

TÜRK İDARE DERGİSİ

Yıl: 73

EYLÜL 2001

Sayı: 432

İÇİNDEKİLER

Doç. Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ : Osmanlı Devlet Yönetimi : Başlangıç Yılları	1
Dr. Erol ALPAR Hukuk Devletinde Kazanılmış Haklara Saygı İlkesi	33
Ahmet ÖZER Avrupa Birliği	57
Mustafa TEKMEK AB Ülkeleri İle Türkiye’de Düşünme ve Örgütlenme Hürriyetini Düzen- leyen Mevzuat ve Uygulanışı.....	65
Serdar İÇDELER Yöneticiler ve Zaman Tuzakları	93
Muallâ ERKUL İçişleri Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı Teşkilat, Personel ve Görevler.....	105
Dr. Recep KIZILCIK Türk Kamu Yönetiminin Gelişimi ve Düzenleyici Kurullar.....	127
Kasım ESEN Yoksulluk ve Yolsuzlukla Mücadelede Yeni Bir Yol Çizmek	135
Abdullah ASLANER Nüfus Sayımının Siyasete Nüfuzu.....	159
Bayram COŞKUN Max Weber ve Bürokrasi Teorisi.....	171
Tuncer ASUNAKUTLU	
İbrahim AVCI Kamu Yönetiminde Bürokratik Kültürden Vatandaş Odaklı Kültüre	191
Uğur KOLSUZ	
HABERLER İçişleri Bakanlığından Haberler.....	199
MEVZUAT	
Ayla KADER 1 Temmuz 2001 -30 Eylül 2001 Tarihleri Arasında Resmi Gazete’de Yayınlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	229
Mevzuat Metni	239

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

OSMANLI DEVLET YÖNETİMİ BAŞLANGIÇ YILLARI

Doç.Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ*

Türkiye’de bugüne kadar gerçekleştirilmiş olan devlet yönetimini ıslah etmek ve geliştirmek yönündeki çalışmaların tarihi Osmanlı Devleti’nin Duraklama Dönemi’ne kadar uzanmaktadır. Kuruluşunun üzerinden geçen yaklaşık 300 yıldan sonra gerek batıdaki merkantilist ve kolonyalist hareketin sonucu olarak ortaya çıkan ekonomik zenginleşmenin yarattığı üstünlük ve gerekse bilim ve yönetim alanında gerçekleştirilen gelişme ve ilerlemeler ekonomik açıdan giderek zayıflayan ve uluslararası siyasal alanda etkinliğini yitirmeye başlayan ve çok büyük bir olasılıkla bu nedenle iç yönetiminde önemli bozulmalar ve sıkıntılar yaşamaya başlayan Osmanlı İmparatorluğu yöneticilerini sürekli olarak gelişme ve iyileşme yolunda çabalar harcamaya ve önlemler geliştirmeye zorlamıştır.

Osmanlı İmparatorluğu’nun büyümeye ve güç sağlamaya başladığı dönemde bunu güvence altına alacak sistemik yapı oluşturulmuştu. Bu sistem sürekli genişleme, yeni toprakların kazanılması, kazanılan topraklardan elde olunan ekonomik kaynakların merkez bütçesine aktarılması ve bu kazanımın “devşirme” adı verilen ve imparatorluğun insan kaynaklarını güçlendirme amacını taşıyan bir başka sistemle zenginleştirilmesi ilkelerine dayanıyordu. Yapıyı tamamlayan bir başka çok önemli unsur da kökleri Selçuklulara, Abbasilere ve hatta Memluklulara kadar giden bir toprak rejiminin ve tarımsal özellikli bir vergileme sisteminin kurulmuş olmasıydı.

Buna göre, kazanılan topraklar yıllık tahmin edilen gelir düzeylerine göre sınıflandırılıyor; geliri 20.000 akçenin altında olan topraklar tımar, 20.000 ile 100.000 akçe arasında olanlar zeamet ve 100.000 akçenin üzerinde olanlar da has olarak adlandırılıyor ve bunlar sırasıyla “reaya” ve “sultan”a ait kılınıyordu. Burada önemli olan unsur, özellikle dirlik sahiplerinin gelir düzeylerine göre belirli sayıda savaşıcıyı yanlarında tutmak ve bir savaş sırasında bunları savaşa göndermek zorunda olmalarıydı. Savaşlarda başarımların düzeyi büyük olanlara, örneğin daha çok kesik baş getirenlere, bu başarımlarının ödüllendirilmesi amacıyla daha yüksek gelirli toprakların verilmesi esastı. Bu uygulama -bir anlamda aşırı basitleştirme olarak görüle bile- bana göre, başarımlar (perfor-

* Sabancı Üniversitesi Öğretim Üyesi

mance) yönetimi sisteminin Osmanlı'nın gelişme çağlarında uygulanmış olduğunun bir göstergesidir. Parasal olanaklar hak sahibine, bir başka anlatımla, başarımlı düzeyi yüksek olanlara veriliyor ve böylelikle de genel başarımlı düzeyi artırılmaya çalışılıyordu. Bir anlamda başarımlı göstergeleri de saptanmıştı. Savaşta düşmana daha çok zarar verenler saptanıp bunlara daha özel ödülleri veriliyordu.

Öte yandan, tımar sistemiyle ordunun yerinden yönetim esasına göre örgütlendirilmesi hem merkezdeki asker sayısını azaltıyor ve hem de olağanüstü bir ekonomik kazanım ve birikim sağlıyordu.

Yönetim ilkeleri açısından başarımlı yönetimi, başarımlımlı izlenmesi ve değerlendirilmesi ilkeleri yanında, yerinden yönetim ilkesinin uygulanmakta olması hem yönetim sürecini ve karar almayı kolaylaştırıyor ve hem de yönetimin ekonomik maliyetini en az düzeye düşürüyordu. Yeterli ve yetenekli olanların göreve getirilmeleri ise kamu yönetiminde sistemin iyi işlemesi için gerekli güvenceleri hem merkez açısından ve hem de taşra açısından sağlıyordu.

Osmanlı Devlet ve Kamu Yönetiminde Bozulma ve Yozlaşmalar

Osmanlı'nın erken dönemde kurduğu başarımlı yönetim sistemi daha sonra duraklamaya ve gerilemeye başlamıştır. Kuşkusuz, tüm Osmanlı tarihlerinde belirtildiği üzere bunun pek çok bilinen nedenleri vardır. Ancak, bu çalışma açısından özellikle iki neden üzerinde durmak yararlı görülmektedir. Duraklama ve gerilemenin arkasında yatan bu iki nedeni yönetsel ve buna dayalı ekonomik nedenler olarak ikiye ayırmak olanaklıdır. Osmanlı İmparatorluğu'nda devletin büyümesinin temel sürücü gücü olan fethin eski gücünü kaybetmesinin temel nedeni savaşabilme gücünün yitirilmesi'dir. Savaşma gücünün yitirilmesi'ndeki ana neden ise devlet yönetiminde yozlaşma, ehliyetsizleşme, liyakat ilkesinden uzaklaşma ve rüşvet gibi yolsuzlukların başlaması'dır.

Bu konuda açıklayıcı bilgiler veren ve günümüze kadar gelebilen iki önemli kaynak vardır: "Koçi Bey Risalesi" ve Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın "Devlet Adamına Öğütler" adlı danışmanlık raporları.

Koçi Bey, önce Dördüncü Sultan Murad'a ve daha sonra onun yerine tahta geçen kardeşi İbrahim'e verdiği raporlarla dönemin devlet yönetiminin içinde bulunduğu sorunları belirlemeye ve bunlara karşı çözüm yolları önermeye çalışmıştır. 1631 tarihli Koçi Bey Risalesi'nden aktarılan aşağıdaki bölüm, 2000'li yılları yaşamaya başlayan Türkiye'de hâlâ tartışılmakta olan bazı konularla büyük bir benzerlik göstermektedir. Koçi Bey, Osmanlı Devleti'nin

yüksek başarımlı düzeyine ulaştığı dönemdeki yönetim özelliklerini şu şekilde ortaya koymaktadır:

"... Geçmişteki padişahlar ... bizzat, adaletle kavuşmuş olan divanı hümayunda hazır olup, memleket ve millet, bütün halk, hazine, para ve diğer büyük küçük işler ile tam manasıyla meşgul olurlar idi... Huzurlarına girmek engelsiz ve zahmetsiz olduğundan her zulüm gören, vasıtasız olarak halini arz etmekte, bu yüzden de nice hallere vakıf olurlardı... Nedimler ve yakınlar ... işten anlar, fikir sahibi, iyilik düşünen bir alay akıllı kimseler idi. Veziriazamlık bir ulu makamdır... Yerinin adamı olduktan sonra sebepsiz azl olunmayıp, nice yıllar sadrazamlık makamında kalması ve işlerinde müstakil olması gerektir... (T)arihinden beri düzen bozulup, evvelce şeyhülislam olan Sunullah Efendi bir kaç kez yersiz olarak azl olundu, kazaskerler dahi sık sık azl olunmakla yerine gelenler azil korkusuna düşüp, devlet büyüklerine karşı dalkavukluk yapmağa mecbur kaldılar. Padişah huzurunda hak sözü söylemez oldular. Herkesin hatırını hoş etmeye ehemmiyet verir oldular... Evvelce beylik ve beylerbeylik ve diğer padişah memurlukları, memleket idaresinde iş görmüş, emektar, doğru ve dindar kimselere verilip, karşılığında bir akçe ve bir habbe rüşvet ve bahşiş alınmazdı. Suçu ve günahı meydana çıkmayınca hiç kimse azl olunmazdı. Bilhassa sancak beyleri, beylerbeyleri yirmişer, otuzar yıl yerlerinde kalırlardı... Zeamet ve tımar adı ile kimseye arpalık verilmezdi. Dilsizler ve diğer padişah nedimleri... ulufeli olup zeamet ve tımar onlara yasaktı. Bunca kaleleri ve memleketleri fethedip, alemleri süsleyen seslerinin dünyaya velvele salması, zeamet ve tımar erbabının desteği ile olup etraftaki hükümdarlardan bac ve haraç almışlardır. Tımar erbabından yararlılığı görülmemenin ve seferi Hümayunda baş ve dil getirmeyenin maaşı artırılmazdı. Tam olarak yararlılığı anlaşıldığı, baş ve dil getirdiği vakit on akçede bir akçe terakki lütfedilirdi. Bir tımar ehli, ... hadden aşırı yararlık ve bahadırılık gösterip onbeş kadar baş ve dil getirirse, zeamete hak kazanırdı... İstanbul'da bir tek kimseye dahi terakki verilmezdi... Devlet büyüklerinde ve askerde gümüş at takımı ve süs yoktu...İstanbul'dan kimseye dirlik verilmezdi... Eğer beylerbeyleri, bir tımarı yolunu bulup ehliyetli bir kimseye verilerse hak sahibi olanlar, İstanbul'a gelip feryad ve şikayet ederlerdi. O beylerbeyi de padişahdan pek çok azar yiyip, makamından azle sebep olurdu... Sonra gelen vezirler mecburen iç halkına uyup, havalarına göre hareket edip, her ne isteseler red etmez oldular. Onlar da pek çok işlere karışmağa başlayıp, kan bahasına nice yüz yıl evvel fetholunmuş köyleri, tarlaları birer yolunu bulup, kimini paşmaklık ve kimini arpalık, kimini mülk olarak verdirip, kendileri tamamen doyduktan sonra her biri adamlarına nice tımar ve zeametler verdirip, kılıç erbabının dirliklerini kestiler. Bundan sonra yine kanaat etmeyip, rüşvet kapısını açarak sancaklara, beylerbeyilere ve diğer padişah mensublarına karışmağa başladılar. Bir alay ehliyetli ve hak sahibi

olmayan, rüşvet işesine tamah edip, kimine beylik, kimine beylerbeylik alıverip, hak sahibi olan bir alay iş görmüş, emektar, yarar ve şecaatli kullar, itibarsızlık köşesinde nam ve nişansız kalıp, fakirlik ve hiçlik içinde kaldılar, Disiplin aleminden kalktı. Ulufeli asker dünyayı tuttu. Bundan sonra bir tedbir alınmazsa, tımar ve zeamet erbabına verilmezse bu derme çatma asker ile din ve devlete layık bir hizmet görülmez... Giderek her işe hatır karışmakla ve her işe göz yummakla hak sahibi olmayanlara hadden fazla mevkiler verilip, eski kanun bozuldu. Kazaskerler dahi az zamanda yersiz olarak azil olunmakla, işler tamah sahibi ve haris olanlar, bulunduğu mevkii ve fırsatı nimet bilip, memuriyetlerin çoğunu rüşvet ile ehliyetlilere verir oldular. Mülazimlikler dahi yolu ile verilmeyip, satılmağa başlayalı voyvoda ve subaşı katipleri ve avam tabakasından bir çokları beş-onbin akçe ile mülazim oldu, sonra az zamanda müderris ve kadı olup, ilim sahası cahillerle doldu, iyi ve kötü belirsiz oldu... (T)arihine gelinceye kadar köyler ve tarlalar, kılıç ehli elinde ve ocak ellerde olup, yabancı ve kötü asıllı kişiler girmemiş idi. Büyüklerin ve ayanın sepetine girmemişti. İlk defa bozulması şu yüzden olmuştur ki ... Osman Paşa (devlet olanaklarını) iyilerine vermişti. Fakat ondan sonra gelenler, kar budur diye iyi kötü demeyip, münasebeti olmayan şehir oğlanı ve reaya kısmından bir alay işe yaramaz soysuzlara başlama emirlerini verip, zeamet ve tımar isteyenler bir günde yüzbin akçe tımara hak sahibi oldular. Boşalan tımar ve zeametler de teamüle aykırı olarak İstanbul tarafından verilmeğe başlandı. İleri gelenler ve vükela, boşalan yerleri adamlarına ve akrabalarına verip ... şeri şerife ve yüksek kanuna aykırı olarak kimini paşmaklık yaparak, kimini padişah hasına katarak, kimini mülk olarak, kimini vakıf olarak, kimini vücudu sıhhatte olan kimselere emeklilik olarak verip bütün zeamet ve tımar ileri gelenlerin yemliği oldu. Bu bozuklukları devletin en şecaatli, güçlü, şan ve şevkete sebep olan askerinin harap olmasına sebep oldu. Nam adamlarının olup, mahsulü kendileri yerler. Seferi hümayun olunca, sırf yoklamada mevcut görünsün diye ikibin akçe harçlık verip, cebe ve cevşen yerine aba ve kebe giydiren, birer semerli beygir ile sefere gönderirler, kendileri evlerinde zevk ve sefa, seyir ve sohbetle olurlar. Böyle nazik bir devletin rüşvet ile harap olması layık değildir... Bu kadar karışıklık, fitne ve fesada, reayanın ve memleketlerin harap olmasına, hazinelerin ve malların azalmasına sebep rüşvet şeytanı olmuştur. Dünya yüzünden rüşvet işesi kaldırılmazdı ki adalet mümkün olmaz. Rüşvet almasının tamamen kaldırılması padişahımızca arzu edilirse evvela başlangıcı budur ki veziri azam müstakil olmalıdır. Enderun ve birun halkından saltanat işine kimse karışmamalıdır. Veziri âzamların hizmetlerinde olan eyalet ve sancakları, yollar ve erleri ile gelmiş, yarar ve namlı, tedbirli ve vakar sahibi olan beylerbeylerine ve sancak beylerine ölünceye kadar ihsan oluna... Suç ve günahları tahakkuk etmeyince azil olma... Zeamet ve tımarı daima beylerbeyiler verip, İstanbul'dan hiç bir şekilde karışmayalar...

Dergahı alı müteferrikaları da yine o hal üzere sancağa layık ola... Devletin zabtı hakimlidir... Şeriat hakimi olsun, vilayet valisi olsun, layıksız olursa ve her mansıba ulaşmanın mayası rüşvet olursa, devleti aliyye nasıl korunur ve muhafaza olunur? Ve halk zalimin zulmünden ve düşman istilasından nasıl rahat eder?”¹

Yukarıda belirtilen bölümde sözü edilen sorunlar bugünkü kamu yönetimi literatürü açısından irdelediğinde eleştiri konusu edilen unsurların yönetimde liyakat, yeterlilik, kıdem ve memur güvencesi ilkelerinin terkedilmesi ve yerine “kayırmaya” ve “yolsuzluğa” dayalı bir yönetim düzeninin getirilmesi olduğu açıklıkla görülmektedir. Koçi Bey, yönetimdeki bozulmanın yol açtığı sorunları da büyük bir isabetle ve gerçekçilikle işaret etmektedir: yönetimde başarımın ve verimin düşmesi ve yolsuzlukların baş göstermesi.

Defterdar Sarı Mehmet Paşa’nın 1714 tarihinde yazdığı “Devlet Adamlarına Öğütler” adlı eserinden alınan bir bölümde de şu sözlere yer verilmektedir:

“Serhad ağalıkları, dizdamlıkları ve alay beylikleri hak edenlere verilmeli, ölüm veya azlı gerektiren bir durum olmadıkça bu kimseler vazifeden uzaklaştırılmamalıdır... Makamları belli mevki sahibi kimselere vereler. Şeriatden ve dünyada olup bitenlerden haberdar olmayıp başaramayacak olanlara vermeyeler... Kayırma, rica veyahut rüşvet ile vermeyeler... Geçmiş bütün devletlerde vatana ve millete ziyanlıkların, batmanın, karışıklık ve bozuklukların “emanetleri ehline veriniz” sözü ile iş görmekte ihmal yüzünden meydana geldiği herkesçe kabul edilmiştir. İş erleri ve işbilir mutedil kimseler beyzade değildir diye bir köşeye atılarak unutulmayıp o gibilere uygun devlet makamlarının verilmesinde faide çoktur. Rüşvetle ehliyet size ve zalimlere devlet hizmeti vermekten çok çekinmek lazımdır. Zira o adamlara rüşvetle devlet hizmeti verilmek reaya mallarının yağmaya izin verilmeyi kapsar. Zira verdiği rüşvete karşılık lazım... Bütün kötü adetlerin ve zulümlerin başı ve başlangıcı ve türlü kötülük ve karışıklıkların kökü ve kaynağı felaketlerin büyüğü rüşvet’ dedikleri fesat madenidir ki İslam topluluğu için bundan ziyade bela ve din ile devleti kökünden yıkıcı başka kötülük yoktur... Peygamberimiz ‘rüşvet verene de rüşvet yiyene de Allah lanet etti’ buyurdular. Rüşvetle ehliyet size devlet hizmeti verilmesi büyük hatadır... Zamanımızda kadırlardan nicesi rüşvetin adını ‘mahsul’ koyup Allahın emirlerini yerine getirmeyip Allah korusun hangi taraf rüşveti ziyade gösterirse ona hüküm eder. İsterse alacaklıyı borçlu ve müflisi karun çıkarır... Osmanlı devletinde olan eyalet ve sancaklar, doğru olup, yolu ile gelmiş, yararlı, ünlü ve emektar olan beylerbeyi ve sancak

1 Koçi Bey Risalesi, Hazır. Zuhuri Danışman, MEB yayınları, İstanbul, 1997, s. 127.

beylerine ömür boyunca sürecek şekilde tevcih ve ihsan olunsu ve büyük cürmü meydana çıkanların kanuna uygun cezaları verilip adamakıllı haklarından gelinse ve büyük hakimler ve kadı efendiler imtihan olunup bilgisi olmayıp ehliyetsiz olanları ihraç ve memuriyetlerinden bilgi ve fazilet sahibi kimselere verilip müddetleri olan günlerinden bir günleri kısaltılıp uzatılmamak üzere ferman buyurulup eski usuller uygulansa, rüşvet verenler rüşveti kime verir ve rüşvet alanlar kimden rüşvet alabilir... Ehliyetsiz olup o yüksek rütbeye layık değil iken bazı yakınlarının rica ve kayırması ile veyahut kendisine bağlılık ve yakınlığı olmak hasebiyle tayin yapmayalar... Reayayı dahi asker zümresine katmaktan sakınmak gerekir. Atadan ve dededen askeroğlu olmayanı ilkten sipahi etmek düzeni bozar. Zira reaya asker mesleğine girmek gerekirse vergi veren halk azalır, hazine geliri eksilir ve bu yüzden Osmanlı devletinin düzeni bozulur... O memlekette olan vali dahi yolsuzluklarını men eylemek istese biz müstakil daireyiz, kimsenin bize karışmaması için elimizde fermanlar vardır diye yüksek emir gösterip karıştırmazlar...”²

Yukarıdaki bölümde belirtilenler Koçi Bey Risalesi’nde söylenenlerin aynısıdır ve yönetimde rüşvet ve kayırma şeklinde ortaya çıkan yozlaşmaların temel nedeninin liyakat ve ehliyet ilkelerinin terkedilmesi olduğunu ortaya koymaktadır.

Osmanlı İmparatorluğu tarihi ile ilgili ilk önemli kurumsal tarih kitabını 1880’lerde Osmanlı Devleti içinde önemli görevlerde bulunmuş olan Mustafa Nuri Paşa yazmıştır. Prof. Dr. Neşet Çağatay tarafından sadeleştirilen “Kurumlan ve Örgütleriyle Osmanlı Tarihi, Netayic ül-Vukuat (Olayları Sonuçları)” adlı eserde Osmanlı Sultanlığı’nın gelişme nedenleri esas itibarıyla hukuk devleti (o döneme göre islami şeriat) kurallarına uymak, yargı bağımsızlığını güvence altına almak, devlet otoritesine bağlılık, yerleştikleri bölgelerde başka güçlü devletlerin olmaması, gaza yoluyla yeni topraklar elde edilmesi, ganimet, mal ve tutsak ele geçirilmesi, toplumsal zenginliğin artması, erdemlilik ilkesine ve pozitif düşünceye saygı, toprak rejiminin kurulması, başarı düzeyleri yüksek olanlara tımar verilmesi, devlet yönetiminin kurallara bağlanarak kurumsallaştırılması olarak gösterilmektedir.³

Bu açıklamaları günümüzün yönetim bilimi terminolojisine uygulayacak olursak Osmanlı yönetiminin ilk ortaya çıkan biçiminin “liyakat” ve “ehliyet”

-
- 2 Devlet Adamlarına Örgütler, Defterdar Sarı Mehmet Paşa, Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, 1987, İstanbul, s. 165.
 - 3 Mustafa Nuri Paşa, Netayic-ül Vukuat, Kurumlan ve Örgütleriyle Osmanlı Tarihi, Sadeleştiren Prof. Dr. Neşet Çağatay, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1992, Ankara, iki cilt.

ilkelerine dayalı bir “erdemlilik rejimi” olduğu ve imparatorlukta “başarım” (performans) yönetimi sisteminin uygulanmakta olduğu anlaşılır. Ayrıca, “devşirme” ilkesine dayalı saray ve ülke yönetimine eleman yetiştirme sistemi ise günümüzün insan kaynakları yönetimi kuramları açısından önemli ve ilginç bir model olarak ortaya çıkmaktadır. Bu yönetim biçimi, doğal olarak, üstün başarımlar çizgisini de beraberinde getirmiştir.

Eserinde toprak yönetimi sistemini de anlatan yazar şunları söylemektedir: “Osmanlı İmparatorluğu’nda toprak, tımar ve has adı ile iki bölüme ayrılmıştı. Örneğin, 500 köyü olan bir sancağın 200-300 köyü gereğine göre ikiye üçer köyden 80-90 tımara ayrılıp yararlılığı görülenlere verilip geri kalanı “has” sayılarak gereğine göre şehzadelere, vezirlere, beylerbeyilerine, mir-i livalara ve öteki devlet ileri gelenlerine pay ayrıldıktan sonra geri kalanı “hassâ hümayun” adı ile devlet hâzinesine bırakılır... Tımar sahipleri tımarları içinde oturur, tımarı bölgesinin koruyucusu ve gözeticisi durumunda bulunurdu. Tımarla oturup halkının durumu ile ilgilenmesi, tarlaların düzgün ve gereği gibi ekilip dikilmesine dikkat etmesi hem kendinin, hem de halkın çıkarı gereği idi. Tımar sahipleri savaşa çıktığında mükemmel silahları, atı ve Umarının gelirine göre yetiştirdiği adamları ile birlikte livası içinde bulunduğu mir-i livanın komutası altında görevini yerine getirir, savaşırdı. ”

Yazar, Osmanlı’nın ilk dönemindeki ekonomik durumu da şu şekilde irdelemektedir: “Devlet gelirleri cizyeden, Osmanlılara karşı gelmiş bulunan hristiyan hükümdarlarının verdikleri yıllık vergilerden, Padişah hasları öşürlerinden, gümrük ve tuzla gelirlerinden, en çoğu da savaşlarda alınan ganimet mallarının beşte bir paylarından oluşurdu... Devlet gelirlerine oranla giderler çok azdı. Çünkü Osmanlı ordusunun büyük bir bölümü olan tımarlı süvarisi ile vezirlerin, komutanların ve devlet büyüklerinin çoğu, kendilerine verilen has ve tımar gelirlerinin onda biri (öşrü) ile geçinirlerdi. Yani maaş yerine bu gelirleri alırlardı. Durum böyle olunca, devlet hâzinesinin giderleri sadece “kapı kulu” adı verilen yeniçerilerin ve Dergah-ı Ali Sipahileri’nin belli miktardaki gündelikleri ile bazı bilim adamlarına ve Peygamber sülalesinden gelme kişilere verilen gündelik hesabı maaşlardı. ”

Mustafa Nuri Paşa 17 nci yüzyılın sonlarına gelirken sistemde önemli aksamlar yaşanmaya başlandığını söylemektedir. Anlattıklarından çıkan sonuç erdemlilik yönetimi olan ve başarımlar yönetimi ilkesine göre yönetilen Osmanlı bürokrasisinin bu özelliklerini yitirmeye başladığı ve bürokrasideki yozlaşmaya ve yolsuzluklara koşut olarak yönetsel etkililiğin ve verimliliğin azaldığı, bu durumun devlet gelirlerinde azalmaya ve buna karşılık giderlerde artmaya yol açtığı, yönetsel başarısızlıklar nedeniyle devlet gelirlerindeki azalmanın enflasyonist baskıları ortaya çıkarmaya başladığıdır: “III. Sultan Murad zamanında... muvazzaf askerin çoğalması,

ziyanların, israfın artması nedenleri ile maliye işleri bozulmuş, vaktinde ve zamanında ulufe verme konusundaki eski kural kalkmıştı. Devlet büyükleri para bulmak konusunda türlü hilelere başvurmak zorunda kaldılar... Görevlere atanma konusunda yukarıdan aşağıya dek hediye ve rüşvet verilmesi çok yaygın olmakla birlikte hazine giderlerinin artmasına karşılık olmak için gelir arama zorunluluğu ortaya çıktığından önce, büyükçe zeamet ve tımarlar boşaldıkça hak sahiplerine verilmeyip miri mukataalar adı ile hazine adına zaptedilip her yıl mültezimlere verilerek iltizam bedeli olarak alınan paralar, gelir yazılmaya başlandı... Bu nedenle eyalet askerleri azalıp eyaletler güçsüzleşmeye başladı... Orhan Gazi zamanında 90 ayarında ve üçü bir dirhem ağırlığında akça kesilip, ikinci Bayezid devrine dek bu ölçüler bozulmamış iken daha sonra ayarı 85'e indirildikten başka, 100 dirhem gümüşten 400 ve daha sonraları 500 akça ve üçüncü Murad zamanında 800 akça kesilmeye başlandı... Devlet-i Aliyye'nin para birimi ve işlemleri akça üzerine olup, kuruş deyimi, bir türlü sikke adı iken, yakın vakıtlarda (1700) bir kuruş, 40 para değerini kazanıp para birimi durumuna gelmiştir... Bu nedenle Fatih Sultan Mehmet Han zamanından beri kesilmekte olan altın, yaldız altını ağırlığında ve ayarında olup 1592 yılından sonralara dek asla değişmediği halde akçanın ayan ve ağırlığı değiştikçe altın fiyatı yükselip, yani 40 akçaya iken 50'ye, elli akça iken 60'a ve 100'e ve daha ziyadeye çıkmıştır. ”

Mustafa Nuri Paşa bürokrasideki kayırmacılığın başlangıcını şöyle anlatmaktadır: "... devşirme çocuklarının seçkinleri ve düzgün vücutluları Saray-ı Hümayunlara alınıp eğitildikten sonra ve kendilerine müslümanlığın şartları öğretildikten sonra, sipah ve silahtar, ulufeciyan-ı yemin ve yesar, gurabay-ı yemin ve yesar denilen atlı bölüklere çıkarlardı... Saray-ı Hümayun'da terfi edenleri, atlı bölüklerin ağaları ile ya da özengi ağalıkları denen bayraktarlık "mür-ü alemlik" ve "mirahorluk" yani emir-i ahırlık, kapıcılar Kethüdalığı ve kapıcı başılık görevleri ile چراغ olurlardı. Bundan sonra bunlar sancak beyliği ve beylerbeyliği ile taşraya gönderilirlerdi... Böylece saltanat hizmetleri yöntemlerini ve devlet işleri yönetimini öğrendikten sonra taşralarda komutanlar yanında sivil ve askeri işler hakkında adam akıllı bilgi edindikten sonra, yaptığı görevler, yerine getirdiği ödevler beğenilir ve kaderi de kendisine yardımcı olursa vezirliğe yükselebilirlerdi... Kural, yöntem ve gelenek böyle iken daha sonra, türlü naz ve nimetlerle büyümüş olan vezir ve soylu kişi çocukları, şehirden ayrılmamış kimselerden bir yolunu bulanlar Saray-ı Hümayun'a alınmaya başlanmıştır. Bunlar arasında ... Padişah iltifatına nail olanlar birdenbire vezirliklere atanmaya başladılar. 'Taşra valilikleri ve beylerbeylikleri, vezirler kethüdalıklarında bulunanlara ve mültezimlikler de para ve mal kazananlara verilir oldu... Devlet eskidikçe ve yaşlandıkça günlük işlemlerindeki sadelik de ortadan kalktı. Bir takım yazışmalar, incelemelere gerek duyulduğundan türlü türlü bürolar kuruldu...

Devlet yasaları çiğnendikçe, bozuldukça beylerbeyiler ve sancak beyleri türlü türlü kötülöklere saparak pek çok mal biriktirip haslar yavaş yavaş mukataalara kaldı. Bu durum ise bu kişilerin halka zulüm etmelerine ve haklarına el uzatmalarına resmen izin verme anlamını kazandı... Levendlerle valiler ve sancak beyleri hazeriye ve seferiye adları ile ahaliye mal üzerinden veya paraya çevrilmiş vergiler salmakla ve boşalan zeamet ve Umarları kim daha çok rüşvet verirse ona vermeye ve yönetim bölgelerindeki zenginleri birer bahane uydurarak suçlu gösterip mallarına el koymaya başladılar... Osmanlı Devletinin ilk kuruluşu sırasında beylerbeyilerin ve sancak beylerinin yanlarında, değerlerine, güçlerine ve bölgelerinin büyüklüğüne küçüklüğüne göre üçer beşer yüz kadar özel adamları vardı... Sonradan bunların düzenleri bozuldu. Beylerbeyiler ve sancak beyleri, levend ve seban adı ile ikişer üçer bin ve devletçe kınanmaktan ve sorguya çekilmekten korkanları çevrelerine daha çok haşerat toplayıp bunları kendi amaçları için kullanmak suretiyle ahalinin başına bela eder oldular. Bunlar... kapısız kaldıkları sıralarda ... köyden köye dolaşıp kendilerini halka beslettirirlerdi... Boşalan tımar ve zeametleri kim daha çok rüşvet teklif ederse beylerbeyiler onlara verdimeyi gelenek haline getirdiler... Sefere gidilmek gerektiğinde gücü yetenlerden rüşvet alarak sefere eşmekten başışlamayı adet haline getirdiler. Böylece, eskiden Devlet-i Aliyye'nin çok düzenli ve mükemmel olan cebecileri ile yani tımar sahiplerinin, yanlarında ve birlikte getirdikleri askerleri ile yüz bin kişiden aşkın bulunan tımarlı süvarisine eksiklik ve güçsüzlük geldi. ”

Ünlü tarihçilerimizden Halil İncalcık da Osmanlı Devleti'nde geniş çaplı yolsuzlukların var olduğunu söylemektedir. İncalcık, Osmanlı Devleti'nde padişahlık makamı tarafından sıklıkla yayınlanan genelgeler olan “Adaletname”ler ile ilgili bir çalışmasında şunları belirtmektedir: “Padişahın eyaletlerde idareyi kontrol gücü şu veya bu sebeple gevşediğı zamanlarda ehl-i örf otoriteyi kötüye kullanma eğilimi gösterir. Ya da ehl-i örfün içinde bulunduğı kötü şartlar onu bu yöne sürükler. Ehl-i örf, reayadan kanunun gösterdiğinden ziyade vergi almaya çalışır. Orta-Doğı devletinde idari-mali sistem bunun için kapılarını açık bırakmıştır: Evvela, bu sistemde merkezi hazine adına vergileri toplayan kapıkulları, eminler veya mültezim (amil)lerin suistimalleri bilinmektedir. Fakat, aynı zamanda dirlik-tımar sisteminin uygulanması sonucu olarak, on binlerce dirlik sahibi, kendilerine ayırmış olan vergileri doğrudan doğruya reayadan tahsil etme yetkisine sahip olduklarından bu gibi yolsuzlukların alanı çok genişlemiştir. Saniyen, bu sistemde vergi toplayanlara, hizmet karşılığı reayadan, maişet, aidat ve başka adlar altında doğrudan doğruya kendileri için belirli bir ücret alma yetkisini kanun tanımıştır. Bu rüşvet değil, devletin tayin ettiği bir ücrettir. Kanunda bu ücret belirli olduğu halde, hizmet sahipleri bunu artırma eğilimindedirler. Bu yetki, rüşvet almaya çok elverişlidir... Rüşvet, kanuna ve devlet menfaatine aykırı

olarak yetkilinin özel çıkarı için kabul ettiği şeydir ve Osmanlı devletinde bir suç sayılmıştır. Fakat kanunun tanıdığı aidaatla rüşvet arasındaki çizgiyi çizmek kolay olmaz. Bu yoldan bir çok yolsuzluk, hizmet karşılığı ücretler veya adet haline gelmiş hediyeler kılıfına sokulmuştur. Bir de, devletin bunalımlı zamanlarda reayaya yüklediği avarız-ı divaniyye gibi, beylerin de olağanüstü ihtiyaçları için salma yapmalarına göz yumulmaktadır... Kadılara ve naiblere ait birçok yolsuzluk adaletnamalere açık bir şekilde gösterilmiş ve tekrar tekrar yasaklanmıştır... Kadı bir yerde naib mahkemesi kurduğu zaman o nahiyeden alacağı resimlerin gelirlerini peşin bir para karşılığında, naibe bırakır. Yani naibliği satar... Ancak bir yerde mahkeme kurulması için Padişah'ın emir ve müsaadesi gerekir. Bu naibler verdikleri parayı çıkarmak, kar etmek gayesiyle sık sık devre çıkmakta, fazladan çeşitli resimler toplamak için reayayı rahatsız etmektedirler. Bu rahatsızlığı artıran bir nokta da, naiblerin kalabalık maiyyetlerle köylere inmesi, kendisini, adamlarını ve hayvanlarını köylüye bedava besletmesidir... Adaletnameye göre bu mütezzimler, reayaya su suçu işledin diye haksız isnatlarda bulunmakta, kadı mahkemesinin hükmü olmadan zorla cerime almakta, hapse atmakta, işkence yapmakta, parasını ve eşyasını gaspetmekte idiler. Buna karşı, ağır suç işleyenlerden para kabul ederek onları korumakta, asılma, eli veya ayağı kesilme gibi siyaset cezalarına çarptırılanların parasını alarak cezayı yerine getirmemekte idiler. Bu yüzden suçlular, memleket içinde serbestçe eşkıyalıklarına devam etmekte, evleri basıp, yolları kesmekte, adam öldürmektedirler.”⁴

Yukarıya alınan bu anlatımlar, 1600'lü yıllardan başlayarak 1800'lü yılların başına gelinceye kadar Osmanlı devlet bürokrasisine egemen olan havayı yansıtmaktadır. Başlangıçta bir erdemlilik yönetimi olarak kurulan, hukuk kurallarına saygılı olan, adaleti sağlamaya çalışan, hoşgörülü, hizmet öncesi eğitime büyük önem veren, ehil ve layık olanların göreve atanması ilkesine dayanan, kıdem esasına sıkı sıkıya bağlanarak yönetsel disiplini güvence altına alan, başarılıyı başarısızdan ayıran ve başarılıyı ödüllendiren ve kamu hizmetinde güvence ve bağımsızlık ilkelerine dayalı olan Osmanlı yönetim sistemi bu üstünlüklerini büyük başarılarla taçlandırmıştır. Bu taçlar giderek genişleyen bir imparatorluk, kazanılan askeri zaferler ve zenginleşen bir toplum olmuştur. Ancak, ilerleyen yıllarda devlet yönetiminde başlayan yozlaşma ve giderek genişleyen rüşvet ve öteki yolsuzluklar, ehliyet, liyakat ve kıdem ilkelerinin ortadan kalkması, kayırmacılık, eğitimsiz ve deneyimsiz kadroların iş başına getirilmeleri ve öteki bürokratik hastalıklar sonucunda bu başarılı düzen değişmeye başlamıştır. Ortaya çıkan ilk ve en önemli olumsuzluk devlet yönetiminin en temel kurumsal sistemi olan toprak yönetim sistemindeki bozulma nedeniyle devletin savaşıma gücünün ortadan kalkmasıdır. Savaşta

4 İnalıcık, Halil, “Osmanlı’da Devlet, Hukuk, Adalet”.

başarım düzeyinin düşmesi yenilgilere, toprak kayıplarına, vergi gelirlerinde azalmalara, insan gücü kaynağının kurumasına ve öteki devletlere tazminat ödemelerine neden olmuştur. Bu olumsuz gelişmelerin sonucunda da ülke ekonomisi bozulmuş, enflasyon nedeniyle para biriminin değeri sürekli olarak düşmüş, hazine tam bir kaynaksızlık içine girmiş ve artık herkes tarafından bilinen Düyunu Umumiye yönetimi başlamıştır. Bu durum bu kitabın ilk bölümünde anlatılmaya ve açıklanmaya çalışılan günümüz koşullarına büyük benzerlikler göstermektedir. Bu oldukça ilginç bir sonuçtur.

Düzeltilim (Reform) Girişimleri

Devlet yönetiminde 17, 18 ve 19 uncu yüzyıllarda görülen bu bozulmalar doğal olarak iyileştirme ve düzeltim arayışlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu yolda ilk girişimlerin Üçüncü Selim döneminde başlatıldığı görülmektedir.

Üçüncü Selim demokratikleşme ve devlet yönetiminde sistemik ve köktenci değişiklikler yapılması yolunda ilk ve en önemli adımı atmıştır. Üçüncü Selim tarafından oluşturulan “meclis-i meşveret”, her ne kadar islami devlet yönetiminin en önde gelen ilkesi olan “şura” fikrine dayanıyorsa da, meşrutî monarşîye geçmeye ve böylelikle tek ve mutlak otoritenin kendisi dışındaki bazı kimselerce de paylaşılmasına olanak veren bir gelişme idi. Nitekim, mutlak otorite üzerindeki bu sınırlandırma eğilimi daha sonra Tanzimat Fermanı ile yasal bir metin şekline dönüşmüştür.

Bu bağlamda, özellikle İkinci Mahmut döneminde yapılan çalışmalar yapısal değişim arayışları açısından olağanüstü bir önem taşımaktadır. Ordunun yapısında meydana getirilen yeni düzenlemeler, Maliye, İçişleri ve Dışişleri bakanlıklarının kurulması, vergi yönetiminde düzeltimle gidilmesi, ilk gazetenin çıkarılması ve geleceğe yönelik yönetici kadrolarının hazırlanması amacıyla yurtdışına eğitim görmek üzere çok sayıda öğrenci gönderilmesi yapısal değişim arayışını gösteren oldukça önemli gelişmelerdir.

Osmanlı İmparatorluğu 1830-40'lara, yani Tanzimat Fermanı'nın yürürlüğe konduğu yıllara gelinceye kadar var olan devlet örgütlenmesini saklı tutmanın ve yalnızca “iyi adam” seçmenin devlette yozlaşma ve bozulmanın önüne geçmek için yeterli olabileceği inancını taşımaktaydı.

Tanzimat Fermanı: İlk Büyük Devlet Düzeltimi Girişimi

Tanzimat Fermanı ile birlikte klasik Osmanlı devlet sisteminin, batılı ülkelerde örnekleri görüldüğü şekilde, yeniden yapılandırılması amacı devlet yönetimine egemen olmaya başlayan bir yeni ana fikir (paradigma) olarak ortaya çıkmıştır. Bu ‘paradigma’ devlet sisteminin ve kamu hizmeti anlayışının yeniden şekillendirilmesi gereğine inanmaktır.

Bu bağlamda ele alındığında, Tanzimat Fermanı ile başlayan süreç Osmanlı devlet yönetiminde ilk ve esaslı devlet yönetimi düzeltimi anlamına gel-

inektedir. Gerçekten yeni başlayan dönemle birlikte devletin yönetsel yapısı ve kurumlarında önemli değişiklikler ortaya çıkmaya başlamış, evrensel hukuk ve yönetim ilkeleri devlet yönetimi içine girmiş ve yönetsel süreç ve yöntemlerde önemli yapısal değişimler yapılmıştır. Tanzimat Fermanı esas itibarıyla bir özgürlükler bildirisi olarak kabul edilir. Bu doğrudur. Ancak, Tanzimat Fermanı'nın topluma açıklanmasından sonra devlette yapılan köktenci nitelikli yönetim düzeltimi çalışmaları bugüne dek yeterince incelenmemiştir. Tanzimat devrini en yakından yaşayanlardan biri olan Mustafa Nuri Paşa'nın yukarıda belirtilen eserinden de yararlanılarak bu dönemde yapılan devlet yönetimi düzeltiminin bazı başlıkları aşağıda sıralanmıştır:

- Bireylerin can, mal ve namus güvenliği (yani, yaşama hakları) güvence altına alınmıştır.
- Yargıç kararı olmaksızın kimse hakkında ceza verilmemesi ilkesi (yani doğal yargıç ilkesi) kabul edilmiştir.
- Bireylerin malvarlığına el koyma yöntemine (mülkiyet hakkının güvence altına alınması) son verilmiştir.
- İşkence yasaklanmıştır.
- Cizye kaldırılmıştır. Cizyenin patrikhaneler aracılığıyla toplum başına alınması ilkesi getirilmiştir.
- Hukuk sistemi (dualist de olsa) çağdaşlaştırılmıştır. Zaman içinde, çoğu yabancı kökenli olmak üzere temel kanunlar (Ceza Nizamnamesi gibi) yürürlüğe konulmuştur. Bu kanunları uygulamak üzere batılı standartlara uygun sayılabilecek yargı sistemi oluşturulmuştur.
- Kamuda, yani, devlet yönetiminde keyfi yönetim anlayışına ve uygulamalarına son verilmek istenmiştir. Kamu yöneticilerinin (vali, mütesellim gibi) yönetsel ve hukuksal sorumluluğu ilkesi getirilmiştir. Bu, bir anlamda, hukuk devletin oluşturulması anlamına gelmektedir. Bu uygulamanın başladığı pek çok kamu görevlisinin yargılanması yoluyla halka açıkça gösterilmiştir.
- Devletin akçal yönetim sistemi tümüyle değiştirilmiştir. Bütçe ve bütçeleme tekniği, sınırlı da olsa, çağdaş bir içeriğe ve uygulama biçimine kavuşturulmuştur.
- Vergi kavramı devlet yönetimine girmiştir. Vergi yönetimi (yoklama, tarh, tahakkuk ve tahsil anlamında) çağdaşlaştırılmıştır. Vergi gelirlerinin devlet hâzinesine girmesi sağlanmıştır.
- Kamu görevlilerinin yaptıkları kamusal görevler nedeniyle topladıkları ve hizmetlerinin karşılığı olarak kendileri için sarfettikleri harçlar kaldırılmıştır. Kamu hizmeti kavramının gelişmesine bu yolla önemli katkılar getirilmiştir. Bu

bağlamda kamusal altyapı giderleri için bütçeden ödenek ayrılması ilkesi benimsenmiştir.

- Tüm memurlar devlet bütçesinden ödenmek üzere aylıklara bağlanmıştır. Bu personel yönetimi düzeltiminin en önemli aşaması ve başarısı olmuştur.

- Piyasalarda liberal ekonomik anlayışa dayalı düzenlemeler yapılmıştır. Tacir ve serbest meslek sahiplerinin mal temin etme ve piyasaya sunma konusunda kamunun sahip olduğu düzenleme yetkileri kaldırılmıştır. Hammaddenin istenilen yerden temin edilmesi ve halka tacirin istediği fiyattan satılması genel bir ilke olmuştur. Ancak, kamunun narh koyma, yani fiyat belirleme, yetkisi de (en azından yaşamsal mallar için) devam ettirilmiştir.

- Taşra ve il yönetimi sistemi yeniden kurulmuştur.
- Taşra ve il yönetim sistemi güçlendirilmiştir. Eyalet merkezi olan sancaklara vali ve defterdar ve eyaletlere bağlı livalara yöre güvenliği için emniyet müdürleri, mal müdürü ve kazalara da emniyet müdürü, gelir memuru ve yazı işleri müdürleri atanmıştır.

- İl özel idareleri daha sonraki yıllarda kurulmuştur.
- İlk belediye yönetimleri kurulmaya başlanmıştır.
- Yargıçlara, memleket kurulları üyeliklerine, jandarmalara ve tahsildarlara aylıklar bağlanmıştır. (Ancak, bu ilke daha somaları yürütülememiş ve gelir yetersizliği nedeniyle eski sisteme dönülmüştür.)

Tüm bu örnekler gerek Tanzimat Fermanı ile ya da Tanzimat'ın getirdiği yeni fikişsel ve ideolojik iklime bağılı olarak daha sonraki yıllarda devlet yönetiminde yapılan değışikliklerin ne kadar önemli ve kapsamlı olduğunu göstermektedir. Bu nedenle “Tanzimat Reformu” Türkiye'nin yakın tarihindeki ilk önemli devlet yönetimi düzeltimi girişimi olmuştur.⁵

Yeni bir Ceza Kanunu'nun yapılması ve memurlar için rüşvet suçunu da kapsamak ve daha ağır cezalar belirlemek üzere yeni ve özel bir ‘Yönetim Yasası’ yapılması bu alanda gösterilebilecek örnekler arasındadır.

Tanzimat Fermanı'nın ikinci bölümünde ise yönetim tarihi açısından kritik önem taşıyan bir saptama yer almaktadır. Bu saptama ise devlet yönetimindeki bozulmalar nedeniyle ülkenin eski gönenç ve zenginliğini yitirerek fakir ve zayıf düştüğü ve bu durumun düzeltilmesi gerektiği savıdır. Çağma göre ileri sayılabilecek bir hukuk devleti anlayışı ‘suç ve cezanın şahsiliğı ve yasaya dayanması’ ilkesinin yürürlüğe konması ve kamu hizmetlerinde ‘usul ve şekil’ koşullarının oluşturularak yönetimin keyfilikten uzaklaştırılması yöntemleriyle

5 Özellikle belirtmek gerekir ki, Türkiye’de Tanzimat ve onun tamamlayıcısı olan Islahat Fermanı’ndan bu yana bir başka yönetim düzeltimi uygulaması içine girilememiştir. Bu durum daha sonra yeniden ele alınacaktır.

gerçekleştirilmeye çalışıldığı Tanzimat Fermanı bir yandan yeni yapısal arayışlara yol açarken öte yandan devletin yönetim ilkelerinde de önemli ve yeni kavramların ortaya çıkmasına neden olmuştur.

1849 yılında yayınlanan “Yasak ve Yasak Olmayan Hediyeler Nizamnamesi” de bu yolda düşünülmüş bir başka adım olmuştur. Bu, Nizamname uyarınca Babıali’de başta Padişah olmak üzere tüm memurlar Kuran’a el basmak suretiyle rüşvet almayacaklarına dair yemin” etmişlerdir. Rüşvetin çok yaygınlaşması üzerine hazırlatılan ve 1855 yılında Meclisi Ali’ye sunulan bir layihada ise rüşvet ve irtikabın asıl nedeninin iltizam usulü olduğu belirtilmektedir. Layihada yeralan şu yargı çok dikkat çekicidir: "... Maaşı muayyen olan bir memuriyeti tahsil için bir adem alacağı aylığın iki üçünü peşin verse anı çıkardıktan sonra iki üç katını almaz ise memuriyeti niçin tahsil etmiş olur?" Layihada rüşvet ve irtikabın önlenmesi için iki temel öneri getirilmektedir: liyakat ve ehliyet ilkelerine uyulmak ve memur güvencesini pekiştirmek.

Bu dönemle birlikte gerek Osmanlı İmparatorluğunun son dönemlerine kadar süren ve gerekse modern Türkiye Cumhuriyeti’nin bugünkü yönetim yapısına da egemen olan devlet yapısı oluşmaya başlamıştır.

Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile üç il birleştirilerek yeni ve büyük bir il modeli yaratılmış ve bu ilin yönetimi biri yerel halkın ortak nitelikli gereksinimlerini gidermek ve müslüman olmayanların da yönetime katılmasına olanak vermek üzere il yerel yönetimi (idarei hususiyei vilayet - il özel idaresi) ve ötekisi de merkezi nitelikli hükümet işlerini yürütmek üzere il genel yönetimi (idarei umumiyei vilayet) olmak üzere ikiye ayrılmış ve buna göre örgütlendirilmiştir. İlin yerel yönetimi için bir genel meclis ve encümen oluşturularak yerel bütçenin yönetimi bu kuruluşa verilmiş ve buna karşılık İstanbul’dan atanan kamu görevlilerinden oluşan il genel yönetimi de İl İdare Kurulu’nun yönetimi altındaki örgüte bırakılmıştır. İlin valisi her iki bölümün de başı ve “mercii”dir. 1870’li yıllarda genelleştirilerek tüm ülke çapında yaygınlaştırılan “İdarei Umumiyei ve Hususiyei Vilayat Nizamnamesi” 1913 yılında geçirdiği önemli değişimden sonra günümüze kadar gelmiştir. Bugün de bu sistem uygulanmaktadır.

Bununla birlikte, kentsel ve beldesel kamu hizmetlerinin daha iyi yürütülmesi için öncelikle Beyoğlu’nda oluşturulan belediye dairesinin sayısı ülkenin öteki bölgelerinde de giderek daha da çoğalmış ve bugünkü belediye sistemine nüve oluşturmuştur.

Öte yandan, il genel yönetiminin alt bölümleri de bu dönemde oluşturulmuştur. Ülkenin eyaletlere, eyaletlerin sancaklara, sancakların kazalara,

kazaların nahiyelere (nevhı) ve nahiyelerin de köylere (karye) ayrılmasını öngören sistem bu yıllarda oluşturulmuştur.

Kanuni Esasi ve Meşrutiyet Sistemi

Üçüncü Selim ile başlayan, 1807 yılında Senedi İttifak ile önemli bir aşama elde eden ve Tanzimat Fermanı ile büyük bir ivme kazanan “tek ve mutlak otoritenin sınırlandırılması”, “devlet yönetiminde köklü değişiklikler gerçekleştirilmesi” ve “batılılaşmanın sağlanması” yolundaki istek ve eğilimler istenen sonucunu 1876 yılında yürürlüğe konulan “Kanuni Esasi” ve Kanuni Esasi’nin temellerini oluşturduğu ‘meşrutiyet rejimi’nin kurulması ile elde etmiştir.

İlk Anayasa olması bakımından Kanuni Esasi’nin önemi çok büyüktür. 119 maddeden oluşan bu metin demokratikleşme yolundaki öncü ve en büyük adımlardan bilidir. Önerdiği yönetsel yapı itibarıyla de bugünkü anayasal sistemimize büyük çapta kaynaklık etmiştir.

Kanuni Esasi ile batılı anlamda insan hak ve özgürlükleri kavramı kurumsallaştırılmıştır. Bakanlar Kurulu oluşturulmuş ve bakanların işledikleri suçlara bakmak üzere Yüce Divan (Divanı Ali) kurulmuştur. Kamu görevlileri için liyakat, ehliyet ve memur güvencesi kavramları getirilmiştir. Yasama organının nasıl şekilleneceği belirtilmiş ve her iki meclisin de (Heyeti Ayan ve Heyeti Mebusan) görev, yetki ve sorumlulukları belirtilmiştir. Yasama sürecinin yöntem ve kuralları geliştirilmiştir. Yönetimin hukuksal yetkinliğini artırmak üzere kurulan Danıştay’a (Şurayı Devlet) kurumsallık kazandırılmıştır. Yargı sistemi kurulmuş ve yargı bağımsızlığı ve yargıç güvencesi kavramları getirilmiştir. Yargılama ile ilgili usul ilkeleri belirlenmiştir. Merkezi hükümetin taşra yönetiminin örgütlenme biçimi kesinleştirilmiş ve yönetim ilkeleri (yetki genişliği ve görev ayrımı gibi) belirlenmiştir. Temel yerel yönetim birimleri olan il özel idareleri ile belediyelere anayasal destek sağlanmıştır.

Çok kısa ömürlü olmasına karşın Kanuni Esasi toplumumuza çok önemli kurumlar, ilkeler ve kurallar kazandırmıştır. Çağdaş devlete geçiş yolunda önemi çok fazla olan bir deneme olarak ortaya çıkmıştır. Ancak, ne yazık ki bu deneme uygulamaya geçirilememiş ve kendisine dayalı ve geleceğe ışık tutabilecek bir deneyim birikimine ulaşamamıştır.

Her ne kadar 1908 yılında Kanuni Esasi yeniden yürürlüğe konularak 2 nci Meşrutiyet dönemine geçilmişse de 1876 Kanuni Esasi’sinden Anadolu İhtilali Dönemi’ne gelinceye kadar yapısal değişim, demokratikleşme ve yönetimin iyileştirilmesi yolunda önem taşıyan bir başka gelişme olmamıştır. 1877 yılından itibaren Kanuni Esasi iptal edilmemekle birlikte askıya alınmış, padişahın mutlak otoriter rejimine geri dönmüştür.

Birinci Dünya Savaşı: Osmanlı Devleti'nin Yıkılması ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Doğuşu

Aynı dönemde Dünya ekonomisi ve bununla birlikte Dünya siyaseti de önemli evrelerden geçmektedir. Bolşevik İhtilali, Avrupa'da sınırların yeniden belirlenmesi, Dünya monarşilerinin önemli sarsıntılar geçirmeye başlaması ve endüstri devriminin yarattığı ulusal ve uluslararası kaynakların yeniden paylaşılması sorunu tüm Avrupa ülkeleri için temel endişe kaynağı olmuş ve endişeyi haklı kılan nedenlerin ülkelerin iç yönetimine yansımaları oranında bu ülkelere iç karışıklıklar ve bunların doğal sonucu olan siyasal ve yönetsel yozlaşma ve bozulma eğilimleri egemen olmuştur. Bütün bu olumsuzlukların sonucu olarak Dünya kendisini uzun süren Birinci Dünya Savaşı'nın içinde bulmuştur.

Osmanlı İmparatorluğu da aynı gelişmelerden kendisine düşen payı almış, topraklarının çok büyük bir kesimini kaybederek tarihin derinliklerine inmiş ve onun yerine yeni bir Cumhuriyet kurulmuştur.

1921 Anayasası

Günümüz Türkiye'si'ne egemen olan siyasal ve yönetsel sistemin temelleri ise yeni doğan Cumhuriyet ile birlikte atılmıştır. 1920'den 2000'e gelinceye kadar geçen Cumhuriyet'in ilk 80 yılındaki gelişmeleri biri anayasal ve siyasal rejim ve diğeri yönetim sistemi olmak üzere iki ayrı açıdan ele almak gerekmektedir.

Anayasal ve siyasal rejim bağlamında ilk 80 yıla temel özelliklerini kazandıran dört ayrı anayasa denemesi yaşanmıştır.

Bunlardan birincisi olan 1921 Anayasası (Teşkilatı Esasiye Kanunu) bağımsızlık ve kurtuluş savaşı veren bir ulusun tek ve mutlak hükümdarın değil fakat ulus egemenliğinin temel alındığı bir siyasal ve yönetsel rejimi öngörmektedir. Böylelikle, gerçek anlamda bir yapı değişikliği yaratılmış ve yeni toplumun temeli monarşiden ulus egemenliğine kaydırılmıştır. Meclis, yani yasama organı, ülkenin mutlak hakimi konumuna gelmiş ve yürütme görevini de üstlenmiştir. Kısa olan bu Anayasa'da ülkenin yönetim biçimine ilişkin ilkeler de düzenlenmiş ve ülkenin illere ve illerin de kazalara ve kazaların da nahiyelere ayrılacağı hükmü getirilmiştir. Kendilerine tüzel kişilik verilen illerin başına ise Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni temsil etmek üzere valilerin atanacağı belirtilmiştir. Ayrıntılı olmamakla birlikte halkın seçimle katılacağı bir "vilayet şurası" ve daire müdürlerinden oluşan bir "idare heyet"i oluşturulmuş ve illerin yönetimi bu organlara bırakılmıştır.

1924 Anayasası

Üç yıl süren bu dönemden sonra Kurtuluş Savaşı'nın kazanılması ve Cumhuriyet Rejimi'nin ilam üzerine yeni bir anayasa hazırlanmış ve 1924

yılında yürürlüğe giren yeni “Teşkilatı Esasiye Kanunu” 1960 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.

1924 Anayasası, yasama organının üstünlüğü ilkesine dayalı olmakla birlikte, çok farklı bir siyasal rejimi öngörmektedir. Yeni rejim aslında parlamenter bir sistem yaratmayı amaçlamaktadır. 1924 Anayasası başlangıç bölümünde devletin üç önemli erkini saymakta ve daha sonra da vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini belirlemektedir.

1961 Anayasası

Tam olarak 36 yıl yürürlükte kalan 1924 Anayasası, 1960 askeri girişi sonrasında yürürlükten kaldırılmıştır. 1924 Anayasası’nın temel oluşturduğu anayasal rejim döneminin sorun yaratabilecek türdeki eksikliklerini aşağıdaki başlıklar altında toplamak olanaklıdır.

Bir kere, genel olarak tek turlu, geniş bölgeli ve normal çoğunluğa dayanan seçim sisteminin siyasal güçlerin mecliste adil olmayan bir şekilde temsil edilmelerine yol açtığı konusunda fikir beraberliği vardır.

İkincisi, sistemin yasama erkinin üstünlüğü ilkesine dayanması ve yasama organı çalışmaları üzerinde -Anayasa Mahkemesi gibi- bir yargı denetimi bulunmaması iktidarın sahip olduğu çoğunluğa dayalı olarak nesnel olarak kabul edilemeyecek bir yönetim tarzına kaymasında kolaylaştırıcı etki yaratmıştır. Bunlar arasında sıklıkla örneklendirilen konular ise parlamentoda temsil edilen azınlık partilerinin haklarının yeterince dikkate alınmaması, demokratik yaşam içinde muhalefetin kendi üzerine düşen rol ve sorumlulukları yeterince yerine getirememesi, siyasal partilerin örgütlenme ve çalışmalarının engellenmekte olduğu kanısını uyandırabilecek türde girişimlerin ortaya çıkması, insan hak ve özgürlüklerine kısıtlamalar konduğu izlenimini verecek türde uygulamaların görülmesi, devlet radyosunun kullanımında nesnellik ve yansızlık ilkesinin sarsılması, üniversitelerde özerkliğin sağlanamaması, yargı bağımsızlığının tüm kurum ve kuralları ile oluşamamış olması, memurlar üzerinde yoğunlaşan siyasal nitelikli baskıların ve siyasal kayırmacılığın genişlik kazanması ve devlet yönetiminde yozlaşma ve bozulmanın artmasıdır.

Bu görüşlerden harekete geçerek 1924 Anayasası’nın geçerliliğini yitirdiğini düşünenler yeni yapılacak Anayasa’nın şu hedefleri gerçekleştirmesi gerektiğini belirtmişlerdir: parlamentoda ulusal temsil sistemini adil bir şekilde rayına oturtmak ve bu yolla siyasal kararlılığı sağlamak; hukuk devleti ilkesini güvence altına almak; temel hak ve özgürlükler yanında vatandaşların sosyal ve ekonomik kalkınmaya yönelik hak ve özgürlüklerini düzenlemek ve modern devlet anlayışının gerekli kıldığı bir örgütsel yapı kurmak.

Yürürlüğe konduğu yıllar açısından ele alındığında gerçekten ileri niteliklere sahip olan 1961 Anayasası 1970’li yıllara doğru gelişen şiddet olayları nedeniyle fazla özgürlükçü olduğu gerekçesi ile eleştirilmiş ve şiddet olaylarına fazlaca özgürlükçü olan bu Anayasa’nın neden olduğu savı oluşmaya başlamıştır. 1971 askeri bildirisinden (muhtırası) sonra Anayasa değişikliği gündeme gelmiş ve yürütmenin güçlendirilmesi isteği ve gerekçesi ile hem hak ve özgürlüklerde kimi düzenlemeler yapılmış ve hem de yürütmenin, bir anlamda kural koyma yetkisine de kavuşturulması anlamına gelen, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin hükümete verilmesi ile ilk değişikliğini yaşamıştır.

1982 Anayasası

Ancak, giderek tırmanan anarşi ve terör, artan can kaybı, hızla yükselen ekonomik bozulma ve siyasal kararalma süreçlerindeki tıkanıklıklar 1961 Anayasası’nın da geçerliliğini kaybettiğine inananların sayısını çoğaltmış ve 1980 müdahalesinden sonra kurulan Danışma Meclisi ile yeni bir Anayasa hazırlanmış ve yürürlüğe konmuştur. 1982 Anayasası’nın bugün tartışılmakta ve çözüm aranmakta olan sorunları ise bu yazının pek çok yerinde ele alınacaktır.

Cumhuriyet Dönemi’nde Hazırlanan Yönetim Düzeltimi Raporları

Cumhuriyet’in ilk 80 yılı içinde yönetim sisteminde meydana gelen gelişmeleri ise iki ayrı dönem şeklinde ele almak gerekmektedir: 1960 öncesi ve 1960 sonrası.

1924’den 1960’a kadar geçen süre içinde yapılan çalışmalar esas itibarıyla yeni Cumhuriyet’in temel yönetsel düzenleme ve süreçlerinin oluşturulması olmuştur. Bugün de geçerliliğini koruyan 1924 tarihli Köy Kanunu ve 1930 tarihli Belediye Kanunu ile yerel yönetim sistemi tamamlanmıştır. 1949’da çıkarılan İl İdaresi Kanunu ile merkezi yönetimin taşra örgütünün temel düzeni kurulmuştur. Yönetsel yargı modeli kesinleştirilmiş ve yargılama süreçleri olgunlaştırılmıştır. Kamu hizmetlerinin çeşitlerinde ve miktarlarında görülen patlama, bakanlıkların hızla büyümesi ve sayılarının artması ile sonuçlanmıştır.

Bir başka anlatımla, 1924-60 arası yeni Cumhuriyet’in örgütsel yapısının tamamlandığı ve yönetim modelinin kesinleştirildiği dönemdir. Çok zayıf, çok küçük ve gelişmemiş bir bürokratik yapıdan büyümüş fakat aynı oranda güçlenmemiş bir bürokratik yapıya geçilmiştir. Yapılan çalışmalar özü itibarıyla şekilsel ve biçimsel olmaktan öteye geçememiştir. Buna karşın, bu dönemde de, bürokrasinin geliştirilmesi konusunda bazı girişimler olduğu görülmektedir. Bunlar arasında en çok dikkat çekici olanlar şunlardır: Neumark Raporu (1949), Thornburg Raporu (1949), Barker Raporu (1951), Gıyas Akdeniz

Raporu (1952), Martin-Cush Raporu (1951), Gruber Raporu (1951-2), Baade Raporu (1959) ve Chailloux-Dantel Raporu (1959).

Burada bu raporların içeriklerinin tartışılmasına girilmeyecek olmakla birlikte belirtilmesi gereken temel nokta şu olmalıdır: raporlar, genelde, toplu bir çalışmanın ürünü değil fakat bireysel danışmanlık hizmeti raporları düzeyindedir ve yönetim potansiyelinin güçlendirilmesinden çok şekilsel iyileştirmelere yöneliktir. Bir başka anlatımla, yönetim biliminin ABC'si olan "PODS CORB" (Planning, Organizing, Development, Staffing, Coordinating, Research, Budgeting - Planlama, Örgütlenme, Geliştirme, Personel Yönetimi, Eşgüdüm, Araştırma, Bütçeleme) ilkelerinin Türk kamu yönetimine tanıtılması çabalarından ibarettir.

1960 müdahalesinden sonra ortaya çıkan en önemli çalışmalardan biri merkezi hükümet yapısının iyileştirilmesi ve geliştirilmesi yolundaki girişimdir. Bununla birlikte, daha sonraki 30 yıla damgasını vuracak olan toplu çalışmalar dönemi başlamıştır. Bu çalışmalarda ağırlık Türk uzmanlarda olmuştur. Devlet yapısının uluslararası gelişmeler ışığında çağdaştırılması ve demografik olarak büyümüş ve ekonomik açıdan kapalı ekonomiden açık pazar ekonomisine geçmiş olan toplumun gereklerine uygun bir yapının oluşturulması arzu edilmiştir. Güdülen bir başka amaç da sosyo-ekonomik kalkınmanın merkezi plan yöntemiyle ve devlet tarafından yönlendirilebilecek şekilde gerçekleştirilmesidir.

MEHTAP

Yukarıda belirtilen bu çok önemli hedefleri gerçekleştirebilmek ise devletin yönetim yapısında önemli değişiklikler yapılmasını kaçınılmaz kılmıştır. Bu somut gerçekten yola çıkanlar kısaca MEHTAP olarak bilinen ve etkisini 30 yıl soma da koruyan 'Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi'ni başlatmışlardır. Konu ile ilgili Bakanlar Kurulu Kararı'nda çalışmanın amacı şu şekilde belirtilmektedir: "Türkiye merkezi hükümet teşkilatına dahil Bakanlık, daire ve müesseseler arasında (TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Emniyet, Üniversiteler ve iktisadi Devlet Teşekkülleri hariç) merkezi hükümet görevlerinin dağılışı tarzını tesbit etmek ve bu dağılışı amme hizmetlerinin en verimli tarzda ifasına imkan verip vermediğini inceleyerek bu hususta teklif ve tavsiyelerde bulunmak...". Komisyon, raporunu 1963 yılında Başbakanlığa sunmuştur.

Raporda yeralan temel öneriler şunlardır:

- Yönetimi geliştirme, düzeltme ve yeniden düzenleme hizmetleri her kurumun kendi temel sorumluluğudur. Her birimde "İdareyi Geliştirme

Komitesi” kurulmalıdır. Çalışmaları yönlendirmek ve aralarında eşgüdüm sağlamak üzere Başbakanlığa bağlı bir merkezi birim oluşturulmalıdır.

- Örgütlenme ile ilgili öneriler:
- Bakanlıkların kuruluşu ile ilgili yasalarda ana birimler ve görev dağılımı esasları belirlenmeli; ayrıntılar yönetsel metinlere bırakılmalıdır.
- Kuruluş yasaları, ana görevi belirlemeli, iç bünyedeki birimleri ele almamalıdır.
- Tüzük ve yönetmeliklerde yer alması gereken konular yasalarda yer almamalıdır.
- Usuller yönetsel metinlerle belirlenmelidir. Ancak yasal güvence altına alınması gereken usuller yasa ile belirlenmelidir.
- Halkla yakın temas sağlamak zorunludur. Tüm kurumlar için ortak olan bu ilkelerin dışında aşağıdaki ilkeler de öteki temel öneriler olarak ortaya çıkmaktadır.
- Hizmet alanları hizmetin niteliğine göre tip kategorilere ayrılmalıdır.
- Her kategoriye karşılık gelen en az ve en çok ücretler normlara bağlanmalıdır.
- Yan ödemeler sistemi getirilmelidir.
- KİT personel rejimi ayrıca belirlenmelidir.
- Kamu personelinin seçiminde köktenci değişime gerek vardır.
- Yüksek yönetici olacaklar özel bir ön eğitimden geçirilmelidir.
- Birimlerdeki personel birimleri çağdaş personel yönetimini uygulayabilir konuma getirilmelidir.
- Devlet Personel Dairesi bu birimlerin bir üst kuruluşu olarak görev yapmalıdır.
- Personel konusuyla ilgili görevlerin merkezi organlar arasında paylaşımında Devlet Personel Dairesi daha çok teknik görevler ile meşgul olmalı Maliye Bakanlığı ve DPT akçal ve ekonomik yönden ilgilendirilmelidir.
- Kadrolar kanunla değil Bakanlar Kurulu karamamesi ile saptanmalıdır.
- Personel yönetiminde esaslı bir düzeltim yapılmalı ve personel yöneticileri eğitimden geçirilmelidir.
- Kadrolar Devlet Personel Dairesi tarafından ve Maliye Bakanlığı ile birlikte kesinleştirilmelidir.
- Sınıflandırma, derecelendirme ve aylıklar yeni bir sisteme bağlanmalıdır.
- Hizmet öncesi eğitim geliştirilmelidir.
- Yabancı uzmanların seçiminde dikkatli davranılmalıdır.
- Yabancı ülkelerde eleman yetiştirilmesi sağlanmalıdır.
- Memurların sendika kurma hakkı yasa ile düzenlenmelidir.
- Teftiş kurullarının çalışma sistemleri kurumsallaştırılmalıdır. Teftiş kurulları en üst yöneticiye bağlanmalıdır. Teftiş işlevinin çağdaşlaştırılması ve bütünleştirilmesi sağlanmalıdır.

- Tetkik kurulları kaldırılmalı, yerine, organizasyon ve metod, araştırma veya planlama birimleri kurulmalıdır.

- Devamlı hizmet kadroları ve geçici hizmet kadroları ayrımı gerçekleştirilmelidir. Geçici hizmet kadroları için harcama limitleri yıllık programlarda gösterilmelidir.

Bu genel nitelikli hedefleri araştırma kapsamına giren tüm bakanlıkların genel görev analizleri izlemiştir. Herhangi bir sayısal ölçmeyi içermeyen ve bir anlamda öznel değer yargılarına yer veren çözümlemeler sonucunda kurulması gereken bakanlıkların hangileri olması gerektiği ve hangi işlevleri yerine getirmeleri gerektiği yolunda önerilerde bulunulmuştur.

Türkiye’de yönetim düzeltimi çabaları açısından önemli bir yere sahip olan MEHTAP çalışmasının en önemli eksikliği, ele aldığı ve çözüm önerisi geliştirdiği önemli ve olumlu pek çok konuya karşın, 1960 öncesi dönemde yapılan yönetim düzeltimi girişimlerinde de olduğu gibi, yönetsel gelişimi sağlamak üzere şekilci düzenlemelere ağırlık vermesi, sorunu temelden ele almak ve soruna aşağıdan yukarı yaklaşmak yerine yukarıdan aşağıya doğru kuşbakışı bir göz atması ve yönetsel verimlilik/etkenlik endişelerine yeterince önem vermemesi ya da bunu gerçekleştirebilecek süreç ve düzenlemeleri oluşturmamış olmasıdır. Kuşkusuz en önemli eksikliği ise, hazırlanan raporun ve belirlenen önerilerin uygulama alanına konulmamasıdır. MEHTAP’ın uygulanması için ne bir siyasal irade oluşmuş, ne bir kurumsal yapı kurulmuş ve ne de bir eylem planı hazırlanmıştır.

MEHTAP çalışmasının olumlu bir sonucu olarak Türk kamu yönetiminde köktenci nitelikte değişiklikler yapılması fikri tartışmasız bir biçimde kabul edilmiştir. Uygulama çalışmalarındaki başarısızlıkların etkisi ile tüm bürokraside şekilsel yaklaşımlar egemen olmuş ancak kamu yönetimi iklimine ve bürokratik kamuoyuna, gerçek bir yönetim düzeltiminin temel uğraş alanları olması gereken, “birim hizmetin maliyeti”, “performans yönetimi”, “çalışma hedefleri” ve “performans izlenmesi ve değerlendirmesi” gibi yönetsel anlayışlar sızma olanağı bulamamışlardır. Hatta, OM gibi çalışmalardan söz edilmesine karşın iş etüdü, iş analizi, görev tanımı ve işlevsel örgütlenme gibi kavramlar dahi kamu yönetiminde etkili bir yer bulamamışlardır.

MEHTAP Raporu’nun tamamlayıcısı olmak üzere kendilerine görev verilen uzmanlardan Prof. Fehmi Yavuz “Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma” (1966) ve Prof. Arif Payaslıoğlu “Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme” (1965) çalışmalarını yapmışlar ve elde ettikleri bulgularla önerdikleri çözüm yollarını Başbakanlığa sunmuşlardır. Yine MEHTAP Raporu’nun tamamlayıcısı olmak üzere hazırlanan “İktisadi Devlet Teşekkülleri Yeniden Düzenleme Raporu” da 1968 yılında ilgililere verilmiştir. 1966 yılında yayınlanan “İdareyi ve İdari

Metodları Yeniden Düzenleme Raporu” ile aynı yıl yayınlanan “Kırtasiyecilikle Savaş Raporu” da MEHTAP Raporu’nu tamamlayıcı birer çalışma olmak durumundadır.

Aynı dönemde Mook Raporu (1962) ve Podol Raporu (1963) gibi bazı bireysel raporların hazırlandığı da görülmektedir.

İçişleri Bakanlığı ve İç-Düzen Çalışmaları

Türk kamu yönetiminde düzeltimi amaçlayan ilginç çalışmalardan birini de İçişleri Bakanlığı’nda dönemin İçişleri Bakam Dr. Faruk Sükan tarafından başlatılan ve kısaca “İç-Düzen” olarak bilinen “İçişleri Bakanlığı Hizmet ve Teşkilatını Geliştirme Projesi” oluşturmaktadır. TODAİE’nin teknik olarak destek sağladığı İç-Düzen Projesi İçişleri Bakanlığı iş ve hizmetlerinin gözden geçirilmesi, aksayan yönlerinin saptanması ve çözüm yolu önerilerinin geliştirilmesi ve bunların uygulama alanına konulmasını öngörmüştür. İçişleri Bakanlığı’nın asıl görev alanının devletin taşra yönetimi olması ve yerel yönetimler üzerinde bu bakanlığa verilen merkezi denetim ve gözetim görevleri İç-Düzen çalışmalarının taşıdığı önemin açık bir göstergesidir. Bir bakanlığın böyle bir girişime gereksinme duymuş olması ve kendi olanaklarıyla bu yolda ciddi adımlar atmış olması Proje’nin önem taşıyan bir başka yönünü oluşturmuştur.

1967 yılında başlayan çalışmaların tamamlanması uzun bir süre almıştır. Proje çalışmaları sırasında il genel yönetimine, yerel yönetimlere, kolluk hizmetlerine ve sivil savunma hizmetlerine ilişkin yasal görevler ve uygulamaya ilişkin koşullar ayrıntılı olarak irdelenmiş ve binlerce sayfadan oluşan raporlar hazırlanmıştır.

Ancak, ne var ki, bu raporların tümü rafta kalmış, hazırlanan yasa tasarılarının bir kesimi parlamentoya gönderilmesine karşın yasalaşma olanağı bulamamış ve sonuç itibarıyla raporlardan elde edilen sonuçlar uygulama alanına konulamamıştır. Hatta, İçişleri Bakanlığı’nın daha sonra yapmak istediği öteki çalışmalarda dahi yeterince gözönünde tutulmamış ve bir bakıma unutulmuştur.

Ancak, bu raporlar Türk kamu yönetiminde belirli bir zaman dilimini ele alarak inceleyen durum saptaması raporları olarak önemini önümüzdeki yıllarda da devam ettirecektir.

İdari Reform Danışma Kurulu

Yönetmelik yaşamımızda süregelen ve bir türlü giderilemeyen sıkıntıların bir sonucu olarak 1970 yılında gerçekleşen 12 Mart muhtırasından sonra da yönetsel aksaklıkların giderilmesi ve kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi

sorunu öncelikli bir sorun olarak gündeme gelmiş ve bu amaçla “İdari Reform Danışma Kurulu” kurulmuştur. Konu ile ilgili Bakanlar Kurulu Kararında Kurul’a verilen görev “devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptamak” olarak belirlenmiştir. Kurul bu konuda hazırladığı raporunu 1971 yılında ilgili makamlara vermiştir.

Raporda, genel olarak, yönetim düzeltimini gerektiren nedenler şu şekilde saptanmıştır:

- Kamu hizmetinden yararlananların sayısının artması, kamu görevlerinin sayı ve çeşit olarak genişlemesi,
- İhtiyaç ve koşullarda meydana gelen değişikliklerin program, örgüt ve sorumluluklarda değişiklik yapılmasını gerektirmesi,
- Hükümetlerin siyasal tercihlerinde meydana gelen değişimler,
- Aşırı bir denetim sisteminin varlığı, güçlü ve etkili bir yönetim özlemi, planlı kalkınmanın devlete yeni ödevler getirmesi ve bu durumun dikkatleri devletin aksayan yönleri üzerinde yoğunlaştırması, ülkenin uluslararası statüsünde meydana gelen değişiklikler ve politik bunalımlar.

Yönetim düzeltimini Türkiye özelinde gerekli kılan nedenler ise şu şekilde saptanmıştır:

- Türk kamu yönetiminde kaynakların en iyi şekilde kullanılması değil fakat şekilsel zorunluluklara uyarak sorumluluktan kurtulmak endişesi egemen olmuştur.
- Türk kamu yönetimi yerine getirmek zorunda olduğu hizmetleri gerçekleştirebilmek bakımından akçalı kaynak yetersizliği ile karşı karşıyadır.
- Çağdaş personel yönetim düzenine ve rejimine ulaşamamıştır.
- Kamu görevlerinin bakanlıklar/kurumlar/birimler arasında dağılımında dengesizlikler vardır.
- Örgüt yapıları amaca uygun değildir ve değişen gereksinimlere yanıt verebilecek esneklik niteliğinden yoksundur.
- Aşırı merkezilik, kırtasiyecilik ve yerel koşulların dikkate alınmaması karar almada gecikme ve yavaşlamalara neden olmaktadır.
- İşbirliği ve eşgüdüm yetersizdir.
- Denetim etkisizdir.
- Yönetim süreçleri iyi düzenlenmemiştir.
- Mevzuat katı ve eskimiştir; gelişmelere uymakta güçlük çekilmektedir ve bu nedenle yöneticilerin hareket serbestliği ortadan kalkmaktadır.
- Kamu yöneticilerinde bilgi, deneyim ve beceri eksikliği vardır.
- Çağdaş yönetim tekniklerinden yeterince yararlanılamamakta ve danışmanlık hizmetlerinin az gelişmişliği sürmektedir.

- Halkın karar almaya katkısı sınırlıdır.
- Yönetimi geliştirme çabalarının sürekliliği ilkesi benimsenmemiştir.
- Kamu yönetiminde partizanlık, kayırma ve rüşvet sisteme egemendir ve çalışma disiplini yetersizdir.

Kurul raporunda bugüne değin yapılan düzeltim çalışmalarının başarısızlık nedenleri ise şu şekilde sıralanmaktadır:

- Yönetim düzeltimini yapacak örgütün kurulamamış olması,
- Uygun ve yetenekli elemanların sağlanamamış olması,
- Çevreyi yönlendirme ve hazırlama işinin ihmal edilmesi.

Bu Raporda, MEHTAP'tan farklı olarak yönetsel verimlilik ve etkenlikten söz edilmesine karşın, özü itibarıyla MEHTAP Raporu'nun bir gözden geçirilmesi çalışması olmaktan öteye geçememiş; şekilsel değişiklik önerileri ile yetinmiş; soruna kuş bakışı bakılmasını yeğlemiş ve merkezi hükümete bağlı bakanlıkların işlevlerini/görevlerini gözden geçirmekle yetinmiştir. Bunlara ek olarak, yine MEHTAP'ta olduğu üzere, merkezi yönetimin taşra örgütü, yerel yönetimler, personel yönetimi konularına da değinilmiştir.

Ancak, tüm bu önerilere karşın, Türk kamu yönetiminin en önemli sorununun verim ve performans düşüklüğü olduğu, bu soruna üstten bakmacı değil, her bir kurumu tek bir örgüt ve varlık olarak ele alan ve aşağıdan yukarı doğru çıkan bir analiz ve varılan sonuçları bir model yaratma anlayışı içinde birleştiren bir sentez çalışması ile yaklaşılması gerektiği, sorunun çözümünün şekilsel iyileştirmelerden çok amaca yönelik yönetim, sorumluluk yönetimi, yönetimde başarımların hedeflerinin ve göstergelerinin saptanması ve gerek örgütsel yapıların ve gerekse yönetsel süreçlerin bu hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla yönelik kılınmasını sağlayan kurumsal gelişme teknik ve yöntemlerinde yattığı gerçeği -ne yazık ki- görülememiştir.

Bu nedenle de bürokratik yapıda herhangi bir iyileşme ortaya çıkmamış ve sorunlar belki daha da ağırlaşarak sürmüştür.

KAYA

Bu durumun doğal bir sonucu olarak kamu yönetimini geliştirme çabaları da devam etmiştir. Devlet Planlama Teşkilatı 1988 yılında 6 ncı Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmalarında esas alınmak üzere TODAİE'den "kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, yapılan bu çalışmaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak, Avrupa Topluluklarına katılma kararı almış olan Türkiye'nin Topluluklara yönetsel uyum alanında yapması gerekli hazırlıkları saptamak" üzere bir

çalışma yapmasını istemiştir. ‘Kamu Yönetimi Araştırma Projesi - KAYA’ olarak isimlendirilen ve DPT tarafından finansman sağlanan çalışma kendisine görev verilen kuruluşça tamamlanarak 1991 yılında DPT’na teslim edilmiştir.

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) aşağıdaki şekilde örgütlenmiştir:

- Merkezi yönetim araştırma grubu
- Mali ve ekonomik kuruluşlar araştırma grubu
- Avrupa Topluluklarına yönetsel uyum araştırma grubu
- Taşra ve yurtdışı kuruluşları araştırma grubu
- Yerel yönetimler araştırma grubu
- Personel rejimi araştırma grubu
- Bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi araştırma grubu

KAYA Raporu’nun temel saptamaları aşağıda verilmiştir:

• Kamu yönetimi kapsamındaki bir kesim görevler ya hiç yapılmamakta ya da ancak sınırlı ölçülerde ve amaçtan uzak bir biçimde gerçekleştirilmektedir.

• Temel nitelikli kimi görevlerin yürütülmesinde, hizmette birlik ve bütünlük temel bir sorun olarak her alanda kendisini göstermektedir.

• Kimi görevler merkezi yönetim kapsamında bulunmakla birlikte görevi gerçekleştirecek işlevsel nitelikte örgütsel düzenlemelere gidilmediğinden eldeki yapı gereksinimleri karşılayamamaktadır.

• Önemli orandaki merkezi yönetim görevlerinde ise gereksiz ve amacı aşan bir örgütsel büyüklüğe ulaşılmıştır; bu durum görev ve yapı arasındaki ussalık dengesinin kurulmasını güçleştirmektedir.

• Merkezi yönetim görevlerindeki oransal artış, sistemin bir çok noktada tıkanmasına ve işleme bozukluklarına neden olmakta; görevlerin merkez, taşra ve yerel yönetimler arasında ussal dağılımı yeterince sağlıklı bir biçimde gerçekleştirilmemektedir.

• Kimi kamu örgütlerinde, bunların kuruluşuna gerekçe olan görevin öneminin azalmamasına karşın, süreç içinde toplumsal gereksinimlerden kaynaklanan ikincil görevler, asıl görevlerin yerini almakta; bu da örgütlerde görev kaymalarına yol açmaktadır.

• Yönetimde genel bir kaynak sıkıntısı çekilirken; öncelikli olmayan kimi konularda kaynak savurganlığına yol açılmakta; sınırlı kaynaklardan, daha etkili olarak yararlanma yoluna gidilememektedir.

• Kamu kuruluşlarında, görev yetki-sorumluluk dengesinin iyi kurulamamış olması, örgütsel etkililiği olumsuz yönde etkilemektedir.

• Aynı görev için birden çok kuruluş yetkilendirildiğinden, görev ortada kalmakta; bu da görevsel etkililiği azaltmaktadır.

