

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 74

MART 2002

SAYI: 434

İÇİNDEKİLER

Kadir KOÇDEMİR	: Hizmette Vatandaşa Yakınlık (Subsidiyarite) İlkesi ve Sosyal Hizmetler.....	1
Cemal YILDIZER	: Yolsuzlukla Mücadele ve İyi Yönetim	7
Dr. Recep KIZILCIK	: Liberal Batı Demokrasileri ve Türk Kamu Yönetimi Sistemindeki Gelişmeler	37
Doç.Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK	: Siyasal Sağduyu ve Liderlik Etiği	55
Kazım TEKİN	: Avrupa Birliği ve Egemenlik Kavramı	71
Nihat AYTÜRK	: Yetki Yönetimi.....	89
Ö. Faruk GÜNAY	: İçişleri Bakanlığı Planlama Personeli	115
İbrahim TOPUZ	: 4483 Sayılı Kanun Uyarınca Verilen Ön İnceleme İzni ve Soruşturma İzni Kararlarının Niteliği	139
Dr. Abdullah YILMAZ	: Türkiye’de Afet Zararlarının Azaltılması Çalışmalarının Tarihi Gelişimi Üzerine Notlar	155
Mürteza HASANOĞLU	: Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri	171
Özgür SARAÇ	: Devletin Rolü ve Kamu Sektörünün Kalitesi.....	187
HABERLER	: İçişleri Bakanlığından Haberler.....	211
MEVZUAT		
Ayla KADER	: 1 Ocak 2002 - 31 Mart 2002 Tarihleri Arasında Resmi Gazete’de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat.....	235
	Mevzuat Metni	243

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

HİZMETTE VATANDAŞA YAKINLIK (SUBSİDİYARİTE) İLKEİ VE SOSYAL HİZMETLER

Kadir KOÇDEMİR*

I. Sosyal Hizmetler¹ : Sosyal hizmetler toplumsal entegrasyonu, dayanışmayı sağlar. Fertlerin önündeki fizikî, maddî, kültürel sınır ve engelleri kaldırır. Böylece toplumun fertlerden azami seviyede faydalanmasını temin eder Aidiyet, mensubiyet duygusunu geliştirir.

Toplumun bütün fertlerinin, diğer bütün fertleri içme alacak biçimde “BİZ diyebilmeleri sosyal hizmetlerdeki başarıya bağlıdır. İnsanların yaşadıkları hayatı anlamlandırmaları, yaşama güçlen ile ilgili motivasyona sahip olabilmeleri de sosyal hizmetlerle yakından ilişkilidir.

Nihayet sosyal hizmetler sosyal tatmini sağlar. Fertleri kanun önünde eşit sayan hukuk devleti ilkesi fertlerin fizikî, sosyal, kültürel engellerden kurtulmuş olarak irade oluşturma, karar alma, icra ve denetim süreçlerine katılmaları halinde, hedefine ulaşmış olabilir. Ancak böylece, fertlerin demokratik süreçlere katkı ve katılımları hem nitelik hem de nicelik olarak mümkün olan en üst seviyeye çıkar.

Buraya kadar belirtilenler, söylemeye lüzum yok ki, bir toplumun sahip olduğu en öncelikli amaçlardır.

II. Günümüzdeki Sosyal Değişimler : Günümüzde geleneksel bağlar çözülmektedir. Bunların yerine henüz yeni bağlar tesis edilememiştir ve ferdiyetçilik artmaktadır.

Anonimleşme ve gettolaşmanın hakim olduğu hızlı kentleşme, biyografilerinde hiçbir müşterek bulunmayan paralel toplumlar sürecini başlatmıştır. Öyle ki, aynı şehirde yaşayan insanlar, hemşehrileriyle okul, lokanta, eğlence

* Burdur Valisi

1 İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi ile Galatasaray Üniversitesi tarafından ortaklaşa düzenlenen ve 30 Kasım/1 Aralık 2001 tarihlerinde gerçekleştirilen Mülki ve Mahalli İdarelerin Sosyal Hizmet Kapasitesinin Artırılması, Engelliler ve Hukuk Sempozyumunda sunulan tebliğ metnidir.

yeri, alışveriş, spor gibi müşterek mekânlara sahip değildir. Kültür ve sosyalizasyon formları ve unsurlarında ayrışma söz konusudur.

Bütün bu gelişmeler kurumlara olan itimadı sarsmış ve azaltmıştır. Yeni dönemin meselelerinin eskinin 'kurum bağlamış kurumlarıyla' çözülemeyeceğine inanılmakta, herkesin kendi başının çaresine bakması gerektiği kabul edilmektedir.

Siyasetten yılgınlık söz konusudur. Sosyal hayatın birçok yönünün (ekonomi, dış politika, eğitim ve sosyal hizmetler gibi) siyasetten "arındırılması" üzerinde durulmaktadır. Özerkleşen idari birimlerin sayısı artmaktadır. Bu birimler siyasi denetim ve mesuliyete sahip olmadıkları için, olan bitenden kimin sorumlu tutulacağı tespit edilememektedir.

Gerek ülkeler arasında, gerekse ülke içinde gelir dağılımı bozuklukları had safhaya varmaktadır. Üstelik bu çarpıklık, başta televizyonlar olmak üzere, medya vasıtasıyla daha derin ve keskin biçimde hissettirilmektedir.

Çalışma hayatı içinde sendikalı, toplu sözleşmeli, sosyal güvenlik kapsamındaki istihdamın nispeti azalmaktadır. Süreye, dosyaya, işe, zamana bağlı, sözleşmeli vb. usuller yaygınlaşmaktadır. Bir mesleğe ya da fabrikaya girip oradan emekli olma devri bitmiştir. En az birkaç işyeri ve her iş yerinde birkaç pozisyon değişikliği normal hale gelmektedir.

Teknolojik gelişmeler örgütlenmeyi eskiye nazaran çok kolay hale getirmiştir. Hükümet Dışı Teşkilatlar pek çok alanda faaliyet göstermektedir. Bu teşkilatlar belli hizmetleri üstlenme bakımından çok faydalı fonksiyonlar ifa etmektedirler. Ancak meşruiyet ve mesuliyetin yayılması ve belirsizleşmesi tehlikesine de yol açmaktadırlar.

İnsanlar, sosyal yardımlaşma ve dayanışma faaliyetlerini kendiliğinden değil, belli aktiviteler biçiminde yapmayı tercih etmektedir. Gerçeklik, medya vasıtasıyla stilize edilmektedir. Bu durum, insanların bazen binlerce kilometre uzakta gerçekleşen bir olay için harekete geçtikleri halde, hemen yanı başındaki insanlara duysarsız kalmalarına yol açmaktadır.

III. Hizmette Vatandaşa Yakınlık (Subsidiyarite) İlkesi : Bu ilke, bir hizmetin prensip itibarıyla vatandaşın en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesini, sadece ve sadece bu birim tarafından ya hiç ya da yeterince etkin bir biçimde yerine getirilemeyen hizmetlerin bir üst idari birim tarafından üstlenilmesini gerektirir.

Hizmette vatandaşın yakınlık ilkesi, başta Avrupa ülkeleri ve Avrupa Birliği idari yapılanması olmak üzere pek çok yerde uygulanmaktadır.

Bu ilke, irade oluşturma, karar alma, icra ve denetim süreçlerini katılım, sürat ve kararların isabeti bakımından optimum hale getirmektedir. İmkânlarla

ihtiyaçlar en iyi biçimde bağdaştırılmakta, mahalli özellik, gelenek ve görenekler en üst seviyede dikkate alınmaktadır. Böyle olduğu için, hizmet külfet münasebeti daha iyi hissedilmekte ve hizmetler benimsenmektedir.

Diğer yandan bu ilke kaymakların çok amaçlı kullanımını mümkün kılmaktadır. Örneğin, Burdur ilinde bu ilke çerçevesinde **“kendi kentini koru”** kampanyası başlatılmıştır. Burdur 'Özürlüler Demeği bir okul inşaatını tamamlamak üzeredir.

Bu ilke hizmetlerin yerinden yönetilmesi, mutlak surette mahalli idareler tarafından yerine getirilmesi demek değildir. Tam aksine bu ilkenin tatbiki, belli alanlarda merkezi idareyi zorunlu kılmaktadır. Çünkü ülke düzeyinde homojen hizmet seviyesi ve dağılımı, bölgeler arası dengesizlikleri telafi etmeye yönelik olarak mali tevzin (dengeleme), yeterli teknik uzmanlık bilgisi ve kadrosu ile ölçek ekonomilerinden istifade ancak merkezi idare tarafından sağlanabilir. Merkezi idare, Türkiye’de sıkıntısı çekilen patronaj ilişkileri ve mahalli popülizmin zararlarını da aza indirir.

IV. Türkiye’de Mevcut Durum : İdari yapıda şablonculuk ve bundan kaynaklanan müthiş israflar söz konusudur. Gerek mülki (valilik ve kaymakamlıklar) gerekse mahalli (il özel idareleri, belediyeler ve köyler) bakımından minimum optimum ölçeğin çok altında idari birimler mevcuttur.

Türkiye’de belediye olduğu için 15-20 personeli maaş alan, bu personel maaş aldığı için de belediye binası açık kalan beldeler, sadece bir köyü olan ilçeler bulunmaktadır. Tarafından yapılan bir araştırmada, 3-4 köyü olan bir ilçede dahi, sadece ilçe olduğu için istihdam edilen personel sayısının 150’ye yakın olduğu görülmüştür. Bu, bir yıl içinde 2 trilyona yakın cari gider demektir. Bu miktarda kaynak kamu hizmetleri için ayrılrsa, o ilçede, çok değil 3. yılın sonunda paranın tamamının harcanması zor hale gelir. Profesyonel kadroları bulunmayan köyler marjinalize edilmiş vaziyettedir. Köyler, mevcut halleriyle çok az hizmetin muhatabı olabilir.²

Organize bir sorumsuzluk mekanizması geçerlidir. Buna mukabil icrai sorumluluk vardır.

Özerkleştirilen idari birimler siyasetten ve millet iradesinin kontrolünden çıkmaktadırlar. Takdir hakkı ve yetki genişliğine müdahaleler vardır.

2 İdari minimum etkin ölçek hakkında bkz. Koçdemir, Kadir (1998) Yönetim Hakkı - etkin ve demokratik bir yönetim için yeniden yapılanma, Ankara; (1998) Önce İdari Taksimat Reformu Sonra Yemden Yapılanma, İller ve Belediyeler, Yıl: 53, Sayı: 633- 634, Temmuz-Ağustos 1998, s. 412-420; (1998) Cumhuriyetin 75. Yılında Optimum İdari Ölçek Ve Mahalli İdare Birlikleri, Türk İdare Dergisi, Sayı: 421, Aralık 1998, s. 403-419; (1999) Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler (İngiltere, Fransa, Almanya ve Türkiye), Türk İdare Dergisi, Sayı: 424, Eylül 1999, s. 97-122.

V. Yerinden Yönetilen Sosyal Hizmet Anlayışına Geçiş : Ölçekten kaynaklanan israflar önlenmelidir. Bunun için, her hizmet tek tek ele alınmalıdır. Bir hizmet vatandaşa en yakın olandan başlamak suretiyle, hangi birimde en etkin ve ucuz olarak yerine getirilebiliyorsa o birimin yetki ve sorumluluğuna verilmelidir.

Köy/belediye ayrımı kaldırılmalıdır. Mevcut durumda köylerimizde yaşayan insanların çöplerin alınması, sokak ve kaldırımların temizlenmesi gibi pek çok mahalli nitelikli hizmeti talep etme, yapılmadığı için şikâyet etme hakları dahi yoktur. Kamu hizmetlerinden istifade bakımından ikili bir toplum yapısı 2000'li yıllar Türkiye'sine yakışmamaktadır.

Bilhassa büyük şehirlerde, mahalle tekrar etkin hale getirilmelidir. Tamamıyla bize özgü bir kurum olan mahalle, geçmişte olduğu gibi, bugün de pek çok hizmeti üstlenebilir. Bilhassa yabancılaşıma ve anonimleşmenin artması karşısında mahalle teşkilatlarının ifa edecekleri çok önemli fonksiyonlar vardır.

Konu ile ilgili mevzuat farklı uygulamalara/rekabete/tecrübelerden istifadeye müsaade etmelidir. Böylece, mahalli imkân ve ihtiyaçları dikkate alan, insandan istifadeyi üst seviyeye çıkaran, şahsi kabiliyet ve inisiyatif geliştiren bir hizmet işleyişi mümkün olabilir. Batı ülkelerinde üretimdeki buluşların % 70'e yakını çalışanlar ve tüketiciler tarafından ortaya koymaktadır. Her şeyi detayına kadar düzenleyen mevzuat, insanları sistemin dışına atmaktadır.

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarında, kuruluşlarından sonra görülen ve gittikçe artan merkezileşme trendi tersine çevrilmelidir. Öğrencilere bursların Ankara'dan verildiği, kaç kişiye ne kadar tutarında yardım yapılacağıının Ankara'dan belirlendiği bir sistem hizmette vatandaşa yakınlık ilkesi ile bağdaşmaz. Bu şekilde yapılması emredilen yardımlarda, bazı ilçelerde istenen özelliklere sahip yeterli sayıda mağdur bulunamadığı olmaktadır.

Sisteme sadece mülki-mahalli idareler açısından bakılmamak; hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları üzerinde durulmalıdır. Tarihte en güzel örneklerini verdiğimiz bu tip kuruluşlar son zamanlarda unutulmuştur. Sadece merkezi-mülki-mahalli idare perspektifine sahip olmamız, tarihi tecrübe ve birikimimizden hiç istifade etmemek demektir.

Sosyal hizmetlerle ilgili mekanizmalar, sorumluların kolayca belirlenebileceği, hesap sorulmayı mümkün kılacak şekilde basitleştirilmelidir. Kamu hizmetlerinde mekanizmaların, yetki ve sorumluluğun kolajca kavranamayacak biçimde karmaşık hale getirilmesi demokrasinin en önemli zaaf kaynağıdır. Kurumlara olan itimadin kaybolmasının en önemli sebebi budur.

Bu çerçevede, sosyal hizmetlerle ilgili asgari yükümlülükler belirlenmeli ve bu yükümlülüklerin yerine getirilmemesi halinde dava konusu yapılabilmesi

sağlanmalıdır. Başka bir ifade ile eğer görme özürlü birinin okutulması görev ise ve bu sağlanmamışsa bu kişi bu hakkını dava yoluyla alabilmelidir.

Vakıf müessesesi etkinleştirilmelidir. Son zamanlarda asli amacı dışına çıkarılma teşebbüslerine maruz kalan vakıflarla ilgili tedbirler alınmalıdır.

Aile korunmalıdır. Geleceğin belirleyici gücü ve milli gücün en önemli unsuru olan beşeri sermayeye önem verilmelidir.

Sosyal hizmet ihtiyacı içinde olanların sadece önlerindeki fizikî-maddî engellerin kaldırılması ve buna dair ihtiyaçlarının giderilmesi ile yetinmemeli, millî manevî değerler de verilmelidir. Çünkü, bu eksiklik onların toplumla olan ilişkilerinde bir bariyer haline gelebilecektir.

Sosyal hizmet ihtiyacı içinde olan insanlarımızın, hizmet sunabilecek kişi, kurum ve kuruluşlar tarafından fark edilmesi, bilinmesi, durumlarının hissedilmesi sağlanmalıdır.

Konu ile ilgili olarak genel değişiklikleri uygulamaya koymadan evvel, pilot il uygulamasından istifade edilmelidir. Sosyal alemde, kâğıt üzerinde mükemmel gözükten projeler tatbik safhasında tamamiyle aksi sonuçlara yol açabilir. Pilot il uygulaması hem bu tür muhtemel sakıncaların en aza indirilmesini, proje ile ilgili değerlendirme ve düzeltmelerin yapılmasını hem de farklı tekliflerin az bir maliyetle ve rekabet halinde tatbikini mümkün kılacaktır.

Sonuç : Dünya ikinci sanayi devrimini yaşamaktadır. Günümüzde en önemli unsur ne sermaye ile de doğal kaynaklar değil, beşeri sermayedir. Engelleri kaldırdığında hayal gücümüzü aşacak bir beşeri sermaye potansiyeline sahibiz.

Yukarıda belirtilen değişim ve dönüşümler, mevcut durumla birlikte değerlendirildiğinde, sosyal hizmetlerin muhatabı olan kesimler bakımından mutata yapılanma ve mekanizmalarla telâfisi güç risklerin söz konusu olduğu görülmektedir. Bu risklerin en aza indirilmesi, fertlerin hayatı anlamlandırma ve motivasyon konusunda sıkıntıya düşmeyecekleri bir toplum için;

- Sosyal hizmetlere ayrılan mevcut kaynakların daha etkili ve verimli kullanımı.

- Yeni kaynakların sağlanması,

- Hizmetlerin yürütülmesinde yeni aktörlerin kazanılması

hizmette vatandaşla yakınlık (subsidiyarite) ilkesinin uygulanmasını gerekli kılmaktadır.

YOLSUZLUKLA MÜCADELE VE İYİ YÖNETİM

Cemal YILDIZER*

GİRİŞ (YOLSUZLUĞUN TANIMI) : Yolsuzluğun en popüler, basit ve yaygın tanımı "kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması" şeklinde yapılmaktadır. (Tanzi, 1998; Bardhan, 1997; Girling, 1997)

Dünya Bankası da bu tanımı kabul etmekte ve kullanmaktadır. Yukarıdaki basit tanımdan da anlaşılabilceği üzere, yolsuzluk iki tarafın varlığını ve yine bu iki taraf arasındaki bir değiş-tokuş ilişkisini içermektedir. Karşı tarafa sağlanan özel çıkar karşısında, kamu gücünü elinde tutanlar bir çıkar elde etmiş olmaktadır. Elde edilen bu çıkar maddi olabileceği gibi; prestij sağlama, siyasi çıkar elde etme gibi ilk anda maddi gözükmeyen çıkarlar da olabilir.

Bunların yanı sıra, yolsuzluğun kötü bir durum olmasına neden olan asıl unsur "kamu yararına verilen zarar"dır. (Palmier, 1983)

Yolsuzluğa konu olan olayın kanuna aykırı olması gerekmez. Örneğin dış ticaretinde ithalat kotası uygulayan bir ülke, kotaları tahsis eden personel, kanunda öngörülen miktarı tahsis etme işlemi sırasında bunu kendisine çıkar sağlayan kişilere verebilir. Burada kamu gücünü elinde bulunduran şahıs, yasal düzenlemeleri ihmal etmemekle birlikte, bulunduğu kamu görevinden kişisel yarar temin etmektedir.

Her ne şekilde tanımlanırsa tanımlansın yolsuzluklar sadece günümüz toplumlarına özgü olaylar değildir. Hemen her türlü toplumda değişik şekillerde kendini gösteren bu toplumsal olayın siyasal, etik, bürokratik ve ekonomik nedenleri ve bunların doğal sonuçlarının olması beklenir.

Çünkü globalleşen dünyamızda belirli ülkelerdeki bazı uygulamaların uluslararası bağlantıları olabilmekte ve ortaya çıkan kötü sonuçlar gelişmiş-az gelişmiş ülke ayrımı yapmaksızın bütün ülkeleri etkileyebilmektedir.¹

Ayrıntılı olarak bakıldığında yolsuzluk aşağıdaki biçimlerde tanımlanabilir. (Berkman, 1983, S.10);

* İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşaviri

1 Muhsin KAR, Asım BALCI; Yolsuzluklar ve İktisadi Kalkınma: Nedenleri, Etkileri ve Mücadele, TİD, Sayı: 425, 1999.

1 - Para ya da mal karşılığında, kamu görevlisinin ayrıcalıklı işlem yapmasıdır.

2 - Kamu görevlisinin parasal ya da diğer ödüller karşılığında, bu çıkarı sağlayanlar yararına işlem yapmasıdır.

3 - Kamu görevlilerinin yapılmaması gereken işleri çabuklaştırmaları karşılığı çıkar sağlamalarıdır.

4 - Parasal olan ya da olmayan kişisel kazançlar için yetkinin kötüye kullanımıdır.

5 - Kişisel ya da politik kazanç amacıyla devlet yetkisinin yasa dışı kullanımıdır.

6 - Kamu hizmeti gören kişinin özel amaçları ya da maddesel çıkarları için normal görev davranışlarından sapmalarıdır.

7 - Kişisel amaçlar için, kamu görevlilerinin kurallara aykırı biçimde davranışlarıdır²

Yolsuzluk Suçları

Yolsuzluk Suçları, rüşvet, zimmet, irtikap, emniyeti suiistimal, ihaleye fesat karıştırma biçiminde doğrudan kamu görevlileri tarafından işlenebildiği gibi, sermaye piyasalarında, bankalarda, yatırım ortaklıklarında, özel finans kurumlarında tefecilik, sahtecilik, dolandırıcılık, kara para aklama gibi yöntemler uygulanarak da işlenebilmektedir.

Büyük çıkarlar söz konusu olduğunda yolsuzluk olayları, tehdit, şiddet, sindirme boyutu da olan, karmaşık ilişkiler ağı içerisinde gelişen ulusal ya da uluslararası organize eylem şeklinde de ortaya çıkabilmektedir.

Türkiye’de genel olarak devlet, özelde de idare denilen yürütme mekanizmasının yaygın problemlerinden birinin yolsuzluk olduğu bilinmektedir. Bu konuda yapılan araştırmalar sınırlı olmakla birlikte, konuyla ilgili her çalışmada, yolsuzluğun ciddi boyutlarda bir sorun olduğu ortaya konmaktadır.

Çünkü Yolsuzluk;

- Demokrasiyi temelinden sarsıyor
- Hukukun üstünlüğü ilkesini alt üst ediyor
- Eşitlik ve adalet ilkelerini ve devlete olan güveni sarsıyor

2 Doç. Dr. İnayet Pehlivan AYDIN, Yönetmelik Mesleki ve Örgütsel Etik, Şubat 2001, Sayfa: 63-64,

- Ekonomik rekabeti olumsuz etkiliyor
- Suça teşvik ediyor ve suç oranlarını artırıyor, mafyalaşmaya yol açıyor
- Verimsiz yatırımlara yol açıyor
- Yabancı sermayeyi kaçırıyor
- Kalkınmayı geciktiriyor
- Belki de hepsinden önemlisi yolsuzluk, yoksulluğu artırıyor ve sonuçta toplumu ahlaki çöküntüye sürüklüyor.

Sosyal maliyetleri hesaplanamayacak derecede çok yüksek bir olgu, yolsuzluk.³

YOLSUZLUK VE SUIİSTİMALE AÇIK ALANLAR

Yolsuzluk riski taşıyan başlıca alanları şöyle sıralayabiliriz :

A- Türk mali sistemi

1 - Kaynakların Harcanması Esasları

2- Kaynakların Toplanması Esasları

B- Dış ticaret ve kambiyo sistemleri

C- Sübvansiyon ve yatırım teşvikleri

D- Kamu borçlanması

E- Bankacılık sistemi

F- Devlet ihale sistemi

G- Tahsis kararlarında yolsuzluk

H- Gümrük alanları

I- Güvenlik ve zabıta hizmetlerinde ve diğer alanlarda yolsuzluk

1- YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE ALINABİLECEK ÖNLEMLER VE ÖNERİLER

a) Alınabilecek Yasal Tedbirler

- Kamu kaynaklarına ilişkin öneriler;

1- Devlet hesaplarında açıklık ve şeffaflığın sağlanması, kamuoyunun ve halkın bilgilendirilmesi, iç denetim mekanizmalarının oluşturulması yönünde yeni yasal tedbirler süratle alınmalıdır.

3 Sadettin TANTAN, İdarecinin Sesi Dergisi, Kasım-Aralık 2000, Sayı: 83 s. 8.

2- Yolsuzluğun en temel ölçülerinden birisi olan vergi adaletsizliğinin ortadan kaldırılması, kayıt dışı ekonominin kayıtlı hale getirilmesi yönünde çok ciddi anlamda yasal düzenlemeler getirilmelidir.

Bu düşüncüyü destekleyen ekonomik verilere bakıldığında şu sonuçla karşılaşılmaktadır:

Türkiye, IMF ve Dünya Bankası desteğiyle ekonomik krizden çıkmaya çalışırken en önemli kaynağı olması gereken vergide istediği sonucu bir türlü alamıyor. 2001 yılı vergi beyannamelerine göre günde milyarlar kazananların aylık ortalama gelirleri sadece 265 milyon, aylık vergileri de 73 milyon lira (İşadamları, serbest meslek erbabı ve sanatçılar).

Beyannamelere bakılırsa ayda 284 milyon kazanan kuyumcular 68 milyon lira, lüks villalar yapıp satarak ayda 134 milyon kazanan müteahhitler 33 milyon lira vergi ödüyor.

Buna karşılık asgari ücretlinin aylık vergisi 15,2 milyon, kamuda düşük ücretli bir işçinin 88 milyon, yüksek ücretlilerin ise 150-200 milyon lira.⁴

Yine milli gelirin 20'ye bölünme dağılımı ise aşağıda tablo halinde gösterilmiştir.⁵

En Yüksekten En Düşüğe Sıralamalı Dilimler	Kişi Sayısı	Toplam Kişiler: İçindeki Payı	Kişi Başına Yıllık Ortalama Gelir (\$)	Toplam Gelirden Aldığı Pay
1. %5'lik Dilim	113.502	0,3	31.915	5,1
2. %5'lik Dilim	234.479	0,7	14.745	4,9
3. %5'lik Dilim	319.297	0,9	11.013	5,0
4. %5'lik Dilim	415.626	1,2	8.425	5,0
5. %5'lik Dilim	529.601	1,5	6.660	5,0
6. %5'lik Dilim	673.267	1,9	5.204	5,0
7. %5'lik Dilim	826.168	2,3	4.262	5,0
8. %5'lik Dilim	982.202	2,7	3.577	5,0
9. %5'lik Dilim	1.121.696	3,1	3.143	5,0
10. %5'lik Dilim	1.271.738	3,6	2.768	5,0
11. %5'lik Dilim	1.408.519	3,9	2.503	5,0
12. %5'lik Dilim	1.600.166	4,5	2.197	5,0
13. %5'lik Dilim	1.774.424	5,0	1.984	5,0
14. %5'lik Dilim	1.993.058	5,6	1.764	5,0
15. %5'lik Dilim	2.212.475	6,2	1.591	5,0
16. %5'lik Dilim	2.543.158	7,1	1.386	5,0
17. %5'lik Dilim	2.867.900	8,0	1.226	5,0
18. %5'lik Dilim	3.443.638	9,6	1.022	5,0
19. %5'lik Dilim	4.158.502	11,6	1.847	5,0
20. %5'lik Dilim	7.319.410	20,4	1.481	5,0
Toplam	35.808.626	100,0	106.713	100,0

4 Milliyet Gazetesi, Verginin Adaleti Yok, Kim Ne Zaman Ne Ödüyor,16 Temmuz 2001.

5 Milliyet Gazetesi, Verginin Adaleti Yok, Kim Ne Zaman Ne Ödüyor,16 Temmuz 2001

- Yapısı itibariyle formaliteye davalı kontrol ve bütçe sürecinin yasal yönlerine yoğunlaşmış olan, bu yapısıyla idareleri sistem dışına çıkmaya yönlendiren 1050 sayılı Kanun, kamu sektörünün performansına, programların hedef ve sonuçlarına, kaynakların verimli kullanımına önem veren ve kamu sektörünü kavrayan bir yapıya kavuşturularak bu alanda yeni yasal tedbirler alınması uygun olacaktır.

- Yasalara ilişkin öneri ve tedbirler;

Türk Ceza Kanunu ile ilgili olarak

1- Memurların kadro görevleri dışında çalıştırılmalarının yaygınlaşması ve para, çek, mal gibi kaynaklara ulaşmada gerekli sınırlamanın yapılmaması sonucunda, kendisine teslim edilen şeyleri aşırı, cezası daha hafif olan emniyeti suiistimal suçundan hüküm giymekte olduklarından Ceza Kanununda buna yönelik tedbirler alınmalıdır.

2- İrtikap cürümü de en az rüşvet kadar yaygın olmasına rağmen, yasal işlemlerin yaptırmak için memurlara para vermek zorunda kalan kişilerin, oluşan suç irtikap yerine rüşvet olarak değerlendirip kendilerini de suçlu addederek şikayetten kaçınmaları nedeniyle, irtikap suçunu işleyenlerin açığa çıkarılmadığı gözlemlendiğinden rüşvet ve irtikap arasındaki fark belirsiz hale getirilmeli ve halk bu konuda aydınlatılmalıdır.

3- Devletin resmi görevlilerinin birtakım dernek, vakıf veya birlikler adına yardım toplamaları, devlet hizmetlerini paralı hale dönüştürücü yasal dayanaktan yoksun eylemler olarak görülmeli ve "amme itibarını" sarsacak mahiyette olması nedeniyle, yaptırma yönelik yasal düzenlemelerle önlenmelidir.

4- Ceza Kanununda, toplumdaki sosyo-ekonomik gelişmelerin neden olduğu yeni ekonomik ve teknolojik suç kavramlarına da yer verilerek günümüzde işlenen bu nevi suçların da cezasız kalması önlenmelidir.

5- "İhaleye fesat karıştırma" suçu ile ilgili maddeler yalnızca ihale Kanununa tabi olan kurullarda çalışanlar için söz konusu edilebileceğinden, tüm kamu çalışanlarını kapsayacak bir yasal düzenlemeye gidilerek yaptırım alanı genişletilmelidir.

- Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun

1 - Personel kanunlarında yer alan başka görev ve ticaret yasağının bir nevi devamını öngören 2 Ekim 1981 tarih ve 2531 sayılı Kanunun saydığı ve hemen bütün kamu kurum ve kuruluşlarından ayrılan personeli kapsayan yasaklamanın; son iki yılda çalışılan görev ve faaliyet alanları ile ilgili ibarenin yeteri kadar anlaşılauamasım da dikkate alarak kanuna ilişkin ayrıntılar ve uygulama ilkeleri bir yönetmelikle düzenlenmelidir.

2- Bu düzenleme çerçevesinde hangi kamu görevlerinde bulunanların hangi tür işlerde bulunamayacaklarının belirlenmesi ve “görev ve faaliyet alanları” hususu ilgili kişinin kamu görevinde bulunurken birtakım taahhütlerde bulunduğu özel sektör kuruluşları ile sınırlandırılmalıdır.

3- Kamu görevlerinden ayrılarak özel sektöre geçen veya özel iş kuran şahıslara, durumlarını ayırdıkları kuruma bildirme zorunluluğu getirilmeli, bu zorunluluğa beraber çalıştıkları özel kesim yetkilisi de dahil edilmelidir.

4- Kamu sektöründen özel sektöre geçiş için konulan kısıtlamalar özel sektörden kamu sektörüne geçiş için örnek alınarak yasa, kamu ve özel sektörde görev almanın koşullarını belirleyen bir yapıya kavuşturulmalıdır. Özel sektörde çalışanların kamu üst yönetiminde görev alabilmeleri, aralıksız kamuda üç yıl süreyle görev yapmaları koşuluna bağlanmalıdır. Bu konuda da yasal düzenlemeye gidilmelidir.

- 4483 sayılı Memur ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanunda yeni yasal düzenleme ve tedbirler alınarak; kamu görevlilerinin görevleri nedeniyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri için izin verme yetkisi çok dar alanları kapsamaktadır. (Örneğin; Büyükelçi, Valiler, Müsteşar ve Genel Müdürler hakkında soruşturma açılması izni verme yetkisi Bakanlar ya da Başbakanlıkta olmalıdır.)

- Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu

3628 sayılı bu Kanun, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele amacıyla, nitelikleri itibariyle toplum kaynakları üzerinde tasarrufta bulunabilecek ya da kaynakların dağılımını etkileyebilecek kişilerle kurum ve kuruluş yöneticilerinin mal bildiriminde bulunmalarına ilişkin usul ve esaslar ile buna ilişkin suçlardan dolayı soruşturma usulünü düzenlemektedir.

Yukarıda değinildiği üzere, mal bildirimi vermek zorunda olan geniş kesimler arasında; siyasi nitelikleri nedeniyle “Her türlü seçimle iş başına gelen kamu görevlileri” ile “Siyasi Parti Genel Başkanları” 3628 sayılı Kanunda sayılmalarına rağmen aynı siyasi nitelikleri gereği siyasi partilerin merkez yönetimleri ile il ve ilçe örgütlerinde başkan ve üye olarak görev alanların da kanun kapsamında olmamaları bir eksiklik olarak düşünülmektedir.

3628 sayılı bu Kanunun en önemli hususlarından birisi, son verilen mal bildirimlerinin yetkili mercii tarafından daha önceki bildirimler ile karşılaştırılması hususudur. Mal bildirimi verme zorunluluğunda olan kişiler oldukça geniş tutulmasına rağmen, özellikle kamu sektörü dışında kalan yükümlülerin belirlenerek öncelikle yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğinin tespiti, daha sonra da mal bildirimlerinin karşılaştırılarak gerçeğe aykırı bildirimde bulunma veya haksız mal edinildiğinin ortaya çıkarılması gibi hususlarda ince-

leme yapılabilmesine ilişkin açıklayıcı düzenlemeler getirilmemiştir. Böyle bir düzenlemenin olmayışı kanunun amaç ve ruhuna aykırı düşmektedir.

Bununla birlikte; kanunun dördüncü maddesinde "haksız mal edinme" ara başlığı altında ilgilinin sosyal yaşantısı bakımından geliriyle uygun olduğu kabul edilmeyecek harcamalar şeklinde ortaya çıkan artışlar, bu kanunun uygulanmasında haksız mal edinme sayılacağı belirtildiği halde, bu harcamaların nasıl tespit edileceği ve bu tespiti kimlerin yetkili olduğu hususunda da yönetmeliğinde daha açıklayıcı hükümlere yer verilmemiş olması, böylesine tespitlerin yapılmasını güçleştirmektedir.

Kanunun üçüncü maddesi, kamu görevlilerinin genel anlamıyla Türk uyruğunda olmayan herhangi bir özel veya tüzel kişi veya kuruluştan aldıkları belli bir değer üzerinde değere sahip hediyelerini kendi kumrularına teslim etme zorunluluğunu getirdiği halde, Türk uyruğunda olan kişi veya kuruluşlardan kabul edilebilecek hediyelerle ilgili bir düzenleme getirmemiştir. Oysa 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 29 uncu maddesiyle kamu görevlilerinin hediye kabul etmeleri tamamıyla yasaklanmıştır. Ancak, bu yasaklamaya rağmen kamu görevlilerinin hem de iş sahiplerinden hediye kabul etmeleri, hatta yönetici pozisyonundaki kamu görevlilerine çok yüksek değerleri bulunan hediyeler getirmeleri neredeyse olağan hale gelmiş; bazı içtihat kararlarında bile kabul edilen hediyein değerine göre bunun rüşvet olup olmayacağı hususunda görüş belirtilmiştir. Bu durumlar göz önünde tutularak ilgili maddenin yemden düzenlenmesi ile eğer uygun görülürse bu nev'i alınacak hediyelerden belli bir değer üzerinde olanların da kuruma teslim edilmesi yoluna gidilmelidir.

- Yine, bildirimlerin beş yılda bir yenilenecek olması da uzun bir dönemdir. Bu sürenin orta ve üst yönetim kademelerinde görev yapanlar için iki yıla indirilmesi; bildirim formlarının önceki yıllar bildirimleri ile kıyaslanmaları içerecek ve değişmelerinin nedenleri ve artışlarının kaynaklarını da gösteren bir yapıya kavuşturulması çok yararlı olacaktır. Mal bildirimlerini üst görevlere atamalarda değerlendirilen, atama kararlarını etkileyen ve işlemin vazgeçilmez koşulu haline getirecek yasal düzenlemeler mutlaka yapılmalıdır.

Diğer taraftan Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun, Gümrük Kanunu gibi kanunlarda olduğu gibi bu kanunun uygulanmasında da ihbarı doğru çıkan muhbire ikramiye verilmesi düşünülebilir. Yukarıda açıklanmaya çalışılan düzenlemelerle birlikte ihbar ikramiyesi hususunda da mevcut kanuna bir ilave yapılması, yolsuzlukları önlemede etkin olabilecektir.

- Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun

Anayasanın "Dilekçe Hakkı" başlıklı 74 üncü maddesine göre; vatandaşlar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve TBMM'ne yazı ile başvurma hakkına sahiptirler ve kendileriyle ilgili

başvuruların sonucu da. dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilmek durumundadır.

Devlet ve vatandaş arasında doğrudan ilişkiyi sağlayan başvuru hakkına ilişkin olarak kamuya ait sorumlulukların gereğince yerine getirilip getirilmediğin tespit açısından gerekli ve iyi düşünülmüş olan, 01.11.1984 tarihinde yürürlüğe sokulan 3071 sayılı Kanuna işlerlik kazandırabilmek açısından kurulması uygun olacak Kamu Denetimi Birimi ile Dilekçe Komisyonu arasında bir bağ kurulmasıyla başvuruların en alt düzeyde çözüme kavuşturulmasına yönelik halkla ilişkiler benzeri birimler oluşturulması; buralarda çözüme ulaştırılamayan sorunlara üst denetim birimi veya dilekçe komisyonunca çözüm bulunabilmesi yönünde düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır. Bu düzenlemeler, batı ülkesinde yerleşmiş Kamu Gözlemcilik Müessesesine (Ombudsman) dönüşmek olanağını verecektir.

Diğer taraftan, Dilekçe Komisyonunun adli, idari veya askeri yargı mercilerinin kararlarını gerektiren durumlarda başvuruları işleme koymaması yerine; yargıdaki gecikmelerden, yasal boşluklar veya günün şartlarına uymayan hükümler nedeniyle mağdur olduklarını ileri sürenlerden doğrudan haberdar ve bilgi sahibi olmak suretiyle yasama görevine katkı sağlamak amacıyla inceleme ve değerlendirmesini sağlayıcı yasal düzenleme yapılmasının da gerekli olduğu düşünülmektedir.

- 237 sayılı Taşıt Kanunu

237 sayılı Taşıt Kanununun usulsüz ve yolsuz uygulamalarda konu teşkil etmesinin diğer birçok kanunda olduğu gibi gereğince uygulanmaması; usulsüz kullanımın kontrol ve denetimine yönelik düzenleyici hükümler taşınamamasıdır.

Bunun yanı sıra, özellikle makam hizmetlerine tahsis edilen araçlarla emir ve zat'a tahsis edilen araçların kullanım esaslarının arasındaki farkı belirleyecek nitelikte açık ve net olarak düzenlenmemiş olması da usulsüz kullanımın bir diğer kaynağını teşkil etmektedir. Bu alanda da yasal tedbirler alınması uygun olacaktır.

Kamu Harcama Yönetimi Açısından İhale ve Sözleşme Yönetimi

İhale Sistemi

Kamu satın almalarının ekonomik ve etkin olabilmesi, satın alma değerlerinde gösterilecek basirete, gerçekçiliğe ve beceriye bağlıdır. Ancak, deneyimler devletin performanstan çok usule, maliyetten çok hizmete dikkat ettiğini göstermektedir.

İhale ve sözleşme düzeni fiyat teklifi, sözleşme usulleri ve değerlendirme gibi kavramlara istinat eder. Bu itibara bir harcama yöneticisi, veri bir bütçe içinde tanımlanmış standartlar setine göre mal ve hizmet alımını gerçekleştirmelidir. Ancak, bunun için, kaynakların ve amaçların açıkça ortaya konmasına, ekonomi ve etkinliği başarmak için de kaynak kullanımında esnekliğe ihtiyaç duyacaktır. Öncelikle, bir ihalede bütün teklif verenlere, herkese açık ve ilan edilen bir süreçle eşit fırsat verilmesi gerekir. Ayrıca saptanan usuller ve yapılan değişiklikler bütün katılanlara ifade edilmelidir. Kamu yöneticisi ise istenen kaliteyi en düşük maliyetle sağlamayı hedeflemelidir.

İhalede ilk adım, teklif verebilecek kimselerin belirlenmesidir. Başlangıçta istenen bütün özelliklerin ve kısıtlamaların belirtilmesi gerekir. Tutumluluk ve diğer amaçlara ulaşılması, verilen tekliflerdeki fiyatların değerlendirilmesi amacıyla piyasa araştırmasını ve düzenli olarak benzeri uygulamalarla karşılaştırmayı gerektirir. İhale sürecinin diğer aşamaları işlemlerin yürütülmesine, kaydına, ödemeye ve bazı ihtiyati tedbirlerin alınmasına ilişkindir.

Hangi mal veya hizmetin ne kadar alınacağı ise hem ihtiyaca hem de ekonomik istikrar arayışlarına bağlı bir husustur. Ekonomik istikrara ilişkin satın alma kararları teknik düzeyde yöneticiler tarafından değil, daha çok üst düzey siyasi kurullarca alınır.

Sözleşme Yönetimi

Müteahhidin seçiminden sonra yapılacak sözleşme ile belirlenecek şartlar ve bunların takibi, özellikle ahlaki riziko problemiyle karşılaşma ihtimali nedeniyle son derece önemlidir.

Harcama yönetimi açısından sözleşmelerde üç temel problem söz konusudur. İlki, yetersiz performans veya ödenek yüzünden sözleşmelerin sona erme ihtimalidir. Bu durumda, diğer teklif verenlere veya kamu kurumlarının ise ortak kılma, hizmet düzeyini azaltma veya gecikme ücreti alma gibi bazı tedbirler uygulanmalıdır.

İkinci problem, projelerin tamamlama maliyetinin işin yapılması sırasında yapılan değişiklikler nedeniyle başlangıç tahmininden önemli ölçüde farklılaşmasıdır. Bunların sık ve büyük olması ödeme yükünü çok artıracaktır. Üçüncüsü, müteahhitlerin ihaleyi kazanmak için düşük tekliflerde bulunmasıdır. Kamu daha sonra müteahhit tarafından bazı muhasebe uygulamalarıyla manipüle edilmektedir. Bu nedenle, müteahhitlerin maliyet verilerinin incelenmesi, kamuya kaliteyi dikkate alarak uygun seçme imkânının verilmesi gibi önlemler söz konusudur.

Bütün bunların yanında yüklenici, ihale ve sözleşmeleri izlemek üzere bir sistem kurulması gerekir. Kamu parasının ve hatta ayniyat ve mülkünün şahsi

amaçlarla kullanılması, bir kanun veya düzenlemenin belli çıkar grupları lehine değiştirilmesi, rüşvet alınması gibi değişik şekillerde ortaya çıkabilen ihale yolsuzluklarını önleyici bir sistem geliştirilmelidir.

İhale ve sözleşme yönetimi açısından en önemli husus rekabet havasını geliştirmek ve bu önleyici düzenlemeleri ortadan kaldırmaktır.

Kararların mümkün olduğu kadar şeffaf hale getirilmesi, iç ve dış kontrol araçları geliştirilmesi alınabilecek diğer önlemlerdir. Bu meyanda, özellikle yapım ve onarım işlerinde müteahhit, kontrollü hizmeti ve sigortalama fonksiyonlarını içeren bir yapı oluşturulması, yapılacak işlerin mutlaka özel yerli veya yabancı firmalar tarafından izlenmesinin ve belli bir süre sigorta edilmesinin sağlanması kaliteyi yükseltecektir. İhale mevzuatı kapsamına devlet teşebbüslerinin alınması, verilecek tekliflerde fiyat dışında ayrıntılı iş programları ve performans garantisi istenmesi, ihale usullerinin gözden geçirilmesi, ihale uygulamasının izlenmesi için bağımsız denetim gibi unsurların kullanılması yerinde olacaktır.⁶

- Devlet İhale Sistemine ilişkin alınması gereken yasal tedbirler ve öneriler;

1- Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının ya belli bedeli aşan ihaleleri İhale Kanunu kapsamına alınmak ya da özerk kuruluşların ihale yönetmelikleri genel İhale Kanununa tabi olacak biçimde yeniden düzenlenmelidir.

2- Yapım ihalelerinde avan proje ve buna dayalı keşif yerine kesin proje veya varsa uygulama projesi aranmasını sağlayacak düzenleme ile birlikte kesin plan kote, vaziyet planı ve kazıdan çıkacak malzemenin döküm yerinin ihaleden önce ve ilk keşfe esas olacak biçimde tespit edilmesi yasal düzenlemeye kavuşturulmalıdır.

3- “Anahtar teslimi götürü bedel” ile “fiyat ve teklif isteme” usullerinin de Kamu İhale Sistemine girmesi sağlanmalıdır.

4- İhale komisyonlarının geçici ihale kararlarının ihale onay merciince onaylanmaması halinde gerekçe göstermek zorunlu hale getirilmelidir. İhale kararlarının onaylanmaması durumunda ihale komisyonu ve onay merciinin sorumlulukları yasada belirtilmeli ve kesinleşen ihale kararlarının ilan edilmesi yasal düzenlemeye kavuşturulmalıdır.

5- Bugün hemen hemen herkesin yapmasının mümkün olduğu taşeronluk ve müteahhitlik mesleği disiplin altına alınmalı; müteahhitlerin de “Oda” halinde teşkilatlanmaları suretiyle kendi iç denetimlerini yapmaları sağlanmalı; müte-

6 Dr. Bülent GEDİKLİ, Kamu Harcama Yönetiminde Kalite, Yolsuzlukla Mücadele için Bir Model Önerisi, Yeminli Mali Müşavirlik Yayınları, 2001, s. 106-108.

ahhıtlık karnesini devreden teknik elemanın ilgili firmadaki teknik müdürlük görevinin kâğıt üzerinde kalması önlenmeli; bunun için karnesini devreden kişiye yürütülen işle ilgili sorumluluk verilmesi ile şirkete uygulanan ceza ve yasakların karne ve karneyi devredene de yansımaları sağlayacak yasal tedbirler ve düzenlemeler yapılması uygun olacaktır.

6- Ülkemizde üretilen mal ve hizmetlerle ilgili olarak öncelikle üretici ve tüketiciler tarafından uyulması gereken Ulusal Standartlar tespit edilmeli, bu Ulusal Standartların Avrupa ve Dünya standartlarına ulaşılması yolunda gerekli yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

Özetle devlet ihalelerinde yolsuzlukların önlenmesi için özellikle kamu ihalelerinde yeterince açıklığa ve saydamlığa yer verecek yönde değişiklik ve yasal tedbirler hızla alınmalıdır. Bu anlamda TBMM’inde görüşülerek 04.01.2002 tarihinde kabul edilen 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun ne gibi yenilikler ve düzenlemeler getireceği uygulamada görülecektir.

- **Yolsuzlukla mücadelede yolsuzluk soruşturmalarının bir takım koruma zırhlarından kurtarılarak (örneğin dokunulmazlıkların kaldırılması gibi) mutlaka ama mutlaka yargı süreçlerinden geçirilmesi için yeni yasal tedbir ve düzenlemelerin yapılması önem arz etmektedir.**

Kamu örgütlenmesi ve işlemlerine ilişkin olarak

1) Sürekli, etkin, yapıcı ve projeler üreten, uzmanlığa yönelik çalışmalar yapabilen bir kamu yönetimi kurulmalı, merkezi yönetimden yerinden yönetime geçecek yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

2) Hileli veya diğer şekillerde iflas etmiş, ihracat veya diğer kaçakçılık olaylarına karışmış, sahte ve yanıltıcı belge düzenlemiş, daha önce verilen teşviklerde suiistimallerde bulunmuş ticari suçlardan hüküm giymiş, gümrük yolsuzluklarına karışmış kişiler ve bu tür kişilerce kurulmuş şirketlerin yakından izlenmesi ve neden olabilecekleri çeşitli suiistimallerin önlenmesi amacıyla Başbakanlığa bağlı merkezi bir “Risk Santrali” kurulmalı ve bu amaçla bir yasal tedbir düzenlenerek yasa çıkarılması çok büyük bir önem arz etmektedir.

3) Bugün kamu yönetiminde toplam kalite anlayışı bir yaklaşım modeli olarak kendim göstermeye başlamıştır.

b) İdari Düzenlemeler

- Yerinden yönetimin yaygınlaştırılması, halkın iç denetim mekanizmaları işletebilmesi; doğrudan demokrasinin tam anlamıyla yerleşebilmesi bakımından Ombudsman kuruntunun Türkiye’de uygulanabilir duruma getirilmesi; kurulması için yasal olanakların araştırılması kamu yönetiminde yeni bir idare düzenleme olarak düşünülebilir.

- Kamu yönetiminde gerek merkezi idare gerekse yerel yönetimlerde karar mekanizması süreçlerinin çoğulcu katılımcılıkla alınması yoluna gidilmelidir. Çoğulcu katılımcılık ve karar alma süreçlerine katılma büyük oranda kapalı kapılar ardındaki yolsuzlukları önleyecektir.

-Afyon, uyuşturucu madde gibi materyallerle yolsuzluğa neden olan organize örgütlerin ve mekanizmaların ortadan kaldırılması için devletin tüm kademelerinde devlet çarkının iyi işletilmesi yönünde ilke ve duygu birliği var olmalıdır.

Kamu kaynaklarına ilişkin

- KİT üst yönetimi ve yönetim kurullarına atanmada ve görevin devamında liyakat, başarı ve performans ölçüleri esas olmalı. KİT yönetimleri her türlü siyasal etkiden korunarak özerkleştirilmelidir.

- Vergi idaresinin etkinliğini ve vergi tahsilatını artırabilmek için, vergi daireleri eğitilmiş personel ile takviye edilmeli, maddi ihtiyaçları karşılanmalı, politik ve yerel müdahalelerden korunmalı ve vergi istihbarat imkânları artırılmalıdır.

- Kaçakları önleyici tedbirlere önem verilerek vergi gelirleri artırılmalı, kamu görevlisine uzlaşma imkânı tanıyan hükümler en aza indirilmeli, mümkünse kaldırılmalıdır.

- Belediyelerde, tüm tahakkuk, tahsilat ve ödeme işlemlerinden, nitelikleri merkezi idare tarafından belirlenen bir Hesap İşleri Müdürü sorumlu ve yetkili olmalı; tahsilat işlemleri olabildiğince bankalar ve PTT aracılığıyla yapılarak tahsildar uygulaması en aza indirilmelidir.

- Kamu yönetimi örgütlenmesi ve işlemlerine ilişkin idari düzenlemeler

1) Planlama işleri bakımından, Araştırma-Planlama Koordinasyon Kurullarının (APK) kuruluş amaç ve fonksiyonlarına uygun nitelikte kadrolar ile donatılarak bunların yaptıkları işlerin, DPT'nin işlemlerinin özünü oluşturmaları ve yapılan genel planlara uyularak daha iyisi geliştirilmedikçe değiştirilmesine meydan verilmeyecek bir mevzuat ve idari düzenlemeye gidilmelidir.

2) Kamu görevlilerinin işleri, yetkileri ve sorumlulukları önceden tanımlanarak şematize edilmeli, para ve mal hareketleri şeffaf hale getirilmeli ve önceden açıklanmalı, yürütülmesi ve sonuçları takibe açık hale getirilmelidir.

3) Bürokratik örgütlenme belli bir sistem dahilinde yeniden düzenlenmeli ve öncelikle yapılacak iş tanımlanarak görev ve unvanlar belirlenmeli, belirlenen görevlere yönelik birimlerin örgütlenme içinde nasıl birbirine bağlanacağı analiz edilerek yolsuzluk olasılığı içeren kararlara ilişkin süreçlerin ve kararların

azaltılması yoluna gidilmeli, işlemlerde biçimden çok öze ağırlık verilerek iş akışı hızlandırılmalıdır.

4) Bir idari işlemin bir dairede veya ilgili memurda sonuçlandırma süresi önceden belirlenerek iş sahiplerinin görebileceği bir biçimde ilan edilmeli, bu süreleri aşan gecikmelerden memur sorumlu tutulmalıdır.

5) Devletin bir taraftan adalet, dış politika, iç ve dış güvenlik, genel eğitim, genel sağlık gibi asli görev alanına giren konuların dışında faaliyet gösterdiği tüm alanlardan çekilerek, daha küçük, daha güçlü, daha etkili ve daha işlevsel bir yapıya kavuşturulması, diğer taraftan merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak dağılımının hizmetlerde verimliliği ve etkinliği sağlayacak şekilde dengeli bir biçimde yapılması amacıyla, merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi verimli ve isabetli olmayan kamu hizmetlerinin mahalli idarelere devrinin gerçekleştirilmesi,

6) Çok kademeli, dikey ve katı hiyerarşik esaslara göre şekillendirilmiş bulunan bürokratik örgütlenmenin, Toplam Kalite Yönetimi anlayışına uygun olarak yalın yönetim ve etkin organizasyon ilkeleri çerçevesinde, (Kavrukoğlu, a.g.e, s.97-103) birimlerin doğrudan kendi görev alanlarında özerk davranmalarını, işlerin en kısa yoldan, en verimli ve en etkili biçimde sonuçlandırılmasını sağlayacak iş tasarımının ve buna uygun görev, yetki ve sorumluluk dağılımının gerçekleştirilmesini hedefleyen, birimlerin birbirleriyle karşılıklı ilişki ve işbirliği içinde olmalarını öngören, inisiyatif kullanımına ve ekip çalışmasına dayalı, hiyerarşinin olabildiğince azaltılarak yetkinin tabanda oluşmasını esas alan yassı örgütlenme anlayışına göre yeniden oluşturulması,

7) Hizmetlerde verimliliği artırmak, merkezi birimlerin, birbirleriyle ve taşra kuruluşlarıyla olan ilişkilerinde hız ve etkinliği sağlamak üzere, gerekli bilgisayar ve iletişim sistemlerinin kurulması,

8) Personelin kuruluşlar ve birimler arasındaki dağılımının, hizmet gerekleri ve işlevsel etkinlik açısından dengeli bir biçimde yapılmasını sağlamada görev tanımları ve norm kadro düzenlemelerine önem verilmesi,

9) Kamu kurullarında uygulanmakta olan atama ve yükselme prensipleri insanları verimli ve kaliteye dönük çalışmak yerine hiyerarşiye davalı, var olanı devam ettirmeye yönelik, yeniliğe kapalı, motivasyonsuz yetki ve sorumluluk vermeyen bir çalışma ortamına yol açan faktörleri içermektedir. Ceza ve ödül sistemi uygulansa bile sistemden doğan problemlerin etkisi genellikle araştırılmaz. Atamalarda ve üst görevlere yükseltilmek halen geçerli olan ve geniş ölçüde sicil ve kıdemle birlikte subjektif esaslara dayalı olan değerlendirme sisteminden vazgeçilerek görevdeki başarı ve etkinliğin objektif ve somut olarak ölçülebildiği ehliyet ve liyakat kriterlerine dayalı değerlendirme sisteminin esas alınması. (Türk İdare Dergisi, Sayı 431, Sayfa 17-18)

“Devletin aslı alanına girmeyen birçok hizmetin kamu görevi haline gelmesiyle, Devlet giderek büyüyen ve karmaşık hale gelen hantal bir yapıya sahip olmuştur. Devletin halkın değişen ihtiyaçlarını ve örgütsel realiteyi karşılayacak şekilde donanımlı hale gelmesi gerekli olup, bürokratik modelin bu tür gereksinimleri karşılayıp karşılayamayacağı tartışılmaya başlanılmıştır.”⁷

- Denetim sistemine ilişkin idari düzenlemeler

1) Mevcut denetim elemanlarının etkinliğini artırmak, idarede verimlilik, etkinlik ve tutumluluk anlayışını yerleştirmek üzere halen yapılmakta olan düzenlilik denetimleri yapılacak performans denetimleriyle desteklenmeli, gerek düzenlilik gerekse performans denetimlerinin yapılmasında toplu (sistem tabanlı) denetim teknikleri kullanılmalıdır.

2) Orta düzey yöneticiler adına yürütülen denetimlerde gözardı edilebildiği düşüncesinden hareketle; denetim görevinin planlanması, programlanması ve yürütülmesinde adına hizmet yapılan makamdan talimat almamak, denetlenecek hususların önceliklerini tespit etmek ve yapılacak denetimlere uygun yöntemleri seçmekte serbest olmak; yetkili makamın talebi üzerine yerine getirilecek işlerin nasıl yapılacağına karar vermek; yapılan denetimin kapsamını ve biçimini değiştirmeye, denetim bulgularını, sonuç ve önerilerini örtbas etmeye zorlanmamak ve bunları temin maksadıyla uygun talimatlarla teçhiz edilmek anlamında uluslararası denetim standartlarında da belirtilen denetimde bağımsızlık ilkesi, görevlerini meslek mensupları eliyle yerine getiren tüm denetim birimlerine tanınmalıdır.

3) Denetim birimleri arasında iletişimi sağlamak, ulusal denetimin standartlarını yayımlamak, ilgili mercilere tavsiyelerde bulunmak ve böylece denetimde bağımsızlık ve mesleki özen ilkelerini gerçekleştirmek üzere bağımsızlığı ve teminatı Anayasa ile güvence altına alınmış Sayıştay Başkanının başkanlığında bir Milli Denetim Komitesi kurulmalıdır.

4) Hiyerarşik denetime de önem ve öncelik verilecek, yönetici pozisyonunda bulunanların sahip oldukları denetim yetkisini kullanmaları sağlanarak bunu yerine getirmeyen yöneticilere de yaptırım uygulanmalıdır.

5) Merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet denetimi sınırlandırılarak, vesayet denetimi; kamu parasının kullanımı ile, mahalli idarelerin, idarelerin bütünlüğü çerçevesinde ve hukuka uygun işlemlerini sağlayıcı amaçlar doğrultusunda kullanılmalı ve mahalli idareler etkili iç denetim mekanizmalarına kavuşturulmalı; mahalli idareler de kurulacak bölge Sayıştayları aracılığıyla Sayıştay denetimine alınmalıdır.

7 Dr. Bülent GEDİKLİ, a.g.e., s. 60.

6) Devlet ya da büyük halk kitlelerine ait kaynakların kullanıldığı ancak yeterince denetlenmemeleri nedeniyle büyük ölçüde yolsuzluk riskine maruz kalan kamu işletmeleri, dernekler, vakıflar, kooperatifler ve teşvikle ilgilendirilen her türlü özel sektör işlemlerinin denetiminde, raporlarını ilgili kamu merciine vermek üzere serbest dış ticaret denetçilerden yararlanılması ile birlikte bu süreç oluşuncaya kadar dernek, kooperatif ve vakıfların, kuruldukları kuruluşların denetim birimlerince de denetlenmeleri sağlanmalıdır.

7) Çok sayıda yasa, tüzük, yönetmelik ve idari talimatlarla tanımlanan faaliyetlerin kolayca kavranması, öngörülen sürecin maliyeti ve faydasının tartışılması, yolsuzluk riskini artıran aşamaların tespiti, yapılabilecek iyileştirmeler için muhakeme yürütme imkânı sağlanması; görevlilerin işlerini kolayca öğrenmeleri, kamu hizmet ve faaliyetinin yurdun her tarafında aynı standartta yerine getirilmesine yardım, denetimde kolaylık gibi birçok yararı olabilecek iç kontrol yapısının genel hedeflerine varmak amacıyla kurum, kuruluş ve işletmelerin faaliyetlerini yürütürken amaçlarını gerçekleştirmek ve oto kontrolü sağlamak üzere uygulanan usul ve mekanizmaların tümünü ifade eden iç kontrol sisteminin belgelendirilmesi; bu suretle bütün kamu kurum ve kuruluşlarının verimli, etkin, tutumlu çalışma ve yolsuzluklarla mücadele etme konusunda harekete geçirilmesi sağlanmalıdır.

8) Sayıştay denetiminde sürat ve güncelliği sağlamak, denetim gücünü verimli biçimde kullanmak amacıyla sayman hesapları sektör, program, proje ve konu itibarıyla kısmi olarak inceleme ve denetime tabi tutulabilmelidir.

9) Denetimi yapılan kuruluşların iç kontrol sistemlerinin amaçlarına uygun ve etkin bir şekilde işleyip işlemediği denetlenmek, iç kontrol mekanizmalarının yeterli olduğu tespit edilen alanlar kısmen veya tamamen inceleme dışında bırakılabilmelidir.

10) Uluslararası düzeyde kabul görmüş iç kontrol standartlarına uygun olarak belgelendirilmiş iç kontrol sisteminin kurulmasını teminen; Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, ya da Devlet Planlama Teşkilatı koordinatörlüğünde bütün araştırma-planlama ve koordinasyon kurulu başkanlıkları görevlendirilmeli; hiyerarşik yapıya uygun olarak bütün birimlerden anket ya da doğrudan sorma yöntemiyle görüş alınması, yerinde bir idari düzenleme olacaktır.

- Personel rejimine ilişkin öneriler

- 1) Yolsuzluk olaylarına karşı hızlı bir disiplin mekanizması harekete geçirilmeli. yolsuzluğa karışan görevli mutlaka cezasız kalmamalı, özellikle yolsuzluğa dayalı pozisyonlardaki memurların servet ve yaşam biçimlerini denetleyici mekanizmalar geliştirilmeli; disiplin uygulamasına yönelik zaman aşımı süreleri arttırılmalıdır.

- 2) Özellikle yolsuzluk gizilgücü taşıyan konumlarda bulunanların ekonomik durumlarının yolsuz uygulamaları özendirmeyecek bir düzeye çıkarılması diğer tamamlayıcı önlemlerle birlikte düşünülmelidir.
- 3) Özellikle paraya taalluk eden işlerde görev verilecek kişilerin memuriyet süresi içinde ahlaki zafiyet gösterdiği tespit edilenler ile soruşturmaya uğrayıp suçlu veya kusurlu bulunanlar aktif görevlere getirilmemelidir.
- 4) Etkin görevlere atanacak olanların seçimindeki kriterleri belirleyici düzenleme yapılmalı, ihaleye yönelik veya diğer komisyonlarda görevlendirileceklerin seçiminde memurun etik davranışları ve sicil raporları da mutlaka dikkate alınmalıdır.
- 5) Kamu görevlilerine "eşit işe eşit ücret" ilkesi çerçevesinde yeterli ücret verilebilmelidir. Ücretlerde adaletin sağlanması yolsuzluklar için subap olacaktır.

c) Diğer Tespit ve Değerlendirmeler

- Kamu yönetimi düzeninin, Anayasadan başlanarak pozitif hukuk sistemi ve örgütlenme alanı çerçevesinde, ideolojilerden, tabulardan, kati hükümlerden ve değişmez kuralların getirdiği bağlayıcılıktan kurtularak tüm yeniliklere açık, çağdaşlaşmaya, değişime ve bilim ve teknolojinin verilerinden faydalanmaya hazır bir yapıya kavuşturulması.

- Kamu hizmetlerinde daha şeffaf, halkın denetimine ve katılımına açık bir duruma getirilmesi bakımından; sağlıklı bir halkla ilişkiler düzeninin kurulması ve kamu hizmetlerinin yürütülmesi konusunda vatandaşların sistemli bir biçimde bilgilendirilmesine yönelik hukuki düzenlemelerin gerçekleştirilmesi. (T.İ D, Savı 431, Sayfa:46)

- Şeffaflık veya yönetimde açıklık; yönetimin yeniden düzenlenmesi ve bürokratik kişiliğin özelliklerinden bazılarını tartışma ortamına çıkaran bir kavramdır. Söz konusu kavram, açık bir düzeni sağlamak yanında, karmaşık işleri düzenlemeyi, gizli kalmış muhtemel kimlik dışı davranışları açığa çıkarmayı ve bunların doğrusunu gösteren açıklamaların yapılmasını ifade eder.

Şeffaf idare kavramı üzerinde incelemeleri ile ünlü Fransız Kamu Yönetim Bilimcisi Jacques CHEVALLER; bir makalesinde; günümüzde gizliliğin yerini bilgi almak hakkının aldığına temasla "Açıklığın ve buna yönelik reformların amacı, yönetimi çevreleyen sis perdesini kaldırarak, onu örten örtüyü yırtarak, onu koruyan duvarları kaldırarak halka açık bir yönetime" ulaşmaktır. Böylece açıklık düşüncesi, üstün bir değer ve yönlendirici bir çizgi haline gelmektedir.

Geniş anlamda açıklık, içine girmeyi, serbestliği, görülen, bilinen bütün gerçekleri gözönüne sermeyi; hilesiz olarak gerçekleri ifade etmeyi simgele-

mektedir. İçine girilebilen ve kararlarının anlamını ve gerekçesini açıklamayı kabul eden bir yönetim, öncelikle bilgi edinme hakkının gereklerine uyuyor ve gün ışığında yönetim anlayışıyla toplumla bütünleşiyor demektir.

Kısa alıntılar yapılan makaleden anlaşılacağı gibi; yönetim şablonu günümüzde demokratikleşmeye paralel olarak açıklık yönünden büyük gelişme ve değişimlere uğramaktadır.

Yönetimler şeffaflaştığı ölçüde meşru ve demokratik bir nitelik kazanmakta, halkı ile bütünleşme olanağına sahip olmaktadır.

- Siyasal sisteme ilişkin öneriler

Türk Milleti yaşam tarzı olarak Demokratik Rejimi seçmiştir. Her türlü kapalı rejime göre belirli üstünlükleri olan Demokratik rejim, yolsuzluklarla mücadele yönünden farklı ve etkin olanaklar sunmaktadır. Bu itibarla Türk Demokrasisi geliştikçe yolsuzluklarla mücadele yönünden başarılı olmak önemli ölçüde kolaylaşacaktır.

- Demokrasi, öncelikle bir katılım ve çoğulculuk rejimi ve bunu amaçlaması gereken bir seçimler sistemidir. Bu nedenle, Yasama Meclisi ve siyasi yönetime seçilmenin koşullarını düzenleyen mevzuatın, seçme ve seçilme haklarını en demokratik yöntemlerle kullanılmasına olanak verecek kurallara kavuşturulması, rejimin niteliği açısından son derece önemlidir. Demokrasinin vazgeçilmez unsurları olan Siyasal Partilerin, demokratik doğma ve sınırlamalar dışında, etkinliklerini sürdürebilmeleri, egemenliğin koşulsuz "Milletle Ait Olmasının" gereği iktidarlara münhasıran Millet İradesi'nin belirlenmesi. Demokratik Rejimin işlevlerini yerine getirebilmesinin kesin koşuludur.

Parlamber Demokratik Sistemde, Yasama. Yargı ve Yürütme organlarının ayrışık ve olumlu çalışmaları, siyasal, yargı ve yürütme alanındaki denetimlerin etkinlik oranı, yolsuzluklarla mücadele alanında yeni umutlar yaratabilecektir.

