniştir.

5.Anayasanın 16. maddesine göre temel hak ve özgürlükler, yabancılar için milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabilir.

Bu madde ile AİHS'nin 16. maddesi arasında bir uyum vardır. Bu Sözleşmenin anılan maddesine göre akit devletler 10,11,14. madde hükümlerini yabancıların siyasi faaliyetleri yönünden sınırlandırabilirler.

Anayasanın bu maddesine göre, ülkede bulunan yabancıların gereken hallerde, vatandaştan farklı olarak hak ve hürriyetler yönünden farklı uygulamaya tabi tutulması olanaklıdır. Örneğin, bunların ülkeye girişi, ülkede seyahat ve yerleşme hürriyeti, basın hürriyeti farklı olacaktır. Bu farklılık özellikle siyasi haklar yönünden olacaktır. Vatandaş ve yabancı arasında gözetilen bu ayrım milletlerarası hukuka uygun olmalıdır. Kişi-Devlet ilişkilerine milletlerarası bir unsur karıştığı zaman bu ilişkilerin düzenlenmesinde milletlerarası hukukun gözönünde tutulması gerekir.

6.Anayasanın 17. maddesi, kişinin dokunulmazlığı ve maddi ve manevi varlığı yönünden son derece önemli bir düzenlemedir.

Buna göre herkes, yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir.

Tıbbi zorunluluklar dışında, kişinin vücut bütünlüğüne dokunulamaz, rızası olmadan bilimsel ve tıbbi deneylere tabi tutulamaz. Kimseye işkence ve eziyet yapılamaz, kimse insan haysiyetiyle bağdaşmayan bir cezaya veya muameleye tabi tutulamaz.

Aşağıdaki hallerde vuku bulan öldürme fiilleri birinci fıkra hükmü dışındadır.

Bunlar sırasıyla;

- Mahkemece verilen ölüm cezasının yerine getirilmesi,
- Kanunun silah kullanmaya cevaz verdiği zorunlu hallerdir.

-Meşru müdafaa hali,

-Yakalama ve tutuklama kararlarının yerine getirilmesi,

-Bir tutuklu veya hükümlünün kaçmasının önlenmesi,

-Bir ayaklanma veya isyanın bastırılması,

-Sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde yetkili merciin verdiği emrin uygulanması gibi.

Öldürme fiilinin meşru sayılabilmesi için her şeyden önce böyle bir fiile yönelmeye mecbur kalınması, bu konuda yasaya tam uyulması gerekir. Örneğin; gerçekleştirilmek istenen yakalama yahut tutuklamanın kanunun öngördüğü şartlara ve şekillere Uygun bir yakalama yahut tutuklama olması veya isyan yahut ayaklanmanın bastırılmasında kanuna uygun şekilde hareket edilmesi gerekir.

Anayasanın bu maddesi, AİHS'nin 15. maddesiyle paraleldir. Buna göre, savaş veya milletin varlığını tehdit eden diğer umumi bir tehlike halinde durumun gerektirdiği ölçüde Devletler Hukukundan doğan diğer yükümlülüklerle tezat teşkil etmemek üzere bu Sözleşmede öngörülen yükümlülüklere aykırı önlemler alınabilir.

Bu konuda alınan önlemler hakkında Avrupa Konseyi'ne bilgi verilecektir (AİHS madde 15).

AİHS'nin 2. maddesine göre, herkesin yaşama hakkı yasanın koruması altındadır. Yasa ile verilen ölüm cezası dışında kimse kasten öldürülemez. Bir ferdi yasadışı cebir ve şiddete karşı korumak, yasa yolu ile tutuklu kişinin kaçmasını önlemek, ayaklanma ve isyanı yasaya uygun olarak bastırmak için silah kullanılması bu hakkın ihlali sayılmaz. Ancak bu Sözleşmeye ek 6 No'lu Protokol ile ölüm cezası kaldırılmıştır. Türkiye bu Protokole taraf değildir. Kimse işkenceye, insanlık dışı ve onur kırıcı bir ceza ve muameleye tabi tutulamaz (AİHS madde 15).

7.Anayasanın 18. maddesine göre hiç kimse zorla çalıştırılmaz, angarya yasaktır.

Şu haller zorla çalıştırma sayılmaz:

-Şekil ve şartları kanunla düzenlenmek üzere hükümlülük veya tutukluluk süreleri içindeki çalıştırmalar,

-Olağanüstü hallerde vatandaşlardan istenecek hizmetler,

-Ülke ihtiyaçlarının zorunlu kıldığı alanlarda öngörülen vatandaşlık ödevi niteliğindeki beden ve fikir çalışmaları.

Çalışma, iş görme kişinin serbest iradesi ile yüklendiği bir faaliyet, serbest iradeyle üstlenilen bir yükür. Bu yükün kişiye zorla, iradesi dışında yükletilmesi kişi hak ve özgürlükleriyle bağdaşmaz. Angarya da yasaklanmıştır. Angarya, kişinin emeğinin karşılığını almadan zorla çalıştırılmasıdır.

Maddenin 2. fıkrasında zorla çalıştırma sayılmayacak haller gösterilmiştir. Bilindiği gibi suçla savaşta en etkili araç suç eğilimi gösteren kişilerin ıslah edilerek, eğitilerek bir daha suç işlemeyecek hale getirilmeleridir. ıslah ve eğitimde en etkili araç ise, kişiye çalışma zevkinin aşılması, tembelliğin giderilmesi, çalışarak dürüst şekilde geçimini sağlama olanağı verilmesidir. Bu nedenledir ki cezaevlerindeki hükümlülük rejimi çalışma esasına dayandırılmıştır.

Vatandaşın vatan savunmasına katılması yükümlülüğü de, bir vatandaşlık ödevi olarak zorla çalışma sayılmaz.

Topluluğun hayatını yahut refahını tehlikeye sokan buhran veya doğal afet hallerinde kişilerden istenen hizmet, normal vatandaşlık ödevi niteliğinde olup, özellikle olağanüstü sıkıntılı durumlarda gerekli görülen iş yükümlülükleri “zorla çalışma” sayılmaz. Anayasada hükümlülerin yanına tutuklular da eklenmiş ve tutukluların da aynen hükümlüler gibi çalıştırılması bir “zorla çalıştırma” olarak kabul edilmemiştir.

AİHS'nin 4. maddesine göre, kimse köle ve kul olarak tutulamaz. Zorla çalıştırılmaz. Aşağıdaki haller zorla çalışma sayılmaz:

- Mahkumların yasaya göre zorla çalıştırılmaları,
- Askerlik hizmeti,

Toplumu tehdit eden afetler ve olağanüstü hallerde ve savaş halinde talep olunan hizmetler.

Görüldüğü gibi AİHS'nin 4. maddesi tutukluların çalıştırılmasını öngörmemektedir. Bu nedenle bizim Anayasamızın 18. maddesinde öngörülen tutukluların çalıştırılması hususu Sözleşme ile uyumsuzluk göstermektedir. Anayasanın bu maddesi düzeltilmelidir.

8.Anayasamızın 19. maddesine göre, herkes kişi hürriyeti ve güvenliğine sahiptir.

Bu düzenleme AİHS'nin 5. maddesine göre hayli tartışmalı bir düzenlemeye tabi tutulmuştur.

Hürriyeti kısıtlayıcı haller Anayasamızda şöyle sayılmıştır:

-Mahkemece hürriyeti kısıtlayıcı ceza verilmesi ve güvenlik önlemlerinin yerine getirilmesi,

-Mahkeme kararı ile bir kişinin yakalanması veya tutuklanması,

-Bir küçüğün gözetim altında ıslahı veya yetkili merci önüne çıkarılması için verilen bir kararın yerine getirilmesi,

-Toplum için tehlike teşkil eden bir serseri veya hastalık yayabilecek bir kişinin bir kurumda tedavi, eğitim veya ıslahı için kanunda belirtilen esaslara uygun olarak alınan önlemlerin yerine getirilmesi,

-Usulüne aykırı şekilde ülkeye girmek isteyen veya giren ya da hakkında sınırdışı etme veya geri verme kararı verilen bir kişinin yakalanması ve tutuklanması.

Hakim kararı ile ya da hakim kararı olmadan tutuklama halleri 19/2'de belirtilmiştir.

Suçluluğu hakkında kuvvetli belirtiler bulunan kişiler, kaçmalarını, delilleri yok etmelerini veya değiştirmelerini önlemek amacıyla ve kanunda belirtilen diğer durumlarda hakim kararıyla tutuklanabilirler. Gecikmesinde sakınca bulunan hallerde de tutuklama mümkündür. Ancak bunun koşulları yasa ile saptanır.

Yakalanan ve tutuklanan kişilere, yakalama tutuklama nedenleri ve iddialar hemen yazılı olarak, mümkün değilse sözlü olarak derhal, toplu suçlarda en geç hakim huzuruna çıkarılıncaya kadar bildirilir.

Yakalanan veya tutuklanan kişi, tutulma yerine en yakın mahkemeye götürülmesi için gerekli süre hariç en geç kırksekiz saat ve toplu olarak işlenen suçlarda en çok 15 gün içinde hakim önüne çıkarılır. Kimse bu süreler geçtikten sonra hakim kararı olmaksızın hürriyetinden yoksun bırakılamaz. Bu süreler olağanüstü hal, sıkıyönetim ve savaş hallerinde uzatılabilir.

Yakalanan veya tutuklanan kişinin durumu, sakınca yoksa derhal yakınlarına bildirilir.

Tutuklanan kişilerin makul bir süre içinde yargılanmayı ve soruşturma veya kovuşturma sırasında serbest bırakılmayı isteme hakları vardır. Serbest bırakılma bir güvenceye bağlanabilir.

Hürriyeti kısıtlanan kişi, kısa sürede durumu hakkında karar verilmesini ve kısıtlamanın kanuna aykırılığı halinde hemen serbest bırakılmasını sağlamak amacıyla yetkili bir yargı merciine başvurma hakkına sahiptir.

Bu esaslar dışında bir işleme tabi tutulan kişilerin uğradıkları zarar, kanuna göre devletçe ödenir.

Anayasamızdaki bu düzenleme ana hatları ile AİHS'nin 5. maddesine paralel hükümler getirmekte ve çok ayrıntılı olarak kaleme alınmış bulunmaktadır. AİHS'nde sanığa anladığı bir dilde yakalama ve tutuklama nedeninin bildirilmesi öngörülmüştür. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi de verdiği kararlarda genellikle tutuklama ve gözaltı sürelerini çok uzun bulmaktadır.

9.Anayasamızın 20. maddesine göre herkes, özel hayatına ve aile hayatına saygı gösterilmesini isteme hakkına sahiptir.

Özel hayatın ve aile hayatının gizliliğine dokunulamaz. Adli soruşturma ve kovuşturmanın getirdiği istisnalar saklıdır.

Usulüne uygun kararı olmadıkça, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde yetkili makamın emri olmadıkça kimsenin üstü, özel kağıtları ve eşyası aranamaz, bunlara el konulamaz.

Bu madde kişinin özel hayatını korumaktadır. Buna göre bir kişinin özel hayatı gazete sütunlarında hikaye edilemeyecektir.

Resmi makamlar da müdahale edemeyecek, kişi kendi ve aile hayatını dilediği gibi düzenleyip yaşayabilecektir. Burada hem adli soruşturma hem de adli kovuşturma sırasında istisnalar getirilmiştir.

İHEB'nin (İnsan Hakları Evrensel Beyanname) 12. maddesinde bu konu düzenlenmiş ve yukarıda belirtildiği gibi herkes bu saldırılara karşı kanun yolu ile korunma hakkına sahiptir.

10.Konut dokunulmazlığı Anayasanın 21. maddesinde düzenlenmiştir.

Buna göre, kimsenin konutuna girilemez. Hakim karan, gecikmesinde sakınca Bulunan hallerde yetkili merciin emri olmadıkça kimsenin konutuna girilemez, arama yapılamaz, buradaki eşyalara el konulamaz.

Konut, her türlü ihlalden mahrum tutulmadıkça, kişinin özel hayatı da korunamaz. İHEB'nin 12. maddesinde “mesken” özel hayatın bir parçası olarak kabul edilmiştir.

11.Haberleşme Hürriyeti (ANY. md. 22).

Herkes haberleşme hürriyetine sahiptir. Haberleşmenin gizliliği asildir.

Hakim kararı gecikmesinde sakınca varsa yetkili makamın emri ile bu hak kısıtlanabilir. İstisna halleri yasa ile düzenlenir. Bu konu da özel hayatın bir unsurudur. Ancak hakim kararı ile veya acele hallerde yetkili makamın emri ile haberleşme engellenebilecektir ya da resmi makamlar haberleşmenin içeriğinden bilgi sahibi olabileceklerdir.

İHEB'nin 12. maddesi “yazışmaları” kişinin özel hayatının bir unsuru olarak kabul etmiştir.

AİHS'nin 8. maddesinde de bir kişinin özel hayatı ve aile hayatı, mesken masuniyeti ve haberleşme hürriyetine hürmet edilmesi hükme bağlanmıştır. Ancak milli güvenlik, kamu güvenliği, ülkenin ekonomik refahı, suçların önlenmesi, kamu düzeni ve kamu sağlığı ve genel ahlak ve başkalarının özgürlüğünün korunması için kamu makamları bu hakkın kullanılmasına müdahale edebilirler.

12.Yerleşme ve Seyahat Hürriyeti (ANY. md. 23).

Herkes yerleşme ve seyahat hürriyetine sahiptir.

Yerleşme hakkının kısıtlanma nedenleri; suç işlenmesini önlemek, sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek, kamu mallarını korumaktır.

Seyahat hürriyeti de suç soruşturma ve kovuşturması nedeniyle ve suç işlenmesini önlemek amacıyla kısıtlanabilir.

Vatandaş, sınırđıdı edilemez ve yurda girme hakkından yoksun bırakılamaz.

İHEB'nin 13. maddesinde belirtildiğı üzere herkes, herhangi bir Devletin sınırları içinde serbestçe yerleşme hakkına sahiptir. Herkes, kendi ülkesi dahil, her ülkeyi terk etmek, kendi ülkesine dönmek hakkına sahiptir.

13.Din ve Vicdan Hürriyeti (ANY. md. 24).

Herkes, vicdan, dini inanç ve kanaat hürriyetine sahiptir.

*ANY.: Anayasa

14.maddeye aykırı olmamak şartıyla ibadet ve dini ayin ve törenler serbesttir.

Kimse, ibadete, dini ayin ve törenlere katılmaya, bunları açıklamaya zorlanamaz, bunlardan dolayı kınanamaz, suçlanamaz.

Din ve ahlak eğitimi devletin gözetim ve denetimi altına alınmıştır. Bu öğretim ilk ve orta öğretimde zorunlu dersler arasındadır. Bunun dışındaki din öğretimi kişilerin kendi isteğine, küçüklerin eğitimi kanuni temsilcilerinin isteğine bağlıdır.

Sınırlama: Kimse Devletin, sosyal, ekonomik, siyasi veya hukuki temel düzenini kısmen de olsa, din kurallarına dayandırma veya siyasi veya kişisel çıkar yahut nüfuz sağlama amacıyla her ne suretle olursa olsun dini veya din duygularını, yahut dince kutsal sayılan şeyleri istismar edemez ve kötüye kullanamaz.

Burada yasaklanan din ve inanç hürriyeti değil, din ve din duygularının siyasete alet edilmesidir.

İHEB'nin 18. maddesi fikir ve vicdan özgürlüğünü düzenler. Bu hak din ve kanaatini değiştirmek, tek başına veya topluca öğrenmek ve ayinlere katılmak sureliyle uygulanabilir.

AİHS'nin 9. maddesine göre her şahıs düşünme, vicdan ve din hürriyetine sahiptir. Bu hak demokratik bir toplumda ancak kamu düzeni ve güvenliğinin, genel sağlığın, genel ahlakın, başkalarının hak ve hürriyetlerinin korunması için zorunlu olan önlemlerle ve yasa ile sınırlandırılabilir.

14.Düşünce ve Kanaat Hürriyeti (ANY. md. 25).

Herkes düşünce ve kanaat hürriyetine sahiptir. Kimse düşüncelerini açıklamaya zorlanamaz, bunlardan dolayı kınanamaz ve suçlanamaz.

Herkes düşünce ve kanaatlerinde tamamen hürdür. Bunları açıklamak zorunda değildir. Açıklarsa da kınanamaz, suçlanamaz. Bu hürriyet hiç bir suretle ihlal edilmeyecektir. 15. maddede olduğu gibi olağanüstü hallerde bile bu hürriyetin ortadan kaldırılması olanaklı değildir.

15.Düşünceyi Açıklama ve Yayma Hürriyeti (ANY. md. 26).

Herkes, düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir. Haber veya fikri almak için resmi makamın izni gerekmez. Ancak radyo, televizyon, sinema veya benzeri yollarla yapılan yayımların izne bağlanması mümkündür.

Sınırlama nedenleri:

- Suçların önlenmesi, cezalandırılması,
- Devlet sırrı olarak belirlenmiş bilgilerin açıklanmaması,

-Başkalarının şöhret ve haklarının, özel ve aile hayatlarının yahut kanunun öngördüğü meslek sırlarının korunması,

-Yargılama görevinin gereğine uygun olarak yerine getirilmesi, amaçlarıdır.

-Kanunla yasaklanmış bir dilde yayın yapılamaz. Aksi halde yetkili makamın emri ile bu yayınlar toplattırılır. Toplama 24 saat içinde hakime bildirilir. Hakim üç gün içinde kararını verir.

AİHS'nin 10. maddesine göre herkes ifade ve açıklama hakkına sahiptir. Bu hak içtihat hürriyeti, resmi makamların karışması ve ülke sınırları söz konusu olmaksızın haber ve fikir almak veya vermek serbestisini içerir. Bu madde Devletin radyo, sinema veya televizyon işletmelerini müsaade rejimine tabi kılmasına mani değildir.

Kullanılması görev ve sorumluluk içeren bu hürriyetler, demokratik bir toplulukta zorunlu nedenlerle milli güvenliği, toprak bütünlüğünü veya kamu güvenliğinin ve kamu düzeninin, suçların önlenmesinin, sağlığın ve ahlakın, başkalarının şöhret ve haklarının korunması, gizli haberlerin açıklanmasına engel olunması veya adalet kuvvetinin üstünlüğünün ve tarafsızlığının sağlanması için ancak kanunla belli usule, koşullara, sınırlamalara ve yaptırımlara tabi tutulabilir.

16.Basın Hürriyeti (ANY. md. 28).

Basın hürdür, sansür edilemez. Basımevi kurmak, izin alma ve mali teminat yatırma şartına bağlanamaz.

Sınırlama nedenleri maddede ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Anayasanın 29., 30., 31. ve 32. maddeleri basınla ilgilidir. Burada bu ayrıntılara girmeye gerek görülmemiştir.

17.Dernek Kurma Hürriyeti (ANY. md. 33).

Herkes önceden izin olmaksızın dernek kurma hakkına sahiptir.

Dernek kurabilmek için kanunun gösterdiği bilgi ve belgelerin kanunda belirtilen yetkili mercie verilmesi yeteri idi r. Bu bilgi ve belgelerin kanuna aykırılığının tespiti halinde yetkili merci, derneğin faaliyetinin durdurulması veya kapatılması için mahkemeye başvurur.

Hiç kimse bir derneğe üye olmaya ve dernekte üye kalmaya zorlanamaz. Dernek kurma hürriyetinin kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir.

(Dördüncü ve beşinci fıkralar mülga: 23.7.1995- 4121/2. md.).

(Değişik: 23.7.1995 - 4121/2. md.). Dernekler, kanunun öngördüğü hallerde hakim kararıyla kapatılabilir veya faaliyetten alı konabilir. Ancak milli güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önlemesi yahut yakalamanın gerektirdiği hallerde, gecikmede sakınca varsa, kanunla bir merci derneği faaliyetten men ile yetkilendirilebilir. Bu mercin kararı, yirmi dört saat içinde görevli hakimın onayına sunulur. Hakim, kararım kırksekiz saat içinde açıklar, aksi halde bu idari karar kendiliğinden yürürlükten kalkar.

(Değişik: 23.7.1995 -4121/2. md.) Birinci fıkra hükmü silahlı kuvvetler ve kolluk kuvvetleri mensuplarına ve görevlerinin gerektirdiği ölçüde Devlet memurlarına kanunla sınırlamalar getirilmesine engel değildir.

(Değişik: 23.7.1995 - 4121/2. md.) Bu madde hükümleri, vakıflarla ilgili olarak da uygulanır.

İHEB'nin 20. maddesine göre, herkes saldırsız toplanma, dernek kurma, derneğe katılma hakkına sahiptir. Hiç kimse bir derneğe girmeye zorlanamaz.

Demokratik hak ve özgürlüklere aykırı düzenlemeler, Anayasada 23.7.1995 gün ve 4121 sayılı Yasa ile düzeltilmiş ve 1982 Anayasasının 33. maddesi yukarıda açıklanan şekle bürünmüştür.

18.Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Düzenleme Hakkı (ANY. md. 34).

Herkes önceden izin almadan, silahsız ve saldırsız toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına sahiptir. Şehir düzeninin bozulmasını önlemek amacıyla yetkili idari merci gösteri yürüyüşünün, yapılacağı yer ve güzergahı tespit edebilir. Bu hakların kullanılmasının şekil ve şartları kanunla düzenlenir.

Sınırlama şekilleri bu maddede açıklanmıştır. Ayrıntıya girilmemiştir.

İHEB'nin 20. maddesinde bu hak dile getirilmiştir.

AİHS'nin 11. maddesi toplantılara katılma, dernek ve sendika kurma haklarını düzenler. Bu haklar kanunla sınırlandırılabilir. Bu hakların kullanılmasında silahlı kuvvetler ve zabıta mensupları ve devletin idari mekanizmasında görevli olanlar hakkında makul sınırlamalar getirilebilir.

19.Mülkiyet Hakkı (ANY. md. 35).

Herkes mülkiyet ve miras hakkına sahiptir. Bu haklar ancak kamu yararı amacıyla kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.

Anayasa hem mülkiyet hakkını, hem miras hakkını anayasal bir hak olarak gü-

vence altına almıştır. Bu madde ile özel mülkiyetin yok edilmesi önlenmiştir. Kamu yararının bulunduğu hallerde rayiç bedel ödenmek suretiyle kamulaştırma mümkündür.

Bu düzenleme, ekonomik kalkınma için yabancı sermayenin ülkemizde yatırını yapmasını kolaylaştırmakta, uluslararası ilişki ve işbirliğini desteklemektedir. Bu hakka müdahaleyi Devlet ve fertler yapabilir. Bunu önleme yolları kanunla düzenlenmiştir. Bu güvenceler hukuk devletin gereğidir.

AİHS'ne Ek 1 No'lu Protokolün birinci maddesine göre her hakiki veya hükmi şahıs mallarının masuniyetine riayet edilmesi hakkına sahiptir. Herhangi bir kimse ancak kamu yararı icabı olarak ve kanunda öngörülen şartlar ve devletler hukukunun genel ilkelerine göre mülkünden mahrum edilebilir.

20.Hak Arama Hürriyeti (ANY. md. 36).

Herkes, meşru müdafaa ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma hakkına sahiptir.

Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamaz.

Buna göre herkesin adil ve hakkaniyete uygun yargılanma hakkı vardır. Mahkemeler hakkın alınması görevini yerine getirmekten kaçınmazlar. Mahkemeler önlerine gelen davaya bakmak ve bunu sonuçlandırmaya mecburdurlar. Açık ki, mahkemenin tarafsızlığını tehlikeye düşüren nedenlerle hakimın çekilme hakkı ayrı bir istisnadır. Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır.

İHEB'nin 10. maddesine göre, herkes kendisine suç isnadı karşısında tam bir eşitlikle bağımsız, tarafsız bir mahkemede adil bir yargılama hakkına sahiptir. Herkes suçluluğu adil bir yargılama ile saptanmadıkça masum sayılır. Hiç kimse milli ve milletlerarası hukuka göre suç teşkil etmeyen fiilinden dolayı cezalandırılmaz (md.11).

AİHS'nin 13. maddesine göre, iş bu Sözleşmede tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen her şahıs, ihlal fiili resmi görevlerini yerine getiren kimseler tarafından bu görevlerin ifası sırasında yapılmış da olsa milli bir makama fiilen müracaat hakkına sahiptir. Yine, AİHS'nin 6. maddesine göre, her şahıs gerek medeni hak ve yükümlülükleriyle ilgili nizalar, gerek ceza alanında kendisine karşı ileri sürülen bir isnadın esası hakkında karar verecek olan bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından davasının makul bir süre içinde hakkaniyete uygun ve aleni surette dinlenmesini istemek hakkına sahiptir.

Bu maddede sayılan bazı hallerde mahkemenin aleniyeti kısıtlanabilir.

Bir suç ile itham edilen her şahıs suçluluğu kanun ile sabit oluncaya kadar masum sayılır.

Sanığın hakları şunlardır:

- İsnadın nedeni en kısa zamanda anladığı dilde kendisine bildirilecektir.
- Savunmasını hazırlamak için gerekli zaman ve kolaylık sağlanacaktır.
- Kendisini bizzat veya bir avukat aracılığı ile savunması temin edilecek, adaletin selameti için gerekirse ücretsiz avukat bulunacaktır.
- İddia ve savunma tanıkları eşit koşullarda dinlenecektir.
- Duruşmada kullanılan dili anlamadığı veya konuşmadığı takdirde ücretsiz tercüman temin edilecektir.

21.Kanuni Hakim Güvencesi (ANY. md. 37).

Hiç kimse kanunen tabi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarılamaz, bu yönde olağanüstü merciler kurulamaz.

Bu ilke yargılamada keyfiliği önlemek, güvenilirliği sağlamak içindir.

Bir ceza ancak vukuu anında yürürlükte bulunan kanunun tabi kıldığı yargılama mercii önüne götürülecek, bu kanuna göre hangi mahkemenin görev ve yetkisine giriyorsa, o mahkeme tarafından çözüme bağlanacaktır. Bu suretle davanın “olaydan” sonra çıkarılacak bir kanunla yaratılan bir mahkeme önüne götürülmesi yasaklanmakta, kişiye ve olaya göre yeni bir mahkeme kurma önlenmektedir. Bu ise, tarafsız yargı mercii güvencesinin ilk şartıdır. Tabii hakim ilkesinin gereği budur.

AİHS’nin 13. maddesinde hakkı ihlal edilen kişi milli makama müracaat hakkına sahiptir. Bu sözleşmeye Ek 7 No’lu Protokol’ün 2. maddesinde bir suçtan hüküm giyen kimsenin üst mahkemeye müracaat hakkı; 3. maddesinde haksız hüküm giyen kişiye tazminat ödenmesi; 4. maddeye göre aynı suçtan dolayı, yeniden yargılanma yasağı düzenlenmiştir. Türkiye henüz 7 No’lu Protokol’e katılmamıştır.

22.Suç ve Cezalara İlişkin Esaslar (ANY. md. 38).

Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz; kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez.

Suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimse suçlu sayılamaz.

Hiç kimse kendisini ve kanunda gösterilen yakınlarını suçlayan bir beyanda bulunmaya veya bu yolda delil göstermeye zorlanamaz.

Ceza sorumluluğu şahsidir.

Genel müsadere cezası verilemez.

İdare, kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir yaptırım uygulayamaz. Silahlı kuvvetler, iç düzeni bakımından istisna kılınabilir.

Vatandaş suç sebebiyle yabancı bir ülkeye geri verilemez.

Bu madde “kanunsuz suç ve ceza olmaz” ilkesini koymuştur. Günümüzde ceza yerine bazen güvenlik tedbirleri konulur. Bunlar da ceza hükmündedir. Bunlar ancak kanunla düzenlenir. Bu kural uyarınca kanunun suç olarak öngörmediği ve ceza koymadığı bir fiil sebebiyle kimse cezalandırılmaz.

Kişilerin suçla ilgisi bulunmayan mal varlığına el konulamaz.

Hapis cezasını sadece hakim verir. İdare değil. Cezalar şahsidir. Failden gayri kişiler bu suçla cezalandırılmaz.

Suçsuzluk karinesi ise, sanığın kesin mahkumiyet hükmüne kadar, suçsuz sayılması demektir. Sanık suçsuzluğunu ispat yükümlülüğü içinde değildir. Beyyine külfeti iddiacıya aittir. Bu karine, iddiacının suç iddiasını “makul ve şüpheye yer vermeyecek şekilde” ispat etmesiyle çürütülmüş olacak ve bu halde mahkeme mahkumiyet hükmü verecek, aksi halde beraat kararı alacaktır.

Vatandaşın suç nedeniyle yabancı bir ülkeye geri verilmeyeceği çok eski tarihlerden beri uygulanan bir ceza kuralıdır.

AİHS’nin 7. maddesine göre, hiç kimse işlendiği zaman milli veya milletlerarası hukuka göre bir suç teşkil etmeyen bir fiil veya ihmalden dolayı mahkum edilemez. Keza hiç kimseye suç işlendiği zaman tertibi gereken cezadan daha ağır bir ceza verilemez.

Bu madde, işlendiği zaman medeni milletler tarafından tanınan umumi hukuk prensiplerine göre suç sayılan bir fiil veya ihmalden suçlu bir şahsın yargılanmasına ve cezalandırılmasına mani değildir.

23. Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması (ANY. md. 40).

Anayasa ile tanınan hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkanının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir. Kişinin resmi görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar kanuna göre Devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır.

Bu madde temel hak ve hürriyetlerin korunmasında diğer bir güvencedir.

AİHS’nin 13. maddesine paralel bir düzenlemedir. Yukarıda bu madde açıklanmıştır.

24. Ailenin Korunması (ANY. md. 41).

Aile Türk toplumunun temelidir.

Devlet, ailenin huzur ve refahı ile, özellikle ananın ve çocukların korunması ve aile planlamasının öğretimi ile uygulanmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alır, teşkilatı kurar.

Ailenin korunması, Medeni Kanun anlamında evliliklerin kurulmasını yaygınlaştırmak ve kolaylaştırmakla sağlanır. Medeni Kanun olmadan aileden söz edilemez. Aile ahlaki bir çevredir. Aile toplu yaşamın ilk modeli olarak, eğitim, yardımlaşma ve şefkat kaynağıdır. Millet hayatı bakımından aile kutsal bir temeldir. Bu nedenle Devlet ailenin huzur ve refahını koruyacaktır.

İHEB'nin 16. maddesine göre, evlilik çağma varan her erkek ve kadın, ırk, uyruklu ve din bakımından hiçbir kısıtlamaya tabi olmaksızın evlenmek ve aile kurmak hakkına sahiptir.

Her erkek ve kadın evlilik süresince ve evliliğin sona ermesinde eşit haklara sahiptirler.-

AİHS'ne ek 7 No'lu Protokol'ün 5. maddesine göre, eşler evlilikleri bakımından evlilik süresince ve evliliğin sona ermesi durumunda kendi aralarında ve çocukları ile olan ilişkilerinde medeni nitelikteki hakları ve sorumluluklar yönünden eşittirler. Bu madde devletlerin çocuklar yararına gerekli tedbirleri almalarını engellemez.

25.Eğitim ve Öğretim Hakkı ve Ödevi (ANY. md. 42).

Kimse eğitim ve öğretim hakkından yoksun bırakılamaz.

Anayasanın 42. maddesi Türk eğitim sisteminin temel ilkelerini belirlemiştir.

Türkçeden başka hiçbir dil, eğitim ve öğretim kumrularında Türk Vatandaşlarına ana dilleri olarak okutulamaz ve öğretilemez.

Anayasamızın 42. maddesinde yer alan bir ilkeye göre milletlerarası sözleşme hükümleri saklıdır.

İHEB'nin 26. maddesine göre, herkesin öğrenim hakkı vardır.

-İlk ve temel aşamada öğrenim parasızdır.

-İlköğrenim mecburidir.

-Herkes teknik ve mesleki öğretimden yararlanmalıdır.

-Yüksek öğrenim yeteneğe göre tam bir eşitlikle herkese açıktır.

-Öğretim ve eğitimin amacı, insan kişiliğinin tam gelişmesini ve insan haklarına ve özgürlüklerine saygıyı kuvvetlendirmektir.

-Ana ve baba, çocuğuna verilecek eğitimin türünü seçmek hakkına öncelikle sahiptir.

AİHS'ne Ek 1 No'lu Protokol'ün 2. maddesine göre, kimse tahsil yapmak hakkından mahrum edilemez. Devlet eğitim ve öğretim sahasında üstleneceği görevlerin yerine getirilmesinde ana ve babanın bu eğitim ve öğretimi kendi dini felsefi akitlerine göre temin etmek hakkına riayet edecektir. Türkiye bu Protokol'ü onaylarken eğitimle ilgili 2. maddesine çekince koyarak, 430 sayılı Tevhidi Tedrisat Yasası Kurallarının saklı tutulduğunu belirtmiştir.

26.Çalışma ve Sözleşme Hürriyeti (ANY. md. 48).

Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir.

Devlet özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlarına uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır.

Özel teşebbüs Anayasa güvencesi altına alınmıştır.

Anayasanın 5. maddesi Devlete kişinin temel hak ve hürriyetlerini sınırlayabilecek ekonomik engelleri kaldırma, onun hem maddi hem manevi varlığını geliştirme ödevini yüklemiştir.

İHEB'nin 23. maddesi çalışma hakkının ilkelerini belirtmiştir. Daha önce açıklaması yapılmıştır.

Çalışma şartları ve dinlenme hakkı Anayasamızın 51. maddesinde düzenlenmiştir. Sendikal faaliyetlere ilişkin 52. madde 23.7.1995 gün ve 4121 sayılı Yasa ile yürürlükten kaldırılmıştır. Toplu iş sözleşmesine ait 53. maddede önemli değişiklikler yapılmıştır.

27.Sosyal Güvenlik Hakkı (ANY. md. 60).

Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli önlemleri alır ve teşkilatı kurar.

Sosyal güvenlik hakkı çalışanların yarını ve güvencesidir.

İHEB'nin 22. maddesinde sosyal güvenlik hakkı düzenlenmiştir. Daha önce içeriği açıklanmıştır.

28.Seçme, Seçilme ve Siyasi Faaliyetlerde Bulunma Hakları (ANY. md. 67).

Vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara uygun olarak seçme, seçilme ve bağımsız olarak veya bir siyasi parti içinde siyasi faaliyette bulunma ve halk oylamasına katılma hakkına sahiptir.

(Değişik: 23.7.1995 -4121/5. md.) Seçimler ve halk oylaması serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yargı yönetim ve de-

netimi altında yapılır. Ancak yurt dışında bulunan Türk Vatandaşlarının oy hakkını kullanabilmeleri amacıyla kanun, uygulanabilir tedbirleri belirler.

(Değişik: 23.7.1995 -4121/5. md.) Onsekiz yaşını dolduran her Türk Vatandaşı seçme ve halk oylamasına katılma haklarına sahiptir.

Bu hakların kullanılması kanunla düzenlenir.

(Değişik: 23.7.1995 - 4121/5. md.) Silah altında bulunan er ve erbaşlar ile askeri öğrenciler oy kullanamazlar. Ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde bulunan tutukluların seçme haklarını kullanmalarında, oyların sayım ve dökümünde seçim emniyeti açısından alınması gerekli tedbirler Yüksek Seçim Kurulu tarafından tespit edilir ve görevli hakimın yönetim ve denetimi altında yapılır.

(Ek fıkra: 23.7.1995 - 4121/5.md.) Seçim kanunları temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir.

İHEB'nin 21. maddesine göre, herkes, hür ve serbest seçimler yolu ile ülke yönetimine katılma hakkına sahiptir.

AİHS'ne EK 1 Nolu Protokol'ün 3. maddesine göre, yüksek akit taraflar yasama organının seçimi konusunda halkın kanaatinin serbest olarak belirlenmesini sağlamak üzere uygun sürelerle, gizli oyla serbest seçimler yapmayı üstlenirler. Türkiye bu Protokol'ü onaylamıştır.

29.Kamu Hizmetlerine Girme Hakkı (ANY. md. 70).

Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir.

Hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez. Memur alınmada kayırma ve yolsuzluklar önlenmek istenmektedir.

İHEB'nin 21. maddesinin ikinci fıkrasına göre her şahıs memleketin kamu hizmetlerine eşitlikle girme hakkını haizdir. Resmi metinde "hizmetlerinden eşitlikle faydalanmak" ifadesine yer verilmiştir.

30.Vatan Hizmeti (ANY. md. 72).

Vatan hizmeti her Türk'ün hakkı ve ödevidir. Bu hizmetin nasıl yerine getirileceği kanunla düzenlenir.

31.Türk Vatandaşlığı (ANY. md. 66).

Türk Devleti'ne vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türk'tür.

Türk babanın veya Türk ananın çocuğu Türk'tür. Yabancı babadan ve Türk anadan olan çocuğun vatandaşlığı kanunla düzenlenir.

Vatandaşlık kanunun gösterdiği şartlarda kazanılır ve ancak kanunda belirtilen hallerde kaybedilir.

Hiçbir Türk vatana bağlılıkla bağdaşmayan bir eylemde bulunmadıkça vatandaşlıktan çıkarılamaz.

Vatandaşlıktan çıkarma ile ilgili karar ve işlemlere karşı yargı yolu kapatılamaz.

İHEB'nin maddesine göre herkes bir uyrukluk hakkına sahiptir. Hiç kimse uyrukluktan çıkma ve uyruklüğünü değiştirme hakkından mahrum edilemez.

32.Ekonomik ve Sosyal Hakların Sınırı (ANY. md. 65).

Devlet sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.

Mali kaynaklar zorlanırsa ekonomik istikrar bozulur. Bu istikrar bozulursa bu alanda Devlet kendisinden beklenen görevleri yerine getiremez. Bundan her şeyden önce bu haklardan yararlanacak olanlar zarar görür.

33.Vergi Ödevi (ANY. md. 73).

Herkes kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

Devletten beklenen ekonomik ve sosyal hizmetlerin yerine getirilmesi için herkes vergi ödevini tam ve zamanında yerine getirmek zorundadır. Bu en önemli vatandaşlık ödevidir. Devletin güçlenmesi ferdin temel hak ve hürriyetlerinin daha iyi korunmasını ve geliştirilmesini sağlar.

34.Dilekçe Hakkı (ANY. md. 74).

Vatandaşlar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve TBMM'ne yazı ile başvurma hakkına sahiptirler.

Kendileriyle ilgili başvuranların sonucu, dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.

Bu hakkın kullanma biçimi kanunla düzenlenir.

Dilekçe hakkı en tabii vatandaşlık hakkıdır. Kamu ile ilgili dilekleri ile de yönetime katılmakta, kamu hizmetlerinin yasalara uygun olarak, hak ihlaline meydan verilmeden zamanında yapılmasını sağlamak için yetkili ve görevli kişileri uyarmaktır. Demokratik toplumun en belirgin özelliklerinden biri de katılımcılıktır.

Yönetim üzerindeki en etkili denetim yollarından biri de kamuoyu denetimidir ve bunun yolu da Anayasanın 74. maddesindeki hakkın etkili kullanılmasından geçer. Etkili kullanılışda ısrarlı takip ile mümkündür. Birçok ülkede ombudsman yolu ile yönetim üzerinde hayli etkili bir kamuoyu baskısı oluşturulmakta ve yönetenlerin yönetilenler üzerindeki hak ihlalleri en aza indirgenmektedir.

SONUÇ

Bu yazımızda insan hakları konusunda genel ve temel kavramlar üzerinde durulduktan sonra 1982 Anayasamıza kaynaklık eden İHEB ve AİHS hükümlerinin Anayasamızı nasıl etkilediği karşılaştırmalı olarak gösterilmiş ve olabildiği kadar bu hakların bir listesi sunulmuştur.

Görüldüğü gibi temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması ve uluslararası belgelerle uyumlu hale getirilmesi ülkemizin en önemli sorunlarından biridir. Avrupa kamu düzenini oluşturan AİHS kesin olarak iç hukukumuzun bir parçası olmuştur ve başta Anayasamız olmak üzere bu Sözleşme esaslarına uyumsuzluk gösteren yasaların kısa sürede düzeltilmesi gerekmektedir.

Kabul etmek zorundayız ki, insan hak ve özgürlükleri de egemenlik hakkının ister istemez sınırlanması sonucunu doğurmaktadır.

Türkiye insan hakları mücadelesi veren bu kervana katılmıştır. Ondan ayrılması hiç düşünülemez.

BELEDİYELERDE HALK KATILIMI

Dr. Selçuk YALÇINDAĞ

TODAİE E. Öğr. Üyesi

Halk Katılımı

Halk katılımı (katılım), "bireylerin kendileriyle ilgili, onları etkileyen fiziksel çevreler, programlar ve kurumlar düzeyinde üretilen kararlarda yer almaları ya da belirli bir çevrenin tasarlanması ve planlanmasında, bir program ya da sonucun oluşturulmasında kendileriyle işbirliğine gidilebilmesi" olarak tanımlanmaktadır. (Wandersman: 1984; 337-379, anan: Bilgin-Göregenli: 1996;51) Tanımdaki "birey" sözcüğü, seçilmemiş ya da atanmamış, dolayısıyla tanımda sözü edilen karar verme sürecinin örgütsel parçaları olmayan kişileri anlatacak biçimde kullanılmaktadır. (Churchman: 1987; 113-158)

Günümüzde seçimlere dayalı temsil edici kurumların varlığı, sağlıklı işleyen bir demokrasi için zorunlu olsa da yeterli kabul edilmemekte (Zimmerman: 1986; 1-6) ve "katılımcı demokrasiden söz edilmektedir. Yurttaşların kamu yönetimi sistemini etkileyecek bir role sahip olmaları üzerinde görüş birliğinin var olmasına karşılık, bu etkilemeyi sağlayacak katılımın boyutlarının ne olması gerektiği üzerinde görüş ayrılıkları vardır. Ayrıca katılımın yol ve yöntemleri bakımından da ülkeden ülkeye değişik düzenlemelerin ve uygulamaların varlığı dikkati çekmektedir.

Bireylerin kamu yönetiminin yetki ve görev alanına giren konularda söz sahibi olmalarını amaçlayan katılım anlayışına ilişkin iki aşırı yaklaşım söz konusu olabilmektedir. Bunlardan birisi, yurttaşların yasaları doğrudan demokrasi anlayışına göre bizzat katılacakları toplantılarda kabul etmeleri ve yönetimle ilgili kararları gene bu toplantılarda vermeleri, yönetsel mevkileri de belli sürelerle nöbetleşe üstlenmeleri anlayışıdır. Antik Yunan kent devletlerinde Aristo'nun önerdiği bu modelin günümüzde A.B.D. New England kasabalarında (towns), İngiltere ve kimi İskandinav ülkelerinde parish (kilise temeline dayalı küçük yerel yönetim birimi) örneğinde uygulandığını görüyoruz. Bizde de köy seçmenlerinin "köy derneği" adı altında köy

ile ilgili kimi kararları topluca almaları, sınırlı da olsa bir doğrudan demokrasi uygulaması sayılabilir.

Öteki aşırı uçta ise, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yurttaşın rolünü, belli aralıklarla yapılan seçimlerde oy kullanma etkinliği ile sınırlı tutmayı öngören yaklaşım yer almaktadır.

Çağımızda doğrudan demokrasi ile temsili demokrasi arasında denge sağlamayı amaçlayan katılımcı demokrasi anlayışı her iki aşırı yaklaşımın sakıncalarına karşı bir çözüm olarak görülmektedir.

Katılımın Yararları ve Sakıncaları

Bireylerin çeşitli yol ve yöntemlerle kamu hizmetlerini yürütmekle görevli kamu kuruluşlarının karar ve uygulamalarını etkilemelerine ve bunların sorumluluğunu bir ölçüde üstlenmelerine olanak sağlayan katılım olgusunun, yararları ve sakıncaları üzerinde de durulmaktadır.

Katılımın yararları şöyle özetlenebilir:

-Katılım, bireylerde demokrasi duygusunu geliştirmektedir. Bu yolla yurttaşlar seçilmiş ve atanmış kamu görevlilerini daha etkili biçimde denetleyebilmekte, karar ve uygulamalarını değerlendirebilmektedirler. Hele konu yerel yönetimlerde katılma olunca, demokrasinin yakın çevrede ve küçük boyutlarda uygulanmasına olanak veren "demokrasi şantiyeleri"nden bile söz etmek mümkün olmaktadır. (Bilgin-Göre- genli: 1996; 54) Bu yolla siyasal erkin yeniden dağıtılması, zayıf ve güçsüz grupların korunması, güvence altına alınması gündeme gelmekte, demokratik değerler en uç noktalarda uygulamaya yansiyabilmekte ve mevcut demokrasi alanlarının korunmasının yanında yenileri geliştirilebilmektedir.

-Katılım, bireylerin sosyalleştirilmeleri sürecinin etkin yollarından birisidir. Toplumsal eklemlleşme bu yolla kolaylaşmakta ve kolektif kararların alınabilmesi ve toplumsal görüş birliğine (consensus) ulaşılması, bireylerde aidiyet duygusunun (Kozcu-Göreğenli: 1994; 186) ve topluluk üyeleri arasında sevgi, anlayış, hoşgörü ve eşitlik duygularının gelişmesine yardımcı olarak ortak değerlerin oluşması sağlanabilmektedir. (Yıldırım: 1994; 30)

-Katılımın bir başka yararı kurumların yurttaşla duyarlı, insana dönük nitelikler kazanmasına yardımcı olmasıdır.

-Yurttaşların planlama, karar verme ve uygulama süreçlerine yaptıkları katkılar, bu süreçlerin yerel koşullara ve yurttaşların gereksinim, istek ve beklentileri ile uyumlu olmasına yardımcı olmaktadır.

-Yurttaşların karar verme sürecine katılmaları, yönetsel açıdan bakıldığında,

kararların yerel topluluklarca benimsenmesi, dolayısıyla uygulamada daha yüksek oranda başarı sağlanması olanağını yaratmaktadır. (Zimmerman: 1986;3)

Bu yararlarının yanında katılımın kimi olumsuz yönlerinden de söz edilebilmektedir. Bunlar şöyle özetlenebilir:

-Yurttaşların (yurttaş gruplarının) kimi durumlarda isteyebilecekleri ek bilgilerin gerektireceği araştırmalar, planların hazırlanması, dolayısı ile uygulanmasında gecikmeler yaratabileceği gibi, maliyetleri de artırabilir.

-Yurttaşların plan, program ve kararların teknik yönlerini anlamaları ve değerlendirebilmeleri için bilgi ve yeteneklerinin yeterli olmaması durumunda, kamu görevlilerinin bu konularda yurttaşları bilgilendirmek için harcamak zorunda kalabilecekleri süreler, önemli gecikmelere neden olabilir.

-Programlara ve kararlara katılan yurttaşların ya da grupların yerel topluluğu genel olarak temsil etmemeleri durumu söz konusu olabilir. Yalnız belli bir kesimi ya da kentin belli bir semtini temsil eden grupların çıkarları ile daha büyük kesimlerin ve coğrafi alanların çıkarları çatışır durumda olabilir.

-Katılanların değerleri ile yerel yönetimlerin seçilmiş ve atanmış görevlilerinin çoğunluğunun görüş birliği içinde oldukları değerler arasında da çatışma söz konusu olabilir. Bu durum önemli sorunlar yaratabilir. Bununla birlikte bu tür durumlar, yerel yönetim görevlilerinin konuları yeniden gözden geçirerek, kentlilere karşı daha duyarlı davranmaları sonucunu yaratabilir. Bu yönüyle yararlı etkiler yaratabilir. (Zimmerman: 1986; 3,4)

-Seçilmiş ve atanmış yerel yönetim görevlilerinden kimileri katılım olgusunu, yetkilerine bir tür karışma, müdahale olarak değerlendirmektedirler. Dolayısı ile onlara göre katılım, temsili demokrasi ilkelerine ters düşen, bu sürecin işlemlerini aksatan bir olgudur. Bu görüşte olanlar, "yerel topluluk seçtiğimiz süre için bize yönetme yetkisi vermiş bulunuyor. Bırakınız yönetelim...sonuçta sandıkta hesabını veririz..." söylemiyle katılıma karşı çıkmaktadırlar.

Tüm bu olumsuz görülen yönlerine karşılık, katılım aracılığı ile elde edilen yararların sağlıklı bir siyasal ve yönetsel sistem için çok daha önemli olduğu kuşkusuzdur. (Zimmerman: 1986;4)

Katılım Türleri

Halk katılımı çeşitli yol ve yöntemlerle gerçekleşebilmektedir. Bunları ele almadan önce katılım olgusunun temel bir niteliğine dayalı olarak iki farklı katılım türünü birbirinden ayırmak doğru olacaktır.

Belediye çalışmalarına hemşehrilerin bireysel ya da örgütlü/örgütsüz gruplar

biçiminde ilgi duymaları ve bu çalışmaları etkileme çabası içine girmeleri, kimi durumlarda kendi talep ve girişimlerinin sonucunda olmaktadır. Bu tür halk katılımını "Aktif Katılım" olarak adlandırabiliriz.

Halkın belediye işleri ile ilgilendirilmesine ilişkin girişimin belediyeden kaynaklanması ve bunun sonucunda halk katılımının sağlanması durumunda ise "Pasif Katılım" adını verebileceğimiz bir katılım söz konusu olacaktır. (Zimmerman: 1986;7, Von Kodolitsch: 1980;22,23)

Katılım türleri konusuna bir başka açıdan bakıldığında, "katılım hiyerarşisi"nden söz edilebilmektedir. Buna göre katılımın en alt basamağında katılımın sıfır düzeyi yer almaktadır. "Burada halkın nabzının tutularak manipülasyon ve terapi amacına dönük bazı girişimlerde bulunulması söz konusudur. Hiyerarşinin ikinci düzeyi bilgilendirme, danışma ve rahatlatma basamaklarını kapsayan, sembolik katılım düzeyidir. Burada insanları teskin etme, fikir beyan etmeye davet etme ve onların görüşlerini alma, bilgi verme girişimleri söz konusudur. Ancak bu düzeyde insanların karara müdahalesi yoktur... Burada güç yaklaşımı değil, pazarlık ve tartışma olabilir. Katılımın efektif katılım diyebileceğimiz üçüncü düzeyinde, karar organlarına ve sorunlarına muhatap olma, güç delegasyonu ve doğrudan denetim basamakları bulunmaktadır. Örneğin katılım talebinde bulunanlar, örgütlenmelerini sağlayacak mali ve benzeri güçlere sahiptirler ve karar verecek olanlar onların görüşlerini alma zorunluluğunu hissetmektedirler. Katılımın bu düzeyinde pazarlık ve güç paylaşımı gibi olgular görülmektedir." (Bilgin, Göregenli: 1996; 57,58)

Biz bu çalışmada katılım olgusunu iki temel başlık altında ele almayı yeğliyoruz. Birinci başlığı "Halkın Girişimi İle Katılım", ikinci başlığı "Belediyenin Girişimi İle Katılım" olarak adlandırıyoruz. Bununla birlikte kimi yöntemlerin ikili nitelik taşıyabildikleri de gözden kaçırılmamalıdır. Örneğin, referanduma halkın girişimi sonucu başvurulabildiği gibi, belediyenin kararı sonucu referandum uygulaması da yapılabilmektedir.

Halkın Girişimi ile Katılım

Halkın belediyenin planlarını, programlarını, öteki kararlarını ve uygulamalarını duruma göre eş yönlü ya da ters yönlü etkilemek amacıyla yaptığı katılım taleplerinin gerçekleştirilmesi için yararlanılan yol ve yöntemler, belediyeye bireysel ya da toplu olarak başvurmadan, belediye başkanı dahil belediyenin seçilmiş görevlilerini, görevden almak için girişim başlatmaya kadar değişik biçimler alabilmektedir.

Bu konuda ülkeden ülkeye değişik uygulamalar olduğunu görüyoruz. Halkın kendi girişimi ile yararlanabildiği katılım yolları, ülkelerin hukuk sistemlerindeki düzenlemeler yanında, bireylerin hemşehricilik bilinci ve kentlilik kültürü ile de ya-

kından ilgilidir. Bu nedenle bir ülkede var olan bu tür kimi katılım olanaklarına, öteki ülkelerde rastlanmaması doğaldır. Öte yandan yasaların olanak sağlamasına karşılık, kentlilerin bu olanaklardan yararlanma oranları da aynı nedenle ülkeden ülkeye farklılaşabilmektedir.

Aşağıda bu yol ve yöntemlerden belli ülkelerde en yaygın olanlar ve/veya en etkili nitelikte oldukları üzerinde görüş birliği bulunanlar ele alınmaktadır.

Halkın Girişimi ile Yapılan Referandum (Halk Oylaması)

Kimi ülkelerde belli kent konuları üzerinde kentteki seçmenlerin girişimi üzerine referandum yoluyla karar üretilmesi olanağı kentlilere tanınmaktadır. Halk girişimi aracılığı ile uygulanan referandumun iki türünden söz edilebilir.

Doğrudan referandum uygulamasında kentteki seçmenlerin belli bir yüzdesi- nin imzası toplanabildiğinde, genelde yasalarla belirlenmiş olan konularda halk oylamasına gidilmesi zorunlu olmaktadır. Girişimi başlatanların önerdikleri karar konusu için ya yerel seçimler sırasında ya da özel bir oylama ile kent seçmenlerinin görüşü sorulmaktadır. Yargı organının denetiminde yapılan oylamada önerilen karar taslağı seçmenlerin çoğunluğu tarafından uygun bulunursa, doğrudan uygulanabilir bir karar niteliği kazanmaktadır.

A.B.D.'nin 23 eyaletinde eyalet ve yerel yönetimler düzeyinde uygulanan bu yöntemde girişimin nasıl başlatılacağı, imzaların nasıl toplanacağı, oylamanın nasıl yapılacağı ve hangi konularda referanduma gidilebileceği yasalarla belirlenmiştir.

Dikkati çeken bir nokta, bu konudaki biçim öğelerinin hayli basit olduğudur. Örneğin imza toplanmasında, girişimi başlatan ve yürüten kişilerin imzalan her sayfanın altım, imzaların adları yazılı kişilere ait olduğunu yeminle teyid ederek imzalamaları yeterli görülmektedir. İmza toplanacak masaların konulacakları yerlerin seçiminde sınırlama getirilmemektedir.

Referanduma gidilebilmesi için gerekli imza sayısı ya da oranı eyaletten, eyalete değişebilmektedir. Örneğin bu oran Massachusetts'de toplam seçmen sayısının %3'ü iken, Arizona ve Oklahoma'da %15'idir.

Referandum konuları; kentin yönetim modelinin değiştirilmesi veya mevcut modelde değişiklikler yapılması, uzun vadeli ve büyük miktarlarda belediye tahvilleri çıkarılması, belli vergilerin oranlarının yükseltilmesi ya da azaltılması, belediyenin başka belediyelerle birleşmesi veya sınırlarının değişmesi, alkollü içki satışlarının sınırlandırılması, belediye yönetmelikleri kurallarının değiştirilmesi gibi konuları kapsayabilmektedir.

Dolaylı referandum gene halkın girişimi sonucunda yapılmakta, belli bir oranda imza ile desteklenen konu, doğrudan referanduma sunulmamakta, belediye mec-

lisinin gündemine alınmış olmaktadır. Meclis o konu üzerinde kararını özgürce vermektedir. Bununla birlikte (eyaletten, eyalete değişen süreler içinde) meclis konuyu görüşmekten kaçınırsa, konunun referanduma sunulması zorunlu olmaktadır. (Zimmerman: 1986; 68-98)

A.B.D.'deki uygulamaların benzerlerine F. Almanya'nın kimi eyaletlerinde de yer verilmektedir. (Von Kodolitsch: 1980, Haus: 1986; 94, Gaibe: 1982, Gabriel: 1983, Mayer-Tasch: 1981)

Kentlilerin girişimine dayalı katılım sürecinin en etkili yöntemlerinden birisi olarak kabul edilen referandumun yararlı olduğu kadar sakıncalı yanlarından da sözedilebilir.

Referandumun yararları şöyle özetlenebilir:

-Demokrasilerde egemenlik halka ait olduğuna göre halkın doğrudan karar vermesini sağlayan referandum, demokrasinin en saf, en katkısız uygulaması olmaktadır.

-Referandum, politikacıların ve özellikle belediye meclisi üyelerinin, kent halkına karşı daha duyarlı olmaları sonucunu yaratmaktadır.

-Bireylerin kente ve kent yönetimine karşı yabancılaşmalarını önlemekte, hemşehrilerin kent sorunlarına karşı ilgilerinin artmasında ve bireylerin sisteme aidiyet duygularının gelişmesinde referandumun önemli katkıları olmaktadır.

-Referandum nedeniyle düzenlenen kampanyalar yarattıkları geniş tartışma ortamı aracılığı ile bireyler için eğitici olmaktadır.

-Belediye meclisinin karar vermekte zorlandığı dolayısıyla karar almamama durumlarının ortaya çıktığı koşullarda, referandum çıkış yolu ve çözüm olabilmektedir.

-Özellikle kent halkının girişimi ile başvuru referandum, çok partili siyasal sistemde önem taşıyan karşılıklı denge ve denetim süreçlerinin etkililikle işlemesine katkı sağlamaktadır.

Buna karşılık referandumun şu sakıncalarından söz edilebilir:

-Sık başvurulduğunda temsili demokrasi ve bu sistemdeki politikacıların rolü ve etkinliği önemini yitirmekte, dolayısı ile referandum temsili demokrasi sistemini zayıflatıcı etki yapmaktadır.

-Referandum politikacılara önemli ve kritik konularda sorumluluktan kaçma ve bunu doğrudan halka yüklemeye olanağı vermektedir.

-Referandumda seçmenin teknik ve karmaşık konular üzerinde yeterince bilgilendirilmesi olanaksızdır.

-Referandum karmaşık ve çok yönlü sorunlara "evet" ya da "hayır" biçiminde yanıt verilmek yoluyla çözüm elde edileceği varsayımına dayanmaktadır. Bu varsayım gerçeklerle bağdaşmaz. Ayrıca, böyle kategorik yan tutmalar, bireyleri ve toplum kesimlerini karşı karşıya getirebilmektedir.

-Uzun hazırlık ve uygulama süreleri gerektirdiği için referandum karar alma süreci açısından zaman kaybına neden olmaktadır.

-Ekonomik bakımdan güçlü, azınlıktaki çıkar gruplarının medyayı etkileyerek kamuoyunun yanıltılması sonucunda, aslında kamu yararına ters düşen kendi özel çıkarlarını referandum aracı ile halka kabul ettirmeleri mümkündür. Azınlıkta olan, yoksul kesimlerin bu olanaktan yararlanmaları ise söz konusu olamamaktadır.

-Yukarıdaki son sakıncanın bir başka türü, referandumun "çoğunluğun diktatörlüğü"ne kapısının açık olmasında ortaya çıkabilmektedir. (Zimmerman: 1986; 89-95)

Yukarıda dile getirilmiş olan sakıncalı yönlerine karşın, referandumun kent halkına belediye konuları bağlamında en etkin katılım olanağını sağladığı gerçeğinin yadsınması, kuşkusuz, düşünülemez. Bununla birlikte referandum uygulamalarında yukarıda anılmış olan sakıncaların ortaya çıkmaması için önlem alınması ve özen gösterilmesi gerekmektedir. Demokrasi kural ve kurumlarının sağlıklı işlediği ortamlarda, yönetimde bireylerin bilgi edinme haklarına dayalı saydamlık ögesinin de gerçekleştirilmiş olması koşulu ile özellikle sivil toplum kuruluşlarının (STK'ların) bu konuda çok olumlu katkıları olduğu bilinmektedir.

Ülkemizde, referanduma hukuk düzenimizde halk girişimi ya da belediyenin kararı üzerine başvurulabilecek katılım yollarından birisi olarak, temelde, yer verilmiş değildir. Yasalar yalnız belediye kurulması, belediyelerin birleşmesi ve sınırlarının değiştirilmesi konularında halk oylamasına başvurulmasını öngörmektedir.

Oysa kentle ilgili önemli konularda halkın girişim yoluyla (ve ileride değinileceği gibi gene belli konularda yasa ile zorunlu kılınarak ve belediye meclisi kararı ile uygun görüldüğünde de) referandum istemesine ve gerçekleştirilmesine olanak sağlanması, Türkiye'de belediyeciliğin daha sağlam temellere oturması, halkın belediyesinin oluşturulması ve demokrasi değerlerinin toplumda daha sağlıklı kökler salması açısından önem taşımaktadır. Bu nedenle bu yönetime bizim belediyeciliğimizde de yer verilmelidir, görüşüyoruz.

Seçilmişleri Halk Oylaması ile Görevden Alma (Recall)

Türk yerel yönetim modelinin yer vermediği katılım yollarından bir başkası, kent seçmenlerinin girişimi ile belediyenin seçilmiş görevlilerinin, süreleri dolmadan görevden alınmalarına olanak veren yöntemdir.

Aslında bu katılım olanağı, günümüzde hemen hemen yalnız A.B.D.'nin kimi eyaletlerinde kentlilere tanınmış bulunuyor.

Sürecin işletilmesinde izlenen yöntemler, halk girişimi ile gerçekleştirilen referandumda izlenen yöntemlere benzemektedir. Önemli bir fark, recall için öngörülen gerekli seçmen imza sayısının, referanduma göre daha fazla olmasıdır. Recall dilekçesinin yürürlüğe konulabilmesi için eyaletlere göre toplam seçmenlerin %20- 40'ının dilekçeyi imzalaması istenmektedir. Seçimlerin yapılmasının üzerinden belli bir süre (örneğin 6-12 ay) geçmeden recall yoluna başvurulması, aynı kişiler hakkında bir seçim döneminde birden fazla recall isteminde bulunulması olanak dışıdır. Seçilmiş yargıçlar da, yöntem dışında tutulmaktadırlar.

Bu yöntem için de referanduma benzer olumlu ve olumsuz görüşler ileri sürülmektedir. Ayrıca seçilmişlerin üzerinde bu tür bir tehdidin bulunmasının bir çok yetenekli kişiyi politikadan uzak tutabileceği ve seçilmişlerin toplumda tepki yaratabilecek ileri ve cesur adımlar atmalarını önleyebileceği konuları üzerinde durulmaktadır.

Seçimleri kaybetmiş adayların ve siyasi partilerin, bu kayıplarını telafi etmek için ya da ideolojik amaçlarla ve çıkarları zedelenen grupların gerçek amaçlarını gizleyerek, kamuoyunu yanıltacak kampanyalarla bu yöntemi kötüye kullanma olasılığı da recall'a yöneltilen bir başka eleştiridir.

Buna karşılık seçimde yapılmış olan bir yanlışın kentin kaderini 4-5 yıl gibi uzun bir süre olumsuz etkilemesini önleyerek, başarısızlıkları belli olmuş seçilmiş yöneticilerin kente daha çok zarar vermeden görevden alınmaları olanağını kentlilere veren bu yöntemin, etkili ve halk yararına çalışan bir belediyenin gerçekleştirilmesi bakımından çok önemli ve etkili bir araç olduğu da kuşkusuzdur.

Türk belediyeçilik sistemi, yalnız belediye başkanının görevde yetersiz görülmesi üzerine meclis kararı ile görevden alınmasına olanak vermektedir. Bu olanak meclis üyeleri için yoktur.

1982 Anayasası ile getirilmiş olan kural uyarınca İçişleri Bakanına verilmiş olan, hakkında soruşturma açılmış belediye başkanın soruşturma sonucuna kadar geçici olarak görevden alma yetkisinin ise, sübjektif nedenlere dayanılarak kullanılabilecek bir yönetsel vesayet niteliğinde yetki olduğunu uygulamalar göstermiştir.

Kanımızca, halka dönük belediye kurumunun oluşturulması açısından, kötüye kullanıma olasılığı olan hususlarda önlemler alınarak, seçmen girişimi ile seçilmiş belediye görevlilerinin (başkan ve meclis üyelerinin) seçim dönemlerini tamamlamadan, halk oylaması ile görevden alma olanağına belediye modelimizde yer verilmelidir.

Yurttaş (Hemşehri) Girişimleri

Kent yönetimlerinin halka karşı duyarlı, sorumlu ve insanı ön plana alan bir belediye niteliğinde işlev yapması açısından etkili bir katılım yolu da, kent halkının kendi girişimi ile belediyenin planlarını, programlarını, öteki kararlarını ve uygulamalarını eş ya da ters yönlü etkileme isteklerinde bulunmalarıdır.

Yurttaş girişimleri (citizen's initiative) olarak adlandırılan bu katılım yolunun çok etkili olabildiğini, A.B.D. ve Avrupa kentlerindeki son 30-40 yıl içindeki uygulamalar göstermiştir. Özellikle son 10-15 yıl içinde kentli girişimleri, anılan ülkelerin hem yerel yönetim yazınının hem de pratiğinin en başat konularından birisi olmuştur. (Gabriel, 1983, Zimmerman: 1986, Von Kodolitsch: 1980, Haus: 1986, Du- ben: 1994, Yıldırım: 1994, LGTB: 1987)

Yurttaş girişimlerini iki kategoride ele alabiliriz.

Örgütlü Yurttaş Girişimleri

Kent yönetimi üzerinde sistemli ve sürekli etki, örgütlü yurttaş girişimleri aracılığı ile daha kolaylıkla sağlanmaktadır. Kamu yönetiminin örgüt yapısı dışında kalmış, resmi ve resmi olmayan yurttaş örgütlenmeleri bu kesimi oluşturmaktadır. İngilizcede "Hükümet Dışı Örgütler/Non Governmental Organizations-NOG'ler ya da "Yurttaş Örgütleri/Civic Organizations" olarak adlandırılan bu örgütlenme biçimleri bizim yazınıımızda "Sivil Toplum Örgütleri" ya da daha yaygın biçimde "Sivil Toplum Kuruluşları/STK" olarak adlandırılmaktadır.

Bu kuruluşların kapsamına genelde meslek kuruluşları, sendikalar, vakıflar, dernekler vb.'nin girdiği kabul edilmektedir.

STK'lar kendi alanlarında belediye çalışmalarını etkilemek açısından günümüzde gözardı edilemeyecek önemli bir güç niteliği kazanmış bulunuyorlar. Ayrıca kimi durumlarda STK'ların belli konular için işbirliği yaparak ve üst kuruluşlar oluşturarak etkililiklerini maksimize etmeğe çalıştıkları da görülmektedir.

Türkiye'de son 10-15 yıl içinde STK açısından önemli gelişmeler yaşandığı dikkati çekmektedir.

Günümüzde artık siyasal, ekonomik ve kültürel etkinliklerin yoğunlaştığı İstanbul, Ankara, İzmir gibi metropollerde değil başka bir çok kentimizde kent konularında bireyler ve STK düzlemlerinde önemli ölçüde bilinçlenmenin ortaya çıktığı ve bireylerin bu örgütler aracılığı ile belediyenin kararlarını, tercihlerini ve uygulamalarını sorgulamaya başladıkları ve tavır koyarak bu konularda etkili olabildiklerini görmekteyiz.

Habitat II toplantısı çalışmalarının estirdiği olumlu atmosferin ve Helsinki Yurttaşlar Derneği gibi gönüllü kuruluşların, yurttaşların katılım isteklerine uluslararası

işbirliği niteliği de kazandırarak yeni ivmeler ve boyutlar sağlandığı da gözlemlenmektedir. Artık Türkiye'de Habitat II çalışmaları sona erdikten sonra bile il merkezi her kentte bir Habitat Merkezi ya da Yerel Gündem 21 Programları oluşturularak STK'ların işlevlerine süreklilik kazandırılması konusu üzerinde durulmaktadır.