- Görevlerin bölünüşünde ve düzenlenmesinde görev ve örgüt ile çevresel girdi ve değişkenlerin gözardı edilmesi ya da bunların yeterince dikkate alınmaması; çoğu kuruluştaki, hizmet üretme gücünden yoksun alt birimlerin doğmasına neden olmaktadır.

Bu temel saptamalardan yola çıkan Proje, devlet yönetiminin yeniden düzenlenmesi yolunda şu temel ilkeleri benimsemiştir:

- Devlet yönetiminde merkezi yönetimin üstleneceği rol, toplumsal değişim gereklerine uygun olmalı ve bu alanda merkezi yönetim görevleri yeniden ele alınmalıdır.

- Merkezi yönetimin taşra kuruluşları, yetki ve görevler açısından güçlendirilmeli; görevsel etkililik tabana yayılarak her aşamada öne çıkarılmalıdır; bu yaklaşım içinde, yerel yönetim kuruluşlarınca gerçekleştirilebilir nitelikteki görevler de yerel yönetim kurullarına aktarılmalıdır.

- Merkezi yönetim örgütlenmesinde, hizmette birlik ve bütünlük ilkesi, etkililiği sağlamanın başlıca yollarından birisi olarak değerlendirilmeli; eşgüdümü kolaylaştıran bir yapısal geliştirme modeli temel alınmalıdır.

- Kamu yönetiminde ortak sayılabilecek görevler, yönetimin daha sağlıklı ve kolay işlemlerini gerçekleştirebilecek bir anlayışla ele alınmalıdır.

- Yönetimin en önemli öğelerinden biri olan insan kaynağından, amaca uygun biçimde yararlanmayı sağlayacak bir geliştirme yaklaşımı temel olmalıdır.

- Kamu hizmetlerinde bürokratik işlemlerin hızlı, etkili ve nitelikli biçimde yapılmasını olumsuz yönde etkileyen engeller kaldırılmalıdır.

Günümüzde güncelliğini ve geçerliliğini koruyan ve Devlet Planlama Teşkilatı tarafından TODAİE'ye yaptırılan son yönetsel düzeltim belgesi olan "Kamu Yönetimi Araştırma Projesi" de (KAYA), MEHTAP Raporu'nun güncelleştirilmiş bir örneğidir. MEHTAP ile ilgili olarak belirtilenler KAYA için de geçerlidir. KAYA Projesi'nin uygulanması yönünde bugüne değin önemli bir gelişme Türk bürokratik yaşamında henüz gözlenememiş olmakla birlikte KAYA Projesi'nin taşıdığı önem ve Türkiye'de yönetimin geliştirilmesi yolundaki katkı düzeyi önümüzdeki yıllarda daha iyi anlaşılacaktır.

Kuramsal Çalışmalar

Devlet düzeltimi (reformu) konusunun Türkiye'de güncelliğini koruması ve hatta giderek daha artan bir önem kazanması konuyla ilgili kuramsal çalışmaların ve yayınların artması ile sonuçlanmaktadır. Önde gelen vakıfların ve kurumların önemli bir kesimi konu üzerinde araştırmalar yaptırmakta ve bu araştırmalar kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır. TÜSİAD, TOBB ve TESEV bu tür kuruluşlara örnek olarak gösterilebilir.

Bu konudaki son örneklerden biri de TESEV tarafından, Avrupa Birliği Türkiye Temsilciliği'nden sağlanan finansmanla bazı araştırmacılara hazır-

latılan Devlet Reformu Projesi'dir. Bu çalışmada Türkiye'de ABD benzeri bir başkanlık yönetimine geçilmesinin olanaksız olduğu, İsrail'deki gibi başbakanların halk tarafından seçilmesinin ülke koşullarına uygun olmadığı ve hatta Fransa'da uygulanan yarı-başkanlık rejimi gibi sistemlerin dahi sakıncalı olacağı gibi görüşlere yer verilmektedir. Raporun yaptığı genel nitelikli saptamalar arasında kamu personel sisteminde liyakat ilkesinin çökmesi, kamu yönetiminde verim düşüklüğü, sınıflandırma ve statü karmaşası ve yolsuzluk gibi konular yer almaktadır. Rapor, bu arada, yasama, yargı ve akçal denetimle ilgili konulara da değinmekte ve çeşitli düzeltim önerilerini gündeme getirmektedir.

Genel Değerlendirme

Osmanlı Devleti ile Türkiye Cumhuriyeti' nin yönetsel gelişim çizgileri arasında önemli benzerlikler bulunmaktadır.

Osmanlı İmparatorluğu'nun sürekli fetih ilkesine dayalı genişleme döneminden, duraklama ve gerileme dönemlerine geçmesi ve bu dönemlerde karşılaştığı temel sorunların nedenleri konusunda pek çok tarihçi ve uzman kendi bakış açıları açısından çeşitli görüşler ileri sürmüşlerdir. Bir kamu yönetimi bilimcisi olarak, Osmanlı İmparatorluğu'nun bu dönemlerine gözettiğimde gördüğüm temel neden Osmanlı Devlet ve kamu yönetimindeki yetersizlik, bozulma, yozlaşma, gerileme ve çökme olarak ortaya çıkmaktadır. Osmanlı Devleti, ulusal ve uluslararası alanda karmaşık toplumsal, ekonomik ve siyasal olguları etkili bir şekilde yönetebildiği ölçüde büyümüştür. Devlet ve kamu yönetiminde bozulma ve gerilemelerin başlamasıyla birlikte toprak kayıpları, teknolojik gerileme, kamu mâliyesinde bozulma ve siyasal çöküntü de başlamıştır.

Osmanlı İmparatorluğu'nda ehliyet ve liyakat ilkelerinden uzaklaşma ve siyasa] ve toplumsal kayırcılık yanında, rüşvet ve yolsuzluklarla ortaya çıkan siyasal ve yönetsel yozlaşma ve bozulmalar önce toprak (ikta) rejimini çökertmiştir. Tımar ve zeametler hak sahiplerine değil, kayırdan ve gözetilen kimselere verilmiştir. Bu kişiler de sahip oldukları ekonomik olanakları orduya asker yetiştirmek ve savaş için gerekli donanımı sağlamak yerine kendi bireysel çıkarları için kullanmışlardır. Toprak rejiminin bozulmasıyla birlikte buna dayalı olan askeri sistem gerilemiştir. Tımar sistemi nedeniyle yerinden yönetim ilkesine dayalı ordunun yerine merkezi ordunun kurulması gerekmiştir. İstanbul'da kurulan merkezi askeri güç nedeniyle bir yandan devlet giderleri artarken, öte yandan yönetimde yozlaşma, teknolojide gerileme ya da çağdaş teknik gelişmeleri ülkeye aktaramama, ordunun savaşma yeteneğinin gerilemesi ve toprak kayıpları nedenleriyle ganimet, haraç ve vergilere dayalı devlet gelirlerinde önemli ölçüde azalmalar olmuştur. Azalan devlet gelirlerini karşılamak üzere akçenin değeri sürekli olarak düşürülmüştür. Bu tür

enflasyonist uygulamalar halkın satın alma gücünün azalmasına neden olmuştur. Toplumsal modernleşmenin ve artan kamu hizmeti gereksinimlerinin yarattığı kamu finansmanı açığı Devletin iç ve dış borçlarını artırmıştır. Enflasyon ileri boyutlara ulaşmıştır. Yabancı ülkelere ekonomik imtiyazlar ve kapitülasyonlar verilmiştir. Sonuçta, zayıf ve güçsüz düşen Osmanlı İmparatorluğu 1. Dünya Savaşı'nın yıkıcı ve öldürücü darbeleri ile sona ermiştir.

Bir “spiral’e benzeyen Osmanlı’nın duraklama, gerileme ve çökme süreçlerinin özünde yeralan temel dinamik -bana göre- kamu yönetiminde ortaya çıkan gerileme, bozulma, yozlaşma ve çökme olgusudur. Osmanlı İmparatorluğu liyakat ve ehliyet ilkelerinden uzaklaştığı, yolsuzluk, rüşvet ve yandaş kayırmacılığı gibi büropatolojilerin içine düşmesi nedeniyle tarih sahnesinden silinmiştir.

Açıklıkla belirtilmelidir ki, yukarda özetlenen koşullar günümüz Türkiye’sindeki koşullara çok benzemektedir. Bu nedenle, bugünkü Devlet ve kamu yönetimi sorunları üzerinde çalışmalar yapılırken Osmanlı İmparatorluğu’nun Devlet ve kamu yönetiminde yaşadığı acı deneyimlerden ders alınması ve sonuçlar çıkarılması gerekmektedir.

Osmanlı yöneticilerinin ve aydınlarının da yukarıda özetlenen bu gerçeğin ayırına vardıkları anlaşılmaktadır. Koçi Bey Risaleleri ve Defterdar San Mehmet Paşa’nın çalışmaları bu konuda iyi birer örnek ve kanıt belge olarak ortaya çıkmaktadır. Padişah İkinci Mahmut döneminde en ileri boyutlara ulaşan Devlet ve kamu yönetiminde düzeltim çabaları da bu kanıyı güçlendirmektedir.

Özellikle, Tanzimat ve 1. Meşrutiyet dönemiyle başlayan düzeltim girişimlerinin önemli düzeyde olumlu katkıları olmuştur. Bu yönetsel ve kurumsal düzeltimlerin bazılarının etkileri günümüzde de sürmektedir. Bunlar arasında özellikle belirtilmesi gerekenler Türkiye’nin gerek mülki ve gerekse yerel yönetim yapılarıdır. Bugünkü yönetsel yapı esas olarak bu dönemde şekillenmiştir. Ayrıca, devlete yönetici yetiştirmek üzere kurulan Mülkiye, devlete hukuk danışmanlığı yapmak üzere kurulan Danıştay (Şurayı Devlet) ve ulusal ekonominin finans kurumu olarak kurulan Ziraat Bankası gibi temel kurumsal düzenlemeler de verilebilecek öteki örnekler arasındadır.

Ancak, ne var ki, düzeltim çabaları ve ortaya konan yeni yasal ve yönetsel düzenlemeler istenilen ölçüde başarılı olamamıştır. Devletin otokratik yapısı, yeniliğe karşı direnen güçlerin karşı çabaları, kamu hizmetleri ile ilgili kurumsal ve fiziksel altyapıların ve bürokratik alışkanlıkların yeterince gelişmemiş olması ve bunlardan daha da önemli olarak kamu mâliyesindeki bozulmanın önüne geçilememesi bilinen acı sonu değiştirmeye yetmemiştir.

Bu aşamada, Cumhuriyet'in ilk 80 yılı içinde yönetimin geliştirilmesi yolunda yapılan çalışmaların genel bir irdelenmesini yapmak yararlı olacaktır.

Bugüne kadar Türk kamu yönetiminin düzeltilmesi, iyileştirilmesi ve geliştirilmesi ile ilgili olarak gerek bireysel ve gerekse toplu düzeyde pek çok araştırma yapılmış ve rapor yayınlanmıştır. Hatta, bir bakış açısından, bu çalışmaların uzun süreli tarihçesini ve köklerini Osmanlı İmparatorluğu'nun Duraklama Dönemi ile ortaya çıkmaya başlamış olan bürokratik sorunların çözümlenmesi yolundaki çabalara değin götürebilmek olanaklıdır.

1960 öncesi dönemde ve özellikle 1945-60 arasında ülkenin dış dünya ile bütünleşme çabalarına koşut olarak yönetimde çağdaşlaşma arayışlarının başladığı görülmektedir. 50'lerin başında TODAİE'nin kurulması, Marshall yardım programı ve Dünya Bankası etkinlikleri ülkede kamu yönetiminin geliştirilmesi konusunda arayışların başlamasına yardımcı olmuştur. Nüfusun hızla artması, kırdan kente göç, endüstrileşme, özel sermayenin güçlenmesi, ulusal altyapıların oluşturulması zorunluluğu, yeni kamu hizmeti türlerinin ortaya çıkması, halk kitlelerinin hizmet beklentilerinin yoğunlaşması, etkili ve verimli kamu yönetiminin elde edilmesi konusunda ortaya çıkan toplumsal, ekonomik ve bürokratik baskılar kamu yönetiminin geliştirilmesi yolundaki çabaların yaygınlık kazanmasına neden olmuştur.

Bu bağlamda, 1960'lara kadar ve hatta 60'lı yılların ilk yarısında bazı yönetim düzeltimi raporları yayınlanmıştır. Türk ve yabancı uzmanlar tarafından kaleme alınan ve içerik olarak oldukça yeterli olan bu raporların hiçbirisi yeterince uygulama alanı bulamamıştır. Kanımca, bu durumun en önemli nedenleri Devlet ve kamu yönetiminde düzeltim yapılması konusunda yeterli bir siyasal iradenin ortaya konamaması, düzeltimi yönetecek kurumsal yapıların ve insangücünün oluşturulamaması ve bu sorununun öteki acil çözüm bekleyen politik, ekonomik ve toplumsal sorunlar arasında öncelik alamamasıdır.

Özellikle planlı döneme geçiş yılı olan 1960 sonrasında "MEHTAP" ile başlayan "KAYA" ile son örneği verilen çalışmalar esas alınır ve bu çalışmaların genel nitelikli bir irdelenmesi yapılırsa şu temel noktaların öne çıkarılabilmesi olanaklı görülmektedir: •

- 1960 sonrasında yapılan yeniden düzenleme çalışmalarında asıl gerçekleştirilmek istenilenin çağdaş yönetim bilimi ilke, kavram ve kuramlarını Türk kamu yönetimi sistemine aktarmak olduğu anlaşılmaktadır.

- Bu çalışmalar sonunda ilkel, azgelişmiş, kuralsız ya da çok farklı kurallara dayanan ve farklı niteliklere sahip olan bir yönetim yapısının daha gelişmiş, belirli bazı ortak kurallara dayanan ve daha tutarlı bir yapıya geçişi yolunda ilk adımlar atılmıştır.

- Ancak, yapılanlar şekilci ve biçimsel nitelikli değişimlerden ibaret kalmış ve sorunun temellerine inerek köktenci değişimler üretebilen ya da bu tür yenilikler elde edilebilen bir sonuca ulaşamamıştır.

- Sonuç itibarıyla de, yapılan düzeltim çalışmaları genelci, üstten bakışçı ve örgüt çizelgeleri geliştirmekle yetinebilen ve bunun ötesine geçmeyi düşünmeyen bir düzeyde kalmıştır.

Günümüze kadar ulaşan çizgide bu düzeltim çabalarının hem olumlu ve hem de olumsuz sonuçları olmuştur. APK işlevlerinin ve dolayısıyla da kurmay nitelikli yönetim işlevlerinin daha belirginleşmesi; denetim işlevlerinin içeriğinin iyileştirilmesi; personel yönetimi anlayışındaki ilerlemeler ve bakanlıkların yeniden oluşumu ile ilgili kimi gelişmeler ile kamu personelinin ücretlerinin görece olarak iyileştirilmesi olumlu gelişmeler olarak sıralanabilir. Ancak, buna karşılık, enflasyon nedeniyle ücretlerdeki artışın törpülenmesi; rüşvet, yolsuzluk, sahtekarlık ve kayırcılık gibi bürokrasinin önemli hastalıklar içinde bulunduğunu gösteren belirtilerin giderek daha yoğun bir şekilde ortaya çıkması; bürokraside etik değerlerin hızlı erozyonu ve şekilci değişimlerle yetinilmesi ise olumsuz sonuçlara verilebilecek örnekler arasındadır.

Yönetim düzeltimi çalışmalarının kendilerinden beklenilmek durumunda olan bürokratik işlemleri gerçekleştirememesinin yarattığı genel olumsuz sonuçlar ise devlet yönetiminde birim hizmet maliyetinin uygunluk ve kabul edilebilirlik düzeyi anlamına gelen yönetsel verimliliğin ve örgütsel amaç ve hedeflerin gerçekleştirilme düzeyinin kabul edilebilirliği anlamına gelen yönetsel etkenliğin birer temel yönetsel endişe olarak devlet yönetiminde ortaya çıkamaması; kamu yönetiminde başarımlar düzeyinin çok düşük düzeyde kalması; yönetimde başarımlar odaklı bir yönetim anlayışının oluşturulmaması; ehliyet, liyakat, yeterlik ve kariyer ilkelerine dayanan ve devlet yönetimine bir “meritokrasi”, yani erdemlilik yönetimi olmak özelliğini kazandıran temel değerlerin bürokratik yapı içinde yeterince kurumsallaştırılamaması olmuştur.

Buraya kadar yapılan açıklamaların ışığında özellikle belirtilmeli ve altı önemle çizilmelidir ki, Dünya 2000’li yıllarda ilerlemeye başlarken ve Türkiye bu yeni yüzyılda devlet yönetiminde yapması gereken hamlelere hazırlanırken, yapılacak yeniden düzenleme çalışmalarında temel öncelik devlet yönetiminde başarımlar, verimlilik, etkililik ve etik düzeyinin artırılmasını amaçlayan, başarımlar odaklı ve amaca yönelik yönetim, başarımlar yönetimi, sonuç yönetimi, sorumluluk yönetimi, duyarlı yönetim, kamusal toplam kalite yönetimi (“accountability”, “public total quality management”, “management-by- objectives”, “performance management”, “end management”, “ethical management”) yaklaşımlarıyla devlet yönetiminde ekonomikliği esas alan ve bir anlamda “kamuda işletmeciler yönetim anlayışı” (“public management” ya da

“new public management”) olarak nitelendirilen yönetim yaklaşımı, felsefesi ve anlayışlarının Türk devlet yönetimine yerleştirilmesine ve kurumsallaştırılmasına verilmelidir. Yeniden düzenleme ve yapılandırma çalışmalarının temel hedefi ise bu anlayış ve yaklaşımları Türk kamu yönetiminde egemen kılmayı öngören bir yapısal ve düşünsel değişimin gerçekleştirilmesi olarak belirlenmelidir.

Bu temel öncelik ve hedef yeni yüzyılın en önde gelen yükselen değeri olacaktır.

KAYNAKÇA

Akdeniz, Prof. Gıyas, “**Türkiye’de Devlet Fonksiyonlarının Gelişme Seyri ve Devlet Faaliyetlerinin Finansmanında Bazı Problemler**”, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, Maliye Enstitüsü Konferansları Dokuzuncu Cilt, Ayrı Bası, Sermet Matbaası, İstanbul, 1964.

Armaoğlu, Fahir, “**Siyasi Tarih**”, Ankara, 1964, s. xvii+ 826.

Başbakanlık, İdareyi Geliştirme Başkanlığı, “**2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar**”, Mayıs 1994, Ankara, s. 274.

Danışman, Zuhuri (hazırlayan), “**Koçi Bey Risalesi**”, MEB yayınları, İstanbul, 1997, s.127.

Defterdar Sarı Mehmet Paşa, **Devlet Adamlarına Öğütler**, Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, 1987, İstanbul, s.165.

Diñçer, Nabi ve Turan Ersoy, “**Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması**”, TODAİE, 1974, Ankara, s. viii+ 366.

Findley, Carter, “**Osmanlı Devleti’nde Bürokratik Reform**”, İz Yayıncılık, İstanbul, 1994, s. 474.

Findley, Carter, “**Kalemiyeden Mülkiye’ye Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi**”, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 1996, s. 335.

İnalçık, Halil, “**Osmanlı’da Devlet, Hukuk, Adalet**”, Eren Yayıncılık, İstanbul 2000, s. 208.

Kunt, I. Metin, “**The Sultan’s Servants, The Transformation of Ottoman Provincial Government 1550 - 1650**”, Columbia University Press, 1983, s. xxiii + 181.

Mustafa Nuri Paşa, “**Netayic-ül Vukuat, Kurumları ve Örgütleriyle Osmanlı Tarihi**”, Sadeleştiren Prof. Dr. Neşet Çağatay, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1992, Ankara, iki cilt.

Öztuna, Yılmaz T., “**Türkiye Tarihi**”, 12 cilt, Hayat kitapları, 1967, İstanbul.

TODAİE, “**Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri**”, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, Nisan 1963, Ankara, s. 450.

TODAİE, “**İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler**”, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, TODAİE, 1972, Ankara, xi+236.

TODAİE, “**Kamu Yönetimi Araştırması - Genel Rapor**”, 1991, Ankara, s. 240.

TODAİE, “**Kamu Yönetimi Araştırması - Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**”, TODAİE, 1992, Ankara, s. vi+255+viii.

Tutum, Cahit, “**Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**”, TESAV Yayınları, 1994, s.160.

HUKUK DEVLETİNDE KAZANILMIŞ HAKLARA SAYGI İLKESİ

Dr. Erol ALPAR*

GİRİŞ

İheringin tanımlamasına göre hakkın yalnızca hukuk tarafından korunan bir yarar (menfaat) olduğunu ifade etmenin doğru olduğunu söylemek olanak dışıdır. Müdahale edildiğinde savunmasını yapabilmek, bir hakkı gerçekleştirmek ve kullanmak için gerekli olan işlemleri yapmak için hukuk açısından geçerli bir iradeye gereksinim bulunmaktadır.

Hak, çok genel anlamda, kişilere hukuk tarafından tanınan yarar ve ondan istifade etme konusunda verilmiş bulunan bir yetki, bir başka deyişle hukuksal açıdan korunan bir yarar olarak tanımlanmaktadır.¹ Yapılan bu tanımlamadan hak ile menfaat arasındaki ayrım hukuksal korunum noktasında açığa çıkmaktadır. Menfaatin hukuksal korunmadan yoksun olduğu savında bulunmak olanak dışıdır. Böylece sübjektif hak, hukuk tarafından korunan bir menfaat olmasına karşın, hukuka uygunluğun denetimi sırasında kamu yararına uygunluk dolaylı ve dolaysız olarak korunmaktadır.

Kamu yararının gerçekleştirilmesine yönelik işlemlerin hukuka uygunluğu herkesi ilgilendirmekle birlikte, bu koşulların oluşması halinde iptal davası açılabilmesine bireysel açıdan olanak bulunmamaktadır. Kamu yararına ek olarak özel, kişisel ve aktüel bir menfaatin varlığına da gerek duyulmaktadır.

Sahipsiz şey olmasına karşın, sahipsiz hak olamaz. Kazanılmış hak kavramının açıklığa kavuşturulabilmesi için, hak kavramının bilinmesinde yarar bulunmaktadır.

İdare teorisine göre hak kavramı, hukuken korunan irade bağımsızlığı ve irade gerecidir. Menfaat teorisine göre ise hak sahibi, hukuksal açıdan korunabilecek bir menfaate sahip olan kişidir. Karma teoriye göre hak, hukuken korunan ve bundan yararlanma konusunda hak sahibinin iradesine muhtariyet tanınan bir menfaattir. Sübjektif haklar teorisi ise

*Kamu Hukuku Doktoru..

1 Akbay Muvaffak, Umumi Amme Hukuku Dersleri, Ankara 1958, s.487-488.

hakkı, bir hak sahibinin üçüncü kişiden bir şey isteyebilmek, onu birşeye mecbur kılmak yaptırım olanağı ve gücü; sübjektif Kamu Hakkı Teorisi, kişinin idareden birşeyin yapılması veya yapılmamasını istemek güç ve yetkisi ve buna karşın, idarenin istemde bulunan kişiye karşı, sosyal ve hukuksal bir yükümlülüğünün bulunması, hukuksal yükümlülüğün kişisel bir menfaatin sağlanmasına yönelik olması, menfaatin, hak sahibinin kişisel menfaati olması ve ona bu menfaatin bağlanabilir durumda olması biçiminde tanımlanmaktadır.²

Hukuk objektif olup, genel bir kaidedir. Buna karşılık hak sübjektif olup, bu genel kuralın verdiği yetkilidir. O halde hak, bir kişiye bağlanmış veya bağlanabilir duruma gelmiş hukuksal bir iradeyi ortaya koyabilme gücüdür.

Konumuzla ilişkili olması nedeniyle bu bölümde yer verilen hak kavramının tanımı ve mahiyetinden sonra, giriş bölümünün mahiyetiyle bağdaştığı oranda kazanılmış hakla ilgili olarak birtakım genel bilgilere değindikten sonra; kazanılmış hakkın mahiyeti, tanımı, konuya ilişkin karar ve içtihatlarla yer vermek gerekmektedir.

Gerçekten, gerek doktrinde ve gerekse yargısal kararların incelenmesinden anlaşılacağı üzere, kazanılmış hak kavramının tanım ve içeriğinin saptanması oldukça güçtür. Bu inceleme ile kazanılmış hak, öncelikle doktriner açıdan, takiben hukuk devleti yönünden ele alınmıştır. Bu inceleme sırasında kazanılmış hakkın bir fonksiyonellik içerdiği saptanmıştır. Böylece bu kavramın sınırlarını kesin olarak belirlemek olanağı bulunmamaktadır. Kazanılmış hak kavramının mahiyetinin açıklanması ile başlayan makale, kişilerin kamu gücü karşısındaki durumları ile gelişmiş, iptal ve tam yargı davalarındaki Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kararları ile açıklığa kavuşturulmaya çalışılmıştır.

I. BÖLÜM

ÖZELLİKLERİ İLE BİRLİKTE KAZANILMIŞ HAK KAVRAMI

A. TANIM DENEMESİ

Objektif bir hukuk kuralının kişi için uygulanması veya uygulanacak hale gelmesi olarak tanımlanabilen kazanılmış hak kavramı ile genel olarak objektif ve genel hukuksal durumun kişisel bir işlemle özel hukuksal duruma dönüşmesi,

2 Tolon Kemal Doğu, İptal ve Tam Yargı Davalarında Kazanılmış Hak, İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler (III), s. 166x170.

hukuka aykırı bulunan işlemlerde ise bir süre yararlanılması sonucunda Anayasa ve Yasalar tarafından korunmaya değer hale gelmiş, elde edilmiş veya elde edilebilir durumdaki hak sahibinin bir eylemi veya iradesi ile ortaya konulmuş olan ve üçüncü kişilerden bir şey isteyebilmek ve onu bir şey yapmaya zorunlu bırakmak biçiminde hak sahipliği kazandıran bir hak ve karşılanmadıkça, boşluğu doldurulmadıkça ve de tek taraflı işlem ve eylemde geri alınamayan hukuksal bir olanak ve yetki akla gelmelidir.³

Hakkın bir kişiye bağlanmasına “hakkın kazanılması” denir.⁴ Sübjektif ve objektif hüsnüniyet hakkın kazanılması açısından çok önemlidir.⁵ Hakkın içeriği ve kullanılması hakkın kazanılmasından sonra mümkündür.⁶ Bu durumda hüsnüniyet kurallarının önceden bilinmesinde yarar bulunmaktadır.

B. ÖZELLİKLERİ

Öğretide çok tartışmalı nitelik ve niceliği ile içeriği bilinemeyen kazanılmış hak kavramı, Medeni Hukuk alanında daha geniş bir uygulama olanağı bulduğu halde bu hukuk alanında bile kazanılmış hakkın özelliği, hangi öğelerle ayrıma tabi tutulacağı tartışmalıdır.

Kazanılmış hak kavramı hukuk tarihinde uzun bir süre hiç gündeme getirilmediği gibi, içeriğini saptamaya olanak bulunmadığı da ileri sürülmekte, daha da ileri gidilerek, kazanılmış hakkın var olup olmadığı bile tartışma konusu yapılabilmektedir.⁷

Bu kadar sık gündeme getirilen ve önemli olan kazanılmış hak kavramının içeriği henüz net olarak açıklığa kavuşturulamamıştır. Nitekim kazanılmış haklar İdare Hukuku açısından bir inceleme konusu olarak henüz gündeme getirilememiştir. Buna karşılık özel hukukta ise her konu kendi özellikleri açısından araştırma konusu yapılabilmektedir. Gerçekten tüm belirsizlik, kazanılmış haklar kavramının Yüksek Yargı yerlerinde sık uygulama alanı bulmasına karşın bir tanımının verilememiş olmasından kaynaklanmaktadır.⁸

Böylece, idare yargıcının kesin bir tanım vererek kendisini bağlamaktan kaçınması ve her olaya göre ayrı ayrı inceleme yaparak karar vermesi ve

3 Tan, Turgut, İdari İşlemin Geri Alınması, Ankara 1970, s. 69-70; Onar, S. Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul 1966, c. I. S. 492-494, C. II. s. 1239; Özyörük, Mukbil, İdare Hukuku Dersleri, Ankara 1972-73, s. 55-234.

4 Velidedeoğlu, H. Veldet, Türk Medeni Hukuku, İstanbul 1963, S. 98.

3 Akipek, G. Jale, Türk Medeni Hukuku, Ankara 1973 c. I. s. 141 vd.

6 Velidedeoğlu, Hıfzı Veldet, age, c. 7. S. 481.

7 Özyörük, age, s. 235.

8 Tolon, age, s. 171.

ampirik metoda yönelik bulunması, kazanılmış hak kavramına fonksiyonel bir nitelik kazandırmış bulunmaktadır.⁹

Kamu yararı ve kamu hizmeti kadar anlam ve içeriği geniş bulunan sınırları çizilemeyen kazanılmış hak kavramının, her olaya göre değerlendirilip takdiri gerekmektedir. Bu fonksiyonelliği gereği, kazanılmış haklarda emsal olamaz ve gösterilemez.¹⁰ Emredebilme, isteyebilme ve yönetebilme gücü iktidara, bir başka deyişle devlet tüzel kişiliğine bağlandığı anda, devlet etkinliği politik güç, yönetme ve emretme yetkisi biçiminde görünüm kazanır. Bu kişilere bağlandığı anda isteyebilme ve üçüncü kişileri idari ve yargı yönünden engelleyebilme olanağına sahip kılar. Bu yönüyle kişi iktidarı bağımlı bir yetkidir. Bu yetkinin sınırı diğer kişilerin yetki sınırındır. Buna karşılık devlet iktidarı yurt içinde ve dışında kendisinden üstün bir kudret tanımaz.¹¹

Kazanılmış hakların her zaman geri alınamamasına karşılık, seçim, güvenoyu, ihtilal vesaire gibi nedenlerle geri alındıkları gözlenmektedir. Kişilerin devlete karşı sübjektif hakları vardır. Bu hak olmaz ise, idare hukukunun anlam ve bilimselliğinin olmayacağını kabul etmek gerekir.¹²

Fertlerin, idare karşısında sübjektif hakları yoktur,¹³ görüşüne katılmak mümkün değildir. Gerçekten yönetim hukuku, güçlü yönetim karşısında güçsüz kişileri korumak amacına yönelik olduğuna göre; kişisel hakların korunması ve saygı duyulması ilkesinin geçerli olması zorunludur. Yetki, devletle özdeşleştirildiği anda yasalarla tanınan emredebilme ve yönetme gücü olarak ortaya çıkmaktadır. Hak sahibi ise istemde bulunmak yetkisine sahiptir. Bir başka anlatımla, kendiliğinden hak alma yoluna başvuramaz.¹⁴

Diğer taraftan, kazanılmış hakkın asli veya ferî, cüzi veya külli veya hut tesisen intikaline göre ayrı ayrı incelenmesi ve durumun mutlak veya nisbi haklar açısından ve bir hakkın ne yolla ve ne zaman kazanılabileceği, kazanılan hakların mahiyetine göre ayrı ayrı gözden geçirilmesi gerekmektedir. Kuşkusuz olaylar tek tek incelenmedikçe anında bunu saptamaya da olanak yoktur.¹⁵

Giriş bölümünde açıklandığı üzere, hukuk tarafından korunan bir menfaati olduğu biçiminde dar anlamda tanım yapılmakta olan hak, genel bir deyimle,

9 Özyörük, age, s.275; Tolon age, s. 171.

10 Tolon, age,s. 171.

11 Tolon, age, s. 171.

12 Tolon, age, s.171.

13 Özyörük, age,s. 171.

14 Tolon, age, .171.

15 Tolon, age, s. 171.

kişilere hukuk tarafından tanınan menfaat ve ondan yararlanma konusunda verilen bir yetkidir.¹⁶

Buna karşılık, kazanılmış hak ise, objektif bir hukuk kuralının kişi hakkında uygulanması veya kendiliğinden uygulanacak hale gelmesidir. Elde edilmiş veya elde dileyebilir durumdaki hak sahibinin eylem ve iradesi ile ileri sürülmüş olan ve üçüncü kişilerden bir şey isteyebilmek ve onu birşey yapmaya zorunlu kılmak hakkını anlatır.¹⁷

Kazanılmış haktan söz edebilmek için hakkın elde edilebilir ve Anayasa ve diğer yasalarla korunmaya değer duruma gelmiş olması gerekir.¹⁸

Ancak bu hakkın her olaya göre değişme ve inceleme olanağına karşın yönetim tarafından tek taraflı tasarruflarla geri alınma olanağı olmamalı ve kamu yararına feda edildiği zaman giderilebilmesinin istenebilmesi söz konusu olmalıdır.¹⁹

İdari işlemlerin geriye yürüyememesi, geriye dönük sonuç doğurmaması hukuk devletinin gereği bulunan kazanılmış haklara saygıyı sağlamaktadır.²⁰ Bu, Danıştay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kararlarından çıkarılmış bir “kazanılmış hak ilkesi” olarak nitelendirilmektedir.

C. İÇERİĞİ

Kazanılmış hak ile kamu yararı çatıştığı an, kamu yararı üstün tutularak kişisel yarar giderilmek suretiyle ortadan kaldırılır. Buna karşılık kişilerin yararlanırları birbiriyle çatıştığı zaman hukuk bunları eşit önemde tutar ve eşitlik ilkesine göre çözümler.²¹

Korumaya değer ve meşru olmayan durumlarda kazanılmış hak söz konusu olamaz.

Kazanılmış hakkın içeriğinin saptanması ancak ampirik metodun uygulanması ile mümkündür.²²

Hukuka uygun işlemlerin geri alınması, herhangi bir şekilde ortadan kaldırılması halinde yönetim, kişi yararına doğan kazanılmış hakları karşılamak durumundadır.²³

6 Tan, Turgut, İdari İşlemin Geri Alınması, SBF Yayınları, Ankara 1970, s.134.

7 Onar, age, c.I s.492-494.

18 Bereket, Zuhâl, Hukukun Genel İlkeleri ve Danıştay, Ankara 1996, s. 134.

19 Tan, age, s.65.

20 Duran, Lütfî, idare Hukuku Meseleleri, s.406.

21 Özyörük, age, s.4.

22 Tolon, age, s. 172.

23 Bereket, age, s. 134.

Hukuka aykırı işlemlerin geri alınması halinde kişi yararına kazanılmış hak doğurmazlar. Ancak hukuka aykırı işlemlerin geri alınmasında bazı özel hukuksal durumlar doğabilecektir.²⁴

Kazanılmış hukuksal durumların ne zaman ve hangi koşullarda söz konusu olacağı Yargıtay İçtihatları Birleştirme Büyük Genel Kurulunun bir kararı ile açıklığa kavuşturulmuştur.²⁵ Buna göre, kazanılmış hak hukuka uygun bir işlemde doğar ve işlem geri alınsa bile, ilerisi için devam eder.

Yerleşmiş kazanılmış (müesses) durum kavramı ise, hukuka aykırı bir işlemin geri alınması üzerine artık ilerisi için işlemin hüküm ifade etmeyeceğini, fakat geçmişte kalan durumun da tanınması gerektiğini ifade eder. Yani işlemin ilerisi için değiştirildiği, düzeltildiği anlamına gelir. Onun için hukuka aykırı yanlış işlem, süresi geçtikten sonra geri alınsa bile sonrası için kişiye bir hak bahsetmez, yalnızca geçmişteki durumun parasal da olsa tanınması sonucunu doğurur.²⁶ Yargıtay bu kararında, kazanılmış durumun tanımını yapmamakta, fakat kazanılmış hakla karşılaştırarak doğuracağı sonucu göstermektedir.²⁷

Böylece yokluk, idarenin açık hatası ve kişinin gerçekdışı beyanı ile hilesi vb.olmaksızın kurulan hukuka aykırı idari işlemin, iptal davası açma süresi geçtikten sonra geri alınması halinde kişi yararına doğan özel hukuksal duruma, kazanılmış hukuksal durum denir.²⁸

Getirilen yasal düzenlemeler ile ilgililerin kazanılmış haklarına dokunulmaması gerekir.

Araştırma görevlisi iken, 06.11.1982 tarihinde görevinden ayrılan davacının 2547 sayılı Yasanın 60 inci maddesinin (b) bendi gereğince bilim dalına dönme istemine ilişkin başvurusunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan dava sonunda; görevden ayrıldığı tarihte yürürlükte bulunan yasanın ilk şekline göre kazanılmış hakkı bulunan davacıya yalnızca ayrıldığında öğretim görevlisi olduğu gerekçesiyle göreve dönme isteminin reddinde hukuksal isabet bulunmadığı gerekçesiyle idare mahkemesince iptal kararı verilmiştir.

2547 sayılı Yasa yürürlüğe girmeden önce başlayan ve Yasanın yürürlüğe girdiği tarihte tekemmül etmeyen tüm atama işlemlerinin bu yasaya göre yürütüleceğine karar veren Danıştay 5 inci Dairesine göre; "...Esasen kazanılmış

24 Bereket, age, s. 135.

25 Yrg.B.Gn.Krl.nun 27.1.1973 gün ve E. 1972/6, K. 1973/2 sayılı kararı.

26 Bu karar 4.4.1973 gün ve 14915 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

27 Bereket, age, s. 135.

28 Doğan, M. Ali, Kazanılmış Hak Sorunu, Ankara Barosu Dergisi, s.33, 1976, s.636.

hak önce yürürlükte olan hükümlere göre bir şahıs lehine sabit olan bir hakkı ifade edip, davacı hakkında henüz 7334 sayılı Yasa uyarınca müşterek kararname düzenlemek suretiyle profesörlüğe atama işlemi tekemmül etmemiş olmasına ve bu.....ihtilafsız bulunmasına göre olayda müktesep hakkın varlığından söz edilemez.”²⁹

Danıştaya göre, getirilen yasal düzenleme ile kazanılmış hakların korunabilmesi için, elde edilen bu hakkın, mahkeme kararı ile ortadan kaldırılmamış olması gerekir.³⁰

D. ÖĞELERİ VE NİTELİKLERİ

Objektif bir hukuk kuralının bir kişiye uygulanması, bir başka anlatımla objektif genel bir hukuksal durumun kişisel bir işlemle sübjektif bir hukuk kuralının kendiliğinden uygulanacak, yani elde edilebilir duruma gelmiş olması;

Anayasa ve diğer yasalarla korunmaya değer duruma gelmiş bulunmak;

Hak sahiplerinin konuya kişisel eylemi ve iradesiyle ileri sürülmüş olmak, bir başka ifadeyle üçüncü kişilerden bir şey talep edebilmek ve onu bir şey yapmaya zorunlu kılmak gibi aktif bir davranış;

Yönetimce tek yanlı işlem ve eylemle geri alınamayacak hukuksal bir durum ve olanak;

İmar işleri, memur işleri gibi göz önünde bulundurulması ilkesi gibi her olaya göre değişme ve bu nedenle her olaya göre incelenme zorunluğu;

Kamu yararına feda edildiği zaman giderilmesinin istenebilmesi olanağı ve yetkisi;³¹

Kazanılmış hak kavramının fonksiyonel ve esnek oluşu onun temel niteliği ve varlık nedenidir. Kavramın bu niteliği içeriğinin de çok geniş olduğunu açıklar.³²

Menfaat, hukuksal olarak tanınan hak ve yetkilerden yararlanabilme olanağı olarak tanımlanabilir. Bahsi geçen olanak elde edilebilecek duruma geldiği anda hatta elde edildiği anda kazanılmış hakka dönüşür.³³

29 Bereket, age, s. 136.

30 Dan.6.D.nin 22.6.1987 gün ve E.1986/1363, K.1987/848 sayılı kararı. D.D.D.

31 Tolon, age, s. 172.

32 Tan, age, s.65.

33 Tolon, age, s. 172.

Hükümet etme yetkisi, emredebilme gücü, yani Devlet Kudreti kaynağını yasalardan alır. Buna otorite, Devlet Kudreti denir. Hak ise hukuken korunan menfaattir. Yasal dayanağı da olabilir. Bu nedenle hakkın objektif bir yetki olduğunu söylemek mümkün değildir. Hak; isteyebilme, tanınma ve yerine getirebilme olanağına dayanan sübjektif nitelikte bir kavramdır. Bu da ancak hukuk devletinde söz konusu olur.³⁴

Kazanılmış haktan söz edebilmek için hakkın elde edilebilir ve Anayasa ve diğer yasalarla korunmaya değer duruma gelmiş olması gerekmektedir.

Ancak bu hakkın her olaya göre değişme ve inceleme olanağına karşın, yönetim tarafından tek taraflı tasarruflarla geri alınma olanağı olmamalı ve kamu yararına feda edildiği zaman giderilmesinin istenebilmesi söz konusu olmalıdır.³⁵

II. BÖLÜM

HUKUK DEVLETİ VE KAZANILMIŞ HAKLARA SAYGI İLKESİ

A. HUKUK DEVLETİ

Anayasada yer alan hukuk devleti ilkesi (m.2), Anayasanın temel ilkelerinden biridir. Polis devleti kavramı gibi, Almanya'da ortaya çıkmış bulunan hukuk devleti; hükümet edilenlere bir başka deyişle, yönetilenlere hukuk güvenliği sağlayan, adaletli bir hukuk sistemine dayanan devlet düzeninin adıdır.

Hukuk Devletinde kazanılmış haklara saygı gösterilmesi bir zorunluluk, hatta yükümlülüktür.³⁶

Hukuk Devleti; mülk devlet, polis devleti gibi aşamalardan sonra ortaya çıkmış bir kavramdır. Hukuka bağlı idare ise, yönetilenlere güven verecek derecede hukuk düzenine bağlı idare olduğuna göre, devletin elverişli bir hukuksal yapıya sahip olmasıyla hukuka bağlı bir idare gerçekleşebilir. Anglo-Amerikan Ülkelerinde benzer anlayış, hukuk hükümlerliği (rule of law) ve hukuk üstünlüğü (supremacy of law) gibi deyimlerle belirlenmektedir.³⁷

³⁴ Tolon, age, s.172.

³⁵ Tan, age, s.65.

³⁶ Balta, Tahsin Bekir, Ceza İdare Hukuku, c.I Ankara 1964, s.6

³⁷ Balta, age, s.59-67, 77-83; Tan, age, s.58; Duran Lütfi, İdare Hukuku Meseleleri, İstanbul. 1964, s.403; Özyörük, age, s. 135; Eroğlu Hamza, İdare Hukuku Dersleri, Ankara 1972, s.27-28-30-39.

B. KAZANILMIŞ HAKLARA SAYGI İLKESİ

Kazanılmış haklara saygı ilkesi, idari işlemlerin geriye yürüyüp yürümemesi, başka anlatımla geriye dönük sonuç doğurup doğurmaması açısından önem kazanmaktadır.

Önceden oluşmuş hukuksal durumların sonradan yapılacak işlemlerle değiştirilmesi, hukuktan beklenen güvenlikle bağdaşmaz. Yönetmelik işlemin geriye yürümemesi ilkesinden, uygulamada yönetilenlerin kazanılmış haklarının korunmasında yararlanılmaktadır. Gerçekten böylece kurulmuş durumlarla, kazanılmış hakları korumak, hukuksal ilişkilerde istikrar sağlamak gereksinim ve zorunluluğundan doğmuş sosyal bir hukuk normudur.³⁸

III. BÖLÜM

HUKUKSAL TASARRUFLARIN GERİ ALINMASININ VE KURALLARIN DEĞİŞMESİNİN HUKUKSAL DURUMLARA ETKİSİ

A. GENEL OLARAK

Hukuksal tasarrufu doğuran irade sahiplerinin aynı yöntemle bu tasarrufu geri almalarına veya değiştirmelerine olanak bulunmaktadır.

Hukuksal durumlar değiştirilen bu tasarruflara dayandığı için yapılacak değişikliklerin bu durumları da etkilemesi kaçınılmazdır. Mevcut olan hukuksal bir tasarrufun geri alınması ve değiştirilmesi, esas itibarıyla bu tasarrufun geleceğe yönelik hükümlerine son vermek veya geleceğe ait hükümler değiştirmek anlamına gelecektir. Anılan durum hukuka aykırı bir işlemin ortadan kaldırılmasından farklıdır. Hukuka aykırı işlemler, doğuşlarında yapıcı unsurlarında bulunan sakatlıklar nedeniyle hukuk düzenine uymayan işlemlerdir. Bunların kaldırılması hukuk kurallarının bir gereğidir. Ancak hukuksal olarak tamamlanmış ve sonuçlarını doğurmuş hukuksal durumlar oluşturmuş tam ve geçerli bir tasarrufun ortadan kaldırılması halinde, hukuk alanında bırakmış olduğu etkilerin ve doğurduğu etkilerin ve meydana getirdiği hukuksal durumların hiç olmamış gibi düşünülmesi için bir neden bulunmamaktadır.³⁹

Sakat bir tasarrufun yönetimin kendisi tarafından geri alınması, bu durumlarda bir yargı organının vereceği iptal kararı niteliğinde görülmektedir.⁴⁰

³⁸ Duran, age, s.403; Tolan, age, s. 174.

³⁹ Tolon, age, s. 178.

⁴⁰ Onar, age, s.551.

Yönetmelik işlemin hukuka aykırılığından dolayı geri alınması, bu durumlarda bir fesih ve iptal hükmünde sayılmasından iki önemli sonuca gidilmektedir:

1. Yönetim için bu tür tasarrufların fesih ve iptal yoluyla ortadan kaldırılması, geri almak gibi bir yetki veya seçmeli durum değil, bir zorunluluktur⁴¹

2. Tasarruf ancak, özel bir dava süresi yoksa iptal davası açmak için öngörülen süre içerisinde; iptal davası açılmış ise davanın devamı süresince geri alınabilir. Ancak bu süre koşulunun kişi lehine bir durum doğuran tasarruflarda gözönüne alınması gerekir. Kişilere külfet yükleyen durumlar daima kaldırılmalıdır. Ortadan kaldırılan tam ve geçerli tasarrufun doğurduğu hukuksal durumların ve bunlara dayanan tüm hukuksal olayların geçerli olduğunu kabul etmek gerekir.⁴²

1. Düzenleyici Tasarruflardaki Değişikliklerin Hukuksal Durumlara Etkisi

Düzenleyici tasarruflar her zaman kaldırılıp değiştirilebilirler. Bu, yeni bir düzenleyici tasarrufla olur. Bir düzenleyici işlemin geri alınması, kaldırılması veya değiştirilmesinin daha önce doğurduğu hukuksal sonuçlara etkisi olmaması gerekir. Yani önceki kişisel durumlar ve sonuçların geçerli olması gerekir.⁴³

Bu durumda tekrar ampirik metoda yönelik olarak somut birkaç örnekle konuyu açıklamada yarar bulunmaktadır:

a. Vatandaşlık ve seçim statüsünün değişmesi eski statüden doğan genel hukuksal durumları da etkiler ve bu da siyasi ve idari sahalarda bazı sorunlar doğurur. Örneğin, yeni bir vatandaşlık yasası, vatandaşlık hakkını kazanan yabancılara artık seçmek ve seçilmek hakkını tanııyorsa, bundan sonra artık kazanılmış haktan söz edilmez. Ancak yeni yasa yabancıların hiçbir zaman vatandaş sıfatını kazanmamış olduğu şeklinde bir hüküm getiremez. Ancak seçmek ve seçilmek hak ve yetkisi seçimin yapıldığı gün yürürlükte bulunan yasaya dayandığından bu hak kullanılamaz.⁴⁴

b. Askerlik statüsünün değişmesiyle ilgili yeni bir yasa askerlik süresini, fiili koşullarını değiştirmiş olursa, bu yeni hükümler askerlik süresini bitirmez veya fiili hizmetlerini yapmış olanları da etkiler. Eğer

⁴¹ Tolon, age, s.178.

⁴² Tolon, age, s. 178.

⁴³ Tolon, age, s. 178.

⁴⁴ Tolon, age, s. 179.

yeni yasa eski durumları korumak amacını taşıyorsa, bu konuda açık bir hüküm koyması gerekir.⁴⁵

c. Mülkiyet statüsünün değişmesi: Mülkiyet hakkını kısıtlandıran yasaların, maliklerin hukuksal durumları üzerinde göstereceği etkilerin yönetim hukuku açısından özel bir önemi bulunmaktadır. Örneğin; Belediye Yasaları, İmar Yasaları gibi yasalar yapıların sağlık koşullarına ilişkin kısıtlayıcı hükümler ve bunlara dayanan yönetmelik, imar ve yol istikamet planları ve genel hizmetlere ayrılan yerlerde inşaat yasağı ve binaların inşaat tarz ve yükseklikleri gibi düzenleyici tasarruflar, mülkiyet statüsü hükümlerini değiştirir. Yeni statünün ilerde kazanılacak mülklere uygulanacağı kuşkusuzdur. Maliklerin mülk üzerindeki hakları sübjektif bir hak ve kişisel bir durum olmakla birlikte, mülkiyet haklarını kullanırken bağlı olacakları objektif hükümler genel bir durum meydana getirmektedir. Bu durumda malikin haklarını kullanması, hakkın kullanılacağı gün yürürlükte olan statüye bağlı olacaktır.

ç. Memur Statüsündeki Değişiklikler: Statüdeki değişiklikler, memurun o günden sonraki durumuna etki yapar. Örneğin, memurun maaş, ikramiye gibi hakları yeni statüye tabi olur. Memurların durumunun objektif hukuk kaidelerine, statüye dayanan genel bir hukuksal durum olmasının doğal bir sonucu, statüdeki değişikliklerin memurun hal ve gelecekteki durumuna da tesir etmesidir. Ancak bu değişiklik özde hakları etkilemez.⁴⁶

d. İnşaatın tamamlanmış olup olmadığının kazanılmış hakların saptanmasında önemli kriter olduğu; Ruhsat ve eklerine uygun biçimde yapılmakta olan ve kabası bitirilen inşaat ruhsatının imar planında değişiklik yapıldığı gerekçesiyle iptaline karar verilmesini kazanılmış haklar yönünden irdeleyen Danıştay “..İmar Mevzuatı ve Danıştay İçtihatları birlikte incelendiğinde imar işlerinde ilgililer yönünden kazanılmış hakların saptanmasında inşaatın tamamlanmış olup olmadığının önemli bir kriter olarak alındığı görülmektedir.” belirlemesi yapıldıktan sonra, somut olayda, ruhsat ve eklerine uygun olarak inşa edilen yapının kaba inşaatın tamamlanmasından sonra imar planında değişiklik yapıldığı gerekçesiyle ruhsatın iptali yoluna gidildiği ihtilafsız olduğundan, bu durumun kazanılmış hakların korunması ilkesi ile bağdaştırılamayacağı sonucuna varmıştır⁴⁷

Aynı şekilde, ruhsatlı olarak yapılan yapının daha sonraki bir yüksek kurul kararına göre yanındaki caminin yüksekliğini aşan kısmının üç konutun yıktırılması yolundaki kararının, bu kararın alındığı tarihte tamamı bitirilmiş

⁴⁵ Tolon, age, s. 179.

⁴⁶ Tolon, age, s. 179.

⁴⁷ Bereket, age, s. 134, 135; D.6.D.24.10.1991 gün ve E. 1991/1704, K.1991/2144.

olan yapının kazanılmış hak ilkesi çerçevesinde değerlendirilmesi sonucu idari istikrar ilkesi ile kazanılmış hak ilkesine uyarlık bulunmadığı için iptaline karar verilmiştir.⁴⁸

2. Özel Hukuksal Durumların Değişmesi

Özel hukuksal durum, ancak kendisini doğuran nicelik güçteki bir özel tasarrufla değiştirilebilir. Bu durumlar sözleşmeler veya bu nitelikteki tasarruflarla yani ilgililerin iradeleriyle oluştuklarından ancak gene kişisel iradeleriyle değiştirilebilirler. Ancak olağanüstü durumların doğurduğu zaruretlar sonucunda yasama organınca özel hukuksal durumlara, müdahalelere rastlanmaktadır. Bunların en önemlileri; moratoryum yasaları, buhranlı zamanlarda bizdeki Milli Korunma Kanununun kira akdine ilişkin hükümleri gibi hükümlerdir.

Moratoryum Yasaları ya siyasi veya iktisadi veyahut deprem ve su baskını gibi doğal afetler sonucunda bu buhranların yayılmasını önlemek amacıyla çıkarılan ve ödenmesi gereken alacakların bir süre ödenmesini erteleyen yasalardır. Düzenleyici bir tasarrufla tamamlanmış ve sonuçlarını doğurmuş kişisel bir hukuksal durumun geçmişteki hükümleri hiçbir biçimde değiştirilemez ve kısıtlanamaz.⁴⁹

3. Şart Tasarrufların Kaldırılmasının, Geri Alınmasının Hukuksal Durumlara Etkisi

Şart tasarrufun geri alınması gerçekte yeni bir şart tasarruftur. Örneğin, atama işleminin geri alınması gerçekte bir azil; azil işleminin geri alınması ise temelde bir atamadır. Bir ruhsatın geri alınması ve ruhsatın ilişkisi bulunduğu faaliyetin yeniden yasak statüsüne sokulması anlamına gelmektedir. Şart tasarrufta ancak ileride elde edilebilecek durumları etkiler. Örneğin; bir memurun hak kazandığı ve patrimuanına bir alacak biçiminde geçen aylıklar üzerindeki haklarını ortadan kaldırmaya olanak bulunmamaktadır. Bu aylıklar memurun patrimuanına girerek patrimonial ve sübjektif bir hak doğurduğu için ancak kendi rızasıyla bu nitelikten çıkabilir. Böylece kamu patrimuanına dönüşebilir. Diğer yandan bir azil tasarrufun geri alınmasıyla hukuksal ve maddi olarak kaybedilmiş olan durumlar geri gelmez. Eski halin aynen geri dönüşmesine olanak bulunmamaktadır.⁵⁰

Şart tasarrufların geri alınmasına ilişkin, yani şart tasarrufların yapılması, şekli ve kararı verecek makamlar çok kez ayrılmıştır. Örneğin bir ruhsatın

48 D.6.D. 18.6.1992 gün ve E. 1991/1611, K. 1992/2947.

49 Tolon, age, s.179.

50 Tolon, age, s. 180.

verilmesiyle kişinin bir takım fedakarlıklar yaptığı gözönünde bulundurulursa ruhsat sahibinin menfaatlerini koruyacak hukuksal temayülün gösterilmesi zorunludur. Bu nedenledir ki, ruhsatın kaldırılması, geri alınması, ruhsatın verilmesinden daha ağır koşullara bağlı kılınmış ve daha üst kuruluşların yetki alanına bırakılmıştır.⁵¹

B. GERİ ALINAN İŞLEMİN HAK DOĞURMASI

1. Geri Alma ve Hak Doğuran İşlemler

Geri alma teorisinin uygulama alanını sınırlandırmaya çalışırken, ilk kez hukuka uygun işlemler ile sakat işlemleri ayırıp gerçek bir geri almanın prensip olarak hukuka aykırı işlemler için söz konusu olabileceği konusunda kuşku bulunmamaktadır. Bir işlemin hak doğurup doğurmamış olmasının o işlemin hukuka uygunluğu kadar önemli olduğunu söyleyebiliriz.⁵² Nitekim kazanılmış hak doğurmasa bile yasaya uygun olmayan bir atamanın her zaman geri alınamayacağı, bu atamanın da sübjektif bazı sonuçlar doğurduğunda kuşku olmadığını söylemek gerekir.

Özetle, yönetimin hak doğuran veya sübjektif bazı etki ve sonuçlar meydana getiren sakat işlemini çok kısa veya iptal davası süresi içinde geri alınabileceğinin kabulü, bizi hak doğuran işlemlerin neler olduğunu saptamaya zorlamaktadır. Burada önemli bir noktaya değinmek gerekir. Yönetimsel işlemin geriye yürümemesi ilkesi yalnız geçmişe yöneliktir.

Buna karşılık hukuksal işlemlerin kişisel sonuçlarının dokunulmazlığı ilkesi kazanılmış haklara gelecek içinde dokunmaya engeldir. Esasen sübjektif hak doğuran işlemlerin kaldırılması diye bir şey yönetim hukuku ilkelerine göre olanak dışıdır. Hukuka aykırı bir işlemin kazanılmış hak doğurabileceğini söylemek pek yerinde değilse de, ilgili lehine yarattığı hukuksal durumların sürekli tartışma konusu yapılması da olanak dışıdır. Bir başka ifadeyle bu tür hukuksal durumların da dokunulmazlığını kabul etmek gerekir. Kişisel işlemlerin sonuçlarının dokunulmazlığı ilkesi gelecek için söz konusu olup, karşı işlem yapılmak suretiyle ortadan kaldırılabilir.⁵³

2. Düzenleyici İşlemler ve Kazanılmış Hak Doğurma

Düzenleyici işlemler, kişisel işlemlerden farklı olarak hak doğurmazlar fikri; hak doğuran ve doğurmayan işlemler ayrımını gerçeğe aykırı olarak, kişisel ve düzenleyici işlemler ayrımına indirgeme sonucunu doğurmaktadır. Gerçekte,

⁵¹ Tolon, age, s. 180.

⁵² Tan, age, f, s.7 vd.

⁵³ Tolon, age, s. 180.

düzenleyici işlemlerde hak doğurabilir. Düzenleyici işlemler hak doğurmaz diyenler, kişilerin lehlerine olan düzenleyici durumların korunmasını ileri sürmekte, bir başka anlatımla, anılan düzenlemenin yeni bir düzenleme ile kaldırılması veya değiştirilmesine karşı koyma haklarının bulunmadığını belirtmektedirler. Gerçekten kişiler, lehlerine olan düzenleyici işlemin korunması için kazanılmış hakka sahip bulunmamaktadırlar. Kuşkusuz bu durum düzenleyici işlemlerin hak doğurmadıkları anlamına gelmez. Bu düşünce düzenleyici işlemin korunduğu ölçüde hak doğuracağı biçiminde de değerlendirilmiştir. Fransız Danıştay Kararlarının da düzenleyici işlemlerin hak doğurmadıkları biçiminde olmayıp, yönetilenlerin ileride yapılacak değişikliklere karşı koymaya hak ve yetkilerinin bulunmadığı biçiminde anlamak gerektiği ileri sürülmüştür.⁵⁴

3. Kişisel İşlemler ve Kazanılmış Hak Doğurma

Kişisel işlem sonucu hakkın kazanılması gerçek bir kazanmadır. Hakkın doğmasından kazanılmasına geçiş için düzenleyici bir işlemin kişisel bir işleme geçişi gerekmektedir. Hakkın doğumu, düzenleyici bir işlemten kaynaklanabilir.⁵⁵

4. Hukuka Aykırı İşlemler ve Kazanılmış Hak Doğurma

Konuya ilişkin yüksek yargı yerleri, bir işlemin geri alınabilmesi için hukuka aykırılık ve süre olmak üzere iki koşulu birlikte aramakta, fakat muhakkak hukuka aykırı işlemlerin de hak doğurabileceklerini kabul etmektedir. Nitekim, kazanılmış hakların genel olarak kamu düzeninin sınırları içinde saygıya değer oldukları, dolayısıyla kazanılmış hakkın hukuka uygun durumun varlığına bağlı olduğu, hukuka uygun olmayan işlemlerin hak kaynağı da olamayacakları, hukuka aykırı işlemlerin kazanılmış hak doğurabileceğini kabul etmenin hukuksal açıdan savunulmasının olanak dışı bulunduğu, ayrıca devlet yönetiminin temelini oluşturan hukuka bağlı devlet prensibi ile bağdaşmayacağı ileri sürülmüştür.⁵⁶

Doktrinde hukuka aykırı işlemlerin 60 günlük dava açma süresi içerisinde aynı biçim ve usul uygulanarak yetkili yönetim tarafından geri alınabileceği veya düzeltilebileceği kabul edilmektedir.⁵⁷ Bu görüşe göre, hukuka uygun olan ve kazanılmış hak teşkil eden tasarruflar ile hukuka aykırı da olsa kurulmuş durumlar doğuran ve dava süresi geçmiş bulunan işlemlerin geçersiz sayılamayacağı ve düzeltilemeyeceği kabul edilmektedir. Zira yönetim kural

⁵⁴ Tan, age, s.66; Tolon, age, s. 181.

⁵⁵ Tolon, age, s. 181.

⁵⁶ Tan, age, S.71.

⁵⁷ Duran, age, S.371-372.

olarak geçmişe yönelik karar alamaz ve genel olarak hukukun istikrar ilkesine dokunamaz. Özellikle belediyeden hukuka aykırı bir işlemle inşaat ruhsatı almak ve inşaatı başlayıp bitirmek gibi durumlarda bu durum açık olarak ortaya çıkmaktadır. Yönetimin hukuka aykırı bir işlemini süratle uygulamak suretiyle, örneğin; bir kişiye verilen ruhsata dayanılarak yaptırılan binanın fazla katlarının yıktırılması eylemi ve böylece ruhsatın hükümsüz sayılması bir hizmet kusurunun varlığını göstereceğinden, bir tam yargı davasının doğmasına da neden oluşturabilir.⁵⁸

Hukuka aykırı işlemlerin geri alınmasının iptal davası açma veya dava açılmış ise davanın devamı süresi ile sınırlandırılması ve sakat işlemin kazanılmış hak doğurduğunun kabulü sosyal bir olay olarak kabul edilmesi gerekir.⁵⁹ Yönetime geri alma konusunda böyle bir süre tanınmasında da zorunluluk bulunmaktadır. Aksi halde, çağımızın çoğalan kamu hizmetlerini yürütmekle görevli olan yönetim, her hataya düştüğünde oldu bitti ile karşılaşacaktır.⁶⁰

IV. BÖLÜM

KAZANILMIŞ HAK DOĞURMAYAN İŞLEMLER

Kazanılmış hak kavramının mahiyeti gereği içeriğinin önceden saptanarak tanımlanmasının olanaksızlığı karşısında, yönetsel yargı yeri kararlarının birer birer incelenip değerlendirilmesi zorunludur. Fransız Danıştay'ının aksine Türk Danıştay'ı ile Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kararları bu incelemeyi örneklendirmeye yetecek kadar zengin değildir.⁶¹ Belli bir gruplandırma çerçevesinde kazanılmış hak doğurmayan işlemler değerlendirmeye tabi tutulacaktır.⁶²

A. HUKUKSAL DEĞERDEN YOKSUN İŞLEMLER

1. Yok Hükümünde İşlemler

Bazı yönetsel işlemler, iptallerini gerektirecek nitelikte hukuka aykırılık taşıdıkları takdirde, belirli bir sürenin geçmesiyle yapay bir geçerlilik kazanırlar. Bir diğer grup işlemler ise, ağır biçimde hukuka aykırı olduklarından yok hükmünde sayılırlar ve belirli bir sürenin geçmesiyle yapay bir sıhhat kazanmalarına da olanak yoktur. Bu nedenle yok hükmünde işlemlerin hak

⁵⁸ Tolon, age, s.181.

⁵⁹ Tolon, s. 181.

⁶⁰ Tolon, age, s. 181.

⁶¹ Tan, age, s. 181.

⁶² Tolon, age, s. 182.

doğurmadıkları gözönüne alınarak, dava açma süresi geçse bile geri alınabileceklerini kabul etmek gerekmektedir. Böylece yok hükmündeki işlemlerin her zaman geri alınabileceğini söylemek mümkündür.⁶³

Diğer yandan, gerçek bir konusu bulunmayan işlemler de yok hükmünde sayılmaktadır. Örneğin, bir kadro olmaksızın daha yüksek bir kadroya ait aylığın verilmesi yok hükmündedir.⁶⁴

Yürürlükten kaldırılma bir yasaya dayanarak yapılan işlemde yok hükmünde olduğundan, yürürlükten kaldırılan yasaya dayanılarak kazanılmış haktan söz edilmez.

2. Hile İle Elde Edilmiş İşlemler

Hile ile elde edilmiş işlemlerin de ilgililer lehine hak doğurmayacakları konusunda kuşku yoktur. Fransız Danıştay'ı, Alman Yüksek İdare Mahkemesi ve Türk Danıştay'ı ile Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin de görüşü, hile ile elde edilmiş işlemlerin kazanılmış hak doğurmayacağı yolundadır. Doktrinde bu konuya değinilerek, kişilerin idareyi aldatarak sağladıkları hukuksal durumların hiçbir zaman kazanılmış hak sağlamayacağı ve geriye dönük olarak geri alınabileceği ileri sürülmektedir.⁶⁵ Bir başka görüşe göre işlemin hukuksal değerden yoksun olmasını gerektiren haller hata, ikrah, hile gibi durumlardır.⁶⁶

Hile ile elde edilen işlemlerin hak doğuramayacakları ve geri alınabilecekleri konusunda Danıştay'ın kesin bir ölçü kullandığını söylemek zordur. Nitekim öğretmen okuluyla ilişkisi kesilen davacının durumunu gizleyerek, dışarıdan katıldığı bitirme sınavlarının hükümsüz sayılmasında mevzuata aykırılık bulunmadığı gibi, üst sınıfa geçmesinin de kazanılmış hak doğurmayacağı kabul edilmiş bulunmaktadır.⁶⁷

Benzer biçimde, ilgilinin memuriyete girişte mahkumiyetini saklamış olması dolayısıyla, yasaca yasaklanmış bir eylemin kazanılmış hak doğurmayacağına karar verilmiştir.⁶⁸

Bunun yanında, imzası taklit edilen bir dilekçenin sahibini hukuksal olarak bağlamayacağı, ona bir hak da kazandırmadığı gerekçe gösterilerek, maden arama ruhsatının yönetimce iptal edilmiş olması hukuka uygun bulunmuştur.⁶⁹

63 Tolon, age, s. 182.

64 Gökalp, Sıtkı, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara 1968, s. 463.

65 Duran, age, s. 405.

66 Duran, age, s. 405; Balta, age, s. 159.

67 Özeren, Ahmet ve Arkadaşları, Danıştay Kavramları, Ankara 1949, s. 210, s. 698.

68 Dan.S.D. 19,3,1947, E. 946/854, K. 947/642 D.K.D. s. 97-99, s. 263.

69 A.Kural, S. Tilan, Ç. Dan, 8. D. Kararları, Ankara 1960-63, s. 144, s. 215.

Bunun dışında, aynı görüşü paylaşmayan kararlara da rastlanmaktadır. Memur olduğunu saklayarak avukatlık stajı yapmış bulunan davacının, bu durumun sonradan anlaşılması üzerine, ruhsatının iptali ile stajın yapılmamış olduğuna ve sonuç olarak belgenin sahteliği anlaşılmadığına göre, geri alma işlemi hukuka aykırı bulunmuştur.⁷⁰

İşlem ilgilinin yanlış beyanına dayanılarak yapıldığı halde, yönetimin önceden davacının verdiği belgenin doğruluk derecesini araştırma olanağına sahip olduğu gerekçesiyle, işlemin geri alınması istikrar ilkesine aykırı bulunmuştur.⁷¹

Diğer yandan, bir yapının, yapı kullanma izin belgesi sahte olsa dahi, bu yapının mevzuata aykırı olduğu saptanmadan belediye hizmetlerinin kestirilmesi doğrultusunda işlem tesis olunamaz.⁷² Bu uygulamalar hile ile elde edilmiş işlemlerle ilgili olarak kesin bir tutum içerisine girmemiştir.⁷³

3. Açık Hata

Açık Hata Kavramı Fransız Danıştay tarafından kullanılmıştır. Fransız Danıştay açık hata taşıyan idari işlemlerin ilgilileri lehine hak doğurmaya elverişli olmadığını kabul etmiştir. Ancak açık olmayan hatanın hak doğurma niteliğini ortadan kaldırmaya yetip yetmediği konusu tartışmalıdır.⁷⁴

Türk Danıştay açık hata taşıyan bazı işlemleri yok hükmünde saymıştır.⁷⁵ Buna karşılık, askerlik hizmeti sırasında terfi işleminin bir hüküm ifade etmeyeceğinden bahisle, terfi işleminin geri alınması suretiyle, yapılan düzeltme işleminde mevzuata aykırı bir yön görülmediğine karar verilmek suretiyle yokluktan söz edilmediği de görülmektedir.⁷⁶ Hak doğurup doğurmadıklarına değinmeksizin bu yolda hatalı işlemlerin her zaman geri alınmasının hukuka uygun bulunduğunu içeren kararlar vardır.

Yönetim, hatalı işlemlerini geri alabilir. Bu nedenle Yönetmeliğe aykırı olarak tesis olunan ruhsatnamenin iptaline ilişkin işlemin hukuka aykırı

70 Dan.G.D.9.1.1954, E.953/1780, K. 1954/21 DKD, s.64-65, s.239.

71 Dan.8.D.1.1 1.1965, s.97-99, s.263, DKD.

72 Cebbar A.Maraşlıoğlu ve Arkadaşları, İmar Kanunu ve Danıştay Yargılama Usulleri, Ankara 1971, s. 122-123, s. 11-12.

73 Tolon, age, s. 183.

74 Tan, age, s.78.

75 Özeren, A. ve Arkadaşları, Danıştay 12. D. Kararları, Ankara 1969, s. 139, s.460.

76 Dan.5. d. 23.12.1953, E. 1953/1387, K. 1953/3707, DKD. s. 62-63, s. 120.

olduğunu iddia etmek mümkün değildir. Yönetimin her zaman hatalı işlemini geri alma olanağı vardır.⁷⁷

Buna karşılık Fransız Danıştay'ının da açık hata kavramını çokça kullandığı ve yönetimin bu durumda işlemini her zaman geri alabileceğine işaret ettiği görülmektedir.⁷⁸

B. GERÇEK BİR HAK DOĞURMA OLANAĞI BULUNMAYAN İŞLEMLER

Bu işlemleri; Olumsuz İşlemler, Belirtici-Açıklayıcı İşlemler ve Akçalı İşlemler başlıkları altında toplayabiliriz.

1. Olumsuz İşlemler

Red biçiminde oluşan bu tür işlemler yönetim hukukunda çok büyük yer tutarlar. Fransız Danıştay Kararlarından çıkan genel eğilim, olumsuz işlemlerin hak doğurmayacaklarına ilişkindir. Bu genel kabule rağmen, bu kuralın istisnaları gene Fransız Danıştay'ına belirlenmiştir.⁷⁹

Ruhsatın iptali veya ruhsat isteme yolundaki işlemlere karşı açılan davada çoğu kez yürütmenin durdurulmasına karar verilmediği Danıştay uygulamalarında görülmektedir.⁸⁰

2. Belirtici-Açıklayıcı İşlemler

Belirtici işlemlere aynı zamanda açıklayıcı işlemler de denilmektedir. Yönetimin bazı işlemleri hukuk alanında var olan bir durumu saptamakla yetinmektedir. İşte bu işlem türüne belirtici-açıklayıcı veya kazandırıcı olmayan işlemler denilmektedir. Bu işlemlerin, hukuksal yapılarının gereği olarak, hak doğurucu olmadıkları konusunda Fransız yönetim hukukçuları fikir birliği yapmış durumdadırlar. Fransız Danıştay'ı da vermiş bulunduğu kararlarında yönetimin bu tip işlemlerinin yalnızca beyan edici nitelikte olduklarını kabul etmiş bulunmaktadır.⁸¹

Bazı derslerin sınavını veremeyen davacının İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesinden almış bulunduğu diplomanın iptali işlemine karşı açılan davada; yönetimin hukuka aykırı işlemini geri alabileceği kabul edilerek, tesis edilen

77 Maraşlıoğlu C.ve Arkadaşları, Açıklamalı İçtihatlı İmar Kanunu, Ankara, 1971, s.22-23.

78 Tan, age, s.79.

79 Tan, age, s.79.

80 Tolon, age, s. 184.

81 Tolon, age, s. 184.

işlem yönetim hukuku ilkesine uygun bulunmuştur.⁸² İşbu Danıştay Kararında işlemin geri alınabileceğinin kabulü yanında, esasen belirtici-açıklayıcı işlem olması dolayısıyla hak doğuramayacağı noktasında bir açıklık bulunmamaktadır. Nitekim Danıştayın bir başka kararında, davacıya ait diploma 1955 yılında onaylanmış, davacı da bunu uzun bir süre kullanmış bulunduğuna göre, onaydan bir yıl sonra onayın iptal edilmesi ve bu yoldaki işlemin de davacıya üç yıl sonra tebliğ olunması, kazanılmış haklar ve yönetim hukukunda uyulması gerekli idari istikrar ilkesini ihlal eder nitelikte bulunması nedeniyle hukuka aykırı bulunmuştur. Bu uygulama açıklanan ilkeye ters düşen bir uygulamadır.

3. Akçalı İşlemler

Kamu görevlisi statüsünden doğan hakların akçalı yönüne ilişkin işlemlerin genellikle hak doğurucu olmadıkları kabul görmektedir. Memuriyet statüsünden doğan hakların akçalı yönüne ilişkin işlemlerin bu özelliği sonucu kamu görevlilerine haksız yapılan ödemelerin süre aşımı olmaksızın geri alınması da olanak dahilindedir.⁸³ Danıştay kararlarında, füzuli olarak alınan aylık farklarının kazanılmış hak oluşturmayaacağını kararlaştırmıştır. Benzer biçimde davacının izinli bulunduğu sürede ilgili kamu görevlisinin hatası ile objektif esaslar dışında kendisine tediye olunan kasa tazminatının bu defa hukuka aykırı olduğundan bahisle geri alınmış olmasında mevzuat hükümlerine aykırılık görülmediği içtihat edilmiştir.⁸⁴

Bu görüş o tarihteki Danıştay kararları uyarınca kabul görür ise de; takip eden dönemlerde çıkan Danıştay İçtihatı Birleştirme Kurulu Kararı bu konuyu değişik bir biçimde karara bağlamış bulunmaktadır. Gerçekten önce hata ile yasaya aykırı olarak tesis edilmiş terfi veya intibak işleminin hukuka aykırı bulunduğunun saptanmasından sonra yönetimce geri alınması sonucu fazla ödenmiş bulunan aylık ve ücret farklarının kararda belirtilen istisnalar dışında ancak ilk hukuka aykırı ödemenin yapıldığı tarihten başlamak üzere 60 gün içerisinde geri alınabileceği doğrultusunda karar alınmıştır. İşbu karar 1979 yılında alınmış olup, daha önce aksine alınmış bulunan kararlarla farklı bir görünüm arz etmektedir.⁸⁵

Buna karşılık akçalı işlemler için aynı şeyi söylemek olanağı yoktur. Gerçekten aksi halde işlemin Bahşedici bir nitelik kazandığı ve ilgililer

82 Tan, age, s. 91.

83 Tan, age, s. 82.

84 Tan, age, s.82.

85 Dan. İkt. Br. K. 22/12/1973, E. 1968/8, K. 1973/14.

lehine hak doğurduğu kabul edilmektedir. Böylece bahşedici işlemlerin hak doğurucu olmadıkları görüşüne de istisna getirilmiş bulunmaktadır.⁸⁶

C. KESİN OLUP ANINDA HAK DOĞURMAYAN İŞLEMLER

Bu gruba giren işlemler arasında geciktirici veya sona erdirici işlemlerin hukuka uygunluğu saptanan işlemlerle, dayandıkları hukuksal dayanağın gereği geçici nitelikteki işlemleri saymak mümkündür. Gerçekten bu tür işlemler kazanılmış hak doğurma açısından uygun işlemlerdir. Bu tür işlemlerin, tek tek ele alınmasında yarar bulunmaktadır.⁸⁷

I. Şartlı İşlemler

Bu tür işlemleri geciktirici ve sona erdirici şartlı işlemler olmak üzere iki gruba ayırmak mümkündür. Esasında geciktirici şartı gerçekleşmeyen veya sona erdirici şartı doğmayan işlemler aynı hukuksal sonucu doğurmaktadırlar.

Devlette kamu görevlisi olarak görev almak (profesyonel anlamda memurluk) bir meslek olmadığı zaman tamamen hükümete bağlanır ve siyasi iktidara sahip olan siyasi partinin hizmeti gibi bir hale dönüşür. Bu nedenle, iktidar değişiminde özellikle kilit noktalarda ve kendi çalıştığı kurumda yüksek mevkilerde tüm kamu görevlileri görevlerinden uzaklaştırılır, bir başka anlatımla kamu görevinden çıkarılır ve bunlardan boşalan yerlere, tıpkı istisnai memurlukta olduğu gibi yeniden atama yapılır. Bu nedenle de hiçbir kimse kamu görevinde kazanılmış hak sahibi olamaz.⁸⁸

Bizde ise kamu görevliliği esas itibarıyla bir meslek olarak düzenlendiği için, istisnai memuriyetin kazanılmış hak bahşetmeyeceği açıktır. Böyle gayet dar bir kadro ve ölçü içinde olsa bile, her ülkede, bir takım istisnai memuriyetlere gereksinim duyulmaktadır.⁸⁹

Örneğin; davacının geçici kabul yoluyla, getirdiği malzemelerin satış bedellerinin likidite durumu elverişli olmasına rağmen geciktirilerek yeni bir onay ile transferleri sonucunda dolar başına uğranıldığı iddia olunan zararın hizmet kusuru ve objektif sorumluluk ilkelerine göre tazmini istemi ile açılan davada, uyuşmazlık konusu onayın onay niteliğinde olmayan ve önceki bir onaya dayanılarak yazılan ve transfer konusunun

⁸⁶ Tan, age, s. 82.

⁸⁷ Tolon, age, s. 185.

⁸⁸ Tan, age, s.86.

⁸⁹ Özyörük, age, S. 116-117. Tolon, age, s. 185.

inceleneceğinin duyurulmasına ilişkin bir yazı olduğu, likidite durumunun transfere elverişli olduğunun uzman raporundan önce satış bedelinin transferi olacağına incelendiği ve bu meblağın ayrı bir transfer isteminin taliki şarta bağlandığı, bunun için transferin kazanılmış hak olamayacağı, gerçekleştirilen devalüasyonun aylar öncesinden davalı idarece bilindiğinin düşünülmemeyeceği, diğer yandan işlemin niteliğine göre hizmetin gecikmesinde kusurlu davranıldığına kabulüne olanak bulunmadığı, sonraki kur farkını öngören kararın olaya uygulanabileceği, bu işlem ile elde mevcut kaynaklara uyularak yapılırken geçmesi doğal olan sürenin hizmetin gecikmesi olarak nitelendirilemeyeceği nedenleriyle davalı yönetime hizmet kusuru ve objektif sorumluluk yüklenemeyeceğinden davanın reddine karar verildiği, böylece taliki şarta bağlanan işlemlerin kazanılmış hak doğurmayacağı konusu saptanmış bulunmaktadır.⁹⁰

2. Kayıtlı İşlemler

Şartlı işlemlere benzeyen bir durumda, hukuka uygun olmak koşuluyla bazı kayıtlarla yapılan işlemlerdir. Örnek vermek gerekirse, bir ithal izninin yürürlükteki veya yürürlüğe girecek düzenlemelere aykırı düşmesi halinde sona ereceği kaydı ile verilmesinde olduğu gibi, söz konusu izinlerin süreleri bitinceye kadar muhafazalarına hak olmadığı kabul edilmektedir. Ancak böyle bir kaydın hukuka uygun olması da esastır. Nitekim daha önce çalıştığı... belediyesinden şahsi dosyası ile... kooperatifinden ilişkisiz olarak ayrıldığına ilişkin belge getirilmediği takdirde atamanın iptal edileceği koşuluyla... belediyesi katip ve dosya memurluğuna koşullu atama işlemine yönetim hukukunda yer olmadığına karar verilmiştir. Gene Danıştay bir başka kararında, Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 271 inci maddesine göre Sağlık Bakanlığınca verilen tesis ruhsatına konulan, fabrikanın mevcut durumuna yeni tesisler eklenmemek koşulunu iptal etmiştir. Buna karşılık, tanınan süre zarfında su tesisatının tamamlanması koşuluyla genelevin açılmasına izin verilip sonradan bu eksiğin giderilmediği gerekçesi ile genel evin kapatılmasına ilişkin kararda ise mevzuata aykırı bir durum görülmemiştir.

Bu örneklerden de görüleceği üzere, Danıştayın uygun olmak üzere koşullu işlemlerin varlığını kabul ettiği ve açıkça olmasa bile bunların geri alınmalarına hak doğurmalarının engel sayılmayacağı görüşünde olduğunu kabul gerekir.⁹¹

90 Dan. 12.D. 15.05.1973, E. 1970/5217, K.1973/1495.

91 Tan, age, S.83-84; Tolon, age, s. 186.

3. Geçici İşlemler

Bir metin gereğince geçici nitelikte olan işlemlerin hak doğuramayacağı Danıştay Kararları örnek gösterilerek savunulmuştur.

Ruhsat süresi içerisinde şantiye binalarının muhafaza edilmesi gerekir. İçinde oturulması o binayı şantiye olmaktan çıkarmaz.⁹²

Şantiye binalarının içinde oturulmuş olması binanın şantiye olmak vasfını ortadan kaldırmaz.⁹³

Alındığı tarihten itibaren bir yıl içinde yapılmasına başlanmayan yapı ruhsatı hükümsüzdür.⁹⁴

4. Kolluk Hizmetleri

Kolluk hizmetleri hiçbir şekilde kazanılmış hak doğurmaz. Ancak, kolluk hizmetlerine ilişkin işlemlerin ilgilileri lehine hukuksal durumlar doğurduğu da bir gerçektir. Kamu yararı ile özel yararlar arasında denge bulmak söz konusu olduğuna göre, kamu yararının ağır bastığı durumlarda ilgililerin katlandıkları zararların tazminine hakları saklı kalmak üzere bu işlemlerin de geri alınabileceğini kabul ettiğini, Danıştayın tutumunun bu olduğunu bazı yazarlar ileri sürmektedir.⁹⁵

D. İRADEYİ FESADA UĞRATAN NEDENLER

İKRAH

Kamu hukukunda, bir devlet yetkilisi tehdit ve zorlama altında bir karar varsa veya hileye düşülerek kendisine bir iş yaptırılırsa, elinden bir karar alınsa bunun hukuksal değeri vardır diyebilir miyiz?

Özel hukukta, bu durumla karşılaşmış irade beyan edene, bir olanak tanınmıştır. İlgili dilerse bir yıl içerisinde iradesinin selb edildiğini kendisi öne sürerek, böyle bir iradenin hukuk düzeninde yarattığı değişikliği ortadan kaldırabilir (B.K.m.31). Kamu hukukunda, üstelik kamu görevlisinin kullandığı yetki kendisine de ait olmadığına ve ancak kamu yararı için kullanılabileceğine göre, bu hususta daha sert kuralların varlığı kabul edilmek gerekir mi?⁹⁶

92 Dan.6.D.28.09.1968, E. 1963/2779, K.1968/2482.

93 Dan.6.D.29.06.1968, E.1963/2818, K. 1968/2031.

94 Dan.6.D.8.5.1968, E.1967/2632, K.1968/1388.

95 Tan, age, s.75.

96 Özyörük, age, S. 187.

Örneğin yönetimin tazminle sorumlu tutulabilmesi için, zararlarla yönetsel eylem arasında illiyet bağının gerektiği hakkındaki Danıştay Kararında “Dava 480 dekar için çeltik ekim izni alan ve 1225 dekara ekim yapan davacıların yönetimce suyun kesilmesi nedeniyle uğradıkları zararın tazmini istemiyle açıldığı, baraj yapımı nedeniyle suyun 01.10.1970 tarihinden sonra kesileceği yönetim tarafından davacıların çeltik komisyonuna verdikleri dilekçede gösterdikleri kimseye bildirilerek kendisinden taahhütname alınmış olmasına rağmen davacıların bu taahhütnameden bilgileri olmadığı, bu belgenin manevi zan altında verildiğinden ikrah ile özürlü olduğunu ileri sürmüşlerse de, idarenin vekil tayin edilen şahsı korkutarak akit yapmaya zorlandığı düşünülemeyeceğinden kabule uygun görülmemiştir. Diğer taraftan, suyun kesileceğini bilerek çeltik ekimi yapan davacıların fiillerinin sonucuna katlanmaları gerekeceği tabii olup, ayrıca davacılar zararın suyun kesilmesinden ileri geldiğini de ispatlayamamışlardır. Zira iddialarına dayanak olan bilirkişi raporu, 08.10.1970 tarihli olup su ise 11.10.1970’de kesildiğine göre, raporda suyun kesilmesi halinde meydana gelebilecek zarar tahmin edilmiş bulunmakla idarenin 13.01.1971 ’de yaptırdığı incelemede ise; zararın nedeninin kesin olarak bilinemeyeceği, o yılki hava şartlarının da etkili olabileceği belirtilmiş olup, Devlet Meteoroloji Genel Müdürlüğünden Ekim ayında sağanak halinde yağan yağmurların çeltik verimi ve kalitesine menfi etki yapabileceği bildirilmiş bulunmaktadır. Bu duruma göre tazmini istenen zararın kesin nedeni ve illiyet bağı davacılar tarafından ispatlanamadığından yönetimin gerek hizmet kusuru, gerekse objektif sorumluluk ilkelerine göre sorumlu tutulması mümkün değildir” denilmiştir.⁹⁷

97 Dan.12.D.E.1971/1633, K.1972/1574.

AVRUPA BİRLİĞİ ¹

Çev.: Ahmet ÖZER
E. Vali

I. AVRUPA BİRLİĞİ FİKRİNİN DOĞUŞU

Avrupa bir iradenin ürünüdür ve zorunluluklar varlık sebebidir. Kıtanın batısında barış ve yeniden yapılanma düşüncesinden esinlenen ilk atılım kaynağını 2 nci Dünya Savaşının korkunç anısında ve bir daha böyle bir barbarlığa dönüşü olanaksız kılacak koşulların meydana getirilmesi kararlılığında bulmaktadır.