Bunun için;

1- Demokratik toplumların vazgeçemeyecekleri temel bir faaliyet olan siyasal faaliyet masraflı olmaktan çıkarılmalı, siyasal örgütlerin ve siyaset yapanların gelir kaynakları ve harcamalarını kamuoyunun bilgisine sunacak yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

2- Seçim sistemlerinde gerekli düzenlemeler yapılarak parlamentonun kapısı gerçek anlamıyla halka açık hale getirilmelidir.

3- Siyasal sistemde, yasal otoritenin halkın iradesi demek olduğu, otoriteyi kullananlar ve halka bir bilinç olarak yerleştirilmeli; bunun için gerekli demokratik mekanizmalar geliştirilmeli; otoritenin kaynağının halk olduğu bilinci kamu

yönetimine de yerleştirilerek, yönetici kendini halkın efendisi değil hizmet edeni olduğuna alıştırmalıdır.

- Medya İle İlgili Olan Öneriler

- 1- Tüm toplumda; "üstün, başarılı, yetenekli, üretken ve iyi vatandaş" olma şuuru tüm iletişim araçlarının ve medyanın da yardımı ile uyandırılmak, ahlaki, etik değerler ön plana çıkarılmalı, bu tür özellikler taşıyan yönetici, eğitimci ve personel toplum önünde yüceltilmelidir.
- 2- Kamu kurum ve kuruluşlarında ortaya çıkarılan yolsuzluk olayları bütün ayrıntılarıyla basın-yayın organları aracılığı ile duyurulmalıdır.
- 3- Tüketicuyu aldatan esnafa ve vergisini vermeyenlere ağır para cezaları yanında medya aracılığı ile teşhir edilmesini sağlayan yasal ve idari düzenlemeler getirilmelidir.

2- PERSONELİN EĞİTİM, NİTELİK VE MOTİVASYONLARININ ARTTIRILMASINA YÖNELİK TEDBİRLER

a) Yasal Tedbirler

1- Kamu hizmetlerinde başarılı, bilgili, beceri sahibi, doğru karar verebilen ve uygulayabilen yöneticilere ihtiyaç olduğu gözardı edilmeksizin atamalarda ehliyet ve liyakattan sapılmayarak görev değişikliklerini sınırlandırıcı tedbirler getirilmelidir.

2- Siyasal görevler yasal olarak belirlenip siyasal iktidarlara yalnızca bu görevi yapanları değiştirme imkânı sağlanarak bürokrasinin politize olması azaltılmalı ve bu kadroların nitelikleri de önceden saptanmalıdır.

3- Personel rejiminde, caydırıcılığı esas alan cezalandırma anlayışı yerine, personelin motivasyonunu artırmayı amaçlayan ödüllendirme yaklaşımı esas alınarak, çalışanların hizmet kalitesinin iyileştirilmesi sürecine geniş ölçüde katılmalarını sağlayacak çeşitli özendirme sistemlerinin, kurulması için yasal düzenlemeler yapılması.

4- Merkeziyetçi anlayışa göre biçimlendirilmiş, genel standartlı, sürekli konuna kalkanına sahip, sabit ücret esaslı memuriyet statüsüne son verilerek; göreve alınmada, yükseltimede ve işten çıkartılmada uzmanlık niteliğine ve görevdeki yararlığa dayalı olarak yerel istihdam ilkelerinin esas alındığı, ancak ücretlendirmenin verimli ve nitelikli personele daha fazla maaş verilmesini sağlayacak biçimde düzenlendiği bir memuriyet rejimine geçilmesi, yolsuzluk olaylarına karşı alınmış çok iyi bir düzenleme olacaktır. (TİD. Sayı:43, Sayfa: 18)

5- Dürüst, çalışkan, başarılı memurların manen ve maddeten ödüllendirilmeleri usulüne işlerlik kazandıracak yeni yasal düzenlemeler getirilmelidir.

b) İdari Düzenlemeler

1- Yolsuzluk olaylarına karşı hizmet içi eğitimle devlet memuru olmanın gerektirdiği yüksek sorumluluk fikri zihinlere yerleştirilmeli; hizmet içi eğitimlerde etkin programlar uygulanarak boşalan her kademedeki yönetim görevi teşkilata duyurularak bu görevlere atanmada sınav esası getirilmeli, hizmet içi eğitim mutlaka terfilerde rol oynamalı, üst yöneticiler için Avrupa Birliğine girme hazırlıkları olan ülkemizde lisansüstü eğitim aranmalıdır. Üst görevlere atanmada bilgi, liyakat, beceri yanında mal bildirimi ve sicilini de mutlaka birlikte değerlendirilmesi yönünde düzenlemeler getirilmelidir.

2- Görev ve iş bakımından, halkla ve iş sahipleriyle doğrudan ilişkide bulunan personelin seçiminde psikolojik yöntemler uygulamaya geçirilmelidir.

3- Uzmanlık ve özel meslek bilgisi gerektiren ve geçici süreli görevler ile çalıştırılacak personelin nitelik ve nicelikleri de önceden tanımlanarak sözleşmeli personel çalıştırılması buna göre yapılmalıdır.

4- Verimliliğin artırılması ve niteliğin korunması açısından sivil kamu yönetiminde de askeri personele uygulanan benzer bir yöntem geliştirilerek yükselme ve emekli edilmelerde bu yöntem geçerli kılınmalı; belirlenen hedefleri gerçekleştiremeyen yöneticilerden bunun hesabı sorulmalıdır.

5- Şekilci ve statükocu denetim anlayışına son verilerek, personelin değerlendirilmesinde ve kamu hizmetlerinde performans ölçümü ile birlikte yerindelik ve verimliliğe yönelik denetim anlayışı hayata geçirilmelidir.

- Kamu Yönetimi Etik Kuralları

Kamu yönetiminde etik konusu da. kamu görevlilerine etik değerlerin verilip kazandırılarak personelin eğitim, nitelik ve motivasyonlarının artırılmasında çok önemli bir yaklaşım ve davranış modelidir.

Kamu görevlileri, her gün kendilerinin kişisel ve mesleki dürüstlüklerinin ve erdemlerinin denetlendiği durumlarla karşılaşır. Dolandırıcılık, savurganlık ve yetkiyi kötüye kullanma gibi etik dışı davranışların devlet yönetiminde yeri yoktur ve bunun bedeli yetersiz ve niteliksiz hizmettir. Bu yüzden her düzeydeki kamu görevlilerinin etik dışı davranışları reddetmesi gerekir.(Stainberg ve Austern, 1996, S. 5-6)

Aslında kamu yönetiminde etik değerlerin kökleri çok eski çağlara kadar uzanmaktadır. Örneğin Coşkun'un (1997, S. 160) aktardığına göre bunun ilk örneklerinden birini ilk çağda Atma halkının "Değerler Bildirgesi" oluşturmaktadır. Değerler Bildirgesi, bugün de hemen hemen tümüyle kamu yönetiminin etik değerlerini kapsamaktadır. (Coşkun, 1997, S. 160)

ATİNA ANDI

Ülkemizi hiçbir zaman korkaklık ve
 Sahtekarlık eylemleri ile utandırmayacağız;
 Ordudaki arkadaşlarımızı yalnız bırakmayacak,
 Ülkemizin kutsal emanetleri ve idealleri için,
 Hem yalnız hem de birlikte savaşağız;
 Ülkemizin kanunlarına itaat edecek ve saygı göstereceğiz.
 Toplumda
 saygı ve hürmetin yerleşmesini sağlamak yolunda
 elimizden geleni yapacağız;
 Kamu hizmeti anlayışını daima,
 canlı tutmak için çabalayacağız;
 Böylece tüm bu yollarda bu ülkeyi,
 bize bırakıldığından daha az değil,
 daha iyi ve daha güzel
 bir şekilde
 bizden sonrakilere bırakacağız.

Yukarıdaki metin incelendiğinde kamu hizmetinin yüceltilmesinde birinci derecede sorumluluk sahibi olan kamu görevlilerinin korkaklık ve sahtekârlıktan uzak durarak, kendi onurlarını ve ülkelerinin saygınlığını koruması; ülkenin kutsal değer ve idealler için bireysel ve toplumsal sorumluluklar üstlenilmesi; yasaların üstünlüğü ilkesinin tam olarak uygulanması; toplumda karşılıklı saygı anlayışının yerleşmesi; yaşadıkları ülkeyi devraldıklarından daha yüce ve gelişmiş olarak kendilerinden sonraki kuşaklara devretmeleri temel değerler olarak ilan edilmektedir.

Bu değerler bugün için de kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinde öncü değerler olarak kabul edilebilir. Diğer yandan kamu görevlisi olmak, tek başına bazı etik sorumlulukları da bu görevleri yerine getiren her alan ve düzeydeki çalışanlara yüklemektedir. Bir kamu görevlisinin etik ilke ve sorumlulukları çeşitli biçimlerde ifade edilmiştir.

Burada bir örnek olması açısından Amerika Birleşik Devletleri'nde kamu hizmetlerinde bulunan devlet görevlileri için belirlenmiş etik kurallara yer verilmiştir. (Coşkun, 1997, s. 161)

ABD KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURALLARI

1. Kişilerden, siyasal partilerden ve devlet kuruluşlarından önce en üstün ahlak kurallarına ve ülkeneye itaat göster.
2. Anayasa, yasalar ve mevzuata saygı göster ve koru.
3. Tam gün aldığın ücret için tam gün çalış; görevini yerine getirirken en iyiyi yapmaya gayret göster.
4. Görevlerin yerine getirilmesi için en etkin çözüm yollarını bul ve görevi en iyi yapacak kimseleri istihdam et.
5. Kendine ya da başkalarına özel çıkar sağlayacak şekilde adil olmayan davranışlarda asla bulunma; kamu görevini yaparken kendine veya aile üyelerine önerilen çıkar ve faydalan asla kabul etme.
6. Kamu görevlisi olarak görevini ifa ederken bir devlet kuruluşunu bağlayacak şekilde hiçbir zaman söz verme.
7. Doğrudan ya da dolaylı olarak devlet ile hiçbir ticari ilişki içinde olma.
8. Kamu görevini yerine getirirken sahip olduğun gizli bilgilen özel çıkar sağlamak amacıyla asla kullanma.
9. Gördüğün yolsuzluk ve usulsüzlüklerin ortaya çıkmasını sağla.
10. Kamu görevinin kamu güveni için önemli olduğunun bilincinde olarak bu ilkeleri koru ve gözet.

Yukarıda verilen on etik ilke incelendiğinde bu ilkelerin aslında bütün meslekler için geçerli olan temel meslek etiği ilkeleri ile karşılaşmaktayız. Bu temel ilkeler meslekte sorumluluk alma, dürüstlük ve doğruluk içinde çalışma, mesleği profesyonelce ve mesleki etkinlikleri eksiksiz biçimde uygulama, insana saygı ve insanın bütünlüğünü koruma, eşitlik ve adalet ilkelerine sıkı sıkıya bağlı kalma, gizlilik ilkesine uyma, mesleki etkinliklerde açık (şeffaf) olma ve hesap verme sorumluluğunu üstlenme, meslekte kendini sürekli geliştirme gibi etik öğelerden oluşmaktadır.

Kamu görevlileri bir yandan tüm meslekler için ortak ve geçerli olan meslek etiği ilkelerine uygun davranmakla yükümlü tutulurken, diğer yandan da kamu

için çalışma ve kamu kaynaklarını paylaşırma süreci içinde daha duvarlı bir etik dikkat sergileme sorumluluklarına sahiptir.

3. YOLSUZLUKLARLA MÜCADELE; ÖZEL KESİM, SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİ VE AKADEMİK ÇEVRELERDEN SAĞLANACAK KATKILAR

1- Özel Kesim

- Yolsuzluklarla mücadele konusunda, özel kesim olarak ülkenin ve toplumun çıkarları ön plana çıkarılarak kullanılan kredilerin (yatırım, teşvik kredisi ile kişisel krediler) en üretken, verimli, kaynak yaratıcı alanlarda kullanılması, ülke ekonomisinin gelişmesine toplumun kalkınmasına yardımcı olacaktır. Bu konuda özel kesim duyarlı olarak üzerine düşen görevi tam olarak yapmalıdır.

- Vergi denetiminde etkinliğin artırılması için özel sektörden daha çok yararlanılmalı, bu amaçla Yeminli Mali Müşavir ve Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlerin her türlü beyannameyi tasdik etmeleri sağlanmalıdır.

- Vergi ödemedeki adaletsizliğin ortadan kaldırılması için özel kesim kazancı üzerinden ödemesi gereken vergisinin gerçek beyannamesini vergi dairelerine bildirilmesi durumunda bu alandaki yolsuzlukların önlenmesi konusunda ülkeye ve topluma büyük katkılar sağlanmış olacaktır.

2- Akademik Kesim

- Yolsuzlukların önlenmesi konusundaki, akademik çevrelerce yürütülen bilimsel araştırmaların desteklenmesi,

- Yüksek Öğrenim Kurumuna bağlı Üniversite ve Yüksek Okul kurumlarında; Kamu Yönetimi Ahlakı, Kamu Yönetiminde Etik Değerler konularının mutlaka yer almasının sağlanması,

- Akademik kesim; kamu yönetimi ile işbirliği ve koordinasyon kurarak yolsuzlukla mücadelede çözüm alternatiflerinin geliştirilmesi için çalışma programları yapmaları belki de bu alanda çok büyük fayda sağlayacak bir girişim olacaktır.

3- Sivil Toplum Örgütleri

- Demokratik yaşam biçimi yurttaşların seçilmiş ya da atanmış olan kamu görevlilerinin etik ilkelere uygun davranmalarını beklemlerini ve bu yönde sivil toplum örgütlerinin baskı unsuru olmalarını da gerektirir.

Bu nedenle; ülkede var olan tüm sivil toplum örgütlerinin daha duvarlı, demokratik tepkisellikle öncü, katılımcı olması da yolsuzluğa karşı alınacak en önemli yaptırımlardan ve katkılardan birisi olacaktır.

4- TESPİT EDİLEN DİĞER HUSUSLAR VE DEĞERLENDİRMELER

- Yolsuzlukla Mücadele İçin Yapılması Gerekenler:

- 1- Küçültülmüş etkin devlet
- 2- Yerinden yönetimin yaygınlaştırılması (yer, hizmet ve her açıdan yetkilerin aşağılara devri)
- 3- Kırtasiyeciliğin azaltılması
- 4- Şeffaflık, açıklık
- 5- Ahlak yasalarının oluşturulması (Her kurum için)
- 6- Temiz eller operasyonlarının yapılması ve desteklenmesi
- 7- Yönetimin yemden yapılandırılması
- 8- Denetimlerin güçlendirilmesi ve sıklaştırılması, yaptırımların ağırlaştırılması
- 9- Yargı bağımsızlığının güçlendirilmesi
- 10- Tüm Okullarda ve Üniversitelerde kamu yönetimi ahlakı ve etik değerler konusunda eğitim verilerek yurttaşların yetiştirilmesi
- 11- Bilgilenme ortamının sağlanması ⁸
- 12- Ahlak komitelerinin kurulması

5- MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN YOLSUZLUKLA MÜCADELE KONUSUNDA KANUNLARLA VERİLMİŞ GÖREV, YETKİ VE SORUMLULUKLARI

Merkezi idarenin ve hükümetin taşra yönetiminde birinci derecede yetkilisi ve sorumlusu olan mülki idare amirleri (Vali, kaymakam) görev yaptığı mülki hudutlar içerisinde meydana gelebilecek ya da gelen yolsuzluklar konusunda da titiz, dikkatli, duyarlı davranmak ve üzerine düşen görevleri yapmak durumunda ve zorundadır.

Bu doğrultuda; 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanununun 24 üncü maddesinde, “Vali ve kaymakamlarla nahiye müdürleri, emir ve nezaretlerine tabi dairelerde, suiistimallerin ve alelumum kanunsuz hareketlerin vukuundan mesuldürler.

Bu gibi hallerin tekerrür ve tevafisi teftişler veya tahkikler neticesinde sabit olur ve vali ve kaymakam ve nahiye müdürünün onlarla daha evvel vakıf olmadıkları veya vakıf oldukları halde salahiyetleri dahilindeki teşebbüslere

⁸ (Cahit Emre, v.d., Cultural Values, Morality and Public Administration in Turkey Makalesi, Emergin Changes in Turkish Politics and Society MES. Series No: 48, 2000, S: 42)

girişmedikleri anlaşılırsa haklarında vazifelerinde lâkaydı gösteren memurlar gibi muamele olunur" hükmü yer almaktadır.

Yine 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 17 nci maddesinde de “Valiler, İl içinde, denetim ve teftişleri altında bulunmayan bütün daire ve müesseselerde vuku bulduğunu öğrendikleri yolsuzlukları ilgili makamlara bildirirler. İlgili makamlar lazım gelen incelemeyi yaparak kanuni gereğini ifa eder ve sonucundan valiye bilgi verirler” denilmektedir.

Böylece mülki idare amirliği mesleğini tanımlayan, görev, yetki ve sorumluluklarının neler olduğunu belirten 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda yolsuzlukla mücadele konusunda gerekli ve yeterli hukuki düzenlemenin yapıldığı görülmektedir. Bu durumda yapılacak iş; mülki idare amirleri; görev yaptıkları mülki sınırlar içerisinde gerektiğinde kanunların yasal çerçevede uygulanmasını sağlanmaktan çekinmeyecek ve kaçınmayacaklardır.

Ayrıca, 4422 sayılı Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanunu, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu, 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun, 237 sayılı Taşıt Kanunu, “Dilekçe hakkının” kullanılmasına ilişkin Anayasanın 74 üncü maddesi; 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun gibi kanunlar Vali ve Kaymakamlara görev, yetki ve sorumluluklar vermiştir.

Bu çerçevede; İçişleri Bakanlığı yayınlamış olduğu 04.05.2000 tarih ve B.050.ÖKM.0000011-12/348 sayılı ve 06.11.2000 tarih ve B.050.ÖKM.0000011-12/926 sayılı genelgeleriyle yolsuzluk ve kanunsuzlukla mücadelede vali ve kaymakamların görevlerini büyük bir ciddiyet, kararlılık ve inançla yürütmeleri konusunda 81 il valiliğine ve merkez teşkilatına duyurulmuştur.

6 SONUÇ

Yolsuzlukla Mücadelede Yapılması Gerekenler Özetle Şöyle Sıralanabilir;

- Birinci olarak; doğru ve iyi işleyen bir devlet idaresi. Bu her şeyden önce güveni ve adaleti sağlayan bir devlet idaresi demektir. Doğru ve iyi işleyen devlet idaresi; kanunlarını ihtiyaçlara cevap verir hale getirirken, kanun uygulayıcılarını da kanunları etkili bir şekilde uygulayabilecek nitelik ve ihtisasa sahip kılabilen bir devlettir. Türkiye 4422 sayılı “Çıkar Amaçlı Suç Örgütleri ile Mücadele Kanunu” çıkarmıştır.

- İkinci olarak; güçlü ve bilinçli bir sivil toplum hareketinin varlığı.

Bu hareket yurttaşlık bilincine sahip kişilerce oluşturulan ve esas olarak idareyi denetleyebilen ve siyasal hesap sorabilen bir nitelik taşımalıdır. Yani, halkın her platformda sesini yükseltmesi ve hesap sorması anlamında etkili bir sivil toplum, yolsuzluğa karşı en etkili bir mücadele aracıdır.

- Üçüncü olarak; bilinçli, sorumlu ve ahlaklı yurttaşların oluşturduğu bir toplumun varlığı.

Bilinmelidir ki dünyanın en iyi kanunları dahi bilinçli, sorumlu ve ahlaklı yurttaşların yokluğunda hiçbir fonksiyona sahip olamazlar. Yurttaşlık bilincine sahip kişilerin oluşturduğu bir toplum ise mutlaka iyi ve doğru işleyen bir devlet idaresine sahip olacaktır.

Bu üç unsurun varlığı ve işbirliği ile varılacak yer o ülkede hukuk devletidir, demokrasidir.

Böyle bir yapıda toplumun ve fertlerin maddi ve manevi dayanaklarını tahrip eden, devlet idaresini yozlaştıran, adalet duygusunu yok eden, kamu düzenini tehdit eden yolsuzluk ekonomisinin yaşama şansı yoktur!...

Bilinmelidir ki, yolsuzlukla mücadele çok yönlü ve tüm kesimlerin katılımını gerektiren bir olgudur. Bu mücadele bütün kurumlar ve toplum kesimleri işbirliği halinde bulunmalıdırlar.

Bu konuda en önemli husus yolsuzluklara neden olan ortamın oluşmasını engellemek, bu konuda gerekli ekonomik, sosyal ve idari tedbir ve yasal düzenlemeleri yapmak, bunları kararlılık ve etkinlikle ortaya koymak ve izlemektir.

Böylece yolsuzluk konusunda bilimsel araştırmaların yapılması, sonuçların kamu kurum ve kuruluşların istifadesine sunulması, sistematik ve etkin bir şekilde mücadele yöntemlerinin geliştirilmesi ve kamuoyunun bilinçlendirilmesi gerekmektedir.⁹

- Yolsuzluk ve rüşvetin kamu bürokrasisinde önlenmesi için, çok yönlü yönetsel reform yapılmalıdır. Bürokratizm, aşırı merkezîyetçilik, koordinasyon eksikliği gibi kamu yönetiminin başlıca sorunları dikkatle ele alınmalı ve çözümlenmelidir.(Tüsiad, 1995, s. 129)

- Kamu ihaleleri ile ilgili esaslar çok iyi bir şekilde düzenlenmeli, ihale duyurularının, şartlarının ve sonuçlarının şeffaf olmasına dikkat edilmelidir.

- Devletin küçültülmesi ve yeniden yapılandırılması yoluna gidilerek anayasal, yasal ve kurumsal reformlar geciktirilmeden yapılmalıdır.

9 Sadettin TANTAN, 30 Ekim 2000 tarihinde Boğaziçi Üniversitesinde (Yolsuzluk Konusunda Bilimsel Araştırma ve Mücadele Yöntemleri Projesi) Konuşma Metninden, İdarecinin Sesi Dergisi, Kasım-Aralık 2000, s. 8-10.

- Bürokrasinin denetim mekanizmaları etkin bir yapıya kavuşturulmalı, ilkeler ve kurallar tavizsiz uygulanmalı, denetim olgusuna caydırıcılık kazandırılmalıdır. Bu amaçla siyasal yozlaşmalar ve yönetsel yolsuzluklarla mücadelede “Ombudsman” benzen bir sistemin uygulanması yoluna gidilebilir. (Tüsiad, 1997- s.29-30 Eryılmaz, 1993- s.90)

- Kamu görevlilerinin ücretleri iyileştirilmeli ve ücret dengesizlikleri ortadan kaldırılmalıdır.

- Toplumun; yolsuzluğu, bürokraside yozlaşmayı reddeden moral değerleri ön plana çıkarılmalı, dürüstlüğe prim veren bir toplumsal, siyasal ve ekonomik düzen sağlanmalıdır.

- Yolsuzluk ve rüşvet olgularına kanun dışılığının yanı sıra ahlaka aykırılık, etik değerler, hak tanımazlık açılarından da eğilmek ve sorunun bu boyutunu ihmal etmemek gerekir.

Bu nedenle kamu yönetimde konumu ne olursa olsun çalışanların temel ahlakı, kendilerine verilen görevi bağlı yetkileri dahilinde zamanında hiç bir surette çıkar gözetmeden yapmaktır.

Çalışırken görevini zamanında, kurallara uygun yaparken ortaya çıkan fırsatlardan istifade ile haksız çıkar sağlamak açık yolsuzluktur. Kamu görevlisinin kendisine verilen görevleri zamanında yapmamak suretiyle pasif kalması da bir çeşit gizli yolsuzluktur. Çünkü, bu kişi üretimsiz ücret almaktadır.

İyi yönetime ulaşabilmesi için kamu yönetiminde;

-Ahlak kurallarının temel ilkeleri belirlenmelidir ve tartışmasız duyurulmalıdır.

-Bu konuda kamu çalışanları eğitimden geçirilmelidir.

-İlkelerden sapkınlık halinde psikolojik danışmanlık çerçevesinde çalışanlara özel amaçlı ruhsal eğitim yapılmalıdır.

-Ahlak kurallarına uyum konusunda yönetici denetimi, müfettiş denetimi, mal varlığının izlenmesi, kaynakların araştırılması gibi yöntemlerle çalışanların objektif sorgulanması yapılmalıdır.

-Kamu kaynaklarını özel çıkar amaçlı kullanan yöneticiler ve çalışanlara hakkında kamu vicdanını rahatlatacak şekilde idari, cezai ve disiplin tedbirleri alınmalıdır.

-Ahlak ilkelerinin korunması ve titizlikle uygulanması hususunda, üst kademe yöneticilerinden, teftiş edenlerden aşağıya doğru hiyerarşik olarak, kurallara uyma noktasında titiz tavır sergilenmesi sağlanmalıdır.

-Bireysel talepler kamu yararı gözetilmek suretiyle değerlendirilmeli, kamu düzenini bozucu ve kamu yararına olmayan fiillerden özenle kaçınılmalıdır.

-Kamu yöneticisi veya çalışanları izlendiklerini, denetlendiklerini, ahlak dışı eylem yaptıklarında sorgulanacaklarını ve cezalandırılacaklarını hissetmelidirler.

-Kanun, tüzük, yönetmelikler ve idari emirlere uygun, zamanında hizmet veren, iş yapan, kamu gücünü kötüye kullanmayan personel ödüllendirilmelidir.

-Açık yolsuzlukla ilgisi görülmemekle birlikte çalışmayan personel, görevini yapmadığı için sorgulanmalı, gerekiyorsa cezalandırılmalıdır.

-Kamu yöneticileri için kariyer ve liyakat mutlak aranmakla birlikte, bunun yanı sıra bireysel ve toplumsal ahlaki değerlere bağlılık ve sağlam karakterli olmaları aranmalıdır.

Bu ülkede sahtekârlık olarak nitelendirilen davranışların kamuoyunca cezalandırılması, kişilikli, dürüst davranışların ise ödüllendirilmesi gerekir. Türkiye olarak, toplum olarak imajımızı, verdiğimiz görüntüyü değiştirmek zorundayız. Her alandaki davranışlarımızı, temiz toplum, dürüst toplum olma isteğimizi uyumlu hale getirmek durumundayız. Temiz toplum olma bir slogan olarak kalmamalı; Bu slogana, dürüstlüğe sığınanların çeşitli ticari, politik fırıldaklar çevirmelerine en azından dürüst, çalışkan, üretken, uzağı görebilen, sosyal adaleti sağlayacak, hukuk devleti ilkelerine gerçekten inanmış kadroların iş başına getirilmesiyle karşı çıkılmalıdır.

Ayrıca, yolsuzlukla mücadelede; Ülkemizde kurum, kuruluş, üniversiteler ve tüm sivil toplum örgütleri ortaya koyacakları kararlı tutum, davranış ve kurallarla zihniyet değişiminin yolunun açılmasında birliktelik içinde irade göstermeleri toplumu bu alanda başarıya götürecektir.

Değişim yönetimini ilgilendiren bu hususa ilişkin bazı değerlendirmeleri şöyle sıralayabiliriz.

- Esasen, birçok OECD ülkesi sundukları hizmetin miktarını, kalitesini, mahiyetini ve kamu görevlilerinin performansını ölçmekte ve merkez bu ölçümleri denetlemektedir. Kamu kuruluşları parlamentoya kamuya açık denetlenmiş bilanço ve faaliyet raporları sunmaktadır. Saydamlık ilkesi, bu bağlamda çok önemli bir rol oynamaktadır.

- Bu değişimde en önemli görev parlamentoya düşmektedir. Yasama organının yürütmeyi denetlemesi, kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin hesap sorması, yani daha iyi bir vekil olması söz konusu yeniden yapılanmaya bağlıdır. Yeni kamu yönetimi ve sorumluluk kavramındaki gelişmeler, küreselleşme ve bölgeselleşme hareketleri, uluslararası ilişkiler, vergi mükelleflerinin toplumsal bilinç düzeyinin artması, bu değişimi zaten gerekli kılmaktadır. Bu itibarla

kamuoyunun sivil toplum örgütlerinin ve medya desteğinin alınması önem arz etmektedir.

Çünkü, yolsuzlukla mücadelede, zihniyetteki değişim, reform, toplumsal refahı kesin olarak arttırsa da mevcut sistemden yarar sağlayan tekil kişi ve gruplar bir engel teşkil edebilirler. Ayrıca, bu destek siyasi iradeyi harekete geçirebilmek için de gereklidir.

- Reformların gerçekleştirilmesi siyasi iradenin ve kamuoyunun talebi ve bilgilendirme, bilinç düzeyinin gelişmesinin bir sonucudur. Ancak, söz konusu reformun davranış ve değerlerde köklü bir dönüşümü amaçladığı unutulmamalıdır. Bu reformların hızı, zamanlama, potansiyel destek ve dirençlerin iyi hesaplanmasını gerektirir. Yolsuzlukla mücadelede sorunların çözümü siyasi iradenin kararlılığı, ahlak yasalarının çıkarılması, zihniyet değişimi ve teknik bilgilerin kullanılmasıyla mümkün olacaktır.

Sonuç olarak; temiz toplum, temiz yönetim ve temiz siyasetin tesisi için her şeyden önce ortak etik değerler etrafında toplumsal işbirliği ve uzlaşmanın sağlanması gerektiği unutulmamalıdır.

Yolsuzluk sayılabilecek davranışın öncelikle "kararlı" bir yapıya sahip toplumlarda önlemeye ya da sınırlandırılmaya çalışılmasının daha iyi sonuç vereceği ileri sürülmektedir.¹⁰

Bu demektir ki, öncelikle, toplumda yolsuzlukları önlemeye dair bir bilinç ve duyarlılık oluşturulması gerekmektedir. Bu bilinç beraberinde bir takım düzenlemeleri getirecektir.

“Yolsuzluğa karşı alınacak önlemlerin özü yolsuzluk olasılığını azaltmaya yönelik olmalıdır. Yolsuzlukta bulunan taraflara ağır yasal yaptırımlar öngörülmesi, yolsuzluğun maliyetini yükselteceğinden, yolsuzluk olasılığı azalacaktır. Ancak, maliyetler yolsuzluğun açığa çıkması durumunda ödenmekte yani yaptırımların uygulanabilmesi yolsuzluğun saptanmasına bağlı olmaktadır. Bu açıdan sadece yasal yaptırım ve tedbirlerin ağırlaştırılması yeterli bir önlem olmayacaktır. Uygulanabilen yasa en etkili yasadır. Başka bir deyişle, suçun açığa çıkma olasılığını arttırmak, suçun yaptırımını arttırmaktan daha etkili olabilir. Yolsuzluğun açığa çıkma olasılığının yüksek olduğu bir ortamda, yasal düzenlemeler ve yaptırımlar caydırıcı niteliğe kavuşur. Bu nedenle, yasal yaptırım ve alınan tedbirleri; yolsuzluğun açığa çıkma olasılığını artıran nitelikte önlemlerin alınması ile desteklenmelidir. İşlenen bir suçun yaptırımsız kalma

10 Gencay ŞAYLAN, Toplumsal Değişme, Yönetmel Bozulma ve Yolsuzluk, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 8, s. 4, Aralık 1975.

olasılığının az olduğu bir ortamın yaratılması, yolsuzluğa karşı en etkili önlem olacaktır”

Ayrıca "Eğitim düzeyinin artması ve toplumsal değerlerin ve tutumların çağdaşlaşması gibi oluşumlar sonucunda yolsuzluğun hoş görülme düzeyinin görelî olarak azalacağına ilişkin ipuçları vermektedir. Bu açıdan, zaman içinde oluşacak bu tür değişimlerin yolsuzluğa karşı daha dirençli bir toplumsal yapı oluşturacağını ve yolsuzluk olasılığını görelî olarak azaltacağını ileri sürmek olanaklı görünmektedir".¹¹

11 (Doç. Dr. A. Ümit BERKMAN, Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet, TODAİE Yayınları, 1983, Sayı: 203, s. 120-121,136).

LİBERAL BATI DEMOKRASİLERİ VE TÜRK KAMU YÖNETİMİ SİSTEMİNDEKİ GELİŞMELER

Dr. Recep KIZILCIK

A-KAMU HİZMETİ YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

Toplumun ve bireylerin sosyal, ekonomik ve kültürel ihtiyaçları sürekli değiştiği için, söz konusu ihtiyaçları karşılamak üzere örgütlenmiş bir teşkilat olan İdare'de değişmek ve gelişmek zorundadır.

II. Dünya Savaşı sonrasında, hem kamu sektöründe hem de özel sektörde, ölçek ekonomilerini destekledikleri gerekçesiyle, merkezi kontrol ve büyük yapılara doğru bir yöneliş vardı. Bu yönetim felsefesi pazarlama, bilgisayar teknolojisi ve yasal hizmet sunumu gibi merkezi hizmetler ve merkezi alımlarda da uygulanmıştır. Hükümetler de aynı yaklaşımı benimsemişlerdir.

Özellikle, başta 1980'li yılların başında yaşanan birçok değişiklikler; büyük ve merkezi kontrol nosyonunun iyiliği görüşünün yemden gözden geçirilmesi gereğini ortaya koymuştur. Buna paralel olarak, bazı büyük organizasyonlar yenilikçi, esnek ve küçük kuruluşlarla rekabet etmede yeterince etkili olamadıklarının farkına varmaya başlamışlardır.

Reinventing Government'da (Hükümetin Yeniden Şekillendirilmesi) dile getirildiği gibi; 1930'lar ve 1940'larda dizayn edilmiş merkezileştirilmiş bürokrasi ve hiyerarşik bürokratik anlayış, 1990'lı yılların, hızlı değişen, bilgi yoğun ve iletişimin etkili olduğu toplum ve ekonomik yapısında iyi işlememektedir. Bu büyük organizasyon yapıları, süpersonik jetlerin olduğu bir dönemde; büyük, pahalı ve yönetimi zor, okyanuslar arası tatil gemilerine benzetilmektedirler.¹

Büyük organizasyonlar ve hükümetler, birçok alanda merkezden yönetilerek sunulan hizmetlerin ve üretilen malların daha pahalı oldukları ve daha uzun zaman aldıklarını tespit etmiştir. Bunun için, pazarda faaliyet gösteren kişi, ekonomik, daha küçük, esnek ve rekabetçi firmaların faaliyet göstermesini

1 Richard Paton and Chirstaine Dodge, Reinventing administrative policies for the 1990's, in International Journal of Public Management, Vol.8, No.2, 1995, s.6-18.

bekleyecektir. Ayakta kalabilmek için de organizasyon yapısının değiştirilmesi, çalışanların güçlendirilmesi ve bilgi yönetimine ağırlık vereceklerdir.

Bu koşulların geçerli olduğu çevrede iş yapabilmek ve yaşayabilmek için, iş dünyasının, aynı oranda etkin ve esnek bir hükümet tarafından desteklenmesi gerekmektedir. Bunun da anlamı, yani idarenin yönetimi yollarını da kapsayan yeni yönetim politikalarının bulunması ve benimsenmesidir.

1970'li yılların büyük bir kısmı ve 1980'li yılların ilk kısmında, yönetim politikalarının şekillendirilmesinin ardındaki itici güç, merkezi yönetime olan inanç ve güvendi. Bunun anlamı, genel kontrol rejimi uygulayarak, hatalı olayların minimize edilmesidir. Amaç, sıfır risk yönetim anlayışını oluşturmaktır.

1990'lı yıllarda ise, hükümet ve özel sektörde yönetim anlayışında köklü değişiklikler yapılması gereği vardı. Bu dönemde, itici güç maliyetleri düşürme, etkinlik, yenilik, yeniden düzenleme, müşteri/vatandaşa duyarlı, kalite ve hizmettir. İdari politikalar bu hedefleri desteklemeli ve geliştirmeli idi.

Kamu ve özel sektörde büyük farklılıklar olmakla birlikte; yönetim alanında her iki sektörün de aynı dili kullanmaları dikkate şayandır. Eğer kamu ve özel sektör ilerlemek, gelişmek ve ekonomik olmak istiyorlarsa; yönetim, bilgi, finansal ve personel politika ve sistemlerini söz konusu hedefleri destekleyecek şekilde yenilemek zorundadırlar. Reinventing Government (Hükümetin Yeniden Şekillendirilmesi) eserinin yazarları David Osborne ve Ted Gaebler bu paradigmayı yakalamışlardır. Bunlar kötü sistemin içerisinde tutsak edilmiş iyi insanları işaret etmektedirler ve bu insanların işlerini yapabilmelerine olanak sağlayacak politika ve sistemlerin uygulamaya konulmasının gerekliliğine işaret etmektedirler.

Birçok ülkede, geçmişte faydalı olan idari politikalar, bugün, değişim ve gelişimin bizi engeli konumundadırlar. Bu politika alanları, maliyet ve hizmetten ziyade, daha çok uyumluluk ve dürüstlük üzerinde duran oldukça uzmanlaşmış gruplar veya vergi kontrolörleri ve müfettişlerin göz önünde bulundurdıkları alanlardır. Bu gün karşı karşıya bulunduğumuz en önemli sorun; yönetim, bütünlük ve dürüstlük gibi geleneksel amaçlar ile birlikte etkinlik, kalite ve müşteri odaklı hizmet, gelişim ve esneklik ilkelerinin birlikte gerçekleştirilmesidir.

Kamu yönetimi alanında global bir ihtilalin yaşandığı söylenmektedir. Bütün dünyada yönetimlerin yeniden şekillendirildiği görülmektedir. İhtilal kelimesi ani değişimi çağrıştırmakta olup, kamu yönetimi alanında ani değişiklikler ise çok azdır. Bununla birlikte kamu yönetimi alanında yaşanan değişikliklerin, bürokratik anlayıştan post-bürokratik anlayışa doğru olduğu ve üzerinde durulan değerlerin de daha çok (managerial) yönetime dair olduğu görülmektedir. Bu yeni paradigma, genel olarak "New Public Management" olarak adlandırılmaktadır.

B) - YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

(New Public Management)

Bir yüzyıllık yönetim anlayışı başladığı yönde bitti. 1980 ve 1990'ların yönetim ideolojisi, büyük oranda Bilimsel Yönetim anlayışına benzemekle birlikte; aynı zamanda, önceden Taylorizm'i destekleyen birçok unsur tarafından kuşatılmıştır.

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Hükümetin Yeniden Şekillendirilmesi yaklaşımları dünyanın birçok alanlarında sayısız değişimlere neden olmuşlardır. Yaklaşımlar, destekçilere sahip oldukları kadar muhaliflere de sahiptirler. Olumlu olarak, desantralizasyon, müşteri odaklı olma ve maliyet duyarlı olma ilkelerine vurgu yapmışlardır. Taylorizm'in handikapları gibi, ben merkezli olmaları, evrensel olma iddiaları gibi handikapları da vardır. Aslında benzer kültürlerin bir ürünü olarak dün-yanın her yerinde geçerli olabileceklerini savunmuşlardır. Hızlı tanıtımı ile bazı iyi sonuçlara yol açsalar da, geçiş aşamasında ve gelişmekte olan birçok ülkede hoş olmayan sonuçlara neden olmuşlardır.

Yeni eğilimlerin sınırlı başarılı olması ve çok sayıda başarısızlıklara neden olmalarının ana nedenlerinden birisi, kendilerini destekleyen, kamu seçimi ve arz-yanlısı ekonomilerdir. Yönetimi yeniden şekillendirmeden öte, insanı ve toplumu yeniden şekillendirmeye kalkmışlardır. 21 inci yüzyılın başlangıcında, kamu sektörünün etkinleştirilmesi ve verimliliğinin artırılmasının sağlayan NPM'in teknoloji alanında sunduğu büyük katkıları kabul etmemiz gerekir.²

a) NPM'in ilk gelişme yönü; Managerialism³

Managerialismin unsurları;

- Sürekli ve kesintisiz artan etkinlik,
- Daha gelişmiş teknolojilerin kullanılması,
- Verimliliğe doğru disipline edilmiş gücü,
- Profesyonel yönetim rolünün açık uygulanması,
- Yöneticilere, yönetme hakkının verilmesi.

Kamu hizmetlerinin yönetimine yönelik bu yaklaşımın geçmişi eskidir ve tartışmaların konusudur. Bilimsel yönetimin babası olan F.W.Taylor, I.Dünya Savaşı öncesi Amerikan hizmetlerinin yönetimi üzerinde etkili olmuştur. Gelişim tarihi boyunca, kamu hizmetleri verimlilik, performans ve kontrol üzerinde durma ihtiyacını yeniden keşfetti. 1980'li yıllarda şahit oldu-

2 www.iiasisabel, Governance and Administration in the 21st Century : New Trends and New Techniques(Athens 2001).

3 Kieron Walsh, Public Services and Market Mechanisms Competition, Contracting and New Public Management, Macmillan Ltd.

ğumuz, managerial anlayışın diriltilmesi ve geliştirilmesinden başka bir şey değildir.

Taylorist acendanın hızlı bir şekilde kabul görmesi; organizasyon şemaları, çalışma yöntemleri ve kaynak dağıtımı gibi detaylı problemlerle uğraşmadan, ayrı organizasyon ve her birimi tek başına bırakan ve tepe yönetimini stratejik karar almayla görevli kılan, kamu hizmeti yönetimindeki Post-Fordist yaklaşıma göre, Fordist olarak tanımlanmaktadır.

Managerializmin amacı, iş uygulamalarının etkin kontrolünün sağlanmasıdır.

b) Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı'nın ikinci gelişme şekli, doğrudan yönetme yerine dolaylı kontrol anlayışına dayanmaktadır. Stratejik merkez, amacına uygun arzu ve değerlerden oluşan yönetim yöntemini yaratarak ulaşır. Yöneticilerin ihtiyacı, uygun yollarla motive edilmek ve doğru şeylere inanmak olduğu için; yöneticilerin yönetme hakkı üzerinde fazla durulmaz. NPM'in ikinci eğiliminin ana karakteristikleri;

- Kalitenin kesintisiz olarak artırılması,
- Yetkinin göçerilmesi ve yerele devri üzerine vurgu,
- Uygun bilgi sistemi,
- Pazar ve ihale ile dışarıya yaptırma üzerine vurgu,
- Performans ölçümü,
- Denetim üzerinde artarak durulması.

New Public Management'in iki eğilimi arasında önemli farklılıklar vardır. Birincisi, Taylorist yaklaşım, kamu sektörü içerisinde endüstriyel üretim yönetimi tekniklerinin kabulüne dayanmaktadır. Bürokrasiyi değil, onun tatminini reddeder. İkincisi, Pazar temelli koordinasyonun üstünlüğüne dayanır. Bu yaklaşım, esnekliği artırmak amacıyla, merkez-taşıra modeli organizasyonun oluşturulmasını iktiva eder. Merkezde, stratejik kararları alan stratejistler, taşrada ise, sıklıkla geleneksel bürokrasiden, daha az kalıcı yerleşmiş görevlerde hizmet sunan görevliler vardır.

Kamu hizmeti tüketicileri, yeni kamu yönetimi anlayışı içerisinde müşteri ve tüketici olarak açık bir yere sahiptirler. Vatandaşlar birey olarak bazı haklara sahiptirler ve bunlar kullandıkları kamu hizmetlerinde, maksimum seçim hakkına sahip olmalıdırlar ve bu seçim, şikâyet ve tazminat sistemleri ile güçlendirilerek, kamu hizmetlerinin kalitesinin ve etkinliğinin sürdürülmesi ve geliştirilmesinde katalizör görevi görecektir. Bundan sonra politik seviyedeki kolektif seçim ihtiyacı azalacak ve politikacılar stratejik rol oynayacaklardır. Kamu sektörü reformunda, kamu hizmetlerinin yönetimi merkezi bir öneme sahiptir.

Yeni Pazar temelli kamu hizmeti yönetiminin gelişmesi, bakanların, demokrasi esasta etkili hizmet sunma ile ilgilidir görüşünü ilen sürmelerine olanak sağlar. Kamu hizmetlerinin pazarda seçim hakkı, seçimlerdeki oy kullanma hakkından daha etkilidir.

Bu önerideki ana nokta; kamu hizmetlerini yönetenlerin, seçimle gelip gelmedikleri değil; üreticiye ve tüketiciye duyarlı olup olmadıkları konusudur.

Refah Devleti'nin gelişimi, politikacı ve yönetici seviyesindeki kamu hizmetlerinin entegrasyonunu, özellikle profesyoneller tarafından oynanan rol vasıtasıyla sağlamıştır. Buna karşın, Yeni Kamu Yönetimi bunların kesin ayırımı öngörmektedir. Birçok durumda, kamu hizmetlerinin yönetiminin değişme nedeni pragmatiktir; bu değişim, ya yönetimlerin başarısızlığı ya da finansal baskılara dayanmaktadır.

Kamu hizmetlerinin yönetimindeki değişimin büyüklüğü ve yapısı, idari ve politik sistemin yapısı ve kurumsal yapıya bağlıdır. Bazı Avrupa ülkelerinde, örneğin Fransa'da, sosyal hizmetlerin sunumunda kilise bağlantılı kuruluşlar ve gönüllü sektörün bir hayli etkin olduğunu ve bazı hizmetlerin ihale ile dışarıya yaptırma geleneğinin olduğunu görüyoruz. Burada, Pazar mekanizmasına karşı ciddi bir mukavemet yoktur ve bunların politik anlamı da pek yoktur.

Kamu hizmetlerinin yönetimine yönelik Pazar yaklaşımlarının ideolojik temellerinin gelişimi Yeni Sağ Teorisyenlere dayanmaktadır. Yeni sağ, bireyin hak ve özgürlüklerinin korunması yanında, karar almada yardımcı ve bilgi aktarma olarak pazarın etkinliği üzerinde durarak, geleneksel liberal düşünce formlarını desteklemektedir. Yeni Sağ, pazarı yalnız etkin üretim ve dağıtım mekanizmasının sağlanması için değil; bireyin bir diğeri tarafından sömürülmesini önleyen bir mekanizma olarak görür. Pazar temelli sistemde devletin en önemli görevi, bireyin kendisini ifade edebileceği ve amaçlarını gerçekleştirebileceği özgürlük ortamını sağlamaktır.

c)-New Public Management'in Globalleşmesi⁴

Temel olarak, globalleşme, yönetimin yakınlaşmasını ifade etmekle birlikte; globalleşme, aynılaşma demek değildir. Globalleşmeye göre siyasi iktidar ve bürokratik güç artık ulusal devletin sınırları içerisinde sınırlandırılmayacaktır. NPM olgusunda, bu demek değildir ki, kamu yönetiminde bütün ülkeler NPM' kabul edeceklerdir. Dahası, globalleşme için daha güçlü başka farklı kültürlerin çok farklı tepkiler vermesine neden olabileceklerdir. Bu alanda tam globalleşmenin, İngilizce konuşulan Birleşik Krallık, Kanada, USA, Avustralya ve

4 Richard K.Common, Convergence and Transfer: a Review of the Globalisation of New Public Manegement; in International Journal of Public Sector Management, Vol 11, No.6 1998, s.440-441.

Yeni Zelanda gibi çok az bir ülkede güçlü bir şekilde yaşandığını, bu çekirdeğe Hollanda ve İsveç gibi ülkelerin de eklenebileceğini söyleyebiliriz. Diğer Avrupa ülkelerine baktığımızda; Almanya'nın "Klasik İdare Sistemi'nin, yem kamu yönetimi anlayışının uygulanmasında İngilizlerden bir adım önde olduğu görülmektedir.

Kamu sektörü, dış kuruluşlarla ilişkiler ağına, küçük bir merkezi organizasyona ve daha basit ve sağlıklı yapılara doğru evirilen özel sektörden çok şeyler öğrenmiştir. NPM' kısmen, globalleşen ekonomideki yeni rolünü sağlamlaştırmak için, devletin yapmış olduğu yapısal ayarlamalar açıklayabilir.

Hükümeti yeniden şekillendirme hareketi, ülkelerin, ekonomilerinin hızla globalleşen rekabetle baş edebilmeleri için kendiliğinden 1980'li yılların ilk döneminde ortaya çıkmıştır.

Reform stratejilerine başvuran ülkelerin yöneticileri, bunu, yöne-timindeki elit tabakanın global sosyo-ekonomik baskı sonucu yaptığını söyleyebiliriz. Politika yakınlaşmaları bundan sonra gelmektedir.

NPM'in tekniklerinin bütün dünyadaki kullanımı artmaktadır. NPM'in dili dünyanın çeşitli yerlerinde kullanılmaktadır: desantralizasyon en yaygın kullanılan kelime olmakla beraber, Çin'de performansın yükseltilmesi, Singapur ve Malezya'da toplam kalite yönetimi şeklindedir. Görünen o ki, her bir ülkede alıcı konumundaki idari ve politik elite NPM'i parça parça dağıtacak global bir politika topluluğu vardır. Bu topluluğun bir parçası olan akademisyenler ve müşavirler bir paradigma değişikliğinden bahsetseler de; dünyadaki ülkelerin çoğunluğunda sonuç, bürokratik yönetimin güçlendirilerek devamıdır.

C) BİRLEŞİK KRALLIK VE KARA AVRUPASINDA, ÖZELDE ALMANYA'DA, YÖNETİM ANLAYIŞI

Birleşik Krallık kamu sektörünün içinde bulunduğu ciddi ve derin kriz, yenileşmenin arkasındaki itici bir güçtür. Bu kriz, savaş sonrası sosyal demokrat yapının kamu ve hizmet arasındaki organik ilişkiyi şiddetlendirmesi sonucu oluşmuştur. Muhafazakar bir hükümetin buna cevabı, kamu hizmeti organizasyonları içindeki ilişkilerin serbest pazara açılması ve managerialleştirilmesi şeklinde olmuştur. Bu yaklaşım, krizin çözülmesine çok sınırlı bir katkıda bulunmuştur. Vatandaşlık tecrübesi yoluyla, kamu ile ilişkilerin yeniden yapılandırılmasının yolu, vatandaşların sivil hayata aktif katılımı ile gerçekleştirilebilecektir.

Kamu yönetiminin yemden yapılandırılmasının yolu, kullanıcıların hizmet sunum sürecine aktif katılımlarından geçmektedir. Bu, aynı zamanda yöneticilerin, kullanıcılarla hükümet ve sivil toplumun karşılıklı işbirliğini gerekli kullmaktadır.

Birçok ülkedeki idari reformlar çeşitli gerekçelerle yapılmaktadır. Geleneksel gelişimci kamu yönetimi paradigmasının yerini, New Public Management'in aldığı ileri sürülmektedir. Hiç şüphe yok ki, birçok ülkede devletin ve yerel yönetimlerin yeniden yapılanması ve şekillenmesi süreci yaşanmaktadır. Bu idari modernizasyonun önemli unsurları bilinmekte ve birçok ülkede bulunabilmektedir. Bununla beraber, reformların araçları ülkeden ülkeye değişmektedir.⁵

Osborne ve Gaebler'e göre hükümetler doğrudan hizmet sunmak için yeterli donanımına sahip değildirler. USA ve UK'deki geleneksel hükümet modeli, hizmetlerin doğrudan devlet tarafından sunulması yönünde organize olmuştur. Kara Avrupasındaki hükümetler ise, kamu kuruluşları yanında özel sektör kuruluşlarının da kamu hizmeti sunmalarını kabul etmişlerdir.

Hükümetin kontrol ve koordinasyon fonksiyonlarını içeren genel stratejiyi belirleme anlayışının geçerli olduğu kara Avrupasında, hizmetlerin dışarıya ihale yoluyla yaptırılması ilkesi genel kabul görünürken; İngiltere'de ise, hizmetlerin ihale ile özel sektöre yaptırılma ilkesi, geçerli ideolojilerin tartışmalarında kamplaşmalara yol açmıştır.

Tarih ve eğilimlerin Devlet anlayışındaki önemleri, idari reformların şekillendirilmesinde büyük öneme sahiptir. Bu anlamda, İngiliz yaklaşımı, özelleştirme, serbest pazar ve müşteri odaklı hizmet yönünde gelişir iken; Alman eğilimi ise, iç düzenleme, maliyet ölçümü ve personel yönetimi yönünde gelişmiştir.

Hollanda'nın bazı idari reformları, İngiltere'nin New Public Management anlayışı doğrultusunda yaptığı uygulamalardan esinlenir iken; Almanlar, Hollanda'nın yerel yönetimleri, özellikle de Tilburg uygulamalarından etkilenmişlerdir.

Ülkelerin, birbirlerinin tecrübelerinden istifade etme yönünde büyük bir eğilim içerisinde olduklarını ve yönetim anlayışının bütün global ekonomide görülmedik şekilde hızla aynı doğrultuda yayıldığını ve geliştiğini söyleyebiliriz.

Kamu hizmetlerinin yönetiminin, daha parça parça ve artarak ihale ile verilen firmalar tarafından yürütüldüğünü söyleyebiliriz.

a) Yönetim Anlayışı Benzerlikleri

Devleti oluşturan demokratik ve bürokratik sistemlerin içerisinde birçok benzerlikler vardır. Modern Refah Devletini karakterize eden olgu, kamu harcamalarına getirilmek istenen finansal sınırlamalara karşı duruştur.

5 John Barlow, Steering not Rowing(co-ordination and control in the management of public Services in Britain and Germany), in International Journal of Public Sector Management, Vol.9 No 5/6, 1996, s.73-89.

Eğitim, sağlık, sosyal hizmetler, sosyal güvenlik, sosyal konut, polis, kamu düzeni, vergileme, çevre planlaması ve korunması gibi kamu fonksiyonlarında büyük benzerlikler vardır.

Bütün bu hizmetler, farklı oranlarda da olsa, finansal problemlerle karşı karşıyalardır. Kültürel farklılıklar, kamu hizmetlerine karşı duyulan hoşnutsuzluğun dile getirilme şeklini ve oranını açıklamaya yardımcı olsa da; vatandaşların artan talebi, geniş olarak paylaşılan bir fenomendir.

b) Yönetim Anlayışındaki Önemli Farklılıklar

Federal Almanya ile üniter Britanya'nın anayasa yapıları birbirinden oldukça farklıdır. Alman Anayasası Lönder'i içişlerinde bağımsız, federasyonun bir üyesi olarak tanımlamaktadır. Yerel yönetimler ise, Temel Yasamın 28 inci maddesinde düzenlenmiş olup, kanunlarla belirlenmiş sınırlar içerisinde genel yetkiye sahip otoritelerdir. Bunlar, ayrıca daha üst seviyedeki yönetim birimlerinin vermiş olduğu görevleri de yerine getirmektedirler. Politika oluşturulmasında, üç seviyedeki ayrı ayrı yönetim birimleri, birbiri ile ilişki içerisinde dirler. Bu yapı, çabuk ve radikal kararların alınmasını engellemektedir.

İngiltere'de, yerel yönetimlerin yazılı anayasal bir garantileri yoktur. Yerel yönetimler geniş yetki ve görevlerle donatılmalarına rağmen, politika belirlemelerinde merkezi hükümetin etkisine açıktırlar. Yerel yönetimler, kanunlarla belirlenmiş sıkı sınırlar içerisinde görev icra etmektedirler ve kendi sınırlarının ihtiyaçlarını karşılamak için genel bir yetkiye sahip değildırler. 1970'li yıllarda oluşturulan korporatist ilişki ağı, 1979 yılından bu yana devletin anti korporatist tavrı nedeni ile, hükümet tarafından zedelenmiş olmasına rağmen, politika oluşturma safhasında, ulusal yerel yönetim örgütlenmeleri marifeti ile, bazı etkilerde bulunabilmektedirler.

Hükümet ile ekonomi arasındaki ilişkilerle ilgili olarak farklı yaklaşımlar vardır. Almanya'da, sosyal pazar ekonomisi anlayışına sahip olan devlet, hükümet ve endüstri arasındaki ilişkiye büyük önem atfetmektedir. Özellikle Lönder, ekonomik gelişmede büyük rol oynamaktadır. İngiltere'de önceden kamunun sahip olduğu alanların özelleştirilmesi ve serbest pazara açılmasının desteklenmesinden öte önemli bir endüstri politikası yoktur. Aksine merkezi hükümetin desteği olmamasına rağmen, yerel yönetimler, belirli oranda kendi ekonomi stratejilerini geliştirmektedirler.

Devlet ve buna bağlı olarak sivil toplum değerlendirmelerinde farklı yaklaşımlar vardır. Almanya'da, egemenlik haklarının da düzenleyici fonksiyonların yerine getirilmesi için oluşturulan kamu kurumlarının olduğu geleneksel otoriter devlet anlayışı egemendir. Demokratik bir dönemde de vatandaşın devlete olan saygısı devam etmektedir. Eğer Almanya devlet orijinli bir toplum olarak tanımlanır ise, İngiltere, bireylerce devlete

bakmadıkları ve bireylerin haklarının da olduğu sivil ağırlıklı bir toplumdur. Bunlar, önemli kültürel farklılıklardır. İngiltere’de devlet kanunda bir müessese olarak yer almaz, bu nedenle kamu görevlileri de devletin dokunulmazlığını, bağımsızlığını temsil etmezler, Almanya’da olduğu gibi. Bunun bir yansıması olarak, Almanya’da devletin kamu hizmeti sunma zorunluluğu beklentisi yüksek iken; Britanya’da daha düşüktür.

Kamu görevlilerinin uzmanlık geçmişleri farklıdır. Almanya’daki üst düzey kamu makamları hukukçular tarafından domine edilmiştir. İdare, yasal, tarafsız, mantıklı ve objektif kararlar alan uzman sivil görevliler tarafından yönetilmektedir. Bunlar karar alır iken, etkinlik, müşteri hizmeti ve uygunluk gibi kriterleri göz önünde bulundurmazlar. Bunun için, Almanya’da managerial sistemin uygulamaya konulması, geleneksel olarak eğitim ve dışarıdan alma anlayışına sahip Britanya’ya oranla, daha büyük engellerle karşılaşacaktır. Üst düzey İngiliz kamu görevlerinde, uygulamaya oranla politika oluşturma’nın daha önemli addedildiği bir kültür hakimdir. Bununla beraber, yerel seviyede ise farklı argümanlar geçerlidir. Yerel seviyede değişime en fazla karşı çıkan grup, yerel otoritenin yönetiminde geleneksel olarak üst düzeydeki görevleri işgal eden uzmanlardır.

Alman sivil görevlilerin çalışma hakları oldukça iyidir. Bunların değiştirilmesine yönelik herhangi bir teşebbüs rahatlıkla akamete uğratılabilmektedir. İngiltere’de sendikaların gücü 1980’li yıllarda çıkarılan yasalarla büyük oranda azaltılmıştır. Mecburi rekabetçi ihaleler ve Pazar ekonomisi uygulamaları sendikaları yeni uygulamaları benimsemeye itmiştir.

Politik görüşlerin kamplaşması ve ideolojileri de, yeni kamu yönetimi tartışmalarının şekillendirilmesi ve yürütülmesinde etkili olmaktadır. 1980’lerin başındaki “yeni sağ” ve “yeni sol” arasındaki tartışma, İngiliz yerel yönetimlerindeki bu ayrılaşmayı ön plana çıkarmıştır. Thatcherizm, “refah devleti” ne bir saldırı olarak görüldü. Eğer Pazar, kamu hizmetlerini sunamıyorsa, kamu sektörü içinde Pazar ekonomisi tipi bir mekanizmanın kurulması gerekir deniyordu. Bunun aksine, Kara Avrupasında ve özellikle Almanya’da, politik alanda devletin rolü konusunda daha geniş bir konsensüs vardır. Bunun için, Hristiyan Demokrat ve Liberal Hükümetler, antidevlet ve özelleştirme politikalarına daha şüpheli yaklaşıyorlardı. Devlet daha modern ve sağlıklı olmalıydı, ama güçsüz olamazdı.

Sosyal Demokratlar, geniş çaplı özelleştirme uygulamalarına karşı çıkarken; genel olarak, kamu sektöründe Pazar uygulamalarına karşı durmamaktadırlar. Britanya’daki “yeni” işçi hükümeti, bu görüşten etkilenmiştir. Britanya’daki değişim süreci büyük oranda merkezi hükümet tarafından yürütülür iken; Almanya bürokrasisindeki management-odaklı, reformlar yerel yönetimlerden gelmektedir.

c) Kurumsal Çatı : Hizmet Sunumu

aa) Kurumsal Çeşitlilik Eğilimleri

XX.yüzyılda devletin sorumluluklarındaki artış, hizmet sunan kurumların çeşitliliğinin artmasını da beraberinde getirmiştir. Merkezi hükümetler, genel olarak sorumlulukları kendi üzerine almayı, bu sorumlulukları yerel yönetimlere ve diğer birimlere bırakmışlardır. Alternatif olarak, hükümet dışı yönetimler ve özel organizasyonlar da geliştirilmiştir.

Bunun en önemli örneklerinden birisi, Almanya'da geniş olarak kabul edilen ve kamu ihtiyaçlarının karşılanmasında tarihsel olarak kilisenin ve diğer özel organizasyonların rolünü büyük oranda yansıtan “Subsidiarity” ilkesidir. Devlet büyüdükçe, görevlerini yürütmek için geniş bir alanda birçok kurumlar geliştirildi.

Rose'a göre⁶, devletin belirleyici görevleri; dış politika, adalet, silahlı kuvvetler, polis ve vergi gibi görevleri Klasik bürokrasi tarafından, “Kaynakların mobilizasyonu” olarak isimlendirilebileceğimiz, altyapı ve arazinin fiziki değişikliklerinin yapımı, bağımsız kamu kurumları tarafından; sosyal fonksiyonlar veya Refah devleti fonksiyonları da özel veya bağımsız sosyal kurumlar tarafından yerine getirilecektir.

Ulusal karakteristikler bu yapının üzerine yansıtılmalıdır. Aynı şekilde sosyal güvenlik sektörlerinin karşılaştırılmasında dikkatli olunmalıdır. Subsidiarity, sosyal güvenlikte eğitimden daha fazla olabilir. Örneğin Almanya'da, subsidiarity, yaşlıların ve engellilerin bakım sisteminde okulların yönetiminden daha fazladır. Almanya'daki gönüllü ya da özel okul sektörü İngiltere'dekinden çok daha küçüktür.

Birmanya'da merkezi-yerel yönetim ve ulusal sağlık hizmetleri, savaş sonrası dönemdeki Refah Devleti fonksiyonlarını gören, klasik çekirdek bürokrasiyi oluşturmaktadır. Merkezi-yerel yönetim ilişkileri, Hükümet tarafından belirlenen yasal ve finansal çerçeve içerisindeki ana hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yürütülmesi esasını dayanmaktadır. Yerel yönetimler, merkezin etkisine açık olmakla birlikte, merkezin temsilci bir birimi olmadıkları için, politika oluşturmada gerçek özgürlüğe sahiptir.

İngiliz modeli, hizmetlerin doğrudan sunulmasına önem veren hiyerarşik bir modeldir. Bazı durumlarda, örneğin sağlık ve yerel yönetim fonksiyonlarının bir çoğunda, yetkili otoriteler monopol konumundadırlar. Gönüllü sektör de uzmanlaşmış alanlarda uzun geleneksel bir geçmişe sahiptir. Bununla beraber kamu hizmetlerinin sunumunda yardımcı birim olarak kabul edilirler ve faali-

6 R, Rose; “on the Priorities of Government”, European Journal of Political Resarch, no.4,1976, s.247-289.

yetlerinin desteklenmesi için yardım alırlar. Özel sektör ise, politika oluşturmada katkısı bakımından çok daha kısıtlı konumdadır.

Alman federal yapısı içerisinde kendi kendini yönetim konusunda, yerel yönetimlerin özgürlükleri garanti altına alınmıştır. Fakat aynı zamanda, kendilerine devletçe verilen görevleri de yapmak durumundadırlar. Bu sebepten, İngiliz sisteminin aksine; Alman sisteminde merkez-yerel ilişkilerinin iç içeliği söz konusudur. Alman modeli klasik hiyerarşi sisteminin birçok özelliklerini taşısa da, doğrudan hizmet sunum görevi, devlet, yerel yönetimler, üçüncü sektör ve kuruluşlar arasında paylaştırılmıştır. İngiltere’de olduğu gibi yerel seviyedeki yönetimlerin şekillendirilmesi yönünde müdahale eden güçlü bir merkezi hükümet yapısı yoktur. Kamu hizmetlerinin büyük bir kısmı bölge ve yerel seviyede sunulmaktadır. Kısaca, Alman sistemi oldukça desantralize olmuş ve kamu hizmeti sunan birim ve kuruluşların sayısı oldukça fazladır.

Almanya’da, subsidiarity ilkesinin gereği olarak, üçüncü sektörün rolü çok önemlidir. Bu, yaptırıcı rolüne sahip yerel yönetimler ve bölge yönetimleri (state) tarafından kalite standartları belirlenmiş, kuralları olan sistem içerisinde işler. Bu hizmet sunum sistemi, Almanların korporatist yapısından kaynaklanmaktadır.

Yerel seviyedeki kamu hizmetlerinin sunulduğu dış çevrenin yeniden şekillendirilmesi için İngiltere’de hükümet, yasalar, finansman, pazarlık, direktifle düzenleme ve standartların belirlenmesi gibi yollarla, politika sonuçlarını kontrol altına almakta veya etkileyebilmektedir. Almanya’da ise, yerel yönetimler böyle bir müdahaleden federal anayasa ile korunmuşlardır.

Yerel yönetimlerin dış çevreleri, finansal kısıtlamalarla mücadele etmede birçok stratejileri kullanan merkezi yönetim tarafından şekillendirilmektedir. Merkezileşme ve görevlendirme bilinen iki önemli cevaplardır. Yem kamu yönetimi gelişimi alternatif stratejiler programı oluşturmaktadır.

bb) Yeni Oluşan Rekabetçi Ortam

Geleneksel bürokratik modellerin hiçbirisinde rekabetin önemli bir rol oynadığını söyleyemeyiz. Kamu hizmetlerinin üzerinde durduğu değerler; kolektif sunum, işbirliği, dürüstlük ve uyumluluk gibi personel değerleri ve klasik pozitif Weberyan değerlerdir. Bunlar da adaletli muamelenin sağlanması için gerekli kurallar ve yöntemlerdir.

Genel olarak, kamu hizmetleri, genel erişebilirlik prensibi üzerine organize edilmişlerdir. Benzer şekilde, bu hizmetlerin büyük bir çoğunluğu, tüketicilere karşılıksız olarak sunulmaktadır ve maliyetleri vergiler yoluyla karşılanmaktadır. Bu hizmetlerin değerlendirilmesi Pazar mekanizmasına göre değil; bürokratik mekanizmaya göre yapılmaktadır.

Ekonomi dünyasında rekabetin öneminin artması sonucu, hükümetler, harcamalarını ve faaliyetlerini kısıtlama konusunda finansal baskı altında kal-

maya başlamışlardır. Eğer firmalar faaliyetler konusunda rekabetçi olacaklarsa, kamu organizasyonları üzerindeki politik taleplerde aynı olacaktır. Etkin olmayan kamu hizmeti, bunun sonucu pahalı kamu hizmeti endüstrinin etkinliği üzerindeki bir engeldir.