Örgütlü Olmayan Yurttaş Girişimleri

Kentlilerin belediyenin kararları ve uygulamalarına karşı herhangi bir STK'nın öncülüğü ve programı söz konusu olmaksızın, kendiliğinden, bir kamuoyu duyarlılığı içinde ve genellikle protesto niteliğinde ters yönlü tepkiler göstermeleri, çağımız halk katılımı olgusunun önemli boyutlarından birisini oluşturmaktadır.

Bilinçli kentli olmanın, kent konularına karşı duyarlı, sorumluluk duygusu taşıyan yurttaşlığın beslediği bu tür tepkiler, hemşehrilerin belediyenin planlarını, programlarını, kararlarını ve uygulamalarını derinden etkileyebilmektedir.

A.B.D. ve Avrupa belediyeciliğinde bu tür halk katılımı örneklerine çok sık rastlanmaktadır. Hemen belirtmeliyiz ki son 15-20 yıl içinde bizim kentlerimizde de belediyelerin kimi kararları ve uygulamalarına (ya da eylemsiz kalmalarına) karşı, kent halkının karar ve uygulamadan etkilenen kesimlerinden güçlü tepkiler gelmekte ve bu tepkiler belediyelerin kararları ile uygulamalarındaki yanlışların düzeltilmesini ya da belediyenin istenen eyleme geçmesini sağlayabilmektedir.

Katılım olgusunun bir özelliğinin eğitici olması ve giderek daha çok katılım örnekleri yaşanmasının, kentlilerin, katılım taleplerini artırıcı ve özendirici etki yapması olduğu dikkate alınırsa, kentlerimizde önümüzdeki yıllarda örgütlü katılım hareketleri yanında, örgütlü olmayan, kendiliğinden oluşan türde katılım olguları ile de daha sık karşılaşılacağını öngörmek yanıltıcı olmayacaktır.

Belediyeye Bireysel Hemşehri Başvuruları, Yakınmalar

Kentlilerin bireysel olarak belediyeye yazılı ya da sözlü olarak yaptıkları başvurular ve yakınmalar da, kentlilerin kendi girişimleri ile gerçekleştirdikleri katılım kategorisi içinde ele alınabilirler. Çünkü bu tür bilgi akımı da, bir biçimde belediyenin karar ve eylemlerini etkileyici sonuçlar yaratabilirler.

Bu tür katılım olgusunda önemli olan, öteki katılım türleri için de olduğu gibi, belediyenin gerekli olan olumlu tutuma, anlayışa sahip olmasıdır. Belediyeye yapılan başvurular ve yakınmalar, olumlu tutuma sahip bir belediye için çok değerli bilgi kaynağı olacaktır. Bu bilgilerin ışığı altında gerçekten kararlar ve uygulamalarda yanlışlar ve aksamalar saptanırsa, bu konularda gerçekleştirilecek iyileştirmeler halkın belediyesinin oluşturulması bakımından olumlu katkılar sağlayabilir.

Hukukumuzda yurttaşların dilekçelerine 60 gün içinde yanıt verilmesi ve bunun gerekçeli olmasına ilişkin kurallar dikkate alındığında, kentlilerin tüm yazılı ya da

sözlü başvuruları ve yakınmalarına, mutlaka yazılı yanıt verilmesine ve yanıtların açık ve anlaşılır biçimde gerekçeli olmasına özen gösterilmelidir.

Oysa yönetim sistemimizde genelde bu konuda duyarsız davranıldığı, geç de olsa yazılı yanıt verilmesi durumunda ise bu yanıtın çok büyük çoğunlukla".....yapılması uygun görülmüştür. Bilgileriniz rica olunur." biçiminde, gerekçesiz bir yanıt olduğu bilinmektedir.

Bu tür ve benzeri sorunlara çözüm bulunması açısından bir "Yönetmeliklerde Yöntem Yasası" önemli yararlar sağlayabilir. A.B.D. ve Avrupa ülkelerinin çoğunda var olan bu tür yasalar, yönetsel işlemlerin yapılması ve uygulanmasında yurttaşların-hak ve çıkarlarının korunması açısından hangi ilkelere uyulması gerektiğini düzenlemekte, dolayısıyla halka karşı duyarlı, sorumlu ve saygılı bir kamu yönetiminin işlem yaparken ve onu uygularken nasıl davranması gerektiğinin kurallarını koymaktadır. Yöntem yasalarında doğru bir yaklaşımla, yönetime başvururken yurttaşın da yükümlülükleri ve sorumluluklarının neler olduğu belirtilmektedir.

Bu tür düzenlemelerin etkisi ile örneğin A.B.D .'de belediyeye başvurarak bir işlem yapılması isteğinde bulunan, ama bu isteği yerine getirilmeyen bir kentliye belediyenin verdiği yazılı yanıtta şunlar yer almaktadır:

-İsteğin ne olduğu,

-İsteğin hangi nedenle yerine getirilemediği (örneğin; örgütsel, akçal ve yasal önleyici nedenler),

-Bu yanıttan memnun olmayacaksa, yönetsel itiraz için hangi birime başvurabileceği (Bu amaçla ilgili birimin adı, adresi, yöneticinin adı, telefon numarası verilmektedir).

-Yönetmelik itiraz sonucunda kendisine verilecek yanıttan da memnun olmazsa ne kadar süre içinde hangi yargı yerine başvurabileceği (Bu amaçla mahkemenin adresi, telefon numarası verilmektedir.)

Ülkemizde bir yöntem yasası bulunmaması nedeniyle zorunlu olmasa bile, belediyelerimiz kentlilerin başvurularına ve yakınmalarına karşı basitleştirilmiş ve kimi bölümleri, doldurulmak üzere önceden basılı olarak hazırlanmış yazılarla yanıt vermiş olsalar, yurttaşlar üzerinde belediye açısından son derece olumlu etkiler yaratmış olmazlar mı?

Meclis Toplantılarına Katılma

Belediye meclis toplantıları, demokratik yerel yönetim kurumuna sahip tüm ülkelerde, kentlilerin izlemelerine açıktır. Bu olanak kentlilere yasalarla sağlanmaktadır. Ne var ki yasaların sağladığı bu olanaktan etkili biçimde yararlanıp yararlanma-

mak, kentlilerin girişimlerine bağlıdır. Kentliler belediye meclis toplantılarına ilgi göstererek toplantıları izleseler bile, bu tür bir katılım, özünde gene de pasif bir katılım niteliği taşımaktadır. Çünkü kentlilerin belediye meclislerindeki konumu, salt dinleyici olmaktan öteye geçememektedir.

Kentliye belediye meclislerinde dinleyici olmanın ötesinde, katılımcı olma olanağını sağlayan modeller de vardır. Örneğin A.B.D.'de belediye meclislerinde belli konuların kararlaştırabilmesi için "Yönetmelik İşlem Yöntemleri Yasası" özel meclis toplantıları yapılması (public hearings) ve bu toplantılarda kentliler için görüşülen konular üzerinde sorular sormalarına ve görüşlerini bildirmelerine fırsat tanınması zorunluluğunu getirmektedir.

Bu yasalara göre (her eyaletin kuşkusuz ayrı yasası vardır) meclislerin, yönetmelikler ve öteki düzenleyici kuralları kabul etmeden ve belli projelere ilişkin olarak karar vermeden önce, kentlilerin katılabildikleri (public hearings) toplantıları yapmaları zorunludur.

Bu tür bir katılım, meclisin karar verme yetkisine bir sınırlama getirmiş ya da bu yetkiyi kentlilere devretmiş olmamaktadır. Ama, belediye meclisine katılan kentlilerin sordukları sorular ve dile getirdikleri görüşler sonucunda ortaya çıkan kentlilere ilişkin eğilimler, medyanın da katkısı ile meclisin kararlarını önemli ölçüde etkileyebilmektedir. (Zimmerman: 1986; 8)

F. Almanya'da halkın görüşlerini almak amacıyla belediyelerin kendi girişimleri ile halk toplantıları (Bürgerversammlungen) düzenlemeleri yanında, bu tür toplantıları düzenlemeye, kimi eyaletlerde belediyeyi kentlilerde zorlayabilmektedirler.

Bu tür toplantıların yapılabilmesi için gerekli imza sayısı Baden-Württemberg'de nüfusu 50.000'in altındaki belediyelerde en az 1.500, 50-100.000 nüfuslularda 3.000, 200.000'in üzerinde nüfuslu kentlerde en az 12.000, Bavyera'da 10.000 nüfusun altındaki kentlerde kent nüfusunun %5'i, 10.000 nüfusun üstündeki belediyelerde kent nüfusunun %2.5'udur.

Bu toplantılarda kentlilerin kararlaştırdıkları önerilerin belediye meclisinde en geç üç ay içinde görüşülmesi yasalarda öngörülmektedir. (Von Kodolitsch: 1980; 22,23, Haus: 1986; 92)

Ülkemizde de belediye meclis toplantılarına ilginin artırılması ve kentliye karşı duyarlı bir belediyenin oluşturulabilmesi için, bu çalışmada yapılmış olan öteki öneriler yanında, A.B.D. ve F. Almanya'dakine benzer katılım olanaklarının kentlilere tanınmasının önem taşıdığını belirtmek istiyoruz.

Aracı Kullanma, Rüşvet

Kendisinin girişimi ile ya da aşağıda ele alınan öteki katılım yol ve yöntemle-

riyle. haklı ve yasal hizmet ve işlem istekleri doğrultusunda belediye kararlarını etkileyemeyen kentliler için bu amacı gerçekleştirebilecekleri bir yol olarak aracı kullanmak ve gerekirse rüşvet vermek söz konusu olmaktadır.

Bu tür yaklaşımı, kentlinin kuşkusuz etik dışı ve/veya yasa dışı da olsa, kendi girişimi olarak bulduğu ya da başvurmak zorunda kaldığı, kimi durumlarda da yönlendirdiği katılım (etkileme) yolu ve yöntemi olarak düşünmemiz gerekiyor.

Tüm gözlemler ve yapılan kimi araştırmalar, belediyelerimizde aracı kullanmanın çok yaygın olduğunu gösteriyor. Rüşvet olgusunun da sık karşılaşılan bir sorun olduğu bilinmektedir.

Bu tür etkileme yolları, belediyelerde halkla ilişkilerin patolojik yanlarının olduğunu, belediye ile kentliler arasında uyumun sağlanamadığı ve halkın belediyesini oluşturma amacının gerçekleşmediğini gösteren önemli işaretler olarak değerlendirilmelidir.

Bir başka deyişle belediye ile doğal, doğru ve sağlıklı ilişkiler kurulamaması ve kentlinin belediyeye normal yollardan kolaylıkla ulaşarak belediye ile iletişim kura- maması durumunda, bu ilişkilerin yerini araçlar ve rüşvetin, sağlıksız iletişimin yerini de "fısıltı gazetesi"nin, bir başka deyişle "dedikodu"nun aldığını belediyecilerin ve halkla ilişkiler uzmanlarının hep hatırlarında tutmaları gerekmektedir.

Belediyenin Girişimi ile ya da Yasal Düzenlemelerle Sağlanan Halk Katılımı

Bu tür katılım için talep kentliden değil, belediyeden gelmektedir. Bu nedenle bu kategoride gerçekleşen katılım olgusunun, daha çok belediyenin kentliye "danışma" girişimi ya da halkı tanıma etkinlikleri olarak adlandırılması mümkündür (LGTB: tarih yok: 67-81, Kazancı: 1995; 122-127). Bu çerçevede aşağıda özetlenen türde katılımlar gerçekleştirilebilir.

Hemşehri Toplantıları

Belediyelerimizin birçoğunda çeşitli adlar altında hemşehri toplantıları düzenlenmektedir. Toplantıların kimi kentlinin tümüne yaygın, geniş katılımı öngören, gündemi önceden belirlenen planlı-programlı toplantılar niteliğindedir. "Halk Konseyi", "Kent Kurultayı", "Kent Halk Meclisi", "Kent Danışma-Danışma Meclisi" ve benzeri adlarla anılan bu tür toplantılar, belediyenin girişimi ile kimi durumlarda her yıl, kimi durumlarda daha sık ya da geç aralıklarla yapılmaktadır. (Sezer: 1991; 111 - 116)

Toplantıların düzenlenmesinde belediye önderlik yapmakla birlikte, çoğunlukla STK'larla geniş ölçüde işbirliği yapılmaktadır.

Bu tür toplantılarda alınan kararlar, kuşkusuz danışma niteliğindedir. Ancak özellikle belediye başkanlarının, toplantılarda alınan ve yüksek oranda toplumsal destek bulan kararların, uygulamaya yansımaya önem verdikleri görülmektedir.

Çanakkale'de "Kent Konseyi" olarak adlandırılan bu toplantılara daha etkili bir katılım aracı niteliği kazandırmak için deneme niteliğinde çalışmalar yapıldığı bilinmektedir. Bu amaçla; hukuksal bir temel kazandırmak için belediye meclisinde halk konseyinin kuruluş ve çalışma kurallarını belirleyen bir yönetmelik kabul edilmiştir. Kent Konseyi'ne 25 belediye meclisi üyesi, mahalle muhtarları, ihtiyar heyeti üyeleri, belediye meclisinde temsil edilen siyasal partilerin ikiye, ötekilerin birer temsilcisi, sendikalar, meslek odaları ve meclisin belirlediği derneklerin temsilcileri katılmaktadır. Toplam 150 üyeli meclis, başkanını ve divanını kendisi seçmektedir. Oluşturulan 7 komisyonda kent konuları tartışılmaktadır. Özellikle belediye bütçesi, kentsel gelişme bölgeleri gibi önemli kent konuları, belediye meclisinde, hatla çoğunluktaki partinin grubunda dar bir katılım ile görüşülmek yerine, bu tür geniş bir katılım ortamında ele alınmakta, varılan kararlar belediye meclisinde, zorunlu olarak gözönünde tutulmaktadır.

Belediye meclisi toplantılarında görüşülen konular üzerinde kent halkının katılımını sağlamak amacıyla Çanakkale Belediyesinin başvurmuş olduğu bir başka yöntem de ilgi çekicidir. Kent rantlarının oluşmasında en önemli etkenlerden birisi olduğu için üzerinde dedikodular yapılan imar yetkilerinin kullanımında, açıklık ve halk katılımını sağlamak için belediye, örneğin kat değişikliği istekleri mecliste görüşülmeden önce bir broşür biçiminde ve 2.000 adet bastırarak kentte ilgili STK'lara ve kentlilere dağıtmıştır. Mecliste görüşmenin yapılacağı toplantıların gün ve saati de tekrar tekrar ilan edilmiş, kentliler meclise davet edilmiştir. Görüşmeler sonucunda meclisin verdiği kararlar da gene 2.000 adet basılarak dağıtılmıştır. Bu yöntem kat değişikliği gibi duyarlı bir konuda, geniş katılımı ve saydamlığı sağlamış ve dedikoduları da önlemiştir.

Halk Günleri

Belediyelerin hemen tümünde başkanlar, "Halk Günleri" adını verdikleri toplantılar düzenlemektedirler.

Genellikle belediyeye ait uygun bir binada düzenli olarak yapılan bu toplantılarda, başkanların çoğu, önemli hizmet birim yöneticilerinin bulunmasını sağlamaktadır. Kimi belediyelerde o günkü toplantıya katılacak ve belediyeden istekleri olanların belediye halkla ilişkiler birimi ile daha önceden ilişkiye girmeleri sağlanmakta ve bunlar için hazırlanan dosya, toplantı günü başkana verilmektedir. Beşer, onar kişilik gruplar halinde toplantı salonuna alınan hemşehrilere sırası gelenler başkanın masasının önüne oturmakta, başkana sorununu anlatmakta, gerekirse hazır bul-

nan hizmet birim yöneticisinin görüşü de alınarak soruna ya da isteğe çözüm bulunmaya çalışılmakta, çözüm hemen bulunamazsa birim yöneticisi ile randevu ayarlanarak, sonucunun başkana yurttaş tarafından iletilmesi istenmekte, konunun izlenmesi için halkla ilişkiler birimine de görev verilmektedir.

Mahalle Toplantıları

Halk günlerinin benzeri toplantılar kimi belediyelerde mahalle toplantıları biçiminde yapılmaktadır. Mahalle toplantılarından, kentlilerin kent hizmetleri üzerindeki görüşlerinin alınması yanında başkanın yapılan belediye çalışmaları hakkında kent halkına bilgi aktarması için bir ortam olarak da yararlanılmaktadır.

Muhtarlar Toplantıları

Belediye başkanları mahalle muhtarlarına, kentlilerle iki yönlü iletişim kurabilmek açısından büyük önem vermektedirler. Mahalle muhtarları için belediyede ortak bir çalışma odası düzenleyen, sekreter görevlendiren ve her muhtar için belediyede özel dolaplar bulunduran belediyeler vardır.

Muhtarların belediye hizmet birimlerine ve meclis üyeleri ile başkana tek tek ulaşmaları, mümkün olduğu ölçüde kolaylaştırmaktadır. Bireysel ilişkiler yanında, muhtarların tümünün katıldığı ve düzenli yürütülmeye çalışılan toplantılar aracılığı ile kent halkının gereksinim, istek ve beklentilerinin belediyeye yansıtılmasına özen gösterilmektedir.

Gruplarla İlişkiler

Belediye, kent konseyi gibi ortamlardaki genel ve toplu ilişkilerinin yanında, kentte örgütlenmiş çeşitli gruplarla tek tek ilişkilere de girmektedir. Bu ilişkiler bağlamında bu grupların, kentin tümünü ve genel kamu yararını ilgilendiren görüşleri ve talepleri belediyeye yansıtmaları yanında, doğrudan temsil ettikleri kesimlerin çıkarlarını belediye nezdinde savunma işlevi de üstlenmektedirler.

Kentin sosyo-ekonomik yapısının özelliklerine göre çıkar gruplarının bu ilişkiler çerçevesinde kent yönetimine ağırlıklarını koymaları, belediyenin karar ve uygulamalarını kamu yararına ters düşecek biçimde kendi çıkarları doğrultusunda etkilemeleri olasılığı, gruplarla ilişkiler konusunun duyarlı yanını oluşturmaktadır.

Aslında bu sorun evrensel niteliktedir. İngiltere gibi yerel yönetimlerin beşiği ülkelerden birisi olarak kabul edilen bir ülkede bile "yerel yönetimlere genellikle üretici kesime mensup belli gruplara, yönetimi etki altında tutma olanağı verebilen, oligarşik ve kendi içine dönük kurumlar" gözüyle bakanların var olduğunu belirtelim. (Stoker: 1988;115)

A.B.D.'de yapılan kimi araştırmalar belediyelerin, kentlerin varsıl kesimlerinin

kolaylıkla etkisi altına girebildiğini göstermektedir. 1950-1960'lı yıllar arasında A.B.D.'de yerel yönetimlerin, çıkarıcı ve partizan politikacıların egemenliği altında çok olumsuz bir dönem yaşadıkları bilinmektedir.

Buna karşılık geniş çevrelere yönelik, yaygın bir katılımcılık ile halkın bilgi edinme hakkına dayalı bir yönetsel saydamlık, yerel yönetimlerde yetkilerin kötüye kullanılmasının önlenmesi açısından en sağlam çözümler olarak görülmüş ve bu alanlardaki geliştirmeler yansız, halka dönük belediyelerin oluşturulmasına önemli katkılar sağlayabilmiştir.

Ülkemizde de belediyelerin gruplarla ilişkilerinde bu duyarlı konunun gözönünde tutulması, halkın belediyesinin gerçekleştirilmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

Ne var ki 1580 sayılı Yasaya dayalı belediyeçilik anlayışı ile bu konuda sınırlı da olsa kimi köklü önlemler alınması, rastlantılara ve belediye başkanlarının kişisel tutumlarına bağlı kalmaktan öteye gidemeyecektir.

Köklü ve kalıcı önlemleri içeren yeni bir belediye (ve daha sonra ele alınacak kapsayıcı ve genel bir yerel yönetim) modeli ve anlayışını getirecek yeniden ve yapısal nitelikli düzenleme çalışmaları, bu açıdan da önem taşımaktadır.

Görüş bildirme isteği çıkar gruplarının kendilerinden de gelse, bunu belediye de istese, kamusal yarara dönük danışmaların bir başka sakıncası, karar verme aşamasında, zaman kaybına neden olmasıdır. (Kazancı: 1995; 131)

Buna karşılık kamu yararı ölçütünü gözden kaçırmamak koşulu altında gruplarla ilişki, belediyeye son derece yararlı bilgiler sağlayabilir. Bunlar aracılığı ile belediye yönetimi bir yandan sonradan dönmek zorunda kalmayacağı, doğru kararlar alma şansına sahip olur, öte yandan kararların uygulanması aşamasında gerekli destekleri daha başlangıçta elde etme olanağına kavuşur.

Mahalle ve Semt Danışma Merkezleri (SEDAM)

Son 5-10 yıldan bu yana belediyeçiliğimizde Semt Danışma Merkezleri (SEDAM) adı altında halkın katılımına, işbirliğine ve belediye ile kentli arasında iki yönlü bilgi akımına olanak sağlayan ve kimi kentsel hizmetlerin yürütülmesi için kurumsal bir çerçeve oluşturan uygulamaların oldukça yaygınlık kazanmakta olduğu gözlenmektedir.

Bu konuda Bursa Büyük Şehir Belediyesinin 1994'den beri yürüttüğü çalışmalar ilgi çekicidir. Bursa Büyük Şehir Belediyesi'ndeki uygulamada SEDAM'lar temelde belediyenin mahalle bürosu niteliğinde işlev yapan kuruluşlardır. Belediye tarafından inşa edilen Semt Danışma Merkezi binalarında muhtarlık odası ve salonu, çok amaçlı sağlık ünitesi, kütüphane, sergi salonları ve tiyatro sahnesi yer almaktadır.

SEDAM'ların yönetiminde SEDAM danışmanları, belediye halkla ilişkiler birimi elemanları ve muhtarlar işbirliği yapmaktadırlar.

SEDAM'larda, kamuoyu araştırması sonuçlarına göre halkın istediği etkinlikler yürütülmektedir. Bu etkinlikler genel sağlık, çocuk ve diş sağlığı hizmetleri, aile planlaması danışmanlığı, özürlülerin eğitimi, gönüllü avukatlık, açık öğretim destek eğitimi, tiyatro kursları, aile ekonomisi gibi çok çeşitli alanları kapsamakta, ayrıca tüketiciye yardım hizmeti de verilmektedir.

SEDAM'lar mahalle halkına anılan konularda hizmet verme yanında belediye ile mahalle halkı arasında bilgi iletişimi işlevini de üstlenmektedir. Bu bağlamda mahalle halkının gereksinim, istek ve yakınmaları SEDAM'lar aracılığı ile belediyeye iletilmektedir. Kurulmakta olan bilgisayar ağı aracılığı ile mahalle halkının belediyeden isteklerinin de belediyeye daha kolaylıkla ulaştırılması planlanmaktadır.

SEDAM'ların donanım ve araç-gereç gereksinimleri Bursa'daki STK'ların katkılarıyla sağlanmakta, çeşitli etkinlikler gine gönüllü kuruluşlarca akçal yönden desteklenmektedir.

Görüldüğü gibi SEDAM'lar kentte halkın gereksinimlerinin ve isteklerinin belediyeye yansıtılması kadar, daha geniş kapsamda katılım ve işbirliği için de kurumsal çerçeveye oluşturan ilginç denemeler niteliğindedir. Halen Bursa'da oluşturulması planlanan 7 SEDAM'dan (ikisi Büyük Şehir Belediyesine, ikisi ilçe belediyelerine ait olmak üzere) dördü çalışmaya başlamıştır. Bu olumlu örneklerin belli büyüklükteki belediyelerimizde de tekrarlanmasının etkili halk katılımı, işbirliği ve halka yakın ölçekte hizmet üreten bir belediyeciliğin gerçekleştirilmesi açılarından yararlı olacağı, duraksamaksızın, söylenebilir.

Bursa'da halk katılımı açısından, belediyenin girişimi ile gerçekleştirilen başka iki uygulama da ilgi çekicidir.

Bunlardan birisi oluşturulan "Şehir Danışma ve Dayanışma Konseyi"dir. Konsey Büyük Şehir Belediye Başkanı'nın başkanlığında, kentle ilgili hizmet üreten il kamu kuruluşlarının bürokratları, sivil toplum kuruluşları, demokratik kitle örgütleri temsilcileri, basın temsilcileri, ilçe kaymakamları, Büyük Şehir Belediye Meclisi üyeleri, mahalle muhtarları, üniversite temsilcileri, eski Bursa belediye başkanları ve valilerinin katılımı ile toplanmaktadır. Konsey toplantılarının siyasal tartışma forumuna dönüşmesini önlemek amacı ile belediye meclis üyelerine konuşma hakkı verilmemiş olması dikkat çekicidir.

Her toplantıda kentle ilgili ve kamuoyunun duyarlı olduğu konular ele alınarak tartışılmakta ve alınan kararlar hem belediyeye bildirilmekte hem de tutanaklarının yayınlanması yanında medya ile ve çeşitli araçlarla kamuoyuna duyurulmaktadır.

Konseyde ele alınan son iki konudan birisi 2020 Nazım İmar Planı, ikincisi Bursa'nın çevre sorunları olmuştur.

Bursa Büyük Şehir Belediyesinin katılım konusunda SEDAM dışındaki ikinci uygulaması Büyük Şehir Belediye Meclisi Çevre Komisyonu ile Şehir Danışma ve Dayanışma Konseyinin ortaklaşa oluşturmuş oldukları "Yerel Gündem 21 Çevre Konseyi" platformudur. Bu konsey de gene STK ağırlıklı ve çevre ile ilgili bürokratlar ve uzmanlarla, kuruluşların temsilcilerinden oluşan ve Büyük Şehir Belediyesinin girişimi ile Bursa için yaşamsal önem taşıyan "Çevreyi koruyarak sürdürülebilir ekonomik gelişme"nin sağlanması konusundaki çalışmalara katkıda bulunmak amacı ile kurulmuş bulunuyor.

İlginç olan belediyenin girişimi ile oluşturulmuş olan bu demokratik kent platformlarına ilginin büyük olması ve her iki konseyin de kendilerinden beklenen işlevi yerine getirmekte olmalarıdır.

Bunlar ve benzeri örnekler Türkiye'de belediye modelinin eskiliğine ve yasal düzenlemelerin eksiklerine karşın, belediyeçilerin girişimi ile halkın katılımının ve işbirliğinin sağlanması konusunda olumlu çalışmalar yapılabileceğinin kanıtları olarak değerlendirilebilir.

Kampanyalar

Halk katılımını sağlamak açısından belediye girişimi ile gerçekleştirilmesi mümkün olan programlardan bir başkası, belli konularda kampanyalar düzenlenmesidir.

Belediyelerimizin, STK'ların da katkılarıyla tüm kent halkına dönük ağaçlandırma, mahallelere/semtlere park, spor alanı kazandırma, atık kağıt, cam/şişe toplama, temiz kent, ilaç toplama gibi kampanyalara sık sık başvurdukları ve bunları başarı ile uyguladıkları görülmektedir.

Uygun halkla ilişkiler çalışmaları aracılığı ile halka tanıtımının yapıldığı, gerekçelerinin ve yararlarının iyi anlatıldığı durumlarda kampanyalara halkın istekle katıldığı gözlemlenmektedir.

Proje Demokrasisi

Belediyeçiliğimizde son yıllarda uygulamaya yansımış olan bir katılım biçimi de, "Proje Demokrasisi" olarak adlandırılan çabalaradır.

Bu başlık altında yapılan çalışmalar, kentin belli bir kısmında gerçekleştirilmek istenen bir geliştirme çalışmasının bir proje olarak ele alınması ve projeden doğrudan etkilenenlerin çalışmalara yoğun biçimde katılmalarını ve belediye ile işbirliği yapmalarını sağlama anlayışına dayanmaktadır.

Ankara Büyük Şehir Belediyesi tarafından uygulanmış olan Hacı Bayram Camii çevre düzenlemesi, Dikmen ve Portakal Çiçeği Vadileri projeleri ile Çankaya Belediyesi'nin GEÇAK (Gecekonudan Çağdaş Konuta) Projelerinde, bu projelerden etkilenenlerin genellikle kooperatifler biçiminde örgütlenerek belediye ile çok yakın işbirliğine girmeleri ve projelerin her aşamasında karar ve uygulamaları etkileyecek biçimde katılımlarının sağlanması, başarılı sonuçlar elde edilmesine yardımcı olmuştur. (Sezen: 1991; 118)

Katılıma İlişkin Sorunlar

Yukarıda değinilmiş olduğu gibi, son 10-15 yıldan bu yana kentlerde hemşehrilerin özellikle STK'lar aracılığı ile kent konularına karşı duydukları ilgide ve ters ya da eş yönlü tepki göstermelerinde belirli bir gelişme gözlenmekte ise de, genelde kent konularına ve belediye çalışmalarına karşı yukarıda belirtilmiş türde ilgi duymadıkları ve katılım girişiminde bulunmaları açılardan hemşehrilerin istenen ölçüde aktif olmadıkları bilinmektedir.

Kentlilerin belediye ve kent konularına ilgilerinin daha çok bireysel düzlemde kaldığı, kişilerin günlük yaşamını doğrudan etkileyen konulara karşı belediyeye başvuru yoluyla sınırlı bir etkileme yoluna gidiildiği, bu amaçla aslında olanakları ölçüde bireylerin araçlar kullanmayı yeğlediği de kent gerçekleri arasındadır.

Kentlilerin belediyeye karşı yaygın bir tavır alışı da, özellikle kendilerini doğrudan etkileyen kent sorunları üzerinde örgütlü-örgütsüz katılım talebinde bulunmak yerine, kendi kendine ya da en çok yakın çevresine yakınma biçiminde özetlenebilecek bir tepki göstermeleridir.

Belediye üzerinde kentli ağırlığı koymak ve belediyeyi demokratik yollardan sürekli sorgulayarak, denetlemek ve böylece halkın belediyesini gerçekleştirmek açılardan çok olumsuz bu hemşehri davranışının, aslında kendilik kültürü ve bilinci ile yakın ilişkisi vardır. Bu bağlamda kentlerimizde yaşayanların yeterli kentli kültürene ve hemşehrilik hak ve yükümlülüklerinin bilincine sahip olduğu söylenemez. (Geray: 1998; 330)

Kuşkusuz bu önemli sorunun temelinde belediye kurumunun, Osmanlı-Türk sosyo-ekonomik ve siyasal koşullarında gelişmiş bir kurum olmaması gerçeği yatmaktadır.

Aslında çağımızda Avrupa'nın öteki ülkeleri ile gelişmiş bir çok ülkede geleneksel kentlilik kültürünün ve bilincinin varlığına karşılık, sosyo-ekonomik koşulların, çalışma ilişkilerinin, otomobil ve televizyon gibi etmenlerin etkileri sonucunda bireylerin toplumdan ve yönetimden soyutlanması ve yabancılaşması olgusunun yaşandığı bilinmektedir. Benzer bir olgu bizim büyük kentlerimizde de yaşanmaktadır.

Ayrıca son 30-40 yıl boyunca bir çok kentimize yığılma biçiminde gerçekleşen kente göç olgusunun, sosyo-ekonomik sorunların da etkisi ile yabancılaşma olgusuna ayrı boyutlar getirdiği de bilinmektedir.

İşin ilginç yanı halkın belediyesinin gerçekleşmesi açısından halk katılımının öneminin ve bu konuda Türkiye'deki sorunların bilinmesine karşılık, kentlilerin belediye konuları bağlamında çok sınırlı olan katılım olanaklarını geliştirmek için yasal düzenlemelerin yapılmamış ve kentlilerin bu açıdan, sınırlı olumlu örnekler dışında, özendirilmemiş olmalarıdır.

Halkın bilgi edinme hakkına dayalı saydamlık açısından da yasal düzenlemelerin yapılmamış olduğu bir ortamda, eli kolu bağlı belediyenin karşısında eli kolu bağlı hemşehri olgusunun Türk belediyeciliğinin bir başka gerçeğini yansıttığını söylemek, sanırız, abartma olmayacaktır.

Katılımla İlgili Öteki Önemli Konular

Halkın gereksinimlerini, dileklerini ve beklentilerini öğrenmek açısından belediyeye önemli bilgilerin ulaşmasına olanak sağlayan, ayrıca halkın işbirliği türünden katılımı için de uygun ortam yaratan katılım etkinlikleri konusunda vurgulanması gerekenler şöyle özetlenebilir:

-Çeşitli türde katılım programları aracılığı ile elde edilen bilgilere ve halkın katılım yoluyla belediyenin kararları ile uygulamalarını etkileme taleplerine belediye olumlu bir anlayışla yaklaşmalı, kentlilerin katılım taleplerini, yönetimin ve meclisin yetkilerine müdahale olarak değerlendirmemelidir.

-Belediyenin karar ve uygulamalarına gösterilen eş yönlü tepkiler, bir başka deyişle halkın belediye karar ve çalışmalarını destekleme ve belediye ile işbirliği isteği desteklenmeli ve eş yönlü tepkiler pekiştirilmelidir.

-Ters yönlü tepkiler, tarafsız gözle değerlendirilmeli, haksız tepkiler için gerekli açıklamalarla tepkilerin haksızlığı anlatılmalı, haklı olanlar için belediye karar ve uygulamalarındaki yanlışlar ve eksiklikler giderilmeli ya da tepki haklı nedenlerle eylemsizliğe karşı gösterilmekte ise, o konuda gerekli kararlar hızla alınmalı ve uygulamaya geçilmelidir.

-Belediye girişimi ile gerçekleştirilen katılım programlarında belediye samimi, gerçek katılımdan yana bir anlayış temelinde yaklaşım sergilemelidir. Katılım programları, belediyenin almış olduğu bir kararı kamuoyuna onaylatmak için bir araç olarak, ya da göstermelik bir süreç gibi düşünülmemelidir.

-Belediye, katılım programları uygulamalarında, özellikle resmi kurumlar ve STK'lar arasında şu ya da bu gerekçe ile ayırım yapmamaya, taraf tutmamaya özen göstermelidir.

-Belediye bir yandan halkın girişimi ile gerçekleşen katılım talepleri ile halkın eş yönlü ve ters yönlü tepkilerini doğru değerlendirebilmek, öte yandan kendi girişimi ile halkın etkili katılımını sağlayabilmek için "kentli profili", daha doğru bir söyleyişle "halk profili"ni saptamalı ve bu konuda bir belediye belleği geliştirilmelidir.

-Katılım konusunda halkın talepleri bakımından belediyelerin karşı karşıya bulundukları en önemli sorunlardan birisi, belki de en başta geleni, kimi kent hizmetleriyle ve kent yaşamıyla ilgili katılım taleplerine olumlu yaklaşabilmek için gerekli yetkiye ve mali kaynaklara sahip olmamasıdır. Bu konularda yetki ve kaynaklar merkez yönetimine ve/veya onun taşra kuruluşlarına ait olduğu için belediyenin katılım talepleri konusunda doğrudan yapabileceği birşey olmayacaktır. Dolaylı olarak belediye şunları yapabilir: (1) Kent halkının katılım taleplerini örgütler ya da bunlara katılarak ortaya çıkan talepleri merkez yönetimi ile ilişkilerinde kendisine destek olarak kullanabilir. (2) Kendisinin akçal kaynaklara ve yetkiye sahip olmadığı konularda STK'ları ve öteki gönüllü katılım odaklarını harekete geçirerek, sivil örgütlenme ve yardım/destek kampanyaları aracılığı ile istenen etkinliklerin ve hizmetlerin yapılmasında örgütleyici ve destekleyici olarak işlev yapar.

-Belediyecilikte halk katılımından istenen sonuçların elde edilebilmesi bağlamında, kentlinin belediyede neler olup bittiği konusunda bilgi sahibi olması büyük önem taşır.

Kentle ilgili tüm kararların, bunlara ilişkin uygulamaların kent halkının yaşamını çok yakından etkilediği gerçeği, kent halkı tarafından kurulan ve temsili demokrasi ilkesine göre işlev yapan belediyenin bu kararlarına ilişkin tüm bilgilere, kararların oluşma ve uygulama aşamalarında kentlilerin ulaşabilmelerine ve gerek duyduklarında bunları etkileyebilmelerine uygun ortamların ve koşulların bir başka deyişle açık ve saydam bir yönetsel sistemin yaratılması çok gerekli bir olgu olarak görülmelidir.

Açıklığın ve saydam yönetimin gerçekleştirilmesi açısından iki konu önemlidir.

1. Belediyenin kararlarına ve uygulamalarına ilişkin her türlü bilgiye ve belgelere (fotokopi yoluyla) ulaşma olanağı kentlilere ve bu arada medyaya sağlanmalıdır. Bu olanağın kentlilere (aslında yönetim sisteminin tümü açısından bütün yurttaşlara) bir bilgi edinme hakkı olarak tanınmış olmasının en çarpıcı örneğini ABD vermektedir.

Bu ülkede "sunshine laws-gnişiği yasaları" adı verilen yasalar aracılığı ile yurttaşlara, yasaların getirdiği sınırlamalar dışında, her tür yönetim belgelerine ulaşma olanağı sağlanmış bulunuyor. (Bkz. zay: 1986,. Wilson: 1996, Zimmerman:

1986) Yasaların sınırlamaları ülke güvenliği, kimi dış politika konuları, ticaret, aile ve birey sınırları ile ilgilidir. Yargı içtihatları ile bu konulara açıklık da getirilmektedir. Avrupa yerel yönetimlerinde de açıklığı sağlayan yasal düzenlemeler vardır (Von Kodolisch: 1980).

2. Yönetmelik, belgelere ulaşma olanağı yanında bireylere (kuşkusuz medyaya) belediyede yapılacak resmi toplantılara katılarak, izleme olanağı verilerek de sağlanmalıdır. A.B.D.'de bu hakkın da yurttaşlara sağlanmış olduğunu belirtmekle yetinelim. Türkiye'de tüm yukarıdaki alanlarda, belediye yönetiminde açıklığı, saydamlığı sağlama olanakları yasal olarak ya hiç yoktur ya da çok sınırlıdır (Bkz. Özay 1986, Eken: 1994, Akıllıoğlu: 1991, Türk Belediyecilik Derneği: 1995, Yalçındağ: 1995/1).

Bu nedenle gerek gerçek demokratik belediyenin oluşturulması gerekse belediyelerde saydam ve katılımcı yönetimin gerçekleştirilmesi için gerekli yasal düzenlemeler gecikmeksizin yapılmalıdır (Bkz. Yalçındağ: 1996, 1995/3, 1993/2).

Ancak bu yapıncaya kadar, hatta bir ölçüde yapılsa bile, aslında belediyede saydamlığın ve halk katılımının gerçekleştirilmesi açısından başta belediye başkanı olmak üzere belediye seçilmişlerinin ve onların istekleri doğrultusunda belediye bürokrasisinin yapabilecekleri de vardır ve bunların yasal düzenlemeler yanında ayrıca önem taşıdığını da belirtmeliyiz.

Bir başka deyişle saydamlık ve katılımın gereğine ve önemine, herşeyden önce belediyecilerin inanmaları gerekmektedir. Bu doğrultuda bir inanca sahip olan belediyecilerin, bu inançlarını uygulamaya yansıtmaları daha kolay ve başarılı olacaktır.

Kanımızca, ancak bu ilkeler bağlamında belediyenin girişeceği katılım programları ya da kentlilerin katılım talepleri, kent halkı ile belediye arasında güven duygularının pekişmesine, belediyeye halkın destek vererek işbirliği yapmasına, kısacası halkın belediyesinin oluşmasına katkılar sağlayabilecektir.

Bununla birlikte tekrar belirtmeliyiz ki, gerçek anlamda ve etkili halk katılımı, ancak ve ancak 1580 sayılı Yasaya dayalı bugünkü belediyeciliğimizden vazgeçilerek gerçek, güçlü, yetkili ve demokratik belediye kurumu oluşturulduğunda söz konusu olabilecektir.

Çünkü ancak gerçek belediyecilikte kentle ilgili tüm konuların yetkili ve sorumlu mercii, belediye olacaktır. Yetki ve sorumluluk konusunda açıklık ve belirginlik, halkın katılım taleplerini hangi adrese yönelteceği konusuna da açıklık getirecek, belediye halka karşı yetkisizlik ve sorumsuzluk savlarını gündeme getiremeyecektir.

Aynı şekilde kent hizmetlerinin finansmanı, ilke olarak belediye meclisinin kararları ile özellikle vergi ve kent rantları üzerine konulan belediye payı biçiminde kentlilerden sağlanacağı için, kentlilerin belediyeye karşı duyarlılıkları bugüne oranla kat kat artacak ve katılım yoluyla kent parasının harcanmasını titizlikle denetlemeye yönelik halk talepleri yoğunluk kazanacaktır. İşte ancak böyle bir ortamda gerçek anlamda etkili bir halk katılımından söz etmek mümkün olabilecektir.

KAYNAKÇA

AKILLIOĞLU, Tekin (1991), Yönetimde Açıklık-Gizlilik, Bilgi Alma Hakkı, TODAİE, Ankara.

BİLGİN, Nuri-GÖREGENLİ Melek (1996), Kentsel Katılım ve Çoğunluk (Ferzan Bayramoğlu Yıldırım (ed.) Kentte Birlikte Yaşamak Üstüne..., WALD-Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, İstanbul, içinde, s. 49-61.

CHURCHMAN, A (1987), Can Resident Participation in Neighborhood Rehabilitation Programs Succeed, (I. Altman ve A. Wandresman (eds.), Neighborhood and Community Environment, Plenum Press, New York içinde, s. 113-158).

DUBEN, Alan (1994), İnsan Hakları ve Demokratikleşme: Yerel Yönetimlerin Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü, WALD, Dünya Yerel Yönetim Demokrasi Akademisi, İstanbul.

EKEN, Musa (1994), Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 27, Sayı 2, Haziran, s. 25-54.

GABRIEL, W. Oscar (1983), Bürgerbeteiligung und Kommunale Demokratie, Ninevra Publication, München.

GARBE, Detlef (ed.), 1982, Bürgerbeteiligung, Verlag Peter Lang, Frankfurt a. Ma., GERAY, Cevat (1998), Kentsel Yaşam Kalitesi ve Belediyeler, Türk İdare Dergisi, Sayı 421.

HAUS, Wolfgang (vd.), 1986, Städte, Kreise und Gemeinden, Meyers Lexikonverlag, Mannheim.

KAZANCI, Metin (1995), Kamuda ve Özel Sektörde Halkla İlişkiler, Turhan Kitabevi, Ankara.

KOZCU, Şeyda-GÖREGENLİ, Melek (1994), Gençlik ve Yerel Yönetimler: Bursa ve İzmit Araştırmaları (Ferzan Bayramoğlu Yıldırım (ed.), Gençlik ve Kent Yönetimi, WALD-Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, İstanbul içinde, s. 183-205).

Local Government Training Board (1987), Getting Closer to the Public, Arndale House, Luton, İng.

_____. (Tarih Yok), Learning From the Public, Andale House, Luton, İng.

MAYER-Tesch, Peter C. (1981), Die Bürger Initiativbewegung, Rowohlt, Hamburg.

ÖZAY, İlhan (1986), Günışığında Yönetim, Alfa basım, Yayım, Dağıtım, İstanbul.

SEZEN, Seriya (1991), Belediyelerde Halkla İlişkiler, Yayınlanmamış KYUP Tezi, TODAİE, Ankara.

STOKER, Gerry (1988), The Politics of Local Government, MacMillan Education Ltd., London.

TÜRK BELEDİYESİCİLİK DERNEĞİ (1995), Dürüst, Şeffaf Belediyecilik Nedir?, Ankara.

VON KODOLITSCH, Paul (1986), Kommunale Beteiligungspolitik, Deutsches Institute für Urbanistik, Berlin.

WANDERSMAN, A. (1984), Citizen Participation, (K. Heller, R. Price, vd: (eds.), Psychology and Community Change,. Homewood, IL: Dorsey Press, içinde, 338-379).

WILSON, James Q. (Çev: S. Yalçındağ, D. Canman, Y. Ertekin), (1996), Bürokrasi, TODAİE Yayını, Ankara.

YALÇINDAĞ, Selçuk (1993/2), Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönelimler Reformu, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 26, Sayı 1, Mart, s. 43-69.

———. (1995/1), Saydam ve Dürüst Belediyecilik, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, Ocak, s. 15-29.

———. (1995/3), Yerel Yönetimler-Sorunlar ve Çözümler, TÜSİAD, İstanbul.

———. (1996), Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri, TODAİE, Ankara.

YILDIRIM, Ferson B. (1994), Yerel Demokrasi ve Kentteki Gençlik, (F. B. Yıldırım (ed.) Gençlik ve Kent Yönetimi, WALD, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, İstanbul, içinde, s. 13-36.)

ZİMMERMAN, Joseph F. (1986), Participatory Democracy, Praeger, N. York.

AVRUPA ÜLKELERİNDE YEREL BİRİMLERİN BÜYÜKLÜĞÜ ÜZERİNE TARTIŞMALAR VE SONUÇLARI: BELEDİYELERİN KONSOLİDASYONU

Prof. Dr. Hasan ÖZ YURT*

Dr. A. Kadir TOPAL **

1.Konsolidasyonu Doğuran Nedenler

İkinci yüzyıldan itibaren Batı Avrupa’da, büyük malikane sahibi senyörler ve feodal beylerin, kentleri denetim altına alarak, yerel güç odakları etrafında kümelenmiş yarı özerk birimler oluşturdukları ve bunları da bir kralın kendi denetimi altında birleştirerek, siyasal bir düzen oluşturdukları bilinmektedir. Bu siyasal yapı içerisinde yerel güç unsurları bulunmakla birlikte, sözkonusu birimler, kralın merkezileştirici gücü karşısında gerçek bir yerel özerkliğe sahip olmadıklarından, bugünkü anlamda özerk yerel yönetimler olarak kabul görmemektedir. Ancak, bünyelerinde yerel güç unsurları bulundurmaları nedeniyle, bu birimler, özerk yerel yönetim anlayışının nüvesi olarak kabul edilmektedirler.

Sözkonusu dönemde, Batı Avrupa’daki bu siyasal düzen içerisinde, feodalizmin, kentlerin gelişmesini engellediği, gelişme imkanı bulanları da çökerttiği görülmüştür. Ancak, kentsel gelişme ve buna bağlı olarak özerk yerel yönetim anlayışının gelişmesi, geniş ölçüde 10. yüzyıldan itibaren burjuvazinin gelişmesi ve 12. yüzyıldan sonra da feodalizmin çözülmeye başlaması ile gerçekleşmiştir. Bu dönemde ortaya çıkarak ticaret, işletme ve ulaşım ile uğraşan bu yeni burjuva sınıfı; özellikle kıyılarda, ulaşım kolaylığı bulunan yerlerde ve feodal beyliklerin çevresinde “Bourg” adı verilen yeni kentler kurarak gelişmeye ve büyümeye başlamıştır. Burjuvazinin gelişmesine paralel olarak, “Bourg” adı verilen bu kentler, önce yargılama ile ilgili bazı ayrıcalıklar kazanmışlar ve daha sonra kamu hizmetleri için yapacakları harcamaları karşılamak için vergi koymayı ve toplamayı içeren mali özerkliklerini elde etmişlerdir. Böylece 13.yüzyılda bağımsız kentler ortaya çıkarak, aralarında savun

* Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü Öğretim Üyesi.

** Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü Öğretim Üyesi.

ma ve ticaret birlikleri oluşturmaya başlamışlardır. Bunun sonucunda da bu birliklerin devlete dönüştüğü görülmüştür (ÇEVİKBAŞ, 1995, s.70).

Orta çağlarda yöneten ile yönetilenler arasındaki bu ilişki, genel bir hukuk kuramına dayanmaktan çok, tarafların üzerinde anlaşma sağladıkları bir tür sözleşme niteliğinde olduğu halde, Roma hukukunun yeniden gelişmesinden sonra, yerel topluluklara, birer tüzelkişilik gözüyle bakılmaya başlanmıştır. Ancak yerel topluluklara bu tüzelkişiliğin tanınması, tek yanlı olarak yönetenlerin ya da hükümdarın isteğine bağlı olmuştur (KELEŞ, YAVUZ, 1989, s. 2).

Nihayet 19. yüzyılda bugünkü yerel yönetim ya da belediye anlayışının ilk örneği İngiltere’de 1835 yılında bir yasayla getirilmiş, ancak seçme ve seçilme hakkı sadece mal sahipleriyle sınırlandırılmış, mal sahibi olmayanların seçilebilmesi ancak 1894 yılında mümkün olabilmıştır (TEKELİ, 1992, s.6).

20. yüzyıl yerel yönetimler için altın çağ olarak nitelendirilmekle birlikte, Batı ülkelerinde II.Dünya Savaşı’ndan sonra kentleşme, demokratikleşme ve refah devleti anlayışının doğuşu, devleti, yeni mal ve hizmetlerin üretimi ile karşı karşıya bıraktığı gibi, piyasa mekanizmasıyla üretilen bir kısım hizmetlerin de devletleşmesi sonucunu doğurmuştur. Kamu sektöründe meydana gelen bu gelişmeler, yerel yönetimlerin hizmet üretimindeki fonksiyonlarını çeşit ve boyut bakımından büyütmüş, buna karşılık örgüt yapılarının, fonksiyonel kapasitelerinin ve finansal kaynaklarının yetersiz kalmasına sebebiyet vermiştir (BRANŞ, 1992, s.430). Bu nedenlerle, sözkonusu ülkelerde yerel yönetim sistemlerinin yeniden yapılandırılması ihtiyacı zorunlu hale gelmiş ve bu konuda 1950-60 ve 70’li yıllar önemli gelişmelere sahne olmuştur. Ancak, burada dikkati çeken nokta şudur: Avrupa ülkelerindeki yerel yönetim reformlarının ilk basamağını, küçük ölçekli yerel idarelerin konsolide edilmesi ve bu yolla daha geniş ölçekli birimlerin meydana getirilmesi oluşturmuştur. Fonksiyonel kapasitenin genişletilmesi, örgütsel yapının hizmet gereklerine uygun hale getirilmesi ve gelir kaynaklarının artırılması gibi reformlar bu gelişmeyi takip etmiştir.

Geniş ölçekli idari ünitelerin küçük olanlara oranla daha ekonomik etkin olduğu ve daha büyük bir fonksiyonel kapasiteye sahip olduğu görüşü, küçük ölçekli yerel birimlerin konsolide edilerek daha büyük ölçekli yönetim birimlerinin oluşturulmasında temel dayanağı oluşturmuştur. Yerel yönetimlerce sunulan bazı kamusal mal ve hizmetlerde sabit maliyetlerin yüksek olması ve üretim arttıkça ortalama maliyetlerin hızla düşmesi, belirli bir büyüklüğün altındaki yerel birimlerin bu tip hizmetleri yüksek maliyetle ürettiği, diğer bir ifadeyle, üretim artışıyla ortaya çıkacak ölçek ekonomileri kazançlarından yararlanamadığı düşüncesi sonucu, Avrupa ülkelerinde 50-60 ve 70’li yıllarda konsolidasyon uygulamaları yoğunluk kazanmış ve belediye sayılarında % 80’lere varan olağanüstü azaltanlar gerçekleştirilmiştir.

Şunu da ifade etmek gerekir ki, savaş sonrası dönemde uygulamaya konulan konsolidasyon planları, Sosyal Tercih Teorisyenleri'nce bürokratik davranışlar ve halk katılımı açısından yoğun şekilde eleştirilmesine rağmen, hizmet sunumunda etkinlik ve finansal yetersizliklerin giderilmesi bakımından olumlu sonuçlar vermiştir.

2.Konsolidasyon Uygulamalarına Eleştirel Bakış

İktisadi etkinlik ve ölçek ekonomilerinden sağlanacak tasarruflar düşünülerek, küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin konsolide edilmesinin ortaya çıkaracağı sonuçlar, pek çok akademik ve yönetim çevreleri tarafından tartışılmıştır. Bu tartışmalarda iki farklı gruptan birini oluşturan Sosyal Tercih orijinli ekonomistler, konsolidasyon uygulamalarının bir yandan halk katılımı ve kurumların demokratikliğini azaltacağını, bir yandan da bu tür uygulamalardan elde edilecek kazançların bürokratlarca absorbe edileceğini savunmuştur. İkinci grubu oluşturan klasik ekonomistler ise konsolidasyon uygulamaları ile idari ünitelerin büyütülmesinin, ölçek ekonomilerini ortaya çıkaracağını ve bunun hizmet maliyetlerinde düşüşlerle sonuçlanacağını ileri sürmüşlerdir. Buna ilave olarak, küçük idari ünitelerin birleştirilmesiyle oluşturulan büyük ölçekli yerel yönetim birimlerinin eskilerine oranla daha büyük bir fonksiyonel kapasiteye sahip olacağı da konsolidasyona yöneltlen olumlu eleştiriler arasındadır. Bu açıklamaların ışığı altında, konsolidasyon uygulamalarına yöneltlen eleştirileri, bürokratik davranışlar ve halk katılımı ile iktisadi etkinlik ve finansal yapı olmak üzere iki ana başlık altında toplamak mümkündür.

2.1.Bürokratik Davranışlar ve Halk Katılımı

Bürokratik davranışlar ve halk katılımı bakımından, yerel yönetimlerde gerçekleştirilecek konsolidasyon uygulamalarının çoğunlukla olumsuz sonuçlar doğuracağı ileri sürülmektedir. Sosyal Tercih orijinli ekonomistlerce savunulan bu görüşler, bürokratik davranışlar ve halk katılımı olmak üzere iki ayrı kısımda incelenebilir.

2.1.1.Bürokratik Davranışlar ve Konsolidasyon

Bürokratik davranışlar göz önüne alınarak, konsolidasyon uygulamalarının ortaya çıkaracağı sonuçlar, sistematik bir şekilde D .T. Martin ve R.B. McKenzie tarafından ortaya konmuştur. Bu teorisyenlere göre küçük ölçekli ve birbiriyle rekabet içinde olan yerel yönetimler, konsolide edilerek büyütülmüş olan birimlerden daha etkindirler. Diğer taraftan, konsolidasyon, kamu mallarının temin maliyetini düşürmesine rağmen, buradan elde edilen faydalar bürokratlar tarafından absorbe edilmekte ve daha fazla konsolidasyon için teşvik oluşturmaktadır (MARTIN, McKENZIE, 1975,'S.95). Martin ve McKenzie, belirli varsayımlar altında basit bir bürokratik davranış modeli oluşturarak, bunu konsolidasyon problemleri uygulamakta ve yukarıdaki görüşlerini kuvvetlendirecek bir analiz yapmaktadırlar. Modelin dayandırıldığı varsayımlar ise şöyle sıralanmaktadır (MARTIN, McKENZIE, 1975, s.96-97):

-Bürokratlar şahsi çıkarlarını maximize edecek şekilde hareket etmekte, bunu konsolidasyon planlarına yansıtmaktadırlar.

-Saf bir kamu malım kendi bölgelerine temin eden, eşit büyüklükte yönetimler vardır ve topluluklar arasında hiçbir taşma (üst üste binme) yoktur.

-Herhangi bir idari ünitenin yerleşikleri, kamu malı konusunda aynı tercihlere sahiptirler.

Böyle bir varsayım sonucu, herhangi bir yerel yönetim ünitesi içindeki temsili bir yerleşğin karşılaştığı fayda ve maliyetlerin belirlenebilmesi imkan dahiline girer.

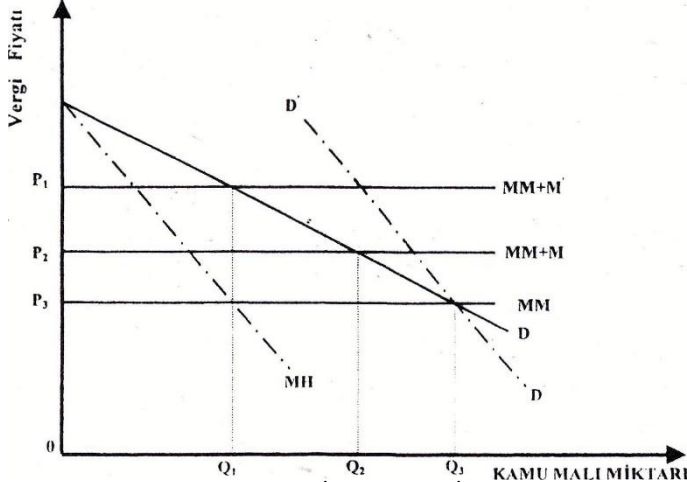
-Bürokratlar, demokratik süreç üzerindeki etkilerinden dolayı, konsolidasyon kararlarını kontrol ederler.

Böyle bir varsayım ilk bakışta aykırı görülebilir. Ancak kabul edilmelidir ki. bürokratlar, bürokrasinin işleyişi ile ilgili olarak uzman bilgilere sahip olduklarından, kamusal mal ve hizmet üreten birimler üzerinde güçlü bir etkiye sahiptirler. Çünkü, bu birimlerin fiyat ya da çıktı karşılaştırmalarında kullanabilecekleri özel bir piyasa alternatifi mevcut değildir. Bu durum, bürokrasiye monopol gücü kazandırmaktadır. Ayrıca, şunu da kabul etmek gerekir ki, bürokratların bizzat kendilerinin seçmen olmaları ve kendi seçim bölgelerinin anlamlı bir bölümünü temsil etmeleri de monopol gücü kazanılmasında etkili olabilir.

-Bürokratik kararlar, yönetimin monopol gücünün bir fonksiyonudur ve idari ünitelerin konsolidasyonu, bu monopol gücünün büyüklüğü ve derecesine göre artar. Bürokratların, konsolidasyon uygulamalarından parasal gelir elde etmeleri ya da hisse almaları sınırlandırılmış olmasına rağmen, elde edilecek kârlar, yüksek ücretler ya da daha iyi şartlarda çalışma imkanları şeklinde bürokratlarca absorbe edilecektir.

Böyle bir varsayımın haklılığını kuvvetlendirecek şöyle bir neden ileri sürülebilir: Birden fazla idari üniteyi konsolide ederek oluşturulan geniş bir alan, önceden üniteler arasında var olan rekabeti azaltır. Yüksek bilgi maliyeti nedeniyle, yerleşiklerin, çevreleri hakkındaki bilgisi azalır ve komşu yerleşim birimlerindeki vergiler ve kendilerine yüklenebilecek diğer maliyetlerden haberdar olma şansları zayıflar. Öte yandan, idari alanın sınırlarının genişlemesi taşınma maliyetlerini artırır. Kamu mallarının alternatiflerinin azalması sonucu, ya da bu alternatif kamu mallarına ulaşmada yerleşiklerin daha büyük maliyetlere (taşınma, bilgi edinme, taşınma ile karşılaşılacak riskler) katlanması gereği, konsolidasyon, kamu mallarına olan talebin elastikiyetini azaltır. Şu halde, konsolidasyon, rekabetin azalmasına yol açarak, monopollü rekabet endüstrilerine benzer bir durum ortaya çıkarır. Bu durum Şekil 1'de gösterilmiştir.

Şekil: 1
Konsolidasyon ve Kamu Mali Talep Elastikiyetinin Azalması



Kaynak: MARTİN, McKENZİE, 1975, s. 97.

Şekil 1 'de D konsolidasyon yapılmadan önce temsili bir yerleşğin kamu malına olan talebini göstermektedir. Marjinal maliyetin sabit ve taşınma maliyetinin sıfır olduğu varsayımı altında, P_3 vergi fiyatı düzeyinde bu kamu malının optimum arz miktarı Q_3 seviyesinde olacaktır. Ancak, böyle bir fiyat-miktar kombinasyonuna yüksek bir rekabet ortamında bulunan yerel yönetimler ulaşabilecektir.

Buna karşılık, bürokratlarca arzulanan fiyat-miktar kombinasyonu (D pozisyonunda) P_3 ve Q_1 olacaktır. Zira böyle bir durumda, söz konusu kamu malının üretiminden sağlanan monopol kârı maksimum olacaktır. Bunun için de, sözde kâr amaçsız karakterde ve hizmet sunumundan sorumlu olan kamusal bürolar, çalışanlarını (işçi-memur) birim başına P_1-P_2 kadar kâra zorlayacaktır. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, Q_1 üretim seviyesinde elde edilen söz konusu kârlar, özel teşebbüslerde olduğu gibi parasal olmayacak, daha az miktarda üretmenin ortaya çıkaracağı teknik etkinlik artışları ile sağlanacak, iş başında daha çok boş zamana sahip olma, gevşek çalışma gibi avantajları ifade edecektir.

Yerleşğin, kamu malını bir başka yerel yönetim biriminden temin etme çabası sonucu katlanacağı taşınma maliyetinin sıfır olmayıp MM ile $MM+M^1$ arasındaki düşey farka eşit olduğu varsayılırsa, bürokratlar, maksimum kara ulaşma şansını yakalamış olacaklardır. Öte yandan, P_2 vergi fiyatı düzeyinde, bürokratlar Q_2 kadar

kamu malı arzedeceklerdir. Şayet bürokratlar fiyatı P_1 'e çıkarmak isterlerse, yerleşikler Tiebout'un deyimiyile; ayaklarıyla oy verecekler (vote with their feet) ve bu kamu malını temin etmek için alternatif bir yerel yönetim birimine taşınacaklardır.

Şu halde, taşınma maliyetlerinin artması bürokratların çıkarlarını artıracaktır. Taşınma maliyetlerinin artırılması ise konsolidasyonla idari ünitelerinin sınırlarının genişletilmesi sonucu sağlanacaktır. Dolayısıyla, yerleşğin, kamu malını alternatif ünitelerden temin etme imkanları zorlaştırılarak, mevcut idarenin sunduğu malın talep elastikiyeti azaltılmış olacaktır.

Şayet talep eğrisi aynı pozisyonda kalabilseydi, diğer bir ifadeyle, elastikiyeti değişmeseydi, idari ünite, taşınma maliyetleri MM ile $MM+M^1$ arasındaki düşey uzaklığa eşit oluncaya kadar genişletilebilecekti. Bu durumda, fiyat P_1 seviyesine eşitlenirken, miktar Q_1 'e kadar azaltılabilecekti.

Burada, herhangi bir bireyin taşınma maliyetine katlanmadaki istekliliği, bir ölçüde, yerleşğin oturduğu idari ünitenin mevcut büyüklüğünün ve aynı kamusal mal demetini sunan alternatif bir idari üniteye ulaşabilmesi imkanının fonksiyonu olacaktır.

Diğer taraftan, geniş ölçüde birbiriyle rekabet eden yerel yönetim birimlerinin, idari aktivitelerinin konsolide edilmesi nedeniyle, bürokratların kâr elde edebilme yetenekleri artacaktır. Çünkü, kamu malına olan talep daha inelastik olacaktır. Şöyle ki, tekelleşmiş olan bir ürün için talep eğrisinin eğimi, kaç tane ikame mal olduğuna ve bu malların kolaylıkla bulunabilme imkanlarına bağlı olacaktır. Konsolidasyon sonucunda kamu malını üretenler, kamu malının kolaylıkla bulunabilme derecesini düşürmüş olacak (ikame zorlaşmış olacak) ve böylece tekel gücünün derecesini yükseltmiş olacaklardır. Bu durum Şekil 1 'deki D^1 talep eğrisinde görülmektedir. Buna göre, konsolide edilmiş idarenin belirleyeceği fiyat P_1 'den bile yüksek olabilecektir. Şu halde konsolidasyonu sınırlandıran faktör etkinlik kazanımları! değil bürokratların kâr maksimizasyonu olmaktadır.

Böyle bir modele dayalı olarak Martin ve McKenzie'ye göre bir çok tahmin daha yapılabilir (MARTİN, McKENZIE, 1975, s.98-99): İlk olarak göç maliyetini azaltan herhangi bir teknolojik gelişim (daha ucuz ulaşım gibi) daha çok konsolidasyon yapılmasına neden olacaktır. Çünkü bürokratlar, konsolidasyonu göç maliyetinin eski seviyesine çekilmesinde bir araç olarak kullanacaklar ve bu yolla monopol kârı elde etmeye devam edeceklerdir.

İkinci olarak, yakın aile bağlarının ve kişisel bağların çözülmesi, göç maliyetlerinde bir düşme anlamına gelecek, sözkonusu düşüşün telafi edilmesi için de konsolidasyon eğilimleri artacaktır.

Sonuç olarak, bürokratik davranışlara dayanılarak oluşturulan model göster-

mektedir ki, yerel idari ünitelerin konsolide edilmesi sonucu, kamusal hizmet maliyetlerinde ortaya çıkan ölçek ekonomisi tasarrufları, vergi ödeyicileri ya da yerleşiklere yansımayacak, parasal olmayan kazançlar şeklinde, bürokratlarca absorbe edilecektir. Hatta, konsolidasyon uygulamaları, yerleşiklerin alternatif kamusal hizmetlere ulaşabilme imkanlarını azaltacak ve konsolide edilmiş bir idari ünitenin hizmet maliyeti, o ünitenin büyüklüğünün artan bir fonksiyonu olacaktır.

2.1.2.Halk Katılımı ve Konsolidasyon

Yerel yönetimler, yalnızca yerel kamusal hizmetlerin etkin bir biçimde üretim ve dağıtımını sağlayan ekonomik yapılar olmayıp, aynı zamanda demokratik yönetim sürecinin vazgeçilmez birer ögesidirler. Söz konusu yönetimler bir yandan toplumsal katılım için alternatif fırsatlar sunarken, bir yandan da farklı özelliklere sahip yerel toplulukların ulusal sistem içinde temsil edilmesine imkan sağlarlar.

Bu bağlamda, bir kısım politikacılar ve siyaset bilimcileri, küçük yerel idarelerin, daha fazla kişisel katılım imkanı sağladığını, yerleşikler ile yerel politikacı ve liderler arasında yüzyüze ilişki kurma fırsatı sunduğunu ve böylece daha iyi bir demokratik seçimin oluşturulmasına yardımcı olduğunu ileri sürmüşlerdir. Buna karşılık, büyük ölçek taraftarları, neo-klasik iktisat teorisinin ölçek ekonomileri tezine dayanarak, etkin bir hizmet sunumu için küçük yerel idarelerin konsolide edilmesi ve daha geniş ölçekli yerel idarelerin oluşturulması gerektiğini savunmuşlardır. Küçük ölçek taraftarlarının, idari ünitelerin büyütülmesi sonucu, yerleşiklerin yabancılaşarak bir yerel topluluğa ait olma fikrini kaybedeceği, kamusal olaylar karşısında daha az dikkat sarfedeceği, yerleşiklerle yerel temsilci ve liderler arasındaki sosyal ve politik mesafenin büyüyeceği ve politik katılım maliyetlerinin yükseleceği (NEWTON, 1982, s.194) gibi savlarının aksine; konsolidasyon taraftarları, ölçek büyüklüğünün fonksiyonel kapasite ve etkin hizmet sunumu için temel belirleyici olduğunu ileri sürmüşlerdir. Hizmet sunumunda etkinlik ile halk katılımı ve demokrasi tartışmalarındaki bu karşıt düşünceler, modern devletlerdeki idarenin yeniden yapılandırılması çalışmalarında temel sorunlardan birini teşkil etmiştir.

Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, ölçek büyüklüğü ile katılım arasındaki ilişkiyi belirlemeye yönelik birçok çalışma yapılmış ve söz konusu değişkenler arasındaki ilişkinin güçlü olduğunu gösteren çok az kanıta rastlanabilmiştir. Aksine, çalışmalar, kent büyüklüğü ile demokratik kültür ve davranışların geniş ölçüde ilişkisiz olduğunu göstermiştir. İngiltere’de yerel yönetim seçmenleri üzerinde yapılan bir çalışmada, ölçek büyüklüğü ile yerleşiklerin yerel yönetimlere karşı davranışları arasındaki ilişki belirlenmeye çalışılmıştır. Çalışmada, bu ilişkinin belirlenebilmesi için yabancılaşmanın ölçümü, demokrasi ve temsilcilerin seçimi olmak üzere üç değişken kullanılmış ve yerleşiklerin yerel yönetimlere karşı davranışlarında ölçek büyüklüğünün etkili olmadığı sonucuna varılmıştır (NEWTON, 1982, s.196-197). Be-

lediye büyüklüklerinin halk katılımı üzerindeki etkilerini belirlemeye yönelik olarak Almanya'nın Baden-Württemberg eyaletinde yapılan bir çalışmada da iki değişken arasında hiçbir anlamlı istatistiksel ilişki belirlenememiştir. Aynı bağlamda, Finlandiya ve İzlanda'da üniversite ve devletin görevlendirdiği kuruluşların yaptığı çalışmalar anlamlı sonuçlara ulaşamamıştır (MİGM, 1995, s.31).

Yerel yönetimlerin büyüklüğü ile halk katılımı arasındaki ilişkinin belirlenmesi amacıyla yapılan ampirik çalışmaların sonuçları, iki değişkenin güçlü bir ilişki içinde olmadığını göstermekle beraber, teorik tartışmalarda da benzer eğilimler daha ağır basmaktadır. Şöyle ki; Robert Dahi, idari üniteler küçüldükçe, yerleşiklerin idarenin kararlarına katılım fırsatlarının büyüyeceğini ve katılımın çok büyük idari ünitelerde minimum, çok küçük olanlarda ise önemsiz olacağını ileri sürmüştür. Buna karşılık, K.Newton'a göre, küçük idari ünitelerin demokratik erdemleri abartılı iken, demokratik yetersizlikleri gözardı edilmiştir. Oysa geniş idari üniteler demokratik kalite bakımından yetersiz ve eksik görünmediği gibi, bazı bakımlardan daha demokratikde olabilirler (NEWTON, 1982, s.190-191). Şöyle ki; büyük ölçekli idari birimler daha gelişmiş iletişim ağı (Radyo, TV, Gazete vb), daha gelişmiş parti sistemlerine ve baskı gruplarına sahip olmaları nedeniyle, daha iyi bir kamu katılımını kolaylaştırmaktadırlar. Halbuki, küçük idari üniteler, genellikle kırsal yerel yönetim birimleridir ve sözkonusu iletişim araçlarına sahip olabilecek kadar Finansal güçleri yoktur. Hatta küçük idari üniteler, sosyal açıdan daha homojen oldukları için çoğunluğun teklifine aldırış etmeyen ve çoğu zaman kamusal harcamalarda rasyonel davranmayan elit bir zümrenin egemenliğine geçme eğilimi taşırlar. Bu konu ile ilgili bir çok çalışma yapılmış ve bu çalışmalar küçük yerel yönetim birimlerinde böyle bir problemin varlığını desteklemiştir (SHARPE, 1995, s.77).

Yine K.Newton'a göre büyüklük ve katılım üzerine yapılan tartışmalarda genel olarak kişisel katılım üzerine yoğunlaşmakta, örgütsel katılım ise gözardı edilmektedir. Geniş kentsel idari üniteler, küçük olanlara göre daha fazla sayıda gönüllü organizasyona ve toplumsal örgüte sahiptir. Bu nedenle, örgütsel katılım büyük ölçekli idarelerde daha yüksek oranda gerçekleşmektedir. Özellikle ABD ve İsveç'te geniş kentsel alanların daha yüksek oranda örgütsel katılıma sahip olduğu görülmektedir. Dahl ve Tufte'nin konu ile ilgili yaptığı çalışmada, örgütsel aktivitelerdeki artış ile idari ünitelerin büyüklüğü arasında doğru yönlü bir ilişki olduğu ortaya çıkmıştır (NEV/TON, 1982, s.200-201).

Öte yandan J.Sharpe, ölçek ile demokrasi arasında negatif yönlü bir ilişkinin var olduğunu kabul etmekte, ancak bunun 50 kişiyi aşkın gruplarda giderek önemsizleştiğini ileri sürmektedir. Diğer bir ifadeyle, 50 kişinin altındaki gruplarda, bireyin grup kararlarına katılımının ve grup kararları üzerindeki etkisinin önemli olduğunu, buna karşılık bireyin 100 kişilik bir gruptaki etkisi ile, 1000 kişilik bir gruptaki et-

kişi arasındaki farkın çok az olduğunu belirtmiştir. Şu halde, Sharpe'a göre, demokrasi ölçeğin azalan bir fonksiyonu olmakla beraber, gerçek hayatta, yerel yönetimlerin hemen hemen tamamı 100'ün üzerinde seçmene sahiptir, dolayısıyla bu ilişki yerel yönetimler için neredeyse önemli değildir (SHARPE, 1995, s.76-77). Ancak şunu da ilave etmek gerekir ki, Sharpe, yerleşikler arasındaki sosyal homojenliğin fazla olması nedeniyle kolektif kararların daha kolay ve şeffaf bir şekilde alınacağını, bu bakımdan küçük ölçeğin şüphe götürmez avantajlara sahip olacağını kabul etmiştir.

Ölçek ile demokrasi ve halk katılımı arasındaki ilişki üzerine yapılan tartışmalara B.C.Smith de K.Newton'a benzer düşüncelerle katılmıştır. Smith'e göre, idarenin küçük idari üniteler yerine geniş idari ünitelere desantralizasyonu daha kötü sonuçlar doğurmaz. Zira geniş yerel yönetimler katılım için daha fazla imkanlar sunarlar. Buna karşılık, küçük yerel idareler, oligarşik ve toplumda yerleşmiş yerel değerlere göre hareket edebilir, harcama yapabilirler. Ayrıca geniş yerel yönetimler hem finansal, hem de politik olarak güçlü olduklarından, merkezi idarenin müdahalelerine karşı daha iyi direnç gösterebilirler ve böylece yerel demokrasiyi daha iyi korumuş olurlar (SHARPE, 1995, s.77).

Aynı sonucu destekler biçimde I. Verebelyi, geniş boyutlu yerel yönetim birimlerinin, demokratik prosedürlerin güçlendirilmesi ve geliştirilmesini sağlayacağını savunmuştur. I. Verebelyi'e göre, küçük yerel yönetimlerin belirli bir alana konsolide edilmesi sonucu oluşacak daha büyük ve tek bir seçmen kitlesi, daha yetenekli politik temsilcileri seçecek ve yerel meclisler daha uzmanlaşmış komisyonlar kurabilecektir. Böylece, daha iyi organize edilmiş ve daha profesyonelce işleyen bir yerel demokrasi ortaya çıkacaktır (VEREBELYI, 1995, s.91).

Geniş yerel yönetim birimlerinin halk katılımı ve demokrasi açısından önemli bir sakınca oluşturmadığını kuvvetlendiren bu görüşlerin yanısıra, küçük yerel idarelerin konsolidasyonu sonucu ortaya çıkabilecek muhtemel demokratik kayıpların önlenebileceğine dair düşünceler de ileri sürülmüştür. Nitekim, bu düşünceler, Avrupa ülkelerinde yapılan yerel yönetim reformlarında yankı bulmuş, İspanya, İsveç ve İtalya gibi bazı ülkeler, geniş kentsel alanlardan oluşan belediyeleri alt meclislere (Submunicipal authorities) ayırarak örgütlemişlerdir.

Bu bağlamda, İsveç'te belediye meclislerine ilave olarak, yerel temsilcilerin sayısını artırmak ve yerel politik sürece daha fazla insanın katılımını sağlamak amacıyla, mahalle konseyleri (Neighbourhood Councils) oluşturulmuş ve yumuşak sektör (soft sector) olarak adlandırılan sosyal hizmetler, eğitim, kültür, eğlence ve boş zaman değerlendirme hizmetleri bu konseylere devredilmiştir (MONTIN, 1995, s.182-184). Benzer bir şekilde İtalya'da belediyelerden, nüfusları 100 000'i geçenlerin, sahip oldukları sınırlar içerisinde semt meclisleri (District Councils) oluştur-

maları kanunlarla zorunlu kılınmış, 30 001 ile 100 001 arasında nüfusa sahip olanların ise semt meclisi oluşturmaları ilgili belediyenin isteğine bırakılmıştır. Bağlı bulundukları belediyenin kendilerine devredeceği hizmetlerin yüklenicisi olmaktan başka, semt meclisleri, yerleşiklerin ihtiyaçlarının temsili ve temel hizmetlerin yönetimi için katılımcı ve danışma birimleri olarak tanımlanmışlardır (BONAZZİ, 1995, s.197).

O halde, iktisadi etkinliğin gerektirdiği ölçek ile daha çok halk katılımı ve demokrasinin gerektirdiği ölçek arasında bir çelişkinin varlığını ileri sürmek mümkün değildir. Büyük ölçekli yerel yönetim birimlerinde, bir yandan halk katılımı ve demokrasi için daha iyi imkanlar sunulurken, diğer yandan da mahalle ya da semt meclisleri yoluyla halkın kollektif kararlara katılım imkanları genişlemektedir. Böylece hem iktisadi etkinliğin gerektirdiği geniş ölçeklere ulaşmakta hem de büyük ölçeğin ortaya çıkarabileceği muhtemel demokrasi kayıpları ortadan kaldırılmaktadır.

2.2.İktisadi Etkinlik ve Finansal Yapı

Küçük ölçekli yerel idarelerin konsolide edilerek daha büyük ölçekli yerel idarelerin oluşturulması düşüncesi esas itibariyle iki temel gerekçeye dayandırılmaktadır. Bu gerekçelerin birincisinde, konsolidasyona, iktisadi etkinlik açısından yaklaşmakta, yerel kamusal hizmet maliyetlerinin düşürülebilmesi ve dışsallıkların denetim altına alınabilmesi için idari ünitelerin genişletilmesi gereğine işaret edilmektedir. İkincisinde ise, küçük yerel idarelerin finansal ve fonksiyonel kapasite yetersizliklerine dikkat çekilmekte, bu sorunların çözümü için de küçük idari ünitelerin konsolide edilmesi gerektiği ileri sürülmektedir.

2.2.1.Hizmet Sunumunda Etkinlik ve Konsolidasyon

Kamu sorumluluklarının merkezi idareden daha düşük düzeydeki idari birimlere desantralizasyonu, yerel yönetimlerin fonksiyonel etkinlikleri üzerindeki tartışmaları şiddetlendirmiştir. Öyle ki; bu tartışmalar daha çok, faaliyet alanlarının küçüklüğü sebebiyle, yerel yönetimlerin ekonomik anlamda etkin olmadığı ve kamusal hizmetleri yüksek maliyetle ürettiği üzerinde yoğunluk kazanmıştır (DELLER, RUDNICKI, 1992, s.221). Çok küçük yerel yönetim birimlerinin, kamusal hizmetlerin sunumu için, gerekli parasal, insani ve teknik kaynakları kendi başlarına idare edemedikleriyle ilgili kanıtlardan hareket eden bu tartışmalar, iktisat literatüründeki “Ölçek Ekonomileri”ne dayandırılmıştır.

Uzun dönemde, firmaların ortalama maliyet eğrilerinin seyrini açıklamakta kullanılan ölçek ekonomileri; üretim tesis ölçeğindeki artışlara paralel olarak ortaya çıkan reel ve parasal tasarrufları ifade etmektedir. Bu tasarruflar yukarıdaki Tablo 1 ’de görülmektedir.

Tablo: 1
Ölçek Ekonomileri: Reel ve Parasal Tasarruflar

Reel Tasarruflar	Parasal Tasarruflar
A- Üretim a) Emekte işbölümü ve uzmanlaşma b) Teknolojik avantajlar c) Stok avantajları B- Satış ya da Pazarlama C- Yönetim D- Taşıma ve Depolama	A- Satın alınan hammadde fiyat- larında indirim sağlanması B- Daha düşük faizli kredi C- Daha ucuza reklam D- Düşük tarifeli taşıma

Kaynak: DİNLER, 1996, s. 169.

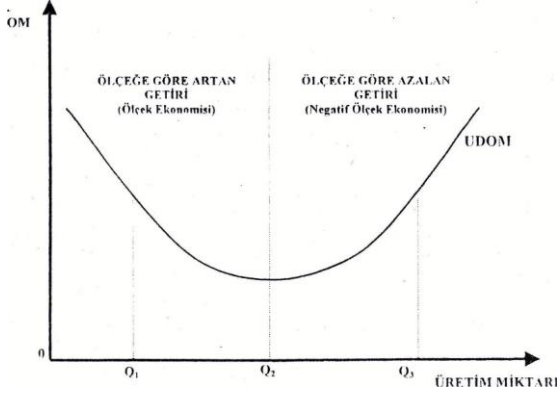
Uzun dönemde, üretim ölçeğindeki artışlar nedeniyle sağlanacak reel tasarruflar, Tablo 1 'de de görüldüğü gibi, üretim, satış ya da pazarlama, yönetim, taşıma ve depolamada sağlanacak avantajlardan oluşmakta; parasal tasarruflar ise satın alınan hammadde fiyatlarında indirim sağlanması, daha düşük faizli kredi, daha ucuza reklam ve düşük tarifeli taşıma gibi avantajları içermektedir.

Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, uzun dönemde, üretim ölçeğindeki artışlara paralel olarak ortaya çıkan bu tasarruflar, üretim ölçeğinin belirli bir noktayı aşmasından sonra ters yönde işlemekte, diğer bir ifadeyle negatif ölçek ekonomileri ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, üretim ölçeğindeki artışların ilk evrelerinde, uzun dönem ortalama maliyet eğrisi negatif eğilimli bir seyir izlerken, belirli bir noktadan sonra ise pozitif eğimli olmaktadır. Bunun sonucu, geleneksel iktisat teorisinde firmaların uzun dönem maliyet eğrilerinin U şeklinde olduğu kabul edilmektedir. Bu durum Şekil 2'de görülmektedir.

Şekil 2'de görüldüğü gibi, firmanın uzun dönemde, üretim tesis ölçeğini büyütmesi sonucu ölçek ekonomileri ortaya çıkmakta ve uzun dönem ortalama maliyet eğrisi azalan bir seyir takip etmektedir. Ölçeğe göre artan getiri olarak da adlandırılan bu durum, firmanın üretim ölçeğindeki büyümeler Q_2 seviyesine ulaşmaya kadar devam etmektedir. Bu noktadan sonra üretim ölçeğini büyütmek, negatif ölçek ekonomilerini ortaya çıkarak, firmanın uzun dönem ortalama maliyetlerinin yükselmesine sebep olmaktadır. Ölçeğe göre azalan getiri olarak adlandırılan bu durumda ise uzun dönem ortalama maliyet eğrisi pozitif eğimli bir seyir izlemektedir.

Su halde, firmanın üretim tesis ölçeğinin belirli bir eşiğin altında olması yüksek ortalama maliyet anlamına gelmektedir. İşte bu nedenledir ki, neo-klasik iktisat teorisinin firmalar adına iktisat literatürüne kazandırdığı "ölçek ekonomileri" argümanı, geçmiş yıllarda çeşitli ülkelerin yerel yönetim reformlarında yankı bulmuş ve birçok küçük yerel idarenin birleştirilerek, daha büyük yerel idari ünitelerin oluşturulmasına neden olmuştur.

Şekil: 2
Ölçeğe Göre Getiri ve Ölçek Ekonomileri



Kaynak: DİNLER, 1996, s. 167

Geniş ölçekli yerel idari ünitelerin ortaya çıkaracağı diğer bir avantaj ise yerel kamusal hizmetlerin maliyet yapısıyla ilgilidir. Şöyle ki; kamu ekonomisinin diğer birimlerinde üretilen hizmetlerde olduğu gibi, yerel yönetimlerin ürettiği birçok kamusal hizmette de azalan maliyet koşulları geçerlidir (ŞENER, 1996, s.78). Bu durumun en önemli nedeni, söz konusu hizmetlerin üretimi için yüksek bir tesis maliyetinin (sabit maliyet) gerekli oluşudur. Diğer bir ifadeyle, bu hizmetlerin geniş ölçüde sabit sermaye yatırımlarını gerektirmesidir (SHARPE, 1995, s.68). Üretim ölçeğini belirli bir noktaya kadar genişletmek (Şekil 2, Q_2), birim başına sabit maliyetlerden önemli ölçüde tasarruf sağlayacaktır. Şu halde, bu tip hizmetlerin üretilmeleri sonucu ortaya çıkan maliyetleri haklı çıkarabilmek için belirli bir genişliğe sahip tüketici kitlesi gerekecektir. Temelde firmalar için geliştirilen böyle bir argümanın, kamu ekonomisinin üretici firmaları olan yerel yönetim birimleri için de benzer avantajlar ortaya çıkaracağı inancı, konsolidasyon ya da birleştirme yönündeki reform hareketlerinde önemli rol oynamıştır. Küçük ölçekli yerel idarelerin birleştirilmesi sonucu, yerel yönetim sayılarında önemli azalışlar meydana getiren söz konusu reformların avantajları ise şöyle sıralanmaktadır:

- Ölçek büyümeleri, yerel yönetimlerde istihdam edilen işgücünün, işbölümü ve uzmanlaşması sonucunu doğuracak ve buna bağlı olarak verimlilik artacaktır. Ayrıca işbölümü ve uzmanlaşma, kamusal hizmet üretiminde teknolojik bakımdan daha

gelişmiş makine ve teçhizatların kullanılabilmesini mümkün kılacaktır. Bütün bunlar, hizmet kalitesini yükseltirken, maliyetleri düşürecektir.

-Ölçek büyümesi sonucu sağlanacak bir diğer avantaj ise üretim-teknoloji arasındaki yakın ilişkiden kaynaklanmaktadır: Şöyle ki; küçük ölçekli yerel yönetimler doğal olarak kamusal hizmet üretimlerini küçük bir miktar ile sınırlayacaklardır. Bu durumda ise üretimde gelişmiş teknolojilerin kullanımı ekonomik olmayacaktır. Zira, büyük çapta üretim yapabilen ve birim başına maliyetleri düşürerek, önemli maliyet tasarrufları sağlayan gelişmiş teknolojilere, küçük ölçekli yerel idareler gerekli iş yükü yaratamayacaktır. Bu anlamda, küçük bir belediyenin ekskavatör satın alması kaynak israfı olacaktır.

-Bir diğer avantaj, yönetici ve seçilmiş yerel temsilcilerle ilgilidir. Küçük yerel yönetimler genel olarak kaynak yetersizliği problemi ile yüz yüze olduklarından eğitilmiş profesyonelleri cezbedemezler. Bu nedenle, A.D.Sokolow'un, kamusal hizmet üretimini ekonomik etkinlikte gerçekleştirmek için gerekli tecrübe ve yetenekler olarak tanımladığı yönetim kapasitesi ya da yönetimde etkinlik, sözkonusu idarelerde zayıf olmaktadır (DELLER. RUDNICKI, 1992, s.222-223). Buna karşın ölçek büyümeleri sonucu, yerel yönetimler, daha yüksek ücret ödeyebilme gücüne ve daha geniş bir kariyer yapısına kavuşacak, böylece daha kaliteli teknisyenlerin, bürokratların ve seçilmiş temsilcilerin yerel yönetimlerde görev alması sağlanacak (SHARPE, 1995, s.70), dolayısıyla yönetim kapasitesi genişleyecektir.

Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, teoride yerel yönetim ünitelerini genişletmenin, büyük bir bürokrat kadrosu ve kırtasiyecilik yaratarak etkinsizliğe yol açacağı yönünde iddialar vardır. Fakat ampirik testler bunu doğrulamamış, hatla yapılan çalışmalarda, idari ünitenin büyüklüğündeki artışlar karşısında, yönetim maliyetlerinin oransal olarak düşebileceği sonucuna varılmıştır (NEWTON, 1982, s.194).

-Diğer taraftan, ölçek büyümesi ile birlikte, hizmet üretiminde kullanılan girdiler daha düşük fiyattan satın alınabilecektir. Çünkü daha büyük miktarda girdi satın alımları, pazarlık gücünü artırarak, iskonto oranını yükseltecektir (SHARPE, 1995, s.70). Dolayısıyla, ölçeği büyüyen yerel yönetim biriminin girdi maliyetleri, toplam maliyetler içinde daha küçük bir paya sahip olacaktır.

Yerel idari ünitelerin genişletilmesine paralel olarak ortaya çıkabilecek ölçek ekonomilerinin sağlayacağı bütün bu avantajlar, geçmişte yapılan yerel yönetim reformlarının temel gerekçelerinden birini teşkil etmiştir. Ancak neo-klasik iktisat teorisinin imalat firmaları için ileri sürdüğü ölçek ekonomileri fikrinin yerel yönetimler için benzer avantajlar ortaya çıkarıp çıkarmayacağı zaman zaman eleştirilere maruz kalmıştır. Bu bağlamda özellikle J.Sharpe, ölçek ekonomileri fikrinin, yerel yönetimler için önemli olduğunu kabul etmekle birlikte, bu fikrin sözkonusu yönetimlere uyarlanması bir dizi güçlüğü beraberinde getireceğini savunmuştur (SHARPE, 1995, s.73):

-İlk olarak, konu ile ilgili birçok ampirik çalışma yapılmış ve başarılı sonuçlar alınmış olmasına rağmen, Sharpe'a göre, ölçek ekonomileri teorisi, neo-klasik ekonomistlerin firmalar için ileri sürdüğü mantıksal bir önermedir ve gerçek bir gözlem değildir.

-İkinci olarak Sharpe, teorelin temel varsayımları olan, çıktıların homojen ve ölçülebilir olması durumuna dikkat çekmekte ve yerel yönetimlerin üretimden elde ettikleri çıktıların çoğunun homojen ve ölçülebilir olamayacağını savunmaktadır.

-Sharpe üçüncü eleştirisinde ise yerel yönetimlerin temel hizmetlerinin herbiri için farklı optimal ölçeklerin sözkonusu olduğuna, dolayısıyla veri bir yerel yönetim için tek bir optimal büyüklüğün belirlenemeyeceğine ve yerel yönetimlerin büyüklüklerinin tespitinde, farklı optimal ölçeklere sahip hizmetler arasında bir uzlaşma sağlanması gerektiğine işaret etmektedir.

-Son olarak Sharpe, sınırların ve ölçeğin kesin olarak nasıl ve hangi kritere göre belirleneceği konusunda teorelin kesin bir belirleyicilik ortaya koymadığını belirtmekle birlikte, yerel yönetimlerde ölçeğin öneminin inkar edilemeyeceğine dikkat çekmektedir. Sharpe'a göre, yerel yönetim reformlarına teorelin yapabileceği en önemli katkı tam ve kesin bir ölçek belirlemek yerine, veri bir hizmet demeti için yerel yönetimlerin altına düşmeyeceği minimum bir ölçek eşliğinin belirlenmesine yardım etmektir.

Ölçek ekonomilerinin yanı sıra, yerel yönetimlerde ölçek büyümelerine sebep olan bir diğer iktisadi etkinlik kriteri ise dışsal ekonomiler ile ilgilidir. Bilindiği üzere hem ulusal hem de yerel ölçekte üretilen kamusal hizmetler dışsal faydalar yaymaktadır. İktisadi etkinlik açısından bakıldığında, kamusal hizmet üretimi sonucu yayılan dışsal fayda alanı ile hizmetin üretimini üstlenen idarenin yasal sınırları çakışmak zorundadır. Eğer hizmetlerin faydaları yasal sınırlar dışına taşıyor ise, idare, ya eksik kapasite ile çalışarak faydası kendi yetki alanı içinde kalacak şekilde üretimde bulunacak ya da tam kapasite üretimle faydaların yetki alanı dışına taşmasına izin verecektir. Ancak bu durumda, hizmetlerden bedelini ödemiş olanlar da yararlanmış olacaktır. Bütün bunlar kaynak kullanımında etkinsizliklere yol açacaktır. Bu nedenle, kaynak kullanımında etkinliğin sağlanabilmesi için dışsallıkların yayıldığı alan ile yasal yetki sınırlarının birbirine eşit olması gerekmektedir.

J.Sharpe'ın yerel yönetimlerin reorganizasyonuna etki eden sosyo-coğrafik faktör olarak nitelendirdiği dışsal ekonomiler, Avrupa ülkelerinde ve bu arada ABD'de yapılan reform çalışmalarında, birçok kent yönetiminin yasal yetki sınırlarının genişletilmesine sebep olmuştur. Sözkonusu ülkelerde, sanayileşmeye paralel olarak yaşanan kentleşme hareketleri birçok kentin etrafında küçük kent parçacıkları (suburb) oluşmasıyla sonuçlanmıştır. "Suburbanization" olarak adlandırılan bu tip bir kentleşme sonucu, merkez kentlerce üretilen birçok hizmet civar yerleşim birimle-

rince de rahatlıkla kullanılabilmiştir. Mevcut yasal sınırların dışına taşan dışsallıkların merkez kent tarafından egemenlik altına alınabilmesi ya da içselleştirilmesi, merkez kent sınırlarının çevre yerleşim birimlerini kapsayacak şekilde genişletilmesini zorunlu kılmıştır. Reform literatüründe katma (Annexation) olarak bilinen bu durumun bir diğer gerekçesini ise G.S.Liner şöyle açıklamıştır (LİNER, 1993, s.1371): "Katma aktivitelei olmazsa, belediyeler, etraflarında kümelenmiş yerleşim yerleriyle (suburb) çevrelenerek ekonomik tabanlarını kaybetme riski ile karşı karşıya kalırlar".

Son olarak, şunu da ifade etmek gerekir ki, iktisadi etkinliğin sağlanabilmesi için yerel idari ünitelerin, hem ölçek ekonomileri ortaya çıkaracak hem de dışsallıkları içselleştirecek şekilde genişletilmesi gerektiği görüşüne Sosyal Tercih teorisyenleri şiddetle karşı çıkmış, yerel idari ünitelerdeki sınır genişlemelerinin bilakis etkinsizliklere yol açacağını ileri sürmüşlerdir. Zira Sosyal Tercih teorisyenleri, yerel yönetimleri kamusal hareket gerektiren konularda, kolektif tercihlerin biraraya getiricisi olarak görmekte, yerel yönetimlerin yasal sınırları içinde yaşayan nüfusun homojenlik derecesini, toplam kamusal refahın belirlenmesinde temel faktör olarak kabul etmektedir. Bu anlamda G.Tullock'a göre, tıpkı kulüpler ve kulüp mallarda olduğu gibi, daha homojen nüfustan oluşan küçük yerel idarelerde kamusal mallar miktar ve çeşit bakımından seçmen tercihlerine daha iyi uyulanabilmektedir (DERLER, RUDNICKI, 1992, s.222). Oysa yerel yönetimlerin sınırlarının genişletilmesi, yerleşiklerin tercih heterojenliğini artırarak, toplam yerleşik grubu içindeki bazı alt grupların isteklerinin yeterince karşılanamaması sonucunu doğurmakta, dolayısıyla yerel idari ünitelerin toplam refahında azalmalar meydana gelmektedir.

2.2.2. Finansal Yetersizlikler ve Konsolidasyon

Yerel yönetim birimlerinin hizmet yüklerinin dinamik, buna karşılık mali tabanlarının inelastik bir yapıda olması, yerel kaynak yetersizliği problemini ortaya çıkarmış ve yerel yönetimlerin merkezi idareden kaynak taleplerini artırmıştır. Yerel idari üniteleri mali bakımdan merkeze bağımlı kılan böyle bir durum, bir yandan yerel kamusal hizmetlerin sunumunda aksamalara neden olmuş, bir yandan da, yerel özerkliği sınırlandırmıştır.

Yerel kaynak yetersizliği sorununun özellikle küçük ölçekli yerel idarelerde daha belirgin olması, birleştirme yoluyla daha geniş ölçekli yerel idarelerin oluşturulmasına neden teşkil etmiştir. Öyle ki, reform literatüründe sürekli olarak geniş yerel idari ünitelerin finansal üstünlükleri üzerinde durulmuş ve küçük ölçekli yerel idarelerdeki finansal sorunların ölçek büyümeleri sonucu azaaltılabileceği ileri sürülmüştür.

Bu bağlamda H.W.Wersterveld, küçük ölçekli yerel idarelerin kamusal hizmetleri yüksek maliyetle ürettiklerine, buna karşılık maliyetleri düşürebilecek esnekliğe

sahip olmadıklarına dikkat çekmiş ve bu durumun, küçük ölçekli yerel idareler için önemli finansman sorunları doğurduğunu belirtmiştir. Ayrıca, birbirine yakınlıkları nedeniyle, bir yerel idarenin yerleşiklerinin diğer bir yerel idarenin hizmetlerinden bedel ödemeksizin yararlanabilmesinin, yerel yönetimlerdeki finansman sorunlarının önemli bir nedeni olduğunu ileri sürmüştür (WESTERVELD, 1995, s.99).

Öte yandan J.Sharpe, nüfus azlığının yanı sıra, küçük ölçekli yerel yönetimlerin genel olarak kırsal karakter taşıdığına, bu nedenle sözkonusu idarelerin vergi tabanlarının zayıf olduğuna işaret etmiştir. Buna ek olarak yerel yönetimlerin görev ve fonksiyonlarındaki artışlar karşısında, mali tabanlarının bu artışları karşılayacak elastikiyete sahip olmadığını belirtmiştir. Dolayısıyla Sharpe, yerel yönetimleri genişleterek, bu sorunun üstesinden gelinebileceğini, çünkü inelastik bir vergi tabanına karşılık, büyük yerel idarelerin finansal açıdan daha etkin olabileceğini ileri sürmüştür. Ayrıca Sharpe, genişletilmiş bir yerel yönetim sisteminin, yerel kaynak darlığı nedeniyle merkezden yapılacak yardımları kolaylaştırabileceğini ve bu yardımların daha rasyonel kullanımını sağlayabileceğini savunmuştur (SHARPE, 1995, s.67).

I.Verebelyi de konu ile ilgili tartışmalara benzer görüşlerle katılmış, geniş ölçekli yerel idarelerin daha yüksek gelir potansiyeline sahip olabileceğini ve daha büyük devlet sübvansiyonu alabileceğini belirtmiştir. I.Verebelyi'e göre, elde edilen bu fonlar, geniş ölçekli yerel idarelerde, bir fon yönetimi oluşturulmasını sağlayacak, dolayısıyla fon yönetimi konusundaki daha güvenli davranışlar, büyük projelerin başarı ile sonuçlandırılmasına zemin hazırlayacaktır. Daha büyük organizasyonlar, sahip oldukları içsel bir finansal kontrol mekanizması ile, bu konuda daha az devlet yönetim ve denetimini gerektirecektir (VEREBELYI, 1995, s.91).

Bunlara ilave olarak I.Verebelyi, geniş bir alan içine birleştirilmiş yerel yönetim birimlerinden daha fakir olanlar ile - ki bunlarla gönüllü olarak hiç kimse birleşmeyi istemeyecektir - daha zengin olanların içsel bir finansal eşitliğe sahip olacaklarını savunmuştur. Devletçe yapılan zorlamalarla yürütülen birleştirme kampanyalarının en önemli ekonomik avantajım, kentler ile çevresindeki yerleşim yerleri arasındaki vergileme düzeyinin daha dengeli olmasına bağlayan Verebelyi, böylece kentsel yönetim sınırları içinde oturan yerleşiklerle, bu sınırlar dışında fakat oldukça yakın mesafelerde ikamet eden ve kentsel hizmetlerden bedava yararlananların vergi düzeyinin birbirine eşitlenmiş olacağını, dolayısıyla devletin bu dengesizliği gidermedeki işlev ve sorumluluğunun azalacağını belirtmiştir (VEREBELYI, 1995, s.91).

Geniş ölçekli yerel idari ünitelerin finansal açıdan sağlayacağı üstünlüklere, gelir dağılımında adalet açısından yaklaşan B.C.Smith, küçük ölçekli yerel idarelerden oluşan bir sistemin, kamusal kaynakların farklı idareler arasında eşitsizce dağılımı

olması durumuna devamlılık sağlayacağını savunmuştur (SHARPE, 1995, s.77). Bu bakımdan B.C.Smith, geniş ölçekli yerel idareleri, kaynak dağılımındaki adaletsizlikleri giderici bir araç olarak görmüştür.

Aynı doğrultuda J.Sharpe, batı ülkelerindeki yerel yönetim reformlarında, kamusal hizmet sunumunun birer parçası durumundaki yerel yönetimlerin, kaynak dağılımındaki dengesizliği giderici bir araç olarak kabul edildiğini ve ölçek genişletme çalışmaları ile, bu dengesizliğin azaltıldığını, en azından daha da kötüye gitmesinin önlendiğini belirtmiştir (SHARPE, 1995, s.68). Bu anlamda reform çalışmaları, yerel yönetimlerin daha işler hale getirilmesi amacı yanında, bu yönetimlerin refah devletinin ihtiyaçlarına uyarlanması anlamı da taşımış ve ölçek genişlemeleri sonucu yerel yönetimlerin finansal performanslarında önemli başarılar sağlanmıştır (NEUHOFFER,1995,s.153; SEIDENTOPF, 1995, s. 110).

3.Batı Demokrasilerinde Yerel Yönetimler ve Ölçek Büyümeleri

Şimdiye kadar, kamusal hizmetlerin sunumunda iktisadi etkinliğin sağlanması güdüsü ile yerel yönetimlerin ölçeklerinde meydana getirilecek büyümelerin muhtemel sonuçları, eleştirel bir yaklaşımla incelenmiştir. Bundan sonra ise Batı demokrasilerinde yerel yönetimlerin devlet sistemi içindeki fonksiyonları ile özellikle II.Dünya Savaşından sonra bu demokrasilerde gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarının temel dinamikleri, kapsamı ve reform sonrası durum üzerinde durulacaktır.

3.1.Yerel Yönetim Sisteminin Fonksiyonları

Batı demokrasilerinde, yerel yönetimlerin devlet sistemi içindeki rol ve fonksiyonlarını; merkezi gücün kötüye kullanılması ihtimalinin engellenmesi, yerel kamusal hizmetlerin sunumunda etkinlik sağlanması ve yaygın halk katılımının gerçekleştirilmesinde uygun zemin oluşturulması gibi üç ana grupta toplamak mümkündür.

3.1.1.Merkezi Gücün Kötüye Kullanılmasını Engelleme

Teorik olarak Batı demokrasilerinde, bağımsız devletle eşzamanlı olarak ortaya çıkan "yönetme gücü", merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşülerek, bu gücün tek bir elde toplanma ve kötüye kullanılma ihtimali zayıflatılmış olmakta, dolayısıyla böyle bir durum yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden birini teşkil etmektedir. Bu çerçevede, yerel yönetimlerin diğer bir varlık nedeni ise yönetme gücünün kullanılmasında, merkezi yönetim yükünün hafifletilme meşine ve yerel yönetimlerin konu ile ilgili direkt ve yararlı demokratik etkilerine dayandırılmaktadır. Bu açıklamaların ışığı altında, J.Sharpe, batı demokrasilerinde, yerel yönetimlerin muhtemel bir tiranlığa karşı, bir bakıma, güvence rolü oynadığını belirtmektedir (SHAPRE, 1995, s.63).

Bu anlamda, yerel yönetimler çoğulculuğun özendiricisi ve koruyucusu olarak, iktidarın tekelleşmesinin önlenmesi ve tabana yaygınlaştırılmasında önemli bir görev üstlenmektedir. Bu sayede iktidarın kötüye kullanımı veya yoğunlaşması denetlenmekte, bireye ve küçük topluluklara hem seçmede çokluk, hem de seçimini sürdürme veya değiştirme gücü sağlanmaktadır (ERYILDIZ, 1993, s.83).

Gelişmiş batı ülkelerinde, yerel yönetimlere böyle bir görev yüklenmiş olması, devlet anlayışında meydana gelen değişmelerle yakından ilişkilidir. Hukuk devleti ve demokratik devletin oluşumu, devlet kudretinin sınırlandırılması ihtiyacını doğurmuştur (GÖRMEZ, 1997, s.64). Böyle bir sınırlandırmada kullanılabilecek en uygun birimler ise bilindiği gibi yerel yönetimlerdir. Zaten tarih boyunca, devletin bir parçası durumunda olan yerel yönetimlerin gelişmesiyle merkezi iktidarın gücü arasında (her zaman olmamakla birlikte) ters orantılı bir ilişki olmuştur (KELEŞ, YAVUZ, 1983, s.1).

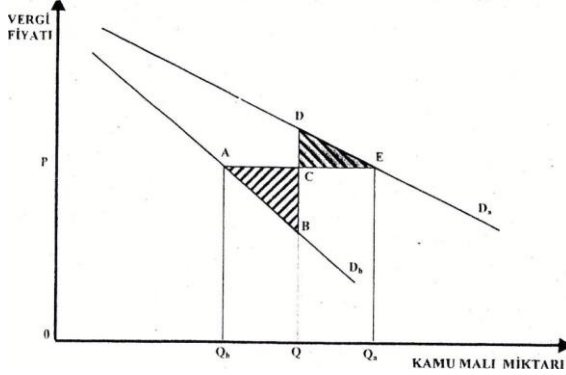
3.1.2. Hizmet Sunumunda Etkinlik Sağlanması

Batı demokrasilerinde, yerel yönetimlerin devlet sistemi içindeki diğer bir fonksiyonu ise kamusal hizmetlerin sunumunda sağladığı etkinliktir. Yerel yönetimler, belirli kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunumunu, merkezi yönetime oranla daha mümkün kılmaktadır. Şöyle ki; bu çeşit hizmetlerin merkezi yönetim tarafından sunulması durumunda, türdeş (benzer özellik taşıyan) kamusal hizmetlerin üretilmesi için, merkezi yönetimin işgücünü bu hizmetlerin sunumunu sağlayacak uygunlukta bölümlendirmesi gerekir. Diğer bir ifadeyle, merkezi yönetim ülke sathına standartlaşmış kamu hizmeti sağlayacaktır (SHARPE, 1995, s.65). Ancak, böyle bir durum sosyal refahın azalmasına neden olacaktır. Çünkü, devleti oluşturan yerel birimler homojen olmadığından, merkezi yönetimin kamusal hizmetlerde yapacağı çeşit ve miktar ayarlamaları yerel koşullara uyum göstermeyecektir. Bu durumda ortaya çıkacak refah kayıpları Şekil 3'de görülmektedir.

Şekil 3'de bir yerel kamusal hizmet için A ve B yerel yönetim birimlerinin toplam talepleri sırasıyla D_a ve D_b olarak gösterilmiştir. D vergi fiyatı düzeyine göre, sözkonusu kamusal hizmetten A yerel yönetimi için Q_a , B yerel yönetimi için Q_b kadar sağlanması gerekmektedir. Böyle bir sonuca, sağlanacak kamusal hizmetin miktarını belirleme yetkisi, yerel yönetimlerin kendisine bırakılması durumunda ulaşılabilecektir. Eğer miktara merkezi yönetim karar verir ve bu miktar bütün yerel yönetimler için eşit olursa (Q), A için DCE ve B için ABC kadar sosyal refah kaybı ortaya çıkmış olacaktır. Çünkü A yerel yönetiminin yerleşiklerine gerekenden daha az, B yerel yönetiminin yerleşiklerine ise gerekenden daha fazla kamusal hizmet sunulmuş olacaktır. Diğer bir ifadeyle, A'nın yerleşikleri ödemeye razı olduğu vergi fiyatına karşılık daha düşük hizmet sunumu ile karşılaşırken, B'nin yerleşikleri ödemeye razı oldukları vergi fiyatından daha yüksek bir kamusal hizmet sunumu ile karşı karşıya kalacaklardır.

Şekil: 3

Adem-i Merkeziyetten Sağlanan Refah Kazançları



Kaynak: PRUD'HOME, 1991, s. 211

Bu nedenle tüm modern devletler, kamusal hizmetlerin, halkın isteklerine uygun bir şekilde üretilmesini ve her bir yerel birimin demografik özelliklerine göre ayarlanmasını sağlayacak kurumsal düzenlemeler yapmış ve bu konuda yerel yönetimlere önemli görevler yüklenmiştir. Tüm modern devletler, zaruri hizmet dönüştürülmesi olarak adlandırılan bu durumun gerçekleştirilmesinde, yerel yönetim sistemini kullanmıştır. Zira etkin bir hizmet sunumu için merkezi yönetimin başarısız olması, yerel yönetimleri gerekli kılmıştır.

3.13. Yaygın Halk Katılımının Sağlanması

Batı demokrasilerinde, yerel yönetim sisteminin üçüncü fonksiyonu ise ulusal temsil sisteminde katılımcı bir yapı oluşturmaktır. Genel olarak demokratik sistemlerde kamu politikaları üzerinde bireylerin etkileri gerçekte az ya da önemsiz olduğundan, yönetim sürecini alt bölümlere ayırarak, halka demokratik haklarını kullanma konusunda ikinci bir imkan sunulmuş olmaktadır. Başka bir deyişle, mevcut seçim sistemine ilave olarak, yerel yönetimler, baskı grupları ile yönetimin etkilenebilmesi ve seçilmiş temsilcilerle yüzyüze ilişki kurulabilmesi gibi fırsatlar sunmakta, böylece yerleşiklerin diğer demokratik katılım haklarını kullanmasına uygun zemin oluşturmaktadır. Dahası yerel yönetimler, yaygın katılımı, birkaç yüz üyeden oluşan ulusal yasama meclisinden, sayıları binlerle ifade edilen ve devletin bir ucundan öteki ucuna kadar uzanan üyelere taşımaktadır.

Yerel yönetimlerin katılım fonksiyonu ile ilgili olarak belirtilmesi gereken di-

ger bir konu ise temel demokratik değerlerin öğretilmesi ile ilgilidir. Özellikle yeni seçmenlerin demokratik sürecin temel bilgilerini öğrenmesi bakımından yerel yönetimler büyük avantajlar sağlamaktadır.

Katılımın yaygınlaştırılması modern demokrasilerin temel amaçlarından ve yerel yönetimler bu amaca ulaşmada ideal şartlar sunmaktadırlar. Zira merkezi yönetim düzeyinde halk katılımının sağlanması güçtür. Oysa ölçeği nedeniyle yerel yönetimler, yaygın katılım için uygun bir ortam oluşturmaları (SHARPE, 1995, s.65).

Yerel yönetimlerin yaygın katılımı sağlamadaki diğer bir rolü ise şöyle açıklanabilir (SHARPE, 1995,s.65): Ulusal devleti oluşturan alt topluluklar, bireyci temele dayalı seçim sistemi ile toplu olarak temsil edilebilirler. Ancak, doğal olarak vatandaşlar iki grup "çıkarcı" sahiptir ve her ikisinin de demokrasilerde temsil edilmesi gerekir. Bunlardan birincisi kişinin mesleği, ideolojik pozisyonu gibi değişkenlerce belirlenen kişisel çıkarlardır. İkincisi ise kolektif çıkarlardır ki, kişinin bir alt birimde yaşıyor olmasından kaynaklanırlar. Diğer bir ifadeyle, bu çıkarlar aynı toplulukta yaşayan bütün bireylerce paylaşırlar. İşte, yerel yönetimler bu çıkarların seslendirilmesi bakımından hayati bir öneme sahiptir.

Ayrıca, yerel yönetim birimlerine belirli ölçüler içinde özerklik tanıyarak, kendi içsel çelişkilerini yine kendilerinin çözümlemesine fırsat verilmesi ve böylece merkezi yönetime yük olmalarının önlenmesi de yerel yönetim sisteminin ulusal demokrasiye yaptığı önemli katkılardandır. Şöyle ki; demokratik bir yapıya sahip yerel yönetimler, merkeze yığılmaları önlemekte, istikrarlı ve dengeli alt birimlerden oluşan bir merkezi yönetim ise, sağlam tuğlaların oluşturduğu sağlam apartmanlar gibi, daha istikrarlı ve daha etkin olmaktadır (SHARPE, 1995, s.65).

3.2.Reformun Dinamikleri ve Ölçek Büyümeleri

Batı demokrasileri II.Dünya Savaşı'ndan sonra yerel yönetim sistemlerinde önemli değişimler tecrübe etmişlerdir. Bu değişimler çerçevesinde, yerel yönetimlerin sınırları, fonksiyonları, mali yapıları ve merkezi yönetimle finansal ilişkileri yeniden şekillendirilmiştir. Ülkeden ülkeye farklılık gösteren reformların bir kısmı metropoliten alanların yönetimine odaklanmış, diğer bir kısım reformlar ise merkezi yönetim ile alt düzey idari üniteler arasındaki görev-gelir bölüşümü üzerinde yoğunlaşmıştır. Son olarak reformlarla birlikte yerel idari ünitelerin örgütsel yapıları ve fonksiyonelliklerinde iyileştirmeler yapılması hedeflenmiştir.

Batı demokrasilerindeki yerel yönetim reformlarının dinamikleri, esas itibarıyla, iki önemli değişimle birlikte açıklanmaktadır. Bunlardan birincisinde, yerel yönetim reformunun nedeni, 1945'den bu yana kamu sektöründe önemli büyümelere sebep olan refah devleti anlayışının doğuşu ve gelişmesine dayandırılmaktadır. Buna göre, refah devleti anlayışı sonucu, büyüyen ve rolü değişen idare, yerel yönetimlerdeki değişimi zorunlu hale getirmiştir. Şöyle ki; refah devleti anlayışındaki geliş-

melere koşut olarak, toplumdaki sosyal şartların eşitlenmesi girişimleri, sosyal hizmetlerin sunumunda genişlemelerle sonuçlanmıştır. Refah devletinin kurumsallaşmasına paralel olarak genişleyen sosyal hizmetler, yerel yonetimlerin de genişlemesi sonucunu doğurmuş ve yerel yonetimler sızkonusu hizmetlerin dizayn edilmesi ve uturelmesinde onemli bir araç olarak kullanılmıştır (BRANS, 1992,s.431).

Bızle bir gelişme sonucu, bızuyan hizmet ylık ve bu ylıkun yerine getirilmesi için uygulanacak politikaların belirlenmesinde kazanılan bağımsız davranma fırsatı, yerel yonetimlerin onemini artırmıştır. Bir yandan, sosyal hakların kurumsallaşması ile bu konudaki sorumlulukların yerel yonetimlere yiklenmesi, bir yandan da yerel eşitsizliklerin minimize edilebilmesi için merkezi idarenin standart sosyal hizmet uturetme çabaları, rasyonel ve etkin bir yerel yonetim sistemini gerekli kılmıştır (BRANS, 1995,s.431). Bu amaçla, belediyeler arası işbirliği ve ozel amaçlı hizmet birimleri oluşturulmasının yanısıra, kucuk olekli yerel yonetim birimlerinde yapısal reformlara gidilmiştir. Kucuk yerel yonetim birimlerin idari açıdan zayıf olması ve refah devletinin gerektirdiği, oldukça çeşitlilik goşteren yerel hizmetleri kabul edilebilir bir duzeyde sunacak yeteneğe ve mali kaynağa sahip olmaması, kucuk olekli yerel idarelerin birleştirilmesi ile sonuçlanan, sınır reformlarının temel nedenini teşkil etmiştir.

Batı demokrasilerindeki yerel yonetim reformlarının dinamiklerinin açıklanmasında kullanılan ikinci onemli değişim ise hızlı kentleşme ve buna bağlı olarak yerel yonetimlerin fonksiyonlarındaki artışlardır. Burada, hem enduştrileşme ile birlikte yaşanan hızlı kentleşmenin ortaya çıkardığı kent tipleri hem de yerel yonetimlerin fonksiyonlarında meydana gelen artışlar, yapısal reformları zorunlu kılmış ve birçok yerel idari unitenin birleştirilmesini gerektirmiştir. şayle ki; hızlı kentleşme sonucu, merkez kentlerin etrafında oluşan evre yerleşim birimleri (suburb) onemli ekonomik sorunların doğmasına sebebiyet vermiştir. Yakın olmaları nedeniyle merkez kentin hizmetlerinden kolaylıkla ve bedel odemeden yararlanabilen evre yerleşim birimleri, bir taraftan kamusal hizmetlerin yetersiz kalmasına bir taraftan da merkez kentin kaynak yetersizliği sorunu ile karşılaşmasına neden olmuştur. Dolayısıyla hem hizmet dışsalılıklarının kontrol altına alınabilmesi hem de vergilemede eşitliğin sağlanabilmesi, merkez kentin yasal sınırlarının hinterlandını kapsayacak şekilde genişletilmesini gerekli kılmıştır.

Ote yandan, yerel yonetimlerin fonksiyonlarındaki gelişmeler, hizmet sunumunda etkinlik sorununu gundeme getirmiş ve buna bağlı olarak, kucuk olekli yerel idarelerin genişletilmesi yoluna gidilmiştir. Mevcut idari unitelere oleğinin, kabul edilebilir standartlarda hizmet sunabilecek yeterlilikte olmaması ve olek ekonomilerinden sağlanabilecek tasarruflar, genişletme çalışmalarını teşvik etmiştir. Ayrıca finansal yetersizlikleri nedeniyle, kucuk yerel yonetim birimlerinin kaliteli personel ve modern belediye idaresinin ihtiyaçlarını karşılayabilecek seçil-

miş üyeleri cezbedememesi de genişletme çalışmalarına neden teşkil etmiştir (BRANS, 1992, s.433-434). Kısaca yerel yönetim reformlarının hizmet etkinliği amacı, geniş ölçekli yerel idari üniteler oluşturulması yönünde baskılar doğurmuş ve 1950-60 ile 1970'li yıllarda küçük ölçekli yerel idarelerin birleştirilmesine rehberlik etmiştir.

3.3.Ölçek Büyümelerinin Sayısal Sonuçları (1950-1992)

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çalışmaları sonucu, 1950-1992 dönemi itibarıyla 24 Avrupa ülkesinin belediye sayılarında meydana gelen değişimler Tablo 2'de görülmektedir. Söz konusu dönemde, 24 ülkenin hemen hemen tamamı (Portekiz, İtalya ve Türkiye hariç) küçük ölçekli belediyeleri konsolide ederek, belediye sayılarını azaltmışlardır.

Tablo: 2
1950 İle 1992 Arasında Toplam Belediye Sayıları

Ülkeler	1950	1992	Değişme
Avusturya	3 999	2 301	- 1 698 (-% 42)
Belçika	2 669	(1991) 589	- 2 080 (-% 78)
Bulgaristan	(1949)2 178	(1991) 255	- 1 932 (-% 88)
Çek Cumhuriyeti	11 051	5 768	- 5 283 (-% 48)
Danimarka	1 387	275	- 1 112 (-% 80)
Finlandiya	547	460	-87 (-% 16)
Fransa	(1945) 38 814	(1990) 36 763	- 2 051 (-% 5)
Almanya(1)	24 272	8 077	- 16 195 (-% 67)
Yunanistan	5 959	5 922	- 3 783 (-% 06)
Macaristan	bilgi yoktur	3 109	
İzlanda	229	197	- 32 (-% 14)
İtalya	7 781	8 100	+ 319 (+% 4)
Lüksemburg	127	118	-9 (-% 7)
Malta	bilgi yoktur	67	
Hollanda	1 015	647	- 368 (-% 36)
Norveç	744	439	- 305 (-% 41)
Polonya	bilgi yoktur	2 459	
Portekiz	303	305	+ 2 (+% 07)
Slovakya	bilgi yoktur	2 476	
İspanya	9214	8 082	- 1 132 (-% 12)
İsviçre	2 281	286	- 1 995 (-% 87)
İsviçre	3 097	3 021	- 76 (-%25)
Türkiye	627	2 553	+ 1 926 (+%307)
İngiltere	2 028	484	- 1 544 (-% 76)

(1) Yalnız Batı Almanya, çünkü eski Doğu Almanya için 1950 rakamları elde yoktur. Bugün ise yeni Federe Devlet' de katılınca toplam belediye sayısı 16061'dir.

Kaynak: SHARPE,1995,S.69

Yerel yönetimlerde ölçek büyümelerini amaçlayan konsolidasyon çalışmalarının kapsamı ülkeler arasında farklılıklar göstermiştir. Bu bağlamda, Bulgaristan, %88'lik bir oranla en büyük azaltımı gerçekleştiren ülke olmuş ve bu ülkeyi %87, %80, %78 ve %76'lık oranlarla İsveç, Danimarka, Belçika ve İngiltere izlemiştir. Öte yandan belediye sayılarında en az azaltım gerçekleştiren ülke %0.6'lık bir oranla Yunanistan olurken, 1950-1992 arasında Portekiz'in belediye sayısı hemen hemen değişmemiştir (+%0.7). Toplam 22 ülkenin belediye sayılarında gerçekleştirilen bu azaltılara karşılık İtalya ve Türkiye'de belediye sayıları sırası ile % 4 ve % 307 oranında artırılmıştır.

Ölçek büyümeleri amacı ile belediyelerin birleştirilmesi ve bunun sonucunda belediye sayılarında meydana gelen azalmalar J.Sharpe tarafından Avrupa ülkeleri ikiye ayrılarak analiz edilmiştir. Şöyle ki; Sharpe, Güney Avrupa ülkelerinde (Belçika, Fransa, Yunanistan, İtalya, Lüksemburg, Portekiz ve İspanya) yerel yönetimlerin, hizmet üretim birimleri olmaktan daha çok, temsil kurumu niteliği taşıdığını ve merkezin uzantısı (Napolionic ya da Fused Hierarchy) şeklinde algılandığını, dolayısıyla hizmet sunumunda etkinlik ve ölçek büyümeleri yönündeki baskıların daha az olduğunu belirtmiştir. Buna karşılık Sharpe, Kuzey Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerin merkezin uzantısı şeklinde kabul edilmeyip (Split Hierarchy), kamusal hizmetlerin sunumunda önemli bir araç olarak kullanıldığını, dolayısıyla bu ülkelerin daha yüksek oranlarda konsolidasyon yaptığını vurgulamıştır (SHARPE, 1995, s.70). Sonuç olarak şunu ifade etmek gerekir ki, her iki grup ülkenin, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması kapsamında gerçekleştirdiği konsolidasyon uygulamaları (Fransa hariç) başarılı sonuçlar vermiştir (TORTOP, 1995, s.22).

KAYNAKÇA

BONAZZI Renzo: Italian Experience in The Setting Up and Operation of Sub-Municipal Authorities, The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation, CDLR, No: 56, Council of Europe, 1995.

BRANS, Marleen: Theories of Local Government Reorganization : An Empirical Evaluation, Public Administration, Vol : 70, Autumn 1992.

ÇEVİKBAŞ, Rafet: Yerel Yönetimler, İşlevi ve Türkiye'deki Durumu, Türk İdare Dergisi, Yıl: 67, Sayı: 407, Haziran 1995.

DELLER, Steven C.JRUDNICKI, Edward: Managerial Efficiency in Local Government: Implications on Jurisdictional Consolidation, Public Choice, Vol: 74, 1992.

DİNLER, Zeynel: Mikroekonomi, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1996.

ERYILDIZ, Semih:Bölge - Kent ve Çevreye Kültürel Yaklaşım - Avrasya Megapolü İstanbul, Kültür Bakanlığı Yayınları/1543, Yayınlar Dairesi Başkanlığı, Tanıtına Eserleri Dizisi/55, Ankara, 1993.

GÖRMEZ, Kemal: Yerel Demokrasi ve Türkiye-Yerel Yönetim ve Belediyeler, Vadi Yayınları, Ankara, 1997.

KELEŞ, Ruşen

YAVUZ, Fehmi: Yerel Yönetimler, Turhan Kitabevi, Ankara, 1989.

LINER, Gaines H.: Institutional Constraints and Annexation Activity in The US in The 1970s, Urban Studies, Vol: 30, No: 8, 1993.

MARTIN, Dolores T. McKENZIE, Richard B.: Bureaucratic Profits, Migration Costs, and the Consolidation of Local Government, Public Choice, Vol: 23, 1975.

MİGM: Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halk Katılımı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yayın No: 3, Ankara, 1995.

MONTIN, Stig: Neighbourhood Councils in Sweeden 1980-1993 Some Experiences, The Size of Municipalities, and Citizen Participation, CDLR, No: 56, Council of Europe. 1995.

NEUHOFFER, Hans: Intermunicipal Co-operation as a means to improve the efficiency of local authorities. The size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation, CDLR, No: 56, Council of Europe, 1995.

NEWTON, K. : Is Small Really So Beautiful ? Is Big Really So Ugly ? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government, Political Studies, Vol: XXX, No: 2, 1982.

PRUD'HOMME, Remy: Adem-i Merkeziyet (Yerinden Yönetim), Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler, VII. Maliye Sempozyumu, MÜ-İİBF, Maliye Bölümü. Mayıs 1991.

SEIDENTOPH, Heinrich : The size of municipalities, efficiency and Citizen Participation in the new German Lander, The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation, CDLR, No: 56, Council of Europe, 1995.

SHARPE, Jim: Local Government: Size, Efficiency and Citizen Participation; The size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation, CDLR, No: 56, Council of Europe, 1995.

ŞENER, Orhan: Kamu Ekonomisi, Beta Basını Yayın, İstanbul, 1996.

TEKELİ, İlhan: Belediyecilik Yazdan (1976-1991), IULA EMME Yayını, Kent Basımevi, İstanbul, 1992.

TORTOP, Nuri: Yerel İdarelerde Büyüklük Ölçütleri, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 6, Kasım 1995.

VEREBELLYI, Imre: European Trends and Hungarian Way, The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation, CDLR, No : 56, Council of Europe, 1995.

WESTERVELD, Henk W: Policy on Municipal Boundary Reforms in the Netherlands and A Number of Recent Developments, The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation, CDLR, No: 56, Council of Europe, 1995.

MUKAYESELİ MAHALLİ İDARELER TARİHİ VE PERSPEKTİFLER (İNGİLTERE, FRANSA, ALMANYA ve TÜRKİYE)

Kadir KOÇDEMİR*

Mahallî idarelerin, devletlerarası kıyaslama ile mahallî demokrasi ve özerklik bakımından ele alınması, müştereklik, farklılık ve kendine özgülüklerin tespit edilmesi reform çalışmaları bakımından önem arz etmektedir. Böylece, ülkemizdeki reform tartışmalarında bize özgü şartların ele alınmasının zarurî olduğu ortaya çıkacaktır.

Avrupa ülkelerinde mahallî idarelerin geleceği konusundaki perspektiflere dikkat çekmeyi amaçlayan bu çalışmanın tezi, ülkemizde mahallî idareler sahasında yapılmak istenen reformların başarıya ulaşamamasının en önemli sebebinin tarihi, kültürel ve sosyal özelliklerimizin dikkate alınmaması olduğudur. Batının Hristiyanlık, aydınlanma düşüncesi, ferdiyetçilik, “insanın insanın kurdu olduğu” anlayışı vb. gibi özellikler üzerine bina ettiği İdarî sisteminin, bizim devlete bir can borcu olan, dünyanın tılsımlı dengesinin bulunduğuna inanıp değişimi ve tartışmayı prensip olarak menfi kabul eden, tabiata ve eşyaya daha farklı bakan toplumlunuz için de aynı neticeleri vermesini beklemek yanlıştır.

Çalışmada; İngiltere, Fransa, Almanya ve Türkiye ele alınacaktır. Avrupa’da mahallî idarelerin gelişmesi bakımından, bu üç ülkenin çarpıcı ve öğretici olduğu düşünülmektedir.¹ Mahallî idarelerin konumunda tarihi gelişimin büyük belirleyici-

* İçişleri Bakanlığı, Mahallî İdareler Genel Müdür Yardımcısı.

1 Daha kapsamlı ve diğer ülkeleri de ele alan çalışmalar için bkz.

Page, Edward C. Michael J. Goldsmith (Ed.) (1987), *Central and Local Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*, London.

Erichsen, Hans-Uwe/Werner Hoppe/ Adalbert Leidinger (Ed.) (1988), *Kommunalverfassungen in Europa*, Stuttgart.

Bennett, Robert (Ed.) (1989), *Territory and Administration in Europe*, London/NewYork. Hesse, Joachim Jens (Ed.) (1991) *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden.

Marcou, Gerard/Imre Verebelyi (1993), *New Trends in Local-Government in Western and Eastern Europe*, Brussels.

liği vardır.² Bunun için, önce üç Avrupa ülkesi münferit olarak ele alınacak, müteakiben kısa bir kıyaslama yapılacaktır. Daha sonra, ülkemizde mahallî idarelerin Osmanlı'dan günümüze kısa tarihi gelişiminin konu bakımından önemli görülen noktalarına işaret edilerek, ilk bölümde ele alınan üç ülkedeki gelişmeler ışığında ülkemiz bakımından sonuçlar çıkarılacaktır. Devletlerarası kıyaslamalarda kavramlar bakımından kargaşaya yol açmamak için, metin içinde ya da dipnotta açıklamalar yapmakla birlikte, o ülkelerin kendi lisanları kullanılacaktır.

Çalışmanın bakış açısı içinde mahallî seviyede demokratik karar alma mekanizmaları, bunların kademeleri, mahallî idarelerin coğrafi taksimatı ve otonom yetkileri, merkezî idare ile münasebetleri yer almaktadır. Mahallî özerkliğin gerçekten uygulanabilmesi ve etkisi bakımından hayati önemi haiz diğer şartlar, bilhassa mahallî idareler mâliyesi gibi konular kapsam dışı bırakılmıştır.

İngiltere

İngiltere'de mahallî idareler (local self-government = mahallî özerk yönetim)³ bakımından üç husus üzerinde durulmalıdır.

Mahallî idareler, yazılı ve değiştirilmesi için parlamentoda nitelikli çoğunluk kararını gerektiren bir anayasası bulunmayan İngiltere'de siyasi ve anayasal tarihin bir parçasıdır. İngiliz anayasası yazılı olmayan geleneklerin, asırlar öncesine giden içtihatların, halk ile kral, parlamento ile kral arasında zimnen kabul edilmiş sözleşmelerin, 800 yıldan fazla bir zaman içinde ortaya çıkan kanunların bir bileşimidir (Johnson 1988: 19). Burada her zaman geçerli bir anayasal ilke olan parlamento hakimiyeti (parliamentary sovereignty) önem kazanmaktadır. Şekli bakımdan kralın parlamento içinde olması "Queen in Parliament", bir parlamento kararının yürürlüğe girmesi için kral/kraliçe, lordlar kamarası ve avam kamarasının birlikte etkin ol-

Norton, Ailen (1994), International Handbook Local and Regional Government, Aldershol. Wehling, Hans-Georg (1994), Kommunalpolitik in Europa, Stuttgart.

Wollmann, Hellmut (1994), Systemwandel und Sadtatbau in Mittel- und Osteuropa, Basel. Baldersheim, Herald/Michael Illner/Audun Offerdal/Lawrence Rose/Pawel Swianiewicz (Ed.) (1996), Local Democracy and the Processes of Transformation in East-central Europe, Boulder.

Wollmann, Hellmut/Roland Roth (Ed.) (1998), Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden, Thüringen.

2 Maalesef ülkemizde mahallî idarelerin tarihi gelişimine ilgi azalmaktadır. Yeniden yapılanma ile ilgili çalışmalar genellikle, tarihi zemini olmayan ithal tedbir teklifleri intibai vermektedir.

3 Burada kavram kelime kelime tercüme edilmiştir. Local self-government kavramının yerinden yönetim olarak tercüme edilmesi de mümkündür. Genellikle de öyle yapılmaktadır. Ancak ileride Almanya incelenirken de görülebileceği gibi, Avrupa'nın bütün ülkeleri bakımından yerinden yönetim kavramının kullanılması belli mahzurlar ihtiva etmektedir. İngilizce local self- government mahallî seviyede 5/y«51-demokratik bizzat karar almayı ifade ederken, Almanya'da kommunale Selbstverwaltung kavramı ile mahallî öz sorumluluğun İdarî yönü vurgulanmaktadır.

ması anlamına gelmektedir. Ancak fiiliyatta, uzun zamandır avam kamarası kendi üyelerinin çoğunluğu ile karar vermektedir. Parlamento hakimiyeti ilkesine göre, her türlü siyasi ve anayasal mesele parlamentonun basit çoğunlukla kararlaştıracağı bir kanunla düzenlenir.

Parlamento hakimiyeti ilkesinin tabii bir sonucu ultra vires doktrin lök. Buna göre mahallî idareler de diğer bütün kurumlar gibi sadece parlamento tarafından basit kanunlarla kendilerine verilen yetkileri kullanabilir. Bu durum, İngiltere'nin Kıta Avrupa'sının diğer ülkelerinde genel bir kaide haline gelmeye başlayan mahallî idarelerin genel yetkililiği prensibi bakımından farklılığını göstermesi bakımından önemlidir.

Nihayet, İngiltere mahallî idare anlayışı bakımından dual polity (Sharpe 1993: 248) olarak tanımlanan bir devlet modeline sahiptir. Bu modelde, merkezî idare ile ilgili siyasi düzlem esas itibarıyla yasama ve genel idare iken, kamu hizmetlerinin tamamı mahallî idarelere, yani kontluklar (shires ya da counties) ve şehirlere aktarılmıştır.

İngiliz mahallî idarelerinin tarihi gelişimini bu iki husus belirlemiştir. Bir yandan basit bir kanunla müdahaleyi mümkün kılan parlamento hakimiyeti ilkesi, mahallî idarelerin üzerinde Demokles'in kılıcı gibi sallanırken, diğer yandan dual polity oluşumu mahallî idarelere alışılmanın çok ötesinde özerklik sağlamıştır.

Kökenleri orta çağlara kadar uzanan mahallî idare tarihi içinde, ilk zamanlarda Kral tarafından atanan sulh hukuk hakimleri (justices of the peace) tarafından yönetilen kontluklara (shires ve counties) bilhassa adli görevlerin verildiği görülür. Bu memurlara, krallık izinleri ya da parlamentonun münferit kanunlarıyla kısmi mahallî yetkiler de aktarılmıştı. Sanayileşme ile birlikte, bunlara altyapı ve sosyal politika ile ilgili görevler ilave edilmiştir (Johnson 1988: 22). Bu konudaki ilk düzenlemelerden birisi, şehirlere sosyal politika sahasında sorumluluk yükleyen 1601 tarihli yoksulluk kanunudur (Poor Law) (Norton 1994: 351). Bu görev aktarımları mahallî idarelerin tamamı için genel düzenlemelerle değil, münferit mahallî idare birimleri için ayrı ayrı yapılmaktaydı.

Mahallî idarelerle ilgili genel düzenleme, İngiltere'de modern mahallî idare uygulamalarının doğum tarihi (Norton 1994: 351) olarak kabul edilen 1835 tarihli Municipal Corporation Act ile yapıldı. Bu kanun ile, şehirlerin görevleri ve temsil organlarının (councils) yetkileri belirlendi. Seçme hakkı ikamet eden bütün erkeklere teşmii edildi. Şehirler, mahallî görevlerini yapabilmeleri için kendi vergilerini (localrates) koyma yetkisine sahip kılındı (Norton 1994: 351).

1888 yılında, eskiden beri kral tarafından aristokratlar arasından atanan hakimlerin yönetimindeki kontluklar (counties) da siyasi temsili anayasal sistem içine alınarak, seçilmiş temsil organlarına (county councils) kavuşturuldu.

1894 yılında, kontluklar, şehirler ve beldeler yanında, tamamıyla yeni ve “sunî” (Norton 1994: 11) bir siyasî ve İdarî birim olarak iller (districts) oluşturuldu. İller de seçilmiş temsil organlarına (district councils) sahipti (Johnson 1988: 21). Kırsal kesimdeki 10.000’den fazla şehir (towns) ve belde (parishes) seçilmiş temsil organları (councils) ile birlikte mevcudiyetlerini devam ettiriyordu. Ancak bunlar, mezarlıklar, sokak aydınlatması, sokakların bakımı gibi konuların dışında, mahallî yetkilerinin hemen tamamını kaybettiler. Bu yetkiler yeni kurulan iller (districts) tarafından üstlenildi (Norton 1994: 364; Marcou/Verebelyi 1993: 41).