Avrupa Birliği'nin kurucu babaları moral yönü çok önemli soylu bir davranışta bulundular: Acılarla dolu bir geçmişten dersler alarak daha iyi bir geleceğin araştırılmasına özel bir ayrıcalık tanıdılar. Galiplerin mağluplar üzerindeki hakimiyetinin cehennemi evresinde çakılıp kalmaktansa; onlar uluslar arası ilişkilerde demokratik ilkelerin uygulanmasına, ortak çıkarların sürdürülmesine ve Devletlerin hukuki eşitliğine dayalı yeni bir düzenin kurulmasına çalıştılar.

Jean Monet, Robert Schuman, Konrad Adenauer ve Alcide de Gasperi'nin girişimlerinden sonra geçen 45 yıl içinde 21 inci asra sarkan Avrupa tablosu, savaş sonrası devlet adamlarının uzak görüşlülüğüne hak vermektedir.

Milliyetçi sosyalizmin bozguna uğramasından, komünizmin çökmesinden ve Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra, tek gerçek olarak ayakta kalan topluluk yapısı, kıtanın birlik arayışının temelini teşkil etmektedir.

Fransa ve Almanya arasında ve diğer tüm halklar arasında yüzyıllardan beri sürüp giden çatışmalara son verip bir barış ortamı yarattıktan sonra, Avrupa Birliği fikri bu cazibesini sürdürmek için artık neyin peşindedir? Çağdaş dünyada işgal ettiği yer yönünden Avrupalıların zihnini meşgul eden yeni düşünce şudur: Avrupa dünya politikasında ve ekonomik yapısında, tekelinde olan gücü kaybetmiştir. O, tam bir nüfus devrimi yaşayan dünyanın yeni koşullarına uymak zorundadır. Avrupa Topluluğu soğuk savaşın aktörü olmaktan çok nesnesi olarak Amerikan-Rus zıtlaşmasından çok yararlı dersler çıkardı. Komünizmin baskısına direnmek için, Amerika'nın büyük desteği ile güçlerini birleştiren Fransa ve Almanya, Almanya'nın tesliminden beş yıl sonra

1 L'union Europeenne, Pascal Fontaine, p. 7-17, Mai, 1994.

barış ve uzlaşma için kader birliği yaptılar. Onlar Marshall planı çerçevesinde sağlanan kredilerin dağıtımını öngören Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatında (OECD) müştereken yer aldılar.

Daha sonra, bu iki devlet İtalya ve Benelüks ülkelerini (Hollanda, Belçika ve Lüksemburg) de kapsayan kömür ve çelik üretimi için bir ortak Pazar kurdular; bu Pazar 1958’de tüm sanayi ve tarım ürünleri üretimini kapsamına aldı. Bu açık ve dinamik ekonomik sahanın yönetimi için oluşturulan kurumlar, ortak çıkarların araştırılmasında ve ulusal çıkarların korunmasında uzlaşmaya yol açtı. Sovyetler Birliği’nin vesayeti altına giren kıtanın diğer yarısı az gelişmiş bir ekonomik yapıya gömülüp siyasi diktatörlüğün baskısı altında ezilirken, Avrupa Birliği modern tarihinin en şaşılahtıcı on yıllarını yaşıyordu: Sürekli ve güçlü bir büyüme, Atlantik dayanışması çerçevesinde güvence altına alınan bir güvenlik, dünyayı kapsayan ekonomik açılım ve demokratik toplumdaki büyük gelişmeler.

II. KARMAŞIK BİR KİTANIN İSTİKRAR MERKEZİ

9 Ekim 1989’da Berlin duvarının yıkılışı, kıtanın bölünmüşlüğüne son verir vermez, Atlantik ittifakının sağlık çemberi içine alınan ve faşizm ve komünizm belasından arta kalan halk yığınlarının tamamının çalıştırılması topluluğa verilen bir görev oldu.

Avrupa’daki bu yapılanmanın görev ve süresi konusundaki bazı kuşku lar üye Devletlerin bazılarında kafaları karıştırdı. Bununla beraber, 9 Aralık 1989’da Avrupa Konseyi’nde ortakların Almanya’nın birleştirilmesine verdikleri desteği, 12’lerin siyasi kararlarda birlikte hareket etme kararı izledi. Şansölye Kohl’ün ifadesiyle, Alman Birliği ve Avrupa Birliği o andan itibaren aynı madalyonun iki yüzünü oluşturdu ve Fransa yeni Alman gücünün herhangi bir art düşünceye yer vermeksizin ortak kuruluşlar bünyesinde yer aldığını görmekle kendini güvenlik içinde hissetti.

Kıtanın doğusunda berbat hale gelen ekonomik yeniden düzene konulması ve yarım asırdan beri süregelen zorbalıktan sonra çoğulcu demokrasiye geçiş, kolayca gerçekleşecek işler değildi.

Değerini yitiren ve reddedilen komünist yöneticiler yerlerini deneyimli ve tecrübeli özel girişimci yeni yöneticilere bıraktılar. Özellikle Balkanlarda komünizmin çelik zırhından kurtulan milliyetçi hareketler savaş öncesi itici gücü yeniden buldular. Yugoslavya, güçsüz Avrupa’da kesin olarak kazındığı zannedilen etnik gruplar arasındaki çatışmalar ve şiddet manzaralarıyla darmadağın hale geldi.

Rusya da her şeyden mahrum ve bünyesindeki uyanan halkların ayrılıkçı hareketleri, kontrolden aciz eski bir süper gücün çırpınışları içinde kendini

buldu. Orta Avrupa için Rusya sürekli bir tehdit oluşturuyor. Yokluk ve işkenceden kaçan mültecilerin orada oluşturacağı baskılardan korkuyorlar. İktidarı kaybeden eski komünist yöneticiler panislavizm ihtirasıyla otoriter rejime dönmek için sefalet ve güvensizlikten yararlanıp milliyetçiliği istismar ediyorlar. Güneydoğu Avrupa'da Sırlar tarafından başlatılan zalimane ve sistematik etnik temizleme hareketi dağınmış müslüman, Bulgar, Kosovalı ve Arnavut halk yığınları arasında kin ve nefreti besliyor. Balkanlardaki barut fıçısı Avrupalı yöneticileri endişelendiriyor. Avrupa kamuoyu da Avrupa Birliği'nin çaresizliğini görüp bu ihtilafın yayılma tehlikesinden korkarak giderek öfkeleniyor.

İşte bu gelişmeler sonunda 7 Şubat 1992 tarihinde Maastricht'te Avrupa Birliği sözleşmesi 12 üye devlet tarafından imzalandı ve bu sözleşme yeni yapılanmanın bir belgesi olarak kabul edildi. 1950'den 1990 yılına kadar içinde Avrupa Birliği'nin yapılanmasındaki gelişmenin de yer aldığı dünyadaki jeopolitik kargaşalar; bu yoldaki kanunları geçersiz kılmıyor. Tam tersine, eski komünist devrin kargaşası yerine barışı güvenceye alan, ekonomik ve sosyal bir uzlaşmayı kolaylaştıran yeni bir yapılanmayı ikame etme ihtiyacı, Avrupa'da birleşmeye yeni bir ivme kazandırılmasını zorunlu hale getiriyor.

III. YOL AYRIMINDA 12'LER AVRUPASI

A. Avrupa Birliği dünyada bir güç mü? Yoksa yerel bir dev mi?

Şayet kıtanın entegrasyonu düşüncesi Birlik üyesi 12 hükümet gibi, bu birliğe katılmak isteyen hükümetlerde de siyasi çizgisi ağır basan yönde devam edecekse bu birliğin şekli ve içeriği saptamaya muhtaçtır. Birlik genişledikçe birliğin farklılığı giderek artacaktır.

Fransız-Alman anlaşmasına dayalı eski Avrupa'yı önce 9'lar, 12'ler Avrupası izledi. Bu artışı kuzeyde ve güneyde katılımlar zenginleştirdi. Üye devletlerin farklı siyasal ve kültürel farklılıklarındaki duyarlılıklar ortak kuruluşların yetki alanı içine girdikçe ve bu yolda ortak irade ortaya çıktıkça, Avrupa Birliği gerek üye devletlerde gerek onunla işbirliği yapan devletlerde var olmaya devam edecektir.

Avrupa bir gerçektir: ekonomiktir, ticaridir. GAAT (Ticaret ve Tarifeler Genel Anlaşması) gibi oldukça duyarlı alanlarda olduğu gibi siyasal alanda işbirliği yapan ve tek sesle kendini ifade eden ve ortak tavır takınan bir Avrupa vardır. Bugünden başlayarak en son 10 yıl içinde Maastricht Sözleşmesi'nde öngörüldüğü gibi yakın geleceğin iki önemli testi şudur: Birlik tek para ve dış politikada ortak güvenlik aşamalarını gerçekleştirme yeteneğine sahip midir? İletişimde ve teknolojiye gelişmelerin "gezegenin bir köyüne"

indirgendği bir dünyada Avrupa ancak, ortak kimliğini ileri sürerek Amerika ve Asya’da ortaya çıkan güç odaklarına karşı etkili olabilir.

Egemenliğin ortak kullanımı dün olduğu gibi bugün de ortaya çıkan sorunların uluslararası boyutta çözümüne en uygun çare olacaktır: Mali büyümenin denetimi, tabii kaynakların korunması, az gelişmeye karşı mücadele, teknolojik yarışma ve ticari rekabet hiçbir Avrupa ülkesinin tek başına üstesinden geleceği ve meydan okuyacağı konular değildirler. Ancak, bunca’ kültür, gelenek ve düşünce farklılıkları Edinburg’dan Atina’ya, Lizbon’dan Kopenhag’a kadar halkları birbirinden ayırırken ve dahası yarın 5-10 ülke daha 12’lere katılınca ortak ihtiyaçlar ve arzular nasıl gerçekleştirilecektir? Birlikte yaşama iradesi ve toplumsal saadet nasıl oluşacak? Anlaşmazlıkların uzlaşma ile çözümüne olanak verecek kader birliği nasıl paylaşılacak? Ortak Avrupa iradesinin su yüzüne çıkması için ne yapılacak? Bütün bunlar sağlanmadan kıtada “sahte bir birlik” ortaya çıkmayacak mı? Bugünkü Birlik hükümetlerinin karşı karşıya olup çözmek zorunda oldukları önemli ikilem budur. Maastricht Sözleşmesi’nin onanması için halkoyuna başvurulmuş Fransa, Danimarka, İrlanda’da ve parlamentolarında oylama yapılan diğer ülkelerde ulusal planda yapılan tartışmalar göstermiştir ki halkın çoğunluğu Avrupa Birliği’ne taraftardır. Ancak entegrasyonun metodu üzerinde kuşku ve tartışmalar bitmemiştir.

Geleneksel büyük devlet olarak Fransa ve İngiltere, kendilerine özgü birlik anlayışına göre her biri Avrupa politikasını etkilemeye ve kendi özlemlerinin damgasını vurmaya çalışmaktadırlar. Almanya gibi federal yapılı, İtalya ve Benelüks ülkeleri (Hollanda, Belçika, Lüksemburg) gibi arabulucu ve uzlaşmacı ülkeler Avrupa Birliği’nin dünya çapında bir kimliğe sahip olduğu konusunda hayli tereddüt içindedirler ve nihayet İrlanda ve birliğe katılmak için hazırlanan Avusturya, İsveç, Finlandiya gibi diğer ülkeler geleneksel tarafsızlık anlayışlarıyla Avrupa’nın kendini büyük bir güç olarak görmesi konusunda hayli ihtiyatlı davranmaktadırlar. Yarının Avrupa kişiliği, üyelerinden her birinin iradesinin en küçük ortak paydasının bir sonucu olmayacaktır.

B. Maastricht: Geri dönüşü olmayan bir süreç mi? Yoksa herkesin istediği gibi hareket ettiği bir Avrupa mı?

Zorunlu bekleme sürecinden yararlanan tarihçiler, Avrupa’nın yapılanmasının şekli ve nihai amaçları üzerinde derin ve sağlıklı bir tartışmaya yol açan ve 1992’de imzalanıp 1 Kasım 1993’de uygulamaya giren Avrupa Birliği sözleşmesinin Avrupa’nın entegrasyonundaki gelişmede yeni bir aşamanın başlangıcı mı yoksa toplulukta yöntemlerin tartışılmasına yol açan bir belge mi olacağına karar verecekler.

Maastricht sözleşmesi, Avrupa topluluğunu kapsamına alan bir birlik yaratırken ve buna siyasal ve parasal bir boyut eklerken, Avrupa hareket alanını egemenlik konusunda karar alma sahasına kadar genişletti. Ancak bu gelişme iki çekince ile ipotek altına alındı:

Bir yandan hükümetler arası işbirliği yöntemleri, özellikle dış politika, güvenlik, adli işbirliği alanında karar mekanizmaları sürecinde yoğunlaştı ve zamanla topluluk bünyesindeki tekliği bozma riski taşımaya başladı. Diğer yandan, İngilizler ve Danimarkalılar tam bir serbesti içinde hareket edebilmek için bazı sektörlerde geniş ayrıcalıklar elde ettiler ve böylece başlangıçta topluluğu tam bir dayanışma ve işbirliği içinde hareket etme ilkesini tartışmalı hale getirdiler. Yarım asırdan beri sabırla sürdürülen entegrasyon dinamiği kurucular tarafından saptanan noktaya mı, yoksa hükümetler arası işbirliğini düzenleyen noktaya mı daha yakın? Geleceği belirleyecek test ilk aşamada aday ülkelerin içinde bulundukları koşullarla ilgilidir. Bunlar Avusturya, İsveç ve Finlandiya'dır. Şayet bunlar da İngiltere ve Danimarka gibi özel statüler isteğinde bulunurlarsa birbirinden farklı ve tutarsız coğrafi bölgeler oluşacak ve 15'ler veya 20'ler Avrupasında kaçınılmaz olarak politikanın geliştirilmesi ve uluslararası planda kişiliğinin muhafazası zayıflamış kurumlarla imkansız hale gelecektir.

C. Ekonomik krize dayanıklı Avrupa Birliği

Sürekli büyüme ve zayıf enflasyon yıllarının mutluluğu, büyük pazarın kuruluşuyla eş zamanlıdır. 80'li yılların sonunda malların, sermayelerin, şahısların ve hizmetlerin serbest dolaşımından beklenen ümitler, değişimde teknik ve fiziki engellerin ortadan kaldırılması, indirimli tek fiyat uygulaması ve rekabetin genişlemesiyle daha erken dinamik sonuçlar alınmasına katkıda bulundu. Almanya'nın birleştirilmesi de beşinci planda Fransa olmak üzere işbirliği yaptığı ülkelerden ithalatın artışına neden oldu. Ancak Alman hükümeti birleşme ile ilgili yüklü giderleri finanse etmek için mali baskıdan ziyade faiz oranlarının yüksek tutulmasına imtiyaz tanıyarak, giderek ortaklarını daha ağır yük altına soktu. Avrupa para sisteminin zorlamaları gerçekten tüm Avrupa'da yüksek faiz oranlarının yaygınlaşmasına yol açtı. 1991'den itibaren yerleşen ekonomik krizden hiçbir Avrupa ülkesi yakasını kurtaramadı. Avrupa Birliği bünyesinde ortalama işsizlik oranı 1990'da aktif nüfusun % 8,4'ü iken, bu oran 1993'de % 10,9'a yükseldi.

İşte tam bu sırada 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Sözleşmesi ile aşağıdaki özlere tüm vatandaşların güvenmesi çağrısında bulunuldu:

“Avrupa Birliği sözleşmesinin yürürlük tarihi olan 1 Kasım 1993'de Avrupa çok önemli bir aşamadan geçmiştir. Önemlidir çünkü Avrupa'nın yeni

özlemlerini dile getiren bir sözleşmedir. Önemlidir çünkü onanması yoğun müzakerelere konu olmuştur.”

Sözleşmenin kapsamı dört temel fikre dayalıdır:

- Daha çok ekonomik refah:

İstihdam yaratan, sürekli sağlıklı bir ekonomik büyümenin kalıcı çerçevesini oluşturan sözleşme hükümlerine uygun olarak tek pazarda ekonomik ve parasal birliğin geliştirilmesi ve uygulamaya konulması hedefidir.

- Daha çok dış ilişki:

Ortak dış politika ve ortak güvenlik uygulaması, Birliğin uluslar arası işbirliği ve barış alanında sorumluluk üstlenmesine olanak sağlayacaktır.

- Daha fazla etkinlik:

Özellikle, uyuşturucu, organize suçlar ve yasadışı göçler gibi hudutları aşan toplumsal sorunlara karşı daha iyi mücadeleye imkan sağlayan kurumsal yapılanmaya gidilecektir.

- Ve nihayet daha çok demokrasi:

Her şekilde ve her seviyede gerek kurumlar ve gerekse Birlik, üye devletler ve vatandaşlar arasında demokrasi var olacaktır. Sözleşmenin onayı, Birliğin kuruluşu, hedefleri ve yöntemleriyle halk arasında ciddi tartışmalara yol açtı. Bu tartışmalar son derece sağlıklı olmuştur. Böylece zaaflar ortaya çıkmıştır. Çok sayıda insan Avrupa Birliği’ni uzakta, isimsiz ve iş bitirmez bir beceriksiz topluluk olarak görmüştür. Bu nedenle yöntemlerimize daha çok yerellik, açıklık ve şeffaflık katmak istiyoruz. Vatandaşa daha yakın bir Avrupa istiyoruz. Ortak çıkarlarımızın sürdürülmesi için zorunlu ise onun müdahalesini ancak o zaman sınırlandıracağız. Eylem birliğimiz geleneklerimizin çeşitliliği ile bağdaşabilir ve bağdaşmalıdır. Etkinlik demokrasi ile bağdaşabilir ve bağdaşmalıdır.

Şu anda önemli olan Birlik Sözleşmesi’ni yaşatmaktır. O bize devamlı olarak hedeflerimize ulaşmak için yeni olanaklar ve referanslar ikram ediyor: Bunlar refah, güvenlik ve dayanışmadır. O bize özlemlerimize hizmet eden yeni imkanlar sağlıyor: Dünyada ve kıtamızda bir cazibe ve istikrar merkezi olan tutarlı ve sorumluluk sahibi güçlü bir Avrupa Birliği bu özlemin ta kendisidir.

Avrupa vatandaşları bilirler ki Avrupa Birliği onlara kanlı bir savaşın sonunda üstün bir refah seviyesi ve giderek artan bir etkinlik kazandırmıştır.

Dünden ziyade bugün daha iyi biliyorlar ki yalnızlık ve içine kapanıklık yanlış çözümlerdir, daima aldatıcıdır ve bazen de tehlikelidir. Ve de onlar bilmek zorundadırlar ki Avrupa Birliği sosyal ve sınai değişimlere, dış tehditlere, işsizlikle başlayan toplumsal felaketlerin bir çoğuna karşı mücadelede onlara yardım edecektir.

Bu durumda Avrupa halkı tümüyle büyük bir enerji ve kararlılıkla ve özellikle güvenle kendini bu Birliğe adanmalıdır.

AB ÜLKELERİ İLE TÜRKİYE’DE DÜŞÜNME VE ÖRGÜTLENME HÜRRİYETİNİ DÜZENLEYEN MEVZUAT VE UYGULANIŞI

Mustafa TEKME
Mülkiye Başmüfettişi

I - GİRİŞ

Avrupa Birliği ülkelerinde toplantı ve örgütlenme hakkının sınırları, kullanımı, buna ilişkin yasal düzenlemeler; AB ile uyum çalışmaları çerçevesinde mevzuatımızda yapılması gereken değişiklikler konusunda önce Ülkemizdeki mevcut durumun tesbiti yapılmış, daha sonra İngiltere başta olmak üzere diğer Avrupa Birliği ülkelerindeki bu konuları düzenleyen hukuki metinler incelenmiştir.

Her iki hukuki yapı mukayese edildikten sonra, uygulamalar üzerinde de durularak, Avrupa Birliğine katılım süreci içinde kendi mevzuatımızda yapılması gereken değişiklik önerileri bu makalemizin sonuç bölümünde ayrıntılı olarak belirtilmiştir.

II - KONU İLE İLGİLİ MEVZUAT HÜKÜMLERİ

A - TÜRKİYE’DE

Ülkemizde “Toplantı ve Örgütlenme” hürriyeti konusunun öncelikle, 1982 Anayasasının ikinci kısmında “Temel Haklar ve Ödevler” ana başlığı altında;

- Düşünce ve kanaat hürriyeti ile bunu açıklama ve yayma hürriyeti,
- Toplantı hak ve hürriyetleri,
- Sendika kurma hakkı ile Toplu İş Sözleşmesi, grev hakkı ve lokavt,
- Seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakları ile siyasi partilerle ilgili hükümler,

Alt başlıkları halinde yer aldığını görüyoruz.

Bu maddeleri özet halinde ve örgütlenme biçimlerine göre şöyle sıralayabiliriz :

a-Düşünce ve Kanaat Hürriyeti ile bunları açıklama ve yayma hürriyeti Anayasanın 25 inci ve 26 ncı maddelerinde su ifadelerle belirtilmektedir:

Madde 25. - “Herkes, düşünce ve kanaat hürriyetine sahiptir.

Her ne sebep ve amaçla olursa olsun kimse, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz; düşünce ve kanaatleri sebebiyle kınanamaz ve suçlanamaz.”

Madde 26. - “Herkes, düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir. Bu hürriyet resmi makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğini de kapsar. Bu fıkra hükmü, radyo, televizyon, sinema veya benzeri yollarla yapılan yayınların izin sistemine bağlanmasına engel değildir.

Bu hürriyetlerin kullanılması, suçların önlenmesi, suçluların cezalandırılması, Devlet sırrı olarak usulünce belirtilmiş bilgilerin açıklanmaması, başkalarının şöhret veya haklarının, özel ve aile hayatlarının yahut kanunun öngördüğü meslek sırlarının korunması veya yargılama görevinin gereğine uygun olarak yerine getirilmesi amaçlarıyla sınırlanabilir.

Düşüncelerin açıklanması ve yayılmasında kanunla yasaklanmış olan herhangi bir dil kullanılamaz. Bu yasağa aykırı yazılı veya basılı kağıtlar, plaklar, ses ve görüntü bandları ile diğer anlatım araç ve gereçleri usulüne göre verilmiş hakim kararı üzerine veya gecikmesinde sakınca bulunan hallerde kanunla yetkili kılınan merciin emriyle toplatılır. Toplatma kararını veren merci bu kararını, yirmi dört saat içinde yetkili hakime bildirir. Hakim bu uygulamayı üç gün içinde karara bağlar.

Haber ve düşünceleri yayma araçlarının kullanılmasına ilişkin düzenleyici hükümler, bunların yayımını engellemek kaydıyla, düşünceyi açıklama ve yayma hürriyetinin sınırlanması sayılmaz.”

Görüldüğü gibi, bu hakkın kullanılması tek başına olduğu gibi, “toplularak” açıklama ve yayma imkanı da sağlamaktadır. Ancak, bu hakkın kullanılması basın yayın yoluyla gerçekleştirilmesi halinde “izin” almayı da gerektirebilecektir.

Ayrıca bunlara belli konularda “sınırlamalar” da getirebileceği; yetkili merciin emriyle toplatılan yayma araçlarına karşı itirazın da “yargı” kararıyla sonuçlandırılacağı kayıt altına alınmıştır.

b-Toplantı Hak ve Hürriyetleri de Anayasanın 33 üncü ve 34 üncü maddelerinde su şekilde ifade edilmektedir:

Madde 33. - (23.07.1995-4121) “Herkes, önceden izin olmaksızın dernek kurma hakkına sahiptir.

Dernek kurabilmek için kanunun gösterdiği bilgi ve belgelerin, kanunda belirtilen yetkili mercie verilmesi yeterlidir. 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.

Dernekler, kanunun öngördüğü hallerde hakim kararıyla kapatılabilir veya faaliyetten alıkonulabilir. Ancak, milli güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği hallerde gecikmede sakınca varsa, kanunla bir merci, derneği faaliyetten men ile yetkilendirilebilir. Bu merciin kararı, yirmidört saat içerisinde görevli hakimın onayına sunulur. Hakim, kararını kırksekiz saat içinde açıklar; aksi halde, bu idari karar kendiliğinden yürürlükten kalkar.

Birinci fıkra hükmü, Silahlı Kuvvetler ve kolluk kuvvetleri mensuplarına ve görevlerinin gerektirdiği ölçüde devlet memurlarına kanunla sınırlamalar getirilmesine engel değildir.

Bu madde hükümleri vakıflarla ilgili olarak da uygulanır.”

Bu maddede belirtilen Dernek Kurma hürriyetiyle ilgili hükümlerin “Vakıf”lar için de geçerli olacağı ifade edilmiştir.

Burada sistemimizin ana unsurları olarak örgütlenme için (dernek kurmak için), önceden izin alma değil, kamu makamlarına “bilgi” vermenin yeterli olacağı ile bu konudaki düzenlemenin “kanunla” olacağı yönündedir.

Nitekim bu konudaki düzenlemeler de 7 Ekim 1983 tarihinde yürürlüğe giren 2908 sayılı Dernekler Kanunu ile yapılmıştır.

1995 yılında Anayasamızda yapılan bazı değişikliklere paralel olarak Dernekler Kanununda 03.07.1997 tarih ve 4279 sayılı Kanunla değişiklik yapılarak, dernek kurma, üyelik ve derneklerin siyasi faaliyette bulunmalarına imkan tanıyan hak ve özgürlükler getirilmiştir.

Anayasanın 34.maddesinde “Herkes, önceden izin almadan, silahsız ve saldırısız toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına sahiptir.

Şehir düzeninin bozulmasını önlemek amacıyla yetkili idari merci, gösteri yürüyüşünün yapılacağı yer ve güzergahı tespit edebilir.

Toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir.

Kanunun gösterdiği yetkili merci, kamu düzenini ciddi şekilde bozacak olayların çıkması veya milli güvenlik gereklerinin ihlal edilmesi veya Cumhuriyetin ana niteliklerini yok etme amacını güden fiillerin işlenmesinin kuvvetle muhtemel bulunması halinde belirli bir toplantı ve gösteri yürüyüşünü yasaklayabilir veya iki ayı aşmamak üzere erteleyebilir. Kanunun, aynı sebeplere dayalı olarak bir il'e bağlı ilçelerde bütün toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin yasaklanmasını öngördüğü hallerde bu süre üç ayı geçemez.

Dernekler, vakıflar, sendikalar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kendi konu ve amaçları dışında toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleyemezler.”

denmektedir.

Bu maddede ise toplantı ve gösteri yürüyüşünün düzenlenme esasları ortaya konmuştur. Onlar da:

-Önceden izin almadan ama silahsız ve saldırsız toplantı ve gösteri yürüyüşü yapılabileceğine,

-Şehir düzeninin bozulmasını önlemek amacıyla, yetkili merciin, gösteri yürüyüşünün yapılacağı yer ve güzergahı tespit edebileceğine,

-Gene belli şartların ihtimal dahilinde olması halinde toplantı ve gösteri yürüyüşünün ertelenebileceği veya yasaklanabileceğine,

-Bu tür örgütlerin kendi amaçları dışında toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleyemeyeceklerine,

-Bu hakkın kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usullerin kanunla düzenleneceğine,

dair hususlardır.

Anayasa'nın işaret ettiği kanun 06.10.1983 tarihinde; “Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu” adı altında 2911 sayılı Kanun olarak kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur.

Ayrıca, bu Kanunun 10, 18. ve 37. maddelerinde belirtilen “Uygulama Yönetmeliği” de aynı ad altında 08.08.1985 gün ve 18836 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Bu konu görüldüğü gibi, anayasada ayrıntılı bir şekilde yer almış; “yetkili idari mercinin gösteri yürüyüşünün yapılacağı yer ve güzergahı tespit edebilir” ruhsatı yasada “edilir” halinde düzenlenmiş, yönetmelikte daha da ayrıntıya inilerek; toplanılacak yer, yürüyüş güzergahı ve dağıtılacak yer yerel idari birimlerce “karar” ve “krokiler” ile tespit edilerek halka duyurulduğuna dair

“tutanaklar” bile ilgili dosyasında muhafaza edilir hale gelmiş; bu yer dışında bir talep kabul edilemez hale getirilmiştir.

c - Sendikal Örgütlenme de Anayasanın 51.maddesinde aynen:

“İşçiler ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma hakkına sahiptirler.

Sendikalar veya üst kuruluşlarını kurabilmek için kanunun gösterdiği bilgi ve belgelerin, kanunda belirtilen yetkili mercie verilmesi yeterlidir. Bu bilgi ve belgelerin kanuna aykırılığının tespiti halinde yetkili merci, sendika veya üst kuruluşun faaliyetinin durdurulması veya kapatılması için mahkemeye başvurur.

Sendikalara üye olmak ve üyelikten ayrılmak serbesttir.

Hiç kimse sendikaya üye olmaya, üye kalmaya, üyelikten ayrılmaya zorlanamaz.

İşçiler ve işverenler aynı zamanda birden fazla sendikaya üye olamazlar.

Herhangi bir işyerinde çalışabilmek, işçi sendikasına üye olmak veya olmamak şartına bağlanamaz.

İşçi sendika ve üst kuruluşlarında yönetici olabilmek için, en az on yıl bilfiil işçi olarak çalışmış olma şartı aranır.

Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, Anayasada belirlenen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamaz.”

denerek, bu tür örgütlenmede de, dernek örgütlenmesindekine benzer şekilde, önceden izin almadan, sadece “bildirimde bulunmakla” gerçekleşeceği, örgüte girme ve çıkmanın serbest olduğu, itirazların yargıda çözülebileceği gibi temel ve benzer esasların belirtilmesi yanında, sendika yöneticiliği için “en az on yıl bilfiil işçi olarak çalışmış olma şartı aranır” gibi, anayasanızın çok ayrıntılı bir anayasa olma özelliğinin gereği olarak, en ufak ayrıntının dahi yer aldığını görüyoruz.

Sendikal bir faaliyet olarak da “Toplu İş Sözleşmesi, grev hakkı ve lokavt konusu da 53.madde ile 54.maddelerde su şekilde ver almıştır:

Madde 53.-(23.07.1995-4121) “İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler.

Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir.

128 inci maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan ve bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile 54 üncü madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilir ve İdareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalanır. Bu mutabakat metni, uygun idari veya kanuni düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Toplu görüşme sonunda mutabakat metni imzalanmamışsa anlaşma ve anlaşmazlık noktaları da taraflarca imzalanacak bir tutanakla Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usuller kanunla düzenlenir.

Aynı işyerinde, aynı dönem için, birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz ve uygulanamaz.”

Madde 54.-“Toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında, uyuşmazlık çıkması halinde işçiler grev hakkına sahiptirler. Bu hakkın kullanılmasının ve işverenin lokavta başvurmamasının usul ve şartları ile kapsam ve istisnaları kanunla düzenlenir.

Grev hakkı ve lokavt iyiniyet kurallarına aykırı tarzda, toplum zararına ve milli serveti tahrip edecek şekilde kullanılamaz.

Grev esnasında greve katılan işçilerin ve sendikanın kasıtlı veya kusurlu hareketleri sonucu, grev uygulanan işyerinde sebep oldukları maddi zarardan sendika sorumludur.

Grev ve lokavtın yasaklanabileceği veya ertelenebileceği haller ve işyerleri kanunla düzenlenir.

Grev ve lokavtın yasaklandığı hallerde veya ertelendiği durumlarda ertelenmenin sonunda, uyuşmazlık Yüksek Hakem Kurulunca çözülür. Uyuşmazlığın her safhasında taraflar da anlaşarak Yüksek Hakem Kuruluna başvurabilir. Yüksek Hakem Kurulunun kararları kesindir ve toplu iş sözleşmesi hükmündedir.

Yüksek Hakem Kurulunun kuruluş ve görevleri kanunla düzenlenir.

Siyasi amaçlı grev ve lokavt, dayanışma grev ve lokavtı, genel grev ve lokavt, işyeri işgali, işi yavaşlatma, verim düşürme ve diğer direnişler yapılamaz.

Greve katılmayanların işyerinde çalışmaları, greve katılanlar tarafından hiçbir şekilde engellenemez.”

Görüldüğü gibi sendikal faaliyetler de ayrıntılarıyla anlatılmıştır. Ayrıca pek çok konunun düzenlenmesi de kanuna bırakılmıştır.

Bu hükümlere paralel olarak da 05.05.1983 tarihinde 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu çıkarılmıştır.

ç-Siyasi hakların kullanımının örgütsel sekle dönüşmesi olan siyasi partilerle ilgili hususlar da Anayasamızın 68. ve 69. maddelerinde su şekilde düzenlenmiştir :

Madde 68. - (23.07.1995-4121) “Vatandaşlar, siyasi parti kurma ve usulüne göre partilere girme ve partilerden ayrılma hakkına sahiptir. Parti üyesi olabilmek için onsekiz yaşını doldurmuş olmak gerekir.

Siyasi partiler, demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurlarıdır.

Siyasi partiler önceden izin almadan kururlar ve Anayasa ve kanun hükümleri içerisinde faaliyetlerini sürdürürler.

Siyasi partilerin tüzük ve programları ile eylemleri, devletin bağımsızlığına, ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, insan haklarına, eşitlik ve hukuk devleti ilkelerine, millet egemenliğine, demokratik ve laik Cumhuriyet ilkelerine aykırı olamaz; sınıf veya zümre diktatörlüğünü veya herhangi bir tür diktatörlüğü savunmayı ve yerleştirmeyi amaçlayamaz; suç işlenmesini teşvik edemez.

Hakimler ve savcılar, Sayıştay dahil yüksek yargı organları mensupları, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri, yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri, Silahlı Kuvvetler mensupları ile yükseköğretim öncesi öğrencileri siyasi partilere üye olamazlar.

Yükseköğretim elemanlarının siyasi partilere üye olmaları ancak kanunla düzenlenebilir. Kanun bu elemanların, siyasi partilerin merkez organları dışında kalan parti görevi almalarına cevaz veremez ve parti üyesi yükseköğretim elemanlarının yükseköğretim kumrularında uyacakları esasları belirler.

Yükseköğretim öğrencilerinin siyasi partilere üye olabilmelerine ilişkin esaslar kanunla düzenlenir.

Siyasi partilere, Devlet, yeterli düzeyde ve hakça mali yardım yapar. Partilere yapılacak yardımın, alacakları üye aidatının ve bağışların tabi olduğu esaslar kanunla düzenlenir.”

Madde 69.-(23.7.1995-4121) “Siyasi partilerin faaliyetleri, parti içi düzenlemeleri ve çalışmaları demokrasi ilkelerine uygun olur. Bu ilkelerin uygulanması kanunla düzenlenir.

Siyasi partiler, ticari faaliyetlere girişemezler.

Siyasi partilerin gelir ve giderlerinin amaçlarına uygun olması gereklidir. Bu kuralın uygulanması kanunla düzenlenir. Anayasa Mahkemesince siyasi partilerin mal edinimleri ile gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğunun tespiti, bu hususun denetim yöntemleri ve aykırılık halinde uygulanacak yaptırımlar kanunda gösterilir. Anayasa Mahkemesi, bu denetim görevini yerine getirirken Sayıştay'dan yardım sağlar. Anayasa Mahkemesinin bu denetim sonunda vereceği kararlar kesindir.

Siyasi partilerin kapatılması, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının açacağı dava üzerine Anayasa Mahkemesince kesin olarak karara bağlanır.

Bir siyasi partinin tüzüğü ve programının 68 inci maddenin dördüncü fıkrası hükümlerine aykırı bulunması halinde temelli kapatma kararı verilir.

Bir siyasi partinin 68 inci maddenin dördüncü fıkrası hükümlerine aykırı eylemlerinden ötürü temelli kapatılmasına, ancak, onun bu nitelikteki fiillerin işlendiği bir odak haline geldiğinin Anayasa Mahkemesince tespit edilmesi halinde karar verilir.

Temelli kapatılan bir parti bir başka ad altında kurulamaz.

Bir siyasi partinin temelli kapatılmasına beyan veya faaliyetleriyle sebep olan kurucuları dahil üyeleri, Anayasa Mahkemesinin temelli kapatmaya ilişkin kesin kararının Resmi Gazetede gerekçeli olarak yayımlanmasından başlayarak beş yıl süreyle bir başka partinin kurucusu, üyesi, yöneticisi ve denetçisi olamazlar.

Yabancı devletlerden, uluslar arası kuruluşlardan ve Türk uyrukluğunda olmayan gerçek ve tüzel kişilerden maddi yardım alan siyasi partiler temelli olarak kapatılır.

Siyasi partilerin kuruluş ve çalışmaları, denetlenme ve kapatılmaları ile siyasi partilerin ve adayların seçim harcamaları ve usulleri yukarıdaki esaslar çerçevesinde kanunla düzenlenir.”

denmektedir.

Görüldüğü gibi bu tür örgütlenme de:

- Önceden izin almadan “bildirimle” gerçekleşmekte,
- Siyasi partilerin tüzük ve programları anayasanın temel ilkelerine aykırı olamamakta,
- Kamu görevlileri (memurlar) siyasi partilere üye olamamakta,

-Kapatılmaları da diğer örgütlerde olduğu gibi (Demek, Vakıf, Sendika gibi) ancak yargı kararlarıyla olabilmekte,

-Daha fazla ayrıntıları kanunla düzenlenebilmektedir.

Nitekim 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu bu konuyu düzenlemiştir.

Anılan bu yasaların ayrıntılarına burada girmek hem konunun alanını son derece genişleteceği hem de “toplantı ve örgütlenme” hakkı ve kullanımı ile sınırlı olan konumuzun kavranmasını güçleştireceğinden, bundan sarfınazar edilmiştir.

Ancak, konumuzla yakın alakası olması ve sadece seçimlerle ilgili siyasi bir hakkın kullanımına has olması bakımından, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkındaki Kanunda toplantı, propaganda, gösteri, afiş asma vs. gibi hususlarda özel hükümlere yer verildiğini,

bu konuda düzenleme yapmaya yetkili merciin de idare yerine yargının (seçim kurullarının) yetkili olduğunu belirtmekte yarar vardır.

B- AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE

Yukarıda, ülkemizde örgütlenme şekillerinin hemen hemen başlıcalarının anayasamızda yer alan hükümlerini, bu arada bu hakların sınırlarını göstermiş olduk.

Şimdi de Avrupa Birliği ülkelerinde bu konular hangi düzenlemelerde yer almış onlara bakalım.

Bu arada başta Avrupa Birliği ülkeleri olmak üzere, dünyanın pek çok ülkesince kabul edilmiş olan “İnsan Hakları Evrensel Bildirisi” geniş kapsamlı bir belge olmakla birlikte, bir sözleşme veya antlaşma değildir. Ancak ahlaki bakımdan devletleri bağlayıcılığı söz konusudur.

Bu nedenle otuz maddeden oluşan bu bildirgenin 20.maddesinde toplantı özgürlüğünden bahsedildiğini hemen belirtelim.

Maddenin birinci fıkrasına göre “her şahıs saldırsız olarak toplanma ve dernek kurma ve derneğe katılma serbestisine sahiptir.” denmektedir.

Türkiye’nin 4 Kasım 1950 tarihinde imzalayıp, 10 Mart 1954 tarihinde 6366 sayılı Kanun ile onayladığı “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin”

11.maddesinin 1.fıkrasında “her şahsın asayışı ihlal etmeyen toplantılara katılmak” hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Maddenin 2.fıkrasında da söz konusu hakkın demokratik bir toplumda zorunluluk bulunduğu durumlarda milli güvenlik, kamu güvenliği, kamu düzeni, suçun önlenmesi, sağlığın ve ahlakın

veya başkalarının hak ve hürriyetlerinin korunması için, ancak kanunla sınırlanabileceği hükme bağlanmıştır. Silahlı kuvvetler, güvenlik güçleri ve kamu görevlileri, kanunun ile hakkın kullanılmasında bazı sınırlamalar getirebilir” denmektedir.

Avrupa Birliğine üye ülkelerin her birinde bu konudaki yasal düzenlemelere geçmeden önce “Gönüllü Organizasyonlar ve Kuruluşların” yasal ve mali yapısına toplu bir bakışı, kendi yayınlarından en son 2000 yılı basınından yararlanarak şöyle özetlemek mümkündür.

“Bütün üye ülkelerde, bir gönüllü organizasyon kurmak, katılmak ya da terketmek normalde tüzükle garanti altına alınmış bir haktır. Dernek, kurma hakkı ise ayrıca Avrupa İnsan Hakları kongresi tarafından garanti altına alınmıştır. Genel olarak söz etmek gerekirse, üye ülke vatandaşları için Birlik Ülkelerinden herhangi birinde bu tür gönüllü organizasyon ve kuruluş oluşturmak mümkündür. Ancak bazı üye ülkeler sınırları dahilinde açılacak böyle bir kuruluşta belli bir sayıda kendi milletinden insanın (vatandaşın) da katılmış olmasını öngörmektedir. Bunu yaparken de yabancı milletlerden gelen bu insanların kendi ülkelerindeki iç düzenlemelere göre kapatılmış ya da kapatılması muhtemel kuruluşlarının, (üye ülkelerden bazılarında) tekrar bu yeni ülkenin diğer kuruluşları gibi işlem görmesine olanak sağlanmaktadır.

Üye ülkelerin hepsi, gönüllü organizasyonlar ile kuruluşları ayrı ayrı yasal düzenlemelere tabi tutmamaktadırlar. Oysa şu andaki uygulamalara göre gönüllü organizasyonlar bir grup özel bireyin kâr amacı gütmeyen halk yararına fakat düzenli gelir kaynağına sahip görünmektedir.

Gönüllü organizasyonlar şirketleşmiş (anonim şirket) veya şirketleşmemiş olabilir. Her türü de hukukta mevcuttur. Büyük bir çoğunluğu şirketleşmemiş görünmektedir ve yasal kişiliği yoktur.

Şirketleşmemenin bazı dezavantajları; yasal kişilik kazanmamış olmaları dolayısıyla karşılaştıkları bazı zorluklar da hukuki (devlet) yardımlardan yararlanamamalarıdır.

Vergi imtiyazından mahrum kalmadan ticari aktivitede bulunma konusunda da farklılıklar olabilmektedir. Bütün üye ülkelerde bir dereceye kadar ticari aktiviteye izin verilmektedir. Ancak yine öncelikli aracın toplum yararına hizmet olması gerektir. Gelir elde etmek değil. Bazı durumlarda da gönüllü kuruluş gelirini tamamen başka bir ticari kuruluş, bu geliri artırması için yatırabilir, daha sonra da kâr (gelir) geri alınır.”

Bu genel açıklamadan sonra, gene Avrupa Birliği’nin kendi yayınlarından elde ettiğimiz verilere göre birliğe üyelere Almanya, Fransa, İtalya ve

İngiltere'nin "örgütlenme hürriyeti" konusundaki yasal düzenlemelerini gözden geçirelim.

ALMANYA

1- Dernek kurma hakkı kanunlarla garanti altına alınmıştır. Alman halkı genel olarak dernekleşme hakkına sahiptir.

2- Yasal bir tanımı yoktur. Teoride ve yasal uygulamada bir dernek sabit ve yapılanmış doğal veya yasal gönüllülerden oluşmuş ortak bir amacı elde etme görüşüne sahip bir grup insan olarak tarif ediliyor. Üyelerin ortak mefhumu en azından ortak bir adlandırmayla belirtilmiş olmalıdır.

3- Asgari kurucu sayısının 2 kişi olması gerekiyor. Ancak yasal (tüzel) kişilik elde etmek için en az yedi kişi olması gerekiyor.

4- Dernek çeşitleri ise,

Kâr amacı taşımayan dernekler ve kâr amaçlı ticari derneklerdir. İkincisi daha çok önem taşıyan ve ilgili halk yetkililerinden izin gerektiren durumdur. Sonuç olarak dernek mefhumu, az çok, sınırlandırılmıştır. (Yasal statüsü olsun ya da olmasın, kâr amaçlı olsun ya da olmasın.)

5- Üyelerin milliyetinde sınırlama yoktur.

6- Tüzel kişilik yerel mahkemelerden, baş ofise kadar herhangi birine dernek düzenlemesine (sınırlama-kısıtlama vs.) girerek elde edilir.

7- Tüzel kapasitede limit yoktur.

8- Dernek sınırlamaları düzenlemeleri (BGB 57 ve 58 .und)

9- Düzenleme için gerekenler ise tam tüzel kişilik için gerekli tüm belgeler,

10- Ticari aktiviteleri açısından ise,

Kâr amaçlı olmayan bir dernek isterse ticari aktivite anlaşılabilebilir ancak, bu kâr amaçlı olmayan asıl amacının yanında ikinci planda kalmalıdır. Bu tür aktivitelere ancak performanslarını bu yolla arttırabileceklerse vergi imtiyazı uygulanır. Derneklerin diğer ticari aktivitelerinden sağlanan gelir, kâr (kamu hizmet kuruluşları gibi) normal vergiye tabiidir.

11- Tasfiye durumunda malların elden çıkarılmasında;

Mallar, kurallarla belirlenmiş, kâr amaçlı olmayan diğer derneklere geçer. Yetkililerce aday dernekler ilan edilir ancak bu durumda vergi yetkililerinin de izni gerekir.

FRANSA

1- Yasal düzenlemeleri, 1958 Anayasası'nın önsözü-1789 İnsan Hakları ve Vatandaşlık Bildirgesindeki prensipleri içerir.

2- Bir dernek, iki ya da daha çok insanın kalıcı (daimi) bir esastaki birlikteliğidir. Bilgileri ve belki bir amaç için aktivite ortaklıkları vardır.

3- En az iki kurucu üye gerekir.

4- Tanınmış demekler, tanınmamış dernekler, halk yararına tanınmış dernekler, (resmi bir tanım yok ama tanınmaktan kasıt, Devlet tarafından tanınmış olmaktadır) olarak ayrılmaktadır.

5- Üyenin milliyetinde özel bir şart yoktur.

6- Tanınmamış derneklerin bir işlemi yoktur.

Diğerleri için; dernek adına yerel yetkililere bir deklarasyon (duyum) gerekiyor. Karşı olduğu ve desteklediği şeyler, yöneticilerin her birinin adı, uzmanlığı , milliyeti. Bu deklarasyon Fransa Resmi Gazetesinde yayınlanmak zorundadır.

7- Ancak bir şekilde, derneğin yönetimi, üyelerinin toplanmaları o da sadece belirlenmiş amaçları için çok gerekliyse bina sahibi olabilir. (1901'deki Kanunun 4. Fıkrası) Hediye, bağış, hibe (miras gibi) şeylerin kabulü ise ancak; yoksullara yardım, bilimsel araştırma, tıbbi araştırma veya halk yararına kullanılacaksa geçerlidir.

Halk yararına dernekler kapsamındaysa kapasitesi ve sınırları daha geniş tutulmakta ve "katiyetle" kelimesi kullanılmaktadır. Böylece bazı koruluklar (orman alanı vs.) hediye ve hibe-bağış kabulü, bina tahsisi gibi durumlarda bazı tavizler söz konusu olabilmektedir. Fakat bütün bu işlemlerin belgeleri saklanmalıdır.

8- Partileri düzenleyici kanunlardan ayrı olarak bir kanun-yasa düzenlemesi yoktur.

9- Deklarasyon prosedürü yeterlidir.

10- Kâr elde edilebilir. (Ticari aktivite konusu)

11- Mal varlığı, bilançosu üyelerine tahsis edilmez. Aynı amaca haiz diğer bir derneğe aktarılır.

İTALYA

1- Yasal düzenlemeleri Anayasa'nın 2 nci ve 18 inci maddeleri. Vatandaşlık Kanununun 22 nci maddesi. 27 Şubat 1985'deki Kanun'dur.

Gönüllü organizasyonlar için 11 Ağustos 1991 deki Kanunun 266 nci maddesi ile bu düzenlemelere yer verilmiştir.

2- Resmi tanım yok. Ortak uygulamada (pratikte) ortak menfaatten ayrı, ortak ilgiye sahip bir grup insanın kararlı (istikrarlı) organizasyonu olarak tanımlanmalıdır.

3- Üye sınırlaması (asgari) yoktur.

4- Tanınmış dernekler, tanınmamış dernekler ve komiteler olarak ayrılmaktadır.

5- Yasal düzenleme yoktur.

6- Sadece tanınmış dernekler için; (devlet yetkililerince) tanınma dekorasyonunu takiben gerçekleşir.

7- Özel ya da resmi kişiler gayri menkul, bağış, miras ya da hediye kabul edemezler. (Devlet izni almadan) Düzenlemeye giren gönüllü organizasyonlar, tanınmamış derneklerden bile olsalar, aktiviteleri için gerekli eşya ya da hediye ve bağış kabul edebilirler. (1985 Şubat 7 - Kanun sayısı 52) Tanınmamış derneklerin içinde gayri menkul elde etme ve yasal aksiyonda bulunma iznine haizdirler.

8- Bazı asgari belgeler gereklidir.

9- Mecburi bir düzenleme yok ama, eğer dernek tanınmamış ise yöneticiler sorumluluk sahibidir.

10- Dernekler ticari aktivitelere girebilirler. Bu tür aktivitelerin amacı kâr elde etmek değildir ama, amaçlarına ulaşmaya yönelik olmalıdır. Vatandaşlık Kanununun 24 üncü maddesine göre ise üyeler geliri paylaşma hakkına sahip değildir.

11- Kalan mallar derneğin daha önceki muvafakatına göre (memorandum) tasfiye edilir. Özel bir tedbirin yokluğunda ise ne yapılacağına devlet yetkilileri karar verir.

İNGİLTERE

1- Yazılı bir düzenleme yoktur. Ancak halk dernekleşmekte özgürdür.

2- Derneğin özel bir tanımı yoktur. Fakat 2 ve daha fazla kişinin kâr amacı gütmeyen ortak bir amaç uğrunda örgütlenmesi olarak tanımlanabilir.

- 3- Uygulamada en az üye sayısı 2 kişi olmalıdır.
- 4- Tröst
 - Kampani
 - Endüstriyel Şirketler
 - Krallık Vakıfları
 - Parlamento tarafından onaylanan Şirketler olarak 6 şekilde kuruluş vardır.
- 5- Ortak olmak için yasal bir gereklilik yoktur. Vakıf olması halinde yetkili idarece kaydı (tescili) gerekir. Şirket olması halinde yargıca tescili gerekir.
- 6- Tüzel kişilik şirketler için gereklidir.
- 7- Mal edinmede sınırlama yoktur. Bazı bölgelerde idarece sınırlama getirilebilir.
- 8- Yasal bir düzenleme yoktur.
- 9- Vakıflar için Vakıf Komisyonlarına kayıt gereklidir; diğer örgütler için ise bölge yapısına göre değişir.
- 10- Vakıfların ticari sınırlamaları yoktur.
- 11- Örgütün tasfiyesi halinde yetkili mercie malların tasfiyesi gerçekleşir. Vakıflarda ise, benzer bir vakfa devredilir.

III- UYGULAMA

Avrupa Birliği ülkelerinde örgütlenme ile ilgili prosedürün, belli başlı dört üyesinde, ana çizgileriyle kendi kaynaklarından böyle olduğunu gördük.

Şimdi de bu örgütlenme hürriyetinin eyleme geçiş şekli olan “toplantı ve gösteri hürriyetinin” kullanımını da düzenleyen mevzuatın, Avrupa Birliği ülkelerindeki bu günkü durumuna bir bakalım.

“Türkiye’de Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Özgürlüğü” adlı kitabında Dr. Esra ATALAY, Avrupa Birliği Ülkelerinde bu konunun üye ülkelerde geçirdiği tarihi gelişimi anlatırken her ülke başlığı altında şu andaki durumlarını aşağıdaki şekilde özetlemektedir:

Almanya’da :

Almanya’da 1930’lu yıllarda özgürlük karşıtı gelişmelerin 28 Şubat 1938 tarihli “Halk ve Devletin Koanmasına Dair Kararname” ile doruk noktasına

eriştiğini ve temel haklarla birlikte toplantı hakkının da ortadan kaldırıldığını, 2 nci dünya savaşından sonra (1945), bu temel haklar listesinin ancak 1949 Anayasası ile tekrar getirilerek garanti altına alındığını söylemektedir.

Esra ATALAY'ın sözünü ettiği 1945 Anayasası 1-19 uncu maddeleri temel hak ve özgürlükleri sıralamakta ve 8 inci maddesi de “Toplanma Hakkını” düzenlemektedir.

Anayasalarının özüne sadık olan ve 2.dünya savaşından önce kararnamelerle ortadan kaldırılan bu hakların anayasada yer almasıyla 1931 tarihli ve 773 sayılı Kanunda bu konuda şu düzenlemelere yer verildiğini görüyoruz. “Toplantı düzenlemek isteyenler, üç gün önceden emniyet müdürlüğüne yazı ile bilgi vermek zorundadır.

Yapılacak toplantı özel amaçlı bile olsa amacı, katılacak kişi sayısı, yeri ve konusu hakkında bilgi verilmesi zorunludur.

Emniyet Müdürü; kamu düzeni, ahlaki ve sağlık nedenleriyle ilgili olarak, toplantıyı erteleyebilir ya da başka günde veya başka yerde yapılmasına karar verebilir.

Kanunsuz başlayan veya sonradan kanuna aykırı hale gelen toplantılarda, polisin müdahalesinden önce dağılanlara herhangi bir işlem uygulanmaz.

Umuma mahsus veya umuma açık yerlerde yapılmakta olan bir toplantı sırasında, gösteri yapılması veya tahrik edici haykırıslarda bulunulması veya yetkili kamu merciinin prestijini bozucu veya dolayısıyla kamu düzenini ve halk güvenliğini tehlikeye sokacak davranışlarda bulunulması veya yine dolayısıyla suç işlenmekte olması nedeniyle toplantı sona erdirilir.

Devlete, hükümete ve yetkili organlara karşı yıkıcı, bölücü ve aşağılayıcı nitelikte bayrak, flama ve amblem teşhiri, her halde, tahrik edici bir gösteri olarak nitelendirilir. Yasaklanmış kuruluş ve örgütlerin işaret ve amblemleri de bu madde içinde değerlendirilir.

Toplantı süresince taşıma izni bulunsa dahi silah taşınamaz, taşıyanlar hakkında ruhsatsız silah taşımının yaptırımları uygulanır” denilmektedir.

Fransa’da :

Fransa’da da 1789 devrimine kadar bugünkü anlamı ile toplantı ve yürüyüş hakkının varlığına rastlanmadığını, 14 Aralık 1789 tarihli Kanunun 62. maddesinin vatandaşların idari mercilere dilekçe ve bildiri vermeyi kararlaştırma ve bunları vermek üzere silâhsız ve silâhsız olarak toplanma hakları tanıdığını,

Gösteri ve yürüyüşlerin de 23 Ekim 1935 tarihli Kanun Hükmünde Kararname ile düzene kavuştuğunu, buna göre önceden bildirimde bulunma zorunluluğu getirildiğini, ancak bu zorunluluğun yerel geleneklere uygun olarak caddelerde gerçekleştirilen yürüyüşler için söz konusu olmadığı, bildiride düzenleyicilerin isim ve adreslerinin ve en az 3'ünün imzalarının bulunması gerektiğini, ayrıca gösterinin amacı, yeri, tarihi ve takip edilmesi düşünülen güzergahın belirtilmesinin gerektiğini söylemektedir.

Hollanda'da :

1987 tarihli Hollanda Kraliyet Anayasasının “Temel haklar” bölümünde yer alan 9.maddesinde;

“yasalarda yer alan haklara dokunmaksızın toplantı ve gösteri yürüyüşü yapma hakkı mevcuttur.

Trafığın yararına olarak ve düzensizliği önlemek bakımından sağlığın korunması ile ilgili kurallar yasalarla düzenlenebilir” denilmektedir.

Danimarka'da :

“Vatandaşların, önceden izin almaksızın silahlı olarak toplanmasına izin verilir. Polis, kamu toplantılarında hazır bulunma yetkisini taşır. Açık hava toplantıları, kamu huzurunu tehlikeye düşürmesinden korkulduğu durumlarda yasaklanabilir.

İsyan durumlarında silahlı kuvvetler, saldırıya uğramadıkça, kalabalığı Kral ve Kanun adına üç kere dağılmalarını ikaz ettikten sonra ve bunun dikkate alınmaması üzerine harekete geçebilir.” denilmektedir.

İtalya'da :

İtalyan Anayasasının I inci bölümünde, 1-12. maddeleri Temel Kuralları sıraladıktan sonra, 13-28 inci maddeleri sivil hakları ve özgürlükleri sıralarken 14 üncü maddesinde “vatandaşın kanuna aykırı olmamak şartı ile her türlü sivil veya politik örgütlenme hakkına sahip olduğu” belirtilmektedir.

İngiltere'de :

Sayın ATALAY kitabında bu ülke hakkında da, İngiltere’de cadde, meydan ve park gibi genel yerlerde toplantı hakkının bir kanun ile tanınmış olmadığını, bu hakkın örf ve adet hukuku ve “özgürlük kuralıdır” ilkesinin bir sonucu olarak doğup geliştiğini,

Yürüyüşler ve gösteriler ile ilgili önemli kanunları kodifike eden 1936 tarihli “Public Order Açt’ın 3.bölümünün ilk paragrafında, kamu düzeninin ihlali

durumunda polisin sahip olduğu yetkilerin açıkça belirtildiğini, buna göre, mahallin en büyük polis amirinin yürüyüşün amacını, yerini, takip edilecek güzergahı ve diğer koşulları göz önünde bulundurarak, yürüyüşün kamu düzenini önemli ölçüde ihlal edeceğinden haklı olarak endişe ederse, yürüyüşü düzenleyen veya yürüyüşe katılan kişileri düzeni sağlayacak önlemleri almaya zorlayabileceğini, örneğin takip edilecek güzergahı belirleyebileceğini veya belirli bir genel alana girilmesini yasaklayabileceğini, söylemektedir.

Gerçekten İngiltere yazılı anayasası olmayan bir ülkedir. Her şey yasalarla da düzenlenmiş değildir. Ancak en son 1998 yılında yapılan son düzenlemeye göre “Crime and Disorder Act” yani “suç ve kargaşanın önlenmesi” ile ilgili Yasa’da bu konuda polise geniş yetkiler ve takdir hakkının tanındığını görüyoruz.

Anılan yasanın 6.maddesinde “Suç ve kargaşa stratejileri” ana başlığı altında, polisin, bu tür eylemlerde “Strateji kararlaştırması ve uygulamaya koyması” hususunda şunları yapabileceği hüküm altına almıştır:

-Bölgedeki suç ya da kargaşanın seviyesini ve şeklini tekrar gözden geçirerek rapor hazırlar.

-Bu raporun sonuçları hakkında bir analiz yapar.

-Bu analiz sonucunu bir rapor halinde bölgesinde yayınlar.

-Bölge halkının konu ile ilgili görüşlerini almak üzere, halk toplantıları veya benzeri faaliyetler yapar.

İspanya, Portekiz ve Yunanistan’da :

İktisadi Kalkınma Vakfının yayınladığı “Demokrasi ve İnsan Hakları” adlı 1997 yılı raporunda bu ülkelerdeki konu ile ilgili uygulamalar şöyle tespit edilmiştir.

“İspanya Anayasası’nın 21.maddesinde önceden izin almadan barışçı amaçlarla, silahsız toplanma ve gösteri hakkı tanınmaktadır. Bununla birlikte halka açık alanlarda toplantı düzenlenmesi durumunda yetkililere önceden bilgi verilmesi gerekmektedir. Kamu düzeninin bozulmasının kuvvetle muhtemel olması durumunda bu tür toplantılar yetkililerce yasaklanabilmektedir.

Anayasa’nın 22 nci maddesinde örgütlenme hakkı tanınmaktadır. Derneklerin kamu bilgisi amacıyla kaydedilmeleri gerekmektedir. Derneklerin keyfi olarak feshedilmesi veya faaliyetlerin askıya alınması Anayasa’ya aykırıdır. Bu işlemler ancak kanun çerçevesinde gerçekleştirilebilmektedir. Bir derneğin feshedilmesi veya faaliyetlerin durdurulması için yasa dışı eylemlerde bulunması yeterlidir.

Devletin veya silahlı kuvvetlerin dışında silahlı, yarı askeri ve benzeri derneklerin kurulmasına izin verilmektedir.

Anayasa'nın 34 üncü maddesine göre toplumsal çıkarları gözeten vakıflar kurulabilmekte; bu kuruluşların iç yapıları ve işleyişlerinin demokratik olması gerekmektedir.

Anayasa'nın 52 nci maddesine göre, meslek kuruluşları kanun tarafından düzenlenmekte; bu kuruluşların iç yapıları ve işleyişlerinin demokratik olması gerekmektedir.

Anayasa ve ilgili kanunlara uygun olmak üzere siyasi partilerin kurulması ve faaliyetinde bulunmaları serbesttir. Aynı koşul işçi ve işveren sendikaları için de geçerlidir.

Anayasa kapsamında, sendikal özgürlük, sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkının yanısıra sendikaların uluslar arası sendikal kuruluşlara katılım ve konfederasyon oluşturma haklarını da içermektedir. Toplu sözleşme hakkı yasalar çerçevesinde güvence altına alınmış olup, grev hakkı Anayasa kapsamında yer almaktadır. ABD Dışişleri Bakanlığı'nın İspanya'da İnsan Hakları uygulamalarını ele alan raporunda grev hakkının Anayasa Mahkemesi tarafından Hükümet'i protesto etmeye yönelik genel grevleri de içerecek şekilde yorumlandığı belirtilmektedir. Kamu sağlığı ve kamu güvenliğini ilgilendiren faaliyet alanları dışında, sendikalar greve gitmeden beş gün önce bildirimde bulunmakla yükümlüdür. Sendika ve toplu sözleşme hakkı, 1986 yılında askeri personel dışında tüm kamu çalışanlarını kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

Portekiz Anayasası'nın 45 inci maddesinde vatandaşların halka açık yerler dahil olmak üzere önceden izin almadan barışçı amaçlarla ve silahsız toplanma ve gösteri yapma hakkı tanınmaktadır.

46 ncı maddeye göre, vatandaşlar önceden izin almadan dernek kurma hakkına sahiptir. Ancak derneklerin şiddeti teşviğe yönelik olmaması ve amaçlarının ceza hukukuna ters düşmemesi gerekmektedir. Aynı maddede derneklerin, herhangi bir kısıtlamaya tabi olmaksızın faaliyetlerini özgürce gerçekleştirebilecekleri, feshedilmelerinin veya faaliyetlerinin askıya alınmasının ancak kanunda belirtilen koşullar çerçevesinde mahkeme kararı ile gerçekleşebileceği belirtilmektedir. Devletin veya silahlı kuvvetlerin organizasyonu dışındaki silahlı, yarı-askeri vb. dernekler ile faşist ideolojiye sahip derneklerin kuruluşuna ve faaliyetine izin verilmemektedir.

51 inci maddede örgütlenme özgürlüğünün siyasi dernek ve parti kurma ve bunlara katılma hakkını da içerdigi ifade edilmektedir. Ancak siyasi partilerin

herhangi bir din veya kilise ile doğrudan bağlantılı isimleri veya ulusal ve dini sembol olarak algılanabilecek amblemleri kullanmaları Anayasa'ya aykırıdır. İsimleri veya programlarıyla bölgesel bir özellik taşıyan veya bölgesel bir boyuta sahip olan partiler kurulamaz.

Anayasa'nın 54 üncü maddesinde işçilerin çıkarlarını savunmak ve yönetimle sürekli diyalog oluşturmak amacıyla komiteler kurma hakkı tanınmıştır. Bu çerçevede çalışanların kendilerini ilgilendiren konularda tüm bilgileri edinmeleri ve işletme bünyesinde alınacak kararlara katkıda bulunmaları olanağı sağlanmaktadır. 55 inci madde ise, sendika kurma, sendikalara üye olma ve uluslar arası sendikal kuruluşlarla ilişki kurma haklarını düzenlemektedir. Yine aynı maddeye göre sendikal kuruluşlar, devlet, siyasi parti ve dini örgütlerden bağımsız olmak zorundadır. Bununla birlikte ABD Dışişleri Bakanlığı'nın Portekiz'de insan hakları uygulamalarını inceleyen 1997 tarihli raporunda, sendikaların siyasi partilerle yakın bağlantılar içinde olduğu vurgulanmaktadır. Grev hakkı yasalar çerçevesinde güvence altına alınmış olmakla birlikte, lokavt yasaklanmıştır. Sağlık, enerji, ulaşım vb. kamu çıkarlarını doğrudan ilgilendiren temel sektörlerde grevin uzun sürmesi halinde Hükümet belirli bir süre için grevin ertelenmesine karar verme yetkisine sahiptir.

Yunanistan Anayasası'nın 11 inci maddesinde barışçı amaçlarla ve silahlı toplanma ve gösteri hakkı tanınmaktadır. Bu toplantılar, kamu güvenliğinin tehlikeye sokulması, sosyal ve ekonomik hayatın ciddi bir şekilde etkilenmesi kuvvetle muhtemel durumlarda emniyet yetkilisinin gerekçeli kararı ile yasaklanabilmektedir.

Vatandaşların kanuna uygun olmak üzere önceden izin almadan, kâr amacı gütmeyen dernek ve birlik kurma hakkı 12nci maddede yer almaktadır. Aynı maddede kamu çalışanlarının örgütlenme hakkının kanun ile kısıtlanabileceği belirtilmektedir. Bu maddeye göre bir dernek kanunun veya kendi tüzüğünün temel bir hükmünü ihlal nedeniyle mahkeme kararıyla feshedilebilmektedir.

Anayasa'nın 23 üncü maddesinde Devletin, sendikal hakları korumak amacıyla uygun olan önlemleri alacağı belirtilmektedir. Yasalar çerçevesinde sendika kurma, üye olma ve uluslar arası sendikal kuruluşlara katılma serbestisi tanınmıştır. Silahlı Kuvvetler dışında tüm çalışanlara tanınmış olan bu hak, güvenlik güçleri için de geçerli olmakla birlikte, bunların grev hakkı bulunmamaktadır. Kamu kuruluşları greve gitmeden 4 gün önce, özel sektör kuruluşları ise 24 saat önce grev kararı ile ilgili bildirimde bulunmak zorundadır. 1992 yılında yürürlüğe giren bir kanunla, sosyal taraflar arasındaki anlaşmazlıkların çözümü için bir ulusal arabuluculuk (hakemlik) mekanizması getirilmiştir.

ABD Dışişleri Bakanlığı'na Yunanistan'da insan hakları uygulamalarına ilişkin hazırlanan 1997 tarihli raporda, ülkedeki sendikaların büyük ölçüde politize olduğu vurgulanmaktadır.”

V- SONUÇ VE ÖNERİLER

“Avrupa Birliği Ülkelerinde toplantı ve örgütlenme hakkının sınırları, kullanımı, buna ilişkin yasal düzenlemeler; AB ile uyum çalışmaları çerçevesinde mevzuatımızda yapılması gereken değişiklikler” konusunun incelenmesi ve araştırılması sonucunda;

Gerek İngiltere ağırlıklı, Avrupa Birliği ülkelerindeki yasal düzenlemelerin mahallinde incelenmesi, gerekse bu ülkelerdeki uygulayıcıların bizzat dinlenmesi ve gerekse ülkemizdeki yetkililerin görüşlerinin alınması, ülkemizdeki mevzuatla, ilgili ülkeler mevzuatının mukayesesi ile aşağıda belirtilen değerlendirmelere varılmıştır.

Konunun netleşmesi ve sadeleşmesi açısından öncelikle bazı kavramların açıklanması gerekmektedir.

“Toplantı Hakkı”nın hukuki bir nitelik taşıması için, “birden çok kişinin belli bir amaç doğrultusunda, geçici olarak bir yerde bir araya gelmeleri eylemi” olarak tanımlandığında, bu eylemin içerdiği unsurlar (kişiler, amaçları, süresi ve yeri) için hangi sınırlamaların olması gerektiği akla gelmektedir.

“Örgütlenme Hakkı” da, “kişilerin belli şekil şartlarına uymak kaydı ile, kanunlarla belirlenmiş amaçlarla sürekli birlikler oluşturmalarının garanti altına alınması olarak tanımlandığından, bu özgürlüğün kullanımının da yasal şekil şartları içermesi ve sınırlarının belirlenmesinin gerekliliği ortadadır.

Ülkemizde bu konulardaki anayasal ve yasal düzenlemelerle Avrupa Birliği Ülkelerindeki düzenlemeleri karşılaştırmadan önce bu hakların, evrensel temel hak ve özgürlükler içinde yer aldığını, esasen bu hakların, düşünce özgürlüğü ile başlayıp örgütlenme ve gösterilerle düşüncesini ifade etme özgürlüğüne ulaşan bir hak zinciri ile birbirine bağlı olduğu görülmektedir.

Bu hakların sınırları ve kullanımına ilişkin esaslar ülkelerin anayasa ve yasalarında farklı şekillerde yer almaktır.

Hatta yazılı anayasası olmayan İngiltere’de “özgürlük bir kuraldır” ilkesinin bir sonucu olarak doğmuş ve gelişmiştir. Yani bir kanunla tanınmış değildir. Buna karşın bizim anayasamızda bu hak vatandaşımıza verilmiş ve sınırları da kullanımı da tadat edilmiş ve ayrıntılarıyla belirtilmiştir. Diğer Avrupa Ülkelerinde ise ikisinin arasında bir düzenlemeye yer verilmiştir. Yani bu hakların varlığı anayasalarında garanti altına alınmış sadece

“kanunlara aykırı olmayan örgütlenme, toplantı ve gösteri”nin veya bir başkasında “silahsız ve saldırsız toplantı örgütlenme ve gösteri”nin bir hak olduğu ve bunun kullanımının devletin garantisinde olduğunun belirtilmesi ile yetinilmiştir.

Bu hakların kullanımında suç işlenmesi halinde ise, diğer yasaların (ceza yasalarının veya polise görev ve yetki veren yasaların) uygulandığı, başka bir ifade ile, genel yasaların devreye girdiği görülmüştür.

“Örgütlenme” kavramı içine giren Dernekler, Sendikalar, Siyasi Partilerde ilgili hükümlere ve düzenlemelere ayrıntıları ile, hem anayasamızda hem de ilgili yasalarda ayrı ayrı yer verildiğini görüyoruz.

Avrupa Birliği ülkelerinde de benzer düzenlemeler vardır. Özde aynı olan bu hakların kullanımında ve getirilen sınırlamalarda ülkeden ülkeye bazı değişiklikler ve farklılıklar olduğu da gözlenmiştir.

Bu nedenle, Örgütlenmenin çeşitliliği ve her ülkede yasal farklılıkların çokluğu gözönünde bulundurularak, ayrıntılı bir çalışmadan ziyade, Avrupa Birliği Ülkeleri ile ülkemizdeki “toplantı ve örgütlenmenin” anayasalar bazında karşılaştırılmasının daha uygun olacağı düşünülmüştür.

Zaten 1982 Anayasamız’da “Temel Hak ve Özgürlüklerin tanınmasında diğer Avrupa birliği ülkelerindekinden farklı bir yön bulunmamaktadır. Fark, maddenin başında tanınan bu hakkın sonundaki fıkralarla getirilen sınırlamalarla kullanılmasının son derece güçleştirmiş olmasıdır. Hatta kanunla düzenlenebilecek sınırlamaların bile anayasada tatat edilerek kanunların da anayasadaki hükümlerin tekrarlandığı metinler haline getirilmiş olmasıdır.

Örneğin “Örgütlenme Hakkının” en belirgin örneği olan “Dernek Kurma Hürriyeti”nin kullanılması için “önceden izin almaksızın” dendiği halde, gerek madde devamındaki ayrıntılar hem yasayı bağlayıcı hem de fazla ayrıntılar içermesi yani sınırlamalar getirilmesi, izinsiz öngörülen bu hakkın kullanımını, kanunla getirilen sınırlamalar ve işlem çokluğu ile “izne tabi” hale getirmektedir.

Zaten Anayasanın 13 üncü maddesinde 9 ayrı sınır varken Dernekler Kanununda bu sınır 13’e çıkarılmıştır. Esasen bu sınırlamaların, pek çoğu zaten ceza kanunumuzda suç kabul edilmiş ve cezai müeyyideye bağlanmış eylemlerdir.

“Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Düzenleme Hakkı” ile ilgili anayasa maddesi de benzer şekilde düzenlenmiştir. 2911 sayılı Kanunla getirilen prosedür ile bu hakkın kullanımı da fiilen izne tabi hale getirilmiştir. Nitekim bu yüzdendir ki,

bu hakkın kullanımına ilişkin her eylem yasa dışı hale gelmekte ve millet olarak bize yakışmayan müdahale görüntüleri ile karşı karşıya gelinmektedir.

“Sendika Kurma Hakkı” ve sendikal faaliyetleri düzenleyen maddeler ile Siyasi Partilerle ilgili hükümler ve bunun uzantısı olan ilgili yasalardaki sınırlamalar da aynıdır.

Şimdi konuyu biraz daha daraltarak, toplantı ve örgütlenmenin bir nevi sonucu veya amacı olan “düşüncesini gösteriyle başkalarına anlatma” hakkının kullanımı ve buna getirilen sınırlamalara bakalım.

Anayasamızda “Herkes, önceden izin almaksızın, bunun sınırları kanunla düzenlenmesi kaydıyla, silahsız ve saldırsız olarak kanunların suç saymadığı belirli amaçlarla toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına sahiptir...” şeklinde ifadesini bulan bu hakkın kullanımı,

8 Ekim 1983 yılında yürürlüğe giren **“Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu”**

ile belirlenmiştir.

İki yıl sonra (8 Ağustos 1985) yürürlüğe giren “Yönetmelik” ile de bu kanunun uygulanması düzenlenmiştir.

Kanunun ana ilkeleri şöyle sıralanabilir:

1- Herkes, önceden izin almaksızın, bu kanun hükümlerine göre silahsız ve saldırsız olarak kanunların suç saymadığı belirli amaçlarla toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına sahiptir.

Yabancıların düzenleme yapması İçişleri Bakanlığının iznine bağlıdır.

2- Siyasi partilerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının... diğer tüzel kişilerin tüzüklerine göre yapacakları kapalı yer toplantıları,

-Örf ve adete göre, yasal çerçevede yapılan toplantı, tören, şenlik, karşılama ve uğurlamalar,

-Spor faaliyetleri ile bilimsel, ticari amaçlarla yapılan toplantılar,

-Cumhurbaşkanı, Başbakan ve bakanların hükümet işleri hakkındaki toplantı ve konuşmaları ile TBMM üyelerinin halk ile yapacakları sohbet niteliğindeki görüşmeleri,

bu kanuna tabi değildir.

3- Şehir veya kasabalarda ve gerekli görülen diğer yerlerde hangi meydan ve açık yerlerde veya yollarda toplantı veya yürüyüş yapılabileceği ve bu toplantı ve yürüyüş için toplanma ve dağılma yerleri ile izlenecek yol ve yönler

Vali ve Kaymakamlarca kararlaştırılarak, alışılmış araçlarla önceden halka duyurulur.

4- Toplantı ve yürüyüşlere güneş doğmadan başlanamaz. Açık yerdekiler güneş batışından bir saat önceye, kapalı yerdekiler ise saat 23.00'e kadar sürebilir.

5- Toplantılar 21 yaşını doldurmuş, orada ikamet eden, biri başkan en az 7 kişiden oluşan "Düzenleme Kurulu" tarafından düzenlenir. Bu kişiler dokunulmazlığı olanlar ile kovuşturma yapılması izne bağlı kişilerden olamaz.

6- "Düzenleme Kurulu" bildirimini Valilik veya Kaymakamlıklara vererek, alındı belgesi alırlar. Bildirim en az 72 saat önce ve çalışma saatleri içinde verilmelidir.

7- Toplantı belirlenen bu yerde yapılır. Düzenleme Kurulu da burada hazır bulunmak zorundadır.

-Düzenleme Kurulu, toplantının sükun ve düzenini, amaç dışına çıkılmamasını sağlamakla yükümlüdür. Gerekirse güvenlik kuvvetlerinden yardım ister.

8- Valilik ve kaymakamlıkça kamu görevlilerinden bir "Hükümet Komiseri" gerektiğinde de 2 yardımcı görevlendirilir. Hükümet Komiseri toplantı ve gösteriyi teknik cihazlarla tespit eder. Hükümet Komiseri, gerek komitenin istemesi gerekse saldırı olması halinde toplantıyı sona erdirmeye yetkilidir.

9- Birden çok toplantı ve gösteri olması ve de güvenlik yetersiz ise müracaat önceliğine göre, bir ayı geçmemek üzere ertelenebilir.

-Vali veya Kaymakam, kamu düzenini ciddi şekilde bozacak olayların çıkması veya milli güvenlik gereklerinin ihlal edilmesi veya Cumhuriyetin ana niteliklerini yok etmek amacını güden fiillerin işlenmesinin kuvvetle muhtemel bulunması halinde veya Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, genel ahlakın ve genel sağlığın korunması amacı ile belirli bir toplantıyı yasaklayabilir veya 2 ayı aşmamak üzere erteleyebilir.

-Bu karar en az 24 saat önce bir yazı ile düzenleme kuruluna tebliğ edilir. İçişleri Bakanlığına da bilgi verilir.

Valiler de aynı sebeplerle bağlı ilçelerin birinde veya bir kaçında bütün toplantıları 3 ay geçmemek üzere yasaklayabilir.

10- Yasaklar :

-Dernekler, Vakıflar, Sendikalar ve Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kendi konu ve amaçları dışında toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleyemezler.

-Genel yollar ile parklarda, mabetlerde, kamu hizmeti görülen bina ve tesislerde TBMM'ne 1 km. uzaklıkta toplantı yapılamaz,

-Şehirlerarası karayollarında toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenlenemez.

11- Bu düzenlemelere aykırı davranışlar kanuna aykırı davranışlardır.

-Kanuna aykırı toplantı ve gösteri yürüyüşünün önce Hükümet Komiserince sona erdirilmesi istenir, Mülki Amire bildirilir, Kuvvet Komutam gelir, uyararak dağılmazsa zorla dağıtılır.

-Fiili saldırı varsa ihtara gerek bile yoktur.

12- Çağrı ve propaganda için düzenlenen afişlerde Düzenleme Kurulu Üyelerinin imzalarının bulunması, bunların önceden belirlenen yerlere asılması zorunludur.

-Belirlenen yerler dışında sesli veya yazılı aletle halka duyuru (ses cihazı ile bir gün kala duyuru hariç) yapılamaz. Halkı kanuna aykırı toplanmak için kışkırtmak yasaktır. Bu hareketler güvenlik kuvvetlerince derhal men edilir.

Cezalar :

13- Kanuna aykırı toplantı veya gösteri düzenleyen veya yönetenlerle bunların hareketine katılanlar... bir .yıl altı aydan 3 yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

-Tertip komitesi üyelerinden kanunun istediği niteliği taşımadığı anlaşılanlar... toplantı yerinde bulunmayanlar, toplantının sükunetini ve amacını sağlayamazlar; 9 aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

-Toplantı ve Gösteri Yürüyüşüne engel olanlar 9 aydan bir yıla, huzur ve sükunetin bozulmasına sebep verenler 9 aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

Uygulama Yönetmeliği :

Uygulama yönetmeliği, kanunda yazılı hükümleri tekrarlamakla beraber düzenleyici ve önleyici zabıta görevlerinin teknik özelliklerini belirlemektedir.

Bu arada Polis, toplantı ve gösteri esnasında suça teşvik eden veya suç işleyenleri yakalayıp oradan uzaklaştırma yetkisine sahiptir.

Ayrıca “İrtibat Kurulu” ve “Asayiş Harekat Merkezi” gibi birimlerin nasıl oluşturulacağı ve görevleri de bu yönetmelikte belirlenmektedir.

Askeri birimlerden nasıl yardım isteneceği de ayrıntılarıyla ele alınmıştır.

Mevzuatımızı böyle ortaya koyduktan sonra, bu mevzuatımızın yeterince eğitilmemiş personel (sivil polis memurları vs.) ile uygulanışında dışarıya yansıyan ilave olumsuzlukların, üyeliğine aday olduğumuz Avrupa Birliği ülkelerinin gözünde nasıl bir yansıma yapıyor, ona bir bakmak lazımdır.

Avrupa Komisyonu Türkiye temsilciliği tarafından yayınlanan “AB’ye katılma yolunda 12 aday ülkeye yönelik Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Karma Belge ve Türkiye İlerleme Raporu” adlı kitabın 18.sayfasında yer alan “Türkiye” başlıklı bölümünde aynen:

“Politik düzenlemede otoritelerin işleyiş tarzındaki bazı anormallikler, devam eden insan hakları ihlalleri ve azınlıklara uygulanan muamelede önemli eksiklikler, endişe sebebidir. Ordu üzerinde gerçek sivil denetim olmayışı da bir anormalliktir. Türkiye’nin Güneydoğusundaki özel durum için askeri değil sivil bir çözüm bulunmalıdır.”

denmektedir.

Aynı raporun 43 üncü sayfasında aynen:

“Örgütlenme öngördüğü bazı sınırlamalara tabidir. Örneğin dernekler, yetkili makamlardan izin almaksızın, yabancı dernekleri Türkiye’ye davet edemezler, kamuoyuna açıklama yapamazlar veya kendi mekanları dışında herhangi bir faaliyet düzenleyemezler. Son yıllarda, Türk sivil toplum kuruluşlarının sayısı ve faaliyetleri önemli ölçüde artmıştır.

Toplantı özgürlüğü de sınırlamalara tabidir.

1995 yılında hükümet, Türkiye’de demokrasinin işleyişini güçlendirmek için anayasal reformlar başlattı. Bu reformlar, uzun bir zamandan beri sivil bir hükümet tarafından girilen ilk reformlardı. TBMM’de, 1995 anayasa değişikliklerinin uygulanmasını hazırlamakla görevli bir Anayasal Uyumlaştırma Komisyonu kurulmuş olmakla beraber, sözkonusu değişiklikler Türkiye’nin mevzuatına ancak kısmen yansıtılmıştır.”

şeklinde ifadeler yer almaktadır.

Raporda belirtilen bu hususların tamamen olmasa bile kısmen doğruluğunu kabul etmek zorundayız.

Nitekim şu raporda ele alındığımız konu da, AB ile uyum çabalarının bir parçasını oluşturmaktadır. Yani kendi ülkemize has zorunlulukları gözardı etmeden, “İnsan Temel Hak ve Özgürlükleri”nin tanınması ve uygulanmasında Avrupa Birliği Ülkelerindeki uygulanan normlara ulaşmada geç kalınmaması gerekir.

Zaten şu günlerde de TBMM’de bu konuda anayasa değışiklikleri ile ilgili çalışmalar komisyonlarda görüşölmektedir.

Aynı raporun 48. sayfasındaki “Genel Değerlendirme” başlığı altında aynen:

“Politik açıdan, değerlendirme, kamu otoritelerinin işleyişinde bazı anormallikler olduğunu insan hakları ihlallerinin devam ettiğini ve azınlıklara muamele konusunda önemli eksiklikler bulunduğunu göstermektedir. Ordunun sivil denetiminin olmayışı, kaygı vericidir. Milli Güvenlik Kurulu kararıyla ordunun politik yaşamlarda oynadığı büyük rol, bunu yansıtmaktadır.”

şeklinde ifadelerle Türkiye hakkındaki Avrupa Birliğinin bakışı özetlenmektedir.