Bunun için, kamu sektörünün sunduğu hizmetlere ulaşmak için rekabet artmaktadır. Nüfus yapısı, talep ve beklentilerin artması, teknoloji ve kamu hizmetlerine olan talebi artırmaktadır. Bu sebeptir ki rekabet, gündemde önemli bir yer işgal etmektedir. Bize göre, dış çevre ve koşullar, kamu hizmetlerinin iç yönetimini etkileyecektir.

Kamu hizmetlerinde daha rekabetçi bir ortamın sağlanması yolunda hiçbir ülke İngiltere'nin önüne geçemez. Fakat Kara Avrupası ülkeleri de bu değişime ilgisiz kalamazlar.

cc) İç Yönetim Araçları

Almanya'da kamu yönetimindeki karar alma araçları ve organizasyon yapıları hala Klasik Weberyen Bürokrasiye göre karakterize edilebilir. Bu model, idari davranışın düzenleme ve güvene dayandığı rekabetçi olmayan bir ortamda, kamu görevlerinin yerine getirilmesi için uygundur. Kaynakların sınırlı olduğu, oldukça rekabetçi bir ortamda klasik yapının geçerliliği sorgulanmaya başlanmıştır. Geniş esneklik ve ayarlanabilirlik aranan unsurlardır.

Hiç şüphesiz, management-kaynaklı reform değişiklikleri için ilk hareket finansal sıkıntılar ve artan vatandaş beklentileri ile karşı karşıya olan, yerel yönetimlerden gelmiştir.

Britanya'nın aksine, federal ve eyalet yönetimlerinin yerel tartışmaya bir katkısı olmamıştır. Kamu yönetimi üzerindeki tartışma, Hollanda'nın Tilburg tecrübesinden büyük oranda etkilenen ve yeni genel bir strateji modeli geliştiren Kommunele Gemeindenschaafst Sstelle Für Verwaltung Sverein Fachung (KGST) tarafından başlatılmıştır. İngiltere'de, yönetimin içe dönük yapısı tartışılmaya başlanmıştır. Hizmet kullanıcıların görüşüne daha fazla müracaat edilir olmuştur. Müşteri odaklı hizmet sunumu geliştirilmekte ve birçok otorite, yaptıklarının bazılarının kötü olduğunu açıklayarak; hizmetlerini pazarlamayı öğrenmektedirler. Birçok otorite, kalite üzerinde daha fazla durmaya başlamıştır.

Önemli değişim alanlarından birisi, politikacıların stratejik yönetim ile ilgili kararları alması, uygulamaya yönelik detaylı kararlara ise dahil olmamasıdır. Hiç şüphesiz rekabet, kamu görevlileri ve seçilmiş üyelerin düşünceleri ve yerel yönetimlerin uygulamaları üzerinde büyük etki yapmıştır. Başlangıçta mecburi rekabette önemli şüphe ve korkular olsa da, rekabet, klasik düşünce ve geleneksel yollardan hizmet sunumu ve kontrolü düşüncesine büyük tehdit

oluşturmuş ve bunun neticesi olarak bu yönelişler, sistemdeki diğer aktörlerden yapıcı tepkiler gelmesine yol açmıştır.

Britanya'nın tersine rekabet, Almanya ve Hollanda gibi ülkelerde daha az önemli rol oynamaktadır. Bununla birlikte, bu ülkelerde de etkili olmaya başlamıştır. Diğer taraftan ihale yoluyla bazı hizmetlerin özel sektöre hizmet gördürme uygulaması Almanya'da bir normdur. Üçüncü sektör organizasyonları ağı ve yerel yönetimler hizmet sunumunda dominantın

Bu tür ihaleler, pazarlık ile verilir ve rekabet söz konusu değildir. Rekabet, uzmanların dominant pazarlık gücüne sahip oldukları durumlarda, maliyetlerin aşağıya çekilmesi ve satıcı-alıcı ayrımının yapıldığı durumlarda da. kartellerin dağıtılmasına yol açar. Maliyetleri sınırlandırmak isteyen politikacılar için, rekabetin sisteme enjekte edilmesi, giderek çekici bir seçenek olarak görülmektedir.

1980'lerde, İngiliz kamu yönetimi iki önemli konuyla karşı karşıya bırakıldı. Birinci olarak, detaylı takibi bırak stratejik planlamaya eğil ve ikinci olarak, rekabetin üretime sokulması. Bunların hepsi, dönemin hakim ideolojisi olan özelleştirme ve devletin piyasalardan çekilmesinin içerisinde gerçekleştirilmiştir.

Almanya'da, önceki reform hareketleri yönetim yapısının içine yönelmiştir. Bu yaklaşımın eksikliği açıkça görülmeye başlanmıştır. Ürün esaslı ve müşteri odaklı hizmet eğilimi eksikliği, daha fazla modernizasyonun önündeki engel haline gelmektedir. Çevre; değiştirilmeden, esaslı reformların başarı oranı çok sınırlıdır. İç yönetim sistemindeki değişiklikler, rekabetçi yönetim ortamına hızlı bir geçiş ile desteklenmelidir.

D) ÖZELLEŞTİRME VE DÜZENLEYİCİ KURULLAR⁷

1980'li yıllar özelleştirme ve yeniden yapılanma yılları olarak anılmakla birlikte, aynı zamanda sosyal ve üretim politikalarının geniş olarak tartışıldığı ve Avrupa kamu yönetimi ile kamu politikalarının geliştirildiği bir dönem olmuştur.

Avrupa'da, 1984'ten bu yana özelleştirilen “ağ sektör” lerin düzenlenmesiyle görevli çok sayıda “düzenleyici kurullar” oluşturulmuştur.

a) Düzenleyici Kurullar'ın Gelişimi

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

⁷ Recep Kızılcık, Türk Kamu Yönetiminin Gelişimi ve Düzenleyici Kurullar, Türk İdare Dergisi, sayı 432, s. 127-135.

için. II. Dünya Savaşından sonra, birçok 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 birçok Avrupa ülkesi, telekomünikasyon, gaz, elektrik, su ve pis su boşaltımı gibi endüstrilerdeki devlet mülkiyetini, özelleştirme yoluyla özel sektöre devretmektedirler.

Avrupa'daki bu süreç, İngiltere'nin 1984 yılında British Telekomu özelleştirmesi ve endüstri düzenleyicisi göreviyle Office of Telecommunications (Ofel) i kurmasıyla başlamıştır.

Özelleştirmeye 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.

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.

İspanya'da 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 sağlamış, özellikle toplumun yaratıcı (innovative) gücünün geliştirilmesi için çalışmalar sürdürülmektedir.

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 olarak iyi bir ağ 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.

Her sektörde oluşturulan düzenleyici kurullar, sektörle ilgili kararlarını verirken hem firna 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.

b) Türk Kamu Yönetiminde Düzenleyici Kurullar

1980'li yıllarda İngiltere'de başlayan ve daha sonraki 10 yılda Fransa, İtalya, İspanya gibi Kara Avrupa'sı 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 krizin de etkisiyle artık anlaşılmıştır ki, değişen yeni dünya düzeninde, eski paradigmalara ülkenin yönetilmesine olanak yoktur.

Globalleşmenin uluslararası aktörleri ve düzenleyicileri olan IMF (Uluslararası Para Fonu) ve Dünya Bankasının da katkılarıyla; Türkiye, ekonomik yapılanına özelinde, idari yapılanmasını da değişime tabi tutmaya başlamıştır. Bu çerçevede, özellikle doğal tekelleşme 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, Tanzimat'tan 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 Tanzimat'tan bu yana değişime ayak sürülüşleri 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 ayrı 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 süreçte, tüketicileri monopolün kötü etkilerinden korumak için bir ara yol olarak kabul edilen düzenlenmiş rekabet durumunun düzenleyicileri olan düzenleyici kurullar; Enerji Piyasası Kurulu, Telekomünikasyon Kurulu, Şeker Piyasası Kurulu gibi kendi sektöründe uzmanlaşmış birimler ile, pazarın genelinde rekabeti sağlamakla görevli Rekabet Kurulu arasında. İngiltere de olduğu gibi, organik ve işlevsel bir işbirliği olanağı düzenlenmemiş olması büyük bir eksiklik olarak karşımıza çıkmaktadır.

SONUÇ

2000'li yılların karşımıza çıkardığı sorunların üstesinden gelebilmek için, kamu ve özel bütün organizasyonların, ne yapıyorsa ve ne yapacak ise bunların tamamını yeniden gözden geçinilesi zorunluluğu vardır.

Özgün ama koordineli, etkili ve maliyete duyarlı idari sistemin oluşturulabilmesi için büyük çaba gösterilmesi zorunluluğu vardır.

Bütün birimlerdeki idari problemler benzer olmakla birlikte; çözüm arayışlarında, organizasyonların ve tabii ki devletlerin bireysel kültürü mutlaka göz önünde tutulmalıdır. Bunun için bütün organizasyonların ve devletlerin birbirlerinden öğrenecek çok şeyleri vardır.

Kamu yönetimi alanında yapılan iyileştirme ve değişimler geniş anlamda ve doğrudan politika açısından çok büyük öneme haizdir.

Genel olarak halkın, demokrasi ile en yoğun karşılaşması, politik faaliyetler veya politik faaliyetleri anlatmakla olmayıp; uluslararası, ulusal, bölgesel ve yerel seviyede kamu yönetimi ile gününbirlik temasları ile olmaktadır. Bu temaslar, nerede etkinlik, sorumluluk ve karşılık görüyorsa; politik ve etik bir sistemin yanında, hizmet aracı olarak da demokrasiye olan güven artmaktadır.

Kamu uygulamalarının etkinsiz, kötü olduğu yerlerde kamu düzenlemelerine olan güven azalmakta olduğu gibi, bu düzenlemeleri sunmakla görevli olan demokratik sisteme olan güven de azalmaktadır. Bu sebeple, reform basit bir uzmanlaşma veya etkinlik veya müşteri tatmini arayışı olmayıp; esas olarak, bunlar vasıtası ile. sosyal ve ekonomik gelişmenin ve güvenliğin artırılmasına yardımcı olan ve modern hayatın birçok ihtiyaçların karşılanmasına olanak sağlayan bir sistem olarak, demokrasinin halk nezdinde güçlendirilmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

Yerel yönetimlerin karşılaştıkları sorunları çözebilmeleri için çıkarılacak ilk sonuç, yerel yönetimlerin, Refah Devleti destekçilerinin kabul ettiği geleneksel değerlerden vazgeçmeden yeni yapıtıcı modellerin geliştirilebileceğidir. Kara Avrupa'sı ülkelerinin uygulamaları bu görüşü desteklemektedir. Çıkarılacak ikinci sonuç, yerel yönetimler adapte olabile ve yazabilme yeteneklerim göstermişlerdir ve politik liderler arasında, rekabetin, yerel yönetimlerin. yönetim şekline büyük katkılarda bulunduğu konusunda bir anlayış birliği vardır. Merkezden empoze edilen rekabetçi uygulamaların başarıları konusunda şüpheler vardır.

İngiltere'de, Kara Avrupa'sında yaşananlar görmezlikten gelen, bir Pazar eğilimi vardır.

İngiltere, Almanya ve diğer Avrupa ülkelerinde uygulanan hizmetleri (özel sektöre) yaptırma yöntemlerine açık olsa idi, kendisinin uyguladığı ani rekabetçi dışarıya yaptırma yöntemi farklı bir yönde gelişebilirdi. Kara Avrupa'sındaki birçok sosyal demokrat için, rekabet, devleti daha zarar verici alternatiflerden korumak için bir mekanizma olarak görülmektedir.

Tam satışın gerçekleştiği özelleştirme olmadan modernizasyon ve serbest pazardan ziyade düzenlenmiş rekabet, değişim ihtiyacı ile birlikte kamu yönetiminin geleneksel değerlerinin uzlaştırıldığı bir yolu ortaya koyabilir. Kamu yönetimindeki bu yeni yaklaşımların başarısı, kamu yönetiminin

geleneksel değerleri ile managerial anlayışın uyumunun sağlanmasıdan geçmektedir.

Kamu yönetimi elindeki az ile çoğu başarmak zorundadır. Eğer kamu otoriteleri başarsız olur ise, devlet sadece sağlıksızlaşmayacak, aynı zamanda zayıflayacak ve refah devleti standartları sınırlanacak veya yok edilecek.

Yönetim ile toplum arasındaki mesafenin azaltılması ve kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması için, gayesi daha iyi performans ve vatandaşa daha yakın bir yönetim sunmak isteyen “Elektronik Yönetim” dahil, değişik kaynakların uygulanması dahil, yeni yaklaşımlara ihtiyaç vardır.

Etkili bir politik ve kamu kontrolü için, batı demokrasilerinin de karakteristiği olan, sorumlulukların açıkça belirlenmesi ve birleşmiş tek bir otoritenin varlığı büyük önem arz etmektedir.

İdareyi yeniden yapılandırma işi, hem yavaş hem de zordur. Bütün idari reformcuların unutnaması gereken en önemli husus, yapılan bütün reform çalışmalarının amacı; topluma etkin ve eşitlikçi bir hizmet sunmaktır.

SİYASAL SAĞDUYU VE LİDERLİK ETİĞİ

Namık Kemal ÖZTÜRK*

GİRİŞ

Siyasal ve yönetsel hayatta başarı sağlamanın bilinen kesin bir reçetesi yoktur. Tek başına teknik donanım veya ahlaki değerler ile iyi niyetli olma başarı için yeterli değildir. Bu bakımdan etik ile başarı arasında doğrudan bir ilişki kurmak anlamlı da değildir. Bu ilişki belki sağduyulu liderlik ile etik arasında kurulabilir. Machiavelli'nin ifadesiyle “erdemsizler içinde sürekli erdemli hareket eden kişi zorunlu olarak bunun acısını çeker. Dolayısıyla bir prens iktidarının sürekli olmasını istiyorsa erdemsiz nasıl olunacağını öğrenmelidir”¹. Bu bakış açısına göre bir lider yoğun muhalefet ve problemlerle dolu bir dünyayla etik değerlere bağlı kalarak mücadele edemez. Oysa doğal hukuk ve Kantçı ahlak geleneğine göre lider ahlakın gereklerini yapmaktan kaçınmamalıdır.

Liderlik literatürü bu realist politik yaklaşım ile Kantçı ahlaki yaklaşım arasındaki farklılığı yansıtmaktadır. Liderlik konusunda klasik çalışmalar genellikle başarılı liderliğin taktik ve personel boyutu üzerinde yoğunlaşmaktadır”. Bunun yanında birçok yazar liderliğin ahlak doğasının olması gerektiği üzerinde durur. Ancak liderlik etiğinin tanımlanmasından öteye genellikle gidilmez. Yakın zamanlarda yapılan birtakım çalışmalarda ise kişilerin ahlak kaliteleri üzerinde odaklanılarak liderlik etiği anlatılmaya çalışılmaktadır . Liderlik etiğinin gerekliliğini vurgulayan çalışmalarda bile liderlik etiğinin nerede yoğunlaşması gerektiği üzerinde ayrıntılı ve tutarlı bir açıklama yapılmaz.

Kısaca belirtmek gerekirse, Aristo'dan günümüze liderlik üzerine çalışan birçok düşünür erdem ile sağduyu arasındaki ilişkiler konusuna değinmiştir.

* Doç.Dr. Muğla Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

- 1 Niccolo Machiavelli, *The Prince*, trans. George Bull, Penguin Books, New York, 1973, s. 15. Richard E. Neustadt, *Presidential Power: The Politics of Leadership with Reflections on Johnson and Nixon*, Wiley, New York, 1976; Robert C. Tucker, *Politics as Leadership*, University of Missouri Press, 1995.
- 3 David Norton, *Democracy and Moral Development: A Politics of Virtue*, University of California Press., Berkeley, 1991; Terry L. Cooper, Dale N. Wright, eds. *Exemplary Public Administrator: Character and Leadership in Government*, Jossey Bass, California, 1992.

Çünkü gerek erdem gerekse sağduyu politikanın oluşmasında ve uygulanmasında en önemli araçlar arasındadır. Bu çalışmada da aynı tarihsel perspektiften hareketle liderlik etiği ve liderlerin etik hatalarının nedenleri ile bu hataların giderilmesinde siyasal sağduyunun rolü üzerinde durulacaktır. Bunun için öncelikle günümüzde değişen yeni liderlik anlayışı ve siyasal sağduyunun yönetsel faaliyetler bakımından nasıl algılanması gerektiği ortaya konacaktır. Bunun ardından yönetsel faaliyetler bakımından liderlik ve sağduyunun siyasal başarı üzerindeki etkileri tartışılacaktır.

YENİ LİDERLİK ANLAYIŞI

Organizasyonlar temelde iki tür bilgiye sahiptirler. Bunlar açık ve zımni bilgi şeklinde sınıflandırılabilir. Açık bilgiler dokümanlar, süreçler ve sistemler şeklinde ifade edilebilir. Zimni bilgiler ise deneyim, nitelik ve birlikte çalışan insanlar arasındaki ilişkilerdir. Bu iki bilginin birleşmesi organizasyonların rekabetçi niteliklerini belirler. İşte lidere düşen en önemli görev bu birleşmeyi en etkin şekilde kullanabilmek ve sürekli hale getirebilmektir.

Bunun için organizasyondaki bireylerin bilgilerini paylaşabilecekleri bir iklimin yaratılması önemlidir. Klasik yönetim anlayışına göre bir kişi diğerlerinden fazla veya farklı bir bilgiye sahipse onlar üzerinde avantajlı bir konuma ulaşmalıydı. Oysa günümüz bilgi çağında durum artık değişmiştir. Daha fazla bilgiye ulaşmanın yolu bu bilgileri paylaşmaktır. Ancak insanlar bilgilerini nasıl veya kiminle paylaşacaklarını bilmemektedirler. Bunun sonucunda insanların ulaştıkları çok miktarda bilgi kişilerin kafalarında kalmaktadır. Oysa bu bilgi diğerleriyle paylaşılsa ve diğerleri de bu bilgilere sahip olsa durum oldukça farklı olacaktır. Bilginin paylaşılmasıyla organizasyon ve bireyler bakımından düşünülmesi zor olan gelişmeler, ilerlemeler ve büyümeler meydana gelebilir. Bunun için liderliği her seviyede mümkün kılacak bir ortamın yaratılması gerekir.

İşbirliği, ekip çalışması ve iletişime şimdiye kadar olduğundan daha fazla ihtiyacımız olduğu açıktır. Bu nedenle enerjimizi negatif politikayla boşuna harcamamalıyız. İnsanlara daha iyi hizmet etmenin yollarını bulmamız gerekir. Bilgi çağında şayet rakiplerimizi yakalamak veya geçmek istiyorsak bu türden kavgacı ve stresli yönetim anlayışından vazgeçmemiz gerekir. Liderlik sadece emreden, politika tespit eden kişi değil, hizmeti kendine temel alan, en çok hizmet eden kişi konumuna gelmelidir.

Hizmet edebilmek, anlayabilmek ve gücü etkin olarak kullanabilmek için duygusal zekadan yararlanmanın yollarını aramak gerekir⁴. Duygusal zekanın

4 R.K. Cooper, A. Sawaf, Executive EQ:Emotional Intelligent in Leadership and Organization, Perige, Gilbert, 1998.

özünde kendine ve yeteneklerine güvenmek vardır. Şayet biz kendi yeteneklerimize inanmaz isek, herhangi bir tehlikeli sorunla uğraşmamız imkânsızdır. Yine şayet kendi değerimize inanmaz isek, bu kendimize güven eksikliğine yol açar ve risk almada tereddüt içine gireriz. Bundan dolayı diğer insanları tehdit şeklinde algılarız veya onları gereksiz yere idealize ederiz. Yeteneklerimizin sınırlarını geliştirmek ve güvene dayalı ilişki kurabilmek için diğerlerini yönlendirme yeteneğimizi harekete geçirmemiz gerekir.

Bu açıdan dört temel duygusal kaynağa bakmakta fayda vardır :

1. Duygusal bilinç; duygularımızı tanıma, anlama ve düzgün bir şekilde ifade edebilme yeteneğidir. Diğerlerinin duygularını hissetmek istiyorsak, kendimizin duygularını hissedebilmemize ihtiyacımız vardır. Ancak, kendi duygularımızı nasıl ifade edeceğimiz konusunda her zaman bir risk vardır. Güçlü liderler hırs ve şefkatlerini ifade etme açısından risk üstlenme konusunda istekli davranırlar.
2. Duygusal düzenleme; yaşadığımız deneyimleri düzenlemeyi gerektirir. Düzen bozucu hareketleri bastırmak ve ani tepki vermek anlamına gelmez. Örgüt içinde yaşadığımız tecrübeler ve tepkilerimizi ayarlama anlamındadır. Bu nedenle olaylara pozitif tepki vermeyi gerektirir.
3. Sezgi; karmaşık durumları idare etmede veya karar almada zorluk çektiğimiz durumlarda mantıklı olarak seçenekleri gözden geçirmeyi içerir. Bunun sonucunda her zaman uygun hareketi yapacağımızın garantisi yoktur. Çünkü üzerinde çalıştığımız konu aydınlığa kavuşmuş değildir ve konuyla ilgili sağlam bilgimiz yoktur. Bu durumda karar alma sezgilerin birleşmesine ve mantığa dayanır. Güçlü duygular etkin karar almayı engelleyerek irrasyoneliteyi artırır. Diğer durumlarda bir karara varırken “doğru” veya “yanlış” konusunda duygularımıza güvenmek durumundayız.
4. Motivasyonel enerji; şu anki davranışımız ve önemli hedefler arasında bir açık görürsek muhtemelen hayal kırıklığı hissederiz. Bu ise bizi korkuya, endişeye, kızgınlığa, başkalarını suçlamaya, uyuşukluğa ve yorgunluğa götürür. Oysa motivasyonel enerji ile değişim, optimizm, hoşnutluk ve pozitif enerjiyle yüklenmemiz mümkündür.

Şayet insanlar mevcut yaşam koşullarından memnun iseler bu onları statükoyu korumaya yönlendirir. İşte liderin fonksiyonu bu anlayışı değiştirmek ve onları daha iyiye nasıl ulaşacaklarının yollarını düşünmelerini sağlayabilmektir. Bunun için liderler yaratıcılık ve personelin kendini geliştirmesinin önündeki engelleri kaldırmak durumundadır. Bunu yaptığı anda personel eski kalıplardan vazgeçecek ve yenilikleri aramaya başlayacaktır.

Dolayısıyla liderler hayal etmeli, meydan okumalı, yeniliklere açık olmalı ve düşüncelerini gerçekleştirmek için personelini motive etmelidir. Bunu yaparken pozisyonundan kaynaklanan gücünü kullanmaktansa, çalışanlarıyla ve diğerleriyle ittifaklar yaparak, işbirliğine giderek güvene ve itimada dayanan ilişkileri geliştirmeyi tercih etmelidir. Bu bakımdan empati, güvenilirlik, başarı ve açık iletişim ve dürüstlük son derece önemli hareket noktaları oluşturur. Lider sadece kendini geliştirmeyi değil, çalışanların potansiyellerini geliştirmeyi de hedeflemelidir. İşte “hizmetçi liderlik” kavramı bu şekilde ortaya çıkar.

Öncü lider kavramı yirminci yüzyıla ait bir değerdir. Oysa günümüzdeki değer çalışanları yetkilendirerek onları öncü yapmaktır⁵. Her bir çalışan kendim lider gibi hissetmelidir.

DAVRANIŞ VE LİDERLİK

Liderlik etîği gerektirir çünkü liderlerin önemli sorumlulukları vardır. Liderler davranış ve kararlarıyla bulundukları ortamda önemli değişikliklere yol açabilirler. Bundan dolayı önemli güce sahiptirler. Öncülük her zaman resmi bir otoriteyi gerektirmez. Aslına bakılacak olursa siyasal ve organizasyonel hayat liderlik için uygun ortamlar hazırlar. Bireyler veya kurumlar görevlerini yapabilmek için liderlere dayanmak veya onun öncülüğünde hareket etmek durumundadırlar. Vatandaşlar, hemşehriler, meslektaşlar veya memurlar liderin hareketlerinin sonuçlarından yararlanırlar veya zarar görebilirler. Bu bakımdan liderin yeteneğine ve vaatlerine güvenirlir. Vatandaşlar güvenliklerinin sağlanması, refahları ve temel ihtiyaçları bakımından resmi liderlere bağımlıdırlar. Bu bakımdan resmi görevliler vatandaşların bu istek ve ihtiyaçlarını karşılamak için lidere bağımlı hareket ederler.

Sorumluluk etîği liderlerin hareketlerinin sonuçlarını dikkate almalarını gerektirir⁶. Bu bakımdan hukuka veya kanunlara itaat etmek son derece önemlidir. Bunun yanında kendi bireysel kapasitelerini kullanmaları ve erdemli hareket etmeleri gerekir. Aslında bu yaklaşım oldukça teleolojik yönelimli bir yaklaşımdır. Yapılan işin “sonuçları faydalıysa o iş iyi bir iştir” düşüncesi hakimdir.

Sorumluluk pozisyonunda olan insanlar ihtiras, istek ve arzularını kontrol etmek zorundadırlar. Bu temel bireysel disiplin kuralına uyulmadığı zaman liderler güçlerini kendi çıkarları için kullanmış olurlar. Düşüncesizce kendi ihtirasları peşinde koşan ve insanlara zorla bir şey yaptırmak isteyen liderler,

5 Mike Bagshaw, C. Bagshaw, “Leadership in the Twenty-first Century”, Industrial and Commercial Training, 31,6. 1999, s.242.

6 Max Weber, “Politics as a Vocation”, eds., H.H. Gerth, C.Wright Mills, From Max Weber: Essays in Sociology, Oxford University Press, Oxford, 1969.

kendilerine bağımlı olan insanlara zarar verirler. Dolayısıyla asli sorumluluklarında, yani yönetimi altındaki insanların yararına görevlerini yapmada başarısız olurlar. Bu bakımdan iç veya dış herhangi bir uyarıcıya karşı kendilerini kontrol etmeleri ve ani tepki vermemeleri gerekir. Hareketlerini bir şekilde yansıtmak ani tepki vermekten daha faydalı sonuçlar ortaya çıkarır. Bu nedenle hareketlerinde kontrollü olmaları ve kısa öfkelerinin esiri olmamaları önem taşır. Dolayısıyla kendini kontrol etik liderlik bakımından temel zemini oluşturur.

Davranış etiği kendini kontrol etme noktası üzerinde geliştirilmelidir. Özellikle pratik hayatta ortaya çıkabilecek muhtemel durumlara karşı davranışların kontrolü ve geliştirilerek belli hareket şablonlarına dayandırılması gerekir. Burada önemli bir nokta davranışlar geliştirilirken sorumluluk mevkiinde olan insanların hareketlerinin nasıl olması gerektiği üzerinde düşündürmektir. Bu bakımdan sağduyulu bir davranış, kişinin duygularını ve algılamalarını kontrol ederek ahlaki gerekliliklerle uyumlu bir davranışı destekleyici olmalıdır. Kişilerin hareketleri zamanla alışkanlıklarına dönüşür. Bu nedenle hareketlerin kontrol edilmesi uzun dönemde sağduyulu davranışın geliştirilmesinde önemli rol oynar. İnsanlar zamanla kendilerini eğiterek problemlere farklı tarzda yaklaşırlar, farklı standartlara göre karar verirler ve farklı yollar seçerler⁷.

Davranış temelli etik, kişinin sorumluluğu üzerine odaklaştığı için liderlik etiğini zorunlu olarak gündeme getirir. Sorumlu siyasal liderler kavga ve çatışmanın olduğu bir dünyada ahlak ve pratik sorunları birleştiren bir kanaat ortaya koymalıdır. Bu kanaatler mevcut siyasal ortam içinde öncü ve yol gösterici olarak sürekli ve tutarlı olmalıdır. Bu ise sadece duyguların eğitimini değil, dış dünyadaki gelişmelerin bireyler tarafından nasıl görüldüğünü ortaya koyan eğitilmiş bir algılamayı da gerektirir. Davranış tarzları, hukukun, normların veya siyasal hayattaki görevlerin yerine geçemezler ama ahlaki gerekliliklere hayat verirler⁸. Mevcut durum karmaşıklaştığı zaman, kontrollü davranışlar kanaatlerin istikrar kazanmasına yardımcı olurlar ve ahlaki değerlerin ortaya çıkan problemlere rağmen takip edilmesine imkân sağlarlar.

Doğru davranış yalnız başına siyasal etik için yeterli değildir. Bu bakımdan siyasal hareketle ilgili cesaret, adil olma, ılımlı olma, cömert olma ve nazik olma gibi çok sayıda karakter özelliği vardır. Ancak davranış, basitçe huy veya mizaç olarak kanaatlerden arındırılmış şekilde algılanmaktadır. Oysa bu

7 J. Budziszewski, *The Nearest Coast of Darkness: A Vindication of the Politics of Virtues*, Cornell University Press, New York, 1988.

8 J. Patrick Dobel, "Political Prudence and Ethics of Leadership", *Public Administration Review*, January/February, 1988, No.1, s.75.

davranışlar uygulamada mutlaka kanaatleri gerektirirler. Kanaatler olmadan bu tür davranış özelliklerinin bir anlamı yoktur. Şayet bir kişi cömert olmak istiyorsa, ne zaman cömert olması gerektiğine ve kimlere karşı cömert olması gerektiğine ve ne kadar olacağına karar vermelidir. Ayrıca bazı mizaçlar sonuçları daha kötü olan diğerleri tarafından kuşatılmış olabilir. Örneğin bir asker cesur davranır ama şeytani veya kötü niyetli kişilere hizmet edebilir; kötü bir diktatör kibar davranabilir; cimri bireyler kendi arkadaşlarına karşı bonkör olabilirler. Dolayısıyla mizaçlar kendi başlarına bütün davranışlar için ahlak temel oluşturamazlar. Bu nedenle normlarla, prensiplerle ve iyi toplum konseptleriyle birliktelik oluşturulması gerekir. Kısaca klasik söylem sağduyuyu siyasal hüküm vermede merkezi bir noktaya yerleştirmektedir. Çünkü sağduyu kişinin ahlaki zorunluluklarına, sorumluluklarına ve düşüncelerine biçim verebilmektedir.

Oysa sağduyunun modern algılanışı bu klasik kabullenmeyi çok fazla desteklemez. Hobbes'un kavramsallaştırmasında modern anlamda sağduyu genişletilmiş rasyonel bireysel çıkar formu şeklinde sorgulanmadan kabul edilmektedir. Zaman ve diğer faktörlerden kaynaklanan engellemelere fazlaca dikkat etmeden amaçların nasıl maksimize edileceği üzerinde durulmaktadır. Başka bir ifadeyle sağduyu, bireysel çıkarlar arasındaki uyumu veya birleşmeyi oluşturan bir motor olarak algılanmaktadır. Adam Smith sağduyunun bu şekilde algılanmasını önemli ama yetersiz gömlektir⁹. Çünkü bu şekilde algılama ahlaki bir yaşamın sürekliliğini sağlamada yeterli olmayacaktır.

LİDERLERİN ETİK HATALARININ NEDENLERİ

Liderlerin etik kusurlarının temelinde, alınan kararlardaki etik dışı durumlar, yapılan hareketler ve politikaların olduğuna şüphe yoktur. Aynı durum kamu yönetimindeki bir lider için geçerli olduğu gibi özel sektör veya kar amacı gütmeyen kuruluşlardaki liderler için de söz konusudur¹⁰.

Liderin etik bir ihmali ortaya çıktığında yapılan hareketin ahlaki analizinden ziyade liderin davranışı üzerinde durulur. Bunun doğal sonucu olarak liderlerin neden öyle davrandıklarından çok nasıl davranmaları gerektiği önem kazanır. Liderlerin nasıl davranması gerektiğini bildiğimize veya öyle zannettiğimize göre onların etik hatalara nasıl düştüklerini sorgulamak daha kolay olur.

Liderlerin etik ihmallerini açıklayan görüşlerden biri irade-istek görüşüdür. Buna göre etik hatalar temelde algılamayla ilgili değil istekle ilgilidir. Ahlak

9 Adam Smith, *The Theory of the Moral Sentiments*, Liberty Press, Indianapolis, 1976.

10 D.C. Ludwig, C.O. Longenecker, "The Bathsheba Syndrome : The Ethical Failure of Successful Leaders", *Journal of Business Ethics*, 1993, 12, 4. s.267.

dışı davranışı ahlakın gereklerinin dışındaki davranışlar olarak niteleyebiliriz. Çünkü ahlaki davranışın icaplarını biliyoruz. Bu nedenle ahlaken hata yapan liderlerin yaptığı işin yanlış olduğunu bildiklerini düşünürüz ama, onları bu şekilde harekete neyin yönlendirdiği üzerinde durmayız.

Burada üzerinde durulması gereken temel nokta, insanın ahlak dışı davranışını açıklayan istek görüşünün liderlerin etik hatalarını açıklamakta yeterli olup olmayacağıdır. Belirtmek gerekir ki bu görüş tek başına yeterli değildir. Çünkü liderlikten kaynaklanan çok sayıda sıradan insanın algılayamayacağı durumlar vardır ve bütün bu durumları sadece istek bakımından açıklamaya çalışmak yeterli değildir. Örneğin liderler kendilerinin ahlaki zorunluluklar ile sınırlandırılacaklarına inanmazlar.

Liderlerin Etik Hatalarının Açıklanmasında İstek Görüşü

Etik yanlışların istek görüşü ile açıklanmasında, insan davranışlarının çoğunun egoistçe olduğu varsayımından hareket edilir. Bu görüşe göre insan davranışlarının temelindeki ahlaki davranışın bilgiyle veya bilgisizlikle değil çıkar ilişkisiyle rekabeti vardır. Bundan dolayı ahlaki prensiplerin temelinde, ahlak dışı davranışlar yapıldığında yaptırıma uğrayacağı düşüncesi vardır. Şayet bu görüşü doğru kabul edersek, bireylerin ahlaki davranışları onların çıkarlarına uygun değilse ahlak dışı davranmaya eğilimli olacaklarını kabul etmemiz gerekir.

Egoizmden kaynaklanan bu argümanın liderliğin etik davranışları hakkında önemli sonuçları olacaktır. Bunların belki de en önemlisi, iktidar gücünün lidere ahlakı ve kişisel çıkarın birlikte zorladığı beklenmeyen olaylarda istisna tanınmasıdır. Liderlik pozisyonunda olan kişilerin davranışlarından çok küçük bir bölümünün nedeni bireysel çıkarının kötüye gitmesidir. Dolayısıyla liderin ahlaki zorunluluklarıyla ilgili üzerinde durulması gereken başka yönler vardır.

Bazen liderlerin etik hataya düşmelerinde başarının bizzat etkisi vardır. Başarılı lider kendi durumundan hoşnuttur ve stratejik düşünmeye odaklanmaktan vazgeçebilir. İkinci olarak liderin başarısında rol oynayan bilgiye, insanlara ve olaylara ulaşma bakımından diğer insanlara göre imtiyazlı bir konumu vardır. Üçüncü olarak başarılı bir lider organizasyonel kaynakların kontrolü bakımından sınırlandırılmış değildir. Dördüncüsü, liderin başarısı onda sonuçları kontrol edebildiği şeklinde bir inancın doğmasına yol açar. Bu belirtilen hususların biraraya gelmesi liderlerin etik dışı davranışlarında önemli bir faktör oluşturur¹¹.

11 A.k., s. 269.

Hoşnutluk lidere duyguları doğrultusunda hareket serbestisi tanır. Bu serbesti imtiyazlı bilgiyle birleşince ve kaynakların kontrolü konusunda sınırlama olmayınca, lider hareketlerini diğer insanlardan gizleyebileceğim düşünmeye başlar. Bu şekilde düşünmesi onun etik bakımdan hata yapmasını kolaylaştırıcı bir zemin hazırlar.

Liderlerin etik hatalara düşmesini bu şekilde hisleri doğrultusunda açıklamak anlamlı görülebilir. Ancak bu durum ahlaki bakımdan biraz problemlidir. Çünkü buradaki temel varsayım liderin hareketlerine yön veren ve ona imtiyaz tanınan durumların temelde onun egoistçe davranışlarından kaynaklandığı düşüncesidir. Başka bir deyişle liderlerin etik dışı davranışlarında onların istekleri-arzuları dışında ikna edici bir alternatif ileri sürülmemektedir.

Etik Dışı Davranışı Açıklamaya Dayalı Açıklayan Görüş

İsteğe dayalı açıklamaların eksik yönü liderlerin bilgiye dayalı etik ihmalleri açıklamakta yetersiz olmasıdır. Etik bakımdan hatalı bir lidere, hareketinin ahlaki değeri bilip bilmediği sorulsaydı, bu davranışının temelinde yatan asıl nedeni öğrenmemiz imkânsız olabilirdi. Bu durumda hangi davranışın ahlaki veya ahlaki bakımdan yasaklanmış olduğunu tespit etmek gerekmektedir. Çünkü böyle bir tespit yapılmadan liderlerin ahlaki davranışlarını tespit etme, sıradan insanların ahlakın dikte ettiği hareketlere uymalarından kaynaklanan hatalar gibi algılanma ihtimalini ortaya çıkarabilir.

Bilmeye-algılamaya dayalı ahlaki hatalar iki temel değişkenden kaynaklanırlar. Bunlardan birincisi ahlakın muhtevassından kaynaklananlar, diğeri ise, ahlakın boyutundan veya kapsama alanından kaynaklananlar şeklinde belirtilebilir. Ahlakın muhtevassından kaynaklananları, hareketlerin ahlaki statüleri hakkındaki inançlar, özellikle de hangi çeşit hareketlere ahlakın müsaade ettiği, iyi veya doğru olarak kabul ettiği doğrultusundaki inançlar belirler. Örneğin bir lider, hatalı olarak, kendisine yağ çekenlerin söylediği yalanlara onun moralini iyi yönde etkilediği için ahlaken sakıncalı olmadığına inanabilir ve sessiz kalabilir.

Ahlakın kapsama alanından veya ölçeğinden kaynaklanan sorunlar ise bireylerin ahlakın statüsüne ilişkin inançlarından kaynaklanır. Başka bir ifadeyle bireylerin hangi ahlaki toplumun üyesi oldukları yolundaki inançlarından kaynaklanır. Hangi bireyler ahlakın sınırlarını göz önünde tutarak hareket ederler veya bu bireylerin hangi değerlere önem verdiklerini bilmek aslında zor bir durumdur. Örneğin kapsamla ilgili olarak bir işletme liderinin genel olarak kamu yararı veya uluslararası toplum yararı konusunda mı yoksa müşteriler, tüketiciler veya çalışanlara mı karşı ahlak zorunlulukları olduğunu tespit edebilmek, bu açıdan merkezi bir öneme sahiptir.

Ahlaki zorunlulukların uygulanmasındaki hataların bir nedeni de hangi bireylerin ahlaken belirli kurallara uyma zorunda olduğunu tespit etmenin zor

olmasıdır. Örneğin belirli bir ekonomik gelire sahip olan bir kişi, belki hatalı olarak, fakirlere yardım etme konusunda ahlaki bir zorunluluğa tabi olmadığına inanabilir. Bu tür hatalar özellikle ahlakın ölçeği bakımından liderlerin etik hataları ile ilgilidir.¹²

Liderlik, bir lidere kendisinin ahlaki değerlerden bir şekilde muaf olduğu ve bu değerlerin diğer insanlar için geçerli olduğu fikrine inanmasını sağlayabilir.¹³

Bir bireyin kural dışı bazı hareketlerini haklı görüyor isek, onun doğru olduğunu en azından müsaade edilebilir bir şey⁷ yaptığını kabul ediyoruz demektir. Dolayısıyla haklı bir gerekçeye dayanan kural dışı hareketleri bazen kabul ederiz veya elde olmayan nedenlere bağlama eğilimine gireriz. Aynı durumu liderlik için de düşünebiliriz. Liderler de bazen liderliğin verdiği haklı gerekçelere dayanarak, sıradan insanlar yaptığında ahlak dışı sayılan hareketleri yapınca normal karşılanabilirler.¹⁴

Bir liderin pozisyonu, çoğu zaman onun yaptığı bir hareketi görevi gereği haklı gösterirken, aynı hareketi başkalarının yapması sınırlandırılabilir. Örneğin karayollarında hız limitlerine liderlerin uymaması ahlaken sorun teşkil etmez ama aynı durumu vatandaş yaparsa yasalarla cezalandırılabilir. Dolayısıyla normal bir vatandaşın davranışı ile liderin davranışı arasındaki farklılık mesafesi gittikçe açılırsa, liderler kendilerini ahlak ölçeğinin dışında görmeye başlarlar. Bu durumda ortaya önemli ahlaki problemler çıkar. Lider yapınca sorun olmayacak ama vatandaş yapınca yasak olacak!. Bu durumda liderin imtiyazlı konumu demokrasi ile nasıl bağdaştırılacaktır sorusuna cevap bulmak gerekir.¹⁵

Liderin normal olarak uygulanabilir ahlaki sınırlamalardan muaf tutulması, sadece bu istisnayı diğer ahlak zorunlulukların meşrulaştırması durumunda mümkündür. Yani çevre şartları lideri diğer insanlardan farklı hareket etmesini gerektiriyorsa veya meşru gösteriyorsa, ancak bu gibi durumlarda lider ahlaki zorunluluklara uymayabilir. Bu bakımdan liderin davranışını haklılaştırma gerekçesinin meşruluğu önem kazanmaktadır.

12 Max Weber, "Politics as a Vocation", eds., H.H. Gerth, C.Wright Mills, From Max Weber: Essays in Sociology, Oxford University Press, Oxford, 1969.

13 J. Budziszewski, The Nearest Coast of Darkness: A Vindication of the Politics of Virtues, Cornell University Press, New York, 1988.

14 J. Patrick Dobel, "Political Prudence and Ethics of Leadership", Public Administration Review, January/February, 1988, No. 1, s.75.

15 Adam Smith, The Theory of the Moral Sentiments, Liberty Press, Indianapolis, 1976.

SIYASAL SAĞDUYU

İyi ahlak, insan davranışlarında daha faziletli hareket tarzının bulunması şeklinde algılanabilir. Faziletin standartları insan davranışlarının sonuçlarına göre ortaya çıkar veya sonuçlarına göre oluşur. Bu bakımdan siyasal sağduyu veya siyasal fazilet şu sonuçları taşımak durumundadır: (1) meşruluk kazanma, (2) zamanla sınırlı olmama, (3) siyasal toplumun geliştirilmesi ve güçlendirilmesi, (4) gelecekte ya da ileride ne olacağına şimdiden karar verilememesi. (5) güç kaynaklarının anlamlı kullanılması gereği, (6) amaçlar gerçekleştirilirken şiddet ve zorlamaya başvurmama.¹⁶

Siyasal sağduyu politik alanda başarıyı sağlayan birçok iyi yönlerin biraraya gelmesinden oluşur. Sağduyulu kanaat siyasal ortamdaki ahlak yönleri yansıtır. Bu ahlak yönler liderlerin kararlarında önemli belirleyici unsurlar olarak kendilerini gösterirler.

Siyasal sağduyu birbiriyle ilgili üç alanda birbiri ardına gelen yedi siyasal başarı şartını biraraya getirir. Bu alanlardan birincisi, liderin hareketlerinde sağduyuyu geliştirebilme kapasitesidir: (1) algılamanın disipline edilmesi ve deneyimlere açık olma ve (2) ileriye görebilme ve uzun dönemi dikkate alabilmeyi içerir. İkinci alan ise devlet yönetimiyle ilgili liderlerin yönetim tarzlarıyla ilgilidir: (3) siyasal gücün planlaması; (4) zamanlama ve gerektiği zaman tepki gösterme, (5) amaç ve araçlar ilişkisinin uygunluğunu gerektirir. Üçüncü alan ise, sağduyulu devlet yönetiminin dikkate alacağı siyasal çıktıların (sonuçların) niteliğidir: (6) sonuçların zaman bakımından dayanıklılığı ve meşruluğu ve (7) ortaya çıkan sonuçların toplum bakımından değerlendirilmesini içerir. Siyasal bakımdan sağduyulu olabilmek için bir liderin bu yedi boyutun her birine özen göstermesi gerekir. Bunların gözden uzak tutulması liderin etik ihmal suçu olarak değerlendirilebilir.

Algılama Disiplini ve Açıklık

Sağduyu, algılamayı ve hareketlere yön veren temel nedenleri doğru tespit etmeyi gerektirir. İhtiras ve ben merkezci olmaktan uzak durmak ve mevcut durumu iyi görebilme yeteneğinin olması önem taşır. İyi bir lider politikadaki küçük garaz ve kıskançlıklara tahammül edebilmelidir. İhtiras yönelimli alınan kararlar sorumsuz kanaatlere, hataya veya küçücük bir çıkar için büyük kayıpların ortaya çıkmasına neden olurlar. Lidere bağımlı olan herkes onun gerçekleri göreceğine ve bu gerçekler doğrultusunda hareket edeceğine güvenir. Liderler bu güvenin gerektirdiği sorumluluğu dikkate almak durumundadırlar.

16 J. Patrick Dobel, "Reflection and Good Reasons in Policy Analysis", The Handbook of Political Theory and Policy Science, eds. Edward B. Portis, Michael B. Levy, Greenwood Pres, New York, 1988, ss.29-44.

Sağduyulu akıl gerçeğin karmaşıklığına karşı açıklık ve dikkatli olmaya dayanır. İyi kanaatler (fikirler) iyi bilgileri ve öğrenme isteğini gerektirir. Sağduyulu lider dünyayı anlamaya uğraşır ve etrafındaki fiziki, sosyal, ekonomik dünyanın bilincine ulaşmaya çalışır. Ayrıca, algılamaya çalışma ve açıklık öğrenmeye, istişareye ve konular hakkında kafa yormaya neden olur. Bu açıdan Machiavelli'nin karar alırken kamu görevlilerine “kendilerine yağcılık yapan kişileri ve yakınlarını dinlememesini öğütlemesi ilginçtir. Politika yapımında sağduyunun açık bir göstergesi kişinin yeni görüşler araması ve nitelikli uzmanların yardımına başvurmasıdır. Bundan dolayı liderler dürüstlüğü ve uzman görüşünden istifade etmeyi kurumlarına yerleştirmek durumundadırlar. Kurumda çalışan kişiler ise gerçeği gizlemek yerine açıkça söylemek yönünde cesaretlendirilmelidirler. Böylece liderler birçok liderin düştüğü kendi kendini kandırma hatasına da düşmemiş olurlar.¹⁷

Açıklığa dikkat etmenin bir başka anlamı da sağduyulu liderin diğer seçeneklere kapalı olmaması ve tek bir çözüm yolunda ısrar etmemesidir. Herhangi bir hareket istenmeyen sonuçlara ve zararlara neden olabilir. Bu durumda sağduyu liderin hareketi yeniden düşünme konusunda istekli olmasını ve yapılan hareketin faydaları ile yol açacağı problemleri karşılaştırmasını gerektirir. Sağduyunun en önemli düşmanı ise olaylara ideolojik çerçeveden bakmaktır. Elde edilen bütün bilgilere ideolojik çerçeve açısından yaklaşılması ve maliyetlerin dikkate alınmaması sağduyunun hakim olmasını engeller. Hırsla, intikam duygusuyla, kızgınlıkla, tutkuyla veya kibirle girilen hareketler yöneticilerin sorumluluklarını unutmalarına ve sağduyulu hareketlerine engel olur.

Sağduyu bilinci konusunda tarihsel olaylar önemli yardım sağlayan bilgiler içerirler. Bu bakımdan mümkün olduğunca çok miktarda kurumların, ittifakların ve düşmanlıkların tarihi hakkında bilgi edinmek gerekir. İyi bir lider kurulların, müttefik ve düşmanlarının faaliyetlerini öğrenmeye ve anlamaya çalışmalıdır. Ayrıca onlarla çalışırken yanlış yönlendirmelerine ve manipüle etmelerine imkan sağlamamanın yollarını bulması gerekir. Liderler özellikle kendilerine muhalif olanların kapa-sitelerini, niyetlerini ve dürüstlük düzeylerini anlamak zorundadırlar.

İleriye Görme

Sağduyu kavramı liderler için ileriye görebilmeyi gerektirir. Bu açıdan siyasal ortamda meydana gelebilecek yenilikleri ve değişiklikleri yakından izlemeleri önem taşır. İyi bir liderin temel özelliği siyasal problemleri erkenden görüp onları algılayabilme kapasitesidir. Sağduyu ayrıca liderin yaptığı hare-

17 Herbert Goldhamer, The Advisor, Elsevier, New York, 1978.

ketin sonucunu düşünmesini ve şayet etki bakımından olumsuz durumlar olumluların önüne geçecekse harekettten vazgeçmesini de gerektirir.

İleriyi görebilme uzun dönemli bir bakış açısını gerektirir. Bu ileride ortaya çıkabilecek bir takım gelişmelere karşı hazırlıklı olmayı ve çözüm üretebilmeyi daha kolaylaştırır. Uzun dönemde herkesin öleceği doğrudur ancak buradaki amaç ilkeli bir bakış açısını ortaya koyarak ileride binlerinin dar çıkarlarını hakim kılabilmelerinin önüne geçebilmek ve meşru hareket tarzlarını benimsemektir. Uzun dönemli bakabilme perspektifi kısa dönemli iktidar uygulamalarının ötesine geçebilmeyi ve ileride muhtemel bir hedefi gerçekleştirecek işbirliğine gitmeyi mümkün kılar. Bu bakımdan sağduyulu liderlik, ileride oluşabilecek muhtemel durumlara şimdiden hazırlanmayı ve gelişmelerde statik olmaktansa dinamik belirleyici konumda olma imkânına kavuşmayı sağlar.

Gücün Dağılımı

Siyasal hayatta iktidar olasılıkların gerçekleşebilme oranını belirler. İktidar pozisyonunda olan birçok kişi yönetsel faaliyetlere katılmayı kendi bakımından olumsuz algılar ve gücü resmi organlara aktarır. Onlar, teknik yeterliliklerinin veya otoritelerinin pozisyonlarını korumaya yeterli olduğuna inanırlar. Dolayısıyla kendilerinde olan iktidar gücünün sorumluluklarını dikkate almazlar. Bütün resmi işler politikayı gerektirir, bu bakımdan bütün resmi veya gayri resmi liderler iktidarı ele geçirme ve onun kullanılması konusunda çok dikkatli olmalıdırlar. Sadece gücü ele geçirmek değil, o gücü gerektiği gibi yaymak ve mekanizmaları bu doğrultuda ustaca oluşturmak gerekir. Siyasal başarının temelinde liderin kendi gücüne dayanmasının yanında bu gücü kullanarak amaçlarını gerçekleştirme yeteneği de önem taşır.

Ayrıca bir lider muhalif ve müttefiklerinin gücünü değerlendirmeli ve anlamalıdır. Gerektiğinde onlarla işbirliği yaparak yönetimini geliştirebilmelidir. Bu durum ulusal ve uluslararası politik arenada da geçerlidir. Bazen devlet başkanları ülkelerinin kıt kaynaklarını görerek uluslararası işbirliğine giderler ve diğer ülkelerle anlamlı güven temeline dayanan işbirlikleri gerçekleştirebilirler. Aynı durum iç politikada da geçerlidir. Liderler, diğer organlarla işbirliği yaparak devletin vatandaşlarına daha iyi bir hizmet sunabilmesi için uygun kamu yönetimi teşkilatını kurabilirler. Bunun için organların birbirleriyle uyumlu, koordineli çalışmasını sağlayacak önlemlerin alınması gerekir.

İktidar gücünün planlı bir şekilde kullanılmasıyla vatandaşların devlete olan güvenleri artacak, bu işe onların daha fazla ve dürüst çalışmalarına neden olacaktır. Devletin vatandaşa güven vermesi birçok işi kendiliğinden çözecektir. Bunun için liderlerin iktidar dağılımında ve gücün kullanılmasında son derece dikkatli olmaları ve vatandaşlar arasında en küçük ayrıma yol açacak uygula-

malardan kaçınmaları gerekir. İktidarın dengeli olması devletin adil olmasını sağlayacak, bu ise liderin işlerini büyük oranda kolaylaştıracak, gereksiz birçok ayrıntıyla uğraşmadan ileriye yönelik projeler geliştirmesine zaman hazırlayacaktır.

Zamanlama

Başarabilme güç ve yeteneği çevre şartlarıyla yakından ilgili bir durumdur. Herhangi bir harekette size karşı olanlar sızı destekleyenlerden daha güçlü ise çevre faktörlerini iyi değerlendirebilmek önem taşır. Bu bakımdan bazen yıllar alabilecek sabırlı çalışma ve hazırlık gerekir. Siyasal liderlik dikkatli olabilmek ve sabırla bekleme yeteneğini gerektirir. Gerekli şartlar ortaya çıktığında da derhal harekete geçmek ve hedefe varmak için hazırlıklı olmak önem taşır. Machiavelli'nin dediği gibi lider hem tilki hem aslan olabilmelidir.

Sağduyulu liderlik aşırı titiz veya kasıtlı olma anlamına gelmez. Zarar ve kayıplardan kaçınma konusu oldukça önemlidir ancak, sağduyu iynin hakim kılınması için fırsat kollama anlamına da gelir. Sağduyulu bir liderin bilgisi, hedef ve gücü ile uyumlu fırsatlar ortaya çıktığında harekete geçmeye izin vermelidir. Prensipler, kanunlar ve kurallar istisnai durumlar dışında harekete geçme bakımından pek fazla yol gösterici olmazlar. Bunun için uzun dönemli çabalar gerekir. Bu anlamıyla sabır ve zamanlamayı basitçe oportünizm olarak değerlendirmemek gerekir. Çünkü sabır ve zamanlama idealler ve olasılıklar arasında bir diyalogu temsil eder.

Zamanlama aynı zamanda iyi bir hafızayı da gerektirir. Geçmiş, gelecek ve bugün aynı düzlem içerisinde göz önünde bulundurulmalıdır. Hareketlerde geçmiş, bugünkü etkilerini ve gelecekte ne gibi sorunlar ortaya çıkarabileceğim iyi düşünüp hesap etmek gerekir. Bundan dolayı liderlerin zaman boyutundan kaynaklanacak riskleri göz önünde bulundurması zorunludur.

Amaç ve Araçlar

Sağduyulu liderlik bakımından amaç-araç sıralaması son derece önemlidir. Günlük politik baskılar, bir amaca varmak için gerekli araç seçiminde genellikle aşırıya gitmeye neden olabilir. Sağduyulu liderlik bakımından bunların ikisinin anlamlı bir bileşkesini ortaya koyabilmek önemlidir. Bu bakımdan şu üç hususa dikkat etmek gerekir: Birincisi bir amaca ulaşmak için doğru aracın seçilmesi. Etkileme araçları çok sayıda ve birbirinden farklıdır. Bu nedenle bu araçlardan ikna etme, güdüleme, zorlama, fikrini açıklama ve otoritenin doğru bir kombinasyonunu bulmak önem taşır. Amaç ve araçlar arasındaki uyumsuzluk başarısızlıkla sonuçlanacaktır. Bu durum politikada veya herhangi bir organizasyon içinde de aynı sonucu verir.

İkincisi ise, kullanılan araç, harcanan kaynaklar ve vazgeçilen fırsatlar ile ulaşılmak istenen amaç arasında orantı olmalıdır. Araçlar gerçekten de amaçların gerçekleşmesi için yeterli olmalıdır. Bunun dışında yetersiz araç kullanmak etkinsizliğe ve israfa yol açacaktır. Bu durumun etkisi özellikle zor kullanma araçlarının seçiminde gündeme gelmektedir. Bu gibi durumlarda aşırı şiddet kullanımı sonucunda suçsuz insanların zarar görmesi söz konusu olabilmektedir. Bunun için kullanılan gücün orantılı olması gerekir.

Üçüncü nokta ise, kullanılan araçların amaçları derinden etkilediğidir. Sağduyulu liderler bu gerçeği göz önünde bulundurmalıdırlar. Amaçlar ahlak bakımından problemli araçlarla gerçekleştirildiğinde, toplum tarafından hoşnutsuzluk ve kızgınlıkla karşılanır ve gayri meşru olarak kabul edilir ve desteklenmez. Aynı durum kamu hizmetlerini yerine getirirken kamu görevlilerinin kullandığı araçlarla da ilgilidir. Bu nedenle insan niteliğine ve onuruna zarar vermeyecek araçların kullanılması gerekir. Kullanılacak araçların seçiminde liderlerin son derece dikkatli hareket etmeleri önem taşır. Çünkü araçların halkın yönetimin uygulamalarının meşru olup olmadığına karar verdikleri sonuçlar ortaya çıkarılır.

Zor kullanma veya güç kullanma kabul edilebilir davranışın sınırlarının belirlenmesinde genellikle zorunludur. Bu açıdan yaptırım gücü veya zor kullanma tehdidi ile hükümet veya yöneticiler bir amaca ulaşmada halkın/diğerlerinin uygun hareket etmesini sağlayabilirler. Bunun dışında hükümet zorlama kuralları ortaya koyarak, sınırları belirleyerek vatandaşların gerek devlet gerekse diğer güçler tarafından baskı altında tutulmadan yaşamalarını sağlayacak ortamları hazırlar. Kısaca belirtmek gerekirse, zora dayanan istikrar sağlama stratejileri aldatıcı bir uzlaşma ortaya çıkarılır ve ortaya çıkan değer yargıları çok sağlıklı değildir. Sürekli olarak zor kullanma ahlaki problemler ortaya çıkarır ve sağduyu ile bağdaşmaz.

Süreklilik ve Meşruiyet

Siyasal başarının ön şartı uygulanan politikaların uzun dönemli olabilmesidir. Sağduyulu bir lider başarılarının sürekli olması için çalışır. Bundan dolayı kendisiyle birlikte yaşayan insanların gözünde meşruiyet kazanır. Siyasal başarı sağlayan lider, yaptığı hazırlıklarla insanlara yardımcı olur ve onların çıkarlarını koruyarak meşruiyet kazanır. Bunun sonucunda yaptığı faaliyet ile toplumsal doğrular arasında bir bağ kurar.

Konrad Adenauer II. Dünya Savaşı'ndan sonra Almanya'da demokratik uygulamaların gerçekleştirilmesi için çalıştığında, ekonomik refah ve dürüstlüğün hükümete olan güveni ve meşruiyeti başka bir şeyin sağlayamayacağı şekilde artırdığını görmüştü. Gerek maliye bakanıyla kurduğu yakın ilişki gerekse komünizm tehlikesine karşı ABD ile giriştiği ortaklık sonucunda savaş

sonrası dönemde Avrupa'da güçlü ve yaşayabilir bir demokrasinin kurulmasına katkı sağlamıştır¹⁸.

İyi niyetli uygulamalar veya politikalar ahlaki bakımdan savunulabilir olsa bile, bu politikalardan etkilenen kişilerce benimsenmedikleri müddetçe uzun süreli olamazlar. Dolayısıyla meşruiyetin üzerinde odaklaşmak gerekir. Bu yapılmadığı müddetçe hiçbir çözüm uzun süreli olmayacak veya uygulanan politikaların sürekliliğini sağlamak için gittikçe artan oranlarda zor kullanma mecburiyeti ortaya çıkacaktır.

Toplumun İnşası

Sağduyulu liderler toplumsal kurumların güçlendirilmesi ve sürekliliğinin sağlanması bakımından özel sorumluluklara sahiptirler. Toplum içinde bulunan farklı gruplar ve çıkarların siyasal ortamda sivil bir kavga ve uzlaşma içinde birarada yaşayabilecekleri ortamların sağlanması liderlerin sorumluluğundadır. Sosyal entegrasyonun sağlanması, grupların ve üyelerin karşılıklı olarak barış içinde yaşaması ve birbirlerine saygı duymaları gibi konular liderler tarafından elbette kontrol edilemez ama liderler yaptıkları davranış ve politikalar ile bu durumlara katkıda bulunabilirler¹⁹.

Siyasal toplumu oluşturabilmek için en önemli unsur bireyler ve kurumlar arasında güveni tesis etmektir. Vatandaşlar, kurumlar ve liderler arasında güven yok ise toplumun müşterek amaçlar doğrultusunda hareket etmeleri mümkün olmayacaktır. Dolayısıyla güvenin oluşturulması ve sürekliliğinin sağlanması liderin temel görevidir. Bu güven sağlandığı ölçüde toplumsal gruplar ve bireyler ortak amaçların gerçekleşmesi doğrultusunda çaba sarf edeceklerdir.

SONUÇ

Sağduyu bütün kamusal etiği içinde barındırmaz. Bununla birlikte liderler faaliyetlerinde mümkün olduğunca ahlak kaynakları geliştirmek durumundadırlar. Başka bir ifadeyle politika ile ahlak arasındaki farklılıkları vurgulamaktan uzak durmaları gerekir. Siyaset halkın çoğunun gündelik ahlak değerlerinden temelde farklı olmamalıdır. Derece açısından elbette liderlerin ahlak yaklaşımları ile halkın yaklaşımı arasında fark olabilir ancak ahlak değerinin muhtevası bakımından aralarında önemli farklılık olmamalıdır.

Sağduyu, ileriye görme ve dinamik karar alımı şeklinde hareket tarzı olarak algılanabilir. Bu bakımdan muhafazakârlıktan veya aşırı titiz olmaktan farklıdır.

18 David W. Elwood, *Rebuilding Europe: Western Europe, America and Postwar Reconstruction*, Longmans, London, 1992.

19 Vaclav Havel, *Summer Meditations*, Vintage Books, New York, 1992, s.4-6.

Siyasal sağduyu olağanüstü becerikliliği ve çok yönlülüğu gerektirir. Bu bakımdan aşırı titizlik veya bireysel çıkar veya ılımlı yönetim kavramlarına indirgenmemelidir. Sağduyu açısından belirtilen yedi temel nokta göz önünde bulundurulmalıdır. Şayet liderler bu unsurları göz önünde bulundururlarsa etik bakımdan görevlerini yapmış kabul edilirler.

Siyasal sağduyu bütün ahlak değerleri kapsamadığı gibi herhangi bir konuda başarılı olmanın da garantisi değildir. Sağduyuyu ihmal eden bir lider şans eseri veya rakiplerinin beceriksizlikleri nedeniyle başarılı olabilir. Bunun tersine, sağduyulu liderler başarısız da olabilirler. Siyasal sağduyu liderlik sorumluluğundan ve siyasal güçten kaynaklanır ve etik liderlik için önemli zemin hazırlar. Ancak bu etik zemin etik liderliğin tam olarak gerçekleşmesinde yeterli değerdir.

Bu yetersizliğin farkına varılması ve etik hatalardan uzak durulması önemlidir. Ancak burada da temel hareket noktası etik hataların nasıl ortaya çıktıklarının iyi kavranmasıdır. Sadece sağduyulu hareket etik bakımdan anlamlı sonuçlar vermez. Bu konuda özellikle dikkat edilmesi gereken nokta liderin ve halkın etik algılamaları arasındaki mesafenin açılmamasıdır. Bu mesafenin açılması sadece etik hata olarak algılanmamalıdır. Belki bundan daha da önemli “demokratik ahlak” sorunu şeklinde ifade edilebilecek sorunlara yol açar. Bundan dolayı liderin farklı etik davranışlarında, yapılan davranışın ancak mecburiyetten kaynaklanan bir haklılaştırma gerekçesi olmalıdır. Bu gerekçe demokratik ahlak bakımından yeterli değerdir. Haklılaştırıcı gerekçenin aynı zamanda meşru bir gerekçe olması gerekir.

Liderlik artık günümüzde vatandaşın, personelin/halkın hislerini anlamak ve onlara yeni ufuklar sunmaktır. Ancak bu ufuklar sunulurken erdemli toplum kavramı göz ardı edilmemeli ve demokrasinin ethosu korunmalıdır.

AVRUPA BİRLİĞİ VE EGEMENLİK KAVRAMI

Kazım TEKİN
Tosya Kaymakamı

1. GİRİŞ

Özellikle son yirmi yılda dünyanın küreselleşmesi, uluslararası alanda devletlerin egemenliğinde olduğu kadar, belirli bir ülkede yönetim erkinde de erozyona yol açmıştır. Devletler, birtakım yetkilerini giderek artan bir oranda bazı uluslararası kurumlar ve gönüllü kuruluşlar lehine olmak üzere terk etmek zorunda kalmışlardır.

Tarihsel olarak, Avrupa’da modern ve egemen ulus-devlet fikri 1648 Westphalia Barışı’ndan sonra ortaya çıkmış ve savaş sonrası döneme kadar dünya tarihinde çok önemli roller oynamıştır. Bu dönemde, devlet kurma ve ulus bilinci oluşturma girişimleri birlikte gelişen hareketler olmuştur. İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra da, özellikle Avrupa Toplulukları’nın kurulmasıyla birlikte ulus-devlet fikri ve egemenlik kavramı sorgulanmaya başlamıştır. Uluslararası işbirliğinin artması ve egemen ulus-devletlerarası örgütlerin kurulması bu gelişmeye yol açmıştır. O dönemde Westphalia Barışının ürünü olan egemen devletler kendi güvenlik ve refahlarını sağlamada tek tek sorumlu idiler. Devlet, kendi iç ve dış sorunları ile nasıl başa çıkacağına diğer devletlerden yardım alarak veya almayarak kendisi karar veriyordu ve kendi stratejilerini ve kararlarını kendisi geliştiriyordu.

Batı Avrupa devlet sistemi, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra karşılıklı anlayış ve uzlaşma ile oluşturulan egemenlik kavramı temelinde yeniden oluşturuldu. Son elli yıldan daha fazla bir süredir Avrupa devletleri devlet kavramının yeni yorumuna doğru hareket etmektedir. Çünkü, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu’nun (AKÇT, 1951) kuruluşu ile egemen devlet kavramı anlayışı değişmeye başladı. Batı Avrupa’daki bu bütünleşme Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ile Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET, 1957) gibi süper bir uluslararası örgütün yaratılmasını gerektirdi. Burada, üye devletler bazı politik kararların alınması yetkisini bütün üye devletlerden oluşan bir organa devrettiler ki bu örgütçe alınan kararlar da yine bu üye ülkeler için bağlayıcı nitelikteydi. Böylece, bu uluslararası örgütün üyesi devletler egemenlik gibi bazı güçlerini bu örgütlere aktardılar. Dahası, bu uluslararası örgütler kendim oluşturan üye devletlere karşı yaptırım uygulama yetkisini de kazandılar.