O devrin Avrupa’sında emsali görülmedik (Norton 1994: 352) bu yapısal değişim, anayasal parlamento hakimiyeti ilkesinin müdahale imkanını ve gücünü göstermektedir. Bu, aynı zamanda İdarî yapı ile ilgili pragmatizmin (Johnson 1988: 3; Norton 1994: 22-25; Sharpe 1993: 252) ve daha sonraları ivme kazanan merkezleşmenin anlaşılmasını sağlamaktadır.

1835, 1888 ve 1894 yıllarındaki reformların konumuz bakımından sonuçları şöyle özetlenebilir:

- Kontlukların (counties) yeniden biçimlendirilmesi ve illerin (clistricts) oluşturulması yoluyla taşra idaresinin iki kademeli liginin modern biçimi yaratıldı. Bu husus 1970’li yıllara kadar mevcudiyetini sürdürdü ve esas itibarıyla hâlâ sürdürmektedir.

- Mahallî idarelerde seçilmiş temsil organlarının (councils) esas yürütücü organ haline getirilmesi ve seçme hakkı kapsamındaki genişletmeler İngiliz mahallî idare modeline siyasî-temsili bir nitelik kazandırdı (Johnson 1988: 20). Bu, o dönemde diğer ülkelerde de ilgi ve takdir görmüştür.

- Parlamento tarafından çıkarılan kanunlarla kontluklara ve illere daima artan ölçüde görevlerin aktarılması, bu birimlerin yetkilerinin çok kapsamlı olmasına (all-purpose local authorities) yol açtı.⁴ Bu gelişimde, Almanya’da görülecek olan, mahallî idarelerin aktarılmış görevleri ve öz görevleri ayrımı yapılmamıştır (Marcou/Verebelyi 1993: 24)Bu da d nal polity' nin bir ifadesidir.

- Yine aynı şekilde dualpolity mantığına uygun olarak, merkezî idare birimlerinin denetim dahil müdahaleleri çok sınırlı idi.

- Bu dönemde mahallî idarelerin özerkliği bakımından belirtilmesi gereken bir başka husus, harcamalarının mahallî vergilerle (locarates) karşılanmasıdır.

⁴ Alışılmışın dışında bir kapsayıcılığı olan mahallî yetkilere örnek olarak ilkokullar gösterilebilir. Bu okullarda, öğretmenlerin atanması, ders planları gibi önemli kararların tamamı mahallî birimlerin yetkisi içindeydi (Johnson 1988: 30 vd.). Oysa Kıta Avrupa’sında zıt yönde bir gelenek vardı. Burada okul işleri sıkı bir şekilde merkezî idare kontrolü ve idaresindedir. Alman geleneğinde olduğu gibi beldeler sadece okul binalarının inşaa ve idamesinden ve bununla ilgili, hizmetli gibi personelin atanmasından sorumlu ve yetkilidir (Wollmann 1998: 190).

⁵ Bu ayrım bilhassa denetim bakımından önem kazanmaktadır (Bkz. Koçdemir 1988c).

Mahallî idareler alanında bu gelişmenin neticesi ayrılma modeli ya da seperationist model (Wollmann 1998a: 188) olarak isimlendirilebilir. Bu modelde merkezî idare, kendi taşra teşkilatı olmaksızın, yönetim yetkisine sahiptir. Buna karşılık mahallî hizmetlerin yerine getirilmesi ademi merkezî idarelerin yerinden yönetimine (self- government) bırakılmıştır.

Bu geleneksel modelde, 1930'lu yıllardan itibaren önemli değişiklikler oldu. Bu süreç içinde üç safha dikkati çekmektedir:

-1945 yılında, ilk İşçi Partisi hükümeti tarafından yürütülen reformlarla, kontlukların ve illerin görevlerinde önemli düzenlemelere gidildi. İçme suyu, enerji tedariki, sağlık hizmetleri gibi klasik görevler bu birimlerden alındı ve yeni kurulan merkezî birimlere (meselâ, National Health Service) aktarıldı. Diğer taraftan, bununla eş zamanlı olarak, mahallî idareler sosyal hizmetler, konut yapımı gibi sosyal politika görevleri bakımından güçlendirildi.

-1972-1974 yıllarında, kontluklar ve illerle ilgili 1888-1894 yılları arasında oluşturulan mahallî yapıda önemli değişiklikler yapıldı (Johnson 1988: 25). Londra ve 6 büyük şehir (.metropolitan counties) haricinde 39 kontluk ve 365 il (ya da boroughs) oluşturuldu. Bunlardan kontluklar ortalama 730.000, iller de ortalama 125.000 nüfusa sahipti. Ancak, il seviyesinin altında sayıları 10.200 civarındaki küçük şehir ve beldeler (towns, parishes) seçilmiş temsil organları, sahip olduğu tali yetkilerle mevcudiyetlerini devam ettirdi (Norton 1994: 40 vd; Mitchell-Gears 1994: 231). 1894 yılındaki radikal reform gibi, 1972-1974 yıllarındaki reformlar da parlamento hakimiyeti ilkesini bariz hale getirmektedir. Bu reformda da parlamentonun üniter-merkezî idare ile ilgili müdahale kudreti ve idarede etkinliği sağlama önceliğine yönelik pragmatizmi belirleyici olmuştur. Bu çerçevede, diğer ülkelerde İdarî taksimat ve fonksiyonel İdarî reformlara eşlik eden, bazen bunları engelleyen ve biçimlendiren mahallî etkileme süreçleri, İngiltere'de devre dışı kalmaktadır (Wollmann 1998a: 191). Bu durum bilhassa iller bakımından geçerlidir (Slarpe 1993: 277; Marcou/Verebelyi 1993: 42). İkinci dünya savaşı sonrasında diğer Avrupa ülkelerinde de uygulanan İdarî taksimat reformları⁶ (Koçdemir 1998a; 1998b; 1988d; 1988e) göz önüne alındığında, Kuzey Avrupa tipi olarak isimlendirilen bu reformlarda İngiltere'nin ortalama 130.000 nüfusa sahip illeri (.districts) ile zirvede olduğu görülmektedir (Wollmann 1998a: 192).

-Nihayet, geleneksel local self-government modeli, 1979 ve 1997 yıllarında, Muhafazakâr Parti hükümetleri ve başbakan Margaret Thatcher zamanında

6 İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, İdarî taksimat reformlarının başlangıcını, yarısından fazlası 1.000'den daha az nüfusa sahip 2.000 civarında şehir ve köye sahip olan İsveç yaptı. 1943 yılında bir hükümet komisyonunun raporu temel alınarak, iki aşamada (1952 ve 1974 yıllarında), İdarî taksimat reformları uygulamaya konuldu. Böylece beldelerin sayısı 278'e (ortalama 30.000 nüfus) düşürüldü ((Marcou/Verebelyi 1993: 382).

önemli değişikliklere uğradı. Neoliberal asgari merkezî idare (devlet) ve yeni bir kamu yönetimi (New Public Manegement) anlayışlarının belirlediği bu uygulamalarla, ademi merkeziyetçi bir politika ve buna bağlı idarî kademelendirme gerçekleştirilmeye çalışıldı. Fakat mahallî idarelerin büyük bir bölümü İşçi Partisi çoğunluğuna sahipti. Bu sebeple, merkezî idare ile taşra idareleri arasındaki tartışmalarda parti politikasıyla ilgili nedenler etkili oldu. 20 yıllık muhafazakâr iktidar döneminde, 100 civarındaki kanun ile taşra birimlerinin yetki ve karar alanları daraltılmaya çalışıldı. Eğitim alanında, öğrenim planlarının merkezden yapılması ve ailelerin çocuklarını istedikleri özel okula gönderebilmeleri, mahallî idareler tarafından yürütülen geleneksel okul sisteminden kopma idi (Local Government Act 1989 ile). Mahallî idarelerin özel sektör ile rekabet etmesinin arzu edildiği ifade ediliyordu (Marcou/Verebelyi 1993: 82). 1986 yılında bir parlamento kanunu ile, tamamıyla siyasi düşüncelerle, 70'li yıllarda büyükşehirlerde (metropolüm counties) bilhassa Londra'da (Greater London Council) oluşturulan mahallî idare yapısı ortadan kaldırıldı (Johnson 1988: 23). Ayrıca, İngiltere'de mahallî idareler için geleneksel bir hak olan mahallî vergi (local rates) koyma yetkisi de daraltıldı. Artık, görevli bakan münferit mahallî idareler için vergi bakımından üst sınır (rate capping) belirleyebilmektedir (Johnson 1988: 33;).

Özetlemek gerekirse, İngiliz mahallî idare yapısında 1930'larda başlayan ve 20 yıllık muhafazakâr iktidar döneminde hızlanan uygulamalarla, çok önemli değişikliklere gidilmiştir. Bu gelişme neticesinde, miras alman dualpolity içinde gelişen ayrılma modeli (separationist model) sona ermiştir. Parlamento tarafından çıkarılan çok sayıda kanun ve diğer merkezî idare düzenlemeleri ile mahallî idarelerin yetkileri ve karar alma alanları ciddi biçimde daraltılmıştır. Geleneksel mahallî malî özerklik ortadan kaldırılarak mahallî idarelerin merkezî idare kaynaklarına bağımlılığı artırılmıştır. Bakanlıklar ve diğer merkezî kurumlar (a gende s) mahallî idareler seviyesinde karar alma süreci ve tatbikatla ilgili konularda çok sayıda izin, onay, etki ve kontrol haklarına sahip kılınmıştır. Böylece, mahallî idarelerin özerkliğini ciddi biçimde sınırlandıran karmaşık bir sistem ortaya çıkmıştır (Johnson 1988: 30; 1989:128). Margaret Thatcher döneminde, mahallî idareler seviyesine kadar uzanan taşra teşkilatlarına sahip yeni merkezî birimler (meselâ, National Health Service, Social Benefit Agency) ihdas edildi. Bunlar Thatcher'ın siyasi anlayışı istikametinde hiyerarşik olarak merkezî idarenin bakanlıklarının altında yer alırlar ve mahallî düzeyde faaliyet gösterirler (Morcou/Verebelyi 1993: 89). Bu son gelişmeler, bir kere daha mahallî idareler üzerinde demeklesin kılıcı mahiyetindeki parlamento hakimiyeti ilkesinin ne derecede belirleyici olduğunun bariz bir göstergesidir. Bu ilke parlamento çoğunluğunun yeri geldiğinde pragmatik yeri geldiğinde de ideolojik/siyasi saiklerle mahallî idarelere müdahale edebilmesi demektir. Bunun İngiltere gibi ge-

leneklerin belirleyici olduğu, yazılı bir anayasaya bile ihtiyaç duyulmayan, demokrasi kültürünün ilk ortaya çıktığı yerlerden biri olarak gösterilen bir ülkede gerçekleşebilmiş olması ayrıca manidardır.

Kanunların temel nizama uygunluğunu denetlemeye yardımcı yazılı bir anayasaya sahip olmayan İngiltere’de mahallî idarelerin, haklarının ihlâli halinde hukuk yoluna başvurmaları mümkün değildir. Mahallî idareler diğer mevzuat hükümlerini gerekçe göstererek mahkemeye gidip netice alsalar bile, parlamentonun basit bir kanunla iddiayı geçersiz kılması her zaman mümkündür (Norton 1994: 356).

1930’lu yıllardan itibaren, bilhassa muhafazakârların iktidarda olduğu son 20 yılda geleneksel yerinden yönetim ciddi biçimde zayıflatılmıştır (Johnson 1988: 36 vd.). Mahallî idareler yoğun bir merkezileştirme süreci içinde “büyüyen bir kriz” (Johnson 1988: 33) içindedir. İşin garip yanı, bunun diğer ülkelerde, meselâ Fransa’da ademi merkezileştirme sürecinin yaşandığı bir dönemde gerçekleştirilmesidir (Wollmann 1998a: 193). Ayrıca belirtmek gerekir ki, İngiliz mahallî idareler sistemi yakın zamana kadar sahip olduğu yetkiler ve bu arada kendilerine ait vergi koyma ve oran tespit etme yetkileri bakımından Avrupa’nın diğer ülkeleriyle kıyaslanamayacak ölçüde geniş bir özerkliğe sahipti. Muhafazakârların reform politikası fiiliyata geçme noktasında önemli noksanlıklar ve mahallî seviyenin güçlenmesine yol açan beklenmedik etkiler de göstermiştir. İktidarı yeni devralan Tony Blair liderliğindeki İşçi Partisinin mahallî idareler bakımından neler yapacağı ise henüz belli değildir.

Fransa

Türkiye’nin İdarî yapısı itibarıyla en fazla benzerlik gösterdiği Fransa’da, 1789 devrimi ile yaşanan büyük dönüşüm, aynı zamanda büyük çalkantı ve zikzaklara sebep oldu. Evvela radikal ademi merkezî demokratik kamu düzeni, akabinde birkaç yıl sonra tekrar diktatöryal merkezî bir yapılanma yaşandı. Bu süreçte pusula fonksiyonu gören Krallığın ya da Cumhuriyetin “birliği ve bölünmezliği” (est une et in divisible) ilkesi artan merkeziyetçi uygulamalarla Jakobenlerin devrimci fraksiyonu tarafından, müteakip dönemde de Napoleon Bonaparte tarafından takip edildi.

Devrim öncesi krallar tarafından merkeziyetçi bir anlayışla yönetilen Fransa’nın ademi merkezî demokratik bir anayasal düzene geçişi Constituant tarafından 14.12.1789 tarihinde kararlaştırılan bir belediyeler kanunu ile başladı.

- Bu düzenleme üç kademeli bir mahallî yerinden yönetim öngörüyordu. Bölge seviyesinde 83 vilayet (departements) ve bölge altı seviyede kantonlarla (cantons) tamamen yeni 2 siyasî ve İdarî birim oluşturuldu. Kökleri orta çağa uzanan, 44.000 civarındaki şehir ve kilise yönetimleri (paroisses), büyüklüklerine, kırsal ya da kentsel nitelikte olup olmamalarına bakılmaksızın tamamıyla beldeler (communes) şeklinde düzenlemeye tabi tutuldu.

-Bu üç ademi merkezî kademede seçilmiş karar organları (conseils) öngörülmişti. Yürütme bu temsil organı tarafından seçilen dairelere ve bilhassa belediye başkanına (maire) aitti.

-Mahallî siyasî ve İdarî birim olarak beldelere ikili bir fonksiyon yüklenmişti. Beldeler bir yandan kendi öz görevlerini (pouvoir municipal) bir yandan da merkezî idare tarafından kendilerine aktarılan görevleri yerine getirecekti. Devlet tarafından aktarılan görevlerin yerine getirilme yetki ve sorumluluğu belediye başkanlarındı.

Fransa, bu kurumsal siyasî dönüşüm sonucunda “çoğulculuk ve teşebbüs içinde kısa süreli bir mahallî hürriyet” dönemi yaşadı (Norton 1994: 121 vd.). Ne var ki Fransa’nın bu ademi merkeziyetçi demokratik baharı çok çabuk bitti. Mahallî seviyede siyasî özerk hayatın ve aktörlerin devrimin yürütülmesini tehlikeye attığını düşünen Paris’teki Jakobenler bizzat kendileri mahallî özerklik konusunda sınırlandırmalara gittiler.

Napoleon Bonaparte iktidarı devraldığı gibi, 17.2.1800 tarihli bir kanunla devrim sırasında oluşturulan kurumsal sistemi merkeziyetçi hükümetin altında idarî-hiyerarşik bir araç haline getirdi. Gerçi üç kademeli (departements, arrondissements, communes) İdarî yapılanma muhafaza edildi, ancak bunlar ademi merkeziyetçi demokratik özlerinden arındırıldı. Temsil organları ve daire amirlerinin ‘halk tarafından’ seçimine son verilmiş ve ‘yukarıdan’ devlet tarafından atanma usulü getirildi. Merkezî hükümet tarafından atanan vali (prefet) vilayet idaresinin başı olarak merkezî idarenin bölge memuru hüviyetindeydi. İlçelerde (arrondissements) kaymakamlar (subprefet), beldelerde (communes) belediye başkanları (maires) vali tarafından atanıyordu. Bunlar, Paris’ten en üçüncü beldeye kadar dikey bir merkezî yapılanmanın menteşeleri durumundaydı (Mabileau 1996: 24). Napoleon’un merkeziyetçi devlet teşkilatı modeli yakın zamanlara kadar Fransa’nın kurumsal gelişmesini etkilemiştir. Sadece Napoleon’a yenilen münferit Alman devletleri değil, diğer Avrupa ülkeleri de kendi İdarî yapılarını modernleştirmek için bu modeli esas aldılar.

Napoleon’un merkeziyetçi modeli 19. yüzyıl liberalizminin baskısı karşısında kısmen zayıfladı: 1831 yılında belde meclisleri, 1833 yılında vilayet ve ilçe meclisleri sınırlandırılmış bir seçme hakkı ile tekrar oluşturulmaya başlandı. 1848 yılında bütün erkeklere seçme hakkı tanındı (Mabileau 1996: 26). 1884’de beldelerin yerinden yönetim hakları genişletildi. Önce genel bir yetkilendirme yapıldı. Beldeler belde halkını ilgilendiren bütün (mahallî hizmetler) konusunda yetkili kılındı (Mabileau 1996: 27). 1871 yılında vilayet meclis başkanlarının, 1884’te belediye başkanlarının merkezî hükümet yerine seçilmiş organlar tarafından seçilmesi öngörüldü.

Ancak, demokratik temsili ilkelerin yeniden uygulamaya sokulması bir yana, İdarî merkeziyetçilik prensip olarak bütün önemli meselelerde söz sahibi olma konumunu devam ettiriyordu. Bu husus bilhassa şu alanlarda belirgindi:

-Beldelerin yerinden yönetimle ilgili yetkileri çok zayıftı ve valilerin beldeler üstündeki sıkı (tutelle) kontrolü devam ediyordu.

-Gerçi beldelerin kendi öz görevleri konusunda İdarî yetkileri biçimsel olarak devam ediyordu. Ancak fiiliyatta, beldeler bu görevlerle ilgili teşkilatlanmalara gidemediğinden, görevlerin yerine getirilmesini valilere ve onların teşkilatına bırakmak zorunda kalıyorlardı (Marcou/Verebelyi 1993: 82).

-Vilayetlerin mahallî nitelikteki görevlerinde İdarî yetki (biçimsel olarak da) valilerde ve onların emri altındaki İdarî teşkilattaydı.

-Neticede taşra idarelerinin mahallî nitelikteki görevleri sınırlandırılmıştı. Merkezî hükümetin bakanlarından, valilere oradan en ücra noktalara kadar uzanan özel teşkilatlara uzanan dikey bir hiyerarşik yapılanma söz konusuydu (Mabileau 1996: 18).

Böylece 19. yüzyılda kamu düzeni ve İdarî sistemde mahallî idarelerin gerilediği, buna mukabil idarî-merkeziyetçi devlet idaresinin -valilerin anahtar rolleriyle- belirleyici olduğu bir yeniden yapılanma yaşamıştır. Vilayetlerin ve beldelerin yerinden yönetim görevleri, merkezî idare tarafından yerine getirilmeye başlandığı, başka bir ifadeyle bu görevler merkezî idareye entegre edildiği için bu süreç, devlet idaresine dayalı entegrasyon modeli (Wollmann 1998a: 196) denilebilir.

İdarî merkeziyetçilik ve bunun hiyerarşik talimat ve kontrol mekanizmalarına karşı Fransa'ya özgü bir dengeleyici hareket görüldü. Fransa'da siyasî bir gelenek haline gelen bu hareketle (cimini de mandats), bölgesel ve lokal elitler (Notables) bilhassa belediye başkanları (maires) ve mahallî meclislerin nitelikli üyeleri, aynı zamanda diğer siyasî kademeler için aday oldular. Bu siyasî kademeler arasında millî meclis de vardı (Norton 1994: 132). Bu durum, mahallî idarelerin seçilmiş organı olan bu kişilerin millî düzeydeki kararlarda önemli etkilerde bulunmalarına ve hiyerarşik (tutelle) devlet denetiminin sembolik bir karakterde kalmasına sebep oldu.

Fransa'da bu jakoben merkeziyetçi gelişme çizgisi 1980' l i yılların başına kadar belirleyici olmaya devam etti. Gerçi 4. Cumhuriyetin 13.10.1946 tarihli Anayasası (Madde 87/2) vilayetlerin mahallî nitelikteki öz görevlerinin yerine getirilmesinin vilayet meclisleri başkanları (conseils generaux) tarafından yerine getirilmesini öngörüyordu. Ancak 1982 yılına kadar bu yetki valilerin İdarî yetkisi içinde kaldı (Wollmann 1998a: 196).

5 Temmuz 1972 tarihli kanunla, merkezî hükümet ile vilayetler arasında yer alan 26 bölge idaresi kuruldu. Bölgeler başlangıçta bilhassa bölge planlaması amacının gerçekleştirilmesi görevine ve sadece dolaylı olarak seçilmiş bir temsil organına sahipti (Mabileau 1996: 50 vd.).

1970'lerin başlarında diğer Avrupa ülkelerinde olduğu gibi Fransa'da da İdarî

taksimat reformu yönünde talepler yükselmeye başladı. 37.000 civarındaki beldelerin sayılarının azaltılması teklif ediliyordu. Ancak bu hareket başarılı olamadı ve 1.900 beldenin 900 belde haline getirilmesiyle yetinmek mecburiyetinde kaldı (Mabileau 1996: 39, Dipnot 1). Bunun sebeplerinin başında çoklu adaylık (cumul de mandats) yoluyla üst karar alma arenalarında etkili olan mahallî elitlerin (Notablen) ve küçük yerleşim yerleri ile hissi bağlara sahip vatandaşların muhalefetleri gelmektedir.⁷ Ancak devletin mahallî idareleri güçlendirme konusundaki ilgisinin zayıflığını da sebepler arasında belirtmek gerekir (Wollmann 1998a: 193-198). Fransa bugün ortalama 1.800 nüfusa sahip yaklaşık 37.000 belde ile hâlâ devrim öncesinin İdarî taksimat özelliğini muhafaza etmektedir. Bu durum küçük İdarî birimlerin hakim olduğu Güney Avrupa tipi mahallî idare yapılanması olarak anlaşılabilir (Norton 1994: 40 vd.).

İdarî birimlerin küçük olması, mahallî idareler arasında ve üstünde işbirliği formlarının aranmasına yol açtı. 1959 yılında küçük kırsal beldeler ve küçük şehirler için hizmet birlikleri (Syndicat Intercommunal a Vocation Multiple= SIVOM) oluşturuldu. Bunlar 1884 tarihli kanunda düzenlenen hizmet birliklerinin (Syndicat Intercommunal a Vocation Unique- SIVU) geliştirilmiş haliydi (Wollmann 1998a: 197). 1966'da büyük şehirler ve civarları için kent-civar-birlikleri (communaute urbaine) hayata geçirildi. Mahallî birlikler 14.500 SIVU, 2.500 SIVOM ve 9 kenl-ci- var-birlikleri ile, vilayetlerin altında beldelerin üstünde fiilen yeni bir kurumsal ara kademe olarak Fransız mahallî idareler yapılanması içinde yer aldı (Wollmann 1998a: 197).

1982 yılındaki anayasal reformla, Fransız siyasî ve İdarî sisteminde radikal bir ademi merkezileştirme uygulaması başlatıldı. Bu uygulama, "devletin hizmetinde bir mahallî idare anlayışına dayalı jakoben gelenekte bir dönüşüm" (Mabileau 1996: 33) olarak nitelenmektedir. Bu reformla;

-Vilayetlerin ve komünlerin mahallî yerinden yönetim yetkileri önemli ölçüde artırıldı.

-O zamana kadar valiler tarafından yerine getirilen, vilayetlerin yerinden yönetim görevlerinin yerine getirilmesi yetkisi vilayet temsil organı (conseil general) başkanının idaresindeki vilayet mahallî teşkilatına verildi. Valilik personelinin bir kısmı da vilayet mahallî idaresine aktarıldı.

-Komünlerin, bilhassa büyük şehirlerin görevlerini yerine getirmesi için belediye başkanı altında İdarî birimler kuruldu.

7 1990 yılında yapılan bir ankete göre Fransızların öncelikli aidiyet duyulan bölgeleri: Fransızlar'ın % 41'i kendilerini öncelikle beldeleri, % 32'si bir millet olarak Fransa, % 15'i bölgeleri, %9'u da vilayetleri ile tanımlamaktadır (Mabileau 1996: 41, Dipnot 41).

-Mahallî nitelikli görevlerle ilgili geleneksel olarak çok geniş devlet denetimi (nitelle) yerini valiler tarafından yürütülen önemli ölçüde zayıflatılmış bir kanunilik denetimine bıraktı. Valiler bu yetkilerini idare mahkemeleri yada mali denetim birimlerini (cour de comptes) harekete geçirmek suretiyle kullanmaktadır. Ancak, merkezî idarenin resmi denetim yetkisinin aşınmasına karşılık, yarı resmi gözetim ve kontrol yetkisinin arttığı ileri sürülmektedir (Becquart-Leclercq 1994: 208).

-Mahallî idareler yerinden yönetim haklarının ihlal edildiğini düşündüklerinde, konuyu anayasa mahkemesine (Conseil Constitutionnel) götürebilirler (Wollmann 1998a: 198).

-Statülerinde yapılan değişiklikle valilerin vilayetlerin İdarî fonksiyonunu üstlenmelerine son verildi. Valiler cumhuriyetin komiserleri (Commissaire de la Republique) olarak çalışmaktadır. Orta ve alt kademe merkezî özel teşkilatlar üzerindeki doğrudan sorumluluklarıyla siyasî ve İdarî olarak etkinliklerini devam ettirmektedir.

1982 reformunun, idarî-merkeziyetçi anayasa ve idare geleneğiyle ve onun jakobenist temellerinde radikal değişikliklere gittiği gerçektir. Reformla birlikte ademi merkeziyetçi demokratik bir siyasî ve İdarî yapılanma için gerekli zemin oluşturulmuştur. Yine de kurumsal sistem birçok açıdan İdarî devletçilik damgasını taşımaktadır. Onbinlerce beldenin, çok sayıdaki kurumsal işbirliği formları ile de telafi edilemeyecek, düşük faaliyet ve hareket kabiliyeti, merkezî idarenin fiili önceliğinin ve belirleyiciliğinin devamına yol açmaktadır. Mahallî idarelerde idarenin başı, diğer idare organları karşısında ezici bir ağırlığa (kurumların başkanlık sistemine tabi hale getirilmesi) (Mabileau 1996: 83) sahiptir. Reform sırasında mevcutların üzerine yeni ademi merkezî birimler (bölgeler ve kurumsallaştırılmış mahallî işbirliği gibi) bina edildiği için, Fransa bugün toplam 4 ademi merkezî İdarî kademe ile aşırı kurumsallaşmaya sahiptir (Wollmann 1998a: 198; Mabileau 1996: 40). Bu gerçek, reformdan beklenen neticelerin alınamamasının en önemli sebeplerinden biridir.

Son gelişmeler, Fransa'da geleneksel entegrasyon modelinin terk edildiğini, yerinden yönetim birimleri ile merkezî idarenin görevlerini birbirlerinden ayrı olarak yerine getirdikleri dikey bir paralel sisteme (ayrılma ya da seperatist model) doğru gidildiğini göstermektedir.

Almanya

Almanya'da mahallî yerinden yönetim geçen yüzyılın başlangıcında oluşturulmaya başlandı. Bu oluşumda iki husus bugün için de anlamlıdır. İlk olarak, üniter nitelikli İngiltere ve Fransa'dan farklı olarak Almanya'da, mahallî idareler yapılanması 19. yüzyıl başlarında münferit Alman devletleri tarafından gerçekleştirildi. Bunla-

rın her biri merkezî ve mahallî İdarî yapılarına kendileri karar veriyordu. Bu da mahallî idareler bakımından federatif çoğulculuğa sebep oldu. İkincisi, local self-governmentin yüzyıllar süren hür parlamenter hükümet sistemi oluşum süreci içinde belirlendiği İngiltere'den ve yine kurumsal ve siyasî ademi merkezîyetçiliğin başlangıçta bir devrim hareketi ile yürütüldüğü Fransa'dan farklı olarak, Almanya'da münferit devletçiklerin mahallî idareler yapılanmasına ve reforma gitmeleri 'yukarıdan' devreye sokulmuştur. 19. yüzyıldaki müteakip gelişmeler ise 1848 devrimi mağlubiyeti ve anayasal monarşinin güç politikasıyla ilgili şartlar tarafından belirlenmiştir.

Almanya'da mahallî idare yapılanması tarihi bakımından en önemli hadise Freiherrn Vom Stein tarafından yürürlüğe konulan 18.11.1808 tarihli Prusya Şehirler Düzenlemesidir. Bu düzenleme muhtemelen 1789 tarihli Fransa Belediyeler Kanunundan etkilenmişti. Bu düzenlemede;

-Belli bir gelir sınırının üstündeki bütün erkek seçmenlerin seçilebildiği şehir eşrafi meclisi (Versammlung der Stadtverordneten) o döneme göre geniş yetkilere sahip bir karar organıydı.

-Şehir idarelerine ve temsil organlarına, müşterek hayatın hemen bütün alanlarında tam yetki verilmişti.

-Mahallî temsil organının yanında, kollegiyal icra birimi olarak, onun tarafından seçilen bir encümen (Magistrat) oluşturuldu.

-Encümenler mahallî nitelikli öz görevlerin yanı sıra (Fransız beldeler kanununu hatırlatır biçimde) aynı zamanda merkezî idare tarafından aktarılan görevleri yerine getirmeleri sebebiyle çift fonksiyonluydu. Aktarılmış görevlerin yerine getirilmesinde devlet birimleri sayılıyorlardı (Wollmann 1998a: 199).

Bu düzenleme sadece şehirler içindi ve kırsal beldeleri kapsamıyordu. Bu model 1848 başarısız devrim hareketinden sonra gerileme gösterdi: Şehirlerde hızla artan işçi kesimine karşı muhafazakârlar ve liberaller üç kademeli seçim hakkını getirdiler. Mahallî meclislerin yetkileri daraltıldı ve kararlarının yürürlüğe girmesi için encümen tarafından onaylanması mecburiyeti getirildi. Devlet denetimi keskinleştirildi.

Ancak bu hukukî gerilemelere rağmen, beldeler, bilhassa hızla büyüyen büyük şehirler 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren mahallî hizmetler bakımından anahtar rol oynadılar. Özellikle Manchester-Liberalizmi tarafından şehir sosyalizmi olarak eleştirilen sosyal politika alanında önemli görevler üstlendiler.

Merkezî idarenin kırsal kesimlerde hiyerarşik taşra teşkilatı kurma teşebbüsle-

rine, vatandaşlar tarafından yüzyıllar öncesine uzanan kaymakam (Landrat) ve ilçe (Landkreise) geleneği içinde muhalefet edildi. Bu teşebbüsler başarılı da olamadı. Yine 1825 ve 1872 yıllarında yapılan düzenlemelerle ilçelere çifte fonksiyon verildi: İlçeler bir yandan belde üstü mahallî nitelikli hizmetlerin yerine getirilmesinde yetki ve sorumluluk üstlenerek, belde ve ilçelerden oluşan iki kademeli bir İdarî sistemde belde üstü kademeyi oluşturuyordu. Diğer yandan kaymakamlar dolaylı devlet idaresinin bir parçası olarak, merkezî idare görevlerini yerine getiriyorlardı. Kaymakamlar bu görevlerinde merkezî idarenin denetimi altında idiler. Temsil organının teklif hakkına müdahale edilmeksizin, kaymakamın atanması da yine merkezî idare tarafından yapılıyordu (Koçdemir 1998; 1999).

1808 yılında şchirlere, 1872 yılında da ilçelere tanınan çifte fonksiyonluluk (kendi mahallî görevleri ile aktarılan devlet görevlerinin bir arada yerine getirilmesi) Alman mahallî idare geleneğinde temel bir özellik olmuştur. Her ne kadar, ilk olarak 1789 tarihli Fransız beldeler kanununda düzenlenmiş ve sadece birkaç yıl uygulanmışsa da, bu husus sürekliliği bakımından Alman idare tarihinin bir buluşu olarak kabul edilebilir (Wollmann 1998a: 201). Bu özellik geçen yüzyılın son çeyreğinde Orta Avrupa ve İskandinav ülkelerindeki mahallî idarelerin gelişimini etkilemiştir (Morcau/Verebelyi 1993: 79; Wollmann 1994: 116-134).

Alman mahallî idareler modeli, hem İngiliz local self-government geleneğinin ayrılma modelinden, hem de Fransız devlet idaresine dayalı entegrasyon modelinden farklı olarak mahallî nitelikli görevler ile aktarılmış merkezî idare görevlerinin mahallî idareler tarafından birlikte yerine getirilmesi ile karakterize edilir. Bu model de mahallî idareye dayalı entegrasyon modeli (Wollmann 1998a: 201) olarak isimlendirilebilir.

Mahallî idarelerin müteakip gelişimi 7 safha (Knemeyer 1998: 104-122; von Saldern 1998: 23-36) ile belirtilebilir:

- Seçilmiş mahallî temsil organları ile, başka bir ifade ile temsili demokratik usullerle vatandaşların siyasî katılımı sağlandı. Demokratik katılım imkanları önce 1945'ten sonra bazı eyaletlerde, 1990'dan sonra bütün eyaletlerde belediye başkanlarının doğrudan seçimi, özellikle doğu eyaletlerinde geri çağırma hakkı, son zamanlarda yaygınlaşan halk teklifi, halk istişaresi ve halk oylaması usulleri gibi doğrudan demokrasi uygulamaları ile genişletildi (Koçdemir 1999; Niclauss 1997; Schefold/Neumann 1996).

- 1945'ten sonra belde mevzuatında iki başlılık kaldırıldı ve bütün eyaletlerde belde meclislerinin tam yetkililiği esası getirildi.

- İlçelerde kaymakamların eyalet hükümetleri tarafından atanması uygulaması 1919'dan sonra da devam ettirildi. 1945'ten sonra (bazı eyaletlerde eyalet hü-

kümelinin tasdik yetkisi muhafaza edilerek) kaymakamların ilçe meclisleri tarafından atanması usulü getirildi. Son zamanlarda çok sayıda eyalette kaymakamlar da doğrudan halk tarafından seçilmeye başlandı. Böylece ilçe ve belde düzenlemeleri arasında daha fazla benzerlik sağlandı.

-İdarî taksimatta ilk değişiklikler 1920'li yıllarda yapıldı. Ancak esas İdarî taksimat reformları 1960'lı yıllarda başladı ve 1980'li yılların başına kadar devam etti. Batı Almanya'da ilçelerin sayısı 425'ten 237'ye, beldelerin sayısı da yaklaşık 24.000'den 8.500'e indirildi (Koçdemir 1998a). Nordrhein-Westfalen gibi bazı eyaletler birleşik yeni beldeler oluşturma yolunu seçerken, Bayern ve Baden-Württemberg gibi eyaletler daha çok küçük beldelerin görevlerini üst birimlere aktarma yolunu seçtiler. Yeniden birleşme sonrasında eski Doğu Almanya eyaletlerinde uygulanan İdarî taksimat reformlarıyla (Koçdemir 1995) İdarî optimum ölçeğe ulaşmaya çalışıldı.

-İlk olarak 1919 yılında daha sonra da 1949 yılında Anayasaya (Madde 28/2) konulan ve eyalet anayasalarında da yer verilen mahallî bizzat idare hakkı (kommunale Selbstverwaltungsrecht) mahallî idareler kurumsal bir garanti sağlamakta ve haklarının ihlali halinde eyalet ya da federal anayasa mahkemesine gitme hakkı (Anayasa, Madde 93/1/4) vermektedir.

-Kamu hizmetlerinin merkezî idare ile mahallî idareler arasında dağılımında geleneksel çifte fonksiyonluluk belirleyici olmaya devam etmektedir. İlçeler ve beldeler bir yandan mahallî nitelikli öz görevlerini, diğer yandan devlet tarafından aktarılmış görevleri yerine getirmektedir. Bu durum bazı sıkıntılara da neden olmaktadır: Çünkü devlet tarafından aktarılan görevlerin yerine getirilmesinde mahallî idareler merkezî idarenin yerindelik denetimine tabidir (Koçdemir 1998c). Bu denetimin mahallî idarelerin diğer öz görevlerini etkilemesi tehlikesi vardır. Bu ise mahallî olanın merkezileşmesine yol açabilir. Ancak diğer yandan aktarılan görevler, mahallî idare teşkilatı eliyle ve mahallî tarzda yerine getirildiklerinden bu görevlerin mahallîleştirilmesi de mümkündür.

Son zamanlarda mahallî idareye dayalı entegrasyon modelinin pekiştirilmesine yönelik çabalar vardır. Fonksiyonel reform olarak isimlendirilen bu çabalarda, devlet tarafından aktarılan görevlerin mahallî nitelikte görevler arasına alınması ve yerindelik denetiminin kanunilik denetimi haline getirilmesi amaçlanmaktadır. Bu zamana kadar geleneksel olan öz görevler ve aktarılmış görevler ayrımını ortadan kaldıran, yerindelik ve kanunilik denetimi anlayışına son veren, bütün görevleri kamu görevleri olarak gören yeni bir İdarî yapılanmaya doğru gidilmektedir (Wollmann 1998a: 203). Gidişat merkezî ve mahallî birimler arasında görev ve yetkilerin dağılımının nasıl olacağı konusunda klasik İngiliz mahallî idare modelini (dual polity) hatırlatan dikey bir ayrılma modeline doğrudur.

Ara Sonuçlar

Yukarıda ele alınan üç ülke geçen yüzyılın başlangıcında devlet düzeni, güç politikası ve siyasî kültürle ilgili çok farklı çıkış noktalarına ve şartlarına sahiptir. Bu husus onların ademi merkezi yapılanmalar konusunda da çok farklı kurumsal düzenlemelere gitmelerine sebep olmuştur. Bu düzenlemeler, yakın zamanlara kadar bu ülkelerin kurumsallaşma süreçlerini biçimlendirmiştir. İngiltere’de geçen yüzyılda geliştirilen local self-government {ayrılma modeli ya da separationist model) mahallî idareler seviyesinde mahallî demokrasi bakımından çağın diğer Avrupa ülkeleriyle kıyaslanamayacak ölçüde geniş bir alan yaratmıştı. Almanya’da ise mahallî idareler çifte fonksiyona sahip birimler olarak mahallî idareye dayalı entegrasyon modeli yoluyla kamu yönetimi içinde önemli gelişme göstermiş ve ağırlık kazanmışlardır. Buna karşılık Fransa’da mahallî özerklik, merkezi devlet idaresinin en ücra noktaya kadar belirleyici olduğu devlete dayalı entegrasyon modeli içinde zaman içinde marjinal hale gelmiştir.

Son zamanlarda yaşanan gelişmelerin bu ülkelerin mahallî idare sistemlerinin birbirlerine yaklaşmasına neden olduğu. görülmektedir:

-İngiltere’de local self-government mahallî idarelere sağladığı özerklikte ve güçlü konumda bir sınırlandırma ve gerileme yaşanmıştır. Böylece İngiltere’de mahallî idareler özerklik bakımından 1930’lu yıllara kadar geçerli geleneksel anlayışın ve son gelişmelerden sonra çoğu Avrupa ülkesinin, özellikle Fransa ve Almanya’nın gerisinde kalmıştır.

-Fransa’da 1982 yılında uygulamaya konulan Büyük Reformun bir neticesi olarak mahallî idarelerin özerkliği artırılmış ve mahallî dinamik harekete geçmiştir. Ancak, etkinlik, verimlilik ve koordinasyon bakımından durum beklenen ölçüde (hatta bazı bakımlardan beklenen istikamette) değişmemiştir.

-Almanya’da mahallî idarelerin önemi ve özerkliği hem reform sonrası Fransa’dan (Hoffmann-Martinot 1997: 173) hem de bilhassa Thatcher döneminde uygulanan reformlar sonrası İngiltere’den (Johnson 1988: 21) çok daha geniştir.

Vatandaşların mahallî kararlara siyasî katılımı tarihi olarak esas itibarıyla mahallî temsil organları kanalıyla, başka bir ifadeyle dolaylı (temsili) demokrasi ile gerçekleştirilmiştir. Son zamanlarda mahallî idareler seviyesinde doğrudan demokrasinin yeni biçimlerine yönelik talepler artmıştır. İngiltere’de bu gelişim imar planlaması sürecinde dinleme ve Citizen chartersda “müşteri haklarının belirlenmesinde” yoğunlaşmıştır (Mitchell-Gears 1994: 235; Marcou/Verebelyi 1993: 120vd.). Fransa’da ise mahallî idareler seviyesinde katılımcı demokrasi biçimleri bu zamana kadar çok zayıf kalmıştır (Becquart-Leclercq 1994: 215; Marcou/Verebelyi 1993:

122). Buna karşılık Almanya’da, biraz da eyaletlerde yeniden birleşme sonrasında yaşanan yeni yasama faaliyetlerinin etkisiyle, belediye başkanları ve kaymakamlar için doğrudan seçim usulü, bazı eyaletlerde geri çağırma hakkı, halk teklifi ve halk oylaması gibi yollarla ilave imkanlar getirilerek doğrudan demokrasi ciddi biçimde güçlendirilmiştir (Henneke 1998; Wollmann 1998b).

Mahallî idarelerin büyüklükleri ve teşkilat biçimleri bakımından İngiltere ve Fransa iki ayrı kutupta (Kuzey ve Güney Avrupa modeli) yer almaktadır. İngiltere İdarî taksimat reformları konusunda ortalama nüfusu 115.000 olan illeri (districts) ile zirvede yer alırken, Fransa ortalama nüfusu 1.300 olan yaklaşık 37.000 beldeye sahiptir. Almanya bu iki kutbun arasındadır. Bazı eyaletleri (ortalama 43.000 nüfusu 396 beldesi ile Nordrhein-Westfalen gibi) Kuzey Avrupa tipine, bazı eyaletleri de (ortalama 5.800 nüfusa sahip 2.000 beldesi ile Bayern eyaleti gibi) Güney Avrupa tipine girmektedir (Laux 1998). Küçük beldeleri muhafaza etmenin İdarî ve siyasî bedeli, bunların çok düşük İdarî hizmet kabiliyetleri ile etkinlik ve verimliliğin kaybolması olmuştur. Buna çözüm bulmak için bazı Alman eyaletlerinde olduğu gibi mahallî idare birlikleri ya da daireler ya da Fransa’da olduğu gibi hizmet birlikleri kurulması yoluna gidilmek mecburiyetinde kalmıştır. Fakat bu uygulama, mahallî idareler seviyesinde birim sayısının (Fransa’da toplam 4 tane mahallî idare biriminin bulunmasında olduğu gibi) aşırı şekilde artmasına yol açarak, koordinasyon ve etkinliği azaltmaktadır.

Her ne kadar son zamanlarda yapılan düzenlemelerle gerilemiş gibi gözükse de İngiltere’deki merkezî İdarî hükümet görevleri ile mahallî görevler arasında bir ayrılmayı öngören ayrılma modeli yayılma istidadı göstermektedir. Tarihi gelişim, bu zamana kadar merkezî idare tarafından yürütülen hizmetlerin mutlak özerklik içinde yerine getirebilecekleri görevler olarak mahallî idarelere aktarılması biçiminde olacağı benzetmektedir. Böylece merkezî idarenin özel taşra birimlerinin yetki alanları daraltılacaktır. Merkezî nitelikli görevlerin mahallîleşmesi diye isimlendirilebilecek bu süreç bilhassa Almanya’nın bazı eyaletlerinde halen devam etmektedir.

Türkiye

Yukarıda incelenen diğer üç ülkede olduğu gibi, Türkiye’de de mahallî idarelerin ortaya çıkmasında, esas amil demokrasi olmamıştı. Osmanlı otoriter bir dünya devletiydi.⁸ Devlet ve kamu gücü meşruiyetini demokrasiden değil, başta adalet olmak üzere, nizam-ı alemin anlayışından almaktaydı. Bu bakımdan Tanzimat öncesinde mülki sistem askerî ve -Selçuklulardan beri devam eden- mirî rejime göre be-

⁸ Otoriter devleti, totaliter devletten ayırmak gerekir. İlkinde belli bir meşruiyet zemini içinde, vatandaşın rızasının temin edilmesi, ikincisinde devletin, toplumun bütün kesimlerine, bütün kararlarına müdahalesi söz konusudur. Otoriter devletler bazen vatandaşlarını motive etme ve rızanın muhafazası bakımından çarpık demokrasilerden daha iyi bir durumda olabilirler.

lirlenmişti. Devlet İdarî teşkilatı eyaletlere, eyaletler de sancaklara bölünmüştü. Eyaletleri beylerbeyi, sancakları sancak beyi idare ediyordu (Nadaroğlu 1989: 268).

Neticelerini bugün dahi yaşadığımız bu sistemde, karar alma sürecine katılım talebi de bulunmuyordu. Hatta böyle bir yola müracaat edilmesi, devletin başındakilerin kifayetsizliği ve nizamı aykırı davranması olarak görülüp kınanabilirdi de. Yine de Osmanlı devletinde ademi merkezî alan (özerk vakıflar, cemaatler, mahallî gruplar) sebebiyle çağdaş devletlerden bile genişti. Osmanlı nizamı bir taraftan hem merkezîyetçi hem de ataerkildi. Millet sistemi içinde başta cemaatler olmak üzere, toplum kesimleri kendi içlerinde özerkliğe sahipti. Bu yönüyle toplum yapısı homojen değil heterojen bir karaktere sahipti.

Aşağıda günümüzdeki reform çalışmalarında ele alınan il özel idareleri ve belediyelerin tarihi gelişimi ile ilgili konu bakımından önemli görülen hususlara temas edilecektir. Mahallî idare birimi sayılmasına rağmen, mevcut yapıları ile İdarî davranış kabiliyetinden uzak olan köyler hakkında sadece genel bir değerlendirme ile iktifa edilecektir.

- İl Özel İdareleri

3 Kasım 1839 günü okunan Hatt-ı Hümayun mahallî idareler bakımından da başlangıç noktası olarak kabul edilebilir.⁹ İngiltere ya da Fransa'dan daha ziyade Metternich Avusturya'sından etkilenen (Ortaylı 1985: 22) Tanzimatçıların esas gayesi devleti güçlendirmek ve modernleştirmektir. Eyalet idaresini ıslah etmek, gelirleri artırmak ve tutarlı bir idare sistemi kurmak istiyorlardı. Ancak bunu sağlayacak sayı ve nitelikte bürokrat kadrosu yoktu ve o zamanın şartları içinde bunların finansmanı mümkün değildi.

1858 yılında bir talimatname ile ülke eyaletlere, eyaletler livalara, livalar kazalara, kazalar da karyelere ayrıldı. Eyaletler valilerin, livalar kaymakamların, kazalar da müdürlerin idaresine verildi (Nadaroğlu 1989: 271). Özel idarelerle ilgili ilk pilot uygulama, 1864 yılında Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile yapıldı. 1864 ve 1870 tarihli Vilâyet Nizamnameleri mahallî idareler konusundaki ilk hukukî düzenlemelerdir. Bu düzenlemeler bugünkü il özel idarelerinin hukukî temelidir (Nadaroğlu 1989: 270). 1864 düzenlemesi ile vilayetlerde istişari mahiyette karar alabilecek bir umumi meclis kurulması öngörülmüştü. 1870 tarihli nizamname ile meclislerin yet-

⁹ Hatt-ı Hümayun'un ilan edilmesinde müessir olan olay ve olgular bu yazının konusu dışındadır. Ancak, dünyanın yeniden 1914 öncesine döndüğünün tartışıldığı bugünlerde, ülkemizde yeni Hatt-ı Hümayunlar ilanı baskı ve talepleri bakımından bunun incelenmesi bilhassa önemlidir. Sadece o zamanlarda da "bir dizi ticaret anlaşması yoluyla Avrupa ekonomisi ve siyasetiyle daha fazla bütünleşmek" (Ortaylı 1985: 20) istendiği, getirilecek düzenlemelerin devletin sıkıntılarına ve çözülme tehlikesine çare olacağına inanıldığını belirtmek yeterlidir.

kileri genişletildi. Meclislere bayındırlık, bazı vergiler, eğitim ve sağlık işleriyle ilgili görevler verildi (Nadaroğlu 1989: 272). Ancak vilayetlerin tüzelkişiliği vebaliyle ayrı gelir kaynakları ve bütçeleri olmadığından bunları ademi merkezî nitelikte İdarî birimler olarak görmek mümkün değildir.

1876 tarihli Birinci Meşrutiyet Kanunu Esasisi il özel idarelerine tüzelkişilik vererek, onların ademi merkezî birimler haline getirilmesini sağladı. Ancak ilk meclis kısa bir müddet içinde kapandı ve bu hüküm uygulama imkanı bulamadı.

1908 yılında İkinci Meşrutiyetin ilanından sonra toplanan mecliste uzun müddet vilayetlerin ademi merkezîyetçi mi yoksa merkezîyetçi bir yapı içinde mi olması gerektiği tartışıldı.¹⁰ Tartışmaların 1912 yılına kadar neticeye ulaşmaması üzerine hükümet tarafından bir kanun tasarısı hazırlandı. Bu tasarıda vilayetlerin idaresi iki kısımda düzenlenmişti: 1) İdare-i Umumiye-i Vilâyat (Madde 1-74), 2) İdare-i Hususiye-i Vilâyat (Madde 75-149). Balkan savaşı nedeniyle kanunlaşamayan bu tasarı, geri çekilip, bazı değişiklikler yapılmak suretiyle 1913'te geçici kanun niteliğinde bir kararname ile yürürlüğe kondu. Bu kanunun 1-74 maddeleri 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu (daha sonra 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu) ile kaldırıldı. Kanunun ikinci kısmı ise birçok değişikliğe (bilhassa 1987 yılında 3360 sayılı Kanunla) uğramasına rağmen halen Özel İdare Kanunu olarak yürürlüktedir. Özel İdare Kanununun ilk maddesi (75. madde) özel idarelerin tüzelkişiliği haiz olduğunu, 76. maddesi ise organlarının vali, il genel meclisi ve il daimî encümeni olduğunu belirtir. Bu (geçici) kanun bugün de il özel idarelerinin temel kanunudur.¹¹

1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu geniş yetkilere sahip bir il özel idaresi kurulmasını öngörmüştü: Vilayet başlıklı 11. madde şöyleydi: “Vilâyet, mahallî umurda manevî şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Haricî ve dahilî siyaset, şer’i, adlî ve askerî umur beynelmîlêl İktisadî münasebet ve hükümetin umumî tekâlifî ile menafîi birden ziyade vilâyata şamil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisince vaz edilecek kavanin mucibince Evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia ve Muaveneti İctimaîye işlerinin tanzim ve idaresi Vilâyet Şûralarının salâhiye-

10 Burada, bu meclislerdeki tartışmaların günümüzdekilerden birçok bakımdan daha kapsamlı olduğu belirtilmelidir.

11 1987 yılında yapılan değişiklik hükümlerinden 3 madde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. 3360 sayılı Kanun, dilde sadeleşme yapmaya çalışmış ancak neticede eski ve yeni tabirlerinin bir arada bulunduğu garip bir hukuk metni ortaya çıkmıştır (Nadaroğlu 1989: 276- 277). 3360 sayılı Kanunla getirilen görev maddesinin iptali üzerine, görevlerle ilgili geçerliğini sürdüren 78. maddede sayılan görevlerden pek çoğu daha sonra çıkarılan kanunlarla özel idarelerden alınmış, pek çok görev de muhtelif kanunlarla özel idarelere verilmiştir. Ancak bunlarla ilgili iptal ya da dahil etme işlemleri yapılmamıştır. Görünen odur ki, Osmanlıdan devralınan bu hukuk metnine dokunmaktan korkulmaktadır. Yapılan düzenlemelerin çoğu da Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Oysa yapılması gereken, 1913 tarihli Kanunu tamamiyle yürürlükten kaldırıp, günün şartlarına ve Anayasada öngörülen ilkelere uygun tamamen yeni bir kanun hazırlamaktır.

ti dahilindedir.” Ancak özel idareler hiçbir zaman bu hükme uygun hale getirilmedi. 1924 Teşkilatı Esasiye Kanununun 90. ve 91. maddelerinde ise illerin tüzelkişiliğe sahip oldukları, işlerini tevsiî mezuniyet (yetki genişliği) ve tefriki vezaif (görev bölüşümü) ilkelerine göre yürütüleceği kabul edilmiştir. Bu bir bakıma mahallî özerklik bakımından geriye dönüştür (Görmez 1997: 104).

İl özel idareleri uygulamasına bakıldığında, bunların başlangıçta geniş mahallî özerkliğe sahip olarak düşünüldüğü, ancak gerek zaman içinde yapılan hukuki düzenlemelerle gerekse organlarının fiili durumu icabı bu özelliklerini yitirdikleri görülmektedir. Kendilerine ait teşkilatları bulunmayan il özel idareleri, valilerin çifte şapkalı konumları ve karar alma süreci içindeki güçleri sebebiyle mahallî idare olmaktan daha çok merkezi idarenin mahallî istişareye imkân veren taşra birimleri niteliğindedir. Valiler meclis ve encümenin gündeminin belirlenmesinde ve kararların uygulanmasında belirleyici durumdadır. İşleyiş ancak informal yollarla etkilenebilmektedir.

- Belediyeler

Tanzimattan önceki dönemde belediye idaresi İslâmî esaslara dayanmakta ve kadı tarafından temsil edilmekteydi. Kadı İdarî, adlî ve beledi yetkilerin hemen tümüne sahip ve atama yolu ile işbaşına gelen bir devlet memuruydu. Kadı hem hakim, hem mülki amir, hem de belediye başkanıydı. Hakim sıfatıyla baktığı davalardan aldığı harçlar dışında devlet bütçesinden bir maaş almazdı (Nadaroğlu 1989: 295). Diğer belediye hizmetlerini de başta vakıflar olmak üzere diğer sivil örgütler yerine getiriyordu. Bunlar arasında mahalle, Osmanlıdan devralınan en canlı ve fonksiyonel bir mahallî idare birimiydi¹²

16 Ağustos 1854’de İstanbul Şehremaneti kuruldu. Bunun başında padişah tarafından atanan şehremini (icra organı) bulunuyordu. Ayrıca atama ile gelen 12 üyeli bir şehir meclisi (karar ve istişare organı) vardı.

Osmanlı’da belediye idaresinin kurulmasının şehirlerdeki düzensizlikten kaynaklanan bir dahili, İktisadî faaliyetlerin kolayca yürütülmesi için Avrupa devletlerince yapılan baskılardan kaynaklanan bir de harici sebebi vardı (Keleş 1992: 94). “Batılılar, yerel özerkliği, ülkedeki azınlıkların tam bağımsızlığa kavuşup İmparatorluğun parçalanmasının ilk aşaması olarak görüyorlardı” (Göymen 1985: 2840). İlk olarak 1858 yılında şehremaneti’ne değil doğrudan Bab-ı âli’ye bağlı olarak Galata-Beyoğlu’nda “Altıncı Dairce-i Belediye” kuruldu. Yine Selanik, Beyrut ve İzmir gibi yerlerde 1877’de belediye kanunu çıkmadan önce vilayet nizamnamesi hükümlerine göre belediyeler kurulmuştu (Ortaylı 1985: 32; Göymen 1985: 2840).

12 Maalesef mahalleler zaman içinde bu niteliklerini kaybetmişlerdir. Son mahallî idareler reformu kanun tasarısında mahallelerin konumlarını kuvvetlendirmeye yönelik düzenlemeler de bulunmaktadır.

6 Ekim 1868'de Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye örgütü bütün İstanbul'u kapsar hale getirildi. Aynı yıl çıkarılan bir talimatla İstanbul dışında, vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde de belediye teşkilatı kurulması öngörüldü. Bunların başında atama ile gelen belediye reisi ve sınırlı seçimle gelen üyelere oluşan meclis bulunuyordu.

1876 Teşkilat-ı Esasiye Kanununun 112. maddesi belediyelerin seçimle gelen meclislerce yönetilmesini ve buna dair esasların kanunla düzenlenmesini öngörmüştü. Bunun üzerine biri İstanbul, diğeri de diğeri yerler (taşra) için olmak üzere iki kanun çıkarıldı. Daha sonra 1912 yılında İstanbul için çıkarılan kanunun yerini, 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kamum çıkana kadar yürürlükte kalacak olan, Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kamum Muvakkat aldı. Taşra belediyeleri için, seçimle gelen meclis, onun seçtiği belediye reisi ve cemiyeti belediye organlarından oluşan bir sistem öngörülmüştü.

1927 yılında Cumhuriyet Halk Fırkası kongresinde köy muhtarlarından yüksek düzeydeki bürokratlara kadar her türlü atamanın parti müfettişlerinin onayından geçtikten sonra yapılması kararlaştırıldı ve buna uygun olarak aynı dönemde çok geniş bir parti örgütü de kuruldu. 1930'larda, İnönü'nün başbakan olduğu dönemde, valiler parti örgütünün başına getirildi ve parti devlet bütünleşmesi başlatıldı. 1930 yılında Serbest Fırka 502 belediyeden 22'sini kazandı, ancak daha sonra kapatılınca bunların yerine de CHF'li başkanlar getirildi. 1935 yılında da İçişleri Bakanı Recep Peker parti genel sekreteri oldu (Görmez 1997: 101-103).

1930 ve onu takip eden 3 yıl içinde Belediye Kanunu, Hıfzısıhha Kanunu, Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu, Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, Belediyeler İstimlak Kanunu ve Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu gibi bir dizi kanun çıkarıldı (Görmez 1989: 108).

1948 yılında Ankara Valiliği ve Belediye Başkanlığı makamları (İstanbul 1954 yılında) birbirinden ayrıldı. Ancak buna rağmen valiler, zaman zaman bu iki şehirde belediye başkanlığı görevini de üstlendiler (Görmez 1989: 124). 1950 tarih ve 5669 sayılı kanunla belediye meclislerinin iki yılda bir seçilmesi esası getirildi. 1950'den sonra da fiiliyatta pek bir şey değişmedi ve merkeziyetçi zihniyet hakim olmaya devam etti. Kent içi trafik düzenlemesi yetkisi belediyelerden alınıp, 11 Mayıs 1953 tarih ve 6085 sayılı Karayolları Trafik Kanunu ile merkezi idareye aktarıldı. Artan kentleşme karşısında İmar ve İstimlak Kanunları yürürlüğe kondu, gelirlerde de artış sağlandı. İmar Bakanlığı da bu dönemde kuruldu.

1961 Anayasası mahallî idarelerin görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına kavuşturulmasını hüküm altına almıştır. Ancak bu hüküm uygulamada gerçekleşmiştir denilemez. Bu hüküm 1982 Anayasasında tekrarlanmış; ayrıca mahallî idarelerin seçilmiş organlarının geçici tedbir mahiyetinde görevden uzaklaştırılabilmesi ve bü-

yük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilmesine imkân vermiştir.

Belediyelerin tarihi gelişimine bakıldığında, bunların da il özel idarelerine benzer biçimde zaman içinde konumlarında bir gerileme olduğu görülmektedir. Mevzuatta yapılan değişikliklerle 1580 sayılı kanunun belediyelere verdiği çok sayıda görev merkezi idare tarafından yapılır hale gelmiş, iç göçler sebebiyle hızla artan kentleşme kontrol edilememiş, gelirler bakımından merkezi idareye bağımlılık sürekli artmıştır. Merkezîyetçi zihniyetin toplumun bütün fertlerine kadar hakim olması, belediyelerin fiiliyatta belediye başkanlarının hakim olduğu birimler haline gelmesine sebep olmuştur. Meclis ve üyelerinin çoğunluğu memur olan encümen demokratik müzakere ve karar oluşturma organları niteliğine kavuşamamıştır. Diğer yandan belediye olmak için gerekli asgari nüfus miktarı (2.000) zaman içinde anlamsız hale gelmiştir. Küçük belediyelerin çoğu merkezi idareden aldıkları paylarla ancak personel giderlerini karşılamaktadır. Bunların var olma sebepleri bizzat kendileridir.

-Büyükşehir Belediyeleri

1984 tarihli 3030 sayılı kanun ile büyük şehir belediyeleri kurulmuştur. Bunların sayısı, biraz da o yerde toplanan vergi gelirlerinin % 5'i kadar ilave gelirleri olması sebebiyle zaman içinde artmıştır. Büyükşehir belediye encümeninde seçilmiş kimse bulunmamaktadır. Başkan adına çoğu yetkileri kullanan genel sekreterin atanmasında İçişleri Bakanının onayı aranmaktadır. Keza büyükşehir belediye başkanının meclis kararlarını onaylama ve gözden geçirilmesini isteme hakkı bulunmaktadır.

-Köyler

Osmanlı'dan devralınan mahallî idare birimlerinden biri de köylerdir. Köyün organı olan köy derneği gibi doğrudan demokratik katılımı mümkün kılmaktadır. Köyler zaman içinde anlamsız hale gelen gelir kaynaklarıyla fonksiyonsuz hale gelmiştir. Profesyonel İdarî personeli yoktur. Mevcut halleriyle mahallî hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından optimum idari ölçüğe sahip değillerdir.

Sonuç

Değişik toplumlar arasında kavramlar esas alınarak yapılacak bir mukayese, muhakkak ki kıyaslanan toplumların aynı ya da birbirine yakın zihni haritaların içinde yoğunlukları halinde anlamlıdır. Farklı zihniyetlere sahip toplumlar ele alındığında kavramlar işlevlerini yitirirler. Bu bakımdan Osmanlı zihniyet dünyasının bilinmesi gerekir.¹³ Bu çalışmada da mahallî idarelerin özerkliği ve demokrasi konularında kıyaslamaya dayanan değerlendirmeler yapılmayacak, sadece bazı perspektiflere işaret edilmekle iktifa edilecektir.

¹³ Zihniyet konusunda merhum Sabri F. Ülgener tarafından çok kıymetli çalışmalar yapılmıştır (Ülgener 1981).

Gerek Osmanlı'da gerekse Cumhuriyet döneminde ilk amaç devletin güçlendirilmesi olmuştur. Bilhassa tek partili dönemde belediyeler merkezî yönetimin atadığı başkanlarca yönetilmiştir (Görmez 1997: 13). Daha sonraki yıllarda da belediyelerin görevlerinde merkezî idare kuruluşları lehine aşınma gerçekleştirilmiştir.

Mahallî demokrasinin şartları, mali bakımdan özerk, bağımsız karar alma ve uygulama yetkisine sahip bağımsız organlar, halk katılımı ve etkileme imkanlarının bulunmasıdır. Türkiye'de bu yönde bir talep ve gelişme olmamıştır. Hazırlanan kanun tasarılarında daha ziyade mahallî idare organlarında görev alanların malî ve hukukî durumlarının iyileştirilmesi (pasaport, makam aracı, silah, ödenek, huzur hakkı, sosyal güvenlik hakkı vb.) üzerinde durulduğu görülmektedir.

Türkiye'de gelişme İdarî sistemin biçimlenmesinde etkilenilen Fransa'ya benzer biçimde devlete dayalı entegrasyon modeline uygun gözükmektedir. Zaman içinde başlangıçta mahallî nitelikte olan pek çok görev merkezî hale gelmiştir. Mahallî idareler demokratik yönlerinden daha ziyade birer hizmet kurumu olarak görülmüştür.

Bilhassa il özel idarelerinde valilerin çifte fonksiyonları bu birimleri batılı manada mahallî idare olma noktasında tartışmalı hale getirmiştir. İl özel idarelerindeki durumu Almanya'daki yapılanmaya benzetmek mümkündür. Ancak burada durum tam aksi istikamettir. Almanya'da mahallî idare, seçimle gelen organını (Landrat-kaymakam) merkezî idarenin hizmetine verdiği halde, Türkiye'de merkezî idare kendi memurunu (vali) mahallî idareye vermektedir. Hatta, mahallî idare (il özel idaresi) bu memurun emrine verilmektedir denilebilir.

İngiltere'den farklı olarak Türkiye'de parlamento hakimiyeti ilkesi bulunmamaktadır. Mahallî idareler Anayasa ile kendilerine verilen hakların ihlali halinde konuyu Anayasa Mahkemesine götürebilmektedir. Keza merkezî idarenin kanun dışındaki diğer hukuki düzenlemeleri üzerinde de yargı denetimi mümkündür.

Son kanun tasarılarında gündeme aldırma hakkı gibi uygulamalar öngörülmesine rağmen, nispi temsil dışında (doğrudan) demokratik katılım yolları bakımından bir gelişme görülmemiştir. Kapsamı sınırlı bu hak getirilirken, mahallî idarelerin seçilmiş organları başta olmak üzere buna itiraz edilmiş, vatandaşlar tarafından da bu konuda takip edilen bir talep ve baskıda bulunulmamıştır. Halk teklifi, halkoylaması ve geri çağırma hakkı ise gündemde değildir.

Türkiye, mahallî idarelerin büyüklükleri ve teşkilat biçimleri bakımından Kuzey Avrupa Modelinin çok uzağındadır. Optimum İdarî ölçekten çok uzak olan İdarî birimleri ile Türkiye Güney Avrupa Modelinden dahi ayrılmaktadır. Türkiye İdarî birim sayısındaki artış bakımından Avrupa'da örneği bulunmayan bir konumdadır (Koçdemir 1998). Yetki bakımından karmaşıklık, çok sayıda (bölge müdürlük-

leri gibi) özel teşkilat ve İdarî kademe sebebiyle İdarî sistem içinde etkinlik ve koordinasyon sağlanması oldukça zordur. Son zamanlarda mahallî idare birlikleri yoluyla optimum ölçek temini yoluna gidilmektedir. Ancak Anayasa gereği çıkarılması gereken kanun henüz yürürlüğe girmediğinden birlikler, belli bir uygulama birliğinden uzak, şahsî gayretlere göre yürütülmektedir. Her ne kadar kendilerini oluşturan mahallî idarelerin hak, yetki ve sorumluluklarını haiz oldukları şeklinde bir düzenleme var ise de, birliklerin idari yapı içindeki konumları net değildir.

Ancak yukarıda belirtilen hususlar Türk mahallî idare sistemi bakımından bir eksiklik olarak görülmemelidir. Yukarıda ele alınan ülkelerin tarihi gelişimlerinin de gösterdiği gibi, idari yapılanma bir milletin tarihi, kültürel, sosyal özellikleri ile yakından ilgilidir. Türkiye’de reform çalışmaları tabandan gelen talep ve baskılardan ziyade, yukarıdan tatbikata geçirilen düşüncelerin sonucu olmuştur. Etkileri halen yaşanan ve henüz tamamlanmamış bir süreç olarak görünen son iki yüzyıldaki düzenlemelerde esas saik devletin güçlendirilmesidir. Türk milleti, tarih içinde sürekli coğrafya değiştirmiştir. Buna uygun müesseseleri de kendisine adapte etmiştir. Bu bakımdan esneklik. Uzun ömürlü devlet kurma kabiliyetinin temelinde de bu gerçek yatmaktadır. Mahallî idarelerin kimsenin hoşnut olmadığı bugünkü durumu, bu adaptasyonun bünyenin özellikleri - gerektiği kadar- dikkate alınmadan yapıldığını göstermektedir.