Bu genel değerlendirmeden hemen konumuzun özüne geçtiğimizde, “örgütlenme ve toplantı” özgürlüğünün ülkemizde, dernekler, sendikalar, siyasi partiler gibi örgütlenmelerin kanunlarla düzenlendiğini; kanunlarla getirilen sınırlama veya yasakların 1982 Anayasamızın bizzat önerdiği sınırlama veya yasakların zorunlu bir tekrarı niteliğinde olduğu, anayasada değışiklik yapılması halinde ancak, AB ülkelerinde olmayan bu kısıtlamaların bizim ülkemizde de kaldırılmış ve o zaman AB ile tam uyum sağlayabilmemizin gerçekleşebileceği, bu nedenle yasalarda (Dernekler Yasası, Sendikalar Yasası, Siyasi Partiler Yasası vs.) yapılacak değışiklikleri tek tek burada sıralamanın pek bir anlam ifade etmeyeceği,

Anayasadaki sıralanan sınırlar ve yasakların da gözden geçirilebileceği, esasen bu yasak ve sınırlamaların kaldırılması halinde bile zaten ceza yasamızda bu tür eylemlerin suç sayıldığı ve işlenmesi halinde cezasız kalmayacağı düşünüldüğünde, bu sınırlamaların ve yasakların da zamanla TBMM’de görüşölerek Avrupa standartlarına uygun hale getirilebileceği;

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği’nin gerek 1997 yılında hazırlattığı “Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri” adlı rapor ile 1999 yılında hazırlattığı “Türkiye’de Demokratik Standartların Yükseltilmesi” adlı raporlarda bu konuların tartışıldığı ve bazı önerilerin getirildiği, bu önerilerde anayasada ve buna paralel olarak da yasalarda yapılması önerilen değışikliklere ayrıntılarıyla yer verildiği; bu tartışma ve önerilerin, AB ile uyum çerçevesi içinde yeni anayasal ve yasal düzenleme çalışmalarına önemli katkıları olabileceği,

Bu bağlamda, İnceleme ve Araştırmamızın en dar anlamda ve spesifik bir özellik arzemesi bakımından 2911 sayılı “Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununda” ki sınır ve yasaklamaların sonuç olarak;

a- Herkesin önceden izin almadan, silahsız ve saldırsız toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme ve bunlara katılma hakkına sahip olduğu,

b- Bu hürriyetin ancak “kamu düzenini koruma” amacıyla sınırlanabileceği,

c- İdarenin şehir düzeninin bozulmasını önleme amacıyla toplantı ve gösteri yürüyüşünün yapılacağı yer ve yolları, en az 3 gün önceden bildirimde bulunulması koşuluyla, talebe göre belirlemede veya geçici ertelemeye takdir hakkına sahip olduğu,

ç- Gerek başvuru ile ilgili olarak idarenin takdir hakkını kullanmaya karşı itirazın, gerekse toplantı ve gösteri esnasında suç işlenmesinin tespiti halinde genel hükümlere göre işlem yapılmak üzere çözüm yerinin yargı olduğunun,

belirtilmesinin yeterli olabileceği;

Diğer örgütlenme yasalarında da bu örneğe benzer şekilde düzenleme yapılabileceği,

sonucuna varılması mümkün görünmektedir.

YÖNETİCİLER VE ZAMAN TUZAKLARI

Serdar İĞDELER
Mülkiye Başmüfettişi

Zaman Kavramı

Günlük hayatta en sık kullandığımız kavramlardan birinin “zaman” olmasına karşın “zaman nedir?” sorusu, kolayca yanıtlanabilen ya da genel kabul görecektir şekilde tanımlanabilen sorulardan değildir. Zaman, genel olarak bir ölçü birimi olarak algılanmakta, uzaklık, yakınlık, geçmiş ve gelecek anlamlarını ifade etmekte kullanılmaktadır.

Türkçe sözlüklerde, olayların ardışıklığını görerek aklımızda yarattığımız ve olayların bundan sonra içinde olup gideceklerini düşündüğümüz, başı ve sonu belli olmayan soyut bir kavram olarak tanımlanmıştır. “zaman” kavramında, soyutluk, kesin ölçülemezlik, mekana ve anlayışa göre değişkenlik unsurları bulunmaktadır.

Filozoflar zaman tanımında tereddütlü davranmışlardır. Kant, zaman kavramına fiziksel gerçekten daha çok deneyim ve eylemlerin bir boyutu olarak bakmıştır. Zaman kavramı, felsefe sözlüklerinde, oluş, gelip geçiş, değişim olarak tanımlanmaktadır. Bazı fizikçiler ise ölçülebilen zaman olmadığını ifade ederler. Stephen W. Hawking, zamanın izafi olduğunu bazılarının dünyayı almamız nedeniyle dünya zamanından bahsedildiğini söyler. Einstein ise zaman kavramına görecelik yaklaşımı ile bakmış, koşullara ve mekana göre değişik algılanabileceğini belirtmiş ve “her şeyin hammaddesi zamandır” demiştir. Ekonomistler ve yöneticiler ise zamanı, kıt bir kaynak olarak tanımlamışlardır. Benjamin Franklin, vakit nakittir, demiştir. Birçok ekonomi kitaplarında zamanla ilgili olarak “Dün, iptal edilmiş bir çekirtilir”, “Yarın, bir borç senedidir”, “Bugün, nakit paradır” gibi deyimlerle karşılaşmak mümkündür. Ekonomistler, zamanın diğer kaynaklardan farklı olarak durmadan akıp giden yönüne önem vermişlerdir. Sosyolog Alvin Toffler, yaşadığımız anın sürekli olarak yerini bizlere yabancı olan yarma bıraktığını, bunu durdurmanın ve yavaşlatmanın olanağı bulunmadığını ve bu nedenle değişim sürecine uyum göstermek gerektiği üzerinde durmaktadır.

Özetle “zaman”a ilişkin evrensel ve genel kabul gören bir tanımın yapılamadığını söylemek mümkündür. Diğer bir ifade ile “zaman”ı değişik

algılayan ve tanımlayan yine insanın kendisidir. Bununla birlikte insanoğlu sürekli olarak zamanı ölçmeye çalışmıştır. Önce günler, aylar, yıllar ve daha sonra saat, dakika ve saniyeler ölçülebilir hale gelmiştir. 20. yüzyılla birlikte saat sahibi olmak, saat ve dakikalara göre hareket etmek başarı göstergesi olarak görülmüştür. Böylece tarihsel süreç içerisinde yıldız saati, güneş saati ve kum saati gibi doğal saatlerin zamanı ölçmede bazı yetersizliklerinin olması ve çeşitli koşullardan etkilenmesi nedeniyle önce mekanik saat ve nihayet helezoni yayın bulunmasıyla ucuzlayan ve küçülen atomik saatlerle zaman en küçük dilimlere ayrılmış ve insanoğlunun ceplerine yerleştirilmiştir. Böylece zamanın toplumsal karakterine aynı zamanda kişisel eklenmiştir.

“Dakik olmak” önemlidir. Çağımızda her şey zamana bağlanmıştır. Ulaşım araçlarının hareket saatleri, randevular, çalışma ve dinlenme saatleri, sosyal, kültürel, ekonomik ve sportif etkinliklerin başlama ve bitiş saatleri gibi hemen her şey zamanla ilişkilendirilmiştir.

Aslında günü 24’e bölen ve her birine saat, her saatin 60’da birine dakika ve daha ileri giderek dakikanın 60’da birine saniye, sonrasına ise salise diyen insandır. Her saatte altmış eşit bölüm oluşturduğumuz halde bu süreleri farklı algılayan ve farklı kavrayan da yine insanoğludur. Zaman su gibi akıyor ya da zaman geçmek bilmiyor gibi farklı anlamlar yüklü her iki deyim, insanın aynı zamanı farklı yaşamasının ifadeleridir.

Zamanı Kavramak

İnsan için zamanın “özel” ve “nesnel” yönleri olduğunu söylemek mümkündür. Nesnel zaman, izlenebilen ve düzenli olarak değişim gösteren doğal olaylar ya da yapay araçlar yardımıyla ölçülebilen zamandır, yani saatin gösterdiği zamandır. Dünyanın neresine giderseniz gidin saatiniz bozuk değilse zaman aynı hız içinde akıp gidecektir. Diğer bir ifade ile nesnel zaman her insan için aynı hızdadır ve herkesin eşit olarak sahip olduğu belki de tek kaynaktır.

Özel zaman ise içinde bulunulan ortamın özellikleri, önemi, moral değerler üzerindeki etkisi gibi koşullara bağlı olarak hissettiğimiz, algıladığımız ve yaşadığımız zamandır. Bazen zamanın nasıl geçtiğini fark etmediğimiz halde bazen de zamanın bir türlü geçmediği günler yaşarız. Yazar William Hazlitt, hiçbir genç bir gün öleceğine inanmaz, demiştir. Gençlikte bir sonsuzluk ve bir süreklilik duygusu vardır. Belki de önlerinde yaşanacak çok zaman olduğunu düşüncelerinden kaynaklanan bu duygu nedeniyle zaman çok değerli değildir. Ancak yaşlılıkta ise zaman çok daha değerlidir. Ayrıca zaman, sanki karanlıkta aydınlıkta olduğundan daha yavaş geçmektedir. Keza hastalıkta, sağlıklı olduğumuz dönemlere göre daha ağır hareket etmektedir. Özlemle beklenen anlarda, süre azaldıkça zaman daha uzuyor gibi hissedilmektedir. Belirli bir

amaç için harcanan zamanın süratle aktığını fark ederiz. Örnekleri daha da arttırmak mümkündür. Bunların nedeni bazı durumlarda zamanın daha çok farkına varmamız ve sık sık ölçmeye çalışmamız, bazı durumlarda ise hiç yaşamamış olmayı tercih etmemizdir.

Zaman sahip olduğumuz en önemli kaynaktır. Her sabah uyanınca dağarcığımızda kişiye özel ve henüz el değmemiş bir yirmi dört saat buluruz ve bu mucize her gün gerçekleşmektedir. Herkesin bir günde yirmi dört saati vardır ve ne bir saat eksik ve ne de bir saat fazladır. Zaman herkesin eşit olarak sahip olduğu belki de tek kaynaktır. Herkesin bir gün içinde zeka ve servet ayrımı olmadan kullanabileceği bir yirmi dört saati vardır.

Zaman kişiseldir, ne borç olarak verilir, ne de borç olarak istenebilir.

Zaman sürekli tükenen bir kaynaktır. Biriktirilemez, satılamaz, kiraya verilemez ya da ertesi gün kullanılmak üzere depolanamaz. Zaman mutlaka harcanır ve harcandıkça azalır.

Zaman, arzı taleple artmayan, yerine ikame yapılamayan bir kaynaktır.

Zaman diğer kaynaklardan daha değerlidir ve sonsuza kadar da öyle olacaktır.

Zaman sınırlı bir kaynaktır. Her şeyi az ya da çok bulmak mümkündür. Ancak zaman herkes için eşit olarak mevcuttur, arttırılamaz.

Günü durdurmak mümkün değildir, ama kaybetmek mümkündür.

Zamanın bunca önemine karşın yeterince kavranabildiğini söylemek mümkün değildir. Toplumların gelişmişlik düzeyleri ile orantılı olarak zamanın değeri artmakta ya da azalmaktadır. Az gelişmiş toplumlarda zamanı boşa harcamak herhangi bir cezayı gerektirmemektedir. Zamanın çok önemi yoktur, diğer kaynaklar zamana göre daha önemli kabul edilmektedir. Ancak diğer toplumlarda zamanını yönetemeyen insanların başarısız olmalarına yol açan ekonomik, sosyal ve bürokratik yapılar oluşmuştur. Diğer bir ifade ile “zamanı kavramak” günümüzde verimliliğin ve etkinliğin göstergesi haline gelmiştir.

İnsan, zamanını yönlendirme konusunda güçsüz bir varlıktır. Bu nedenle sıkça “zaman yetmiyor” yakınmalarını duyarız. Ancak sorun “zaman”ın kendisinde değil, yönetici, memur, işçi olan bizlerdedir. Önce zamanı kavramak ve daha sonra sahip olduğumuz zamanı en etkin ve verimli şekilde kullanmak zorundayız. Özellikle zaman yönetimi, yöneticiler açısından daha çok önem arz etmektedir. Kendi zamanını en iyi şekilde kullanabilen bir yönetici, yönetim sorumluluğundaki çalışanların zamanlarını da iyi kullanabilmelerine katkıda

bulunabilecektir. O halde önce yöneticinin kendisini ve zamanını tutarlı olarak yönetmesi gerekecektir.

Zamanı Kullanmak

Zaman, para gibi toplanamaz, hammadde gibi depolanamaz ve başka kaynaklar gibi ikame edilemez. Diğer bir ifade ile en değerli kaynaktır. Dolayısıyla ancak nasıl kullanacağımıza karar verebiliriz. Aslında “ilerde zamanım olursa...” ifadesi ile başlayan konuşmalar, zamanlarını yeterince verimli kullanamayanların yakınmalarıdır. İstemek yetmez. Zamanı yönetmek için “keşke”lerden kurtulmak gerekir.

Zamanın verimli ve etkili kullanılması sorunu son yıllarda sürekli önem kazanmaya başlamıştır. Zamanı etkili kullanacak ya da israf edecek olan sadece ve sadece insanın kendisidir. O halde doğada ve toplumsal yaşamda bir çok alanda denetim yapabilen insanoğlunun, kendisini de denetleyebilmesi zamanı verimli kullanabilmenin ilk adımı olacaktır.

Yöneticiler için zaman, en kıt kaynak olmasına karşın genellikle yönetim sorunları olarak mali kaynak, yetki yetersizliği, planlama, koordinasyon, personel, denetim gibi kavramlardan söz edilmektedir. Oysa yapılan araştırmalarda, bir yöneticinin çalışma saatleri içinde rahatsız edilmeden çalışabileceği çok az zamana sahip olduğu ortaya konmuştur. Yöneticilerin çevresi telefonlar, ziyaretler, imzalanacak ve okunacak birçok gereksiz belgeler gibi çeşitli zaman tuzakları ile doludur. Bu yüzden her yönetici, verimli ve etkili çalışabilmek için önce zamanı nasıl kullanacağını planlamalıdır.

Bilindiği gibi kurum içinde hiyerarşik olarak yükselen kişinin daha çok çalışma zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Daha önemli işler, daha fazla sorumluluğu ve daha fazla çalışmayı gerektirmektedir. Fazla çalışma ise beraberinde ayrıntı getirmektedir. Oysa yönetici, kendinden daha zeki kişileri çalıştırma konumunda bulunan kişidir. Bu nedenle düşünmeye ve zamana ihtiyacı vardır. Bu zamanı kendisine ayırmak zorundadır. Ancak pratik gösteriyor ki, pek çok yönetici zaman konusunu ihmal etmekte ve değerlendirmeye tabi tutmamaktadır. Şayet bir yönetici, bir zaman çizelgesi hazırlayarak zamanını nasıl geçirdiğini tespit edebilse hatalarını daha net olarak görecekti ya da zamanını verimli biçimde kullanıp kullanmadığını anlayacak ve böylece geleceği planlama ihtiyacı duyacaktır. Çünkü yapılan araştırmalar, zaman yönetiminde ihmalkar olan yöneticilerin öncelikli işlere çok az zaman ayırdıklarını göstermektedir.

Bir gün doğal bir zaman birimidir. Dün geçmişte kalmıştır. Yarın ise ne olacağını bilmek mümkün değildir. O halde zaman yönetiminin merkezi “bugün”dür. Bugünü, dünün deneyimlerinden yararlanarak hem bugün hem de

yarın için planlamak mümkündür. Yönetici, işin önem ve aciliyetini esas alarak o gün yapılacak işleri belirlemeli, her işe uygun belli zamanlar ayırmalı ve günlük planlamasını uygulamaya çalışmalıdır. Planlama her şeyden önce ileriye dönük düşünmeyi sağlayacaktır. Planlama, zaman kazandıran bir etkinliktir ve sonuçları izlenmelidir. Günlük planlama yapmasına karşın ertelemecilik gibi nedenlerle planın uygulanmasını aksatmak, zamanın bizi yönetmesine izin vermek demektir. Peter Drucker, kendisini etkin olarak yönetemeyen bir yöneticinin yeteneği, becerisi, deneyimi ya da bilgisinin onu etkin bir yönetici haline getiremeyeceğini ifade etmiştir.

Etkin yönetici olmak isteyenler, öncelikle zamanlarını nereye harcadıklarını belirlemek zorundadırlar. Dolayısıyla kendisini görecek olan yönetici, bir çok zaman tuzağı kaynağının, yakın çevresinde ve hatta kendi alışkanlıklarında bulunduğunu belirleyecektir. Çok basit gibi görünmekle birlikte, bir yöneticinin günlük ya da haftalık zaman çizelgesi tutmak suretiyle belirli dönemlerinde zamanını nasıl harcadığını görmesi kendisine önemli katkılar sağlayacaktır. Zaman çizelgesinde telefon görüşmeleri, ziyaretler, iş görüşmeleri, toplantılar, denetimler, görevle ilgili okumalar, görevle ilgili yazmalar ve dinlenmeler gibi belirlenecek faaliyetlere somut başlıklar verilmek suretiyle harcanan zaman ölçülmeli, zaman tuzakları belirlenmeli ve kalan zaman açığa çıkmalıdır. Zamanı ölçmek, zaman tuzakları ile mücadelenin başlangıcıdır.

Zamanını denetleyerek kendisini yönetebilen bir yönetici ise astlarını ve kurumunu etkin biçimde yönetebilmek yolunda ilk adımını atmış olacaktır. Zamanının değerini ve doğru kullanımının önemini ihmal eden yöneticilerin bir çoğunun, etkin yöneticiler olmadığını söylemek mümkündür.

Yönetim, insanoğlunun varoluşundan bu yana çekiciliği hiç kaybolmayan bir kavramdır. Zira insanların toplum halinde yaşadıkları her yerde yönetim var olmuştur. En geniş anlamı ile yönetim, sevk ve idare etme sürecidir. Yönetim, belirli bir amacı gerçekleştirmek için işbirliği içinde yürütülen eylemlerdir. Dolayısıyla toplum içinde yaşayan herkesin yönetimle iç içe olduğunu ifade edebiliriz.

İşlem ve personel sayısının artması ile büyüyen ve karmaşık hal alan kurumsal yapıların çeşitli düzeylerinde, yönetim kadroları oluşmuştur. Her düzeydeki yöneticiler, belirli bir süreyi yönetim faaliyetlerine ayırmak durumundadırlar. Diğer bir ifade ile zaman, bir kurumsal yapıdaki her türlü faaliyetin değişmez kaynağıdır. O halde zamanın verimli ve etkili kullanılması, kurumun ya da yöneticilerin başarısı ile doğru orantılı olduğunu söylemek mümkündür.

Yöneticilerin etkinliğini ve verimliliğini etkileyen en önemli faktörlerden birinin zaman yönetimi olduğu gerçeği fark edilmiştir. Elbette her yöneticinin

zamanı, başta yetki ve görevleri olmak üzere bulunduğu kişilik yapısı, kurumun özellikleri ve çevresel etkiler gibi birçok unsur tarafından farklı etkilere maruzdur. Ancak yapılan araştırmalar, bir çok yöneticinin, kendisine ya da işine hiçbir katkısı olmayan bazı şeylere zaman ayırdıklarını da açıkça ortaya koymuştur. Yönetici konumunda bulunmayanlar da hemen hemen aynı durumdadır. Dolayısıyla işe ya da yöneticiye katkısı olmayan zaman, israf edilen, boşa giden zamandır. Oysa etkin bir yönetici olabilmek için zamanın Önemli bölümünün tasarruf edilmesi gerekmektedir. Diğer bir ifade ile zamanın etkin kullanılması, denetim altında bulundurulması zorunludur.

Zaman yönetimi sadece günlük faaliyetlerin düzenlendiği bir program değildir. Zaman yönetiminin temel anlamı kendimizi yönetmektir. Dolayısıyla yönetici kendisini denetlemekle zamanı denetleyebilecek ve yönetebilecektir.

Bazı görüşlere göre zamanı yönetmenin mümkün olmadığı, ancak kendimizi zamana göre ayarlayabileceğimiz, buna göre bir organizasyon ve planlama yapabileceğimiz vurgulanmaktadır. Ancak çağımız, bir yönetim çağıdır. İşbölümü ve ihtisaslaşma yaygınlaşmakta, dolayısıyla kurumların bir çok kademesinde yönetim birimleri oluşmaktadır. Diğer bir ifade ile yönetim ile yöneticinin önemi gittikçe artmaktadır. Bu nedenle bütün kaynakların, en verimli ve en etkin kullanımı gündemdedir. Zaman da bir kaynaktır, üstelik eşsiz bir kaynaktır. Dolayısıyla zamanın da etkin ve verimli kullanılması için gerekli çalışmalar yapılmalıdır. Bu nedenle yöneticilerin zamanlarını, nereye harcadıklarını mutlaka ölçmeleri gerekmektedir. Kullandığımız zamanın nereye gittiğinin öğrenilebilmesi ve bunun sonucunda denetim altına alınabilmesi öncelikle zamanın kaydedilmesi gerektiği belki de yönetim disiplini konusunda çağımızda öğrendiğimiz en yararlı hususlardan biri olmuştur.

Ancak yöneticilerin genel olarak hangi faaliyetlerine ne kadar zaman ayırdığını bir zaman çizelgesi ile takip etmediklerini ya da ettirmediklerini söylemek mümkündür. Oysa zaman yönetimi, son yılların en popüler kavramlarından birisidir. Zamanı yönetmek için önce ölçmek gerektiği bilincinin oluşması gerekmektedir. Böylece zaman tuzakları ortaya çıkacak, alınacak önlemlerle israf edilen zaman kazanılacak ve zaman yönetilir hale gelecektir.

Zaman Tuzakları

Yönetim, eski bir sanat ve yeni bir bilimdir. Diğer bir ifade ile yönetimin hem bir sanat hem de bir bilim olması öğrenilebilecek yönleri yanında çeşitli yeteneklere sahip olmayı gerektirmektedir. İnsanlar vardır, bilgiye sahiptirler ama başarılı olamazlar. İnsanlar vardır, bilgileri noksandır ama yol alabilirler. İdeal olan hem bilgiye hem de beceriye sahip olabilmektir.

Önceki yüzyıllara oranla yönetim birimleri ve yönetici sayısı müthiş düzeyde artmıştır. Bir hükümdar ve birkaç yöneticisi artık yoktur. Sanayi, tarım, hizmet sektörlerinin gelişimi yanında kamunun hizmet alanlarının artması ve demokrasi gerekleri sonucunda yönetim ile yöneticinin önemi gün geçtikçe daha da büyümektedir. Yönetim kademesinde yer almak üzere yöneticiliği meslek olarak seçenler ya da yönetici olanlar başarılı ve verimli olabilmek için öncelikle öz yönetimlerini gerçekleştirmelidirler. Ancak böylece kendimizden kaynaklanan zaman tuzaklarına düşmekten kurtulmak mümkündür. Zaman tuzaklarının pek çoğu kendimizden kaynaklanır. Yani düşman içimizdedir. Öncelikle zaman tuzaklarını belirlemek ve alışkanlıklarımızı gözden geçirmek zorundayız. Zira insanlar, iflah olmaz zaman tüketicileridir. Bunun yanında dışarıda da bir çok zaman tuzağı kurulmuştur.

Özetle zaman tuzakları, bazen içten ve bazen de dıştan gelen tehlikelerdir. En önemli tehdidi ise başarısızlıktır. Zaman tuzakları, içine düşenleri yavaş yavaş bitirir. Alışkanlıkları ve istisnaları, kural haline getirir. Zaman tuzağına yakalanan yöneticiler, belki de çok iyi yöneticiler olmalarına karşın etkin bir yönetici olma şansları çok azdır.

Çok çalışan değil, etkin çalışan yöneticilerin başarılı oldukları bilinen bir gerçektir. O halde etkin olmak isteyen bir yönetici, önce zamanı nasıl kullandığını kaydetmelidir. Daha sonra tutulan bu kayıtları dönemsel olarak kontrol etmeli ve değerlendirmeler yapmalıdır. Böylece zaman tuzaklarının nerelerde kurulduğunu öğrenilecektir. Sonuçta alınacak önlemlerle zaman tasarrufu sağlanabilecektir.

Bu bölümde yapılmış çeşitli araştırmalarda ve kaynaklarda ifade edilen zaman tuzakları ile deneyim ve gözlemlerimize göre belli başlı zaman tuzakları listelenmeye çalışılmıştır.

-Plansızlık; Yöneticiler açısından meşgul olmaktan daha kolay hiçbir şey yoktur. Ancak en zoru ise verimli olmaktır. Bunun için düşünmek ve dolayısıyla planlama yapılması gerekmektedir. Bir çok nedenle istenen düzeyde planlama yapılamamaktadır. Bazen bilgi, deneyim ve tecrübeler yeterli görülmektedir. Bazı yöneticiler ise planlamanın yararlı olduğuna inanmaz ya da plansız da başarı sağlanabileceğini düşünürler. Böylece ortaya çıkan bir zaman tuzağıdır.

Sorunlarla karşılaşıldıkça, sorun çözme anlayışı yerine mümkün olduğunca her yönetici kendi alanında gelecekte ortaya çıkabilecek olan ve hizmette aksamalara neden olabilecek, verimliliği düşürebilecek sorunları önceden düşünerek önlemler almalıdır. Planlama, ileriye düşünmek ve riski en aza indirmektir. İleriye dönük düşünmek gereklidir, ancak görebileceğimizden daha

uzağa bakmak ise çok mantıklı değildir. Sonuçta belirli bir zaman harcanarak belirli dönemleri hedef alan başarılı bir planlama, zaman tasarrufu sağlayacak bir çalışmadır.

-Belirsiz hedefler ve öncelikleri belirlememe; Hedefler kısa, orta ve uzun vadede ulaşılacak istenen başarılarıdır. Yöneticilerin, kurumun amaçlarına uygun gerçekleşebilir hedefleri tespit etmemesi yanında tespit edilen hedefler arasında önceliklerin belirlenmemesi sonucunda zaman israfları ortaya çıkacaktır.

Yöneticiler görevlerini sorunsuz ortamlarda rahatça yapabilirler. Ancak acil durum ve kriz hallerinde yöneticinin liderlik fonksiyonu öne çıkacaktır. Krizler ise genel olarak dış etkiler yanında daha çok kurum içinden kaynaklanmaktadır. Krizlere meydan verilmemesinin en önemli yöntemi kurum önceliklerinin belirlenmesi ve belirli zaman dilimi içinde yerine getirilmesidir. Özetle kurum hedeflerin belirlenmesi, öncelik sırasına konulması, kurumun ve ilgilenenlerin süzgeçlerinden geçirilmesine müteakip uygulama aşamasına getirilmesi ile zaman kaybına neden olacak gelişmelerin önüne geçilecektir.

-Bilgi yetersizliği; Yöneticinin, kurum hedefleri ve belirlenen öncelikler yanında bunların gerçekleşmemesi halinde ortaya çıkacak maliyet ve yarar konularında bilgi eksikliğinin bulunmasıdır. Bilgi yetersizliğine sahip yöneticiler, yürütülen faaliyetlerde zaman zaman duraksamalara neden olarak eksikliğini gidermek ve emin olmak ihtiyacı hissedecektir. Bu da bir zaman tuzağıdır. Dolayısıyla yöneticilerin önceden gerekli okumaları tamamlayarak bilgi eksikliklerini gidermeleri gerekmektedir.

-Ertelemecilik; Yapılması gereken bir şeyi isteyerek ya da ihmal ve alışkanlık sonucu olarak sonra yapılmak üzere bırakmaktır. Ertelemecilik ya da yarma bırakma anlayışı, zamanın bir numaralı düşmanıdır ve en önemli zaman tuzağıdır. Başarılı yöneticiler ancak yeterli bilgi toplayamaması halinde bazı karar ve uygulamalarını ertelerler. Durmadan erteleme, işlerin sürüncemede bırakılmasının ilk adımıdır. Zamanını verimli kullanmak isteyen yöneticiler, ertelemeye neden olan alışkanlıklarını ya da kurumsal hastalıkları düzeltmek zorundadırlar.

-Yetki devrinde bulunmamak: Görev vermek, bir işi astına yetkisiyle birlikte emanet etmektir. Yetki devri, zaman yönetiminin en hassas noktalarından birisidir. Yetkinin tamamen devredilmesi, görevden kaçmak anlamı taşır. Kuralların izin vermemesi ya da güvensizlik gibi nedenlerle yetki devretmemek, yöneticilerin detayda boğulması demektir. Doğal sonucu olarak zaman tuzağına yakalanmıştır. Oysa yönetim, işleri personel eliyle yürütmektir. Bu tuzaktan kurtulmak için devredilebilecek yetkilerin mutlaka devredilmesi sağlanmalıdır. Böylece personelin verimi ve morali yükselecek, bilgi ve becerisi gelişecek, bu

nitelikteki personel kurum etkinliğinin artmasına katkıda bulunması yanında yöneticilere ise daha öncelikli işlere yeterince zaman ayırmasına olanak sağlayacaktır.

Bir yönetici her şeyi yapamaz ve her şeyi yapmaya da gücü yetmez. Yetki devrinde bulunması halinde zamanla daha güçlü bir konuma gelecektir. Zira bir tuzaktan kurtulmuş ve daha önemli işlere ayırabileceği zamanı tasarruf etmiştir.

-Toplantılar; Toplantı, yetkililerin belirli bir yerde ve belirli bir zaman ayırarak bilgi alış verişinde bulunmaları ya da bir karara varmaları faaliyetidir. Günümüzde yöneticilerin en çok zamanını alan konuların başında gelir ve toplantılardan da yakınmayan yönetici hemen hemen yoktur. Ancak toplantıların bir çok yararlı yönleri vardır. En önemli maliyeti ise başta yöneticiler olmak üzere katılanların harcadıkları zamandır. Mevcut kuralların kurullara önem vermesi, yöneticilerin kararlardan tek başına sorumlu tutulacağı korkusunu yaşaması, çok sık danışma ihtiyacı, zorunlu toplantıların gündemsiz yapılması, toplantıların gereksiz uzamasına neden olan kötü liderlik gibi nedenler, toplantılar olarak anılan zaman tuzağını oluştururlar. Yöneticilerin bu nedenleri ortadan kaldıracak önlemler almasıyla bir zaman tuzağı yok edilmiş olacaktır.

-Kötü büro hizmetleri; Yönetimin ve yöneticilerin karargahı, bürolarıdır. Yönetimin olduğu her yerde bir büro ve büro hizmetleri vardır. Büro hizmetlerinin verimli ve etkili olarak yürütülememesinin çeşitli maliyetleri bulunmaktadır. Bunlardan birisi de neden olduğu zaman israfıdır. Bu zaman tuzağından kurtulmak için büro hizmetleri, teknolojik olanaklardan yararlanılarak basit, sonuç almaya yönelik ve önceden belirlenen kurallara göre yürütülmelidir. Bu özellikler büroda çalışan tüm personel tarafından da benimsenmelidir.

Bunun yanında yöneticilerin bir büroda çalıştığı dikkate alınarak büronun, çalışma alanının ve dosyalama sisteminin hizmete uygun şekilde düzenlenmesi gerekir. Yöneticiler, bürolarının esiri olmamaları için bu konuda yazılmış çok sayıda kaynaktan yararlanarak zaman tasarrufu sağlayacak düzenlemeler yapmalıdırlar.

-Ziyaretçiler; Bir çok büroda, ziyaretin kısa olanı makbuldür, yazılarının bir yere asıldığını görürüz. Gerçekten de beklenmedik ziyaretçiler, zamanımızın bir kısmına el koyanlardır. Bunlar geçerken uğrayanlar, iki çift laf etmek için gelenler, bir tavassutta bulunmak için ziyaret edenlerdir ve her zaman var olacaktır. Bunlara ayrılan zaman ise ertelenen işleri çoğaltmaktadır.

Bu zaman tuzağının nedenleri ise mevcut sosyal ve toplumsal yapı, yöneticilerin sosyal ilişkilerden haz duyması, hayır demeyi öğrenememiş

olmaktan kaynaklanmaktadır. Yöneticiler zaman kayıplarından kurtulmak için önce alışkanlıklarını değiştirmeli ve sonra ziyaretlerin bir kısmını elemeye tabi tutmalıdır.

-Telefonlar ve kötü haberleşme; Telefon ve sağlıklı haberleşme iyi kullanıldığı takdirde yöneticiye zaman kazandıracak araçlardır. Bu araçlar yöneticinin süratle ve sağlıklı biçimde bilgilenmesine olanak sağladığı gibi karar iletmesini de temin etmektedirler. Konuşmak, çoğu zaman yazışmaktan daha yararlıdır. Ancak yöneticinin kendi öz denetiminde eksikliğinin olması, sosyal ilişkilerden hoşlanması, yetki devrinde bulunmaması, ayrıntı ile fazla ilgilenmesi ve her şeyde bilgilenme alışkanlığı telefonu, bir zaman tuzağı haline getirir. Üstelik son yıllarda ortaya çıkan cep telefonları ise sekreterlerin rahatça aşılmasına olanak sağlamıştır. Telefon doğru kullanılırsa zaman kazandırır, bu nedenle hem alışkanlıkları sonucu işle ilgisiz telefon görüşmeleri yapmak hem de elemeye tabi tutmadan her telefon görüşmesini kabullenmek, zaman israfından başka bir işe yaramaz.

-Kırtasiyecilik; Yöneticinin bürosuna ya da masasının üstüne her zaman çok sayıda evrak gelmektedir. Yönetici için önemli olan gerekli evrakın gelmesi ve gelen bu evraka birden fazla kere el değdirmemesidir. Aksi halde masanın üstü kadar yöneticinin dolapları da evrak dolacak ve hatta eve evrak gidecektir. Bunun adı çok çalışma değildir. Kırtasiyecilik, yetki devri ve iyi büro hizmetleri ile en aza indirilmelidir.

-Sekreterler ya da özel kalem; İyi düzenlenmemiş, görev ve yetkileri iyi tanımlanmamış bir sekreteryaya ya da iyi eğitim almamış sekreterler, yöneticileri için önemli zaman tuzaklarıdır. Sekreteryaya gereksiz ziyaret ve telefonları eleyebilmeli, yöneticinin belli bir işle ilgili çalışmasını kesebilecek müdahaleleri en aza indirmeli, yazışmalarda sıkıntı yaratmayacak bir akış temin etmelidir. Özetle sekreteryaya, yöneticiye tahsis edilen zamanı korumalıdır.

Bu önemli ve hemen hemen tüm yöneticilere yönelik zaman tuzakları yanında yöneticinin kişiliğine, kurumun yapısına ve dış etkilere bağlı olarak çok sayıda zaman tuzağı daha mevcuttur. Bunların bir kısmı şunlardır: Mükemmelliyetçilik anlayışı, işleri olurluna bırakma, ani kararlar alma, gerekli okumaları yapmama, çok sayıda işe birden girişme, karşısındakine hiç güvenmeme, yetki vermeden iş verme, herkesi işin içine katma, hiyerarşik yapıyı dikkate almama, sadece sorun çıkınca yönetmeye çalışma ve atslarının zamanlarına müdahale etmeme gibi zaman tuzakları da ortaya çıkabilmektedir.

Sonuç

Hükmetmenin bilimsel adı olan yönetim, asırlardır büyüünden hiçbir şey kaybetmemektedir. Ancak yönetenlere ise zamanın hükmedebildiği görül-

mektedir. Zira yönetici de olsa zamanını en verimli ve etkili şekilde kullananlara rastlamak her zaman mümkün olmamaktadır. Ancak yöneticilerin zaman tuzaklarının esiri oldukları bir yaşama zorunlu olduklarını da düşünmek yanlıştır. Zaman tuzakları ile mücadele önce zamanı ölçmekle başlar. Sonuçta yapılacak değerlendirmeler zaman tuzaklarının yerlerini gösterecek ve önlem alınmasını sağlayacaktır. Yöneticilerin zaman tuzaklarından kurtulması için asgari yapması gereken işler vardır.

Kendisine göre bir zaman kavramı geliştirmeli, kurumuna ve konumuna uygun vadeli hedefler belirlemeli, daha kısa vadeli öncelikleri ortaya koyan çalışma planları yapmalı, gününü programlamak, kendisi için iyi iş çıkarabildiği en uygun zamanı belirlemeli, büro hizmetlerini etkinlik ve verimlilik açısından organize etmeli, toplantıları aza indirmeli ve iyi yönetmeli, yetki devrinde bulunmalı, kendi denetimi açısından alışkanlıklarını gözden geçirmeli ve sağlığına ve dinlenme zamanlarına özen göstermelidir. Özellikle yöneticilerin daha çok zamana ihtiyaçları vardır ve bu zamanı kazanmak için zaman harcanması gerektiği unutulmamalıdır.

KAYNAKLAR

- 1- **Türkçe Sözlük.** Türk Dil Kurumu. Ankara. 1979.
- 2- **Felsefe Terimleri Sözlüğü.** Türk Dil Kurumu. Ankara. 1975.
- 3- **Zaman Yönetimi.** John Aldair, Talbot Aldair. Açı Yayıncılık. Ankara. 1994.
- 4- **Zaman Tuzağı.** R. Alec Mackenzi. İlgi Yayıncılık. İstanbul. 1989.
- 5- **Gerilim ve Yönetici.** Kari Abrecht. İşletme Fakültesi Yayınları. 1988.
- 6- **Modernliğin Sonuçları.** Anthony Giddens. Ayrıntı Yayınları. İstanbul. 1994.
- 7- **Zaman Yönetimi.** Ömer Peker. TODAİE. 34. Dönem Yönetimi Geliştirme Seminer Notlar. 1995.
- 8- **Zaman Yönetimi.** Milli Prodüktivite Merkezi Yayını. 1990.
- 9- **Etkin Yöneticilik.** Peter F. Drucker. Eti Kitapları. İstanbul. 1992.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI APK KURULU BAŞKANLIĞI TEŞKİLAT, PERSONEL VE GÖREVLER

Muallâ ERKUL
Daire Başkanı

GİRİŞ

İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı (APK) kuruluşundan bugüne kadar gerek örgüt gerekse personel yapısı itibarıyla pekçok araştırma-incelemeye konu edilmiş; diğer kuruluş APK'ları tarafından öncelikle personelinin işe alınma ve atanma biçimi nedeniyle bir model gibi kabul edilip kendi örgütlerinde de uygulanma koşulları araştırılmıştır.

Özellikle ve sadece İçişleri Bakanlığı APK'sının model olarak kabul edilmesi, araştırmalara, tartışmalara konu olmasının en önemli nedeni; 1969 yılı Programında yer alan “Devlet Planlama Teşkilatı ile planlama birimleri arasında daha verimli bir haberleşme akımının sağlanması amacıyla bu kuruluş tarafından hazırlanacak yönetmeliklerin uygulanması” tedbirine bağlı olarak 1970 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararın 45 inci maddesinde de ayrıca belirtilen Planlama ve Koordinasyon birimlerinin ortaklaşa belirlenecek esaslara göre çalışacakları hususu doğrultusunda hazırlanan Tip Yönetmeliğe uygun kuruluşunu tamamlayan ilk Bakanlık APK'sı olmasıdır. Ayrıca sonraki bölümlerde daha ayrıntılı olarak anlatılacağı gibi kuruluş ve görevlerine ilişkin ilk mevzuat düzenlemesini yapan APK'dır.

Kuruluş ve işleyişine ait yasal süreci gerçekleştiren İçişleri Bakanlığı APK'sı önemle vurgulanmalıdır ki, taşra örgütünü kuran ve personelinin alınıp ve çalıştırılma esaslarını kariyer uzmanlığı sistemine bağlayan ilk ve tek APK'dır.

Ayrıca 1996 yılından itibaren Bakanlık düzeyinde bilgi teknolojilerinden ilk ve en geniş biçimde yararlanan APK olmuştur. Halen gerek bilgisayar donanımı

*İçişleri Bakanlığı, APK Kurulu Başkanlığı Yayın ve Dokümantasyon Dairesi.

gerek program kullanımı açısından diğerlerine oranla önemli aşama kaydetmiş durumdadır.

Bakanlığımızdaki ve diğer kuruluşlardaki APK'ların yürütmekle yükümlü bulundukları görevleri itibarıyla önem ve gereklilikleri tartışılmaz. Ancak görünen odur ki hepsi çağdaş yönetimden uzak, günü kurtarıcı politikalarla rutin hizmeti yürütmeye çalışarak hayatîyetlerini sürdürmeye çalışan bir yapı içerisinde sorunlarla boğuşmaktadırlar. Özlenilen idari yapıya kavuşmaları için başka bir yazıya konu olabilecek pekçok sorun irdelenip, çözümleri tartışılabilir. Sorunun temelinde kuruluşları ve görevleri 3046 sayılı yasayla belirlenmiş APK'ların işleyiş ve personel istihdamlarında maalesef bir örnekliğin sağlanamaması yatmaktadır.

Bu yazının hazırlanmasıyla örnek örgüt olma özelliğini taşıyan İçişleri Bakanlığı APK'sının anlatılarak, diğer APK'larla bir örnekliğin sağlanmasına az da olsa katkıda bulunulması hedeflenmiştir.

TARİHSEL GELİŞİMİ

APK'nın tarihsel gelişimi anlatılırken 1967-1978 dönemi, 1979-1985 dönemi ve ayrıntılı olarak bugünkü durumuna değinilecektir.

I- 1967-1978 DÖNEMİ

Planlı kalkınma dönemine girildikten sonra Bakanlığın özellikle yerel yönetimler konusunda kalkınma plan ve programlarıyla üstlendiği görevleri yerine getirebilmesi açısından yeni bir örgütlenmeye gereksinim duyulmuş ve bu amaçla 1 Haziran 1967 tarihinde Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün bünyesinde oluşturulan Dördüncü Daire Başkanlığı, planlama birimi olarak kurulmuştur. Daire;

- 7) Toplum Kalkınması Şubesi
- 8) Planlama Şubesi
- 9) Eğitim Şubesi

olarak üç şubeden oluşturulmuştur.

1970 yılında DPT tarafından çıkartılan Tıp Yönetmeliğe uygun olarak ilk kez bir bakanlıkta olmak üzere, İçişleri Bakanlığında Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Biriminin Kuruluş ve Görevlerini Gösterir Yönetmelik hazırlanmış ve 31 Temmuz 1970 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur.

Bu yönetmeliğe göre Bakanlık planlama birimi olarak;

- E) Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Dairesi,
- F) Bakanlık Planlama Danışma Kurulu,

nun kurulması ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğündeki 4. Dairenin Bakanlık APK Dairesi olarak görev yapması öngörülmüştür. Dairenin iç örgütlenmesi düzenlenmemiş ancak Bakanlık Planlama Danışma Kurulunun oluşumu belirtilmiştir.

Bakanlıkça gerçekleştirilen İçişleri Bakanlığı Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme (İÇ-DÜZEN) Çalışmaları sonucunda yayımlanan İl İdaresi ve Planlı Kalkınma adlı araştırma raporunda hizmetin etkinliği bakımından Bakanlıkta APK Genel Müdürlüğünün kurulması ve bu birime bağlı taşra örgütünün oluşturulması önerilmiştir.

Bu çalışmalar sonucunda Bakanlık makamının 18 Kasım 1970 tarihli onayıyla; Bakanlık Danışma Kurulu, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü ve bu birimin taşra organları olarak da İl Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri ve İlçe Planlama Uzmanlıklarının kuruluş ve görevleri belirlenmiştir.

Genel Müdürlük bir genel müdür, kendisine yardım edecek bir başmüşavir ve her birisi birer müşavir tarafından yönetilecek altı daireden kurulmuştur. Taşra organlarından İl APK Müdürlüğü Valiye, İlçe Planlama Uzmanlığı ise Kaymakama karşı sorumlu tutulmuşlardır.

Genel Müdürlük ve taşra organlarında çalışacak personelin yasal düzenlemeleri tamamlanmadan 13 Eylül 1972 tarihli bir onayla Genel Müdürlüğe ait görevler Tetkik Kurulu Başkanlığına devredilmiştir.

Tetkik Kurulunun APK Birimi görevlerini de üstlendiği bu dönem 1977 yılı sonuna kadar sürmüştür. 30 Aralık 1977 tarihli bir onayla tekrar APK Genel Müdürlüğü kurulmuş, bazı atamalar yapılmış ancak 1978 yılı başındaki hükümet değişikliği nedeniyle kuruluşu fiilen gerçekleştirilememiştir.

1979-1985 DÖNEMİ

Buraya kadar yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı gibi 1967-1978 yıllarını kapsayan dönemde Bakanlığın güçlü bir APK örgütüne sahip olması açısından çeşitli girişimlerde bulunulmasına rağmen bu amaca uygun ve kalıcı bir uygulama gerçekleştirilememiştir.

Bu dönemde ilk olarak 26 Temmuz 1979 tarihli Bakanlık onayı ile amacına uygun bir APK biriminin kurulması, bu birimin hazırlanacak Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğine uygun örgütlenmesinin sağlanması ve çalışmalarını yürütmesi kararlaştırılmıştır. Yeniden kurulan APK Genel Müdürlüğünün örgüt şeması 10 Eylül 1979 da onaylanmıştır.

6 Ocak 1981 tarihli Bakanlık onayı ile yeni bir düzenleme getirilmiş ve Bakanlık Tetkik Kurulu ile APK Genel Müdürlüğü görevlerinin çakışması gerekçesiyle birleştirilmiştir.

1982 yılında yapılan düzenleme çalışmaları kapsamında birimin adı Tetkik, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı olarak değiştirilmiş; 1983 yılında Araştırma, Geliştirme, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı adı altında görevlerini sürdürmüştür.

Nihayet 1984 yılında 202 ve 205 sayılı KHK lerle birimin adı APK Kurulu Başkanlığı olmuş; Bakanlığın Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 3152 sayılı Kanunda bu adla Danışma ve Denetim Birimleri arasında sayılarak sürekliliği korunmuştur.

17 Eylül 1985 de Birimin Kuruluş ve Görevlerine Dair Yönetmelik, 7 Mart 1986 da da İl ve İlçe Planlama Birimleri Uzmanlık Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir.

Teşkilat yapısında günün değişen ihtiyaç ve görevlerine göre bazı değişiklikler yapılmış, bugünkü şeklini almıştır.

BUGÜNKÜ DURUM

AMAC

İçişleri Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı; Bakanlığın, birbirleriyle yakın ilişkisi bulunan araştırma, inceleme, plan, program, bütçe ve yayın hizmetlerine ilişkin çalışmaları verimli ve etkili bir biçimde yürüterek uygulamanın plan ve programlardaki esaslara uygun olarak gelişmesini sağlamak; Bakanlığın merkez ve taşra kademelerinde bu hizmetlere ilişkin çalışmalarda uyum sağlamak; kalkınma planları ve yıllık programlarla vali ve kaymakamlara verilen görevlerin etkin bir biçimde yerine getirilmesinde yardımcı olmak ve bu görevler sebebiyle Devlet Planlama Teşkilatı ile diğer Bakanlıklar ve kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu gerçekleştirmek amacıyla kurulmuş bulunmaktadır.

GÖREVLER

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 16 ncı maddesinde düzenlenmiş olan Kurulun görevleri şunlardır:

- a) Bakanlığa hükümet programı, kalkınma planları, yıllık programlar, Bakanlar Kurulu Kararları ve milli güvenlik siyaseti çerçevesinde verilen emir ve görevlerin yerine getirilmesi için çalışma esaslarını tespit etmek, bu esaslara uygun olarak Bakanlığın ana hizmet politikasının hazırlanmasına yardımcı olmak,
- b) Bakanlığın uzun vadeli ve beş yıllık planlarını, yıllık çalışma programlarını hazırlamak ve uygulamalarını izlemek,

- c) Uzun vadeli planlarla, kalkınma planlarında ve yıllık programlarda öncelikle yer alması gerekli görülen hizmet ve tedbirlerin ve bunlarla ilgili temel politikaların ilmi araştırma esaslarına göre tespitini sağlamak, Bakanın onayını aldıktan sonra Devlet Planlama Teşkilatına göndermek,
- d) Hizmet ve faaliyetlerin ekonomik ve etkin bir şekilde yerine getirilmesi için personel, para ve malzeme gibi mevcut kaynakların en uygun ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak üzere Bakanlık bütçesini plan ve program esaslarına göre hazırlamak ve uygulanmasını izlemek, bu görevleri yerine getirmek için gerekli istatistikleri toplamak ve değerlendirmek,
- e) Kalkınma planı ve programları ile Bakanlık yıllık çalışma ve uygulama programlarının uygulamaları sırasında, Bakanlık kuruluşlarında ortaya çıkan çözümlenmesi gereken güçlükleri, aksaklıkları ve tıkanıklıkları Bakanlık veya bakanlıklararası seviyede giderici tedbirleri tespit ederek makama sunmak, organizasyon ve metot hizmetlerini yürütmek,
- f) Planlama, koordinasyon, bütçe ve mali işler konularında Bakanlıkça verilecek diğer görevleri yerine getirmek, Bakanlığın tarihçesini hazırlamak,
- g) Kanun, tüzük ve yönetmelik tasarıları ile kanun tekliflerine ilişkin Bakanlık görüşünün tespitine yardımcı olmak,
- h) Yayın, kitaplık ve dokümantasyon hizmetlerini yürütmek,
- i) Bakan tarafından verilen konularda araştırma ve inceleme yapmak ve diğer hizmetleri yürütmek.

Yönetmeliğin (APK Kuruluş ve Görevleri) yürürlüğe girmiş olduğu 17 Eylül 1985 tarihinden sonra APK'nın kuruluşunda ve buna paralel olarak da görevlerinde bazı değişiklikler olmuştur. Yönetmeliğin (i) ve (j) fıkralarında yer alan ancak henüz kuruluş kanununa yansıtılmayan bu görevleri de şöyle belirtilebilir:

2. (18.06.1992 tarihli Bakanlık makamı onayı ile yürürlüğe giren yönetmeliğin 1. Maddesi ile değişik) Ülkemizin dış politikası doğrultusunda, Bakanlığın görev alanına giren konularda; uluslararası kuruluşlarca kabul edilen sözleşme, karar ve tavsiyelerin uygulanmasını takip etmek, bu kuruluşların Bakanlık ve mahalli idareleri ilgilendiren komitelerinde görüşülen faaliyetler hakkında hazırlık çalışmaları yapmak, ulusal ve uluslararası alandaki insan hakları uygulamalarını izlemek, değer-

lendirmek ve bu alanlardaki toplantılar için görevlendirilen Bakanlık mensupları arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlamak.

3. (14.11.1997 tarihli Bakanlık makamı onayı ile yürürlüğe giren yönetmeliğin 1 inci Maddesi ile değişik) Bakanlığın Bilgi İşlem politikasının belirlenmesine yardımcı olmak, diğer kurum ve kuruluşlarla bilgi iletişimini yönlendirmek; Bakanlık birimlerinde ve valiliklerde oluşturulacak bilgisayar sistemleri, yazılımları ve veri tabanlarının kurulması ve işletilmesine yardımcı olmak, bu amaçla birimler arasında koordinasyonu sağlamak.

Ayrıca 17 Eylül 1985 tarihli yönetmelik ile APK Kuruluna İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri (ile İlçe Planlama Uzmanlıklarına)nin kuruluş, görev ve çalışmalarını İl İdaresi Kanunu hükümlerine göre merkezi düzeyde düzenlemek, izlemek, değerlendirmek ve yönlendirmek görevi de verilmiştir. 3046 ve 3152 sayılı kanunlarla yapılan değişiklikler sonucu APK'nın taşra teşkilatı olan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri ile organik bağı kalmamasına rağmen, bu Müdürlüklere ilişkin görevler, Bakanlığın merkez ve taşra Planlama birimleri arasındaki koordinasyon gereği fonksiyonel olarak sürdürülmektedir.

KURULUŞ

APK Kurulu Başkanlığının adı ve kuruluş yapısı, daha önce tarihsel gelişim süreci bölümünde belirtildiği gibi, çeşitli değişiklikler sonucu 3046 ve 3152 sayılı kanunlara dayanılarak hazırlanan ve 17 Eylül 1985 de Bakanlık makamı onayıyla yürürlüğe giren APK Kurulu Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmiştir. Yönetmelikte 24 Haziran 1988 de yapılan bir değişiklikle Çok Uluslu Kuruluşlar Dairesi, daha sonra 18 Haziran 1992 de hizmetin gereği olarak bu dairede yapılan bir değişiklikle İnsan Hakları ve Uluslararası Kuruluşlar Dairesi'nin kurulmasıyla dairenin bugünkü yapısı oluşturulmuştur.

Gelişen teknolojinin çağdaş yönetim içinde yerini almaya başlamasıyla birlikte, Bakanlıktaki merkez ve taşra teşkilatlarının bilgisayar ortamında gerçekleştirilecek, izlenecek ve değerlendirilecek çalışmalarının planlanması, yönlendirilmesi ve koordinasyonu açısından yeni bir daire ihtiyaç olarak kendini hissettirmiş ve bu amaçla Kurulun Ekonomik ve Sosyal Gelişme Dairesi 14 Kasım 1997 tarihli yönetmelik değişikliği ile Ekonomik, Sosyal Gelişme ve Bilgi İşlem Dairesi olarak adı ve görevleri açısından yeniden düzenlenmiştir.

Kurul Başkanlığı, Kurul Başkanının yönetiminde altı daire başkanlığı ve 24 Haziran 1988 tarihli yönetmelik değişikliği ile Koordinasyon Dairesine bağlanan İdari Hizmetler Bürosu'ndan oluşur.

Yönetmeliğin 7 nci maddesine göre Kurul Başkan gerekli gördüğü konularda görüş almak üzere Daire Başkanlarını kurul halinde toplayabilir. Bu toplantılara ilgili APK uzman ve yardımcılarını da çağırılabilir.

Gerek 3046 sayılı Kanunun 16/k maddesi, gerekse buna dayanılarak hazırlanan Başbakanlığın 13 Mart 1984 tarih ve 1984/6 sayılı genelgesi ile getirilen APK birimlerinin daire başkanlığı ve uzmanlık şeklinde teşkilatlanacağı hükmü doğrultusunda birimde şube müdürlüğü kademesi bulunmamaktadır. Hizmetin yürütülmesinde duyulan ihtiyaç nedeniyle APK Kurulu Başkanlığı Kuruluş Yönetmeliği, daire başkanlıklarının alt düzeydeki fonksiyonlarının APK Uzman ve Uzman Yardımcılarından oluşturulacak gruplarla yerine getirilmesini hükme bağlamıştır. Buna göre birimde altı daire başkanlığına bağlı toplam 18 grup ile 2 büro bulunmaktadır. Ancak eleman alınmasına getirilen kısıtlamalar nedeniyle grupların bazıları halen çalışır hale getirilememiştir.

Kurul Başkanlığı içinde yer alan daireler ve bu dairelere bağlı gruplar şunlardır:

1. Araştırma ve Yönetimi Geliştirme Dairesi
Organizasyon ve Metod Grubu
İnceleme ve Araştırma Grubu
Mevzuat Grubu
2. İnsan Hakları ve Uluslararası Kuruluşlar Dairesi
İnsan Hakları Grubu
Avrupa Topluluğu Grubu
Diğer Uluslararası Kuruluşlar Grubu
Tercüme Bürosu
3. Plan ve Bütçe Dairesi
Bütçe Hazırlama Grubu
Bütçe Uygulama Grubu
Planlama Grubu
İstatistik Grubu
4. Koordinasyon Dairesi
Koordinasyon Grubu
İzleme ve Değerlendirme Grubu
İdari Hizmetler Bürosu
5. Ekonomik, Sosyal Gelişme ve Bilgi İşlem Dairesi
Bilgi Toplama Grubu
Yönlendirme Grubu
Bilgi-İşlem Grubu
6. Yayın ve Dokümantasyon Dairesi
Yayın Grubu
Kitaplık ve Dokümantasyon Grubu
Çeviri Grubu

Hizmetin zorunlu kıldığı durumlarda Kurul Başkanının teklifi ve Bakanlık makamının onayı ile yeni sürekli grup/gruplar oluşturulabilir. Yine hizmetin gereği, Kurul Başkanı tarafından Kurulda görevli APK uzman ve yardımcılarının oluşan geçici çalışma grupları kurulabilir. Bu gruplara Bakanlığın çeşitli birimlerinden personel alınması ise Başkanlığın teklifi ve Bakanlık makamının onayı ile gerçekleşir.

Kurul Başkanlığının bugünkü teşkilat yapısı Şema-1'de gösterilmiştir:

Şema 1
APK Kurulu Başkanlığı
Teşkilat Şeması



Kurul açısından 3046 ve 3152 sayılı kanunlar ile getirilen en önemli değişiklik, danışma ve denetim birimlerinin taşra teşkilatı oluşturamamasına dair düzenlemedir. Bu genel ilke doğrultusunda merkezin planlama hizmetlerini taşra düzeyinde yürütmek üzere valiliklerde oluşturulmuş bulunan ve bu kanunların yürürlüğe girdiği tarihe kadar görevlerini APK'ya bağlı yürüten İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin birim ile organik bağlılıkları kaldırılmıştır. İPKM'lerin kuruluş, görev ve çalışma esasları, 18 Temmuz 1988 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan İP KM Kurulu, Görev ve Çalışma Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. APK Kumlu Başkanlığı bu birimlerin çalışmalarını fonksiyonel olarak yönlendirmeye devam etmektedir.

DAİRELERİN GÖREVLERİ

APK Kurulu Başkanlığına verilen görevler, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 16 ncı maddesinde belirtilmiştir. Kurulun görevleri, Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde Daireler bazında daha ayrıntılı düzenlenmiş olduğundan burada da yönetmelikte yer aldığı şekliyle, daire daire ele alınmıştır.

1. Araştırma ve Yönetimi Geliştirme Dairesinin Görevleri

Yönetmeliğin 9 uncu maddesinde bu Dairenin görevleri şöyle sıralanmıştır:

- a) Birimlerle işbirliği yapmak suretiyle İçişleri Bakanlığı ile genel ve mahalli idarelere ilişkin konu ve sorunlar hakkında inceleme ve araştırma yapmak, Bakanlığın, mülki idare amirlerinin ve mahalli idarelerin görevleri ile ilgili mevzuatın uygulanmasına ilişkin bilgileri toplamak ve değerlendirmek,
- b) Yabancı ülkelerin idari mevzuat ve uygulamalarını takip etmek, incelemek ve değerlendirmek,
- c) Bakanlık birimleri ve bağlı kuruluşları ile mahalli idarelerin amacı, teşkilatlanma ve çalışma usullerini, ilgili birimlerle işbirliği içinde sürekli olarak araştırmak ve incelemek, bu birimlerin teşkilatlanma ve çalışma usullerini geliştirmek, çağdaş yönetim tekniklerinin uygulanmasını sağlamak amacıyla organizasyon ve metod çalışmaları yapmak,
- d) İlgili birimlerle işbirliği yaparak mülki idare ile il ve ilçe düzeyindeki planlama birimleri personelinin ekonomik ve sosyal kalkınmaya yönelik konulardaki eğitim ihtiyaçlarını belirlemek ve bunlara yönelik programlama ve uygulama çalışmalarına yardımcı olmak, bu alanda gerekli dokümanları hazırlamak,
- e) Bakanlık yıllık inceleme ve araştırma planını diğer birimlerle işbirliği ve koordinasyon sağlayarak hazırlamak, diğer bakanlık ve kuruluşlara bağlı araştırma ve inceleme birimleri ile ilişki kurmak, gerektiğinde ortaklaşa çalışmalar yapmak,
- f) Kanun, tüzük ve yönetmelik tasarıları üzerinde görüş oluşturulmasına ilişkin çalışmalarını yürütmek,
- g) Kurul Başkanlığınca verilecek diğer görevleri yapmaktır.

2. İnsan Hakları ve Uluslararası Kuruluşlar Dairesinin Görevleri

18 Haziran 1992 tarihli Bakanlık makamı onayı ile yürürlüğe giren yönetmeliğin 3 üncü maddesi ile değiştirilen 10 uncu maddede Dairenin görevleri şöyle belirtilmiştir:

- a) Bakanlığın görev alanına giren konularda uluslararası kuruluşlara ilişkin meseleler hakkında inceleme ve araştırmalar yapmak ve yaptırmak, bunların uygulanabilirliğini değerlendirmek ve gerekli hallerde teklifler hazırlamak,
- b) Bakanlığın Anayasada yazılı temel insan hak ve hürriyetleri alanında üstlendiği görevlerle uluslararası alanda taraf olduğumuz sözleşmeler çerçevesinde; insan haklarına ilişkin uygulama ve gelişmeleri izlemek, değerlendirmek ve sonuçları uygulayıcı birimlere intikal ettirmek,
- c) İnsan haklarına ilişkin olarak, Bakanlığın ve bağlı kuruluşlarının görev alanına giren iddia ve şikayetleri değerlendirmek, gereği için uygulayıcı birimlere göndermek ve sonuçları izlemek,
- d) Uluslararası kuruluşlardan alınan bilgi ve belgeleri ilgili Bakanlıklara ve Bakanlığımız birimlerine ulaştırmak,
- e) Uluslararası kuruluşlar bünyesindeki Bakanlık faaliyetleri ile ilgili komitelerde görevlendirilen Bakanlık mensupları arasında koordinasyonu sağlamak,
- f) Uluslararası kuruluşlarca sağlanan kurs, burs, seminer, proje ve programlara ilişkin hazırlık çalışmalarını yürütmek ve sonuçları ilgili birimlere ulaştırmak,
- g) Uluslararası kuruluşlar yetkilileri ile yapılan toplantıların sekreteryası hizmetlerini yürütmek,
- h) Kurul Başkanlığınca verilecek diğer görevleri yapmaktır.

3. Plan ve Bütçe Dairesinin Görevleri

Bu Dairenin görevleri 24 Haziran 1988 tarihli yönetmeliğin 4 üncü maddesi ile değiştirilen yönetmeliğin 11 inci maddesi ile düzenlenmiştir.

- a) Bakanlık plan ve programlarını gözönünde bulundurarak ve ilgili birimlerin tekliflerini alarak Bakanlık bütçesini ve bütçenin yasama organında görüşülmesiyle ilgili dokümanları hazırlamak, Bakanlık birimleriyle bütçeye ilişkin işbirliği ve koordinasyonu gerçekleştirmek,
- b) Bakanlık yıllık yatırım tekliflerini Plan ve Program Dairesiyle işbirliği yaparak ve ilgili birimlerin görüşlerini alarak hizmet esasına göre gerekli

önceliklerin belirlenmesine yardımcı olmak, yıllık yatırım programı ve yıllık programlarla ilgili değişiklikleri Devlet Planlama Teşkilatına iletmek; ödeneği Bakanlık bütçesinde yer alan yatırımların gerçekleşme durumunu izlemek,

- c) Bakanlık bütçesinin uygulanmasını izlemek, mali yıl içinde bütçede yapılacak serbest bırakma, aktarma ve ek ödenek taleplerini Maliye ve Gümrük Bakanlığına iletmek ve gerekli ödenekleri sağlamak; Bakanlık bütçesinin tümü açısından gereken inceleme ve analizleri yapmak,
- d) Bakanlık bütçesinin hazırlık ve uygulama safhalarında merkezi bütçe birimi olarak yönlendirici çalışmalar yapmak, gerekli fiziki ölçü sistemlerini geliştirmek,
- e) Bütçeye ilişkin olarak Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı ve diğer Bakanlık ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamak,
- f) (24.06.1988 tarihli Bakanlık makamı onayı ile yürürlüğe giren yönetmeliğin 4. Maddesi ile ek) Hükümet programları, kalkınma planları, yıllık programları ve icra planları ile mevzuatı incelemek, Bakanlık birimleri ile işbirliği yaparak Bakanlığın merkez ve il kuruluşlarına düşen görevlerini tespit etmek, gelişme ve değişiklikleri takip etmek ve sonuçlarından ilgili kuruluşlara bilgi vermek,
- g) (24.06.1988 tarihli Bakanlık makamı onayı ile yürürlüğe giren yönetmeliğin 4. Maddesi ile ek) Birimlerle işbirliği içinde Bakanlığın uzun ve orta vadeli hedefleri ve genel hizmet politikasının tespit edilmesine yardımcı olmak; bunlara dayalı Bakanlığın beş yıllık planlarını ve yıllık programlarını hazırlamak ve geliştirmek, plan ve programların uygulanabilmesi için kaynak ihtiyacını tespit etmek; kısa ve uzun dönemde uygulama sonuçlarını değerlendirmek,
- h) (24.06.1988 tarihli Bakanlık makamı onayı ile yürürlüğe giren yönetmeliğin 4. Maddesi ile ek) Bakanlığın merkez ve il kuruluşları ile mahalli idareler tarafından planlama çalışmalarında kullanılmak ve uygulamada birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla her türlü model ve formları ilgili birimler, il kuruluşları ve mahalli idareler ile işbirliği yaparak hazırlamak, uygulamayı takip etmek ve geliştirmek, bunlara gerektiğinde metod bakımından yardımcı olmak,
- i) (24.06.1988 tarihli Bakanlık makamı onayı ile yürürlüğe giren yönetmeliğin 4. Maddesi ile ek) Plan ve programların geliştirilmesinde birden fazla birimi ilgilendiren konularda birimlerce yapılacak çalışmaların belirlenmesini ve bunlar arasında işbirliğinin gerçekleştirilmesini sağlamak, gerektiğinde ortak çalışmalar düzenlemek,

- j) (24.06.1988 tarihli Bakanlık makamı onayı ile yürürlüğe giren yönetmeliğin 4. Maddesi ile ek) Bakanlığın hizmetleri yönünden kalkınma planları ve yıllık programlarda yer alması ya da değiştirilmesi zorunlu görülen tedbirleri belirlemek, gerekli incelemeleri yapmak ve tekliflerde bulunmak,
- k) (24.06.1988 tarihli Bakanlık makamı onayı ile yürürlüğe giren yönetmeliğin 4. Maddesi ile ek) İstatistiki bilgileri derlemek ve sınıflandırmak, gerektiğinde Devlet İstatistik Enstitüsü ve Devlet Planlama Teşkilatı ile işbirliği yaparak değerlendirmek, sonuçları yayımlamak,
- l) Kurul Başkanlığınca verilecek diğer görevleri yapmaktır.

4. Koordinasyon Dairesinin Görevleri

Dairenin yerine getirmekle yükümlü olduğu ve yönetmeliğin 12 nci maddesinde düzenlenen görevleri şunlardır:

- a) Bakanlığın plan ve yıllık çalışma programlarının uygulanmasını takip etmek, gerekli değerlendirme çalışmalarını yapmak, koordinasyonu sağlamak,
- b) Kalkınma planı, yıllık programları ve icra planlarıyla sorumluluğu Bakanlığa verilmiş bulunan tedbirlerin uygulanmasını izlemek, ilgili birimlerden gelen takip formlarını değerlendirmek ve Devlet Planlama Teşkilatına göndermek,
- c) İcra planlarında Bakanlığın koordinasyon açısından ilgili olduğu konularda görevli birimlerle ortaklaşa çalışmalar yapmak,
- d) Kalkınma planı, yıllık programlar ve icra planlarıyla mülki idare amirlerine verilen görevlerin yerine getirilmesini takip etmek, illerdeki uygulamalarda ortaya çıkan ve merkezi düzeyde çözülmesi gereken sorunların çözümüne ilişkin olarak gerekli koordinasyon ve işbirliğini sağlamak,
- e) Mahalli idarelerin yatırım uygulamalarının izlenmesine yardımcı olmak,
- f) Mülkiye müfettişlerinin planlama hizmetlerine ilişkin raporlarını incelemek, değerlendirmek ve sonuçlarını takip etmek,
- g) İçişleri Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı arasındaki ilişkileri düzenlemek ve yürütmek,
- h) Kurul Başkanlığınca verilecek diğer görevleri yapmaktır.

5. Ekonomik, Sosyal Gelişme ve Bilgi İşlem Dairesinin Görevleri

14 Kasım 1997 tarihli Bakan onayı ile yürürlüğe giren yönetmeliğin 4 üncü maddesi ile yönetmeliğin 13 üncü maddesinde düzenlenen görevlere bazı ek hükümler getirilmiş olan bu Daire şu görevleri yürütmekle yükümlendirilmiştir:

- a) Ekonomik ve sosyal kalkınma konularında Bakanlığa ve mülki idare amirlerine verilen görevlerin etkili bir biçimde yerine getirilme düzeninin il ve ilçelerden gelen istekler de gözönünde tutularak belirlenmesine ve geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak, bu amaçla ilgili kuruluşlarla merkezi düzeyde gerekli işbirliği ve koordinasyonu sağlamak,
- b) Mülki idare amirlerine, mahalli kaynakları, Devlet-halk işbirliğini değerlendirmek suretiyle gerçekleştirecekleri ekonomik girişimlerin oluşturulma ve yönlendirilmesi hususunda yardımcı olmak, bu amaçla kalkınmada öncelikli yörelerden başlamak suretiyle il ve ilçelerin ihtiyaç ve potansiyellerini tespit etmek, değerlendirmek, bu nitelikteki girişimleri takip ve teşvik etmek, karşılaşılan güçlük ve tıkanıklıkları tespit ederek sorunların çözümü için ilgili Bakanlık ve kuruluşlar nezdinde merkezi düzeyde çalışmalar yapmak,
- c) Bu girişimlere katılanlar ile benzeri girişimlere katılacak olanlar için gözleme dayalı, uygulamalı eğitim çalışmaları düzenlenmesine yardımcı olmak,
- d) İl ve ilçelerde ekonomik ve sosyal kalkınmaya ilişkin projelerin oluşturulmasında ve uygulanmasında Devlet, halk ve mahalli idareler işbirliğinin sağlanmasına yönelik usul ve teknikler geliştirerek teklif ve uygulanmasını takip etmek,
- e) Devlet Planlama Teşkilatı ve ilgili kuruluşlarla da işbirliği yaparak mahalli idarelerin ekonomik nitelikli girişimlerinin geliştirilmesine yönelik usul ve tekniklerin geliştirilmesine yardımcı olmak,
- f) (14.11.1997 tarihli Bakanlık makamı onayı ile yürürlüğe giren yönetmeliğin 4. Maddesi ile ek) Bakanlığın diğer kurum ve kuruluşlarla bilgi iletişimini yönlendirmek, Bakanlığın bilgi-işlem politikasının tespitine yardımcı olmak,
- g) (14.11.1997 tarihli Bakanlık makamı onayı ile yürürlüğe giren yönetmeliğin 4. Maddesi ile ek) Kurul Başkanlığının ve valiliklerde il planlama ve koordinasyon müdürlüklerinin görevlerinde etkinliği ve verimliliği artırmak amacıyla, bu birimlerde çağdaş bir bilgi-işlem ve bilgi iletişim yapısına imkan veren bilgisayar sisteminin oluşturulmasını ve geliştirilmesini sağlamak, Kurul Başkanlığı düzeyinde bu sistemin işletilmesine yardımcı olmak,

- h) (14.11.1997 tarihli Bakanlık makamı onayı ile yürürlüğe giren yönetmeliğin 4. Maddesi ile ek) Bakanlık merkez birimlerine birbirleriyle uyumlu bilgisayar sistemleri, yazılımlarının ve veri tabanlarının kurulması ve işletilmesine yardımcı olmak, bu amaçla Bakanlık merkez birimlerinde oluşturulan Bilgi-İşlem Merkezleri arasında gerektiğinde koordinasyonu sağlamak,
- i) Kurul Başkanlığınca verilecek diğer görevleri yapmaktır.

6. Yayın ve Dokümantasyon Dairesinin Görevleri

Yönetmeliğin 14 üncü maddesinde düzenlenen Dairenin görevleri şunlardır:

- a) Bakanlığın yayın hizmetlerinin planlanmasına, birimlerle işbirliği yaparak yardımcı olmak,
- b) Türk İdare Dergisinin periyodik olarak yayımlanmasını gerçekleştirmek,
- c) Bakanlığın ve mülki idare amirlerinin hizmet alanlarını ilgilendiren konularda yapılan yayınları takip etmek ve bunları bibliyografyalar halinde derlemek,
- d) Bakanlığın abone olduğu gazete ve dergilerde Bakanlığın görevlerini ilgilendiren yazı ve haberleri derlemek, belge olarak muhafaza etmek ve gerektiğinde merkez ve taşra teşkilatına duyurmak,
- e) Bakanlık Kütüphanesi ve Dokümantasyon Merkezine ilişkin hizmetleri yürütmek,
- f) Bakanlık merkez birimleri ile il ve ilçelerdeki Kitaplık ve Dokümantasyon servis ve merkezlerinin çalışmalarını takip etmek ve yönlendirmek,
- g) Dış yayınları takip etmek, gerekli görülenlerin çevirilerini yapmak ve diğer çeviri hizmetlerini yürütmek,
- h) Kurul Başkanlığınca yayımlanan veya satın alınan dokümanlarla Bakanlığa gelen yayınların dağıtımını planlamak ve ilgili birim ve kuruluşlara ulaştırılmasını sağlamak,
- i) Bakanlık merkez birimlerince yapılan yayınlar için bir genel yayın numarası vermek,
- j) Yayın kurulu ve inceleme komisyonlarının sekreteryaya görevlerini yürütmek,
- k) Kurul Başkanlığınca verilecek diğer görevleri yapmaktır.

PERSONEL

Buraya kadar anlatılanlar bir örgütün kuruluş yapısı, gelişim süreci ve yasalarla belirlenmiş görevlerinin tanıtımına ilişkin bilgilerdir. Kuruluş tarihçesi oldukça eskiye dayalı ve görevleri bu derece ayrıntılı yasal düzenlemelerle belirlenmiş başka APK'lar olduğu tartışılabilir. Ancak İçişleri Bakanlığı APK'sını diğer tüm APK'lardan ayıran ve başta da ifade edildiği gibi asıl özelliği personel yapısındaki farklılıklardır.

Planlı kalkınma sürecinde kendisine düşen teknik görevleri yerine getirmesi beklenen bir APK biriminin gerçek başarısı, bu görevleri yürütecek kişilerin bazı nitelikleri taşımasına bağlıdır. Bunlar; kuruluşun ve çevresinin kaynaklarının kapasitesi konusunda analiz yapabilmesi, planlamaya esas olacak standart ve ölçüler açısından en uygununu seçebilmesi, en rasyonel biçimde bilgi toplama sistemi kurabilmesi, ileriye dönük düşünebilmesi ve model geliştirebilmesi, bu model ve bilgiyi anlamlı bir biçimde aktarabilmesi yani iletişim kurabilme açısından yetenekli olmasıdır.

APK birimlerinin başarısı, yukarıda nitelikleri kısaca özetlenen uzman personelin yeter sayıda bu birimlerde görevlendirilmesi ile gerçekleşebilir. Bu anlatım kısaca uzman personelin APK'larda görevlendirilmesi gereğini ortaya koymaktadır.

İçişleri Bakanlığı, kendi APK'sında çalıştırılacak personelin uzman personel olması konusundaki gerekliliği çok önceden tespit ederek bu amaçla APK'da çalışacak personel için kariyer uzmanlığı sistemini getiren tek APK olma özelliğine sahiptir. İçişleri APK'sını diğer APK'lardan ayıran belirleyici özelliği bu kariyer uzmanlığı sistemidir.

İlk kez 9 Şubat 1982 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Uzmanlık Yönetmeliği ile merkezde çalıştırılacak APK Uzman ve Yardımcıları, illerde görevlendirilecek İl Planlama Uzman ve Yardımcılarının işe alınmaları, nitelikleri, görevleri ve uzmanlığa atanma sürecine ilişkin hükümler belirlenmek suretiyle kariyer uzmanlığı sisteminin yasal temeli oluşturulmuştur.

1984 yılında Bakanlıkların ve kadroların yeniden düzenlenmesi çalışmalarına paralel olarak 7 Mart 1986 tarihli Bakan onayı ile yürürlüğe giren yeni uzmanlık yönetmeliği hazırlanmıştır. Bu yönetmelikte de 1989 ve 1990 yıllarında bazı değişiklikler yapılmış, 15 Ağustos 1991 tarihli yönetmelikle adı, İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanlığı Yönetmeliği olarak belirlenmiştir. Halen yürürlükte olan bu yönetmeliğe 7 Şubat 1992 ve 25 Temmuz 1994 tarihli yönetmeliklerle bazı ek hükümler getirilmiştir.

Bu yönetmeliğin ikinci bölümünde yer alan 6 ncı ve 7 nci maddelerinde APK ve İl Planlama Uzmanları ile Yardımcılarının görev ve yetkileri şöyle belirlenmiştir:

Madde 6- APK ve İl Planlama Uzmanının görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Kendisine verilen konulara ait çalışmaları Bakanlık genel hizmet politikası ve Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı ve İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğünün çalışma esas ve ilkeleri ile çalışma planı ve yıllık çalışma programlarına göre yürütmek,
- b) Uygulamada karşılaşılan aksaklık ve sorunları gidermek için gerekli önlemleri almak, kendi yetkisi dışında bulunanlar için öneride bulunmak,
- c) Kendisine verilen konularda bizzat, grup halinde verilen konularda da yapılacak işbölümüne göre çalışmak, çalışma grubu başkanlığı kendisine verildiğinde grup elemanları arasında işbölümü yapmak ve çalışmalar arasında koordinasyonu sağlamak,
- d) Çalışmaları daha verimli kılacak yeni yöntemler önermek, belirlediği eğitim ihtiyaçları konusunda merkezde ilgili daire başkanına, illerde il planlama ve koordinasyon müdürüne önerilerde bulunmak,
- e) Bakanlık ve illerdeki eğitim çalışmalarına katılmak, gerektiğinde öğreticilik yapmak,
- f) Görevlendirildiği toplantılara ve çalışmalara katılmak ve sonuçlarını rapor halinde bildirmek,
- g) Kendisine verilen konularda danışmanlık yapmak ve görüşlerini yazılı veya sözlü olarak bildirmek,
- h) Çalıştığı birimin görev alanına giren konularda inceleme ve araştırma yapmak, hazırlayacakları raporları bağlı bulundukları yöneticilere vermek,
- i) Verilecek diğer görevleri yapmak.

APK ve İl Planlama Uzman Yardımcılarının görevleri ise şunlardır:

Madde 7- APK ve İl Planlama Uzman Yardımcısı görev aldığı birimdeki APK ve İl Planlama Uzmanının görevlerini, uzmanın belirlediği sınırlar içinde ve onun denetim ve gözetiminde yürütür.

Yönetmelikle bir kariyer mesleği olarak düzenlenen APK ve İl Planlama Uzmanlığına sınavla eleman alınır. Sınavı kazananlar Uzman Yardımcısı olarak atanırlar. Uzman yardımcılığı döneminde temel, hazırlayıcı ve uygulamalı olmak üzere eğitimler düzenlenir. Adaylık süresi dahil iki yılı dolduranlara

Kurul Başkanlığınca belirlenen konularda tez verilir. Tez Değerlendirme Kurulunda tezi başarılı bulunanlar, uzmanlık yeterlik değerlendirmesi için çağrılırlar.

Bu değerlendirmede, sorulan sorulara alınan cevaplar, tezin başarı durumu ve üç yıla yakın çalışma süresi içindeki başarıları ile çalışma raporları esas alınır. Uygun bulunanlar uzmanlığa atanırlar. İçişleri Bakanlığı APK Uzmanlığı ile İl Planlama Uzmanlığına bu prosedür dışında dışarıdan atama yapılamaz.

İlgili yönetmelikte, önce 24 Ekim 2000'de daha sonra da 13 Mart 2001 tarihli Özel Yarışma Sınavına Tabi Tutulmak Suretiyle Girilen Meslekler İçin Yapılacak Eleme Sınavı Hakkında Yönetmelik paralelinde 28 Mayıs 2001 tarihinde değişiklik yapılmıştır. Son değişikliğe göre Eleme Sınavını kazanan adaylar Bakanlıkça yapılacak sözlü ve/veya yazılı sınavı kazanarak uzman yardımcılığına atanırlar.

Personelin Nicel Durumu

Şema Ede yer alan teşkilat yapısı içerisinde 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunla verilen ve kendi kuruluş, görev ve çalışma esaslarına ilişkin yönetmelikle düzenlenen görevleri yürütmek üzere, bugün merkezde fiilen toplam 32 kişi hizmet yapmaktadır. Bu kişilerin kadro dağılımı şöyledir:

Şema 2
APK Kurulu Başkanlığı Kadro Durumu

Kadro Unvanı	Sayısı	Sınıfı
Kurul Başkanı	1	MİA
Daire Başkanı	4	MİA
Daire Başkanı	2	GİH
APK Uzmanı	7	GİH
APK Uzman Yardımcısı	2	GİH
Mütercim	1	GİH
Şef	4	GİH
VHKİ	11	GİH
Araştırmacı	1	GİH
Programcı	1	GİH
TOPLAM	32	

İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinde ise her ile 1 il planlama ve koordinasyon müdürü, 1 il planlama uzmanı, 1 il planlama uzman yardımcısı, 2 VHKİ (Veri Hazırlama ve Kayıt İşletmeni) ve 1 kütüphaneci olmak üzere toplam 6 kişilik kadro öngörülmüştür. Ancak, uzman yardımcılıklarına açıktan atama yapılamaması, kadro alınamadığı için sınav açılamaması, açılrsa bile sınavları kazananlardan çoğunun kısıtlı maddi imkanlar karşısında göreve başlanamaları veya bir süre sonra görevden ayrılmaları sonucunda uzman yardımcılığı, dolayısıyla uzman kadrolar sayı itibariyle planlanan miktarda değildir. Kütüphaneci için ise sadece 10 ile kadro verilebilmiştir. Bu kadrolardan yalnızca birine atama yapılmış, 9'u boş bulunmaktadır. Bugün İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinde 48 İPKM, 22 İl Planlama Uzmanı, 14 Uzman Yardımcısı ve VHKİ'ler tarafından hizmet yürütülmeye çalışılmaktadır. Bu personelden 2 İl Planlama Uzmanı ile 1 Uzman Yardımcısı APK da görevlendirilmiş bulunmaktadır. Mevcut kadro durumuna göre merkezde 22 olması gereken APK Uzman ve Uzman Yardımcıları sayısı 7; taşrada 245 olması gereken toplam planlama personeli sayısı ise 84' tür. Merkezde 15, taşrada 161 kadro boş bulunmaktadır. Sayısal açıdan yetersizlik bu rakamlardan görülmektedir.

Sonuç itibariyle planlanan nitelikli, kaliteli toplam uzman kadroya ulaşılamaması, hizmetin taşrada etkin olarak üretilmemesinin temel nedenlerinden birini oluşturmaktadır.

SONUÇ

Buraya kadar İçişleri Bakanlığında araştırma, planlama ve koordinasyon hizmetlerini yürütmek üzere kurulmuş bulunan APK biriminin, kuruluşundan bugüne kadar geçirmiş olduğu süreç içerisinde; amacı, kuruluşu, örgütsel yapısı ve görevleri anlatılmış, bu görevleri yürütmekte olan personelinin nitelikleri ile sayısal durumu hakkında bilgiler verilmiştir.

Bakanlığın merkez teşkilatı içinde bir danışma birimi olarak hizmet vermekte olan APK'nın anlatılan süreç içerisinde pekçok nitelikli işin gerçekleştirilmesinde, gerek merkezde çalışan uzmanlar gerekse taşradaki Planlama Müdürlükleri vasıtasıyla önemli payı vardır. Yönetimdeki gelişmelere paralel olarak zaman içerisinde birimde yeni daireler kurulmuş veya dairelerin adlarında ve görevlerinde değişiklikler yapılmıştır.

Gerçekleştirdiği etkinlikler arasında;

- Her biri önemli birer inceleme konusu olarak ele alınan mevzuat çalışmaları, •
- Avrupa Birliğine uyum çalışmaları ve Bakanlığı ilgilendiren konularda uluslararası kuruluşlarla yürütülen çalışmaları,

- İnsan hakları konusunda yapılan çalışmalarla, bu alanda hizmet vermekte olan tüm görevlilere gerçekleştirilen eğitim çalışmaları,
- Bakanlık bütçesinin hazırlama-uygulama-izleme çalışmaları,
- Aksamadan yürütülmekte olan Bakanlığın koordinasyon faaliyetleri,
- İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin illerde yürütmekle görevli işlerinin yönlendirilmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesi,
- İl Planlama Uzmanları, Yardımcıları, APK Uzman ve Yardımcılarının hizmet içi eğitim çalışmaları,
- İl yöneticilerinin hizmet ve ekonomik nitelikli kararlarını daha rasyonel biçimde almalarına yardımcı olunması amacıyla hazırlanan İl Envanterlerini ve buna bağlı olarak geliştirilen İLEMOD (İllerde İl Envanterlerinin ve Kırsal Altyapı Hizmetlerinin Uygulama ve İzlenmesinde Modernizasyon) Projesi kapsamında hizmetin merkez ve tüm illerde bilgisayar ortamında yürütülmesi çalışmaları,
- Bakanlığın yayın hizmetlerinin düzenli olarak devamı ve 73 yıllık geçmişi ile Cumhuriyet tarihinin en eski yönetim konulu dergisi olan Türk İdare Dergisinin sürekli geliştirilerek yayımı faaliyetleri,
- Merkez birimlerinde, tüm il ve ilçelerde kurulmuş bulunan Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezlerinin geliştirilmesine yönelik faaliyetleri,
- Mevzuatı yeniden düzenlenerek uygulamaları izlenen arşiv faaliyetleri, ve Bakanlığa kanunlarla verilmiş bulunan planlamaya ilişkin rutin yürütülen tüm çalışmaları sayılabilir.