2. EGEMENLİK

2.1 Egemenliğin Tanımları ve Tanımlamadaki Belirsizlikleri: Tarihsel Bir Bakış

Eğer siyaset biliminde cevap verilmesi gereken bazı sorular varsa bunların başında geleni egemenliğin ne anlama geldiğidir. Bartelson'un (1995:13) ilen sürdüğü gibi bir kavram olarak egemenlik Devletin kendine özgü bir özelliğidir. Bununla birlikte egemenlik kavramı antik çağlarda, Ortaçağda ve günümüzün modern dünyasında çeşitli anlamlar almıştır. Ne var ki egemenlik tartışmalı bir terimdir. Modern siyaset bilimi egemenlik kavramının tanımı ve gerçeği üzerinde mutabakata varma konusunda yetersiz kalıyor. Bodin, Hobbes ve Rousseau gibi siyaset bilimcilerinin bu konudaki zorlukları bugün de devam ediyor. Tek başına egemenlik hiçbir zaman kastedilen anlamı karşılayan bir kavram olmadı; siyasal, legal ve ekonomik egemenlik veya iç ve dış egemenlik tanımlamalarının başladığı zaman egemenlik kavramı tek bir kategoriye ait bir fenomen olmaktan çıktı. Yine de bir kavram olarak egemenlik, gelecekte daha da bulanık ve bugünkünden daha belirsiz bir anlam kazanacağa benziyor.

Siyasal bir toplumun iç yapısı bağlamında, egemenlik kavramı, toplumda mutlak bir siyasal güç bulunduğu inancını içermektedir. Uluslararası ilişkilerin de başlangıç noktası devletlerin veya bağımız siyasal toplumların varlığıdır. Bu toplumların sahip olduğu yönetim organizasyonu ve ileri sürdükleri egemenlik iddiası yer kürenin belirli bir parçası ve insanlığın belirli bir grubu ile sınırlıdır. Bir yandan, devletlerin bu alan ve toplulukla sınırlı olarak ileri sürdükleri egemenlik iddiası iç egemenlik olarak adlandırılabilir ki bu da bu alan ve toplumda bütün yetkilerin üzerinde bir üstünlüğü ifade eder. Diğer yandan devletin, dışındaki diğer devletlerden bağımsız hareket edebilme kudretini de öne sürerler ki bu da dış egemenlik olarak adlandırılabilir (Bartelson, 1995:23).

İnsanlar, egemenliği kullanamaz ve egemenlik iddiasında bulunamazlar ama toplumdaki bir otoriteye ya da bir güce boyun eğerler. Otorite ve güç birer gerçektir ama egemenlik bir gerçek değildir. O, insanların belirli durumlarda kendilerinin veya diğer grupların siyasal bir güç olarak başvurduğu farazi bir şeydir. İleri bir toplumda insanlık egemenlik hakkında ne hissederse etsin, egemenlik kavramı köken olarak ve uzun zamandır açıklandığı şekli ile bir siyasal toplulukta kesin ve en yüksek otoritedir (Hinsley, 1986:26).

Antik çağlarda, siyasal bir topluluk olan Polis insanlığın veya toplumun en yüksek şekliydi. Bu Polis'teki egemenlik, toplumdaki vatandaşların tümünde ya da aristokrat liderlerin şahsında temsil edilirdi. Ortaçağ imparatorluklarının hüküm sürdüğü dönemlerde ise Kral ya da İmparator bu üstün hakkı kullanırdı. İmparator veya Kralların egemenlik hakkını Tanrı adına kullandıklarına inanılırdı.

Egemenlik kavramını sosyal bilimlerde orijinal anlamı ile ortaya atan kişinin Jean Bodin olduğuna inanılır. O, egemenliği meşhur *De la Republique* (1577) adlı kitabında, devletin içindeki mutlak ve sürekli bir güç olarak tanımlar. Daha sonra 17. ve 18. yüzyılın filozofları egemenliği, üzerinde başka bir gücün bulunmadığı, ulusal bir devlette en üstün ve en yüksek bir güç olarak tanımlamışlardır. Bu dönemlerde egemenlik, geri alınamayan, sürekli ve bölünemeyen ve onun üzerinde de başka bir gücün bulunmadığı otorite olarak anlaşılmış ve orijinal anlamını kazanmıştır. Bununla birlikte, Bodin'in egemenliğin sınırsız bir otorite olmadığı iddiasını da göz ardı etmemek gerekir; o, tanrısal yasalarla ve ulusun yasalarıyla düzenlenmiştir. Gündüz'ün (1991:100) de ileri sürdüğü gibi bu kavram daha sonraki dönemlerde iddialı gibi görünen yazarlarca sınırsız bir güç olarak tanımlanmıştır.

İmparatorluk kurumlarının ulus devletlere dönüşmesinin bir sonucu olarak, mutlak egemenlik kavramının savunucuları kendilerini siyasal gücü herhangi bir varlık ya da kişi ile paylaşmayan ve egemenliği kişiselleştiren, monarklara teslim eden anlayışa inanmaya başladılar. Devletin egemenliği, kendi sınırları içerisinde mutlak olarak düzenlendi. Böylece, yan yana yaşayan, evrensel bir birleşmeden ziyade kendi sınırları içerisinde birliği amaçlayan çok sayıdaki devletler yeni bir toplum şeklini oluşturdular. Fakat bu durum uzun süre devam edemedi, devletlerin birbirlerine karşı sorumsuzluğu ve birbirlerinden uzaklaşmaları ile sonuçlandı. Çünkü bütün devletler eşit şartlarda egemendiler ve kendi sınırları içerisinde mutlak bir üstünlüğe sahiptiler. Sonuç olarak egemen güçler arasındaki ilişkiyi düzenleyecek yeni bir düzene gereksinim vardı. Yoksa devletler, egemenliklerini ve daha çok şeylerini bile kaybedebilecekleri bir kaosa sürüklenebilirdi (Gündüz, 1991:101).

Egemenlik fikrinin ilk olarak Antik Roma'da formüle edildiği, daha sonra da asıl olarak 16. yüzyıldan itibaren Bodin ve Hobbes tarafından geliştirildiği söylenebilir. Böylece egemenlik yeni bir anlayışla Machiavelly, Bodin, Hobbes, Austin ve Locke tarafından ortaya çıkarılmış oldu. Jean Bodin (1529-1596) ve Tomas Hobbes (1588-1679) tarafından tam olarak teorileştirilen egemenlik kavramının ilk nosyonu, iç ve dış sınırlamalardan arındırılmış ve tek bir kaynaktan yetkilendirilen güç iddiasıdır. Bu iddianın amacı devlet düzeninde olması gereken gücü göstermek ve Hristiyan Üiversalizmi veya eski dönemlerdeki ayrıcalıkları haklı çıkarmaya yönelik çabaları olan kişilerin fikirlerini çürütmektir. Bu anlayış temel olarak devlet egemenliği doktrini olarak adlandırılabilir. Bir sonraki aşama ve bu doktrinle de yakından ilişkisi olan doktrin de legal egemenliktir. Bu doktrinin asıl teorisini, başka bir otoriteye itaat etmek zorunda olmayan ve halkın doğal olarak itaat ettiği bir egemenlik anlayışının legal düzeni olarak ortaya atan John Austin (1780-1859) dir. Bu, legal egemenlik doktrini hem devlet gücünü haklı çıkarmak hem de devletin

üstünde başka bir güç olduğu olgusuna karşı çıkmaya bakımdan oldukça etkilidir (Newman, 1997:5,6).

Aslında, Hobbes'un egemenliği tek bir kişi açısından tanımlamaya çalışmasına rağmen bu, kendiliğinden oluşan bir değişimle parlamento tarafından kullanıldı. Hobbes da egemenlik gücünün bir meclis tarafından kullanılması olgusunu kabul etmek durumunda kaldı. John Locke'un (1632-1740) geliştirdiği bu teoriye göre egemenlik devlete değil halka dayanmaktadır. Aslında Locke'un egemenlik anlayışındaki halk duruma tam hakim değildi, hakim olan genelde mutlak monarşiye karşı olan toprak sahipleri idi. Yine de, bu yeni oluşan tanımlama, halkın artık gücü eline aldığı bir çıkış idi. Güç artık halkındı ve bunun nasıl kullanılacağını belirleyecek kurumsal yapının oluşmasına onlar karar verecekti. Bu da halkın egemenliği doktrini olarak adlandırılabilir üçüncü bir egemenlik kavramıdır.

Bu doktrinler arasındaki ilişki belirsizdi ve hala da bu belirsizliğini koruyor. Halkın egemenliği anlayışı Fransız İhtilali sırasında Third Estate'deki fikirleriyle Jean Jacques Rousseau (1712-1778) tarafından geliştirildi. Burada Rousseau egemenlik konusunda halkı devletin önüne geçirdi (Newman, 1997:6).

Newman'ın (1997:8) işaret ettiği gibi 19. ve 20. yüzyıllarda milliyetçilik, bunun doğal bir sonucu olarak da ulus dominant hale geldi. Halkın içinde yaşadığı bu ulus devletler ulusal egemenliği savundular. Ulusal egemenlik fikrini savunanlara göre bu da ancak devletin kendi iç yapısının demokratik olmasıyla mümkündür. Yine bu akımın savunucuları devletin demokratik kurumlara sahip olmasının, vatandaşların kendi siyasal istek ve tercihlerini açıklayabileceği; gücün, devletin yönetimini oluşturan yürütme, yasama ve yargı organları arasında paylaşıldığı ve devletin sorumluluklarının yerleştirildiği bir ortamda mümkün olabileceğini belirtmektedirler. Onlara göre ulusal egemenlik ancak bu şekilde tecelli eder ki buna da paylaşılan egemenlik doktrini diyebiliriz. Egemenliğin bu açıdan tanımının aslında gücün hem sınır olarak birbirinden ayrıldığı hem de merkez ve yönetimin yerel katmanları arasında bölündüğü federal sistemlerde daha belirgin olarak ortaya çıktığına inanılır. Bu görüşe göre, kurum ve sınırları itibarıyla bölünmüş olan devlet egemenliğini -veya ulusal egemenliğini- dış dünya ile olan ilişkilerinde kullanır (Newman, 1997:8).

Bazı görüşlere göre de egemenlik ne bölünebilir ne de başkalarına devredilebilir. Bodin, Hobbes, Rousseau ve Hegel'in fikirleri ile örtüşen bu klasik egemenlik teorisi, egemenliğin mutlak ve bölünemez olmasına dayanır. Egemenlik, bağımsız olarak karar verebilme yetkisidir. Bu görüşe göre egemenlik paylaşılamaz ancak belirli bir yerde kullanılabilir.

2.2 Modern Dünyada Egemenlik

Uluslararası İlişkiler Teorisi açısından bakıldığında, egemenlik kavramının temel olarak üçe ayrıldığını görürüz : legal, siyasal ve devlet egemenliği.

2.2.1 Legal Egemenlik

Legal egemenlik, bir devletin karar verme ve kendi iç düzenini kurma bakımından herhangi bir özel ya da uluslararası bağlantısı olmadan kendi istediği kurallarını koyabilmesidir. Bu da sabit değil daha çok görelî bir kavramdır ve ayrı ayrı hakları bir sepette toplamak gibidir. Böylece bu sepet ortak kullanılırken bazı kişisel hakların gönüllü olarak da olsa kaybedilmesini gerektirmez. Devlet bazı siyasal düzensizlik içerisinde olsa bile yaşamaya devam eder. Devlet, uluslararası hukukun doğrudan gerekleri olan düzenleme alanları dışında yasama haklarının kullanımı bakımından egemen olmaya devam eder (James, 1999 : 457).

Legal egemenlik, herhangi bir yasal engel tarafından sınırlanmaksızın yasa yapma gücüdür: devletin olan bu üstün güç veya siyasal egemenliğe, ülkede yaşayan vatandaşlar da eninde sonunda itaat edecektir. Buradaki sınırsız güç anahtar kavramdır. Otorite de gücünü kanundan alır. Belirli bir sınır dahilindeki bu yasa yapma gücü aynı sınırlar içinde geçerli olan anayasa çerçevesinde kullanılır. Kullanılan egemen güç, herhangi bir sınırlama söz konusu olmadan, mevcut anayasal düzeni de hakim güç tarafından yasal düzenlemeyi de yapar .

Walker (1998:359) legal egemenliğin, o devletin dış bağlantıları ile değil de kendi iç yapısıyla, düzeniyle ilgili bir konu olduğu görüşündedir. Geleneksel olarak, egemenliğin legal nosyonu iki farklı yönde belirginleşir: anayasal düzen ve uluslararası hukuk. Birinci ve eski sayılabilecek anlayış egemenliği bir devletteki otorite olarak, ikinci anlayış egemenliği devletin uluslararası ilişkilerdeki otoritesi olarak kabul eder.

2.2.2 Siyasal Egemenlik

Egemenlik kavramının diğer bir yönü de devletin yasa yapma iradesinden çok siyasal otoritesi olmasıdır. Eğer anayasa herhangi bir şekilde engellenmeyen sınırsız bir güç sağlıyorsa, egemenlik yasa yapma gücünü elinde bulunduran güç tarafından kullanılır diyebiliriz. Bu, konunun legal egemenlik yönü; ama siyasal egemenlik kavramı nasıl tanımlanmalı? Benzer bir yaklaşımla, daha üstün bir politik güç tarafından sınırlanmayan siyasal irade diye tanımlanabilir. Buradaki siyasal güç insan toplumu veya topluluğun yaşamını düzenleyen bir güçtür. Toplumu oluşturan bireyleri herhangi bir şekilde ilgilendiren ve onların kullanacağı ekonomik kaynakların paylaşımını düzenleyen kararları alma yetkisidir. Egemen güç belirli bir ülkenin sınırları dahilinde geçerlidir ve herhangi bir daha üst irade ile engellenmesi söz konusu değildir. Bu iki

egemenlik kavramlarından legal egemenlik ikincil konumdadır ve bu hakkın kullanılabilmesi siyasal otoriteye bağlıdır (N.MacCormick. 1997:127).

Siyasal anlamda egemenlik, etkin olan gücün diğer etkenlerle olan ilişkilerini açıklamaktan çok kavramı tanımlamaya çalışır. Siyasal egemenlik, yönetici sınıfının kapasitesinin etkinliğini ve toplumun menfaatini sağlayabilme yeteneğinin göstergesidir. Her iki durumda da siyasal güç hesaba katılmamaktadır. Sonuç olarak siyasal egemenliğin teorik bir tabanı yoktur.

2.2.3.Devlet Egemenliği

Bu egemenlik kavramı siyaset bilimine Bodin ve Hobbes'un yazılarıyla girdi. Hobbes, merkezi ve güçlü bir otorite olmazsa kişilerin özgürlüğünün tehlikede olacağı görüşünü savunarak tek (egemen) otorite fikrinin gelişmesine katkıda bulundu. Locke'da, kişilerin kendi rızaları ile bunu gerçekleştirebileceği görüşüyle Hobbes'un görüşlerine katıldı. Bu görüş daha sonra halk egemenliği kavramına temel oluşturdu ki Rousseau da The Social Contract adlı eserinde bu fikri destekledi. Fakat, burada halk egemen olurken genel irade devletin kurumlarınca yürütülmelidir.

Egemenlik kavramının tarih içerisinde Tanrıdan Prense, Halka ve Devlete geçiş aşamalarını vurgulamak için bir özet taslak çıkarmak gerekmektedir. Bu amaçla egemenliğin yaygın bir şekilde kabul edilmiş son zamanlardaki tanımlamasına bakmak gerekir: bir devlet içerisinde ötesinde başka bir gücün olmadığı otoritedir (Mayal, 1990:19). Devletle esastan bağı olan bu tip egemenlik gittikçe daha belirgin hale geldi ki bu da devlet egemenliğidir.

Konuyu daha iyi açıklayabilmek için Mayal'ın (1990:19) egemenlik prensibinin kurumlarını açıklayabilmek için ortaya attığı dört temel ilkeye bakmamız gerekiyor: a) devletlerin birbirleri arasında eşit statülerini karşılıklı olarak tanıma, b) devletlerin kendi kendilerini birbirlerinden bağımsız olarak yönetebilmeleri konusunda anlaşmaları, c) siyasal yaşamın son ögesi olarak ülke sınırlarının kabulü ve d) diğer devletlerin iç işlerine karışmama. Bu özellikler bir devletin dış dünyaya karşı olan konumunu açıklayan egemenlik kavramının uluslararası ilişkiler görüşü olarak adlandırılabilir. Siyaset bilimi görüşünün bu konudaki ilkesi farklı olabilir (burada sistem iç işleriyle ilgilidir), fakat burada da “devlet içerisindeki otoritenin tek kaynağı” ortak özelliktir.

1945'ten itibaren egemenlik tartışmalı olmaktan biraz daha uzaklaşarak daha net bir hal aldı. Nükleer çağda devlet ve ülke arasındaki ayrılmaz bütünlük savunulamaz bir hal aldı. Fakat, modernizasyon ve teknolojinin tehdidi altında kalan devlet hakkındaki bütün eleştiriler devletin özellikleri konusunda anlamadı. Bazı görüşler, özellikle krizdeki bir devletin göstergesi olan ekonomi alanında içsel başarısızlığın ön plana çıkardı. Uluslararası

ilişkiler teorisine göre 1970'ler, devletin görüntüsünün giderek azaldığı bir karşılıklı bağımlılık ortamını ortaya çıkardı. Devletler, siyasal, ekonomik ve teknolojik açıdan birbirlerine bağımlı hale geldi.

Christiansen'in (1994:16) irdelediği gibi legal ve siyasal egemenlikle devletin egemen haklarını kullanan ilkeleri ve kapasitesi arasında bir fark vardır. Devlet, kendisine geçmişte egemen bir varlık olma imajı kazandıran güç vasıflarını giderek kaybedebilir veya etmeyebilir. Ancak, akademik araştırma bakımından, siyasal gerçeklerle legal kavramları birbirine karıştırmamak gerekir.

2.3 Egemen Devlet : İç-Dış Egemenlik Ayrımı

James ün (1999:459) iddia ettiği gibi devleti üç ana unsur oluşturur: ülke, halk ve hükümet. Birincisi ülke: önceden de olduğu gibi ülke devlet olmanın başladığı yerdir ve diğer elementler de ancak bu ülkede varolur. Yeryüzündeki bütün devletler fiziki olarak belirli bir alana, ülkeye sahiptirler. Bu günlerde dünyadaki devletler uluslararası düzeyde bu durumu yansıtıyorlar. İkinci olarak devletler bir insan topluluğuna sahip olmalıdırlar. Bir ülkede yaşayan insan sayısı birkaç binden yüzlerce milyona kadar, bir devletten diğer devlete çeşitli ölçeklerde değişkenlik gösterebilir. Ancak, her devlet insanların yaşamaları için onlara destek olur. Bu noktada devletin üçüncü karakteri ortaya çıkar: hükümet. Öyle ya da böyle bir devlette yaşayan insanların bir kısmı resmi temsilcileri yani hükümeti oluşturur. Devlet bir üniversite, bir kilise, bir şirket veya bir kulüp gibidir, tek bir kişi gibi değildir. Fakat devletler, üniversiteler, kiliseler vb. bir insan gibi karar alırlar, iletişim kurarlar, sorumluluk altına girerler ve eylemde bulunurlar. Bir başka deyişle devlet ulusal bir kişiliktir.

Egemen bir devlet, belirli bir ülke ya da ülkelerde kanun yapan ve bu kanunları uygulamak ve korumak için yaptırımları olan siyasal bir örgüttür. Bu kanunlar ülkedeki hükümetin iç politikası ve yönetim şekliyle ilgili olabileceği gibi milli bir ekonomide devletin gelirlerinin nasıl harcanacağı konularıyla da ilgili olabilir (Newman, 1997:1 1).

Egemenlik kavramının kökeni ve tarihi devletin tarihsel süreç içerisinde oluşum aşamaları, kökeni, doğası ve özellikle siyasal kontrol mekanizması ve merkezi otoritenin geçirdiği gelişim aşamalarıyla yakından ilgilidir. Ama devlet, oldukça tartışmalı ve yoruma açık bir kavramdır. Bodin ve Hobbes gibi onaltıncı ve onyedinci yüzyılın mutlakiyetçi teorisyenleri için devlet, belirli bir ülkede veya toplumda üstün bir otoriteyi kullanan kişiler ve kurumlar bütünü anlamına gelir. Bu durumda devlet, zor kullanma hakkını elinde bulunduran ve son çare olarak başvurulabilecek bir organ gibi davranan, ülkedeki en üstün güç anlamı taşır. O, yasa yapan, bu yasaları yürüten ve uygulayan ve bu amaçla gerekli kurumsal altyapıyı oluşturan bir varlıktır.

Bazılarına göre ise devlet, sadece hükümetlerin kurumları değil ulusun veya politik zümrenin siyasal olarak organize olmuş bir topluluktur. Gelenekselci Hooker ve Burke ile idealistler Rousseau ve Hegel gibi bu görüşü paylaşılanlara göre devlet, açıkça ya da zımnen bir oydaşmaya varabilmiş, özgürce hareket edebilen insanlar topluluğudur (Camilleri, 1990:15).

Modern anlamda ilk egemen devlet anlayışı Westphalia (1648) barışından sonra gelişmiştir. 17. ve 20. yüzyıllar arasında devletler modern bir yapı kazandı. Yani, çeşitli yollarla kendi devlet yapılarını geliştirdiler. Ekonomik anlamda modern bir devlet, endüstriyel ve teknolojik modernizasyon, düzenleme ve müdahale bakımından kendi kendine yetebilen ulusal ekonomi temellerine dayanır. Burada büyük çapta uluslararası ilişkiler ve dış ticaret de olabilir. Siyasal anlamda modern bir devlet, kabul gören hukuksal bir düzen temeline dayanan etkili bir kurumsal yapı tarafından yönetilir. Tarihteki ilk devlet örneklerine kıyasla modern devlet, halkın üzerinde gözetleme ve kontrol gücü ile düzenleme yetkilerini binlik ölçüde artırdığı bir devlettir. Bu modern devlet, ulus devlettir (Sorensen, 1999:599).

Çeşitli açılardan Westphalia devleti Avrupa'da meşru bir organ olarak tanımlandı, bu da egemenliğin birinci yönüdür. Bu anlaşmanın getirdiği düzen özerklik prensibi idi. Örneğin, özgürlükler açısından Alman devletleri ilişkilerinde emperyal müdahalelerden geniş ölçüde kurtuldular. Ayrıca, eşitlik ilkesi de daha sık olarak gündeme geldi.

Philpott (1999:582), devlet egemenliğinin anlaşmanın ayrı bir bölümünde ve Westphalia'yı takip eden düzenlemelerde yer aldığını öne sürüyor. Bu antlaşmanın hemen sonrasında Kutsal Roma İmparatorluğu egemen devletler arasındaki modern ittifaktan biraz farklı olarak ve tartışmalı bir şekilde yaşamaya devam ediyordu. Aslında Westphalia'dan hemen sonra Alman Prensleri uluslararası sistemdeki devletler gibi bağımsız bir güç olarak ortaya çıktılar. Avrupalı Habsburg'un ülkesinde İmparatorun otoritesi diğer egemen birimler lehine kendiliğinden zayıfladı. Yeni oluşan devlet kavramı her yerde tanındı. Westphalia'nın politika ve din anlayışı yeni oluşan bu devlet egemenliğini de kapsadı.

Üzerinde çalıştığımız varlığın, yani devletin, doğası gereği iç ve dış otoriteler arasındaki farkın altını çizmek gerekir. Avrupa Birliği ülke sınırlarını da aşan bir siyasal varlıktır. Bununla birlikte ampirik bir gerçeklik olarak devlet artık siyasal otoritenin sınırlarını belirleyen bir örgüt değildir. Kavramsal terimler birbirleri ile yakından ilişkisi olan iç ve dış egemenliğin analitik boyutunu değiştirmez. Değişen siyasal düzene uyarak bu iki kavram arasındaki farkı ortadan kaldırmaktan ziyade, bu değişen düzeni analiz etmede bu iki egemenlik kavramının farklı fonksiyonları olduğunu kabul etmek zorundayız.

Bu bilgiler ışığında, bu analizi yapmamızda iç egemenlik kavramı daha önemli rol oynar. Her şeyden önce, otoritenin çok boyutlu düzeninde yeni olan şey, belirli bir siyasal alanda son legal otorite hakkında Avrupa Birliği ve diğer benzer gruplaşmalar seviyesinde görüldüğü gibi yeni mantıklı iddiaların tam olarak ortaya çıkmasıdır. Üye ülkeler tarafından oluşturulan yeni dünya düzeninin bir ürünü olan dış egemenliğin ilişkide bulunacağı diğer egemen güçler vardır. Bununla birlikte ancak şu söylenebilir ki gelişmiş haliyle dış egemenliğin işleyişi daha geniş bir bağlamda değerlendirilmelidir. Oysa çok boyutlu olan bu yeni düzenin kendi şartlarının yeni tanımında esas olan iç egemenlikteki gelişmelerdir (Walker, 1998:359).

3. EGEMENLİK VE AVRUPA BİRLİĞİ

3.1 Avrupa Birliği'nde Egemenlik Konusu

Devletler açısından egemenlik açıkça feragat edilecek veya kolaylıkla bırakılacak bir durum değildir. Egemenliğin yaygın bir şekilde devredilmesinin en önemli örnekleri emperyal devletlerin egemenlik unvanlarından kendilerine ait sömürgeleri lehine vazgeçmeleridir. Fakat egemenliklerini emperyal devletlerden kazanan aynı devletler de kendi anavatanlarında egemen olmaya devam ettiler. Bundan dolayı, önemli bir gelişme olarak eski bazı emperyal devletlerin de içinde olduğu ve gittikçe artan sayıda egemen devletler 1950'lerde Batı Avrupa'da Avrupa Birliği'ni kurdular. Böylece, İmparatorluklar'ın bölünmesiyle ortaya çıkan egemen devletlerin egemenliklerinden tekrar vazgeçerek Avrupa Birliğini kumlalarıyla "hangi devlet egemen?" sorusu ortaya çıktı.

Detaylı olarak araştırılmayan bu som üzerindeki tartışmalar devam ediyor. Fakat asıl tartışma konusu belki şu iki karşı görüşe indirgenebilir: Birincisi, Avrupa Birliğinde tamamen yeni ve orijinal bir oluşumdur: Birliğe üye ülkeler biraraya gelerek kendilerine ait egemen hak ve imtiyazlarını, Avrupa'da siyasal ve legal bir otorite meydana getirmek amacıyla sınırlandırdılar. Bu durum Avrupa'yı devletlerin topluluğundan ziyade universal bir devlet oluşumuna götüren köklü bir siyasal değişim hareketidir. İkincisi, Avrupa Birliği hiçbir şeydir: Avrupa Birliğine üye devletler egemenliklerini sürdürmeye devam ediyorlar. Bu devletler sadece kalıcı olan ve değiştirilemeyen egemenliklerini sınırlamayan ancak, kendi sosyo-ekonomik durumlarını iyileştirmeye yönelik uluslararası bir örgüt kurdular. Böylece Jackson'ın da (1999:450) iddia ettiği gibi Avrupa Birliği egemen devletlerin birliği olmanın dışında bir anlam ifade etmez.

Birinci iddiaya göre AB sadece uluslararası bir örgüt değildir. Daha çok üye ülkelerin Avrupa Birliğinin etkisiyle bazı bağımsız hükümlerliklerinden vazgeçtikleri orijinal bir siyasal varlıktır. Avrupa kendi siyasal yaşamında

belirli önemli konular bakımından devletlerin birlikteliğinin ötesine kaymaktadır. Avrupa Adalet Divanı, Roma Antlaşması ve daha sonraki AB Antlaşmalarından kaynaklanan yetkilerle sosyal ve ekonomik politikalar gibi Topluluğun ortak politika alanlarında ulusal organları bağlayan kararlar verebilir (Alter, 1998:47).

N.MacCormick'in (1996:561) ileri sürdüğü gibi AB şu açılardan yeni bir varlıktır. Bir yandan üye devletler artık tam olarak bağımsız değildir, özellikle sosyal ve ekonomik politikaların oluşturulması açısından bazı egemen yetkilerini AB'ne vermektedirler. AB hukukundan kaynaklanan ortak yükümlülükler bu politika alanlarında üye devletlerin önceden var olan serbestliklerini ortadan kaldırıyor. Diğer yandan, AB de tam olarak tek başına egemen bir varlık da değildir, en azından şimdilik. AB ile onun üyeleri arasındaki ilişkiler belirli bir amaç doğrultusunda her iki tarafın da çıkarına olan koordineli legal sistem olarak tanımlanmaktadır. Bu açıdan Avrupa Birliği, Avrupa'nın egemen devletlerin ötesinde önemli bir örneğidir.

İkinci durumda ise AB hâlâ temel olarak uluslararası bir örgüttür; biz ona Avrupa'nın egemen devletlerin birliği diyebiliriz. Bu düşünce bakımından üye ülkeler bütün temel kurallar, kurumlar ve örgütler konusunda yetkilidir. Birliğin yetkisi ise üye devletlerin anayasasından çok uluslararası antlaşmalara dayanır. Eğer, AB hukukunun gücünün gerekçesi ve farkı bakımından anayasal temellerini incelersek bir devletler birliğinin geleneksel şeklinin aynısını buluruz. Bunun anlamı ahde vefa ilkesi veya Avrupa Birliği'ni oluşturan egemen devletler arasında karşılıklılık prensibidir. Bu görüşe göre Avrupa Birliğini kuran uluslararası antlaşmalar uluslararası hukuk bakımından tamamen tutarlıdır (Jackson; 1999:452),

Westphalia'dan beri bir devletteki yetkinin kapsamlı bir şekilde ilk değişimi 1950 yılında Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun kurulması, devamında Avrupa Topluluğu olarak genişlemesi ve sonuç olarak Avrupa Birliği'ne dönüşmesi ile olmuştur. Gücü açıkça ve belirgin bir şekilde 1992 yılında imzalanan ve Maastricht Antlaşması ile meşrulaşmış olan AB, uluslararası toplumun ayrı bir üyesi ile eşanlı hale gelmiş, Birliğe üye egemen devletlerin de hâlâ bir üyesi olduğu uluslararası toplumda yaşayan bir organ olmuştur. AB tamamen farklı bir kurum olmamasına rağmen, ortak uluslarüstü bir örgüt çatısı altında egemenliklerini paylaşan devletlerden oluşur.

AB hukuku sadece sınırlı sayıdaki alanlarda kendi başına egemendir, ama üye devletler artık kendi içlerinde bütün alanlarda tamamen egemen değildiler; ne AB ne de üye devletler tam olarak egemendirler. Avrupa'nın devrim sayılabilecek bütünleşmesinin önemi, üye devletlere ait bazı idari yetkilerin Birlik kuruluşlarının yetkisi alanına girmeye devam etmesidir. Oniki devlet

arasında ortak para birimi ve para politikası yaratmaya yönelik olarak alınan son kararlar sadece ticaret ve alışverişle sınırlı kalmayıp onun da ötesinde bir gelişmedir ve devletlerin egemenliğinin önemli bir kısmının ortak kullanımı anlamına gelir (Philpott, 1999:586).

Avrupa Birliği'nde egemenlik kavramının bu şekilde incelenmesi sonucunda şu sonuca varabiliriz: Hem üye devletler hem de Birlik egemendir. Bu durum Avrupa Birliği'nde ortak egemenliğin varlığı sonucunu doğurur.

3.2 Egemen Devletlerin Birliği veya Egemen Birlik

Egemenlik kavramının Birlik içindeki anlamını incelerken, Avrupa Birliği'nin Birliği oluşturan egemen devletlerin bir Birliği mi yoksa kendi başına egemen bir Birlik mi olduğu sorusu ile karşılaşırız. Mayal'ın (Nationalism, 1990:19) egemenliği etkileyen dört değerlendirmesini anımsayarak bu konuyu irdelemeye başlayabiliriz.

- Statülerde eşitlik,
- Bağımsız olarak yaptığı yasaları (ve imzaladığı anlaşmaları) kendi iradesiyle uygulama,
- Siyasal yaşamın nihai amacı olan ülke ve
- Devletlerin içişlerine müdahale etmeme.

Burada belirtilen bu egemenlik gerçeklerinin hiçbiri şu anda AB üye ülkeleri için geçerli değildir. Eşitlik ilkesi her üye devletin altı aylık periyotlar halinde yürüttüğü dönüşümlü başkanlık sistemiyle resmi olarak korunuyor. Ancak, Konsey'de durum farklıdır. Burada devletlerin büyüklüğüne orantılı olarak ağırlıklı oy hakkı söz konusudur ki bu da eşitsizliği doğurmaktadır. Aynı durum Parlamento, Ekonomik ve Sosyal Komite ve Bölgeler Komitesi ile büyük devletlerin iki üye ile temsil edildiği Komisyon için de geçerlidir. Bu durumda eşitlik statüsü tehdit altındadır. Büyük devletler ve küçük devletler gibi farklı grupların varlığı ve bunların farklı çıkarlarının olması yakın bir gelecekte üye sayısı artacak olan Birlikte oy çokluğu konusu üzerindeki tartışmaların temelini oluşturmaktadır.

Tüzük, Direktif ve Kararlar gibi Birliğin sözleşmeleri sadece bazı açılarından bağımsız olarak yönetimdir. Buradaki yönetim kelimesi klasik anlamdaki yönetim ve kontrol kelimelerinden daha geniş bir anlam taşır. Örneğin rekabet politikası konusunda yönetim yetkisi Komisyon görevlilerindedir. Daha önemlisi, Avrupa Adalet Divanı sadece yargılama yapan bir kurum değil aynı zamanda Topluluğun yasalarını yorumlayan bir organdır ve bu durumda Topluluğun yasaları yönetim olarak görülmelidir.

Ülkenin sınırları konusu Topluluğun eylemlerinden etkilenen en önemli tartışma konusudur. Tek Avrupa Senedi sermaye, hizmetler, kişiler ve malların

serbest dolaşımı önündeki bütün engelleri kaldıran bir anlaşma konumundadır. Bu konularda alınan bütün kararlar sınırlarla ilgilidir ve bütün AB sınırları içerisinde düzenleme yapar.

İç işlerine karışmama ilkesini ele aldığımızda Birliğin siyasal yaşamında ciddi ihalelerin olduğunu kolayca görürüz. Birliğin kurumları üye ülkelerin iç işlerine bir şekilde müdahale eder, bu da Birliğin yasasına ve yürütme fonksiyonları ve siyasal tartışma konularına müdahalesi ile olur.

Aslında üye ülkeler egemen yetkileri kullanma hakkını Birliğe bırakıyor. Kısaca, devletin ötesinde başka bir otorite yoktur iddiasının anlamı kalmamaktadır. Bu açıdan AB gönüllü üyelik olarak adlandırılabilir. Bu durum da 1990'dan Avrupa Birliği'nde devlet egemenliğinin esasıdır (Christiansen, 1994:25). Böylece Birliğe katılan üye devletlerin, bir devlette bulunması gereken öğelerden bazılarını kaybettiklerini görüyoruz. Bu durumda devletlerin kaybettikleri bu yetkileri Birlik tarafından kullanılmaktadır.

N.MacCormick'in (1993:16) savunduğu gibi, hukuk bilimi bakımından Birlik içindeki alt ve üst yönetimin ilişkilerinde bir hiyerarşi veya egemenlik konusunda bir zorlama yoktur. Bu durum Avrupa Topluluğu'nu nitelendiren ikili yasama sistemi arasındaki karmaşık ilişki düzenini anlamamız için gereklidir. Geçmişte varolan ve/veya varolmaya devam edebilecek olan egemen devletlerin yasama, yargılama ve hukuku yorumlama gibi yetkileri birlikte yaşamak üzere oluşturdukları yeni düzende eriyerek paylaşılmaktadır. Artık Batı Avrupa'da hiçbir devletin tam egemen olamayacağı açıktır.

Avrupa seviyesinde egemenlik kavramını tartışmaya başlamanın tek yolu Avrupa Birliğinin federal bir yapıya doğru kaydığı konusunda çalışmaktır. Birliğin kuruluşuna temel oluşturan fikirlerde olduğu kadar siyasal uygulamalarda da federal sisteme gidiş konusunda yeterli örnekler vardır. Birlik kurumları ve legal sistemi konusunda son zamanlarda yapılan hemen hemen bütün çalışmalar Avrupa Birliği'ni diğer federasyonlarla kıyaslamak zorunda hisseder. Birçok durumda bu kıyaslamalar planlı olarak Birliğin anayasası üzerine olmuştur. Birliğin federal devlet statüsü üzerine yapılan varsayımlar aynı zamanda egemen statüsü üzerine de yapılmış olur.

Eleştirel analizlerin bu aşamada devam eden egemenlik sorunu üzerindeki aşırı derecedeki meşruluk ifadelerine geri dönmek ve siyasal değil de legal olarak bunu sonuçlandırmaktır. Bu şartlar hem Birlik hem de üye devletler tarafından karşılanamaz. Bu durum kaçınılmaz olarak Birlikte olan şeyin “devletlerin egemenliğinin daha büyük bir egemen varlığa terk edilmesi” olmadığı anlamına gelmelidir. Avrupa Birliğimde 1985 ten beri olan gelişmelerin devlet egemenliğine yaptığı etki modernizasyon, karşılıklı bağımlılık ve idari olarak fazla yüklenmenin devletlerin gerçekteki kontrol gücüne 1945 ten beri zaten

yapmakta olduğu etkinin aynısıdır. Birlik içinde devletlerin egemenliğinin resmi olarak sona ermesi Batı Avrupa'nın siyasal sistemine yeni bir bakış açısı kazandırmıştır. Böylece Batı Avrupa konuya uluslararası ilişkiler gözlüğüyle değil de politik olarak bakabilecektir (Christiansen, 1994:30).

3.3 Avrupa Birliğinde Ulusal Egemenliğin Sonu (mu) ?

Avrupa Birliği gittikçe artan oranda tek fonksiyonlu bir örgütten daha çok tek birleşik devletlere doğru bir değişim sergilemiştir. AB'nin ilk dönemi Ortak Pazar idi ve ekonomik bir örgütü ifade ediyordu. İkinci adım ise 1967 yılında AET, AKÇT ve EURATOM'un birleşmesinden sonra oluşan Avrupa Toplulukları hım kurulmasıdır. Bu durum bir toplumlar grubunun işbirliği ve dayanışmasını ortaya çıkardı. Maastricht Antlaşmasıyla birlikte Topluluktan bir Birliğe doğru giden değişim tek ve birleşmiş bir varlık oluşturarak Avrupa Birliği nin yapısını değiştirdi

Obradovic (1993:6) Avrupa Birliğinin bir anayasası olup olmadığı konusundaki tartışmaları değerlendiriyor. Ona göre, bazıları şimdilik Birleşmiş Avrupa'nın bir anayasası olmadığı görüşünde. Bir grup yazar da bu boşluğu Birliği kuran antlaşmaların doldurduğunu iddia ediyor. Topluluğun anayasal hukuk kavramı egemenliğin bölünebilen yeni bir nosyonundan söz eder. Egemenliğin bu yeni nosyonu, ulaşılabilir en son güç olan egemenliğin devredilemeyeceği, bölünemeyeceği gibi klasik görüşlere karşı çıkar. Bu yeni görüşe göre egemenliğin kaybedilmeden sınırlanabileceği veya paylaşılabileceği ve belirli konulardaki ilişkilerde egemenliğin bir başka organa devredilebileceği durumlar olabilir. Egemenliğin bölünebileceği tezini savunan yazarlar egemenliğin değişebileceğini, paylaşılabilirliğini veya ortak olarak kullanılabileceğini söylerler.

Ulus-devletten AB'ne belirli yetkilerin sık sık devredilmesi egemenliğin kaybedilmesi veya paylaşılması durumunu oluşturur. Eğer egemenlik güçlerin niceliği olarak algılanırsa bazı legal yetkilerin devri devletin gücünün azalması olarak görülebilir. Sonuç olarak Toplulukta egemenlik üye devletlerle topluluk arasında bölünür. Topluluk ve üye devletler, muhatap kişilere doğrudan uygulanacak yasalar yapan birlikte egemen kişilerdir. Egemenliğin bu şekli AB'nin ana organlarından biri olan Adalet Divanı'na kabul edilir. Divanın birçok kararlarında ulusal egemenliğin Topluluğa devredildiği belirtilmektedir. Aynı zamanda, egemenliğin devri karar verme gücünün ortak kurumlara terk edilmesi anlamına gelir ve tek tek üye devletlerin devam eden karar verebildikleri alanların sınırlanmasına mukabildir.

Avrupa Birliği'nde yasa yapmak ve yönetmek üzere organlar kurulmuştur. Bunlar, yasama ve yürütme faaliyeti ile ilgili önemli etkileri olan ve doğrudan seçilmiş Parlamento, diğer organların yetkileri ile üye devletlerle onların

vatandaşlarının hakları, yetkileri ve Topluluk yükümlülükleri üzerinde muteber bir yeri olan bir Mahkemedir. Paris, Roma, Maastricht, Amsterdam ve Nice Antlaşmaları üye devletler üzerinde sadece haklar ve yükümlülükler doğurmaz. Bu antlaşmalar aynı zamanda kurumlar ve organlar oluşturur, bu organlar da tüzük ve direktifler vasıtası ile uygulanmak üzere çeşitli normlar getirirler. Bu antlaşmalar bir anayasa da getirmemiştir. Ne var ki üye devletler Topluluğu ve Birliği doğuran bu antlaşmalara uymak zorundadırlar.

McCormick (1999:142), artık egemenlik ötesi bir Avrupa bulunduğunu iddia ediyor. Bu da kendisinin bağımsız bir legal düzeni olan Topluluk ile artık mutlak egemen olmayan devletlerin karşılıklı ilişkisinin olduğu bir Avrupa'dır. Artık iyice yerleşmiş olan Topluluk veya Birlik, Birleşik Devletler, Kanada veya Avustralya ve hatta biraz tartışmalı olsa da İsviçre'de gördüğümüz şekliyle egemen bir federal birliğe çok da yakın görünmüyor. Egemenlik sonrası dönem geçmiş dönemlerde yaşanan barbarizmin yeniden ortaya çıkma olasılığını azaltması nedeniyle iyi bir gelişme olarak değerlendiriliyor. Egemen bir ulus devlet kendi yasama ve yürütme organlarına sahiptir. Kendi kanun ve tüzüklerini yapar ve belli bir ülkede yönetme hakkına sahiptir. Uluslararası bir örgüte girdiğinde veya bir birliğe katıldığında, bu uluslararası örgüt veya birlik tarafından üretilen bazı tüzükleri uygulamaya koyarak egemenliğini paylaşmak zorundadır.

Politik ve normatif olarak dikkate değer boyutlarda olmaya devam eden Topluluk hukuku üye devletlerin yasaları uygulamalarına dayanır. Şimdiye kadar ulusal yasamanın geçerli olduğu gibi devlet sisteminde yasa yapanlar, geçerli olan Topluluk hukuku ile çatışmadan kaçınmanın gerekliliğini dikkate almak durumundadırlar. Hâlâ Topluluğun kararlarını oluşturması, büyük ölçüde Avrupa Topluluğu Bakanlar Konseyi'nde temsil edilen üye devletlerin yetkililerinin ortak hareket etmelerine bağlıdır (McCormick, 1999:132).

Avrupa Birliği'nde siyasal ya da legal konseptte, mutlak egemenliğin olmadığı söylenemez. Hem legal hem de siyasal olarak devletlerin kendi içişleri üzerindeki mutlak hakimiyetlerindeki etkinlik üye devletlere aittir. Topluluğun siyasal gücü bazı alanlarda üye devletlerin üzerindedir. Ancak topluluğun yasaları üye devletleri de bağlamaktadır. Bu nedenle, devletler ne dışsal olarak artık tam anlamıyla egemendirler ne de yasalar önünde kendi iç kuruluşları içsel anlamda egemendir. Diğer taraftan Topluluk ne bir devlettir ne de bir federasyon ya da konfederasyon gibi egemenliğe sahiptir.

Güçler ayrılığı fikri, bu iki varlık veya varlıklar grubunun, yani Avrupa devletlerinin, tam olarak egemen devlet olmadıklarını gösteriyor ve Avrupa Birliği de hala egemen olmayan bir Birliktir. Birlik ve üye devletler birlikte yaşamaktadırlar (McCormick, 1999:142). Bu durumda AB federal ya da komonvelt

olarak adlandırılabilir. Eğer üye devletlerin Birlik içinde varlıklarını devam ettirmelerini gözönüne alırsak komonvelt diye tanımlamak daha doğru olur. Çünkü üye devlet, Birliğin karar ve yasalarına uymanın yanında Birlik'ten bağımsız olarak üçüncü devletlerle antlaşma imzalayabilmekte. farklı ilişkiler kurabilmektedir.

Avrupa Birliği üzerindeki ülkeleri tek tek ele aldığımızda iki-aşamalı konfederalizme doğru bir eğilimin de olduğunu görürüz. Almanya ve Avusturya zaten federal yapıya sahiptirler. İspanya ve Belçika'da da bölgeler vardır. Fransa ve İtalya son zamanlarda bir çeşit bölgesel yönetimler kurdular. Birleşik Krallık, Galler, K.İrlanda ve İskoçya için parlamentolar kurdu. Bu arada Birliğin de en önemli fonu Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonudur. Birlik de Bölgelerin Avrupası olacak. Bu görüşe göre de AB, komonveltden ziyade federaldir. Avrupa Birliği'ne üye ülkelerdeki bölgelerin Birlik içerisindeki rollerinin giderek artması konuya yeni bir boyut kazandırmaktadır. Bu da ulusal egemenliğin paylaşımında kendini göstermektedir.

SONUÇ

Bugünkü Avrupa'da, Avrupa Birliği'nde sağlanan gelişmeler karşısında eski devlet, ulus ve egemenlik anlayışı demode olmuş gibi görünüyor. Birlik bünyesi içerisinde egemenlik. Birlik ile üye devletler arasında paylaşıyor. Ancak AB ne tam olarak bir devlettir ne de bir konfederasyon ya da federasyon gibi egemenliğe sahiptir. Hem politik hem de yasal anlamda üyesi olan devletlerden bağımsız bir varlık değildir.

Egemenlik kavramının tanımlanmasında karşılaşılan belirsizlik konunun incelenmesini zor ve karmaşık hale getiriyor. Avrupa Birliği konusunu incelediğimizde, özellikle kıta Avrupası'nda. görünmeyen sınırları olan bir ülkeye sahip devletlerin, yönetim gücüne sahip hükümetlerin ve her bir devlette uygulanabilen bir hukuk sisteminin olduğunu görürüz. Bununla birlikte, benzer karakterlere sahip başka kurumlar da mevcuttur. Bu durum bizi egemenlik kavramını tanımlamadaki belirsizlik sonucuyla birlikte, üye devletler ve ortak kurumların egemenliklerinin değişime uğradığı özel durumların geliştiği bir ortama götürür. Burada yeni bir deyimle karşılaşıyoruz: ortak egemenlik. Bununla vurgulanmak istenen Birliğin ve tek tek üye devletlerin egemenlikleri değil de toplam egemenliktir. Sadece AB ve ulusal düzeydeki karar alma bağlamında görülmemesi gereken egemenlik bölünen ve paylaşılan bir kavramdır. Avrupa Birliği'nde gücün kullanılması böylece çeşitli derecelerde ortaya çıkar. Bazı yetkiler ulusal karar alma mekanizmasından bir üst merci olan AB'ne devredilirken bazıları da alt birimlere devredilir. Bu yüzden Avrupa Birliğimin çok katmanlı bir yönetim sistemine sahip olduğunu düşünmek uygun olur. Bu sistemde sadece AB ve ulusal düzeyde karar vericiler değil, aynı

zamanda çeşitli ülkelerde farklı seviyelerde olsa da- alt-kültürlerin karar vericileri de rekabet halindedir. AB'nde çok katmanlı yönetim sisteminin varlığını kabul etmek egemenlik kavramının tanımlanmasını doğal olarak daha da zorlaştırmaktadır .

Avrupa Birliği, egemen ulus-devletler arasındaki ilişkilerde önemli yeri olan bir yeniliktir. Birliğin kurumları da geleneksel uluslararası örgütlerin kurullarından daha güçlüdür ve böylece daha çok fırsat yaratır. Politikaları da diğerlerinden farklı ve olağanüstüdür. AB. üyeleri ulus-devletler olan uluslararası bir örgüttür, ama uluslararası işbirliği konusunda geleneksel fikirlerin ötesine geçmiştir. Uluslararası işbirliği hiçbir devletin tam olarak kendi kendine yetmemesi nedeniyle yine hiçbir devletin tam bağımsız olmadığı halde nadiren katılanların bağımsızlığından veya egemenliğinden feragat etmelerini gerektirir. Bununla birlikte, eğer işbirliği egemenlikten vazgeçmeyi gerektiriyorsa, supranasyonalizm diye bir yöne gidiyoruz demektir. Yetkilerin özerk ve devletin üzerinde, devletten bağımsız olarak yaptırım gücüne sahip bir örgüte devredilmesiyle sonuçlanan bir işbirliği sürecidir bu.

Üye devletlerin yetkilerinden gerekli ve resmi olan bazılarının gönüllü olarak devredilmesi, antlaşmalardaki koşullar vasıtası ve yükümlülüklerin karşılıklı olması sayesinde başarılmıştır. Böylece AB'ne katılmış olan bir devlet. Birlik tarafından oluşturulan özel ve legal bir düzen lehine egemenliğin kullanılmasını kendiliğinden sınırlamaktan başka bir şey yapmamış oluyor. Bu, egemenliğinden tamamen feragat edilmesi anlamına da gelmez. Eğer bir devlet AB'ne katılmakla çıkarlarının artacağını düşünüyorsa bu hareketini egemenliğine karşı bir tehdit olarak görmeyip, egemenliğin bir ileri aşamaya geldiği anlamını çıkarmalıdır. Avrupa Birliğimin mevcut üyelerinin ilişkilerini düzenlemede uyguladıkları usul gösteriyor ki egemenliklerini kendi kendilerine sınırlamaları, karşılıklılık ve ulusal çıkarların yansıtması açısından dengelenmelidir.

KAYNAKÇA

- Bartelson, J., 1995, **A Genealogy of Sovereignty**, Cambridge, Cambridge University Press.
- Camillieri, J.A., Falk, J., 1992, **The End of Sovereignty**, Aldershold, Edward Elgar.
- Christiansen, T., 1996, 'Second Thoughts on Europe's Third Level: The European Union's CoR" **Publius**, v: 26, no: 1.
- Gündüz, A., 1991, 'Eroding Concept of National Sovereignty: The Turkish Example\ **Journal of European Studies, University of Marmara**, v: 1, no: 1-2.
- Hinsley, F.H., 1986, **Sovereignty**, Cambridge, Cambridge University Press.
- Jackson, R., 1999, 'Sovereignty in World Politics', **Political Studies**, v: 47, no: 3, Special Issue.
- MacCormick, N., 1993, 'Beyond the Sovereign State', **Modern Law Review**, v: 56, no: 1.

- MacCormick, N., 1996, 'Liberalism, Nationalism and the Post-sovereign State', **Political Studies**, v:XLIV, Special Issue.
- MacCormick, N., 1999, **Questioning Sovereignty**, Oxford, Oxford University Press.
- Mayal, J., 1990, **Nationalism and the International Society**, Cambridge, CUP.
- McCormick, J., 1996, **The European Union: Politics and Policies**, Oxford, Westview Press Inc.
- Newman, M., 1996, **Democracy, Sovereignty and the European Union**, London, C. Hurst & Ltd.
- Obradovic, D., 1991, **Community Law and the Doctrine of Divisible Sovereignty, Legal Issues of European Integration**, Deventer, Boston, Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Philpott, P., 1999, 'Westphalia, Authority, and International Society', **Political Studies**, v: 47, no: 3, Special Issue.
- Sorensen, G., 1999, 'Sovereignty: Change and Continuity in a Fundamental Institution', **Political Studies**, v: 47, no: 3, Special Issue.
- Walker, N., 1998, 'Sovereignty and Differentiated Integration in the European Union', **European Law Journal**, v: 4, no: 4.

YETKİ YÖNETİMİ

Nihat AYTÜRK*

A. YÖNETİMDE YETKİ

Yönetimde görev, yetki ve sorumluluk bir bütündür. Zira, görev olmadan yetki doğmaz, yetki olmadan sorumluluk doğmaz. Görev, sorumluluk yükleyen iş; yetki, bir işi/görevi yapma ve yaptırma hakkı; sorumluluk da bir işi/görevi yapma ve yetki kullanma sonucunda hesap vermedir. Yönetimde bir görevi yerine getirme hakkı yetkiyi doğurur. Bir iş ya da görev yapılırken, yetki kullanılmış olur. Görev yapılır yetki kullanılırken da sorumluluk alınmış olur.

Nitekim, yönetim bilimci H.G. Hicks'e göre: "Yetki, bir şeyi yapma hakkı; sorumluluk, bir şeyi yapma zorunluluğudur. Yöneticinin yetkisi, şu üç şeyin yapılmasını içerir: (1) Kendi yetkisi içinde karar vermek; (2) Astların görevlerini belirlemek; (3) Astlarından yeterli bir başarı sağlamasını beklemek ve istemek. "1 L. J. Kazmier'e göre de, "Yetki, aynı zamanda bir güç ve kudrettir ve bir otoritedir. Örgütte bir yöneticinin taşıdığı yetki ya da sözünü geçirme ve davranışları etkileme gücü, o yöneticiye tanınan resmî otoriteye eşittir. Nitekim bir örgütte yöneticinin toplam etkileme gücünün, başka bir deyişle, astlarının davranışlarını etkileme yeteneğinin tümüne o yöneticinin yetkisi denir. " 2

Yetki, klasik yönetimde üst yöneticilerde toplanan ve yukarıdan aşağıya doğru azalan resmî bir otorite kalıbı, iş yapma ve yaptırma hakkı olarak tanımlandığı halde: günümüzde çağdaş yönetim anlayışına göre, astların da yönetsel ve işlevsel hakları vardır. Ayrıca, yöneticiler yetkilerini, astları kabul ettiği ve uyguladığı ölçüde kullanırlar. Bu yüzden, örgütsel yetkilerin kullanımında yukarıdan aşağıya (üstten astlara) ve aşağıdan yukarıya (astlardan üste) doğru bir etkileşim süreci vardır. Zira, yöneten ve yönetilenler yetkiyi kabullenmiş değillerse, gerçekte yetki diye bir şey yoktur. Üstlerin yetkisi, astlar tarafından kabul edilmiş ise, var sayılır ve uygulanır. Çünkü astlar, yöneticinin yetkisini meşru ve uygun buldukları takdirde kabullenir ve gereğini yerine getirirler. Aksi halde, itiraz etme, kabul etmeme, saptırma, sabote etme, şikâyet etme ve yerine getirmeme gibi yollara baş vurarak tepki gösterirler. Çünkü günümüzde, yasal haklar ve olanaklar yönünden olduğu gibi, eğitsel,

* Kamu Yönetimi Uzmanı.

* Hicks, H.G., Örgütlerin Yönetimi, çev. O. Tekok, TODAİE, Ankara, 1979, C.I, s. 339.

2 Kazmier, L.J., İşletme Yönetimi İlkeleri, çev. Heyet, TODAİE; Ankara, 1979, s. 201.

ekonomik ve psiko-sosyal yönlerden oldukça güçlenmiş olan astlar, yetkiyi kabul kuramı gereğince, yöneticinin yetki sınırını büyük ölçüde etkilemektedirler.³ Nitekim. 1980 öncesinde Türkiye'de anarşi ve terörün önlenememesi üzerine dönemin Cumhurbaşkanı Fahri Korutürk, yetkisini kullanmadığı için değişik çevreler tarafından eleştirilince, “Ben Atatürk gibi, İnönü gibi savaş mı kazandım ki, etkili olayını” diyerek, yetkinin doğal ve sosyal kaynağı olduğunu ifade etmiştir.

B. YETKİNİN KAYNAKLARI

Yönetimde yetkinin resmî ve gayriresmî (doğal ve sosyal) kaymakları vardır. Yetkinin resmî kaynağı, her şeyden önce, hukukî dayanağı olan mevzuattır (Anayasa, yasa, tüzük, yönetmelik, yönerge, genelge, tebliğ. Bakanlar Kurulu kararı, genel kurul kararı, yönetim kurulu kararı, makam onayı). Yetkinin gayriresmî (doğal ve sosyal) kaynakları ise, rütbe, makam, mevki, statü, unvan, pozisyon, uzmanlık, bilgi, beceri ve tecrübe, yaş ve kıdem gibi bireysel yetenek ve nitelikler ile temel inançlar ve geleneklerdir.

Yönetimde, her yöneticinin doğal ve yasal yetkisi olduğuna inanılır. Yönetici olmak, yönetmek ve yönlendirmekle yetkili olmak demektir. Yöneticinin yönetsel statüsü ve pozisyonu yetkisinin kaynağıdır. Ayrıca, yönetimde makam ve mevkiler de yasal olduğu kadar, yetkinin doğal kaynağıdır. Örneğin, bir kişinin “başkan” ya da “müdür olması”, “başkan” ya da “müdür” unvanı taşıması, makam mevki (statü) olarak onun yetkili olduğunu gösteren pozisyonudur. Zira, başkanlık/müdürlük yetkisi şahısla ilgili değil, pozisyonla ilgilidir. Nitekim rütbeler de, bir tür yetkiyi, yetki kademesini ve derecesini gösteren statü ve sembollerdir. Örneğin bir albay, bir yüzbaşından daha yüksek rütbelidir ve daha çok yetkilidir. Daire başkanı da, şube müdürünün üstündedir ve şube müdüründen daha etkili ve yetkilidir. Ancak bir yönetici, en çok kişisel niteliklerinden ve yeteneklerinden, özellikle bilgi, beceri ve deneyiminden (uzmanlığından) dolayı yetkilidir. Bir kişinin niteliğini, yeteneğini ve bilgisini (uzmanlığını) kabul eden kişiler, o kişiye doğal olarak yetki tanırırlar. Örneğin bilgi, her zaman ve herkes için doğal bir yetki (otorite kaynağı) demektir. Çünkü bilgili ve deneyimli olmak, örgüt içinde muteber olmak, güçlü ve üstün olmak demektir.

Öte yandan, gelenekler, inançlar ve alışkanlıklar da sosyo-kültürel yetki kaynağıdır. Örneğin, pek çok Avrupa ülkesinde krallar ve kraliçeler yasal olarak yetkili olmadıkları halde, toplum üzerinde geleneksel olarak yetkili görülmekte ve etkili olmaktadırlar⁴ Türkiye’de de sosyal ve siyasal liderlerin yöneticiler üzerinde toplumsal ve siyasal etkileri ve yetkileri vardır.

³ Anthony, W.P., Yöneticinizi Siz Yönetin, çev. B. Çorakçı, ilgi Yay., İstanbul, 1987, s. 21.

⁴ Hicks, a.g.e., s. 340.

C. YETKİ TÜRLERİ

Yönetimde üç tür yetki vardır: Karar yetkisi, icra yetkisi ve imza yetkisi.

1. Karar Yetkisi: Karar yetkisi, örgütlerde “karar organı” olarak nitelenen ve yönetim kurulu, idare meclisi, yürütme kurulu, icra kurulu denilen üst kurullarda: Bakan, müsteşar, başkan, genel müdür ve vali gibi örgütün üst yönetim makamlarında toplanan hukuksal ve yönetsel temel yetkidir. Karar yetkisi, mevzuatla verilen bir yetki olup, ancak mevzuatla alt birimlere devredilebilir. Karar yetkisi devredilince sorumluluk da devredilmiş olur. Bu yüzden, karar yetkisi devreden makam ast yerine karar veremez. Karar yetkisini devretme, örgütlerde yerinden yönetim sisteminin uygulanmasını sağlar.

2. İcra Yetkisi: İcra yetkisi, daha çok yönetsel düzenlemelerle alt birimlere ve ast yöneticilere ve özellikle taşra örgütlerine verilen karar ve emirlerin uygulanmasıyla ilgili yetkidir. Örgütsel yaşamda üst yöneticiler karar verir, alt yöneticiler ve memurlar da uygular. Bir kararı uygulama, aynı zamanda yetki kullanma demektir.

İcra yetkisi, birine belirli görevleri yapma izni verme demektir. Örneğin, genel müdür bir daire başkanına A kurumuyla belli bir konuda anlaşma yapma ve imzalama yetkisi verir. Bir müdüre, tanıtıcı ilân ve reklâm verme izni verir; belli miktara kadar malzeme satın alma ve harcama yapma izni, hakkı ve yetkisi verir. Böylece icra yetkisi vermek, bir anlamda yönetici tarafından bir işin yapılması ve sonuçlandırılması için ast yöneticiye ya da görevliye izin, emir, onay verme ve yetki devretme demektir. Asıl yetki üst yöneticide olmakla birlikte, uygulama hak ve yetkisi, yetki devri yöntemiyle asta geçmiş olmaktadır.⁵

3. İmza Yetkisi: İmza yetkisi yönetimde en önemli bürokratik yetkidir. Çünkü verilen kararlar ve emirler ancak imza yetkisiyle somutlaşır. Yöneticilik ve amirlik fonksiyonu da ancak imza yetkisiyle ortaya çıkar. Zira, imza yetkisi olmayan bir yöneticinin ya da amirin yönetimde hiçbir yetkisi ve etkisi yok demektir. Ancak imza yetkisi bütün kuruluşlarda başyönetici tarafından verilen ve başyönetici adına kullanılan bir yetkidir.

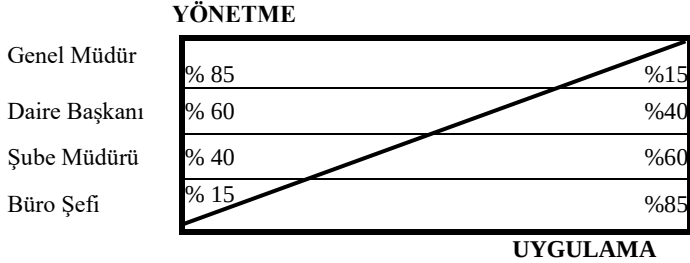
D. YÖNETİCİLERİN YETKİLERİ

Bütün kuruluşlarda yöneticilerin yasal görev, yetki ve sorumlulukları kuruluşun mevzuatında (kuruluş yasasında veya statüsünde, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde, Organizasyon Elkitabında ya da Norm Kadro Elkitabında) düzenlenmiştir. Bu yetkilere “Kurumsal Yetkiler” denir. Bu yetkiler her kuru-

5 William Newman, Sevk ve İdare, çev. K.Sürgit, TODAİE, Ankara, 1972, s.203.

luştıra farklıdır. Ayrıca, kuruluşların örgüt yapısında yer alan her birim amirinin de, örgütün amacının gerçekleştirilmesine yönelik olarak, birimin görev, yetki ve sorumluluklarının yerine getirilmesiyle ilgili birimsel yetkileri vardır. Örneğin muhasebe müdürü malî, hukuk müşaviri hukukî, donatım müdürü malzeme; yayın müdürü kitap, dergi, makale yayını; personel müdürü kadro, işe alma, atama vb. konularda diğer birimler üzerinde, özellikle taşra örgütü üzerinde, birimin görevlerinin yerine getirilmesini sağlama konusunda işlevsel olarak yetkilidir.

Örgütsel yaşamda yetkiler, her yönetim kademesinde farklıdır. Zira, alt kademe yöneticilerinde yetki kullanımı daha az, üst kademe yöneticilerinde daha fazladır. Zira alt kademe yöneticileri daha çok uygulayıcı; üst kademe yöneticileri ise daha çok yönetici (plânlayıcı, örgütleyici, karar verici, koordine edici ve denetleyici) dirler. Nitekim, yönetimi UYGULAMA ve YÖNETME olarak ikiye ayırdığımızda ve bunu çapraz olarak yönetim kademelerine böldüğümüzde, aşağıdaki şemada görüldüğü gibi, yetkiler, şef, amir gibi alt kademe yöneticilerinde ortalama %15; genel müdür, müsteşar gibi üst düzeylerde ise, ortalama %85 olarak görülmektedir.⁶



Kamu ve özel tüm kuruluşlarda, yöneticilerin kurumsal (özel) görev ve yetkileri dışında, yönetim bilimi ilkelerinden ve genel hukuk hükümlerinden kaynaklanan yönetsel, işlevsel, hukuksal, parasal ve teknik olarak ortak görev ve yetkileri de vardır. Bu görev ve yetkiler aşağıda ele alınmış ve açıklanmıştır.⁷

1. Yönetimsel Yetkiler

Kurum ve kuruluşlarda her düzeydeki bütün yöneticilerin yönetsel yetkileri vardır. Yönetimsel yetkiler genel ve özel mevzuatla, yönetsel hukukla ve yönetim

⁶ Nihat Aytürk, Yönetim Sanatı, 3. basım, Yargı Yayınevi. Ankara, 1999. s. 4.

⁷ Nihat Aytürk, Çağdaş Büro Yönetimi ve Sekreterlik, Yargı Yayınevi, Ankara. 2001, s. 208.

bilimi kaynaklarıyla verilmiş olan hak ve yetkililerdir. Ayrıca, bütün kuruluşlarda her düzeydeki yöneticilere, üst makamlar tarafından yayınlanmış olan yönerge, genelge ve tebliğ gibi idarî metinler ve düzenlemelerle ya da karar, onay ve yazılı talimatlarla verilmiş veya devredilmiş olan yetkiler de yönetsel yetki niteliğindedir. Örgütsel yaşamda günlük iş ve işlemler genelde yönetsel yetkilerle yürütülür. Bu yetkiler aşağıda açıklanmıştır.

a. Temsil Yetkisi: Yönetici örgütün ya da birimin temsilcisi ve kişiselleşmiş bir simgesidir. Örgüt içinde ve dışında, üstlere, astlara ve üçüncü kişilere karşı daima yönetici muhatap ve sorumludur. Özellikle Türk yönetim sisteminde temsil işlevi (fonksiyonu) çok önemli ve etkilidir. Hatta temsil niteliği, Türk kamu yönetiminde yönetici olmanın ve yükselmenin ilk koşullarından biridir.