Netice olarak, mahallî idarelerin özerkliği ve karar alma süreçlerine doğrudan katılım tartışmalarında, bu kavramların ortaya çıktıkları toplumların yoğruldukları zihniyet haritası ile çok yakından ilişkili olduklarının gözden uzak tutulmaması gerekmektedir. Nasıl ki, Osmanlı’nın son zamanlarında Batılı ülkeler tarafından devleti zayıflatmanın bir aracı olarak görülen husus, bizim aydınlarımız tarafından devletin güçlendirilmesinin bir yolu olarak görülmüş ise, bugün de etkinliğin ve verimliliğin artmasını sağlamak için elzem olduğu düşünülen uygulamalar daha değişik neticeler verebilir. Sosyal olaylarda determinizme yer yoktur. Başka bir ifade ile hiçbir şey asla şu ya da bu yönde gerçekleşmek mecburiyetinde değildir. Çok karmaşık ve çok değişik etkilere sahip aktörlerin bulunduğu sosyal süreçleri, sosyal yapıyı dikkate almadan değerlendirmek mümkün değildir. Unutulmalıdır ki, mahallî idarelerin özerkliği, doğrudan katılım gibi hususlar bizatihi amaç değil, sadece toplumun bütünlük içinde, sosyal ve ferdi tatminin, rızanın sağlandığı bir ortamda yaşamasına teinin için birer araçtır.¹⁴

14 Meselâ, küresel seviyede etkileşimin ve karşılıklı bağımlılığın arttığı, sosyal aidiyet ve entegrasyon konularında çok ciddi meselelerin muhtemel olduğu günümüzde, otoriter devlet gerekliliği savunulabilmekte (Dahrendorf 1998: 335-345), demokrasinin paradokslarına dikkat çekilmekte (Diamond 1995), doğrudan demokratik usulleri fiiliyatta sadece belli kesimlerin kullanabildiği ve bunun karar oluşturmada eşitsizliğe yol açtığı ileri sürülebilmektedir (Bürklin 1992).

Eğer ele alınan ülkelerin tarihi gelişimlerinden pratiğe yönelik sonuçlar çıkarmak gerekirse aşağıdaki hususlar belirtilebilir:

-Reform çalışmalarında ülkemizdeki devlet anlayışı dikkate alınmalıdır. Karşılamağa olduğumuz dönem toplum içi kutuplaşmaların, sosyal kopmaların, entegrasyon meselelerinin artacağı bir çağ olacaktır. Bu bakımdan üniter ve kanun hakimiyeti bakımından (kelimenin sevimsizliğine rağmen) otoriter devletin zayıflatılması, toplumun geniş kesimleri için menfi neticelere yol açabilir. Demokratikleşme ve doğrudan katılım yollarının sadece kavram olarak idealize edilmeden, ne getirip ne götüreceği, fiiliyatta kimlerin menfaatlerinin temsiline imkan vereceği iyi değerlendirilmelidir.

-İncelenen ülkelerde de görüldüğü gibi, her ülkenin kendi tarihi, kültürel ve idari geleneği, mahalli idarelerin özerkliği ve demokratik uygulamalar bakımından belirleyici olmaktadır. O bakımdan şablonculuktan vazgeçilmelidir.

-Optimum İdarî ölçüğe ulaşmak, ülkemizin karşı karşıya bulunduğuş en acil meseledir. Bu basit bir yeniden taksimat meselesi değildir. Acele edilmeden, yıllarca sabırla ve gönüllü mutabakata ulaşmayı hedefleyerek yürütölmesi gereken bir süreçtir.

-Reform çalışmalarında sadece yer bakımından değil hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları uygulamalarının da dikkate alınması gerekmektedir. Tarihimizde bunun güzel örnekleri mevcuttur.

-Belirtilmesi zorunlu bir başka husus, reform çalışmalarının fetiş haline getirilen kavramlar, bir kere görülüp hemen idari sistemimize “yamanmaya” çalışılan uygulamalar çerçevesinde değil, mevcut mevzuatın ve görev bölüşümünün en ufak ayrıntısına kadar tetkikine ve tarafların görüşlerine dayanan bir süreçte gerçekleştirilme gerekliliğidir.

KAYNAKLAR

Becuiart-Leclercq, Jeanne (1994); Frankreich, in: Der Bürger im Staat. Nr. 3-4.

Bennett, Robert (Ed.) (1989); Territorv and Administration in Europe, London/New York.

Bürklin, Wilhelms, “Gesellschaftlicher Wandel, Wertewandel und politisehe Beteiligung”, in: Starzacher, Helmut (Hrsg.), Protestwähler und Wahlverweigerer- Krise der Demokratie?, Bund Verl., Köln 1992.

Diamond, Larry/ Marc F. Plattner (1995); Demokrasinin Küresel Yükselişi, Ankara.

Erichsen, Hans-Uwe/Werner Hoppe/ Adalbert Leidinger (Ed.) (1988); Kommunalverfassungen in Europa, Stuttgart.

Görmez, Kemal (1997); Yerel Demokrasi ve Türkiye, Ankara.

Göymen, Korel (1985); Türkiye’de Yerel Yönetim, in: Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklo-

- pedisi, Cilt 10, s. 2838-2844.
- Gözübüyük/A. Şeref/Suna Kili (1957); Türk Anayasa Metinleri -Tanzimattan Bugüne Kadar
AÜSBF, Ankara.
- Henneke, Hans-Günter (1998); Kreisverfassungen, in: Wollmann, Hellmut/Roland Roth (Ed.)
Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden,Thüringen. s. 133-148.
- Hesse, Joachim Jens (Ed.) (1991); Local Government and Urban Affairs in International Perspective, Baden-Baden.
- Johnson, Neville (1988) Die kommunale Selbstverwaltung in England, in: Erichsen, Hans- Uwe/Werner Hoppe/ Adalbert Leidinger (Ed.) (1988); Kommunalverfassungen in Europa, Stuttgart, s. 19-58.
- Kastendiek, Hans/Karl Rohe/Angelika Volle (Ed.) (1996); Landerbericht GroBbritannien. Gesichte-Politik-Wirtschaft-Gesellschaft, Bonn.
- Keleş, Ruşen (1992); Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul.
- Klein, Ansgar/Rainer Schmalz-Bruns (Ed) (1997); Politische Beteiligung und Bürgerengage- ment in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen, Bonn.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (1998); Gemeindeverfassungen, in: Wollmann, Hellmut/Roland Roth (Ed.) Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Thüringen. s. 104- 122.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (Ed.) (1989); Die Europäische Charta der kommunalen selbstverwaltung, Baden-Baden
- Koçdemir, Kadir (1995); İlçe Sayılarının Artırılmasına Aykırı Bir Uygulama: Doğu Almanya Örneği, Yeni Türkiye, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl: I; Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 277-283
- Koçdemir, Kadir (1998a); Yönetim Hakkı-Etkin ve Demokratik Bir Yönetim İçin Yeniden Yapılanma, Ankara.
- Koçdemir, Kadir (1998b); Önce İdarî Taksimat Reformu Sonra Yeniden Yapılanma, İller ve Belediyeler, Yıl: 53, Sayı: 633-634, Temmuz-Ağustos 1998, s. 412-420.
- Koçdemir, Kadir (1998c); Almanya'da Yerel Yönetimler ve Yargı, İller ve Belediyeler, Yıl: 53, Sayı: 635, Eylül 1998, s. 509-513.
- Koçdemir, Kadir (1998d); İdarî Taksimat Reformu ve Yeniden Yapılanma, Yerel Yönetim ve Denetim, Cilt: 3, Sayı: 5, Haziran 1998, s. 9-19.
- Koçdemir, Kadir (1999); Almanya'da Mahalli İdareler, in: İB Mah. İd. Gn. Md., Dünyada Mahalli İdareler, Ankara
- Laux, Eberhard (1998); Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktional- reformen, in: Wollmann, Hellmut/Roland Roth (Ed.) Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden,Thüringen. s. 168-185.
- Mabileau, Albert (1996); Kommunalpolitik und -verwaltung in Frankreich, Basel.
- Marcou, Gerard/Imre Verebelyi (1993); Ncvv Trends in Local-Government in Western and Eastern Europe, Brussels.
- Mitchell-Gears, David (1994); GroBbritannien, in: Kommunalpolitik in Europa, Themenheft "Der Bürger im Staat", Nr. 3-4, 231 -256.
- Nadaroğlu, Halil (1989); Mahalli İdareler, İstanbul.
- Niclauss, Karlheinz (Çev. Kadir Koçdemir) (1997); Doğrudan Halk Katılımın Dört Yolu, Türk

- İdare Dergisi, Sayı: 416, Eylül 1997, s.159-175
- Norton, Allen (1994); *International Handbook Local and Regional Government*, Aldershot.
- Ortaylı, İlber (1979); *Türkiye İdare Tarihi*, Ankara.
- Ortaylı, İlber (1985); *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul.
- Page, Edward C. /Michael J. Goldsmith (Ed.) (1987); *Central and Local Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*, London.
- Roth, Roland (1997); *Die kommun als Ort der Bürgerbeteiligung*, in: Klein, Ansgar/Rainer Schmalz-Bruns (Ed), *Politische Beteiligung und Bürgcrengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen*, Bonn, s. 404-447.
- Schefold, Christian/Maja Neumann (1996); *Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland: Demokratisierung und Dezentralisierung?*, Basel.
- Sezen, Saim (1994); *Seçim ve Demokrasi*, Ankara.
- Sharpe, L. J. (1993); *The Rise of Meso Government in Europe*, London.
- Sturm, Roland (1996); *Staatsordnung und politisehes system*, in: Kastendiek, Hans/Karl Rohe/Angelika Volle (Ed.), *Landerbericht Großbritannien. Gesichte-Politik-Wirtschaft- Gesellschaft*, Bonn, s. 185-212.
- Ülgener, Sabri F. (1981); *İktisadî Çözülmenin Ahlak ve Zihniyet Dünyası*, İstanbul.
- von Saldern, Adelheid (1998); *Rtickblicke. Zur Gesichichte der kommunalen Selbstverweltung in Deutschland*, in: Wollmann, Hellmut/Roland Roth (Ed.) *Kommunalpolitik. Politisehes Handeln in den Gemeinden*,Thtiringen. s. 23-36
- Wehling, Hans-Georg (1994); *Konununalpolitik in Europa*, Stuttgart,
- Wollmann, Hellmut (1994); *Systemwandel und Sdadtebau in Mittel- und Osteuropa*, Basel.
- Wollmann, Hellmut (1998a); *Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbslverwaltung im internationalen Vergleich*, in: Wollmann, Hellmut/Roland Roth (Ed.) *Kommunalpolitik. Politisehes Handeln in den Gemeinden*, Thüringen, s. 186-205.
- Wollmann, Hellmut (1998b); *Kommunalpolitik -zu neuen (direkt-) demokratischen Ufern?*, in: Wollmann, Hellmut/Roland Roth (Ed.) *Kommunalpolitik. Politisehes Handeln in den Gemeinden*,Thüringen. s. 37-49.

KAMU YÖNETİMİNDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

Namık Kemal ÖZTÜRK*

GİRİŞ

İnsan kaynakları yönetimi özel sektör içinde gelişen ve yaygınlık kazanan bir konudur. Bu bakımdan farklı amaç ve ilkelere sahip olan kamu yönetimine uygun olup olmadığı tartışılmalıdır. Tartışmanın temel eksenini ise Yeni Kamu Yönetimi akımı doğrultusunda piyasa veya özel sektör kurumlarının kamu yönetimine aktarılması düşüncesi ile bu düşüncenin kamu yönetiminin ilkelerine uymadığı yolunda karşı düşünce oluşturmaktadır. Bu konuda herhangi bir düşünce tercih edilmeden insan kaynakları yönetimini kamu yönetiminin yararlanması gereken bir araç olarak ele almaktayız. Piyasa mekanizmasının sağladığı imkanlardan kamu yönetiminin yararlanmaması elbette ki düşünülemez. Bu nedenle çalışmamızda insan kaynakları yönetiminin kamu yönetimine uygunluğu üzerinde durmaktan kaçınılmıştır. Bunun yerine insan kaynakları yönetiminin kamu yönetimine adaptasyonunu sağlayabilecek temel ilkeleri üzerinde durulacaktır. Çünkü verimlilik, etkinlik ve ekonomi kamu yönetiminin göz ardı edeceği bir konu değildir. Özellikle de kamu hizmetlerine olan yoğun talep devletin bu alanlara dikkat etmesini zorunlulaştırmaktadır. Bu nedenle öncelikle insan kaynakları yönetiminin ne anlama geldiğine kısaca değinilerek kamu yönetimi ile kavramsal bağlantı kurulacak, ardından kamu yönetimi bakımından anlamlı gördüğümüz hususlara ve bu arada ülkemiz bakımından önem taşıyan noktalara değinilecektir.

İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ NEDİR?

İnsan kaynakları ile ilgili literatür gözden geçirildiğinde ilk dikkat çeken nokta bu kavramın tanımı konusunda bir uzlaşmanın olmadığıdır. İnsan kaynakları yönetimi, teori ve uygulamaların birleşmesinden oluşan bir yapı olarak, işletmelerdeki öz

* Yrd. Doç. Dr., Muğla Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

yönetim uygulamaları ve personel yönetimini daha çok bütünleştirme arayışlarından kaynaklanmaktadır. Bu anlamıyla İnsan Kaynakları Yönetimi (İKY) geleneksel yönetim anlayışından insan kaynakları yönetimine geçiş özelliği arz eder ve personel yönetimiyle bağ kurmaya çalışır. İnsan kaynakları yönetiminin temel özellikleri ve geleneksel personel yönetimi ile farklılıkları aşağıdaki tabloda özet olarak verilmiştir.

Tablo: 1. İnsan Kaynakları Yönetimi ile Personel Yönetimi Arasındaki Ayrımlar

Özellikler	İnsan Kay. Yönetimi	Personel Yönetimi
Yönetim anlayışı	Uzun vadeli Stratejik öngörülü	Kısa vadeli
Örgütlenme anlayışı	Tekçi Paylaşılmış değerlerin, örgütsel amaçlara bağlılığın ve genel bir kimliğin biraraya getirdiği bireyler	Çoğulcu Koşullara bağlı birliktelik arz eden gruplar ve açıkça belirlenmiş kural ve yapılar içinde kolektif dayanışma
Örgütsel yapılar ve işleyiş	Doğal esneklik	Bürokratik kural ve sınırlandırılmış roller
Çalışmalara yönelik eğilimler	Yüksek güven, işbirliği, dayanışma ve otokontrol	Düşük güven, maliyetlerin düşürülmesi yönünde itaat ettirme ve kontrolün empoze ettirilmesi
Personelin yetki ve sorumluluğu	Yatay hiyerarşi, yatay yönetim Dağıtılmış	Dikey yönetim Merkezi
Üründe verilen önem	Kalite	Nicelik

Kaynak: D. Guest, "Human Resource Management and Industrial Relation", Journal of Management Studies, 24(4), s. 503, tablo 16.1.

Burada yer verilen ilkeler ideal durumu gösterirler. Başka bir ifadeyle bu ilkeler bir yaklaşımın diğerinden mutlak bir üstünlüğe sahip olduğu şeklinde algılanmamalıdır. Birey ve toplum yaşamının bağımsız değişkenlerinden biri olarak algılanması

gereken yönetim sisteminin merkezinde yer alan örgütlerin en önemli ögesi olan insan kaynakları yönetimi belirtilen özellikleriyle insan ilişkileri, verim ve kalite ilkelerinden oluşan bir yönetim kültürünü ifade etmektedir.¹

İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN ÖNEMİ

Kamu yönetiminde hizmet kalitesinin yükseltilmesi için kamu yöneticilerinin insan kaynakları yönetimini yeniden düşünmeleri gerekmektedir. Kamudan kaliteli bir hizmet beklentisinin olduğu bir toplumda geleneksel, bürokratik, hiyerarşik ve katı bir yönetim tarzının yeterli olmayacağı açıktır.

Kamu ve özel sektördeki bir çok organizasyonun insan sermayesinden yeterince yararlandığını veya böyle bir mekanizmayı başarılı bir şekilde çalıştırdığını söylemek zordur.² Bunun nedeni aslında çok basittir: İnsan kaynakları yönetimini kurmak zordur ve çok zaman gerektirir. Kısa dönemde verimliliği artırmanın en kestirme yolu yeni teknolojileri kullanabilmek veya bu süreci başlatabilmektir. Ancak, uzun dönemde daha zor olan ama mutlaka yapılması gereken, her bir çalışmanın bireysel kapasitesini ve mümkün olan en üst düzeyde çalışma arzusunu artırmaktır. Gerçek anlamda verimliliği artırmak için en önemli unsur budur.

Çalışmaların potansiyelini üst seviyelere çıkarmak için ödüllendirme önemli bir fonksiyon görür. Özellikle uygulamada insani yaklaşımlı prosedürel mekanizmaların, mali veya teknolojik faktörlerin verimlilik üzerindeki etkisine benzer bir etkileme gücüne ulaştığı söylenebilir. Aslında gerek Avrupa gerekse ABD’de ödül sisteminin yoğun bir şekilde uygulanmasının ardındaki gerekçe budur. Verimliliğin, hizmeti alan vatandaşla en yakın personelin aletleri kullanımına, verileri girmesine ve halkın problemlerini çözmeye gayret sarfetmesiyle yakından ilgili olduğu bilinen bir konudur.

İyi düşünülmüş kapsamlı bir insan kaynakları yönetimi özellikle kamu sektörü bakımından önemlidir. Çünkü devletin çok kapsamlı ve pahalı yatırımları içinde personelin payı oldukça büyüktür. Bir çok kamu organizasyonu %50 ile %85 arasında bütçelerinden payı çalışanlarına maaş ve ikramiye olarak vermektedirler. Bundan dolayı kamu bürokrasileri halka karşı sorumluluk bakımından iyi organize edilmiş bir insan kaynakları pratiğini benimsemeli ve otoriteryen bürokratik yönetim tarzından uzak durmalıdırlar. Kamu organizasyonları, verimliliğin sağlanması için beşeri ilişkilerin önemli olduğunu, organizasyonun sadece görev üzerinde odaklaşmaması, aynı zamanda çalışanların insani ihtiyaçları üzerinde de durulması gerektiğini unutmamalıdırlar. İyi bir liderliğin ön koşulunun organizasyonun iyi yapılması ve çalışanların ihtiyaçlarının giderilmesine bağlı olduğu gözden uzak tutulmamalıdır.

¹ D. Canman, Çağdaş Personel Yönetimi, TODAİE Yayını, 1995, s. 15.

² Kamu personel yönetimi ile özel sektör personel yönetimi arasındaki benzerlik ve farklılıklar için bkz. D. Canman, agk., s. 7-8.

FARKLI MOTİVASYONLAR: TEMEL ÖZELLİKLER

Kamu kurumlarının personel yönetimiyle ilgili olarak birbiriyle entegre olabilecek yaklaşımlara ihtiyacı vardır. Personel yönetimiyle işgücü planlaması, personelin alımı, ücretlendirilmesi, eğitimi ve diğer personel politikalarıyla birlikte entegre bir bakış gereklidir. Verimli bir işgücü oluşturmak ve sürekliliğini sağlamak için; (a) formel bir işgücü planı geliştirmek, (b) iş başvurularının aktif bir şekilde değerlendirilmesi ve eleman temini, (c) sınav stilinin yeniden düzenlenmesi veya yazılı sınavlarda yaratıcılığın tespit edilmesi ve (d) organizasyonel misyon doğrultusunda eğitim faaliyetlerinin yapılması ile personel politikalarıyla çalışanların ihtiyaçlarının buluşturulması bu kapsamda önem arz etmektedir.³

Motivasyon bakımından para elbette ki önemli bir etkindir ama tek seçenek olmadığına dikkat edilmelidir. Kamu sektöründe çalışan yöneticiler bakımından iş tatmininin özel sektördeki yöneticilere göre daha önemli olduğu belirtilmektedir.⁴

Başka bir motivasyon unsuru ise performans değerlendirme sistemlerinin kullanılmasıdır. Çünkü verimlilik motivasyonun bir fonksiyonudur. Motivasyon ise bireysel çabaların kabul edilmesiyle yakından ilgilidir. Bu nedenle iyi dizayn edilmiş performans sistemi yaklaşımlarıyla motivasyonun artacağı düşüncesi gözden uzak tutulmamalıdır.

Yaratıcı bir iş ortamı oluşturmak başka bir motivasyon yönetimidir. Ekip oluşturma, çalışanların zayıf yönlerinin giderilmesi, açık iletişim kanalları, esnek bir yönetim anlayışı gibi birbirine bağımlı faktörlerden oluşan organizasyonel kültür motivasyon bakımından önem taşır. Ayrıca, organizasyonun ihtiyaçlarıyla çalışanların ihtiyaçlarının dengelenmesi motivasyon bakımından önemli faktörlerdendir.

İnsan kaynakları yönetiminde önemle üzerinde durulması gereken faktörler şöyle sıralanabilir.

1)İşgücünün değişken kompozisyonu: Kamu kesiminde çalışanların bir çoğu gittikçe işe daha az uygun eğitim almış kişilerden oluşmaktadır. Nitelikli eleman istihdam edilememesi sonucunda çalışanların kariyerde ilerleme potansiyelleri ile organizasyonlarındaki etkinlikleri gittikçe düşmektedir.

2)Kamu sektörünün doğasındaki değişme: Kamu sektöründeki bir çok iş yüksek nitelik ve eğitim seviyesi gerektirir. Bu bakımdan kamu kesimi işgücü eğitime kaynak ayırmak zorundadır. Gerek yerel yönetimlerde gerekse merkezi yönetimde bütçe sınırlamalarının olması kamu yönetimini uzman

3 C. Ban, S. R. Faerman, N. Riccucci, "Productivity and Personnel Process", cd. M. Holzer, Public Productivity Handbook, Marcel Dekker, New York, 1992, S. 425-442.

4 D.L. Baifour, B. Wechsler, "Commitment, Performance and Productivity in Public Organisation", Public Productivity and Management Review, 15(1), s. 355-368.

personel kullanmaya itmektedir. Çünkü nitelikli ve işi bilen bir uzman yerine çok sayıda niteliksiz eleman çalıştırmak pahalı bir yöntem olacaktır. Ayrıca kamu hizmetlerinin gittikçe teknikleşmesi uzmanlara neredeyse bir bağımlılık oluşturmaktadır. Bu bakımdan kamu sektöründeki iş gücünün niteliğindeki değişim gereksiniminin karşılanması için eğitime yeterince önem verilmelidir.

3) Kamu sektöründe çalışmanın prestijindeki aşınma: Bir çok kaliteli aday kariyerlerinde kamu yönetimini tercih etmemektedir. Çünkü kamu sektörü cazibesini büyük oranda kaybetme eğilimindedir. Gerek kayırmacılığın artması gerekse politik atamaların yoğun bir şekilde olması insanları kamu sektöründen uzaklaştırmaktadır. Bunlara ücret seviyelerindeki aşınmayı da ilave edecek olursak bu tercih edilmeme durumu daha rahat anlaşılabilir. Bu nedenle hükümetlerin yapması gereken işlerin başında kamu sektörünün imajının değiştirilmesi gelmektedir. Bunun için gerek yeni mezun olmuş gerekse tecrübe sahibi yetenekli kişilerin kamu sektörüne çekilmesi gerekmektedir.

4) Organizasyonal etkinlikte artış: Eğitim ve geliştirme faaliyetleri, yönetici ve diğer çalışanların kendilerini (nitelik ve yetenek bakımından) yeniden keşfetmelerine ve daha yüksek seviyeli performansı olan iş ortamlarının yaratılmasına ihtiyaç gösterir. Hükümetlerin insan sermayesine yatırım yapmaları ve kamu kurumlarının öğrenme merkezlerine dönüştürülmesi sonucunda, kamuda çalışanların nitelik ve gayretlerinde olumlu yönde artış sağlanacaktır. Bunun sonucunda yüksek seviyeli çalışma ortamları gelişecektir.⁵

Verimli bir yönetim yapısı oluşturmak için insan kaynaklarından yararlanmak gerekir. Bunun için yapılması gerekenler şöyle belirtilebilir.

- İnsan kaynaklarından uygun bir şekilde yararlanmak,
- Bu kaynakları sistematik eğitimle geliştirmek ve sürekli kılmak, bunun sonucunda performansı artmış bir iş gücü ortaya çıkarmaktır. Bu bakımdan;
- İşgücündeki farklılaşmayı kabul etmek,
- Çalışanların ihtiyaç duyduğu kapsamlı yardımların yapılması, (hizmet üretimini kolaylaştıracaktır)
- Çalışanların ve organizasyonun çıkarlarının dengelenmesi ve
- Ekip çalışmasının yaygınlaştırılması önem arz eder.⁶

5 .J. P. West, E. M. Berman, "Strategic Human Resource and Career Planing", ed. R.C. Kearney, W. Hayes, Public Personnel Administration: Problems and Prospects, 3rd. Ed. Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ., 1995, s. 86.

6 Marc Holzer, Kathe Callahan, Government at Work, Sage Publication, 1998, s. 52.

En İyi ve En Yetenekli Adayların Alınması

Vatandaşlara yüksek kaliteli ve sorumlu hizmet verebilmek için devlet kurumları yüksek yetenekli ve nitelikli kamu görevlilerini istihdam etme durumundadırlar. İnsan kaynakları yönetiminin en başta dikkat etmesi gereken konu personel alımıdır. Bu nedenle nitelikli ve yaratıcı personelin kamu sektöründe kariyeri seçmelerinin sağlanması gerekir. Bu bakımdan öncelikle hizmete giriş veya çalışmaya başlama devresindeki adayların iyi bir sınav ile seçilmesi gerekir. Bu sınavlarda ihtiyaç duyulan personelin eğitim türü, eğitim seviyesi net olarak ortaya konulmalıdır. Çalıştırılacak işle ilgili eğitim almış personelin tercih edilmesi bu açıdan önem taşır. Kısacası eğitim -istihdam ilişkisi mutlaka kurulmalıdır. Aksi takdirde Türkiye'deki mühendis bankacılar, veteriner öğretmenler gibi çok sayıda rahatça sayılabilecek uygunsuz eğitim-istihdam ilişkisi ortaya çıkacak ve devam edecektir.

Eğitim ve istihdam arasındaki dengesizlik verimsizliğe, işlerin gecikmesine ve bürokratik yaz-çizciliğe yol açan faktörlerin başında gelmektedir. Bu tür sorunları ortadan kaldırabilmek için personel alımlarında sınavlarda belli bir mezuniyet derecesi, belli bir not ortalaması aranmasının yanında onların yaratıcılık kapasitelerinin de ölçülmesi gerekmektedir. Eleman alımında en önemli unsur, kesinlikle tarafsız davranmaktır. Nepotizmden uzak durulması ve siyasal kayırmacılığa son verilmesi gerekir. ABD'de bile yağma sisteminden büyük oranda uzaklaşmış ve liyakat sistemi benimsenmiştir. Ülkemizde liyakat sistemi bir anayasal zorunluluk olmasına rağmen fiilen kesinlikle gerçekleştirilmemektedir. İşe almalarda torpil ve araçların kullanılması, siyasal partilerin iş ve işçi bulma kurumu gibi çalışmaları ülkemizdeki liyakat sistemini büyük oranda zedelemektedir. Bunun yanında bir çok kamu kurumu eleman alırken kimsenin haberi olmamaktadır. İşe kimlerin alınacağını önceden belli olduğu inancı halk arasında yaygın olarak kabul görmektedir. Bu ortamda liyakat sisteminin uygulanmasını beklemek fazla iyimserlik olacaktır.

Kayırmacılığın yaygınlaşması genç yaştaki adayların devlete olan güvenini de zedeleyecektir. Çünkü devlet, vatandaşlarının hepsiyle eşit mesafede durmak ve güven vermek zorundadır. Bu tür sakıncaların ortadan kaldırılması için ülkemizde liyakat sisteminin sağlıklı bir şekilde kurulması kaçınılmazdır. Gerek yerel yönetimlerde gerekse merkezi yönetimde her türden kayırmacılıktan kaçınmak hemen değilse bile birkaç yıl içinde etkisini gösterecek ve kamunun personel için yaptığı harcamalar verimlilikle meydana gelecek artış doğrultusunda azalma eğilimine girecektir.

Kamunun nitelikli personel ihtiyacının karşılanmasında önemli bir faktör, özel sektörde başarılı yöneticilerin kamu sektörüne transfer edilebilmeleridir. Oysa ülkemizde bunun tam tersi olmakta ve kamu sektöründeki nitelikli yöneticiler yüksek ücretler karşılığında özel sektöre geçmektedirler. Bunu engellemek ve hatta ter-

sine çevirmek için kamu sektöründe ücret-eğitim ilişkisinin yeniden kurulması ve üst düzey yöneticilerin konularıyla ilgili alanlarda akademik çalışma yapmalarının teşvik edilmesi gerekir. Bu teşvik kapsamı içinde örneğin yüksek lisans yapanlara daha yüksek ücret verilmesi veya daha üst görevlere atanmalarının sağlanması düşünülebilir. Bu aynı zamanda bilimsel çalışmalara devlet tarafından gereken önemin verildiğini de gösterir.

Sistemli Eğitim Verilmesi

Bir organizasyonun hizmet kapasitesinin geliştirilmesinde eleman alımı sadece ilk adımı oluşturur. Bundan sonra yapılması gereken personelin sistemli ve sürekli eğitilmesi ve kendilerini geliştirebilmelerine ortam hazırlanmasıdır. Çalışanlara performanslarının artırılmasında yardımcı olmak son derece önemlidir.

Yeni teknolojileri kullanma zorunda kalan kamu kurumları bu araçları kullanmak için personeli eğitimden geçirmelidirler. Aksi takdirde bu araçlar atıl kalacak, eski teknoloji terkedildiği için işler içinden çıkılmaz bir hal alacaktır. Bu nedenle işleri kolaylaştırmak için oldukça büyük oranda fonlar tahsis edilerek kurulan sistemler aksine işleri tıkayacak şekilde fonksiyon görecektir. Bu tür riskleri önlemek için personelin sürekli eğitime tabi tutulması gerekir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta eğitimcilerin de eğitilmesidir. Çünkü eğitimciler de yeni teknolojilerin organizasyona adapta edilmesi ve personelin bu doğrultuda eğitilmesi bakımından yeterli bilgiye sahip olmayabilirler. Esasında teknolojiadaki hızlı değişim bu durumu sıkça gündeme getirmektedir, bu nedenle öncelikle eğitimcilerin eğitilmesi önem arz eder.

Eğitim bakımından başka önemli bir nokta ise savaş, yangın, deprem vb. olağan üstü şartlarda personelin nasıl davranacağını belirlenmesi ve bu durumlara yönelik olarak personelin hazırlıklı olmasıdır. Çünkü böyle beklenmedik olaylarda insanların paniğe kapılması beklenmedik can ve mal kayıplarına neden olabilmektedir. Bu bakımdan kamu kurumlarının görevleriyle ilgili ve genel olarak “acil durum” eğitimi vermeleri kaçınılmazdır.

Farklılıkların Kabul Edilmesi

Kamu kurumlarının veya herhangi bir organizasyonun hizmet sunma kapasiteleri personelin işbirliğine bağlıdır. Bu nedenle çalışanların farklı dinden, mezhepten, kültürden veya ırktan olmaları onların arasındaki işbirliğine engel olmamalıdır. Organizasyonel kültür kapsamında çalışanlar arasındaki farklılıklardan (cinsiyet-yaş-ırk vb) doğan sorunlar giderilerek ortak amaçların gerçekleştirilmesinde motive edilmelerinin sağlanması gerekir. Bunun için farklılıkların çalışanlar bakımından bir değer olduğunu kabul etmek ve onları yüksek performans doğrultusunda yönlendirmek gerekir.

Değerlerin farklı olması etik bir takım problemleri de gündeme getirir. Bundan dolayı kamu yönetimi etiği konusunda personelin ve yöneticilerin eğitilmesi ve değer farklılıklarına saygı gösterilmesi gerekir.

Çalışanlara Yardım Edilmesi

Çalışanlar, bireysel veya aile yaşamlarında genellikle krizlerle karşılaşır. Bunların arasında sağlık sorunları, sigara-alkol bağımlılıkları, yasal sorunlar, finansal sorunlar, yönetsel sorunlar vb. ilk etapta akla gelen stres nedenleri onların sıkıntı içinde olmalarına neden olacaktır. Bu olumsuz koşullar onların işlerini de olumsuz yönde etkileyecek ve verimliliklerini düşürecektir. Bundan dolayı organizasyonların nispeten küçük sayılabilecek harcamalarla çalışanların bu türden problemlerini çözmeleri gerekir. İlgili kurumun çalışanlara yardım etmesi, sonuçta onları yüksek maliyetlerden kurtaracağı gibi kazanç sağlamalarına da neden olacaktır. Çünkü sorunların çözümü onların moral ve sadakatlerini artıracak, bu ise üretkenliklerini artırarak hizmet kapasitelerini yükseltecektir. Belli program ve projeler kapsamında çalışanlara yapılan yardımlar, bu yardımların birkaç katı personel tasarrufu olarak geri dönecektir.

Çalışanların ve Organizasyonun İhtiyaçlarının Dengelenmesi

Klasik yönetim literatüründe iş ve işveren arasında bir gerginlik olduğu varsayımı ileri sürülür. Sıkı kurallar, sistemler ve teftiş verimsizliği, yetkisizliği, tembelliği ve diğer olumsuz tutumları sınırlamak için gereklilik oluşturur. Çalışanlar organizasyonu düşman olarak görürler. Çalışma sadece onların boş vakitlerini kesintiye uğratar. Bir sürü enerji asıl problemlerin çözümü için değil gereksiz tefferruat için harcanır. Bu varsayımlar altında bir organizasyonun verimliliğinin en alt seviyelerinde faaliyet göstereceği rahatlıkla söylenebilir. Oysa organizasyonlar çalışanlarıyla bir ortaklık oluşturmak durumundadırlar. Çünkü esnek kurallar, çalışanların dinlenmesi, sağlık sorunlarının giderilmesi veya stresin ortadan kaldırılabilirdi ortamlar, performansı sınırlayan faktörleri ortadan kaldırır ve verimlilik üzerinde olumlu yönde etkide bulunur. Bu nedenle çalışanların ve orta düzey yöneticilerin yetkilerinin artırılması, esnekliğin sağlanması, desantralizasyon ve bireysel sorumluluğun geliştirilmesi vb. onların üzerinde olumlu etki yaratacak ve işlerini daha iyi yapmalarına neden olacaktır.

Çalışanların ve yöneticilerin işbirliği bu dengelerin sağlanmasında önemli role sahiptir. Başarılı bir ortaklık için temel anahtar toplu iş ilişkileri programının karşılıklı güven ve saygıya dayandırılmasıdır. Çalışanların, yöneticilerin kendilerini ciddiye aldıklarına ve güvendiklerine inanmaları, işlerini daha ciddiye almalarına katkı sağlayacaktır. Yöneticiler ise karşılıklı güven içinde çalışanların problemleriyle yakından ilgilenecekler ve sonuçta organizasyonun ve çalışanların çıkarları

dengelenecektir. Böylece çalışanlar kendilerini güven içinde hissedecekler ve olumlu bir moral içinde işlerini yapabileceklerdir.

SONUÇ

Devlet yönetiminde performansı artırmak için insan yönelimli bir yaklaşımın ciddi bir şekilde ele alınması ve değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu bakımdan aşağıdaki sorunların yöneticilere sorulması ve cevaplandırılması anlamlı olacaktır.

-Çalışanlar kendilerini etkileyebilecek kararlarda söz hakkına sahip midirler? Bu konu ortaklara iş-işveren, amir-memur komiteleri, kalite çemberleri veya birbiriyle entegre olmuş problemleri çözmeye kurulları kapsamında da düşünülebilir.

-Yönetim, çalışanların kendilerini organizasyonun bir parçası olarak hissetmelerini sağlayacak bir ortam yaratmış mıdır? Bu bağlamda katılımın göstergeleri olarak korkudan bağımsız iş ortamı, açık haberleşme, açık kapılar ve kaçınılmaz hatalar için risk üstlenenlerin cezalandırılmayacağı bir atmosfer düşünülebilir.

-Kişilere kendilerini geliştirmeleri için ortam hazırlanmış mıdır? Çalışanlar, organizasyondaki muhtemel bozuklukların ve engellerin öğrenilebilmesi ve çözümlenebilmesi için en iyi ve en ucuz bilgi kaynağıdır. İşlerin daha iyi, daha kestirme ve daha etkin nasıl yapılacağını en iyi onlar bilirler.

-Çalışanlar niteliklerini, bilgilerini ve yeteneklerini kullanabiliyorlar mı? Bir çok çalışan kendisine uygun fırsat verilirse sorumluluklarını ve çalışma kapasitelerini daha üst seviyelere çıkarabileceklerini düşünür.

-Yönetim, çalışanların bireysel problemlerinin çözümünde destek ve yardım sağlayabiliyor mu? Bu soruya evet denilir ise çalışanlar ve yöneticilerin yeterli eğitildiği, yeterli donanımına sahip oldukları ve yeterince bilgili oldukları anlaşılır.

Bu sorunlara olumlu cevap verme seviyesi kamu çalışanlarını daha etkili ve verimli yapabilecek, kurumlar daha çok hizmet sunabilecek ve vatandaşlar kendilerine hizmet sunan kamu görevlilerinin, sorumluluklarının bilincinde olduğunu anlayacaktır. Bu nedenle insan kaynakları yönetimi ilkelerinin kamu yönetiminde başarılı bir adaptasyonu, hizmet kalitesinin artmasına ve kamu harcamalarında önemli tasarrufların sağlanmasına yardımcı olacaktır.

BÜROKRASI-BÜROKRAT-SİYASET İLİŞKİSİ VE BÜROKRATİK KATILIM

Dr. A. Faruk MUTLUSU*

Şerif ÖNER**

GİRİŞ

Modernleşen toplumlarda ortak hizmet ve ihtiyaçlarda yaşanan artış sonucunda toplumsal ilişkiler karmaşık bir yapıya dönüşmüştür. Bu yapı, gelişmiş, güçlü ve sağlıklı bir işleyiş mekanizmasına sahip olan bürokrasileri gerektirmektedir. Demokratik yönetimlerde düzenin sağlanması, toplumun demokrasi içinde gelişmesi, hakların ve özgürlüklerin korunması, bireylerin kamusal taleplerinin karşılanması için bürokratik mekanizmalara ihtiyaç vardır.

Ülkemizde son yıllarda -çeşitli unsurların etkisi ile- artan bireysel ve toplumsal bilinçlenme ve yönetsel işleyişe yönelik sorgulamalar, yöneten kesim üzerinde önemli bir baskı unsuru haline gelmeye başlamıştır. Ancak özellikle bireylerin ve değişik toplumsal kesimlerin aynı görüş ve amaç etrafında tam olarak örgütlenmemesi ve katılımcı yönetimin unsuru olmalarını sağlayacak düzeyde güçlü olamamaları katılımcı yönetim modelinin uygulanmasını geciktirmektedir.

Tarihsel süreç içinde bürokrat-siyasetçi ilişkisi zaman zaman birliktelikten çıkıp farklı amaçları gerçekleştirme mücadelesine dönüşmüştür. Siyasetçilerin bürokratlar üzerindeki etkileri nedeniyle ülkemizdeki bürokratik yapı -oldukça ağır bir ifadeyle- “patrimonyal”¹ olarak değerlendirilmiştir.

Son on yıldır koalisyon hükümetleri ile yönetilen ülkemizde, bürokrasi-siyaset- siyasetçi ilişkisi hükümet görüşmelerinin ana unsurlarından biri olmaya başlamıştır.

* Öğr. Gör. Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü.

** Araş. Gör. Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü.

1 Ulusal Katılım ve Uzlaşma Sempozyumu, 30.04.1990, TÜSİAD Yayını No: T/92, 10-155, İstanbul, Ekim 1992, s. 85.

Biz bu çalışmamızda söz konusu kavramları ve ilişki ağını ele aldıktan sonra bürokratik işleyişin daha reel ve kamunun çıkarlarını daha çok gözeten bir yapıya kavuşmasını sağlamak için demokrasinin önemli unsurlarından olan katılım olgusunu dikkate alan bürokratik yaklaşımı irdelemeye ve bu yönde ülkemizde var olan sorunlara çözüm önerileri getirmeye çalışacağız.

I. Kavramsal Çözümleme

Sosyo-ekonomik gelişme, artan toplumsal ihtiyaçlar ideolojik ve siyasi baskılar sonucu görev alanı ve yapısı genişleyen devlet, üstlendiği hizmetleri "Bürokrasi" adı verilen mekanizma aracılığı ile yerine getirmektedir.

Demokratik düşünce, uygulamanın temeli olarak gösterilen eski Yunan sitelerinde yönetime katılım, -günümüz normlarına göre tam bir katılımcı demokrasi uygulaması olmamakla birlikte- kadınlar ve köleler dışında kalan köle olmayan erkeklerin katılımı ile sınırlı kalmış ancak bu kesimlerin tümü yönetime aktif olarak günlük ve kendiliklerinden katılmışlardır. Tarihsel gelişme içinde geniş yığınları içine alan ve coğrafi olarak genişleyen devletlerin kurulması ile karar alma mekanizmaları hemen belirli grupların eline geçmiştir. Emperyal devletin ortaya çıkışı ile siyaset ve yönetim ayrı bir alan haline gelmiş bu ise formel bir yapı içinde bürokrasi aygıtı ile özdeşleşmiştir.²

Toplumların yaşadıkları sosyo-ekonomik ve kültürel gelişmeler devletin yüklendiği hizmet türlerinde artışa yol açmıştır. Yönetimin amaç ve kapsamındaki genişleme eğilimi, vatandaş-yönetim ilişkisinin boyutlarını gayri-şahsi ve mesafeli bir konuma getirmiş bulunmaktadır. Yönetimin etkinliğinin ve genişliğinin artması sonucu; kamu siyasalarını yerine getirmekle sorumlu olan bürokrasi mekanizmasının işleyişi de karmaşık bir hal almıştır.³ Kamu bürokrasisi, bir örgüt olarak belirli siyasal, sosyal, ekonomik, teknolojik ve kültürel çevrede varlığını sürdürmekte ve bunun doğal sonucu olarak da çevresindeki değişimlerden etkilenmektedir.⁴

Yönetsel işleyişin ana unsuru olan bürokrasi konusundaki tanımlamalar başlıca üç ana grupta toplanmaktadır.⁵ Türk halkı tarafından da algılandığı biçimi ile bürokrasi; verimsizlik, kuralcılık, işlerin ağır yürümesi, kırtasiyecilik, sorumluluktan

2 Mahmut MUTMAN; "Siyasete Etkin Katılım Geçmiş ve Gelecek" Diyalog Dergisi, TDV Yayını, S. I. Ankara 1996, s. 150-151.

3 Birkan UYSAL, "Yönetenler ve Yönetilenler", AİD. C.2, S.1, Mart 1969, s. 143.

4 Refik ÇULPAN, "Bürokratik Sistemin Yozlaşması", AİD. C. 13, S.2, s. 32.

5 Geniş Bilgi İçin Bkz., Bilal ERYILMAZ, Bürokrasi, Anadolu Maatbacılık, İzmir 1993, s.31- 33; Bilal ERYILMAZ, Kamu Yönetimi, 4. Baskı, İstanbul 1998, s. 188-191; Nuri TORTOP- E. Günay İSPİR, Yönetim Bilimi, Bilim Yayınları, Ankara 1989, s. 217; Cemil OKTAY, "Bürokrasi ve Sorunları", Hum Zamirinin Serencamı, Bağlam Yayınları, İstanbul 1991. s. 37; Ahmet Taner KİŞLALİ, Siyaset Bilimi, AÜ BYYO Yayını, Ankara 1987, s. 269.

kaçma, yönetimde gizlilik, yetki devretmede isteksizlik, otoriteye aşırı bağlılık gibi daha çok olumsuz ve kötüyeyici bir anlamı içerir. İkinci olarak bürokrasi; kâr amacı gütmeyen kamu kurumlarını ifade etmekte kullanılırken kavram üzerindeki en kabul gören tanımlama Max Weber tarafından "belirli özelliklere sahip bir örgüt biçimi" şeklinde yapılmaktadır.

Patrimonyal⁶ ve rasyonel olmak üzere iki tip bürokrasiden söz eden Weber'de çağdaş bürokrasi; akılcılığa uygun konulmuş olan yasaların doğruluğuna ve bu yasalara göre seçilmiş olan önderlerin meşruiyetine olan inanca dayanmaktadır.

Bir başka ifade ile Weber'de bürokrasi/rasyonel bürokrasi; işbölümü, otorite hiyerarşisi, yazılı kurallar, yazışma ve çalışmaların dosyalanması, disipline olmuş bir yapı, gayri şahsîlik ve resmi pozisyonlardan meydana gelen bir örgüt biçimi.⁷ ortak uğraşların rasyonelizasyonlarının sosyolojik kavramıdır.⁸

Endüstriyel ve ticari gelişmeler, işçi sınıfının doğuşu, yığınsal tüketim için yığınsal üretim ve büyük pazarların kurulması, bilimin endüstriye uygulanması, bağımsızlık ve özgürlük hareketleri sonucunda değişen devlet ve halk ilişkilerinin yanı sıra yaşanan yapısal ve kurumsal yenilikler Weber'in bürokrasi kavramını geliştirmesinde belirleyici olmuştur. Atanmış seçilmiş ve her türlü görevlilerden oluşan kamu örgütü⁹ olarak da tanımlanan bürokrasi, esas olarak kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde devlet aygıtının en etkin aracı konumundadır.

Bürokrasi belirli bir örgütlenme biçimi ve bu biçime uygun örgütün kendisi olarak tanımlanırsa ister kamusal ister özel nitelikte olsun, bu biçimde örgütlenmiş belirli ölçekteki kuruluşlar bir bürokratik mekanizma oluşturmaktadırlar.¹⁰ Devlet olan her yerde bürokrasi vardır. Bu açıdan bakıldığında bürokrasinin tarihi devletin tarihi ile aynıdır"¹¹ denebilir.

Latince "burra" ve Yunanca "kratos" sözcüklerinden türetilen bürokrasi kelimesi; masaların veya büroların egemenliği anlamında kullanılırken, bürolarda çalışanların siyasal güce sahip oldukları bir sisteme işaret etmektedir.¹² Bürokrasi sözcü-

6 Max Weber Patrimonyal Bürokrasiyi; sözleşme esasına değil, hür olmayan memurlar olarak tanımlamaktadır. Bu bürokrasi biçimi genel itibariyle kölelik sisteminin yaygın olduğu dönemlerdeki idari örgütlerde görülmektedir. Örn. Roma İmp. Daha Geniş Bilgi İçin Bkz., Eryılmaz, Kamu..., a.g.e., s. 195.

7 Max WEBER, Sosyoloji Yazıları, (Çev; Taha PARLA) İletişim Yayınları, İstanbul 1996, s.290-293; Geniş Bilgi İçin Bkz, Turgay ERGUN- Aykut POLATOĞLU, Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE Yayını, 4. Baskı, Ankara 1992, s. 58-63.

8 Gönül BUDAK SOLAKOĞLU, "Osmanlı Devlet Örgütünün Weberian Açıdan İncelenmesi", Aİİ, C.27, S.3, Eylül 1994, s.84.

9 Fikri GÖKÇEER, "Devlet Bürokrasi ve Kırtasiyecilik", TİD, S.414, mart 1997, s. 6.

10 Acar ÖRNEK, Kamu Yönetimi, Meram Yayınları, İstanbul 1992, s.67.

11 Kamu Bürokrasisi, TÜSİAD Yayını .İstanbul, 1983, s.11.

12 ERYILMAZ, Kamu..., a.g.e., s. 188.

günün, büro çalışanlarının siyasal yaşamda önemli oldukları bir rejimi veya kamu yararını gerçekleştirmek için değil, aksine bürokrasinin sistem ve kamu üzerinde güç sağlamak için icat edildiği de ifade edilmiştir. Başka bir tanımlamada ise kavram; "iktidarı kendi yararına kullanan memur grubu"; "büroların kendi kendilerine büyüdükleri bir rejim"; "çeşitli hükümet dairelerinin ve onların şubelerinin halkın zararına yetki ve gücü kendilerinde toplamaları" olarak da nitelendirilmektedir.¹³ Bürokrasi kavramına yönelik olarak geliştirilen farklı yaklaşımlar ve farklı anlamlar, biri diğerinin uzantısı olan toplumsal gerçeklerin, o gerçekleri yaşayanlar tarafından algılanış biçimlerini¹⁴ yansıtır.

Bürokrasinin işleyişinde rol alanları ifade etmekte kullanılan "Bürokrat" terimi, özünde kamu kumrularında çalışan atanmış kamu görevlilerinin tümünü kapsamaktadır. Buna göre, yönetici konumunda olsun/olmasın atanmış kamu çalışanlarının tümü bürokrat terimiyle nitelenmekle birlikte; genellikle yönetim kademesindeki, öncelikle de orta ve üst yönetim kademesindeki atanmış kamu görevlileri için kullanılmaktadır.¹⁵ Daha net bir ifade ile Bürokrat, kamu yönetiminde hiyerarşik bir kademeleşme içinde yer almış, çeşitli uzmanlık dallarında görevli memurlardır.¹⁶

Bir yaklaşıma göre bürokratlar "toplumsal gücünü bürokratik kurumlardan alan orta sınıf mensuplarıdır". Bu çerçevede içinde, bürokratlar siyasetçilerden farklı olarak, formel kamusal sistem içinde tanımlanmış görevleri yerine getirmeye çalışan aktörlerdir.¹⁷ Benzer statülere, uğraşılara ve işlevlere sahip olmaları bakımından toplumda belirli bir grubu teşkil etmektedirler. Zaman zaman "yöneten sınıf", "bürokratik elit", "uğraşı grubu" nitelendirmeleri ile bürokratlar bir "toplumsal sınıf"¹⁸ olarak değerlendirilmektedir.

II. Bürokrasi-Bürokrat-Siyaset İlişkisinin Analizi

Yönetim, toplumun ihtiyaçlarını ve politik unsurların taleplerini dikkate almak zorundadır. Bu zorunluluk; yönetsel duyarlılık olarak tanımlanmaktadır. Yönetsel duyarlılık, yöneticilerin ya da kamu görevlilerinin halkın ihtiyaçları ile siyasal kumulların taleplerine cevap verme eğilim ve kapasitesini içermektedir. Söz konusu eğilimin ve kapasitenin yönetimden yana oluşu sorumluluk ve etkinlik, halktan yana oluşu ise duyarlılık¹⁹ olarak adlandırılmaktadır.

13 Kamu Bürokrasisi, a.g.e., s.11.

14 OKTAY, a.g.m., s. 37.

15 Şükrü ÖZEN, Bürokratik Kültür I.TODAİE Yayınları, Ankara 1996, s. 8.

16 Şükrü ÖZEN, Bürokratik Kültür I.TODAİE Yayınları, Ankara 1996, s. 8.

17 Sema ERDER, Kentsel Gerilim, Uğur Mumcu Araştırmacı Gazeteci Vakfı Yayını, No:3 1,1. Baskı, Ankara 1997, s. 93-94.

18 ÖZEN, a.g.e., s. 9.

19 Birkan Uysal SEZER, "Yönetsel Duyarlılık ve Tunus Yuvarlak Masa Konferansı", AİD, C.18, S.4, Aralık 1985, s. 99.

Günümüz modern toplumlarında devletin üstlendiği görevlerin yerine getirilmesi, kararların alınması ve uygulanmasında, siyasi iktidarların en önemli ortağı bürokrasidir. Kamu bürokrasisinin, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve yönetsel politikaların belirlenmesinde etken olmaya başlaması/etken olmasından dolayı siyasetin bürokratikleştiği, bürokrasinin de politikleştiği²⁰ vurgulanmaktadır. Bu yaklaşım bizi bir anlamda yönetimlerin halka karşı sergilemek durumunda oldukları duyarlılığı kullanmakta tek başlarına olmadığımız, halkın beklentilerini siyasi iktidarlara karşı sorumlu olan bürokratlar ile paylaştıklarını/belki buna zorunlu oldukları sonucuna ulaştırmaktadır.

Bürokratlar, birbirleriyle kesişen ancak içerik olarak farklı siyasal, kamusal ve yönetsel alanlardan oluşan bir görev çevresinin merkezinde bulunmaktadır. Siyasal alan, bürokratların seçilmiş politikacılarla olan ilişkilerini, kamusal alan, genel olarak toplumla, söz konusu kamu politikasıyla ilgili çıkar gruplarıyla ilişkilerini; yönetsel alan ise; yönetici olduğu örgütteki çalışanlarla ve diğer kamu kurumlarının yöneticileriyle olan ilişkilerini kapsar.²¹

Kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için oluşturulan örgütsel yapı (kamu yönetimi) memurlar tarafından oluşturulan bürokrasi ile seçilmiş siyasi görevlilerin oluşturduğu organlar tarafından işletilmektedir. Bürokrasinin ve bürokratların seçilmiş siyasi yöneticilere bağlı olması, onların icraatlarını ve siyasi tercihlerini yönetsel işleyişe yansıtma görevini gerektirmektedir. Ancak bu zaman zaman tersine dönmekte siyasetçiler ile bürokratlar arasında bir güç mücadelesi yaşanmaktadır.

Seçilmişler ve atanmışlar olarak adlandırılan bu iki gücün birbirleriyle ilişkileri toplumun yasal, sosyal, tarihi, siyasi koşullarınca belirlenmektedir.²² Başka bir ifade ile mevcut devletin özellikleri, siyasi rejim, toplumsal gelenekler, kamuoyu ve sivil toplum kuruluşları gibi pek çok faktör bu etkileşimi belirleyen dinamikler olarak ön plana çıkmaktadır.

Seçilmişler ile bürokrasi ve bürokratlar arasındaki ilişkiler ağırlıklı olarak siyasi sistemin etkisi altında gerçekleşmektedir. Kapitalist toplumlarda bürokrasi, mevcut ekonomik ve toplumsal dinamikler tarafından görev alırken bürokrasi, kapitalist yapının sonucu olarak belirli ayrıcalıklarla donatılmışlardır. Bu ayrıcalıkların verdiği güç ile bürokrasi, bu toplumlarda, kurulu iktidarın yapısını koruyan, sosyal işlevi bulunan bir görünüm taşır. Bu açıdan bürokrasi; mevcut düzenin sürmesi için gerekli her şeyi yapmakla görevlendirilmiş bulunmaktadır.²³

²⁰ ERYILMAZ, Kamu..., a.g.e., s.187.

²¹ ÖZEN, a.g.e., s. 17.

²² Kamran İNAN, Devlet İdaresi, Ötüken Yayınları, İstanbul 1993, s. III.

²³ Gencay ŞAYLAN, Türkiye’de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji, TODAİE, Ankara 1974, s. 37.

Öte yandan bürokrasi tek partili rejimlerde; hakim tek partinin programını toplumun tüm kesimlerine ve devletin kurumlarına yerleştirme ve benimsetmekle görevli kılınmıştır.²⁴ Sanayileşmemiş ve geleneksel yapıdan modern yapıya geçmekte olan az gelişmiş toplumlarda ise bürokrasi: toplumun mevcut sosyo-ekonomik durumundan etkilenmiştir. Söz konusu toplumlarda bürokratik mekanizmayı elinde tutanların dahil oldukları toplumsal sınıfın ve benimsedikleri dünya görüşünün etkileri açıktır ve bürokrasinin temel rolü; sosyal değişim sonucu ortaya çıkan güçlerin, kazanılmış ayrıcalıkları veya statükoyu tehdit etmesini önlemek²⁵ olarak belirlenmektedir.

Çok partili rejimlerde ise, bürokrasinin politize edilmemesi, yönetsel işleyişin genel menfaatlere uygun bir tarafsızlık ilkesi içinde gerçekleştirilmesi hedeflenirken, kamu personelinin, tarafsız ve herhangi bir siyasal görüşe bağlı kalmadan görevlerini yapmaları beklenir. Ancak, bürokrasi alışlagelmiş bir biçimde değişen siyasal iktidarlara hizmet verebilen bir örgütsel yapı olarak tanımlandığında²⁶ bürokraside siyasallaşmanın kaçınılmaz olduğu kabul edilmektedir.

Gelişmiş ya da gelişmemiş, otoriter veya totaliter olsun dünyanın her yerinde kamu yönetiminde bir bürokratikleşme gözlenmektedir. Demokratik ülkelerde bile bürokratik yapı güçlenmektedir. Önceleri bürokrasinin demokrasi uğruna katlanılması gereken bir kurum olduğu düşünülmesine rağmen, daha sonraları, bürokrasinin demokrasiyi istila edip yuttuğu yönündeki düşünceler ağırlık kazanmaya başlamıştır. Bu oluşum bir bakıma demokratik hükümetlerin, gelişmiş bir bürokrasi olmadan varlık gösteremeyecekleri anlamına gelmektedir.

Bürokrasinin iktidarı paylaşması önemli bir sorun olarak görülmemekle birlikte, siyasetçilerin sosyo-ekonomik, kültürel değerleri ile bürokrasinin (bürokrat) temel değerleri arasında önemli farklılıklar varsa, her iki kesimin çatışmaya başlaması kaçınılmaz olur. Bu mücadele, iktidarı ele geçiren farklı siyasal görüş ve değerlerle bürokrasinin geleneği ve değerleri arasında başlayacak ve giderek bürokrasinin siyasi iktidara karşı koyması onun amaçlarına ulaşmasını engellemeye yönelik bir çabaya dönüşebilecektir. Ancak, bürokrasinin ve bürokratların sosyo-ekonomik ve yönetsel etkinliklerini hedef alan siyasi akıma karşı mücadelesi, egemen olan siyasi görüşün kendi bürokrasi anlayışını benimseyen kadroları yetiştirmesine kadar sürecektir.²⁷

Siyasetçiler ile bürokratlar arasında bir çatışma yaşanmakla birlikte, kamu hizmetlerinde etkinliği sağlamak için gerekli olan işbölümü ve uzmanlığın gelişmesi,

24 ÜLKER, a.g.m., s. 186.

25 ŞAYLAN, a.g.e., s. 39-42.

26 ÇULPAN, a.g.m., s. 32.

27 ŞAYLAN, a.g.e., s. 32.

bürokratların uzmanlık sıfatları nedeniyle iktidara ortak olmalarına yol açmaktadır. Bu çerçevede Weber, demokratik toplumlarda siyasal iktidarın, seçimle gelen siyaset adamlarından çok bürokrasiye ait olduğunu, bürokrasinin gelişmesi ve dolayısıyla devletin etkinliğinin artması ölçüsünde özgürlüklerin azalacağını ifade etmektedir.

Yönetsel işleyişte söz sahibi olan siyasi akımın temsilcileri ile bürokrasi arasındaki otorite ve nüfuz mücadelesinde, her iki kesimin önemli araçları ve güç kaynakları bulunmaktadır. Bürokrasinin güç kaynakları; bilgi-uzmanlık; idari düzenleme yapma yetkisi (karar verme iktidarı); sürekli-istikrarlı bir statü; özerk yapı; örgüt ideolojisi; planlama ve bütçeleme işlemlerinde sahip oldukları teknik bilgilerdir. Bürokrasinin bu güç kaynakları nedeniyle; siyasi iktidarı tümü ile ele geçirmelerine ihtimal verilmemekle birlikte, siyasal iktidarın egemenlik alanına müdahale ettikleri, sınırlandırdıkları²⁸ ifade edilmektedir.

Devletin giderek artan çeşitlenen hizmetleri, süreklilik ve etkinlik sağlayacak uzmanlık bilgisi gerektirmektedir. Bu bakımdan belli durumda nelerin yapıp nelerin yapılamayacağını saptayan kararlar olarak kabul edilen politikaların uzun bir gelişim sonucu ve belli bir uzmanlık bilgisine dayalı olarak oluşturuldukları²⁹ söylenebilir.

Bürokrasinin özellikle uzmanlık gerektiren konulardaki altyapıları onları siyasiler karşısında üstün konuma getirmektedir. Bürokratların bu uzmanlıklarına ait konulardaki bilgileri ile siyasetçileri rahatlıkla yönlendirebildikleri gibi, onları ikna edebildikleri de bilinmektedir. İletişimin geliştiği, bilginin ve bilgi akışının tekel olmaktan çıkmaya başladığı günümüz dünyasında bürokratların uzmanlık bilgileri arlık eskisi kadar etkin olmayabilmektedir. Weber, bürokrasinin uzman bilgisinden üstün olan tek şey olarak; "iş hayatındaki özel ekonomik çıkar gruplarının uzmanlık bilgileri"³⁰ ni göstermiştir.

Bürokratların karşısında siyasilerin mevcut güç kaynakları ise; yasal meşruiyet ve üstünlük; mali güç; halk desteği; yetki ve özerklik devredebilme gücü; bürokrasi dışındaki uzman personel ve bilgi kaynaklarıdır. Netice itibarıyla her iki kesim de mevcut güç kaynakları ile birbirleri üzerinde etkin olmaya çalışırlar. Weber'e göre bütün bürokrasiler, bilgilerini ve niyetlerini gizli tutarak, meslekten yetişmiş olanların üstünlüğünü arttırmaya çalışırlar.³¹ Siyasiler ise bürokratlar ile yaşadıkları mücadelenin yanında, zaman zaman onların desteğini alma yolunu da tercih edebilirler. Ancak yukarıda çizdiğimiz ve sanki düşman kardeşler, biri olmazsa diğeri olmaz yaklaşımını hatırlatan tablo sürekli var olan bir yapıya işaret etmez, yani siyasiler ile

28 Metin KAZANCI, "Teknokratların Tanımı Üzerine Bir Deneme", AİD, C.5, S.4, s. 16.

29 SEZER, a.g.m., s. 98.

30 WEBER, a.g.e., s. 318.

31 WEBER, a.g.e., s. 315.

bürokratlar arasında her zaman mücadele yaşanmaz. Siyasiler uygulamaya kovacakları bir kararı öncelikle bürokratlara benimsetmekle kararlarına önemli destek sağlamaya çalışırlar. Zira bilginin kutsandığı ve kıt olduğu toplumlarda uzmanlara duyulan güvenden siyasi elitler de yararlanırlar. Ancak bilginin tekel olmaktan çıkmaya, bilginin kıt kaynak olma özelliğini yitirmeye başladığı günümüzde bürokratların bilgi, uzmanlık ve uygulama deneyimleri ayrıcalıkları azalmaya başlamış, öte yandan bürokratlar da siyasete atılarak bir nevi suyun başında yer almaya başlamışlardır.

Gelişmiş Batılı ülkelerde siyasi iktidar ile bürokrasi arasındaki ilişkiler ağı uyumlu işlemektedir. Demokratik yapının gereği olan ilkelerin ve teamüllerin kurumsal ve bireysel düzeyde benimsenmiş olmasından dolayı, bürokrasinin işlemleri üzerinde gizlilik perdesi bulunmamaktadır. Bu açıklık anlayışının neticesi olarak, bürokratik işlemlerin her aşaması kamuoyu tarafından takip edilmekte, gerektiğinde demokratik yapının gereği olarak denetlenmektedir. Öte yandan bürokrasiler yaptıkları işlemlerde ve aldıkları kararlarda kamu yararına uygun davranmaktadır veya kurumsal anlamda bürokrasinin/bürokratların kendi çıkarlarını ön plana çıkarmasını engelleyecek mekanizmalar gelişmiştir. Weber bu yapıyı bürokratik örgütlerde vatandaşlarla ilişkilerinde gayri-şahsilik ilkesinin yerleşmesi olarak adlandırmaktadır.

Üzerinde durulması gereken noktalardan en önemlisi ise bürokratların ve siyasilerin sorumlu oldukları kesimler ile ilgilidir. Demokratik sistemlerde siyasiler halka karşı sorumlu bulunmaktadırlar. İcraatlarında başarısız olmaları durumunda gelecek seçimlerde halk tarafından görevden alınmaları kaçınılmazdır. Siyasiler yetki aldıkları halka karşı bu yönde bir karşılıklı sorumluluk ilişkisi içinde bulunurlarken bürokratların halka karşı doğrudan bir sorumlulukları yoktur. Bürokratlar sadece siyasilere karşı kanunlar nezdinde sorumluluk taşımaktadırlar. Bürokratların halka karşı sorumlu olmamaları onları popülist politikalardan alıkoymakta, ancak bu özellik, bürokratların bürokratik mekanizmayı güçlendirerek kendi varlıklarını da garanti altına almaya yönelik çabalar içine girmedikleri/girmeyecekleri anlamına da gelmemektedir/gel memelidir.

Buna karşın sıkça tartışıldığı üzere; halka karşı sorumlu olmaları ve gelecek dönemlerde yönetime gelememe/seçilememe ihtimalinin varlığı, siyasileri zaman zaman realist politika yapımı ve uygulamasından uzak tutabilmekte, popülist politika olarak adlandırılan, özellikle kaynakların ve rantların dağıtımında objektif kriterler dışında yaklaşımlar ortaya koyma yolunu tercih etmelerine yol açmaktadır.

Bürokrasiye giriş, yükselme, görev, sorumluluk, yetkiler ve mesleğin sona erme şartları belirli kurallara bağlanmıştır. Bunun doğurduğu hantallığa karşın bürokrasilerde iş ve gelecek güvencesi diğer mesleklerle göre daha fazladır. Seçimle gelen siyasi iktidarlar gidici, oysa atama yolu ile belirlenen bürokratik kadrolar çoğunlukla (iş güvenliği, meslekten çıkarılma açısından) kalıcıdır. Geçici olduğunun bilincinde olan hükümetler ve üyeleri/siyasiler işleri hızlandırmak isterken, halk önünde so-

rumlu olmayan bürokrasi ve bürokratlar kendi ayrıcalıklarını koruma ve kendi kurallarına göre ağır işleme eğilimindedirler. Bu durumu açıklarken Weber, demokratik toplumlarda siyasal iktidarın seçimle gelen siyaset adamlarından çok, bürokrasiye ait olduğunu³² ifade etmektedir.

III. Türkiye'de Bürokrasi-Bürokrat ve Siyaset İlişkisi

Bürokrasi-bürokrat ve siyasal sistem-siyaset ilişkisini Türkiye açısından ele aldığımızda; aşırı politize olmuş bir bürokratik kadro ve siyasi yandaşlarına popülist yaklaşımlar ile iş bulma gayretleri içinde bulunan siyasiler ile karşılaşmaktayız. Bunun yanı sıra Türkiye'de bürokrasi bir denge unsuru olarak; "özellikle hükümet kurulmasında güçlükleri olduğu zaman veya hükümetler kendi kendilerine idareyi sağlayamadıklarında idarenin devamını sağlayan, siyasi boşluğun doğmasına engel olan bir araç olarak³³ önemli bir rol oynamaktadır.

Sosyo-kültürel açıdan olduğu kadar kurumsal teamüller-yapılar ve yönelim kültürü açısından önemli birikimleri devraldığımız Osmanlı devlet geleneğinde başlangıçta bürokrasi oldukça sade bir nitelik göstermiş ve pek çok kamusal hizmet devlet adamlarının konutlarında³⁴ yerine getirilmiştir.

Yükselme döneminde sivil bürokrasi, askeri bürokrasiye oranla ikinci derecede bir yere sahip olmakla birlikte özellikle Fatih Sultan Mehmet döneminde bürokrasinin merkez örgütü yapı ve fonksiyon olarak güçlendirilmiş, bu sayede Osmanlı toplumunda padişah ve ona bağlı memurların gücü üzerinde bir başka gücün olmadığı kanıtlanmıştır. Ancak gerileme döneminde bu yapı oldukça hasar görmüş, devlet gelirlerinin azalması ile padişahın çeşitli devlet organları ve toplum üzerindeki kontrolünü zayıflatmıştır.³⁵

Kurumsal yapının ve işleyiş kültürünün Osmanlı'dan devralındığı Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin ilk yıllarında bürokrasi geniş imkanlar ve hukuksal güvenceler altına alınmıştır. Yine bu dönemde yönetimle iktidar partisi bürokratik mekanizma ile birlikte iç içe olmak suretiyle değişim ve her alanda çağdaş gerekleri yakalama ortak paydası etrafında hareket etmiştir. Cumhuriyet döneminde bilgi birikimi ve tecrübesi ile hemen farkedilen bireylerden oluşan bürokratlar toplumsal değişime yön veren kararların alınması ve uygulanmasında etkin olmuşlar ve siyasi destekleri nedeniyle eleştirilerden uzak kalmışlardır. Bu son durum dönemin bürokrat- siyasetçi ortak paydalarının netliğine işaret etmesi açısından önem taşımaktadır.