Bütün bu olumlu gelişmelere rağmen bazı faaliyetler ne yazık ki planlandığı gibi sonuçlandıramamıştır. Bunun en önemli nedeninin personelin nicelik ve nitelik açıdan yetersizliği olduğu söylenebilir. Ancak personel sorunlarının çözülememiş olması bu sonucu doğrudan etkilemektedir. İşleri APK'sında diğer bakanlık APK'larından farklı olarak kariyer uzmanlığı oluşturulmuş ancak APK Uzman ve Yardımcılarının yasal dayanağa kavuşturulması sağlanamamıştır. Merkezde çalışan APK Uzmanları ile illerde görevli İl Planlama Uzmanlarının arasında mali haklar açısından denklik sağlanamamış, böylece merkezde görevli personelin Bölge İdare Mahkemeleri kararları ile aldıkları tazminatları, Danıştay'ın olumsuz karar vermesi sonucu faizi ile birlikte geri ödemelerine ve yönetmeliklerinde belirtilen uzmanlık sürecini başarıyla tamamlamaları sonucunda hak olarak aldıkları birer derece yükselmelerinin geri alınmasına malolmuştur. Bu uygulamaların sonucunda APK Uzmanlarının sınavla alınmaları, tez hazırlamaları, tez savunmasına girmeleri gibi uzmanlık sürecinde yerine getirdikleri faaliyetlerin de bir anlamı kalmamış bulunmaktadır.

Ayrıca 15.3.1999 tarih ve 99/12647 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Devlet Memurlarının Görevde Yükselme Esaslarına Dair Genel Yönetmeliğe dayanılarak hazırlanan ve 27.10.1999 tarih ve 23859 sayılı

Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konulan İçişleri Bakanlığı Memurlarının Nitelikleri ve Atanma Usulleri İle Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelik ile bu yönetmeliğin bazı maddelerini değiştiren ve 21.5.2000 tarih ve 24055 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Değişiklik Yönetmeliğinde, bir kariyer mesleği olan Planlama Uzmanlığı, Bakanlığın diğer kariyer meslekleri olan Mülki İdare Amirleri ve Mahalli İdareler Kontrolörleri gibi kapsam dışı bırakılmamışlar; böylece son mevzuat düzenlemeleri ile durumları daha da iyileştirilmesi gerekirken bu meslek mensupları önemli hak kayıplarına uğramışlardır.

İllerdeki uzmanlarla merkezde görevliler arasındaki denksizliğin yanı sıra diğer kariyer uzmanlarına verilen mali haklar açısından aralarında büyük farklılıkların da olması ve her yeni düzenleme ile farkın bu uzmanların aleyhine giderek büyümesi; mevcut personelin küskün çalışmasına, nitelikli yetişmiş elemanın sürekli kaybına ve yerine yeterli eleman alınamamasına yol açmaktadır.

Bu sorun Kurulun aşması gereken en büyük ve en önemli sorun olarak halen beklemekte, ancak gerek eleman alımları gerekse özlük haklarının iyileştirilmesi çalışmaları sürdürülmektedir. Mali durumlarının düzeltilmesi amacıyla hazırlanan KHK tasarısı Başbakanlığa gönderilmiş olup tasarının aynen yasalaşması halinde diğer benzeri meslek gruplarının aldığı maaş düzeyinde mali imkanlara kavuşmaları beklenmektedir. Yine sayısal olarak merkez ve taşra olmak üzere tüm boş kadroların doldurulması amacıyla APK ve İl Planlama Uzman Yardımcılığı sınavının yapılması beklenilmektedir.

İçişleri Bakanlığının temel sorunu olarak görülebilecek bu sorunun elbette öncelikle bu Bakanlıkta çözülmesi gerekmektedir. Ancak daha genelde değerlendirilmesi gerekirse ülkemizdeki planlama faaliyetlerinin etkin ve sonuçlarının daha verimli olmasının sağlanabilmesi, bütün APK birimlerinin kuruluş, işleyiş ve personel istihdamlarında bir örnekliğin gerçekleştirilmesi ile başarıya ulaşır.

Buraya kadar yapılan açıklamalardan bazıları yalnızca İçişleri Bakanlığı APK’sına bazıları ise diğer APK’lara ait bulunan pekçok sorunun varlığı ortaya çıkmaktadır. Bunlar;

Önemlerinin ve gereklerinin doğru kavranamaması, anlatılamaması, başta yöneticiler olmak üzere diğer personelin (çoğu APK kızk kadrolar için kullanılmakta) geçici, bu hizmetlere yabancı olması, dolayısıyla sahiplik duygusunun yaratılamaması, çalışanların iş coşkusunu yitirmesi, mevzuatla verilen görevlerden bazılarının hiç yürütülememesi, yerine getirilmesi zorunlu rutin-günlük işlerle yönetilmesi, üretkenliğin desteklenmemesi gibi idari sorunlar,

Kızak kadroların APK'ların çalışma konularına uzak, geçici olmaları, kariyer sistemi benimsenmediğinden bu sorunun çözülmemesi, kariyer sistemini kurmuş tek APK olan İçişleri Bakanlığı APK'sında ise görevli uzman ve yardımcılarının özlük ve mali haklarının eşiti uzmanlar düzeyinde kazanılamamış olması, her yapılan yeni mevzuat düzenlemen ile hak vermek yerine sürekli kayba uğratılmaları, yeni sınav açılmaması ve mali haklarının yetersizliği nedeniyle sürekli eriyen kadrolar gibi personel sorunları;

Yürütmekle görevli oldukları hizmetlere ayrılan ödeneklerin yetersizliği ve zamanında kullanılamaması, personelin yetersiz ücretleri gibi mali sorunlar,

3046 sayılı yasayla tüm Bakanlık APK'larının Kurul Başkanlığına dönüştürülmesi sonucunda (standart bir uygulama getirmekle birlikte) hizmete uygun örgüt yapısından uzaklaşılması, kurul üyeleri olmayan kurul başkanlıklarına dönüştürülmeleri, taşra teşkilatı kurulamaması, İçişleri Bakanlığı APK'sında olduğu gibi kurulmuş bulunan taşra teşkilatıyla organik bağın zorunlu olarak kopartılması (İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri), mevzuatla kendilerine verilmiş bulunan bazı görevlerin APK'lar güçlendirilerek yürütülmesinin sağlanması yerine aynı kurum içerisinde aynı işlevleri görmek üzere yeni birimler oluşturulmaya çalışılması gibi örgütsel sorunlar olarak özetlenebilir.

Çağdaş yönetimde en önemli örgütlerden sayılan APK'larda, yukarıda belirtilen sorunların çözümü doğrultusunda gerekli düzenlemeler en kısa zamanda yapılarak , devletin araştırma, planlama ve koordinasyon hizmetlerinin etkinleştirilmesi, genelde Türk idari yapısında yapılabilecek en önemli düzenlemelerden biri olacaktır.

KAYNAKÇA

Yayınlar

ERKUL, Mualla, “Ali Pıtırılı Ayrılırken”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 69, Sayı 415, Haziran 1997, s. 1-19.

..... “İçişleri Bakanlığı'nda APK Biriminin Gelişimi”, **Kamu Yönetiminde Planlamanın Kurumsallaşması Sempozyumu**, Mersin, 8-10 Haziran 1999, Tebliğ.

ÖZŞEN, Doç. Dr. Tayfur, “İl ve İlçe Düzeyinde Planlama Örgütlenmesi ve Sorunları”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 59, Sayı 374, Mart 1987, s.59-93.

....., “**Planlama Yönetimi (Türkiye’de APK Birimleri Uygulaması)**”, İçişleri Bakanlığı Yayın no. 426/22, Ankara 1987.

....., “İçişleri Bakanlığında Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Hizmetleri”, **Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama**, İçişleri Bakanlığı, Yayın no. 431/25, s. 1-58, Ankara 1988.

....., “Cumhuriyetin 70. Yılında İçişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri”,

Türk İdare Dergisi, Yıl 65, Sayı 401, Aralık 1993, s.129-212.

SANAL, Recep, “Cumhuriyetin 75. Yılında İl Düzeyinde Planlama Örgütlenmesi ve Sorunları”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 70, Sayı 421, Aralık 1998, s.423-459.

Mevzuat

-3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun - 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun - Başbakanlığın 13.3.1984 Tarih ve 1984/6 Sayılı Kadro Çalışmaları Hakkındaki Genelgesi -Devlet Planlama Teşkilatı’nın Ocak 1986 Tarihli APK’lara ait Tip Yönetmeliği

-İçişleri Bakanlığı Memurlarının Nitelikleri ve Atanma Usulleri İle Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelik (27.10.1999 Tarih ve 23859 Sayılı Resmi Gazete)

-İçişleri Bakanlığı Memurlarının Nitelikleri ve Atanma Usulleri İle Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik (21.5.2000 Tarih ve 24055 Sayılı Resmi Gazete)

-İçişleri Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik (17.9.1985) (24.6.1988 , 18.6.1992 ve 14.11.1997 de değişiklik yapılmıştır.)

-İçişleri Bakanlığı APK Genel Müdürlüğü Uzmanlık Yönetmeliği (9.2.1982 Tarih ve 17600 Sayılı Resmi Gazete)

-7.3.1986 İl ve İlçe Planlama Birimleri Uzmanlık Yönetmeliği (20.3.1989 ve 28.7.1990 da değişiklik yapılmıştır.)

-15.8.1991 İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanlığı Yönetmeliği (7.2.1992, 25.7.1994, 24.10.2000 ve 28.5.2001 de değişiklik yapılmıştır.)

-İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği (13.7.1988 Tarih ve 19871 Sayılı Resmi Gazete)

-İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi (21.2.1991)

TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ VE DÜZENLEYİCİ KURULLAR (REGULATORY BODIES)

Dr. Recep KIZILCIK*

GİRİŞ

Devlet, kamu hizmetlerini görürken, yapısına en uygun olan sistemi kabul eder ve uygular. Genel olarak yönetim siyaseti bakımından uygulanan iki sistem vardır: Merkezden Yönetim Sistemi ve Yerinden Yönetim Sistemi. Çağdaş devletlerde bu iki sistem biri birinden kesin sınırlarla ayrılmış değildir. Biri diğerinin tamamlayıcısı olan ve yan yana uygulanan bu sistemlerin hiç birisi, tek başına kamu hizmetlerinin yürütülmesi için yeterli değildir.

Toplum ve bireyler sosyal, ekonomik ve kültürel ihtiyaçları değiştiği için, bireylerin ve toplumun taleplerini karşılamak üzere örgütlenmiş bir yapı olan idari yapı da değişmek ve gelişmek zorundadır.

Bu çerçevede, 1980’li yıllar özelleştirme ve yeniden yapılanma (derequiation) yılları olarak anılmakla birlikte, aynı zamanda sosyal ve üretim politikaları üzerindeki fikirlerin yeni tartışma alanı ve Avrupa kamu yönetimi ve kamu politikalarının geliştirildiği bir dönem olmuştur. İngiltere ve Fransa’da, 1984-1991 yılları arasında özelleştirilen “ağ sektörlerinin düzenlenmesiyle görevli çok sayıda “düzenleyici kurul”lar oluşturulmuştur. İtalya ve İspanya aynı kervana daha sonraları katılmışlardır.

İtalya, 1991’den sonra başladığı özelleştirme ve düzenleyici kurul oluşturma çabalarını hızla sürdürmüş ve uzun yıllar boyunca oluşan hantal yönetim sisteminden ve rekabetçi olmayan pazar yapısından büyük oranda uzaklaşmıştır. Benzer düzenlemeler, uzun süre devletçi anlayışla yönetilen İspanyada da 1990’lı yıllarda hızla yapılarak; müşteri odaklı, daha esnek yerel ağırlıklı bir yönetim sistemine geçilmiştir.

Bu çalışmamızda ilk olarak, kamu yönetiminde özelleştirme ve “düzenleyici kurullar”ın oluşturulmasının felsefi temelleri incelenecek olup, daha sonra bu

*İçişleri Bakanlığı, APK Kurulu Başkanlığı Araştırma ve Yönetimi Geliştirme Dairesi Başkan Vekili.

gelişmelerin Avrupa ve Türk Kamu Yönetimindeki etkileri ve yeri değerlendirilmeye çalışılacaktır.

A - ÖZELLEŞTİRME VE DÜZENLEYİCİ KURULLAR (REGULATORY BODIES) IN FELSEFİ TEMELLERİ

Özelleştirmenin bir çok tanımı olmakla birlikte özelleştirmenin iki farklı tanımı yapılabilir: 1-Kamuya ait bir işletmenin bütün mal varlıklarının özel sektöre devredilmesi; 2- Devletin sahip olduğu işletmelerin veya kamu hizmeti sunan bürokrasinin performansının, Pazar ekonomisi kriterlerine dayanılarak ölçüldüğü bağımsız organizasyonlara devredilmesidir.

Yukarıda zikredilen bu iki tanım, özelleştirme ile ilgili son zamanlarda yapılan ve iki gruba ayrılan çalışmaları kapsayacak niteliktedir. Yapılan Söz konusu çalışmalarda; Neoklasikler, özelleştirmenin daha çok ilk aşamasıyla ilgilenmişler ve devlet mülkiyetindeki işletmelerin mülkiyetinin özel sektöre devri üzerinde durmuşlar; Kamu Politikası savunucuları ise, kamu hizmeti sunum yöntemlerinin yeniden şekillendirilmesi üzerinde yoğunlaşmışlardır.

Kamu kuruluşlarının yapısının değiştirilmesi ve yeniden yapılandırılması yönündeki baskı, yalnız hizmet sunum yöntemlerini değil, devletin görevlerini de sorgulamaktadır. Genel inancıya göre; özel sektör sahipliğine, kontrolüne ve yöntemlerine dönüş, organizasyonların daha esnek, yaratıcı, etkin ve müşteri odaklı olacağı yönündedir.

İlk olarak 1867 yılında Amerika Birleşik Devletlerinin oluşturduğu genel düzenleyici kurulların Avrupa ayağının temeli, akademik çalışmalar ve pazar analizlerine dayanarak, Profesör Stephan Littlechild tarafından yapılan çalışmalara dayanmaktadır. Littlechild'ın düşüncelerinin temeli Avusturya Okulu'na dayanmaktadır. Bu okul, durağan olmayan, gelişimci rekabetin üzerinde durmakta ve “discoverer process” in üzerinde yoğunlaşmaktadır. Rekabeti statik bir olgu olarak algılayan Neoklasik Okul'dan Avusturya Okulu'nu kesin olarak ayıran özellik, bu keşfedici yöntem (discoverer process) anlayışıdır.

Bu iki farklı düşünce okullarının kökenlerine baktığımızda; Neoklasikler, mülkiyet, rekabet ve pazar üzerinde dururlarken; Kamu Politikası Akademisyenleri ise, kamu politikası hedeflerinin etkin ve verimli şekilde gerçekleştirilmesi alanında yoğunlaşmaktadırlar.

Neoklasik Okul'a mensup ekonomistler, doğal olarak rekabetçi pazarlardan gel işemeyebilecek olan kamu politikası hedeflerini genelde göz ardı ederek, rekabetçi bir ekonomide üretim araçlarının mülkiyetinin özel sektörün elinde

olmasıyla büyük sosyal faydaların sağlanabileceğini ileri sürmektedirler. Söz konusu sosyal politika hedefleri, tam tamına kamu politikası akademisyenlerinin üzerinde durduğu; ödeme güçleri dikkate alınmadan toplumun bütün katmanlarının belirli oranda sağlık hizmetlerinden, polis korumasından ve temel eğitim gibi hizmetlerden yararlanabilmesi, prensipleri ile örtüşmektedir.

Bugün, her iki okul yukarıda açıklamaya çalıştığımız gibi farklı kökenlere dayansalar da, devlet organizasyonlarının daha esnek, yaratıcı, etkin ve müşteri odaklı olması konusunda aynı fikirleri paylaşmaktadır.

Kamu sektörü reformu, organizasyonların işleyişinde de radikal değişiklikleri ifade ettiği için, “Organizasyon Teorisi”ni görmemezlikten gelemiz. Neoklasik ve Kamu Politikası Okulları, hedeflerini gerçekleştirebilmek için organizasyonların yeniden yapılandırılması, çalışanların sayısının azaltılması ve organizasyonların üretim ilişkilerinin yeniden şekillendirilmesi ve desantralizasyona ihtiyaç duyarlar.

Her iki düşünce okulu da özelleştirmeyi, hantal bürokratik devlet kültürü (lethargic bureaucratic culture of government) nden kurtulmak için bir araç olarak görmektedirler. Söz konusu kültür; merkezileşme, ağır işleme ve esnek olmama gibi özelliklerden oluşmaktadır. Kamu sektörü reformu ve özelleştirme, söz konusu kamu kuruluşlarını hantal bürokratik devlet kültüründen kurtararak, bu kuruluşların yöneticilerini daha etkili, pazara daha duyarlı kılacak ve politik baskılardan uzak tutacaktır.

B - DÜZENLEYİCİ KURULLARIN GELİŞİMİ

Kamu hizmetleri, doğal olarak büyüklük ve kapsam alanları bakımından monopolcü özelliklere sahiptir. Hizmet sunum ağlarının rakip firmalar tarafından artırılması, maliyetleri artıracığı ve ekonomik faaliyetleri etkisiz kılacağı için, II. Dünya Savaşından sonra bir çok ülke kamu hizmeti sunan endüstrileri devletleştirmiştir. Daha sonraları İngiltere’de, millileştirilmiş endüstrilerin performansından duyulan memnuniyetsizlik nedeniyle, hükümet daha spesifik kriterler belirlemeye başlamıştır. Bunun sonucu olarak, bu kuruluşların planlama ve finansman konularındaki kararlarına devlet tarafından müdahale edilerek, özerklikleri ortadan kaldırılmıştır. Ayrıca, Bakanların bu firmalara direktif verme yetkisi daha çok firmalar tarafından alınan isabetsiz ve yanlış kararların dayanağı olarak gösterilmiştir.

Benzer sorunlar, 1982-1983 Fransız millileştirmelerinde de gündeme getirilmiştir. Bunun üzerine, Mayıs 1983’de Mitterand, millileştirilmiş endüstrilerin karar alma ve uygulama özgürlüklerinin tam olması gerektiğini ifade etmek durumunda kalmıştır.

Eğer millileştirilmiş endüstriler, ekonomik regülasyon ve kontrol alanında yeterli oranda başarılı olamamışlarsa; sosyal politika hedefleri arasında yer alan, tüketicinin korunması ve kamu sorumluluğu alanlarında ise tamamen sınıfta kalmışlardır. Bu gelişmeler sonucunda, özellikle 1980’li yıllardan itibaren bir çok Avrupa ülkesi, telekomünikasyon, gaz, elektrik, su ve pis su boşaltımı gibi endüstrilerdeki devlet mülkiyetini, özelleştirme yoluyla özel sektöre devretmektedirler.

Avrupadaki bu süreç, İngiltere’nin 1984 yılında British Telekomu özelleştirmesi ve endüstri düzenleyicisi göreviyle Office of Telecommunications (Ofel) i kurmasıyla başlamıştır.

Özelleştirmeyle beraber düzenleyici birim (Regulatory Body) in eşzamanlı olarak oluşturulma nedeni; özel monopollerin faaliyetlerini kontrol ederek, fiyatların indirilmesi, etkinliğin artırılması ve üretimin rekabetçi bir yapıda gerçekleştirilebilmesidir.¹

İngiltere’de 1984-1991 yılları arasında, on yıllardır devam eden devlet mülkiyetine son verilerek; telekomünikasyon, gaz sunumu, su, elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı özelleştirilmiştir. Ayrıca, özelleştirilen her sektör (endüstri) ile ilgili düzenleyici bir birim de oluşturulmuştur.

İtalya, özelleştirme faaliyetlerine biraz geç başlamış olmakla beraber, 1991-1994 yılları arasında özelleştirme ve beraberinde düzenleyici kuruluş oluşturma çalışmalarını tamamlamış; telekomünikasyon, enerji, su gibi sektörleri özelleştirmiştir. Bu özelleştirmelerle beraber, yıllardır devlet yönetiminde var olan hantal yapı değiştirilerek, etkinlik ve ekonomiklik sağlanmaya çalışılmış, özellikle güney-kuzey arasındaki gelir farklılıkları düzenleyici kurullar marifetiyle azaltılmaya çalışılmıştır.²

İspanyada 2001 yılı itibarıyla, diğer ülkelere örnek olacak şekilde, özelleştirme faaliyetlerini tamamlamıştır. Böylece, yıllardır devlet kurumlarında oluşan merkezi ve otoriter yönetim anlayışına son verilerek; toplumun bütün katmanlarının ekonomik gelişmeden istifade etmesine olanak sağlanmış, özellikle toplumun yaratıcı (innovative) gücünün geliştirilmesi için çalışmalar sürdürülmektedir.³

Devletin mülkiyetindeki firmaların özelleştirilmesi ile bu firmalar doğal tekelleşme ve ölçek ekonomisi olmaları, uzun yıllardır dokunulmaz konumda olmaları ve özelleştirme öncesi %100 pazar payına sahip olmaları ve genel

- 1 International Review Of Administrative Sciences, Volume 65, Number 1, March 1999, s.117.
- 2 “OECD 2001 Yeniden Yapılanma ve Düzenleyici Kurulların Gelişimi İle İlgili Rapor.
- 3 OECD 2001 Yeniden Yapılanma ve Düzenleyici Kurulların Gelişimi İle İlgili Rapor.

olarak iyi bir ağı ve ayrıcalığa sahip olmaları gibi nedenlerle, rekabetçi düzene geçene kadar uzun ve sancılı bir düzenleyici döneme ihtiyaç vardır.

Tüketicileri monopol gücüne karşı en iyi koruyabilecek önlem, tartışmasız rekabettir. Düzenleme (regulasyon), monopolün en kötü etkisini engellemek için bir araç olduğu için rekabetin bir alternatifi değildir.

(Ordered Competition) düzenlenmiş rekabetin asıl sıkıntısı, devletin direkt yönetimi ile rekabetçi düzen (Competative Order) arasında, bir ara yol olmasıdır.⁴

Düzenleyici kurumlar teknik olarak hükümetin içinde yer almakla birlikte; düzenleyiciler, devlet memuru değildirler ve özerkliğe sahiptirler. Bu özerklik, tam bir bağımsızlık anlamına gelmez. Çünkü bu düzenleyici kurul üyeleri, ilgili bakan tarafından atanmakta ve ona karşı ve bakan vasıtasıyla da Parlamente'ye karşı sorumludurlar. Parlamente'nin düzenleyici kurulun kararlarına müdahale etme imkanı olmamakla birlikte; düzenleyici kurul, alacağı kararlarda parlamente'nin önerilerini görmemezlik edemez. Bazı konularda ilgili bakanın düzenleyici kurullara direktif verme yetkisi vardır. İngiltere'de bu yetki, sektörden sektöre değişmekle beraber, bu güne kadar hiçbir bakan düzenleyici kurulların "bağımsızlık"ını zedeleyecek politik kontrole girişmemiştir. Bunun için uygulamada, düzenleyici kurulların siyasetten arındırılması sağlanmıştır.

Her sektörde oluşturulan düzenleyici kurullar, sektörle ilgili kararlarını verirken hem firma hem de tüketiciler açısından tarafsız davranırlar. Bununla beraber, bu kurulların her zaman birincil ve ikincil olarak göz önünde bulundurmaları gereken prensipler vardır; birincil olarak, hizmet talebinin tam olarak karşılanması ve bu alanda hizmet sunan firmaların bu hizmetleri finanse edebilmeleridir. İkincil olarak ise, sektörden sektöre değişiklik göstermekle beraber, hizmet sunumunda ekonomik ve etkinliği destekleyici olmaları gerekir.

C - TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ÖZELLEŞTİRME VE REGULASYON UYGULAMALARI

Tanzimat ile birlikte, daha önceleri geleneksel yöntemlerle yürütülen kamu hizmetlerinin, imparatorluğun içine düştüğü ekonomik sıkıntılardan dolayı, yeni bir idari yapılanma ile sunum gereği hissedilmeye başlanmıştır. Bu dönem, idari modernleşme ihtiyacının şiddetle duyulduğu imparatorluğun en uzun yüzyılıdır. Bu idari modernleşme ise kaçınılmaz olarak hukuki, kültürel, idari, siyasal ve sosyal değişim ile beraber olmuştur.

4 Public Administration, Vol.75, Summer 1997, Blackwell Publishers Ltd. 1997, 108 Crowley Road, Oxford Oxu, 1JF, UK., ss. 157-188.

Tanzimatın devlet adamları ve bürokratları, idari yapılanma alanında, Metternich-Schwarzenberg Avusturyası ve II. Aleksandır Rusyasında olduğu gibi merkeziyetçi devlet düşüncesine sahip idiler.

Bu felsefenin tezahürüdür ki, 1864 Vilayet Nizamnamesi, çağdaş gözlemcilerden G.C. Scalieri'nin de belirttiği gibi, merkeziyetçi bir yönetim sistemine sahip olan Fransa'nın "Departmante" usulü örnek alınarak hazırlanmıştır.

Türk yönetim anlayışındaki bu merkeziyetçi yapı, modern Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kuruluşundan sonra da benimsenen ve uygulanan ekonomi politikalarıyla daha da pekiştirilmiştir.

II. Dünya Savaşından sonra gelişmiş batılı ülkelerce benimsenen ekonomideki devletleştirme politikalarının, ekonomik ve sosyal alanda hedeflenenleri gerçekleştirmediği yönündeki düşünceler ve "Yeni Dalga" düşünce akımının etkisiyle, aşırı merkeziyetçi bürokratik yapılar eleştirilmeye başlanmıştır. Bunların bir sonucu olarak, yönetimin daha esnek, halkın taleplerine daha duyarlı, hizmet sunumunda ekonomikliği, etkinliği ve verimliliği ön planda tutan, (New Public Management) "Yeni Kamu Yönetimi" anlayışı, genel kabul görmeye başlamıştır.

Batı Dünyasındaki bu düşünce iklimine paralel olarak, 10 yıl geriden de olsa, Türkiye'de de özellikle 1980'li yılların ortalarından itibaren ekonomi ve idari yapılanma alanında benzer düşünce uç vermeye başlamıştır. Özellikle yönetim alanındaki bu yeniden yapılanma çalışmaları, aşağıdan gelen bir talebin sonucu olmadığı için, Türk İdari Sistemi merkeziyetçilikten kurtulamamıştır.

1980'li yıllarda İngiltere'de başlayan ve daha sonraki 10 yılda Fransa, İtalya, İspanya gibi Kara Avrupası ülkelerinde de hızla başlanan ve tamamlanan özelleştirme ve regülasyon çalışmalarının aksine, Türkiye'de bu süreç çok ağır işlemiştir. Türkiye, globalleşme rüzgarının da etkisiyle, bütün gelişmiş ülkeleri ve eski doğu bloku ülkelerini etkisi altına alan bu süreci adeta kaale almamıştır. Fakat, özellikle 1999'da yaşanan büyük deprem felaketi ve akabinde yaşanan iki önemli ekonomik krizinde etkisiyle artık anlaşılmıştır ki, değişen yeni dünya düzeninde, eski pradismlarla ülkenin yönetilmesine olanak yoktur.

Globalleşmenin uluslararası aktörleri ve düzenleyicileri olan IMF (Uluslararası Para Fonu) ve Dünya Bankasının da katkılarıyla; Türkiye, ekonomik yapılanma özelinde, idari yapılanmasını da değişime tabi tutmaya başlamıştır. Bu çerçevede, özellikle doğal tekel konumunda olup, özelleştirilen "Ağ Sanayi"lerinin düzenlenmesi için "Düzenleyici Kurullar" oluşturulmuştur.

Ağ sektörlerinin yeniden yapılandırılması çerçevesinde benimsenen düzenleyici kurullar modeli, Anglo-Sakson kökenli olması hasebiyle, Türk Kamu

Yönetiminde, Tanzimattan beri hakim olan merkeziyetçi Fransız yönteminden bir sapmanın nirengi noktası olarak ta algılanabilir.

İdari yapının şeffaflaşması, etkinleşmesi ve rasyonelleşmesini ve ekonomi-siyaset ilişkilerini yeniden düzenleme amacına matuf olarak atılan bu yeniden yapılanmanın ilk adımları, sistemin bütününe yayıldığında ülkemizin dünya ile entegrasyonu daha kolay olacaktır.

Ülkemizde ağ sanayileri olan, enerji, telekomünikasyon ve doğalgaz gibi alanların düzenlenmesi için oluşturulan her bir düzenleyici kurulun yapılanmasına baktığımızda; genellikle 5-7 arası üyeden oluşan, ilgili bakan tarafından 5 ila 7 yıllık bir süre için atanan ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tabi özerk kuruluşlar olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

İlk bakışta, bu kurulların ekonomi ve siyaset ilişkilerini ayrı tutmak isteyen bir düşüncenin ürünü olarak, gayet uygun bir yapıya sahip oldukları görüntüsü hakim olsa da; Türk İdari yapısında yıllardır süre gelen bürokrat-siyasetçi ilişkileri, bürokratların Tanzimattan bu yana değişime ayak sürüyüşleri ve daha da önemlisi bu kurulların halkın seçtiği parlamentoya karşı sorumlu olmamaları gibi konular potansiyel sıkıntı alanlarını oluşturmaktadır.

Şeffaflığa ve sorumluluğa büyük değer atfeden Amerikan Sisteminde düzenleyici kurullar gayet bağımsız -hem müşteriye hem de düzenlenen şirketlere- görev icra ederken; gizlilik ve emir komuta zinciri içerisinde işleyen Türk Yönetim Sisteminde oluşturulan bu kurulların nasıl tarafsız kalacakları da ayrıca üzerinde düşünülmesi gereken bir olgudur.

Türkiye’de, rekabetin sağlanması, tekelleşmenin engellenmesi ve hakim durumun kötüye kullanılmasının önüne geçilmesinin teminiyle görevli Rekabet Kurulu müessesesi vardır. Prof. Littlechild’ın deyimiyle, rekabetçi düzenin kurulmasına kadarki sürede, tüketicileri monopolün kötü etkilerinden korumak için bir ara yol olarak kabul edilen düzenlenmiş rekabet durumunun düzenleyicileri olan düzenleyici kurullar; Enerji Piyasası Kurulu, Telekomünikasyon Kumlu, Şeker Piyasası Kurulu gibi kendi sektöründe uzmanlaşmış birimler ile, pazarın genelinde rekabeti sağlamakla görevli Rekabet Kumlu arasında, İngiltere’de olduğu gibi, organik ve işlevsel bir işbirliği olanağı düzenlenmemiş olması büyük bir eksiklik olarak karşımıza çıkmaktadır.

SONUÇ

Türkiye, dünya ile entegre bir ekonomik yapıya geçmek isteyen ama, ekonomik ve idari yapılanmasında, çağdaş dünyanın kabul ettiği; ekonomiklik, etkinlik, verimlilik, ademi merkeziyetçi, topluma duyarlı olma gibi çağdaş prensipleri yeterince hakim kılamamış bir görüntüye sahiptir.

Söz konusu prensipleri idari ve ekonomik yapısında hakim kılamayışının etkisiyledir ki Türkiye, 1980’li yıllarda aynı gelir düzeyine sahip olduğumuz İspanya, Yunanistan gibi ülkelerin çok gerisinde kalmıştır. İletişimin çok hızlı olduğu günümüz dünyasında, bireylerin ve toplumun ihtiyaçlarına cevap veremeyen idari yapının, refah ve mutluluğu getirmesi düşünülemeyeceğinden, sistemlerini halkın taleplerine cevap verecek şekilde regüle eden ülkeler kalkınma yarışında diğer ülkelere oranla öne geçmişlerdir.

Ülkemizde de, toplumun ve bireylerin talebi ve özellikle uluslar arası kuruluşların katkısıyla, ekonomi-siyaset ilişkilerini yeniden düzenlemek amacıyla oluşturulan düzenleyici kurumların, amacına uygun olarak fonksiyon görebilmeleri için; kurul üyelerinin, pazar hakkında yeterli bilgiye sahibi olan profesyonellerden oluşması, parlamentoya karşı direkt sorumlu olmamakla birlikte, onun görüş ve önerilerini göz ardı etmemeleri, pazarda rekabetçi düzeni kurmakla görevli Rekabet Kurulu ile fikir alış verişinde bulunmaları ve hem müşteri hem de düzenlenen firmalara karşı tarafsız, yansız olmaları zorunluluğu vardır.

KAYNAKÇA

Knight M. Paul. Relations Between Regulatory Bodies and Competition Authorities: Concurrency in the United Kingdom- the OFT’ s Experience, For Turkish Competition Authority Symposium, Ankara 15-16 March 2001.

Oftel (1995). Fair Trading in Telecommunications, London: Oftel

Vickers, S. (1995). “Concepts of Competition”, Oxford Economic Papers, Vol.47, ss. 1-23.

Hogwood W, Brian. Regulatory Institutions in the United Kingdom: Increasing Regulations in the “Shirinking State”, in Regulatory Institutions in the U.K, s. 81-97.

Velionevski, C. 1987, Selling The State: Privatisation in Britain. London: Weidenfeld and Nicolson.

Wilks, Stephan, Utility Regulation, Corporate Governance, and the Amoral Corporation, in Utility Regulation.

Foster, C.D., Privatisation, Monopoly and the Design of Regulatory Systems, in Privatisation, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly, Balck Well, Oxford UK and Chambridge USA, s. 407.

Burton , John, The Compatitive Order or Ordered Competition?: The “UK Model” of Utility Regulation in Theory and Practice, Public Administration Volume, 75, Summer 1997.

Maione, Giandomenico, Padoxes of Privatisation and Deregulation, Journal of European Public Policy 1: 1 June 1994, Routledge, ss. 54-69.

Dorado, Silvia and Molz Ric, Privatisation, The Core Theories and Missing Middle, International Review of Administrative Sciences, Volüme. 64, Number 4, December 1998, SAGE Publications, ss.585-600 Parker, David, Regulating Public Utilities: Lessons from the UK Experience, International Review of Administrative Sciences, Volüme. 65, Number 1 March 1999, ss. 119-129.

Foreign Affairs, Magazines, Mayıs/Haziran 2001.

YOKSULLUK VE YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE YENİ BİR YOL ÇİZMEK

Kasım ESEN
Termal Kaymakamı

1 - Giriş

Yaşamsal faaliyetlerin devamı için belirlenen standartları gerçekleştirecek **gelire sahip olmayanlar yoksul sayılmaktadır. Yolsuzluk ise; kamu menfaatlerinin özel menfaatlere yönlendirilmesidir.**

Yoksul kitleler; daha üst sınıf standartlarına ulaşmak için her yolu meşru gösterdiklerinde; daha üst gelire sahip olanlarla kamu yöneticileri ise, meşru yolların dışına çıkarak kazanç peşinde koştuklarında yoksulluk ve yolsuzluk fasit bir daireye döner.

Yoksulluk ve yolsuzluğun evrensel çapta önlenmesi büyük çaplı dönüşümle mümkündür. Büyük çaplı dönüşümde amaç, yoksulluk ve yolsuzluğun insanlığın kaderi olmadığının, kamu vicdanında da kabullenilmesidir. Bunun için yeni bir yol çizilmelidir. Yeni yol STÖ'lerle tespit edilmelidir.

Birey merkezci bir toplumda bireyler kendilerini çeşitli ilgi ve çıkar alanlarının merkezi olarak gördükleri konularda daha etkili olmayı sağlayacak dayanışmaya ulaşmak için aralarında birleşip oluşturdukları örgüte Sivil Toplum Örgütü (STÖ) denir.1

Günümüzde yoksulluk ve yolsuzlukla mücadele sadece o ülkenin sorunu olmaktan çıkmış uluslar arası bir boyut kazanmıştır. İleride bu mücadeleyi yapmayan ülkeler askeri müdahale dahil uluslar arası topluluğun müdahalesine maruz kalacaktır. Bu konuda önemli ölçüde mutabakat vardır. Hatta bazı ülkeler arasında yapılan konferanslarda alınan ortak kararlar mevcuttur. Türkiye'nin bu mücadeleyi yapabilmesi için, mevcut yapısının şeffaflaşması, çağa göre düzenlenmesi, çağdaş değerlere göre toplumsal yapısını oluşturması gerekmektedir.

2 - Yoksulluk ve Yolsuzluğun Ana Kaynakları

2.1. Tüketim Toplumu

Yoksulluk ve yolsuzluğun kaynaklarından biri toplumun tüketim toplumu olmasıdır. Yani iletişim araçlarıyla, israfa dayalı tüketim modelinin toplumun *

1 Stefanos Yerasimos, Sivil Toplum, Avrupa ve Türkiye, (Türkiye'deki Sivil Toplum ve Milliyetçilik,) İletim Yayınları İST. 2000. S. 13.

geneline yaşam tarzı olarak benimsetilmesidir. Şayet tüketim toplumu, sürdürülebilir bir topluma dönüştürülemez ise, toplumsal değerler yok olacaktır. Toplumsal, psikolojik ve manevi gereksinimleri maddi şeylerle tatmin etmek için boş yere çabalayan insanlar ve bu insanların değerleri üzerine kurulu sistemler, kamu kuruluşları hangi yasa ile görev yüklenirlerse yüklensinler, ormanların, toprağın, suyun, havanın tüketilmesini, zehirlenmesini, insan emeğinin sömürülmesini önleyemezler.

Dünyadaki yoksullar, 1.1 milyar kişidir. Aile bireyi olarak (700) dolardan az kazanan aileler yoksul sayılmaktadır. Dünya nüfusunun bu beşte birlik en yoksul bölümü dünya gelirinin yalnızca % 2'sini kazanmaktadır. Orta gelirli kişi 3.3 milyar kişidir. Aile bireyi başına 700x7500 dolar arasında kazanmaktadır. Bu sınıf toplam olarak dünya gelirinin % 33'ünü kazanırlar. Üst gelir sınıfının oluşturduğu tüketim sınıfı, kişi başına 7500 dolardan fazla kazanan tüm ailelerden oluşmakta olup, 1.1 milyar üyesi vardır. Dünya gelirinin % 64'ünü, yoksullardan 32 kat fazlasını evine getirmektedir.

2.2 Kapalı Yönetim Anlayışı

Yolsuzluk ve yoksulluğun kaynağının belirlenmesinde; Devletin uygulamalarının ve amacının kim tarafından nasıl belirlendiği önem arz etmektedir. Bu konu ideolojik gözükle de, çoğu kez yönetime sahip kadro, ideolojiyi tespit eder veya mevcut ideolojiye kendi rengini vererek onu yozlaştırır, din, eğitim ve hatta zor yolu ile devleti yücelterek, kendi görüşlerine meşruiyet sağlar, ilahlaştırılan devlet sayesinde yöneticiler, hem kendilerine yüksek pozisyon, prestij ve gelir sağlar, hem de kendi yarattığı ideolojiyi bir din haline sokar ve ona samimi olarak inanır.²

Sonunda, devletin amaçları ile yönetici kadroların amaçları özdeşleştikten sonra sürdürülmüş tebadan sağlanan artık değer, yönetici kadrolara ve yandaşlarına rant olarak dağıtılır. Seçimler, halktan sağlanan bir meşruiyet kaynağı ise de, rant dağıtım sistemi nedeniyle, yönetimin adil ve ahlaki yollardan giderek göreve gelmediğine inanan halk, otoritenin emrini yerine getirmemeye yani fırsatını bulduğunda gemisini yürütmeye başlar ki, bu durum yönetimdeki çürümenin tabana da yayılmasıdır. Yani yoksulluk ve yolsuzluğun derin manada paylaşımdır. İşte resmi ideoloji ve yönetimde yozlaşmanın fırtınalarından kaçan insanların sığınağı, gönüllü kuruluşlar olmaktadır. Bu kuruluşlarla ümitsiz ve karamsar ruhları tekrar ateşleyerek çürümüş bir sistemi tekrar hizmet üreten bir mekanizmaya dönüştürme olanağına devletler sahip olmaktadır. Gazi Mustafa Kemal Atatürk Samsun'a çıkarak, Erzurum ve Si-

2 Bknz. Azgelişmiş ile Siyasi Rejimler arasındaki ilişki için, Dr. Deniz Ülke Arıboğan, Globalleşme Senaryosunun Aktörleri, Der Yayınları,

Sivas Kongreleriyle halkı örgütlemesi sonucu, Anadolu'da ve Rumeli'de kurulan Müdafaa Cemiyetlerini birleştirerek halkın aşk ve heyecanıyla, Kurtuluş Savaşını başlatması; enkaz haline gelmiş Osmanlı sisteminden genç Cumhuriyeti kurması bunun örneğidir.

Hizmet anlayışına dayanan gönüllü bazı kuruluşların deprem esnasında, yardımseverlerin güvenini kazanarak, sağladığı yardımları sorunsuz depremezedelere dağıtabilmesi bu referans kapsamındadır.

Kapalı ekonomide; dünya ve yerel fiyatlar arasında aşırı fiyat farkı var veya başka bir deyişle devletin yerel piyasalardan aldığı malların değeriyle küresel ekonominin serbest piyasalarında oluşan mal fiyatları arasında uçurum mevcut ise, yolsuzluk kaçınılmaz hale gelir. Kamu kaynakları yolsuzluğu beslediğinden sosyal adalet temin edilemez ve yoksulluk gelişir.

Gerek tahıl, pancar ve diğer tarım ürünleri gerekse Kamu İktisadi İşletmelerinde üretilen mamüllerde küresel ekonomi fiyat dengesi kurmadığı taktirde; daha ucuz olan dış piyasalardan alınan ve yasadışı yollardan ülkeye sokulan mallar; sanki yerel ürünlermiş gibi kamuya satılarak ülke kaynakları heba edilir. Bu sebeple; ulusal değerlere ve üretime kaynak aşamasında destek olunurken piyasalarda insanın yaratıcılığına güvenilmelidir.

2.3. Suç Kartelleri

Yoksulluk ve yolsuzluğun kaynağını sadece devlet yönetimi kadrolarının tutumunda aramak yeterli değildir. Bu gün uluslararası arenada devletlerle rekabet eden şirketler vardır. Örgütler, yasa dışı gruplaşmalar en az devletler kadar insan emeğini, doğal kaynağını istismar etmektedir. Hatta milyarlarca dolarlık yer altı ekonomisine hükmeden mafya, terörist gruplar, gizli servetler, ekonomik meşrutiyet açısından gelirlerinin yerüstüne çıkması için organize ettikleri bankalar, şirketler vs. ile dünya siyaset sahnesinde ulusal devletlerden etkin olabilmektedirler.³ Sade vatandaşların yaşaması için gerekli ekonomik kaynakları kullanamaz duruma getiren, kamu organlarını dejenere eden bu yasadışı servet akışı, yoksulluk ve yolsuzluğun en önemli kaynaklarından biridir.

ABD'nin kendi tarım sektörüne 35 milyon dolar AB'nin ise, bunun 4-5 katı kadar tarım sektörüne destek verdiğini kuşkusuz yoksul ve gelişmekte olan ülkeler göz önüne alacaktır. Ancak, gerek ellerindeki sermayeyi yasadışı yollardan elde eden ve aynı yollardan ya da yasal şekilde kılıfına uydurarak artıran, nemalandıran ve bunun için suç sayılabilecek kurnazlık ve hilelere başvuran örgütlü suçun patronları, yoksulluk ve yolsuzluğun diğer bir başka

3 Bknz. Yeraltı Ekonomisi-Mafya İlişkisi hakkında, Deniz Ülke Arıboğan age, S. 234. vd.

kaynağıdır. Ayrıca, bunların elinde sermaye, sanayi ya da ticari kuruluş, banka, toprak vesaire vardır. Ayrıca, yasal yollarla veya mirasla da kazanç elde ederler. Ancak engellerle karşılaştıklarında, herhangi bir krizin kârlarını veya sermayesini eriteceğinden endişe ederler. Böylece yasal şirketlerini suç karteline döndürürler. Bu sorumlukta da holding ve şirketlerini maksat dışı kullananlar da söz sahibidirler. Hatta bu suç derebeyleri devleti özelleştirerek, ekonominin yasalarını işlevsiz kıldıkları için yoksulluğun ve yolsuzluğun beslediği en önemli bir kaynak da sayılabilirler⁴

Dev finansman olanaklarıyla suç kartelleri, yargı bağımsızlığı, siyasetin inanırlığı, değer yargıları ve hukuk devletinin koruyucu gücünü yok etmekte, devlet içine sızarak rüşvet vb. mekanizmayla sistemi kokuşturmaktadır.

3 - Yoksulluk ve Yolsuzlukla Mücadele

3.1 Suç Kartelleriyle Mücadelede

Yolsuzluk ve yoksullukla mücadelede uluslararası düzeyde kara paranın aklanmasının önüne geçilmesi gerekir.

Bunun yanında, politikacıların, yargıçların, güvenlik görevlilerinin, gerek özel, gerekse kamu kesimindeki ekonomik yöneticilerin yolsuzluğa bulaşmaları ve rüşvet almalarına karşı amansız bir mücadele vermek gerekir. Bunun için, rüşvet alma ve rüşvet verme suçlarının cezalarının sertleştirilmesi, kamu yönetimi içinde hızlı seyyar denetim komisyonlarının kurulması , banka, finans kuruluşları ve anonim şirket hesaplarını denetleyen uzman kuruluşlarla, diğer yandan yargı ve finans birimleri arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi, kamu görevlilerinin doktorlar dahil para karşılığında ek iş yapmalarının yasaklanması, ulusal parlamento' ya seçilmiş kişilerin yasa dışı şekilde veya yasal iş takibi ile şirket ve basın organlarına danışmanlık yapmaları önlenmeli, haklarındaki iddiaların araştırılması yargı dokunulmazlığı kapsamında çıkarılarak Anayasa Mahkemesi kararı ile üyeliklerinin düşürülmesi ve soruşturma yapılmasının sağlanması, kamu vakıf ve şirketlerinin kapatılması, yolsuzlukları herhangi bir ülkede mahkeme kararıyla kanıtlanmış tüm sanayi, banka, ticaret ve hizmet kuruluşlarının adlarının BM'ye üye tüm ülkelere bildirilmesi gereklidir.⁵

Ancak, bunun sağlanması bilinçle mümkündür. Ortak bir bilinç oluşturmak ve bu bilincin kamu yönetimini harekete geçirmesini sağlamak, toplumun bağışıklık kaybını önlemek lazımdır. Bilinçlenmenin yolu da gereği gibi işleyen gönüllü kuruluşlardan geçer.

4 Jean Ziegler, Suçun Derebeyleri, Çev. Ali Cevat AKKOYUNLU, Doğan Kitap, İst. 1998 S. 52 vd.

5 Kayıtdışı Ekonomi ile ilgili daha fazla bilgi için Bknz. Prof. Dr. Osman ALTUĞ, Cem Ofset Yayını İst. 1994, S. 119 vd.

3.1.1- Suç Kartelleriyle Mücadelede STÖ'ler İle İşbirliği

1992 Rio de Janeiro, Yeryüzü Zirvisinden başlayarak, 1994 Kahire ve Nüfus Kalkınma Konferansı, 1995 Kopenhag Sosyal Gelişme Konferansı, 1995 Pekin Dördüncü Dünya Konferansı, 1996 İstanbul Habitat 2 nci Kent Zirvesi'ne uzanan Küresel Birleşmiş Milletler Konferanslarında alınan kararlara göre, uluslararası topluluk, çözümü yerel yönetimlerde ve hükümet dışı kuruluşların politikalarında bulmaktadır.

Bu sebeple, Türkiye, “**GÜNDEM 21**” konuları arasında bulunan “Yoksullukla mücadele “ yi yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ve hükümet dışı kuruluşların rolünü güçlendirerek yapmak zorundadır.

21 inci asrın gönüllü kuruluşlar veya başka bir deyişle hükümet dışı örgütlerin olacağı tartışma götürmez bir gerçektir. Türkiye’de kayıtlı 155 bin dernekten faal 88 bin dernek ve 5 bin civarındaki vakıf bu konudaki hak ve özgürlüğün suistimal edildiğini düşündürmekte ise de, İzmit'te; İzmit Kent Kurultayı, Yalova'da; Yalova Kongresi, Bursa'da; Bursa Kent Kurultayı, Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneği, Anadolu Kalkınma Vakfı, Tema, Türkiye Eğitim Gönüllüleri Vakfı, Özel Üniversite Vakıfları, Türkiye vatandaşlarının aşk ve heyecanlı çalışma ve gayretlerini yönetime ortak edebileceklerini göstermiştir.

Deprem sırasında vakıf , dernekler ve diğer gönüllü kuruluşların yaptıkları çalışmalar halkın desteğini almıştır. Yine uluslar arası yardım örgütlerinin deprem sonrası bölgeye yaptıkları yardımlarla ilgili Afet Bölge Koordinatörlüğünün 26 Nisan 2000 tarihli tutanak örnek çalışmaları içermektedir. Söz konusu tutanak incelendiğinde, gönüllü kuruluşlardan ulusal çapta faaliyet gösterdikleri durumlarda bile her hangi bir konuda uluslar arası kamuoyunu etkiledikleri görülecektir. Kısaca yoksulluk ve yolsuzlukla mücadelede gönüllü kuruluşlardan yani NGO'lardan gerekli yardımın alınması halinde Türkiye çağdaş dünyaya adapte olacaktır.

3.2.- Yolsuzluk ve Yoksullukla Mücadelede Yeni Bir Yol Çizmek

Yoksulluk ve yolsuzlukla mücadelede ulusal ve uluslar arası NGO'larla işbirliği şarttır. Çünkü, yoksulluk ve yolsuzluk insanlık için en büyük tehdit kaynağıdır. Mücadele için yeni bir yol gereklidir.

Yeni yolun adı	: Sevgi yoludur.
Programı	: Sevgi programıdır.
Amacı	: Sevgi temelinde birlikte olmak, beraber yaşamak, çağdaş insan olmak, hiç kimseyi dışlamamak , insanı insan olduğu için sevmek, ortak amaçta kenetlenmektir.
Aracı	: STÖ'lerdir.

Ortak amacı gerçekleştirmenin aracı gönüllü kuruluşlardır, bu gönüllü kuruluşlara insanları üye etmektir. Kendisiyle aynı heyecanı, aynı aşkı taşıyan insanlarla başka bir deyişle ortak bir geleceğe yürüten bireylerle karşılıklı etkileşim içinde eğitilmektir. Yardım yaparak, yardım alarak mutlu olmaktır, mutlu etmektir. Esası; sosyal sorumluluktur. Yani toplumu kemiren yoksulluk ve yolsuzluk afetiyle mücadelede sorumluluğun alışlageldiği üzere sadece devlete, hükümete, merkezi ve idari birimlere , yerel yönetimlere ait olduğu şeklindeki yaygın anlayış yeterli değildir. Sivil toplum kuruluşlarının ve bireylerin kişisel ve sosyal sorumluluk alanı buna ilave edilmelidir. Çünkü, yolsuzluk ve yoksulluğa karşı koymada toplumun antikorları işlevini sivil toplum örgütleri görür.

Sivil toplum örgütlerinin (STÖ) katılımıyla toplumda; “güven” beklenti ve gereksinimlerinin karşılanması, “iş başarabilme” moral duygusu genelin üzerine etki eder. Toplumda, alınan kararların “sürdürülebilirliğine” inanç artar. Böylece, kamusal bilinçlenmeyle sorumluluğun paylaşımı eşgüdümlü hale gelir, çabalar kalıcı olur. Vatandaş, sosyal nesnellikten, sosyal aktörlüğe geçer, kolektif katılım gerçekleşir. Ortak amacı gerçekleştirmek için yeni toplumsal, ekonomik ve yönetim anlayışına gerek vardır.

3.2.1. Sürdürülebilir Toplum Anlayışı

Anayasal devletin tesisi; sadece kamu organlarının yasa hükmü altına alınması ile olmaz, aynı zamanda iktidarın halka transfer olmasını da kapsar. Halkın egemenliği; iktidarı içeren devlet organlarını yönetenlerin halk tarafından hakça seçimiyle gerçekleşir. Ama bu husus, sadece bir prosedüre başvurulmasıyla gerçekleşmez. İktidar halk tarafından kontrol edilebilmeli, demokratik katılım sağlanabilmelidir. 21 inci asırda, insan hak ve özgürlükleri, hukukun üstünlüğünü kapsayan Anayasalar devletin süsü olamazlar. Devlet içinde, halk iradesi dışında başka güçlerin hüküm sürmesine rağmen Anayasa varmış gibi görünmemelidir.

Türkiye AB’ye girmekte samimi ise, yani Avrupa Devletler Birliğine dahil edileceğini düşünüyor ise, mevcut ulusal hukuk piramidinin en tepesinde yer alan Anayasanın üstünde Avrupa Birliğinin temel normlarının geldiğini unutmamalıdır. Bu gerçeğin karşısında bütün hukuk değerlerini dolayısıyla merkezi ve yerel yönetimlerini yeniden yapılandırmak zorundadır. Kuşkusuz bu yapıda, yolsuzluğa, israfa, yoksulluğa yol açan kamu gelirlerinin sorumsuz harcanmasına sebep olan mevcut idari yapının yeri olamaz. İdari yapı, verimlilik, çağdaş değerler, demokratik katılım ve denetim ilkelerine göre yeniden düzenlenmelidir.

Özellikle polis ve vergi sisteminin çağdaşlaştırılması yoksulluk ve yolsuzlukla mücadelede önem arz etmektedir.

Çünkü, evren büyükçe bir köy olduğu andan itibaren, bütün devletlerin evrensel olarak tanınmış insan haklarına saygı göstermeleri gerekmektedir. Böylesine bir kural vahim şekilde ihlal edildiği takdirde, egemenlik, uluslararası toplumun müdahalesini önlemede bir gerekçe olamaz. Böyle bir müdahale hukuksal, diplomatik yollarla yapılabileceği gibi çok ciddi durumlarda bir askeri hareket kaçınılmaz olur. Rüşvete bulaşmış, uyuşturucu kaçakçılığına meydan veren idari yapılara sahip devletleri, ayrıca söz konusu açıdan bu bağlamda bankaları ve manipülasyonuna açık borsayla ekonomi bürokrasisine sahip ülkeleri ele almak gerekir. Çünkü uluslararası jandarma olmadan uluslararası insan hakları olmamaktadır.⁶

O halde; demokratikleşme seferberliği ile yoksulluk ve yolsuzluğun pençesine düşmenin eşliğindeki ülkemiz, STÖ'lerin öncülüğünde çağdaş bir yönetime kavuşabilmesi için gereğini yapmalıdır.

Yeni toplum anlayışında tüketicilik dizginleşecek, israf önlenecek çevre ve doğa korunacaktır. Bunun için gönüllü sadelik kampanyaları düzenlenmelidir.

Arnold Tonbee'ye göre; bütün din kurucuları, önemli filozoflar birbirleriyle evrenin yapısı, ruhani yaşamın yapısı, mutlak gerçekliğin tarifi konularında fikir ayrılığına düşmüşlerdir. Fakat hepsi ahlaki kurallarda hem fikir olmuşlardır. Bunların en önemlisi ahlaki kuralların, israfın ve haram kazancın yasaklanmasıdır.

3.2.2-Yeni Bir Ekonomiye İnşa Etmek

Tüketime dayalı toplum modelinde; gelir düzeyi düşük ve orta derecede olanlar üst düzey gelir sahipleri gibi yaşamak istemektedirler. Toplumda, reklamlar ve alışveriş merkezlerinin canlanabilmesi tüketiciliği kuvvetle körüklemektedir. İletişim araçları, pazaryerinin tatlı sesleri haline gelmiştir. Alışveriş çılgınlığı için her şey yapılmaktadır.

Sonuçta, toprak erozyonu, meraların bozulması, hava kirliliği, iklim değişiklikleri, su kaynaklarının azalması yanında, müreffeh fakat çılgınca tüketim uğruna köşe dönmezi zihniyeti örgütleyen yolsuzluk ekonomisi insanların ihtiyaçlarını biçimlendirmektedir. Aslında; gelecek kuşakların da hakkı olan çevre ve doğal miras, yersiz bir tüketim anlayışı uğruna gasp edildiğinden yoksulluk karşımıza çıkmaktadır.

Mevcut ekonomik sistemi sürdürmek mümkün görülmemektedir. Yeni bir sistem kurulmalıdır. Bu sistemin temelini, doğanın sınırlarına taşıma kapasitesi-

6 21 inci Asırda Egemen Olacak Değerler için Ayrıntılı Bilgiler, Peter Ducker, Yeni Gerçekler. Çev. Birtane KARANAKÇI, Türkiye İş Bankası Yayını, NK 1998 S. 17 vd.

ne saygı gösteren “Sürdürülebilir Ekonomi Felsefesi” oluşturur. Yenilenebilir enerji kaynakları, sürdürülebilir ekonominin en belirgin özelliğidir. Yani söz konusu sistemde; doğanın taklidi, güneş ve hidrojen enerjisi, nüfus artışında istikrarın sağlanması, bir organizmanın diğerinin atığı olması ana hedeflerdendir.

Türkiye gibi, gelişmekte olan ülkeler sanayi sonrası toplum aşamasına geçtikleri taktirde yoksulluk ve yolsuzluğu azaltabileceklerdir.

Sermaye birikimi için, yer altı suç örgütlerinin güçlenmesi ve içi boş holdinglerin içini doldurmak maksadıyla suç kartellerine dönüşmesi önlenmelidir. Bu konuda tasarrufa dayanan sistem kurulmalıdır.

Bilgisayar teknolojisinin yayılmasıyla, e-posta faksın yerini alacak, kağıt ortadan kalkacak, toplu taşıma sistemiyle milyarlarca dolar harcanan petrol ürünlerinden tasarruf yapılacaktır. Geleneksel ampulün yerine aydınlanmayı sağlayan ancak dörtte bir elektrik kullanan kompakt floresan elektrik ampulleriyle her yıl bir Keban Barajı enerjisi kadar tasarruf sağlanabilecektir.

Yoksulluğun sona erdirilmesi için; en başta, özellikle bu amaç için tasarlanmış ulusal eğitim ve aile planlaması amacıyla düzenlenen kararlı ulusal kampanyalara, kırsal kesimlerde gerçekleştirilecek yoğun emeğe dayalı geniş tabanlı kullanma projelerine, toplum örgütlerini harekete geçirme çabalarına uyumlu, yerel ve ulusal idarenin var olması gerekir.

Tüm bunların sağlanması için, tüketici sınıfa ihraç edilmek üzere yük de ağır, pahada hafif ürünlerin yerine, yeniliği deşifre eden, başarıyı ödüllendiren ve pazarların yeterli şekilde çalışmasına olanak veren ekonomi politikalarıyla şekillenen yeni ürünlerin üretilmesi gerekir.

Yeni ekonominin araçlarından biri de vergiler olacaktır. Mevcut vergi sisteminde birçok ekonomik faaliyetin bedelini, o faaliyetten yararlanan kişi ödememektedir. Karbon, kükürtdioksit emisyonları, toksit atık üretimi, doğal hammadde ve zehirli zirai ilaç kullanımı, toplu kesim yapan kereste şirketleri gibi doğayı tahrip eden yazlıkların yaygınlığı ve hatta bol keseden çeşitli kesimlere yapılan yardımlarla, lüzumsuz vergiden sübvansiyonlar, yoksulluğa davetiye çıkarıldığıının kanıtıdır.

3.2.3 Yeni Bir Siyasi Anlayış

Ekonomiyi, yoksulluk ve yolsuzluğa çare üretecek şekilde yapılandırmada en büyük eşik siyasi eşiktir. Bu eşiği aşmada, tüketici sınıfa tüketimle bağlı olan yoksul ve orta gelirli aileler, kendi kaderlerini kendileri tayin edeceklerdir. Yani örgütleneceklerdir. Dünyayı çepeçevre kuşatan ve ülkemizde de en kalbi noktalara işlemiş yoksulluk ve yolsuzluğa karşı e-posta yoluyla ayrıca, STK

kampanyalarıyla uluslararası kurumlar ve politikacılar nezdinde girişimlerde bulunacaklardır.

Yoksulluk ve yolsuzlukla mücadelede siyasi liderlik en kıt bulunan şeydir. Tarih siyasi liderleri, sorunlara zamanında tepki gösterip, göstermediklerine göre yargılar.

Bu girişimde, devletin başı çekmesi gerekirse de önemli basın kuruluşlarının tümü, işleri artık eskisi gibi yürütmenin kabul edilebilir bir strateji olmadığını ve teknolojik gelişimin yoksulluk ve yolsuzluğu önleyecek yapısal bir değişime konu olması gerektiğinin bilincini ve mevcut politikaların önceliklerinin değiştirilmesinin zarureti kamuoyuna anlatarak bu liderliği üstlenebilirler.

Çünkü tüketici ekonomisinde, bir başka deyişle gayrı safi milli hasılanın üçte ikisinin tüketici harcamalarından oluştuğu bir ekonomide, borsadaki servetlerden ulusal ekonomiye kadar her şey “tüketicinin güvenine” ve “satın alma planları” anketlerine dayanmaktadır. Yolsuzlukla mücadele ederken tüketicileri tasarrufa çağırmak tüketimi azaltır. Örneğin benzin pahalalanınca, benzin istasyonu çalışanları, araba teknisyenleri, otomobil işçileri, otomobil sigorta acentaları, araba yatırımcıları yarısı işlerini kaybedebilir, dalga dalga yayılan bu işsizliklerin şoku büyük bir KRİZE dönüşebilir. Yüksek tüketimden düşük tüketime geçmek karabasana benzeyen bir manzara çizebilir. Şehirlerde sarsılan ekonomiyle binlerce kişinin başka yerlere göç etmesi sonucu, çok sayıda ailenin evsiz kalması ihtimal dahilindedir.

Ancak, yoksulluk ve yolsuzluk ekonomisini süresiz olarak korumaya çalışırsak, doğal kuvvetler onu acımasızca söktüp atacaktır. Bunun için hükümetlerin medya desteğine ihtiyacı vardır. Hükümetlerin yoksulları eğiterek yeterli iş eğitimi vermeleri zaman almaktadır. Yoksulluğa ve yolsuzluğa sebep olan onu teşvik eden vergi ve ödenek politikalarını baştan aşağıya değiştirmeleri hem basının hem de gönüllü kuruluşların tam desteğiyle sağlanabilir.

3.2.4. Yeni Bir Kamu Yönetimi Konsepti

Vatandaş, devlet işinden ürkmektedir. Vatandaşın gözünde bürokrasi, ihtiyaçtan çok memurun işe alındığı, kimsenin yeteri kadar çalışmadığı, çok kişinin çalışmadan para aldığı, her şeye engel çıkaran, savurganlığa boğulmuş, hatır, torpil ve avanta ile yürüten bir sistemdir.

Bu sebeple, kamu yönetiminde radikal reformlar yapılmalıdır. Söz konusu radikal reformlar, Atatürk Devrimlerini, temel hak ve özgürlükleri, AB ölçütlerini, yönetimde açıklık ilkesini, merkezi idarenin görev ve yetkilerinin

yerel idarelere ve STÖ'lere demokratik katılım ve demokratikleşme çerçevesinde devrini, ayrıca bilimsel yönetimi içermelidir.

3.2.5. Yeni İç ve Dış Güvenlik Konsepti

Uluslararası güçler, Türkiye gibi jeo-stratejik konumu bulunan ülkeleri istikrarsızlaştırarak temsil ettikleri güç lehine önemli mevziler kazanmak gayesindedir. Tarihsel perspektifle topraklarımızda hep mücadelelerin olageldiği düşünüldüğü taktirde iç ve dış savunma konseptinin sağlanmasının kolay olmayacağı açıktır.

Uluslararası boyuttaki mücadelelerin istihbarat servislerinin güdümünde bulunan ekonomik, siyasi, kültürel ve sosyal araçlarla yapıldığı göz önüne alınırsa MİT'in önemi ortaya çıkar. Ayrıca ülkeyi tehdit eden suçlarla mücadele eden güvenlik örgütlerinin birlikteliğini sağlamak için genel bir çatının örülmesi, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin profesyonel bir yapıya kavuşmadaki çabalarının desteklenmesi, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı gibi suç kartelleri ile mücadelede önemli görevler üstlenen kuruluşların statülerinin belirginleştirilerek çağdaş olanak ve yapıya kavuşturulmaları, yaşamsal ve ulusal bir görevdir.

4 - Mülki İdare Amirlerinin Yoksulluk ve Yolsuzlukla Mücadelede Gönüllü Kuruluşlara Katkıları ve Bu Mücadeledeki Roller

Bulundukları mahallin liderleri, çağdaşlaşmanın halka ve dünyaya açılan kapısı olan mülki makamlar, ülke ve dünyadaki yoksulluk ve yolsuzlukla mücadelede somut örnekleri vermek zorundadırlar. İşbirliği yapılacak kuruluşlar sivil toplum örgütleridir.

STÖ'ler devletin, yerel yönetimlerin ve uluslararası kuruluşların temsilcileri ile temasa geçerler. Böylece, hiçbir partiyi körü körüne izlemeyen ancak davasını kabul ettirmek için apolitik kişilik sergileyen kişiler sivil toplumu oluşturur.

4.1- Mülki Amirlerin Hedefleri Tespit Etmeleri

Vali ve Kaymakamlar; "Görevli oldukları il ve ilçelerin geleceğine yönelik bir vizyon geliştirilmesini, gelişme hedeflerinin belirlenmesini, temel değerlerin ortaya konmasını ve bu süreçle yönelik kararların alınması;

-Toplumun tüm kesimlerinin katılımına açık olmasını ve katılımı teşvik edici politikaların ve mekanizmaların geliştirilmesi;

-Ortak noktalarda buluşma ve uzlaşma sağlanması;

-Katılımcılar arasında sorumlulukların dengeli bir şekilde paylaşılması " yönünde çalışmak zorundadırlar.

Merkezi yönetimin temsilcileri konumunda olan mülki idare amirleri yerel hedeflerle ulusal hedefler arasında dengenin kurulması, ulusal kalkınma planları, ulusal bütçe ve para politikalarıyla yerel hedeflerin kesişme alanlarını belirleyerek bunları uygulanabilir hedefler olarak topluma benimsetmelerinde önemli rol oynayabilirler.

4.2- Planlama Süreci

Belirlenen hedefleri koordine edecek ve destekleyecek bir birimin olması gerekir. Doğal olarak bu birimin İl Planlama Müdürlükleri olması düşünülmüşse de; İzmit Kent Kurultayı örneğindeki gibi bağımsız bir sekreteryaya da olabilir.

Mülki idare amirlerinin gerek hedeflerin belirlenmesinde gerekse planlama sürecinde Yalova Kongresindeki gibi bunu STÖ ile işbirliği içinde yapmaları gerekir.

Öncelikli sorun alanları ve modelleri il ve ilçenin sürdürülebilir gelişmesine yönelik ortak bir vizyonun tespiti, yoksulluk ve yolsuzluğa karşı eylem planları, uygulamanın izlenmesi ve değerlendirilmesi, göstergeler vb. konularda köylerden itibaren başlayan ve il genelinde sona erecek bir örgütlenme modeliyle baş edilebilir.

Öncelikle, köy veya mahalledeki muhtar, ihtiyar heyeti ve STÖ temsilcilerinin katılımıyla köy ve mahalle kongreleri, sonra ilçe, daha sonra il kongreleri yapılabilir. İl ve İlçe Kongrelerinde STÖ, yerel yönetim ve merkezi yönetim temsilcileri buluşturulmalıdır.

4.3- Eylem Süreci

Vali ve Kaymakamlarca çıkarttırılacak il ve ilçe envanterleri, kalkınma planları, STÖ'nin de katılacağı kongrelerde, platform ve komisyonlarda tartışılır. Yoksulluğa ve yolsuzluğa karşı nasıl işbirliği yer alacağı tespit edilebilir.

Yalova Kongresinde bu konuda kurulan komisyonlar, İzmit Kent Kurultayının yapısı ve platformları örnektir.

4.3.1- Yalova Kongresi ve İzmit Kent Kurultayı Örnekleri

4.3.1.1 - Yalova Kongresince Kurulan Yalova Meclisinin Kuruluş Amacı

Geçen yüzyılın son çeyreğinde, sanayileşmenin ve iletişim teknolojisinin ulaştığı boyut ve buna bağlı olarak yaşanan göçlerin doğurduğu hızlı ve çarpık kentleşme sonucu tüm dünya; insanlık tarihinin önceki süreçlerinde hiçbir

biçimde karşılaşmadığı sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Ülkemiz ve yaşadığımız bölge de dünyadaki gelişmelerden payını almıştır.

Bugün dünyada yeni gelişmeler ve değişimler yaşanmaktadır. Artık kentsel sorunların çözümünde ve sağlıklı bir kalkınmanın sağlanmasında toplumsal duyarlılık ve gönüllü işbirliği büyük önem kazanmaktadır. “Dünya Kenti” olma iddiasındaki Yalova’nın bu değişimin dışında kalması düşünülemez. Bu çerçevede, Yalova’daki merkezi ve yerel yönetimlerin çalışma programlarındaki hedeflerini oluşturmalarına katkı sağlamak esasına dayalı 04 Mayıs 1998’de kurulan Yalova Meclisi işbirliğini sürdürmektedir.

Ayrıca yeni hazırlanmakta olan Mahalli İdareler Reformu yasa tasarısında bu tip yerel yapılar özendirilmektedir.

Yukarıda genel çerçevesi belirlenen Yalova Meclisi aşağıda belirtilen hedefleri hayata geçirebilmek amacıyla oluşturulmuştur. Yalova Meclisinin Amacı Teşkil ve Çalışma Yönergesinde kısaca belirtilmiştir. Daha geniş anlamda aşağıdaki amaçlardan da söz edilebilir.

- Yalova’nın bütün birikim ve olanaklarını en üst düzeyde organize ederek, kentsel yaşamın bilimsel ve evrensel ilkeler temelinde koordinasyonunu sağlamak,
- Yalova’nın sorunlarını tespit ederek, öncelikleri belirlemek ve sorunlara öncelikler temelinde somut projeler geliştirmek,
- Yalova’nın ekonomik, sosyal, kültürel, bilimsel ve demokratik gelişme hedeflerini belirlemek ve belirlenen hedeflere en uygun yöntemleri planlamak;
- Yerel düzeyde çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçirmek ve Yalova’nın sorunlarının tartışılabilirdiği demokratik bir platform oluşturmak;
- Yalova’da hemşehrlik bilincinin yerleştirilmesi ve geliştirilmesini sağlamak;
- Yerel yönetimlerin ve merkezi yönetimin en geniş biçimde halkın denetimine açılarak, öneri ve eleştiri mekanizmalarını yaygınlaştırmak, denetim olgusuna işlerlik kazandırmak, çağdaş, şeffaf yönetim yapısının oluşmasına katkıda bulunmak;
- Yalova halkını sadece sorunlardan yakınan konumdan çıkararak, kentsel sorunların tespiti ve çözüm üretimi sürecinde etkin hale getirmek;
- Demokrasinin olmazsa olmaz temel taşları olan Sivil Toplum Kuruluşlarının ve toplumsal baskı gruplarının gelişmesine katkıda bulunmaktır.

4.3.1.2 Yalova Meclisinin Oluşumu

Yalova Meclisi üyeleri aşağıda yazılı kişi ve kurumların temsilcilerinden oluşur.

- A- Vali,
- B- Yalova Milletvekilleri,
- C- Vali Yardımcısı (1),
- D- İlçe Kaymakamları,
- E- İlin Kamu Birim Amirleri,
- F- İl, İlçe ve Belde Belediye Başkanları,
- G- Belediye Meclislerinden her siyasi partiden 1 meclis üyesi,
- H- Yalova Belediye Meclisinden seçilen 5 üye,
- İ- İlçe Belediye Meclislerinden seçilen 2 üye,
- J- Belde Belediye Meclislerinden seçilen 1 üye,
- K- İl Genel Meclisi Üyeleri,
- L- Mahalle ve Köy Muhtarları,
- M- Ticaret ve Sanayi Odalarının her meslek komitesinden bir temsilci,
- N- Baro Başkanı,
- O- İlde örgütü bulunan meslek odalarının ve temsilciliklerin başkanları,
- P- Sendikaların il düzeyinde örgüt başkanları,
- R- İl merkezinde kurulu ve faaliyetlerini düzenli bir şekilde yürüten dernek, vakıf, kooperatif başkan veya temsilcileri,
- S- Üniversite temsilcileri,
- T- Basın ve Yayın Organı temsilcileri (Günlük, haftalık ve aylık olarak en az son 3 ay kesintisiz yayın yapan basın kuruluşu temsilcileri, RTÜK kayıtlı radyo ve TV temsilcileri)
- U- Siyasi Partilerin İl Başkanları,
- V- Geçmiş dönemlerde Yalova'ya hizmet etmiş milletvekili ve belediye başkanları,
- Y- Başkanlık divanının uygun göreceği onursal üyeler.

4.3.1.3 Yalova Kongresinin Komisyonları

Gönüllülük temelinden oluşan kent ve ülke sorunlarına duyarlı, bu konularda söylenecek sözü, vereceği zamanı ve enerjisi olan iddia sahibi bireylerden oluşan kente yönelik iş ve proje üreten birimlerdir.

Sivil toplum örgütlerinin yönetici ve üyeleri, herhangi bir sivil toplum örgütüne bağlı olmayan ancak konularla ilgili olan resmi ve özel kurum

çalışanları (gerekirse yöneticilerden izin alarak), il sınırlarında yaşayan veya kent sorunlarına duyarlı kişi ve kurumlar komisyonlarında yer alabilir.

4.3.1.4 İzmit Kent Kurultayı

İzmit Kent Kurultayı merkezi yönetim, yerel yönetimler ve sivil toplum örgütlerinin başarıyla temsil edildikleri bir halk kurultayıdır.

Bu bağlamda kurultay; 1- Kocaeli Coğrafi-Mekansal Bilgi Paylaşım Sistemi, 2-Mahalle Afet Destek Programı Projesi, 3- Sosyal Merkez 4- Yeni Adım Sitesi, 5- Rehabilitasyon ve Yeni Yaşam Evleri Projesi, 6- Hacı Bektaş Veli Kültür Merkezi Projesi, 7- Bekir Paşa Hizmet Binası Projesi, 8- Kent Kurultayı “Kent Kütüphanesi” Projesi, 9- Çocuk Parkı Projesi, 10- Depremlere Hazırlıklı Olma Eğitimi Projelerini geliştirmiş ve Eğitim, Kadın, Çocuk, Çevre, Özgürlükler, İnsan Hakları ve Evrensel Değerler, Gençlik ve Kentsel Planlama Platformlarını oluşturmuştur.

4.4 Yoksulluk ve Yolsuzluğa Karşı Yerel Katılımın Sağlanması

Yoksulluk ve yolsuzluğa karşı mücadelede İzmit Kurultayı ve Yalova Kongresi örnek alındığında İl ve İlçe Kurultayı biçimindeki bir kurultayın faydalı olacağı düşünülmektedir. Bu kapsamda şu şekilde bir yapılanma faydalı olabilir.

4.4.1 İlçe Kurultayı

İlçe bazındaki tüm belediye başkanlarım, kaymakamı, siyasi parti ilçe temsilcileri ve muhtarlar ile STÖ'lerinin temsilcilerinin tamamından oluşmalıdır. İlçe kurultayı ilçe düzeyinde yaşamın koordinasyonundan sorumlu ve yetkili olmalıdır. İl düzeyindeki planlamaya ilçe sorunları ve gereksinimleri temelinde öneriler geliştirilmelidir. İlçe kurultaylarının ilçe yaşamına yönelik kararlarını koordinasyon ve takip edecek ilçe meclisleri ilçe kurultayında seçilmelidir. İlçe meclisinin başkanlık divanı ilçe meclisince seçilmelidir. İlçe kurultayında alınan kararların uygulanmasını belediyeler üstlenmelidir. İlçe düzeyinde hizmetlerin koordinasyonu ve belediyeler arasındaki organizasyonu, ilçe meclisine bağlı olarak çalışan Hizmet Koordinasyon Birimleri oluşturmalıdır.

4.4.2 İl Kurultayı

- İl den seçilmiş ulusal parlamenterler (Milletvekilleri),
- İl düzeyinde ilçeler nüfusları oranında seçilen il meclisi üyeleri (Yerel Parlamenterler),
- İlçe kurultayınca seçilmiş kurultay üyeleri,

- Belediye Başkanları,
- İlin Valisi, Vali Yardımcısı ve merkezi yönetimin yatırımcı müdürlükleri ile siyasi partilerin il başkanlarından İl Kurultayı oluşur.
- İl kurultayı; il düzeyinde yaşamın organizasyonu, yatırımların il düzeyinde planlanması ve temel yatırımlara ilişkin kararlar alır.
- İl kurultayında alınan kararların organizasyonu ve izlenmesi işlevini üstlenecek İl Meclisleri seçilmelidir.
- İl Meclisleri;
- Doğrudan seçilen yerel parlamenterler,
- Büyükşehir ve ilçe belediye başkanları,
- İlin Valisi,
- Seçilmiş parlamenterler ve belediye başkanlarının toplam sayısı kadar; siyasi parti-muhtarlar ve STÖ temsilcileri arasından belirlenen oranlarda kurultayca seçilecek meclis üyelerinden oluşmalıdır.
- İl meclisleri; İlin tüm boyutlarıyla planlanması doğrultusunda kurultayca alınan kararların hayata geçirilmesini izler. Temel kararlar doğrultusunda yeni projeler geliştirir, karar önerileri oluşturur ve uygulama birimlerine (Belediyeler ve merkezi yönetim düzeyindeki birimlerine) önerir. Alınan kararların hayata geçirilmesini izler.
- Eğitim sağlık ve güvenlik hizmetlerini yürütür.

4.5 Mülki İdare Amirleri ve STÖ'lerin İşbirliği Yapabilecekleri Bazı Alanlar

4.5.1 Mülki İdare Amirlerinin Köylere Hizmet Götürme Birlikleri, SYD Vakıfları, İl Özel İdarelerinden Yaptıkları Kalkınma Projelerinin STÖ'lere veya Özel Teşebbüslere Devri veya Bu Hizmetlerin Özelleştirilmesi

Devletçe yürütülen işlerin bir takım kesin sınırları vardır. Bir iş, yararlı olmaktan çıktığı zaman sürdürülmek, bir kez amacına ulaştı mı, devam ettirilmemeli, ne kadar övgüye değer olursa olsun bir siyasi amaca hizmet eder hale getirilmemelidir. Devlet organın yaptığı işin gerektirdiği kurallardan uzaklaştığı an bu iş, politize olur, yozlaşma başlar.

Farklı değerleri ve farklı talepleri olan seçmen baskısıyla devlet karşılaşır. Zamanı dolmuş kurumlarca yürütülen işleri STÖ'lere veya yerel yönetimlere ya da özelleştirmeye gerçek ve tüzel kişilere devredemeyen devletin sistemi tümünden bu durumda bozulur.

Böyle durumlarda, devlet önceliklerini belirler ve buna bağlı kalır.

4.5.2 Mülki İdare Amirlerinin STÖ'lerle İş Birliği Yaparak Gereksiz Kamu Harcamalarını Önlemeleri

Gerek aldığı vergilerin kullanımı gerekse başka politikalarla sivil toplumu değiştirmek isteyen devletler başarısız olmuştur. ABD, yoksulların sosyal koşullarını değiştirmek için yüksek miktarda dolar harcamış, sonuçta konutlar terk edilmiş, geri kalanlar da suç ve korkunun kol gezdiği yerler olmuştur.⁷

Yüksek vergilendirme; sivil topluma güvenmeme, toplumda sessiz bir ayaklanmayla karşılık görmektedir. Sessiz ayaklanma, çalışmama ve “vergi kaçırma” şeklinde olmaktadır. Bu durum; yolsuzluğun temellerinden biridir.

ABD’de STÖ’lere üçüncü sektör adı verilmektedir. Giderek insanları daha etkili yurttaş haline getiren STÖ’lere eğitim, sağlık başta olmak üzere devlete ait pek çok işin devri sunulmaktadır.⁸

Ülkemizde toplanan yüksek vergilerin yanında pek çok vakıf ve dernek kamu kuruluşlarının bünyesinde kamu gücü ile zoraki olarak vatandaşları bağışa zorlamaktadır. Ayrıca Belediyeler başta olmak üzere pek çok iş bu dernek veya şirketlere gördürülerek ikinci bir kamu yönetimi oluşturulmuş, bütçe ve yönetim disiplini bozulmuştur. Muvazaya son verilerek bu tür hizmetler STÖ’lere devredilmeli, kamu birimleri aradan çıkmalıdır.

4.5.3 Mülki İdare Amirlerinin STÖ’ler İle İşbirliği Yaparak Kamu ve Tarım Arazilerini Talandan Kurtarması

Yoksulluğun ve yolsuzluğun sebeplerinden birisi ülkemizde tarım alanlarının rant sağlamak maksadıyla kullanımıdır. Örneğin Kocaeli ilinin yaklaşık 1855 hektarı yerleşim alanı olarak kullanılan verimli tarım topraklarıdır. İzmit’te Organize Sanayi Bölgesi ve küçük sanayi bölgesinin kapladığı arazi alanı 300 hektar olup, bunun tarıma elverişli olan kısmı 150 hektardır. Orman, çayır ve mera arazisi olarak kullanılması gerekirken tarım yapılan 7.sınıf arazi 36.955, 6.sınıf arazi 63.199 hektardır.⁹

Anayasa’nın 44 üncü maddesine göre devlet, toprağın verimli işletilmesini koruma ve geliştirmenin yanı sıra üretimin azalmasını, ormanların küçülmesini, diğer toprak ve yer altı servetlerinin kaybolmasını önlemek üzere çeşitli

7 Peter Durucker, Yeni Gerçekler, Çev. Birtane KARANAKÇI, Türkiye İş Bankası Yayını, ANK. 1998, S. 71.

8 Peter Durucker, Age, S. 203.

9 Ergun TURAN, Toprakların Korunmasının Önemi, Deprem Sonrası Çevresel Arayışlar, İzmit Kent Kurultayı Raporlar Dizisi, İzmit 2000, S. 84.

tedbirler almak zorundadır. Vali ve Kaymakamlar görevli bulundukları il ve ilçelerde STÖ'lerle birlikte arazi yetenek sınıflandırmasının süratle yapılmasını sağlayarak ayrıntılı bir biçimde haritalandırma yapabilirler. Bilhassa belediye hudutları dışında imar planlarının yapımından sorumlu olduklarından TEMA, Ziraat ve Orman Mühendisleri odalarıyla işbirliği yapmak suretiyle kalıcı konut alanlarına arazi yetenek sınıflandırmasını gerçekleştirebilirler. Bu bağlamda evsel ve sanayi sularının deşarj edilerek toprak ve yer altı sularını kirlletmesine engel olunabilir. Erozyon, sel taşkını vs. için koordinasyon sağlanabilir. Mülki makamlar mutlaka toprak ve su dengesini kurmalıdır.

İngiliz Deprem Konsorsiyumu Yalova'da deprem sonrası yeniden yapılanma planı yapmıştır. Ele aldığı ilk kıstas Yalova'nın yer altı ve yerüstü içme suyu kaynaklarının maksimum kaç nüfusu besleyebileceğidir.

Yasadışı rant alanlarının ortadan kaldırılması için kamu yönetimi bilimsel temellere oturmalıdır. Siyasi tercihlerin bilimin önüne geçmemesi, yerel katılımın ikinci bir plana atılmaması gerekir. Örneğin; 1967 yılında İller Bankası'na hazırlanan ve 1970 yılında basılan Kocaeli İli Analitik Etüdleri adlı kitabın jeolojik rapor bölümünün sonuç ve öğütler kısmında; "Derince, İzmit ve Yalova'nın ilçesi Altınova'nın eski ve yeni alüvyon toprak olması, zeminin oturmaması, yer altı ve yerüstü su seviyesinin yüksek olması, 1. derece deprem bölgesi olması gibi nedenlerle yerleşime açılmaması" istenmiş ise de; yerleşime açılmış ve Altınova bölgesine yazlıklar yapılmıştır. Yıkılan yazlıkların yerine; Çiftlikköy ve Altınova bölgesi için Subaşı'nda 3000 civarında kalıcı konut yapılmak zorunda kalmış ve her konut maliyeti 12 milyar TL olup kamuya toplam yükü 360 trilyondur.