Yönetici temsil yetkisini üst kişi ve kuruluşlara karşı bizzat kullanır. Ancak zorunlu hallerde denk veya alt kuruluşlara ve birimlere karşı bu yetkisini bir yardımcısına devredebilir. Bu yüzden temsil işlevi ve yetkisi, yöneticinin tamamen devredemediği, şahsına ait temel yetkilerden biridir. Çünkü yönetici, yönetimi (örgütü ya da birimi) daima: (1) Amirlerine ve üstlerine; (2) Astlarına ve personeline; (3) Vatandaşlara ve dış kuruluşlara (üçüncü şahıslara, diğer özel ve tüzel kişi ve kuruluşlara) karşı temsil eder. Yönetici örgütü, toplantılarda, görüşmelerde, sözleşmelerde, mahkemelerde ve tüm dış ilişkilerde temsil eder ve daima örgütü ya da birimi adına konuşur ve hareket eder.⁸

Temsil işlevi, genellikle, dışa karşı tutum ve davranışlarda, kılık ve kıyafette, güzel ve etkili konuşma ve görüşmelerde, iyi ve güzel, olumlu ve etkili beşerî ve sosyal ilişkilerde ortaya çıkan ve dışa yansıyan bir özellik, nitelik ve yetenektir.

b. Takdir Yetkisi: Yönetimde her amirin ve yöneticinin*, verilen görevlerin yapılması, verilen yetkilerin kullanılması konusunda “Takdir” yetkisi vardır. Yani, yönetim ve çalışma hayatında, bir işin/hizmet ve faaliyetin NASIL yapılacağını belirleme hakkı, amirin takdirine ait bir husustur. Bir işi yapıp/yapmama yönetimde sorumluluk doğurur; fakat, bir işin NASIL yapılacağını belirleme hakkı ve bu hakkı kullanma ve uygulama biçimi sorumluluk doğurmaz. Çünkü yönetimde takdir hakkı ve yetkisi, her yöneticinin doğal ve yasal hakkı ve yetkisidir. Bu yetkiyi kullanmaktan dolayı yönetici sorumlu tutulamaz. Çünkü bu, yöneticinin yönetim tarzıdır. Zira, “Her yiğidim bir yoğurt yiyişi”

⁸ Hayrettin Kalkandelen, Hedeflere Yönelik Sevk ve İdare, İM. Yay., Ankara, 1986, s. 41.

* Amir, uygulamada, bir örgüt içinde yer alan daire, şube, kısım, büro, servis gibi ara yönetim kademesinin başında bulunan kişi; yönetici ise, örgütün başı olan kişidir. Ancak, yönetim literatüründe amirlere “alt kademe yöneticisi” denmektedir. Örneğin, bir ilde vali, vali yardımcısı ve millî eğitim müdürü yönetici; şube müdürü ve şef amirdir.

olduğu gibi, her yöneticinin de "bir yönetim tarzı" vardır. Bu yüzden, dünyada iki kişinin bir örgütü aynı şekilde yönettiği görülmemiştir.

Yönetimde bir yetki devredildiği zaman, o yetkiyle birlikte yetkiyi kullanma hakkı olan takdir hakkı da devredilmiş olur.

c. İcra (Uygulama) Yetkisi: İcra, bir işi ve işlemi yürütme ve yerine getirme hakkıdır. Yönetimde icra yetkisi, alınan ya da verilen kararları uygulamaya koymak (uygulatmak) için personeli harekete geçirme demektir. Zira yönetici, bir mevzuatı, kararı veya talimatı uygulamaya koymadıkça ve personeline uygulatmadıkça onun hiçbir anlamı yoktur. Çünkü, uygulanmayan bir mevzuat, karar ya da talimat dosyada ve kâğıt üstünde kalır. Bu nedenledir ki, kanun, tüzük ve yönetmeliklerin son maddesinde daima "yürütme" (icra) hükmü yer alır. Bir yönetmeliğin sonunda "Bu yönetmelik hükümlerini Genel Müdür yürütür" denir. Genel müdür, yönetmelik hükümlerini yürürlüğe (uygulamaya) koymadıkça ve uygulanması için yazılı ve/veya sözlü talimat vermedikçe yönetmelik ölü doğmuş demektir. Bu yüzden, mevzuatta, plân ve programlarda, alınan kararlarda ve hatta yayımlanan genelge ve tebliğlerde bir memurun onu uygulayabilmesi için, önce bağlı olduğu şefinin kendisine uygulama konusunda emir vermesi gerekir. Böylece her örgütte uygulama (icra) yetkisi, bakandan şefe kadar her kademede yer alan bütün amirlerin ortak yetkisidir.

d. Teklif Yetkisi: Örgütlerde her kademede yer alan bütün yöneticilerin doğal ve yasal olarak personeliyle ve görev alanıyla ilgili konularda kendi üstüne (amirine) yazılı ve sözlü "teklif" yetkisi vardır. Örneğin, şefin müdürüne, müdürün daire başkanına, daire başkanının genel müdüre teklif yetkisi vardır. Hatta, harcama, satma ve satın alma gibi malî konular ile personel yönetimiyle ilgili konularda her amirin yasal olarak yazılı teklif ve inha yetkisi bulunmaktadır. Öyle ki, alt amirin teklif yetkisi olmadan üst amirin karar vermesi ve kendi başına doğrudan yetki kullanması şekil ve usul yönünden hukuka aykırıdır. Bu yüzden yönetimde teklif yetkisi her astın en önemli ve etkili yetkisidir. Bir ast, üstüne ne kadar çok teklif sunarsa o kadar çok yetki kullanmış olur. Bu nedenle yönetsel yaşamda yetkisi olmayan kişi yoktur; sadece yetkisini bilmeyen ve kullanamayan kişi vardır.

e. Onay Yetkisi: Bütün kuruluşlarda her yöneticinin onay yetkisi vardır. Zira, yönetimde bir üst amir, astın yazılı ve/veya sözlü teklifine "olur" (onay) vermedikçe, söz konusu teklif uygulanamaz. Çünkü yönetimde sorumluluk, onay veren yöneticiye ait olduğundan, astın teklifini uygun görme (onaylama) üst amirin (yöneticinin) yetkisi içindedir. (Sözlü onay, astın teklifini kabul etmek; yazılı onay ise, astın teklif yazısının OLUR bölümünü imzalamaktır).

Yönetsel yaşamda bir teklif, karar veya icraat, ancak üst amirin onayından sonra kesinlik ve geçerlilik (hukukilik) kazanır. Örneğin bir ilde, İl Kültür

Müdürünün talebi ve teklifi ancak valilik makamının onayıyla yürürlüğe girer. Merkez kuruluşunda bir daire başkanının talebi ve teklifi ancak genel müdür tarafından onaylandıktan sonra kesinlik ve geçerlilik (hukukilik) kazanır. Onaylanmayan bir talep ve teklif hukuken tamamlanmamıştır ve geçerli değildir. Bu yüzden, kamu yönetiminde ilke olarak çift yetki sistemi vardır. Ast yöneticiler teklif eder, üst yöneticiler de onaylar. Böylece, yönetimde uygulanan söz konusu çift yetki sistemi, kullanılan yetkilerin kontrol edilmesi ve denetlenmesi sonucunu doğurur. Bu yüzden, onay yetkisine aynı zamanda nihai yetki de denir.

f. Veto Yetkisi: Yönetimde üstlere ve üçüncü şahıslara karşı yönetsel ve hukuksal yönden daima yönetici sorumlu olduğu için, her yöneticinin, astlarının teklifine “hayır” deme, “olur” vermeme, istek ve teklifi ret etme veya değiştirme ve hatta iptal etme hakkı vardır. Buna yönetimde veto yetkisi denir. Veto yetkisi yöneticinin sorumluluğunun doğal bir sonucudur. Ancak yönetici, onayladığı bir işlemde olduğu kadar, veto ettiği iş ve işlemde de sorumludur. Bu yüzden hiçbir yönetici yetkisini gerekçesiz, keyfi ve subjektif olarak kullanamaz; mevzuata, plân ve programa uygun olan kamusal ve hukuksal bir iş ve işlemin yapılmasına engel olamaz. Olduğu takdirde üstüne ve mahkemeye karşı sorumlu olur.

g. İmza Yetkisi: Yönetsel yaşamda iç ve dış haberleşme, eşgüdüm ve işbirliği genel olarak yazışma yoluyla gerçekleşir. Yönetimde her işlem ve eylem mutlaka yazıya, onaya ve imzaya dayanır. Bu yüzden imza yetkisi yönetimde yetkili olmanın somut göstergesidir. Çünkü imza yetkisi olmayan, memurun hasta sevk kâğıdını bile imzalamayan bir amir gerçek anlamda yönetici değildir.

Bütün kuruluşlarda yöneticilerin doğal ve yasal olarak, örgüt içinde amirine (kendi üstüne), kendi astlarına ve eşdüzeydeki birimlere yazı yazma ve bu yazıları imzalama hak ve yetkisi vardır. Ancak bu yetki, her amirin kendi çevresiyle sınırlıdır.

Örgüt içinde alt ve orta kademe yöneticileri (birim amirleri) kendilerine yönetici tarafından yetki devri yapılmadıkça ve imza yetkisi verilmedikçe, hiçbir zaman kendi adları ve unvanları ile dış yazışmalarda imza atamazlar. Kendilerine yetki verildiği takdirde ancak yönetici “adına” imza atarlar.*

h. Vekâlet Verme Yetkisi: Her birim ve kurum amiri, izinli veya görevli olarak görevinden ve görev yerinden ayrıldığında, yerine (makamına) kimin

* Kamu kuruluşlarında Bakandan şefe kadar, “Yöneticilerin İmza Yetkileri”, yazarın Amme İdaresi Dergisi C. 33/1 ’de yayımlanan makalesinde yer almaktadır.

vekâlet edeceğini, yetkilerini kimin kullanacağını belirleme, “vekil” görevlendirme hak ve yetkisine sahiptir.⁹

Vekil görevlendirme, varsa yardımcısı, yoksa en yakın astlardan en kıdemli olanı; veya yardımcılarından ya da astlardan birini seçme demektir. Vekil olarak seçilen kişinin, asılın taşıdığı nitelikleri taşıması veya bu niteliklere en yakın kişi olması şarttır. Dolu kadroya geçici vekâlet işlemi, birim amirinin teklifi; boş kadroya vekâlet işlemi ise, personel biriminin teklifi ve makamın onayıyla gerçekleşir. Vekil, asılın tüm hak ve yetkilerini haizdir. Ancak, asıl gelince vekilin tüm yetkileri ortadan kalkar.

1. Yetkiyi Devir Yetkisi: Yönetici, ilke olarak, kendisine ait bazı yetkilerinin kullanılmasını yardımcılara ve astlarına devretme yetkisine sahiptir. 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanunun 38. maddesinde, "Her kademedeki bakanlık ve kuruluş yöneticileri, gerektiğinde, sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla, YETKİLERİNDEN BİR KISMINI ASTLARINA DEVREDEBİLİR" hükmü yer almaktadır.¹⁰ Görüldüğü gibi, yönetimde yetkiyi devir yetkisi, bütün kuruluşlarda her kademe de yer alan yöneticilerin aynı zamanda hukukî görev ve yetkisi kapsamındadır.

2. İşlevsel (Fonksiyonel) Yetkiler

Yönetimin temel ilkeleri ve öğeleri, tüm örgütlerde yöneticilerin işlevsel (fonksiyonel) yetkilerini oluşturur. Ancak bu yetkilerin kullanımı yöneticinin örgüt içindeki yönetsel konumuna (mevkiine) göre değişmektedir. Zira, işlevsel yetkiler alt kademe yöneticilerinde daha az, üst kademe yöneticilerinde daha fazladır. Fakat az da olsa, her düzeydeki yönetici için bu yetkilerin varlığı söz konusudur.

Örgütlerde yöneticilerin işlevsel yetkilen aşağıda açıklanmıştır.

a. Kaynakları Sağlama, Kullanma ve Dağıtma: Yöneticinin varlığının ilk nedeni, örgütte mal veya hizmet üretmek, örgütün amacını gerçekleştirmek ve örgütü harekete geçirmek için, zorunlu olan beşerî (insangücü), malî (para, ödenek, finansman, bütçe), maddî (makine, araç-gereç, malzeme), fizikî (yer, bina) ve hukukî (mevzuat) kaynakları sağlamaktır. Her yönetici, mai ve/veya hizmet üretmek için örgütte/birimde gerekli olan bu kaynakları yeterli ölçüde sağlamak zorundadır. Ayrıca her yönetici, bu kaynakları örgüt içinde (merkezde ve taşrada), birimler ve personel arasında dengeli bir şekilde dağıtmak; rasyonel, dengeli, ekonomik, etkili ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak

⁹ Aynı eser, s. 44.

¹⁰ Resmî Gazete, 9. 10. 1984, Sayı 18540.

zorundadır. Zira, bir örgütte kaynak olmadan ihtiyaçlar karşılanamaz ve hiçbir iş yapılamaz.

b. Amaç ve Politika Belirleme ve Hedefleri Saptama: Örgütün ya da birimin amaç ve görevlerinin gerçekleştirilebilmesi için, izlenecek yol ve yöntemleri (politikayı) belirleme ve ulaşılabilecek hedefleri tespit etme hak ve yetkisi, yöneticinin varoluş nedenidir.

Örgütte amaç belirleme “niçin yapacağız?”, politika belirleme “nasıl yapacağız?”, hedef belirleme de “nereye varacağız?” sorusunu yanıtlama demektir.

Çağımızda amaç ve hedef belirleme sadece parlamentonun, hükümetin, yönetim kurulunun görev ve yetkisi değil, her kademedeki yöneticinin görev ve yetkisidir. Çünkü her yönetici, örgütün ya da birimin amacını gerçekleştirmek için, görevleri yerine getirirken izleyeceği politikaları (yol ve yöntemleri) tayin ve tespit etme hak ve yetkisine sahiptir.

c. Plânlama ve Programlama: Plânlama, örgütte ya da birimde, geleceğe yönelik olarak yapılacak işleri, hizmet ve faaliyetleri önceden belirleme hak ve yetkisidir. Plânlama, “Ne yapacağız?” demektir ve ileriye görmektir.

Ancak plânlama işlevi, üst kademe yönetim mevkilerine çıkıldıkça daha çok önem kazanır. Çünkü, alt kademe yönetim mevkilerinde daha çok günlük, haftalık ve aylık işler plânlanmakta; üst kademe yönetim mevkilerinde ise, daha çok yıllık, 3-5 yıllık, orta ve uzun vadeli işler plânlanmaktadır.

Programlama ise, plânlanan işlerin, hizmet ve faaliyetlerin, belirli zaman dilimleri içinde bir takvime bağlanarak uygulamaya konması, neyin, ne zaman, nerede, nasıl ve kimler tarafından yapılacağının önceden belirlenmesidir. Bu nedenle, örgütsel/birimsel iş ve etkinlikleri plânlama ve programlama, çağdaş yönetimde her yöneticinin temel görevi, işlevi ve yetkisidir.

d. Örgütlenme (Organize Etme): Örgütlenme, belirlenen amaç ve hedefleri gerçekleştirmek ve verilen görevleri yerine getirmek için, yapılması gereken işleri, hizmet ve faaliyetleri görevliler, bürolar, kısımlar, şubeler, daireler (birimler) halinde bölmek (gruplandırmak); bu birimler ve görevliler arasında uyumlu ve dengeli bir işbölümü ve iş dağıtımını yapmak; her birimin ve personelin görev, yetki ve sorumluluklarını ve emir-komuta hattını (kimin kimden emir alacağını ve kimin kime karşı bağlı ve sorumlu olduğunu) düzenlemektir.

Yönetimde örgütlenme, örgütün cinsi ve büyüklüğü ne olursa olsun, her yöneticinin temel görev ve yetkisidir. Ancak, alt kademe yöneticilerinde daha çok işler, üst kademe yöneticilerinde ise daha çok birimler organize edilir.

Örneğin bir şef bürosundaki işleri, personeli arasında iş bölümü ve iş dağıtımı yaparak düzenli ve etkili bir şekilde organize etmekle görevli ve yetkilidir.

e. Önderlik ve Rehberlik Etme: Her yönetici örgütte ya da birimde çalışan tüm personelin resmî önderi ve rehberidir. Çünkü yöneticilik, önderlik etme demektir. Önderlik ise, personeli etkileme, güdüleme, amaca ve hedefe yöneltme, tek kelimeyle, öncülük etme demektir. Bu yüzden, önderlik niteliği ve yeteneği taşıyan yöneticiler, örgütsel yaşamda çalışanlar üzerinde daha etkili ve yetkilidirler ve bu nitelikleriyle de çalışanları kolayca etkiler ve hedefe yöneltirler. Rehberlik ise, daha çok yöneticinin bilgi, beceri ve tecrübesiyle ilgilidir. Dolayısıyla, yönetimde bilgi, beceri ve tecrübesi olan yöneticiler, aynı zamanda personelin önderi ve rehberidirler. Çünkü yönetimde bilgi, beceri ve tecrübe çalışanlar (personel) üzerinde etkili bir güç ve otorite kaynağıdır.

f. Sorun Çözme: Çağdaş yönetimde yönetici, "sorun çözen kişi"dir. Çünkü yönetsel yaşamda sorunlar daima yöneticiye gelir ve yönetici de bu sorunları çözmekle görevli ve yetkilidir. Bu nedenle, bir yöneticinin yönetimdeki becerisi ve başarısı sorun çözmedeki beceri ve başarısıyla ölçülür. Ancak, yöneticiye sürekli sorun götüren astlar da yönetimde kendileri beceriksiz ve sorun olarak kabul edilirler. Çünkü, ortaya çıkan bir sorunu çözmek, öncelikle görevlinin kendi görev ve yetkisi içindedir. Bu yüzden, yöneticiye sorun götüren bir ast, çözüm önerisini de götürmelidir. Aksi halde, sorun getiren bir asta karşı uygulanması gereken en uygun davranış yöntemi, kendisine, "Senin fikrin ne? Sence ne yapmak lâzım? Bu konuda bir inceleme yap, bir rapor hazırla getir. Bu konuda bir toplantı yapalım" diyerek, çözüm üretmeye, yaratıcı olmaya ve sorumluluk almaya yöneltmek ve astın yönetime katılmasını sağlamaktır.

g. Karar Verme: Çağdaş yönetimde yönetici en kısa tanımıyla "karar veren kişi"dir. Çünkü yöneticinin varlığının nedeni karar vermektir. Ancak, yönetimde genellikle alt kademelerde (şef, amir, şube müdürü) daha çok. uygulamaya yönelik teknik ve rutin kararlar verilir; orta kademe yöneticileri (müdür ve daire başkanları) yönetsel (taktik) kararlar verilir; üst kademe yöneticileri (genel müdür ve müsteşarlar) ise, geleceğe ve plânlamaya yönelik politik ve stratejik kararlar verilir.

Karar verme, kişinin bilgi, beceri ve kapasitesiyle ilgili olduğu kadar, resmî yapı ve mevzuat içinde yer alan hukukî bir konudur. Ancak şu bir gerçektir ki, birçok yönetici hukuken yetkili olduğu halde, inisiyatif sahibi olmadığı ve sorumluluk almadığı için, yetkisini kullanamamakta; buna karşın, bilgili, becerikli ve sorumluluk sahibi yöneticiler de, görevden yetki çıkarmak suretiyle sorumluluk alarak yetki kullanmaktadır. Çünkü, yetki kullanmak demek, karar vermek ve sorumluluk almak demektir. Sorumluluk almayan bir yönetici,

yetkili olsa da karar veremez ve yetki kullanamaz. Karar veremeyen kişi de yönetici değildir.

h. Emir Verme: Yönetimde emir, belli bir davranışta bulunma veya belli bir işin/görevin yapılmasını astlardan yazılı veya sözlü olarak istemedir. Zira “amir” kelimesi anlam olarak “emir veren”; “memur” da “emir verilen” kışı demektir. Bu nedenle yönetimde her amirin ve yöneticinin doğal ve yasal olarak astlarına (kendisine bağlı olarak çalışan kişilere) emir verme hak ve yetkisi vardır. Zira emir verme, amir olmanın doğal bir sonucudur. Ancak amir (yönetici), daima kanun, tüzük, yönetmeliklere (mevzuata) uygun olarak emir vermek zorundadır. Ast da aldığı emri zamanında, tam ve eksiksiz olarak yerine getirmek sorumluluğundadır.

Yönetim açısından emir verme astları yöneltme; astın neyi, ne zaman, nasıl, nerede, ne kadar ve kiminle yapacağını bildirme demektir. Bu yüzden tüm örgütlerde amirler ve yöneticiler astlarına emir vererek onları işe, amaca ve hedefe doğru yöneltirler. Fakat personeli, sürekli emirler vererek yönetmek doğru değildir. Önemli olan, personele inisiyatif tanımak ve sorumluluk vermek ve personelin kendi kendine çalışmasını sağlamaktır.¹¹

ı. Haberleşme: Haberleşme, örgütsel yaşamda yazı yazma ve imzalama, telefon etme, yüz yüze görüşme ve konuşma yoluyla yürütülür. Yönetimde örgüt ya da birim dışı yazılı ve sözlü haberleşme, daima yönetici vasıtasıyla veya yönetici adına gerçekleşir. Bu nedenle haberleşme, temas kurma, dış ilişkileri sağlama ve işbirliği yapma aracıdır.

Haberleşme, örgütte her kademedeki bütün yöneticilerin asli görev ve yetkileri içinde yer alan yönetsel ve bürokratik bir etkinliktir. Bu yüzden haberleşme her yöneticinin doğal olarak kullandığı işlevsel bir yetkidir. Ancak tüm örgütlerde, örgüt içinde yer alan ast yöneticilerin haberleşme yetkisi, kendi üstleriyle, denkleriyle ve astlarıyla sınırlıdır. Zira, hiçbir ast yönetici, örgüt dışında kendi adına haberleşme yapamaz; ancak başyönetici adına haberleşme yapabilir.

j. Koordine Etme: Çağımızda yönetici bir koordinatördür. Bu nedenle yönetimde koordine etme işlevi, yöneticilerin en önemli görev ve yetkisidir.

Koordinasyon (eşgüdüm), örgütte ahenk (uyum), işbirliği ve bütünlük sağlama demektir. Bu yüzden yönetici, amaca yönelik iş ve etkinlikleri, örgüt içinde birimlerle, örgüt dışında ilgili kurum ve kuruluşlarla koordine ederek, uyum, işbirliği ve bütünlük içinde yürütmek zorundadır. Bu nedenle bir örgütün

11 Aytürk, a.g.e., s. 154.

başarısı yöneticinin koordinasyon işlevini etkili biçimde yerine getirmesine bağlıdır.

k. Bilgi Toplama ve Dağıtma: Yönetici, örgütte üretilen bilgileri ve istatistiksel verileri toplamak ve değerlendirmek; sonuçlarını üstlerine ve ilgili kurumlara sunmak ve astlarıyla paylaşmak sorumluluğundadır. Bu yüzden, bilgi derleme, değerlendirme ve bilgi verme yöneticinin işlevsel bir yetkisidir.

l. Nezaret Etme: Nezaret etme, personelin etkili ve verimli bir şekilde çalışmasını sağlamak için, yaptığı işleri gözeterek ve kontrol ederek kendisini amaca uygun şekilde hedefe yöneltme demektir. Bu nedenle, nezaret etme (gözetme ve kontrol etme) amir olmanın doğal ve yasal gereğidir. Bu yüzden, her amirin ve yöneticinin birimde ya da örgütte üretilen mal ya da hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlamak için, yapılan iş, işlem ve etkinliklere doğrudan ve bizzat nezaret etme hak ve yetkisi vardır. Ancak, örgütsel yaşamda bir yöneticinin etkinlikle nezaret edebileceği personel sayısı 3-15 arasında değişmektedir. Eğer çalışan personel uzman nitelikli ise, bu sayı artmaktadır. Ancak, bir yöneticiye bağlı personel sayısı arttıkça nezaret işlevi güçleşmekte ve personel içinde/görevinde bağımsızlaşmaktadır. Personel sayısı azaldıkça da yöneticinin (amirin) personele müdahalesi artmaktadır. (Ne yazık ki, bugün özellikle kaimi kuruluşlarında dikey hiyerarşi piramit olmaktan çıkmış, merdiven olmuştur. Yani bir müdürün bir yardımcısı, bir şefi ve bir memuru vardır. Memurla bakan arasında da dokuz basamak vardır. Hatta bazı kamu kuruluşlarında astı olmayan kademeler ve amirler bile vardır. Örneğin çoğu bakanlıkta şube müdürünün altında şef ve memur bulunmamaktadır).

m. Yönetimi Geliştirme: Yönetimi geliştirme, örgüt yapısını, örgütün işleyiş tarzını, örgütte uygulanan süreçleri (usul ve yöntemleri) kolaylaştırma, azaltma, kaldırma ve yeniden düzenlemedir. Örgütte uygulanan bürokratik formaliteler, özellikle haberleşme, yazışma ve dosyalama sistemleri ve iş akımları yönetici tarafından ucuzluk, hoşnutluk, kolaylık, çabukluk, kalite ve tasarruf ilkeleri doğrultusunda düzenlenmeli; yönetim süreçleri geliştirilmelidir. Çünkü her yönetici, örgütte uygulanan söz konusu yönetsel ve bürokratik süreçleri düzenlemek ve geliştirmekle görevli ve yetkilidir.

n. Denetleme: Yönetimde denetleme, personelin ve yapılan işlerin mevzuata, plân ve programlara, amaç ve ilkelere, verilen emir ve direktiflere uygun olarak yapılıp yapılmadığını belirleme ve aynı zamanda çalışan personelin ve yapılan işlerin kalitesini, etkinliğini ve verimliliğini ölçme ve değerlendirme; var olan aksaklıkları, tıkanıklıkları ve sorunları saptama ve çözüm yollarını bulma demektir. Yapılan denetleme sonucunda, çalışmalarında yetersiz olduğu belirlenen personelin eğitilmesi ve yetiştirilmesi; kusurlu görülen personelin uyarılması; suçlu olduğu saptanan personelin cezalandırılması: ba-

şanlı görülen personelin de ödüllendirilmesi sağlanır. Bu nedenle, denetleme görevi ve yetkisi ihmal edilmez ve vazgeçilmez yönetsel bir işlemdir. Çünkü, çalışma yaşamında denetlenmeyen personel verimsizdir. Nitekim, yapılan araştırmalara göre, denetimle verimlilik arasında %50 bağıntı vardır. Denetlenen personel %50 daha verimli çalışmaktadır.¹² Denetleme, yöneticinin o işe ne derece önem ve değer verdiğini gösterir. Bu yüzden, bir işi denetlememek, o işe önem vermemek demektir.

Denetleme yetkisi, amir ya da yönetici olmanın doğal sonucudur. Çünkü, bir işten sorumlu olan bir amir ya da yönetici, o işin en iyi şekilde yapılabilmesi için, o işi yapan kişileri ve yapılan işleri denetleme hak ve yetkisine de sahiptir. Ancak, büyük kuruluşlarda denetim işlevi ve yetkisi, yönetici adına yetkilendirilen denetim elemanları tarafından yapılmaktadır. Bununla beraber, bir örgüt ne kadar büyük olsa da, yönetici denetim işlevini bizzat yerine getirmeli, bu yetkisini tamamen denetim elemanlarına bırakmamalıdır.

3. Personel Yönetimi Yetkileri

Yönetme kavramı, örgütlerde mal ve/veya hizmet üretiminin ve bu üretimi yapan personelin yönetimini ifade eder. Çünkü her yönetici personeli ve işi yönetir. Bu nedenle, örgütlerde her kademedeki yöneticinin (amirin), personel yönetimiyle ilgili olarak personel mevzuatından doğan genel yetkileri vardır. Bu yetkiler şunlardır:

a. Kadrolama: Kurumun ya da birimin personel (insangücü) kadrosunu hazırlamak; mevcut kadroların, personelin nitelik ve terfi durumlarını dikkate alarak, değiştirme, düzenleme (tahsis) işlemlerini yapmak yöneticilerin aslı görev ve yetkilerindendir. Ne yazık ki, çoğu yönetici bu yetkiyi kullanmayı bilmemekte ve hak eden personelin terfiini zamanında temin edememektedir. Bu yüzden yöneticiler, örgütte birçok personelin kadro ve maaş yönünden mağduriyetine, kendisine karşı husumetine ve görevinde de verimsizliğine neden olmaktadır.

b. İstihdam (Atama-Nakil ve Görevlendirme): Yöneticilerin, en önemli yetkilerinden birisi, işe eleman alma, atama, yer ve görev değiştirme ve işten çıkarmadır. Ancak bu yetki, birim amiriyle kurum amiri (atamaya yetkili amir) arasında paylaşılan ortak bir yetkidir. Zira, örgütlerde personel işlemleri ilke olarak ilgili birim başkanının teklifi, personel birimi başkanının inhası ve kurum amiri olan yöneticinin de onayıyla gerçekleşir.

Ayrıca, birim içinde personeli başka bir yerde ve görevde geçici olarak görevlendirme de, örgütlerde her birim amirinin yetkisi dahilindedir.

¹² Hikmet Timur, İş Ölçümü, İş Plânlaması ve Verimlilik, TODAİE, Ankara, 1984, s. 103.

c. Personel Değerlendirme ve Sicil Verme: Örgütlerde her kademedeki yer alan amir, maiyetinde çalışan astları hakkında yönetsel, mesleki, davranışsal ve kişisel yönlerden her yıl sonunda değerlendirme yapmak ve personel hakkında gizli sicil raporu düzenlemek yetkisine sahiptir. Yönetimde, verimli çalışmanın ve amirlere saygı ve itaatin en büyük nedeni, sicil verme yetkisidir. Bu yüzden yönetsel yaşamda sicil verme (personeli değerlendirme), en büyük otorite kaynağıdır. Bu nedenle, personel nazarında sicil verme yetkisi olmayan bir amirin fazla bir önemi yoktur. Çünkü, bir yıl sonunda memurun amirinden alacağı olumlu ya da olumsuz sicil notu, onun maaş, görev ve kadro yönünden terfii (yükselmesini) ve geleceğini doğrudan etkilemektedir.

d. Yükseltme: Yönetim ve çalışma yaşamında personeli yükseltme işlevi, yönetsel, parasal, sosyal statü ve prestij yönünden gerçekleşir. Parasal yükseltme, kadro ve maaş (ücret) yönünden yükseltme (7. dereceden 4. derece kadroya yükseltme); yönetsel yükseltme, bir üst yönetim kademesine yükseltme (müdürlükten daire başkanlığına yükseltme) veya rütbe olarak yükseltme (emniyet amirliğinden emniyet müdürlüğüne yükseltme); sosyal statü ve prestij yönünden yükseltme de, önemli bir göreve veya yere yatay yükseltmedir (Evrak memurluğundan özel kaleme geçme; Muş İl Müdürlüğünden Bursa İl Müdürlüğüne tayin olma gibi).

Yönetimde personelin yükselmesi kendisinin dilekçe vermesiyle olmaz. Yükselme ve yükseltme daima, birim amirinin teklifi ve kurum amirinin onayı ile gerçekleşir. Onun için yönetimde her amirin maiyetinde çalışan personelin üst kadro, derece ve mevkilere yükseltilmesi konusunda teklif ve inha (uygun görme ve teklif etme) yetkisi vardır. Dolayısıyla, bir memurun (astın) yükselmesi daima kendi amirinin elindedir.

e. İzin Verme: Personelin görev yerinden bir saat ayrılmasından bir ay ayrılmasına kadar, her türlü idari, yıllık ve mazeret izinlerini kullanma hakkı, mutlaka amirinin izni, teklifi veya onayıyla gerçekleşir. Bu nedenle her ast (memur şefe, şef müdüre, genel müdür müsteşara ya da bakana) karşı izin (zaman) yönünden bağlıdır. Ast, bağlı olduğu amirinden izin almadan görevinden ve görev yerinden ayrılamaz. Aksi takdirde, disiplin cezası uygulanır. Onun için, amirin izin verme yetkisi astlara göre en önemli yetkidir. Çünkü izin hakkı, memur istediği zaman değil, amir uygun gördüğü zaman kullanılabilir.

f. Fazla Çalışma Yaptırma: Kamu hizmetleri ya da örgüt/birim işleri bazen günlük/haftalık çalışma süresi içinde bitmez. Fakat o işin o gün ya da o hafta bitirilmesi gereklidir. Bazen, önemli işlerin yapılması ve ortaya çıkan sorunların çözülmesi için mesai saatleri dışında da çalışma zorunluluğu doğar. Bu takdirde amirin eniriyle fazla çalışına (mesai) yapılır. Bu durumda memur (ast) da mesai dışında çalışmak ve hatta Cumartesi/Pazar günü göreve gelmek

zorundadır. Ancak amir, fazla çalışma yapan memura fazla çalışma ücreti ödemek veya ertesi gün izinli saymak durumundadır. Çünkü personele ücretsiz veya izinsiz fazla çalıştırma yaptırılamaz.

g. Personeli Eğitme ve Yetiştirme: Yönetici ve her düzeydeki amir, örgütte veya birimde çalışan personelini, öncelikle işbaşında mesleği ve göreviyle ilgili olarak en iyi şekilde yetiştirmek; kurum içinde ve dışında düzenlenen kurs ve seminerlere göndermek suretiyle personelin hizmetiçi eğitimim sağlamak; bilgi ve becerisini artırmak görev, yetki ve sorumluluğundadır. Çünkü örgütte bir yöneticinin başarısı, yetiştirdiği ve çalıştırdığı personelin başarısıyla orantılıdır. Bu yüzden, personelini eğitmeyen ve yetiştirmeyen bir yönetici yönetimde zayıf ve başarısız demektir.

h. Kurumsal Çıkarlardan, Hak ve Olanaklardan Yararlandırma: Örgütlerde, yöneticilerin sahip olduğu en önemli yetki, personelini kurumun (örgütün) hak ve olanaklarından yararlandırmaktır. Zira, örgütlerde kurumsal olanakları personele dağıtma hak ve yetkisi yöneticiye aittir. Örneğin, kurumun ürettiği mal ve/veya hizmetlerden personele ücretsiz ya da indirimli olarak yararlandırma; özellikle lojman, konukevi, lokal, kamp gibi sosyal tesislerden yararlandırma; görevli olarak yurt dışına gönderme; bir törene, yemeğe, kokteyle vb. davet etme, kurumsal hak ve olanaklardan yararlandırmadır. Bir yönetici, bu hak ve olanaklardan kuruma herkesi yararlandıramaz. Örneğin, yönetici iki kişiyi yurt dışına gönderecektir ve iki kişi seçecektir. Bu seçim (tercih), astlar açısından yöneticinin en bitnik ve en önemli yetkisidir. Bu yetki, adalet, hakkaniyet ve liyakat ölçüleri içinde kullanıldığı sürece kayırma ve haksızlık değildir.

ı. Ödüllendirme: Yöneticilerin yönetim hayatında en az kullandığı ve kısıktığı yetki, ödüllendirme yetkisidir. Oysa ödül, çalışma yaşamında başarılı ve verimli olarak çalışan her görevlinin doğal ve yasal hakkıdır.

Bir örgütte; önemli bir sorunu çözen, emsallerine göre daha verimli ve başarılı çalışan, hayatını tehlikeye sokacak şekilde iş yapan, çalışmalarıyla örnek ve önder olan, örgütte yeni bir buluş yapan, giderlerde tasarruf, gelirlerde artış sağlayan, uygulanan iş ve işlemlerde ve yöntemlerde kolaylık, ucuzluk, verimlilik, etkinlik, kalite, sür'at ve hoşnutluk sağlayan bir görevlinin yönetici tarafından ödüllendirilmesi gerekir. Çünkü ödüllendirme, örgütte çalışan personelin daha verimli ve başarılı olması için etkili bir teşvik ve motivasyon unsurudur. Bu yüzden yönetici, ceza vermesini bildiği kadar, ödül vermesini de bilmelidir. Örgütte çalışan ve başarılı görevlilerin ödüllendirilmesi, çalışmayan personelin cezalandırılması kadar önemlidir. Bir yöneticinin, bir yıl içinde personeline vermiş olduğu ceza ve ödül sayısı onun başarısının ölçütüdür. Zira, bir yöneticinin personeline verdiği ödül sayısı, verdiği ceza sayısından fazla ise,

yönetici başarılı; ceza sayısı fazla ise, başarısızdır. Çünkü, fazla ödül vermiş olan bir yönetici personelini iyi yönetiyor; fazla ceza vermiş olan yönetici de, iyi yönetemiyor demektir.

Ödüllendirme, personele “Aferin, teşekkür ederim” demekten başlar, yazılı Teşekkür ve Takdir Belgesi ya da bir/iki maaş tutarında ikramiye vermeye kadar gider. Ancak, ödül verme ilke olarak birim amirinin teklifi ve kurum amirinin onayıyla gerçekleşir. Ancak her amir (şube müdürü de), personeline sözlü olarak tebrik, teşekkür ve takdir etmek ve yazılı olarak da teşekkür belgesi vermek hak ve yetkisine sahiptir.

j. Cezalandırma: Örgütte/birimde çalışmayan, hata ve kusurunu tekrar eden ve suç işleyen; verilen emir ve görevleri kasıtlı olarak yerine getirmeyen ya da eksik, kusurlu, yanlış veya kötü olarak yerine getiren personelin hatası ve suçu oranında cezalandırılması yönetimde adaletin gereğidir. Bu nedenle yönetsel yaşamda her amirin personelini cezalandırma hak ve yetkisi vardır.

Türkiye’de, yönetimde cezalandırma yetkisi amirler tarafından en sık uygulanan bir yetkidir. Çünkü cezalandırma, örgütlerde personel üzerinde otorite ve disiplin sağlama aracı olarak kullanılmakta; personel, cezalandırma yöntemiyle disipline edilmeye çalışılmaktadır.

Cezalandırma yetkisinin bir yönetim aracı olarak kullanıldığı bir örgütte, yönetici ile astlar arasında, sevgi ve saygı, huzur ve hoşnutluk, başarı ve verimlilik olmaz. Sadece zorla ve korkuyla rutin işler yapılır. Ayrıca bu tür yönetimde dedikodu, tenkit, ihbar, şikâyet, ispiyonculuk, tahkikat ve cezalandırma da çok olur. Ancak, işlenen suç önemliyse veya tekrarlanmışsa, personele ceza verilmesi de yönetimde adaletin ve hukukun gereğidir. Çünkü ceza verilmezse, yönetimde zayıflık ve anarşi başlar. Bu yüzden gerekli durumlarda ceza yetkisi mutlaka kullanılmalıdır. Ne var ki örgütsel yaşamda cezalandırma yöntemi genellikle zayıf, bilgisiz ve ehliyetsiz yöneticilerin, personel üzerinde otorite ve egemenlik kurmak için başvurdukları bir yöntemdir.

4. Hukuksal Yetkiler

Yetki, çoğu zaman hukuksal anlamda kullanılır ve bir kimsenin bir iş yapmasına ya da yaptırmaya hukuksal yönden müsaade edilip edilmediğine (yetkili olup olmadığına) bakılarak karar verilir. Çünkü yönetimde, kişilerin¹³ yetkileri genelde mevzuat ile düzenlenmiştir. Bu nedenle, hukuksal yetkiler mevzuatta (Anayasa, yasa, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararı, yönetim kurulu kararı vb.) yer alan, kaynağı ve dayanağı hukuksal metinler olan temel yetkilidir.

13 Newman, a.g.e., s. 201.

Her kurum yöneticisinin, genel ve kurumsal mevzuatla kendisine verilen hukuksal yetkileri dışında, kurum lehine dava açma ve izleme, sulh ve ibra, davadan feragat etme ve kurum aleyhine açılan davalarda da kurumu savunma hak ve yetkisi vardır. Ancak örgütlerde bu yetkileri yönetici adına hukuk müşavirleri ile kurum avukatları kullanırlar.

Ayrıca her yöneticinin, yönettiği kurumun ya da birimin mevzuatını (hukuksal yapısını) düzenleme, geliştirme ve değiştirme veya teklif etme hak ve yetkisi vardır.

5. Malî Yetkiler

Kamusal örgütlerde, bütçe yasası, genel muhasebe yasası, harcırah yasası, ihale yasası, vergi yasaları ve diğer malî yasalarla yöneticilere verilmiş olan harcama ve ödeme yapma, satma ve satınalma gibi malî (parasal) yetkiler vardır. Ayrıca bu kuruluşlarda, kimi yöneticilerin uhdesinde bulunan saymanlık, tahakkuk memurluğu, muhasebe memurluğu ve itâ amirliği görev ve yetkileri de malî yetkililerdir. Zira tüm kuruluşlarda harcamalar ve satın almalar daima tahakkuk memuru olan ast yöneticinin teklifi, itâ amiri olan üst yöneticinin onayı ve muhasebe müdürü olan yöneticinin de ödemesiyle gerçekleşir. Yöneticiler, bu hak ve yetki ile örgütlerde, verilen bütçe ve ödenek çerçevesinde mal veya hizmet satın alır, ödemede bulunur; mal ve/veya hizmet satışı yapar, gelir kaydeder; personelin ücretlerini ve maaşlarını öder; personeli belediye hudutları dışında görevlendirdiğinde kendisine yolluk ve gündeliğini, mesai dışında fazla çalıştırdığında fazla çalışma ücretini öder; avans verir; örgütte bakım-onarım ve küçük inşaatları yaptırır ve bedellerini öder; ödenek ve ek ödenek talep eder, bütçe içi aktarma teklif eder; yıllık bütçeyi hazırlar ve sunar; gerekli malî kaynakları (kredi ve finansmanı) talep ve temin eder; kesin hesabı, bilanço ve bütçe raporunu hazırlar. İhale ve sözleşmeler yapar.

Malî yetkiler kuruluşlarda alt kademelere kadar devredilebilen yetkililerdir.

6. Maddî Yetkiler

Bu yetkilere, örgütte mal varlığını kullanma yetkisi de denir. Örgütteki mevcut her türlü maddî kaynakları (alan, bina, oda, büro, makine, malzeme, araç, gereç vb.) kullanma, kullandırma ve dağıtma (tahsis etme), yöneticilerin hak ve yetkisi içindedir. Yönetici, emrindeki maddî kaynakları hizmet gereği olarak uygun yer ve zamanda harekete geçirir, kullanılmasına emir ve izin verir. Örneğin birçok kuruluşta hizmet aracıyla havaalanına gitmek, ancak yöneticinin izni ve onayıyla mümkündür. Örgütlerde çoğu yönetici makine, malzeme, araç, gereç kullanım yetkisini tekelinde tutmakta ve yetki devri yapmamaktadır. Bu yüzden çoğu örgütte maddî yetkiler üst yöneticide toplanmıştır. Böylelikle,

örgütte tüm aslar maddî yünden yöneticiye muhtaç olmakta; sözde, yöneticinin etkisi ve yetkisi de artmakta ve yönetici önemli bir kişi olmaktadır.

7. Teknik (Mesleki ve Kişisel) Yetkiler

Teknik yetki, yöneticinin meslekî alanda kişisel bilgi, beceri ve deneyimine bağlıdır. Bu yüzden teknik yetkiye, meslekî ya da kişisel yetki de denir. Ancak günümüzde profesyonel yöneticilik teknik yetkiyi gerektirmemektedir. Çünkü örgütlerde her yöneticinin teknik alanda yardımcıları, danışmanları ve uzmanları vardır. Bu nedenle, yöneticinin bizzat teknik (meslekî) yetkisi olmayabilir. Fakat Türkiye'de çoğu kamusal örgütte yönetici olabilmek için ilgili mesleki alanda yükseköğrenim yapmış olmak koşulu vardır. Bu yüzden yöneticiler örgütte aynı zamanda teknik yetkiye de sahiptirler. Çünkü Türkiye'de meslekî (teknik) yünden yetkili olan bir yönetici, örgüt içinde gerçek anlamda yetkili, etkili ve kuvvetlidir.

Ayrıca örgütlerde görevli müfettişler, hukuk müşavirleri, danışmanlar ve uzmanlar tarafından kullanılan yetkiler de teknik yetki niteliğindedir. Ancak bu kişilerin yetkileri, yönetici tarafından benimsendiği takdirde yetkiye dönüşür.¹⁴

E. YETKİ DEVRİ

Yetki devri çağdaş yönetimin en etkili temel işlevlerinden biridir. Yetki devri aynı zamanda örgütlerde, demokratik katılımlı yönetimi uygulamanın ve başarılı olmanın da etkili bir yöntemidir.

Yetki devrinde amaç, yöneticiye görevlerinde yardımcı olmak, yöneticinin işlerini azaltmak ve kolaylaştırmak; örgütte yürütülen iş ve işlemleri çabuklaştırmak; işi ve hizmeti vatandaşın ayağına götürmek; vatandaşın işini ilk adımda sonuçlandırmaktır. Çağdaş yönetimde, yöneticilerin örgütleri etkili ve verimli bir biçimde yönetebilmeleri için, aslarına ve alt birimlerine yetki devrinde bulunmaları zorunludur. Nitekim, yönetim bilimci Herbert G.Hicks'e göre: "Yetki devri olmaksızın resmî örgütler var olamazlar. Yetki devri yapılmazsa, yönetici dışında örgütte hiç kimse bir işi yapma hakkına sahip olamaz."¹⁵ Çünkü örgütsel yaşamda, yardımcıların ve asların (alt kademelerin) varlığının nedeni, yöneticinin bunlara yetki devretmesidir. Özellikle günümüzde, örgütlerde yürütülen iş ve işlemler o kadar artmış ve çalışanlar o kadar uzmanlaşmıştır ki; aslara görev, yetki ve sorumluluk devretmeden, yöneticilerin tüm işleri tek başlarına yapmalarına olanak kalmamıştır. Bu yüzden, tüm yetkileri elinde toplayan bir yöneticinin yoğun işlerin altından kalkmasına ve başarılı olmasına olanak yoktur. Onun için, ünlü yönetim bilimci URWICK,

¹⁴ Newman, a.g.e., s. 202.

¹⁵ Hicks, H.G., a.g.e., s. 343.

yönetimin temel ilkeleri arasında saydığı yetki devrini, “Yöneticilerin artan görev yükü altında kalıp, yönetimi yürütememe durumunu önlemek için kullanılacak bir araç” olarak tanımlamıştır.¹⁶ Prof. Marshall E.Dimock da, yöneticilerin temel fonksiyonları arasında saydığı yetki devrinin amacının, “İş yükünü merkezden uzaklaştırıp, yöneticilerin yük altında ezilmesini önlemek olduğunu” belirtmiştir. Böylelikle yetki devri, örgüt içinde işbölümü sürecinin öngördüğü bir zorunluluktur. Ayrıca, yönetici astlarına yetki devrettiğinde, astların iş yapma konusunda verimliliği ve üstlerine karşı sorumluluğu da artmaktadır. Çünkü yönetimde “yetki, üstlerden astlara; sorumluluk ise, astlardan üstlere dönük kavramlardır.”¹⁷ Nitekim ünlü yönetim düşünürü Henry FAYOL’a göre “sorumluluk, yetkinin tabii bir parçası ve ayrılmaz bir sonucudur. Ancak, uygulamada yöneticilerin çoğunluğu yetki vermeden astlarına sorumluluk yükleme eğilimi taşımaktadır. Oysa, sorumluluk yüklenen astlara, mutlaka o ölçüde yetki devredilmesi ve yetki devredilenlere sorumluluk yüklenmesi gerekir.”¹⁸

Hukukî olarak bütün yöneticiler, her kademedeki astlarına yetki devretmekle görevli ve yetkilidirler. Bakanlıkların, bağlı ve ilgili kuruluşların “Kuruluş ve Görev Esasları’nı düzenleyen 3046 sayılı Kanunun 38. maddesinde: “Bakan, müsteşar ve her kademedeki bakanlık ve kuruluş yöneticileri, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilir” hükmü yer almaktadır.¹⁹

1. Yetki Devrinin Yararları

Yönetmek, iş yapmak değil, iş yaptırmaktır. İş yaptırmak da, yetki devretmekle mümkündür. Astlarına yetki vermeyen bir yönetici, yönetmiyor, kendisi çalışıyor demektir.

Yönetimde yetki devretmenin yararları şunlardır:²⁰

a. Yetki devri alt kademe yöneticilere, astların gözünde meşruiyet sağlar. Zira, bir yönetici karar verme ve imza etme yetkisine sahip değilse, onun astlarını yönetme yeteneği önemli ölçüde kısıtlanmış olur.

16 E. Pearned, A.Sront, Örgüt Kuramı ve Politikası, (çev. G.Şaylan), TODAİE, Ankara, 1972, s.46.

17 Cemil Cem, Türk Kamu Yönetiminde Üst Düzey Yöneticileri, TODAİE, Ankara, 1973, s.121.

18 Nurullah Genç, Zirveye Götüren Yol Yönetim, Timas yay, İstanbul, 1998, s. 128.

19 Resmî Gazete, 9.10.1984, Sayı. 18540.

20 Nihat Aytürk, “Yönetimde Yetki Devri ve İmza Yetkileri”, Amme idaresi Dergisi, C. 33, Sayı 1, s. 80.

b. Yönetici, yetkilerinden bazılarını astlarına vererek görev yükü altında ezilmekten, işten bunalımdan ve işlerin altında boğulmaktan kurtulmuş olur. En önemlisi, yetki devreden bir yönetici, örgütte önemli işlerin yapılabilmesi için zaman kazanmış olur.

e. Yönetici yetki devretmekle, kendi denetimi altındaki astlarını etkin olarak çalıştırmış ve onların gelişmesine ve üst görevlere hazırlanmasına yardım etmiş olur.

d. Kendilerine yetki verilen astlar, örgütte inisiyatiflerini, bilgi ve becerilerini geliştirmiş; sorun çözme, karar verme ve sorumluluk alma gereksinimlerini gidermiş ve daha istekli, daha verimli çalışmaya yönlendirilmiş olurlar.

e. Yetki devri sayesinde, astların becerilerinin ve yeteneklerinin ortaya çıkması sağlanmış olur. Çünkü insanlar yetkileri ve sorumlulukları arttıkça kendilerini ortaya koyarlar.

f. Yetki devri sonucunda, yönetimde karar verme yetkisi alt düzeyde gerçekleşmiş olur. Böylece örgütte çabuk karar alınır ve çabuk uygulanır.

g. Yetki devralan ast sorumluluk aldığı için, sorunlar da alt düzeyde büyümeden önlenir ve çabuk çözümlenir.

h. Yetki devri sonucunda, yetki kullanan astların yaptıkları işlerin ölçülmesi, değerlendirilmesi ve denetlenmesi kolaylaşır.

ı. Astlara yetki devri yapılmıca, yöneticilerin ayrıntılarla, günlük, rutin iş ve işlemlerle uğraşması ve zaman kaybetmesi önlenmiş olur.

j. Yetki devri sonucunda örgütte yazışma ve haberleşme azalır; yazışma ve haberleşme masrafları da az olur.

k. Yetki devri sayesinde astların örgütten, yöneticiden ve yaptıkları işlerden memnuniyetleri artar. Böylece astlar etkili ve verimli çalışmaya ve başarılı olmaya teşvik edilmiş olur.

l. Yetki devri sonucunda her yönetici, temel yönetim işlevleriyle, örgütsel ve yönetsel ana görevleriyle uğraşma ve başarılı olma olanağına kavuşur.

2. Yetki Devri İlkeleri

Yönetimde yetki devri konusunda temel ilkeler şunlardır:²¹

a. Yönetimde görev, yetki ve sorumluluk daima bir bütündür ve denktir. Bu nedenle bir asta görev verilmeye mutlaka yetki ve sorumluluk da verilir;

21 Aytürk, a.g.m., s. 84.

sorumluluk verilince yetki verilir; yetki verilince de inisiyatif ve sorumluluk verilir.

b. Devredilen yetkinin kullanılabilmesi için, personele gerekli kaynaklar ve olanaklar (personel, ödenek, makine, araç, gereç, malzeme, yer vb.) sağlanır.

c. Yetki devreden yönetici, astının yetkilerini kullanmasına karışmaz; fakat yetki kullanma sürecini izler, yaptığı işleri takip ve kontrol eder.

ç. Örgütte hizmet ve faaliyet alanı genişledikçe, durumlar ve koşullar değıştikçe, devredilen yetkiler de gözden geçirilir ve yeniden düzenlenir.

d. Devredilen yetki konuları ve sınırları yazılı olarak açıkça belirlenir; devredilen yetkiler örgütte tüm birimlere ve personele yazılı olarak bildirilir.

e. Karar yetkisini taşra örgütlerine devreden bir yönetici, devrettiğı yetki alanında kendisi karar veremez ve icraatta (uygulamada) bulunamaz.

f. Astlarına ve alt kademelere yetki devreden bir yönetici, devrettiğı yetkiyi her zaman aynı usulle geri alabilir. Ancak, yönetmelik ile devredilen yetkiler yönetmelik ile; genelge ile devredilen yetkiler de yeni bir genelge ile kaldırılır veya geri alınır.

g. Yetki devri, makamlar ve idari kademeler arasında kişisel değil, görev-seldir. Yetkiyi devreden yöneticinin veya devralan astın değışmesi halinde, yetki devrinde yeni bir düzenleme yapılmadığı sürece devredilen yetkiler aynen devam eder.

ğ. Yetki devredilince, o konuda karar, icra ve imza yetkisi de devredilmiş olur. Ancak, yetki devreden yöneticinin sorumluluğı tamamen ortadan kalkmaz. Çünkü sorumluluk tamamen devredilemez.

h. Kendisine yetki devredilen ast, bu yetkinin kullanılmasından ve sonuçlarından bir üst amirine karşı sorumludur. Bu sorumluluk en üst amire kadar uzanır.

ı. Astlara imza yetkisi verildiğinde, imza yetkisi alan bir ast, yazı, onay ve belgeleri kendi adına imzalamaz; yönetici “adına” imzalar.

i. İmza yetkisini astlarına devreden yönetici, bu yetkiyi kullanma gücünü her zaman muhafaza eder. Gerektiğinde devrettiğı bir konuda kendisi de imza atabilir.

j. Personele imza yetkisi vermeye, Bakanlıklarda bakan; bağılı kuruluşlarda o kuruluşun en üst amiri (Müsteşar, Başkan, Genel Müdür); KİT’lerde ise, 1. derece imza yetkisi vermeye “Yönetim Kurulu”, 2. derece imza yetkisi vermeye de Genel Müdür yetkilidir.

k. Kendisine imza yetkisi devredilen her kademedeki yönetici, konularım ve sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek kaydıyla, bu yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilir.

l. KİT’lerde malî ve ticarî konulu tüm yazılarda ve kurum dışı yazışmalarda çift imza atılır. (2. derece imza yetkilisi 1. derece imza yetkilisi ile birlikte imza atabilir). Ancak üst kişi ve kuruluşlara sunulan yazılarda Genel Müdür tek imza atar.²²

m. Yetki devredilen kişinin suç işlemesi halinde, cezaî sorumluluğun şahsiliği prensibi nedeniyle, yetkiyi kullanan sorumlu olur.

n. Devredilen bir yetkinin kullanımı için üstlerden ayrıca onay, emir, izin ve muvafakat alınmaz.

o. Vekil asıl gibidir. Vekâletle görevlendirilen kişi o görev için verilen yetkilere tam olarak sahiptir ve o görevden sorumludur. Ancak, asıl yöneticinin göreve dönmesi ile vekilin yetkileri ortadan kalkar.

ö. Kendisine yetki devredilen kişi, yetkilerini zamanında, tam, eksiksiz ve doğru olarak kullanmakla sorumludur.

p. Yönetici, örgütte temsil ve önderlik etme; amaç, politika ve hedef tespit etme, plânlama, koordinasyon, stratejik ve politik karar verme, denetleme; limit üstü satınalma ve harcama; üst makamlara sunulan yazıları, “çok gizli” dereceli yazıları ve onursal nitelikli yazıları imzalamama; disiplin ve sicil amirliği yetkileri ile mevzuatta kendi unvanına verilmiş olan yasal yetkilerini astlarına tamamen devredemez.

r. “Yardımcı’sı olan yönetici, yardımcısına/yardımcılarına yetki devretmek zorundadır. Çünkü “yardımcılık” kadrosu yetki devretmek için ihdas edilmiştir.

s. Taşra birimleri olan yönetici, yerinde ve zamanında karar verebilmek; işleri ve hizmetleri yerinde, sür’atli, ucuz, kolay, etkili ve verimli olarak yürütmek için, taşra birimlerine yetki devreder.

ş. Birden fazla ve birbirinden ayrı binalarda yerleşik olan bir kuruluşun yöneticisi, işlerin ve özellikle yazışmaların çabuk, kolay ve zamanında yürütülmesi için, ayrı binalarda bulunan birimlerin yöneticilerine yetki devreder.

t. Taşra birimleriyle, diğer kurum ve kuruluşlarla, vatandaşlarla/müşterilerle yazışması, iş ve işlemleri yoğun olan ve personel sayısı çok olan bir kuruluş yöneticisi, en alt birim amirlerine kadar yetki devreder.

22 T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, Yetki Devri ve İmza Yetkisinin Devrine İlişkin Yönerge, 1996, Md. 2.

u. Hiyerarşik yönetim kademesi (alt birimleri) fazla olan bir kuruluş yöneticisi, en alt birim amirlerine kadar yetki devreder.

ü. Günlük iş yükü fazla olan ve her gün işyerinden evine geç saatte giden ve hatta Cumartesi/Pazar günleri işyerine (daireye) gelen bir yönetici, işleri zamanında ve sür'atle bitirmek ve kendisi önemli işlerle meşgul olabilmek için, astlarına yetki devretmek zorundadır.

v. Yetki ilke olarak, yönetimde yeterli bilgi, beceri ve deneyimi (kapasitesi) olan astlara devredilir; yeterli kapasitesi ve inisiyatifli olmayan, sorumluluk almayan astlara ise yetki devredilmez.

y. Aynı konuda birden fazla kişiye yetki devredilmez.

3. Yetki Devri Engelleri

Yönetimde yetki devri, örgütsel iş ve etkinliklerin, özellikle bürokratik işlemlerin zamanında ve sür'atle yerine getirilmesini sağlayan, yöneticilere büyük zaman kazandıran önemli, gerekli ve yararlı bir işlev olduğu halde, birçok örgütte yetki devrini sınırlayıcı, kişisel, hukuksal, kurumsal, durumsal ve çevresel engeller vardır²³

a. Yöneticiden Kaynaklanan Engeller: Örgütlerde yetki devrine başlıca engel, yöneticinin karar verme yetkisini elinde tutma, otoriter ve tek adam olma, üstlere karşı bizzat sorumlu olma ve prestij sağlama isteğinden ve astlarına güvenmemesinden ileri gelmekte ve bu yüzden birçok yönetici astlarına yetki devri yapmamaktadır.

b. Astın Kişiliğinden Doğan Engeller: Ast bilgisiz, beceriksiz ve deneyimsiz olup, güvensizlik verdiğinde; yetki ve sorumluluk almaktan kaçman, üstüne aşırı bağımlı, pasif, çekingen ve korkak veya yöneticiye muhalif bir kişi olduğunda, yönetici bu tip astlarına yetki devretmeyebilir.

c. Örgütün Yapısından Doğan Engeller: Bir kuruluşta yetki devri yapılabilmesi için öncelikle görev, yetki ve sorumlulukların her kademe için belirlenmiş olması gereklidir. Çünkü, görevler ayrıntılı olarak belirlenmeden astlara yetki devredilemez.

d. Hukuksal Engeller: Yetki devredilmesi konusunda hukukî bir engel çıkması, yetki devri yapılmasını önleyen en önemli faktördür. Çünkü bir yönetici mevzuatta izin verilmiş olan konularda yetkilerini devredebilir. Kanunla bir makama verilmiş olan yetkilerin devri mümkün değildir.

23 Oğuz Onaran, Yetki Göçerimi, Amme İdaresi Dergisi, C.7/2, s. 14.

e. Çevresel Engeller: Türk kamu yönetiminde “çevre” faktörü yetki devrini engelleyen etmenlerden biridir. Çünkü Türk toplumunda herkes yöneticiye muhatap olmaktadır. Nitekim siyasal partilerin yetkilileri her gün telefonla ya da bizzat gelerek her şeyi yöneticiden sormaktadır. Bu yüzden yöneticiler, çevrenin yoğun ilgisi ve etkisi nedeniyle birçok işi, basit ve rutin de olsa, bizzat üstlenmekte, yürütmekte ve astlarına yetki devri yapmamaktadırlar. Ayrıca, Türk toplumundaki otorite anlayışı da yetki devrini önlemektedir. Zira, üst düzeyde olan bir kişinin yetkili olması gerektiğine inanılmakta; astlara yetki devreden bir yönetici de, vatandaşlar tarafından, iş yapmayan yetkisiz biri olarak algılanmaktadır.

Türk kamu yönetiminde yöneticiler arasında yapılan bir araştırma sonucuna göre, yetki devrini engelleyen başlıca etmenler şunlardır: (1) Eğitim/bilgi/beceri eksikliği, (2) Tecrübe eksikliği, (3) Astlara güvensizlik. (4) Mevzuat, (5) Astlardaki çekingenlik, (5) Üstlerin malî sorumluluğu, (6) Gelenekler, (7) Kararlarda uyum sağlama kaygısı, (8) Denetim güçlüğü, (9) Koordinasyonun aksaması ve (10) Personelin yetersizliği.²⁴

4. Yetki Devri Kontrolü

Bir örgütte yöneticinin astlarına gerekli ve yeterli yetkiyi devredip devretmediğini; katılımcı ekip yönetimini uygulayıp uygulamadığını ve hatta başarılı, iyi ve çağdaş bir yönetici olup olmadığını ölçmek ve değerlendirmek için aşağıdaki soruları (kriterleri) kullanmak yeterlidir.

Yönetici:

- Plânsız-programsız (gelişigüzel) çalışıyor mu?
- Her akşam daireden/işyerinden eve geç gidiyor mu?
- Eve iş götürüyor mu?
- İzin veya görevden döndüğünde evrak ve dosyalar masasının üstünde yığılmış oluyor ve yokluğunda işler duruyor mu? (İşler yokluğunda kendisini bekliyor mu?)
- Önceki görevi ve görev yerleriyle ilgili işlerle hâlâ ilgileniyor mu?
- Sonuçlanmamış işler hakkında sık sık astlarına som soruyor mu?
- Astlarının yapması gereken işleri yapıyor mu?
- Astları boş otururken kendisi çalışıyor mu?
- Olup biten her şeyden haberdar olmayı istiyor mu?²⁵

²⁴ Cem, a.g.e., s. 124.

²⁵ Mackenze, R. Alec, Zaman Tuzağı, çev. Y. Güneri, ilgi Yay., 1987, İstanbul, s. 176.

Eğer bu sorulara EVET cevabı verdiyseniz, yöneticiniz veya siz, hiç yetki devretmemiş, merkeziyetçi ve tekelci biri olduğu(nuz) ortaya çıkar. Ancak EVET'lerin ve BAZEN'lerin sayısı fazlaysa, gerekli ve yeterli yetki devri yapılmamış demektir. Eğer bütün sorulara HAYIR cevabı verdiyseniz, o zaman, YÖNETİCİNİZ veya SİZ, yetki devri yapmış çağdaş, demokratik, katılımcı, başarılı ve iyi bir YÖNETİCİ(SİNİZ) demektir.

KAYNAKÇA

- Apuhan, Recep Şükrü, **Doğru Yönetim Kesin Sonuç**, Timaş Yayınları, 1997, İstanbul.
- Anthony, W.P., **Yöneticinizi Siz Yönetin**, (çev. B. Çorakçı), İlgı Yay., 1987, İstanbul.
- Aytürk, Nihat, **Yönetim Sanatı**, 3. Baskı, Yargı Yayınevi, 1999, Ankara.
- Aytürk, Nihat, **Çağdaş Büro Yönetimi ve Sekreterlik**, Yargı Yayınevi, 2001, Ankara.
- Aytürk, Nihat, "Yönetimde Yetki Devri ve İmza Yetkileri", **Amme İdaresi Dergisi**, C.33, Sayı-1.
- Aytürk, Nihat, "Örgütlerde İş Basitleştirme ve İş Verimini Yükseltme Teknikleri", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 34, Sayı-1.
- Cem, Cemil, **Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticileri**, TODAİE, 1976, Ankara.
- Genç, Nurullah, **Zirveye Götüren Yol: Yönetim**, Timaş Yay. 1998, İstanbul.
- Gold, Roger, **Gemisini Yürüten Kaptan (Yönetimi Farklı Bir İş Gibi Nasıl Yaparsınız?)**, (çev. Yakut Güneri), İlgı Yay., 1985, İstanbul.
- Hicks, Herbert G., **Örgütlerin Yönetimi**, (çev. Osman Tekok), TODAİE, 1979, Ankara.
- Kalkandelen, Hayrettin, **Hedeflere Yönelik Sevk ve İdare**, İM Yay., 1986, Ankara.
- Kazmier, L.J., **İşletme Yönetimi İlkeleri**, (çev. Heyet), TODAİE, 1979, Ankara.
- Learned, Edmund P. ve Audorey T. Sproat, **Örgüt Kuramı ve Politikası**, (çev. Gencay Şayian), TODAİE, 1972, Ankara.
- Mackenze, R.Alec, **Zaman Tuzağı**, (çev. Y. Güneri), İlgı Yay. 1987, İstanbul.
- Newman, William, **Sevk ve İdare**, (çev. Kenan Sürgit), TODAİE, 1970, Ankara.
- Peker, Ömer, "Yetkinin Göçerilmesi ve Kullanımı", **Amme İdaresi Dergisi**, 1994, C.24, Sayı-1.
- Onaran, Oğuz, "Yetki Göçerimi", **Amme İdaresi Dergisi**, C.7, Sayı-2.
- T C. Emekli Sandığı, **Yetki Devri ve İmza Yetkisinin Devrine İlişkin Yönerge**, 1996, Ankara.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI PLANLAMA PERSONELİ

Ö. Faruk GÜNAY
Kaymakam *

İçişleri Bakanlığı planlama personeli olarak, planlama uzmanlığı yönetmeliği çerçevesinde çalıştırılan, APK ve Planlama Uzmanı niteliği kazanmış uzmanlar, bunlardan atanan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri ile APK ve İl Planlama Uzman Yardımcıları sayılabilir.

Herhangi bir örgütün üstlendiği hizmetlerin yerine getirilmesinde en önemli unsurun insan kaynağı olduğu göz önüne alınırsa İçişleri Bakanlığının da planlama personelinin eğitimi ve onların uzmanlaştırılması için yapması gerekenlerin önemi ortaya çıkmaktadır.

Planlama personelinin işe alınarak yetiştirilmesi ve uzman olarak eğitilecek bu personelden, gerek merkezde gerekse il ve ilçe planlama hizmetlerinde yararlanılması düşünceleri ile ilk çalışmalar, 9.2.1982 tarihinde yayınlanan İçişleri Bakanlığı APK Genel Müdürlüğü Planlama Uzmanlık Yönetmeliği ile somutlaşmıştır. Bu yönetmelikle uzmanlığın esas alındığı, üst düzey planlama kadrolarına ancak planlama uzmanı niteliği kazananların atanabileceği, merkezde ve taşrada planlama uzmanlarının yapması gerekenler çeşitli maddelerde ifade edilmiştir.