Ülkemizde kentleşmeden demokratikleşmeye, ekonomik, sosyal ve toplumsal

32 A. Taner KİŞLALİ, Siyaset Bilimi, AÜ BYYO, No; 9, Ankara 1987, s. 269-270.

33 Ergim ÖZBUDUN, Perspectives on Democracy in Turkey, Ankara 1988, s. 92.

34 Daha Geniş Bilgi İçin Bkz., ERYILMAZ, Kamu..., a.g.e., s. 219- 222.

35 Kamu Bürokrasisi, a.g.e., s. 19.

değişimden kalkınmaya kadar pek çok açınının referans adresi olarak gösterilen 1950'li yıllarda yaşanan gelişmeler bürokratik mekanizmaya da yansımıştır. Bu dönemdeki gelişmeler, bürokrasi açısından büyük bir gerilemenin itibar ve güç kaybının yaşandığı ve siyasilerin bürokratlar karşısında güçlendikleri³⁶ bir yönetsel yapı ortaya çıkarmakla birlikte, yine bu dönemde Türkiye, hedeflenen hizmetlerin gereğine uygun olarak teknik yönetici/teknokrat kesim ile tanışmıştır. Ülkemizde bilginin ve bilenlerin kutsandığı dönemlerden olan 1950'li yıllarda ortaya çıkan bu kesim büyük yatırımlara imza atarak etkinliklerini arttırmışlar ve yeni bir teknisyen-bürokrat sınıfı olarak kendilerini kabul ettirmişlerdir³⁷.

1960 sonrasında planlı döneme geçilmesi ile bürokratların yönetim erki üzerindeki gücü yeniden öne çıkmaya başlamış ve özellikle planlı kalkınma dönemine geçilmesi ile bürokrasi yeniden yönetsel erk üzerindeki ağırlığını hissettirmeye başlarken, kamu kesiminde çalışan sayısı kamu hizmetlerinin genişlemesine paralel olarak artış göstermiştir. Öte yandan 1961 Anayasası bir önceki döneme tepki olarak; bürokrasiye siyasi iktidar karşısında belirli bir özerklik kazandırmış ve memurların özlük ve sendikal haklarına yenilikler getirmiştir.³⁸

1980'lerin başlarında bürokrasinin halk arasında kamuda yapılan işlerin gecikmesi veya kırtasiyecilik olarak algılandığının bilincine varan Türk siyasetçileri seçimlerde bu olguyu sloganlaştırmışlar, kavramı iktidara gelmenin bir aracı ve söylemi olarak kullanmaktan geri kalmamışlardır. Ancak bu dönemde bürokrasi konusu, bir "yönetim sistemi" ya da "memurların kamu hizmetlerinin yürütülmesinde egemenliği" şeklinde düşünülmeyeceği için kurumsal-yapısal içerikli reformlara gidilmemiş³⁹ olmakla birlikte bürokrasiye teknik ve çağın gerekleri olan donanımlar açısından yeterli imkanlar sağlanmıştır.

Günümüzde bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkinin boyutlarından daha çok bürokrasinin siyasallaşması ve siyasi tercihlerin kamu kurumlarında istihdam için belirleyici olduğu yönündeki yargıların somut örnekler ile basma ve adli makamlara yansıtılması, konunun üzerinde daha hassas durulmasını ve bu gerekliliğin kamu kurumlarının işlemlerinde "açıklık" ve "katılım" olguları ile desteklenmesini ön plana çıkarmıştır. Bürokrasi ve siyasallaşmanın son zamanlarda koalisyon hükümetleri oluşumlarındaki karşılıklı endişelere yansımaları ve geçmiş dönemlerde yapılan bazı uygulamaların varlığı sorunun kamuoyu tarafından olduğu kadar siyasiler tarafından da kabul edildiğinin bir örneğini teşkil etmesi bakımından önemlidir. Daha da önemlisi bu yöndeki girişimlerin önlenmesine yönelik olarak sadece vaatler ile yetinmek-

36 ERYILMAZ, Kamu..., a.g.e., s. 224.

37 ERYILMAZ, Kamu..., a.g.e., s. 224.

38 Bilal ERYILMAZ-Musa EKEN, Kamu Bürokrasisi, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir 1993, s.9.

39 ERYILMAZ, Kamu..., a.g.e., s. 227.

ten ziyade "kamu görevlerine girmek için" somut adımların (merkezi sınav) alılıyor olması önemli, ancak gecikmiş bir adım olarak görünmektedir.

IV.Bürokratik İşleyişte Açıklık ve Bürokrasiye Katılım

Açıklık, katılım ve denetim içiçe olan kavramlardır. Örneğin, yönetimin karar verme ve uygulama süreçlerinde açıklık sağlanması oranında , halkın denetimi daha etkili olacaktır,⁴⁰ yada katılımıla ilgili tüm yol ve yöntemler açıklığı da birlikte getirecektir.

Açıklık ilkesine uymama, toplumda kamu politikalarına şüphe ile bakma ve "yerinde veya değil" karşı olma tepkisi yaratmaktadır. Bu tepki, zaman zaman eyleme dönüşmekte, çoğu kere kızgın, suskun bir toplum oluşmaktadır. Genel olarak değerlendirildiğinde, bireysel, psikolojik ve politik yönlü engellerin yanı sıra, bireyleri harekete geçiren örgütsel eksiklik ve onların taleplerine kuruluşların ilgisizliği gibi faktörler politik ilgisizlik ya da katılmamayı etkilemektedir.⁴¹

Yönetilen-yöneten ilişkilerinde karşılaşılan temel sorunlardan biri; yönetilenlerin kamusal işlemlere yönelik bilgi eksikliğidir. Bunun en belirgin nedeni olarak, yönelim ile yönetilenler arasındaki iletişim kopukluğunu/iletişimsizliği göstermek mümkündür. Sosyo-ekonomik açıdan güçlü olmayan vatandaşlar, kamusal mekanizmayı güçlü ve karmaşık olarak nitelerlerken, yönetenleri de, onlar üzerindeki "belirleyici olamama" güdüsünün uzantısı olarak kamu görevlisinden çok bir "efendi" değerlendirmesi biçiminde algılamaktadır.⁴² Öte yandan yönetenlerin ve yönetilenlerin bilgi ve siyasal kültür (eylemsel-bilinçsel) düzeylerinin yüksek olmaması, yönetsel mekanizma içindeki hiyerarşik işleyişte yaşanan sorunlar/olumsuzluklar, yöneten- yönetilen iletişimini/etkileşimini olumsuz yönde etkilemektedir. Bu açıdan yönetilen kitlelerin ve yönetsel mekanizmanın işleyişinde etkin olan yöneticilerin duyarlılıklarının ve bilgi eksikliklerinin giderilmesi ve bunu sağlayacak kurumsal, bilinçsel altyapının kurulması/geliştirilmesi gerekmektedir.

Kamusal yönetim, toplum çerçevesinde hareket etmek durumunda olmasından dolayı öncelikle ve özellikle kamu yararına uygun olarak işletilmelidir. Bürokratik işleyişi gerçekleştiren bürokratlar bu ilkelerin takipçisi olduklarını ifade etmekle birlikte önemli olan nokta; "yönetilenleri" bu noktada tatmin edebilmektir. Yönetilenlerin, bürokratik işleyişin kamusal yarara hizmet etmekte olduğuna ikna etmek için, bütün işlemleri açıklığa kavuşturmak gerekmektedir. Oysa bu gerekliliğin ak-

40 Selçuk YALÇINDAĞ, "Saydam ve Dürüst Belediyecilik", ÇYY, C.4, S. 1, s. 26.

41 Zerrin TOPRAK KARAMAN, "Türkiye'de Kamu Politikalarının Yabancılaşmaya Etkisi", AİD, C.27, S.3, Eylül 1994, s. 67.

42 Selma KARATEPE, "Türkiye'de Yönetim-Yurttaş İlişkisi, Uygulamada Ortaya Çıkan Bazı Sonuçlar", Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayınları, C. 1 .Ankara, 1995, s. 191.

sine yönetimin dışı karşı genel tutumu; kapalıdır.

Demokratik yönetim, açık olmayı zorunlu kılar ve demokratik gelişme idareyi daha çok açıklığa zorlar. Demokratikleşmeye paralel olarak idarenin açılmaya yönelmesinin hızlanması, gerçekte içinde bulunduğu çevrenin değişimine uyulanabil- me çabasının bir gereği ve sonucudur. Demokratikleşen bir çevrede idare kapalı kalırsa, çevreye uyulanmamış olur. Ovsa çevreye uyulanma idarenin temel niteliğidir.⁴³

Gizlilik ilkesi yöneticilerin karar alırken tarafsızlıklarının korunması gereğine dayandırılır. İdareyi açıklığın başlatacağı baskılardan korumak söz. konusudur. Kaldı ki bazı alanlarda gizlilik zorunlu görülür -ulusal savunma, dış ilişkiler- ve bu konularda kamuoyu da idarenin bu konulardaki tavrına genelde olumlu yaklaşımlar gösterir veya hiç değilse genel itibarıyla bu yönde bir eğilim sergiler.

Öte yandan açık yönetim, karar ve işlemlerini yönetilenlere ayrıntılı olarak anlatıp, karar ve işlemleri tüm yönleri ile kamuoyunda tartışılabilen ya da bu tartışma ortamını hazırlayan ve bu tartışmalardan sonuç çıkaran, sonuçları uygulamaya aktaran⁴⁴ bir yönetim tarzıdır. İdarenin kendisini dıştan koruyan gizlilik ilkesine sığınmak yerine gizliliği azaltarak saydamlığı benimsemesi onu daha inandırıcı kılar ve halka olan irtibatının sağlıklı işlemesine katkıda bulunur.⁴⁵

Weberyan tipi bürokrasilerde kapalılık ve gizlilik egemendir. Bürokrasi, parlamentoya, siyasal iktidara, topluma, sivil toplum kuruluşlarına, baskı ve çıkar gruplarına karşı kendi iktidarını diri tutmak, en azından devam ettirmek, alacağı kararların, yapacağı işlem ve uygulamaların dışında tutmak için gizliliği önemli bir politika aracı olarak kullanmak istemiştir. Weber'e göre gizlilik bürokrasinin doğasında yer almaktadır. "... bürokratik yönetim her zaman için "gizli yönetimler" olmak eğilimindedir, bilgisini ve eylemlerini eleştirel gözlerden olanca gücü ile saklamaya özen gösterir...", "... resmi sır kavramı bürokrasinin özgün buluşudur; başka hiç bir şeyi bunun kadar fanatik biçimde korumaya çalışmaz..."⁴⁶

Genel olarak halkla, özellikle de sınırları belirlenmiş kamusal çevreler ile sağlıklı ve etkin ilişkilerin kurulması saydamlığın ilkece benimsenmesine bağlıdır. Ancak modern yönetim ve hukuk sistemleri yurttaşların bilgi alma ve belgelere ulaşma hakkını⁴⁷ düzenlemektedir. Belge ve bilgilerin açıklığı nesnel hukuki durumu ifade etmektedir. Başka deyişle, genel hukuki durum, belgelerin herkes tarafından görüle-

43 ÖRNEK, a.g.e., s. 39.

44 Kamil Ufuk BİLGİN, "Kamu Yönetiminde Kaliteli Hizmet Anlayışı". Kamu Yönetimi Disiplin Sempozyumu Bildirileri, TODAİE. Ankara 1995. C.I. s. 1X2.

45 ÖRNEK, a.g.e., s. 42.

46 WEBER, a.g.e., s. 315-316.

47 Tekin AKILLIOĞLU, Yönetim Önünde Savunma Hakları. Ankara 1983, TODAİE, s. I 13'den aktaran Yücel ERTEKİN, Halkla İlişkiler, TODAİE Yayınları. No: 259, Ankara 1995. s. 57.

bilmesinin sağlanmasıdır. Bu çerçevede vatandaşların idari faaliyetlerden haberdar olmaları, bürokratik işleyişe katılımın gerçekleşmesi için gerekli ön koşul olarak görünmektedir. Öte yandan, yönetimde açıklık ilkesinin gereği olarak yönetimin halkı bilgilendirme görevi ve halkın da bilgilendirme hakkı bulunmaktadır.

Devletin bilgilendirme görevi, uzun süredir tartışılmakla birlikte, "genel bir kural" olarak çok az sayıda ülke tarafından hukuki düzenlemelere konu olmuştur. En geniş şekliyle, government in the sun shine "güneş ışığında yönetim" ilkesi ve "Freedom of Information Act- Bilgi Edinme Özgürlüğü" yasasını benimsemiş ABD'de uygulanmaktadır.⁴⁸ İsveç'te XVIII. yüzyılın sonlarından beri yurttaşlara bilgi alma hakkı tanınırken; Finlandiya, Norveç ve Danimarka'da y akın yıllarda, Fransa'da ise 1978'den itibaren yurttaşlarına yönetsel bilgi ve belgelere ulaşma hakkı tanınmış bulunmaktadır.

Açık yönetim; kişilere bilgi ve belgelere ulaşma hakkının tanınmasının yanında; kamusal kararların alındığı toplantılara dinleyici olarak katılma hakkını gerektirmektedir. Açık yönetim, devlet faaliyetlerinin aleni bir şekilde yürütülmesini ve kamuoyu denetimine sürekli açık olmasını ifade eder. Modern bir demokraside bilgi edinmenin serbest olması gerekir. Bu çerçevede, kamu makamları ve hatta özel kuruluşlarca toplanan ve muhafaza edilen, toplumu ve özel anlamda bireyleri doğrudan etkileyen bilgilerin müracaat halinde kişinin doğrudan kendisine sunulmasının mümkün olması gerekmektedir. Böylece yanlış bilgiden dolayı kendisine haksız bir işlem yapılan bireyin bu bilgileri doğru hale getirtme ve tazminat isteme hakkının yolu açılmış olacaktır.

Bürokratik işleyişin gerçekleştirilmesi sırasında elde edilen bilgilerin açıklanması, katılım, bilgi ve düşünce özgürlüğü olguları ile ilişkilidir. Yönetimde gizliliğin, yönetilenleri, yönetsel işleyişe karşı ilgisizliğe ve aidiyet duygularının zedelenmesine yol açtığını dikkate alırsak; demokratik işleyişin gereği olarak görülen katılım imkanının tanınması ile bu olumsuzlukların giderilebileceğini⁴⁹ söylemek mümkündür.

Her kamu yönetimi, siyasi rejimin niteliği, uluslararası ilişkiler, devlet güvenliği, özel hayatın korunması gibi nedenler ile bazı resmi bilgi ve belgeleri gizli tutma eğilimindedir.⁵⁰ Ancak gizliliğin düzeyi ve kapsamı bakımından ülkeler arasında önemli farklılıkların olduğu gerçektir. Öte yandan yönetimdeki gizlilik, kamu görevlilerinin tutum ve davranışları ile bürokratik geleneklerden ileri geldiği gibi, esas olarak yasal düzenlemelerden kaynaklanmaktadır. Demokrasinin gereklerinden olan; açık yönetim anlayışı, toplumla devlet arasındaki mesafeyi kaldırır ve onu,

48 KARAMAN, a.g.m., s. 66.

49 Musa CEYLAN, "Demokrasi ve Gizlilik", TİD, Haziran 1994, S.403, s. 152.

50 Musa CEYLAN, "Demokrasi ve Gizlilik", TİD, Haziran 1994, S.403, s.152.

çevresine daha duyarlı hale getirir. Böylelikle kendisinden korkulan ve kuşku duyulan yönetim anlayışı, yerini, halkın hizmetinde olan bir yönetime⁵¹ bırakır.

Yönetmel kararların uygulanmasındaki aksaklıkların giderilmesi, kararların genel yarara hizmet etmek amacıyla alındığı hissini yönetilenlere aksettiril inesi için, bürokratik işleyişe bireysel ve örgütlü katılım sağlanmalıdır. Bürokratik veya yönetmel işleyişe dair 1990'lı yıllardan itibaren oluşturulan Ekonomik ve Sosyal Konsey toplantılarına işveren temsilcilerinin alınmasını veya Asgari Ücret Belirleme Komisyonu'nda işçi temsilcilerine yer verilmiş olmasını, katılımcı yönetim açısından olumlu uygulamalar olarak değerlendirmek mümkün olmakla birlikte, söz konusu uygulamaların ne kadar katılıma açık veya toplumsal kesimleri ne kadar kapsadığını da ayrıca tartışmak gerekmektedir. Bu noktada ülkemizde yönetmel açıklığın tam olarak sağlanması, yönetenlerin bilgi verme işlevinin ve katılımcı bürokratik yönetim uygulamalarının genişletilerek kurumsallaştırılması/açıklığın yasal kaideler ile düzenlenmesi ve güvence altına alınması gerekmektedir. Zira kurumsallaştırmanın gerçekleşmesi ile açık ve çoğulcu toplumsal yapılanmalar güçlenecek, ayrıca kamuoyu denetimi daha etkili biçimde sağlanacak, yapılacak bu düzenlemeler ile merkezi veya yerel düzeyde yönetim-halk ilişkileri⁵² daha sağlıklı bir temele kavuşturulmuş olacaktır.

Yönetmel işlemlerin ve eylemlerin, doğrudan etkileyeceği kişileri veya toplumsal grupları korumak için, bazı yönetmel işlemlerin açık gerçekleştirilmesi gereklidir. Açıklık ilkesinin, yönetmel eylemler bakımından gerekli olduğunun kabul edilmediği ülkelerde yönetilenlere neyin bildirilip, bildirilmeyeceğim takdir etmek yöneticilere düşmektedir, yani açıklık ilkesi genel menfaatleri ilgilendiren kararlarda ve bilgilerde dahi, yöneticilerin takdirine bırakılmıştır.⁵³

Yönetmel işleyişe yönetilenlerin katılımının gerçekleşmesi, bürokrasiyi ikame edebilmesi için, katılım imkânlarını geliştirmek, sınırlamaları kaldırmak yeterli değildir. Bürokrasinin de sınırlanması, dengeleyici mekanizmalar ile işleyişinin yeniden düzenlenmesi gereklidir.

Bürokratik işleyişte "açıklığı" tam olarak sağlamak, tersi bir ifade ile "gizliliği" tam olarak kaldırmak mümkün olmadığı gibi, "katılım" olgusunu da pratiğe aktarmak her zaman gerçekleşmeyebilir. Bürokrasiden katılımlı yönetime geçilmesi için, yönetmel alanda gerçek ve büyük kapsamlı bir kültür değişiminin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Yapısal değişikliğin sağlanmasının önündeki engelleri kısaca şu başlıklar altında toplamak mümkündür. Öncelikle siyasiler katılımcı yönetime geçilmesi ile yetkilerinin bir kısmını yitirecekleri ve bunun sonucunda yönetmel işleyişte bir-

51 EKEN, a.g.m., s.52-53.

52 ERTEKİN, a.g.e., s.57.

53 Mümtaz SOYSAL, Halkın Yönetime Etkisi, TODAİE, Ankara 1968, s.111-112.

takım olumsuzlukların yaşanabileceği ihtimali ve endişesini dile getirecekler ve bu yapısal değişime katkı yapmaktan kaçınacaklardır. Bürokratlar ise; siyasiler ile aynı gerekçeler ile değişimin karşısında olacaklardır. Yapısal değişimin gerçekleşmesi katılımcı bir bürokratik mekanizmanın işletilmeye başlaması ile bürokrat elitlerin uzmanlık, bilgi, birikim ve en önemlisi toplumsal statülerinde önemli azalmalar yaşanacağından, kesinlikle katılımcı bir bürokratik işleyişten yana tavır koymayacaklardır.

Konuya yönetilenler açısından yaklaştığımızda daha ilginç bir durum ortaya çıkmaktadır. Daha önce sorumluluk, yetki, görev paylaşımında yer almayan/yer verilmeyen bireyler katılımcı bürokratik yapının işletilmesinde önemli bir unsur olmalarına rağmen buna tam olarak hazır bulunmayacaklardır/hiç değilse çok önemli bir kesimi hazır değildir. Bu bağlamda yönetilenlerin öncelikle toplumsal menfaatlere ulaşılması noktasında sorumluluk alma, toplumsal ve yönetsel işleyişe yönelik aidiyet duygularının geliştirilmesi/arttırılması gerekmektedir.

Katılımcı bir bürokratik yapının işletilmesi için yukarıda ifade etmekle olduğumuz engellerin aşılması noktasında en önemli görev; siyasilere ve bürokratlara düşmektedir. Zira topluma karşı sorumlulukları bulunan siyasiler, getirecekleri kanunlar ile bu yapısal değişikliğin ilk adımlarını atacaklardır. Ancak tam bu noktada, siyasi elitlerin ve yönetilenlerin bürokratlar tarafından manüple (yanlış bilgilendirilme) edilme tehlikesi bulunmaktadır. Bunun engellenmesi için siyasiler ve bürokratlar ile birlikte yönetilenlerin katılımcı bir bürokratik işleyişin yararları ve olumlu getirileri noktasında hem fikir sahibi olmaları, azami müştereklerde uzlaşmaları sağlanmalıdır. Bu uzlaşmanın sağlanması ve katılımcı yönetime geçilmesi çabalarının öncelikle yönetilenler tarafından benimsenmesi ve bunun uygulamaya aktarılması için kamuoyu desteği ile siyasileri ve bürokratları etkilemeye çalışmaları, onları yönlendirmeleri gerekmektedir.

SONUÇ ve ÖNERİLER

Bürokrat ve siyasetçilerin kendi aralarındaki ilişkisini/mücadelesini dengeleyen ve halkı bu kesimlerin yanında yönetsel işleyişe her alanda aktif olarak dahil eden katılımcı bürokratik bir modele ulaşmak ve için;

- Merkezden yönetimden, gerçek anlamda işler kılınmış yerinden yönetim modeline geçilmelidir.

- Yerel yönetimler ve merkezi yönetimin taşra birimleri katılımcı modelin birincil uygulama alanları olmalıdır. Belirli konularda, belirli bölgelerde ve kanunlarda bu modelin uygulanması noktasında mahalli idare amirlerine yetki verilmelidir.

- Türk kamu bürokrasisinin halktan izole edilmiş yapısının⁵⁴ değiştirilmesi

için; yönelen-yönetilen arasındaki bilgi akışı kurumsallaştırılmalıdır. Bu çerçevede Devlet Memurları Kanunu'nun 15. maddesi yeniden düzenlenmeli ve ilgili madde halkın bilgi edinme özgürlüğünün önünde bir engel olarak gösterilme durumundan çıkarılmalıdır.

- Yönetilenlerin bireysel ya da örgütlü olarak genel kamu yararını ilgilendiren karar toplantılarına -yerel yönelimlerden başlamak üzere⁵⁵ aktif katılımları sağlanmalıdır.

- Katılımcı bürokratik yönetim modelinin uygulayıcıları/yöneticiler, katılımın yarar ve sakıncalarını iyi etüt etmelidirler.

- Yönetilenlerin bürokratik işleyişe katılımları noktasındaki düşünceleri, sorumlu birey olma duyguları ve katılım istekleri uyarılmalı; yönetilenlerin, katılıma önem vermelerini sağlayacak; istek, bilgi, birikim değerleri ile donatılmaları sağlanmalıdır. Öte yandan ülkemizde katılımcı yönetim işleyişini benimsemiş yeni tip bürokrat ve bürokratik işleyiş mekanizmasının işlevsel kılınması için⁵⁶ Fransa'daki ENA (Ecole National d'Administration) benzeri bürokrat yetiştiren okullar açılmalıdır.

Önerilerin işler kılınması noktasında; yönetenlerin düşünsel anlamda katılımcı yönetim modelini benimsemeleri, yönetilenlerin de yönetsel işleyiş hakkında duyarlı olmaları ve toplumsal kesimlerin örgütlenme imkanlarının geliştirilmesi gerekmektedir...

54 ERYILMAZ-EKEN, a.g.e., s. 9.

55 Konuyla ilgili olarak TBMM'de yasalaşmak üzere bekleyen Mahalli İdareler Reform Tasarısı'nda olumlu maddeler bulunmaktadır. Söz konusu düzenlemenin yeterli olduğunu özellikle oy hakkı tanınmadan sadece yasal katılım hakkının -1580 şaşı ılı Kanun gereği: belediye meclis toplantılarına yerel halk dinleyici sıfatı ile katılabilmektedir- söz hakkı ile desteklenmesini azımsamamakla birlikte, demokratik ve katılımcı yerel yönetim açısından yeterli görmek de zordur.

56 Ulusal Katılım ve Uzlaşma Sempozyumu, a.g.e.. s. 85.

İZ BIRAKAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ/13

İBRAHİM TAHTAKILIÇ

Mehmet ALDAN

Emekli Vali

İbrahim Tahtakılıç; Mondros Ateşkes Anlaşması'ndan sonra. İtilâf Devletlerinin yüreklendirmesi ile İzmir'e çıkan ve Anadolu içlerine doğru ilerlemeye başlayan Yunan kuvvetlerine karşı. Ege Bölgesi'nde direnişi örgütleyen önderlerden biridir.

Uşak Heyet-i Merkeziye Başkanlığı görevini, büyük bir özveri ve başarıyla yürütmüştür.

Atatürk'ün güven ve beğenisini kazanmış; bir süre Niğde Mutasarrıflığı ve 3 dönem Kütahya Milletvekilliği yapmıştır.

KISA YAŞAM ÖYKÜSÜ VE HİZMETLERİ

İbrahim Tahtakılıç'ın yaşamı ve hizmetleri hakkında. Prof. Dr. İlhan Tekeli-Selim İlkin İkili tarafından yazılmış olan "Ege'de Sivil Direnişten Kurtuluş Savaşı'na Geçerken Uşak Heyet-i Merkeziyesi ve İbrahim Tahtakılıç Bey" adlı kapsamlı yapıt tek kaynaktır.¹

İbrahim (Tahtakılıç), Uşak'ın Bozkuş Köyü'nde 1871 yılında doğmuştur. Babası Paşaoğulları'ndan Hüseyin Ağa, Annesi Zeliha Hanım'dır.

Ailesi, Fatih Sultan Mehmet döneminde Karaman'dan Ege yöresine göçmüştür. Ailenin bir bölümü Karaman soyadını taşımaktadır. İbrahim Bey, ailenin Bozkuş köyü'ne yerleşen ikinci koldandır. Aile aralarında Avgan Köyü'nün de bulunduğu bir Tımar'a sahip olmuştur. Bu köydeki su değirmeni, hâlâ 'Paşaoğlu Değirmeni' diye anılmaktadır.

İbrahim(Tahtakılıç) önce, köyde bir Hoca'dan özel dersler almıştır. On üç yaşına ulaştığı zaman, babası Hüseyin Ağa oğlunu karşısına alarak 'Ağalığı. Beyliği bir

¹ İlhan Tekeli -Selim İlkin, Ege'deki Sivil Direnişten Kurtuluş Savaşı'na Geçerken Uşak Heyet-i Merkeziyesi ve İbrahim Tahtakılıç Bey, TTK Yayını. Ankara 1989.

Büyük ölçüde, İbrahim Bey'in oğlu Sayın Ahmet Tahtakılıç m sunduğu belgelere ve yaptığı açıklamalara dayanan yapıt. "1989 Yılı Sedat Simavi Vakti Sosyal Bilimler ödülü'nü de kazanmıştır.

Yazımıza, bu yapıttan aktarmalar yapılmış ve sayfaları Parantez içinde gösterilmiştir.

Kenara atması'nı, okuyup 'Şeyhülislâm olması'nı istemiştir. Bir süre sonra İbrahim'i önce Uşak'a, sonra da İstanbul'a göndermiştir. İbrahim orada bir yıl kadar kaldıktan sonra hastalanmış ve köye dönmüştür.

Sağlığına kavuştuktan sonra, İstanbul'da eğitimini sürdürmek istemiş ise de, babasının iznini sağlayamamıştır. Bunun üzerine 1896 yılında, yanına kıymetli bir halı alarak gizlice evden ayrılmış ve İstanbul'a gitmiştir.

Ailesini çok üzen bu ayrılış, malî yönden kendisini de sıkıntılara sokmuştur. Azmi adındaki bir arkadaşıyla bir ara, Eskişehir'de lületaşı ticareti yaparak mâli durumunu düzeltmeye çalışmıştır. Bir süre sonra İstanbul'a dönerek biryandan Medrese tahsilini sürdürürken öte yandan Namık Kemal, Ziya Paşa ve Şinâsi gibi yazın ve düşün adamlarının yapıtlarıyla tanışma ve onlardan yararlanma olanağına kavuşmuştur.

Bir süre sonra İttihat ve Terâkki Cemiyeti'ne girmiş; Hüdâvendigâr (Bursa) Dernek kütüğüne, 'Mefkûreci' olarak kaydolunmuştur. Medreseden sonra Mekteb-i Kuzat'a (Kadılar Mektebi) devam etmek istemiş ise de, mâli durumunun bozuk olması ve politik mücadele ortamına girmiş bulunması dolayısıyla bu isteğini gerçekleştirememiştir. Ancak, halk edebiyâtına, Bektâşî fıkralarına tutkun, çevresiyle kolay ve iyi ilişkiler kurabilen, aydın bir din adamı olarak yetişmiştir.

İbrahim Bey, siyasal uğraşlarında, Saltanat ve Saray çevresiyle mücadele edilmesi görüşünü savunmuştur. 'Taht' ile yapılacak bu mücadelenin, her vasıtasıyla ve gerekirse 'Kılıç'la yapılmasını önerdiğinden çevresinde 'Tahtakılıç' diye anılmaya başlanmıştır.

İbrahim Bey, Uşak Müftülüğü'ne atanarak kamu hizmetine girmiştir. Toplumun sosyal çalkantıları ile ilgilenmiş; bu arada, İttihat ve Terakki Fırkası'nın örgütlenme çalışmalarını desteklemiştir.

İkinci Meşrutiyet'in ilânından sonra patlak veren 31 Mart irtica ayaklanması üzerine, şehirde oluşturulan kuvvetleri yönlendirmiş; toplum düzeninin sağlanmasına yardımcı olmuştur. Sonra da, İstanbul'daki kuvvetlere katılmak için yetkililere, başvurmuştur. Ancak ordunun Çatalca'yı tutmasından sonra, İstanbul'a gelmesine gerek olmadığı, Mahmut Şevket Paşa tarafından kendisine bildirilmiştir.

Bu girişimi, İttihat ve Terakki Fırkası Müfettişi Binbaşı Cemil Bey'in raporu üzerine, Merkez-i Umûmi tarafından takdirle karşılanmıştır. Ekim 1910 tarihinde Kütahya Livâsi Tedrisât-ı İptidâiye(İlköğretim) Müfettişliği'ne tayin olunmuştur. Bu görevi bir yıl kadar sürdürdükten sonra istifa etmiştir. 1912 yılında 1.5 ay kadar Uşak Kaymakam Vekâlet'inde bulunmuştur.

Balkan Savaşı'nın patlaması üzerine, yapılan çağrıya uyarak eşini, iki çocuğu ile bırakıp 300 kişinin gönüllü bir kuvvetin başında savaşa katılmış ve Edirne'nin kurtarılmasında öncü birliklerin arasında yer almıştır.

1918'de yapılan seçimlerde Kütahya Mebusluğu'na* seçilmiş olan İbrahim Bey, İttihat ve Terâkki Fırkasının önemli merkezlerinden olan Fatih Şubesi'nin sorumlu kâtipliğine getirilmiştir. İstanbul Türkocağı'nda Türklük üzerine konferanslar vermiş; halk edebiyâtından esinlenerek yaptığı konuşmalar büyük ilgi görmüştür.

Ulusal Kurtuluş Savaşı'nda

Birinci Dünya Savaşının sonunda imzalanan Mondoros Ateş Anlaşması'na dayanılarak İzmir'e çıkarılan Yunan Birliklerinin, Salihli yönündeki ilerleyişleri, bütün yurttaki olduğu gibi Uşak'ta da büyük heyecan ve üzüntü yaratmıştır. İbrahim Bey, aralarında Müftü Ali Efendimin de bulunduğu şehir ileri gelenleriyle Türkocağı'nda sık sık toplanarak durumu gözden geçirmiş; direniş hareketlerini örgütlemeye çalışmıştır.

Bu çalışmalardan biri de, İzmir Redd-i İlhak Cemiyeti üyesi Sökel i Yedek Teğmen Hilmi Bey'in, İzmir'in işgalinden sonra Uşak'a gelerek bazı sivil kişiler ve subaylar ile bir direnme grubunu oluşturmaktır. Bu grup, Karakol Cemiyetinden Süleyman Surûri Bey'in Uşak'a gelmesinden sonra Kuvây-ı Milliye teşkili için Müdafaa-i Hukuk Heyet-i Mili ivesi ' adıyla bir örgüt kurmuştur.

Şehirde direniş girişimlerinin artması, İstanbul Hükûmeti'ne içtenlikle bağlı olan Uşak Kaymakamını rahatsız etmiştir. Çevreye gözdağı vermek için Süleyman Surûri Bey'i tutuklatıp İstanbul'a göndermek istemiştir. Başarısız kalan girişimi şehirde tepkilere yol açmış; Hilmi Bey ve arkadaşlarının öncülüğünde Kaymakam, 17 Temmuz 1919 günü görevinden uzaklaştırılmıştır. Bu olaylardan sonra Hilmi Bey, Mevki Kumandanı olmuştur.

Bu hareketleri destekleyen İbrahim Bey, şehir yönetiminin sürekli askerî birliklerin elinde kalmasını sakıncalı bularak Hilmi Bey'i uyarmış, halka zarar verilmemesini istemiştir.

Bu olaylardan sonra İbrahim Bey, arkadaşlarıyla birlikte daha açık ve etkin çalışmalara girişmiştir. Uşak Redd-i İlhak Cemiyetimin başkanı olarak hem direnişçileri yüreklendirmiş, hem de milis kuvvetlerinin gereksinimlerini düzenli olarak sağlama yolunu tutmuştur. Bütün bu çabaları sırasında, yöre azınlıklarına zarar verilmemesi için gerekli önlemleri almış; gayri müslimlere saldırıldığı yolundaki savları boşa çıkarmıştır.

*

* Uşak, o tarihte Kütahya'nın bir ilçesidir.

İbrahim Bey, 16-25 Ağustos tarihleri arasında toplanan Alaşehir Kongresi'ne Uşak Delegesi olarak katılmıştır. Bu Kongre, Salihli-Bozdoğan savaş haltındaki ve gerisindeki örgütlenmeleri bir düzene sokmuş; direnişe bir halk hareketi niteliğini kazandırmıştır. Ege Bölgesi 'ildeki tüm direnme çabalarını kapsama amacına yönelmiştir.

Kongre'nin Başkan Vekilliği'ne seçilen İbrahim Bey: "Kongre, Heyet-i umûmiyesi itibariyle kongredir. Hususiyet itibariyle Meclis-i Millî'dir" dedikten sonra, sorunların oluşturulacak encümenlerde incelenip tartışılmasını istemiştir. Örgütlenmenin iyi planlanmasını, bütçesinin yapılmasını, halkın güven ve desteğinin sağlanmasında ön koşul olduğunu vurgulamıştır.

Nitekim daha sonra, 6 aylık bir süre için 400 bin liralık bir bütçe yapılmış; Alaşehir, Kula, Salihli, Uşak, Demirci ve Gediz ilçeleri ile Afyon Livası halkına, belirlenen oranlarda bir salım yapılması ve ilk taksitin 5 gün içinde Alaşehir Heyet-i Merkeziyesi'ne (Merkez Kurulu) gönderilmesi istenmiştir.

İbrahim Bey'in, vatan savunmasında yükümlülüklerini yerine getirmeyenlere verilecek cezalar tartışılırken ileri sürdüğü bir görüş, adalet konusundaki duyarlılığını ortaya koymaktadır:

"Cürüm ile ceza beyninde nisbet olmalıdır. Bendeniz 50 değneği bile çok görüyorum. Ceza görsün, fakat şefkatkârane bir ceza..." (s. 369)

Alaşehir Kongresi; örgütlenmeyle ilgili kararların yanında Alaşehir, Salihli, Kula, Demirci, Eşme, Uşak ve Ödemiş ilçeleri ile daha sonra bunlara eklenecek yönetim birimlerindeki direniş hareketlerini, 'Heyet-i Merkeziye-Merkez Kurulu' diye adlandırılan bir üst örgüt tarafından yönlendirilmesini uygun bulmuştur.

Merkez Kurulu önce Alaşehir'de, sonra da. daha uygun bir konumda olan Uşak'ta görev yapmıştır. Bu dönemde Merkez Kurulu Başkanlığına İbrahim Bey getirilmiş ve örgüt sayısı 11'ye yükselmiştir.

İbrahim Bey'in başkanlığındaki Merkez Kurulu, direnişi sürdürebilmek için her şeyden önce kuvvet toplama, onları besleyip donatma gibi etkinliklere öncelik lamış; sayısı 15 bin'e ulaşan bir gücü uzun süre ayakla tutma, cephede ve cephe gerisinde kullanma başarısını göstermiştir.

Uşak Merkez Kurulu, bütün ülkede hissedilen siyasal güç boşluğu yüzünden, kamusal nitelikli birçok hizmeti üstlenmek zorunda kalmıştır. Kurulun Başkanı olarak İbrahim Bey, ortaya çıkan sorunların çözümlenmesi için ana esaslardan ödün vermeden, yoğun bir çaba göstermiştir. Çerkez Etem Bey'e yazdığı bir yazıda şu tümceyi kullanmıştır:

"Bendeniz; tüfenkle cephede hizmeti, mevki ime nisbeten ehven görürüm..." (s.370)

Meclis-i Mebûsan'a katılacak kişilerin seçiminde Merkez Kurulu, etkin bir rol oynamıştır. Cephelerin genişlemesi, ihtiyaçların artması daha köklü kararların alınmasını gerekli kılmış; bu arada, tarım ürünlerinden 'onda bir' oranında alman Âşâr Vergisi'ne de el konulmuştur. Bu uygulama kapsamına, Dûyûn-u Umumiye'ye ait âşâr da alınmıştır. Bu amaçla verilmiş bir Talimat. Merkez Kurulu'nun ve Başkanı'nın, ne denli bir cesâretle ve sorumluluk duygusuyla hareket ettiğini göstermektedir:

"Bu meselenin ne kadar ağır olduğunu ve bunun artık ne derece mucib-i mes'uliyet olduğunu tamamiyle takdir edenlerdenim. Şuursuz değilim. Teessüs ve teşekkül eden cephenin muntazam bir şekilde idamesi namus-u millî şekline girmiştir. Ve bu harekât, muzır olsa bile, millet amaline bu şekilde göstermiştir. Buna. açlık yüzünden dağılması ile hüdüs edecek ahvâl ile vaziyet teşebbüsünden hâsıl olacak mes'uliyeti millet ve memleketimizin selâmet ve hayatı namına kabulü ehven gördüm. Bilmeyerek değil, bilerek bu fedakârlık ihtiyar edildi.

Teşebbüsâtımızın gayri kanuni şekilde olacağı tabiidir. Fakat oradan celp edilen hububat kanuni bir şekilde sarf edilecektir" *

İbrahim Bey'in, Merkez Kurulu'na bağlı iki ana cepheden birini oluşturan Salihli Cephesi'ndeki Çerkez Etem Beyle olan ilişkileri, tüm direniş boyunca büyük önem taşımıştır. Balkan Savaşı sırasında. Elem Bey'in ağabeyi Reşit Bey'le cephe arkadaşlığı yapmış olması, bu ilişkilerde olumlu etkisini göstermiştir. Merkez Kurulu'na ait belgelerin büyük bir bölümü, Etem Bey kuvvetlerinin giderek arlan isteklerini karşılama çabalarına ilişkindir. Bu istekler karşılanırken sürekli olarak "Makbuz mazbatalarının irsâli"ne, harcamalarda "Hâl ve istikbâli nazâr-ı dikkâte alarak... idare-i maslahâtı elden bırakmamaya" dikkat edilerek çalışılması istenmiştir.

Bütün bu uyarılara karşın Etem Bey ve kuvvetleri, hesapsız harcamalarda bulunmaktan, halka yeni mükellefiyetler yüklemekten, baskı yapmaktan çekinmemişlerdir. İbrahim Bey, Etem Bey'in kendisini çok üzen serkeşçe tutumlarını Fahrettin (Altay)a şöyle anlatmıştır:

"Köylülerden topladığımız para, eşya ve atları hep O'na veriyoruz. Sinilerle baklava gönderiyoruz. O, yine kendisi icraat yapmak istiyor. Adamlarını göndererek köylülerden para, eşya ve asker toplamak hevesinden vazgeçmiyor. Buyruğunu dinlemeyen köylüleri de yıktırıyor..." (s. 372)

İbrahim Bey, Etem Bey'in bütün karar ve eylemlerini yakından izlemiş ve O'nu zaman zaman uyurma gereğini duymuştur.

* Bazı sözcüklerin anlamı: Mucib-i mes'uliyet -sorumluluğa yol açan; İdâme -sürdürme, Muzır- zararlı, sakıncalı; Millet amali -ulusal emeller; Hüdüs -ortaya çıkma; Ahvâl- durumlar, Takarrür- kararlaşma; Muttali-haber almış; İnfikâk-ayrılma; Muzaf- bağlı, ait.

Merkez Kurulu'nun çalışmaya haşladığı ilk günlerde, Salihli ve Bozdağ Cephelerindeki komutanların tayininde çıkardığı silâhlı çatışma sırasında Elem Bey'i şöyle uyarmıştır.

"Hem cephelerin intizamı ve hem teşkilât talimatnamesi ahkâmına tevfi kan hareket edilmesi lüzumunu vazife-i vataniye telâkki eden Heyet-i Merkeziye bâdema hu gibi hâlâtın adem-i tekerrürünü rica eder." (s. 372)

Etem Bey'in bir süre sonra, bazı üyelerle konuşarak Merkez Kurulumu, oturduğu Salihli'ye taşıma isteğinde olduğu öğrenilmiştir. Bu bilgi üzerine İbrahim Bey. hemen Salihli'ye gitmiş; fakat hastalığını bahâne ederek Redd-i İlhak Heyet-i Reisi Zâhit Bey'in evine çekilmiştir. Etem Bey, önce kardeşi Edip Bey ile Hâmil Şevket (İnce) Bey'i 'geçmiş olsun'a yollamıştır. Sonra da, kendisi ziyarette bulunmuştur. (Ethem Bey) nakil kararının isteği dışında alınmış olduğunu söylemiştir. İbrahim Bey, O'na: 'Mücadele-i Millî yolunda kazandığı itibarı muhafaza etmek istiyorsa', Merkez Kurulu'nun kararlarına uymasının şart olduğunu belirtmekle yetinmiştir. İbrahim Bey, Uşak'a döndükten sonra Etem Bey'den 'Emirlerini' beklediğini bildiren bir telgraf almıştır.

Etem Bey buna karşın, Salihli'ye yapılan Yunan saldırısından sonra Merkez Kurulu'nun cepheyi güçlendirmeye çalıştığı bir sırada, kendiliğinden Anzavur İsyanını bastırma kararı vermiştir. İbrahim Bey, bu olup-bitti karşısında, kendisine bir telgraf çekerek bu kararı 'tessüfle' karşıladığını belirtmiştir. Telgraf şöyledir:

"Telgrafınızı büyük bir teessüfle karşıladık. Cenâb-ı Hak yardımcınız olsun. Yalnız, takarrür eden meseleye muttali olmadığımız için tabîi endişe ettik. Mademki kanaati âliyeniz infikâkınızda mahzur olmadığını gösteriyor, zaruri olarak kabul edeceğiz. Yalnız nazarımızda o havalideki namus-u millet, müdafaa-i memleket uhdemizdedir. Binâenaleyh avdetinizi sabırsızlıkla intizar etmekte haklıyız. Mesaimiz.. şahsa değil memlekete muzaftır.." (s. 373)

İbrahim Bey'in çabaları ve cesaretle yaptığı uyarıları; Etem Bey'i, kutsal amaca aykırı düşecek, kişisel gücünü artıracak girişimlerden, olanaklar ölçüsünde, alıkoymaya yönelikti. Bu uyarıların, bir ölçüde yarar sağladığı söylenebilir.

İbrahim Bey'in ve Merkez Kurulu'nun özen gösterdiği bir konu da. Mustafa Kemal Paşa ve Heyet-i Temsiliye (Temsil Kurulu) ile olan ilişkileridir. Merkez Kurulu, Temsil Kurulu'nun Sivas Kongresi kararlarına uyulmasına ilişkin 8.1 1.1919 tarihli telgrafına şu olumlu ve anlamlı yanıtı vermiştir (s. 397):

Sivas Heyet-i Aliyesine

"Uşak'ta bir Heyet-i Merkeziye vardır. Bu, Garbî Anadolu'nun Alaşehir Kongresi mukarreratındandır. Mesâi ve faaliyeti mühimdir. Salihli, Ödemiş cephe-i harplerinin levâzım ile iş tugal ettiği gibi bir nüshası makâm-ı alilerinde bulunması icap

eden Alaşehir Kongresi mukarreratındaki madd-i mahsusa ile beyan kılman mevad ile de işğal eder ve Sivas Umumî Kongresi 'nin mukarreratına dahi riayet eder.

Kütahya Livası'nın iltihakı dolayısıyla merkezi bir vaziyet iktisabı için Heyet-i Merkeziye Alaşehir'den Uşak'a nakledilmiştir.

Kütahya Livası kâmilen, Manisa Livası'nın da Demirci, Kula, Alaşehir, Eşme, Salihli, Ödemiş'in gayri meşgul kısım mıntıkasına dahildir. Heyet-i Merkeziye'yi, mıntıkası dahilindeki kazalardan birer murahhas teşkil etmektedir. Reis, Uşak murahhası İbrahim Bey, azalar Demirci'den Mazhar, Salihli'den Süleyman, Kula'dan Ömer, Eşme'den Hacı Nazif, Gediz'den Ali Haydar, Kütahya Liva'sından Seyfi Bey.

Yalnız cephe işğalâtı heyetimize göz açtırmayacak derecede tekasüf etmektedir. Mıntıkamız harp sahası olduğu için ferdi ve umumî şâyânı şükran bir faaliyet içindedir. Binâenaleyh Alaşehir Kongresi mukarreratınca teşekkül eden heyetler bozulamamaktadır.

Umumî Kongre'nin ruhu, teşkilâtımızda mevcuttur. Evâmîr-i aliyeleri, harfi harfine tatbik edilmektedir. Şimdiye kadar Heyet-i aliyeleri vezâifinden tanıdığımız mesâil de birer birer arz etmekteyiz ”.*

Heyet-i Merkeziye”

Bu yanıtta Sivas Kongresi kararlarına aynen uyulduğunun belirtilmesi yanında, bağımsız bir çizgi izleme isteği de sezilmektedir.

Temsil Kurulu, Sivas'tan ayrılarak Ankara'ya geldiğinde ise, şu bağlılık telgrafi çekilmiştir:

“Teşriflerinizi kemâl-i hararetle selâmlarız. Büyük milletimizin istikbâli uğrunda gösterdiği azmin buralarda da ulvî âsâr her gün görülmektedir.

Vakt-i merhûnunda büyük milletimizi temsil eden Heyet-i aliyelerinin himmeti ile (işgalcileri) güzel topraklarımızdan koğacağımıza kanaat-ı kâmilemiz vardır. Muhitimizin vahdet-i samimisini ve heyet-i aliyelerine bütün mevcudiyeti ile merbutiyetini arz. ederiz”.* (s. 374)

İbrahim Bey, TBMM'nin açılabilmesi için Mustafa Kemal Paşa'nın yaptığı çağrı doğrultusunda, yeniden seçilecek olanların saptanması, seçilenlerin Ankara'ya gönderilmesi konularında da yoğun bir etkinlik göstermiştir.

* Bazı sözcüklerin anlamı: Mukarrerat-kararlar; İltihak-katılma; İşğalât- uğraşmalar; Tekâsüf- yoğunlaşma; Şâyân-ı şükran- teşekküre değer; Evâmîr-i aliye -yüksek buyruklar; Heyet-i aliye- yüksek Kurul; Vezâif- görevler; Mesâil- sorunlar.

Kemâl-i hararet- son derece sıcaklık; Ulvî âsâr- yüce eserler; Vakt-i merhûn-beklenen zaman; Kanaat-ı kâmile-tam inanç; Vahdet-i samimi- tam içtenlik.

Bu dönemde, Anzavur'un 2. kez saldırıya geçmesi dolayısıyla Salihli Cephesinden kaydırılan kuvvetlerin yerine, yenilerinin gönderilmesi zorunluluğu da. İbrahim Bey'i kaygılandırmış ve uğraştırmıştır. Bu amaçla, yeni bir birlik kurulmasını önermiş ve 1 Mart 1920'de 'Uşak Hücum Tabiiininin oluşumu tamamlanmıştır. Bu taburda, fiilen savaşmış olan Mehmet (Eronat) tarafından verilen bilgiye göre:

"... Taburun teşkilinde, bütün teçhizat Uşak halkı tarafından temin edilmiş; elbise, Uşak şayak fabrikasından sağlanan kumaşlardan dikilmiştir. Bütün bu işler İbrahim Bey'in tükenmez enerjisiyle meydana gelmiştir..." (s. 374)

Uşak Merkez Kurulu, Ankara'da TBMM'nin açılıp yeni bir Hükûmet'in kurulmasına kadar çalışmalarını sürdürmüştür.

İbrahim Bey, Kurtuluş Savaşı boyunca Mustafa Kemal Paşa'yı Ankara'da 2 kez ziyaret etmiştir. Bu ziyaretlerin ilkinde 'İlane toplanması' işi ve yarattığı sorunlar; İkincisinde ise, Etem Bey kuvvetlerinin isyan bölgelerine gönderilmesi konusu görüşülmüştür. Bu görüşmeler sırasında Mustafa Kemal Paşa, İbrahim Bey,'i daha yakından tanıma olanağını bulmuştur.

TBMM'nin açılışından bir süre sonra, Mustafa Kemal Paşa bazı Milletvekilleriyle birlikte Batı Cephesi'nde bir teftişe çıkmış ve bu arada Uşak'ta da incelemelerde bulunmuştur.

İbrahim Bey, bu gezinin son bölümünde gezi heyetinde yer almıştır. Mustafa Kemal Paşa, daha sonra TBMM'nin gizli bir celsesinde bu geziye ilişkin olarak:

"Uşak'ta, gerek mahallince teşekkül etmiş gönüllü kıtaat ve nizamiye kıtaatı ve gerek halk tarafından tehalükle" karşılandığını belirtmiştir, (s. 375)

İbrahim Bey'in çalışmalarını, Mustafa Kemal Paşa ile birlikte cepheleri ziyaret eden Bolu Mebusu Tunalı Hilmi Bey, TBMM kürsüsünde şöyle açıklamıştır:

"Efendiler, Uşak fedakârlığını hürmetle yadedeceğim. Uşak'ın birçok zenginleri, bu meyanda İbrahim Bey gibi, akşama çoluğunu-çocuğunu düşünmemek derecesinde büyüklük gösterenler aramızda sür'atle tecelli ederse ve bunlar görülürse, biz galebe çalarız. Bunlar olmazsa, Allah korusun!..."(s.375)

Kütahya Milletvekili Ragıp Bey ise, şunları söylemiştir:

"Uşak, henüz Ankara'da Büyük Millet Meclisi teşekkül etmezden evvel Hükümet kat'iyen zerre kadar muavenet etmediği zamanlarda, ondört ay salihli Cephesi'nde dikilmiş, malıyla canıyla fedakârlık etmiş ve düşmanı orada durdurarak Anadolu'ya mütemadiyen bekçilik..." yapmış olduğuna değindikten sonra bu nitelikleri dolayısıyla, Yunan'ın en çok Uşak'a düşman olduğuna, ona hırs beslediğine dikkati çekmiştir. Bu nedenle oraya gerekli kuvvetlerin yollanmasını istemiştir.

Yunanlılar Uşak'ı, 29 Ağustos 1920'de işgal etmişlerdir. İşgalden kısa bir süre önce, İbrahim Bey, şehirdeki Rum ve Ermeni ileri gelenlerini çağırarak onlara şunları söylemiştir:

“Savaş hâli gereği, biz çekilebiliriz... Şimdiye kadar olduğu gibi bu topraklarda, evinizle işinizle yaşamak istiyorsanız, Türk komşularınıza kötülük etmeyin ve ettirmeyin...” (s. 376)

Bu uyarının, bir ölçüde yararlı olduğu söylenebilir. İşgalin sonuna doğru, direnişçilerden bazıları Pire'ye sürülmüşlerse de, geri dönme olanağını bulmuşlardır.

İbrahim Bey, 1 Eylül 1922 tarihine kadar iki yıl süren işgal boyunca, görevli olmadığı sürece Burdur'da oturmuş ve Uşak'la yakın ilgisini sürdürmüştür.

*

Uşak'ın işgalinden sonra İbrahim Bey, 1920 yılının 2. yarısında kurulan Buhara Cumhuriyeti'ne temsilci olarak gönderilmek istenmiş ise de, ülkenin belirsizlikler içinde çalkalandığı ve ailesinin, işgal altındaki bir şehirde yaşadığı bir dönemde, kendisine önerilen bu görevi kabul etmemiştir. Bunun üzerine Niğde Mutasarrıflığı'na atanmışın Niğde'ye de, benzer nedenlerle isteksiz gitmiştir. Bunu şu sözlerle ifade etmiştir:

“Bendeniz gibi, gayesi münhasıran memleketin selâmet ve saadetiyle tatmin-i ruhdan başka bir şey olmayan ve resmîyetten müteneffir kimse ...mevki ile pek imtiyaz edemeyeceği gibi; bütün mukaddesâtı esir olan bir şalışın içinde... mevki ile bir mezarın farkı olamaz. Belki mezar daha aydınlıktır(s. 377)

Bununla birlikte İbrahim Bey, Niğde Mutasarrıflığı döneminde, köklü kararlar almaktan, temsil ettiği makamın hakkını titizlikle korumaktan geri kalmamıştır.

İbrahim Bey'in mutasarrıflık döneminde, diplomatik nitelik taşıyan iki olay yaşanmıştır. Mutasarrıf, ABD'li bir diplomatı, Tarsus Amerikan Koleji'ne ait bir otomobil ile Niğde üzerinden Ankara'ya götürmekte olan azınlıklardan bir şoförün, Türk'lere yapılan işkenceye katılmış olmasının saptanması üzerine tutuklatmıştır. Konu hakkında bir açıklama isteyen Dışişleri Bakanlığı yetkilisine Mutasarrıf şu kısa yanıtı vermiştir:

“Şoförün tevkifi benim değil, kanunun bir icabıdır. Endişelenmeyin, Amerikalı'lar kanunun ne olduğunu bilirler!” (s. 378)

İkinci olay, 'Konya ve Havalisi Metropolü' sıfatıyla Mutasarrıflığa başvuran bir papazı, yasal dayanağı olmayan bir ünvan kullandığı için tutuklama girişimidir. *

* Tatmin-i ruh= mânen doyum, Müteneffir - tiksinnmiş, imtizaç-uyum.

Mutasarrıf, Papaz'ın bundan sonra yalnız 'dinî vazifelerle' ilgileneceğini söylemesi üzerine tutuklamaktan vazgeçmiştir.

İbrahim Bey, 1921 yılı sonunda Mutasarrıflık görevinden ayrılmıştır ve Burdur'a dönmüştür. Ancak Uşak'la ilgili gelişmeleri yakından izlemiş; önemli olaylarda yetkililere görüşlerini iletmıştır.

Büyük fenalıkları görülerek Akıncı Kolları tarafından kaçırılan Uşaklı iki Rumun idamına hükmedilmesinin, büyük olaylara yol açacağını sezen İbrahim Bey, Mahkeme Başkanı Hâcım Muhittin (Çarıklı) Bey'e başvuruda bulunarak bu konudaki görüşünü özetle şöyle açıklamıştır:

“Kanaatlerinizi tartışmaya değil, bu ünlü iki Uşaklı Rum'un asılmasının, Uşak'ta esaret altında bulunan binlerce Türk'e zulüm edilmesine sebep olabileceğini, dikkatinize sunarım”. (s. 378)

Böylece, bu kişilerin asılmaları önlenmiş; Uşak ve. Uşaklı büyük bir yıkımın ve kıyımın eşiğinden dönmüştür. Bu arada, Etem'in, Yunanlılara sığınması dolayısıyla hakkındaki 'Etem Yanlısı' söylentisi için de, İbrahim Bey'in yanıtı şöyle olmuştur:

“Mehâfil-i Aliye'de Etem'i himaye ettiğimden bahsedilmiştir. Yunanlılara iltica yerine dağa çıkmasıydı... geçmiş hizmetleri sebebiyle O'nu himaye edebildim...”* (s. 378)

Kurtuluş Savaşının başarıya ulaşmasından sonra İstiklâl Madalyası ile ödüllendirilenlerden biri de İbrahim Bey olmuştur. Madalya Berâtı'nda:

“15 Mayıs 1335 (1919) tarihinden itibaren Cidâl-i Millî'ye iştirakle muhtelif cephelerde veya dahili isyanların itfasında müdafa-i memleket ve esbâb-ı müdafaasını ihzar ve takviye gibi mahsusatta yararlıkları...” görüldüğü kaydolunmuştur. (s. 378)

İbrahim Bey artık, ulusun ve ülkenin kurtuluşunu görmenin mutluluğu ve politikadan uzak kalma kararıyla tek atlı bir arabaya binerek sessizce Uşak'a, oradan da Bozkuş Köyü'ne, ailesinin yanına dönmüştür...

*

Köyde, babadan kalma arazide tütün üretimine başlamıştır. Tütünün nitelik ve niceliğini artırmak amacıyla, konunun uzmanlarıyla işbirliği yapmış; çevresine örnek olmaya çalışmıştır.

Kadın tütün işçileri için, sosyal nitelikli bazı etkinlikleri de başlatmıştır. Bu ara-

* Mehâfil-i aliye— yüksek çevreler; Cidâl-i Millî = Ulusal Savaş; İfta-söndürme; İhzar ve takviye- hazırlayıp güçlendirme.

da, sayıları zaman zaman 40'a varan işçileri şehir hamamına yollamış; onların iyi ve uygun biçimde giyinmelerini, çevrelerine örnek olmalarını sağlamıştır.

Parlamento Yaşamı

İbrahim Bey'in yeni dönemde parlamento yaşamı, Cumhurbaşkanı Gazi Mustafa Kemal Paşa'nın, kendisini Cumhuriyet Halk Fırkası adayı göstermesinden ve seçilmesinden sonra başlamıştır. İlk toplantısını 1 Aralık 1927'de yapmış olan 3. TBMM'ne Kütahya Milletvekili olarak girmiştir. Bu seçimde, Atatürk'ün yakın arkadaşı olan Nuri Conker'in önemli bir payı olmuştur. O, İbrahim Bey'i hem siyasete yönlendirmiş, hem de Gazi Paşa'ya hatırlatmıştır.

Cumhuriyet Halk Fırkası, Cumhuriyetçi Serbest Fırka deneyiminden sonra yapılan 1931 Milletvekili seçimlerine yeniden girmek isteyen Mebûslardan ayrıntılı özgeçmişleriyle birlikte bir dilekçe ile başvurmalarını istemiştir. Bu sırada, Ali Surûri Bey ve Fahrettin (Altay) Paşa, İbrahim Bey'i ziyaret ederek başvuruda bulunmasını ve bu vesileyle "göğsünü gere gere tüm hizmetlerini" ayrıntılı olarak yazmasını istemişlerdir.

Konukların ayrılmasından sonra İbrahim Bey, oğluna dikte ettirdiği başvuru dilekçesinde "Yüksek itimat ve teveccühünüzü zayi etmedimse..." ibaresinden sonra yeni seçimde aday olmak istediğini ifade ile yetinmiştir.

*

İbrahim Bey, anılarını yazması hususunda yakınlarının istek ve önerilerini "Memlekete hizmet edilir ve hizmet orada kalır" diyerek geçiştirmiştir. Mareşal Fevzi Çakmak'ın, bu konudaki istek ve önerilerini de, 'Belge ve zaman yokluğu' gibi nedenleri ileri sürerek özür beyan etmiştir.

Kütahya Mebusu ve Parti Umumî Katibi Recep Peker ile zaman zaman çatışma durumunda olmuştur. Kütahya İl Başkanı'nın aday gösterdiği bir kişinin, seçim sonrasında öğrenilen geçmişi ile ilgili bilgiler, başta Gazi Paşa olmak üzere birçoklarını üzmüştür. Recep Peker, İbrahim Bey'i de, olaya karıştırma çabasını gösterince O'nun sert tepkisiyle karşılaşmıştır:

"Bir parti Kâtib-i Umumisi, herkesten önce vilâyet başkanlarım, her cephesiyle iyi tanınmalıdır. Siz, vilâyette Başkanlık eden kimseyi tanıyamazsınız, teşkilâta acımak gerek!" (s. 380)

İbrahim Bey, vefalı bir kişidir. Bazı parti yöneticilerinin, eski mücadele arkadaşları üzerindeki baskı girişimlerini bütün gücüyle önlemeye çalışmıştır. Denizli'de bir savcının, Demirci Mehmet Efe'ye uyguladığı baskının da, Efe'nin kendisine başvurması üzerine, kaldırılmasını sağlamıştır.

Bir Vefasızlık Örneği

5 Şubat 1934 tarihinde yapılan Uşak Belediye Meclisi toplantısında, İbrahim Bey'in fotoğrafının Meclis Salonu duvarına asılması için bir karar alınmıştır. Bu kararı bildirmek ve bir fotoğrafını istemek için kendisine yazılan mektupla şöyle denilmiştir:

"Memlekete ve muhitimize uzun yıllardan beri yaptığınız çok büyük hizmetler ve bilhassa memleket ve milletimizin istiklâl ve refahına mâtuf hareketlerde, daima önde bulunmak suretiyle inkılâbımızın tahakkuk ve tecellisinde şahsınızın büyük bilemeği ve hissesi vardır..." (s. 380-381)

İbrahim Bey, bu mektuba verdiği yanıtta, yapılmış işler anılmaya ve sayılmaya değerse, bunda kendi payının, ancak hemşehrileri ölçüsünde olabileceğine işaret etmiş; Belediye Meclisi, geçmişteki çalışmaları tarihe geçirmeyi istemiş ve bunu da şahıslandırıp en yaşlı hemşehri olarak kendisini seçmiş ise, yalnız bu sıfatla, yapılan iltifatları kabul edebileceğini bildirmiştir.

İbrahim Bey yine de, fotoğrafının asılmasını erken bulmuş, bunu şu ince görüşe dayandırmıştır:

"Buyruclunuzu, memleketimin bir emâneti sıfatıyla ve hürmetle saklayacağımı. Liyâkatten düşüğüm gün, bu değerli emânetin geri alınmak kudret ve selâhiyetinin yine hemşehrilerime ait bir hak olduğunu şimdiden kabul ve arzederim.

Şu hâlde ömrümün sonuna kadar bu emâneti tutabilirsem ne mutlu... işte o zaman, sağlığında Cennetine kavuşan imanlı bir kul gibi gülerek ölü ve şimdi fotoğrafım üzerinde gösterilen arzusun yerine getirilmesini, o vakit ulu yurduma ve sevgili hemşehrilerime bırakırım". (s. 381)

Ne acıdır ki, ölümünün üzerinden bunca yıl geçmiş olmasına karşın, bu büyük insanın fotoğrafı Uşak Belediye Meclis Salonu'na bir türlü aşılamamıştır.

Ölümünden sonra, Manisa Milletvekili Refik Şevket İnce tarafından yapılan ve soylu bir duyguyu yansıtan bir öneri de bugüne kadar gerçekleştirilememiştir. İnce'nin önerisi şudur:

"Uşak, Dalkılıç için bir ebedî hatıra bıraksa ve bu hatırayı yaşatmak için Eşme, Alaşehir, Salihli ve diğer komşu kazalar halkı da ona iştirakte bulunsan... Bu, evlâtlarına verilecek der sihrin en faydalısı, yaşayanların da en büyük teselli olmaz mı?" (s. 381)

Ölümü büyük üzüntü yaratan İbrahim Bey, Bozkuş Köylünde aile mezarlığında toprağa verilmiştir. Rahmetlinin, 3 dönem Milletvekilliği yapan, Çalışma ve millî Eğitim Bakanlıklarında bulunan oğlu Ahmet Tahtakılıç, babasının ölümüne ilişkin

olarak şunları söylemiştir: “Babam, ölmez ruhunu, bedeni taşıyamadığı için intihar etmiştir”, (s. 381)

İbrahim Bey, ‘Soyadı Kanunundan sonra aile lâkabı olan ‘Paşaoğlu’nu soyadı olarak almak istememiş, ‘Tahtakılıç’ adı üzerinde durmuştur. Ancak, çocuklarının isteklerine uyarak ‘Dalkılıç’ adını benimsemiştir. Ölümünden sonra evlâtları, babalarının açıklanmış arzusuna uygun olarak soyadını ‘Tahtakılıç’a çevirmişlerdir.

İBRAHİM BEY HAKKINDA YAZILANLAR

Orgeneral İzzettin Çalışlar’ın Yazısından

Kurtuluş Savaşı’nın değerli Komutanlarından E. Orgeneral İzzettin Çalışlar, “Kurtuluş Savaşında Uşak’tan Hatıralar” başlıklı yazısında, konuya “Yunan Saldırılarından Önce”, “Uşak Yönünde Yunan Saldırıları ve Uşak’ın İşgali”, “Uşak’ın Kurtuluşu”ara başlıklarıyla değinmiş; Uşak ve Merkez Kurulu Başkanı İbrahim Bey hakkında şunları yazmıştır;

“... Bütün Uşak Kazası, daha sonra gördüğüm Kütahya Vilâyeti halkı gibi, en ateşli Kuvây-ı Milliye’ci idi. Canla başla memleket savunmasına ve millî istiklâl davasına sarılmışlardı.

Uşak Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti, halkın itimadını ve sevgisini kazanmış, tam bir ferâgat ve imanla çalışıyordu. Bu sebepten, halkın birçok yardımlarına kavuşuyordu.

Uşak Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti Reisliğini yapan merhum Hoca İbrahim Efendi (Tahtakılıç), cidden bu vazifenin başında yüksek bir idare kudreti gösteriyordu. O’na herkesin çok emniyeti vardı.

Diğer taraftan, ileri gelenler ve aydınlar, şuurlu bir Kuvây-ı Milliye’ci olarak çalışıyorlardı. Bu arada o zaman pek genç yaşta olan şimdiki Kütahya Mebusu arkadaşım Alâettin Tiritioğlu en deri giden bir Kuvây-ı Milliye ruhlusu idi. O, umumî ve mahallî çalışma ve teşkilatlandırma işlerinden başka, bizzat kendisinin teşkil, idare ve iase ettiği ufak bir millî kuvvetin de kumandanı idi...”²

Besim Atalay’ın Bir Yazısı

İbrahim Bey’in hemşehrisi, büyük dil ve din bilgini Besim Atalay, ‘Uşakta Millî Hareket’ başlıklı bir yazısında, İbrahim Tahtakılıç’tan da söz etmiş ve bazı önerilerde bulunmuştur.

2 İzzetin Çalışlar, Kurtuluş Savaşında - Uşak’tan Hatıralar, Uşak Lisesi Dergisi, 1943-1944 ve Uşak Dergisi, Sayı I, Mayıs 1978.