Kentsel yerleşim, sanayi, yer seçimi ve turizm yerleşmelerinde bilimin öne çıkabilmesi için; geniş katılımı hazırlanacak il ve ilçelerin anayasası hazırlanmalıdır.

4.5.4. Mülki İdare Amirlerinin STÖ'lerden Özellikle Eğitim ve Sağlık Sektöründen Yararlanması

Emre Kongar'ın, 21 inci Yüzyılda Dünya, Türkiye ve Kamuoyu adlı yapıtında belirttiği gibi, 21 inci asırda işsizlik yaygınlaşacak, toplumsal sorunların ve siyasal dalgalanmaların ana eksenini işsizler ordusu oluşturacaktır.¹⁰ Çünkü, büyük fabrikalar yerlerini küçük işletmelere, sanayi toplumu da yerini bilgi toplumuna bırakacaktır. Üretim yapısı değişeceğinden özellikle eğitim sistemini

“ömür boyu iş başında eğitim” prensibine göre düzenlenememiş¹¹ ülkelerde kapanan işletmeler ve çöken sektörlerde milyonlarca insan işsiz kalıp yoksullaşmaya devam edecektir. Yoksulluğun önüne geçmek için mesleki eğitimin temel bilgilerinin okul sıralarında verildikten sonra, devlet tarafından desteklenecek, adeta “küme meslek” şeklinde örgütlenmiş STK’lar birer “modül meslek” haline getirilmelidir. STK’lar insanda tahlil, objektiflik, sentez, araştırmacılık, müteşebbislik, yaratıcı düşünce ve programlarla yoksulluğa bir nebze çare olabilirler.¹²

Gecikmiş bir endüstri toplumundan tüketim toplumuna geçiş sorunları içinde önümüzdeki günlerde tarım ve sanayi sektöründe daha da yoksullaşacak kitleleri, “uzun vadeli bir strateji” ile yoksulluğun pençesinden kurtarmak mümkündür.

Bugün Türkiye’deki çok partili sistem, batıda çok başlı siyasi totaliterizm olarak nitelendirmektedir.

Bu sebeple, ülkemiz, ancak olağan üstü gayret gösterecek Sivil Toplum Örgütleriyle 21. asrın “katılım devrimini” yakalayabilir.¹³

4.5.5 Üçüncü Dalga Teorisi Açısından Mülki İdare Amirlerinin Örgütlenme Özgürlüğünü Teşvik Etmeleri

Alvin Toffler’e göre, dünya tarihi 3 dalgadan ibarettir. 1 inci dalgayı tarım toplumu, 2 nci dalgayı sanayi toplumu, 3 üncü dalgayı ise bilgi toplumu oluşturur.¹⁴ Günümüzde toplumlar bu üç modelden biri veya içiçe bazılarını kapsamaktadır. Tarım ağırlıklı toplum iken tüketim toplumu kadar üretip, sanayi toplumu kadar tüketir isek, yoksul olmamız kaçınılmazdır. Türkiye’deki yoksulluğun temelinde bu olgu vardır. Şayet Türkiye 2 nci dalgayı atlayıp, 3 üncü dalganın özelliklerine göre bir toplum modeli oluşturursa yoksulluğu yenebilecektir. Yoksulluğu yenmenin yolu, bilgiyi merkezileştirmekten geçmektedir. Geleceğin toplumunun nüvesini sivil toplum kuruluşları oluşturacaktır.

Tarım toplumu kadar üreten, ancak tüketim toplumu kadar tüketen uluslarda doğal olarak oluşan gelir-gider dengesinin bozukluğu hem yolsuzluğun hem de yoksulluğun temelidir.

11 Cafer Tayyar SADIKLAR, 2000’li Yıllar Dünya ve Türkiye, Kültür Bakanlığı Yayını, ANK. 1995 S. 273.

12 Cafer Tayyar SADIKLAR, Age, S. 119.

13 Ahmet EROL, Demokrasi Örgütlenme Özgürlüğü ve İsveç Örneği, Kültür Bakanlığı Yayın, ANK-1995 (Yerel Yönetim Demokrasi İlişkisi) S. 207 vd.

14 Natham Gardels, Büyük Düşünürler Çağımızı Yorumluyor, Türkiye İş Bankası Yayını İST. 1999 S. 177

Aşırı derecede, tüketim alışkanlığı sebebiyle bu yaşamlarını gerçekleştiremeyecek kişiler; ellerine geçen fakat meşru olmayan bir kazançla karşılaştıklarında hemen bunu değerlendirme yolunu seçmektedirler. Bu durum yolsuzluğun kendisidir. Yolsuzluk, toplumu ayakta tutan değerlerin yozlaşmasının temelidir. Kazanç uğruna her yolu mübah gören zihniyet doğada ne var ise hem onu hem de başkalarının malını ve servetini yağma etmektedir. "Devlet malı deniz" anlayışı yerleşmektedir. Böylece yolsuzluk yoksulluğu doğurmaktadır. Zaten yüksek hayat standardına göre, zihniyetlerini hazırlamış olanlar kendilerini yoksul hissetmektedirler.

Tüketim toplumu, "birey ne kadar tüketirse o kadar üretir" düsturunu temel alır. Sonuçta kazanç için değerler sistemi yok olduğundan adaletin yerini kuvvet alır.

Bu sebeple Mülki İdare Amirleri yoksullukla mücadeleyi geleceğin perspektifi ile ele almalıdırlar. Yasakçı bir bakış açısı yerine temel hak ve özgürlüklerin önlerindeki engelleri kaldırmayı tercih etmelidirler. Uygulamada gereken tolerans gösterilmelidir. Ancak hukuk kurallarının dışına da çıkılmamalıdır.

Çünkü; zayıf düşmüş bir devlet örgütü, disiplini bozulmuş gevşek bir ordu gibidir.¹⁵ Böyle bir devletin ülkede sosyal adaleti gerçekleştirmesi mümkün değildir. Ancak, örgütlü bir devlette kitle örgütleri, sivil toplumun siyasal milis kuvvetleri olarak geniş kitlelerin yoksulluğun pençesinde can vermelerini önlerler. Yolsuzluktan beslenenler, tüm partilerden ve bürokrasiden yararlanırlarken, kalkan olarak sivil toplum örgütlerinin engeline takılırlar.

4.5.6Terör Örgütlerine ve Suç Kartellerine Karşı Mülki İdare Amirlerince Kitle Desteğinin Alınması

Halk arasında taban desteği bulan sindirme, baskı ve diğer metotlarla halkı sindiren suç örgütlerine karşı mücadelede STÖ'lerden yararlanılmalıdır. PKK terör örgütünün Türkiye ekonomisine getirdiği bazı maliyetler aşağıda belirtilmiştir.

- 1984-2000 yılları arasında terörle mücadele için harcanan tahmini toplam para 200 milyar dolardır.

- Ekstra güvenlik için GKK sistemi nedeniyle 90 bin geçici köy korucularının aldıkları maaş dolayısıyla hayvancılık ve tarımsal faaliyetleri terk etmelerinin ekonomiye maliyetini ölçmek mümkün değildir.

15 Antinio Gramsci, Modern Prens, Birey ve Toplum Yayıncılık, 1984 ANK, S. 113.

- Terörist elebaşısının 1999 yılında yakalanması sonrası büyük kentlerdeki terör olayları ve turizmin sekteye uğraması, ekonomiye maliyeti tahmini 10 milyar dolardır.

- Terörle mücadele için getirilen yayla yasaklarının ekonomiye maliyeti, Türk ekonomisinin et ithalatı ile karşımıza çıkmıştır.

- Nitelikli iş gücü bölgeden ayrılmıştır.

- GAP'ın gerçekleşmesi ertelenmiştir.

- Türkiye'nin komşularıyla ekonomik ilişkileri zedelenmiştir. Hizbullah örgütü belası ortaya çıkmıştır.

Şayet zamanında bölücü ve diğer faaliyetlere karşı halk desteği sağlanmış, bu konuda gerekli örgütlenme yapılmış olsa idi bu sonuçla karşılaşılmazdı. Mülki İdare Amirleri yasadışı faaliyetlere karşı ülke ve insanlar için faaliyetleri bulunan vakıf, dernek ve diğer STÖ'leri aktif bir şekilde desteklemelidirler. Hatta aleyhimize dış ülkelerde lobi faaliyetleri yapan ülkelerdeki Türk kültür gruplarıyla ilgili kitlelerin ülke çıkarları doğrultusunda örgütlenmesine yardımcı olunmalıdır.¹⁶

4.5.7 Mülki İdare Amirlerinin Yoksulluk ve Yolsuzluğa Karşı Mücadelesinde Medya Desteğinin Objektif Olarak Sağlanması

Basın organları Mülki İdare Amirleri veya diğer devlet yöneticileri tarafından bilgi sızdırmak ve benzeri şekillerle yönlendirilerek makam, mevki ve iktidar mücadelesinin aracı yapılmamalıdır. Devletin veya halkın emrinde olmak vazgeçilmez bir görevdir. 93 harbinden sonra Mehmet Akif Bey tarafından kaleme alınan aşağıdaki sözler bir ibret vesikasıdır.

Fikirde millete önder olmak, zulme karşı durup iyiliği öğütlemek, terbiye ve irşad ile millete yol gösterip ışıkt tutmak durumunda olan ve milletimizin düşünen beyni olması icab eden, edip ve şairlerimizin çoğu (bugün için yazılı ve görsel basının önemli bir kısmı) maalesef hırsını arzularını, zulmünü, velhasıl bütün kötülüklerini bildikleri devlet ricalini, makam ve rütbe sahiplerini, birkaç kuruş kapmak, veyahut bir iltifat görmek için bile bile vicdanları hilafına öve öve göklere çıkarıp, milletin başına bela etmemişler midir? Kötü idare ve siyasi sorumlulukları için ciltler dolusu övgüler ve kasideler yazılması sanırım bizde görülen bir yolsuzluktur.¹⁷

16 Bknz. Terör Örgütlerinin Tasviyesinden Sonra Demokratik Kitle Örgütü.

17 Mehmet Akif Bey, 93 Moskof Harbi ve Başımıza Gelenler, İrfan Matbaası, İST. 1973, Age,S.411.

Medya kuruluşları STÖ'ler aracılığıyla açık toplum gereği yeterli bilgilendirilirse yukarıda izah edildiği gibi bu mücadele başırlabilinir.

4.5.8Mülki İdare Amirlerinin İnsan Hakları Konusunda STÖ'lerle İşbirliği Yapması

İnsan hakları ihlalleri olan ülkelere gelişmiş ülkelerden yabancı sermaye girişi olmamaktadır. BM'ye göre yolsuzluk ve yolsuzluğun en önemli sebebi ülkelerin hukuk dışı uygulamalarıdır. Kapalı yönetimlerin yapılan yolsuzluklara karşı abartılı güvenlik politikaları uyguladıkları genel bir kanıdır.

Ülkemizde "AİHM sekreteryasından sağlanan gayırresmî bilgilere göre, Türkiye aleyhine yapılan başvuru sayısı 5.000 civarındadır. Bu rakam kaba bir oranlama ile toplam başvuruların üçte biri kadardır.

Davaların l'i haricinde (halen AİHM önünde görüşülen aleyhimize açılmış bir devlet başvurusu olan 4. Rum başvurusu) tümü kişisel başvurulardır, bunlardan Yaklaşık 2000 i Kıbrıs Rumları tarafından açılmıştır. 1500 kadar başvuruda ise Güneydoğu Anadolu'daki vatandaşlarımızca yapılmıştır.

Başvuruların konulara göre dağılımı aşağıdaki gibidir;

- Kıbrıs Rumlarının başvuruları,
- Kamulaştırma bedellerine itiraz,
- Köy yakma ve boşaltma,
- İşkence ve haksız gözaltı,
- Gözaltı süresinin uzunluğu,
- Kayıp, faili meçhul ve yaşam hakkı
- Düşünce ve ifade özgürlüğü,
- Adil yargılama(DGM 'ler dahil)
- Yüksek Askeri Şura Kararları.,
- Mülteci başvuruları,
- Dev-Yol başvuruları,
- Sendika özgürlüğü ve parti kapatma,
- Dernek kurma özgürlüğü.

Bu başvurular sonunda 12 Nisan 2001 tarihi itibarıyla 10'u Türkiye lehine ve 131'di de aleyhine olmak üzere toplam 141 karar çıkmıştır. Türkiye aleyhine suçlanan başvuruların 105 i için 359.857 ABD Doları, 3.979.610 Fransız Frangı, 1.553.883 İngiliz Sterlini, 57.639 Alman Markı ve 9 Milyar Türk Lirası tazminat ödenmiştir.

Bundan başka toplam 20 başvuru dostane çözüm ile neticelendirilmiş ve 223.040 ABD Doları, 3.860.000 Fransız Frangı, 15.000 İngiliz Sterlini, 2.633.400.000 TL ödenmiştir. Ayrıca 75.000 Fransız Frangı ödenecektir.

2000 yılı içerisinde Türkiye’den yapılan ve kayda geçen başvuru sayısı 735 olmuştur. Bunlarla birlikte halen AİHM önünde Türkiye aleyhine yapılan başvuruların sayısı 2700’e ulaşmıştır.”

Hükümetimiz İnsan hakları ihlallerinin önüne geçilmesi için bazı önlemler almıştır. Buna göre “3956 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabulü Hakkında Kanunda, 626 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Yapılan Değişiklik ile; Başbakanlık Ana Hizmet Birimleri arasında “insan Hakları Başkanlığı” kurulmuştur”

Ayrıca; İnsan haklarının korunmasını sağlamak ve ihlallerini önlemek için gerekli inceleme ve araştırmaları yapmak ve bunların sonuçlarını yetkili mercilere bildirmek, toplumu ve uygulayıcıları eğitmek, bu konuda Başbakan tarafından görevlendirilen Devlet Bakanının verdiği görevleri yerine getirmek için İllerde “İnsan Hakları İl Kurulları” İlçelerde de “İnsan Hakları İlçe Kurulları” kurulmuştur.

3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun geçici 7 nci maddesine dayanılarak çıkarılan “insan Hakları Kurullarının Görev, Kuruluş ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik” 2 Kasım 2000 tarih ve 24218 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.¹⁸

Vali ve Kaymakamlar İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının çalışmalarında STÖ’lerden istifade ettikleri takdirde içeride oluşacak güven ortamı dışarıya da yansıtacaktır.

4.6 Deprem Bölgesinde Mülki İdare Amirlerinin Öncülüğünde STÖ’nün Destekleri ile Gerçekleştirilen Bazı Hizmetler Işığında Olağanüstü Dönemlerde Halk Desteğinin Sağlanması

Tarih boyunca dünyanın en büyük 39.felaketi olan Marmara depreminin ülke ekonomisinde de çöküntüye sebep olacağı uzun yıllar boyu devam edecek etkileri olacağı açıktır.

Bu felaket esnasında, mülki makamların öncülüğünde sergilenen işbirliği sonucu 258 adet okul, 864 adet sağlık ocağı v.s gibi yatırımlar ekonominin tamamen çökmesini önlemiştir.

5. Sonuç

Bu aşamada Türkiye açısından yoksulluk ve yolsuzlukla mücadele sadece ulusal bir görev değil, tarihin insani değerlerin ve gelecek nesillerin omuzuna

18 Cemal AYMAN (Vali) APK Kurulu Başkanı, Türkiye’de İnsan Hakları ve İçişleri Bakanlığının Çalışmaları, 40. Dönem Mülki İdare Amirleri Seminer Notu S .15.

yüklenildiği kutsal bir görev olacaktır. Türkiye çağdaş olma veya orta çağ karanlığına yuvarlanma kavşağındadır.

21. asrın en önemli gündem maddeleri arasında; “Yoksullukla Mücadele” yer almaktadır. Yoksulluğa sebep olan “Yolsuzluk” ve diğer etmenler de dolayısıyla GÜNDEM 21 ’in sosyal ve ekonomik boyutlarından birini oluşturmaktadır.

Gündem 21’e göre hazırlığını yapmayan toplumların uygar uluslar ailesinin vazgeçilmez bir üyesi olması mümkün görülmemektedir.

Demokratik, insan haklarına saygılı, saydam, katılımcı ve halka hesap veren yönetimler ile sivil toplumun etkin katılımı ekonomik ve sosyal gelişmenin, diğer bir deyişle; yoksulluk ve yolsuzlukla mücadelenin en önemli ayağını oluşturmaktadır.

Uluslararası bazı güçler sivil toplum örgütlerine sızarak, kendi amaçları doğrultusunda bunları yönlendirmek istemekte iseler de, demokratik yönetimlerde “katılım” esastır.

Demokratik anlamda katılım, gerek merkezi, gerek yerel, gerekse uluslararası yönetimde, “Politika oluşturma ve karar alma, uygulama, işleme ve denetleme” süreçlerine etkin katılımı kapsar.

Sivil toplum kuruluşları veya gönüllü kuruluşlar olarak da ifade edilen dernekler, vakıflar, özel sektör kuruluşları, sendikal meslek kuruluşları, akademik kuruluşlar, basın yayın kuruluşları, değer hükümet dışı kurum ve kuruluşlar ve yurttaş girişimleri demokratik ve katılımcı yerel bir yönetim anlayışının yerleşmesi; uluslararası küresel bir ortaklık kurulması yönünde önemli bir misyona sahiptirler. Bu bağlamda; Vali ve Kaymakamlar açısından hiyerarşik, tepedenci, emredici, ben bilirimci, yönetim yerine yönlendirici, destekleyici, yapılabılır, kalıcı, yatay, saydam, hesap vermeye ve demokratik denetime açık, tabana dayalı, gücünü halktan alan, desantralize ve katılımcı, idari politikasının il ve ilçelerde 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu kapsamında Yalova Kongresi ve İzmit Kent Kurultayı model alınarak oluşturulması gerekir.

Bu bağlamda; halkın temel ihtiyaçlarının karşılanması, yaşam standartlarının iyileştirilmesi, eko sistemlerinin daha iyi korunması ve mevcut il ve ilçe idarelerinin buna göre yapılandırılarak daha güvenli bir geleceğe giden yolun yapı taşlarının dösenmesinde Mülki İdare Amirlerine önemli görevler düşmektedir.

Katılıma, ortaklığa dayalı, il ve ilçe envanter, kalkınma ve eylem planlarının Mülki İdare Amirlerinin öncülüğünde İl Özel İdareleri ve Belediyelerin organizasyonunda bir an önce hayata geçirilmesi vazgeçilmez bir görevdir.

NÜFUS SAYIMININ SİYASETE NÜFUZU

Abdullah ASLANER
Vakıfkebir Kaymakamı

I- GİRİŞ

Dünyanın her ülkesinde olduğu gibi ülkemizde de nüfus sayımı yapılıyor. Osmanlı İmparatorluğu döneminde başlayan nüfus sayımı süreci Türkiye Cumhuriyeti döneminde de devam etmiştir. Genç Cumhuriyet'in ilk nüfus sayımı 1927, sonuncu ve 14 üncüsü ise 2000 yılında yapılmıştır. Bu 14 genel nüfus sayımı dışında bir de 1997 yılında genel nüfus tesbiti yapılmıştır. İlk sayımda 13.648.270 kişi olan nüfusumuz, 22 Ekim 2000 tarihinde yapılan son sayımın kesin olmayan sonucuna göre 72.000.000 kişi civarındadır. Nüfus sayımları bundan böyle de her on yılda bir bütün dünya ile birlikte yapılmaya devam edecektir. Hemen belirtelim 15. Genel Nüfus Sayımı 24 Ekim 2010 tarihinde yapılacaktır.

Bütün dünyada nüfus sayımlarının temel amacı o ülkede yaşayan insanların sayıları ile bu sayıların çeşitli kategorilerde (cins, yaş, bölge, eğitim, sağlık vb.) değerlendirilmesine yöneliktir. Yani istatistik amaçlı bir çalışmadır. Ülke nüfusu ve ona bağlı verilere dayanarak plan ve programlar yapmaya yöneliktir. Ülkemizde yapılan nüfus sayımlarında da bu amaç güdüldü. Son nüfus sayımında bu amaç doğrultusunda sayımı yapılan kişilere toplam 43 soru sorulmuştur. Bu istatistiki nedenlerdendir ki ilkinden sonuncusuna kadar ülkemizdeki nüfus sayımlarını bir istatistik kurumu olan Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) yapmıştır.

Ülkemizde yapılan nüfus sayımlarının olması gereken istatistiki yönü yanında idari (belediye olmanın kıstası), ekonomik (yerel yönetimlere genel bütçeden aktarılan paylar), sosyal (ilçe ve il olmanın kıstası), siyasi (milletvekillerinin illere göre dağılımı) ve kültürel yönleri de vardır. Bazen istatistik dışı yönleri istatistiki yönünün önüne geçmektedir. Bu çalışmada ülkemizde yapılan nüfus sayımlarının istatistik dışı yönlerinden sadece birisi olan siyasi yönünün sonuç ve etkileri üzerinde durulacaktır. Yani nüfusun siyasete nüfuzu ve bunun belki de çoğumuzun farkında bile olmadığı vahim sonuçları irdelenecektir.

Konumuzu 1980-2000 yılları arasını kapsayan 20 yıllık dönem içerisinde inceleyeceğiz. Bu dönemi incelememize esas almamızın başlıca nedenleri 1982

anayasasının getirdiği yeni demokratik ve siyasi sistem, 1983 yılında başlayan yeni siyasi süreç, ülkemizin bu dönem içerisinde geçirdiği sosyal, ekonomik, siyasi ve kültürel alanlardaki büyük değişimler ve bu dönemin güncel olmasıdır.

II- MEVZUAT

Anayasamızın 75. maddesi gereğince Türkiye Büyük Millet Meclisi genel oyla seçilen 550 milletvekilinden oluşur. Anayasamızda başlangıçta 400 olan milletvekili sayısı 03.06.1987 tarih ve 3377 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerle 450'ye, 27.10.1995 tarih ve 4125 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerle de 550'ye yükseltilmiştir.

2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 3. maddesinde anayasanın ilgili maddesi hükmüne milletvekili sayısının 550 olduğu hükmü ayrıca yer alır. Aynı kanunun 4. maddesinde ise seçim çevreleri ve çıkaracağı milletvekili sayısı yer alır. Bu maddeye göre illerin çıkaracağı milletvekili sayısının tespitinde toplam milletvekili sayısından her ille önce bir milletvekili verilir. Son genel nüfus sayımı ile belli olan Türkiye nüfusu illere verilen birer milletvekili sayısı çıkarıldıktan sonra kalan milletvekili sayısına bölünmek suretiyle bir sayı elde edilir. İl nüfusunun bu sayıya bölünmesi ile de her ilin ayrıca çıkaracağı milletvekili sayısı tespit olunur. Ayrıca çıkaracağı milletvekili sayısı 1-17 arası olan iller bir, 18-35 arası olan iller iki, 36 ve üzeri olan iller üç seçim çevresine ayrılır. Bu tespitlere ilişkin tüm işlemler ilgili mevzuat gereğince Yüksek Seçim Kurulu tarafından yapılır.

Hemen belirtelim tüm bu tespitler yapılırken Yüksek Seçim Kurulunca rakamların yuvarlatılması, artık sayıların gerektiğinde işleme konması ve bir milletvekili için iki ilin nüfus ya da katsayılarının eşitliği halinde kur'a çekiminin uygulanması gibi işlemler ayrıca yapılır.

III - 1980-2000 DÖNEMİ UYGULAMALARI

Milletvekillerinin illere göre dağılımı 1983-1999 yıllarını kapsayan dönem içerisinde üç ana nedenden dolayı değişimlere uğramıştır. Bunlar; anayasanın 75 inci maddesinde yapılan değişiklikler, nüfus sayımları ve yeniden teşkil edilen illerdir.

1 - Anayasanın 75 inci maddesi gereğince başlangıçta 400 olan milletvekili sayısı 03.06.1987 tarih ve 3377 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerle 450'ye, 27.10.1995 tarih ve 4125 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerle de 550'ye yükseltilmiştir. (Tablo - 1)

a) 03.06.1987 tarih ve 3377 sayılı Kanun ile yapılan anayasa değişikliği sonunda artırılan 50 milletvekili illere şöyle dağılmıştır: İstanbul (6), Ankara ve

İzmir (3), Adana (2), Afyon, Amasya, Antalya, Artvin, Aydın, Balıkesir, Bolu, Bursa, Çorum, Denizli, Diyarbakır, Elazığ, Gaziantep, Giresun, Hatay, Isparta, İçel, Kayseri, Kocaeli, Konya, Malatya, Manisa, K.Maraş, Mardin, Muğla, Muş, Ordu, Rize, Sakarya, Samsun, Siirt, Sivas, Tokat, Trabzon, Ş. Urfa ve Zonguldak (1).

b) 27.10.1995 tarih ve 4125 sayılı Kanun ile yapılan anayasa değişikliği sonunda artırılan 100 milletvekili illere şöyle dağılmıştır: İstanbul (13), Ankara (6), İzmir (5), Adana, Bursa, İçel ve Konya (3), Antalya, Aydın, Balıkesir, Diyarbakır, Hatay, Kayseri, Kocaeli, Manisa, Ordu, Sakarya, Samsun ve Trabzon (2), Adıyaman, Afyon, Ağrı, Amasya, Artvin, Bitlis, Bolu, Çanakkale, Çorum, Denizli, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, Giresun, Isparta, Kars, Kastamonu, Kırklareli, Kütahya, Malatya, K.Maraş, Mardin, Muğla, Muş, Niğde, Rize, Sivas, Tekirdağ, Tokat, Ş.Urfa, Van, Yozgat, Zonguldak, Aksaray, Karaman, Kırıkkale, Batman ve Bartın (1).

2- Aynı dönem içerisinde 1980, 1985, 1990 ve 2000 yıllarında olmak üzere dört kez genel nüfus sayımı, 1997 yılında da bir genel nüfus tespiti yapılmıştır. 2000 yılı genel nüfus sayımının kesin sonuçları henüz alınmamıştır. Ayrıca 1983 seçimleri anayasamızın kabulünden sonraki ilk seçim olduğu için 1980 sayımı değerlendirmeye alınmamıştır.

a) 1985 yılında yapılan genel nüfus sayımı sonunda milletvekillerinin illere göre dağılımı şöyle değişmiştir: İstanbul (3), Ankara, Hatay, İçel, Kocaeli, Şanlıurfa ve Van (1) illerinin milletvekili sayısı artarken , Amasya, Artvin, Bolu, Giresun, Isparta, Malatya, Rize, Sivas ve Tokat (1) illerinin milletvekili sayısı azalmıştır.

b) 1990 yılında yapılan genel nüfus sayımı sonunda milletvekillerinin illere göre dağılımı şöyle değişmiştir: İstanbul (6), Antalya, Bursa, Gaziantep, İzmir, Kocaeli ve Şanlıurfa (1) illerinin milletvekili sayısı artarken , Amasya, Artvin, Balıkesir, Elazığ, Giresun, Kars, Rize, Sivas, Trabzon, Zonguldak, Karaman ve Kırıkkale (1) illerinin milletvekili sayısı azalmıştır

c) 1997 yılında yapılan genel nüfus tespiti sonunda milletvekillerinin illere göre dağılımı şöyle değişmiştir: İstanbul (8), Antalya, Bursa ve Şanlıurfa (2), Adıyaman, Diyarbakır, Hakkari, İzmir, Kocaeli, Kahramanmaraş ve Van (1) illerinin milletvekili sayısı artarken, Ağrı, Artvin, Bolu, Çanakkale, Çorum, Erzincan, Isparta, Kars, Kastamonu, Kayseri, Kırklareli, Manisa, Niğde, Ordu, Rize, Sakarya, Samsun, Sivas, Tokat, Trabzon ve Bartın (1) illerinin milletvekili sayısı azalmıştır.

3- Bu dönem içerisinde 14 yeni il kurulmuştur. 1989 yılında Aksaray, Bayburt, Karaman ve Kırıkkale, 1990 yılında Batman ve Şırnak, 1991 yılında Bartın, 1992 yılında Ardahan ve Iğdır, 1995 yılında Karabük, Kilis ve Yalova,

1996 yılında Osmaniye ve son olarak 1999 yılında Düzce ilçeleri çıkarılan kanunlarla il yapılmıştır. Böylece demokratik hayata yeniden geçtiğimiz 1983 yılında 67 olan il sayımız 81 olmuştur. Hemen belirtelim Düzce ili son seçimden sonra il olduğu için değerlendirmeye alınmamıştır. (Tablo - 1)

13 yeni ilin kurulması sonucunda bu illere verilen milletvekilleri ile milletvekillerinin illere göre dağılımı şöyle olmuştur:

a) 15.06.1989 tarih ve 3578 sayılı Kanunla kurulan 4 yeni ilden Aksaray'a 3, Bayburt'a 2, Karaman'a 3 ve Kırıkkale'ye. 4 olmak üzere toplam 12 milletvekili verildi. Bu 12 milletvekili Ankara'dan 3, Niğde'den 2 ve Çorum, Gümüşhane, Hatay, İzmir, Kayseri, Konya ve Muş'tan birer milletvekili alınarak karşılanmıştır.

b) 16.05.1990 tarih ve 3647 sayılı Kanunla kurulan iki yeni ilden Batman ve Şırnak'a her birine üçer olmak üzere toplam 6 milletvekili verildi. Bu 6 milletvekili Siirt'ten 2 ve Aydın, İstanbul, Kocaeli ve Mardin'den birer milletvekili alınarak karşılanmıştır.

c) 28.08.1991 tarih ve 3760 sayılı Kanunla kurulan Bartın'a iki milletvekili verildi. Bu iki milletvekili Ankara ve Zonguldak'tan birer milletvekili alınarak karşılanmıştır.

d) 27.05.1992 tarih ve 3806 sayılı Kanunla kurulan iki yeni ilden Ardahan ve Iğdır'a her birine ikişer olmak üzere toplam 4 milletvekili verildi. Bu 4 milletvekili Kars'tan iki ve İstanbul ve Ordu'dan birer milletvekili alınarak karşılanmıştır.

e) 31.05.1995 tarih ve 4109 sayılı yetki kanununa dayanarak çıkarılan 06.06.1995 tarih ve 550 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan üç yeni ilden Karabük'e üç, Kilis ve Yalova'ya ikişer olmak üzere toplam 7 milletvekili verildi. Bu 7 milletvekili Zonguldak'tan 2 ve Antalya, Bursa, Gaziantep, İstanbul ve Sakarya'dan birer milletvekili alınarak karşılanmıştır.

f) 24.10.1996 tarih ve 4200 sayılı Kanunla kurulan Osmaniye iline dört milletvekili verildi. Bu 4 milletvekili Adana'dan 3 ve İzmir'den bir milletvekili alınarak karşılanmıştır.

IV- DEĞERLENDİRME

Ülkemizde yapılan nüfus sayımları belediyelerin İller Bankası'nca dağıtılan genel bütçe vergi gelirlerinden daha çok pay alma, belde, ilçe ve il olma isteği (örneğin Kırıkkale il olmadan önce nüfusu 320.000 iken il olduktan sonra nüfusu 185.000'e düştü), büyükşehir belediyesi olma isteği, Devlet Planlama Teşkilatınca planlanan yatırımlardan nüfus kıstasına bağlı

olanlarda öncelik hakkı elde etme, komşu belde, ilçe ve ili geçebilme gibi istatistik dışı amaçlar nedeniyle asıl amacından sapmaktadır. Bu sapma sonucu uygulamada bir çok çarpık, hayati hatta tehlikeli sonuçlar ortaya çıkıyor. Bu sonuçların daha da önemli yanı sayımların her on yılda bir yapılması nedeniyle bu çarpıklığın her sayımdan sonra daha belirgin ve etkin hale gelmesi ve sistemin ve ülkenin geleceği için büyük bir tehlike oluşturmaktadır. İnceleme alanımız olan siyasi açıdan bakacak olursak ülkemizin siyasi yapısı bölge, il, parti, parti liderliği ve daha birçok nedenden dolayı değişiyor. Siyasi parti liderlerinin etki ve gücünün her sayımdan sonra biraz daha artması bunun en güzel örneğidir.

Nüfus sayımlarının istatistik dışı etkenlerden doğan olumsuz sonuçlarının siyasi alanda ortaya çıkanlarını dört başlık altında toplamak mümkündür.

1- Milletvekillerinin TBMM'deki ağırlıkları nüfus sayımları neticesinde 1983-1999 döneminde bölgesel bazda değişmiştir. Buna göre Marmara Bölgesi % 3.63, Güneydoğu Anadolu Bölgesi % 1.90 ve Akdeniz Bölgesi % 0.86 puan artarken; Karadeniz Bölgesi % 3.35, İç Anadolu Bölgesi % 1.69, Doğu Anadolu Bölgesi % 1.30 ve Ege Bölgesi % 0.10 puan azalmıştır. (Tablo - 2)

Marmara Bölgesindeki artışı İstanbul, Bursa, Kocaeli gibi büyük ve sanayisi gelişmiş ve göç alan illerin yer aldığı bölge olması, Akdeniz Bölgesindeki artışı ise turizm ve sanayileşme etkisi ile açıklamak mümkündür. Aynı şekilde Karadeniz ve Doğu Anadolu Bölgesindeki azalışları da bölge dışına sürekli göç vermeleri ve metropol özellikli illerin olmaması ile açıklamak mümkündür.

Oysa Karadeniz ve Doğu Anadolu Bölgesindeki gibi dışarıya sürekli göç veren, sanayi ve turizm alanında bu bölgelerden farklı olmayan ve son 15 yıldır terörün yoğun bir biçimde yaşandığı Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki artış ile Akdeniz Bölgesi ile benzer özelliklere sahip Ege Bölgesindeki azalışı ve başkent Ankara ile Konya ve Kayseri gibi büyük yerleşim merkezlerinin bulunduğu İç Anadolu Bölgesindeki azalışı normal verilerle açıklamak oldukça güçtür.

Buraya kadar verilen tablolar ile diğer veriler incelendiğinde bu çarpıklığın nedeninin nüfus sayımları olduğu görülecektir.

Nüfus sayımlarının istatistik dışı etkilerinin sonuçlara yansımaları neticesinde Türkiye'nin milli iradesinin ağırlığı bir bölgeden diğerine kaymaktadır.

2- İller bazında nüfus sayımları neticesinde milletvekili sayıları 1983-1999 döneminde hemen her ilde artış ya da azalış biçiminde değişmiştir. Şan-

lıurfa (5-11), Kocaeli (5-10), İstanbul (36-69), Van (4-7), Antalya ve İçel (7-12) ve Bursa (10-16) milletvekili sayısı en çok artan iller olurken Artvin (3-2), Gümüşhane (3-2), Kars (6-3), Niğde (5-3), Rize (4-3), Siirt (4-3), Sivas (7-6) ve Zonguldak (8-6) milletvekili sayısı azalan iller olmuştur.

İstanbul, Bursa, Antalya ve İçel illerindeki milletvekili sayısındaki artışı bu illerin her yönüyle birer büyük şehir olmaları, sürekli büyümeleri ve göç almaları ile izah etmek mümkündür. Öte yandan bünyelerinden yeni iller çıkarmaları sebebiyle Gümüşhane, Kars, Niğde, Siirt ve Zonguldak illerindeki milletvekili sayısındaki azalışı izah etmek de mümkündür. Oysa Şanlıurfa ve Van illerindeki artış ile Artvin, Rize ve Sivas illerindeki azalışlar izaha muhtaçtır. Örneğin 1983 seçiminde 5 milletvekili çıkaran ve benzer özellikler taşıyan iki ilin 1999 seçimindeki milletvekili sayıları Trabzon için 7, Şanlıurfa için 11 olmuştur.

Buraya kadar verilen tablolar ile diğer veriler incelendiğinde bu çarpıklığın nedeninin yine nüfus sayımları olduğu görülecektir.

Nüfus sayımlarının istatistik dışı etkilerinin sonuçlara yansımaları neticesinde Türkiye'nin milli iradesinin ağırlığı bir ilden diğerine kaymaktadır.

3-Siyasi partilerin TBMM'ne girip giremeyecekleri ile aldıkları seçim sonuçları konumuzun bir başka boyutudur. Bu durum radikal ve marjinal partilerde daha çarpıcı bir şekilde görülmektedir. Bu tip partilerin Türkiye genelindeki oy oranları % 8 civarındadır. Bu oran % 10 olan Türkiye barajının biraz altındadır. Bu partilerin toplam oy oranları Ağrı, Batman, Diyarbakır, Hakkari, Iğdır, Kars, Mardin, Muş, Siirt, Şırnak ve Van illerinde birinci, Bingöl ve Şanlıurfa illerinde üçüncü, Bitlis ve Tunceli illerinde dördüncü, Erzurum'da beşinci, Adıyaman'da altıncı, Adana, Ardahan ve Gaziantep illerinde de yedinci olmuştur.

Bu oylarına karşılık bu partilerin ülke barajını aşması halinde Ağrı'dan 3, Batman'dan 3, Bingöl'den 1, Bitlis'ten 1, Diyarbakır'dan 8, Hakkari'den 3, Iğdır'dan 1, Kars'tan 1, Mardin'den 3 Muş'tan 3 , Siirt'ten 1, Şanlıurfa'dan 3, Şırnak'tan 2 ve Van'dan 4 olmak üzere toplam 37 milletvekili çıkaracaktı. Bu sayının TBMM'nde yer alan toplam milletvekili sayısına oranı % 6.7'dir.

Bu partilerin kuvvetli olduğu ve milletvekili çıkarması muhtemel olan illerin hemen hepsi 1983-1999 döneminde nüfus sayımlarının istatistik dışı etkilerinin sonuçlara yansımaları sonucu milletvekili sayısı artan illerdir. Bu illerin 1983 seçimindeki milletvekili sayısı 46 (% 11.50) iken 1999 seçiminde 66 (% 12.00) olmuştur. Aynı artış eğilimi devam ettiği takdirde bundan sonraki örneğin beşinci sayımdan sonra bu oran yaklaşık % 13.50 olacaktır.

Nüfus sayımlarının istatistik dışı etkilerinin sonuçlara yansımaları neticesinde Türkiye'nin milli iradesinin ağırlığı bir partiden diğerine kaymaktadır.

4-Milletvekili adaylarının merkez yoklaması yoluyla belirlendiği durumlarda kimin milletvekili olacağı konusunda siyasi parti liderlerinin belirleyiciliği öne çıkmaktadır. Küçük illerde daha çok o ilin nüfusuna kayıtlı kişiler milletvekili adayı olurken Ankara, İstanbul ve İzmir gibi büyük illerde başka illerin nüfusuna kayıtlı kişiler de milletvekili adayı olmaktadır. Bu iki unsur siyasi parti liderlerinin milletvekillerini belirlemedeki belirleyiciliğini artırmaktadır. Bu durumun söz konusu olduğu İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Antalya, İçel, Diyarbakır, Samsun, Hatay, Manisa, Kocaeli ve Şanlıurfa illerinin son seçimde çıkardığı milletvekili sayısının 253 ve bu sayının TBMM'deki toplam milletvekili sayısının % 46'sı olduğu dikkate alınırsa, liderlerin bu konudaki belirleyiciliklerinin ne kadar büyük olduğu daha iyi anlaşılacaktır (aynı illerin 1983 seçimindeki milletvekili sayısı 163 ve % 40'tır). Bu illerin milletvekili sayısının her sayımdan sonra daha da arttığı ve aynı artış eğilimi devam ettiği takdirde bundan sonraki örneğin beşinci sayımdan sonra bu oran tahminen ve yaklaşık % 60 olacaktır.

Nüfus sayımlarının istatistik dışı etkilerinin sonuçlara yansımaları neticesinde Türkiye'nin milli iradesinin ağırlığı ve belirleyiciliği nesnelden (siyasi parti delegeleri) öznele (siyasi parti liderleri) kaymaktadır.

V-SONUÇ

Nüfus sayımlarının yapılmasındaki esas amaç istatistiki sonuçlar elde etmektir. Sayımlar yukarıda sayılanlar gibi amaç dışına saptığı sürece, bu sapma hangi amaç ve şekilde olursa olsun çıkan sonuç doğru ve inandırıcı olmayacaktır. Doğru olmayan bu sayım sonuçları üzerine bina edilen ekonomiden kültüre bütün değerlendirme ve işlemler de aynı derecede doğru olmayacaktır. Yine doğru olmayan bu sayım sonuçlarından sayımı yapan bürokratlar başta olmak üzere her kademedeki görevlileri sorumlu tutmak ve onlar hakkında soruşturma yapmak da sonuca ve çözüme bir katkı sağlamayacaktır. Çok mümkün olmamakla beraber elde edilen sayım sonuçlarını yapılan kontroller yoluyla aşağı düşürmek de problemi ortadan kaldırmayacaktır. Peki çözüm nedir? Çözüm nüfus sayımının nüfus sayımı gibi yapılmasıdır.

Sayım sistemine etki eden istatistik dışı etkenler değişmedikçe ve etkileri yok edilmedikçe, gerçek nüfusumuzu ve bu nüfusun niteliklerini bulabilmemiz mümkün olmayacaktır. Yapılması gereken nüfus sayımını diğer etkenlerden (ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal) arındırıp sadece istatistik amaçlı yapmaktır.

TABLO -1
YILLAR İTİBARIYLA İLLERİN NÜFUSLARI VE ÇIKARDIKLARI
MİLLETVEKİLİ SAYILARI

	İLLER	1980 Sayımı (.000)	1983 Seçimi	1985 Sayımı (.000)	1987 Seçimi	1990 Sayımı (.000)	1991 Seçimi	1997 Tespiti (.000)	1999 Sayımı
1	ADANA	1.486	12	1.726	14	1.935	14	1.682	14
2	ADİYAMAN	368	4	431	4	513	4	679	6
3	AFYON	597	5	667	6	739	6	798	7
4	AĞRI	368	4	421	4	437	4	466	4
5	AMASYA	341	4	358	4	357	4	346	4
6	ANKARA	2B855	22	2.910	26	3.237	23	3.693	28
7	ANTALYA	749	7	891	8	1.132	8	1.510	12
8	ARTVİN	229	3	226	3	213	3	184	2
9	AYDIN	652	6	744	7	825	6	900	8
10	BALIKESİR	853	7	910	8	973	8	1.031	9
11	BİLECİK	147	2	160	2	176	2	192	2
12	BİNGÖL	229	3	243	3	251	3	235	3
13	BİTLİS	258	3	302	3	330	3	340	4
14	BOLU	472	5	505	5	537	5	553	5
15	BURDUR	235	3	248	3	255	3	253	3
16	BURSA	1.149	10	1.324	11	1.603	11	1.959	16
17	ÇANAKKALE	392	4	417	4	432	4	449	4
18	ÇANKIRI	260	3	265	3	279	3	249	3
19	ÇORUM	570	5	599	6	610	5	578	5
20	DENİZLİ	603	5	667	6	751	6	816	7
21	DIYARBAKIR	778	7	935	8	1.095	8	1.283	11
22	EDİRNE	363	4	290	4	405	4	398	4
23	ELAZIĞ	441	4	484	5	498	5	518	5
24	ERZİNCAN	282	3	300	3	299	3	280	3
25	ERZURUM	802	7	856	7	848	7	873	8
26	ESKİŞEHİR	544	5	597	5	641	5	661	6
27	GAZİANTEP	809	7	967	8	1.141	8	1.128	9
28	GİRESUN	480	5	500	5	499	5	461	5
29	GÜMÜŞHANE	275	3	177	3	169	2	154	2
30	HAKKARİ	155	2	139	2	172	2	219	3
31	HATAY	856	7	1.002	9	1.110	8	1.197	10
32	ISPARTA	350	4	383	4	435	4	462	4
33	İÇEL	844	7	4.034	9	1.267	9	1.508	12
34	İSTANBUL	4.742	36	5.843	45	7.309	44	9.199	69
35	İZMİR	1.197	16	2.318	19	7.695	18	3.115	24
36	KARS	700	6	722	6	662	6	323	3
37	KASTAMONU	450	4	450	4	424	4	364	4

İLLER	1980 Sayımı (.000)	1983 Seçimi	1985 Sayımı (.000)	1987 Seçimi	1990 Sayımı (.000)	1991 Seçimi	1997 Tespiti (.000)	1999 Sayımı
38 KAYSERİ	778	7	864	8	943	7	974	8
39 KIRKLARELİ	283	31	297	3	310	3	319	3
40 KIRŞEHİR	240	3	261	3	257	3	242	3
41 KOCAELİ	597	5	742	7	936	6	1.177	10
42 KONYA	1.563	13	1.560	14	1.750	13	1.932	16
48 MUĞLA	438	4	486	5	563	5	640	6
49 MUŞ	302	3	339	4	377	3	422	4
50 NEVŞEHİR	257	3	278	3	290	3	288	3
51 NİĞDE	512	5	288	5	306	3	316	3
52 ORDU	714	6	766	7	830	7	840	7
53 RİZE	361	4	374	4	349	4	326	3
54 SAKARYA	549	5	611	6	683	6	732	6
55 SAMSUN	1.008	8	1.106	9	1.158	9	1.154	10
56 SİİRT	445	4	229	5	243	3	262	3
57 SİNOP	276	3	280	3	265	3	215	3
58 SİVAS	750	7	772	7	767	7	698	6
59 TEKİRDAĞ	361	4	403	4	469	4	567	5
60 TOKAT	625	6	680	6	719	6	696	6
61 TRABZON	731	6	786	7	796	7	847	7
62 TUNCELİ	158	2	150	2	133	2	86	2
63 ŞANLIURFA	603	5	795	7	1.001	7	1.304	11
64 UŞAK	247	3	271	3	290	3	312	3
65 VAN	469	4	547	5	637	5	763	7
66 YOZGAT	504	5	545	5	579	5	600	6
67 ZONGULDAK	955	8	1.045	9	1.074	9	612	6
68 AKSARAY			303		326	3	347	4
69 BAYBURT			109		107	2	100	2
70 KARAMAN			209		218	3	224	3
71 KIRIKKALE			365		349	4	358	4
72 BATMAN			285		345	3	400	4
73 ŞIRNAK			216		262	3	317	3
74 BARTIN							187	2
75 ARDAHAN							129	2
76 İĞDIR							145	2
77 Yalova							164	2
78 KARABÜK							227	3
79 KİLİS							110	2
80 OSMANİYE							438	4
81 DÜZCE								
TOPLAM	44.736	400	50.662	450	56.471	450	62.868	550

TABLO-2
MİLLETVEKİLLERİNİN SEÇİM TARİHLERİ İTİBARIYLA
BÖLGELERE GÖRE SAYISAL VE AĞIRLIKLİ DAĞILIMI

1 - AKDENİZ BÖLGESİ

İller	1983	1987	1991	1995	1999
1 - Adana	12	14	14	17	14
2 - Antalya	7	8	8	10	12
3 - Burdur	3	3	3	3	3
4 - Hatay	7	9	8	10	10
5 - Isparta	4	4	4	5	4
6 - İçel	7	9	9	10	12
7 - K. Maraş	6	7	7	8	9
8 - Osmaniye					4
TOPLAM	46	54	53	63	68
ORAN %	11.50	12.00	11.77	11.45	12.36

2 - DOĞU ANADOLU BÖLGESİ

İller	1983	1987	1991	1995	1999
1 - Adıyaman	4	4	4	5	6
2 - Ağrı	4	4	4	5	4
3 - Bingöl	3	3	3	3	3
4 - Bitlis	3	3	3	4	4
5 - Elazığ	4	5	5	5	5
6 - Erzincan	3	3	3	4	3
7 - Erzurum	7	7	7	8	8
8 - Hakkari	2	2	2	2	3
9 - Kars	6	6	6	4	3
10 - Malatya	6	6	6	7	7
11 - Muş	3	4	3	4	4
12 - Tunceli	2	2	2	2	2
13 - Van	4	5	5	6	7
14 - Ardahan				2	2
15 - Iğdır				2	2
TOPLAM	51	54	53	63	63
ORAN %	12.75	12.00	11.77	11.45	11.45

3 - EGE BÖLGESİ

İller	1983	1987	1991	1995	1999
1 - Afyon	5	6	6	7	7
2 - Aydın	6	7	6	8	8
3 - Denizli	5	6	6	7	7
4 - İzmir	16	19	18	24	24
5 - Kütahya	5	5	5	6	6
6 - Manisa	8	9	9	11	10
7 - Muğla	4	5	5	6	6
8 - Uşak	3	3	3	3	3
TOPLAM	52	60	58	72	71
ORAN %	13.00	13.33	12.88	13.09	12.90

4 - GÜNEYDOĞU ANADOLU BÖLGESİ

İller	1983	1987	1991	1995	1999
1 - Diyarbakır	7	8	8	10	11
2 - Gaziantep	7	8	8	9	9
3 - Mardin	5	6	5	6	6
4 - Siirt	4	5	3	3	3
5 - Şanlıurfa	5	7	7	9	11
6 - Batman			3	4	4
7 - Şırnak			3	3	3
8-Kilis				2	2
TOPLAM	28	34	37	46	49
ORAN %	7.00	7.55	8.22	8.36	8.90

5 - İÇ ANADOLU BÖLGESİ

İller	1983	1987	1991	1995	1999
1 - Ankara	22	26	23	28	28
2 - Çankırı	3	3	3	3	3
3 - Çorum	5	6	5	6	5
4 - Eskişehir	5	5	5	6	6
5 - Kayseri	7	8	7	9	8
6 - Kırşehir	3	3	3	3	3
7 - Konya	13	14	13	16	16
8 - Nevşehir	3	3	3	3	3
9 - Niğde	5	5	3	4	3
10 - Sivas	7	7	7	7	6
11 - Yozgat	5	5	5	6	6
12 - Aksaray			3	4	4
13 - Karaman			3	3	3
14 - Kırıkkale			4	4	4
TOPLAM	78	85	87	102	98
ORAN %	19.50	18.88	19.33	18.54	17.81

6-KARADENİZ BÖLGESİ

İller	1983	1987	1991	1995	1999
1 - Amasya	4	4	4	4	4
2 - Artvin	3	3	3	3	2
3 - Bolu	5	5	5	6	5
4 - Giresun	5	5	5	5	5
5 - Gümüşhane	3	3	2	2	2
6 - Kastamonu	4	4	4	5	4
7 - Ordu	6	7	7	8	7
8 - Rize	4	4	4	4	3
9 - Samsun	8	9	9	11	10
10 - Sinop	3	3	3	3	3
11 - Tokat	6	6	6	7	6
12 - Trabzon	6	7	7	8	7
13 - Zonguldak	8	9	9	6	6
14 - Bayburt			2	2	2
15 - Bartın				3	2
16 - Karabük				2	3
17 - Düzce					
TOPLAM	65	69	70	79	71
ORAN %	16.25	15.33	15.55	14.36	12.90

7 - MARMARA BÖLGESİ

İller	1983	1987	1991	1995	1999
1 - Balıkesir	7	8	8	9	9
2 - Bilecik	2	2	2	2	2
3 - Bursa	10	11	11	14	16
4 - Çanakkale	4	4	4	5	4
5 - Edirne	4	4	4	4	4
6 - İstanbul	36	45	44	61	69
7 - Kırklareli	3	3	3	4	3
8 - Kocaeli	5	7	6	9	10
9 - Sakarya	5	6	6	7	6
10 - Tekirdağ	4	4	4	5	5
11 - Yalova				3	2
TOPLAM	80	94	92	123	130
ORAN %	20.00	20.98	20.44	22.36	23.63

MAX WEBER VE BÜROKRASİ TEORİSİ

Bayram COŞKUN*

Tuncer ASUNAKUTLU**

GİRİŞ

Weber bürokratik örgütlenmenin ideal tipini ortaya koymakla ünlüdür ve ortaya koyduğu tip günümüzde hala geçerlidir. Weber bürokrasiyi devlet yönetimindeki ‘yasal otorite’nin saf tipi olarak incelemiştir. Ancak bürokratik örgütlenme tipinin sadece siyasal otoriteye özgü olmadığını, modern endüstri toplumu’unda ortaya çıkan özel girişimler, siyasal partiler, üniversiteler, gazeteler gibi kuruluşlar için de geçerli olduğunu söylemiştir.¹ Dolayısıyla Weber, sosyal yaşamın bir çok alanında önemli etkileri bulunan bir bilim adamı ve düşünür olarak değerlendirilmelidir. Bu etkilere sahip bir bilim adamı olarak Weber’in yaşamı ve görüşlerinin incelenmesi günümüz açısından da büyük önem taşımaktadır. Bu görüşten yola çıkarak çalışmada Weber’in bürokrasi hakkındaki görüşleri ve ortaya koyduğu ‘bürokrasi tipi’nin yapısı inceleme konusu yapılmaktadır. Çalışmada ayrıca Weber’in yaşamına ilişkin genel bilgiler sunulmakta ve görüşlerinin oluşumunda etkilendiği çevresel etkenler ile felsefesinin ve görüşlerinin temel unsurları incelenmektedir. Bu sayede Weber’in Bürokrasi yaklaşımını oluşturmaya olanak hazırlayan koşulların araştırılması amaçlanmıştır.

I. MAX WEBER’İN YAŞAMI

1864 yılında doğan Weber, Nasyonal Liberal Parti’nin önderlerinden biri ve Reichstag üyesi olan bir babanın oğluydu. Ailesi Protestanlığı ile tanınıyordu. Weber üniversite öncesi öğrenimini 1882 ilkbaharının sonunda bitirdi. Üniversite öğrenimine Heidelberg’de hukuk dalında başladı. Ayrıca, tarih, iktisat, felsefe gibi, Heidelberg’de tanınmış hocalar tarafından okutulan çeşitli kültür disiplinlerinden de dersler aldı. Bu arada babasının düello kulübünde

*Öğretim Görevlisi, Muğla Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü.

**Yrd.Doç.Dr., Muğla Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İşletme Bölümü.

1 Coşkun San, Max Weber’de Hukukun ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi, A.İ T İ.A. Yayınları No: 47, Ankara, 1971, s. 126.

geçici üyelik kabul etti. Düello kulübünün kişiliğine yaptığı etki için Weber daha sonra şöyle yazacaktı: “Düello kulübündeki kibirli saldırganlık ve subaylık eğitimi kuşkusuz üstümde güçlü etkiler bıraktı. Ergenliğimin çekingenlik ve güvensizliğini sildi.”² Askerlik hizmeti sebebiyle ara verdiği hukuk öğrenimini tamamladı ve Berlin mahkemelerinde davalara çıkmaya başladı.

Weber zaman içinde çalışmalarını iktisat ve hukuk tarihinin örtüştüğü bir alanda yoğunlaştırdı. 1889 yılında Orta Çağlar’daki ticaret şirketlerinin tarihi üzerine yazdığı doktora tezini tamamladı. 1893’ün güzünde evlendi ve 1894 yılında Freiburg Üniversitesinde iktisat profesörlüğünü kabul etti. 1896’da Heidelberg’de bir kürsü kabul ederek “tarihsel okul”³ başta gelenlerinden, emekliye ayrılan ünlü Knies’in yerine geçti. Böylece eski hocaları olan ve hala Heidelberg’in toplumsal ve düşünsel yaşamını belirleyen Fischer, Becker ve diğerleriyle meslektaş oldu.

Bu görevden bir süre sonra bir ‘ruhsal bunalım’ geçirdi ve 1899’da tedavi amacıyla izin aldı. Üç yıl boyunca Avrupa’da - İskoçya, Belçika ve İtalya’da- seyahat etti. 1902’de kendini yine az da olsa okuma ve yazmaya verdi. 1903’te Werner Sombart ile birlikte bilimsel bir dergi olan Sosyal Bilim ve Sosyal Politika Arşivleri (Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik)’ nin yazı kuruluna girdi. 1904’te davet üzerine Amerika’ya gitti. Amerika’da gittiği her yerde karşılaştığı Amerikan kapitalizminin gücü ve vahşeti ile Amerikan siyasal sistemi onu çok etkiledi⁴. Bu bunalımlı yıllarında derin bilgisi ve dünyada olup bitenlere duyduğu büyük ilginin verdiği hızla yazmaya başladı. Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu⁵ nun ilk kesimini bu dönemde yazdı. 1909’da yeni Alman Sosyoloji Derneğimin (Deutsche Gesellschaft für Soziologie)

-
- 2 Max Weber, Sosyoloji Yazıları (Çev.:Taha Parla), 3. Baskı, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1993, s. 7
 - 3 Tarihsel Okul, geniş anlamda Hamann, Herder, Möser, Lessing’le başlayan ve Grimm kardeşler ile Ranke’nin çalışmalarında doruk noktasını bulan bilimsel gelişme olarak ifade edilebilir. Bu gelişmeyle Alman tarih bilimleri, yalnızca tek tek bilimler olarak klasik biçimlerine ulaşmakla kalmayıp, aynı zamanda yeni bir tarih bilinci ve dünya görüşü yaratmışlardır. Bu okulun yöntem ve anlayışı özellikle Hegel’in tarih felsefesiyle çatışır. Bu okula göre tarihte oluşmuş olanın başlı başına bir değeri vardır. Tarihin oluşturduğu devlet, hukuk, sanat gibi biçimler, bir ulusun ya da bir çağın özel ruhunun (tininin) yaratmaları olarak anlaşılmalıdır. (Bedia Akarsu, Felsefe Terimleri Sözlüğü, Genişletilmiş 3.Basım, Savaş Yayınları, Ankara, 1984, s. 169)
 - 4 Weber’in Amerika ziyareti, görüşleri üzerinde büyük etki yapmıştır. Özellikle Amerikan Toplumunun bireyci özellikleri Weber’in dikkatle incelediği ve görüşlerinde büyük ölçüde etkilendiği kaynaklar arasında yer almıştır.
 - 3 Weber tarafından yayınlanan söz konusu eser bir anlamda kapitalizmin ilk analitik çözümlemeleri arasında yer almaktadır ve yayınlandığı dönemden günümüze kadar büyük etkilere sahip olmuştur. Çalışmada Weber, Benjamin Franklin’den alıntıyla başladığı kapitalizmin ruhuna ilişkin arayışını, Protestanlığın meslek ahlakını da ele alarak özgün bir sorgulamayla sürdürmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz: Max Weber, Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu, (Çev.:Zeynep Aruoba), Hil Yayınları, İstanbul, 1997.

üyeyi oldu. 1914-18 savaşı sırasında hastane yöneticisi olarak çalıştı. 1918 yılında, Viyana’da onun için özel olarak açılan bir sosyoloji kürsüsünde ders vermeye başladı. 1919’da, Münih’te daha önce ünlü iktisatçı Brentano’nun ders verdiği kürsüyü aldı. 1920 yılında da düşünsel yaşamının doruğundayken zatürreden öldü.

II. KİŞİLİĞİ VE NİTELİKLERİ

Max Weber’in en önemli özelliği çok yönlü bilim adamları kuşağından olmasıdır. Bu konuda Özlem şöyle demektedir: “Max Weber, her şeyden önce gelmiş geçmiş en büyük tarihçilerden biridir. O, öğrenimini hukuk dalında yapmıştır, yani bir hukukçudur. Onun ‘Ekonomi Tarihi’ bugün de Alman üniversitelerinde okutulur, yani o bir ekonomisttir. Max Weber politika bilimcisidir ve bu bilimin kurucularındandır. O din bilimcisidir ve karşılaştırmalı din tarihinin hala en büyük adıdır. Son olarak O sosyologdur ve sosyolojinin kurucularındandır. Ve tüm bu yönlerinin ardından bilim ve bilgi filozofu olan Max Weber vardır.”⁶

Weber’in bu özelliğine kuşkusuz ki yetiştiği ortam önemli katkılarda bulunmuştur. Almanya için 1870’ten 1914’e kadar süren uzun barış dönemi⁷, genel refah koşullarıyla birlikte, Alman bilim dünyasının durumunu tümüyle değiştirmişti. Para sorunlarından bunalmış küçük burjuva profesörlerinin yerini, büyük evleri ve hizmetkarları olan zengin akademisyenler almıştı. Bunun yanında, Almanya’nın özellikle tarih, klasikler, psikoloji, teoloji, karşılaştırmalı edebiyat, filoloji ve felsefe alanlarındaki bilimsel birikimi ve entelektüel gelenekleri, Weber’e çalışmalarını üstüne bina edebileceği esaslı bir temel sağlıyordu. İki entelektüel akım arasındaki çatışma; Hegel ve Ranke geleneğinden gelen akademisyenlerin muhafazakar fikri eğilimleri ile, Kautsky, Bernstein ve Mehring gibi üniversite dışındaki sosyalistlerin radikal düşünsel çalışmaları arasındaki çatışma, eşsiz ve uyarıcı bir entelektüel tartışma ortamı oluştuyordu.⁸

Weber, bir tarafta bilim adamlığı yaparken, diğer tarafta aktif politikayla da uğraşmıştır. Baba Max Weber’in partisi olan Nasyonal Liberal Parti’nin bir üyesiydi. Bu yüzden Weber ‘siyasi profesör’ tipinin son temsilcilerinden biri sayılmaktadır. Bir yandan bilime yansız katkılarda bulunmuş, öte yandan orta sınıfların entelektüel öncüsü olarak siyasal önderlik rolünü üstlenmişti. Bununla

6 Doğan Özlem, Max Weber’de Bilim ve Sosyoloji, Ara Yayıncılık, İstanbul, 1990, s. 15.

7 Weber’in yaşamını ve düşüncelerini etkileyen bir dönem olarak ilgili tarihler arasında Almanya’nın durumu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Fragen an die deutsche Geschichte, Hrsg.:Deutscher Bundestag Referat Öffentlichkeitsarbeit, 19.Auflage, Bonn, 1996, s. 193-199.

8 Max Weber, Sosyoloji Yazıları, age, s. 25.

beraber, ‘nesnellik’ ve öğrencilerin özgürlüğü adına, akademik salonları siyasal propaganda forumları olarak kullanan kişilere karşı da mücadele etmişti.⁹

Weber, 1919 yılında Weimar anayasasının taslağını hazırlayan komisyonda çalıştı ve devlet başkanının halkın oyuyla seçilmesi yolunu anayasaya sokan kişi olarak tanındı. Bununla birlikte kendisini hiç bir zaman devrimci partilerden birisiyle özdeşleştirmede. Tarihsel süreç içinde düşüncelerin taşıdığı öneme duyduğu inançtan dolayı, Marksizm’i reddetti. Tarihçi okulun etkisi altında kalan hukuk çalışmaları, kendisini, kurumların doğalarını ve hukukun toplumsal ve ekonomik kaynaklarını, dayanaklarını araştırmaya yöneltti.¹⁰

Sorumlu bir siyasal mevkiye geçmeyen Max Weber, daha çok bir politik yazar olarak kalmış, Bismarck’a hayran olmakla beraber, sistemin aksaklıklarına karşı sivri eleştirilerde bulunmaktan kaçınmamıştır. Önceleri tutucu bir siyasal partiye oy vermiş, sonraları ulusal liberalizme ve en sonunda, tarım işçileri üzerinde yaptığı anketlerin ortaya koyduğu gerçeklerin de etkisiyle, sosyal liberalizme meylenmiştir. Weber liberal düşünceye olan bağlılığından, kişi dokunulmazlığı, insan haklarının, insan haysiyetinin, kısaca bireyin özgürlüğü ilkesinden çıkartılabilecek her türlü hakkın savunuculuğunu yapmıştır.¹¹

Max Weber’in öldükten sonra ünü giderek artmıştır. Öyle ki günümüzde, hayatta olduğu dönemden çok daha fazla tanınmaktadır. Ölümünden sonra kazandığı bu ünü, MacRae dört etkene bağlamaktadır. Bu dört etken şunlardır:¹²

Öncelikle geliştirdiği ‘karizma’ kavramından dolayıdır ki; 1960’lardan sonra gazeteciler ve başka kişiler arasında, politikada, eğlencede ve sanat dünyasında tanınmış, sivrilmiş ve çekici olan herhangi bir insana ‘karizma’ atfetmek moda olmuştu. O dönemde açık seçik ya da üstü kapalı olarak, kısır döngü biçiminde şöyle bir muhakeme yürütülüyordu; ‘X’ kamu hayatında çekici bir sima; o halde X’in karizması var; kamuoyunda X’i çekici yapan karizmasıdır. Böylece J.F.Kennedy’in, K.Nkrumah’ın ve Beatles’ların ‘karizmatik kişilikler’ oldukları söyleniyordu. Tabii bazıları için durum tam tersiydi. Örneğin Kruşçev’in, Kennedy’e göre çok daha az karizmatik olduğu söyleniyordu. Sonuç olarak

9 A.e., s. 26.

10 Edward McNall Burns, Çağdaş Siyasal Düşünceler (1850-1950), (Çev.: A.Şenel), Birey ve Toplum Yayınları, Ankara, 1984, s. 416 .

11 Coşkun San, age, s. 12.

12 Donald G. MacRae, Weber (Çev.: Nur Vergin), Çağdaş Ustalar Dizisi, Afa Yayınları, İstanbul, 1985, s. 12-14.

'karizma' kavramının genel kabul görüp, yaygın hale gelmesi, bu kavramı geliştiren Weber'in ününe katkıda bulunmuştur.

İkincisi, Weber'in kapitalizmin gelişmesini 'protestan etik'e bağlamasıdır. Bu durumun Weber'in ününe etki yapması 1950'lerden sonra batı dünyasında Marksizm'in karşısına Weber'in çıkarılmak istenmesine bağlıdır. Çünkü Marks'ın tarihe ilişkin maddeci açıklamalarına karşın, Max Weber'in açıklayış tarzında metafizik öğeler egemendir.

Üçüncü etken ise, Weber'in yazılarının çetrefilliğinin sık sık kitaplıklarda çalışanlar üzerinde yaptığı etkidir. Bu yazılar, ana dili Almanca olan kişiler için bile zor gelen bir üslupla yazılmıştır. Weber'in kitaplarını hem esrarengiz kılan, hem de bir eziyet kaynağı haline sokan bir hususta, kitaplarının çoğunlukla ölümünden sonra bir araya getirilmiş çalışmalardan oluşmasıdır.

Dördüncü etken ise Weber'in sosyolojinin muteber bir kurucusu olmasından kaynaklanmaktadır. Weber, sosyolojide bir otoritedir. Weber'in sosyolojideki bu konumu ona, Keynes veya Einstein gibi tarihi isimler statüsünde bir konum kazandırmıştır.

Son olarak Weber'in kişisel özelliklerine baktığımızda, dindar olmayan, düşüncelerini açıkça ortaya koyan, bu yüzden yeri geldiğinde bağlılık duyduğu Kayzer'i bile eleştiren ve günlük kişisel hayatıyla bilimsel çalışmalarını olabildiği ölçüde ayırabilen bir kişilik özelliklerine sahip olduğunu görürüz. Weber'in kişiliğiyle ilgili olarak Julien Freund şöyle demektedir: "Genel olarak Weber'de vurgulanan şey, görece genç ölmesine karşın yapılandığı anıtsal 'bina' ya da çağdaşlarını ikna etmek yerine, onlara düşüncelerini dayatmasına yol açan ateşli yaratılışıdır. Şüphesiz ki bunlar onun kişiliğinin iki önemli özelliğidir."¹³

III. DÜŞÜNCESİNİN TEMEL TAŞLARI

Max Weber, büyük ölçüde Alman felsefe geleneğinde ağır basan tinselci bir bilim anlayışına bağlı olmuşsa da, bilimin genelleştirici/açıklayıcı bir etkinlik olmasını talep eden pozitivist bilim anlayışının da etkisinde kalmıştır. Onun bilim görüşü, büyük ölçüde bu iki anlayıştan beslenmiştir ve sonuçta, pozitivist etkiler, tinselci bir bilim anlayışının içinde eritilmiş olsalar da Weber'de kendilerini gösterirler.¹⁴ Bilgi ve bilim filozofu Max Weber'i etkileyen en önemli felsefe okulu, W. Windelband (1848-1915) ile H.Rickert (1863-1936)'e bağlı Yeni Kantçı Heidelberg Okuludur.

13 Julien Freund, "Max Weber Zamanında Alman Sosyolojisi", Sosyolojik Çözümlemenin Tarihi, Der. Tom Bottomore-Robert Nisbet, V Yayınları, Ankara, 1990, s. 178.

14 Doğan Özlem, age, s. 15.

Aynı zamanda Weber, Marx ve Nietzsche'nin egemen olduğu bir düşünce ortamında yaşamıştır. Bu iki kişinin o dönemin düşünce hayatına etkisi o kadar fazla idi ki, Weber için, çevredeki insanları büyük ölçüde bu iki sivrilmiş kişiyle olan ilişkilerine bakarak değerlendirmenin mümkün olduğunu ileri sürdüğü söylenir. Weber'in bu konuda şöyle dediği aktarılır: “bu ikisi olmaksızın, çalışmalarının önemli bir kısmını yapamayacaklarını itiraf etmeyenler, ya kendilerini ya da başkalarını aldatmış olurlar.”¹⁵

Weber'in yaşadığı yıllarda Marksizm egemen bir siyasal inanç değildi. Marksist varsayımlar, henüz ne sağ ne de sol toplumsal düşünceye nüfuz etmemişti. Siyasal düşünce, sonradan gördüğümüz şekilde kutuplaşmalarla şekillenmiş değildi. Öte yanda o zamanlar bilinen Marx, yirminci yüzyılda bilinen Marx'da değildi. Ancak Özlem'in belirttiğine göre, Max Weber'in bilim anlayışı, Marksist bilim anlayışından etkiler taşımaktadır.¹⁶ Yine MacRae'nin aktardığına göre, İngiltere ve Amerika'da sosyoloji öğrencilerine sık sorulan sorulardan birisi de şu önermenin yorumuyla ilgilidir: “Weber sosyolojisi, Kari Marx'ın hayaletiyle bir tartışmadır.”¹⁷

Tabii eğer hayaletle bir tartışma varsa, bu tartışma öncelikle Marx'ın materyalist tarih anlayışı üzerinde olmuştur. Weber, ünlü denemesi Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu adlı çalışmasında, Marx'ın materyalist tarih anlayışını olgulara dayanarak çürüttüğünü söylemiştir. Buna karşın, MacRae, Weber için Marx'ın bir bilgi hâzinesi olduğunu söylemekte ve şöyle demektedir: “Weber'in siyasal bilincinde önemli bir yer tutan kişi; ideolojisi, kehanetleri ve Alman Sosyal Demokrasisi ile Marx'tır.”¹⁸

Max Weber'in ilgi ve çalışma alanları arasında din konusu da önemli bir yer işgal etmektedir. Protestan bir ailenin mensubudur ve protestan ve katolik inançlara yönelik geliştirdiği yaklaşımlarda bu vurgu bulunmaktadır.¹⁹ Weber din sosyolojisi konusunda, büyük dinlerin iktisadi ahlak açısından değer-

15 Donald G. MacRae, age, s. 53.

16 Doğan Özlem, age, s. 13.

17 Donald G. MacRae, age, s. 53.

18 A.e., s. 61-62.

19 Weber, Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin ruhu adlı eserinde söz konusu vurguyu katolik inanca yönelik görüşleri ile destekler. Katolik ailelerin çocuklarına yönelik eğitim tercihleri ile Protestanlığın meslek ahlakına ilişkin açıklamaları bu karşılaştırmaya zemin sağlamaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz: Max Weber, Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu, age, s. 30-39 ve 83 vd. Ayrıca Batı Hristiyan dünyasında Katoliklik ile reformist Protestanlığın dünya görüşünü belirleyecek ve sonuç olarak Weber'e göre bir yanda “kapitalist zihniyetin biçimlenmesine varacak olan ayırım çizgisi riyaletin hücre dışı ya da hücre içi olma pratiğine bağlıdır. Bu açıdan katoliklik dar ve kapalı hücre içinde oluşan fikir ve değer muhtevasını tabana aktarmaya izin vermemiş bir din olarak bilinir. Bkz: Sabri F. Ülgener, Zihniyet ve Din İslam, Tasavvuf ve Çözümle Devri İktisat Ahlakı, Der Yayınları, İstanbul, 1981, s. 40.

lendirmesini yapmakta ve dini grupların, din adamlarının, büyücülerin ve peygamberlerin tipolojik ayrımını incelemektedir. Weber ayrıca, Hindistan, Çin ve antik İsrail’deki toplum ve din yapılarına göndermeler yapmaktadır.²⁰

Max Weber’ e göre büyük dinler bir bakıma dünyanın büyüden (Magie’den) arındırılması ve böylece inançların bir anlamda rasyonalize edilmesi ile ortaya çıkmışlardır. Ne var ki bir kısım dinler ve o arada katoliklik bu hareketi sonuna kadar götürmüş değillerdir. Katolik, dünyanın şer kuvvetleri ile baş edebilmekte şahsi yetersizliğini telafi edici bir kuvvet olarak kilisenin desteğine daima ihtiyaç duymuştur. Rahip pişmanlık duygusu ile kendine baş vurulduğunda Tanrı bağışını yine de cömertçe bahşeden bir sihir sahibi sayılmıştır. Katoliğin hayatı öylece, tipik olarak günah, arkasından pişmanlık, günah çıkartma ve arınma, tekrar günah ve peşinden tekrar pişmanlık şeklinde inişli çıkışlı hareketlerin toplam görünümünü verir. Protestan ve özellikle Calvinist gözüyle durum farklıdır: Allah’ın kuldan istediği, inişli çıkışlı hareketler içinde daima tek kalmaya mahkum iyilikler değil, bütün bir yaşama biçiminin kesintisiz olarak doğru kabul edilen yolda sistemli ve metodik düzenlenişidir. Günahkarlık halinde onu hemen düzeltmeye koşacak bir ruhani sınıf (ruhban) söz konusu olmayınca, kulun kendisi doğru yoldan sapmamaya sonuna kadar dikkatli olacaktır. Bu ise rasyonel-metodik yaşamının bir sistem haline getirilmesi demektir.²¹

Bu açıklamalar ile dine yönelik görüşlerinin Weber’in düşün dünyasını oluşturma yönünde ne derecede etkili olduğu vurgulanmak istenmektedir. Bir protestan olarak Weber düşün dünyasını bu dinsel tercihinde şekillendirmiş, ancak dini bir araç olarak kullanmak isteyenlere şiddetle karşı çıkmıştır.

IV. MAX WEBER’İN BİLİM FELSEFESİNDEN BAZI İLKELER

Çalışmanın bu kısmında, Weber’in geliştirdiği bilim felsefesinin belirli ilkeleri inceleme konusu yapılmaktadır. Weber’e göre genel olarak ‘bilim’ bir bilme etkinliği biçimidir. Bu anlamda bilim batı kültürünün bir ürünüdür. O şöyle der: “Bizim bugün ‘geçerli’ kabul ettiğimiz gelişme alanı içinde bilim yalnızca Batıda vardır.”Yine Weber’e göre; Batı kültürünün temel karakteristiği özellikle aydınlanmadan bu yana düşüncede ve eylemde her şeyi akıl ölçüsüne

20 Wilhelm Bernsdorf, Horst Knospe, Internationales Soziologenlexikon, 2. Auflage, Ferdinand Enke Verlag, Stuttgart, 1980, s. 492. Ayrıca Weber’e göre büyü, hem büyük dinlerin dünya görüşlerinin müjdecisidir hem de din ve modern bilimsel dünya görüşü büyüyle karşıtlıkları içerisinde tanımlanırlar. Ralph Schroeder, Max Weber ve Kültür Sosyolojisi, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara, 1996, s. 53.

21 Sabri F. Ülgener, age, s. 40.

vurmak olmuştur. Akılcılık, rasyonalizm de, Batılı için bir felsefi, bilimsel tutum veya ‘İzm’ olmanın ötesinde bir yaşama tarzının adıdır.²²

Weber’in yaşadığı dönemde Almanya’nın içinde bulunduğu entelektüel ortam, akademik sosyolojinin gelişmesi için özellikle uygunsuzdu. Tarihçilik ve tarih yazımı esas olarak Hegel ve Ranke geleneklerinin egemenliğindeydi. Muhafazakar zihniyet, sosyal bilimlerde kuramsal gelişmeyi her yandan engelleyecek güçteydi. Bu ortam özellikle iktisatta geçerliydi. Çünkü tarihçi okul, bu alanda koskoca bir tarihsel ayrıntı, hukuksal olgu ve betimleyici kurumsal veri hâzinesini, kuramsal çalışmanın karşısına çıkararak sistematik teoriyi baltalıyordu.²³ Bu koşullar Weber’in felsefesini geliştirdiği ortamı betimlemesi açısından ilgi çekicidir.

Aydınlanma’dan bu yana batı kültürünün aldığı temel nitelik, yani rasyonelleştirme, önce bu kültürün temelindeki değer ve idelerle hesaplaşmak zorunda kalmıştır. Bu hesaplaşma ve çatışmadan büyük ölçüde akılcılık galip çıkmış ve Batı akılcılığı “dünyayı eski anlam düzeninden” koparmıştır.

Akılcı bir bakış açısı altında değerlerden, idelerden arınmış bir dünya ise, artık “büyüsünü yitirmiş” bir dünyadır. Çünkü bu dünya, artık, bizim dinsel, ahlaksal veya politik değer ve idelerimizi yansıtan ideolojilerimize göre anlamlandırılmış bir ‘kosmos’ değil, akılcı bakışın altında çıplaklaşmış bir olgular yığımindan başka bir şey değildir. Ayrıca sosyal bilimler (kültür bilimleri) Weber’e göre, bireylere yaptıkları konusunda, eylemleri hakkında “daha açık bir bilinç sağlamak” yönünde yararlı olurlar. Bunun dışında hiç bir kültür bilimi insanlara “nasıl eylemelerini gerektiğini” öğretemez. Bilim vaaz vermez. “Görmek isteyen ışığa gider; vaaz dinlemek isteyen ise kiliseye.”²⁴

Weber öznellik-nesnellik konusunda, bilginin her zaman özneliliğin damgasını taşıdığını söylemektedir. Weber’e göre; bilginin ‘nesnellik’inden, bilgimiz ile nesnesi arasındaki bir denkliği anlayamayız. Çünkü bu anlamda bir denklik yoktur. Ama buna karşılık ‘nesnellik’i iki açıdan tanımlayabiliriz:

-
- 1- Bilgi, tüm insanlar için geçerli ortak zihinsel kavramlar altında elde edilmesi bakımından ‘nesnel’dir.
 - 2- Her bilgi, olgular yığımindan bir seçme ile ortaya konulabildiğinden ve aynı olgu kümesi için birden fazla açıklama sunan kavramlar olduğundan, yine
 - 22 Doğan Özlem, age, s. 58.
 - 23 Max Weber, Sosyoloji Yazıları, age, s. 86.
 - 24 Doğan Özlem, age, s. 63-65.

olgulara dönülerek öznelar arası bir denetleme ile pekiştirilebildiğı oranda “nesnel”dir.²⁵

Max Weber’in yönteminde ‘tip kavramları’ olarak adlandırdığı bilimsel kavramlar önemli bir yer tutmaktadır. O’na göre, iyi oluşturulmuş kavramlar, tarihsel ve toplumsal olayları açıklamada iyi birer araçtırlar. Bilimsel kavramların tanımını şöyle yapmaktadır: “Bilimsel kavramlar; gözlenen çoklukların mantıksal bir düzenleme ile ve önemli olanın bilgisine varmak amacıyla meydana getirilmiş düşünsel yapılarıdır.” Ayrıca pozitivistimin yasa kavramına yüklediğı genel geçerliğe, kültür bilimleri bir yana, doğa bilimlerinde bile hiç bir zaman ulaşma olanağının olmadığını öne sürmektedir. Ayrıca Weber’in ifadesiyle; “... açık seçik, genel geçer olduğu belirtilen bir yasanın gerçeklik hakkında bir bilgiye ulaşmak için bu tarzda kullanılması, ancak değer taşımayan bir kuruluşa (kanstruksiyon) yol açmak demektir.”²⁶

Weber’e göre, gerçeklik, sonsuz çokluğu, ayrı türdenliği içinde hiç bir zaman bir yasanın içine tam olarak taşınamaz; hiç bir yasa gerçekliği kucaklayamaz. “Algılama kapasitemiz hiç bir zaman yeterli büyüklükte olmadığından, algılanan dünyanın sonsuz çokluğu, her tür toptancı açıklamayı olanaksız kılar.” Fizikte yasa oluşturma, eştürdenliğe ve bir süreklilik tasarımına dayanır. Eştürdenlik tasarımı, fizikte kavramların genel kavramlar olarak kurulmasına olanak sağlar. Süreklilik tasarımı ise, olgusal ilişkilerdeki neden sonuç bağıntısını genel yasalar içinde formüle etmeyi olanaklı kılar. Oysa sosyoloji için, eştürdenlik tasarımından hareketle yasa kavramları oluşturmak olanaksızdır. Çünkü bu bilimin konusu olan gerçeklik, bireysel olgu ve olaylar gerçekliğidir. Dolayısıyla bu gerçeklikte eştürdenlikten değil, olsa olsa, pek gevşek benzerlik ve yaklaşıklıklerden söz etme olanağı vardır. Genelleştirici bir kültür birimi olan sosyoloji, kavramlarını işte bu pek gevşek benzerlik ve yaklaşıklıklerden hareketle kurabilir. Bu nedenle sosyolojinin kavramları fiziğin yasa kavramları değil; Weber’in verdiği adla ‘tip kavramları’ olabilirler.²⁷

Bu tip kavramları, sosyal bilimler (kültür bilimleri) için de söz konusudur ve iki türe ayrılırlar:

- 1 - Tarihsel (ideal) tip kavramları; bu kavramlar olup biten olayları açıklamada kullanılır.
- 2 - Toplumsal (ideal) tip kavramları; bu kavramlar tekrara sahip olan olayları açıklamakta kullanılırlar.

25 A.e., s. 68.

26 A.e., s. 70 ve 215.

27 A.e., s. 81.

Görüldüğü gibi Weber’de bilgi kuramı genel geçer yasaları dışlamakta ve kavramları esas almaktadır. Ancak Weber’in olayları açıklamada kullandığı ‘ideal tip’ veya ‘model’ denen kalıplara yönelik bir çok itirazlar da olmuştur. Örneğin Friedrich’e göre Weber ‘ideal tiplerini’ ampirik gözlem ve tecrübi açıklamalardan ziyade tümdengelim yoluyla kurduğu farazi ve ussal tasavvurlara dayandırmaktadır.²⁸

Weber, beşeri ve kültürel bilimlerin genel bağlamı içinde bilgi eleştirisinin bütün kaynaklarını kullanarak sosyolojinin konumuna ilişkin özel bir inceleme getirmiştir. Sosyolojik problemlerin çeşitliliği hakkında genel bir görüşe sahip olmasından dolayı çalışmaları gelecekteki bütün çalışmalara pozitif öğeler kazandırmış ve sosyolojik çözümlemenin sınırlarını neredeyse vahşi bir kesinlik ve açıklıkla tanımlamıştır.²⁹

V. MAX WEBER VE BÜROKRASI TEORİSİ

Bürokratik örgütlenmeyi ideal (saf) biçimiyle, tarafsız ve bilimsel bir tarzda ilk olarak ortaya koyan Weber olmasına rağmen Weber’den önce de bürokratik örgütlenmenin var olduğu bilinmektedir³⁰. Max Weber yönetim tarihinin bu önemli çalışmasını, üzerinde çalıştığı diğer disiplinlerin etkilerini taşıyacak tarzda ayrıntılı olarak tasarlamıştır.

A. MAX WEBER’DE BÜROKRASI

Bürokrasiyi ideal (saf) bir tip olarak ele alan Weber, bürokrasi için bazı özellikler, ön şartlar (nedenler) ve ilkeler belirlemiştir. Bunun yanında, bürokratik yönetimin üstünlükleri ile bürokratik yönetimde memurun durumuna değinmiş, bunlarla ilgili görüşler ortaya koymuştur. Bu görüşleri Ekonomi ve Toplum (Wirtschaft und Gesellschaft) adlı yapıtında yer almaktadır.³¹ Şimdi bu konulara ara başlıklar halinde yer verelim.

28 Carl J. Friedrich, Some Observations on Weber’s Analysis of Bureaucracy, Reader in Bureaucracy, Edited by R.K. Merton, A.P. Gray, B. Hockey, H.C. Selvin, The Free Press; Glencoe, Illinois, 1952, s. 27’den aktaran; Nermin Abadan, Bürokrasi, A.Ü. S.B.F. Yayınları No:92-74, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1959, s. 62.