Bu yönetmelik 3152 sayılı Yasadan sonra kurulan APK Kurulu Başkanlığına uyacak şekilde 7.3.1986 tarihinde, İçişleri Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı ile İl ve İlçe Planlama Birimleri Uzmanlık Yönetmeliği olarak yeniden yayınlanmıştır. Bu yönetmelikten sonra artık APK uzman ve yardımcılıklarından da bahsedilmektedir.

Bu konuda son olarak çıkarılmış bulunan ve halen yürürlükte olan yönetmelik ise, 15.8.1991 tarihli İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanlığı Yönetmeliğidir. Önceki yönetmelikte ayrıca belirtilmiş olmasına rağmen son düzenlemede APK ve il planlama uzmanlarının görev ve yetkileri birleştirilerek tek bir maddede ifade edilmiştir. Yönetmelik hükümlerine göre:

APK ve İl Planlama Uzman Yardımcılığı, Kurul Başkanlığı ile il ve ilçe planlama birimlerinin Mülki İdare Amirliği Hizmetleri sınıfı dışında kalan

* Kaçakçılık İstihbarat, Harekat ve Bilgi Toplama Dairesi Başkanı

uzmanlık kariyerinin ilk basamağını teşkil eder. Uzmanlık kariyerinin ikinci basamağı bu yönetmelik hükümlerine göre kazanılacak APK ve İl Planlama Uzmanlığıdır.

APK ve İl Planlama Uzmanlarının Görev ve Yetkileri

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 iş bölümüne göre çalışmak, çalışma grubu başkanlığı kendisine verildiğinde grup elemanları arasında iş bölümü 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,

j) Verilecek diğer görevleri yapmak.

APK ve İl Planlama Uzman Yardımcılarının Görevleri

APK ve İl Planlama Uzman Yardımcısı görev aldığı birimdeki APK ve il planlama uzmanının görevlerini uzmanın belirlediği sınırlar içinde ve onun denetim ve gözetiminde yürütür.

APK Uzmanı bağlı olduğu daire başkanına, il planlama uzmanı illerde il planlama ve koordinasyon müdürüne, ilçelerde kaymakama, uzman yardımcıları bağlı olduğu uzmana karşı kendisine verilen görevlerin zamanında, mevzuata, kalkınma plan ve programlarında yer alan esaslara. Bakanlık genel hizmet politikası ile Kurul Başkanlığının, valiliğin ve kaymakamlığın çalışma esas ve ilkelerine göre yürütülmesinden sorumludur.

Uzman Yardımcılığına Atanma

Uzman Yardımcılığına atanabilmek için aşağıdaki nitelikler aranır:

- a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48. maddesindeki şartları taşımak,
- b) Ekonomi, maliye, hukuk, idari bilimler, işletme ve istatistik konularında en az dört yıl süreli yükseköğrenim veren fakülte veya yüksekokul mezunu olmak,
- c) Uzman Yardımcılığı sınavı için başvuru süresi bitimi tarihinde 30 yaşını doldurmamış olmak,
- d) Görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı ile özürlü bulunmamak, memleketin her ikliminde iş görme ve her vasıta ile gezip dolaşma kabiliyeti bulunduğunu ve bu hususlarda herhangi bir engeli bulunmadığını tam teşekküllü devlet hastanelerinin sağlık kurullarından alınacak raporla belgelemiş olmak,
- e) Araştırmacı, düşündüğünü anlatabilme ve karşısındakini inandırabilme yeteneğine, analiz, sentez ve yorum gücüne sahip olmak.

Bunların yanı sıra aşağıda belirtilen nitelikler Uzman Yardımcılarının seçiminde tercih nedenidir:

- a) Kurul Başkanlığı ile il ve ilçe planlama birimlerinin görev alanına giren konularda master yapmış olmak,
- b) Geçerli yabancı dillerden birini iyi derecede bilmek.
- c) Kurul Başkanlığı ile il ve ilçe planlama birimlerinin görev alanına giren konularda seminer, kurs veya bu nitelikteki eğitim programlarından mezun olmak.

Bu şartları taşıyanlar arşından yapılan yazılı ve sözlü sınavlarda başarılı olanlar uzman yardımcısı olarak atanmaktadırlar.

Uzman Yardımcılarının Eğitimi

Uzman Yardımcıları, İçişleri Bakanlığı aday memurlarının yetiştirilmelerine ilişkin Yönetmelik hükümlerine göre aşağıdaki eğitimlere tabi tutulurlar:

a) Temel Eğitim; aday olarak atamaları yapılan uzman yardımcısına. Devlet memurlarının temel vasıfları ile ilgili bilmeleri gereken asgari bilgilerin verildiği bir eğitimidir. Bu eğitimin süresi 10 günden az iki aydan çok olamaz.

b) Hazırlayıcı Eğitim; uzman yardımcılarının kadro ve görev unvanları dikkate alınarak, bu görevle ilgili konularda yapılması gereken eğitimidir. Bu eğitimin süresi de bir aydan az üç aydan çok olamaz.

c) Uygulamalı Eğitim (Staj); uzman yardımcılarının, hazırlayıcı eğitim döneminde, verilen teorik bilgileri ve kazandırılan becerileri, uygulamak suretiyle tecrübe kazanmaları maksadıyla yapılan bir eğitimidir.

Staj eğitimi de iki avdan az olmamak üzere adaylık süresi içinde tamamlanır.

Hazırlayıcı ve uygulamalı eğitim (staj) programları, APK Kurulu Başkanlığı ile işbirliği ve koordinasyon yapılmak suretiyle Eğitim Dairesi Başkanlığı tarafından hazırlanır.

Uzmanlık Eğitim Programı

Memuriyet asaleti onaylanan ve iki yıl uzman yardımcısı olarak çalışmış bulunan uzman yardımcılarını üç ay süreli uzmanlık eğitim programına tabi tutulurlar. Bu program APK Kurulu Başkanlığı ile işbirliği ve koordinasyon sağlanmak suretiyle Eğitim Dairesi Başkanlığı tarafından hazırlanır. Belirtilen bu programlar dışında, hizmet içi eğitim programları uzman ve uzman yardımcılarını için merkezi veya bölgesel nitelikte kısa süreli olarak düzenlenmektedir.

Uzman yardımcılarını, çalışma sürelerinin her altı aylık dönemi sonunda yaptıkları çalışmalarını ile görüş ve tekliflerinin yer aldığı bir rapor hazırlayarak Kurul Başkanlığına gönderirler. Bu raporlar uzmanlık yeterlilik sınavı sırasında göz önünde tutulur.

Uzmanlığa Yükselme

Uzman yardımcılarını, uzmanlığa yükselmek için en az üç yıl bu görevde çalışmak, olumlu sicil almak, kendileri için düzenlenecek eğitim programlarını başarıyla tamamlamak, Kurul Başkanlığınca belirlenecek konularda en az 50 sayfalık bir tez hazırlamak, tez ve uzmanlık yeterlik değerlendirmesinde başarılı olmak zorundadır.

Uzman yardımcısı, hazırlayacağı tezde temel esaslara uygun olarak hareket etmek, ele aldığı konuyu tarihsel gelişimi içinde ve karşılaştırmalı olarak incelemek zorunda olup, tezin kendi görüş ve önerilerini taşıması esastır. Uzman yardımcılarının, memuriyet asaletleri onaylandıktan ve uzman yardımcısı olarak iki yıl çalıştıktan sonra tez konusu Kurul Başkanlığınca verilir. Uzman yardımcılığı süresinin hesaplanmasında adaylık süresi göz önünde tutulur. Kurul Başkanlığının görev ve hizmet alanına ilişkin konularda master yapmış olanlar için uzman yardımcılığı süresi adaylık dahil iki yıldır. Bu personele uzman yardımcısı olarak bir yıl çalıştıktan ve asaleti onaylandıktan sonra tez konusu verilir.

Uzman yardımcılığı süresi içinde, Kurul Başkanlığının görev ve hizmet alanına ilişkin konularda doktora çalışmasını tamamlayanlar asaletlerinin onaylanması şartıyla uzmanlığa atanırlar. (7.2.1992 tarihli Bakanlık Makamı Onayı ile yürürlüğe giren yönetmeliğin 1. maddesi ile ek)

Tez Değerlendirme Kurulu ve Tezin Değerlendirilmesi

Uzman yardımcıları tarafından hazırlanacak tezler, üç yıllık (master yapmış olanlar için iki yıllık) sürenin bitiminden en az üç ay önce, altı nüsha olarak merkezde Kurul Başkanlığına gönderilir. (25.7.1994 tarihli Bakanlık Makamı Onayı ile yürürlüğe giren yönetmeliğin 2.maddesi ile değişik) Tezini birinci fıkrada belirtilen süre içinde teslim etmeyenlere 4 aylık ek bir süre tanınır. Bu sürenin sonunda da tezini teslim etmeyen uzman yardımcıları Bakanlığın merkez ve il kuruluşlarında durumlarına uygun başka görevlere atanırlar.

Uzman yardımcılarına verilen tez konularından bazıları şunlardır:

- Avrupa Birliğine tam üyelik sürecinde Türkiye'nin uyması gereken siyasi kriterler,
- Toplam kalite yönetimi ve İzmir Valiliği örneği.
- Tokat İlinin ekonomik ve sosyal gelişmesinde Yeşil Irmak Havzasının yeri ve önemi,
- Nevşehir İlinde turizmin yeri ve önemi,
- Şırnak İlinde sınır ticareti ve il ekonomisine katkıları,
- Doğu Karadeniz Kalkınma Projesinin (DOKAP) bölgenin ekonomik ve sosyal gelişmesine sağlayacağı katkılar.
- Afyon İlindeki jeotermal enerji potansiyeli, kullanım alanları ve daha etkin kullanımı açısından yapılması gerekenlerin Afyon örneğinde incelenmesi,
- Mardin İlinin Cumhuriyet döneminde ekonomik gelişmesi ve bu gelişmede tarımsal sanayinin yeri ve önemi,
- Şanlıurfa İlinin ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmesinde Güney-doğu Anadolu Projesinin yeri ve önemi.

Bu örneklerden de anlaşılabilceği gibi tez konuları genel olarak ülke ve sorunlarını ilgilendiren konular olabildiği gibi, bölgesel ve yerel gelişmeleri değerlendirerek ortaya çıkaracak konular da olabilmektedir.

Teslim alınan tezler. Kurul Başkanlığınca en çok 15 gün içinde Tez Değerlendirme Kuruluna gönderilir. Tezler bu Kurul tarafından incelenir ve değerlendirilir.

Tez Değerlendirme Kurulu, Kurul Başkanının başkanlığında. Kurul Başkanı tarafından tensip edilecek iki daire başkanı. Teftiş Kurulundan bir başkan

yardımcısı ve Personel Genel Müdürlüğünce görevlendirilecek bir genel müdür yardımcısı veya daire başkanı ile konuyla ilgili uzmanlardan oluşur. Başkanlık, bu amaçla gerektiğinde ilgili kuruluşlardan uzman isteyebileceği gibi tezi incelemek üzere bu kuruluşlara da gönderebilir. (25.7.1994 tarihli Bakanlık Makamı Onayı ile yürürlüğe giren yönetmeliğin 3. maddesi ile değişik)

Tezi değerlendirilecek uzman yardımcısı, kurulca yapılacak incelemede tezi savunmaya değer bulunduğu takdirde en çok bir ay içinde tezini savunmaya çağrılır. Tezin Kurul üyelerinin çoğunluğu tarafından savunmaya değer bulunmaması durumunda, uzman yardımcısına tezini tekrar hazırlaması için dört aylık ek bir süre tanınır. Tez ikinci kez savunmaya değer bulunmazsa başarısız sayılarak uzman yardımcısına yeni bir tez konusu verilir.

Tezler, “üstün başarılı”, “başarılı” ve “başarısız” şeklinde değerlendirilir ve Bakanlığın onayı ile kesinleşir. Savunma sırasında tezi başarısız olarak değerlendirilen uzman yardımcısına, yeni tez konusu verilerek en az altı ay, en çok bir yıl süre tanınır. Bu süre sonunda tezleri ikinci kez başarısız olarak değerlendirilen uzman yardımcılarını, Bakanlığın merkez ve il kuruluşlarında durumlarına uygun başka görevlere atanırlar.

Uzmanlık yeterlilik değerlendirilmesi, hazırlanan tezlere davalı olarak yapılır. Tez Değerlendirme Kurulu, tezin değerlendirilmesi sırasında, uzman yardımcısının uzmanlık yeterliliğini saptayacak diğer soruları da sorar. Yeterlik değerlendirilmesinde, merkez kuruluşunda uzman yardımcısının bağlı bulunduğu daire başkanının, il kuruluşlarında da vali, kaymakam ve il planlama ve koordinasyon müdürünün uzman yardımcısı hakkında hazırlayacağı raporlar da göz önünde bulundurulur.

Uzmanlık yeterlik değerlendirilmesinde, başarılı olan uzman yardımcılarını uzmanlık kadrolarına atanırlar. Uzmanlar ve uzman yardımcılarının yabancı dillerini geliştirmek amacıyla yabancı dil eğitimi yurt içinde ve yurt dışında bir program içinde yürütülür. Uzman ve uzman yardımcılarını belli bir düzeyde yabancı dil öğrendikten sonra araştırma yapmak, mesleki bilgi ve görgüsünü artırmak amacıyla yurt dışına gönderilebilir.

İçişleri Bakanlığı memurlarının nitelikleri ve atanma usulleri ile görevde yükselme esaslarına dair yönetmeliğin üçüncü bölümünde Araştırma, planlama ve koordinasyon personeli için düzenlemeler yapılmış olup, uzman yardımcılığına atanmak için yukarıda belirtmiş olduğumuz şartların aranacağı. İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğüne atanabilmek için ise; APK veya İl planlama uzmanı olmak, son üç yıllık sicil notu ortalaması iyi olmak ve görevde yükselme sınavını kazanmış olmak gerektiği ifade edilmiştir.

Araştırma, planlama ve koordinasyon personeli yönetmeliğin 12. maddesine göre, APK Kurulu Başkanlığının görüşü, Personel Genel Müdürlüğünün

teklifi ve Bakanlık onayı ile İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri ise, bu işlemlere Bakanlık Encümeninin kararı da eklenerek Bakan onayı ile atanırlar.

İçişleri Bakanlığı Planlama Personeline Uygulanan Eğitim Programları

Bu başlık altında her yıl uygulanan eğitim programları yerine **örnekleme seçilmiş programlar** hakkında bilgi verilerek değerlendirme yapılacaktır.

Son olarak 15 Ağustos 1991 tarihinde yayınlanan İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanlığı Yönetmeliği ve daha önce 1981 tarihinden itibaren çıkarılmış yönetmelikler çerçevesinde planlama personelinin eğitimi sürdürülmeye çalışılmıştır.

İlk yönetmelik doğrultusunda hazırlanarak uygulanan bir programı inceleyelim:

I. Dönem İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri Semineri (15.10.1984-26.10.1984)

Hazırlanan hizmet içi eğitim programına 22 ilin planlama ve koordinasyon müdürleri katılmış olup, 15.10.1984 - 26.10.1984 tarihleri arasında on gün içinde gerçekleştirilmiştir. Programda konular; İçişleri Bakanlığı APK Kurulu daire başkanları, Eğitim Daire başkanları, İller İdaresi Genel Müdürü, Mülkiye Müfettişleri, DPT uzmanları ve Üniversite öğretim üyeleri tarafından anlatılmıştır.

Eğitim programı ilk gün yapılan açılıştan sonra şu konuların işlenmesiyle gerçekleştirilmiştir:

- Hizmet içi eğitim ve uygulaması
- Devlet memurlarının ödevleri, sorumlulukları, hakları ve yasaklar
- Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelin kılık ve kıyafetlerine ilişkin yönetmelik hükümleri
- İçişleri Bakanlığının Merkez ve Taşra Kuruluşları
- APK Kurulunun yeri ve fonksiyonları -Resmi yazışma kuralları
- Evrak, dosyalama ve arşiv işleri -Devlet Planlama Teşkilatının kuruluş ve görevleri
- Türk Planlamasının hedef ve stratejisi
- Valilerin görev ve yetkileri
- Türkiye'nin Yönetim Yapısı

-İl ve ilçe envanterleri, proje hazırlama, değerlendirme -Yerel kaynakların araştırılması girişimlerinin desteklenmesi -Memurlar hakkında yargılama usulleri, rapor ve fezleke düzenlenmesi

-1609 sayılı Kanunda yer alan suçlar, bu suçların tespit yöntemi ve soruşturma yapılması

-Kalkınma plan ve programlarının il düzeyinde uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesi

-İl planlama ve koordinasyon kurulları

-Yönetimde amir memur ilişkileri

-İçişleri Bakanlığının plan, program ve bütçe hizmetleri

-Personel yönetimi ve yönetimde önderlik

-İl planlama ve koordinasyon müdürlerinin görev, yetki ve sorumlulukları - İl makamı ve diğer kuruluşlarla ilişkileri

-İl planlama ve koordinasyon müdürlüklerinin teftişlerinde mülkiye müfettişlerince incelenen konular

-Devlet memurlarının müracaat ve şikâyetleri

-Memurların muayene ve tedavileri, sağlık izinleri ve bunlara ilişkin işlemler

-Devlet Memurları Kanununun mali hükümleri

-Devlet memurlarına sağlanan sosyal hak ve menfaatler

-Yönetimde halkla ilişkiler

Bu konulara dikkat edilirse eğitim programının hem planlamaya ilişkin konuları içerdiği hem de idari konuları ve devlet memurlarının temel olarak bilmeleri gereken konuları içerdiği görülebilir. Ayrıca katılanların idareci sıfatı taşımaları nedeniyle kendilerine soruşturma, il makamı ve diğer kuruluşlarla ilişkiler gibi konularda da bilgi verildiği anlaşılmaktadır. Program katılanların moral ihtiyacını da düşünerek il içi gezileri de planlamış ve gerçekleştirmiştir. Sonuçta her eğitim programı için yapıldığı gibi bu program da katılımcılara uygulanan anket ile sona ermiştir.

II. Dönem İl Planlama Uzman Yardımcıları Temel ve Hazırlayıcı Eğitim Programı (18 Ocak - 17 Mart 1993)

Dikkat edilecek olursa temel ve hazırlayıcı eğitim programlarını ayrı ayrı uygulamak yerine yaklaşık iki ay sürecek bir programda birleştirerek gerçekleştirmek yolu seçilmiştir. İçişleri Bakanlığı aylar öncesinden programın ha-

zırlıklarına başlamış ve eğitimde yer alacak konuları sunmak üzere ilgili kuruluşlardan uzman personel talebinde bulunmuştur. Bu amaçla DPT Müsteşarlığına, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığına, DİE Başkanlığına, TODAİE Genel Müdürlüğüne ve Türkiye Kalkınma Bankasına yazılan yazılarda;

“Ülkemizin planlı kalkınma çabalarının başarıya ulaştırılmasında önemli katkılarda bulunacağına inandığımız İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri ile APK Kurulu Başkanlığına yeni atanan planlama personelinin eğitimine Bakanlığımızca büyük önem verilmekte olup bu amaçla 1984 yılından beri çeşitli programlar düzenlenmekte ve kuruluşların yakın destek ve işbirliği ile başarıyla uygulanmaktadır.

Bu cümleden olarak, 18 Ocak - 17 Mart 1993 tarihleri arasında, göreve yeni atanan planlama uzman yardımcılarının katılacağı yeni bir kurs düzenlenmiş bulunmaktadır.

Uygulanacak program ile kursa katılacak yüksek öğretimli personele temel teorik ve pratik bilgilerle, bunların özellikle il düzeyindeki çalışmalarda nasıl değerlendirileceği ve uygulanacağına ilişkin bilgi ve maharetlerin kazandırılması amaçlanmaktadır.

Bu nedenle, konferansçıların kendi alanlarında uzman kişilerden seçilmesi ve konularını il düzeyindeki uygulamalara ışık tutacak örneklerle dayalı olarak işlemeleri gerekmektedir.

Bu bilgiler ışığında ilişikte sunulan tarih, zaman ve konusu belirtilen konferansların kuruluşunuz elemanlarınca verilmesinin, eğitimin amacına ulaşmasına olumlu katkılar sağlayacağı düşünülmektedir.

Diğer programlarda olduğu gibi bu konuda da kuruluşunuzca gereken ilgi ve yardımın gösterileceği inancıyla, görevlendirilecek personelin adı soyadı, görev ve telefon numarasının Bakanlığımıza bildirilmesini, ayrıca ilgililere önceden dağıtılabilmesi için hazırlayacağı konferans notlarının konferans gününden önce Bakanlığımız APK Kurulu Başkanlığına verilmesinin sağlanmasını arz ederim."

denmektedir. Bu şekilde konuları ve bilgi verecek uzmanları tespit etmeye çalışma ile başlayan eğitim programı hazırlama ve uygulama süreci, katılımcıların belirlenmesi, toplantıların yapılacağı yerin, katılacak personelin yatacakları ve yiyecekleri yerlerin belirlenmesi ve hatta sunucuların nerelerden hangi araçlarla getirileceğinin tespitine kadar varan ayrıntıları da dikkate alacak şekilde planlanarak uygulanmaya çalışılmaktadır. APK Kurulu Başkanlığınca bu eğitim programı için bir eğitim programı rehberi dahi hazırlanmıştır. Rehberde; eğitim programının amacı, programı, nasıl uygulanacağı, kurs yönetimi, barınma,

beslenme gibi temel ihtiyaçların nerede ve nasıl giderilebileceği belirlenmekte, ulaşım ve haberleşme konusunda bilgiler verilmektedir.¹

43 iş günü süren, 40 uzman yardımcısının katıldığı bu temel ve hazırlayıcı eğitim programında işlenen konular aşağıya çıkarılmıştır:

- İçişleri Bakanlığının tarihçesi, günümüzdeki teşkilat ve görevleri
 - T.C. Anayasasının Temel Esasları
 - Devlet memurlarına ilişkin temel mevzuatın tanıtılması, devlet memurlarının sorumlulukları, sosyal ve mali hakları ve yasaklar
 - Devlet memurluğuna alınma, adaylık, ilerleme, yükselme, yer değiştirme, memurluğun sona ermesi
 - Devlet memurlarının müracaat ve şikâyetleri, sicil işleri, tedavileri, sağlık izinleri, raporları
 - Disiplin suçları, cezaları, disiplin komisyonları, disiplin yönetmeliği ve uygulaması
 - Resmi yazışma kuralları ve gizlilik dereceli evrakın korunması
 - Türkiye'nin yönetim yapısı
 - Merkezi idarenin taşra örgütlenmesi, il sistemi ve Mülki İdare Amirlerinin görev yetki ve sorumlulukları
 - Mahalli idarelerin önemi, kuruluş ve görevleri
 - Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği
- Program bu noktaya kadar göreve yeni başlamış bulunan uzman yardımcılarına başta yönetimin dayandığı anayasal ilkeler olmak üzere, İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatının yapısını, devlet memurluğunu, disiplin kurallarını ve uyulması gereken kuralları öğreten bir temel eğitim programı niteliğindedir. Buradan itibaren planlama konularında görevlerine ilişkin bilgilerle donatılmaya başlanmaktadır:
- Araştırma yöntem ve teknikleri
 - Temel istatistik
 - Rapor yazma teknikleri
 - Organizasyon ve metod teknikleri (iş akımı, iş basitleştirme gibi)
 - Organizasyon ve metod form oluşturma

1 Ayrıntılı bilgi için bkz. İl Planlama Uzman Yardımcıları Temel ve Hazırlayıcı Eğitim Programı Rehberi.

- Yönetimde haberleşme
- Yönetimde nicel yöntemler
- PERT ve İçişleri Bakanlığındaki uygulama alanlarının belirlenmesi ve örneklenmesi
- Kamu mali yönetimi ve program, bütçe sistemi
- İçişleri Bakanlığında bütçe çalışmaları
- Türk Planlama Yönetimi
- İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri
- İl envanteri ve merkezi düzeyde yürütülen çalışmalar
- İl düzeyinde envanter çalışmalarının yürütülmesi (Hazırlık, örgütlenme, güncelleştirme)
- İl envanterlerinin kontrol yöntemleri: Bu konuya programda on gün boyunca yer verilmiştir.
- Çağdaş yönetimin temel unsurları ve yönetsel planlamanın önemi
- İl düzeyinde planlama çalışmaları
- İl düzeyinde koordinasyon ve İl Koordinasyon Kurulları
- İl ve İlçe Meclisleri
- İl düzeyinde izleme ve değerlendirme çalışmaları
- Teşvik tedbirleri ve il planlama ve koordinasyon müdürlükleri
- İl ve ilçe düzeyinde ekonomik girişimlerin oluşturulması açısından proje hazırlama ve değerlendirme tekniklerinin uygulanması konusunda il planlama ve koordinasyon müdürlüklerinin fonksiyonları ve yapılması gereken çalışmalar
- Brifing hazırlama ve sunma yöntem ve teknikleri
- İl planlamasında yararlı bir araç olarak sektör çalışma grupları
- Kalkınma planları ve yıllık programların uygulanması (koordinasyon, izleme, kontrol ve değerlendirme)
- Proje kavramı, plan, program ve proje ilişkileri
- Proje hazırlama ve değerlendirme
- Fizibilite ve ön fizibilite hazırlama
- Uygun yatırım alanları araştırılması
- Mahalli kaynakların belirlenmesi ve mahalli teşebbüslerin desteklenmesi
- Kalkınmada öncelikli yöreler uygulaması
- Yerel yönetimlerde hizmet ve yatırım planlaması

- Kırsal kalkınma, merkez köyler
- Ülkemizde uygulanan teşvikler
- APK Kurulu Başkanlığının teşkilat ve görevleri, personel yapısı
- İçişleri Bakanlığında yayın ve dokümantasyon hizmetleri, ildeki uygulamaları
- İnsan Hakları ve Uluslararası Kuruluşlarla İlişkiler Dairesinin çalışmaları
- Kodlama sistemi
- APK Kurulu Başkanlığı ile illerde evrak ve dosya sistemi
- Davranış ve protokol bilgileri

Program bütün bu konferanslar verildikten sonra bir değerlendirmenin yapılması ve kapanış töreni ile sona erdirilmiştir.

Katılanlar arasında programa ilişkin olarak yapılmış bulunan anket sonucunda; eğitim programının süresinin yeterli bulunmadığı, konuların yararlı olduğu, ancak bunlara yabancı dil, matematik bilgileri artırıcı dersler ve görevle ilgili diğer konular eklenmesi ve merkez kuruluşlarında uygulama yapma fırsatının verilmesinin uygun olacağı, konular için ayrılan sürelerin yetersiz olduğu, bazı konulara özgü bir haftalık ayrıca eğitim düzenlenmesinin yararlı olacağı, teşvikler, proje hazırlama ve değerlendirilmesi gibi konuların DPT ve TKB kumullarında uygulamalı olarak verilmesinin daha iyi olacağı, sosyal ihtiyaçlarının karşılanmasında önemli sorunlarla karşılaşmadığı, seminerlerin daha etkili olması için fiziki ortamın iyi seçilmesi, kullanılan eğitim araçlarının sayısı ve niteliğinin artırılması, konferansçıların konunun uzmanlarından olması gerektiği sonuçları çıkarılmıştır. Öneri olarak ayrıca; bilgisayar kurslarının verilmesi ve hiç kuruluşu, personeli ve müdürü olmayan illere atanmış olan personelin, öncelikle kurul ve işleyen il planlama ve koordinasyon müdürlüklerinde tecrübeli kişiler yanında çalıştırılarak deneyim kazanmaları sağlanması da sunulan görüşler arasında bulunmaktadır.

Görülmektedir ki; memuriyetlerinin hemen başında bir yandan memurluğa hazırlamayı amaçlayan temel eğitimin, diğer yandan da planlama uzman yardımcısı olarak yetiştirilmeleri amacıyla verilen hazırlayıcı eğitimin, iki aylık bir program halinde verilmesi genel olarak yararlı olmakla birlikte yeterli bulunmamıştır.

15. Dönem İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri Kurs Programı

İçişleri Bakanlığınca yürütülen planlama personeli eğitim programına ilişkin olarak yapılan son uygulama; 5-9 Haziran 2000 tarihlerinde, Kuşadası'nda Kuştur tatil köyünde gerçekleştirilen, il planlama ve koordinasyon müdürlerinin katıldığı programdır.

69 il planlama ve koordinasyon müdürü için yapılan bu eğitim programında ele alınan konular şunlardır:

-Türkiye - AB ilişkilerindeki son gelişmeler ve Avrupa Birliğine tam üyelik sürecinde İçişleri Bakanlığı ile planlama birimlerine düşen görevler

-Yatırımı teşvik mevzuatı ve uygulamaları ile sorunlar ve çözüm önerileri

-Günümüzden geleceğe İLEMOD Projesi

-Küçük ve orta ölçekli işletmeler

-Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu uygulamaları, sorunlar ve çözüm önerileri

-Bölgesel planlama ve bölge kalkınması

-Proje planlama ve değerlendirme

-4483 sayılı Memurların ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun uygulamaları

-Devlet ve toplum hayatında; Atatürk İlke ve İnkılapları ile Atatürkçü Düşünce ve Atatürk Milliyetçiliği

Yukarıdaki konuların işlendiği bu beş günlük eğitim programı sonucunda yapılan anket ile; kursun büyük çoğunlukla yararlı bulunduğu, süresinin yeterli olduğu, yerinin çok iyi seçildiği, mahalli idareler reformu, yönetim teknikleri, il planlamasında yeni yaklaşımlar, toplam yönetim kalitesi ve proje değerlendirme gibi konuların da programa eklenebileceği, fiziki şartların ve kullanılan araçların yeterli olduğu, konularla ilgili materyallerin zamanında verildiği ve yeterli olduğu, kurs yönetiminden memnun olunduğu ve bir sorunla karşılaşmadığı tespit edilmiştir. Kısa süreli olarak bir turistik beldede ve tesiste, güncel konuların da eklenerek verildiği program kısa süreli de olsa il planlama ve koordinasyon müdürleri tarafından yeterli ve yararlı bulunmuştur. İLEMOD konusunda ayrı bir seminerin düzenlenmesi ve gelecek eğitim programının GAP Bölgesinde uygulanması da sunulan öneriler arasında yer almıştır.

İçişleri Bakanlığı Planlama Personelinin Durumu ve Sorunları

İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra örgütünde çalıştırılan planlama personeli; merkezde Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı bünyesinde çalıştırılan ve Mülki İdare Amirleri dışında kariyerdan atanmış olan daire başkanları, APK ve İl planlama uzmanları ve yardımcıları ile illerde il planlama ve koordinasyon müdürlüklerinde çalıştırılan uzman ve yardımcılarının oluşmaktadır.

Halen İçişleri Bakanlığında planlama personeli olarak çalıştırılan personelin ve kadrolarının sayısal durumu şu şekildedir:²

2 Tablo Nisan 2001 tarihindeki durumu göstermektedir.

	Dolu kadro	Boş kadro	Toplam kadro
İl Planlama ve Koordinasyon Müdürü	48	33	81
İl Planlama Uzmanı	22	47	69
İl Planlama Uzm.yrd.	14	81	95
APK Uzmanı	7	5	12
APK Uzman yrd.	2	8	10

Merkezde çalışan APK uzman ve yardımcıları ile illerde çalışan müdürler, il planlama uzman ve yardımcılarının toplam sayıları ise 93'tür. Ankara İlinde görevli olan bazı uzman ve yardımcıları halen merkezde APK Kurulu bünyesinde çalıştırılmaktadırlar.

Son durumda; Adıyaman, Ağrı, Bitlis, Gümüşhane, Hakkari. Kahramanmaraş, Muş. Nevşehir, Ordu, Siirt, Karaman, Batman, Şırnak ve Ardahan İllerimizde planlama personeli bulunmamaktadır.

Bazı kadroların boş olmasının yanında bir sorun da, uzman ve yardımcılarının il ve APK olarak ayrı ayrı isimlendirilmiş olmasıdır. Aynı işleri farklı kurumlarda yapmakta olan bu personel arasında farklı tanımlamalar nedeniyle sorunların yaşanabildiği de ortadadır. Kurum içindeki uzmanlıkla ilgili bu farklı uygulamanın giderilmesi gerekliliğine 8. Beş Yıllık plan çerçevesinde yapılan ihtisas komisyonu çalışmaları raporunda da değinilmiş ve APK uzmanlığı ile İl planlama uzmanlığı Unvanlarının "İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanlığı" olarak değiştirilmesi önerilmiştir.³

Planlama Personelinin Eğitimi ile İlgili Sorunlar

İçişleri Bakanlığı planlama personelim bir kariyer sistemine oturtmayı amaçlamış ve bu doğrultuda hazırlanan bir yönetmelik çerçevesinde işe alarak yetiştirmeye devam etmiştir. Üstlenecekleri görevler önemsenen, dolayısıyla konularında uzman olarak yetiştirilerek çalıştırılması planlanan bu personel; oldukça ciddi sınavlardan geçirildikten sonra uzman yardımcısı olarak atanmaktadırlar. Bu noktadan itibaren diğer memurlardan farklı olarak eğitilen planlama personeli, yönetmelik uyarınca gerekli hazırlık ve çalışmalar konu-

3 Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 8. Beş Yıllık Plan. DPT yayını, NO.2502, S.125.

sunda kendilerini geliştirerek, hazırlayıp sunacakları bir tezle birlikte yeterli değerlendirilmek kaydı ile uzmanlığa atanabilmektedirler.

Gerek APK birimlerince duyulan uzman gereksinmesinin, gerekse mevcut personelin eğitimlerinin sağlanması için yapılması gereken, öncelikle istenilen düzeyde uzman yetiştirebilecek nitelikte eğitim programlarının hazırlanmasıdır. Bu programların hazırlanıp uygulanmasında, eğitim konularının, sürelerinin ve yöntemlerinin belirlenmesi önem taşımaktadır. Araştırma ve planlama teknikleri, proje hazırlama ve değerlendirme, organizasyon ve metod, bütçe, finansman, istatistik bu konulardan bazılarıdır. Bunlara ek olarak tüm memurları ve ülkeyi ilgilendiren konuların da zaman zaman eğitim programı kapsamına alınması gerekmektedir.

Eğitim programları açısından bir diğer sorun süre sorunudur. Bir uzmanın yetiştirilmesi için genelde temel konuları içeren iki yıllık bir program oluşturulması gerektiği planlama yöneticileri tarafından ifade edilmektedir. Bu süreye planlamaya ilişkin konularda ağırlıklı olarak verilmesi gereken bilgileri içeren eğitim programları da eklenmelidir.

Öte yandan yapılan eğitim programlarından sonra katılımcılardan elde edilen bilgilerden de ortaya çıkmaktadır ki, sadece kuramsal olarak bilgilerin aktarılması da yeterli bulunmamakta, uygulamalı eğitim de talep edilmektedir.

Sonuç olarak planlama personelinin eğitiminin, taşıdığı özellikler nedeniyle ve özellikle başlangıç aşamasında kısa süreli eğitim çalışmalarından daha çok, kurumsallaştırılmış ve uzun süreli bir uygulamayı gerektirdiği ortaya çıkmaktadır.⁴ Bu doğrultuda hazırlanarak iki kez değiştirilen ve son olarak 1991 yılında yenilenen İçişleri Bakanlığı planlama uzmanlığı yönetmelikleri, ciddi bir eğitim programını içeren ve en az üç yıllık bir uzman yardımcılığı dönemini gerektiren⁵ bir süreç sonucunda planlama uzmanlarını yetiştiren bir uygulamayı sürdürmektedir.

İçişleri Bakanlığı planlama personelinin mevcut niteliğinin geliştirilmesi ve Avrupa Birliği sürecinde entegrasyonun sağlanabilmesi için, yabancı dil eğitimi ve mesleki bilgi ve görgülerinin artırılması amacıyla yurt dışı eğitim olanaklarının sağlanması da yerinde olacaktır.

27 Ekim 1999 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe giren, İçişleri Bakanlığı Memurlarının Nitelikleri ve Atanma Usulleri İle Görevde Yükselmelerine İlişkin Esaslara Dair Yönetmelikte, planlama personelinin geçmiş olduğu eğitim ve kariyer elemanı olma özelliği gözardı edilerek, diğer genel idare personeli ile

4 Tayfur ÖZŞEN, Planlama Yönetimi, İçişleri Bakanlığı Yayını No.426, Ankara 1987, S. 195.

5 İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanlığı Yönetmeliği, 15.8.1991, madde 20.

aynı koşullarda değerlendirilmesi de personeli olumsuz yönde etkilemiştir. Oysa planlama personelinin atama ve yükselme işlemleri, Planlama Uzmanlığı Yönetmeliği içinde farklı bir düzenleme ile gerçekleştirilebilirdi.

Ancak asıl sorun, bu ölçüde ciddi bir eğitimden geçerek, zorlu koşullarda ulaşılan planlama uzmanlığı kadrolarını hak eden personelin yeterli maddi seviyeye getirilememiş olmasından kaynaklanmaktadır.

Planlama Personelinin Özlük Haklarına İlişkin Sorunlar

Uzun süren bir eğitim sürecinden sonra diğer genel idare personelinin çok da farklı olmayan bir seviyede ücretlendirilmek, İçişleri Bakanlığında planlama personeli olmanın çekiciliğinin ortadan kalkmasına yol açmaktadır. Nitekim en başta bu nedenle var olan boş kadroların doldurulması ve personelin bu kadrolarda tutulması güçleşmektedir.

Daha önce il müdürü statüsünde olup ona göre maaşlandırılan il planlama ve koordinasyon müdürleri, 97/9238 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile İçişleri Bakanlığının diğer il müdürleri ile birlikte daha alt gruplarda gösterilerek hak kaybına uğratılmıştır. Diğer bakanlık il müdürlerine % 175 oranı öngörölmüş iken, İçişleri Bakanlığı il müdürlerine % 145 oranda özel hizmet tazminatı ödenmekte, dolayısıyla maaşlarında düşme söz konusu olmaktadır. İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri, İçişleri Bakanlığı Atama ve Yükselme Yönetmeliğinde İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürü, İl Sivil Savunma Müdürü ve İl Özel İdare Müdürü ile birlikte aynı kategoride yer almakta, bu yönüyle illerde valilikler bünyesindeki İl Yazı İşleri Müdürü, İl İdare Kurulu Müdürü, İl Mahalli İdareler Müdüründen ayrılmaktadırlar. Atanmaları, APK Kurulu Başkanlığının görüşü, Personel Genel Müdürlüğünün teklifi ve Bakanlık Encümeni'nin kararı üzerine Bakan onayı ile yapılmaktadır. Valiliklerdeki diğer sözü edilen müdürler ise, vali onayı ile atanabilmektedir. Durum böyle iken, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri Maliye Bakanlığının bir genelgesi ile büro müdürü olarak değerlendirilmiş ve ek gösterge puanının 2200 olarak uygulanması gerektiği belirtilerek, özlük hakları sınırlandırılmıştır. Şu anda idare mahkemesine dava açan ve kazanan illerdeki İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri dışındaki müdürlere 3000 yerine 2200 ek gösterge uygulanmaktadır. İdari davalardaki emsallerin değerlendirilerek ve Atama ve Yükselme Yönetmeliğindeki statü belirtilerek İçişleri Bakanlığının Maliye Bakanlığı nezdinde girişimde bulunması ve gerek ek gösterge uygulaması, gerekse özel hizmet tazminatı ile ilgili hak kayıplarının düzeltilmesinin sağlanması gerekmektedir.

Ayrıca, Uzmanlık Yönetmeliğine göre tez vererek "İl Planlama Uzmanı" ünvanını almış ve daha sonra İl Planlama ve Koordinasyon Müdürü olarak atanan uzman müdürlerin de İl Planlama Uzmanlarının yararlandığı ve görevleri

gereği, Devlet Memurları Kanununun III sayılı Tazminatlar Cetvelinde yer alan “Denetim Tazminatından yararlandırılması gerekmektedir.

İl Planlama Uzman ve Uzman Yardımcıları çok ciddi sınav ve tez aşamalarından geçirilerek bu ünvanı kazanmaktadırlar. Bunlar, özel hizmet tazminatı ve diğer haklar bakımından başka Bakanlıklarda olan emsallerinin en altında gruplandırılmış olup buna paralel olarak özlük hakları yönünden de çok gende kalmıştır. Uzman ve uzman yardımcılarının emsal uzmanlık kariyerindeki diğer uzmanlarla aynı ekonomik özlük hakları düzeyine ulaştırılması yönünde gerekli girişimler yapılmalıdır. Bu konuda da İçişleri Bakanlığının hazırladığı kanun tasarısı teklifinin biran evvel yasalaşması gerekmektedir. Özlük haklarının yetersizliği, kariyer elemanlarının kurumdan ayrılmalarına neden olmakta ve savı giderek azalmaktadır. Kadroların doldurulamamasının da asıl nedeni bu- dur. Ayrıca APK Uzmanı ve İl Planlama Uzmanı ve yardımcıları statüsü “İçişleri Bakanlığı Planlama uzmanı ve uzman yardımcılığı” statüsü adı altında mutlaka birleştirilmelidir. Gerekli düzeltmelerin gerçekleştirilmesi ve bu çerçevede en az boş kadro kadar uzman yardımcısı alınmak üzere sınav açılması APK’nın ve İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin güçlenmesine yol açacaktır.⁶

Planlama Personelinin Eğitim Programına İlişkin Yapılan Görüşmelerin Değerlendirilmesi

Bakanlıkça yapılan tüm hizmet içi eğitim çalışmaları sonucunda katılanlara yönelik bir anket uygulanarak, program ile amaçlananların gerçekleşip gerçekleşmediği, katılanların yeterli olarak yararlanıp yararlanmadığı ve farklı olarak beklentilerinin neler olduğu tespit edilmeye çalışılmaktadır. Yapılan bu anket ile katılımcılardan aşağıdaki konularda görüşleri istenmektedir:

- 1- Sizce kurs beklentileriniz bakımından ne ölçüde yararlı olmuştur?
- 2- Kursta başka hangi konulara yer verilmesini isterdiniz?
- 3- Kursta yararlı bulmadığınız konular var mı? Varsa belirtiniz.
- 4- Kurs süresi sizce uygun mudur?
- 5- Kurs saatleri sizce uygun mudur?
- 6- Kurs tarihi sizce uygun mudur?
- 7- Kursun uygulandığı yer (şehir) iyi seçilmiş midir?

6 Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerine İlişkin Bilgi Notu, 8. Beş Yıllık Plan Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT yayını no.2557, Ankara 2001, S.78.

- 8- Uygulamanın yapıldığı yer (bina) fiziki şartlar bakımından yeterli midir?
- 9- Kursta programın etkinliğini artırmak için uygun eğitim araçlarından yeterince yararlanıldı mı?
- 10- Konular işlenirken soru ve tartışmalara ayrılan süre yeterli oldu mu?
- 11- Sizce katıldığınız kursun eğitim görevlileri konularında yeterli oldular mı?
- 12- Kurs sırasında konularla ilgili olarak verilen ders notları gibi materyaller, tasarım, anlaşılabilirlik ve veriliş zamanı açısından uygun mu?
- 13- Kurs konuları ihtiyaç duyduğunuz kapsamda işlendi mi?
- 14- Programın yöneticileri taleplerinize karşı ilgili iniydiler?
- 15- Günlük ve sosyal ihtiyaçlarınızın karşılanmasında sorunlarınız oldu mu? Olduysa bunları ve çözümleri için önerilerinizi yazınız.
- 16- İleride düzenlenecek kurs ve seminerlerin daha başarılı olmasına yönelik görüş ve önerilerinizi lütfen belirtiniz.

Daha önce aktardığımız eğitim programları ve katılımcıların fikirlerim yansıtan anket sonuçları da göstermektedir ki, eğitim programları genel olarak yeterli ve gerekli görülmektedir. Hatta çoğu personel eğitim programlarının daha uzun süreler verilmesini, bazı konularda özel olarak eğitim programı düzenlenmesini de istemektedir.

Bu anketlerden farklı olarak halen İçişleri Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığında çalışmakta olan APK uzman ve yardımcıları ile uzman ve yardımcıların yetiştirilmesine ilişkin konularda, tarafımdan yapılan mülakatlar sonucunda ulaşılan değerlendirmeler şu şekildedir:

Genel olarak tüm uzman ve yardımcıları tam anlamıyla yönetmelikte yazılan şekillerde olmasa da eğitime tabi tutularak, tez yazarak eğitim sürecini tamamladıklarını ifade etmektedirler. Ancak güncel gereksinimler dikkate alınarak bu programa yeni ilavelerin yapılması; APK Kurulunun görevleri arasında yasa tasarımları hazırlanmasının da bulunduğu düşünülerek, bu çalışmalarını alt kademede yapacak olan uzman ve yardımcılarına anayasa ve idare hukuku, istatistik gibi alanlarda yüksek lisans yaptırılması, konuları ile ilgili olarak düzenlenen panel ve konferans gibi toplantılara rutin işlerin dışına çıkarılarak gönderilmesinin sağlanması gerektiği ifade edilmiştir.

Ülkemizin Avrupa Birliğine girme konusunda istekliliği ve sunulan Ulusal Program çerçevesinde yapılması gerekenler, özellikle bu konuda bilgili pek çok elemanı gerektirmektedir. Bu ihtiyacı karşılamak üzere APK ve İl planlama uzman ve yardımcıları bu konuda da yetiştirilmek üzere, Avrupa Topluluğu

Araştırma ve Uygulama Merkezi gibi (ATAUM) kuruluşlara gönderilmeli, Avrupa Birliği normlarına uygun olarak mevzuat uyum çalışmalarında bu personelden yararlanılmalıdır. Bu iş için bir gereklilikte, uzmanların yabancı dillerini geliştirmeleridir. Gerek Devlet Lisan Okulu gibi kamuya ait gerekse özel yabancı dil eğitimi veren kuruluşlara uzman ve yardımcılarının gönderilmesi sağlanmalıdır. Bu husus yönetmeliğe de eklenmelidir. Bu gereklilik ile bağlı olarak, yönetmelikte var olmakla birlikte düzenli olarak uygulanmayan, yabancı ülkelere gönderilerek yetiştirilme programı sürdürülmelidir.

Bunların yanı sıra, kısa süreli olarak hazırlanacak programlar ile Hazine, Dış Ticaret Müsteşarlıkları ve Kalkınma Bankası tarafından özellikle sınır illerinde görev yaparak sınır ticareti ile ilgili çalışan elemanlara eğitim verilmesi sağlanmalıdır.

Ancak tüm bunlar sağlansa dahi, maddi ve manevi güdülenme eksiklikleri olması nedeniyle yapmakta oldukları işin ne çalışanları ne de APK uzman ve yardımcısı olmak konusunda üniversite mezunlarını tatmin etmesi söz konusu olamamaktadır.

Oldukça ciddi bir sınav ve arkasından yine o ölçüde ciddi bir eğitim programı öngörülmekle birlikte, gerekli aşamalardan geçirilerek tez yazmaya hak kazanan ve konusu belirlenen planlama uzman yardımcıları ile tezi kabul edilerek yükseltilen planlama uzmanları; ulaştıkları bu bilgi birikimine ve harcadıkları çabaya karşılık olarak düşünülen maddi olanakların verilmediği düşüncesindedirler. Bir yandan sahip oldukları bu birikime rağmen diğer genel idare personeli ile aynı yükselme yöntemlerine tabi tutulmak, bir yandan tatminkâr bir boyutta ücretlendirilmemek ve en önemlisi planlamacılığa önem veren bir anlayışla istihdam edilememek İçişleri Bakanlığı planlama personeli için yaşanan en büyük sorunları oluşturmaktadır. Halen uzman olan ve en üst dereceye ulaşmış olan bir uzman 525 milyon (377 Dolar), yeni başlamış bir uzman yardımcısı da 297 milyon TL (214 Dolar) maaş alacak şekilde görev yapmaktadırlar.⁷ Bu koşullar dolayısıyla da planlama uzmanı ve yardımcısı kadrolarına yeterince talep olmamakta ve gerek merkezde ve gerekse illerde yeteri kadar planlama personeli bulunmamaktadır.

Konumuz ile ilgili olarak il planlama uzmanları ile yapılan mülakatların değerlendirilmesi;

Birden fazla ilde planlama personeli olarak görev yapan bir il planlama uzmanı deneyimlerine dayanarak, illerde gerek sayısal açıdan gerekse nitelik açısından yeterli planlama uzmanı ve yardımcısının bulunmadığını, onların

7 İçişleri Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı 15.3.2002 tarihli maaş listesi.

özellikle envanter çalışmalarını yürütecek şekilde eğitildiğini, sadece bu iş için gerekli istatistik bilgisinin verildiğini, eğitim programlarının yetersiz olduğunu ifade etmektedir. Eğitim konuları önceden belirlenerek hazırlıklı bir şekilde planlama personelinin eğitim programına katılması, yatırım projeleri hakkında değerlendirme yapabilecek bilgilerin verilmesi, istatistik konusunda daha kapsamlı eğitim programlarının düzenlenmesi gerekli görülmüştür.

Yetersizlikleri nedeniyle planlama görevlerini yerine tam anlamıyla getiremeyen il planlama personeli, il yöneticilerinin ihtiyaç duydukları her alanda bir joker gibi görevlendirilmekte (resmi yemek düzenlerinin sağlanması, çeşitli kurumların yazışmalarına katkı gibi), planlama alanında çalışmaları envanter ve koordinasyon kurulu toplantıları gibi konularla sınırlı kalmaktadır. Planlamacı nitelikleri ile yatırımları yönlendirme konusunda da verimli çalışmalar yapmaları söz konusu olamamaktadır. Uygun olmayan bir yatırım, itirazlarına rağmen siyasal etkilerle gerçekleştirilebilmekte, kaynak israfına yol açmaktadır. Ne özel kesim yatırımları yönlendirilebilmekte ne de kamu yatırımları yönetmeliklerde belirtildiği gibi, 5 yıllık plan ve yıllık programlar göz önünde bulundurularak programlanabilmektedir.

İl planlama uzmanları da yabancı dil eğitiminin ve dış ülkelere gönderilmenin gerekliliğini vurgulamışlardır. Bakanlık, merkezde ve taşrada çalıştıracağı planlama personelinin nitelikli olmasını ve yönetmeliklerdeki görevleri tam anlamıyla yerine getirmelerini isteyip istemediğine, bu personeli diğer genel idare personeliyle aynı statüde olup olmayacakları konusunda politikasını belirlemeli. o doğrultuda da gerekenleri yapmalıdır.

İllerde planlama ve planlama personelinin gerekliliği ortadadır. Bu işleri gerektiği gibi yürütecek nitelikli personel elbette ki gereklidir. Ancak bugünkü maddi koşullarla nitelikli planlama personelinin illerde ve merkezde çalışmaları söz konusu olmamakta, ya fedakâr bir grup personel bu görevleri yürütmekte ya da fırsatı bulunur bulunmaz maddi koşulları daha yeterli diğer kurumlara geçişler olmaktadır. İçişleri Bakanlığı bünyesinde merkez ve taşra teşkilatında bulunan planlama kadrolarının yıllardır doldurulamamasının ana nedeni de budur. Bugünkü koşullarda illerde planlama müdürlüğünün görevleri, nitelikli ve sayısal açıdan yeterli personel bulunmadığından tam anlamıyla yerine getirilememektedir.

Sonuç

İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin, İçişleri Bakanlığında doğrudan bağlılığının bulunduğu üst birim netlik taşımamaktadır. Atamalar yönünden Personel Genel Müdürlüğüyle, iş ve çalışmalar yönünden APK Kurulu Başkanlığıyla bağlantılıdır. Ancak her iki birimle de aidiyet duygusu oluşt-

racak bir bağ kurulamamıştır. Bu durum uygulamada pek çok sorunun yaşanmasına neden olmaktadır. İçişleri Bakanlığındaki mevcut yönetsel anlayış, gerek valiliklerdeki bu birimleri, gerekse kariyer personelini yeterince benimsemiş ve güçlendirilmesi gerektiği kanaatine henüz ulaşmış değildir.⁸ İl Planlama ve koordinasyon müdürlüklerinin standart kadrosu, bir müdür, bir uzman yardımcısı ve iki veri hazırlama kontrol işletmeni (V.H.K.İ.) kadrosundan oluşmaktadır. İllerin büyük bölümünde daha önce sözü edilen maddi sorunlardan dolayı standart kadrolar doldurulamamıştır. Kaldı ki standart kadroların doldurulması halinde de il planlama ve koordinasyon müdürlüklerine yönetmelik ve yönerge ile verilen görevlerin yerine getirilmesi mümkün değildir. İl planlama ve koordinasyon müdürlüklerinin görevleri arasında yer alan illerin sosyo-ekonomik potansiyellerinin belirlenmesi, ilin kalkınmasına yönelik “İl Gelişme Planlarının hazırlanması ve araştırmaların yapılması, kamu yatırımlarının ve sınai yatırımların yerinde denetlenmesi için değişik alanlardan uzman personel ve teknik eleman istihdamı zorunludur.

Öncelikli olarak mevcut kadrolarda yer alan kariyer elemanı, V.H.K.İ. ve kütüphaneci kadroları yönünden il planlama ve koordinasyon müdürlüklerinin çalışanlarının sayısı artırılmalıdır. Her ilde; 1 müdür, en az 1 uzman, en az 2 uzman yardımcısı, 1 kütüphaneci kadrosu yanında ihtiyaç duyulan diğer uzman personel ve teknik personel (istatistikçi, kent planlamacısı, mimar, çeşitli alanlardan mühendisler vb.) kadroları sağlanmalıdır.

Yönetmelikte sayılan görevlerinin en iyi bir şekilde gerçekleşmesi bakımından özellikle yatırım projelerini yerinde izleme, kuruluşlar arası eşgüdüm, çeşitli görüşmeleri, araştırma ve inceleme çalışmalarını kolaylaştırmak için il planlama ve koordinasyon müdürlükleri gerekli araç gereç ve ekipmanla donatılmalıdır.

İçişleri Bakanlığı ile İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri arasındaki iletişim ve bağın güçlendirilmesine yönelik etkinlikler; toplantı, konferans, hizmet içi eğitim, kurs ve seminerleri artırılmalıdır.⁹

APK birimlerinin etkinliğini artırmak için, bu hizmetlere uygun nitelikteki elemanların bulunması ve yetiştirilerek çalıştırılması temel koşuldur. Hizmeti etkinleştirmenin ve sürekli geliştirmenin ilk adımı, bu hizmetin gerektirdiği nitelikte personele sahip olmaktır. Bu nitelikler :

8 Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e. S.79.

9 Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 8. Beş Yıllık Plan, DPT.yayını, a.g.e. S. 127.

- 1- Kurumun ve çevresinin kaynaklarının kapasitesi konusunda analizler yapabilmek,
- 2- Planlamaya esas olacak standart ve kıstaslar arasından en uygun olanını seçebilmek,
- 3- En rasyonel bir şekilde bilgi toplayabilmek,
- 4- İleriye doğru düşünebilmek ve kafada bir takım soyut modeller kurabilmek,
- 5- Kafasında oluşan modeli ve bilgileri tam ve anlamlı bir şekilde karşısındakilere aktarabilmektir.¹⁰

Planlama hizmetinin, teknik bilgi gerektiren bir hizmet olduğu, bu hizmeti verecek olanların bu bilgilere sahip olmaları gerektiği de göz önünde bulundurularak; yukarıda belirtilen niteliklere sahip olduğunu kazandığı sınavlarla kanıtlayan planlama uzman yardımcılarının gerekli eğitim verilerek uzman ve planlama alanında yönetici olabilecek nitelikler kazandırılmalıdır. Nitelikli hale getirilmiş uzman planlama yöneticileri ile de, planlama fikrinin tüm yöneticiler tarafından anlaşılabilir ve benimsenmesi ve yaygın uygulamaya kavuşturulması, yöneticilerin de bu alanda çalışacak uzmanların yetiştirilmelerine, eğitimlerine özel bir önem vermeleri sağlanmalıdır.

Son olarak mülki idare amirliğinin geleceğine ilişkin olarak yapılan araştırma projesinin sonuçlarına ilişkin olarak, kesin olmamakla beraber yapılan açıklamalardan kaymakamların büyük ölçüde ilçede planlama uzmanına gereksinim duydukları (% 75) ve hatta kaymakam yardımcılığı kurumunun oluşturulması halinde bu göreve planlama uzmanlarının getirilebileceğine dair görüş bildirdikleri (% 55) anlaşılmaktadır.

İyi yetiştirilmiş planlama uzmanlarının, tatmin edici maddi ve manevi koşullar sağlanarak; gerek illerde gerekse ilçelerde uzun dönemli planlama çalışmaları, yatırım programlarının hazırlanması, uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesi gibi ülke kalkınması için yaşamsal önem taşıyan faaliyetleri yeterli bir düzeyde yerine getirmeleri sağlanmalıdır.

10 Tayfur ÖZŞEN, Planlama Yönetimi, İçişleri Bakanlığı yayını No.426, Ankara 1987, S. 169.

KAYNAKLAR

- 3046 sayılı **Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun.**
 3152 sayılı **İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun.**
 İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği, 2.5. 1988 Ankara.
İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönetmeliği 2.5.1988.
İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi, İçişleri Bakanlığı yayınları No.444, Ankara 1991.
İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanlığı Yönetmeliği, 9 Şubat 1982.
İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanlığı Yönetmeliği, 7 Mart 1986.
İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanlığı Yönetmeliği, 15 Ağustos 1991.
Devlet Memurlarının Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelik , 18.Nisan 1999.
İçişleri Bakanlığı Memurlarının Nitelikleri ve Atanma Usulleri ile Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelik , 27 Ekim 1999.
 ÖZŞEN Tayfur, **Planlama Yönetimi(Türkiye’de APK Birimleri Uygulaması)**, İçişleri Bakanlığı yayınları No.426, Ankara 1987.
 ÖZŞEN Tayfur, **İl ve İlçe Düzeyinde Planlama**. Koordinasyon ve İzleme, Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama, İçişleri Bakanlığı Yayınları No.431, Ankara 1988.
 ÖZŞEN Tayfur, **Yerel Yönetimler ve Planlama, Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama**, İçişleri Bakanlığı yayınları No.431, Ankara 1988.
 ÖZŞEN Tayfur, **İçişleri Bakanlığında Araştırma Planlama ve Koordinasyon Hizmetleri, Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama**, İçişleri Bakanlığı Yayınları No.431, Ankara 1988.
8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT yayını No. 2502 Ankara 2000.
İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerine İlişkin Bilgi Notu, 8. Beş yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik , Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT yayını No.2557, Ankara 2001.
İl Planlama Uzman Yardımcıları Temel ve Hazırlayıcı Eğitim Programı Rehberi 18 Ocak- 17 Mart 1993.

4483 SAYILI KANUN UYARINCA VERİLEN ÖN İNCELEME İZNİ VE SORUŞTURMA İZNİ KARARLARININ NİTELİĞİ

İbrahim TOPUZ
Danıştay Tetkik Hakimi

GİRİŞ

Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre, bir suç işlendiğinde önce Cumhuriyet savcısı tarafından hazırlık soruşturması yapılır¹. Bu aşamadan sonra mahkeme önünde yapılan son soruşturmaya geçilir. Suçun ortaya çıkmasından hüküm kesinleşmesine kadar sanık hakkında yapılacak bütün işlemlerin adli makamların görev ve yetkisi içinde bulunması genel kuraldır. Ancak, memurlar hakkında, işledikleri iddia edilen suçlarından dolayı ceza kovuşturması yapılması konusunda çeşitli hukuk sistemlerinde özel kurallar getirilmiştir.

Ülkemizde de Osmanlı İmparatorluğu döneminden beri memurlar için özel yargılama usulleri sürekli uygulanı gelmiştir. Bu sistemlere göre memurlar için soruşturma yapma ve yargılama yetkisi idareye ait olmaktadır. Ancak uygulanan sistemlerde yapılan değişikliklerden sonra idarenin etkisinin her geçen gün azaldığı söylenebilir²

Memurin muhakematı sisteminde, hazırlık soruşturmasını idare yaparak dava açılması gerekip gerekmediğini takdir etmekte, dava açıldığı takdirde son soruşturma mahkemelerce yapılmaktaydı.

1982 Anayasasının 129. maddesinde benimsenen sistem³ ise, “izin” sistemidir. Bu sistemde suçun kovuşturulması yetkili merciin iznine bağlıdır. İzin siyasi ve sosyal nitelikte yetkili bir kamu merciinin ceza davasının yerindeliliğini onaylayan bir irade bildirimi olarak tanımlanabilir⁴.

1 CİHAN, Erol ve YENİSEY, Feridun: Ceza Muhakemesi Hukuku, Genişletilmiş Güncelleştirilmiş 2. Baskı, İstanbul-1997, s.329.

2 ÇETİN, Erol: Açıklamalı-İçtihatlı Ceza Hukukunda ve Özel Yasalarda Memur Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanma Usulü ve Memur Suçları, Eda Matbaacılık, Ankara, 2000, s.389-390.

3 1982 Anayasasının 129 uncu maddesinin 6 ncı fıkrasında; “Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, Kanunla belirlenen istisnalar dışında, Kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır” hükmü yer almaktadır.

4 SELÇUK, Sami: Memur Yargılaması Hakkında, TÜSİAD Yayını, Ocak 1997, s.20.

1982 Anayasasındaki bu düzenlemeden sonra, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 2 Aralık 1999 tarihinde kabul edilip, 4 Aralık 1999 tarih, 23896 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ile, ülkemizde 86 yıldır uygulanan Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat yürürlükten kaldırılmıştır.

Yeni Kanunla Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat hakkında getirilen eleştiriler izale edilmeye çalışılmıştır. Anayasa’nın 129 uncu maddesinin öngördüğü izin sistemi içinde, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri iddia edilen suçları bu Kanunun getirdiği sisteme tabi olacaktır. Görevle ilgisi olmayan ancak, görev sırasında işlenen suçlar kapsam dışına çıkarılmıştır.

Kanunla, Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat döneminde sisteme dahil olmayan “diğer kamu görevlileri” de sisteme dahil edilmiştir.⁵

Kanunun getirdiği en kapsamlı yenilik, hazırlık soruşturmasını Cumhuriyet Savcılarına devretmesidir. 1288(1872) tarihli Memurin Muhakemat Nizamnamesi döneminde yargılama, baştan sona idare tarafından yapılırken. 1913 tarihli Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat’ın yürürlüğe girmesinden sonra, hazırlık soruşturması idare tarafından yapılmakta, ancak yargılama safhası genel mahkemelerce yapılmakta idi.

4483 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra ise, memurlar hakkında yapılan isnatlardan dolayı yapılan hazırlık soruşturması ve yargılanmaları genel hükümlere göre Cumhuriyet savcıları ve adli mahkemelerde yapılmakta, idari merciler Cumhuriyet savcılarınca hazırlık soruşturması yapıp yapılmamasına izin vermektedirler. Yine Kanunla memurları yargılama kurulları da kaldırılmıştır⁶.

4483 sayılı Kanun ile ceza kovuşturması açılmadan önce idare tarafından ön inceleme yapılması şartı getirilmiştir. Görev sırasında işlenen ancak görevden doğmayan suçlar kapsam dışına çıkarılmıştır.

Görevleri nedeniyle memurlar hakkında bir suç isnat edilmesi durumunda Kanun gereği bir ön inceleme yapılır ve memur hakkında soruşturma yapılması veya yapılmaması yönünde, 4483 sayılı Kanunda sayılan idari merciler tarafından karar alınır.

5 TOPUZ, İbrahim: “Devlet Memurları ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında

6 Kanun ve Uygulaması”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, C.5, S.6, Haziran 2000, s.4. TOPUZ, İbrahim: “Açıklamalı-İçtihatlı Memur Yargılama Hukuku”, Mahalli İdareler Derneği Yayını (32), Ankara, 2001, s. 118.

Soruşturma izni verilmemesi halinde Cumhuriyet savcıları ve varsa şikâyetçi, soruşturma izni verilmesi halinde ise, hakkında soruşturma izni verilen memur veya diğer kamu görevlisi, ilgilerine göre bölge idare mahkemeleri veya Danıştay 2. Dairesine itiraz edebilirler.

İtiraz üzerine gelen işleri yetkili yargı yerlerinin üç ay içinde karara bağlamaları gerekir. Soruşturma izni verilmesi kararına, yetkili merci kararının tebliğinden itibaren 4483 sayılı Kanunda öngörülen 10 günlük itiraz süresi içinde itiraz edilmemesi, itirazın yetkili yargı yerince reddedilmesi ya da Cumhuriyet savcısı veya şikâyetçinin itirazını kabul etmesi halinde, yine Kanunda belirlenen yetkili Cumhuriyet başsavcılıklarınca genel hükümlere göre soruşturma yapılır. Soruşturma sonucu dava açılır veya takipsizlik kararı verilir. Dava açılması halinde de genel hükümlere göre kovuşturma yapılır.

Yeni Yasa ile getirilen memur yargılama sistemi hakkında bu genel bilgileri verdikten sonra, uygulamada ve teoride tartışma konusu olan 4483 sayılı Kanun uyarınca yetkili mercilerce verilen “ön inceleme izni” ve “soruşturma izni” kararlarını, bu kararların memur ve diğer kamu görevlilerine etkilerini, söz konusu kararların niteliklerini ve idari davaya konu edilip edilemeyeceklerini açıklamaya çalışacağız.

A- ÖN İNCELEME İZNİ

1- Genel Olarak Ön İnceleme İzni Kararı

Soruşturma izni vermeye yetkili merci, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamına giren bir suçun, yine Kanun kapsamındaki memur veya kamu görevlisi tarafından işlendiğini bizzat ya da şikâyet, iddia ve ihbar veya Cumhuriyet başsavcılığınca bildirilmesi üzerine öğrendiğinde bir ön inceleme başlatır.

Ön inceleme, 4483 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin 2 nci fıkrası uyarınca soruşturma izni vermeye yetkili merci (Kanunun 3 üncü maddesinde sayılanlar) tarafından bizzat yapılabileceği gibi, görevlendireceği bir veya birkaç denetim elemanı ya da hakkında inceleme yapılacak olanın üstü konumundaki memur veya kamu görevlilerinden biri veya birkaçı vasıtasıyla da yapılabilir. Uygulamada yetkili merciler genellikle incelemeye ayıracakları zaman olmaması nedeniyle 2. yol olan emir vererek inceleme yapılmasını yeğlemektedirler.⁷

Yetkili makamca yukarıdaki şekilde yapılan görevlendirmede kendisine ön inceleme yapma yetkisi verilen kişiye, “ön inceleme”, “soruşturmacı” veya

7 MMHK'daki uygulamalar için bkz. TOPUZ, İbrahim: “Memurun Muhakematı Hakkında Kanun Uyarınca Amirlerin Soruşturma Emri Konusunda Yetki ve Sorumlulukları”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, C.1, Aralık 1996, S. 11., s.43.