Yazıda, yukarıda adı geçen Hilmi Bey ile İbrahim Bey'in karşılaşmaları sonunda Heyet-i Merkeziye'nin İbrahim Bey'in başkanlığında kurulduğuna işaret edildikten sonra, şu görüşlere yer verilmiştir:

"İbrahim Bey'in, bu işe başkan olması, memleket için büyük hayır olmuştur. Hizmeti büyüktür. Zeki, münevver, idareci, cesaretli, vatansever olan bu zâtın hizmeti mücadele tarihimizde unutulmamalıdır".

Besim Atalay'ın makalesinde, İbrahim Tahtakılıç'la ilgili öteki bölümler şöyledir:

"İbrahim Bey'in idaresi zamanında, İstanbul Hükümeti, Millî Hareketin mahiyetini anlamak ve durdurmak için Kemal Paşa adında birini göndermişti. Kütahya ve Gediz üzerinden Uşak'a geldiğinde, İbrahim Bey, Paşa'yı incitmekle beraber, üç gün göz hapsine aldı. Davanın, meşru olduğunu anlattıktan sonra Paşa'ya yol verdi."

"Uşak hareketinde, iki zat belirli çehre gösterir: Birisi, gizli bir cemiyet kurarak Milisleri Uşak'a çağırarak, böylelikle büyük bir tehlikenin önüne alan Söke'li Hilmi Bey'dir. Öbürü'nde, Heyet Reisi İbrahim Bey'dir. Millî Kuvvetlere erzak ve para yetiştiren, 'Uşak Hücum Taburu'nu teşkil eden hep o zattır..."

"İbrahim Bey, Uşak'ın 15 kilometre doğusunda 'Bozkuş' adındaki bir köyde doğmuş, Uşak'ta ilk tahsilini yaptıktan sonra İstanbul'a gitmiş; Medrese tahsili yapmış, fakat Medrese O'nun kafasını bozmamış, Uşak'a gelip yerleşmiş. Bir müddet Müftü olmuş, daha sonra İttihat ve Terakki Mebusu olarak İstanbul Meclisi'ne katılmıştır.

Mütareke sırasında Uşak'ta idi ve işte bu esnada 'Millî Dava'nın Doğu Kolu başkanlığını almış, hakikaten unutulmaz hizmetler yapmıştır. Yunanlıların Uşak'a girmesinden sonra Burdur'a çekilmiş; bir ara Niğde Mutasarrıflığı'nda bulunmuştur. Büyük Zafer'den sonra Kütahya Mebusluğu yapmıştır...

Atatürk, kendisini, hizmetlerini takdir etmiştir. Bazı sebepler yüzünden kendisine sinir gelmişti. Bundan 12 yıl önce intihar etmiştir. Tanrı rahmet eyleye. Böyle bir zat Batı Dünyası'nda olsaydı 'Heykelini'dikerlerdi. Yazıklar olsun!...

Bugün köydeki mezarı bile yapılmamıştır. Mezarı, Uşak gençliğince Kabe gibi ziyaret olunmaktadır"³

3 Besim Atalay, Uşak'ta Millî Hareket, Yakın Tarihimiz Dergisi, sayı. 12, Temmuz 1962. Bu yazı, Uşak Valiliğimiz sırasında yayımlanan 'Uşak' adlı Halk Eğitimi Dergisi'nin Mart 1978 tarihli ve I sayılı nüshasına da aktarılmıştır.

İbrahim Tahtakılıç'a Şiir

Yurt güzelliklerinin ve öğretici çocuk şiirlerinin usta şairi rahmetli Mehmet Necati Öngay'ın İbrahim Bey hakkındaki duygu ve düşünce yüklü şiiri şöyledir:⁴

BOZKUŞ'LU İBRAHİM BEY'E ÖVGÜ

Besim Atalay'ın 'Uşak'ta Millî Hareket'

başlıklı yazısından sonra yazılmıştır.

Bir yiğit çıkar, bir köyü
Bir bilgin çıkar, bir kenti,
Doğuverir bir kahraman:
Düşmana boyun eğdirmez,
Tek bir teline değdirmez,
Kurtarır bir memleketi.

Bozkuş'lu İbrahim Bey de,
Bağımsızlık Savaşı'nın
En karanlık günlerinde
Böyle erlerden biriydi.
Uşak'a kol-kanat geren,
Öz değerlerden biriydi.

Çeteleri frenleyen,
Kötülükleri önleyen,
Bütün zorlukları yenen,
Erdemli halk önderiydi.

Bu kutsal Al peren için
Bi Anıt dikmeye değer.
Almalıdır İbrahim Bey,
Uşak'ta bir alanda yer.

Ararsanız az bulunur,
Her İl'de böyle yurtsever,
Halka gönül verenleri,
Halktan biri çıkar, över.

4 M.N. Öngay, Bozkuş'lu İbrahim Bey'e Övgü, Uşak Dergisi, sayı. 3, Temmuz 1978.

KİŞİLİĞİ

Buraya kadar yapılan açıklamalar; yurt ve ulus sevgisini, ateş hattında eylemli olarak kanıtlayan İbrahim Tahtakılıç'ın; cesur, özverili, öngörülü, sözüne ve dostluğuna güvenilir bir kişilik olduğunu göstermiş bulunmalıdır.

Kendisine Tanırdan sonsuz rahmet diliyor, unutulmaz hizmetlerini şükranla anıyoruz.

Bu vesileyle, fotoğrafının Belediye Meclisi Salonu'na asılmasına ilişkin Meclis Kararının uygulanmasını ve Uşak'ta bir heykelinin dikilmesine ilişkin, Hakk'ın rahmetine kavuşmuş seçkin kişilerce açıklanan soylu isteklerin artık yerine getirilmesini, her şeyin üstünde bir gönül borcu sayıyoruz...

KAYNAKÇA

İlhan Tekeli-Selim İlkin. Ege'deki Sivil Direnişten Kurtuluş Savaşı'na Geçerken Uşak Heyet-i Merkeziyesi ve İbrahim Tahtakılıç Bey.TTK yayını. Ankara 1989.

İzzettin Çalışlar, Kurtuluş Savaşı'nda - Uşak'tan Hatıralar. Uşak Lisesi Dergisi. Sayı 3. Temmuz 1978

Besim Atalay, Uşak'ta Millî Hareket, Yakın Tarihimiz, c. 2. Sayı 20. Temmuz 1962.

Kâzım Öztürk, İbrahim Kâzım Tahtakılıç, Türk Parlamento Tarihi. TBMM-III. Dönemi. c. 3. No. 10.

HABERLER

Bu bölümde 1 Temmuz 1999- 30 Eylül 1999 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

•Sivil Savunma Kulejinde 14.6.1999-2.7.1999 tarihleri arasında teşkilat personeli için düzenlenen 391/4. Dönem “Kurtarma Tekamül” kursuna 43 personel katılmıştır.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

•23 Ağustos 1999 tarihinde başlamış olan 83. Dönem Kaymakamlık Kursu 60 Kaymakam Adayının katılımı ile Eğitim Dairesi Başkanlığı Konferans Salonunda devam etmekle olup, 28 Aralık 1999 tarihinde sona erecektir.

•85. Dönem Kaymakamlık Kursuna katılan Kaymakam Adaylarının çalışmalarında daha verimli ve başarılı olmalarını sağlamak amacıyla planlanmış bulunan 15'er kişilik 4 grup şeklinde gerçekleştirilecek olan 83. Dönem Bilgisayar Kursu'na;

1.Grupdaki kursiyerler 24 Ağustos 1999-21 Eylül tarihleri arasında kursa katılmış,

2.Grupdaki kursiyerler ise 22 Eylül 1999 tarihinde kursa başlamış olup, kurs, 19 Ekim 1999 tarihinde sona erecektir.

Jandarma Genel Komutanlığı

•Jandarma Okulları Komutanlığında devam eden özel alan eğitimi kapsamında “Bedelen Beslenme Projesi” konulu kurs düzenlenmiştir.

•27-28 Eylül 1999 tarihleri arasında Hv.K.K.'lığı Alb. Salim İLKUÇAN Konferans Salonunda “ TSK 3 üncü Coğrafi Bilgi Sistemleri Semineri” düzenlenmiştir.

Emniyet Genel Müdürlüğü

•26 Nisan-30 Temmuz 1999 tarihleri arasında Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Parmak İzi Teknik Fotoğraf ve Olay Yeri İnceleme Eğitimcile-

rinin Eğitimi Kursuna katılan 30 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 12 Ekim 1998-30 Temmuz 1999 tarihleri arasında Polis Akademisi Başkanlığında düzenlenen “ Komiser Yardımcılığı Kursu”na katılan 150 personel, kursu başarı ile bitirmişlerdir.

- 12 Ekim 1998-30 Temmuz 1999 tarihleri arasında İstanbul Etiler Polis Eğitim Merkezi Müdürlüğünde düzenlenen “ Komiser Yardımcılığı Kursu”na katılan 573 personel, başarılı olmuştur.

- 12 Ekim 1998-30 Temmuz 1999 tarihleri arasında İstanbul Şükrü Balcı Polis Eğitim Merkezi Müdürlüğünde düzenlenen “ Komiser Yardımcılığı Kursu”na katılan 773 personel, kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 5 Haziran -27 Temmuz 1999 tarihleri arasında (4) dönem halinde Ankara, İstanbul, İzmir, Adana ve Bursa Emniyet Müdürlüklerinde görevli (1400) Çevik Kuvvet Personeline Polis Koleji, İstanbul Etiler Polis Eğitim Merkezi, İzmir Rüştü Ünsal Polis Okulu, Bursa Polis Okulu ve Adana Kemal Serhadlı Polis Okulu Mii- dürlükleri’nde düzenlenen Çevik Kuvvet Hizmetiçi Eğitim Kursu gerçekleştirilmiştir.

- 14 Haziran -6 Temmuz 1999 tarihleri arasında gerçekleştirilen “Temel PC Kursu”na, Merkez Teşkilatından 20 Polis Memuru katılmıştır.

- 18 Haziran -1 Temmuz 1999 tarihleri arasında, Elazığ Zülfü Açar Polis Okulu Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen “Bilgisar Kursu’na katılan 15 personel, kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 21 Haziran -13 Temmuz 1999 tarihlerinde, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde 2 Grup halinde gerçekleştirilen “PC Windows 95, Word, Excel, İnternet Kursu’na toplam 40 personel katılmıştır.

- 21 Haziran -13 Temmuz 1999 tarihleri arasında “Temel PC Kursu” düzenlenmiş olup, kursa Merkez Teşkilatında görevli 3 Başkomiser, 7 Komiser, 9 Komiser Yardımcısı, 12 Polis Memuru, 6 GİH, 1 Hemşire ve 1 Sağlık Teknikeri olmak üzere toplam 30 kişi iştirak etmiştir.

- 28 Haziran -2 Temmuz 1999 tarihleri arasında Polis Akademisi Başkanlığının Gölbaşı Eğitim Tesislerinde düzenlenen 1. Dönem “Silah Bilgisi ve Atış Dersi Ders Görevlilerini Geliştirme Eğitimi” ne 27 personel katılmıştır.

- 28 Haziran - 3 Temmuz 1999 tarihleri arasında Polis Akademisi Başkanlığında “Beden Eğitimi ve Yakın Savunma Dersi Ders Görevlilerini Geliştirme Eğitimi ” 68 personelin katılımı ile gerçekleştirilmiştir.

- 28 Haziran -2 Temmuz 1999 tarihleri arasında Polis Akademisi Başkanlığının Gölbaşı Eğitim Tesislerinde düzenlenen 1. Dönem “Silah Bilgisi ve Atış Dersi Ders Görevlilerini Geliştirme Eğitimi” ne 27 personel katılmıştır.

•28 Haziran -2 Temmuz 1999 tarihleri arasında Eğitim Daire Başkanlığı Hizmetiçi Eğitim Ünitesinde “Toplumsal Olaylar ve Müdahale Esasları Dersi Ders Görevlilerini Geliştirme Eğitimi ” düzenlenmiş, eğitime 30 personel katılarak başarılı olmuşlardır.

•28 Haziran -2 Temmuz 1999 tarihleri arasında, Köpek Eğitim Merkezi Müdürlüğünün Gölbaşı Eğitim Tesislerinde düzenlenen "Narkotik Madde Dedektör Köpeği Adaptasyon Kursu"na katılan 3 personel, kursu başarı ile tamamlamıştır.

•1-2 Temmuz 1999 tarihlerinde, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Arc4w Kırusu’na 2 personel katılmıştır.

• 1-2 Temmuz 1999 tarihleri arasında düzenlenen “Araç 4W Kursu’na, Merkez Teşkilatta görevli 1 Komiser Yardımcısı ve 1 Polis Memuru iştirak etmiştir.

•5-9 Temmuz 1999 tarihleri arasında düzenlenen “Power Point Kursu’na, Merkez Teşkilatta görevli 1 4. Sınıf Emniyet Müdürü, 1 Komiser ve 11 Komiser Yardımcısı olmak üzere toplam 13 kişi katılmıştır.

•5 -9 Temmuz 1999 tarihleri arasında Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı bünyesinde gerçekleştirilen “Power Point Kursu”nda 2 personel eğitimden geçirilmiştir.

•5 -9 Temmuz 1999 tarihleri arasında Asayiş Daire Başkanlığında göreve başlayan 14 polis memuru için “Oryantasyon Kursu” düzenlenmiştir.

•5 -9 Temmuz 1999 tarihleri arasında 38 İlden toplam 38 İnfaz Büro Amiri için “Adli Soruşturma Kursu” yapılmıştır.

•5 -9 Temmuz 1999 tarihleri arasında biri Kıbrıs’tan olmak üzere çeşitli illerden katılan 10 personele, “Olay Yeri İnceleme Tekamül Kursu” verilmiştir.

•5 -9 Temmuz 1999 tarihleri arasında Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Adli Soruşturma ve İnfaz Büro Amirleri Kursu’na katılan 44 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

•5-9Temmuz 1999 tarihleri arasında Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Olay Yeri İnceleme Tekamül Kursu” na katılan 10 personele, eğitim verilmiştir.

•5-9 Temmuz 1999 tarihlerinde, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Power Point Kursu’na 13 personel katılmıştır.

•5-9 Temmuz 1999 tarihleri arasında Polis Akademisi Başkanlığı tarafından Büyük Stüdyoda düzenlenen “CUMH, İnsan Hakları ve Ceza Hukuk Dersleri Ders Görevlilerini Geliştirme Eğitimi” ne 80 personel iştirak etmiştir.

•5-9 Temmuz 1999 tarihleri arasında Eğitim Daire Başkanlığı Hizmetiçi Eği-

tim Ünitesinde düzenlenen “Halkla İlişkiler Dersi Ders Görevlilerini Geliştirme Eğitimi”ne katılan 22 personel eğitilmiştir.

•5-10 Temmuz 1999 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Kaçakçılık Temel Eğitim Kursu”nda 20 personel eğitime alınmıştır.

•5-10 Temmuz 1999 tarihleri arasında. Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde gerçekleştirilen “ Temel Seviye Bilgisayar Kursu” na 20 personel katılmıştır.

•5-16 Temmuz 1999 tarihlerinde, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Access Kursu’na 14 personel iştirak etmiştir.

•5-16 Temmuz 1999 tarihleri arasında Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde “Çevik Kuvvet Hizmetiçi Eğitim Kursu” düzenlenmiştir.

•5-16Temmuz 1999 tarihleri arasında “Access Kursu” düzenlenmiş olup, kursa Merkez Teşkilatında görevli 3 Başkomiser, 5 Komiser Yardımcısı ve 1 GİH olmak üzere toplam 9 kişi katılmıştır.

•5-30 Temmuz 1999 tarihleri arasında 19 Aday Polis Memuru için düzenlenen Oryantasyon Kursu bünyesinde; 5-10 Temmuz 1999 tarihleri arasında “1. Dönem Temel Bilgisayar Kursu”, 12-22 Temmuz 1999 tarihleri arasında “5. Dönem Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Temel Kaçakçılık Kursu”, 26-30 Temmuz tarihleri arasında “Teknik Gözlem Takip ve Operasyon Kursu” verilmiştir.

•8-9 Temmuz 1999 tarihlerinde Şube Müdürleri için, 10-11 Temmuz 1999 tarihlerinde ise emniyet Amirleri için düzenlenen “Atama Öncesi Bilgilendirme Eğitimi” ne 51 Şube Müdürü ile 28 Emniyet Amiri Katılmıştır.

•12-22 Temmuz 1999 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde "KaçakçılıkTemel Eğilim Kursu" düzenlenmiş, kursa katılan 20 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

•12-13 Temmuz 1999 tarihleri arasında Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Teknik Büro Semineri” ne katılan 23 personel, kursu başarı ile tamamlamıştır.

•12-16Temmuz 1999 tarihleri arasında Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Olay Yeri İnceleme Tekamül Kursu” na katılan 10 personel, kursu başarı ile bitirmişlerdir.

•12-16 Temmuz 1999 tarihleri arasında, TELETAS A.Ş. tarafından düzenlenen “Muhtelif E-5 Radyo Link (Mikro Dalga) Kursu” düzenlenmiş, kursa 11 personel katılmıştır.

•12 Temmuz - 3 Ağustos 1999 tarihleri arasında, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde öğle grubunda "PC (Windows 95, Word, Excel, İnternet) Kursu" düzenlenmiş, kursa katılan 20 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

•12 Temmuz - 3 Ağustos 1999 tarihleri arasında "Temel PC Kursu" düzenlenmiş olup, kursa Merkez teşkilatından 18 Polis Memuru ve 2 GİH olmak üzere 20 personel katılmıştır.

•12-22 Temmuz 1999 tarihleri arasında. Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Kaçakçılık temel Eğitim Kursumda 20 personele eğitim verilmiştir.

•12 -23 Temmuz 1999 tarihleri arasında Teknik Büro Personeli için "Seminer Programları" düzenlenmiştir. 12-13 Temmuz 1999 tarihleri arasında 1. Gruptan 24 Teknik Büro Personeli, 15-16 Temmuz 1999 tarihleri arasında da 2. Gruptan 25 Teknik Büro Personeli seminere katılmıştır.

•12-16 Temmuz 1999 tarihleri arasında 11 personel 2. Dönem "Olay Yeri İnceleme ve Tekamül Kursu"nda bulunmuşlardır.

•12-16 Temmuz 1999 tarihleri arasında Polis Akademisi Başkanlığının Gölbaşı Eğitim Tesislerinde düzenlenen 3. Dönem "Silah Bilgisi ve Atış Dersi Ders Görevlilerini Geliştirme Eğitimi" ne 30 personel katılmıştır.

•15-16 Temmuz 1999 tarihleri arasında Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Teknik Büro Semineri" ne katılan 29 personel, kursu başarı ile tamamlamıştır.

•19-21 Temmuz 1999 tarihleri arasında, Özel Harekat Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Silah Bilgisi ve Atış Eğitimi Kursu"na katılan (48) personele, kurs verilmiştir.

•19-30 Temmuz 1999 ve 2-13 Ağustos 1999 tarihleri arasında. Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde 2. ve 3. Dönem "Çevik Kuvvet Hizmetiçi Eğitim Kursu" düzenlenmiştir.

•19-20 Temmuz 1999 tarihleri ile 19.07.1999 - 20.07.1999 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Teknik Büro Semineri"ne katılan (24) personel, kursu başarı ile tamamlamıştır. 22.07.1999 - 23.07.1999 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Teknik Büro Semineri"ne katılan 28 personel başarılı olmuştur.

•19-30 Temmuz 1999 tarihleri arasında 20 Polis Memuru için 17:00-20:00 saatleri arasında "2. Dönem Temel Bilgisayar Kursu" düzenlenmiştir.

•20-23 Temmuz 1999 tarihleri arasında düzenlenen 17 Emniyet Müdürü 6

kişi de diğer rütbelerden olmak üzere toplam 23 personel “Devlet Güvenliği ve İstihbarat Ders Görevlilerini Geliştirme Eğitimi” ne katılmışlardır.

•20-23 Temmuz 1999 tarihleri arasında, Eğitim Daire Başkanlığı bünyesinde Polis Okullarında görevli ders görevlileri için düzenlenen "Devlet Güvenliği ve İstihbarat Dersi Ders Görevlilerini Geliştirme Eğitimi"ne katılan 23 personel, kursu başarı ile tamamlamıştır.

•26-28 Temmuz 1999 tarihleri arasında, Özel Harekat Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Silah Bilgisi ve Atış Eğitimi Kursu"na katılan 42 personel, eğitim almıştır.

•26-30 Temmuz 1999 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde "Teknik Gözlem,Takip ve Operasyon Kursu" düzenlenmiş, kursa katılan 20 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

•26-30Temmuz 1999 tarihleri arasında, İstanbul Emniyet Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen "Panzer Sürücü ve Kuleci Kursu"na katılan 25 personele, kurs verilmiştir.

•26 Temmuz - 4 Ağustos 1999 tarihleri arasında, Eğitim Daire Başkanlığı bünyesinde Polis Okullarına yeni atanan sınıf komiserleri için düzenlenen "Sınıf Komiserliği Oryantasyon Eğitimi ve Drama Kursu"na katılan 84 personel, kursu başarı ile tamamlamıştır.

•2-12 Ağustos 1999 tarihleri arasında “Temel PC Kurs” düzenlenmiş olup, kursa taşra teşkilatından 21 Polis Memuru katılmıştır.

•2-6 Ağustos 1999 tarihleri arasında, İstanbul Emniyet Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen "Panzer Sürücü ve Kuleci Kursu"na katılan 25 personel, kursu başarı ile bitirmiştir.

•2-6 Ağustos 1999 tarihleri arasında, Eğitim Daire Başkanlığı bünyesinde Polis Okullarında görevli ders görevlileri için düzenlenen "Kaçakçılıkla Mücadele Dersi Ders Görevlilerini Geliştirme Eğitimi"ne katılan 30 personel, eğitimden geçirilmiştir.

•2-7 Ağustos 1999 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde "KAÇNİS Veri Girişimi Gelişimi Kursu" düzenlenmiş, kursa katılan 21 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

•2-6 Ağustos 1999 tarihleri arasında düzenlenen 14 Emniyet Müdürü 16 kişi de diğer rütbelerden olmak üzere toplam 30 personel “Kaçakçılıkla Mücadele Ders Görevlilerini Geliştirme Eğitimi” ne katılmışlardır.

•9-13 Ağustos 1999 tarihleri arasında 18 Emniyet Müdürü 12 kişi de diğer

rütbelerden olmak üzere toplam 30 personel “Olay Yeri İnceleme Ders Görevlilerini Geliştirme Eğitimi” ne katılmışlardır.

•9-13 Ağustos 1999 tarihleri arasında, Eğitim Daire Başkanlığı bünyesinde Polis Okullarında görevli ders görevlileri için düzenlenen "Olay Yeri İncelemesi Dersi Ders Görevlilerini Geliştirme Eğitimi "ne katılan 30 personel, kursu başarı ile tamamlamıştır.

•9-14 Ağustos 1999 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde "KAÇNİS Veri Girişi Gelişimi Kursu" düzenlenmiş, kursa katılan 21 personel başarılı olmuştur.

•12-13 Ağustos 1999 tarihleri arasında, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde öğle grubunda "PC (Windows 95, Word, Excel, İnternet) Kursu" düzenlenmiş, kursa katılan 21 personel eğitim görmüştür.

•16-20 Ağustos 1999 tarihleri arasında düzenlenen 9 Emniyet Müdürü 19 kişi de diğer rütbelerden olmak üzere toplam 28 personel “Poliste Haberleşme Ders Görevlilerini Geliştirme Eğitimi” ne katılmışlardır.

•19 Ağustos 1999-4 Ocak 2000 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde gerçekleştirilen “Parmak İzi Teknik Fotoğraf ve Olay Yeri İnceleme Eğitimcilerinin Eğitim Kursu”na 22 personel katılmış ve kurs devam etmektedir.

•23-27 Ağustos 1999 tarihleri arasında düzenlenen 14 Emniyet Müdürü 8 kişi de diğer rütbelerden olmak üzere toplam 22 personel “Temel Trafik Bilgisi Ders Görevlilerini Geliştirme Eğitimi” ne katılmışlardır.

•23-27 Ağustos 1999 tarihleri arasında “Sınıf Komiserliği Geliştirme-İletişim ve Drama Eğitimi” düzenlenmiş, eğitime Polis Okullarımızda görevli 87 personel iştirak etmiştir.

•23-28 Ağustos 1999 tarihleri arasında Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde “KAÇNİS Veri Girişimi Gelişimi Kursu” düzenlenmiş kursa 20 personel katılmıştır.

•23 Ağustos-2 Eylül 1999 tarihleri arasında, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı bünyesinde “PC (Windows 95, Word, Excel, İnternet) Kursu” düzenlenmiş, kursu 22 personel başarı ile tamamlamıştır.

•31 Ağustos-11 Eylül 1999 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde “Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Temel Eğitim Kursu” düzenlenmiş, kursa 60 personel katılmıştır.

•31 Ağustos-11 Eylül 1999 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde “KAÇNİS Veri Girişi Gelişimi Kursu” düzenlenmiş, kursa 20 personel katılmıştır.

•13 Ağustos -24 Eylül 1999 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde “Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Temel Eğitim Kursu” düzenlenmiş, kursa 60 personel iştirak etmiştir.

•1999 Yılı Eğitim Planı doğrultusunda Polis Akademisi Başkanlığı Gölbaşı sitesinde 20 Eylül-1 Ekim 1999 tarihleri arasında 25 personelin katılımı ile yapılan “Atış Eğitimcisi Yetiştirme Kursu” devam etmektedir.

•6-8 Eylül 1999 tarihleri arasında, “Polis Okulları Ders Görevlileri Formasyon Semineri” düzenlenmiş, seminere Polis Okullarında görevli 57 personel katılmıştır.

•6-10 Eylül 1999 tarihleri arasında. Hizmetiçi Eğitim Ünitesinde “CMUH, İnsan Hakları Ceza Hukuku Ders Görevlileri Geliştirme Eğitimi” ile “Polis Okulları Ders Görevlileri Formasyon Semineri” düzenlenmiş, Polis okullarında görevli 11 personel iştirak etmiştir.

•6-10 Eylül 1999 tarihleri arasında, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı bünyesinde “Temel NT Kursu” düzenlenmiş, kursta 12 personel eğitilmiştir.

•9-10 1999 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Hizmetiçi Eğitim Ünitesinde “CMUH, İnsan Hakları ve Ceza Hukuku Ders Görevlileri Geliştirme Eğitimi” düzenlenmiş, eğitime Polis Okullarında görevli 45 öğretim görevlisi katılmıştır.

•13-15 Eylül 1999 tarihleri arasında, 24 İl’e yeni atanan Emniyet Müdürleri için “Atama Öncesi Bilgilendirme Semineri” düzenlenmiş, seminere 24 Emniyet Müdürü iştirak etmiştir.

•13-17 Eylül 1999 tarihleri arasında, Hacettepe Üniversitesi Ankara Meslek Yüksekokulu işbirliği ile Hizmetiçi Eğitim Ünitesinde “Yönetici Sekreterliği Semineri” düzenlenmiş, 29 personel semineri başarı ile tamamlamıştır.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

•Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Başkomiser Aydoğan ASAR, Kaçak İşçi Sorunlarını görüşmek üzere 28 Haziran-1 Temmuz 1999 tarihleri arasında K.K.T.C.'de bulunmuştur.

•4-8 Temmuz 1999 tarihleri arasında, Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanı Emin ARSLAN, İstihbarat Daire Başkanı Mustafa AYDIN, Dışilişkiler Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Göksel KAYA Romanya Emniyet teşkilatı ile “Organize Suçlara” yönelik görüşmelerde bulunmak üzere Romanya'ya gitmişlerdir.

•4-18 Temmuz 1999 tarihleri arasında Fransa’da yapılan “Mesleki Konularda Bilgi ve Tecrübe Teatisi” konulu toplantıya Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Dr.Yusuf ERBAY katılmıştır.

•Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkan Yardımcısı Mustafa İLHAN, 5-7 Temmuz 1999 tarihleri arasında Pekin'de yapılan Türkiye-ÇHC Konsolosluk görüşmelerinde bulunmak üzere anılan ülkeye gitmiştir.

•16-24 Temmuz 1999 tarihleri arasında İsveç'in Stockholm kentinde yapılan "World Police and Fire Games (Dünya Polis ve İtfaiye Oyunları" uluslararası spor karşılaşmasına 10 kişi katılmıştır.

•20-23 Temmuz 1999 tarihleri arasında Yunanistan/Atina'da gerçekleştirilen "SECI İşbirliği Komite Çalışmaları"na katılmak üzere Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı Daire Başkan Yardımcısı İsmail ÇALIŞKAN anılan ülkeye gitmiştir.

•16 Mayıs 1999 tarihinde Romanya Bürket'te imzalanan "Sınıraşan Suçları Önleme ve Mücadele Etmede İşbirliği Anlaşması" ile kurulması hükme bağlanan SECI Merkezi ve bu merkezde görev alacak Merkez Müdürü ve İstihbarat Görevlileri ile ilgili konuların görüşüldüğü "SECI Ortak İşbirliği Komitesi 2.Toplantısı"na katılmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Daire Başkan Yardımcısı İsmail ÇALIŞKAN, 21 Temmuz 1999 tarihinde anılan ülkeye gitmiştir.

•9 Ağustos 1999 tarihinde Çek Cumhuriyetinde iki ülke arasındaki GİB faaliyetlerinin görüşüldüğü "1. Ortak Komisyon Toplantısına Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanı Emin ARSLAN katılmıştır.

•12 Ağustos 1999 tarihinde "Uyuşturucu ve Psikotrop Madde ve Terörle Mücadele, Yasadışı İnsan Kaçakçılığı" konularını görüşmek üzere Emniyet Genel Müdür Vekili Doç.Dr.Turan GENÇ, Emniyet Müdürü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanı Emin ARSLAN, Emniyet Müdürü Dış İlişkiler Daire Başkan Yardımcısı Birol AYDIN, Dış İlişkiler Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı İbrahim MEŞE ve aynı dairede görevli Mütercim Nurşen TANACAN Çekoslovakya'nın Prag kentine gitmişlerdir.

•17-19 Ağustos 1999 tarihinde ABD/Dallas kentine Diyarbakır KPL Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Yusuf ÖZDEMİR ile Başkomiser Alakan ÖZDEMİR, "IBIS Bilgisayarla Parmak İzi Tespit Sistemi"ni görüşmek üzere anılan ülkede bulunmuşlardır.

•21-28 Ağustos 1999 tarihinde ABD/San Diego'da gerçekleştirilen "DEA Uyuşturucu ile Mücadele Kurulu Narkotik Semineri"ne, İstanbul Emniyet Müdürlüğü Emniyet Amiri Mehmet BULUT ile İstanbul Emniyet Müdürlüğü'nde görevli Komiser Ejder Tufan TURASAN anılan ülkeye gitmişlerdir.

•1-4 Eylül 1999 tarihleri arasında Almanya/Köln'de "Uluslararası Karayolu

Trafiği ve Kaza Veri tabanı (IRTAD) Eğitim Semineri”ne Tarfik Araştırma Merkezi Komiser Yardımcısı Korkut ÖZKAN katılmıştır.

•9-10 Eylül 1999 tarihleri arasında Fransa/Lyon kentinde düzenlenen “11. Avrupa İnterpol İrtibat Görevlileri Toplantısına İnterpol Daire Başkanı Başkomiser K.Aytekin AKSELİ katılmıştır.

•Emniyet Genel Müdürlüğü, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanı İsmail ÇALIŞKAN, 9-10 Eylül 1999 tarihleri arasında düzenlenen “SECI Ortak İşbirliği Komitesi 3. Toplantısı”na katılmak üzere Romanya/Blikreş’e gitmiştir.

•9-10 Eylül 1999 tarihleri arasında, “11. European Contact Off. (11. Avrupa İrtibat Görevlileri Toplantısı)” na Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü K.Aytekin AKSELİ Fransa /Lyon’a gitmiştir.

•“Asya Pasifik Polis Şefleri Birliği 7. Uluslararası Konferansına katılan Emniyet Genel Müdürlüğü, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı’nda görevli Emniyet Amiri Özcan SEZER, 12-16 Eylül 1999 tarihleri arasında Moğolistan/Ulan Bator’da bulunmuştur.

Diğer Çalışmalar

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

Mernis Projesinin Uygulama Çalışmaları;

MERNİS Projesinin tamamlanarak uygulamaya geçmesiyle ilgili çalışmalar büyük bir hızla devam etmektedir. Bu çalışmalar çerçevesinde sürdürülen güncelleştirme çalışmaları tamamlanmıştır.

Ayrıca, Dünya Bankası tarafından yapılan Sistem Mühendisliği İhalesi 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.

Böylece merkezde oluşturulacak olan nüfus bilgi bankası, kamu kurum ve kuruluşlarının hizmetine açılacaktır.

Ayrıca, vatandaşlığa alma, çıkma ve koruma taleplerindeki artış dikkate alınarak, bu taleplerin sür’atle sonuçlandırılması amacıyla Vatandaşlık İşleri Otomasyon Projesi uygulamaya konulmuştur.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

•23 Eylül 1999 tarihinde İkaz ve Alarm Sisteminin işlerliğini denemek, İkaz ve alarm Planlarının uygulanabilirliğini kontrol etmek ve görevli personelin konu ile ilgili eğilimlerini yaptırmak amacıyla, “GÖZCÜ-2/YAGMUR TATBİKATI” Hava Kuvvetleri Komutanlığınca bildirilen şehirlerimiz ile ikaz ve alarm merkezlerinde uygulamalar yapılmıştır.

•Yangın arşivi oluşturmak amacıyla, illerdeki planlamaya tabi müessese, fabrika ve yangın riski taşıyan kuruluşlara ait Yangın Söndürme Talimatlarından birer örneğinin Bakanlığımıza gönderilmesi istenmiştir.

Resmi Gazete’de Yayımlanan Atama Kararları

•8 Temmuz 1999 tarihli Bakanlık Onayı ile Merkez Valisi Sefahattin HATİPOĞLU İller İdaresi Genel Müdürlüğüne atanmıştır.

•17 Temmuz 1999 tarihli Bakanlık Onayı ile Merkez Valisi Mustafa DEMİR Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğüne atanmıştır.

• 28 Temmuz 1999 tarih ve 23771 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 99/50842 sayılı müsterek karar ile Müsteşar Yardımcısı Özgen GÖKALP Bakanlık Müşavirliğine atanmıştır.

•6 Ağustos 1999 tarihli Bakanlık onayı ile Merkez Valisi Ahmet KARABİLĞİN Müsteşar Yardımcılığına atanmıştır.

• 19 Ağustos 1999 tarih ve 23791 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 99/50989 sayılı karar ile;

1 .Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcılığına Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Kayhan KAVAS’ın,

1. Derece kadrolu İller İdaresi Genel Müdür Yardımcılığına Personel Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Alp ARSLANARGUN’ un,

1. Derece kadrolu Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdür Yardımcılığına Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Selahattin AKYURT’un,

1. Derece kadrolu İller İdaresi Genel Müdür Yardımcılığına

Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Daire Başkanı Ercan ARSLANTAŞ’ın,

1. Derece kadrolu Personel Genel Müdür Yardımcılığına Personel Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Nuri OKUTAN’ın,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdür Yardımcısı Emir GÜNER’in,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine

Eskişehir Vali Yardımcısı Fikret KASAPOĞLU’nun,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine
Sakarya Vali Yardımcısı İ.Yaşar UĞURLU'nun.
1. Derece kadrolu Personel Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına Boğazlıyan Kaymakamı Nursal ÇAKIROĞLU'nun,
1. Derece kadrolu Eğitim Dairesi Başkanlığı Şube Müdürlüğüne Kahta Kaymakamı Dr.Recep KIZILCIK'ın,
1. Derece kadrolu Tekirdağ Vali Yardımcılığına Hukuk Müşaviri Kamer DİRİBAŞ'ın,
1. Derece kadrolu Kastamonu Vali Yardımcılığına
İller İdaresi Genel Müdürlüğü Daire Başkanı İbrahim UGUR'un,
1. Derece kadrolu Aksaray Vali Yardımcılığına
Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Daire Başkanı Turhan AYVAZ'ın,
1. Derece kadrolu Kayseri Vali Yardımcılığına
İller İdaresi Genel Müdür Yardımcısı Zübeyir KEMELEK'in,
1. Derece kadrolu Kırıkkale Vali Yardımcılığına
Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Mahmut YILDIRIM'in,
1. Derece kadrolu Yozgat Vali Yardımcılığına
Kaçakçılık İstihbarat ve Harekat Daire Başkanlığı Şube Müdürü Fecri Fikret ÇELİK'in,
1. Derece kadrolu Zeytinburnu Kaymakamlığına
İller İdaresi Genel Müdür Yardımcısı Mustafa PEKDEMİR'in,
1. Derece kadrolu Akşehir Kaymakamlığına
Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Yıldırım KARTAL'ın,
1. Derece kadrolu Boğazlıyan Kaymakamlığına
Personel Genel Müdürlüğü Daire Başkam Abdülkadir ATALIK'ın,
1. Derece kadrolu Çaybaşı Kaymakamlığına
Kaçakçılık İstihbarat ve Harekat Daire Başkanlığı Şube Müdürü Hikmet DENGESİK'in,
1. Derece kadrolu Çanakkale Vali Yardımcılığına İzmir Vali Yardımcısı Fevzi ÇOBANOĞLU'nun,
1. Derece kadrolu Muğla Vali Yardımcılığına Kayseri Vali Yardımcısı Şemsettin ULUSOY'un,
- 1 .Derece kadrolu Denizli Vali Yardımcılığına İçel Vali Yardımcısı Y.Yaşar KIRIMLI'nın,
- 1 .Derece kadrolu Trabzon Vali Yardımcılığına
Konya Vali Yardımcısı Mustafa AKYOL'un.

1 .Derece kadrolu Tekirdağ Vali Yardımcılığına

Ankara Vali Yardımcısı Erol GÖKBERK 'in,

1 .Derece kadrolu Yalova Vali Yardımcılığına Kütahya Vali Yardımcısı Hayati YAŞAR 'ın,

1 .Derece kadrolu İçel Vali Yardımcılığına Bilecik Vali Yardımcısı Battal ÖNDER'in,

1 .Derece kadrolu Sakarya Vali Yardımcılığına Kocaeli Vali Yardımcısı Nizamettin YALÇINKAYA'nın,

1.Derece kadrolu Konya Vali Yardımcılığına Adana Vali Yardımcısı Sami DURUKAN'ın,

1 .Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına Kocaeli Vali Yardımcısı Coşkun BAŞÇİVİ'nin,

1 .Derece kadrolu Kırıkkale Vali Yardımcılığına Aydın Vali Yardımcısı Mustafa ASLAN'ın,

1.Derece kadrolu Bilecik Vali Yardımcılığına Kayseri Vali Yardımcısı Nuri ŞİMŞEK'in,

1. Derece kadrolu Kırklareli Vali Yardımcılığına Kayseri Vali Yardımcısı M.Hayri KURT'un,

1. Derece kadrolu Kocaeli Vali Yardımcılığına Bursa Vali Yardımcısı Ferhat BAŞTÜRK'ün,

1 .Derece kadrolu Zonguldak Vali Yardımcılığına Adana Vali Yardımcısı Dağıstan KILIÇARSLAN'ın,

1 .Derece kadrolu Eskişehir Vali Yardımcılığına Kırklareli Vali Yardımcısı Yaşar KONUK'un,

1. Derece kadrolu Bolu Vali Yardımcılığına Ankara Vali Yardımcısı Ziver GÖZÜAÇIK'ın,

1.Derece kadrolu Zonguldak Vali Yardımcılığına İstanbul Vali Yardımcısı Hasan ÖZKAN'ın,

1. Derece kadrolu İçel Vali Yardımcılığına Ankara Vali Yardımcısı Ruhi PAKER'in,

1.Derece kadrolu Eskişehir Vali Yardımcılığına Aksaray Vali Yardımcısı Mehmet ÖKSÜZ'ün,

1 .Derece kadrolu Uşak Vali Yardımcılığına

Ordu Vali Yardımcısı İsmail TEZEL'in,

1 .Derece kadrolu Sakarya Vali Yardımcılığına

Antalya Vali Yardımcısı F.Remzi SADI'nin,

1 .Derece kadrolu Konya Vali Yardımcılığına Uşak Vali Yardımcısı İsmail AKMAN'ın,

1 .Derece kadrolu Malatya Vali Yardımcılığına Zonguldak Vali Yardımcısı D.Ahmet SET'in,

1. Derece kadrolu Bartın Vali Yardımcılığına Erzincan Vali Yardımcısı Orhan ÖZTÜRK'ün,

1. Derece kadrolu Amasya Vali Yardımcılığına Nevşehir Vali Yardımcısı Şerefınur OKTAY'ın,

1. Derece kadrolu Bilecik Vali Yardımcılığına Kırşehir Vali Yardımcısı Ali KEZER'in,

1. Derece kadrolu Nevşehir Vali Yardımcılığına Giresun Vali Yardımcısı İsmail KARA'nın,

1. Derece kadrolu Rize Vali Yardımcılığına Nevşehir Vali Yardımcısı Atilla DURMUŞ'un,

1.Derece kadrolu Kahramanmaraş Vali Yardımcılığına Kayseri Vali Yardımcısı Mehmet BÜYÜKTAŞ'ın,

1. Derece kadrolu Ordu Vali Yardımcılığına Aksaray Vali Yardımcısı Hüseyin DEMİRCİLER'in,

1 .Derece kadrolu Aydın Vali Yardımcılığına Balıkesir Vali Yardımcısı Fevzi GÜNEŞ'in,

1. Derece kadrolu Kütahya Vali Yardımcılığına Bartın Vali Yardımcısı Mehmet ÇINAR'ın,

1. Derece kadrolu Kırşehir Vali Yardımcılığına Diyarbakır Vali Yardımcısı H.İbrahim TÜRKOĞLU'nun,

1 .Derece kadrolu Afyon Vali Yardımcılığına Çorum Vali Yardımcısı Kamil SARIASLAN'ın,

1.Derece kadrolu Kırklareli Vali Yardımcılığına Şırnak Vali Yardımcısı Metin ARSLANBAŞ'ın,

1.Derece kadrolu Karaman Vali Yardımcılığına Malatya Vali Yardımcısı Ahmet OKUR'un,

1 .Derece kadrolu Çorum Vali Yardımcılığına

Şanlıurfa Vali Yardımcısı A.Hamdi NAYIR'ın,

1. Derece kadrolu Adıyaman Vali Yardımcılığına
Mardin Vali Yardımcısı Bahattin ATÇI'nın,
1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına İstanbul İl Hukuk İşleri Müdürü Ali ÖZEL'in,
1. Derece kadrolu Balıkesir Vali Yardımcılığına Güzelbahçe Kaymakamı Dr.Remzi GÜRSU'nun,
1. Derece kadrolu Burdur Vali Yardımcılığına Gaziemir Kaymakamı T. Galip SERATLI'nın,
1. Derece kadrolu Samsun Vali Yardımcılığına Güngören Kaymakamı E.Rumi YILDIZ'ın,
1. Derece kadrolu Balıkesir Vali Yardımcılığına Ümraniye Kaymakamı M.Caner AKAY'ın,
1. Derece kadrolu Zonguldak Vali Yardımcılığına Zeytinburnu Kaymakamı M.Ekrem ATALAY'ın,
1. Derece kadrolu Kayseri Vali Yardımcılığına Esenler Kaymakamı Tevfik KARABALIK'ın,
1. Derece kadrolu Sakarya Vali Yardımcılığına Etimesgut Kaymakamı Mesut SARIYAKA'nın,
1. Derece kadrolu Kayseri Vali Yardımcılığına Konya-Ereğlisi Kaymakamı Sait TOPOGLU'nun,
1. Derece kadrolu İçel Vali Yardımcılığına Altındağ Kaymakamı Hasan YÜKSEL'in,
1. Derece kadrolu Hatay Vali Yardımcılığına Ayancık Kaymakamı Recep UZAL'ın,
1. Derece kadrolu Çankırı Vali Yardımcılığına Kestel Kaymakamı B.Bestami ALKAN'ın,
1. Derece kadrolu Kütahya Vali Yardımcılığına Gelibolu Kaymakamı Mikdat ALAN'ın,
1. Derece kadrolu Sivas Vali Yardımcılığına Alaşehir Kaymakamı Yakup VATAN'ın,
1. Derece kadrolu Niğde Vali Yardımcılığına Marmaraereğlisi Kaymakamı Abdülkadir KARATAŞ'ın,
1. Derece kadrolu Tokat Vali Yardımcılığına
Sandıklı Kaymakamı Sabit KAYA'nın,

- 1 .Derece kadrolu Kayseri Vali Yardımcılığına
Çubuk Kaymakamı Cengiz ATA'nın,
- 1 .Derece kadrolu Burdur Vali Yardımcılığına Armutlu Kaymakamı Fuat ERGUN'un.
- 1 .Derece kadrolu Aksaray Vali Yardımcılığına Aydıncık Kaymakamı Cezmi BATUK'un.
- 1 .Derece kadrolu Bolu Vali Yardımcılığına Ilgaz Kaymakamı Fatih Sinan YAGSAN'ın,
- 1 .Derece kadrolu Çankırı Vali Yardımcılığına Kaman Kaymakamı Şefik AYTEKİN'in,
- 1 .Derece kadrolu Nevşehir Vali Yardımcılığına Vezirköprü Kaymakamı Tayyar ŞAŞMAZ'ın,
- 1.Derece kadrolu Karaman Vali Yardımcılığına Birecik Kaymakamı Necmettin KILIÇ'ın,
- 1.Derece kadrolu Osmaniye Vali Yardımcılığına Kızılcahamam Kaymakamı Vasip ŞAHİN'in,
- 1 .Derece kadrolu Aksaray Vali Yardımcılığına Sultanhisar Kaymakamı Hanlar İDEN'in,
- 1 .Derece kadrolu Van Vali Yardımcılığına Altınözü Kaymakamı Yılmaz ARSLAN'ın,
- 1.Derece kadrolu Niğde Vali Yardımcılığına Pasinler Kaymakamı Adil KIR'ın,
- 1 .Derece kadrolu Kars Vali Yardımcılığına Yunak Kaymakamı Tayfur ELBASAN'ın,
- 1 .Derece kadrolu Artvin Vali Yardımcılığına Şarkikaraağaç Kaymakamı Yavuz Selim KÖŞGER'in,
- 1 .Derece kadrolu Şanlıurfa Vali Yardımcılığına Silvan Kaymakamı Engin DURMAZ'ın,
- 1 .Derece kadrolu Erzurum Vali Yardımcılığına Sivaslı Kaymakamı Halil İbrahim ACIR'ın,
- 1 .Derece kadrolu Kahramanmaraş Vali Yardımcılığına Göksün Kaymakamı Hüseyin AVCI'nın,
- 1 .Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına
Kargı Kaymakamı Sait KURNAZ'ın.

1 .Derece kadrolu Erzincan Vali Yardımcılığına

Çerkeş Kaymakamı Bekir DINKIRCI'nın,

1 .Derece kadrolu Yozgat Vali Yardımcılığına Ceylanpınar Kaymakamı Sabri BAŞKÖY'ün,

3.Derece kadrolu Bayburt Vali Yardımcılığına Doğanşar Kaymakamı Ubeydullah ERİN'in,

3.Derece kadrolu Bingöl Vali Yardımcılığına Eğil Kaymakamı Yalçın SEZGİN'in,

3.Derece kadrolu Mardin Vali Yardımcılığına Özalp Kaymakamı Yüksel TOPAL'ın,

3.Derece kadrolu Iğdır Vali Yardımcılığına Yazıhan Kaymakamı Yüksel ÜNAL'ın.

3.Derece kadrolu Mardin Vali Yardımcılığına Kocaköy Kaymakamı Kemal İNAN'ın,

3.Derece kadrolu Muş Vali Yardımcılığına Ardanuç Kaymakamı Ersin YAZICI'nın,

3.Derece kadrolu Malatya Vali Yardımcılığına Argıvan Kaymakamı Hüseyin Başol GÜLEÇ'in,

3.Derece kadrolu Elazığ Vali Yardımcılığına Alacakaya Kaymakamı Gülihsan YİĞİT'in,

3.Derece kadrolu Şırnak Vali Yardımcılığına Uludere Kaymakamı Nurettin ATEŞ'in,

3.Derece kadrolu Hakkari Vali Yardımcılığına Kiğı Kaymakamı Mehmet TÜRK'ün,

3.Derece kadrolu Iğdır Vali Yardımcılığına Hanak Kaymakamı Mustafa GÜNDOĞAN'ın,

3.Derece kadrolu Erzurum Vali Yardımcılığına Tutak Kaymakamı Cengiz GEVREK'in,

3 .Derece kadrolu Siirt Vali Yardımcılığına Karlıova Kaymakamı Mehmet ÜNAL'ın,

1 . Derece kadrolu Konak Kaymakamlığına İstanbul Vali Yardımcısı Veli ASLAN'ın,

1 .Derece kadrolu Altındağ Kaymakamlığına

İstanbul Vali Yardımcısı Fahir İŞKSİZ'in,

- 1 .Derece kadrolu Gemlik Kaymakamlığına
Yalova Vali Yardımcısı Sadettin GENÇ'in,
- 1 .Derece kadrolu Şişli Kaymakamlığına İstanbul Vali Yardımcısı Hikmet GÜRYILDIZ'in,
- 1.Derece kadrolu Ümraniye Kaymakamlığına Konya Vali Yardımcısı Ali YILMAZ'ın,
- 1.Derece kadrolu Zonguldak-Ereğlisi Kaymakamlığına Zonguldak Vali Yardımcısı Mustafa İNGENÇ'in,
- 1 .Derece kadrolu Söke Kaymakamlığına Samsun Vali Yardımcısı İbrahim ÇAY'ın,
- 1 .Derece kadrolu Sincan Kaymakamlığına Çankırı Vali Yardımcısı Şener SARIÇİFTÇİ'nin,
- 1.Derece kadrolu Suluova Kaymakamlığına Rize Vali Yardımcısı Hasan TÜTÜN'ün,
- 1.Derece kadrolu Gelibolu Kaymakamlığına Diyarbakır Vali Yardımcısı Hüseyin BAŞKAYA'nın,
- 1 .Derece kadrolu Gazipaşa Kaymakamlığına Kahramanmaraş Vali Yardımcısı Ali KAZGAN'ın,
- 1.Derece kadrolu Fethiye Kaymakamlığına Kırklareli Vali Yardımcısı Cengizhan AKSOY'un,
- 1.Derece kadrolu Bozyazı Kaymakamlığına Aksaray Vali Yardımcısı Mehmet YILMAZ'ın.
- 1 .Derece kadrolu Dalaman Kaymakamlığına Eskişehir Vali Yardımcısı M.Suphi KÜSPECİ'nin,
- 1 .Derece kadrolu Konya-Ereğlisi Kaymakamlığına Muğla Vali Yardımcısı Sedat OKTAR'ın,
- 1 .Derece kadrolu Sandıklı Kaymakamlığına Tokat Vali Yardımcısı Niyazi CAN'ın,
- 1.Derece kadrolu Alaşehir Kaymakamlığına
Kastamonu Vali Yardımcısı B.Sıtkı KOCAKUNDAKÇI'nın,
- 1 .Derece kadrolu Armutlu Kaymakamlığına Diyarbakır Vali Yardımcısı Hulusi DOĞAN'ın,
- 1.Derece kadrolu Kartal Kaymakamlığına
Sakarya Vali Yardımcısı Celal DİNÇER'in,

- 1 .Derece kadrolu Koçarlı Kaymakamlığına
Diyarbakır Vali Yardımcısı Hakkı UZUN'un,
- 1 .Derece kadrolu Yumurtalık Kaymakamlığına Adıyaman Vali Yardımcısı Dr.Sırrı UYANIK'in,
- 1.Derece kadrolu Kaman Kaymakamlığına Elazığ Vali Yardımcısı Abdulkadir TOPÇU'nun,
- 1 .Derece kadrolu Rize-Pazar Kaymakamlığına Van Vali Yardımcısı Necmettin KALKAN'in,
- 1 .Derece kadrolu Şarkikaraağaç Kaymakamlığına Elazığ Vali Yardımcısı S.Vakkas GÖZLÜGÖL'iiin,
- 1 .Derece kadrolu Borçka Kaymakamlığına Tunceli Vali Yardımcısı İlker SERT 'in,
- 1 .Derece kadrolu Elmalı Kaymakamlığına Kahramanmaraş Vali Yardımcısı Osman AKBAŞ'ın,
- 1 .Derece kadrolu Sultandağı Kaymakamlığına Siirt Vali Yardımcısı Ahmet ÇINAR'ın,
- 1 .Derece kadrolu Ceylanpınar Kaymakamlığına Artvin Vali Yardımcısı Ahmet ÜMİT'in,
- 1 .Derece kadrolu Araklı Kaymakamlığına Kars Vali Yardımcısı Niyazi ERGUT'un,
- 1.Derece kadrolu Ezine Kaymakamlığına Erzurum Vali Yardımcısı Fahrettin GÖNCÜ'nün,
- 1.Derece kadrolu Silvan Kaymakamlığına Şırnak Vali Yardımcısı Ahmet DENİZ'in,
- 1 .Derece kadrolu Manyas Kaymakamlığına Hakkari Vali Yardımcısı Erol ÖZKAN'ın,
- 1 .Derece kadrolu Akköy Kaymakamlığına Hakkari Vali Yardımcısı Yılmaz KURT'un,
- 1 .Derece kadrolu Bozkır Kaymakamlığına Muş Vali Yardımcısı Hasan GÖZEN'in,
- 1.Derece kadrolu Çardak Kaymakamlığına Iğdır Vali Yardımcısı Kazım KARABULUT'un,
- 1 .Derece kadrolu İkizce Kaymakamlığına
Şırnak Vali Yardımcısı O.Şefik GÜLDİBİ'nin,

- 1 .Derece kadrolu Eskipazar Kaymakamlığına
Mardin Vali Yardımcısı Enver ERDEM'in,
- 1 .Derece kadrolu Söğütlü Kaymakamlığına Karaman Vali Yardımcısı Yusuf MAYDA'nın,
- 1 .Derece kadrolu Erdemli Kaymakamlığına Söke Kaymakamı Çetin YÜCEL'in,
- 1.Derece kadrolu Güzelbahçe Kaymakamlığına Bakırköy Kaymakamı Kadri ÖNER'in,
- 1.Derece kadrolu Kestel Kaymakamlığına Yüreğir Kaymakamı Nevzat ÜNSAL'ın,
- 1 .Derece kadrolu Bakırköy Kaymakamlığına Konak Kaymakamı M.Haluk SAYGI'nın,
- 1 .Derece kadrolu Esenler Kaymakamlığına Sincan Kaymakamı Ali GÜN'ün,
- 1 .Derece kadrolu Yüreğir Kaymakamlığına Şişli Kaymakamı Ruhi KULAN'ın,
- 1 .Derece kadrolu Etimesgut Kaymakamlığına Akşehir Kaymakamı Mesul DEMİRKOL'un,
- 1.Derece kadrolu Güngören Kaymakamlığına Fethiye Kaymakamı Mustafa KARSLIOĞLU'nun,
- 1 .Derece kadrolu Gerede Kaymakamlığına Bulancak Kaymakamı Hüseyin KULÖZÜ'nün,
- 1 .Derece kadrolu Hendek Kaymakamlığına Germencik Kaymakamı Ergun GÜNGÖR'ün,
- 1 .Derece kadrolu Erbaa Kaymakamlığına Hayrabolu Kaymakamı Gürbüz KARAKUŞ'un,
- 1 .Derece kadrolu Kumluca Kaymakamlığına Gevze Kaymakamı Fethi ÖZDEMİR'in,
- 1 .Derece kadrolu Bolvadin Kaymakamlığına Gerede Kaymakamı Mehmet KURDOĞLU'nun,
- 1 .Derece kadrolu Gaziemir Kaymakamlığına Suluova Kaymakamı Necmi KURT'un,
- 1 .Derece kadrolu Geyve Kaymakamlığına
Bigadiç Kaymakamı Celalettin YÜKSEL'in,

- 1 .Derece kadrolu Çubuk Kaymakamlığına
Kumluca Kaymakamı Abdülhamit ERGUVAN'ın,
- 1 .Derece kadrolu Havza Kaymakamlığına Gazipaşa Kaymakamı Sadettin YÜCEL'in,
- 1.Derece kadrolu Mut Kaymakamlığına Elmalı Kaymakamı Muammer SÖNMEZ'in,
- 1 .Derece kadrolu Sarayönü Kaymakamlığına Horasan Kaymakamı Ferda İLERİ'nin,
- 1 .Derece kadrolu Eynesil Kaymakamlığına Oğuzeli Kaymakamı Cemal Hüsnü KANSIZ'in,
- 1 .Derece kadrolu Kızılcabamam Kaymakamlığına Mut Kaymakamı Mehmet ÖZMEN'in,
- 1 .Derece kadrolu Tirebolu Kaymakamlığına Urla Kaymakamı Mehmet ALABACAK'in,
- 1 .Derece kadrolu Ayancık Kaymakamlığına Araklı Kaymakamı Yıldırım UÇAR'ın,
- 1 .Derece kadrolu Hayrabolu Kaymakamlığına Koçanlı Kaymakamı Serdar POLAT'ın,
- 1 .Derece kadrolu Tekirdağ-Saray Kaymakamlığına Osmaneli Kaymakamı Deniz SÜRMEN'in,
- 1 .Derece kadrolu Ilgın Kaymakamlığına Eynesil Kaymakamı Mehmet KURT'un,
- 1 .Derece kadrolu Ula Kaymakamlığına Tekirdağ-Saray Kaymakamı Ali ÇETİN'in,
- 1 .Derece kadrolu Germencik Kaymakamlığına Havza Kaymakamı Selim CEBİROĞLU'nun.
- 1 .Derece kadrolu Tatvan Kaymakamlığına Yumurtalık Kaymakamı Ali Yener ERÇİN'in,
- 1 .Derece kadrolu Seydişehir Kaymakamlığına Ezine Kaymakamı Cemil AKSAK'ın,
- 1.Derece kadrolu Aydıncık Kaymakamlığına Erbaa Kaymakamı E.Cemal ÖZDEMİR'in,
- 1 .Derece kadrolu Sivrihisar Kaymakamlığına
Rize - Pazar Kaymakamı Ayhan DURMUŞ'un.

1 .Derece kadrolu Aksaray-Ortaköy Kaymakamlığına

Alaplı Kaymakamı Recep ERKILIÇ'ın,

1 .Derece kadrolu Sultanhisar Kaymakamlığına Emirdağ Kaymakamı Yusuf Ziya ÇELİKKAYA'nın,

1 .Derece kadrolu Osmaneli Kaymakamlığına Bala Kaymakamı Erhan KARAKAYA'nın,

1 .Derece kadrolu İlgaz Kaymakamlığına Buharkent Kaymakamı Mustafa GÜNEY'in,

1 .Derece kadrolu Alaplı Kaymakamlığına İpsala Kaymakamı Mehmet ERGENOĞLU'nun,

1.Derece kadrolu Birecik Kaymakamlığına Yeşilhisar Kaymakamı Ali ÇINAR'ın,

1.Derece kadrolu Sarayköy Kaymakamlığına Gümüşova Kaymakamı Mustafa DÖNER'in,

1 .Derece kadrolu Pasinler Kaymakamlığına Göynük Kaymakamı Selim ÇAPAR'ın,

1 .Derece kadrolu Mucur Kaymakamlığına Kağızman Kaymakamı İrfan KENANOĞLU'nun,

1 .Derece kadrolu Sarıkamış Kaymakamlığına Pazaryeri Kaymakamı Gürsel METİN'in,

1.Derece kadrolu Emirdağ Kaymakamlığına Muradiye Kaymakamı Mustafa ÖZARSLAN'ın,

1 .Derece kadrolu İnönü Kaymakamlığına Çardak Kaymakamı Salih ALTINOK'un,

1 .Derece kadrolu Çerkeş Kaymakamlığına Derik Kaymakamı Veysel ÖZGÜR'ün,

1.Derece kadrolu Bigadiç Kaymakamlığına Cizre Kaymakamı Mümin HEYBET'in,

1 .Derece kadrolu Ardeşen Kaymakamlığına Eskipazar Kaymakamı Kenan ÇİFTÇİ'nin,

1 .Derece kadrolu Kınık Kaymakamlığına Hınıs Kaymakamı Mustafa HARPUTLU'nun,

1 .Derece kadrolu Vezirköprü Kaymakamlığına

Başkale Kaymakamı Şevket CİNBİR'in,

- 1 .Derece kadrolu Suruç Kaymakamlığına
Senirkent Kaymakamı Ertuğrul KILIÇ'ın,
- 1 .Derece kadrolu Kulu Kaymakamlığına Çermik Kaymakamı Ercan TOPACA'nın,
- 1 .Derece kadrolu Orhaneli Kaymakamlığına Lice Kaymakamı Akgün CORAV'ın,
- 1 .Derece kadrolu Delice Kaymakamlığına Kuyucak Kaymakamı Ahmet SARICAN'ın,
- 1 .Derece kadrolu Doğubeyazıt Kaymakamlığına Şiran Kaymakamı Abdullah ÖZBEK'in,
- 1 .Derece kadrolu Pazaryeri Kaymakamlığına Doğubeyazıt Kaymakamı Süleyman ERDOĞAN'ın,
- 1 .Derece kadrolu Yeşilhisar Kaymakamlığına Akçakale Kaymakamı Süleyman TAPSIZ'ın,
- 1 .Derece kadrolu Toprakkale Kaymakamlığına Suruç Kaymakamı Birol EKİCİ'nin,
- 1 .Derece kadrolu Kırşehir İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Nevşehir İl Hukuk İşleri Müdürü Ö.Faruk ATEŞ'in,
- 1 .Derece kadrolu Sivas İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Muğla Eski İl Hukuk İşleri Müdürü Kadri CANAN'ın,
- 1 .Derece kadrolu Aksaray İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Aydın Vali Yardımcısı Hasan BİÇEN'in,
- 1 .Derece kadrolu Kahramanmaraş İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Kartal Kaymakamı İsmet AKÇABAY'ın,
- 1 .Derece kadrolu Tokat İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Hendek Kaymakamı Halit DEVECİ'nin,
- 1.Derece kadrolu Uşak İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Bozyazı Kaymakamı Mithat KUŞADALI'nın,
- 1.Derece kadrolu Erzurum İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Musabeyli Kaymakamı Nuri BALLI'nın,
- Adana Vali Yardımcısı iken 10.11.1998 gün ve 98-49883 sayılı müşterek kararname ile Bolvadin Kaymakamlığına atanan Ardahan TOTUK'a ait bu hükmün iptali,
- Maçka Kaymakamlığına Aydınlar Kaymakamı Abdulkadir KAYA'nın,
- Karataş Kaymakamlığına Çukurca Kaymakamı Kadir OKATAN'ın,

İlica Kaymakamlığına Hamur Kaymakamı Özlem GEVREK'in,
 Kozaklı Kaymakamlığına Hani Kaymakamı Bilal ÖLMEZ'in,
 Muradiye Kaymakamlığına Ağın Kaymakamı Emin BİLMEZ'in,
 Kargı Kaymakamlığına Aralık Kaymakamı Muammer AŞIK'in,
 Göynük Kaymakamlığına Pervari Kaymakamı Resul KIR'in,
 Horasan Kaymakamlığına Arpaçay Kaymakamı Sinan GÜNER'in,
 Altınözü Kaymakamlığına Tekman Kaymakamı Kamil SAGLAM'in,
 Lice Kaymakamlığına Hozat Kaymakamı Adem ÜNAL'in,
 Çorum-Bayat Kaymakamlığına Halfeti Kaymakamı Ali AKÇA'nın,
 Derik Kaymakamlığına Köpriiköy Kaymakamı Ufuk AYDIN'in,
 Yunak Kaymakamlığına Dicle Kaymakamı Samet ERCOŞKUN'un,
 Kağızman Kaymakamlığına Çaldıran Kaymakamı Şakir ERDEN'in,
 Şiran Kaymakamlığına Kozluk Kaymakamı İlker GÜNDÜZÖZ'ün,
 Çermik Kaymakamlığına Baykan Kaymakamı Cihangir KOKSAL'in,
 Orta Kaymakamlığına Genç Kaymakamı Okay MEMİŞ'in,
 Dazkırı Kaymakamlığına Gölova Kaymakamı Eyüp TEPE'nin,
 Sincanlı Kaymakamlığına Göle Kaymakamı Ahmet YILMAZ'ın,
 Beşiri Kaymakamlığına Elbeyli Kaymakamı Raşit ZENGİN'in,
 Akçakale Kaymakamlığına Çüngüş Kaymakamı Ahmet ZORLAR'in,
 Torul Kaymakamlığına Gerger Kaymakamı Birol KURUBAL'in,
 Başkala Kaymakamlığına Karayazı Kaymakamı Mehmet ÖZMEN'in,
 Hınıs Kaymakamlığına Şirvan Kaymakamı Mustafa ÜÇKUYU'nun,
 Cizre Kaymakamlığına Bahçesaray Kaymakamı Süleyman YILDIRIM'in,
 Havsa Kaymakamlığına Nurhak Kaymakamı Erol ÖZER'in,
 Yeşilova Kaymakamlığına Güroymak Kaymakamı Mustafa YILDIZ'ın,
 Gümüşova Kaymakamlığına Mazıdağı Kaymakamı A.İbrahim ÇETİN'in,
 Bala Kaymakamlığına Bayramören Kaymakamı Ahmet KATIRCI'nın,
 İpsala Kaymakamlığına Kürtün Kaymakamı Mustafa YEL'in,
 Akseki Kaymakamlığına Kemah Kaymakamı İbrahim YURDAKUL'un,
 Devrekani Kaymakamlığına Tut Kaymakamı Serdar CEVHEROĞLU'nun,
 Göksün Kaymakamlığına Sincik Kaymakamı Atilla TOROS'un,
 Uşak-Ulubey Kaymakamlığına Olur Kaymakamı Ahmet TÜZEMEN'in,
 Mecitözü Kaymakamlığına Karakoçan Kaymakamı Süleyman ÖZÇAKICI'nın,
 Denizli-Kale Kaymakamlığına Susuz Kaymakamı Bayram GALE'nin,
 Senirkent Kaymakamlığına Gercüş Kaymakamı Günay ÖZTÜRK'ün,
 Kurşunlu Kaymakamlığına Polateli Kaymakamı Abdurrahman İNAN'ın,
 Kuyucak Kaymakamlığına Beşiri Kaymakamı Mustafa YEMLİHALIOĞLU'nun
 Keban Kaymakamlığına Çamoluk Kaymakamı Selahattin ATEŞ'in,
 Karahanlı Kaymakamlığına Pazaryolu Kaymakamı Yalçın YILMAZ'ın,

Akçadağ Kaymakamlığına Çemişgezek Kaymakamı Mustafa ÖZYAPI'nın,
 Buharkent Kaymakamlığına Malatya-Kale Kaymakamı Cem TOKER'in,
 Honaz Kaymakamlığına Demirözü Kaymakamı Ali CANDAN'ın,
 Oğuzeli Kaymakamlığına Kıluncak Kaymakamı R.Oğuz YILMAZ'ın,
 Eldivan Kaymakamlığına Çayırılı Kaymakamı Faruk BEKARLAR'ın,
 Gündül Kaymakamlığına Akçakent Kaymakamı Elif MİSKİOĞLU'nun,
 Durağan Kaymakamlığına Çıldır Kaymakamı Hakan KUBALI'nın,
 Arapgir Kaymakamlığına Tımceli-Ovacık Kaymakamı Turgay İMAMGİLLER'in,
 Polateli Kaymakamlığına Köse Kaymakamı Haluk SEZEN'in,
 İdil Kaymakamlığına Beytüşşebap Kaymakamı Halil CANAVAR'ın,
 Kozluk Kaymakamlığına Atabey Kaymakamı Hikmet AYDIN'ın,
 Arpaçay Kaymakamlığına Ağaören Kaymakamı Faruk GÜNGÖR'ün,
 Tekman Kaymakamlığına Karakeçili Kaymakamı Aydın ÖLMEZ'in,
 Alacakaya Kaymakamlığına İmralı Kaymakamı Baha BAŞÇELİK'in,
 Kocaköy Kaymakamlığına Seben Kaymakamı Mehmet ÖZ'ün,
 Güroymak Kaymakamlığına Kalkandere Kaymakamı Cemal ŞAHİN'in
 Karakoçan Kaymakamlığına Yakakent Kaymakamı Süleyman ELBAN'ın,
 Mazıdağı Kaymakamlığına Hayrat Kaymakamı Tamer ORHAN'ın,
 Pervari Kaymakamlığına Dernekpazarı Kaymakamı Muzaffer ŞAHİNER'in,
 Kemah Kaymakamlığına Hanönü Kaymakamı Mustafa AFSİZ'in,
 Özalp Kaymakamlığına Doğan kent Kaymakamı Mehmet CİLACI'nın,
 Hani Kaymakamlığına Çorum-Ortaköy Kaymakamı Gökhan AZCAN'ın,
 Beytüşşebap Kaymakamlığına Arapgir Kaymakamı İlhan KARAKOYUN'un,
 Göle Kaymakamlığına Manisa-Köprübaşı Kaymakamı İrfan DEMİRÖZ'ün,
 Aralık Kaymakamlığına Tefenni Kaymakamı Mustafa ÖZTAŞ'ın,
 Tutak Kaymakamlığına Erfelek Kaymakamı Yakup TAT'ın,
 Dicle Kaymakamlığına Tuzlukça Kaymakamı Kemal CİRİT'in.
 Bahçesaray Kaymakamlığına Ulaş Kaymakamı Mustafa MASATLI'nın,
 Susuz Kaymakamlığına Saimbeyli Kaymakamı Elif Nur BOZKURT'un,
 Uludere Kaymakamlığına Sarioğlu Kaymakamı Abdülkadir DEMİR'in,
 Kığı Kaymakamlığına Derbent Kaymakamı Levent ELMACIOĞLU'nun,
 Baykan Kaymakamlığına Hamamözü Kaymakamı Osman HACİBEKTAŞOĞLU'nun,
 Çüngüş Kaymakamlığına Yavuzeli Kaymakamı Numan HATİPOĞLU'nun,
 Damal Kaymakamlığına Göyniicek Kaymakamı Mahmut HERSANLIOĞLU'nun,
 Şirvan Kaymakamlığına Korgan Kaymakamı Cengiz KARABULUT'un,
 Karlıova Kaymakamlığına Çamaş Kaymakamı Aslan KARANFİL'in,
 Nurhak Kaymakamlığına Tufanbeyli Kaymakamı Ömer KIZILTAŞ'ın,
 Olur Kaymakamlığına Pazarlar Kaymakamı İbrahim KÜÇÜK'ün,
 Çukurca Kaymakamlığına Acıgöl Kaymakamı Avni KULA'nın,

Gölova Kaymakamlığına Başyayla Kaymakamı K.Sertel OTÇU'nun,
 Hanak Kaymakamlığına Evren Kaymakamı Muhittin PAMUK'un,
 Arguvan Kaymakamlığına Akıncılar Kaymakamı Kemalettin SAKİN'in,
 Genç Kaymakamlığına Gülnar Kaymakamı Murat ZORLUOĞLU'nun,
 Aydınlar Kaymakamlığına Han Kaymakamı Ahmet SUCU'nun,
 Yazihan Kaymakamlığına Felahiye Kaymakamı Ali FİDAN'ın,
 Ardanuç Kaymakamlığına Çandır Kaymakamı Celalettin CANTÜRK'ün,
 Halfeti Kaymakamlığına Beydağı Kaymakamı Harun SARIFAKIOĞULLARI'nın,
 Karaçoban Kaymakamlığına Sarız Kaymakamı Hakan KILIÇKAYA'nın,
 Köprüköy Kaymakamlığına Alpu Kaymakamı Canan HANÇER'in,
 Gercüş Kaymakamlığına Kofçaz Kaymakamı Selami AYDIN'ın,
 Tut Kaymakamlığına Çeltik Kaymakamı İnci SEZER'in,
 Sincik Kaymakamlığına Taraklı Kaymakamı Ayhan KARTLI'nın,
 Çayırılı Kaymakamlığına Hüyük Kaymakamı Latif MEMİŞ'in,
 Kuluncak Kaymakamlığına Gülağaç Kaymakamı Mehmet AKTAŞ'ın,
 Kürtün Kaymakamlığına Güce Kaymakamı Adem ARSLAN'ın,
 Çaldıran Kaymakamlığına Torul Kaymakamı Cafer SARILI'nın,
 Demirözü Kaymakamlığına Devrekani Kaymakamı İlhami AKTAŞ'ın,
 Elbeyli Kaymakamlığına Başçiftlik Kaymakamı Rahmi DOĞAN'ın,
 Çıldır Kaymakamlığına Kazımkarabekir Kaymakamı Hulusi ŞAHİN'ın,
 Hamur Kaymakamlığına Halkapınar Kaymakamı Yılmaz ŞİMŞEK'in,
 Köse Kaymakamlığına Gündül Kaymakamı Tuncay SONEL'in,
 Eğil Kaymakamlığına Küre Kaymakamı ÖmerTORAMAN'ın,
 Ağın Kaymakamlığına İkizdere Kaymakamı İdris AKBİYİK'in,
 Sarıyahşi Kaymakamlığına Koyulhisar Kaymakamı Resul ÇELİK'in,
 Çamoluk Kaymakamlığına Çavdır Kaymakamı Fatih GENEL'in,
 Hozat Kaymakamlığına Karamanlı Kaymakamı Kemal ÇEBER'in,
 Çemişgezek Kaymakamlığına Siiloğlu Kaymakamı Kasım TURGUT'un,
 Karabük-Ovacık Kaymakamlığına Şenkaya Kaymakamı Mestan YAYMAN'ın,
 Pazaryolu Kaymakamlığına Aydıncık Kaymakamı Ali BAŞTÜRK'ün,
 Musabeyli Kaymakamlığına Giiyalı Kaymakamı Yüksel ÇELİK'in,
 Doğanşar Kaymakamlığına Kızılırmak Kaymakamı Mustafa ÇİT'in,
 Karayazı Kaymakamlığına Sulusaray Kaymakamı Kadir BALABAN'ın,
 Tunceli-Ovacık Kaymakamlığına Afyon -Bayat Kaymakamı Fikret ÇAVUŞ'un,
 Gerger Kaymakamlığına Çeltikçi Kaymakamı Nurettin KAKİLLİOĞLU'nun,
 Kavak Kaymakamlığına Çameli Kaymakamı Abdulkadir MAHMUTOĞLU'nun,
 Akıncılar Kaymakamlığına Karkamış Kaymakamı Mahmut HALAL'ın,
 Malatya-Kale Kaymakamlığına Burdur-Kemer Kaymakamı Mustafa ÖZSOY'un,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/A-B, 76, 92 ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ile bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde uyarınca naklen ve terfian atanmaları uygun görülmüştür.