29 Tom Bottomore, Robert Nisbet, Sosyolojik Çözümlemenin Tarihi, Ayraç Yayınevi, Ankara, 1997, s.173.

30 Weber öncesi bürokrasinin tarihsel gelişimi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Bilâl Eryılmaz, Bürokrasi, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1993, s. 3-26.

31 Bu çalışmada, temel olarak Weber’in bürokrasi ile ilgili görüşleri için, seçme yazılarından oluşan ve Türkçe’ye de çevrilmiş bulunan Sosyoloji Yazıları adlı kitaptaki ‘Bürokrasi’ başlıklı bölümden yararlanılmıştır.

1. Bürokrasinin Özellikleri

Bürokratik yönetime sahip çağdaş bir örgüt şu işleyiş özelliklerine sahiptir:

a) Bürokraside, yasalar ya da yönetsel yönetmeliklerle belirlenmiş yetki alanları vardır. Bu da aşağıdaki yollarla gerçekleşir:

- Amaçları gerçekleştirecek çalışmalar resmi görevler olarak dağıtılmıştır.
- Yetkiler sınırlı ve dengeli bir biçimde dağıtılmıştır.
- Görevlerin yürütülmesi ve yetkilerin kullanılması sistematik hükümler altına alınmış;

yalnızca genel kurallara bağlanmış nitelikleri taşıyan kişiler istihdam edilmektedir.

b) Bürokratik örgütler hiyerarşik bir örgütlenme yapısına sahiptirler. Bunun yanında iyice belirlenmiş bir ast-üst ilişkisi vardır ve küçük görevliler, yüksek görevlilerce denetlenmektedir. Hiyerarşik örgütlenme devlet ya da kilise yapılarında olduğu kadar, büyük parti örgütlerinde ve özel işletmelerde de geçerlidir. Yetkisinin 'özel' ya da 'kamusal' olarak betimlenmesi bürokrasinin özelliğini etkilemez.

c) Çağdaş bürokrasi yazılı belgelere (dosyalara) dayanır. Bu nedenle, geniş bir küçük görevliler ve her türlü yazıcılar kadrosu istihdam edilir. Resmi bir görevi yürüten memur kadrosuna, yönetimin maddi araçlar aygıtı ve dosyalarıyla birlikte 'daire' denir. Özel sektörde ise buna genellikle 'büro' adı verilir. Kamu hizmetinin çağdaş örgütlenişi, kural olarak, resmi daireyi görevlinin özel konutundan ayırdığı gibi, bürokrasi de genel olarak resmi faaliyet ile özel yaşam alanını birbirinden ayırır.

d) Daire ya da büro yönetimi, genellikle çok esaslı bir uzmanlık eğitimi gerektirir. Bu, devlet memurları için olduğu kadar, özel işletmelerin modern yöneticileri ve görevlileri için de aynı derecede geçerlilik kazanmaktadır.

e) Daire ya da işyerinde yapılan faaliyetler birincil iş ve asıl uğraş haline gelmiştir. Bu da, daire ya da büro iyice geliştikten sonra, resmi faaliyet, görevlinin tüm çalışma kapasitesini kullanmasını gerektirdiğinden kaynaklanmaktadır. Başlangıçta ise her yerde durum bunun tam tersiydi ve resmi işler, ikincil bir etkinlik olarak yerine getirilmekteydi.

f) İşyeri yönetimi, belli bir istikrarı ve kapsamı olan, öğrenilebilir genel kurallara bağlıdır. Bu kuralları bilmek, görevlilerin sahip olduğu özel bir teknik

öğrenim sonucunda gerçekleşir. Bu teknik eğitim, hukuk, kamu yönetimi, iş idaresi gibi alanları kapsamaktadır.

2. Bürokrasinin Temelleri ve Nedenleri (Önkoşulları)

Max Weber Bürokrasinin ön koşullarını şu şekilde belirtmektedir:

a) Para ekonomisinin gelişmesi ve bu durumun bir sonucu olarak, memurların hizmetlerinin karşılığının para olarak verilmesi bürokrasinin önkoşullarından biridir. Yalnız bu durum bürokrasinin varolması için tek başına yeterli değildir. Tarihteki gelişkin bürokrasilere bakıldığında (örneğin Mısır, Bizans, Çin bürokrasileri), bu bürokrasilerdeki resmi görevlilere aynı ödeme yapılıyordu. Weber'e göre, belli bir ölçüde gelişmiş para ekonomisi, saf bürokratik yönetimin kurulmasının nedeni değilse bile sürekli ve kalıcı varlığının normal ön koşuludur.

b) Güvenceli parasal aylık ve salt rastlantıya ve keyfiliğe bağlı olmayan kariyer fırsatının oluşması.

c) Vergi sisteminin devamlı, rasyonel, güvenilir ve verimli esaslara dayanması.

d) Haberleşme ve ulaşım olanaklarının gelişmesi. Bu sayede verilen emirler, hazırlanan raporlar ve yapılacak teftişlerin verimliliklerinden bir şey kaybetmeksizin gerçekleştirilmesi mümkün olmaktadır.

e) Telefon, daktilo makinası, otomatik fiş tanzim etme aletleri vb. araçlarla modern yönetsel metodların geliştirilmesi.³²

3. Bürokraside Memurun Konumu

Max Weber Bürokraside memurun konumunu şöyle açıklamaktadır:

a) Memurluk bir meslek haline gelmiştir. Ancak memurlar mesleklerini rant ya da maddi kazanç aracı olarak kullanamazlar. Memurların bağlılık duygusu kişilere değil işlevsel amaçlara yöneliktir.

b) Memur, yönetilenlere kıyasla apayrı bir sosyal itibara sahiptir. Memurun sosyal konumu, rütbe esasının emredici kurallarınca garanti edilir ve bazı eylemleri için yasalarla korunur. Ancak memurun sosyal konumu her toplumda aynı değildir. Memurların sosyal itibarını, uzmanların yönetimine olan talep ile statü geleneklerinin rolü belirler. Her iki etmenin zayıf olduğu yerlerde, memurların sosyal itibarı genellikle düşüktür.

32 c,d,e fıkraları için bkz: Nermin Abadan, age, s. 54-55.

c) Bürokrasideki görevliler, daha yüksek bir yetkili tarafından atanır. Atanmayıp, yönetilenlerce seçilen bir görevli tipik bir bürokrat değildir. Görevlilerin yönetilenler arasında yapılan bir seçim sonucunda belirlenmesi, hiyerarşik bağımlılığın katılığını yumuşatır. Çünkü, seçimle gelen görevli, konumunu 'yukarıya' değil 'aşağıya' borçludur. Ancak seçimle gelmek, uzman olmayan kişilerin de bürokraside yer almasını sağlar. Partiler aday belirlerken, önceliği uzmanlık gerekçelerine değil, partinin parti şefine yaptığı hizmetlere verirler. Bürokrasiyi yakından tanımayan yönetilenler de, bir adayın uzman niteliğinin belli bir görev için ne derece yeterli olduğunu anlayabilmeleri ancak deneyimle, yani o adayı görev başında gördükten sonra mümkün olabilir.

Bunun yanında, uzmanlar yönetimine talebin yüksek olduğu ve parti yandaşlarının entelektüel bakımdan gelişkin, eğitim düzeyi yüksek ve özgürce belirlenen bir 'kamuoyunu' ciddiye almak zorunda bulunduğu yerlerde niteliksiz görevlileri iş başına getirmek iktidar partisine gelecek seçimde zarar verdiğinden, partiler daha dikkatli olurlar.

d) Memurlar genellikle belirli bir aylığa sahiptirler ve yaşlılıkta emekli aylığının sağladığı güvenceleri vardır. Aylık işçi ücretlerinde olduğu gibi yapılan işe göre değil, 'statü'ye, yani işlevin türüne ('rütbe'ye) göre ve buna ek olarak belki bir de hizmet süresine göre ölçülür. Toplum içinde memurluğun saygınlık vb. gibi avantajlarından yararlanmak için memurluğun peşinde koşulması, memur aylıklarının düşük kalmasına yol açmaktadır.

e) Memur belli şartlar altında mesleğinde (kariyerinde) ilerleme olanağına sahiptir.

4. Bürokratik Örgütlenmenin Teknik Üstünlükleri

Weber bürokratik örgütlenmenin gelişmesini bürokratik örgütlenmenin tüm öteki örgütlenme biçimlerine olan teknik üstünlüğüne bağlamaktadır. Weber'e göre, nasıl makineyle yapılan üretim, mekanik olmayan tüm öteki üretim biçimlerinden üstünse, aynı şekilde, bürokratik mekanizma da tüm öteki örgütlenme biçimlerinden üstündür. Bürokrasinin üstünlüğü özellikle; doğruluk, hız, kesinlik, dosya bilgisi, süreklilik, gizlilik, birlik, tam bağımsızlık, sürtüşmenin ve maddi ve kişisel maliyetlerin az olması gibi alanlarda ortaya çıkmaktadır.

Özellikle karmaşık işlevler söz konusu olduğunda ücretli bürokratik emek, daha verimli olmaktadır. Hatta böyle durumlarda bürokraside ücretle yaptırılan iş, resmen ödeme yapılmayıp, fahri olarak görülen hizmetlere göre bile daha ucuza gelmektedir.

Weber'e göre bugün, öncelikle kapitalist piyasa ekonomisi, resmi işlerin hatasız, net, sürekli ve olabildiğince hızlı işlemlerini talep etmektedir. Büro-

rasinin sahip olduğu özellikler, çok büyük kapitalist işletmelerin de katı bir bürokratik örgütlenmeye sahip olmasına yol açmıştır.

Bürokratizasyonun üstünlüklerinden biri de, yönetsel işlevlerin salt nesnel gerekçelere göre uzmanlaştırılması ilkesinin gerçekleştirilmesine optimum olanak sağlamasıdır. Weber, Bürokraside işin ‘nesnel’ bir biçimde yürütülmesini, işlerin öncelikle, ‘hesaplanabilir kurallara’ göre ve ‘kişilere göre değişmeyen’ bir biçimde yürütülmesi biçiminde açıklamaktadır. Weber’e göre ‘kişisellikten arınmışlık’ aynı zamanda ‘piyasa’nın ve genelde her türlü çıplak ekonomik çıkar uğraşının da parolasıdır.

Weber, Bürokrasinin nesnelliği için belirttiği ‘hesaplanabilir kuralları’ ise, çağdaş bürokrasi için son derece önemli bulmaktadır. Bu hesaplanabilirlik çağdaş kültürün ve teknik ve ekonomik temellerinin özgünlüğünün bir sonucudur. Bürokrasinin ‘kişisellikten arınmışlığı onun kapitalizmle örtüşen bir özelliğidir. Bu konuda Weber şöyle demektedir: “Bürokrasi ne denli ‘insanlıktan uzaklaşırsa’ o denli kusursuz gelişir; resmi işlerden sevgi, nefret ve tüm hesaplanamaz kişisel, irrasyonel ve duygusal öğeleri ne denli ayıklanırsa, bürokrasi asıl niteliğine o denli yaklaşır. Bürokrasinin bu özgül niteliği, onun özel erdemi olarak kabul edilir.”³³

Weber’e göre, bürokrasideki kişisellikten uzaklaşmaya etkiye bulunan bir etmen de çağdaş kültürdeki karmaşıklık ve uzmanlaşmadır. Çağdaş kültürdeki uzman, geçmişin toplumsal yapılarında, kişisel sempati ve iyilik, lütuf ve şükran duygularıyla hareket eden yöneticinin yerini almıştır.

5. Bürokrasinin Gücü ve Kalıcı Niteliği

Weber bürokrasiyi, bir kez tam kurulduktan sonra artık ortadan kaldırılması en zor olan sosyal yapılardan biri olarak görmektedir. O’na göre bürokrasi, ‘toplulu eylemi’, rasyonel düzenlilik kazanmış ‘toplumsal eyleme’ dönüştürmenin başlıca aracıdır. Bu nedenle, güç ilişkilerini ‘toplumsallaştırmaya’ yarayan bir araç olarak bürokrasi, bu aygıtı denetleyenler için birinci derecede önemli bir iktidar aracı olagelmıştır.

Bürokrat bireyler, parçası haline geldikleri bürokrasi aygıtı içinde hareket esnekliklerini önemli ölçüde yitirirler. Bu nedenle profesyonel bürokrat, işine tüm maddi ve manevi varlığıyla zincirlenmiştir. Bürokrasideki çalışanlar bir çok durumda ‘değişmez bir rota’ya sahip ve ‘sürekli devinim içinde bulunan’ mekanizmanın basit bir dışlısı haline gelirler. Bürokrat birey, mekanizmayla bütünleşmiş, tüm görevliler topluluğuna böylece perçinlenmiştir. Hepsinin ortak

33 Max Weber, Sosyoloji Yazıları, age, s. 206.

çıkarı, mekanizmanın işlevlerini görmesi ve toplumsal otoritenin kullanılmasını sağlamaya bağlıdır.

Yönetilenler ise, artık ortaya- çıkmış bulunan bürokratik otorite aygıtını kaldıramaz ve yerine başka bir şey koyamazlar. Çünkü bürokrasi uzmanlık eğitime ve uzmanlaşmaya³⁴ dayanmaktadır. Memur çalışmayı bırakırsa ya da işi zorla kesintiye uğratılırsa kargaşa çıkar.

Tam gelişmiş bir bürokrasinin, olağan koşullarda gücünün her zaman yüksek olduğunu belirten Weber, bu gücün her toplum içindeki ağırlığı veya etkisinin farklı olabileceğini belirtmektedir. Bürokrasideki uzmanlaşma, ‘siyasal efendileri’ uzman memurlar karşısında ‘amatör’ konumuna sokmuştur. Dolayısıyla seçilmiş siyasiler bürokrasideki bireyleri atama yetkisine sahip olsalar da onların karşısında güçsüzleşmektedirler. Bu konudaki Weber’in şu sözleri ilginçtir: “Bütün bürokrasiler, bilgilerini ve niyetlerini gizli tutarak, meslektan yetişmiş olanların üstünlüğünü arttırmaya çalışırlar.”³⁵

Bürokrasinin gücünü arttıran bir faktör de, bürokrasinin sahip olduğu ‘gizlilik’ niteliğidir. ‘Resmi sır’ kavramı bürokrasinin özgül buluşudur. Bürokrasi başka hiçbir şeyi bu kavram kadar fanatik bir biçimde korumaya çalışmaz. Bu durumun bir sonucu olarak bürokratik yönetim, her zaman için ‘gizli oturumlar yönetimi’ olma eğilimindedir.

Weber’e göre bürokrasinin uzman bilgisinden üstün olan tek şey, ‘iş hayatı’ndaki özel ekonomik çıkar gruplarının uzman bilgisidir. Bunun nedeni de, iş adamları için, kendi alanlarındaki olguları tam bilmek, ekonomik varlıkları için yaşamsal önem taşımasıdır. Örneğin, resmi istatistiklerdeki hatalar, kusurlu memur için doğrudan ekonomik sonuçlar yaratmaz; oysa bir kapitalist işletmecisi için hesaplarındaki hatanın bedeli zarar etmek, hatta varlığını yitirmek olabilir.

6. Bürokrasinin Eğitim ve Öğretme Etkisi: Eğitimde Rasyonalizasyon

Weber’e göre, Bürokrasiler doğal olarak ‘rasyonalist’ bir yaşam biçimini öne çıkarırlar. Yine bürokrasiler, ‘akılcı gerçekliğin’ ve profesyonel uzman kişilik tipinin gelişmesine önemli katkılarda bulunur. Bu durumun ortaya çıkardığı bir

34 Bir insan topluluğu içinde ekonomik yönelimli her toplumsal etkinlik ve ekonomik anlam taşıyan her toplu girişim, üretime yönelik insan etkinliklerinin belli bir biçimde bölünmesini ve örgütlenmesini anlatır. Ekonomik yaşama şöyle bir göz atıldığında, değişik kişilerin değişik işleri yaptığı ve bunların birbirleriyle ve üretimin insan dışı araçlarıyla ortak amaçlar için çok değişik biçimlerde bir araya geldikleri görülür. Uzmanlaşma da bu kapsamda değerlendirilmelidir. Bkz: Max Weber, Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı, (Çev.: Özer Ozankaya), İmge Kitabevi, Ankara, 1995, s. 173 vd.

35 Max Weber, Sosyoloji Yazıları, age, s. 209.

sonuç, eğitim ve öğretimin yapısının değişmesidir. Kıta Avrupa'sındaki öğretim kurumları -üniversiteler, teknik okullar, orta dereceli okullar vb.- bürokrasi için uzmanlık eğitimi veren ve özel sınav sistemi üreten bir eğitim türünün egemenliği altına girmişlerdir.

Sınav sistemi (özel sınav), bürokrasiyle birlikte ortaya çıkmış bir şey değilse de, çağımızda bürokrasinin iyice gelişmesi, rasyonel özel uzmanlık sınavları sistemini karşı konulmaz biçimde ön plana çıkarmıştır. Yine uzmanlık göstergesi olan diplomalar, devlet dairelerinde ve özel sektör bürolarında ayrıcalıklı bir kesimin oluşmasına yol açmaktadır. Diploma türü belgeler sınıf değiştirmeye, 'nezih' kazanç sağlamaya ve sosyal ve ekonomik bakımdan avantajlı görev ve makamları tekel altına almaya yardımcı olur. Ancak diplomalar için gereken öğrenim oldukça büyük masraf gerektirdiği ve tam kazanç için bir bekleyiş dönemi yaşandığı için, yetenek (karizma) sahipleri aleyhine, mülk sahipleri lehine bir durum ortaya çıkmaktadır. Bunun da nedenini Weber, öğrenim diplomalarının 'entelektüel' maliyetlerinin düşük olmasına bağlar. O'na göre bu tür belgelerin miktarının giderek artması, entelektüel maliyetleri arttırmaz, azaltır. Ayrıca Weber, orta çağdaki eğitim kurumlarının 'kültürlü kişi' yetiştirmeye, şimdiki dönemde ise, 'uzman kişi' yetiştirmeye yönelik olduğunu söylemektedir.

Weber, "Bürokrasi, 'rasyonel' bir özelliğe sahiptir; varlığına kurallar, araçlar, amaçlar, gerçeklik egemendir. Bu nedenle, doğuşu ve yayılışı her yerde 'devrimsel' sonuçlar yaratmıştır (tartışılması gereken özel bir anlamda). Bu rasyonalizmin gelişmesinin genelde yarattığı sonuçların aynıdır."³⁶ ifadesiyle bürokrasinin sahip olduğu önemi iddialı biçimde vurgulamaktadır.

B. MAX WEBER'İN BÜROKRASI HARKINDAKİ GÖRÜŞLERİNE YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER

Bürokrasi kavramını ilk defa bilimsel ve tarafsız bir biçimde analiz etmiş bulunan Weber'in açıklamaları derin yankılar uyandırmıştır. Hatta günümüzde bile Weber'in görüşleri tartışılmaktadır. Ortaya atıldığı dönemden itibaren değişik yazar ve düşünürler Weber'in bürokrasi kuramına yönelik eleştiriler ve itirazlar ortaya koymuşlardır. Bu kısımda söz konusu eleştirilere yer verilmektedir.

Weber'e eleştiri yöneltenlerden Friedrich, daha önce de değindiğimiz gibi, öncelikle ideal tiplerin açıklayıcı öğeler olarak kullanılmasını uygun bulmamaktadır. O'na göre Weber'in 'ideal tip'leri ampirik gözlem ve tecrübi tahlillerden çok tümdengelim yoluyla kurduğu farazi ve ussal tasavvurlara

36 A.e., s. 216.

dayanmaktadır. Bu yoldan Weber, kurmak istediği ‘değerlerden arınmış’ bir sistem yerine, spekülâtif bir sonuca ulaşmıştır. Çünkü ‘az gelişmiş’ veya ‘fazla gelişmiş’ formülü ile belirli bürokrasi tiplerini sıralamakla, Weber değer hükümlerine başvurmak durumuna düşmüştür.³⁷

Bundan başka Friedrich, Weber’in bürokratik yapının işleyişi ile ilgili olarak sorumluluk kavramına çok az bir yer ayırdığı kanısındadır. Ona göre, güdülen siyasetin belirlenmesi, kararların alınması gibi son derece önemli problemler yeterli derecede işlenmemiştir.³⁸

Siyaset bilimcisi Burin de aynı düşüncededir. Burin’e göre, Weber, bürokrasilerin kamu ve özel çıkar sahiplerine karşı taşıdıkları sorumluluk ve hesap verme yükümlülüğünü yeter ölçüde belirlememiştir.³⁹

Gouldner’de Weber’in bürokratik bünyenin özellikleri arasında saydığı rasyonel karakterin, yani alınan kararların önceden hesaplanabilme niteliğinin - iddia edildiği ölçüde- kesin olmadığı kanısındadır.⁴⁰

Bunların yanında bürokratik örgütlerin çevreden soyutlanarak analiz edilmesi, kültürel farklılıkların bürokrasi üzerindeki etkisinin göz ardı edilmesi sonucunu doğurmaktadır⁴¹. Halbuki kültürel, ekonomik, siyasal ve tarihi özellikleri göz önüne aldığımızda, bürokrasinin genel formunun değişebileceği ve tek tip bir bürokratik yapılanmadan söz edilemeyeceği, Weber bürokrasisine yönelik eleştiriler arasında bulunmaktadır⁴²

Son olarak Page, Weber’i, bürokratik egemenliği göz ardı etmekle eleştirmektedir. Ona göre parlamenter hükümet, Weber’in ‘ideal tip’ tartışmalarında çok az yer almıştır. Halbuki, en azından Weimar Cumhuriyeti’nin kurulmasından önceki dönemde parlamentonun gelişmesi gözlemlendiğinde, bürokratik egemenliğin önlenmesinde ana araçlardan biri olarak parlamenter hükümet, bir geleneksel teori olarak sunulabilirdi.⁴³

37 Carl J. Friedrich, age, s. 27’den aktaran Nermin Abadan, age, s. 62.

38 A..e., s. 63.

39 Frederick. Burin., Bureaucracy and National Sozialism: A Retonsideration of Weberian Theory in Reader in Bureaucracy, Edited by R.K. Merton, A.P. Gray, B. Hockey, Hc. Selvin, The Free Press, Glencoe, Illinois 1952, s. 33’ten aktaran; Nermin Abadan, age, s. 63.

40 Alwin W. Gouldner, On Weber’s Analysis of Bureaucratic Rules, in Reader in Bureaucracy. s. 49-50’dan aktaran; Nermin Abadan, age, s. 63.

41 Farklı kültürel yapılar ve siyasal sitemlerdeki bürokratik anlayış hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: N.Kemal Öztürk, Bürokrasinin Siyasal Gücü, Yayınlanmamış Doçentlik Takdim Çalışması, Muğla, 1998, s. 37-62.

42 Bilâl Eryılmaz, age, s. 43.

43 Edward C. Page, Political Authority and Bureaucratic Power: A Comperative Analyses, Harvester Wheat Sheat, Worchester, 1988, s. 28.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Max Weber, bürokrasiyi sistematik olarak ortaya koyan kişi olmasına rağmen, bugün varolan bürokratik yapı, O'nun belirttiğinden daha karmaşık özelliklere sahiptir. Ayrıca, o dönemden günümüze ortaya çıkan uygulama sonuçları daha net gözlemlenebilir haldedir. Dolayısıyla ampirik gözlemle, bürokrasinin yapısı ve olumlu yanları yanında, olumsuz yönlerini de ortaya koymak mümkündür. Buna karşın Weber, bürokrasinin bünyesinde taşıdığı olumsuzluklara pek değinmemiştir.

Weber, bürokrasinin “gayri insani” hale gelmesini bürokrasinin bir erdemi olarak kabul etmektedir. Günümüzde ise, bu “gayri insanileşme” nin ortaya çıkardığı olumsuz sonuçları gözlemleyebilmekteyiz. Aşırı derecede insani değerlerden arınma, çalışanlar açısından bir yabancılaşma ve monotonlaşma, hizmetten yararlananlar açısından ise, “nesneleşme” olgusunu bünyesinde taşımaktadır. Bu durum aynı zamanda “aşırı kuralcılık” (kırtasiyecilik) a yol açmaktadır. Aşırı kurallaşma ise, bürokrasideki bireylerin düşünsel etkinliğinin azalması sonucunu doğurmaktadır.

Weber'in bürokrasi hakkındaki düşüncelerine yönelik olan ve yukarıda değindiğimiz eleştiriler genel olarak haklılık payı taşımaktadır. Weber, bürokratlar karşısında “siyasi seçilmişlerin” “amatör” konumuna düştüklerini belirtmesine rağmen, bunun demokrasi için yol açtığı olumsuzlukların üzerinde yeterince durmamıştır. Halbuki, günümüzde bürokrasiyle birlikte, bilginin teknikleşmesinden oluşan teknokrasi olgusu, demokrasi için bir tehdit unsuru oluşturmaktadır.

Günümüzdeki koşullar açısından bakıldığında Weber'in bürokrasi teorisi, içinde bazı eksik değerler taşısa da, ortaya konulduğu dönemin koşulları açısından değerlendirildiğinde, çok iyi bir ampirik gözleme dayandığı ve iyi bir tarihsel temelle ilişkilendirildiğini söyleyebiliriz. Weber her türden eleştiriye rağmen yaşadığı dönemin ve günümüzün en önemli düşünürleri arasında yer almakta ve çalıştığı tüm disiplinlerde yarattığı değerler açısından incelenmeye ve araştırılmaya değer tarihsel bir kişiliğe sahip bulunmaktadır.

KAYNAKLAR

Abadan, Nermin, **Bürokrasi** , A.Ü.S.B.F. Yayınları No: 92-74, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1959.

Akarsu, Bedia, **Felsefe Terimleri Sözlüğü**, Genişletilmiş 3.Basım, Savaş Yayınları, Ankara, 1984.

Bernsdorf, Wilhelm, Knospe, Horst, **Internationales Soziologenlexikon**, 2.Auflage, Ferdinand Enke Verlag, Stuttgart, 1980.

Bottomore, Tom, Nisbet, Robert, **Sosyolojik Çözümlemenin Tarihi**, Ayraç Yayınevi, Ankara, 1997.

Eryılmaz, Bilâl, **Bürokrasi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1993.

Fragen an die deutsche Geschichte, Hrsg.: Deutscher Bundestag Referat Öffentlichkeitsarbeit, 19.Auflage, Bonn, 1996.

Freund, Julien, “Max Weber Zamanında Alman **Sosyolojisi**”, **Sosyolojik Çözümlemenin Tarihi**, Der.

Tom Bottomore-Robert Nisbet, V yayınları, Ankara, 1990.

MacRae, Donald G., Weber (Çev. Nur Vergin), Çağdaş Ustalar Dizisi, Afa Yayınları, İstanbul, 1985.

McNall Burns, Edward, **Çağdaş Siyasal Düşünceler (1850-1950)**, (Çev. A. Şenel), Birey ve Toplum Yayınları, Ankara, 1984.

Page, Edward C., **Political Authority and Bureaucratic Power: A Comparative Analyses**, Harvester Wheatsheaf, Worchester, 1988.

Schroeder, Ralph, **Max Weber ve Kültür Sosyolojisi**, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara, 1996.

Sabri F. Ülgener, **Zihniyet ve Din İslam, Tasavvuf ve Çözülme Devri İktisat Ahlakı**, Der Yayınları, İstanbul, 1981.

San, Coşkun, **Max Weber’de Hukukun ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi**, A.İ.T.İ.A. Yayınları No: 47, Ankara, 1971.

Özlem, Doğan, **Max Weber’de Bilim ve Sosyoloji**, Ara Yayıncılık, İstanbul, 1990.

Öztürk, N. Kemal, **Bürokrasinin Siyasal Gücü**, Yayımlanmamış Doçentlik Takdim Çalışması, Muğla, 1998.

Weber, Max, **Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu**, (Çev.:Zeynep Aruoba), Hil Yayınları, İstanbul, 1997.

Weber, Max, **Sosyoloji Yazıları** (Çev.:Taha Parla), 3.Baskı, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1993.

Weber, Max, **Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı**, (Çev.:Özer Ozankaya) İmge Kitabevi, Ankara, 1995.

KAMU YÖNETİMİNDE BÜROKRATİK KÜLTÜRDEN VATANDAŞ ODAKLI KÜLTÜRE*

İbrahim AVCI ¹
Uğur KOLSUZ ²

Örgütsel Kültürün Nitelikleri ve Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği

Öncelikle, her ülkenin kamu yönetiminin işlerin yapılış tarzlarına dair ülkeden ülkeye değişen belirli özelliklere sahip olduğunu ortaya koymak gerekir. Ayrıca, her kamu yönetiminde, kendine özel nitelikleriyle birçok kurum vardır: mahalli, il, bölgesel, ulusal ve uluslararası kurumlar gibi. Dahası, bu kurumlar içinde de bağımsız (veya özerk x çev. Notu) kuruluşlar çalışır; polis, itfaiye, vergi tahsilatı, spor, il planlama müdürlüklerinin bir kamu yönetiminde kendi özellikleriyle çalışması gibi.

Bütün bu alt bölümler, genel bir bakış açısından, kamu yönetiminde organizasyon kültüründeki değişikliklerin, rollerin, niteliklerin ve iş fonksiyonlarının incelenmesini karmaşık hale getirir. Kamu yönetimine ilişkin bu analizlerin sonuçları, metodoloji ve paylaşılan değerler açısından, özel sektörde ve hatta devletin sahip olduğu şirketlerde sadece kısmen uygulanabilir.

Dahası, Sinclair'e göre (1989), yönetim (kamu yöneticileri) ile kontrol (politikacılar ve kamusal kararları alanlar) arasındaki ayrım nedeniyle kamu kurumları, hem amaçlara ve hem de performans ölçülerine ilişkin politik değişikliklere karşı çok hassastırlar. Rainey (1976) benzer şekilde, kamu kurumlarının, karar almada özel şirketlerden daha az otonomiye ve daha az esnekliğe sahip olduğunu ifade etmiştir.

Bütün bu özelliklere rağmen, bu kurumların kültürlerini dikkate alarak, farklı kamu kurumlarının iş davranışları ve sonuçlarını nasıl geliştireceğimizi analiz etmek mümkündür. Bu düşünce tarzında, Maynard-Moody'e (1986) ve Newman (1994) göre, bir departmanın, kamu yönetiminin bir bölümünün yeniden organizasyonu sadece en iyi nitelikli insanlarla bu kurumu yeniden

Yazarlar: Enrique Claver, Juan Llopis, Jose L. Gasco, Hipolite Molina, Francisco J. Conca İş İdaresi Bölümü, Alicante Üniversitesi, İspanya.

1 Vali Yardımcısı / Mardin.

2 Yeşilli Kaymakamı / Mardin.

dizayn eden teknik bir konu değil; ayrıca, paylaşılan varsayımlara bağlı olarak değişen bir toplumsal müdahale sorunudur.

Dolayısıyla, eğer bir şirket kültürünü, bir organizasyon üyelerinin paylaştığı belli değerler, semboller ve törensel davranışlar bütünü olarak tanımlarsak, firma içi problemleri çözmede müşteriler, diğer firmalar ve çevreyle birlikte yapılan işleri, birkaç genel katkı ilavesiyle bir kamu yönetimini revize etmede kullanabiliriz.

Geniş bir bakış açısından, bazı faaliyetlerde kurum kültürünün etkisi daha fazla fark edilebilir ki; bunlar en çok birden fazla kamu kuruntunun müdahalesi ile projelerin tamamlanmasında veya kamu ve özel çabaların kombinasyonunu gerektiren işlerde ortaya çıkar. Burada en önemli konu, bu örgütsel kültürün benimsenmesiyle bağlantılı olarak, vatandaşların kamu hizmetinden tatmin seviyesinin yükseltilmesidir. Bu çalışmada ana temamız budur. Bu yolda örgütsel kültürün yapabileceği belli başlı katkıları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz :

- * Yeni teknolojilerin uygulanmasının memnuniyetle kabul edilip edilmeyeceğini önceden bilmemizi sağlar. Örneğin, Berrett (1992) ve Frissen (1989) kamu yönetimi organizasyon kültürü üzerinde bilgisayar kullanımının etkileriyle ilgili problemleri araştırmışlardır.
- * Bilginin kullanımını için kuralları ortaya koyar.
- * Kamu kurumu personeli arasındaki yakınlaşmayı sağlar.
- * Belli bir kamu kuruntunun, diğer kamu ve özel kurumlarla birlikte çalıştığı projelerde riski azaltır.
- * Uygun bir örgütsel kültür olması halinde, vatandaşlara sunulan kamu hizmetlerinde tatmini artırabilir.

Organizasyon kültürünün yapabileceği katkıları gördükten sonra, şimdi bu kültürün teşhisi için temel bir yöntem önerebiliriz.

Kamu Yönetimi Kültürünün Teşhisi İçin Metodoloji

I- Kamu Yönetiminin Fiziksel Olarak Gözlenmesi

Bir kamu kurumunun fiziksel analizinde ilk adım, mümkün olabildiğince maddi (ve maddi olmayan) sembollerini ortaya çıkarmaktır. Bundan başka gayri resmi bir tarzda, basit de görünseler amacımıza uygun olan konular not alınmaya başlanabilir. Örneğin, iş sahiplerinin kabul edilmiş şekli, kurumun farklı birimlerine girme kolaylığı, gerekmesi halinde çalışanların işbirliğine hazır olup olmaması gibi.

II- Basılı Materyali Denetleme

Bir kültürel teşhis için dokümanları analiz ettiğimiz zaman, sayılarla dolu uzun listelere göz atmak gerekli değildir. Çünkü, bizimkisi temel olarak genel

yapı için gerçekten neyin önemli olduğuna dair bir nitelik çalışmasıdır. Bu yüzden, nitelik analizleri bu sayısal denetimlere çok az başvurur. Hummel'e göre (1994) kamu yönetiminde değerlerin (kültürün) yönetimi için en büyük handikaplardan birisi, kültürün "rakamlarla" değil "anlamla" ilgili olmasıdır.

Bu manada aşağıdaki dokümanları analiz etmek faydalı olacaktır:

- * Yıllık faaliyet raporlarının şerhleri,
- * Kamu kurumunun amaçları, prensipleri ve felsefesi ile ilgili belge ve materyaller
- * İdarenin resmi belgeleri, yani;
 - eğitim el kitapları,
 - planları ve stratejileri,
 - organizasyon şemaları.
- * Geçmiş olaylar ile ilgili mevcut dokümanlar.

III-Anketler ve Görüşmeler

Kamu yönetiminde üzerinde sonuçlara varabilmek için anlaşılan en basit metot, kurumla doğrudan veya dolaylı herhangi bir ilişkisi olanların görüşlerini karşılaştırmaktır. Birkaç kelimeyle, idareciler arasında analiz edilecek hususlar şunlardır: ne kadar süre makamda kalacaklar, geçmiş olaylar hakkındaki bilgileri, kamu kurumunun yönetim felsefesi hakkındaki görüşleri, organizasyon şemasını oluşturmada kullanılan kriterler, kurumun stratejisi ile ilgili kendi kişisel görüşleri ve genelde kamu yönetimi ve kendi bölümleriyle ilgili kuramca dikkate alınan kültüre ilişkin izlenimleri.

Personel konusunda ise şu hususlarda bir çalışma yapılmalıdır: ne kadar süre görevde kaldıkları ve kurama niçin girdikleri, kendi hayat öyküleri, kurumdaki hatıraları, personel politikası hakkındaki görüşleri, imkanların elverişliliği ve kuramda geçerli olan kültürün ne olduğuna ilişkin izlenimleri.

Müşteriler ve vatandaşlar için ise, hizmette verimlilik ve kurumun görevlerini yerine getirme derecesine dair ne düşündüklerini araştırmalıyız.

Bir kere kuramsal kültüre ilişkin kaynak, fonksiyon ve teşhis modelini gördükten sonra tipolojii analiz edebiliriz. Bu manada, Sinclair (1991) dört çeşit kamu yönetimi kültürü sıralar:

- 1) **Kültürel Kontrol Modeli:** Sadece bir kültürün varlığı üzerine kuruludur, kontrol üzerine odaklanmıştır.
- 2) **Alt kültür Modeli:** Diğerlerinden farklı olarak, kamu yönetiminin, artan oranda profesyonellerin ve uzmanların paylaştığı ortak özelliklere bağlı biçimde farklı, bağımsız, alt kültürlerle sahip olduğu hipotezi esastır.

3) Profesyonellerin Çoklu Kültür Modeli: Alt kültürlerin varlığını kabul eder, fakat öncekinden farklı olarak, bu alt kültürler bütün kamu kurumları için ortak homojen ve güçlü bir üst kültür altında gruplaşırlar.

4) Kamu Hizmeti veya Kamu Çıkarı Kültürü Modeli: Ortak bir kültür vardır ama onun ana yönelişi- odak noktası kamu hizmetidir.

Bizim açımızdan, bu sınıflandırmayı yeniden yapabiliriz. Bize göre, alt kültürlerin olup olmadığına bakmaksızın, kamu hizmeti anlayışı iki temel akımı ortaya koyar: bir tarafta bürokratik kültür, diğer tarafta halka hizmete yönelen yurttaş odaklı kültür. Biz bu iki tarzı aşağıdaki bölümde açıklayacağız.

Bürokratik Kültürün Problemleri ve Halka Odaklılığın Nitelikleri

Weber, bürokrasinin olumlu niteliklerini sıraladığında (hiyerarşik yapı, ayrıntılı iş bölümü, yazılı kuralları ve düzen..), şüphesiz, Savas'ın,(1982) kamu yönetiminde işaret ettiği olumsuz niteliklere bu kültürel özelliklerin sebep olacağını kast etmemişti. Savas' göre kamu yönetimi, "vatandaşlara karşı sorumsuz, esnek olmayan ve verimsiz bir yapıdır."

Birçok kamu kurumunda yaygın olan bu kültürel tipoloji, vurgulanan özelliklere bağlı olarak değişik biçimlerde tanımlanmıştır. Bu nedenle, Feldman (1985) onu itaat kültürü, Adams ve Ingersoll (1990) onu teknik akılcılık kültürü olarak adlandırır, bu Ban'e göre (1995) kontrol kültürü, Deal ve Kennedy göre ise bir süreç kültürüdür. Bütün bu tanımlamalar, bu sınıflamanın farklı özellikleri hakkında genel bir fikre sahip olmamıza yardımcı olur; ama biz onu illa da belli niteliklerle sınırlamayı da tercih etmeyiz.

Bu yönde, bürokratik kültürü kamu yönetiminin genel bir özelliği olarak zikrettiğimizde, birçok departman ve bölümün bunu bürokratik alt kültürler şeklinde gösterdiği gerçeğini de belirtmemiz gerekir. Böylece, Aucoin (1991), Bozeman (1987) ve Bate (1990) bürokrasinin, kamu yönetiminde kendi çıkarları, hedefleri ve üyeleri tarafından kullanılan özel dili olan, büyük bağımsız bir işletme gibi hareket etme eğiliminde olduğunda hemfikirlerdir.

Bu aşamada, bütün bu bürokratik kültürel değerler bir taraftan personel arasında geniş bir itaatkarlık alışkanlığı, diğer taraftan yöneticilere bırakılan büyük bir otorite ayrıcalığı şeklinde ortaya çıksa bile, bürokratik kültürün kategorik olarak daima olumsuz olduğunu söyleyemeyiz. Ancak bürokratik kültür pasiflik, mekanikleşme ve yeni fikirlerin kısıtlılığı gibi olumsuz etkilere sebep olur. Bu manada Kono (1990), Meyer (1985) ve Morse (1986) bürokratik kültürün, yenileşme süreci ihtiyaçları ve her çeşit değişiklik için zararlı olan - aşırı- bir durağanlık içerdiğini ifade etmişlerdir.

Özet olarak, şu ana kadar söylediklerimizle, bürokratik eğilimin genel özelliklerini ortaya koyabiliriz:

- İdare tarzı, otoriterdir ve yüksek derece, sıkı bir kontrol vardır.
- İletişim azdır, yönetim genellikle tek sesli ve yukarıdan aşağıyadır.
- Kişiler istikrar ararlar, sınırlı bir inisiyatif alanına sahiptirler ve emirlere itaat etmeye yönelmişlerdir.
- Karar verme süreci tekrar şeklindedir ve merkezidir.
- Yenileşme sürecini başlatmak için gönülsüzlük vardır.
- Yüksek derecede itaat vardır.
- Bürokratik düşünceler değişime karşı çok gönülsüzdürler.

Kamu yönetiminde bürokratik kültürün verimsizliğini ortaya koyan yaklaşımdan yola çıkarak, daha ziyade amaçlarla yönetime dönük tasarlanan kurumlara uygun, vatandaşa yönelmiş (veya vatandaş odaklı) kültür olarak tanımladığımız farklı bir çeşit organizasyon kültürünü inceleyebiliriz.

Bu yeni kültürün niteliklerini tanımlamak için, Stewart ve Clarke'ın (1987) aşağıdaki görüşlerini alıntılıyoruz:

- * Kamu kurumu tarafından yürütülen iş ve faaliyetler sadece vatandaşa hizmet amaçlıdır.
- * Kurum elde mevcut kaynaklarla vermiş olduğu hizmetin kalitesine göre değerlendirilecektir.
- * Sunulan hizmet kurumun bütün üyeleri tarafından paylaşılan ortak bir değerdir.
- * Yüksek kalitede bir hizmet sunulması beklenir.
- * Hizmette kalite, vatandaşa gerçekçi bir yaklaşım gerektirir.

Biz bu listeye aşağıdaki özellikleri de ekleyebiliriz:

- Paylaşılan değerler içinde vatandaşlar önemli bir yere sahiptir.
- Vatandaşlarla sıkı temas vardır.
- Kamu hizmetinde ortaya çıkan problemler doğru biçimde analiz edilir.
- Kamu yönetiminin her bir bölümündeki tüm elemanlardan hızlı hizmet istenir.

-Vatandaşlara muamele tarzı genelde bu kurallara göre yürütülür.

Bürokratik Kültürü Değiştirmede Bir Başlangıç Yaklaşımı

Önceki bölümde gördüklerimizden çıkarıyoruz ki, bürokratik kültürde yaşayanların rutin davranışları ve alışkanlıkları rahatlık ve itaatkarlığa sebep olur ve dolayısıyla iş alışkanlıklarının değiştirilmesi şüphe ve itaatsizlik doğurur. Bunun için çalışanlar genelde işlerine dair yeni anlayış tarzlarını tercih etmezler. Bundan başka, Kim (1995) tarafından ortaya konulduğu gibi, kültürel

değişim süreci, kamu kurumuna bağlı olarak farklı derecede zorluklarla karşılaşır; yani bir kasaba meclisindeki, İl'deki, özerk bölgedeki veya eyaletteki durum genelde birbirinden farklıdır.

Buna ilave olarak, kamu yönetimi organizasyon kültürünün nasıl değiştirileceği hakkında bir uzlaşma yoktur. Bu programları başarmak için, bu manada bir değişiklik için tek bir metot da yoktur.(Milakovich: 1991, Bourgault: 1993) Ayrıca, bir kurumun kültürü siyasi yönelimdeki her değişikliğe veya belli bir stratejiye adaptasyon sağlamak için de değiştirilmemeli, stratejik değişimler de ancak özel durumlarda kullanılmalıdır.

Bu durumda, özel sektördeki çok çeşitli işletme teknikleri kamu yönetimi profesyonel yöneticileri arasında zihin karışıklığına sebep olmuştur. Radin ve Coffee (1993), yapmacıktan uzak bir anlatımla, kamu sektöründeki yüksek yöneticilerin (CEO'ların) organizasyon kültüründe değişiklik veya toplam kalite gibi daha ileri yönetsel reformlar bir yana, bütçe planlama sistemleri, sıfır tabanlı bütçeler, kalite çemberleri gibi konulara bile nasıl şüpheyle yaklaşıklarını anlatır.

Whorton ve Worthley (1981), bu kumrullardaki bürokratik kültürün karşı koyması yüzünden kamu yönetiminde bütün işletme yönetimi tekniklerinin başarısızlıkla sonuçlandığını ileri sürmektedir. Bunun içindir ki Allison (1984), kamu yönetimi performansında düzelmenin özel şirketlerde kullanılan teknik ve modelleri geniş ölçüde almayla olmayacağını ifade etmektedir. Kamu yönetiminde (public administiration) performansın iyileştirilmesi, kamu yönetiminin kendi yönetsel işlevlerini geliştirmekten doğmalıdır ki; bu da öncelikle kamu yönetiminin (public management) işlevini tanıma, anlama ve bilmeyi gerektirir.

Bize göre, bir kamu kurumu kültüründe değişikliğe yönelten ana durum veya faktörler şöyle sıralanabilir:

- Eğer teşkilat kültürü resmîyetçi, statik ve bürokratik bir kültür ise onun vatandaşa yeterli hizmet sunması mümkün değildir. Bu ayrıca Lane ve Wolf (1990) ile Osborne ve Gaebler (1992) tarafından da ortaya konmuştur.
- Bir projenin farklı kültürlerle sahip organizasyonlar tarafından ortaklaşa yürütülmesi, daha başlangıçta başarı şansının sona ermesine sebep olabilir.

Kısaca, Metcalf ve Richards'a (1987) göre, bir kamu kurumundaki kültürel değişiklik süreci, (sadece kendi departmanını düşünen) alt hizmet kültüründen sorumluluk kültürüne, (eskiyi) sürdürme kültüründen yenilenme kültürüne, bütçedeki maliyet kültüründen maliyet bilinci kültürüne ve durağanlık

kültüründen sürekli gelişme kültürüne geçiş üzerine kurulmalıdır. Başka bir deyişle, prosedürlere dayalı bir idari itaat kültüründen performans kültürüne geçilmelidir. Keston'un (1992) daha doğrudan ifadesiyle, kamu sektörü belli derecede, düşündüğü gibi yapma ve risk alma şeklinde karar vermekten korkmayan bir kültüre yönelmelidir. Açıkçası; kamu yönetimi bürokratik kültürünü değiştirebilir, değiştirmelidir. Bu yolda, sırasıyla, kullanılması gereken yöntemi ve bunun amacımıza uygun olarak nasıl kullanılacağını vurgulayacağız.

A - Mevcut Kültürü Teşhis Etme: Bu, kurumda halihazırda mevcut bulunan ortak değerlerden haberdar olmayı içerir. Çünkü, tam anlamıyla anlaşılmamış bir durumu değiştirmek için bir şeyler yapmaya başlamak anlamsızdır. Bundan başka, kültürün sadece belli bir kategorisini keşfetmek yetmez, ayrıca ne derecede paylaşıldığını bilmek de gerekir.

B - Değişikliklerin Gereğini Açıklama: Kurumsal kültürün değiştirilmesi ister yasal bir zorunluluktan, ister diğer organizasyonlarla ortak projeler geliştirmek vs., için olsun, burada temel amaç vatandaşların memnuniyet derecesini yükseltmek olacaktır. Bu nokta, bize kültürel düzeltme için bütün çabamızı sarf edip etmeme veya tersine planlanmış bu işten vazgeçmemizin daha iyi olup olmayacağına karar verme konusunda yardımcı olacağı için önemlidir.

C - Arzu Edilen Değerleri Tanımlama: Bu aşama hayati önemdedir, çünkü aşama aşama yapılması gereken faaliyetleri belirleyecektir. Bundan başka, mevcut durum gerçekten biliniirse, düzeltmek için gerekli çaba miktarı tahmin edilebilecektir. Bazı durumlarda bütün kültürel değerlerin yönünü değiştirmek gerekir, diğer bazı durumlarda ise bir kısmını değiştirmek veya güçlendirmek yeterli olabilir. Burada nihai amaç, vatandaşlara daha iyi hizmet sunma isteğidir.

D - Yönetimin Katılımı: Gerçekte, değişiklikler yapmaya karar verme üst düzey yönetimde yapılır. Bu nedenle değişimi kabul edecek ilk grup yöneticiler olmalıdır. Çünkü, yöneticiler grubu bir taraftan yeni yöntemleri hayata geçirecek, diğer taraftan onların davranışları geri kalan personel için örnek oluşturmaktadır.

E - İlgili Kişilere Değişim İhtiyacını Benimsetme: Bu aşama önemlidir, çünkü paylaşılan (ortak) değerler her türlü örgütsel hiyerarşiden daha güçlüdür. Değişimi benimsetmek kolay bir süreç değildir, ama eğer personelin katılımı sağlanır ve haberleşme kanalları düzeltilirse uygulanması mümkündür. (Box, 1991; Watson ve Burhalter, 1992; Zamanau ve Glaser, 1994)

F - Sembollerin Değiştirilmesi: Arzu edilen değerleri basitçe sıralamak genellikle yeterli değildir, amaçlara uygun maddi ve maddi olmayan semboller

kullanarak değişiklikleri desteklemek gereklidir. Buna ilave olarak, değişiklikleri isteyerek kabul edenleri (ki personelin çoğu değişime direnir) hem ekonomik, hem diğer yönlerden ödüllendirmek için de gayret gösterilmelidir.

G - Çalışanların Arzu Edilen Yeni Değerleri Öğrenmeleri İçin Eğitim Programlarının Değiştirilmesi: Bunun nedeni, personeli ortak bir ruh içinde eğitmenin onu değiştirmekten daha uygulanabilir -ve daha yararlı- olmasıdır. Bu faydalıdır, çünkü bu insanlar şirkete ilişkin fikirlerini değiştirmeye ihtiyaç duymazlar ise de, kişilerde kargaşı doğurmaksızın özel bazı istekleri asimile ederek onları kullanmak mümkündür. Böylece, Perry (1993) personel performansını ve bir kamu kurumunun kültürünü geliştirmek için, sadece işlevlere dayalı uzmanlaşmış yapılardan uzaklaşmayı ve organizasyonu koordineli çalışan takımlar üzerine kurmayı önerir. Bu öneriyi uygulamak için onu eğitim programlarına dahil etmek gerekir.

H - Periyodik Olarak Ortak Değerleri Gözden Geçirme: İnsanlara uygun her fırsatta örgütün bütün yapısını güçlendiren ortak anlayışı hatırlatmak yararlı olur. Burada önemli nokta, istenilen değerleri ortaya koymakla birlikte, bu değerlerin tanıtımı ve pekiştirilmesi için çalışmanın başlamasından itibaren geçen zaman henüz kısa olduğundan, bu değerlerin hala zayıf olduğudur. Buna ek olarak, kamu kurumlarının hizmetlerinde düzelme gözleyip gözlemediklerini ortaya çıkarmak için vatandaşların görüşlerinin alınması uygun olur.

SONUÇLAR

Bir kamu kurumunda ekonomik kaynaklar ve altyapı önemlidir, fakat şüphesiz, vatandaşları tatmin edecek bir kamu hizmetini, gösterecekleri yönetim ve günlük çalışmalarıyla çalışanlar sağlayacaklardır.

Böylece, bir kamu kurumunda vatandaşı sunulan kamu hizmetinin iyileştirilmesinde, teşkilat kültürünün iyi yönetiminin önemli bir faktör olduğunu ortaya koymuş bulunuyoruz. Bu salt teorik bir iddia değildir; negatif bir bürokratik kültür olup olmadığını açığa çıkarmak için kullanılabilecek bir metodoloji bulunabilir ve böyle durumlarda bu kültürel değerlerin değişimini sağlamak için bir prosedür uygulamak mümkündür.

Bunu yapmak kaynak ve zaman tüketen bir süreçtir, fakat eğer gerçekten kamu yönetiminin vatandaşlara hizmet etme görevi olduğunu kabul ediyorsak, bu, aynı zamanda kamu yöneticilerinin onlara karşı bir görevidir.

HABERLER

Bu bölümde, 1 Temmuz 2001 - 30 Eylül 2001 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

Suriye Ziyareti

- İçişleri Bakanı Rüştü Kazım YÜCELEN, Suriye İçişleri Bakanı Dr. Mohammed HARBA'nın resmi daveti üzerine 09-12 Eylül 2001 tarihleri arasında adı geçen ülkeyi ziyaret etmiştir.

Görüşmelerde;

Geri İade Protokolünün imzalanması ile güvenlik işbirliği konuları ele alınmıştır.

Brüksel - AB Adalet ve İçişleri Konseyi Toplantısı

- Belçika İçişleri Bakanı Antoine Duquesne'in daveti üzerine Avrupa Birliği Adalet ve İçişleri Konseyi toplantısı 27-28 Eylül 2001 tarihleri arasında Brüksel'de düzenlenmiştir. Toplantıya Bakanlığımız adına İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Vali Muzaffer ECEMİŞ ve APK Kurulu Başkanı Vali Cemal AYMAN katılmışlardır.

Toplantıda insan ticaretine karşı savaş ve bu savaşta alınması gereken tedbirler görüşülmüş, ayrıca 11 Eylül 2001 tarihinde ABD'nde meydana gelen terör olayı ile insanlığa karşı suç niteliği taşıyan tüm terör olayları kınanmıştır. Terörizmle etkin mücadele için ortak işbirliğine gidilmesi gerekliliği vurgulanmıştır.

Palermo'da imzalanan BM Örgütlü Suçlara Karşı Mücadele Sözleşmesi'nin, kadın ve çocuk ticaretinin, deniz ve karayoluyla göçmen kaçırılmasının önlenmesine ilişkin Ek Protokolleri'nin onaylanması sürecinin hızlandırılması istenmiştir.

İnsan ticaretiyle mücadele için konunun bütüncül ve entegre bir yaklaşımla ele alınması, hızlı bilgi alışverişinin sağlanması, değişik dallarda çalışan uzmanları biraraya getiren birimlerin kurulması, meselenin stratejik tahlilinin yapılması, aktif bir operasyonel işbirliğine gidilmesi, mevzuatların uyumlaştırılması, yolsuzlukla mücadele edilmesi, insan ticaretini önlemeye yönelik bilgilendirme kampanyaları düzenlenmesi, kurbanların rehabilite edilmesi,

uluslararası kuruluşlarla ve sivil toplum örgütleriyle işbirliğine gidilmesi, özellikle sınır kontrollerinde kullanılan teçhizatın modernizasyonu, bu alanda çalışanların eğitilmesi ve evrak sahteciliği alanlarında yoğun bir mücadeleye gidilmesi benimsenmiştir.

Yabancı Heyet Ziyaretleri

- Hindistan İçişleri Bakanı Lal Krishna ADVANİ ve beraberindeki heyet ziyaret 28 Haziran - 1 Temmuz 2001 tarihleri arasında İçişleri Bakanı Rüştü Kazım YÜCELEN'in resmi konuğu olarak ülkemizi ziyaret etmişlerdir.
- 26 Temmuz 2001 tarihinde İçişleri Bakanımız Irak Petrol Bakanı Amer Mohammed RASHEED'i makamında kabul etmişlerdir.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- 25 Haziran-6 Temmuz 2001 tarihleri arasında Sivil Savunma Kolejinde 23 personelin katılımıyla 409/7. dönem "İlk Yardım Öğretmeni Yetiştirme Kursu" düzenlenmiştir.
- İstanbul Küçükyaalı NBC Okulu ve Eğitim Merkezi Komutanlığında 20- 31 Ağustos 2001 tarihleri arasında açılan NBC kursuna 29 teşkilat personeli katılmıştır.
- 11 İl'de kurulan Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlüklerine naklen veya açıktan atanan personelin mesleki konularda eğitilmesi amacıyla; Sivil Savunma Kolejinde 3 Eylül - 26 Ekim 2001 tarihleri arasında düzenlenen 410/18. dönem "Aday Memurlar Temel Eğitim Kursu"na 10 İl Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlüğünden 200 personel çağrılmıştır.
- Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birliklerinde bulunan inmarsat TT3060A uydu telefonlarının kullanılmasıyla ilgili görevli birlik personeline bu konuda eğitim verilmiştir.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

- 88. Döneme mensup, 60 Kaymakam Adayının katıldığı 22. Dönem Yabancı Dil Kursu, 28 Mayıs 2001 tarihinde başlayıp 28 Eylül 2001 tarihinde sona ermiştir.
- 41. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri, 9-13 Temmuz 2001 tarihleri arasında Ankara'da "Dış İlişkiler, Sınır Ticareti ve Gümrük Mevzuatı" konularında yapılmış olup, kursa 11 Vali Yardımcısı, 31 Kaymakam olmak üzere toplam 42 Mülki İdare Amiri katılmıştır.

- İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Ulusal Programı kapsamında Bakanlığımız taşra teşkilatında görevli vali, vali yardımcısı ve kaymakamlar ile yine kurullarda üye sivil toplum örgütleri temsilcilerinin eğitimine yönelik olarak, 24-28 Eylül 2001 tarihleri arasında Kayseri’de yapılan “1.Dönem İnsan Hakları Bölge Semineri”ne 29 kişinin katılımı sağlanmıştır.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 11 Haziran - 4 Temmuz tarihleri arasında Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığınca düzenlenen “Temel PC Kursu”na merkez teşkilatından 20 personel katılmıştır.

- Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığınca , 18 Haziran-11 Temmuz 2001 tarihleri arasında düzenlenen “Temel PC Kursu”na merkez teşkilatından 17 polis memuru ve 3 teknisyen iştirak etmiştir.

- 9-12 Temmuz 2001 tarihleri arasında Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığınca “Fiş Tetkiki Kursu” açılmış olup, 12 personelin katılımı sağlanmıştır.

- Koruma Dairesi Başkanlığınca, Van Havaalanı Şube Müdürlüğünde görevli Emniyet personeli ve Özel Güvenlik Teşkilatı personeline, 7-9 Temmuz 2001 tarihleri arasında “Sivil Havacılık Güvenliği Temel Güvenlik Kursu” verilmiştir.

- Erzincan Havaalanı Şube Müdürlüğünde görevli Emniyet personeli ve Özel Güvenlik Teşkilatı personeline “Sivil Havacılık Güvenliği Temel Güvenlik Kursu” çerçevesinde, 8-10 Temmuz 2001 tarihleri arasında eğitim verilmiştir.

- 14-17 Temmuz 2001 tarihleri arasında Ağrı Havaalanı Şube Müdürlüğünde görevli emniyet mensubu personelin katılımıyla “Sivil Havacılık Güvenliği Temel Güvenlik Kursu” gerçekleştirilmiştir.

- İstanbul bölgesinde, Marmara Üniversitesi ile müştereken 1-21 Temmuz tarihleri arasında, Trabzon bölgesinde ,19 Mayıs Üniversitesi ile müştereken 2-27 Temmuz tarihleri arasında, İzmir bölgesinde, 9 Eylül Üniversitesi ile müştereken 2-20 Temmuz tarihleri arasında ve Ankara’da Gazi Üniversitesi ile müştereken 25 Haziran - 20 Temmuz tarihleri arasında “Eğiticilerin Eğitimi Formasyon Kursları” düzenlenmiştir.

- Gazi Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesinde 25 Haziran - 20 Temmuz 2001 tarihleri arasında düzenlenen “Eğiticilerin Eğitimi Formasyon Kursu”na 126 personelin katılımı sağlanmıştır. •

- 2 Temmuz - 20 Temmuz 2001 tarihleri arasında, İzmir Rüştü Ünsal Polis Okulu Müdürlüğünün koordinesinde 9 Eylül Üniversitesi Buca Eğitim

Fakültesinde gerçekleştirilen “Eğitimlerin Eğitimi Formasyon Kursu”na 85 personel iştirak etmiştir.

- Karadeniz Teknik Üniversitesi Eğitim Fakültesi işbirliğiyle, Trabzon Polis Okulu Müdürlüğünde 2 Temmuz - 20 Temmuz 2001 tarihleri arasında 64 personelin katılmasıyla “Eğiticilerin Eğitimi Formasyon Kursu” gerçekleştirilmiştir.

- 5-25 Temmuz 2001 tarihleri arasında, Marmara Üniversitesi Eğitim Fakültesi işbirliğiyle, Adile Sadullah Mermerci Polis Okulu Müdürlüğünde “Eğiticilerin Eğitimi Formasyon Kursu” düzenlenmiş olup, 93 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- Koruma Daire Başkanlığınca, Ağrı Emniyet Müdürlüğü bünyesinde, 15-17 Temmuz 2001 tarihleri arasında düzenlenen “Sivil Havacılık Güvenliği Temel Güvenlik Kursu”na 12 personel iştirak etmiştir.

- Asayiş Daire Başkanlığınca MİT Müsteşarlığı personeline yönelik olarak 16- 30 Temmuz 2001 tarihleri arasında düzenlenen “Motosiklet Sürüşü ve Motosikletli Atış Teknikleri Eğitimi”ne 6 personel iştirak etmiştir.

- Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde 31 Temmuz 2001 tarihinde düzenlenen “Elektronik Posta Kullanımı Semineri”ni 20 personel başarı ile tamamlamıştır.

- 6-10 Ağustos 2001 tarihleri arasında “Bordro Projesi Kursu” düzenlenmiş ve kursa merkez teşkilatından 1 Başkomiser, 29 Polis memuru, 7 GİH, 1 Teknisyen ve Taşra teşkilatından da 1 Polis memuru katılmıştır. •

- 13-15 Ağustos 2001 tarihleri arasında “Bordro Projesi Kursu” gerçekleştirilmiş ve 20 personel eğitim görmüştür.

- Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde 1 Ağustos 2001 tarihinde düzenlenen “Elektronik Posta Kullanımı Semineri”ne katılan 21 personel semineri başarı ile tamamlamıştır.

- 2 Ağustos 2001 tarihinde Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Elektronik Posta Kullanımı Semineri”ne 22 personel iştirak etmiştir.

- 8-10 Ağustos 2001 tarihleri arasında, düzenlenen “Yurtdışına Akademik Çalışma Yapmak Üzere Gönderilecek Personel İçin Adaptasyon Kursu”na 19 personelin katılımı sağlanmıştır.

- Köpek Eğitimi Merkezi Müdürlüğünün Gölbaşı Eğitim Tesislerinde, 16 Temmuz - 17 Ağustos 2001 tarihleri arasında düzenlenen “Asayiş Polis Köpeği ve İdarecisi Kursu”nda 5 personel eğitim görmüştür.

- 13-15 Ağustos 2001 tarihleri arasında Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Bordro Projesi Kullanım Kursu”na 20 personel katılmıştır.
- 65 personelin katılımıyla 9 Temmuz - 12 Eylül 2001 tarihleri arasında Asayiş Daire Başkanlığınca İstanbul Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “Motosikletli Polis Timleri Branş Eğitimi” düzenlenmiştir.
- 16 Temmuz - 19 Eylül 2001 tarihleri arasında, Köpek Eğitimi Merkezi Müdürlüğünün Gölbaşı Eğitim Tesislerinde düzenlenen “Narkotik Madde Detektör Köpeği ve İdarecisi Kursu”na 15 personel iştirak etmiştir.
- 10 Eylül 2001 tarihinde 6 teşkilat personeline ve 6 adet köpeğe 6 ay sürecek olan “Canlı İnsan Arama ve Kurtarma Köpeği ile İdarecisi Kursu” açılmıştır.
- 3-6 Eylül 2001 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığınca İstanbul Emniyet Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen “Çevik Kuvvet Lider Yöneticilik Semineri”ne katılan 32 personel semineri başarı ile tamamlamıştır.
- 17-21 Eylül ve 24-28 Eylül 2001 tarihleri arasında 2 dönem olarak Ankara’da 57 personelin katılımıyla “Komuta Kontrol Aracı Sürücü ve Kuleci Kursu” düzenlenmiştir.
- Diyarbakır, Samsun ve Gaziantep Çevik Kuvvet Şube Müdürlüklerinde görevli 147 Özel Tim personeline 17-21 Eylül 2001 tarihleri arasında “Yakalama, kelepçeleme, sevk etme, göz altına alma, yakın savunma ve aikido kursu” açılmıştır.
- 24 Eylül-30 Ekim 2001 tarihleri arasında İzmir ilinde 30 personelin katılımıyla “Arama kurtarma ve ilkyardım kursu” tertip edilmiştir.
- 8-19 Eylül 2001 tarihleri arasında Erzurum ilinde 52, Giresun ilinde 28, 22 Eylül - 2 Ekim 2001 tarihleri arasında Diyarbakır ilinde 53, Tokat ilinde 41, 5-16 Ekim 2001 tarihleri arasında Şanlıurfa ilinde 50, Ankara ilinde de 42 personelin katılımıyla “Panzer Sürücü ve Kuleci Kursu” düzenlenmiştir.
- 3-7 Eylül 2001 tarihleri arasında, İkmal ve Bakım Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “BMW Motosiklet Kursu”na katılan 9 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.
- Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde 3-7 Eylül 2001 tarihleri arasında “Bordro Projesi Kullanım Kursu”na 20 personelin iştiraki sağlanmıştır.

- 65 personelin katılımı ile Asayiş Daire Başkanlığınca İstanbul Emniyet Müdürlüğü bünyesinde 9 Temmuz - 12 Eylül 2001 tarihleri arasında “Motosikletli Polis Timleri Branş Eğitimi” düzenlenmiştir.

- 16 Temmuz - 19 Eylül 2001 tarihleri arasında Köpek Eğitim Merkezi Müdürlüğünün Gölbaşı Eğitim Tesislerinde düzenlenen “Narkotik Detektör Köpeği ve İdarecisi Kursu”nda 15 personel eğitilmiştir.

- Köpek Eğitim Merkezi Müdürlüğünün Gölbaşı Eğitim Tesislerinde 10 Eylül 2001 tarihinde düzenlenen “Canlı İnsan Arama ve Kurtarma Köpeği Kursu”na 8 personel katılmıştır.

- Koruma Daire Başkanlığınca, 10-21 Eylül 2001 tarihleri arasında “Önemli Kişileri Koruma Kursu” düzenlenmiş ve 23 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 17-21 Eylül 2001 tarihleri arasında, İkmal ve Bakım Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Ön Düzen Ayar Cihazı Kursu”na 11 personel iştirak etmiştir.

- 37 personelin katılımıyla 17 Eylül - 5 Ekim 2001 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlular Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde “Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Temel Eğitim Kursu” düzenlenmiştir.

- Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde 10-14 Eylül 2001 tarihleri arasında “Atış Eğitimciliği ve Nezaretçiliği Eğitim Programı”na 9 personel, 8-12 Eylül 2001 tarihleri arasında ise “Operasyonel Faaliyetlerde Polis Taktik Atış Teknikleri Uzmanlık Eğitim Programı”na 10 personelin katılımı sağlanmıştır.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- 19 Eylül 2001 tarihinde Litvanya’da yapılan Sivil Korunma Komitesi toplantısı ile 20-21 Eylül 2001 tarihleri arasında “Afet Yardımlarında Bölgesel İşbirliği” konusundaki yıllık seminere Daire Başkanı Osman TURAL ve Şube Müdürü Hikmet GÜNDEN katılmışlardır.

- Türk-Yunan Doğal Afetlere Karşı Ortak Görev Gücü (JET-SDRU) oluşturulmasına ilişkin Atina’da yapılan toplantıya Genel Müdür Yardımcısı Mehmet Yılmaz iştirak etmiştir.

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

- 17-21 Eylül 2001 tarihleri arasında Atina’da yapılan “Ahvali Şahsiye Komisyonunun Çalışma Grubu” toplantısına icabet etmek üzere Genel Müdür Vekili Atilla ÖZDEMİR anılan ülkeye gitmiştir.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- “SECİ İnsan Kaçakçılığı Görev Gücü”nün fonksiyonunun daha güçlendirilmesi ve etkin hale getirilmesi amacıyla 9-10 Temmuz 2001 tarihleri arasında Yunanistan’ın Selanik kentinde düzenlenen toplantıya Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Komiser Tamer KILIÇ iştirak etmiştir.

- Atlas-İnterpol Bilgisayar Haberleşme Sistemi Çalışma Grubu toplantısına katılmak üzere Dış İlişkiler Daire Başkanlığında görevli Başkomiser Saylav ESEN, Bilgi İşlem Daire Başkanlığında görevli Başkomiser Mustafa Kemal AYDINLAR, İnterpol Daire Başkanlığında görevli Komiser Selçuk TURAN , 3-6 Temmuz 2001 tarihinde Fransa’ya gitmişlerdir.

- 13-18 Temmuz 2001 tarihleri arasında Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Yüksel VARDAR, Süleyman Şah Türbesinin yerinin değiştirilmesi konusunu görüşmek üzere Suriye’de bulunmuştur.

- Geri Kabul Anlaşmasına nihai şeklin verilmesi konusunu görüşmek üzere Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Mehmet TERZİOĞLU 18-23 Temmuz 2001 tarihleri arasında Suriye’yi ziyaret etmiştir.

- Hibe edilen malzemelerin teslim ve montaj işlemlerinin yapılabilmesi amacıyla Haberleşme Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı İdris YILDIRIM, Polis Memuru Levent KÖPRÜLÜ, İkmal ve Bakım Daire Başkanlığında görevli Polis Memuru İsmail ÇETİN 27 Haziran-11 Temmuz 2001 tarihleri arasında Moldova/Gagavuz’da bulunmuşlardır.

- ABD/Washington’da 15-18 Temmuz 2001 tarihleri arasında DEA kapsamında düzenlenen SKYNARC Konferansı’na katılmak üzere Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Komiser İbrahim CİHANGİR anılan ülkeye gitmiştir.

- ABD/Virginia’da FBA Akademisi’nde 8-14 Temmuz 2001 tarihleri aramda düzenlenen “Yeni Ortaya Çıkan Global Ekonomik Tehditler” konulu konferansa Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Sayit YILDIZ ve Metin KARAKAYA iştirak etmişlerdir.

- 21-23 Temmuz 2001 tarihleri arasında Cezayir’de, her iki ülke Bakanlığının görev alanlarında bulunan polis ve güvenlik işbirliği konularında görüşmelerde bulunmak ve ikili ilişkilerin gelişmesini sağlamak amacıyla

Emniyet Genel Müdürü Sayın Vali İ. Kemal ÖNAL, Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Ramazan ER, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Emin ARSLAN, Dış İlişkiler Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü İsmail ÇALIŞKAN, Başkomiser Abdullah KAYA anılan ülkeyi ziyaret etmişlerdir.

- BM Uyuşturucu Denetimi ve Suçun Önlenmesi Ofisi bünyesinde yolsuzlukla mücadele amacıyla hazırlanacak olan uluslar arası sözleşmenin taslak anahtarlarını belirlemek üzere 29 Temmuz - 4 Ağustos 2001 tarihleri arasında Avusturya'da yapılan toplantıya Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Komiser A. Metin EKŞİ katılmıştır.

- AFIŞ ve Transpol 2000 Projesi çerçevesinde her iki Ülke arasında teknik konularla ilgili ilişkilerin geliştirilmesi amacıyla müzakerelerde bulunmak üzere Bilgi İşlem Daire Başkanlığında görevli Komiser Cem Cihangir ÜSTÜN, İstihbarat Daire başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Hakan YILDIRIM, 16-24 Ağustos 2001 tarihleri arasında İngiltere, Almanya ve ABD'de bulunmuşlardır.

- 18-24 Ağustos 2001 tarihleri arasında ABD/Missisipi'de düzenlenen AFIŞ Kullanıcılar Grubu Konferansına Asayiş Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Altay SARIYILDIZ, Komiser Hacı Bekir YAVAŞ, Komiser yardımcıları Veysel KUNT, Aykut TÖNGÜR, Ebubekir AKSAK iştirak etmişlerdir.

- 4-8 Ağustos 2001 tarihleri arasında Romanya'da düzenlenen Atış Şampiyonasına katılmak üzere Konya Emniyet Müdürü Mehmet AKSU, Ankara Polis Moral Eğitim Merkezi Müdürü M. Tayfun ACARLI, Dış İlişkiler Daire Başkanlığında görevli Mütercim Reyhan TOPPARE, Polis Teftiş Kurulu Başkanlığında görevli Polis Müfettişi Göksenin BAŞ anılan ülkede bulunmuşlardır.

- Bosna-Hersek ile yasadışı göç hakkında karşılıklı etkin işbirliği yapılması ve somut önerilerin dile getirilmesi amacıyla 3-4 Eylül 2001 tarihleri arasında Emniyet Genel Müdürü Vali İ. Kemal ÖNAL ile Dış İlişkiler Daire Başkan Vekili Emniyet Müdürü Süleyman İŞILDAR, Yabancılar Hudut ve İltica Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Mustafa İLHAN anılan ülkeyi ziyaret etmişlerdir. •

- 10-11 Eylül 2001 tarihleri arasında AB'nin dış sınırlarında yapılacak yasadışı göç operasyonlarının stratejisi ve kapsamı çerçevesinde görüş alışverişinde bulunmak üzere Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Fikret İŞGÖREN Hollanda/Den Haag'da bulunmuştur.

- Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Komiser İhsan ERDOĞAN, 11-12 Eylül 2001 tarihleri arasında Macaristan/Dobogoko’da gerçekleştirilen “Sınır Trafikçi Çalışma Grubu” toplantısına katılmıştır.

- FBI Akademisi Eğitim Programına katılmak üzere 13 Eylül-7 Aralık 2001 tarihleri arasında İstihbarat Daire Başkanlığında görevli Komiser Mutlu KÖSELİ Amerika Birleşik Devletlerine gitmiştir.

- 23-28 Eylül 2001 tarihleri arasında Emniyet Genel Müdürü Vali İ. Kemal ÖNAL, İnterpol Daire Başkanı Emniyet Müdürü Yalçın ÇAKICI ve İnterpol Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Nail AYDIN Macaristan’da yapılan İnterpol 70.Kurul Toplantısına katılmışlardır.

- Romanya’da yapılan Güneydoğu Avrupa İşbirliği Girişimi 10.Ortak İşbirliği Komitesi Toplantısı’na katılmak üzere TEMÜH Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Ertuğrul NAMAL, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Atalay ÖZDEMİROGLU, 12-15 Eylül 2001 tarihleri arasında anılan ülkeye gitmişlerdir.

- 9-16 Eylül 2001 tarihleri arasında düzenlenen eğitim programına katılmak amacıyla Kocaeli Emniyet Müdürlüğünde görevli Başkomiser Yaşar BAĞDUR Hollanda’ya gönderilmiştir.

- Teftiş Kurulu Başkanlığında görevli Polis Başmüfettişi Dr. Recep GÜLTEKİN “30.Uluslar arası Polis İşbirliği (IPA) Kongresi’ne katılmak için 4-13 Eylül 2001 tarihleri arasında ABD / Nevada’yı ziyaret etmiştir.

- Güneydoğu Avrupa İşbirliği Girişimi (SECI) Bölgesel Merkezi tarafından yürütülmekte olan “SLEPER Operasyon”u ile ilgili yapılacak Uzmanlar Grubu Toplantısına katılmak üzere 2-4 Eylül 2001 tarihleri arasında Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Atalay ÖZDEMİROGLU, anılan tarihlerde Macaristan’a gitmiştir.

- 9-12 Eylül 2001 tarihleri arasında Suriye’ye resmi ziyarette bulunmak amacıyla Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Emniyet Müdürü Ramazan ER, İstihbarat Daire Başkanı Emniyet Müdürü Sabri UZUN, İstihbarat Daire Başkanlığında görevli Polis Memuru Pertev VARLI anılan ülkede bulunmuşlardır.

- VI. Dönem Konsolosluk görüşmelerine iştirak etmek üzere Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanı Emniyet Müdürü Naciye EKMEKÇİBAŞI 13-14 Eylül 2001 tarihleri arasında Macaristan’ı ziyaret etmiştir.

- Ankara Emniyet Müdürlüğünde görevli Emniyet Amiri Özkan SİVRİKAYA, Başkomiser Alper BOSTANCI, 17-21 Eylül 2001 tarihleri arasında Macaristan’da yapılan konferansa iştirak etmişlerdir.

- 16-23 Eylül 2001 tarihleri arasında İngiltere’de yapılan Eğitim Programına iştirak etmek üzere, Kars Emniyet Müdürlüğünde görevli Komiser Mesut GEZER, İstanbul Emniyet Müdürlüğünde görevli Komiser Zafer TUNÇEROĞLU ve Komiser Yardımcısı Dinçer AY, Adana Emniyet Müdürlüğünde görevli Komiser yardımcısı Murat YURDUNUSEVEN, Ankara Emniyet Müdürlüğünde görevli Komiser Önder CELLAT görevlendirilmişlerdir.

- KPL Daire Başkanlığında görevli, Belge Sahteciliği Uzmanı Alper BAYKAL "Euro’nun Sahteciliğe Karşı Korunması ve Aday Ülkeler" konulu seminere katılmak üzere 13-14 Eylül 2001 tarihleri arasında Brüksel’de bulunmuştur.

- Yeni Mikro Array teknolojisi ile çalışan (Evidence) cihazını tanıtmak ve detayları görüşmek üzere 17-19 Eylül 2001 tarihleri arasında KPL Daire Başkanı Emniyet Müdürü İrfan BAYER ve Uzman Biyolog Dr. K. Üner ÜLKÜER İrlanda/Birleşik Krallığını ziyaret etmişlerdir.

- FX Biyolojik Lif cihazının tanıtımı ve aynı zamanda ürün yelpazesinin diğer ekipmanların tanıtımı programına katılmak üzere KPL Daire başkanlığında görevli Kimya Yüksek Mühendisi Ertan SEVEN 13-15 Eylül 2001 tarihleri arasında İngiltere’ye gitmiştir.

- 28 Eylül 1 Ekim 2001 tarihleri arasında Almanya/Münster’de yapılan “19.Uluslararası Forensik Genetik Kongresi”ne KPL Daire Başkanlığında görevli Uzman Biyolog Dr. K. Üner ÜLKÜER katılmıştır.

Diğer Çalışmalar

Eğitim Dairesi Başkanlığı

- İnsan Hakları konusunun, günümüzün en önemli konuları arasında olduğu gerçeğinden hareketle; İçişleri Bakanlığı Hizmet İçi Eğitim Yönetmeliği’nin 18. maddesi gereğince Taşra Eğitim Planında Genel İdare ve Mahalli İdare Kuruluşlarına verilecek eğitim konularına “İnsan Hakları Eğitimi”nin de eklenmesi; bütün il ve ilçelerde tüm İçişleri Bakanlığı personelinin (Özel İdareler dahil) 10 saat süreli söz konusu eğitime zorunlu olarak tabi tutulmaları Haziran 2001 tarih ve B050EĞT0000006/404-2 sayılı Bakanlık Onayı ile uygun görülmüştür.

Bu doğrultuda taşra teşkilatında 2001 yılı 2. altı aylık dönemi içinde başlatılan “İnsan Hakları Eğitim”nde yaklaşık 21 bin personelin eğitimden geçirileceği tahmin edilmektedir.

Resmi Gazete’de Yayımlanan Atama Kararları

- 05 Temmuz 2001 tarih ve 24453 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2001/1824 sayılı karar ile; Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Muhittin KAYA’nın, başka bir göreve atanmak üzere bu görevinden alınması,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 76 ncı maddesi 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.

- 14 Temmuz 2001 tarih ve 24462 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2001/1851 sayılı karar ile;

1- Açık bulunan 1 .derece kadrolu Mülkiye Müfettişliklerine;
 Personel Genel Müdürlüğü Şube Müdürü Birol EKİCİ’nin,
 Savur Kaymakamı İ. Kürşat AGCA’nın,
 Eğirdir Kaymakamı A.Recai AKALIN’ın,
 Boğazlıyan Kaymakamı Mehmet TEKİNARSLAN’ın,
 Finike Kaymakamı Abdulkadir DEMİR’in,
 Çal Kaymakamı Ahmet APAN’ın,
 Rize Vali Yardımcısı Mustafa TOPRAK’ın,
 İscehisar Kaymakamı Hüseyin KÖKSAL’ın,
 Van Vali Yardımcısı Yılmaz ARSLAN’ın,
 Erfelek Kaymakamı İbrahim YALÇIN’ın,
 Piraziz Kaymakamı Mahmut ÇUHADAR’ın

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 terfian atanmaları uygun görülmüştür.

- 27 Temmuz 2001 tarih ve 24475 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2001/1944 sayılı karar ile;

- 1. Derece kadrolu Müsteşar Yardımcılığına Mülkiye Başmüfettişi Sebatî BUYURAN’ın,

- 1. Derece kadrolu Personel Genel Müdürlüğüne Mülkiye Başmüfettişi Mustafa KARA’nın

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 76 ve 2451 Sayılı Kanunun 2 nci maddesi ile bu Kanuna 4158 Sayılı Kanunla eklenen ek Madde uyarınca naklen ve terfian atanmaları uygun görülmüştür. •

- 30 Temmuz 2001 tarih ve 24478 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2001/2763 sayılı karar ile,

Ekli listede görev yerleri ile ad ve soyadları yazılı şahısların karşılarında belirtilen görevlere atanması; İçişleri Bakanlığı’nın 20.07.2001 tarihli ve 16703

sayılı yazısı üzerine; 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ile 23.04.1981 tarihli 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre, Bakanlar Kurulu'nca 23.07.2001 tarihinde kararlaştırılmıştır.