"muhakkik" adı verilir⁸. Kanunda ön inceleme emrinin kapsamı konusunda bir şekil şartı getirilmemiştir. Ancak; emirde "soruşturmacı olarak görevlendirme yazısında", en azından aşağıdaki bilgilerin yer alması gerekir⁹;

- Görevlendirilen muhakkikin görev Unvanı, adı ve soyadı;
- İncelenmesi istenilen olay ve yeri;
- Hakkında inceleme yapılacak memur veya diğer kamu görevlilerinin görevleri, görev yerleri, ad ve soyadları.

Ön inceleme emirlerinde sanığın ve suç konularının açık bir şekilde belirtilmesi gerekmekte olup, bazı suç konuları belirtilerek incelemenin yapılması sırasında, ortaya çıkacak diğer usulsüz işlemlerin de incelemeye dahil edilmesi yolundaki emirlerden kaçınılmalıdır. Çünkü, bu şekilde verilen bir ön inceleme emri, inceleme yapmaya yetkili makamın, bu yetkisini başka bir kişiye devretmesi sonucunu doğurur. Varsa, ön inceleme emrine dayanak olan şikayet dilekçesi ve bağlı belgeler, ön inceleme emrine eklenmelidir.

Ön inceleme yapmakla görevlendirilenler, 4483 sayılı Kanun uygulamasında, kendilerine inceleme görevi verilmeyen konu ve olaylarla ilgili olarak olaya el koyup karar merciinden yetki talebinde bulunmalı ve yetkiyi aldıktan sonra incelemeye devam etmelidirler.

Ön inceleme yapılması sırasında, emir verilen konudan tamamen farklı bir fiil (memurlar veya diğer kamu görevlilerini kapsayan yeni bir eylem) ortaya çıktığında, bu eylem için de yeniden ön inceleme emri alınması uygun olacaktır¹⁰. Suçun hukuki durumunun değişmesi durumunda ise, yeniden ön inceleme emri alınmasına gerek yoktur. Bu halde sanığın durumunu ağırlaştıracak bir husus ortaya çıkmış ise sanığa ek savunma hakkı verilmelidir.(CMUK md. 258)

Ancak, 4483 sayılı Kanunda ön inceleme, karar mercii tarafından bizzat veya görevlendireceği kişiler tarafından yapılabileceği için; yukarıdaki şekil ve görevlendirme olmaksızın muhakkiklerce yapılan incelemenin yetkili mercie intikali üzerine, olayın bizzat karar mercii tarafından değerlendirilerek soruşturma izni verilip verilmemesi yolunda karar tesisini engelleyici bir düzenleme de mevcut bulunmamaktadır¹¹. Nitekim Danıştay, ön inceleme emrinde olmasa bile, muhakkiklerce araştırılıp, sanıkların ifadeleri alınarak, görüş getirilen konularda yetkili merci tarafından karar verilmişse (soruşturma izni verilmesi veya soruşturma izni verilmemesi kararı) işin esasını incelemektedir.

8 TOPUZ, İbrahim: a.g.e., s. 189.

9 ARICA, M. Nadir: Memur Suçları ve Soruşturma, Ankara, 2000, s.341.

10 TOPUZ, İbrahim: "Devlet...", a.g.m., s. 10-12.

11 TOPUZ, İbrahim: a.g.e., s. 191.

Bizce doğru olan, karar mercii tarafından görevlendirme yapılmadıkça müfettişlerin re'sen soruşturmaya başlayıp yetki almadan bu çalışmayı tamamlama yoluna gitmemeleri, bilgi sahibi oldukları suç iddialarını bir ön değerlendirmeye tabi tutarak gerekiyorsa basit rapor veya yazı ile karar merciiden yetki istemeleri ve bu yetkinin verilmesi üzerine de ön inceleme çalışmasını devam ettirerek neticelendirmeleridir.

4483 sayılı Kanunun 5/1 inci maddesinde, izin vermeye yetkili mercii bu Kanun kapsamında bir suç işlendiğini “bizzat” veya 4 üncü maddede yazılı biçimde “öğrendiğinde” bir ön inceleme başlatacağı belirtilmiş, 7 nci maddesinde de, “yetkili merci, soruşturma izni konusundaki kararını, suç Kanunun 5/1 maddesine göre öğrenmesinden itibaren, ön inceleme dahil en geç otuz gün içinde vereceği, bu sürenin, zorunlu hallerde onbeş günü geçmemek üzere bir defa uzatılabileceği, yetkili mercii, herhalde belirtilen süreler içinde memur veya diğer kamu görevlisi hakkında soruşturma izni verilmesi veya verilmemesi konusunda karar vermesinin zorunlu olduğu” düzenlenmiştir. Yetkili mercilerin bu görevlerini savsaklamaları veya kötüye kullanmaları durumunda cezai sorumlulukları olacaktır¹². Bu tür durumlarda görevini savsaklayan veya kötüye kullandığı iddia edilen yetkili merci hakkındaki soruşturma da yine 4483 sayılı Kanun uyarınca yapılacaktır. Örneğin, 4483 sayılı Kanundaki görevini savsaklayan “vali” hakkında ön inceleme ve soruşturma iznini, İçişleri Bakanı verecek ve itirazlar da yine Kanundaki usule göre Danıştay 2. Dairesine yapılacaktır.

Soruşturma izni (dolayısıyla ön inceleme izni) kararını vermenin süreye tabi kılınması nedeniyle, bizzat öğrenme tarihi önem arz etmektedir. Kanunda yetkili mercilerin hangi durumda suç öğrenmiş sayılacakları hususunda bir hüküm konmamıştır. Ancak ihbar veya şikâyetin, yetkili mercii bulunduğu kurumun genel evrak kayıtlarına girmiş olması veya ilgili evrak üzerinde bir imza ya da parafın bulunması gibi yazılı, ya da tanık anlatımı gibi sözlü kanıtlardan anlaşılabilir.

Ön inceleme ile görevlendirilenler, Kanunun 7 nci maddesinde yetkili mercilerin soruşturma izni konusunda kararlarını suç öğrendikleri tarihten itibaren en geç 45 gün (30+15) içinde verecekleri belirtildiğinden, ön incelemeyi, bu husus dikkate alınarak makul bir sürede bitirip yetkili mercilere bir rapor halinde vermeleri ve yetkili mercilerinde suç öğrenme tarihinden itibaren en geç 45 gün içinde soruşturma izni verilmesi veya verilmemesi konusunda bir karar vermeleri gerekir. Bu sürenin herhangi bir sebeple aşılması durumunda da karar verilmelidir. Süre tamamlandıktan sonra verilen kararlarda hüküm ifade

12 TOPUZ, İbrahim: a.g.e., s. 191.

13 TOPUZ, İbrahim: “Devlet...”, a.g.m., s. 14.

ederler. Yetkili mercilerin süresi içinde ön inceleme izni vermemesi durumunda ise, izin verilmiş sayılmaz ve izin istenen memur hakkında rızası dışında, herhangi bir cezai soruşturma yapıp sanık olarak ifadesine başvurulamaz.

2 - İhbar ve Şikâyetlerin İşleme Konulmayarak Ön İnceleme Emrinin Verilmeyeceği Durumlar

4483 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin 3 üncü fıkrasında, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında yapılacak ihbar ve şikâyetlerin soyut ve genel nitelikte olmaması, ihbar ve şikâyetlerde kişi ve/veya olay belirtilmesinin zorunlu olduğu, aynı maddenin 4 üncü fıkrasında da, bu şartları taşımayan ihbar ve şikâyetlerin işleme konulmayacağı düzenlenmiştir. Bu nedenle, ihbar ve şikâyetler hakkında işlem yapılabilmesi için, ihbar veya şikâyet edilen memur ya da diğer kamu görevlilerinin ismen belirtilmesi veya görev yaptığı makamın bildirilmesi, ayrıca, somut olayın ve eylemin net bir şekilde anlatılması gereklidir. Yetkili mercilerin bu şartları taşımayan ihbar ve şikâyetleri işleme koyma mecburiyeti yoktur.

İhbar ya da şikâyet belli bir memur adı ve belli bir olay gösterilmeden yapılmış ise Cumhuriyet savcıları ve izin vermeye yetkili merciler tarafından işleme konulmaz ve durum ihbar veya şikâyetinde bulunan kimseye bildirilir. Bildirim Cumhuriyet Başsavcısı ve yetkili merci için bir mükellefiyet ve zorunluluk, ihbarcı ve şikâyetçi için bir haktır. Mağdurun veya suçtan zarar görenlerin bu bağlamda dosyadan haberdar edilmeleri mağdur haklarının da dile getirilmesi bakımından yerinde bir yaklaşımdır¹⁴.

Bir belediyede usulsüz işlemler yapıldığı şeklindeki bir ihbar veya şikâyet, soyut ve genel nitelikte bir iddiadır. İşleme konulabilmesi için usulsüz gerçekleştirilen olay ve/veya bu işlemleri gerçekleştiren memur veya diğer kamu görevlisinin ismi belirtilmeli, başka bir anlatımla, usulsüzlüğü hangi belediye görevlisinin gerçekleştirdiği veya hangi iş ve işlem gerçekleştirilirken bu usulsüzlüğün yapıldığının bildirilmesi gerekir¹⁵.

Soruşturma izni vermeye yetkili merciler, ihbar ve şikâyetin soyut ve genel nitelikte olması ya da kişi veya olay belirtilmemiş bulunması nedeniyle 4483 sayılı Yasaya göre işlem yapılmasına yer olmadığına karar verip durumu ilgililere bildirmelerinden sonra, bu ihbar ya da şikâyeti ciddi bulur ve dilerse, söz konusu ihbar veya şikâyetin niteliğini de gözeterek konuyu idari inceleme yoluyla araştırabilir ve idari inceleme sonucu bir suç işlendiği sonucuna

14 ZAFER, Hamide: “4483 Sayı ve 2.12.1999 Tarihli Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun’un Değerlendirilmesi”, İstanbul Barosu Dergisi, C.74, S. 10- 11-12, 2000, s.1001.

15 TOPUZ, İbrahim: a.g.e., s. 165.

ulaşırlarsa, ihbar ve şikâyetçiye işleme konulmayacağı belirtilmesine rağmen, 4483 sayılı Yasa uyarınca işlem yapmaya başlayabilirler¹⁶.

Ancak, Kanunun 4 üncü maddesinde kanaatimizce bir eksik düzenleme bulunmaktadır. Eğer ihbar ve şikâyetinde bulunan Kanunun aradığı şartlara haiz bir dilekçe vermişse ve yetkili merci bu dilekçeyi 4 üncü madde kapsamında değerlendirdiğini belirterek inceleme ve soruşturma izni konusunda bir karar vermeden veya karar verilmesine gerek olmadığına karar vererek, şikâyetçiye durumu bildirmişse ne olacaktır? 4483 sayılı Kanunun itiraz başlıklı 9 uncu maddesinde, 4 üncü madde kapsamında verilecek kararlara itiraz edilebileceğine ilişkin bir düzenleme de bulunmamaktadır. Kanaatimizce böyle durumlarda şikâyetçi ve ihbarcıya yetkili mercinin durumu bildiren yazısı ulaştığında, ihbar ve şikâyetinde bulunanlarca yetkili ve görevli yargı yerme (Danıştay veya ilgili bölge idare mahkemesi) ihbar ve şikâyetinin Kanunda aranılan şartlara uygunluğu ile sınırlı olmak üzere 10 gün içinde itiraz edilebilir. Yetkili ve görevli yargı yerleri de ihbar ve şikâyetin Kanunun aradığı şartları taşıdığına karar vermesi durumunda, yetkili mercinin 4 üncü madde uyarınca verdiği kararı kaldırarak, yetkili merciden ön inceleme izni verilmesi, ön inceleme yapılması¹⁷ ve soruşturma izni konusunda (verilmesi ya da verilmemesi) bir karar vermesini isteyebilir.¹⁸

3- On İnceleme Emrinin Geri Alınması

Yetkili merciler soruşturmacı görevlendirmek suretiyle yapılan incelemelerde soruşturmacıyı değiştirebilir, bir başkası aracılığı ile incelemenin tamamlanmasını sağlayabilir. Ancak kanaatimizce verilen bir ön inceleme izni kararı geri alınamaz. 4483 sayılı Kanunun “Ön İnceleme Yapanların Yetkisi ve Rapor” başlıklı 6 ncı maddesinde “bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre işlem yapılacağı” hükmü yer almıştır. Söz konusu maddeyle Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa yapılan atıf nedeniyle yetkili merci, soruşturmayı yürüten soruşturmacı, memur yargılama görevini yerine getiren bölge idare mahkemeleri ve Danıştay, 4483 sayılı Kanun uygulamasında, Cumhuriyet Savcısına tanınan yetkileri kullanmak durumundadır. Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre kamu davasını hazırlamakla

16 ÇETİN, Erol: Açıklamalı-İçtihatlı Ceza Hukukunda ve Özel Yasalarda Memur Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanma Usulü ve Memur Suçları, Eda Matbaacılık, Ankara, 2000, s.456.; TOPUZ, İbrahim: “Devlet...”, a.g.m., s.9.

17 Danıştay 2. Dairesi 28.9.2000 tarih ve E:2000/1442, K:2000/2318 sayılı kararında, yetkili mercinin 4483 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinden bahisle, şikâyet edilen memurlar hakkında bu • kanuna göre işlem yapılmasına gerek olmadığına karar vermesi üzerine, şikâyetçi tarafından yapılan itirazı kabul etmiş ve ön inceleme raporu düzenlenerek gönderilmesini istemiştir. Kararın tam metni için bkz. TOPUZ, İbrahim: a.g.e., s.371-372.

18 TOPUZ, İbrahim: a.g.e., s. 164-166.

görevli bulunan Cumhuriyet Savcısı, aynı Yasanın 153 üncü maddesi uyarınca kendisine ulaşan her ihbarı değerlendirmek ve kamu davasının açılıp açılmayacağına karar vermek zorundadır.

Memur yargılamasında soruşturmaya, yöntemine uygun olarak ve yetkili makamca verilen ön inceleme izni ile başlanılmaktadır.

Hazırlık tahkikatında Cumhuriyet Savcısı tarafından kullanılan yetkileri, 4483 sayılı Kanun uygulamasında soruşturmanın yürütülmesi aşamasında kullanan yetkili merci ve soruşturmacı, ön inceleme ve/veya ön inceleme emri (izni)nin sınırladığı konularda, emirde isimleri belirlenen sanıklar yönünden inceleme yapmakla yükümlüdür. Aynı yükümlülük Cumhuriyet Savcısı yetkilerine sahip olan bölge idare mahkemeleri ve Danıştay açısından da geçerlidir.

4483 sayılı Kanuna göre yöntemine uygun olarak verilen inceleme emrinin belirli bir ihbarı içerdiği açıktır. Soruşturmanın başlangıç nedenini oluşturan ihbarın Cumhuriyet Savcısının veya yetkili merciin bilgisine ulaşması CMUK'nun 153 üncü maddesine göre bir irdeleme yapılması yükümlülüğünü de beraberinde getirmektedir. Bu nedenle Cumhuriyet Savcısı yetkilerine sahip olan soruşturmacının, dolayısıyla “yetkili merciin”, bilgisi içine giren konularda, ihbar niteliğinde bulunan ön inceleme emrini geri alması mümkün değildir.

Dolayısıyla, sanıkların üstlerine atılan ve daha önce yöntemine uygun olarak verilmiş ön inceleme emrine dayalı olarak yürütülüp, yetkili merciin bilgi alanı içine girerek verilen ön inceleme emri kararına konu olan suç konusunun, soruşturma kapsamı dışına çıkartılması kamu düzenine aykırı ve kamu vicdanını sarsıcı bir uygulamaya yol açacağından ve 4483 sayılı Kanunda da emrin geri alınabileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmadığından, aksine bir düşüncenin kabulü mümkün görülmemektedir¹⁹.

4-On İnceleme İzni (Emri) Kararına Karşı İptal Davası Açılması

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun, kapsadığı kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı haklarında hazırlık soruşturması yapılmadan önce izlenecek yolu gösteren bir usul kanunudur. Bu Kanunda soruşturma izni verilmesi, soruşturmacı tayini, ön inceleme raporunun düzenlenmesi, soruşturma izni verilmesi veya verilmemesine ilişkin kararlar ve bu kararlara karşı yapılacak itiraz ile hazırlık soruşturmasının açılması usulü düzenlenmiş ve itiraz üzerine verilen kararların kesin olduğu açıklanmıştır. Yani 4483 sayılı Kanun nev'i

19 Nitekim MMHK'ın uygulandığı dönemde Danıştay İdari İşler Kurulu 13.10.1994 gün ve E: 1994/130, K:1994/109 sayılı kararında, usulüne uygun verilen soruşturma emri'nin aynı gerekçelerle geri alınmayacağına hükmetmiştir.

şahsına münhasır ve Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunundan ayrı bir ceza soruşturma usulü kanunudur. Ancak volkanda da belirtildiği gibi, 4483 sayılı Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda CMUK uygulanabilecektir.

Öte yandan, 4483 sayılı Kanunun özelliği nedeniyle verilen ön inceleme emri kararları da, iptal davasına konu olabilecek idari işlem niteliğinde değildir. Yani yetkili mercilerin Kanun kapsamındaki bir memurun eylemi hakkında verdiği soruşturma izin verilmesi ya da soruşturma izni verilmemesi kararlarına karşı idari yargıda iptal davası açılmaz. Çünkü söz konusu kararlar idare hukuku alanında hüküm ve sonuç doğurmayıp, ceza kovuşturması öncesinde yapılacak usul işlemlerine ilişkin bulunması nedeniyle 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda belirtilen iptal, tam vargı veya idari sözleşmelerden doğacak, idari davaya konu teşkil eden idari uyumsuzluk niteliği taşımamaktadır²⁰. Dolayısıyla ön inceleme emri kararlarına karşı 2577 sayılı Kanun uyarınca iptal davası açılması mümkün değildir.

B- SORUŞTURMA İZNİ

1- Genel Olarak Soruşturma İzni Kararı

4483 sayılı Kanuna göre bir karar verilmek üzere ön inceleme emri veren makama sunulan rapor ve ekleri yetkili mercie ulaştığında, artık memur veya diğer kamu görevlisi hakkında karar verilme aşamasına gelinmiş olur. Yapılan inceleme sonucunda memur veya diğer kamu görevlisinin fiili, idari işlerin özelliği ve gerekleri de göz önüne alınarak değerlendirilir ve sonuçta verilen kararlar memur ya da diğer kamu görevlisi hakkında soruşturma açılmasının gerekip gerekmediği belirlenmiş olur.

Yetkili merciler düzenlenen fezlekede yer alan soruşturmacı kanaat ve düşüncesine katılmak zorunda değildir. Yetkili merciler incelemeyi dosyadaki deliller üzerinde yaparlar. Verilecek kararlarda yetkili merciler delillerin değerlendirilmesini yapamaz ve vicdani kanaate göre karar veremezler. Ayrıca yetkili merciler, memur veya diğer kamu görevlisinin ve suçunun 4483 sayılı Kanun kapsamında olup olmadığı, sanığın suç tarihindeki görevi, suçun görev sebebiyle işlenip işlenmediği, suç tarihi, af ya da zamanaşımı olup olmadığı, şikâyetin varlığı, geri alınması, sanıkların ifadelerinin alınıp alınmadığı, alınan

20 Danıştay Başsavcılığı'nda E:2000/10 sayılı kararında, 4483 sayılı Yasada kesinleşmiş kararlara karşı kanun yararına bozma yolu öngörülmediği gibi 2577 sayılı Kanunun, kanun yararına bozmayı düzenleyen 51 inci maddesine de atıf da bulunulmadığından, 4483 sayılı Kanun uyarınca bölge idare mahkemelerinde verilen kararlara karşı Danıştay Başsavcılığınca kanun yararına bozma talebiyle temyiz isteminde bulunulmamasına karar vermiştir.

sanık ve tanık ifadelerinin ve eğer ölüm²¹ varsa ölümün belgelenmesi, her bir suç için ayrı ayrı soruşturma yapılması ve bunların fezlekedeye belirtilmesi gibi hususların varlığını dikkate alarak karar vermeleri gerekir.

Yetkili mercilerce verilecek kararlarda, karar tarih ve sayısı, sanığın kim olduğu ve suçu işlediği sırada bulunduğu görevi, sanık hakkında ön inceleme yapılmasını gerektirir suç konusu eylemin neden ibaret olduğu, suçun işlendiği ve öğrenilme tarihi, sanık hakkında aynı kararda birden çok eylem için karar veriliyorsa, her suç için ayrı ayrı gerekçesinin belirtilmesi gerekir.

Yetkili merci yaptığı inceleme sonunda bir karar verecektir. Kanunda yetkili mercilerce verilecek kararlar açıkça sayılmamakla birlikte. Kanunun 6, 9 ve 11 inci maddelerinden anlaşıldığına göre iki çeşit karar mevcuttur. Bu maddelere göre, yetkili merciler, hakkında ön inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisi hakkında, "soruşturma izni verilmesine" veya "soruşturma izni verilmemesine" karar verecektir.

Kanunun 6/2 nci maddesi uyarınca yetkili mercilerce verilen "soruşturma izni verilmesi" veya "soruşturma izni verilmemesi" yolundaki kararlar gerekçeli olmalıdır.

Kanaatimizce soruşturma izni kararında memur veya diğer kamu görevlisinin suçunun, suçta "kanunilik ilkesi" gereği, hangi kanunun, hangi maddesi veya hükmüne aykırılık oluşturduğunun belirtilmesi gerekir. Dolayısıyla suçun affa uğramış olması veya zamanaşımı olduğunun tespiti de buna göre yapılacaktır.²²

Yetkili merciin soruşturma izni verilmesi kararı, savcı tarafından hazırlık tahkikatına başlamaya izin verme anlamında bir karardır. Soruşturma izni verilmemesi kararı ise, savcılık tarafından hazırlık tahkikatına izin vermeme kararıdır. 4483 sayılı Kanun kapsamındaki memur veya kamu görevlisi ile suç hakkında soruşturma izni kararı olmadan hazırlık tahkikatı yapılması veya sanıkların sorguya çekilmeleri mümkün değildir.

İsnat olunan eylem sadece disiplin cezasını gerektirmesi ya da genel hükümlere göre doğrudan soruşturulması gereken eylemlerden olması durumunda, bu husus belirtilmek suretiyle 4483 sayılı Kanuna göre ön inceleme ve soruşturma izni verilmemesi uygun olacaktır. Yetkili merciin her önüne gelen olayda ön inceleme ve soruşturma izni vermesi durumunda, gereksiz yere zaman kaybı söz konusu olacak, 4483 sayılı Kanunun amacı dışına çıkılarak

21 Ölüm insan hayatının sona ermesidir. Adli tıpta ölüm ise; hayat denen ezeli varlıkla irtibatın kesilmesi, hayatın ifadesi olan fonksiyonların durmasıdır. ÖZCAN, Hüseyin: Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü, s.610.

22 " TOPUZ, İbrahim: "Devlet...", a.g.m., s. 14.

memur veya kamu görevlisi, soruşturma psikolojisi altında mağdur edilecek ve iznin tabii sonucu olarak yapılacak itirazlarla dosya yetkili yargı yerlerine intikal ettirilerek, vargı yerlerinin gereksiz yere işleri çoğaltılacaktır.²³ Böyle bir durumda ya idari soruşturma başlatılıp olay disiplin yönünden araştırılmalı veya suç duyurusunda bulunularak eylemin genel hükümlere göre soruşturulması sağlanmalıdır.

Şimdi yetkili mercilerce 4483 sayılı Kanun kapsamında verilecek kararları ayrı ayrı inceleyeceğiz.

2- Soruşturma İzni Verilmesi Kararı

Yapılan ön inceleme sonunda düzenlenen fezlekede, hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisinin isnat edilen suçu işlediğinin sabit olduğu delilleriyle ortaya konulduğu takdirde, yetkili merciin soruşturma izni vermesi gerekir. Ancak yetkili merci, soruşturmacı tarafından düzenlenen rapordaki kanaat ve düşüncelere katılmak zorunda değildir²⁴. Kararında gerekçesini belirterek farklı bir karar da verebilir.

Yetkili merciin soruşturma izni verilmesi kararı, savcı tarafından hazırlık tahkikatına başlamaya izin verme anlamında bir karardır. 4483 sayılı Kanun kapsamındaki memur veya kamu görevlisi ile suç hakkında, soruşturma izni kararı olmadan hazırlık tahkikatı yapılması veya sanıkların sorguya çekilmeleri mümkün değildir.

3- Soruşturma İzni Verilmemesi Kararı

Soruşturma izni verilmemesi kararı; memur veya kamu görevlisinin, suçlu olduğuna ilişkin olarak bir belge veya delil elde edilememesi veya suçsuzluğunun anlaşılması halinde verilen karardır"²⁵

Yetkili merci; ön inceleme emri vermiş olması ve ön inceleme sırasında memur veya diğer kamu görevlisinin suçunun 4483 sayılı Kanun kapsamına girmedikçe öğrenmesi, suçun affa uğraması, zamanaşımına uğraması, şikâyet dilekçesinin verilmemesi veya şikâyetten vazgeçme, eylemin suç olmaması, eylemin hukuki nitelikte olması veya idari davaya konu olması, suçun görevle ilgisi olmaması, memurlar tarafından görevleri nedeniyle işledikleri bazı suçların özel kanun hükümleri ile 4483 sayılı Kanun kapsamından çıkarılması hallerinin birinin bulunması durumunda, 4483 sayılı Kanuna göre işlem yapılmasına gerek olmadığı belirtilerek, soruşturma izni verilmemesine karar

23 Aynı konuda MMHK'daki uygulamalar için bkz. TOPUZ, İbrahim: "Memurin Muhakematı Hakkında Kanun Uyarınca Amirlerin Soruşturma Emri Konusunda Yetki ve Sorumlulukları", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, C.I, Aralık 1996, S.11., s.44.

24 PINAR, İbrahim: "Açıklamalı...", a.g.e., s.212.

25 TOPUZ, İbrahim: a.g.e., s.225.

verebilir. Suçun tazmini ve disiplin soruşturmasını gerektirir nitelikte olması halinde de aynı kararı vermeleri gerekir²⁶.

4- Soruşturma İzni Kararını Verme Süresi

4483 sayılı Kanunun 7 nci maddesine göre, yetkili merciler soruşturma izni konusundaki kararlarını suç Kanunun 5 inci maddesine göre öğrendikleri tarihten itibaren ön inceleme sırasında geçen süreler de dahil edilmek suretiyle 30 gün içinde vermek zorundadırlar.

4483 sayılı Kanunun 7 nci maddesinin 1 inci fıkrasında bu sürenin, zorunlu hallerin varlığı halinde onbeş günü geçmemek üzere bir defalığına uzatılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Yetkili mercilerin bu görevlerini savsaklamaları veya kötüye kullanmaları durumunda cezai sorumlulukları olacağından ve soruşturma izni kararını vermenin süreye tabi kılınması nedeniyle, bizzat öğrenme tarihi önem arz etmektedir. Kanunda yetkili mercilerin hangi durumda suç öğrenmiş sayılacakları hususunda bir hüküm konmamıştır. Ancak ihbar veya şikâyetin, yetkili merciin bulunduğu kurumun genel evrak kayıtlarına girmiş olması veya ilgili evrak üzerinde bir imza ya da parafın bulunması gibi yazılı, ya da tanık anlatımı gibi sözlü kanıtlardan anlaşılabilir. Basın yayın organlarında çıkan Kanun kapsamına giren bir suçla ilişkin haberde yayımlandığı tarih öğrenme tarihi olarak kabul edilmelidir. İhbar veya şikâyet Cumhuriyet başsavcılıklarına yapılmışsa ya da diğer idari makamlara yapılmış ve bu makamlar aracılığı ile yetkili mercie iletilmişse, bu tür durumlarda, Cumhuriyet başsavcısının veya diğer makamların öğrenme tarihleri esas alınmayıp, yetkili mercilere olayın yazılı olarak iletildiği tarih esas alınır.²⁷

Sürenin bitim tarihi tatile rastlarsa, CMUK'nun 40 inci maddesi uyarınca süre; tatilin ertesi gününe, yani tatilden sonraki ilk iş günü mesai saati sonuna kadar uzar.

Maddede öngörülen süreler içinde izin konusunda bir karar verilememiş ise ne olacaktır? Kanun tasarısında yer alan, "maddede ön-görülen sürelerde izin verilmediği takdirde izin verilmiş sayılır" şeklindeki hüküm Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda Tasarıdan çıkarılmıştır. Bu durumda gösterilen süre içinde izin verilmediği takdirde izin verildiğinin kabulü mümkün değildir.

Yetkili mercilerin belirlenen sürenin (45 gün) sonunda soruşturma izni konusunda bir karar vermemeleri durumunda, TCK (Kanunun 228, 230 ve 240 inci maddelerinde yazılı keyfi muamele, görevi ihmal veya görevi kötüye

26 TOPUZ, İbrahim: "Devlet...", a.g.m., s. 14.

27 TOPUZ, İbrahim: a.g.e., s.226.

kullanma) kapsamında cezai sorumlulukları olacaktır. Bu nedenle izin vermeye yetkili mercilerin belirlenen 45 günlük süre aşılsa dahi bir karar vermelerinde yarar vardır²⁸.

5- Soruşturma İzninin Kapsamı

İzin, kamu davasının açılıp açılmaması konusunda kamu yararına uygunluk bakımından, yani suç ve ceza politikası açısından, Kanunun yetkili kıldığı makamın (yetkili merciin) bir irade açıklamasıdır. Yetkili merciin soruşturma izni verilmesi kararı, savcı tarafından hazırlık tahkikatına başlamaya izin verme anlamında bir karardır. 4483 sayılı Kanun kapsamındaki suçlar ile memur veya kamu görevlileri hakkında, soruşturma izni kararı olmadan hazırlık tahkikatı yapılması, sanıkların sorguya çekilmeleri veya kamu davası açılması mümkün değildir. Böylece kamu davasının açılmasının zorunluluğu sistemin izin verdiği ölçüde yumuşatılmış olmaktadır.²⁹

4483 sayılı Kanunun 8 inci maddesine göre; “soruşturma izni şikâyet, ihbar ve iddia konusu olaylar ile ve bunlara bağlı olarak ileride soruşturma sırasında ortaya çıkabilecek konuları kapsar. Soruşturma sırasında izin verilen olay ve konudan tamamen ayrı veya farklı bir suç olarak nitelendirilebilecek bir fiil ortaya çıktığında yeniden izin alınması zorunludur. Suçun hukuki niteliğinin değişmesi yeniden izin alınmasını gerektirmez.”

Soruşturma izni verilirken, soruşturma konusunun, ön inceleme yapanlarca belirlenen boyutları açıklanarak izin verilmiş olacaktır. İzin genel bir çerçeve çiziyor ve ileride yapılacak savcılık soruşturmasında ortaya çıkabilecek yeni durumlar, soruşturma izni kapsamı içinde kalıyorsa, verilen izin soruşturmaya ve kovuşturmaya esas alınabilecektir. Ancak, izin verildikten sonra sürdürülen hazırlık soruşturmasında savcılık, yeni deliller ve yeni olaylar belirlemiş başka konudaki suçları tespit etmiş ise yeniden o konularla sınırlı olarak izin alınması gerektiğini bu madde düzenlemektedir.³⁰

8 inci maddenin birinci fıkrasında, iddia konusu olaylar ile bunlara bağlı olarak ileride soruşturma sırasında ortaya çıkabilecek konular ile konusu aynı olan bir suçun önceden işlendiği anlaşıldığında, yeniden izin alınmasına gerek olmadığı belirtilmektedir. Örneğin, gümrük memurunun, pasaportsuz olarak bir kişinin sınırı geçmesine göz yumması görevi ihmal suçunu oluşturur. Memur

28 TOPUZ, İbrahim: "Devlet...", a.g.m., s. 14.

29 SELÇUK, Sami: “Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat’ın (MY) Değerlendirilmesi”, Nurullah Kunter’e Armağan, İstanbul, 1998, s.325; ZAFER, Hamide: a.g.m., s.998.

30 MALKOÇ, İsmail: Açıklamalı Gerekçeli Memur Yargılaması 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, Sözkese Matbaacılık, Ankara, 2000, s.91.

hakkında, Türk Ceza Kanununun 230 uncu maddesindeki görevi ihmal suçuna istinaden rapor hazırlanır. Daha sonra, hazırlık soruşturması esnasında, gümrük memurunun, daha önce de aynı kişiyi farklı tarihlerde bu yolla sınırdan geçirdiği anlaşıldığında bu suçlar için savcının idari merciden tekrar izin almasına gerek yoktur.

8 inci maddenin ikinci fıkrasına göre; soruşturma sırasında, izin verilen olay ve konudan tamamen bağımsız bir suç olarak nitelendirilebilecek bir fiil ortaya çıktığında yeniden izin alınması gerekir. Yukarıdaki örnekte, gümrük memurunun görevi ihmal suçu soruşturulurken, evrakta sahtekârlık yaparak haksız yolluk aldığı anlaşılsa, bu konuda hazırlık soruşturması açılabilmesi için, Cumhuriyet başsavcısının tekrar bir izin istemesi gerekmektedir. Çünkü yeni olay, eskiden tamamen farklı bir suçtur. Bu durumda ön inceleme için yeni bir (30 + 15 = 45 günlük) süre başlar.

Maddenin son fıkrası, suçun hukuki niteliğinin değişmesi durumun-da yemden izin alınmasına gerek olmadığını açıklamaktadır. Aynı örnekte, gümrük memurunun ön incelemesindeki görevi ihmal suçunun, sanık memurun, sınırı pasaportsuz geçen kişilerle temas kurup, hatır ya da rica nedeniyle işlem yapmama yoluna gitmesi halinde görevi kötüye kullanma niteliği kazanacağı kabul edilmelidir. Suçun hukuki niteliği değişmiştir. Bu durumda yeniden soruşturma için izin istemeye gerek yoktur.

6- Soruşturma İzni Kararının Geri Alınması

4483 sayılı Kanun uyarınca yetkili mercilerce verilen soruşturma izni kararları da (soruşturma izni verilmesi veya soruşturma izni verilmemesi) tıpkı ön inceleme izni kararları gibi geri alınamazlar. Bu konuda ön inceleme izni konusundaki açıklamalarımızın burada da geçerli olduğunu belirtmekle yetiniyoruz.

7- Soruşturma İzni Kararına İptal Davası Açılması

4483 sayılı Kanun uyarınca yetkili mercilerce verilen soruşturma izni (soruşturma izni verilmesi veya soruşturma izni verilmemesi) kararlarına karşı “idari yargıda iptal davası açılması mümkün değildir. Ancak 4483 sayılı Kanun uyarınca, soruşturma izni verilmemesi kararlarına karşı, Cumhuriyet Başsavcılığı ve varsa şikâyetçi; soruşturma izni verilmesine ilişkin kararlara karşı ise, hakkında soruşturma izni verilen memur veya diğer kamu görevlisinin ilgilerine göre bölge idare mahkemesi veya Danıştay 2. Dairesine itirazda bulunma hakları mevcuttur. Bu konuda da ön inceleme izni konusundaki açıklamalarımızın geçerli olduğunu belirterek tekrardan kaçınmak amacıyla açıklamalarımızı bitiriyoruz.

SONUÇ

4483 sayılı Kanunun getirdiği sistem CMUK'tan farklı olarak özel bir ceza soruşturma usulüdür. 4483 sayılı Kanun uyarınca yetkili mercilerce verilen ön inceleme izni ve soruşturma izni kararları da özel bir soruşturma usulü sonucu verilmeleri nedeniyle, özel nitelik taşımaktadır. Ön inceleme izni ve soruşturma izin kararları; kendine has itiraz yolları olan, iptal davasına konu edilemeyen ve geri alınamayan idari merciler tarafından verilen cezai nitelikte kararlardır.

KAYNAKÇA

- ARICA, M. Nadir: **Memur Suçları ve Soruşturma**, Ankara, 2000.
- ÇİHAN, Erol ve YENİSEY, Feridun: **Ceza Muhakemesi Hukuku**, Genişletilmiş Güncelleştirilmiş 2. Baskı, İstanbul-1997.
- ÇETİN, Erol: **Açıklamalı-İçtihatlı Ceza Hukukunda ve Özel Yasalarda Memur, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanma Usulü ve Memur Suçları**, Eda Matbaacılık, Ankara, 2000.
- MALKOÇ, İsmail: **Açıklamalı Gerekçeli Memur Yargılaması 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun**, Sözkese Matbaacılık, Ankara, 2000.
- ÖZCAN, Hüseyin: **Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü**.
- SELÇUK, Sami: **“Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat’ın (MYY) Değerlendirilmesi”**, Nurullah Kunter’e Armağan, İstanbul, 1998.
- SELÇUK, Sami: **Memur Yargılaması Hakkında**, TÜSIAD Yayını, Ocak 1997.
- TOPUZ, İbrahim: “Devlet Memurları ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ve Uygulaması”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, C.5, S.6, Haziran 2000.
- TOPUZ, İbrahim: “Memurin Muhakematı Hakkında Kanun Uyarınca Amirlerin Soruşturma Emri Konusunda Yetki ve Sorumlulukları”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, C.1, Aralık 1996.
- TOPUZ, İbrahim: “Memurin Muhakematı Kanunu Üzerine düşünceler”, **Türk Hukuk Enstitüsü Dergisi**, Y.4, S.48, Kasım 1999.
- TOPUZ, İbrahim: **Açıklamalı-İçtihatlı Memur Yargılama Hukuku**, Mahalli İdareler Demegi Yayını (32), Ankara, 2001.
- ZAFER, Hamide: “4483 Sayı ve 2.12.1999 Tarihli Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un Değerlendirilmesi”, **İstanbul Barosu Dergisi**, C.74, S. 10- 11-12, 2000.

TÜRKİYE'DE AFET ZARARLARININ AZALTILMASI ÇALIŞMALARININ TARİHİ GELİŞİMİ ÜZERİNE NOTLAR

Dr. Abdullah YILMAZ¹

1. GİRİŞ

Yazılı tarihin başlangıcından günümüze, Anadolu yarımadası sürekli büyük afetlere maruz kalmıştır. Öyle ki, Anadolu'da güçlü krallıklar kuran medeniyetlerin birçoğu bu afetler sonucu yıkılmıştır. Afetlerden etkilenmemek için, kimi medeniyetler yerleşim yerlerini değiştirmiştir². Ayrıca büyük kentleri etkileyen her afetten sonra zamanın yönetimlerince halka yardım yapıldığı tarihi belgelerde kayıtlıdır.³

Türkiye'de afet zararlarının azaltılması konusundaki çalışmaların ele alındığı bazı kaynaklarda söz konusu çalışmalar üç ana döneme ayrılarak incelenmektedir⁴: 1944 yılı öncesi, 1944 - 1958 yılları arası ve 1958 yılı sonrası.

Bu çalışmada, Türkiye'de afet zararlarının azaltılması konusundaki çalışmaların tarihi gelişimi yukarıdaki ayırmadan farklı olarak iki ana başlık

1 C.Ü. İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü

2 Hayati BAKIŞ, “Padişah Fermanından İmar Kanununa - Yazılı Tarihten Günümüze Deprem ^ ve Hükümetler - ”, Nokta Dergisi, Yıl: 18, S. 919, 19 - 25 Eylül 1999, s. 28.

3 Büyük Depremlerden Önce ve Sonra Merkezde ve İllerde Uygulanması Gereken “Kurtarma, Acil Yardım ve Geçici Barındırma” Çalışmaları Hakkında Rapor, Ankara: T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Yapı Malzemesi ve Deprem Araştırma Genel Müdürlüğü ^ Yayını, Ocak 1984, ss. 1-2.

4 Büyük Depremlerden Önce ve Sonra Merkezde ve İllerde Uygulanması Gereken “Kurtarma, Acil Yardım ve Geçici Barındırma” Çalışmaları Hakkında Rapor, ss. 1-4; Türkiye’de Meydana Gelen Deprem Felaketi Konusunda Yapılan Çalışmaların Tüm Yönleriyle İncelenerek Alınması Gereken Tedbirlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, Çoğaltma, Ankara: 1999, s. 11. (Bu rapor, bundan sonraki sayfalarda yapılacak atıflarda “Meclis Araştırması Komisyonu Raporu” olarak belirtilecektir.); Oktay ERGÜNAY, “National Strategies Of Turkey For ReducingThe Impacts Of Natural Disaster”, International Workshop On Recent Earthquakes and Disaster Prevention Management, 10-12 March 1999, METU Disaster Management Implementation and Research Çenter, s. 95. (Ergünay üçüncü dönemi 1960 tarihinden başlatmaktadır.)

altında ele alınacaktır: Cumhuriyete kadar geçen dönemdeki çalışmalar ve Cumhuriyetten sonraki dönemdeki çalışmalar.

2. CUMHURİYETE KADAR GEÇEN DÖNEMDEKİ ÇALIŞMALAR

Tarihsel gelişime bakıldığında, afet zararlarının azaltılmasına yönelik çalışmaların, genellikle afet öncesi zarar azaltma ve hazırlık çalışmaları yerine, sadece, meydana gelen belirli bir afete yönelik ve söz konusu afet meydana geldikten sonra gerçekleştirilen gıda ve giyecek yardımları, sağlık hizmetleri ve afetzedelerin barınma ihtiyaçlarının karşılanması gibi afet yaralarının sarılmasına dönük çalışmalar olduğu görülmektedir⁵

Tarihi gelişimin ele alındığı bütün çalışmalarda ilk yazılı örneğin 1509'da meydana gelen Büyük İstanbul Depremi (Kıyamet-ı Suğra - Küçük Kıyamet) olduğu belirtilmektedir⁶. 13000 insanın yaşamını yitirdiği, yüzden fazla cami ve binden fazla yapının yıkıldığı bilinen bu depremden sonra, zamanın Osmanlı padişahı II. Beyazıt'ın çıkardığı bir fermanla, ülkede bir çeşit olağanüstü hal ilan edilmiş, harap olan İstanbul'un yeniden inşası için 50000 usta görevlendirilmiş, 14 - 60 yaş arası bütün erkeklerin inşaat işlerinde çalışmaları emredilmiş, deniz kenarındaki dolgu زمینler üzerine inşaat yapılması yasaklanmış, taş "kagir" binaların yerine ahşap "bağdadi" evlerin yapımı teşvik edilmiş, son olarak Hazine-i Hassa'dan evi yıkılan her aile başına 20 altın bağışta bulunulmuştur.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde afetlerle doğrudan ilgili yazılı düzenlemelere rastlanmamaktadır. Ancak, afetlerle dolaylı ilgisi bulunan yapı denetimi, devletin doğrudan yerine getirdiği bir kamu görevi idi. Kamu binalarının inşa edilmesi, yapı ve yapı malzemesi üretiminin her açıdan denetlenmesi gerekli bilgi ile donatılmış teknik elemanlardan oluşan "Hassa Mimarlar Dairesinin görevi idi. Hassa mimarları, şahısların inşa ettireceği dükkan, ev, han ve diğer binaların projelerini inceleyip, sakıncalı bölümler varsa değiştirilmesini sağlayarak, yapım izni verirdi. Proje denetiminde

5 Nilgün SARP, "Sağlık Hizmetlerinde Afet Yönetimi", Deprem Araştırma Enstitüsü Bülteni, Yıl: 26, S. 81, Temmuz - 1999, s. 31; Ergünay, s. 96; Bakış, s. 29.

6 Cevat GER AY - Haluk SUCUOĞLU ve Oktay ERGÜNAY, " 'Deprem', - Yuvarlak Masa- , Mülkiye Dergisi, C. XXIII, S. 219, Kasım - Aralık - 1999, s. 166; Bakış, s. 29; Sarp, s. 31; Büyük Depremlerden Önce ve Sonra Merkezde ve İllerde Uygulanması Gereken "Kurtarma, Acil Yardım ve Geçici Barındırma" Çalışmaları Hakkında Rapor, s. 2; Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, s. 11; Ramazan ÖZEY, Depremle Uyanmak, İstanbul: EKEV Yayınları, 2000, ss. 173 -174.

ayrıca, mabetlerin ve yolların kapatılmaması, yangın güvenliği gibi konular göz önünde tutulmaktaydı.⁷

1831 yılında Şehreminliği ile Mimarbaşılık. Ebniye-i Hassa Müdürlüğü adı altında birleştirilmiş, 1854 yılında ise İstanbul Şehremaneti'nin kurulması ile bu müdürlüğün görevleri Şehremanetine devredilmiştir⁸. 1848 ve 1882 yıllarında çıkarılan “Ebniye (Binalar) Nizamnameleri” ile şehirleşme ve yapılaşmanın belirli kurallara bağlanması uygulaması ülke sınırları içerisinde yaygınlaştırılmıştır⁹. Ergünay’ın belirttiğine göre Ebniye Nizamnameleri doğrudan afet olayının kendisine yönelik düzenlemeler değildir¹⁰. Dolaylı olarak, şehirleşmeye ve yerleşmeye bir düzen getirdiği için, afet zararlarının azaltılması ile ilişkilendirilebilir.

3. CUMHURİYETTEN SONRAKİ DÖNEMDE YAPILAN ÇALIŞMALAR

Cumhuriyetten sonraki dönemde yapılan çalışmaları kendi içinde 1944 yılına kadar yapılan çalışmalar, 1944 - 1959 yılları arasında yapılan çalışmalar ve 1959 yılından sonra yapılan çalışmalar olmak üzere üç ana başlık altında incelemek mümkündür. 1944 ve 1959 tarihleri, afet zararlarının azaltılması çalışmalarındaki belirgin politika değişikliklerinin, yeni yasal düzenlemelerin ve kurumsallaşmaların başlangıç tarihleri olmaları nedeniyle, bu çalışmada, “milat” olarak kabul edilmektedir.

3.1. 1944 Yılına Kadar Yapılan Çalışmalar

Cumhuriyetin ilanıyla birlikte “yeni bir devlet yeni bir bürokrasi” anlayışı çerçevesinde hareket eden devlet yöneticilerinin ilk icraatlarından biri yeni vekâletlerin (bakanlıkların) kurulması olmuştur. Bu bağlamda, 1923 yılında Mübadele, İmar ve İskân Bakanlığı kurulmuş, yerleşme ve yapılaşmaya ilişkin düzenlemeler bu Bakanlığın sorumluluğuna bırakılmıştır. Ancak söz konusu Bakanlık kayda değer hiçbir çalışma yapamadan kuruluşundan bir yıl sonra kaldırılmıştır.¹¹

1933 yılında yürürlüğe giren 2290 sayılı “Belediye Yapı ve Yolları Kanunu” ile Osmanlı İmparatorluğu döneminden beri uygulanmakta olan “Ebniye Nizamnamesi” birkaç maddesi dışında tamamen değiştirilmiş ve yerleşme, yapılaşma ve yapı denetimi konularında çağın gereklerine uygun yeni

7 Teoman AKTURE, "Osmanlı Döneminde Yapı Denetimi", Ada - Kentliyim - Dergisi, Yıl: 2, 5, Mart - Mayıs - 1996, s. 92.

8 Aktüre, s. 93.

9 Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, s. 11.

10 Geray - Sucuoğlu ve Ergünay, s. 166.

11 Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, s. 12.

düzenlemeler getirilmiştir. Ancak, bu kanunda afet zararlarının azaltılması konusunda doğrudan hükümler bulunmamaktadır.

1939 yılında “Belediye Yapı ve Yolları Kanunu'nun uygulanmasında görülen aksaklıkları gidermek, afetlerle ilgili yürütülen yardım çalışmalarını bir düzene bağlamak amacıyla 3611 sayılı Kanunla “Bayındırlık Bakanlığı Kuruluş Kanunu” değiştirilmiş ve bu faaliyetler “Yapı ve İmar İşleri Reisliği” birimine verilmiştir.

1944 öncesi dönemde meydana gelen ve aynı zamanda “...sadece Türk deprem literatüründe değil dünya deprem kataloglarında da çok şiddetli ve hasarlı bir deprem olarak yer almış bulunan...”¹² Erzincan depremine ayrıca değinmekte yarar vardır. 26 Aralık 1939 tarihinde meydana gelen Mercalli Ölçeğine göre X - XI, Richter Ölçeğine göre ise 7.9 şiddetindeki depremde “... 32.962 kişinin yaşamını yitirmesi ve 116.720 yapının yıkılması veya ağır hasar görmesi üzerine, o günkü Cumhuriyet Hükümeti, 17 Ocak 1940 tarihinde 3773 sayılı 'Erzincan'da ve Erzincan Depreminden Müteessir Olan Mıntikalarda Zarar Görenlere Yapılacak Yardımlar' Kanununu çıkarmıştır.”¹³

3773 sayılı Kanun, Cumhuriyet döneminde çıkarılan afetlerle doğrudan ilgili ilk kanundur. İlk kez bu Kanunla afetten zarar görenlere yönelik maddi destek verilmesi öngörülmüş ve depremden etkilenen yörelerdeki vergi mükelleflerinin tüm vergileri terkin edilmiş¹⁴, evleri yıkılan veya kullanılamayacak hale gelen kişilere ücretsiz arsa verilmesi ve yapı malzemesi yardımı yapılmasına ilişkin esaslar benimsenmiştir. Bu Kanun ve sonrasındaki çalışmalar nedeniyle Tabban “Ülkemizde depremleri inceleme ve deprem zararlarını azaltma çalışmaları 1939 Erzincan depreminden sonra başlar.”¹⁵ yorumunu yapmaktadır.

1944 yılına kadar devam eden bu dönemin genel karakteristikleri şunlardır:

12 “ Erhan KARAESMEN, Deprem ve Sonrası, Ankara: Türkiye Müteahhitler Birliği Yayını, 1996, s. 118.

13 Sarp, s. 31. Bu depremle ilgili sayısal ve teknik veriler için bakınız: Günruh BAĞCI ve Diğerleri, “Türkiye’de Hasar Yapan Depremler”, Deprem Araştırma Enstitüsü Bülteni. Yıl: 18, S. 69, 1991, s. 119; Ahmet TABBAN, Deprem ve Sorunları, TMMOB Jeoloji Mühendisleri Odası Yayınları, Yayın No: 4, s. 38; Özey, 194 - 195.

14 Terkin; vergi alacağını ortadan kaldıran bir işlemdir. Ödenmesi gereken safhaya gelmiş olan amme alacaklarının “vergi hataları” veya “kanuni bir neden”le kısmen veya tamamen alacaklı kamu idaresinin kayıtlarından silinmesini ifade eder. (Abdullah ŞİMŞEK, “Doğal Afetler Sebebiyle Vergi ve Cezaların Terkini”, Beklenen Mahalli İdareler Dergisi, S. 51, Haziran - 1998, s. 20.)

15 Tabban, s. 30.

a) Afet zararlarının azaltılması konusunda ülkenin yerleşme, konut ve sanayileşme politikaları ile uyumlu bir afet politikası geliştirilmemiştir.¹⁶

b) Bu dönemde afet zararlarının azaltılması çalışmaları olarak kabul edilebilecek çalışmalara henüz başlanmadığı görülmektedir¹⁷

c) Bu dönemde afet zararlarını azaltma, afete hazırlık, kurtarma ve yeniden inşa faaliyetlerine dönük etkin strateji ve politikalar üretilmemiştir.

3.2. 1944-1959 Yılları Arası

20.12.1942 tarihinde meydana gelen Niksar - Erbaa depremi ile başlayıp, 20.06.1943 tarihli Adapazarı - Hendek, 26.11.1943 tarihli Tosya-Ladik ve 01.12.1944 tarihli Bolu-Gerede depremlerinde “...43.319 kişinin ölmesi, 75.000 kişinin yaralanması ve 200 bin civarında yapının yıkılması veya kullanılamaz hale gelmesi üzerine,¹⁸ Temmuz 1944 tarihinde ilk kez depremlere yönelik ‘Yer Sarsıntılarından Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler’ adlı 4623 sayılı Yasa çıkarılmıştır¹⁹Bu Kanun, ülke genelini içine alan, belirli bir olay veya mekânla sınırlı olmayan ilk afet kanunudur”²⁰

4623 sayılı Kanun “...deprem olayının doğurduğu sonuçların yalnızca yıkılanın yerine yeni ev yaparak çözülemeyeceğini, ülkemizde mutlaka deprem zararlarının azaltılması için bazı çalışmalar yapılmasının da gerektiği...”²¹ gerçeğinin devlet yönetiminin, kısmen dahi olsa, fark edilmeye başlandığının somut bir göstergesi olması açısından Türkiye’de afet zararlarının önlenmesi çalışmalarının tarihi seyri içinde önemli bir kilometre taşıdır.

4623 sayılı Kanun,

a) Vatandaşların deprem tehlikesi karşısında can ve mal emniyetini sağlama,

b) İyi işleyen bir kurtarma, yardım ve geçici barınma sistemi kurma, gibi amaçları hedefliyordu.²²

16 Türkiye’de Deprem Tehlikesi ve Zararları, Bu Zararları Azaltmaya Yönelik Çalışmalar ve Alınması Gereken Önlemler Hakkında Rapor, Ankara: Deprem Mühendisliği Türk Milli 7 Komitesi Yayını, 1980, s. 4.

17 Büyük Depremlerden Önce ve Sonra Merkezde ve İllerde Uygulanması Gereken “Kurtarma, Acil Yardım ve Geçici Barındırma” Çalışmaları Hakkında Rapor, s. 2.

18 Ergünay, s. 96.

19 Sarp, s. 32. Anılan depremlerle ilgili sayısal ve teknik veriler için bakınız: Bağcı ve Diğerleri, s. 120; Ergünay, s. 96.

20 Kanun metni için bakınız: T.B.M.M. Düstur, Üçüncü Tertip, Cilt: 25, Ankara: Devlet 2) Matbaası, 1944, ss. 1213 - 1221.

21 Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, s. 13.

22 Ergünay, a.g.k., s. 96; Bakiş, a.g.k., s. 29.

Bu amaçla Kanunda "...ülkenin deprem tehlikesi ile karşı karşıya kalacak bölgelerinin tespiti, bu bölgelerde yapılacak yapılar için bazı özel yaptırımların yönetmelikle zorunlu hale getirilmesi, acil durumlarda uygulanmak üzere il ve ilçelerde 'Yardım ve Kurtarma Programları'nın önceden hazır bulundurulması, belediyelerin jeolojik etütler yapılmadan yeni gelişme alanlarına izin vermemesi gibi bazı önlemler zorunlu hale getirilmiş ... depremler sırasında yapılacak işlemler konusunda, yönetici ve halkın görev ve sorumlulukları..."²³ belirtilmiştir.

4623 sayılı Kanun ile Türkiye tarihinde ilk defa merkezi hükümet deprem öncesinde bazı görevlerle yükümlendirilmiştir. Örneğin bu Kanunla "...ilk defa devlet, deprem bölgelerinde Hükümet Konağı, hastane, okul, sinema, han, hamam, otel gibi halkın çok yığıldığı yapıları depremler olmadan önce elden geçirmeyi ve bunlardan tamiri ve takviyesi teknik heyetlerce mümkün görülmeyenleri yenilemeyi görev olarak üstlenmiş ve yeni yapılacak olan bu tür yapıların projelerini inceleme yetkisini de o günkü Nafia (Bayındırlık) Bakanlığına görev olarak vermiştir"²⁴ Yine bu Kanunla hükümeti oluşturan bakanlıkların her birinin deprem öncesi ve sonrası yapmaları gerekenler belirlenmiştir.

4623 sayılı Kanunun 1. maddesindeki "Tehlikeli yer sarsıntısına maruz bölgeler Nafia ve Maarif vekilliklerinin müştereken ihzar ve İcra Vekilleri Heyetinin tasdik edeceği listeler veya haritalarla tayin olunur"²⁵ hükmü gereğince Bayındırlık Bakanlığı ve bazı üniversitelerin işbirliğiyle, 1945 yılında "Yer Sarsıntıları Bölgelerini Gösterir Harita" adı altında ilk "Türkiye Deprem Bölgeleri Haritası" yayınlandı. Bu haritada Türkiye deprem bakımından üç bölgeye ayrılmıştır²⁶:

- a) Büyük hasara uğramış bölgeler,
- b) Tehlikeli deprem bölgeleri,
- c) Tehlikesiz bölgeler.

Yukarıda değinilen harita da dahil olmak üzere, günümüze kadar, Türkiye Deprem Bölgeleri Haritaları 1945, 1947, 1963, 1972 ve son olarak 1996 yıllarında Bakanlar Kurulu kararı ile yayınlanmıştır²⁷.

23 Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, s. 14.

24 Büyük Depremlerden Önce ve Sonra Merkezde ve İllerde Uygulanması Gereken "Kurtarma, Acil Yardım ve Geçici Barındırma" Çalışmaları Hakkında Rapor, s. 2.

25 Düstur, s. 1213.

26 Tabban, a.g.k., s. 64.

27 Erol AYTAÇ, "Deprem Zararlarının Azaltılmasında Belediyelere Düşen Görev ve Sorumluluklar", Bayındırlık ve İskân Bakanlığı İle Belediyeler, Yıl: 1, S. 1, Eylül - 1987, s. 36; Bülent ÖZMEN - Murat NURLU ve Hüseyin GÜLER, Coğrafi Bilgi Sistemi İle Deprem Bölgelerinin İncelenmesi, Ankara: T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü Yayını, 1997, s. 3.

1945 yılında afet bölgelerinde yapılacak yapıların inşasını belirli esaslara bağlayan ve 1937 tarihli İtalyan Şartnamesi esas alınarak hazırlanan “Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkındaki Yönetmelik” yayınlanarak yürürlüğe girdi.²⁸

“1953 yılında Bayındırlık Bakanlığı Yapı ve İmar İşleri Reisliği bünyesinde bir Deprem Bürosu kurulmuş, bu büro 1955 yılında deprem, seylap, yangın (DE-SE-YA) şubesine dönüştürülerek doğal afet zararlarının azaltılması çalışmalarını da yürütmeye başlamıştır.”²⁹

1956 yılında, 6785 sayılı “İmar Kanunu” yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun ile, “...yerleşme yerlerinin belirlenmesi sırasında, doğal afet tehlikesinin ortaya çıkarılması ve fenni mesuliyet sistemi ile yapı denetimi sağlanması konularına önem ve öncelik verilmiştir.”³⁰

1958 yılında 7116 sayılı Kanunla İmar ve İskân Bakanlığının kurulması, yine aynı yıl 7126 sayılı “Sivil Müdafaa Kanunu”nun çıkarılması ve bu kanun kapsamına doğal afetler sırasında yapılması gereken kurtarma ve ilkyardım çalışmalarının da dahil edilmesi³¹, bu dönemle ilgili olarak belirtilmesi gereken son iki önemli gelişmedir.

1944 - 1959 yılları arası döneme damgasını vuran 4623 sayılı Kanun ile ilgili olarak, biri olumlu diğerleri olumsuz olmak üzere, şu genel değerlendirmeleri yapmak mümkündür:

a) Bu Kanunda afetler olmadan önce alınacak önlemlerle, deprem zararlarının azaltılması amaçlanmıştır.

b) Bu kanun bütün afet olaylarını kapsayıcı bir nitelik taşımamaktadır.

c) (Ergünay'ın ifadesiyle) “...daimi iskân çalışmalarını, önceki dönemlerde olduğu gibi yasama meclisinin her afetten sonra çıkaracağı [spesifik] yardım kanunları ile çözme yolunu tercih etmiş...”³²tir.

4623 sayılı Kanun yukarıda belirtilen son iki özelliğinden dolayı eksik bir düzenleme olmuştur. Nitekim sonraki yıllarda meydana gelen afetlerde bu Kanunun eksiklikleri hissedilmiş ve yeni düzenlemeler yapılması yoluna gidilmiştir.

28 Bakış, a.g.k., s. 30.

29 Sarp, a.g.k., s. 32.

30 Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, ss. 14 - 15.

31 Sivil savunma hizmetleri ve mevzuatının tarihi gelişimi ayrı bir çalışma kapsamında ele alınacağından burada değinilmeyecektir.

32 Geray - Sucuoğlu ve Ergünay, a.g.k., s. 166.

3.3. 1959 Yılı Sonrası

4623 sayılı Kanunun, yukarıda belirtildiği gibi, sadece deprem afeti ile sınırlı düzenlemeler içermesi, daimi iskân çalışmaları ile ilgili düzenlemelere yer vermemiş olması ve son olarak 1950'li yıllarda sel, toprak kayması, kaya düşmesi ve yangınlar gibi diğer afet türlerinin sıklıkla meydana gelmesi³³ gibi faktörlerin etkisiyle afet zararlarının azaltılması ile ilgili yeni düzenleme çalışmalarına ihtiyaç duyulmuştur.

15.05.1959 tarihinde, çeşitli değişikliklerle bugün hala yürürlükte olan, 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” çıkarılmıştır.

“Doğal afet zararlarının azaltılması amacıyla Cumhuriyet döneminde çıkarılmış bulunan tüm kanunları tek bir kanun halinde toplayan ve afet zararlarının azaltılabilmesi için afet öncesi, afet sırası ve afet sonrasında yapılması gereken çalışmaları düzenleyen”³⁴ bu kanunun en önemli iki özelliği;

a) Depremler dışındaki sel, toprak kayması, kaya düşmesi ve yangınlar gibi diğer afet türlerini kapsamı ve

b) Genel Bütçe dışında bir “Afetler Fonu” oluşturulmasını öngörmüş olmasıdır.

“[7269 sayılı] Kanun aslında 4623 sayılı Kanunla, daimi iskân için afetzedelere yapılacak yardımları kapsayan hükümlerle Fon teşkilini öngören hükümler dışında, görünürde hemen hemen aynıdır.”³⁵

7269 sayılı Kanun, Türkiye’de 1960’lı yıllarda çok yoğun olarak yaşanan afetlerin zararlarının azaltılması çalışmalarında ortaya çıkan aksaklıklar ve yeni ihtiyaçların ışığı altında, 1968 yılında 1051 sayılı Kanunla önemli oranda değiştirilmiş ve Kanuna yeni 7 madde eklenmiştir.

1968-1971 yılları arasında meydana gelen afet olayları sonrasında, 7269 sayılı Kanunun 33. maddesi gereği oluşturulmuş olan afet fonunun yetersiz hale gelmesi sonucunda ayrı bir deprem fonu oluşturulmuştur.³⁶

1988 yılında 7269 - 1051 sayılı Kanunun 4. maddesinde yer alan “İçişleri, İmar ve İskân, Bayındırlık, Sağlık ve Sosyal Yardım ve Tarım Bakanlıklarınca acil yardım teşkilatı ve programları hakkında genel esasları kap-

34 Ergünay, a.g.k., s. 97.

35 Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, s. 16.

36 Büyük Depremlerden Önce ve Sonra Merkezde ve İllerde Uygulanması Gereken “Kurtarma, Acil Yardım ve Geçici Barındırma” Çalışmaları Hakkında Rapor, s. 2.

36 Sarp, a.g.k., s. 33.

sayan bir yönetmelik yapılır.” hükmüne dayanılarak hazırlanan 88/12777 sayılı “Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik” yürürlüğe girmiştir³⁷.

13.03.1992 tarihinde meydana gelen Mercalli ölçeğine göre VIII, Richter ölçeğine göre 6.8 şiddetindeki Erzincan depremi dikkatleri yine afet zararlarının azaltılması çalışmalarına çevirmiştir. Depremde 653 kişi yaşamını yitirmiş, 3850 kişi yaralanmıştır. Depremın yol açtığı ekonomik kayıplar ise 1992 rakamlarıyla 3 trilyonun üzerinde bir meblağa ulaşmıştır.³⁸

Deprem sonrası rehabilitasyon çalışmaları için yapılan yatırım programının maliyetinin yaklaşık 650 milyon Amerikan doları olması, depremin yol açtığı hasarın büyüklüğü hakkında fikir vermektedir³⁹.

Erzincan ve komşu illerdeki nüfusun büyük oranda memur, küçük esnaf ve tarım ile uğraşan dar gelirli vatandaşlardan oluşması, afetlerin zararlarını “Depremın yol açtığı zararların sadece konut ve yapılar üzerinde meydana getirdiği hasar olarak görme” ve (Ergünay’ın ifadesiyle) “daha çok afet köylerde olacak”⁴⁰ mantalitesinin ürünü olan 7269-1051 sayılı Kanun içinde kalınarak gidermenin mümkün olamayacağını göstermiştir. Çünkü, depremlerin kısa vadede gözle görülmeyen ancak uzun vadede sosyo-ekonomik

37 Yönetmelik metni ve ekleri için bakınız: Sivil Savunma İle İlgili Kanun Tüzük ve Yönetmelikler, 1. Kitap, Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Yayını, 1994, ss. 293 - 359.

38 Depremle ilgili sayısal ve teknik ayrıntılar ile depremin sosyo-ekonomik etkileri için bakınız: Deprem Sonrası Erzincan, Ankara: T.C. Erzincan İli Merkez İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliği Yayını, Yayın No: 2, 1996, s. 9 ve devamı; Doğan KALAFAT, “13 Mart 1992 Erzincan Depremi”, Deprem Araştırma Enstitüsü Bülteni, Yıl: 22, S. 73, 1995, ss. 6 - 15 ve 25 - 26; March 13, 1992 (Ms = 6.8) Erzincan Earthquake: A Preliminary Reconnaissance Report, Prepared By: Kandilli Observatory and Earthquake Research Institute and Faculty Of Engineering Department Of Civil Engineering, İstanbul: Boğaziçi University, May 1992, ss. 85 - 86; Oğuz GUNDOĞDU, “Türkiye’de Yıkıcı Depremlere Karşı Alınması Gereken Önlemler ve İstanbul Örneği”, Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 15-16 Şubat 1996, ss. 286 - 288; Karaesmen, ss. 123 - 124; Hüseyin TEKEL - Ergin ATIMTAY, “Erzincan ve Dinar Depremlerinin Düşündürdükleri”, Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 15-16 Şubat 1996, s. 372. Ayrıca söz konusu depremin her yönüyle ele alındığı şu çalışmaya da bakılabilir: Fikret ÇUHADAROĞLU, Ruhi KARA ve Engin USTAOGLU, Deprem ve Erzincan Vilayeti, İstanbul: Erzincan Valiliği 39 Yayını, 1992.