• 9 Eylül 1999 tarih ve 23811 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 99/51035 sayılı karar ile;

1-Adıyaman Emniyet Müdürü Ahmet KÖSE’nin,

Afyon Emniyet Müdürü M.Hakkı ARSLAN’ın,

Ardahan Emniyet Müdürü Şeref ERBAŞ’ın,

Artvin Emniyet Müdürü N. Selim ŞAHİN’in,

Batman Emniyet Müdürü Öztürk ŞİMŞEK’in,

Bilecik Emniyet Müdürü Şevki DİNÇAL’ın,

Bingöl Emniyet Müdürü Yavuz TOKER’in,

Çorum Emniyet Müdürü Ülkü MET’in,

Erzincan Emniyet Müdürü Hüseyin DEMİR’in,

Gaziantep Emniyet Müdürü Reşat ALTAY’ın,

Hatay İl Emniyet Müdürü Orhan KAYA’nın,

İğdır Emniyet Müdürü Hasan ÖZDEN’in,

Kilis Emniyet Müdürü Orhan KAYA’nın,

Malatya Emniyet Müdürü Kemal İSKENDER’in,

Nevşehir Emniyet Müdürü Erdal GÖKYÜZÜ’nün,

Samsun Emniyet Müdürü Ömer SAĞIRKAYA’nın başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınmaları,

2-Adıyaman Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Ertuğrul KARA’nın,

Afyon Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Dilaver SARAÇ’ın,

Ardahan Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Müdürü APK Uzmanı A.Metin HATİPOĞLU’nun, Artvin Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Müdürü APK Uzmanı Adnan AKSOY’un,

Balıkesir Emniyet Müdürlüğüne, Temtith Daire Başkanı M.İhsan YILMAZTÜRK’ün, Batman Emniyet Müdürlüğüne, İstihbarat Daire Başkan Yardımcısı Muzaffer ERKAN’ın, Bilecik Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Htiyesin BİLGÜTAY’ın,

Bingöl Emniyet Müdürlüğüne, Elazığ Emniyet Müdür Yardımcısı Ömer KILIÇ’ın,

Bitlis Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Müdürü APK Uzmanı Ekrem SEVİNDİK’in,

Bursa Emniyet Müdürlüğüne, Eskişehir Emniyet Müdürü H .Ayдын GENÇ’in,

Çankırı Emniyet Müdürlüğüne, Yalova Emniyet Müdür Yardımcısı M.Kemal YURTSEVER’in,

Çorum Emniyet Müdürlüğüne, İstanbul Şükrü Balcı P.E.M. Müdürü Vedat KAYMIŞ’ın, Eskişehir Emniyet Müdürlüğüne, Çankırı Emniyet Müdürü Zeki SANIGÖK’ün,

Hatay Emniyet Müdürlüğüne, Balıkesir Emniyet Müdürü İhsan ÜNAL’ın,

Erzincan Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Müdürü APK Uzmanı Osman ARAC'ın, Gaziantep Emniyet Müdürlüğüne, Kahramanmaraş Emniyet Müdürü Ali KALKAN'ın, Iğdır Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Salim AKÇA'nın, Kahramanmaraş Emniyet Müdürlüğüne, Kırıkkale Emniyet Müdürü Sadullah AKAN'ın.

Kırıkkale Emniyet Müdürlüğüne, Bitlis Emniyet Müdürü Hayrettin GÖK'ün, Kilis Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Nihat ÇAKAR'ın, Malatya Emniyet Müdürlüğüne, Bursa İl Emniyet Müdürü M. Kemal BAYRAK'ın. Nevşehir Emniyet Müdürlüğüne, T.B.M.M. Koruma Müdür Yardımcısı Kemal BAYRAK'ın,

Samsun Emniyet Müdürlüğüne, İstihbarat Daire Başkanı Mustafa AYDIN'ın, Van Emniyet Müdürlüğüne, İstanbul Emniyet Müdür Yardımcısı Zeki ÇATALKAYA'nın, atanmaları,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 ve 76 ncı maddeleri ile 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanun ile değişik 13 üncü ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanun ile eklenen ek madde gereğince uygun görülmüştür.

•12 Eylül 1999 tarih ve 23814 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 99/51068 sayılı karar ile;

Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Ersin YILMAZ'ın,

Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Ertuğrul ÇAKIR'ın

Başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınmaları

Emniyet Genel Müdür Yardımcılığına Polis Başmüfettişi Tahsin BAŞ'ın atanması,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 ve 76 ncı maddeleri ile 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanun ile değişik 13 üncü ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanun ile eklenen ek madde gereğince uygun görülmüştür.

•16 Eylül 1999 tarih ve 23818 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 99/51081 sayılı karar ile;

Açık bulunan 1 inci derece kadrolu Mülkiye Başmüfettişliklerine;

Mülkiye Müfettişleri; Fazıl CAN, Hilmi DÜLGER, M.Üğur KILIÇ, İhsan YİĞİT,

Metin YILMAZ, Özcan BADEMCI, Hasan CANPOLAT, Atilla ŞAHİN, Murat ÖZGAN ile Orhan TAVLI'nın,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B,76 ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ile bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde uyarınca naklen ve terfian atanmaları uygun görülmüştür.

•26 Eylül 1999 tarih ve 23828 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 20.8.1999 tarihli ve 99/13324 sayılı karar ile;

İçişleri Bakanlığı'nın 19.8.1999 tarihli ve 13534 sayılı yazısı üzerine,

10.6.1949 tarihli ve 5442 sayılı Kanunun 6'ncı maddesi ile 23.4.1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre Merkez Valisi Kaya UYAR'ın Yozgat Valiliği'ne atanması Bakanlar Kurulu'na kararlaştırılmıştır.

• 27 Eylül 1999 tarih ve 23829 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 24.9.1999 tarihli ve 99/13327 sayılı karar ile; 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ile 23.4.1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre ad ve soyadları yazılı şahısların karşılarında belirtilen görevlere atanmaları Bakanlar Kurulu'na kararlaştırılmıştır.

ADI SOYADI	ESKİ GÖREVİ	YENİ GÖREVİ
Saim ÇOTUR	Kahramanmaraş Valisi	İçişleri Bakanlığı Müsteşarı
Yahya GÜR	İçişleri Bakanlığı Müsteşarı	Ankara Valisi
Gökhan AYDINER	Hatay Valisi	OHAL Bölge Valisi
Ertuğrul DOKUZOĞLU	Isparta Valisi	Antalya Valisi
A.Fuat GÜVEN	Eskişehir Valisi	Bursa Valisi
Halil ULUSOY	Şırnak Valisi	Çankırı Valisi
Cemil SERHADLI	Muğla Valisi	Diyarbakır Valisi
Sami SÖNMEZ	Merkez Valisi	Eskişehir Valisi
	Müsteşar Yardımcısı	
Yener RAKICIOĞLU	Sakarya Valisi	Hatay Valisi
M.Cahit KIRAC	Merkez Valisi	Sakarya Valisi
H.İbrahim DAŞÖZ	İçişleri Bakanlığı	Isparta Valisi
	Mahalli İdareler Genel Müdürü	
Ali AKAN	Muş Valisi	Karaman Valisi
Nihat CANPOLAT	Hakkari Valisi	Kayseri Valisi
Nafiz KAYALI	Diyarbakır Valisi	Karabük Valisi
Memduh OĞUZ	Kocaeli Valisi	Kırklareli Valisi
İ.Kemal ÖNAL	Kırklareli Valisi	Kocaeli Valisi
Ahmet KAYHAN	Erzurum Valisi	Konya Valisi
Mustafa YILDIRIM	Kayseri Valisi	Malatya Valisi
Lütfi YİĞENOĞLU	Ağrı Valisi	Muğla Valisi
R. Arslan ÖZTÜRK	Bilecik Valisi	Niğde Valisi
Ayhan ÇEVİK	Çankırı Valisi	Uşak Valisi
Cemalettin SEVİM	Merkez Valisi	Tekirdağ Valisi
	Personel Genel Müdürü	
Adil YAZAR	Niğde Valisi	Trabzon Valisi
Nezvat TURHAN	İçişleri Bakanlığı	Kars Valisi
	Teftiş Kurulu Başkanı	
Erol ARIKAN	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Müsteşarı	Siirt Valisi

Ömer TÜRK	Mülkiye Başmüfettişi	Iğdır Valisi
O.Derya KADIOĞLU	Mülkiye Başmüfettişi	Erzurum Valisi
Gazi ŞİMŞEK	Mülkiye Başmüfettişi	Gümüşhane Valisi
Ali BİLİR	Mülkiye Başmüfettişi	Kahramanmaraş Valisi
Aslan KÜTÜK	Mülkiye Başmüfettişi	Muş Valisi
Durmuş KOÇ	Mülkiye Başmüfettişi	Van Valisi
Hüseyin ÖNAL	Mülkiye Başmüfettişi	Yozgat Valisi
H.İbrahim ALTINOK	İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşaviri	Erzincan Valisi
Selahattin AKYURT	Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Md.Yrd.	Artvin Valisi
Ş.Ünal ÜLKÜ	Sivil Savunma Genel Müd.Yrd.	Bilecik Valisi
Tamer ERSOY	Ankara Vali Yardımcısı	Bingöl Valisi
Hüseyin BAŞKAYA	Diyarbakır Vali Yardımcısı	Şırnak Valisi
Orhan İŞİN	Turgutlu Kaymakamı	Hakkari Valisi
T.Cumhur ERSOY	Gebze Kaymakamı	Ağrı Valisi
Erdogan ŞAHİNOĞLU	Ankara Valisi	Merkez Valisi
Necati BİLİÇAN	Emniyet Genel Müdürü	Merkez Valisi
Hüsni TUĞLU	Antalya Valisi	Merkez Valisi
Ömer BÜYÜKKENT	Artvin Valisi	Merkez Valisi
Süleyman KAMÇI	Bingöl Valisi	Merkez Valisi
Orhan TAŞANLAR	Bursa Valisi	Merkez Valisi
Recep YAZICIOĞLU	Erzincan Valisi	Merkez Valisi
Mustafa ÇETİN	Gümüşhane Valisi	Merkez Valisi
Cemal AYMAN	Karabük Valisi	Merkez Valisi
Hakkı TEKE	Karaman Valisi	Merkez Valisi
Hüseyin ATAK	Kars Valisi	Merkez Valisi
Atilla VURAL	Malatya Valisi	Merkez Valisi
Osman ACAR	Siirt Valisi	Merkez Valisi
Zeki ŞANAL	Tekirdağ Valisi	Merkez Valisi
İsmet Gürbüz CİVELEK	Trabzon Valisi	Merkez Valisi
Abdülkadir SARI	Van Valisi	Merkez Valisi
Kaya UYAR	Yozgat Valisi	Merkez Valisi
Şemsettin UZUN	Iğdır Valisi	Merkez Valisi

* 30 Eylül 1999 tarih ve 23832 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 25.9.1999 tarihli ve 99/13328 sayılı karar ile; 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ile 23.4.1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 ncı maddesine göre ad ve soyadları yazılı şahısların karşılarında belirtilen görevlere atanmaları Bakanlar Kurulu’na kararlaştırılmıştır.

<u>ADI SOYADI</u>	<u>ESKİ GÖREVİ</u>	<u>YENİ GÖREVİ</u>
Kutluay ÖKTEM	Merkez Valisi	Afet Bölge Koordinatörü (Vali)

MEVZUAT BOLUMU

1 TEMMUZ 1999-30 EYLÜL 1999 TARİHLERİ ARASINDA RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKÎ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT (KRONOLOJİK FİHRİST)

Aygül GÖLBAŞI

Şef

I. KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
29.6.1999	4395	Katma Bütçeli İdareler 1999 Mali Yılı Bütçesine Dair Kanun	7.7.1999	23748 (Mükerrer)
26.6.1999	4394	1997 Mali Yılı Kesin Hesabına İlişkin Kanun	7.7.1999	23748 (Mükerrer)
29.6.1999	4396	1997 Mali Yılı Katma Bütçeli İdareler Kesin Hesabına Dair Kanun	7.7.1999	23748 (Mükerrer)
9.7.1999	4404	Terörle Mücadele Kanununun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	10.7.1999	23751
14.7.1999	4409	Türk Bayrağı Kanununun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	18.7.1999	23759
21.7.1999	4414	Yedek Subaylar Ve Yedek Askeri Memurlar Kanunu ile Askerlik Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	25.7.1999	23766
23.7.1999	4417	Türkiye Emekli Subaylar, Emekli Astsubaylar, Harp Malulü Gaziler, Şehit Dul ve Yetimleri ile Muharip Gaziler Dernekleri Hakkında Kanuna Bir Madde Eklenmesine ve Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	29.7.1999	23770

23.7.1999	4418	Askerlik Kanunu ile Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununda Değişiklik Yapılmasına ve Askerlik Kanununa Üç Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun	29.7.1999	23770
23.7.1999	4419	Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılması İle Polis Vazife ve Selahi- yet Kanununa Ek Madde Eklenmesine İlişkin Kanun	29.7.1999	23770
30.7.1999	4422	Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadeleye İlişkin Kanun	1.8.1999	23773
30.7.1999	4423	Güneydoğu Avrupa Çokuluslu Barış Gücü Anlaşması İle Güneydoğu Avrupa Çokuluslu Barış Gücü Anlaşmasına Ek Protokolün Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun	1.8.1999	23773
4.8.1999	4432	İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	8.8.1999	23780
13.8.1999	4446	Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	14.8.1999	23786
28.8.1999	4449	Türk Ceza Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	29.8.1999	23801
28.8.1999	4450	Bazı Suç Faileri Hakkında Uygulanacak Hükümlere Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	29.8.1999	23801
28.8.1999	4454	Memurlar ile Diğer Kamu Görevlilerinin Disiplin Cezalarının Affına Dair Kanun	3.9.1999	23805
25.8.1999	4447	İşsizlik Sigortası Kanunu (Sosyal Sigortalar Kanunu,	8.9.1999	23810

Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile İş Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanunlara Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesi, İşsizlik Sigortası Kurulması, Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanunun İki Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması ile Genel Kadro ve Usulii Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun)

II. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

Tarihi Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resini Gazetenin	
		Tarihi	Sayısı
31.8.1999 KHK/574	Umumi Hayata Müessir Afetler	1.9.1999	23803
	Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara		(Mükerrer)
	Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname-		

7.9.1999	KHK/575	Doğal Afet Bölgelerinde Afetten Kaynaklanan Hukuki Uyuşmazlıkların Çözümüne ve Bazı İşlemlerin Kolaylaştırılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname	11.9.1999 23813	(Mükerrer)
14.9.1999	KHK/576	Doğal Afetlerde Yapılacak Yardımların Düzenlenmesi ile Vergilerin Ödeme Sürelerinin Uzatılmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	23.9.1999 23825	
16.9.1999	KHK/577	Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	30.9.1999 23832	(Mükerrer)

III. T.B.M.M. KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
13.7.1999	644	Olağanüstü Halin 6 İlde Uzatıl- Masına Dair TBMM Kararı	15.7.1999	23756

IV. MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
7.6.1999	99/12947	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Birleşmiş Milletler Arasında 7 nci Birleşmiş Milletler Eğitim Yardım Timi Semineri İcrasına Ait Anlaşmanın Onaylanmasına Dair Karar	7.7.1999	23748
7.6.1999	99/12943	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Gambiya Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Askeri Alanda Eğitim, Teknik ve Bilimsel İşbirliği Anlaşmasının Onaylanmasına Dair Karar	11.7.1999	23752
7.6.1999	9/13026	Türkiye Cumhuriyeti Jandarma Genel Komutanlığı ile Mali Cumhuriyeti Jandarma Genel Komutanlığı Arasında Jandarma Personelinin Eğitilmesine İlişkin Protokolün Onaylanmasına Dair Karar	11.7.1999	23752
4.6.1999	9/13031	Türk Hava Kuvvetleri Komutanlığı ile Amerika Birleşik Devletleri Hava Kuvvetleri Arasında Askeri Personel Mübadelesine İlişkin Anlaşmanın Onaylanmasına Dair Karar	12.7.1999	23753
10.6.1999	9/12962	Karadeniz Ekonomik İşbirliği Katılımcı Devletleri Hükümetleri Arasında Suçla, Özellikle Örgütlü Suç Türleriyle Mücadele İşbirliği Anlaşmasının Onaylanmasına Dair Karar	19.7.1999	23760

198

TÜRK İDARE DERGİSİ

17.8.1999	99/13115	Türkiye Cumhuriyeti Genelkurmay Başkanlığı ile Singapur Silahlı Kuvvetleri Arasında Türk Harp Akademileri ile Singapur Komuta ve Kurmay Koleji'nde Subayların Karşılıklı Olarak Eğitilmesine İlişkin Uygulama Protokolü'nün Onaylanmasına İlişkin Karar	17.8.1999	23789
15.7.1999	99/13148	Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü ile 23790 Kanada Kraliyet Atlı Polisi Arasındaki Mutabakat Muhtırası'nın Onaylanmasına İlişkin Karar	18.8.1999	23790
11.9.1999	99/13221	Güneydoğu Avrupa Çokuluslu Barış Gücü Anlaşması ile Güneydoğu Avrupa Çokuluslu Barış Gücü Anlaşmasına Ek Protokol'un Onaylanmasına Dair Karar	11.9.1999	23813
13.8.1999	99/13280	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Mısır Arap Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Suçla Mücadele İşbirliği Anlaşması'nın Onaylanmasına Dair Karar	19.9.1999	23821

V. BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
		1999 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı Eki	10.7.1999	23751 (mükerrer)
30.6.1999	99/13136	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	28.7.1999	23769
25.6.1999	99/13136	Tabii Afet Nedeniyle Gelir Kaybı ve Altyapı Hasarına Uğrayan Belediyelere Yapılacak Yardımlara Dair Bakanlar Kurulu Kararı	6.8.1999	23778
9.7.1999	99/13060	4166 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi ve Çeşitli Kararnameler İle Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilen 76 Kişiyile İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	17.8.1999	23789
21.7.1999	99/13162	3360 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	17.8.1999	23789
23.7.1999	99/13188	Tabii Afet Nedeniyle Gelir Kaybı ve Alt Yapı Hasarına Uğrayan İl Özel İdarelerine Yapılacak Yardımlara Dair Bakanlar Kurulu Kararı	20.8.1999	23792
22.7.1999	99/13166	2404 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi İle Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilen 13 Kişiyile İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	22.8.1999	23794
13.8.1999	99/13239	Şahıurfa İli, Harran İlçesi, Küplüce Köyü, Bozceylan (Tayyibe), Büyük Hedbe ve Küçükhedbe bağlılarının Ana Köyden Ayrılarak Merkezi Bozceylan Bağlısı Olmak Üzere "BOZCEYLAN" Adıyla Bir Köy Kurulmasına ve Kurulan Bu Köyün "Uygulama Alanı" Olarak Tespitine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	11.9.1999	23813

MEVZUAT

199

27.8.1999	99/13214	31 Kişiy e Türk Vatandaşlığının Kaybetti r ilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	11.9.1999	23813
5.8.1999	99/13212	Emniyet Genel Müdürlüğüne Aıt Bazı Kadrolarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	14.9.1999	23816
27.8.1999	99/13311	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	28.9.1999	23830

VI. YÖNETMELİKLER

A- BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
9.8.1999	99/13224	Ulusal ve Resmi Bayramlarda Yapılacak Törenler Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	10.9.1999	23812

B - BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Seferberlik ve Savaş Halinde Uygulanacak İnsan Gücü Planlaması Esaslarına İlişkin Yönetmelik	9.7.1999	23750
Türkiye Emekli Subaylar, Emekli Astsubaylar, Harp Malûlü Gaziler, Şehit Dul ve Yetimleri ile Muharip Gaziler Derneklerinin Yurt Dışında Temsili ile Tanıtma Faaliyetleri ile Ulusal Bayram ve Kurtuluş Günleri Törenlerinde Giyecekleri Kıyafet Hakkında Yönetmeliğin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	2.8.1999	23774
Har p Akademileri Yönetmeliğinin 36 ncı Maddesinin Birinci Fıkrasının Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	2.8.1999	23774
Türk Silahlı Kuvvetleri Stratejik Hedef Planının Gerçekleştirilmesi Maksadıyla Yapılacak Harcamalar İçin Verilen Avans ve Kredi İşlemlerine İlişkin Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	5.8.1999	23777
Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	13.8.1999	23785
Türk Silahlı Kuvvetleri Subay Sınıflandırma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	13.8.1999	23785
Türk Silahlı Kuvvetleri Astsubay Sınıflandırma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	13.8.1999	23785
Türk Silahlı Kuvvetleri Atatürk Araştırma ve Eğitim Merkezi' ne İlişkin Yönetmelik	20.8.1999	23792

Belediye ve Mücavir Alan Sınırları İçinde ve Dışında Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	2.9.1999	23840
3194 Sayılı İmar Kanununa Göre Düzenlenmiş Bulunan İmar Yönetmeliğine Sığmıyarak İlgili Ek Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	2.9.1999	23840
Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Yönetmeliğinin 83.86 ve 382 nci Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	7.9.1999	23809
Polis Akademisine Giriş Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	9.9.1999	23811
Mahalli İdareler Fon Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	9.9.1999	23811
Ulusal ve Resmi Bayramlarda Yapılacak Törenler Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	10.9.1999	23812

VII. MÜŞTEREK KARARLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
1.7.1999	99/50715	Zonguldak İli Gökçebey İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Karabaşlı Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İlin Devrek İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	2.7.1999	23743
1.7.1999	99/50716	İğdır İli Merkez İlçesine Bağlı Alıkkamerli Köyünün İğdir Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına İlişkin Müşterek Karar	2.7.1999	23743
13.7.1999	99/50764	Kahramanmaraş İli Türkoğlu İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Esenyurt Köyünün, Buradan Ayrılarak Gaziantep İli Nurdadı İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	15.7.1999	23756
13.7.1999	99/50765	Artvin İli Borçka İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Sülük-lü Köyü ile Murgul İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Korucular Köyü Arasında Bulunan İhtilaflı Sahada İki İlçe Arası Sınırın Tespitine Dair Müşterek Karar	15.7.1999	23756
13.7.1999	99/50766	İzmir İli Narlıdere İlçesi ile Balçova İlçesi Arasında Bulunan İhtilaflı Sahadaki İki İlçe Arası Sınırın Tespit Edilmesine Dair Müşterek Karar	15.7.1999	23756
28.7.1999	99/50885	Balıkesir İli Merkez İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Akarsu Köyü ile Kepsu İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Saraçköy Köyü Arasında Bulunan İhtilaflı Sahadaki İki İlçe Arası Sınırın Tespit Edilmesine Dair Müşterek Karar	30.7.1999	23771
7.8.1999	99/50948	Ankara İli Beypazarı İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Dikmen Köyü ile Ayaş İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Gençali Köyü Arasında Bulunan İhtilaflı Sahadaki İki İlçe Arası Sınırın Belirlenmesine İlişkin Müşterek Karar	9.8.1999	23781

MEVZUAT

201

7.8.1999	99/50949	Ankara İli Beypazarı İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Yoğunpelit Köyü İle Aynı İlçenin Uruş Bucağına Bağlı Kabaca Köyü Arasında Bulunan İhtilaflı Sahadaki İki Bucak Arası Sınırın Tespitine Dair Müşterek Karar	9.8.1999	23781
7.8.1999	99/50950	Adıyaman İli Gerger İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Nakışlı Köyü ile Malatya İli Pütürge İlçesi Tepehan Bucağına Bağlı Yandere Köyü Arasında Bulunan İhtilaflı Sahadaki İki İl Arası Sınırın Tespitine İlişkin Müşterek Karar	9.8.1999	23781
7.8.1999	99/50951	İçel İli Erdemli İlçesine Bağlı Çarkçılı Köyünün Kargıpınarı Belediyesi İçerisine Alınmasına Dair Müşterek Karar	9.8.1999	23781
17.8.1999	99/50974	Çankırı İli Şabanözü İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Bulduk Köyü İle Orta İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Hüyükköy Köyü Arasındaki İki İlçe Sınırına İlişkin Müşterek Karar	19.8.1999	23791
17.8.1999	99/50975	Adana İli Yüreğir İlçesine Bağlı Taşçı Köyünün Havutlu Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müşterek Karar	19.8.1999	23791
17.8.1999	99/50976	Ardahan İli Göle İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Küçükboğatepe Köyünün, Buradan Ayrılarak Kars İli Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	19.8.1999	23791
17.8.1999	99/50990	Sinop İli Ayancık İlçesi Yenikonak Bucağı Kozcuğaz Köyüne Bağlı Kuz Bağlısının, Buradan Ayrılarak Aynı İlin Erfelek İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Avlağısözü Köyüne Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	19.8.1999	23791
28.8.1999	99/51015	Ankara İli Kalecik İlçesi Çandır Bucağına Bağlı Elmapınar Köyü, Kırıkkale İli Sulakyurt İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Hamzalı Köyü İle Çankırı İli Merkez İlçe Merkez Bucağına Bağlı Konak ve Akören Köyleri Arasında Kalan İhtilaflı Sahadaki Üç İl Arası Sınırın Tespitine İlişkin Müşterek Karar	31.8.1999	23802
7.9.1999	99/51026	Yozgat İli Yerköy İlçesi Salmanlı Bucağına Bağlı Aşağıhsangazili Köyünün, Buradan Ayrılarak Kırıkkale İli Delice İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	9.9.1999	23811

VIII. GENELGELER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
2000 Mali Yılı Bütçe Çağrısına İlişkin Genelge	2.7.1999	23743
2000 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Esasları Hakkında Genelge	7.7.1999	23748
VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Hazırlık Çalışmalarına Ait Genelge (1999/7)	14.8.1999	23786

Memurlar İle Diğer Kamu Görevlilerinin Disiplin Cezalarının Affı Hakkında Kanunun Uygulanmasına İlişkin 1999/1 Sayılı Genelge	11.9.1999	23813
Deprem Hasarlarının Telifisi İle İlgili Başbakanlık (Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı) Genelgesi (No:99/9)	28.9.1999	23831

IX. TEBLİĞLER

Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
DÜZELTME (4393 Sayılı 1999 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile İlgili)	7.7.1999	23748
1999 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Yurt Dışı Eğitimi) (Sıra No:7)	20.7.1999	23761
Mülki İdare Amirleri Atama Değerlendirme ve Yerdeğiştirme Yönetmeliğinin İlçe Sınıflarını Düzenleyen Ek II Sayılı Cetvelinde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ (Tebliğ No: 1999/1)	24.7.1999	23765
DÜZELTME (2 Ağustos 1999 Tarihli ve 23774 Sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanan Harp Akademileri Yönetmeliğinin 36 ncı Maddesinin Birinci Fıkrasının Değiştirilmesine Dair Yönetmelik ile İlgili)	3.8.1999	23775
DÜZELTME: (4393 Sayılı 1999 Mali Yılı Bütçe Kanunu ve 4395 Sayılı Katma Bütçeli İdareler 1999 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile İlgili)	12.8.1999	23784
1999 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No:8)	16.9.1999	23818

MEVZUAT METNİ
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
İMZA YETKİLERİ YÖNERGESİ
BİRİNCİ BÖLÜM
GENEL ESASLAR

1- AMAÇ

Bu Yönergenin amacı, İçişleri Bakanlığı'nda, Bakan adına imzaya yetkili makamları belirlemek, verilen yetkileri belli ilke ve usullere bağlamak, alt kademelere yetki tanıyarak sorumluluk duygusunu geliştirmek, üst makamlara düşünme, politika ve proje üretme, önemli konularda daha sağlam karar alma için zaman kazandırmak, hizmetlerde sür'at ve verimliliği artırmaktır.

2- KAPSAM

Bu Yönerge; Bakan, Müsteşar, Müsteşar Yardımcılarının, Bakanlık merkez teşkilatı ve bağlı kuruluşlarının komutan ve amirlerinin, İçişleri Bakanlığı'nın görevlerine ilişkin hizmet ve faaliyetlerine ait imza yetkilerini ve bu yetkilerini tam ve etkili olarak kullanılmasına ilişkin ilke ve usulleri kapsar.

3- YASAL DAYANAK

Bu Yönerge 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunun 34 ve 35 inci maddeleri uyarınca çıkarılmıştır.

4- TANIMLAR

Bu Yönergede yer alan deyimlerden;

- “Bakanlık” : İçişleri Bakanlığı'nı,
 “Bakan” : İçişleri Bakanı'nı,
 “Müsteşar” ; İçişleri Bakanlığı Müsteşarı'nı,
 “Müsteşar Yardımcısı” :Görev dağılımında birimin bağlı olduğu Müsteşar Yardımcısı'nı,

“Birim” : Bakanlık Merkez Teşkilatındaki Ana Hizmet, Danışma ve Denetim, Yardımcı Birimleri ve Bağlı Kuruluşları,

“Birim Başkanı” : Bakanlık Merkez Teşkilatındaki Ana Hizmet, Danışma ve Denetim, Yardımcı Birimlerin Amirleri ve Bağlı Kuruluşların Genel Müdür ve Komutanlarını

İfade eder.

5- YETKİLİLER

a - Bakan

b -Müsteşar

c - Müsteşar Yardımcıları

d - Birim Başkanları.

6- İLKE ve USULLER

6.1 İmza yetkilerinin sorumlulukla dengeli, tam ve doğru olarak kullanılması esastır.

6.2 Herhangi bir imza yetkisi devrinin yeniden düzenlenmesi, ancak bu Yönergede değişiklik yapılması ile mümkündür.

6.3 Bakan tarafından kendilerine devredilen imza yetkileri kullanılırken yazışmalarda “Bakan adına” (Bakan a.) ibaresi kullanılır.

6.4 Bakanlık Merkez Birimleri ve Bağlı Kuruluşlarının birbirleriyle yapmış oldukları yazışmalarda, bakan adına imza yetkisi yetki durumuna göre müsteşar veya müsteşar yardımcısı tarafından imzalanır.

6.5 İmza yetkisine sahip makamlar, yetki alanlarına giren çok önemli konu ve işler ile prensip kararı niteliği taşıyan, Bakanlık politikasını ilgilendiren hususlarda imzadan önce veya işlem safhasında. Üst makamlara, varsa, alternatif önerilerle birlikte bilgi sunmak ve bu makamların görüş ve direktiflerine göre hareket etmek durumundadırlar.

6.6 Her kademe, sorumluluğu derecesinde bilmek durumunda olduğu konular üzerinde aydınlatılır. Yetkisi derecesinde “Bilme Hakkı”nı kullanır.

Bu amaçla:

6.6.1 Her makam sahibi, imzaladığı yazılarda üst makamların bilmesi gerekenleri takdir ederek zamanında bilgi vermekle yükümlüdür.

6.6.2 Bakan ve Müsteşar Bakanlığın tümüyle, Müsteşar Yardımcıları kendilerine bağlı birimlerle, Birim Başkanları kendi birimleriyle ilgili konularda “ Bilme Hakkı”nı kullanırlar.

6.6.3 Gizli Konular, sadece ilgili makamlara bilmesi gerektiği kadarıyla açıklanır.

6.7 İmza yetkisinin kullanılmasında, hitap edilen makamlar seviyesi ile konunun kapsam ve öneminin göz önünde tutulması temel ilkedir.

6.8 Yazılarda yazıyı hazırlayandan başlayarak, aşama sırasına göre imza makamına kadar bütün ara kademe amirlerin parafının alınması esastır.

6.9 Birim Başkanları birimlerinden çıkan bütün yazılardan sorumludur.

6.10 Yetkilinin izin, hastalık, görev gibi nedenlerle bulunmadığı hallerde vekili imza yetkisini kullanır. Bilahare yetkiliye yapılan iş ve işlemlerle ilgili bilgi verilir. Müsteşar Yardımcıları arasında da aynı usul uygulanır.

6.11 Birden fazla birimi ilgilendiren veya görüşünün alınmasını gerektiren yazıların paraf blokunda, koordine edilen Birim Başkanlarının da parafı bulunur.

6.12 Valiler ile Birim Başkanlarının adlarına gönderilecek “Kişiyi Özel” yazılar işin niteliğine göre Bakan, Müsteşar veya Müsteşar Yardımcısı tarafından imzalanır.

6.13 Bu Yönerge doğrultusunda birimler kendi aralarında yazışma yapabilirler.

6.14 Birim Amirleri, bu yönerge ile kendilerine verilen imza yetkilerinden teknik ve rutin işlere ait olanlarını yardımcılara devredebilirler.

Bağlı Kuruluşlarda ise bu nitelikteki yetkiler yardımcılara, başkanlara ya da daire başkanlarına devredilebilir. (Pasaport Kanunun 14 üncü maddesi gereğince Hizmet Pasaportlarını bakan adına imzalama yetkisi birim başkanı tarafından ilgili şube müdürüne kadar devredilebilir.)

6.15 Bilgi vermeyi ve açıklama yapmayı gerektiren yazılar Birim Başkanları tarafından Bakan veya Müsteşarın imzasına sunulur.

Bakanın imzasına sunulacak diğer yazılar Özel Kalemde görevlendirilen yetkiliye teslim edilir.

Gerektiğinde bilgi vermek ve açıklama yapmak imzaya yetkili diğer makam sahiplerinin imzasına sunulacak yazılar için de geçerlidir.

6.16 Yazıların ilgili birimince hazırlanması ve oradan yayımlanması esastır. Ancak acele hallerde, Özel Kalemde hazırlanan yazıların bir örneği, bilgi için birimine gönderilir. Bu kabil yazılar için, Bakan imzasına sunulmadan önce ilgili birimin hağlı olduğı Müsteşar Yardımcısı ile Müsteşarın parafı alınır.

6.17 Yazılar, varsa ekleriyle birlikte; evveliyatı olanlar veya incelemeyi, gerektirenler ise dosyasıyla birlikte imzaya gönderilir

Yazı ekleri başlıklı, ek numaralı ve tasdikli olur.

6.18 Yetki devrinin kanunen mümkün olmadığı ve kişiler için güvence teşkil eden haller ile, mevzuatın bizzat bakan tarafından imzalanmasını emrettiğı yazı ve onaylarda yetki devri yapılamaz.

7- SORUMLULUK

Bu Yönerge ile verilen yetkilerin tam ve doğru olarak kullanılmasından uygulamanın Yönergeye uygunluğunun denetiminden ilgili amirler, evrakın muhafazasının temininden ilgili görevliler sorumludur.

İKİNCİ BÖLÜM

İMZA YETKİLERİ

8- BAKANIN İMZALAYACAĞI YAZILAR

8.1 Cumhurbaşkanlığının bir yazısına cevap olmaksızın doğrudan Bakanlıkça başlatılan bir işlem gereğı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri adına gönderilecek yazılar.

8.2 Cumhurbaşkanlığınca yapılan bir işlem çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri imzası ile bilgi istenilmesi halinde Bakanlıkça gönderilecek cevabi yazılar.

8.3 İçtüzük uygulamasıyla ilgili olarak T.B.M.M. Başkanlığına yazılan yazılar.

8.4 Devletlerarası vize ve anlaşmalar.

8.5 Bakanlar Kurulu Kararı alınmasını, müşerek kararname hazırlanmasını gerektiren teklifler ile Bakanlıkça hazırlanan mevzuat tasarıları.

8.6 Başbakanın onayını gerektiren işlemlere dair teklif yazıları.

8.7 Başbakanlığa sunulan, Bakanlık teklif ve görüşlerini içeren önemli yazılar.

8.8 Başbakan, Genelkurmay Başkanı ve Bakan imzasıyla gelen yazı cevapları.

8.9 Yeni kadro talepleriyle ilgili olarak Başbakanlığa yazılan yazılar.

8.10 Merkez Birimlerine, Bağlı Kuruluşlara ve Valiliklere gönderilecek prensip, yetki ve uygulanagelen usuller ile sorumlulukları değiştiren veya yenilerini ihdas eden nitelikteki önemli direktif ve genelgeler.

8.11 Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu Başkanı sıfatı ile diğer Bakanlıklara ve kuruluşlara yazılan yazılar.

8.12 Valiliklere, ödüllendirme tenkit veya ceza maksadı ile “kişiyeye özel” yazılan yazılar.

8.13 Valilerden gelen önemli tekliflere Bakanlıkça olumsuz olarak verilecek cevaplar.

8.14 Kaymakamlık kursu sertifikaları ile Valilerin, Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Birim Başkanı, Mülkiye Müfettişlerinin kimlik Cüzdanları.

8.15 Disiplin Amiri sıfatı ile savunma istem ve ceza yazıları.

8.16 Emekliye ayrılan, vefat eden mülki idare amirlerine hazırlanan berat ve plaketter.

8.17 Bakanın bizzat imzalamayı uygun gördüğü yazılar.

9- BAKANIN ONAYLAYACAĞI YAZILAR

9.1 Bakanlık Encümeninin onay gerektiren kararları.

9.2 Bakanlık Merkez Birimleri ve Bağlı Kuruluşları tarafından hazırlanan Bakan imzası ile yürürlüğe girecek yönetmelik ve yönergeler ile bunların değişiklik onayları.

9.3 Müsteşarın yıllık ve mazeret izinleri ile yurt içi ve yurtdışı geçici görev onayları.

9.4 Müsteşarlığa, Müsteşar Yardımcılıklarına ve Birim Başkanlıklarına vekaleten veya görevlendirme suretiyle atama onayları.

9.5 Mülki idare amirliği hizmeti sınıfındaki personelin yaş haddi, malulen ve istekleri üzerine emekliye sevk onayları.

9.6 Valiliklere vekaleten görevlendirme onayları.

9.7 Personelin yurtdışı görevlendirme onayları.

9.8 Mülki İdare Amirlerini Bakanlık Merkez Birimleri ve diğer Bakanlıklarda geçici olarak görevlendirme onayları.

9.9 Mülki idare amirleri sınıfından personelin başka yerde vekaleten görevlendirilme onayları.

9.10 Bakanlık merkez ve taşra personelini maaşla ödüllendirme onayları.

9.11 Yan ödeme ve özel hizmet tazminatları ile ilgili listelerin onayı.

9.12 Merkez Disiplin Kurulu kararlarının onayı.

9.13 İta amirliği yetkisinin devir onayları.

9.14 İstisnai vatandaşlığa uygun görülenlerin, Başbakanlığa sunulan vatandaşlık listesine dahil edilmelerine ilişkin onaylar.

9.15 Bakanlar kurulu kararı veya müşterek kararname . ile atanan merkez memurları ile ilgili soruşturmalar için kurul teşkiline ait onaylar.

9.16 İnceleme ve soruşturma onayları.

9.17 Mülkiye Müfettişlerinin yıllık teftiş programları onayları.

9.18 Özel teftiş ve Bakanlık merkez kuruluşlarının teftişi için görevlendirme onayları.

9.19 Mülkiye Müfettişleri Kış Toplantıları ve yıllık mesleki toplantı onayları.

9.20 Teftiş Kurulu Başkan Yardımcısı görevlendirme onayı.

9.21 Mahalli İdarelerin seçilmiş organlarının veya bu organların üyeleri hakkındaki görevden uzaklaştırma ve göreve iade onayları.

9.22 Büyükşehir Belediyeleri Genel Sekreterlerinin, İSKİ Kanununa tabi Su ve Kanalizasyon İdareleri Genel Müdürlerinin, Yönetim Kurulu Üyelerinin ve mansup İl Belediye Başkanlarının atama onayları.

9.23 Mülki ayrılma, birleşme, köy kurulması ve kaldırılması ile adlarının değiştirilmesi onayları.

9.24 Fonlardan yapılacak yardımlarla ilgili onaylar.

9.25 Sivil Savunma Fonu Bütçesinin ve Kesin Hesabının onayı.

9.26 Resmi Mühür ve Soğuk Damga kullanılmasına dair onaylar.

9.27 Gayrimenkul satın alınmasına ve kiralanmasına dair onaylar.

9.28 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre Bakan onayını gerektiren iş ve işlemler.

9.29 Bakanlık onayına tabi sözleşmeli personel istihdamına ilişkin onaylar.

9.30 Emniyet Genel Müdür Yardımcıları, Polis Akademisi Başkanı ve İl Emniyet Müdürleri dışındaki Emniyet Müdürü rütbesindeki emniyet personelinin atama ve yer değiştirme onayları.

9.31 Emniyet Genel Müdürlüğü Yüksek Değerlendirme Kurulu Kararlarının onayı.

9.32 Emniyet Genel Müdürlüğü Taltif ve Değerlendirme Komisyonu kararlarının onayı.

9.33 Silahlı Kuvvetler Personel Kanunu uyarınca Jandarma Astsubayların ilk nasıp, rütbe terfii ve Türk Silahlı Kuvvetlerinden ilişik kesme onayları.

9.34 Bakanlar Kurulu Kararlarıyla belirlenen illerde istihdam edilecek geçici köy korucusu kadrosu ihdasına ilişkin onaylar.

9.35 Geçici hudut kapısı açılması onayı.

9.36 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu uyarınca Başbakanlıkça çıkarılan yönetmeliklerde yer alan işlemlere ilişkin onaylar.

10 - MÜSTEŞARIN İMZALAYACAĞI YAZILAR

10.1 Cumhurbaşkanlığının bir yazısına cevap olmaksızın doğrudan Bakanlıkça başlatılan bir işlem gereği Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğine yazılan bakanlık görüş ve tekliflerini içeren önemli yazılar.

10.2 Cumhurbaşkanlığınca yapılan bir işlem çerçevesinde bilgi istenilmesi halinde Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğine cevaben yazılan önemli yazılar.

10.3 İçtüzük uygulamasıyla ilgili olarak T.B.M.M. Komisyon Başkanlıklarına yazılan yazılar.

10.4 Başbakanlığa sunulan Bakanlık teklif ve görüşlerini içeren diğer yazılar.

10.5 Başbakanlık veya Bakanlıklardan Müsteşar imzasıyla gelen yazılara verilen cevaplar.

10.6 Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğine yazılan Bakanlığın görüş ve tekliflerini içeren yazılar.

10.7 Valilerden gelen diğer tekliflere Bakanlıkça olumsuz olarak verilecek cevaplar.

10.8 Merkez birimlerine, bağı kuruluşlara ve valiliklere gönderilecek bir direktifi, teklifi ve görüş belirlenmesini içeren yazılar ile prensip, yetki ve sorumlulukları değıştirmeyen ancak uygulanagelen usul, yöntem ve çalışma esaslarında değışiklik yapan genelgeler.

10.9 Bakanlıklara görüş ve teklif bildiren yazılar.

10.10 Emekli valiler ile mülki idare amirliği sınıfından olup 8.14 madde kapsamı dışında kalan personelin kimlik cüzdanları.

10.11 Olağanüstü Hal Bölge Valiliğı İhdası Hakkındaki 285 sayılı K.H.K. uyarınca ilgili Bakanlıklara ve kuruluşlara yazılan yazılar.

10.12 Merkez birimlerinin taşıt edinmeleri amacıyla Başbakanlık ve Maliye Bakanlığına yazılan yazılar.

10.13 Personelin askere celp ve şevklerinin ertelenmesine ilişkin Milli Savunma Bakanlığına yapılacak teklif yazıları.

10.14 Yüksek Disiplin Kurulu savunma istem yazıları.

10.15 GİH sınıfından olup Bakanlık Merkez Birimlerinde görev yaparken emekliye ayrılan veya vefat eden Daire Başkanı, Şube Müdürü ve Uzmanlara verilecek berat ve plaketter.

10.16 Bakanın verdiği yetki çerçevesinde, ita amiri olarak ödeme ve tahakkuk verile emirleri ile mukavele akitleri.

10.17 Önemi sebebiyle Müsteşar tarafından imzalanması alt makamlarca önerilip kabul gören yazılar.

11-MÜSTEŞARIN ONAYLAYACAĞI YAZILAR

11.1 Müsteşar Yardımcıları, Birim Başkanları ve İl Valilerinin yıllık ve mazeret izinleri.

11.2 Müsteşar Yardımcıları ile Birim Başkanlarının yurt içi geçici görev onayları.

11.3 Müsteşar Yardımcıları, Birim Başkanları ve Valilerin diğer özlük işlerine ilişkin onaylar.

11.4 Mülki İdare Amirliği hizmetleri sınıfından personelin derece ve kademe terfii yaptırılmamasına ilişkin onaylar.

11.5 Bakan onayı ile yapılması gerekenler dışındaki diğer personelin atama ve yer değiştirme onayları.

11.6 Diğer personelin Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarında görevlendirilmelerine ait onaylar.

11.7 Mülki idare amirleri sınıfından personelin aylıksız izin onayları.

11.8 Yurt dışı tedavi onayları.

11.9 Kadro aktarma ve dağılımına ait onaylar.

11.10 Bağlı Kuruluşlar haricinde Merkezdeki lojmanların tahsisi onayı.

11.11 Müsteşar Yardımcıları, Birim Amirleri ve Yardımcıları ile Daire Başkanlarının Bakanlık dışındaki eğitim faaliyetlerine katılmalarına ilişkin onaylar.

11.12 Çeşitli konularda yapılacak toplantılara Bakanlığı temsilen katılacak Müsteşar Yardımcıları ile Birim Amirlerini belirleyen onaylar.

11.13 5682 sayılı Pasaport Kanunu'nun değişik 22. maddesi ile ilgili onaylar.

11.14 Belediye Başkan ödenekleri hakkında alınan onaylar.

11.15 TMK(teşkilat, malzeme ve kadro) değişikliklerine ilişkin onaylar.

11.16 Mahalli İdareler ve Özel İdare Fonundan Yönetmelikleri gereğince Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü harcamaları için ayrılan paylara ilişkin harcama onayları.

11.17 Bakanın devrettiği yetki çerçevesinde Bakanlık satın alma komisyonları ile Fon İhale Yönetmeliği gereğince oluşturulan satın alma komisyonları kararlarının tasdiki.

11.18 Valiliklerce asayiş hizmeti ile ilgili olarak Bakanlıktan istenecek emniyet ve jandarma kuvvetlerine ilişkin kuvvet talepleriyle ilgili onaylar.

12-MÜSTEŞAR YARDIMCILARININ İMZALAYACAĞI YAZILAR

12.1 Cumhurbaşkanlığının bir yazısına cevap olmaksızın, doğrudan bakanlık tarafından başlatılan bir işlem gereği Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğine gönderilen diğer yazılar.

12.2 Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğine gönderilen diğer cevabi yazılar.

12.3 Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğine bilgi vermek amacıyla yazılan yazılar.

12.4 Başbakanlığa sunulan Bakanlık teklif ve görüşlerini içermeyen, sadece bilgi vermek amacıyla yazılan rutin nitelikli yazılar.

12.5 Bakanlıklardan “Müsteşar Yardımcısı” imzasıyla gelen yazılara verilen cevaplar.

12.6 Merkez Birimlerine, Bağlı Kuruluşlara ve Valiliklere gönderilecek mevcut prensip, yetki ve sorumluluklar ile uygulanagelen usul, yöntem ve çalışma esaslarına açıklık getiren mahiyetteki genelgeler.

12.7 Bakanın verdiği yetki çerçevesinde, ita amiri olarak ödeme ve tahakkuk verile emirleri ile mukaveleler.

12.8 Bakanlık Merkez Birimlerinin ödenek aktarma ve ek ödenek teklifleri.

12.9 Mahalli idare birimlerinin taşıt edinmeleri amacıyla Başbakanlık ve Maliye Bakanlığı’na yazılan yazılar.

12.10 Vatandaşlık işlemleri dışında güvenlik soruşturma ve arşiv araştırması için Başbakanlığa (MİT), Emniyet Genel Müdürlüğüne, Jandarma Genel Komutanlığına ve Valiliklere yazılan yazılar.

12.11 Mülki İdare Amirleri, İl Emniyet Müdürü. İl Jandarma Alay Komutanı, Bakanlığın diğer İl Müdürleri ile seçimle gelen görevliler hakkındaki şikayet dilekçelerinin incelenmesi ve soruşturulması amacı ile İl Valilerine yazılan yazılar.

12.12 Hudut, Yabancılar, ikamet, sınırdışı etme ve pasaportla ilgili mevzuata ilişkin yazılar.

12.13 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu uyarınca Başbakanlıkça çıkarılan yönetmeliklerde yer alan işlemlere ilişkin yazılar.

12.14 Bakanlık Merkez Birimlerinde görev yaparken emekliye ayrılan ya da vefat eden GİH sınıfından diğer personele verilecek berat ve plaketler.

12.15 Kaymakam adayları ile GİH sınıfından olup, Bakanlık merkez teşkilatında görev yapan Daire Başkanı, Şube Müdürü ve uzmanların kimlik cüzdanları.

12.16 Merkez Disiplin Kurulu savunma istem yazıları.

12.17 Lojmandan çıkması gerekenlere yazılan yazılar.

12.18 Sivil Savunma eğitim emrinin yayımlanması ve tatbikatların uygulanması ile ilgili yazılar.

12.19 Müsteşarın yardımcıları tarafından imzalanmasını uygun gördüğü diğer yazılar.

12.20 Taşra Eğitim Planı uygulama genelgesi.

12.21 Bu Yönergeye göre Bakan ve Müsteşar tarafından imzalanması öngörülmemiş ve birim başkanlıklarına da bırakılmamış her türlü yazılar.

13-MÜSTEŞAR YARDIMCILARININ ONAYLAYACAĞI YAZILAR

13.1 Merkez Valilerinin yıllık, mazeret ve yurtdışı izinleri.

13.2 Bakan ve Müsteşarın atama ve yer değiştirme yetkisine bırakılmış personelin diğer özlük işlerine ilişkin onaylar.

13.3 Diğer personelin kademe ve derece terfii yaptırılmamasına ilişkin onaylar.

13.4 Bakan ve Müsteşarın onaylayacaklarının dışındaki personelin yıllık ve mazeret izinleriyle ilgili toplu izin onayları ile yurtdışı ve ücretsiz izin onayları.

13.5 Birim Başkanları dışında Diğer personelin yurtiçi geçici görev onayları.

13.6 Çeşitli konularda yapılacak toplantılara Birim amirleri dışındaki diğer personelin Bakanlık temsilen katılmalarına ilişkin onay.

13.7 Bakanlık Nöbetçi Amirliği nöbet çizelgesi onayları.

13.8 Mahalli İdarelerin yan ödeme ve özel hizmet tazminatı cetvellerinin onaylanması.

13.9 Mahalli İdareler Fon Yönetmeliği'nce yapılan yardımların tahsis şeklinin değiştirilmesine ilişkin onaylar.

13.10 4109 sayılı Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Yapılması Hakkındaki Kanun Uyarınca Yapılacak Yardımlara ilişkin onaylar.

13.11 Yabancı ve haymatlosların devamlı ikameti, Cenevre Mülteciler Sözleşmesi, Pasaport Kanunu (22 nci maddesi hariç) ve Yabancıların Türkiye’de Seyahat ve İkametleri Hakkında Kanuna İlişkin bütün onaylar.

13.12 2495 sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkındaki Kanunla ilgili onaylar.

13.13 Bakanlık satın alma komisyonları ile Fon İhale Yönetmeliği gereğince oluşturulan satın alma komisyonları, muayene ve kabul komisyonlarının kurulması ve Bakanın devrettiği yetki çerçevesinde ihale kararlarının onayları.

13.14 Hizmetiçi eğitim kurs ve benzeri yerlere katılacak diğer personelin tespit, görevlendirme ve mali haklarının ödenmesine ilişkin onaylar.

13.15 Bağlı Kuruluşlar hariç Kira Sözleşmesi yapılmasına ilişkin onaylar.

13.16 Nakdi Tazminat Komisyon kararlarının onayı.

13.17 Birden fazla il sınırları içinde kurulmuş mahalli idare birliklerinin meclis kararları ile bütçe ve kesin hesap onayları.

13.18 Mülki İdare Amirliği Hizmetleri sınıfı dışında diğer personelin başka kurumlara naklen geçişleri ile ilgili muvaffakat onayları.

13.19 İl Özel İdarelerinin Yıllık, ek ve olağanüstü bütçelerinin tasdiki.

13.20 Mahalli İdareler Fonundan Genel Müdürlüğün harcamaları için ayrılan payın harcanması için kurulan Satmalına Komisyonunun teşkiline ilişkin onaylar.

13.21 Hukuk müşavirliğinden görüş isteme, oluşturulan görüşün uygunluğu ve ilgili birime havale onayları.

13.22 Bağlı Kuruluşlar hariç Yayın Kurulu Kararlarının onayı.

13.23 Bağlı Kuruluşlar hariç, taşıt, telsiz ve diğer demirbaş malların tahsisi, yer değiştirmesi ve düşülmesine ilişkin onaylar.

13.24 Arşiv yönetmeliği gereğince imha edilecek evrakın imha onayı.

13.25 Yıllık Eğitim Programı ve değişikliklerine ilişkin onaylar.

13.26 Bağlı Kuruluşlar hariç şehirlerarası seyahatler için araç görevlendirilmesi.

13.27 Müsteşarın, (yardımcıları tarafından yapılmasını) uygun gördüğü diğer onaylar.

13.28 Bu Yönergeye göre Bakan ve Müsteşar tarafından imzalanması öngörülmemiş ve birim başkanlıklarına da bırakılmamış olan her türlü onaylar.

14-BİRİM BAŞKANLARININ İMZALAYACAĞI YAZILAR

14.1 Cumhurbaşkanlığınca yapılan bir işlem çerçevesinde işin mahiyeti ya da ivediliğine göre genel müdürlüklerden bilgi istenmesi durumunda yazılan cevabi yazılar.

14.2. Yeni bir hak ve yükümlülük doğurmayan, Bakanlığın takdirini gerektirmeyen ve bir direktif niteliği taşımayan yazılar ile sadece biriminin görev alanına ilişkin yetki ve sorumluluklar ile uygulanagelen usullere açıklık getirmek amacıyla yazılan genelgeler.

14.3 Birimlerarası bilgi alıp vermeyi öngören yazılar.

14.4 Bir dosyanın tamamlanması bir işlemin sonuçlandırılması için belge veya bilgi istenmesi, teftiş rapor ve layihalarının sonuçlarının izlenmesine ilişkin yazılar.

14.5 Başbakanlık ve diğer Bakanlıklar tarafından gönderilecek mevzuat tasarıları ile yasama organı üyelerince hazırlanan kanun teklifleri hakkında Bakanlık görüşünün oluşturulması için ilgili birimlerden gerekli bilgi ve görüş istenmesini içeren yazılar.

14.6 Tekit yazıları (tekit üçü geçerse Müsteşar veya Yardımcısı tarafından imzalanacaktır).

14.7 Dernek Tüzüklerinin Bakanlık Hukuk Müşavirliğince incelenmesini isteyen yazılarla Müşavirlikçe verilen cevaplar ve sonuçlarının valiliklere iletilmesi ile ilgili yazılar (Bakanlık görüşünü gerektirenler hariç).

14.8 Adli, idari ve mali yargı mercileri nezdinde Bakan veya Bakanlık adına, iddia ve savunmalarla ilgili Bakanlık Birinci Hukuk Müşavirince imzalanması gerekli yazılar (Jandarma Genel Komutanlığına izafeten Bakanlık tüzeltiyle adli, idari ve mali yargı davalarına ait her türlü yazışma, Jandarma Genel Komutanlığı Adli Müşavirince imzalanır).

14.9 Tip formlarla yapılan ve Müsteşar Yardımcılarının katkısına ihtiyaç duyulmayan yazılar.

14.10 Tüm tahakkuk evrakı.

T

14.11 Bakan, Müsteşar ve yardımcıları tarafından onaylanmış kararların işleme konulması ile ilgili yazılar.

14.12 Vatandaşlık işlemleri ile ilgili olarak güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması için Başbakanlığa ve Emniyet Genel Müdürlüğüne yazılan yazılar.

14.13 12.1 Ede sözü edilen personelin dışındaki şikayet dilekçelerinin incelenmesi ve soruşturulması için İl Valiliklerine yazılan yazılar.

14.14 İl Emniyet Müdürü, İl Jandarma Alay Komutanı ve diğer Bakanlık İl Müdürleri hakkındaki şikayet dilekçelerinin incelenerek görüş bildirilmesi için İl Valiliklerine yazılan yazılar.

14.15 Mülkiye müfettişlerince düzenlenen fezleke ve raporların ilgili birimlere sevk yazıları.

14.16 Kaymakamlık kursu dışındaki sertifikalar.

14.17 4131 sayılı Kanun gereğince ataması yapılanların Devlet Personel Başkanlığına bildirilmesi için yazılan yazılar.

14.18 Bakandan alman sözleşmeli personelin isdihdamına ilişkin onay çerevesinde imzalanacak sözleşmeleri.

14.19 GİH sınıfından diğer personelin kimlik cüzdanları.

14.20 Bağlı Kuruluşlar için şehirlerarası görevler amacıyla araç görevlendirilmesi.

14.21 Bakanlık makamından alınan onay çerevesinde kira sözleşmeleri,

14.22 Emniyet personelinin erteleme onayları.

14.23 926 Sayılı TSK Personel Kanunu gereğince açığa alınma ve kaldırılma ile ilgili işlemler.

14.24 Bakanlık Makamından alınmış onayların münferit hadiselere uygulanmasına ilişkin işlemler.

14.25 Mevzuat tasarıları hakkında oluşturulan birim görüşleri.

15-BİRİM BAŞKANLARININ ONAYLAYACAĞI YAZILAR

15.1 Birimlerdeki personelin yıllık ve mazeret izin onayları.

15.2 Genel olarak veya yeniden Türk Vatandaşlığına alınmaları uygun görülenlerin, Başbakanlığa sunulan vatandaşlık listesine dahil edilmelerine ilişkin onaylar.

- 15.3 Türk Vatandaşlığını koruma işlemlerine ilişkin onaylar.
- 15.4 Diğer personelin aylıksız izin onayları.
- 15.5 5 milyon TL.'ye kadar olan davalardan vazgeçilmesi hakkında onaylar.
- 15.6 Emniyet Genel Müdürlüğü Merkez Değerlendirme Kurulu kararlarının onayı.
- 15.7 Emniyet Genel Müdürlüğü Nakdi Tazminat Komisyonu kararlarının onayı.
- 15.8 Polis Müfettişlerinin oturma merkezlerinin belirlenmesine ilişkin onaylar.
- 15.9 Emniyet Genel Müdürlüğünün birim düzeyinde inceleme ve soruşturma onayları.
- 15.10 Bakan onayı ile yapılması gerekenler dışındaki diğer emniyet personelinin atama yer değiştirme ve erteleme onayları.
- 15.11 Bağlı kuruluşların lojman tahsis onayları.
- 15.12 Emniyet Genel müdürlüğü yıllık eğitim programları ve değişikliklerine ilişkin onaylar.
- 15.13 Emniyet Genel Müdürünün atama ve yer değiştirme yetkisine bırakılmış diğer personelin kademe ve derece terfii yaptırılmamasına ve diğer özlük işlerine ilişkin onaylar.
- 15.14 Bağlı Kuruluş personelinin yıllık ve mazeret izinleri ile yurtdışı ve ücretsiz izin onayları.
- 15.15 Bağlı kuruluş personelinin yurtiçi geçici görev onayları.
- 15.16 Subay ve astsubaylara kıdem verilmesi ve kıdem indirimine ilişkin onaylar.
- 15.17 Emniyet, Jandarma ve Sahil Güvenlik personeli için alınan Nakdi Tazminat Komisyon Kararlarının onayı.
- 15.18 Jandarma ve Sahil Güvenlik Komutanlıklarına ait Türk Silahlı Kuvvetleri Stratejik Hedef Planının yıllık programlarının onayı.
- 15.19 HEK araçlarının elden çıkarılması için alınan onaylar.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM SON HÜKÜMLER

16-YAZIŞMA USULÜ

Yazışmalar, Başbakanlığın 17/2/1994 tarih ve B.02.0.PPG.0.12-383-3036 (1994/9) sayılı genelgesiyle yürürlüğe konulan “Resmî Yazışma Kurallarını Belirleyen Esaslar” a göre yapılacaktır.

17-İÇ YÖNERGE

Birimler ve Valilikler bir ay içerisinde, bu Yönergeye bağlı olarak “İç Yönerge” hazırlarlar veya mevcut iç yönergelerini bu yönergeye uygun hale getirirler. Çelişen durumlarda Bakanlık İmza Yetkileri Yönergesi uygulanır.

18-YÖNERGEDEKİ BOŞLUKLAR

Bu yönergede tadat, tasnif ve tarif edilmeyen hususlarda emsaller dikkate alınır. Tereddüt edilen hallerde Müsteşarın emrine göre hareket edilir.

19-YÜRÜRLÜK

Bu Yönerge yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

20-YÜRÜTME

Bu Yönerge hükümlerini İçişleri Bakanı yürütür.

(Bu Yönerge, 13 Ağustos 1999 tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe girmiştir.)