<u>Adı ve Soyadı</u>	<u>Eski Görevi</u>	<u>Yeni Görevi</u>
Muzaffer ECEMİŞ	Manisa Valisi	İçişleri Bakanlığı Müsteşarı (Vali)
Zeki ŞANAL	Merkez Valisi	Hatay Valisi

• 3 Ekim 2001 tarih ve 24542 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2001/2179 sayılı karar ile;

1- 1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine Sivas Vali Yardımcısı Mehmet ODUNCU’nun,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine Beyşehir Kaymakamı Zeki KARACA’nın,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine Susurluk Kaymakamı Abidin ÜNSAL’ın,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine Torbalı Kaymakamı F.Ahmet KURT’un,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine Mut Kaymakamı Muammer SÖNMEZ’in,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine Taşköprü Kaymakamı İbrahim ŞAHİN’in,

1. Derece kadrolu Eğitim Daire Başkanlığı Şube Müdürlüğüne Borçka Kaymakamı İlker SERT’in,

1. Derece kadrolu Eğitim Daire Başkanlığı Şube Müdürlüğüne Yomra Kaymakamı Uğur TURAN’ın,

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Şube Müdürlüğüne Midyat Kaymakamı Kemal ADİL’in,

Kaçakçılık, İstihbarat, Harekat ve Bilgi Toplama Daire Başkanlığı Şube Müdürlüğüne Buharkent Kaymakamı M.Cem TOKER’in,

1. Derece kadrolu Çankaya Kaymakamlığına Hukuk Müşaviri Yıldırım KADIOGLU’nun,

1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına Hukuk Müşaviri Mesut ESER’in,

1. Derece kadrolu Malatya Vali Yardımcılığına Hukuk Müşaviri Turan AYVAZ'ın,

1. Derece kadrolu Edirne Vali Yardımcılığına Hukuk Müşaviri İbrahim UĞUR'un,

1. Derece kadrolu Niğde Vali Yardımcılığına İller İdaresi Genel Müdürlüğü Şube Müdürü Ahmet SARICAN'ın,

1. Derece kadrolu Aksaray Vali Yardımcılığına Eğitim Daire Başkanlığı Şube Müdürü Aziz YILDIRIM'ın,

1. Derece kadrolu Kırklareli Vali Yardımcılığına Yalova Vali Yardımcısı Efnan ÖZBULGUR'un,

1. Derece kadrolu Zonguldak Vali Yardımcılığına İstanbul Vali Yardımcısı Mustafa ZANAPALIOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına Afyon Vali Yardımcısı Abdulkadir BAKAN'ın,

1. Derece kadrolu Edirne Vali Yardımcılığına Sakarya Vali Yardımcısı Necdet ATAMAN'ın,

1. Derece kadrolu Kütahya Vali Yardımcılığına Sivas Vali Yardımcısı Nurdoğan KAYA'nın,

1. Derece kadrolu Hatay Vali Yardımcılığına Tekirdağ Vali Yardımcısı Yaşar KILIÇ'ın,

1. Derece kadrolu Bursa Vali Yardımcılığına Balıkesir Vali Yardımcısı M.Özay PEKER'in,

1. Derece kadrolu Ankara Vali Yardımcılığına Antalya Vali Yardımcısı Mustafa SEYMAN'ın,

1. Derece kadrolu Konya Vali Yardımcılığına Kırıkkale Vali Yardımcısı İsmail ATASOY'un,

1. Derece kadrolu Kütahya Vali Yardımcılığına Malatya Vali Yardımcısı M.Edip EREN'in,

1. Derece kadrolu Trabzon Vali Yardımcılığına Gaziantep Vali Yardımcısı Salih CİNİVİZ'in,

1. Derece kadrolu Manisa Vali Yardımcılığına Denizli Vali Yardımcısı Mustafa AKDOĞAN'ın,

1. Derece kadrolu Tekirdağ Vali Yardımcılığına Kayseri Vali Yardımcısı Mehmet ÖZCAN'ın,

1. Derece kadrolu Ankara Vali Yardımcılığına Hatay Vali Yardımcısı Fethi YORULMAZ'ın,

1. Derece kadrolu Manisa Vali Yardımcılığına Denizli Vali Yardımcısı H.Hüseyin CAN'ın,

1. Derece kadrolu İçel Vali Yardımcılığına Zonguldak Vali Yardımcısı D.Ahmet SET'in,

1. Derece kadrolu Zonguldak Vali Yardımcılığına Çanakkale Vali Yardımcısı Mehmet ÇUBUKTAR'ın,

1. Derece kadrolu Denizli Vali Yardımcılığına Çankırı Vali Yardımcısı İsmet AKYOL'un,

1. Derece kadrolu Kırıkkale Vali Yardımcılığına Çankırı Vali Yardımcısı B.Bestami ALKAN'ın,

1. Derece kadrolu Gaziantep Vali Yardımcılığına Kütahya Vali Yardımcısı Mikdat ALAN'ın,

1. Derece kadrolu Denizli Vali Yardımcılığına Trabzon Vali Yardımcısı Ruhi EZBERCİ'nin,

1. Derece kadrolu Düzce Vali Yardımcılığına Burdur Vali Yardımcısı Ünal YILDIRIM'ın,

1. Derece kadrolu Eskişehir Vali Yardımcılığına Osmaniye Vali Yardımcısı Abdullah ASLAN'ın,

1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına Bartın Vali Yardımcısı Ali SÖZEN'in,

1. Derece kadrolu Denizli Vali Yardımcılığına Kahramanmaraş Vali Yardımcısı Mehmet BÜYÜKTAŞ'

1. Derece kadrolu Afyon Vali Yardımcılığına Kırşehir Vali Yardımcısı Nevzat SİNAN'ın,

1. Derece kadrolu Bolu Vali Yardımcılığına Burdur Vali Yardımcısı İsmail EROGLU'nun,

1. Derece kadrolu Çankırı Vali Yardımcılığına Afyon Vali Yardımcısı İsmet BAYHAN'ın,

1. Derece kadrolu Niğde Vali Yardımcılığına Osmaniye Vali Yardımcısı Ü.Şeref KAYACAN'ın,

1. Derece kadrolu Kırıkkale Vali Yardımcılığına Aksaray Vali Yardımcısı Hüseyin SEZGİN'in,

1. Derece kadrolu Eskişehir Vali Yardımcılığına Çankırı Vali Yardımcısı Şefik AYTEKİN'in,

1. Derece kadrolu Ordu Vali Yardımcılığına Erzurum Vali Yardımcısı İ.Hakkı ÇINARSOY'un,

1. Derece kadrolu Kırşehir Vali Yardımcılığına Elazığ Vali Yardımcısı Erdoğan BEKTAŞ'ın,

1. Derece kadrolu Kocaeli Vali Yardımcılığına Rize Vali Yardımcısı Metin YAHŞI'nin,

1.Derece kadrolu Çanakkale Vali Yardımcılığına Van Vali Yardımcısı Şerif YILMAZ'ın,

1. Derece kadrolu Çorum Vali Yardımcılığına Şanlıurfa Vali Yardımcısı Yalçın BULUT'un,

1. Derece kadrolu Bolu Vali Yardımcılığına Amasya Vali Yardımcısı Ferhat ÇAGLAR'ın,

1. Derece kadrolu Nevşehir Vali Yardımcılığına Kahramanmaraş Vali Yardımcısı Hüseyin AVCI'nın,

1. Derece kadrolu Isparta Vali Yardımcılığına Kilis Vali Yardımcısı Mustafa KARABİNA'nın,

1. Derece kadrolu Kırklareli Vali Yardımcılığına Nevşehir Vali Yardımcısı Adnan TÜRKDAMAR'ın,

1. Derece kadrolu Edirne Vali Yardımcılığına Ordu Vali Yardımcısı A.Selim PARLAR'ın,

1. Derece kadrolu Nevşehir Vali Yardımcılığına Hakkari Vali Yardımcısı Ramazan ŞAHİN'in,

1. Derece kadrolu Kütahya Vali Yardımcılığına Adıyaman Vali Yardımcısı Metin BORAZAN'ın,

1. Derece kadrolu Sinop Vali Yardımcılığına Şırnak Vali Yardımcısı Eyüp CULUM'un,

1. Derece kadrolu Uşak Vali Yardımcılığına Iğdır Vali Yardımcısı Ahmet BEYOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Burdur Vali Yardımcılığına Kars Vali Yardımcısı Hasan KÜRKLÜ'nün,

1. Derece kadrolu Bilecik Vali Yardımcılığına Kars Vali Yardımcısı Tayfur ELBASAN'ın,

1. Derece kadrolu Nevşehir Vali Yardımcılığına Ağrı Vali Yardımcısı Mustafa ARI'nın,

1. Derece kadrolu Burdur Vali Yardımcılığına Gümüşhane Vali Yardımcısı M.Cengiz YÜCEDAL'ın,

1. Derece kadrolu Van Vali Yardımcılığına Diyarbakır Vali Yardımcısı Abdurrahman İNAN'ın,

1. Derece kadrolu Rize Vali Yardımcılığına Bayburt Vali Yardımcısı İbrahim TAŞYAPAN'ın,

1. Derece kadrolu Kırşehir Vali Yardımcılığına Ardahan Vali Yardımcısı Bekir ATMACA'nın,

1. Derece kadrolu Osmaniye Vali Yardımcılığına Artvin Vali Yardımcısı Veysel TIRYAKI'nın,

1. Derece kadrolu Çankırı Vali Yardımcılığına Siirt Vali Yardımcısı Zeki KAYA'nın,

1. Derece kadrolu Osmaniye Vali Yardımcılığına Van Vali Yardımcısı Mahmut DEMİRTAŞ'ın,

1. Derece kadrolu Amasya Vali Yardımcılığına Bitlis Vali Yardımcısı Salih BIÇAK'ın,

1. Derece kadrolu Nevşehir Vali Yardımcılığına Muş Vali Yardımcısı Ersin YAZICI'nın,

3. Derece kadrolu Kahramanmaraş Vali Yardımcılığına Bayburt Vali Yardımcısı Siyami KOKSAL'ın,

1. Derece kadrolu Trabzon Vali Yardımcılığına Fatih Kaymakamı Yaşar YAYCI'nın,

1. Derece kadrolu Samsun Vali Yardımcılığına Beyoğlu Kaymakamı İsmail ÜSTÜNER'in,

1. Derece kadrolu Konya Vali Yardımcılığına Büyükçekmece Kaymakamı Emin ERGİN'in,

1. Derece kadrolu Adana Vali Yardımcılığına Mamak Kaymakamı Hasan TÜLAY'ın,

1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına Balçova Kaymakamı Gazi KAYA'nın,

1. Derece kadrolu Kadirli Kaymakamlığına Gaziosmanpaşa Kaymakamı Aziz İNCİ'nin,

1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına Çankaya Kaymakamı E. Selçuk BOTSALI'nın,

1. Derece kadrolu Balçova Kaymakamlığına, Küçükçekmece Kaymakamı Yüksel AYHAN'ın,

1. Derece kadrolu Ankara Vali Yardımcılığına Etimesgut Kaymakamı M. Ali AYTAÇ'ın,

1. Derece kadrolu Bursa Vali Yardımcılığına Ayvalık Kaymakamı Bekir ERGÖK'ün,

1. Derece kadrolu Gaziosmanpaşa Kaymakamlığına Keşan Kaymakamı Selman YENİGÜN'ün,

1. Derece kadrolu Bursa Vali Yardımcılığına Orhangazi Kaymakamı Mustafa AYDIN'ın,

1. Derece kadrolu Yalova Vali Yardımcılığına Adalar Kaymakamı Mustafa FARSAKOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Kocaeli Vali Yardımcılığına Ünye Kaymakamı Ümmet KANDOGAN'ın,

1. Derece kadrolu Gaziantep Vali Yardımcılığına Nilüfer Kaymakamı M. Fahri AYKIRI'nın,

1. Derece kadrolu Trabzon Vali Yardımcılığına Fethiye Kaymakamı Cengizhan AKSOY'un,

1. Derece kadrolu Antalya Vali Yardımcılığına Bakırköy Kaymakamı Kadri ÖNER'in,

1. Derece kadrolu Balıkesir Vali Yardımcılığına Tavşanlı Kaymakamı B. Sıtkı HANFIOĞFU'nun,

1. Derece kadrolu Meram Kaymakamlığına Sungurlu Kaymakamı İsmail DEMİRHAN'ın,

1. Derece kadrolu Samsun Vali Yardımcılığına Gürsu Kaymakamı Nazım MADENOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Trabzon Vali Yardımcılığına Malkara Kaymakamı Halis ARSLAN'ın,

1. Derece kadrolu Kayseri Vali Yardımcılığına Muratlı Kaymakamı Adem SAÇAN'ın,

1. Derece kadrolu Trabzon Vali Yardımcılığına Babaeski Kaymakamı Nihat NAFBANT'ın,

1. Derece kadrolu Gaziantep Vali Yardımcılığına Bolvadin Kaymakamı Mehmet KURDOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Kahramanmaraş Vali Yardımcılığına Dinar Kaymakamı Nurettin YILMAZ'ın,

1. Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına İnebolu Kaymakamı Abdulkadir YAZICI'nın,

1. Derece kadrolu Aydın Vali Yardımcılığına Gazipaşa Kaymakamı Ali KAZGAN'ın,

1. Derece kadrolu Bartın Vali Yardımcılığına Gediz Kaymakamı Muhsin ÇATMADIM'ın,

1. Derece kadrolu Osmaniye Vali Yardımcılığına Eşme Kaymakamı Mehmet YILDIRIM'ın,

1. Derece kadrolu Osmaniye Vali Yardımcılığına İçel-Aydıncık Kaymakamı F. Cemal ÖZDEMİR'in,

1. Derece kadrolu Kastamonu Vali Yardımcılığına Cide Kaymakamı Feyzullah ÖZCAN'ın,

1. Derece kadrolu Sivas Vali Yardımcılığına Nusaybin Kaymakamı M. Suat İLHAN'ın,

1. Derece kadrolu Isparta Vali Yardımcılığına Bayındır Kaymakamı Ertan PEYNİRCİOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Van Vali Yardımcılığına İnönü Kaymakamı Salih ALTINOK'un,

1. Derece kadrolu Giresun Vali Yardımcılığına Antalya-Kale Kaymakamı Veysel YURDAKUL'un,

1. Derece kadrolu Sivas Vali Yardımcılığına Çatalzeytin Kaymakamı Ali MANTI'nın,

1. Derece kadrolu Sivas Vali Yardımcılığına Gölhisar Kaymakamı A. Celil ÖZ'ün,

1. Derece kadrolu Afyon Vali Yardımcılığına İspir Kaymakamı İsmail ÇETİNKAYA'nın,

1. Derece kadrolu Tokat Vali Yardımcılığına Maden Kaymakamı Metin SELÇUK'un,

1. Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına Abana Kaymakamı Mustafa ADIGÜZEL'in,

1. Derece kadrolu Van Vali Yardımcılığına Ulukışla Kaymakamı Hüseyin PARLAK'ın,

3. Derece kadrolu Adıyaman Vali Yardımcılığına Güdül Kaymakamı Elif MİSKİOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Ağrı Vali Yardımcılığına Kozaklı Kaymakamı Bilal ÖLMEZ'in,

1. Derece kadrolu Iğdır Vali Yardımcılığına Durağan Kaymakamı Hakan KUBALI'nın,

1. Derece kadrolu Rize Vali Yardımcılığına Lice Kaymakamı Adem ÜNAL'ın,

3. Derece kadrolu Amasya Vali Yardımcılığına Hasköy Kaymakamı Ramazan YİĞİT'in,

3. Derece kadrolu Elazığ Vali Yardımcılığına Çermik Kaymakamı Cihangir KOKSAL'ın,

1. Derece kadrolu Kas Vali Yardımcılığına Eldivan Kaymakamı Faruk BEKARLAR'ın,

3. Derece kadrolu Tunceli Vali Yardımcılığına Dereli Kaymakamı İlker ARIKAN'ın,

3. Derece kadrolu Gümüşhane Vali Yardımcılığına Çınar Kaymakamı Osman YENİDOĞAN'ın,

1. Derece kadrolu Çankırı Vali Yardımcılığına Çardak Kaymakamı Kazım KARABULUT'un,

1. Derece kadrolu Aksaray Vali Yardımcılığına Pazarcık Kaymakamı Mustafa TAPSİZ'in,

3. Derece kadrolu Bayburt Vali Yardımcılığına Kastamonu-Pınarbaşı Kaymakamı Ahmet AYDIN'ın,

3. Derece kadrolu Kars Vali Yardımcılığına Baykan Kaymakamı Osman HACİBEKTAŞOĞLU'nun,

3. Derece kadrolu Artvin Vali Yardımcılığına Kiğı Kaymakamı Ş. Levent ELMACIOĞLU'nun,

3. Derece kadrolu Elazığ Vali Yardımcılığına Eğil Kaymakamı Ömer TORAMAN'ın,

3. Derece kadrolu Erzurum Vali Yardımcılığına Tekman Kaymakamı Aydın ÖLMEZ'in,

3. Derece kadrolu Kilis Vali Yardımcılığına Elbeyli Kaymakamı Rahmi DOĞAN'ın,

3. Derece kadrolu Van Vali Yardımcılığına Özalp Kaymakamı Mehmet CİLACI'nın,

Batman Vali Yardımcılığına Dicle Kaymakamı Kemal CİRİT'in,

3. Derece kadrolu Şanlıurfa Vali Yardımcılığına Halfeti Kaymakamı Harun SARIFAKIOĞULLARI'nın,

3. Derece kadrolu Şırnak Vali Yardımcılığına Beytüşşebap Kaymakamı İlhan KARAKOYUN'un,

1. Derece kadrolu Aydın Vali Yardımcılığına Aydın İl Hukuk İşleri Müdürü M. Faruk İSLAM'ın,

1. Derece kadrolu Bursa Vali Yardımcılığına Bursa İl Hukuk İşleri Müdürü Hayati YAŞAR'ın,

1. Derece kadrolu Bilecik Vali Yardımcılığına Kahramanmaraş İl Hukuk İşleri Müdürü İsmet AKÇABAY'ın,

1. Derece kadrolu Siirt Vali Yardımcılığına Siirt İl Hukuk İşleri Müdürü Tacettin ÖZEREN'in,

1. Derece kadrolu Bartın İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne İçel İl Hukuk İşleri Müdürü Arslan ÖZBEY'in,

1. Derece kadrolu Manisa İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Uşak İl Hukuk İşleri Müdürü Mithat KUŞADALI'nın,

1. Derece kadrolu Karaman İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Burdur İl Hukuk İşleri Müdürü H. Kenan YOZGATLI'nın,

1. Derece kadrolu Ordu İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Kilis İl Hukuk İşleri Müdürü Hasan KAYHAN'ın,

1. Derece kadrolu Zonguldak İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne İstanbul Vali Yardımcısı A. Murat KOCABAŞ 'ın,

1. Derece kadrolu Çanakkale İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Sivas Vali Yardımcısı Oğuz Kürşathan ÇELİKHATİPOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Kayseri İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Kağıthane Kaymakamı Necati ÇELEBİOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Eskişehir İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Bor Kaymakamı Osman OKAY'ın,

1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına Meram Kaymakamı N. Ziya TÜRKDOĞAN'ın,

1. Derece kadrolu Fatih Kaymakamlığına Salihli Kaymakamı A. Ertan YÜCEL'in,

1. Derece kadrolu Nilüfer Kaymakamlığına Anamur Kaymakamı Ferhat PEŞİN'in,

1. Derece kadrolu Anamur Kaymakamlığına Çine Kaymakamı M. Hulusi KAYA'nın,

1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına Denizli Vali Yardımcısı Orhan YÜCESOY'un,

1. Derece kadrolu Ayvalık Kaymakamlığına Milas Kaymakamı Ayhan BOYACI'nın,

1. Derece kadrolu Keşan Kaymakamlığına Kemalpaşa Kaymakamı İbrahim AVCI'nın,

1. Derece kadrolu Beyoğlu Kaymakamlığına Urla Kaymakamı A. Kamil BAŞİHOŞ'un,

1. Derece kadrolu Kağıthane Kaymakamlığına Ankara-Gölbaşı Kaymakamı Gökhan SÖZER'in,

1. Derece kadrolu Torbalı Kaymakamlığına Gölarmara Kaymakamı Hakkı ÜNAL'in,

1. Derece kadrolu Çine Kaymakamlığına Suluova Kaymakamı Hasan TÛTÛN'ün,

1. Derece kadrolu Etimesgut Kaymakamlığına Boyabat Kaymakamı Mehmet BAŞKÖY'ün,

1. Derece kadrolu Gürsu Kaymakamlığına Banaz Kaymakamı Hamdi BOLAT'in,

1. Derece kadrolu Milas Kaymakamlığına Sürmene Kaymakamı Hulusi DOĞAN'in,

1. Derece kadrolu Malkara Kaymakamlığına Kozan Kaymakamı K. Fikret DAYIOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Boyabat Kaymakamlığına Demirci Kaymakamı Adnan KAYIK'in,

1. Derece kadrolu Urla Kaymakamlığına Merzifon Kaymakamı Ahmet MAİLOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Tavşanlı Kaymakamlığına Kızılcahamam Kaymakamı Mehmet ÖZMEN'in,

1. Derece kadrolu Bor Kaymakamlığına Çaycuma Kaymakamı Süleyman DENİZ'in,

1. Derece kadrolu Suluova Kaymakamlığına Samandağ Kaymakamı Mustafa CANARSLAN'in,

1. Derece kadrolu Babaeski Kaymakamlığına Gökçeada Kaymakamı M. Hulusi ARAT'in,

1. Derece kadrolu Ankara-Gölbaşı Kaymakamlığına Amasra Kaymakamı Musa KÜÇÜKKURT'un,

1. Derece kadrolu Kırklareli Vali Yardımcılığına Termal Kaymakamı Kasım ESEN'in,

1. Derece kadrolu Eğirdir Kaymakamlığına Devrek Kaymakamı Celil ATEŞOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Kızılcahamam Kaymakamlığına Kızıltepe Kaymakamı Mesut YILDIRIM'in,

1. Derece kadrolu Kozan Kaymakamlığına Buldan Kaymakamı Mehmet ERSOY'un,

1. Derece kadrolu Bolvadin Kaymakamlığına Kadınhanı Kaymakamı Şükrü YILDIRIM'ın,

1. Derece kadrolu Banaz Kaymakamlığına Bahşili Kaymakamı Erhan KARAKAYA'nın,

1. Derece kadrolu Susurluk Kaymakamlığına Elbistan Kaymakamı Abdullah ETİL'in,

1. Derece kadrolu Çamlıdere Kaymakamlığına Korkuteli Kaymakamı H. Hasan ÖZYİĞİT'in,

1. Derece kadrolu Elbistan Kaymakamlığına Avanos Kaymakamı İsmail KÜRECİ'nin,

1. Derece kadrolu Termal Kaymakamlığına Ergani Kaymakamı H. Yusuf GÜNER'in,

1. Derece kadrolu Bolu Vali Yardımcılığına Keskin Kaymakamı Ahmet ZATEROĞULLARI'nın,

1. Derece kadrolu Mut Kaymakamlığına Arhavi Kaymakamı Harun KAYA'nın,

1. Derece kadrolu Gazipaşa Kaymakamlığına Yahyalı Kaymakamı Haldun AKSALMAN'ın,

1. Derece kadrolu Doğanhisar Kaymakamlığına Sarıkamış Kaymakamı Şemsettin ERKAYA'nın,

1. Derece kadrolu Kadınhanı Kaymakamlığına Dursunbey Kaymakamı Seddar YAVUZ'un,

1. Derece kadrolu Arhavi Kaymakamlığına Gölpazarı Kaymakamı Akın VARICIER'in,

1. Derece kadrolu Tekkeköy Kaymakamlığına Kepsut Kaymakamı Kamil KICIOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Pazarcık Kaymakamlığına Çamlıdere Kaymakamı Ayhan ÖZKAN'ın,

1. Derece kadrolu Avanos Kaymakamlığına Çerkeş Kaymakamı Veysel ÖZGÜR'ün,

1. Derece kadrolu Keskin Kaymakamlığına Pozantı Kaymakamı Hayrettin ÇİFTÇİ'nin,

1. Derece kadrolu Finike Kaymakamlığına Mudurnu Kaymakamı Ahmet ÖNAL'ın,

1. Derece kadrolu Bayındır Kaymakamlığına Pınarhisar Kaymakamı Bahadır KARAKAYA'nın,

1. Derece kadrolu Amasra Kaymakamlığına Altunhisar Kaymakamı H. Mehmet KARA'nın,

1. Derece kadrolu Nusaybin Kaymakamlığına Araç Kaymakamı Ömer ULU'nun,

1. Derece kadrolu Taşköprü Kaymakamlığına Akköy Kaymakamı Yılmaz KURT'un,

1. Derece kadrolu Eşme Kaymakamlığına Çiçekdağı Kaymakamı Mehmet CEYLAN'ın,

1. Derece kadrolu Sarıgöl Kaymakamlığına İncesu Kaymakamı A. Rauf ULUSOY'un,

1. Derece kadrolu Patnos Kaymakamlığına Aydın-Yenipazar Kaymakamı Osman TUNÇ'un,

1. Derece kadrolu Çaycuma Kaymakamlığına Gürün Kaymakamı Musa IŞIN'ın,

1. Derece kadrolu Buldan Kaymakamlığına Divriği Kaymakamı Bilal ÇELİK'in,

1. Derece kadrolu Boğazlıyan Kaymakamlığına Üzümlü Kaymakamı Abdurrahman KORUCU'nun,

1. Derece kadrolu Cide Kaymakamlığına Tercan Kaymakamı Mehmet FİRİK'in,

1. Derece kadrolu Gökçeada Kaymakamlığına Doğanşehir Kaymakamı Haluk NADİR'in,

1. Derece kadrolu Devrek Kaymakamlığına Gülşehir Kaymakamı Alper ORKUN'un,

1. Derece kadrolu Ergani Kaymakamlığına Taşova Kaymakamı Abdulkadir GÜVEN'in,

1. Derece kadrolu Üzümlü Kaymakamlığına Karacasu Kaymakamı Erdoğan BEYPINAR'ın,

1. Derece kadrolu Sarıkamış Kaymakamlığına Vize Kaymakamı Mehmet YAVUZ'un,

1. Derece kadrolu Bahşili Kaymakamlığına Adıyaman-Gölbaşı Kaymakamı Tahsin KURTBEYOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Erzurum Vali Yardımcılığına Palu Kaymakamı Gülihsan YİĞİT'in,

1. Derece kadrolu Sivas Vali Yardımcılığına Patnos Kaymakamı Ahmet YURTSEVEN'in,

1. Derece kadrolu Midyat Kaymakamlığına Tekkeköy Kaymakamı Ahmet TURHAN'ın,

3. Derece kadrolu Yomra Kaymakamlığına Devrekani Kaymakamı H. Serdar CEVHEROĞLU'nun,

3. Derece kadrolu Muş Vali Yardımcılığına Yeşilova Kaymakamı Mustafa YILDIZ'ın,

3. Derece kadrolu Fındıklı Kaymakamlığına Arapgir Kaymakamı A. Turgay İMAMGİLLER'in,

3. Derece kadrolu İncesu Kaymakamlığına Türkeli Kaymakamı İlhan TURGUT'un,

3. Derece kadrolu Palu Kaymakamlığına Göle Kaymakamı İrfan DEMİRÖZ'ün,

1. Derece kadrolu Çermik Kaymakamlığına Kozluk Kaymakamı Azmi ÇELİK'in,

3. Derece kadrolu Göle Kaymakamlığına Arpaçay Kaymakamı A. Faruk GÜNGÖR'ün,

3. Derece kadrolu Savur Kaymakamlığına Pazaryolu Kaymakamı Ali BAŞTÜRK'ün,

3. Derece kadrolu Pınarhisar Kaymakamlığına Pervari Kaymakamı Muzaffer ŞAHİNER'in,

3. Derece kadrolu Aybastı Kaymakamlığına Çaldıran Kaymakamı Cafer SARILI'nın,

3. Derece kadrolu Çınar Kaymakamlığına Ağın Kaymakamı İdris AKBIYIK'ın,

1. Derece kadrolu Orhangazi Kaymakamlığına Edirne Vali Yardımcısı Hikmet ÇAKMAK'ın,

1. Derece kadrolu Eskişehir Vali Yardımcılığına Kütahya Vali Yardımcısı Mehmet DENİZLİOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Turgutlu Kaymakamlığına Kadirli Kaymakamı Ahmet MACUNLUOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Muratlı Kaymakamlığına Kütahya Vali Yardımcısı Mehmet ÇINAR'ın,

1. Derece kadrolu Merzifon Kaymakamlığına Kütahya Vali Yardımcısı Hüseyin İÇTEN'in,

1. Derece kadrolu İnebolu Kaymakamlığına Nevşehir Vali Yardımcısı Orhan MARDİNLİ'nin,

1. Derece kadrolu Kemalpaşa Kaymakamlığına İstanbul Vali Yardımcısı Hayrettin BALCIOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Samandağ Kaymakamlığına Aydın Vali Yardımcısı H. Necdet ÖZEROĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Derince Kaymakamlığına Isparta Vali Yardımcısı Uğur ALADAĞ'ın,

1. Derece kadrolu Kızıltepe Kaymakamlığına Nevşehir Vali Yardımcısı Tayyar ŞAŞMAZ'ın,

1. Derece kadrolu Afyon Vali Yardımcılığına Kırşehir Vali Yardımcısı H. İbrahim TÜRKOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Sungurlu Kaymakamlığına Elazığ Vali Yardımcısı Erol TÜRKMEN'in,

1. Derece kadrolu Beyşehir Kaymakamlığına Çorum Vali Yardımcısı Cengiz CANTÜRK'ün,

1. Derece kadrolu Fethiye Kaymakamlığına Denizli Vali Yardımcısı Mehmet ARSLAN'ın,

1. Derece kadrolu Sürmene Kaymakamlığına Erzurum Vali Yardımcısı H. İbrahim ACIR'ın,

1. Derece kadrolu Gölarmara Kaymakamlığına Bolu Vali Yardımcısı F .Sinan YAĞSAN'ın,

1. Derece kadrolu İlğaz Kaymakamlığına Van Vali Yardımcısı M. Niyazi TANILIR'ın,

1.Derece kadrolu Dinar Kaymakamlığına Gaziantep Vali Yardımcısı Ahmet BÜYÜKÇELİK'in,

1. Derece kadrolu Demirci Kaymakamlığına Edirne Vali Yardımcısı Celal KALEZADE'nin,

1. Derece kadrolu İçel-Aydıncık Kaymakamlığına Tunceli Vali Yardımcısı İlhan ÜNSAL'ın,

1. Derece kadrolu Yahyalı Kaymakamlığına Iğdır Vali Yardımcısı Ethem ACAR'ın,

3. Derece kadrolu Kalkandere Kaymakamlığına Şırnak Vali Yardımcısı Nurettin ATEŞ'in,

Sivas Vali Yardımcısı iken 02.10.2000 gün ve 2000/943 Sayılı Müşterek Kararname ile Aksaray Vali Yardımcılığına atanan Mustafa GÜLER'e ait bu hükmün iptali ile 1. Derece kadrolu Çanakkale Vali Yardımcılığına,

Van Vali Yardımcısı iken 02.10.2000 gün ve 2000/943 Sayılı Müşterek Kararname ile Ladik Kaymakamlığına atanan Vahdettin ÖZKAN'a ait bu hükmün iptali ile 1. Derece kadrolu Amasya Vali Yardımcılığına,

Diyarbakır Vali Yardımcısı iken 22.12.2000 gün ve 2000/1245 Sayılı Müşterek Kararname ile Çaykara Kaymakamlığına atanan Vedat BÜYÜKERSOY'a ait bu hükmün iptali ile 1. Derece kadrolu Karabük Vali Yardımcılığına,

Çanakkale Vali Yardımcısı iken 22.12.2000 gün ve 2000/1245 Sayılı Müşterek Kararname ile Trabzon Vali Yardımcılığına atanan Metin ÇINAR'a ait bu hükmün iptali ile 1. Derece kadrolu Eskişehir Vali Yardımcılığına,

1. Derece kadrolu Mülkiye Başmüfettişliğine Eski Mülkiye Başmüfettişi T. Tamer AKALIN'ın,

1. Derece kadrolu Kütahya Vali Yardımcılığına Kırıkkale eski Vali Yardımcısı M. Mesut KIRCALI'nın,

1. Derece kadrolu Balıkesir Vali Yardımcılığına Bursa eski Vali Yardımcısı Emre AYMAN'ın,

1. Derece kadrolu Bartın Vali Yardımcılığına Bolu eski Vali Yardımcısı Sadık İKİZEK'in,

1. Derece kadrolu Sakarya Vali Yardımcılığına Keşan eski Kaymakamı R. Kemali AKAY'ın,

Hakkari Vali Yardımcılığına Kürtün Kaymakamı Adem ARSLAN'ın,

Kars Vali Yardımcılığına Susuz Kaymakamı Elif Nur TANDOĞAN'ın,

Kilis Vali Yardımcılığına Çamoluk Kaymakamı Fatih GENEL'in,

Bitlis Vali Yardımcılığına Karaçoban Kaymakamı H. Hakan KILINÇKAYA'nın,

Şırnak Vali Yardımcılığına Sarıyahşi Kaymakamı Resul ÇELİK'in,

Malatya Vali Yardımcılığına Yazıhan Kaymakamı Ali FİDAN'ın,

Erzurum Vali Yardımcılığına Gölova Kaymakamı Arslan KARANFİL'in,

İğdir Vali Yardımcılığına Şirvan Kaymakamı Cengiz KARABULUT'un,

Muş Vali Yardımcılığına Olur Kaymakamı İbrahim KÜÇÜK'ün,

Bayburt Vali Yardımcılığına Doğanıyurt Kaymakamı Ayhan KARTLI'nın,

Ardahan İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Tunceli-Ovacık Kaymakamı M. Fikret ÇAVUŞ'un,

Borçka Kaymakamlığına Gercüş Kaymakamı Selami AYDIN'ın,

Çal Kaymakamlığına Alacakaya Kaymakamı Baha BAŞÇELİK'in,
 Gülşehir Kaymakamlığına Tut Kaymakamı İnci BECEL'in,
 Gündül Kaymakamlığına Damal Kaymakamı Mahmut HERSANLIOĞLU'nun,
 Divriği Kaymakamlığına Kemah Kaymakamı Mustafa ATSIZ'm,
 Eldivan Kaymakamlığına Aydınlar Kaymakamı Ahmet SUCU'nun,
 Şiran Kaymakamlığına Hamur Kaymakamı Yılmaz ŞİMŞEK'in,
 Araban Kaymakamlığına Köprüköy Kaymakamı Canan HANÇER'in,
 Altunhisar Kaymakamlığına Arguvan Kaymakamı Kemalettin SAKİN'in,
 Hasköy Kaymakamlığına Kuluncak Kaymakamı Mehmet AKTAŞ'ın,
 Çamardı Kaymakamlığına Ardanuç Kaymakamı Celalettin CANTÜRK'ün,
 Çaykara Kaymakamlığına Kocaköy Kaymakamı Mehmet ÖZ'ün,
 Adıyaman-Gölbaşı Kaymakamlığına Çüngüş Kaymakamı Numan
 HATİPOĞLU'nun,
 İnönü Kaymakamlığına Güçlükönak Kaymakamı Tamer ORHAN'ın,
 Arsin Kaymakamlığına Çıldır Kaymakamı Hulusi ŞAHİN'in,
 Gömeç Kaymakamlığına Uludere Kaymakamı Abdulkadir DEMİR'in,
 Ulukışla Kaymakamlığına Hanak Kaymakamı Muhittin PAMUK'un,
 Gürün Kaymakamlığına Tutak Kaymakamı Yakup TAT'ın,
 Arapgir Kaymakamlığına Karlıova Kaymakamı Hikmet AYDIN'ın,
 Vize Kaymakamlığına Köse Kaymakamı Tuncay SONEL'in,
 Taşova Kaymakamlığına Doğanşar Kaymakamı Mustafa ÇİT'in,
 Araç Kaymakamlığına Karayazı Kaymakamı Kadir BALABAN'm,
 Gölhisar Kaymakamlığına Hozat Kaymakamı Kemal ÇEBER'in,
 Devrekani Kaymakamlığına Mazgirt Kaymakamı K. Sertel OTÇU'nun,
 Antalya-Kale Kaymakamlığına Bahçesaray Kaymakamı Mustafa
 MASATLI'nın,
 Gölyaka Kaymakamlığına Çayırılı Kaymakamı Latif MEMİŞ'in,

Kozluk Kaymakamlığına Güroymak Kaymakamı Cemal ŞAHİN'in,
 Ladik Kaymakamlığına Bulanık Kaymakamı Kasım TURGUT'un,
 İspir Kaymakamlığına Gerger Kaymakamı Nurettin KAKİLLİOĞLU'nun,
 Çatalzeytin Kaymakamlığına Tuzluca Kaymakamı Mustafa ÖZTAŞ'ın,
 Tercan Kaymakamlığına Demirözü Kaymakamı İlhami AKTAŞ'ın,
 Piraziz Kaymakamlığına Musabeyli Kaymakamı Yüksel ÇELİK'in,
 Olur Kaymakamlığına Boğazkale Kaymakamı Ali SIRMALI'nın,
 Kığı Kaymakamlığına Acıgöl Kaymakamı İsmail ÇATAKLI'nın,
 Elbeyli Kaymakamlığına Karapürçek Kaymakamı Ömer DURAN'ın,
 Pazaryolu Kaymakamlığına Gökçebey Kaymakamı Tuncay DURSUN'un,
 Alacakaya Kaymakamlığına Hamamözü Kaymakamı Osman KIVANÇ'ın,
 Halfeti Kaymakamlığına Akkuş Kaymakamı Sıtkı ÖCAL'ın,
 Lice Kaymakamlığına Yozgat-Aydıncık Kaymakamı Abdulluttalip
 AKDEMİR'in,
 Susuz Kaymakamlığına Afyon-Bayat Kaymakamı Bahri TİRYAKİ'nin, Kemah
 Kaymakamlığına Ayrancı Kaymakamı Cemil KILINÇ'ın,
 Karaçoban Kaymakamlığına Selendi Kaymakamı Mustafa DALKILIÇ'ın,
 Diyadin Kaymakamlığına Emirgazi Kaymakamı Rahmi KÖSE'nin,
 Arpaçay Kaymakamlığına İkizdere Kaymakamı Murat DİKBAŞ'ın,
 Hozat Kaymakamlığına Beylikova Kaymakamı Ahmet AVŞAR'ın,
 Hamur Kaymakamlığına Kalkandere Kaymakamı Yasemin ÇETİNKAYA'nın,
 Özalp Kaymakamlığına Günyüzü Kaymakamı Mehmet YILDIZ'ın,
 Hani Kaymakamlığına Derebucak Kaymakamı Avni ORAL'ın,
 Güçlükönak Kaymakamlığına Hisarcık Kaymakamı İbrahim SEVİMLİ'nin,
 Ağın Kaymakamlığına Şeydiler Kaymakamı M. Fatih GEYİM'in,
 Bulanık Kaymakamlığına Düzköy Kaymakamı A. Ufuk HASÇAKAL'ın,
 Tuzluca Kaymakamlığına Baklan Kaymakamı Orhan ÇİFTÇİ'nin,

Çaldıran Kaymakamlığına Aksu Kaymakamı Osman AHSEN'in,
 Kuluncak Kaymakamlığına Altıntaş Kaymakamı Mehmet YILMAZ'ın,
 Çukurca Kaymakamlığına İhsangazi Kaymakamı Niyazi ERTEN'in,
 Eğil Kaymakamlığına Başmakçı Kaymakamı Bülent BÜBER'in,
 Güroymak Kaymakamlığına Hüyük Kaymakamı Gökhan GÜRBÜZEROL'un,
 Çayırli Kaymakamlığına Kızılırmak Kaymakamı Niyazi ULUGÖLGE'nin,
 Uludere Kaymakamlığına Eflani Kaymakamı Hüseyin ÇELİK'in,
 Baykan Kaymakamlığına Burdur-Altınyayla Kaymakamı Uğur KALKAR'ın,
 Karlıova Kaymakamlığına Sulusaray Kaymakamı Ayhan IŞIK'ın,
 Hanak Kaymakamlığına Salıpazarı Kaymakamı Metin MAYTALMAN'ın,
 Çıldır Kaymakamlığına İnhisar Kaymakamı Erkan BULGAN'ın,
 Ardanuç Kaymakamlığına Beydağı Kaymakamı Abdurrahman AKDEMİR'in,
 Tunceli-Ovacık Kaymakamlığına Çamlıyayla Kaymakamı M. İlker
 HAKTANKAÇMAZ 'ın,
 Dicle Kaymakamlığına Hadim Kaymakamı Kamuran TAŞBİLEK'in,
 Karayazı Kaymakamlığına Kabataş Kaymakamı Abdullah KÜÇÜK'ün,
 Köprüköy Kaymakamlığına Gündoğmuş Kaymakamı Kemal YILDIZ'ın,
 Çüngüş Kaymakamlığına Çamaş Kaymakamı İlhan ABAY'ın,
 Tutak Kaymakamlığına Eski Kaymakamı Şahin ARSAL'ın,
 Arguvan Kaymakamlığına Karpuzlu Kaymakamı Özkan DEMİR'in,
 Pervari Kaymakamlığına Karakeçili Kaymakamı Alpaslan YILMAZ'ın,
 Aydınlar Kaymakamlığına Taraklı Kaymakamı Önder BAKAN'ın,
 Köse Kaymakamlığına Tefenni Kaymakamı İsmail KARADAŞ'ın,
 Doğanşar Kaymakamlığına Yığılca Kaymakamı Bilal ŞENTÜRK'ün,
 Tekman Kaymakamlığına Gülağaç Kaymakamı Mustafa ÇİFTÇİ'nin,
 Damal Kaymakamlığına Akkişla Kaymakamı Yücel GEMİCİ'nin,
 Bahçesaray Kaymakamlığına Büyükorhan Kaymakamı Yılmaz TORUK'un,

Gölova Kaymakamlığına Koyulhisar Kaymakamı Ekrem CANALP'in
 Gerger Kaymakamlığına Isparta-Gönen Kaymakamı Mehmet CANGİR'in
 Andırın Kaymakamlığına Çandır Kaymakamı M. Murat ÇEKMEN'in,
 Bayramören Kaymakamlığına Başyayla Kaymakamı Olcay TAVAS'ın,
 Maden Kaymakamlığına Atabey Kaymakamı Mithat ORHAN'ın,
 Mazgirt Kaymakamlığına Akpınar Kaymakamı Ö. Faruk COŞKUN'un,
 Beytüşşebap Kaymakamlığına Şaphane Kaymakamı Adil KARATAŞ'ın,
 Tut Kaymakamlığına İmranlı Kaymakamı İ. Hakkı ERTAŞ'ın,
 Yazıhan Kaymakamlığına Tokat-Yeşilyurt Kaymakamı Erol
 RÜSTEMOĞLU'nun,
 Demirözü Kaymakamlığına Şalpazarı Kaymakamı Süleyman YILDIRIM'ın,
 Kocaköy Kaymakamlığına Domaniç Kaymakamı Erhan KOYUNCU'nun,
 Şirvan Kaymakamlığına Sarız Kaymakamı İskender YÖNDEN'in,
 Musabeyli Kaymakamlığına Artova Kaymakamı Mehmet TANIŞIR'ın,
 Kürtün Kaymakamlığına Çanakçı Kaymakamı Yusuf ÖZDEMİR'in,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B, 76, 92, 93 ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci Maddesi ile bu Kanuna 4158 Sayılı Kanunla eklenen ek Madde uyarınca naklen ve terfian atanmaları uygun görülmüştür.

MEVZUAT BOLUMU
1 TEMMUZ 2001 - 30 EYLÜL 2001 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ
GAZETE'DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ
İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT
(KRONOLOJİK FİHRİST)

Ayla KADER
V.H.K.İ.

I. KANUNLAR

<u>Tarihi</u>	<u>Sayısı</u>	<u>Konusu</u>	<u>Yayımlandığı Resmi Gazetenin</u>	
			<u>Tarihi</u>	<u>Sayısı</u>
20.06.2001	4684	Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	03.07.2001	24451
28.06.2001	4699	Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu ile Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	07.07.2001	24455
28.06.2001	4700	Gülhane Askeri Tıp Akademisi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	07.07.2001	24455
29.06.2001	4704	Kaçakçılığın Men Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	07.07.2001	24458
28.06.2001	4697	Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	10.07.2001	24458
25.06.2001	4688	Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu	12.07.2001	24460
29.06.2001	4706	Hâzineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	18.07.2001	24466

II. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

Yayımlandığı Resmi

Gazetenin

<u>Tarihi</u>	<u>Sayısı</u>	<u>Konusu</u>	<u>Tarihi</u>	<u>Sayısı</u>
04.07.2001	KHK/631	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	13.07.2001	24461 (Mükerrer)

III. MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

Yayımlandığı

Resmi Gazetenin

<u>Tarihi</u>	<u>Sayısı</u>	<u>Konusu</u>	<u>Tarihi</u>	<u>Sayısı</u>
28.05.2001	2001/2575	Türkiye Cumhuriyeti ve Slovenya Cumhuriyeti'nin Türkiye Cumhuriyeti ile Eski Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti Arasında Yapılan İkili Anlaşmaların Haliyetine İlişkin Teati Edilen Notaların Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	01.07.2001	24449
11.06.2001	2001/2617	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Etyopya Federal Demokratik Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Uluslar arası Uyuşturucu ve Psikotrop Madde Kaçakçılığı, Uluslar arası Terörizm ve Organize Suçlarla Mücadelede İşbirliği Anlaşmasının Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	13.07.2001	24461
08.06.2001	2001/2589	Türkiye Cumhuriyeti ile Yunanistan Cumhuriyeti Arasında Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı ile Yunanistan Cumhuriyeti Kamu Düzeni Bakanlığı, Suç ile Özellikle Terörizm, Örgütlü Suçlar, Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı ve Yasadışı Göç ile Mücadelede İşbirliği Anlaşmasının Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	14.07.2001	24462

<u>09.07.2001</u>	2001/2806	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Rusya Federasyonu Hükümeti Arasındaki Diplomatik Pasaport Hamilerinin Vizeden Muaf Seyahatlerine İlişkin Anlaşma'da Değişiklik Yapılmasına Dair İki Ülke Arasında Teati Edilen Notaların Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	19.08.2001	24498
-------------------	-----------	--	------------	-------

IV. BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
07.06.2001	2001/2637	2998 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi ve Bazı Kararnameler ile Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilen Kişiler Hakkındaki Hükümlerin Düzeltilmesi ve Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilen Kişiler Hakkında Hükümün İptaline Dair Bakanlar Kurulu Kararı	15.07.2001	24463
18.06.2001	2001/2654	901 Kişiye Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	16.07.2001	24464
11.07.2001	2001/2718	Kamu Personeli Maaşlarının Yeniden Tespitine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	18.07.2001	24466
24.07.2001	2001/2762	Yurt Dışına Çıkışlarda Harç Alınmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	28.07.2001	24476
04.07.2001	2001/2755	Sürekli Görevle Yurt Dışında Bulunan Memurların Aylıklarına Uygulanacak Katsayı Hakkındaki Karar'a Ekli Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	03.08.2001	24482
23.07.2001	2001/280	Hatay ve Osmaniye İllerinde Meydana Gelen Sel Afetinden Zarar Gören Elektrik Abonelerinin Tükettikleri Enerji Bedellerini Ödememe Usul ve Esaslarına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	17.08.2001	24496
12.06.2001	2001/2862	Kamu Sektörüne Dahil İdarelerin İhalesi Yapılmış ve Yapılacak İşlerinde İhale Usul ve Şekillerine Göre Fiyat Farkı Hesabında Uygulayacakları Esaslarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	18.08.2001	24497

04.07.2001	2001/2799	169 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınması Hakkında Karar	19.08.2001	24498
27.06.2001	2001/2792	Çeşitli Kararnameler ile Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilen 438 Kişi ile İlgili Hükümün İptali Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	21.08.2001	24500
19.07.2001	2001/2842	Çeşitli Kararnameler ile Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilen 438 Kişi ile İlgili Hükümün İptali Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	21.08.2001	24500
26.07.2001	2001/2890	Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar'da Değişiklik Yapılmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı	28.08.2001	24507
05.09.2001	2001/2954	Kamu Personelinin Maaşlarının Hesabına Esas Tutulan Katsayıların Yeniden Tespiti ile Muhtelif Statülerde İstihdam Edilen Sözleşmeli Personelin Ücretlerinin Arttırılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	08.09.2001	24517
01.08.2001	2001/2913	2932 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	18.08.2001	24527
09.08.2001	2001/2940	2890 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi ve Bazı Kararnameler ile Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilen 27 Kişiyle İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	18.09.2001	24527
13.08.2001	2001/2941	2993 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi ve Bazı Kararnameler ile Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilen 5 Kişiyle İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	18.09.2001	24527
02.08.2001	2001/2955	3016 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	23.09.2001	24532
14.08.2001	2001/2955	Bazı Kararnameler ile Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilen 630 Kişi Hakkındaki Hükümün İptaline Dair Bakanlar Kurulu Kararı	05.09.2001	24534

V. YÖNETMELİKLER
A- BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN
YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
25.07.2001	2001/2848	Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	17.08.2001	24496

B- BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	11.07.2001	24459
Bazı Askeri Hastanelerde Döner Sermayenin İşletilmesine ve Hizmetlerden Yararlanacaklara İlişkin Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	12.07.2001	24460
Türk Silahlı Kuvvetleri Dalgıçlık Yönetmeliği	14.07.2001	24467
Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Kıyafet Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	19.07.2001	24467
Kamu Kurum ve Kuruluşlarında İşçi Olarak İstihdam Edilecek Eski Hükümlülere Uygulanacak Sınav Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	25.07.2001	24473
Yeni Vakıflar Birim Yönetmeliği	28.07.2001	24476
Hakkında Dava Açılan Asker Kişiler İçin Avukat Tutma ve Avukatlık Ücretinin Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Yönetmelik	07.08.2001	24486
İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Ulusal Komitesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	18.07.2001	24466
Devlet Arşiv Hizmetleri Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	08.08.2001	24487
Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personeli Rütbe Terfileri ve Değerlendirme Kurullarının Çalışmalarına İlişkin Yönetmelik	10.08.2001	24489

İnsan Hakları Üst Kurulunun Kuruluş, Görev ve İşleyişi ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik	15.08.2001	24492
İnsan Hakları Danışma Kurulunun Kuruluş, Görev ve İşleyişi ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik	15.08.2001	24494
İnsan Hakları İhlali iddialarını İnceleme Heyetlerinin Kuruluş, Görev ve İşleyişi ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik	15.08.2001	24494
Kaymakam Adayları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	15.08.2001	24494
Polis Meslek Yüksek Okulları Giriş Yönetmeliği	29.08.2001	24508
Devlet Muhasebesi Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Ek ve Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	04.09.2001	24513
Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Kapsamına Giren Kurum ve Kuruluşların Girdikleri Hizmet Kollarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik	07.09.2001	24516
Kamu Görevlileri Sendikaları ve Konfederasyonlarınca Düzenlenecek Üyelğe Başvuru Belgesi, Çekilme Bildirimlerinin Şekli, İçeriği. Tutulacak Defterlerin Şekli, İhtiva Edeceği Bilgiler ile Kayıtların Düzenlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik	07.09.2001	24516
Fakülte ve Yüksek Okullar Askeri Öğrenci Komutanlıkları ve Öğrencileri ile Fakülte ve Yüksek Okullardan Yetişen Subaylara Ait Yönetmeliğin 32 nci Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	08.09.2001	24517
İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	19.09.2001	24528
Yurt Dışında Görevlendirilecek Memurların Seçim Esaslarına Dair Yönetmeliğe Bir Geçici Madde Eklenmesine İlişkin Yönetmelik	20.09.2001	24529
Türk Silahlı Kuvvetleri İzin Yönetmeliğinin 12 nci Maddesinin Altıncı Bendinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik	29.09.2001	24538

VI. MÜŞTEREK KARARLAR

Tarihi Sayısı Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
06.08.2001 2001/1843 Kahramanmaraş İli Pazarcık İlçesi Merkez Bucağına bağlı Yeniyurt Köyünün, Gaziantep İli Yavuzeli İlçesi Merkez Bucağına bağlanmasının; 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2 nci maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun bulunmasına dair Müşterek Karar	08.07.2001	24456

- 06.08.2001 2001/1844 Kars İli Kağızman İlçesi Merkez Bucağına bağlı 08.07.2001 24456
Aşağıçıyırıklı Köyünün, Iğdır İli Tuzluca İlçesi Merkez
Bucağına bağlanmasının; 5442 sayılı İl İdaresi
Kanunu'nun 2 nci maddesinin (B) ve (D) fıkralarına
göre uygun bulunmasına dair Müşterek Karar
- 06.08.2001 2001/1845 Antalya İli Gündoğmuş İlçesi Güzelbağ Bucağının 08.07.2001 24456
Merkezi ile bu merkezde kurulu bulunan Güzelbağ
Belediyesi ve anılan bucağa bağlı Bayırköy,
Bayırkozağacı, Burçaklar, Gözübüyük, Gümüşgöze,
Güneyköy, Karamanlar, Orhanköy ve Yenice
köylerinin, aynı İlin Alanya ilçesi Merkez Bucağına
bağlanmalarının; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 2
nci Maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun
bulunmasına dair Müşterek Karar
- 11.08.2001 2001/1899 Hatay İli Dörtöyöl İlçesi Merkez Bucağına bağlı 12.07.2001 24460
Yeniuyurt Belediyesi ile Erzin İlçesi Merkez Bucağına
bağlı Yeşiltepe Köyü arasında bulunan ihtilaflı
sahadaki iki ilçe arasının, özel krokisinde de
gösterildiği gibi belirlenmesine ilişkin; 5442 Sayılı İl
idaresi Kanununun 2 nci Maddesinin (B) ve (D)
fıkralarına göre uygun bulunmasına dair Müşterek
Karar
- 08.08.2001 2001/1978 Bitlis İli Tatvan İlçesine bağlı Çayırönü Köyünün 09.08.2001 24488
Tatvan Belediyesi sınırları içerisinde alınmasının 1580
sayılı Kanunun 7469 sayılı Kanunla değişik 7 nci
maddesi uyarınca uygun bulunmasına dair Müşterek
Karar
- 17.08.2001 2001/2022 Konya İli Akören İlçesi Merkez Bucağına bağlı 18.08.2001 24497
Çomaklar Köyünün, aynı İlin Meram İlçesi
Hatunsaray Bucağına bağlanmasının; 5442 sayılı İl
İdaresi Kanunu'nun 2 nci maddesinin (B) ve (D)
fıkralarına göre uygun görülmesine dair Müşterek
Karar
- 24.08.2001 2001/2069 Kocaeli İli Merkez İlçe Merkez Bucağına bağlı Toylar 25.08.2001 24504
Köyünün aynı İlin Derince İlçesi Merkez Bucağına
bağlanmasının; 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2
nci maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun
bulunmasına dair Müşterek Karar
- 27.09.2001 2001/2151 Siirt İli Eruh İlçesi Merkez Bucağına bağlı Çağbaşı 28.09.2001 24537
(Tirim) Köyünün aynı İlin Merkez İlçe Merkez
Bucağına bağlanmasının; 5442 sayılı İl İdaresi
Kanunu'nun 2 nci maddesinin (B) ve (D) fıkralarına
göre uygun Bulunmasına dair Müşterek Karar

VII. GENELGELER

Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
2002 Yılı Bütçe Çağrısı	03.07.2001	24451
Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar ile Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının 91-32/5 Sayılı Tebliğine İlişkin Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Genelgesi (Sayı:2001/1)	06.07.2001	24454
Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yürütülmekte Olan ‘Norm Kadro’ Çalışmaları ile ilgili 2001/39 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	11.07.2001	24459
2002 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Esasları Hakkında Genelge	22.07.2001	24470
Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar ile Hazine Müsteşarlığının 91-32/5 Sayılı Tebliğine İlişkin Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Genelgesi (Sayı: 2001/2)	23.09.2001	24531

VIII. TEBLİĞLER

Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Artvin İli Sınırları İçerisinde Bulunan Deniz ve Akarsularda Meydana Gelebilecek Kazaların Önlenmesine İlişkin Karar (No:1)	03.07.2001	24452
Afyon İli Sınırları Dahilinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirlere Dair Tebliğ (2001/1)	09.07.2001	24457
Kilis Valiliği Orman Yangınları İle Mücadele Komisyonu Kararı (No:2001/1)	10.07.2001	2445 S
Eskişehir İli Dahilinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirlere Dair Tebliğ (No:2001/1)	13.07.2001	24461
2001 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 11)	17.07.2001	24465
Yıllık Yatırım Programında Yer Alan Projelere Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Tebliğ	21.07.2001	24469
Asgari Ücret Tespit Komisyonu Kararı (No: 2001/1)	26.07.2001	24474

- Muğla İli Sınırları Dahilinde Orman Yangınlarının 07.08.2001 24486
Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirlere Dair
Tebliğ (2001/1)
- 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun 08.08.2001 24487
Uygulanmasına İlişkin Tebliğ
- Düzce İlinde Egzoz Gazı Ölçümü Konusunda 11.08.2001 24490
Uygulanacak Esaslarla İlgili Tebliğ
- Burdur Valiliği Orman Yangınları ile Mücadele 14.08.2001 24493
Komisyonu Kararı (No: 2001/1)
- İzmir ilinde Spor Müsabakaları Nedeniyle Vuku 21.08.2001 24500
bulabilecek Şiddet Olayları veya Kötü Tezahüratın
Önlenmesi Suretiyle Kamu Düzeninin Sağlanmasına Dair
Tebliğ
- Karaman İli Sınırları Dahilinde Orman Alanlarına Giriş 04.09.2001 24513
ve Çıkışların Yasaklanmasına Dair Tebliğ (no:2001/2)
- Merkezi Sınav Kapsamındaki Özürlü ve Eski Hükümlüler 05.09.2001 24514
ile Kapsam Dışındaki Özürlü ve Eski Hükümlülerin
Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Olarak Alınmalarına
İlişkin Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ
- Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı
Karara İlişkin Tebliğde Değişiklik Yapılması Hakkında 13.09.2001 24522
Tebliğ (No: 2001-32/26)

MEVZUAT METNİ

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI İDARİ VE MALİ İŞLER DAİRESİ BAŞKANLIĞI TEŞKİLAT VE GÖREV YÖNERGESİ

BİRİNCİ KISIM Genel Hükümler

Amaç

Madde 1- Bu yönergenin amacı; İçişleri Bakanlığı İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığının teşkilatlanma, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir.

Kapsam

Madde 2- Bu yönerge, İçişleri Bakanlığı İdari ve Mali İşler Dairesi-Başkanlığının teşkilatlanma, görev ve çalışma düzenine ilişkin ilke ve kuralları kapsar.

Hukuki dayanak

Madde 3- Bu yönerge; 14 Şubat 1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun' un 23, 33 ve 34. maddelerine dayanılarak düzenlenmiştir.

İKİNCİ KISIM Teşkilat ve Görevler

Teşkilat

Madde 4- İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı; bir Daire Başkanı, dokuz Şube Müdürlüğü, bir Ayniyat Saymanlığı, bir Bakanlık Hekimliği, bir Yemek Servisi Yönetim Kurulu Başkanlığı ve bir Gündüz Bakım Evinden oluşur. (Ek-A)

Görev

Madde 5- 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunun 23. maddesi gereğince, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığının görevleri şunlardır :

- Bakanlık için gerekli araç, gereç ve malzemenin temini ile ilgili

- hizmetleri yürütmek,
- b) İhtiyaç duyulan bina ve arazinin kiralama, satın alma işlemlerini yürütmek,
 - c) Bakanlığın Mali İşlerle ilgili işlerini yürütmek,
 - d) Temizlik, aydınlatma, ısıtma, bakım onarım ve taşıma hizmetlerini yapmak,
 - e) Sosyal tesislerin kurulması ve yönetim ile ilgili hizmetleri düzenlemek ve yürütmek,
 - f) Bakanlık personelinin ve ailelerinin sağlık hizmetlerinden yararlanmalarını sağlamak,
 - g) Bakanlığa gelen yazı ve mesajlardan gerekenlerin Bakana veya Müsteşara sunulmasını sağlamak,
 - h) Bakan ve Müsteşarın direktif ve emirlerini ilgililere duyurmak ve işlemlerini takip etmek, Bakanlığın iç ve dış protokol hizmetlerini yürütmek,
 - i) Süreli evrakın zamanında işleme konulmasını sağlamak,
 - j) Bakanlığı ilgilendiren toplantı, brifing ve görüşmeleri düzenlemek, bunlara ait önemli not ve tutanaklar düzenlemek ve ilgili birimlere duyurmak,
 - k) Genel evrak, arşiv ve haber merkezinin hizmet ve faaliyetlerini düzenlemek ve yürütmek,
 - l) Bakan ve Müsteşarca verilecek diğer görevleri yapmak.

ÜÇÜNCÜ KISIM

Yetki ve Sorumluluklar

Daire Başkanı

Madde 6- Daire Başkanı; 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunun 23. maddesi hükümleri uyarınca yükümlü olduğu hizmetleri yerine getirmek ve bu hizmetleri; yönetmelik, yönerge, tebliğ, genelge ve diğer idari metinlerle düzenlemek, bu hizmetleri mevzuata, Bakanlık politikasına ve yıllık planlara uygun olarak yürütmek. Başkanlığa bağlı Şube ve ünitelerin birbiriyle ve Bakanlığın diğer birimleriyle iş birliği içinde çalışmalarını ve koordinasyonunu sağlamak, diğer hizmet ve faaliyetlerle hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkili olup Başkanlığın en üst amiri olarak Bakana karşı sorumludur.

Daire Başkanı, sınırları açıkça belirlenmek şartıyla yetkilerinin bir kısmını astlarına devredebilir. Ancak yetki devri Daire Başkanı'nın sorumluluğunu kaldırmaz.

Şube Müdürlüklerinin Statüsü

Madde 7- Şube Müdürlükleri Daire Başkanlığının esas hizmet birimleri-

Madde 8- Şube Müdürünün görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır :

a) Görev ve Yetkiler:

- 1) Daire Başkanlığı çalışma programının şubesine ait bölümünü hazırlamak,
- 2) Şube çalışmalarını, Daire Başkanlığı hizmet politikası ve çalışma plan ve programlarına göre yönetmek,
- 3) Şube memurları arasında görev dağıtımını yapmak, aralarında ahenk ve işbirliğini sağlamak, çalışmalarını izlemek, denetlemek,
- 4) Sicil yönetmeliği hükümlerine göre şube personeli hakkında "sicil raporları" düzenlemek, "uyarma " ve " kınama " cezaları vermek, daha üst cezalar verilmesi için öneride bulunmak ve memurun ödüllendirilmesi için teklifte bulunmak,
- 5) Şube personeli tarafından incelenen veya incelenmesi kendisine ait olan işlem ve konuları inceleyerek sonuca bağlamak, şubenin yazışmalarını mevzuata uygun olarak yürütmek,
- 6) Şubeye gelen kanun, tüzük, yönetmelik tasarılarını incelemek ve görüş bildirmek,
- 7) Uygulamada karşılaşılan güçlük ve tikanıklıkları gidermek, gereken tedbirleri almak ve uygulamak, yetkisi dışında kalanlar için bağlı olduğu üst makama öneride bulunmak,
- 8) Daire Başkanlığının eğitim faaliyetlerine katılmak, personelin eğitimini sağlamak,
- 9) Görev alanına giren konularda görüşünü yazılı ve sözlü olarak bildirmek,
- 10) Görevlendirildiği takdirde Bakanlık içi ve dışı toplantılara katılmak,
- 11) Yetki devri esasları çerçevesinde yazıları imza etmek,
- 12) Şubesinin, personel ve araç gereç ihtiyaçlarını tespit ederek öneride bulunmak,
- 13) Şubeye verilen görevler dışında Daire Başkanlığınca verilecek diğer işleri yapmak.

b) Sorumluluğu :

Şubesine ait görevlerin amaca uygun biçimde planlanması, düzenlenmesi ve yürütümünün izlenmesi ile gerçekleşmesinden Daire Başkanına karşı sorumludur.

Madde 9 - Şefin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır :

a) Görev ve Yetkileri:

- 1) İlgili memurların hazırladığı dosya ve yazıların esas ve biçim yönünden ilk incelemesini yapmak, şekle ve esasa ait yanlışları düzeltmek ve paraf ederek işlemin imzaya hazır hale gelmesini sağlamak,
- 2) Memurların işlemler konusunda duraksamalarının giderilmesinde yardımcı olmak,
- 3) Tamamlanmış ve imzalanmış olan dosyaları ilgililere dağıtarak sevk memuruna teslim edilmesini sağlamak,
- 4) İmza edilmeden gelen evrak hakkında Şube Müdüründen alacağı talimata göre işlem yapmak,
- 5) Kayıtları açık kalmış evrakı ilgili memuru ile birlikte izleyerek sonuçlandırmak,
- 6) Tekitlerin zamanında yapılmasını sağlamak,
- 7) Bölümündeki memurların sürekliliğini, çalışma ve verimliliklerini izlemek, aralarında ahenk ve işbirliğini sağlayarak işleri zamanında sonuçlandırmak,
- 8) Gelen ve giden evrakın kayıt, dağıtım, dosyalama, gönderme ve arşivleme işlerini takip etmek,
- 9) Gizlilik dereceli evrak için mevzuatına uygun tedbirleri almak, uygulamak ve izlemek,
- 10) Şubeye ait döşeme, demirbaş ve diğer her türlü araç ve gerecin bakım, temizlik ve muhafazasını sağlamak,
- 11) Birimin ahenkli bir biçimde çalışması için, diğer bürolarla işbirliği yapmak ve gerektiğinde araç - gereç ve personel yardımında bulunmak,
- 12) Şube ile ilgili konularda üstleri tarafından verilecek diğer işleri yapmak.

b) Sorumluluğu

Şube görevlerinden kendisine verilen konuların amaca uygun biçimde planlanması, düzenlenmesi ve yürütümünün izlenmesi ile gerçekleştirilmesinden şube müdürüne karşı sorumludur.

Madde 10- Memurların ve V.H.K.İ. görev ve sorumlulukları şunlardır :

a) Görevleri

- 1) Şube müdürünce verilen göreve ait araştırmayı yaparak, gerekli yazıları hazırlamak, daktilo etmek ve sıralı amirlerin parafına sunmak,
- 2) Dosyalama işlerini yürütmek,
- 3) Gelen giden evrakı günü gününe kaydetmek ve sıralı amirlerine arz etmek,
- 4) Süreli evrakın takibini yapmak ve gününde sonuçlandırmak,
- 5) Sonuçlanan ve gönderilmesi gereken evrakı zamanında ilgili yerlere göndermek,
- 6) Bilgisayar verilerini hazırlamak, kayıtlarını tutmak ve bilgisayar kullanmak,
- 7) Evrak, doküman ve sorumluluğundaki araç, gereç ve malzemenin bakımı, temizliğini ve muhafazasını koruyucu güvenlik esaslarına göre sağlamak.

b) Sorumluluğu

Şubesiyle ilgili kendisine verilen görevleri zamanında yapmaktan sıralı amirlerine karşı sorumludur.

Doktor, kimya mühendisi, tekniker, laborant, hemşire, teknisyen, şoför, teknisyen yardımcısı, gece bekçisi, dağıtıcı ve hizmetlilerin görev ve sorumlulukları

Madde 11- Bağlı bulundukları birim tarafından; yaptıkları görevler dikkate alınarak, hazırlanacak olan özel talimatlarda belirtilen görev ve hizmetleri talimat hükümlerine göre yürütmektir.

DÖRDÜNCÜ KISIM

Birimler ve Görevleri

Madde 12- Başkanlığa bağlı şube müdürlükleri ve görevleri şunlardır :

A- İdari Hizmetler Şube Müdürlüğü

- 1) Posta ile tüm resmi kurum ve kuruluşlarla, özel kuruluşlardan, Bakanlık Genel Evrak Müdürlüğüne gelen ve konusu itibariyle

Başkanlığımızı ilgilendiren evraklar ile Bakanlık Merkez Birimlerinden gelen evrakları, kayıt ederek Başkanlık Makamına sunduktan sonra, ilgili şube müdürlüklerine ve birimlere dağıtımını yapmak,

- 2) Başkanlık personelinin yıllık, mazeret, evlilik, doğum, ölüm izinleri ile sağlık raporlarının düzenlenmesini yaparak, Personel Genel Müdürlüğüne intikal ettirmek. Daire Başkanlığı personeli ve stajyer öğrencilerin; maaş, vergi iadesi, nema ve diğer özlük hakları ile ilgili görevleri yapmak,
- 3) Daire Başkanlığı Makamında sekreterlik görevini yürütmek,
- 4) Başkanlık makamınca verilecek diğer görevleri yerine getirmek.

B- Bakanlık Hekimliği

- 1) Bakanlık personeli ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin sağlık hizmetlerini yürütmek, hasta takip kartlarını tutmak ve aile hekimliği için gerekli alt yapının oluşturulmasını sağlamak,
- 2) Yemekhane, yemekler ve çay ocaklarının kontrolünü ve burada çalışanların portör muayene takibini yapmak,
- 3) Biyokimya laboratuvarında, ilk basamak kan ve idrar tahlilleri yapmak,
- 4) Bakterioloji laboratuvarında; boğaz, idrar, gaita kültürü ve antibiyogram ile gaita, vajinal akıntı tetkiki ve yayma çalışması yapmak,
- 5) Diş Hekimliğinde; diş çekimi, dolgu, kanal tedavisi, diş temizliği, protez tamiri ve çalışanlara protez yapmak,
- 6) İhtiyaç duyulan branşların kurulması için, personel ve araç - gereç talebinde bulunmak.

C- Levazım Şube Müdürlüğü

Merkez Yönetim Hizmetleri

- 1) Bakanlığımız Destek Hizmetleri bütçesini hazırlamak, uygulamasını sağlamak,
- 2) Bakanlığımız merkez ve ek hizmet binalarında yapılması gereken büyük onarımlarla ilgili işlerin yapılabilmesi için ihale açmak ve sonuçlandırmak,

- 3) 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile her sene kabul edilen Bütçe Kanununda belirtilen hususlara uygun olarak, ödemeleri yapıp, aylık harcamaları takip etmek. Ayrıca, ödemelere ilişkin genelge ve tebliğleri takip etmek,
- 4) Bakanlığımız merkez birimlerinin bütçe ödenekleri doğrultusunda taleplerini değerlendirerek karşılamak, ödemeleri yapmak,
 - a) Bakanlığımız merkez birimlerinde kullanılmakta olan fotokopi, faks, printer, baskı makinesi v.b. gibi makinaların gerekli bakım, onarım ve parça değişim işlemlerini yaptırmak,
 - b) Bakanlığımız ve merkez birimlerinde tüketilen doğalgaz, elektrik, su faturalarının takibini yapmak ve ödemek,
 - c) Bakanlığımız merkez birimlerinde kullanılacak olan kırtasiye ve bilgisayar malzemelerinin, Devlet Malzeme Ofisi' ne kredi açarak teminini sağlamak, D.M.O' da olmayan malzemeleri serbest piyasadan satın alarak, ödemelerini yapmak,
 - d) Bakanlık merkez binası ve ek binalarının temizlik işlerinin serbest piyasadan yaptırılmasına ilişkin, yılı içerisinde ihale açmak,
 - e) Bakanlığımız birimlerinde kullanılan telefonların faturalarının takibini yaparak, bütçe imkanları doğrultusunda ödemelerini karşılamak,
 - f) Bakanlığımız Yayın Kurulu kararı ile başta Türk İdare Dergisi olmak üzere basımına/ satın alınmasına ve abone olunmasına karar verilen yayınların basım, satın alınma ve abone izlemlerini yaparak merkez ve taşraya dağıtımlarını sağlamak. Ayrıca, Bakanlık birimlerine alınan günlük gazetelerinin, yine Bakanlık birimleri ile Taşra Teşkilatı için alınan Resmi gazetelerin ödemelerinin yapılmasını sağlamak,
 - g) Bakanlığımız ve Taşra Teşkilatında bulunan Valilik ve Kaymakamlıklara alınması planlanan araçlar ve telsizlerin D.M.O'ne kredi açılarak, araçların ve telsizlerin alımına kadar işlemlerini takip etmek,
 - h) Bakanlığımıza ait taşıtların her türlü bakım ve onarımlarının yaptırılıp, akaryakıtlarının karşılanmasını sağlamak.

Merkez Dışı Yönetim Hizmetleri

- 5) 81 İl ve 850 İlçe bazında yapılan istatistik çalışmalar doğrultusunda, Taşra Teşkilatının bütçesini hazırlamak, Maliye Bakanlığında görüşmeleri izlemek,

- 6) Taşra Teşkilatında bulunan kiralık hizmet binalarının, tasarruf tedbirleri gereğince kiralama işlemlerinin yürütülmesi, sonuçlandırılması ve izlenmesini sağlamak,
- 7) Taşra Teşkilatından gelen talepler doğrultusunda, gerekli yazışmaları yapmak,
- 8) Bakanlığımız Taşra Teşkilatında bulunan Valilik ve Kaymakamlıkların yıl içerisinde ihtiyaç duydukları ödenekleri bütçe imkanları ve Maliye Bakanlığınca serbest bırakma oranları doğrultusunda karşılamak,
- 9) Yıl içerisinde ödenek yetersizliği nedeniyle ödenemeyerek duyuna kalan ödenekleri belirleyip değerlendirerek bütçe imkanları doğrultusunda karşılamak,
- 10) Yıl içerisinde bütçe imkanları doğrultusunda ödenek dağıtımını yapmak,
- 11) Yıl içerisinde yapılan faaliyetleri aylık ve yıllık olarak hazırlayarak A.P.K.Kurulu Başkanlığına gönderilmek üzere, İdari Hizmetler Şube Müdürlüğüne bildirmek,
- 12) Başkanlık makamınca verilecek diğer görevleri yerine getirmek.

D- Ayniyat Saymanlığı

- 1) Satın alınan ve ambara teslim edilen kırtasiye, demirbaş malzeme ile araç ve gereçlerin birimlere tahsislerinin yapılarak birim ayniyat memurlarına teslimini sağlamak,
- 2) Demirbaş malzemelerinin tahsis onaylarını alarak her birim için ayrılan demirbaş eşya kayıt defterine işlemek,
- 3) Birimlerce iade edilen demirbaş malzemelerinin kayıtlardan terkinin ile hurda durumunda bulunanların M.K.E. kurumuna satışını yapmak. Satışından fayda elde edilecek malzemeleri ise Hâzineye gelir kaydetmek üzere Milli Emlak Müdürlüğüne bildirmek,
- 4) Her mali yıl sonunda ambara giren ve çıkan malzemenin görevlendirilecek heyet tarafından sayım ve dökümlerini yapmak,
- 5) Birimlerin malzeme taleplerini ambar mevcudu oranında talep müzekkeresi karşılığında sağlayarak ambar ve ayniyat yevmiye defterine işlenmesini temin etmek,
- 6) Valilik ve Kaymakamlıklarda kullanılan basılı evrak, defter, memur kimlikleri ile mühür ihtiyaçlarını karşılamak,

- 7) Bakanlık bütçesinin hazırlanışında telsiz ve taşıt alımları için gerekli ödeneğin konulmasını teklif etmek, konulan ödenek miktarıyla Vali ve Kaymakamların telsiz ve taşıt ihtiyaçlarını karşılamak, yazışmalarını takip etmek ve dosyalamak,
- 8) Tahsis edilen taşıtların onarım gerektirenlerine onarım ödeneği göndermek,
- 9) Bakanlık makamınca tahsisleri yapılan lojmanların teslim ve tesellüm işlemlerini yapmak,
- 10) Bakanlık merkez personelinin "Memurlara Yapılacak Giyecek Yardımı Yönetmeliğinden" faydalanacak olanların listesini hazırlamak ve teslimlerini yapmak,
- 11) Ambardan mal ve kırtasiye giriş çıkışını ilgili defterlere kayıt etmek,
- 12) Yıl içerisinde yapılan faaliyetleri aylık ve yıllık olarak hazırlayarak A.P.K. Kurulu Başkanlığına gönderilmek üzere, İdari Hizmetler Şube Müdürlüğüne bildirmek,
- 13) Genelkurmay Başkanlığından gelen kitap ve matbu evrakın dağıtımını yapmak,
- 14) İl ve İlçelerin ihtiyaç durumuna göre, İl Özel İdare bütçelerinden Vali ve Kaymakam makam aracı satın alınabilmesi için Maliye Bakanlığından izin alınarak Bakanlar Kurulu kararı istihsal ettirmek,
- 15) Merkez birimlerince talep edilen kırtasiye demirbaş malzemelerin Levazım Müdürlüğü ile koordineli olarak D.M.O. Genel Müdürlüğünden veya piyasadan satın alınmasını temin etmek,
- 16) Gümrük kanalıyla gelen hibe malzemelerin işlemlerini yapmak,
- 17) Başkanlık makamınca verilecek diğer görevleri yerine getirmek.

E- Güvenlik Şube Müdürlüğünün Görevleri

7126 Sayılı Sivil Savunma Kanununa göre;

- 1) Bakanlık ana hizmet binasının sabotajlar ve saldırılara karşı koruma ve güvenliği için koruyucu güvenlik özel talimatını hazırlamak, koruma planını yapmak, uygulanması ve bu amaçla koruma personelinin göreve hazır bulundurulması, sevk ve idare edilmesi, nöbetçi ve devriyelerin çalışma usul ve esaslarının tespit ve

kontrolünü yapmak. Çevre, otopark, bina girişleri ve blok geçişlerini kontrol altına almak, bina içinde personel, evrak güvenliğini sağlayacak tedbirler ile diğer her türlü fiziki güvenlik önlemlerini almak ve takibini yapmak,

- 2) Bakanlık ana hizmet binasının yangından korunması için gerekli tedbirleri almak, yangın yönergesi ve talimatını hazırlamak, yangın ekiplerini kurmak, eğitimini yaptırmak ve sürekli göreve hazır bulunmalarını sağlamak,
- 3) Yetkili makamlar tarafından bildirilecek alarm haberlerinin sürat ve emniyetle ilgililere ulaştırılmasını sağlamak amacıyla; Bakanlık merkez teşkilatı birimlerinde birer nöbetçi memurluğu kurmak, nöbetçi memurluğu özel talimatı hazırlamak, nöbet hizmetlerinin düzenlenmesi, nöbetçilerin seçimi, takip ve kontrolünü yapmak,
- 4) Bakanlık ana hizmet binasının Sivil Savunma Planlarını Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ile koordineli olarak hazırlamak, güncelliğini sağlamak, plan çerçevesinde oluşturulacak Sivil Savunma servislerini kurmak, eğitimlerini yaptırmak ve sürekli olarak göreve hazır halde bulunmalarını sağlamak, gerektiğinde sevk ve idaresini yapmak,
- 5) Görevin gerektirdiği malzeme ve teçhizatın hazır bulundurulmasını sağlamak, bu amaçla gerekli ödeneğin bütçeye konulması için teklifte bulunmak,
- 6) Başkanlık makamınca verilecek diğer görevleri yapmak.

F- Teknik Hizmetler Şube Müdürlüğü

- 1) Bakanlık hizmet binaları ile kullanılan araç gereçlerin tadilat ve tamirleri ile ilgili işlemleri mevcut atölyeler ve teknik personeller eliyle yürütmek,
- 2) Bakanlığımız ana ve ek hizmet binalarında yapılması gereken onarımlarda ihtiyaç duyulan malzemelerin ilgili teknik personeller tarafından tespitinin yapılarak satın alınması hususunda teklifte bulunmak,
- 3) Teknik Hizmetler bünyesindeki atölyeler kapasitesinde yapılamayan küçük bakım ve onarımlarla ilgili işlerin serbest piyasadan temini için Başkanlık Makamı Oluru alınarak gereği için Levazım Şube Müdürlüğüne göndermek,

- 4) Büyük onarımlarda ise Bayındırlık ve İskan İl Müdürlüğünce o yılki birim fiyatlarına göre keşif özeti hazırlatılarak, bütçe ödeneklerinin el verdiği ölçüde yapılabilmesi için Levazım Şube Müdürlüğüne göndermek,
- 5) Serbest piyasada yaptırılan onarımların, teknik elemanlarca kontrolünün yapılarak " İş Teslim Tutanağı " karşılığında teslim alınmasını sağlamak,
- 6) Bakanlığımıza ait ve tahsisli 328 adet lojmanın bakım ve onarımlarını, Kamu Konutları Yönetmeliği ile Maliye Bakanlığınca yıl içerisinde yayınlanan tebligat esaslarına göre yerine getirmek,
- 7) Bakanlık ana hizmet binasının ısıtma hizmetlerini yürütmek,
- 8) Teknik personelin sevk ve idaresini sağlamak,
- 9) Başkanlık Makamınca verilecek diğer görevleri yerine getirmek.

G- Arşiv Şube Müdürlüğü

İçişleri Bakanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatı Arşiv Hizmetlerine İlişkin Yönetmeliğin 2. bölüm 8. maddesinde belirtildiği üzere;

- 1) Milli arşiv politikası çerçevesinde Bakanlık arşiv politikasını oluşturmak, geliştirmek ve gerektiğinde değiştirmek, bunlara ilişkin esasları belirleyerek Bakanlık Makamının tasvibine sunmak ve izlemek,
- 2) Birimlerden arşivlik malzeme ile arşiv malzemesini teslim almak,
- 3) Birimlerden teslim alınan malzemeyi uygun şartlarda muhafaza etmek, kayba uğramalarını önlemek,
- 4) Birimlerden teslim alınan malzemeyi asli düzenleri içerisinde aidiyetlerini bozmadan yerleştirmek,
- 5) Depo yerleşim planını hazırlamak,
- 6) Ayıklama ve imha komisyonlarını oluşturmak,
- 7) Malzemenin tespit ve değerlendirmesini yapmak,
- 8) Bakanlığın merkez ve taşra birim arşivlerinde ayıklama, saklama, imha ve diğer faaliyetlerine rehberlik etmek, denetlemek veya denetlenmesini sağlamak,
- 9) Birimlerce tespit edilen imhalık malzeme ile kurum arşivinde ayıklama ve imha komisyonunca tespit edilen imhalık malzemenin imhasını sağlamak,

- 10) Ayıklama ve imha komisyonunun çalışmaları sonunda Devlet Arşivine devredilmesi uygun görülen arşiv malzemesini tasnif ederek envanterleriyle teslim etmek ve devredilmeyecek olanların korunmasını sağlamak,
- 11) Arşivlik malzemenin tamir ve restorasyonunu yapmak ve/veya yaptırmak,
- 12) Arşivlik malzemenin kopyalarını çıkararak devamlılığını sağlamak ve bunları küçük hacimlere döndürmek için film, mikrofilm ve gerektiğinde diğer ileri teknikleri uygulamak,
- 13) Araştırmaya açık malzeme için tanıtıcı rehber ve katalog hazırlamak,
- 14) Birim ve kurum arşivlerinden faydalanma taleplerini karşılamak, kolaylaştırıcı tedbirleri almak,
- 15) Araştırma taleplerini değerlendirmek ve gerektiğinde yerine getirmek,
- 16) Yurt içi ve yurt dışı arşivcilik ve bilimsel gelişmeleri incelemek, bu alandaki eserleri derlemek,
- 17) Birim arşivlerinden gelen yıllık faaliyet raporlarını değerlendirmek,
- 18) Her türlü arşiv bilgi ve belgesiyle ilgili olarak Devlet Arşiviyle işbirliği yapmak,
- 19) Başkanlık Makamınca verilecek diğer görevleri yerine getirmek.

H- Vali Ali Galip Kaya Gündüz Bakımevi

2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanununun 15. maddesine dayanılarak hazırlanmış olan "Kreş ve Gündüz Bakımevleri Yönetmeliğine" göre çalışmasını sürdürmek.

1) Gündüz Bakımevinde; Bakanlığımız mensuplarının 03 - 06 yaş grubundaki çocukların güvenli bir ortam içerisinde, çocuk eğitimi ve bilimsel geleneklere uygun olarak, milli ve manevi değerlerinin gelişmelerine yardımcı olmak, fiziksel, duygusal, zihinsel ve sosyal bakımdan uyum içerisinde olmalarını sağlamak, doğru beslenme bilgi ve becerisini kazandırmak, Türkçe'yi doğru ve güzel kullanmayı öğretmek, yabancı dil eğitimine başlamak suretiyle İlköğretime hazırlamak ve sosyal ilişkileri oyun ve iş arkadaşlığı yoluyla geliştirmesini sağlamak.

I- Genel Hizmetler Şube Müdürlüğü

1) Bakanlığımıza ait her türlü iç ve dış temizlik ile ayrıca tüm merkez birimlerin tadilat, yeniden yerleşimden doğan her türlü taşıma ve Bakanlığımızı ilgilendiren konferans ve basın

2) toplantıları, kokteyl ve brifinglerin yapılacağı yerlerin tanzimi ve düzenleme işlerini yapmak,

3) Bakanlığımız ana ve ek hizmet binalarının her türlü temizlik, taşıma ve birimlerin yeniden tanziminden doğan yerleşim hizmetlerinin; her yıl Başkanlığımızca yapılan ihale sonucuna göre, ilgili firma ile imzalanan sözleşme ve şartname gereği anılan hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamak,

4) Başkanlık Makamınca verilecek diğer görevleri yerine getirmek.

İ- Ulaştırma Şube Müdürlüğü

237 sayılı Taşıt Kanununun mevcut yönetmelik ve garaj yönergesi çerçevesinde Bakanlık araçlarının hizmet vermesini sağlamak.

1) Bakanlık Makamı ile Müsteşar ve Müsteşar Yardımcıları, merkez bina ve ek hizmet binalarında görev yapan birim amirlerinin makam hizmetlerinin yanı sıra bu yerlerde görev yapan personelin kuruma geliş ve gidişlerindeki servis hizmetlerini yerine getirmek,

2) Araçların kullanılması, bakım ve onanını ile benzin ikmal işlerini düzenlemek,

3) Araçların kullanım esnasında uyulması gereken kural ve esasları ile görevli personelin iş sorumlulukları ve ilgili hususları takip ederek denetim görevini yerine getirmek,

4) Şube Müdürlüğünde görevli idari personel ve hizmet şoförlerinin Başkanlığımızdan alınan emir ve direktiflerini harfiyen yerine getirmelerini sağlamak,

5) Başkanlık Makamınca verilecek diğer görevleri yerine getirmek.

J- Yemek Servisi Yönetim Kurulu Başkanlığı

Yemek Servisi Yönetim Kurulu Başkanlığı 11.12.1986 tarih ve 19308 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Devlet Memurları Yiyecek Yardım Yönetmeliğine" dayanılarak 24.01.2000 tarih ve 371 sayılı Makam Onayı

ile yürürlüğe konulan Bakanlığımız Yemek Servisi Yönergesine göre faaliyette bulunmaktadır.

1) Bakanlığımız merkez ve bağlı birimlerindeki personelin (Nüf. ve Vat.İşl.Gn.Md) hariç, görev yapan personel öğlen yemeği ihtiyaçlarını yönerge ve ilgili firma ile yapılan sözleşme esaslarına göre, yemekle ilgili olarak yemeğin pişirilmesi aşamasından dağıtım ve sunulmasına kadar olan her türlü sağlık ve temizlikle ilgili kontrolün yapılması, personelden gelen önerilerin değerlendirilmesi, yemek ve yemek-hanelerle ilgili olarak çıkan ve çıkabilecek olan sorunların en aza indirgenmesinin sağlanması görevlerini ifa etmek.

BEŞİNCİ KISIM

Yürürlük ve Yürütme

Yürürlük :

Madde 13 - Bu yönerge yayımı tarihinde yürürlüğe girer. Yürütme :

Madde 14 - Bu yönerge hükümlerini İçişleri Bakanı yürütür.

(Bu Yönerge, 12 Eylül 2001 tarihinde Bakan Onayı ile yürürlüğe girmiştir.)

EK-A

İDARİ VE MALİ İŞLER DAİRESİ BAŞKANLIĞI ÇALIŞMA ESASINA GÖRE TEŞKİLAT ŞEMASI