39 Ömer KIRAL, “Erzincan Depremi Rehabilitasyon ve Yeniden Yapılandırma Projesi 1992 - 1995”, Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 15 - 16 Şubat 1996, s. 382

40 Geray - Sucuoğlu ve Ergünay, a.g.k., s. 167.

hayatta kendisini gösteren etkileri ve bunların doğurduğu psikolojik etkiler vardır.⁴¹

7269 sayılı Kanunun yukarıda belirtilen eksikliklerinin giderilmesi amacıyla Erzincan depreminin meydana geldiği bölgeye has bir kanun olan 28.08.1992 tarih ve 3838 sayılı “Erzincan, Gümüşhane ve Tunceli İllerinde Vuku Bulan Deprem Afeti İle Şırnak ve Çukurca’da Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Kanun” ile bütün afet bölgelerinde uygulanacak esasları içeren 23.7.1995 tarih ve 4123 sayılı “Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun” çıkarılmıştır.⁴²

1 Ekim 1995 tarihinde meydana gelen Mercalli ölçeğine göre VIII, Richter ölçeğine göre 5.9 şiddetindeki Dinar depreminden sonra yapılan çalışmalarda karşılaşılan güçlükler 4123 sayılı Kanunun aceleyle hazırlanmış, eksik yönleri bulunan bir kanun olduğunu göstermiştir. Ayrıca Dinar depremi (Ergünay’a göre) Türkiye’de “... imar ve afet kanunları ve yönetmeliklerinin yerel yönetimlerce hiç dikkate alınmadığı, inşaat ruhsatı ve yapı denetimi ile ilgili hiçbir kuralın uygulanmadığını ... gözler önüne sermiştir. Bu durum yalnız Dinar için değil, hemen tüm ülke için aynıdır.”⁴³

Dinar depreminde 94 kişi yaşamını yitirmiş, 250 kişi yaralanmıştır. Depremde Dinar’da mevcut yaklaşık 24000 konutun 13352’si hasar görmüştür. 4223 bina ağır hasar görerek oturulamaz duruma gelmiş, 2813 bina orta, 6316 bina ise hafif derecede hasar görmüştür. Depremin yol açtığı ekonomik kayıplar ise 1995 rakamlarıyla 10 trilyonun üzerinde bir meblağa ulaşmıştır.⁴⁴

41 Deprem Sonrası Erzincan, a.g.k., s. 29.

42 Geray - Sucuoğlu ve Ergünay, a.g.k., s. 167. Erzincan depremi ile ilgili TBMM’deki görüşmeler için bakınız: T.B.M.M. Tutanak Dergisi, Dönem 19, Birleşim 57, Cilt: 8 (21/03/92), ss. 5-6; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, Dönem 19, Birleşim 68, Cilt: 29 (21/03/92), ss. 378 - 421; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, Dönem 19, Birleşim 58, Cilt: 8 (22/03/92), ss. 127 - 128; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, Dönem 19, Birleşim 68, Cilt: 29 (22/03/92), ss. 379-421; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, Dönem 19, Birleşim 74, Cilt: 53 (22/02/94), s. 296.

43 Oktay ERGÜNAY, “Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?”, Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 15-16 Şubat 1996, s. 270.

44 Depremle ilgili sayısal ve teknik ayrıntılar ile depremin sosyo-ekonomik etkileri için bakınız: “Afyon Valiliği Dinar Deprem Raporu”, Sivil Savunma Dergisi, Yıl: 37, S. 142, Ekim - Kasım - Aralık - 1995, ss. 16 - 19; Ramazan DEMİRTAŞ ve Diğerleri, “1 Ekim 1995 Dinar Depremi”, Deprem Araştırma Enstitüsü Bülteni, Yıl: 21, S. 72, 1994, Yayın Tarihi: Mart - 1996, ss. 5 - 38; Dolunay Şenol ÇEVİK, “Dinar ve Deprem”, Deprem Araştırma Enstitüsü Bülteni, Yıl: 25, S. 78, Ekim - 1998; Semih TEZCAN - Muzaffer İPEK, “Dinar Depreminin Düşündürdükleri”, Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 15 - 16 Şubat 1996, ss. 17 -21; Karaesmen, ss. 125, 129 - 143; A. Nuray KARANCI - Bahattin AKŞİT - Haluk SUCUOĞLU, “Dinar’da Afet Yönetiminin Psiko-Sosyal Boyutları”, Erzincan

Dinar depreminden sonra. 16.11.1995 tarih ve 4133 sayılı Kanunla 4123 sayılı Kanun değiştirilmiş ve yeni bazı maddeler eklenmiştir.⁴⁵

Son yıkıcı depremleri 1945 ve 1952 yıllarında yaşamış olan Adana ve yöresi. 27 Haziran 1998 günü aletsel büyüklüğü 6.3 olan bir depremle sarsıldı. 59'u Adana il merkezinde, 86'sı Ceyhan ilçesinde olmak üzere 145 kişinin hayatını kaybettiği depremde toplam 802 ev. 18 işyeri tamamen yıkılmıştır. 18395 bina oturulamaz halde hasar görmüştür. 555 işyeri ve 43721 bina orta düzeyde. 1026 işyeri ise hafif hasarlı olarak saptanmıştır. Depremin ortaya çıkardığı hasarın maliyeti trilyonlarla ifade edilmiştir.⁴⁶

Adana - Ceyhan depremi sonrası. Türkiye gündemi her zaman olduğu gibi bir süre afetle meşgul olmuş, ancak afet yönetimi konusunda somut adımlar atılmamış, yapısal düzenlemeler gerçekleştirilmemiştir.

Türkiye'de meydana gelen çoğu depremin ana kaynağı aktif fay niteliğindeki Kuzey Anadolu Fay Zonu'dur (KAFZ). KAFZ. doğuda Erzincan Karlıova'dan başlayarak Kelkit Çavı vadisi boyunca devam ederek Niksar'a kadar uzanmakta, burada kuzey ve güney yönlerine doğru çatallanmaktadır. KAFZ'nin güney kolu Kızılırmak civarında sona ererken kuzeye ve batıya yönelen kolu Ladik - Havza - Ilgaz - Gerede - Bolu yönünde devam ederek Akyazı'ya ulaşmakta ve burada ikiye ayrılmaktadır. KAFZ'nin bir kolu buradan İzmit - Gölcük - Yalova yönünde devam ederken bir kolu da güneye inerek Geyve - İzmit - Gemlik körfezi yönünde uzanmaktadır.⁴⁷

Yerkabuğunu oluşturan Litosfer tabakasını meydana getiren plakalardan biri olan Arabistan Plakası'nın kuzeye doğru hareketi Anadolu yarımadasını

ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 15-16 Şubat 1996, ss. 273 - 283; A. Nuray KARANCI - Bahattin AKŞİT - Haluk SUCUOĞLU, "Strengthening Community Participation In Disaster Management: A Case Study From Dinar and Bursa", International Workshop On Recent Earthquakes and Disaster Prevention Management, 10 - 12 March 1999, METU Disaster Management Implementation and Research Center, ss. 191 - 198; TMMOB Şehir Plancıları Odası. "Dinar Depremi Dersleri", Bayındırlık ve İskan Bakanlığı İle Belediyeler. Yıl: 10. S. 29. Mart - 1996. ss. 7-9.

45 Dinar depremi ile ilgili TBMM'deki görüşmeler için bakınız: T.B.M.M. Tutanak Dergisi, Dönem 19, Birleşim 3. Cilt: 94 (04/10/95), ss. 342 -344; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, Dönem 20, Birleşim 103, Cilt: 28 (04/06/97), ss. 328 - 334, 342; 371 - 373.

46 Özey, ss. 205 - 206; "Adana Depremi Üzerine", Dönemeç Dergisi. Yıl: 2, S. 19, Temmuz - 1998, s. 10; Hasan TOPAL ve Fikret OKUTUCU, "Adana - Ceyhan Depremi Raporu", Sivil Savunma Dergisi, Yıl: 40, S. 153, Temmuz - Ağustos - Eylül - 1998, s. 4. Depreme ilişkin teknik ayrıntılar için ayrıca bakınız: Oğuz. GUNDOĞDU - Naşide ÖZER - Melih BAKI, "The Adana - Ceyhan Earthquake of June 27, 1998", International Workshop On Recent Earthquakes and Disaster Prevention Management, 10-12 March 1999, METU Disaster Management Implementation and Research Center, ss. 69 - 75.

47 "17 Ağustos 1999 Tarihinde Marmara Bölgesinde Meydana Gelen Deprem", Devlet Su İşleri Bülteni. Yıl: 43. S. 457, Ağustos - 1999, s. 2.

sıkıştırılmakta ve KAFZ'nin güney bloğu her yıl 22 mm batıya doğru kaymaktadır. 1999 yılı öncesindeki birkaç yıl içinde KAFZ'de kayma oluşmadığından enerji birikmesi artmış ve bu enerji 17 Ağustos 1999 tarihinde saat 03.02'de aniden açığa çıkarak büyük çaplı bir depremi meydana getirmiştir. KAFZ'nin Akyazı'dan başlayıp İzmit - Gölçük - Yalova yönünde devam ederek Çınarcık'a kadar uzanan kesiminde meydana gelen depremin aletsel büyüklüğü 7.4, merkezi ise Gölçük yakınlarında 17 km. derinlikte olup⁴⁸ 45 saniye sürmüştür. Deprem 220 km. uzunluğunda segmenti kırmıştır. Deprem sonucunda Düzce - Akyazı - Sapanca - İzmit - Gölçük - Yalova yönünde yaklaşık 55-60 km'lik bir yırtılma⁴⁹ ve 2.60 m. yer değiştirme (fay atımı) meydana gelmiştir.⁵⁰

1999 Marmara depremi özellikle Karamürsel, Gölçük. Değirmendere, Yalova, Adapazarı. Kocaeli, Düzce. Bolu, İstanbul, Bursa, Zonguldak ve Eskişehir'i kapsayan çok geniş bir alanı etkilemiştir. Nüfus yoğunluğunun çok fazla olduğu⁵¹ ve endüstriyel kuruluşların da çoğunluğunun bulunduğu⁵² bu bölgede ağır hasarlar meydana gelmiştir. Bu yerleşmelerin bir kısmı bu depremde meydana gelen kırığın tam üzerinde bulunmakta olup, bir kısmı da faydan 10 km.ye kadar bir uzaklık içinde bulunmaktadır.⁵³

48 “Depremi odağı Gölçük yakınlarında ve 18 km. derindedir.” şeklindeki değerlendirme için bakınız: Özey, s. 207.

49 Yüzey yarılmaları ile ilgili farklı sayısal veriler literatürde belirtilmiştir. Örneğin; “İzmit körfezi ile Düzce arasında yaklaşık 130 km. uzunluğunda yüzey kırığı oluşturmuş olan bu deprem...” şeklindeki değerlendirme için bakınız: **Meclis Araştırması Komisyonu Raporu**, s. 1; “Deprem nedeniyle İzmit körfezi ile Düzce arasında 100 km. uzunluğunda yer yarılmaları...” şeklindeki değerlendirme için bakınız: “Marmara’da Deprem”, **Sivil Savunma Dergisi**, Yıl: 41, S. 157, Temmuz - Ağustos - Eylül - 1999, s. 4; “İzmit depreminde 120 km’lik yırtılma boyunca Orta Anadolu’ nun orta kısmı kuzeydeki kısmına göre receli olarak 2.5 metre batıya doğru ilerlemiştir.” şeklindeki değerlendirme için bakınız: Özey, s. 209.

50 Ergun GÖKTEN ve Diğerleri, “17 Ağustos 1999 Kocaeli - Adapazarı Depremi Hakkında Ön Çalışma Sonuçları”, Ekim - 1999, <http://www.ankara.edu.tr/~geolmuh/deprem/kocaeli.html>; “17 Ağustos 1999 Tarihinde Marmara Bölgesinde Meydana Gelen Deprem”, **Devlet Su İşleri Bülteni**, Yıl: 43, S. 457, Ağustos - 1999, s. 2.

51 “Deprem Türkiye nüfusunun % 23’lük bölümünü oluşturan bölgede etkili olmuştur.” bilgisi için bakınız: “Deprem’in Kamu Finansmanı Yükü 6.2 Milyar Dolar”, **Finans Dünyası Dergisi**, Ekim - 1999, ss. 42 - 43; “DPT verilerine göre deprem nüfusumuzun % 23’lük bir bölümünü oluşturan bölgede etkili olmuştur.” bilgisi için bakınız: Bülent PİRLER, “Deprem’in Yaralarını Sarmak” - Başyazı, **İşveren Dergisi**. Cilt: XXXVII, S.12, Eylül - 1999, s. 1.

52 “Marmara Bölgesi’nde zarar gören illerin özelliği ‘Türkiye’nin Sanayi Kuşağı’ niteliğinde olma[larıdır].” değerlendirmesi için bakınız: “On Milyar Dolarlık Sarsıntı”, **Finans Dünyası Dergisi**, Eylül- 1999, s. 27.

53 **Meclis Araştırması Komisyonu Raporu**, s. 1; Ergun GÖKTEN ve Diğerleri, “17 Ağustos 1999 İzmit - Adapazarı Depreminde Hasarı Meydana Getiren Jeolojik Faktörler”, Ekim - 1999, <http://www.ankara.edu.tr/~geolmuh/deprem/faktorler.html>.

Kasım 1999'da yayınlanan yabancı bir yayın organı depremi okurlarına şu satırlarla duyurmuştur⁵⁴: “Ülkenin en yoğun nüfusa sahip kuzeybatı bölgesinde meydana gelen Richter ölçeğine göre 7.4 şiddetindeki deprem sonrasında 15.000’den fazla insan yaşamını yitirmiş, yüzlerce apartman bloğu yerle bir olmuştur ” Birleşmiş Milletler Teşkilatı İnsani İşler Koordinasyon Bürosu (OCHA) ise depremi, son 60 yılın en büyük felaketi olarak nitelendirmiştir.⁵⁵

Depremi gece yarısı meydana gelmesi, gerek nüfus gerekse ekonomik aktivite bakımından ülkenin en ağırlıklı bölgesinde etkili olması⁵⁶, depremin meydana geldiği yerleşimlerin hepsinin afet etkilerine dayanıksız bağlantısız alüvyal malzeme üzerinde bulunması⁵⁷ gibi faktörler deprem hasarının büyük olmasına neden olmuştur. Depremi neden olduğu ölü ve yaralı sayısı ile yıkılan ve hasarlı binalarla ilgili sayısal veriler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 1. 1999 Marmara Depreminin Yol Açtığı Kayıplar

İli	Ölü Sayısı	Yaralı Sayısı	Yıkık-Ağır Hasarlı Bina	Orta Hasarlı Bina	Az Hasarlı Bina
Bolu	271	1165	3744	5195	3785
Bursa	268	2947	68	453	1008
Eskişehir	86	647	99	104	336
İstanbul	981	8109	3605	15338	13694
Kocaeli	9135	9816	36526	32963	36096
Adapazarı	3881	5180	23111	14163	20387
Yalova	2502	4505	10189	8953	14566
Zonguldak	3	26	2	-	49**
Tekirdağ	-	35	-	-	2
Toplam	17127	32430	77344	77169	89872

Kaynaklar: “Başbakanlık kriz Yönetim Merkezinin 17 Ağustos Depremi Kesin Hasar Tespit Durumu”, Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, s.58 ve “Marmara’da Deprem”, s. 8’deki tablolardan uyarlanmıştır.

54 “Planet Watch”, **Popular Mechanics**, November - 99, Vol. 176, Issue: 11, s. 30.

55 “On Milyar Dolarlık Sarsıntı”, **a.g.k.**, s. 27.

56 “Depremi Kamu Finansmanı Yüğü 6.2 Milyar Dolar”, s. 42.

57 Gökten ve Diğerleri, “17 Ağustos 1999 İzmit - Adapazarı Depreminde Hasarı Meydana Getiren Jeolojik Faktörler”.

* Kocaeli ili ile ilgili sayısal verilere Gölcük’teki kayıplar da dahildir.

** 49 sayısına orta ve az hasarlı binaların sayısı dahildir. İlgili kaynakta “hasarlı bina” başlığı altında bu sayı yer almaktadır.

Marmara depreminin ekonomik bilançosu gerek yazılı gerekse görsel basında pek çok defa gündeme gelmiştir. Konunun ayrıntısına fazla girmeden bazı aydınlatıcı değerlendirmelere değinmekte yarar vardır.

Depremi etkilediği 7 ilin GSMH içindeki payı %34.7, sanayi katma değeri içindeki payı ise % 46.7 seviyesindedir⁵⁸. Deprem bölgesinde fert başına düşen gelir düzeyi de Türkiye ortalaması ile karşılaştırıldığında oldukça yüksektir. Afetin hemen sonrasında mevcut verilere dayanılarak yapılan ilk tahminlere göre depremin sermaye birikimi ve milli hasıla üzerindeki etkisi 9-13 milyar dolar aralığında hesaplanmıştır⁵⁹. Yine ilk verilere göre depremin ülke büyümesine etkisi 1999 yılı için % -1, kamu finansmanı üzerindeki yükü ise 6.2 milyar dolar olarak hesaplanmıştır.⁶⁰

Birleşmiş Milletler Teşkilatı İnsani İşler Koordinasyon Bürosu (OCHA) tarafından. BM'in Türkiye Ofisi tarafından yapılan bilgilendirme çerçevesinde yapılan açıklamada ise. depremin ortalama maliyetinin 10 milyar dolar civarında olduğu belirtilmiştir.⁶¹

Morgil'e göre "Marmara depreminin Türk ekonomisinde yol açtığı en önemli kayıp nitelikli işgücü kaybıdır⁶². Yine Morgil'e göre "Yıkılan veya hasara uğrayan konut, hizmet sektörü, işyeri ve sanayi tesislerinin onarım maliyetlerinin 3.5 milyar dolar olduğu yapılan incelemelerde belirlenmiştir.⁶³

Her büyük afetten sonra olduğu gibi bu deprem sonrasında da kamuoyundan yükselen tepkilerin de etkisi ile yasama organı konuyu ele almış, afet sonrasında yapılan çalışmaların incelenerek alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla Meclis Araştırması Komisyonu oluşturulmuş;

58 Konu ile ilgili olarak "Sözkonusu depremde etkilenen illerimizin GSYİH içindeki toplam payları % 6.2. ithalat ve ihracat içindeki payları sırasıyla % 14.1 ile 3.9 ve genel bütçe gelirleri içerisindeki payları da % 12.4'tir." bilgisi için bakınız: Recep ÖNAL, "Marmara Depremi ve Türkiye Ekonomisi", **İşveren Dergisi**, Cilt: XXXVII, S. 12, Eylül S9 - 1999, s. 2.

59 "17 Ağustos 1999 tarihinde Marmara Bölgesi'ndeki deprem, ... 6-7 milyar Amerikan Dolarını bulacağı uzmanlarca tahmin edilen maddi hasar oluşmasına neden olmuştur." değerlendirmesi için bakınız: Ercüment AKIŞ, "Deprem ve Sonrası İmar Mevzuatı", **Belediye Dergisi**, Cilt: 6, S. 4, Ekim 1999, s. 36.

60 "Depremi Kamu Finansmanı Yükü 6.2 Milyar Dolar", s. 43.

61 "On Milyar Dolarlık Sarsıntı", s. 27.

62 Orhan MORGİL. "Marmara Depremi'nin Ekonomik Bilançosu ve Etkileri", **İşveren Dergisi**, Cilt: XXXVII, S. 12, Eylül - 1999, s. 8.

63 Morgil, s. 9. Depremi ekonomik ve sosyal boyutları ile ilgili geniş bir değerlendirme için ayrıca bakınız: **17 Ağustos Depremi'nin Kocaeli ve Sakarya İllerine Ekonomik ve Sosyal Etkileri Araştırması**, İstanbul: İ.Ü. İktisat Fakültesi ve İ.Ü. İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti Ortak Çalışması, [ty], ss. 13 - 48.

Komisyon hazırladığı raporu 1999 Kasım ayında kamuoyuna ve yasama organına sunmuştur⁶⁴.

Marmara depremi sonrasında, bu deprem kadar büyük çapta olmasalar da yıkıcı etkileri olan 12 Kasım 1999 Düzce depremi (7.2). 6 Haziran 2000 Çankırı - Orta - Çerkeş depremi (5.9) ve 23 Ağustos 2000 Adapazarı Hendek depremi (5.8) ve son olarak Afyon da 3 Şubat 2002'de meydana gelen ve çok sayıda vatandaşımızın yaşamını yitirmesine yol açan depremler, bu ve benzeri afetlere karşı etkin mücadele çalışmalarının gerekliliğini ülke gündemine taşımış ancak, gerek yasama gerekse yürütme organları afetlerden sonra afet zararlarının önlenmesine yönelik köklü yasal ve/veya uygulamaya dönük düzenlemeler gerçekleştirmemiştir.

4. SONUÇ

Türkiye'de afet zararlarının azaltılması çalışmalarının tarihi gelişiminin ele alındığı bu çalışmanın içeriğinden anlaşılacağı üzere; söz konusu çalışmalarda Osmanlı'dan günümüze değişmeyen mantalite; afetler meydana gelmeden afet zararlarının azaltılmasına yönelik herhangi bir çalışmanın gerçekleştirilmemesi, afet meydana geldikten sonra ise - çoğunlukla kamuoyunun tepkisi üzerine - kısa vadeli ve geçici önlemlerin alınması yoluna gidilmesidir. Böyle bir mantalitenin ürünü olan çalışmaların uzun vadede geçerliliklerini/yeterliliklerini yitirmeleri kaçınılmazdır.

Afetlere karşı etkin mücadele ancak uzun vadeli, kalkınma çabaları ile koordineli şekilde ve toplumu oluşturan her birey ve kurumun katılımıyla gerçekleştirilebilecektir. Zira, afetten etkilenecek olan sadece tek tek bireyler değil, topyekün bütün toplumdur.

64 1999 Marmara depremi ile ilgili TBMM'deki görüşmeler için bakınız: T.B.M.M. Tutanak Dergisi, Dönem 21, Birleşim 55, Cilt: 11 (23/08/99), ss. 85 - 89; 93 - 128; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, Dönem 21, Birleşim 57, Cilt: 11 (25/08/99), ss. 486 - 488; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, Dönem 21, Birleşim 58, Cilt: 12 (26/08/99), ss. 11 - 14; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, Dönem 21, Birleşim 11, Cilt: 14 (26/08/99), ss. 317 - 338; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, Dönem 21, Birleşim 59, Cilt: 12 (27/08/99), ss. 258 - 329; 570 - 593.

KÜRESELLEŞMENİN DEVLET YÖNETİMİNE ETKİLERİ

Mürteza HASANOĞLU*

GİRİŞ

21. yüzyılın en göze çarpan özelliği tüm dünyada gözlemlenen kümülatif değişim sürecinin yeni çağa artan hızla girmesidir.

Küreselleşme, uluslararası yönetim modelleri ve işletmelerde yaşanan organizasyonel değişim, işyerinde çalışanların “iyi” yönetimi yeniden keşfine neden olmuştur.

Soğuk savaş döneminin sona ermesiyle birlikte uluslararası sistem henüz tamamlanmamış olan değişim süreci içine girmiştir. Değişimin nasıl sonuçlanacağını tam olarak kestirebilmek oldukça güçtür. Ancak bazı eğilimler şimdiden açıklık kazanmaya başlamıştır. Bu eğilimlerden birincisi küreselleşmedir. Küreselleşme ya da global entegrasyon, ülkeler arasındaki iktisadi, siyasi, sosyal ilişkilerin yaygınlaşması, ideolojik ayrımlara dayalı kutuplaşmaların çözülmesi gibi, farklı görünen ancak birbiriyle bağlantılı olguları içermektedir. Küreselleşme bir anlamda, maddi ve manevi değerlerin ulusal sınırları aşarak dünya çapında yayılması anlamına gelmektedir.

20. yüzyılın son döneminde dünya, geleneksel siyasi blokların ortadan kalktığı, hemen hemen her alanda liberal politikaların önem kazandığı, teknolojik gelişmelerin sınır tanımayan değişimlere yol açtığı bir süreçten geçmiştir. Hala devam etmekte olan bu süreçte, mal ve finans piyasaları ulusal sınırları zorlamakta ve ülkelerin bireysel boyutlarını aşmaktadır. Haberleşme ve ulaştırma teknolojilerindeki hızlı gelişme ise bu sürecin hem bir ürünü hem de motoru olmakta ve dünyayı ekonomik, siyasal ve kültürel bir küreselleşmeye doğru itmektedir.

Bu gelişmeler karşısında Türkiye, önümüzdeki dönemlerde yeni küresel ekonomik sistemin ortaya çıkardığı imkânları en iyi şekilde nasıl değerlendirebileceği ve bu imkânları gözeterek hangi stratejileri izleyebileceği üzerinde durmak zorundadır. Türkiye'nin küreselleşen dünyadaki konumunu belirlemek, kısa ve uzun dönemli analizler yapmak büyük önem taşımaktadır.

*Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Doktora

Zira ülkelerarası karşılıklı bağımlılığın arttığı bu dönemde bir ülkenin diğer ülkelerdeki gelişmelerden bağımsız olarak etkin ve sağlıklı politikalar oluşturması imkânsızdır. Bu nedenle Türkiye, geleceğe yönelik politikalar oluştururken yaşamakta olan uluslararası etkileşim sürecini iyi analiz etmek zorundadır.

I. KÜRESELLEŞME KAVRAMININ TANIMI VE TARİHİ

A- Küreselleşme Kavramının Tanımı

Yeni bir çağa girmek üzereyiz. Önümüzde uygarlık tarihinin en önemli on yılı uzanıyor. Akıllara durgunluk veren teknolojik yenilikler, benzeri daha önce yaşanmamış ekonomik olanaklar, şaşırtıcı siyasal reformlar ve kültürel yeniden doğuş dönemi. Bu simgesel tarih noktası, yüzyıllardan beri hep gelecekteki bir zaman olarak görüldü. Bu görkemli simgesel dönemin artık içindeyiz ve bu dönemi adlandıran kavram ise "küreselleşme" kavramıdır.

Küreselleşme kavramının popülerliğine ve bu konudaki literatürün genişliğine rağmen, kavramın kesin bir tanımı yoktur.

Küreselleşme, içinde değerlerin, düşüncelerin ve bilginin hem ayrıştığı hem farklılaştığı, hem öznellediği hem de standartlaştığı bir dünyayı çağrıştıran oldukça geniş ve tartışmalı bir terim. Genel ifadelerle, küreselleşme bütünleşen, ama aynı zamanda parçalanın, evrenselle yerelliğin ironik bir şekilde birbirine geçtiği ve karıştığı bir dünya imgesi olarak karşımıza çıkıyor. Kısaca 20. yüzyılın insanı Karl Polanyi'nin ifadesiyle "büyük dönüşüm "e tanıklık ediyor. P.G. Cerny nin ifade ettiği üzere:

"Küreselleşme yeni bir dünya düzeninin değil fakat yeni dünya düzensizliğinin, hatta üst üste gelen ve rekabet halindeki otoritelerin, çoklu bağılıkların ve kimliklerin, prizmatik uzay ve inanç nosyonlarının oluşturduğu "yeni bir ortaçağ" işaretçisi olarak görülebilir.¹

Kısaca, küreselleşme: dünyanın tek bir mekân olarak algılanabilecek ölçüde sıkışıp küçülmesi anlamına gelen bir süreci ifade etmektedir.²

OECD'nin küreselleşmeyle ilgili olarak önerdiği tanım üç faktörden oluşmaktadır.

1. Ulus aşırı şirketler gibi güçlü ve yeni aktörlerin siyasal sahneye girişi:

¹ H. Emre Bağçe, "Küreselleşme, Devlet ve Demokrasi", Amme İdaresi Dergisi, 32/4 Aralık 1999, s. 9

² Hasan Tutar, Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi, İstanbul Hayat Yayıncılık, 2000. s. 18.

2. Bilgisayar teknolojisinin iletişim ve enformasyon alanındaki hızlı yayılımı.

3. Çoğu ülkede de regülasyon politikalarının benimsenmesi.³

Ana hatlarını vermeye çalıştığımız böylesine karışık bir süreci açıklayabilmek için ortaya atılan kavramlardan en çok eleştirileni "küreselleşme" kavramıdır. Hakkında çok geniş bir literatürün var olduğunu bildiğimiz küreselleşme kavramını olumlu yönde algılayıp izah etmeye çalışan "küreselciler" ve kavramı olumsuzluklarla donatan "anti-küreselciler" meseleye farklı noktalardan bakmakta ve farklı sonuçlara ulaşmaktadırlar.

Küreselcilere göre, küreselleşme; ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel değerlerin ve bu değerler çerçevesinde oluşmuş birimlerin ulusal sınırlar dışına taşarak dünya geneline yayılması olup; ülkeler arasında fiziksel ve ekonomik egemenliklerin törpülenmesi anlamını taşımaktadır. Yani küreselleşme, farklı toplumsal kültürlerin ve inançların daha yakından tanınması; ülkeler arasındaki her türlü ilişkinin yaygınlaşması ve yoğunlaşması; ideolojik ayrımlara dayalı kutupların ortadan kalkması sonuçlarını doğuran kaçınılmaz bir süreçtir.

Bu anlayışa göre, teknoloji ve iletişimde meydana gelen büyük ilerlemelerin etkileyip yönlendirdiği süreçler küreselleşme kavramıyla açıklanmaya çalışılmaktadır.

Gelişen iletişim imkanları sayesinde dünyanın her yerinde insanlara benzer bir medya kültürü sunularak taleplerin aynışması sağlanmakta ve yeni talepler üretilmektedir. Sermayenin uluslararasılaşması ve tüketim biçimlerin ve dolayısıyla üretilen malları dünya ölçeğinde standart hale getirmeye başlamıştır. Güç çok uluslu şirketler gibi uluslararası bazı aktörlere kaymaya ve ulus devletler gücün tek ve tartışılmaz sahibi olmaktan uzaklaşmaya başlamaktadırlar.⁴

Anti-küreselcilere göre ise küreselleşme; soğuk savaş döneminden sonra, batının zaferini yeni bir açılımla dünya geneline yaymasıdır. Uluslararası sermayenin egemenliği kayıtsız-şartsız hale gelmekte ve dünya ölçeğinde tekelleşmektedir. Dolayısıyla küreselleşmeyi "emperyalizmin yeni yüzü olarak tanımlamak mümkündür.

Küreselleşme taraftarlarının kabul ettiği gibi dünya ekonomisi gerçekten küresel olmaktan çok uzaktır. Ticaret, yatırım ve finansal hareketler daha çok

³ H Emre, Bağçe. a.g.m., s. 10

⁴ Yusuf Erbay, "Küreselleşen Dünyada Türkiye", Türk İdare Dergisi, Aralık 1998, s.300.

Avrupa, Japonya ve Kuzey Amerika ülkelerinde yoğunlaşmış durumdadır ve bu egemenlik süreceğe benzetilmektedir.⁵

Bakış açısı ne olursa olsun, aslında temel sorun küreselleşme kavramının, içinde bulunduğumuz gelişmeleri veya yeni dünya düzeni olarak adlandırılan gidişi kapsayıcı bir biçimde tanımlayan, yaşadığımız süreci tek başına izah edebilen bir kavram olup olmadığıdır. Ekonomiden siyasete, uluslararası ilişkilerden çevreye kadar olan biten her şeyi kendi içinde kapsayan bir kavram olabilir mi? Bütün bunları küreselleşme kavramının içine sıkıştırmak zorunda mıyız? Yoksa küreselleşme, bugünkü dünyayı açıklamaya çalışan kavramlardan sadece birisi midir?

B- Küreselleşme Kavramının Kısa Bir Tarihi

Küreselleşmeyi, ülkeler arasında büyük ve artan bir ticaret akışı ile sermaye yatırımının gerçekleştiği açık bir uluslararası ekonomi diye tanımlarsak, bu tarz bir işleyiş, uluslararası ticari faaliyetlerin tarihi bakımından yeni değildir. Gerçek anlamda bütünleşmiş bir dünya ticaret sistemi, 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren vardır. Küreselleşmenin son on yılda veya biraz daha uzun bir zamanda ortaya çıkan bir kavram olduğu iddiası gerçeği yansıtmamaktadır. 19. yüzyıl boyunca çok sayıda şirket küreselleşti, hatta daha önceki dönemlerde de küreselleşen firmalar (18. yüzyılda faaliyet gösteren Doğu Hindistan Şirketi), bulmak mümkündür.⁶

Öncelikle belirlemek gerekmektedir ki, küreselleşme kavramı çok yönlü bir kavram olup, insanların ilgi alanına göre iktisadi, siyasi ve kültürel yönleriyle gündeme gelmektedir. Aslında tayin edici yönü iktisadi olduğu ve kapitalist gelişme sürecinin bir yansıması olduğu halde hemen her vesile ile sürekli küreselleşme kavramından bahsedilmesi ve onun erdemlerinin anlatılması gibi bir durum karşımızda durmaktadır.⁷

Ekonomik olayların küreselleşmesinin ve bunun oluşturduğu yeni durumun genellikle 1960'larda ortaya çıktığı düşünülür. 1960, bir taraftan küresel şirketlerin ortaya çıktığı ve küresel düzeyde faaliyetlerini sürdürdüğü, diğer taraftan da ticari faaliyetlerin hızla geliştiği bir dönemdir. Ancak, küresel faaliyetler, görece olarak eski olsa da bu işleyiş biçimini ifade eden küreselleşme kavramı oldukça yenidir.⁸

⁵ Yusuf Erbay, a.g.m., s. 301.

⁶ Hasan Tutar, a.g.e., s. 21.

⁷ Hüseyin Yayman, "Küreselleşme Tartışmalarının Türkiye Özeline Yansımaları", Sayıştay Dergisi, Temmuz-Eylül 1999, s. 61.

⁸ Hasan Tutar, a.g.e., s. 21.

Küreselleşme kavramı çok boyutlu bir kavramdır ve insanların ilgi alanına ekonomik, siyasal ve kültürel yönleriyle girer. "Küresel" kavramı ilk defa. Marshall Meluhan'nın. "Kömünikasyonda Patlamalar (1960)" adlı kitabında, bu yeni süreç için "Global Köy" terimini kullanmasıyla literatüre girdi. Kavram. 1980'lere doğru Harvard. Stanford, Colombia gibi prestijli Amerikan işletme okullarında kullanılmaya başlandı ve yine bu çevrelerden çıkmış bazı ekonomistler tarafından güncelleştirildi. Aynı yıllarda uluslararası ekonomik kuruluşların yayınlarında ve raporlarında kullanılmaya başlandı.⁹

Küreselleşmenin ekonomik boyutunun yanında, politik ve siyasal boyutu, uluslararası ilişkilerde daha önce kullanılmaya başlandı. Kavramın uluslararası siyasal literatüre girdiği tarih. 1970'lı yılların başlarıdır ve bu yıllardan sonra "dünya sistemimin sadece devletlerden ve devletlerin kendi aralarındaki ilişkileri düzenlemek amacıyla oluşturdukları kurumlardan ibaret olmaması düşüncesi, içlerinde devletleri, uluslararası kuruluşları ve şirketleri de içeren global bir yapıyı ortaya çıkardı. Ayrıca, devletlerarası ilişkilere müdahale eden ve adına küresel aktör diyebileceğimiz güçler, ulusal ve uluslararası arenada sosyal ve politik kararlar alabilen, aldığı kararları uygulatabildi "güç ilişkileri" sistemini daha da karmaşık hale getirmiştir. Özellikle, İkinci Dünya Savaşından sonra sayıları ve etkinlikleri önemli ölçüde artan uluslararası kuruluşların varlığı, siyasal ve politik etkinliklerin artık sadece ulus-devletlerle sınırlandırılmayacağını dolayısıyla bugün ulusal ve uluslararası düzeyde politika belirlemede, kültürel aktörleri de göz önünde bulundurmayı gerekli kılan, çok yönlü ve karşılıklı (interaktif) ilişkiler düzeni yaşanıyor.¹⁰

II. DEVLETİN NİTELİKLERİ

A. Devletin Formel (Birincil) Nitelikleri

Devletin varlığının vazgeçilmez öğeleri olarak ülke, nüfus, hükümet ve egemenliği dikkate almalıyız. Ancak, bu öğeler demokratik devlet için zorunlu olmasına karşın yeterli değildir. Bu öğelere ilave olarak, bir devletin kurumsallaşmış demokratik bir devlet olabilmesini sağlayan diğer öğelere de sahip olması gerekir. Demokrasinin kurumsallaşmasını kolaylaştırıcı bu öğeler kısaca siyasal toplum, sivil toplum, ekonomik toplum ve hukukun üstünlüğü ilkesi şeklinde özetlenebilir. Burada devleti oluşturan öğeleri iki kısma ayırmak mümkün; hatta böyle bir sınıflandırma zorunlu gözükmektedir. İlk kategori formel veya birinci niteliklerdir, diğer kategori ise ikincil veya tamamlayıcı

⁹ Hasan Tutar, a.g.e., s. 21.

¹⁰ Hasan Tutar, a.g.e., s. 21.

nitelikleri içerir; kurumsallaşmış bir demokratik devleti diğer yönetim şekillerinden ayıran da bu ikincil ya da tamamlayıcı niteliklerdir.¹¹

Herhangi bir devleti tanımlamak için kullanılan nitelikler formel veya birincil nitelikler olarak tanımlanabilir. Çünkü bu nitelikler yalnızca demokratik devletler için değil, bütün devletler için geçerlidir. Formel nitelikler bütün devlet şekillerinin varlığını sürdürmesi ve işlevlerini yerine getirmesi için gerekli olan asgari şartlar olarak değerlendirilebilir. İçinde yaşadığımız politik birim, ulus-devletin tarihsel bakımdan özgün nitelikleri bulunmaktadır.

İlk olarak, ulus devlet açık şekilde belirlenmiş sınırlarla, bu sınırlar bir devletin iktidarı altındaki alanları diğer bir devletin iktidarı altındakilerden ayırmaktadır. Böyle bir ülke egemen sayılmaktadır; yani ülke dahilinde merkezi devletten başka bir otorite kabul edilmemektedir. Kısacası egemenlik, ulus devletin ikinci formel niteliğini oluşturmaktadır.¹²

Devlet, üçüncü formel nitelik olarak, ülkesinde yasa tekeline ve zamanlama gücüne sahiptir; devletin rızası ile bu haklardan feragat etmesi istisna tutulmalıdır. Devletin otoritesi ülkede bulunan herkesi kapsamaktadır. Demokratik dokunulmazlık gibi bir istisna dışında ülkede bulunan herkes başka bir gücün değil, devlet gücünün muhatabıdır. Devlet herhangi bir yabancıнын ülkesine girmesine veya kendi vatandaşının ayrılmasına izin vermeme hakkına sahiptir. Devletler bu güçlerini büyük veya küçük ölçüde uygulamayı tercih edebilirler, ancak bütün devletlerin bu güçlere sahip olduğu bir gerçektir.

Dördüncü olarak, ulus devlet vatandaşlarını veya tebaasını, (bu demokratik olmayan bir devletse ve keyfi güç kullanımı söz konusuysa vatandaş yerine tebaa kavramını kullanabiliriz), doğrudan yönetir; yani aracı otoriteler yoluyla yönetmez ki, bu da ulus devleti feodal toplumlardan ayıran bir özelliktir. Federatif devletlerle federe devletler veya eyaletler merkezi hükümetin doğrudan yönetiminin yerini alamazlar, ancak tamamlarlar. Merkezi devletin yasaları her düzeyde geçerlidir ve diğerlerinin üstünde yer alır. Beşinci olarak, bir ulus devlette merkezi otoritenin vatandaşlarını doğrudan yönetmesi veya hükümet etmesi belli ölçüde standartlaştırıcı hatta homojenleştirici bir içerik taşımaktadır.¹³

B. Devletin ikincil (Tamamlayıcı) Nitelikleri

Devletin formel nitelikleri bütün yönetim şekilleri için geçerlidir ve demokratik devletlerin özgünlüğünü yansıtmamaktadır. Demokrasi bağlamında

¹¹ H. Emre Bağçe, a.g.m., s. 5.

¹² H. Emre Bağçe, a.g.m., s. 6.

¹³ H. Emre Bağçe, a.g.m., s. 6.

formel nitelikler yeterli değildir; devletin diğer niteliklerini de dikkate almak gerekmektedir. Bu durumda demokratik devlet şeklinin; yalnızca devletin asgari şartlarına, birincil niteliklerine haiz diğer devletlerden daha üstün olduğunu söyleyebiliriz.

Linz ve Stephan, sürdürülebilir veya sağlam bir demokrasi için işlevsel bir devletin varlığıyla birlikte, karşılıklı, bağlantılı ve birbirini güçlendiren diğer beş şartın gerekliliğinden bahsediyorlar.

1. Serbest ve canlı bir sivil toplumun gelişmesi;
2. Nispeten otonom bir siy asal toplumun varlığı;
3. Vatandaşların özgürlüklerini garanti altına alacak hukuki yapının varlığı;
4. Demokratik hükümet tarafından kullanılacak devlet bürokrasisinin varlığı;
5. Kurumsallaşmış ekonomik toplumun varlığı.¹⁴

III- KÜRESELLEŞMENİN DEVLET YÖNETİMİNE ETKİLERİ, KAMU YÖNETİMİNDE KÜRESEL EĞİLİMLER, YENİDEN YAPILANDIRMA POLİTİKALARI, TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE TEMEL SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

A. Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri

Yönetimlerin yapısı, ülkelerin tarihi geçmişlerinin yanısıra politik ve ekonomik durumları ile yakından ilişkilidir. Yönetim tercihlerinde ülkelerin "demokratik yaşantısının" neresinde bulundukları da kuşkusuz önem taşımaktadır. Kent devletinden ulus-devlete doğru olan tarihsel değişim, demokrasinin sınırlarını ve olanaklarını derinlemesine dönüştürmüştür. Şu an üçüncü bir dönüşümün eşiğinde mi bulunuyoruz? Küreselleşme ile açıklanan yeni dünya düzeninde ulus-devlet ile açıklanamaz duruma gelen ulusal ve uluslararası ilişkiler, "temsil sorunumu tartışma alanına sokmuştur."¹⁵

Bugün dünya düzeninde yeni bir yapılanma söz konusudur. Yeniden yapılanmaya çalışan yeni dünya düzeni olarak düşünülen "küreselleşme" süreci, üstlendiği fonksiyonlar gereği hem ekonomik hem siyasi bir içerik taşımaktadır. Bu modelde belirlenen hedeflere ulaşılmasında, bu sistemin çalıştırılması ulusal

¹⁴ H. Emre Bağçe, a.g.m., s. 6.

¹⁵ Zerrin Toprak Karaman, "Küreselleşmede Yönetimin Etkisi", Türk İdare Dergisi, Yıl: 67. Aralık 1995, s. 43

(içsel) aktörler kadar uluslararası (dışsal) aktörlerin de uzlaştığı bir ortam gereklidir.¹⁶

Küreselleşme, devlet egemenliğinin artık bölünmez olmadığını ve uluslararası organlarla paylaşılabilceğini savunuyor. Egemenlik kavramı yeniden yapılandırılırken, egemenliğin yalnız bağımsız bir devletteki merkezi otoriteye ait olduğu yaklaşımı terkediliyor ve monolitik egemenlik kavramının altı oyuluyor.¹⁷

"Uluslararası topluluğun" insan haklarının korunması için devlet egemenliğini hiçe sayma hakkı ileri sürülüyor, "yeni" egemenliğin "global" ve "kısmi" olmak üzere farklı düzeyleri ve merkezleri tanımlanıyor. Egemenlik kavramına dair yeni program ana egemenlik kavramını uluslararası merkezlere geçirip "global" düzeyde tanımlarken, dünya çapında egemenlik yetkisinin icrası için yerel egemenlere de ihtiyaç duyması "kısmi" egemenliğin global egemenliğe eşlik etmesiyle sonuçlanıyor. Egemenliğin belirli sınırlara ve bölgelere sabitlenmekten kurtulması ve zamana ve mekana uyumlu olarak düşünülmeye adanmış savunulan strateji, egemenliğin devletlerden şehirlere ve özel birliklere doğru yayılmasını ve bölgesel, ulusal ve yerel egemenliklerin global egemenliğe tabi kılınmasını talep ediyor. Ulus-devletlerin bundan sonraki işlevi ancak global egemenlerden verilen direktifleri yerel bazda hayata geçirmek.¹⁸

Peter Evans'a göre, küreselleşmenin esaslı ulusal sınırları aşan işlem ve örgütsel bağlantıdır. Görüldüğü üzere, enformasyon teknolojisindeki yayılma ve çokuluslu şirketler arasında güçlü bir bağıntı var. Dahası, bunların gelişmesi küreselleşmenin üçüncü niteliğini zorunlu hale getirmektedir. Devletlerin düzensizleştirici (deregulatory) rolü. Bu faktör kendi içinde aşırı bir durumu da barındırmaktadır. Stephen Holmes'in ifadesiyle "destatizasyon" yani devletsizleştirme.¹⁹

Ulus devlette var olan merkezi devletin gücü ve bürokrasi sorgulanmaktadır. 21. yüzyıl demokrasilerinde, piyasa karar mekanizmalarının üzerinde çoğu zaman müdahaleci rol oynayan politik-yönetimsel karar alanları daralacak, ulus devletin işlevleri yeniden gözden geçirilecektir. Bu bağlamda yetkilerin bir kısmı bugün var olan ve yeni kurulmakta olan veya kurulması düşünülen uluslararası örgütlere bırakılacak, bir kısmı ise günün getireceği yerel yönetim birimlerine terk edilecektir. Her iki gelişme de demokrasinin yaygınlaştırılması

¹⁶ Zerrin Toprak Karaman, a.g.e, s. 43.

¹⁷ Yasemin Özdek, "Globalizmin İdeolojik Dergisi, Hegemonyası: Yanılsamalar", Amme İdaresi Dergisi, 32/3 Eylül 1999, s. 37.

¹⁸ Yasemin Özdek, a.g.m., s. 37.

¹⁹ H. Emre Bağçe, a.g.m., s. 10.

ve katılımcı demokrasinin desteklediği uygulanabilir somut kurumlar ve kuralları gerektirmektedir.

Küreselleşme olgusu ile tartışmaya açılan önemli konulardan biri de demokratikleşme ve yerelleşme kavramlarıdır. Küreselleşme olgusunun öne sürdüğü demokrasi anlayışı piyasa demokrasisidir. Aslında bu diğer bir deyişle liberal demokrasi kavramsallaştırılması olup tartışmalar bu olgusal ve teorik gerçeklik üzerinde yükselmektedir.²⁰

Devletin ekonomi alanında doğrudan üretici, dağıtıcı ve düzenleyici olmadan çıkarılması ile geleneksel görev alanlarına çekilmesi sağlanmakta ve toplumsal olgu daha da genişleyecektir denilmektedir.²¹

Düz mantıkla doğru görünen süreçte sorulması gereken soru devletin egemenlik hakkını kime devrettiği, bu yetkinin nasıl ve kimin için kullanılacağı sorularıdır. Küreselleşme olgusunun yönetim tekniği olan yönetim modelinde görüldüğü gibi egemenlik yetkisinin ulusal ve uluslararası aktörlere devri ve bu aktörlerin sermaye ile bir şekilde eklenmiş olması, dolaylı olarak küreselleşme olgusunun piyasa demokrasisinin sonuçta kimin işine geldiğini açıkça ortaya koymaktadır. Sonuçta küreselleşme ile demokrasiye ve ulusal bağımsızlığa büyük bir darbe vurulmaktadır. Söz konusu süreçte uluslararası sermayenin iktidarı güçlenirken, çalışanların örgütleri olan sendikaları zayıflatarak yaşam koşullarını daha da ağırlaştırmaktadır.²²

Türkiye'nin teknoloji üretir hale gelmesi için gerekli olan altyapı mevcuttur. Türkiye'de özel sektörü teknoloji üretmeğe sevk edecek ve kendi markaları ile rekabet etmeğe teşvik edecek bilinçli ve planlı bir devlet politikası ve desteği yoktur.²³

Dünya'da Küreselleşme ve Bölgesel Bütünleşmeler Alt Komisyon Raporu. Türkiye'de devletin teknoloji üretim sürecini başlatması, eğitim ve araştırma-geliştirme alanında alınması gereken tedbirleri saymaktadır. Bunun ötesinde Türkiye'nin kalkınması için devletin Türk firmalarıyla yabancı firmaların ilişkilerinde Türk firmalarına sahip çıkarak. Türkiye'nin kontrolunda sermaye birikimini desteklemesi gerekmektedir. Devletin yabancı sermaye yatırım-

²⁰ Yılmaz Üstüner- Fuat Keyman. "Globalleşme, Katılımcı Demokrasi ve Örgüt Sorunu", Ekonomik Yaklaşım, 1995, s. 33-50

²¹ Birgül Ayman Güler, Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, TODAİE Yayını, Ankara, 1996, s. 51.

²² Engin Yıldızoğlu, Küreselleşme ve Kriz, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1996.

²³ DPT, Küreselleşme, Bölgesel Entegrasyonlar ve Türkiye (Değerlendirme Raporu), VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı ÖİK Raporu, Ankara, 1995, s. 216.

larında da teknolojik gelişme yönünden ve dış ticaret yönünden en faydalı şartların sağlanması için gayret sarf etmesi gerektiği açıktır.²⁴

Küreselleşme denilen hadise yol aldıkça, gelişmekte olan ülkelerin kalkınması da zorlaşmaktadır. Çünkü bölgesel bütünleşme antlaşmalarının ve çok taraflı antlaşmaların gelişmekte olan ülkelere dayattığı kurallar, kalkınma politikası tasarımıyla zorlaştırmaktadır. Ancak aynı kurallara tabi olan devletler, kurallara farklı şekillerde riayet etmektedirler. Türkiye'de milli kalkınma davasını sahiplenmesi halinde, insanlarımızın zihinsel dinamizmini, problem çözme ve yeni metodlar keşfedebilme konusundaki becerisini kullanarak mevcut uluslararası kısıtlamaları aşmayı ve imkânsızlıkları fırsatlara dönüştürmeyi başarabilir.²⁵

Küreselleşmenin gündeme getirdiği köklü değişimler sebebiyle, uluslararası sistem artık yalnızca devletlerden ve onların arasındaki ilişkilerden oluşan bir yapı olmaktan çıkarak, güç ve etkinlikleri gittikçe artmakta olan yeni küresel aktörleri kapsayan bir yapısal bütünlüğe dönüşmektedir. Yeni küresel aktörler içinde küresel işletmeler, bu işletmelerin aralarındaki gruplaşmalar, devletlerarası örgütler ve sivil toplum kuruluşları gibi bazı hükümet dışı birimler ön plana çıkmaktadır. Bütün bu gelişmelere karşın bugünkü dünya sisteminin hala en belirleyici ve egemen unsuru ulus-devlettir.

B. Kamu Yönetiminde Küresel Eğilimler ve Yeniden Yapılandırılması Politikaları

1. Kamu Yönetiminde Global Eğilimler

Dünya ekonomisinde “imalat” temelinden “hizmet” temeline, “ulusal” temelden “küresel” temele, “geniş kapsamlı kamusal yükümlülükler” anlayışından “sınırlı kamusal yükümlülükler” anlayışına doğru bir kayış dikkati çekmektedir. Geleneksel endüstriler yüksek teknolojiyi gerektiren endüstrilere dönüşürken uluslararası ekonomik ilişkiler ön plana çıkmakta. Bölgesel ve yerel yönetimlerin ekonomik gelişme sürecinde daha fazla sorumluluk ve rol yüklenme istekleri etkili olmaktadır. Aynı biçimde tüketicilerin birey ya da gruplar olarak seslerini daha çok duyurma ve yönetimde daha çok söz sahibi olma istekleri ilgi çekmektedir.²⁶

Dünya'nın bütün ülkeleri için yaşamın temel ve sürekli bir gerçeği olan kaynak sınırlılığı, batı ülkelerini yeni yeni etkilemektedir. Serbest Pazar eko-

²⁴ DPT, a.g.e. s. 216.

²⁵ DPT, a.g.e. s. 217.

²⁶ Cahit Tutum, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yayını, Ankara, 1994, s. 27.

nomisi tasarrufçu önlemleri gündeme getirmekte ve kamu sektörünün büyüklüğünün ve kamu hizmetlerinin kalitesi ve verimliliğinin yeniden ele alınmasına neden olmaktadır²⁷.

2. Yeniden Yapılandırma Politikaları

Değişim rüzgarının kamu yönetimine yansıyan yönlerini kabaca dört noktada toplamak olanaklıdır:

a) Devletin Küçültülmesi ve Etkinleştirilmesi

Büyüyen ve azmanlaşan devlete ve bürokrasiye karşı tüm ülkelerde genel bir başkaldırı söz konusudur. Günümüzde “devletin küçültülmesi” ve “özelleştirme” gibi deyimlerle ifade edilen tepkisel akımlar kamu yönetimini biçimlendirmektedir. Her şeyden önce kaimi kesimi ile özel kesim arasındaki eski katı hudutlar ortadan kalkmakta, deyim yerinde ise bu alanda bir “füzyon” olayı yaşanmaktadır. Büyüyen devletin negatif etkilerinden ürken ve kendini onlardan korumak isteyen halk, bazı hizmetlerin özel kesime devredilmesine razı olmaktadır. Özetle devlet, artık “kürek çeken” değil, “dümen tutan”, yani yol ve yön gösteren bir konuma getirilmek istenmektedir. Bir yandan devletin rolü sınırlandırı İmaya çalışılırken öte yandan devletin müdahale etmesi istenilen yeni hizmet alanları ortaya çıkmaktadır. Eğitim, çevre, aids, tehlikeli atıklar, okyanusun kirlenmesi, uyuşturucu alışkanlığı, yabancıların rekabeti, çalışan anne-babaların, çocukların korunması vb. konularda devletin etkin yapı ve misyonunun yeniden ele alınması tüm ülkelerde merkezi bir sorun haline gelmiştir.²⁸

b) Siyaset-Yönetim Dengesinin Yeniden Kurulması

Demokratik değerlerle bürokratik değerlerin uzlaştırılması sorunu gündeme gelmektedir. Bilindiği gibi demokrasi, bireyin haklarına inanır, onun geliştirilmesini birincil amaç sayar. Eşitlik değerini yükseltir, servet, statü ve makam farklılıklarının kişi ya da gruplar üzerinde üstünlük kurmasını kabul etmez. Önemli kararlarda vatandaşın katılımını öngörür. Bürokrasi ise bireylerin karşısına hiyerarşik değerleri koyar. Katılım değen karşı-sına yukarıdan aşağıya doğru işleyen karar ve yetki hiyerarşisini çıkarır. Özetlersek, bürokrasi üzerindeki siyasi denetimin artırılması eğilimleri, siyasetle-yönetim arasında yeni bir denge kurulması arayışını yansıtmaktadır.²⁹

²⁷ Cahit Tutum, a.g.e. s. 28.

²⁸ Cahit Tutum, a.g.e. s. 28.

²⁹ Cahit Tutum, a.g.e. s. 30.

c) Şeffaf ve Dürüst Yönetim

Bu başlık altında özellikle "açıklık ve bilgi edinme", "katılım" ve "etik standartlar" gibi konular dile getirilmektedir. Bireysel özgürlüğü korumak için bilgi akımına büyük önem verilmektedir. Bu akımın yönetenlerle yönetilenler arasında özgürce gerçekleşmesi savunulmaktadır. Vatandaşın bilgi edinme hakkı günümüzde kamu kuruluşlarını aşarak özel kesime de ulaşmaktadır. Örneğin kamu yararı gerektirdiğinde ya da bireyin bilgi edinmesinde haklı bir yararı olduğunun anlaşılması halinde özel kuruluşların da kamuyu ya da ilgilileri bilgilendirmekle yükümlü olmaları gerektiği ileri sürülmekte ve bu doğrultuda düzenlemeler yapılmaktadır. Demokratik değerlerle birlikte kamu yönetiminin "etik" yönü de gündeme gelmektedir. Kamu yönetimi artık sadece teknik ve siyasal bir olgu olarak değil aynı zamanda "etik" bir olgu olarak değerlendirilmektedir. Kamu yöneticilerinin kamu yararını gözetmekte daha çok duyarlı olmaları ve güven telkin etmeleri beklenmektedir.³⁰

d) Merkeziyetçilikten Uzaklaşma Eğilimi

Dünya ölçeğinde değişim doğrultularından birisi de merkeziyetçilikten uzaklaşma eğilimidir. Bu eğilimin temelinde bir yandan verimlilik ve etkinlik sağlama, öte yandan hizmeti halka yaklaştırma ve demokratik yönetime ulaşma düşüncesi yatmaktadır. Merkezden uzaklaşma iki yoldan gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Birinci yol merkezce yürütülen bazı hizmetlerin ve bunlara ilişkin sorumlulukların yerel yönetimlere devredilmesidir.³¹

C. Kamu Yönetiminde Temel Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Kamu yönetiminde bugün çok büyük sorunların yaşandığı herkes tarafından bilinen, kabul edilen ve söylenen bir gerçektir. Ancak, teşhiste birleşilmesine karşın, hükümetler ve yasama meclisleri kesin tedaviye bir türlü yanaşmamaktadırlar.

Mevcut devlet kuruluşları, kilo vermesi gereken şişman insanlara benzer. Daha az yiyip daha çok spor yapılmalıdır. Kamu kuruluşlarının şişmanlığını azaltmak için, eskimiş uygulamalar ve çalışma biçiminin değiştirilmesi gerekir. Asıl amaç, daha küçük, daha esnek, daha hızlı, daha az maliyetli ve daha kaliteli bir devlet işleyişi olmalıdır.

Ayrıca, merkeziyetçi yönetim kırtasiyeciliği artırmakta, acil gereksinimlerin karşılanmamasına yol açmakta; hizmet ve yatırımlarda yerindelik olasılığını azaltmakta; yerel halkın kendisini çok yakından ilgilendiren ve etkileyen

³⁰ Cahit Tutum, a.g.e. s. 31.

³¹ Cahit Tutum, a.g.e. s. 31.

kamu hizmetleriyle bağlantısını koparmakta, halk katılımını azaltmakta, kamu kaymaklarının, günün iktidar partisi hesabına daha yanlı ve partizanca kullanılmasına yol açmakta, bunun yerel düzeyde denetimine olanak tanınmamakta, bu nedenle de hizmet etkinliği kaybolmakta, kıt kaynaklar verimli kullanılamamaktadır.³²

Bugün kaliteli bir kamu yönetiminin en belirgin ilkeleri demokratik, saptanmış standartlara ve hukuka uygun, saydam ve verimli olmasıdır. Merkeziyetçi yönetim bunu sağlayamamaktadır.³³

Türkiye, basiretsiz yöneticilerin neden olduğu, gününü doldurmuş ve israfa sebebiyet veren kalitesiz sistemlerin yükünü artık kaldıramamaktadır. Türkiye değişim sürecindedir. Ancak, dünya daha hızlı değişmektedir. Bu bakımdan gerçekleri görüp kaybedilen zaman yakalanmalıdır. Artık fırsatları değerlendirmek ve alışkanlıklarımızı sorgulamak gerekir.³⁴

Vatandaşlarımız, ülkenin geleceği ve politik sistem hakkında çok endişeliler. Ülkede tam bir politik, ekonomik ve sosyal belirsizlik gözlenmektedir. Böyle bir ortamdaki Türkiye'nin temel problemleri şöyle belirtilebilir.³⁵

- İnsan hakları ve demokratikleşme sürecinde geri kalmışlık.
- Politik istikrarsızlık ve partizanlık.
- Seçim kampanyalarındaki finansman problemi.
- Benzeri olmayan merkezi planlama anlayışı.
- Kamu kurumları arasında fazla çatışma alanı olması.
- Devletten soğutacak kadar kötü devlet hizmeti.
- Bürokrasi terörü,
- Milyarlarca liralık devlet israfı ve konut imkânlarıyla gösteriş merakı.
- Verimsiz çalışan hantal ve kalitesiz kamu yönetim sistemi,
- Dünya da eşi olmayan bir nevi işsizlik sigortası modeli olan verimsiz devlet istihdam politikası.
- Kötü ekonomik yönetim,
- Siyasi, ekonomik ve sosyal alandaki hukuka ve ahlaka aykırılıklar.
- Kamu kaynaklarının bölüşümü ve yaygın yolsuzluk.

³² Ziya Çöker, “Bugünkü Yapısı içinde Kamu Yönetiminde Toplam Kalite ilkeleri Uygulanamaz”, İdarecinin Sesi, Kasım-Aralık 1998. Cilt: VII. Sayı: 71. s. 15.

³³ A.k., s. 16.

³⁴ Aziz Akgül, “Kamu Yönetiminde Toplam Kalite ve İsrafin Önlenmesi; Şişman Devletten Etkin Devlete”, Yeni Türkiye Dergisi, Mart-Nisan 1999, s. 120.

³⁵ Aziz Akgül, a.g.m., s. 120.

Ülkemizde, devlet yapısının ve demokratik kuramların işleyişinde önemli sorunlar vardır. Özcesi. Türkiye'de devlet ve demokrasi yozlaşmıştır. Bu sonuca ulaşıldığını kanıtlayan pek çok gösterge, belirti, olay ve olgu ortaya çıkmış olmakla birlikte sorunun çözülmesi yolunda yeterli düzeyde yönetsel, hukuksal ve kurumsal önlem alınamamaktadır. Hatta konu bilimsel düzeyde dahi yeterli ölçüde tartışılmamaktadır.³⁶

Devletin ve demokrasinin yozlaşması sonucuna yol açan iki temel neden erdemlilik yönetiminin temel ölçütleri olan yeteneklilik ve yeterlilik ilkelerinin terk edilmesi ve gerek devletin ve gerekse demokratik kuramların yönetiminde başarımlı yönetimi ilke ve yöntemlerinin uygulanma olanağı bulamamalarıdır. Oysa, yeterli bir siyasal irade altında yozlaşmanın önlenmesi olanaklıdır. Yozlaşmanın önlenmemesi ise Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin geleceğinin ipotek altına alınması ile eş anlamlı olacaktır. Ülkenin en büyük talihsizliği ise olayı bu boyutları ile görebilecek ve gerekli çözüm önlemlerini uygulamaya koyabilecek yeterli sayıda devlet adamından yoksun bulunmasıdır.³⁷

Geçmiş 50 yılın zihniyeti ile değil, gelecek çağın rekabetçi zihniyeti ile düzenlemelerin yapılması ve geleceğe hazırlanılması yanında, Türkiye'nin rekabet gücünün arttırılmasına katkı sağlayacak ve kamu yönetiminde israfi önleyecek kaliteyi esas alan tedbirlerin alınması gerekmektedir.³⁸

D. Küreselleşmenin Getirdiği Ağır Yükler

Dünya'nın en zengin 200 kişinin sahip oldukları toplam servet, yeryüzündeki en yoksul 2.5 milyar insanın toplam gelirinden fazla. Bu 200 zenginin 112'si ABD'li. Dünyanın en zengin 3 kişinin (ABD) servetlerinin toplamı, en yoksul 48 ülkenin gayri safı yurt içi hasılasından yüksek. Dünya'nın en yoksul ülkesine kıyasla, en zengin ülkesinde kişi başına düşen milli gelir 228 kat daha çok. Dünya üzerindeki 29 ülke son 10 yıl içinde 23 kat yoksullaştı. Son 10 yılın verilerine göre refah düzeyi yükselen ülkeler: ABD, Avrupa Birliği üyesi ülkeler ve Japonya. ABD. Avrupa Birliği ülkeleri ve Japonya uluslararası üretimin %86'sını uluslararası ticaretin %82'sini kontrolleri altında tutarken bu- rakam en yoksul 48 ülke için % 1.

1997/1999 yılları arasında dünyada gerçekleştirilen toplam gelir artışının %58'i ABD tarafından sağlandı. Başka bir deyişle tüm dünyanın ürettiği toplam gelirin %58'i ABD'ye gitti. Dünyanın en yoksul 83 ülkesinin son 7 yıl içinde

³⁶ Firuz Demir Yaşamış, "Oklokrasi ya da Demokrasinin ve Devletin Yozlaşması", Yeni Türkiye Dergisi, Ocak-Şubat 1997, s. 131.

³⁷ Firuz Demir Yaşamış, a.g.m., s. 13.

³⁸ Aziz Akgül, a.g.m., s. 120.

ödedikleri dış borç faizi, ana paranın 5 katına ulaştı. G-7'ler diye anılan ülkeler dünya nüfusunun %11 'ini oluşturuyor, buna karşın dünya toplam GSMH'sının 2/3'ünü topluyorlar. Son 20 yıl içinde küresel sermaye işlemlerinin dünya üretiminde oranı %1'den %15'e, payı %1'den %78'e yükseldi. Bir başka deyişle üretim için harcanan her 1 dolara karşılık 78 dolar spekülâtif olarak kullanılmakta. Uluslararası fon yöneticileri, uluslararası bankalar, uluslararası spekülâtörler tarafından para piyasalarında yaklaşık 1.2 trilyon dolar alınıp satılıyor. Bin ABD doları değerindeki bir banknotun Amerikan merkez bankasına maliyeti 0.35 dolardır. Dünya mafyasının kontrol ettiği sermayenin 8.4 trilyon dolar olduğu ve %70'inin ABD mafyası tarafından kontrol edildiği talimin ediliyor. 1985 yılında yıkılan SSCB'nin fiili mirasçısı Rusya'nın 1999 rakamlarıyla dış borcu 180 milyar dolar, iç borcu 161 milyar dolar. Rusya'da yeni türedi zenginler, çokuluslu şirketler ve Rus mafyası eliyle, illegal yollardan 250 milyar dolar, resmi ve legal yollardan ise 300 milyar dolar civarında bir paranın ABD'ye transfer edildiği talimin ediliyor (Amerikan kaynaklarının dış borç olarak Rusya'ya aktardığı para bu yolla tekrar ABD'ye dönmüş oluyor). Her yıl aklıktan dünyada 38 milyon insan ölmekte. 800 milyon insan ise kronik yetersiz beslenmeye bağlı hastalıklarla savaşmaktadır. Birleşmiş Milletler İnsani Gelişme Raporu'na göre dünyadaki açlığı ve temel sağlık sonullarını asgari düzeyde çözebilmek için gerekli para 13 milyar dolar. New York şehrinin elektrik tüketimi, bütün Afrika kıtasının toplam elektrik tüketiminin yarısından daha fazla. Bu küreselleşme nalıncı keseri midir ki hep o yana yontuyor? Ya da "Nazar etme ne olur, çalış senin de olur."

SONUÇ

Sonuç olarak bilginin en önemli güç haline geldiği günümüzün küresel dünyasında kurumların; vizyonu, misyonu, amaçları, hedefleri, yapıları, anlayışları ve çalışanlarına nasıl davrandığı hakkında hedef kitleleri bilgilendirici özelliğe sahip yeni bir kurum imajı anlayışına ihtiyaç duyulmaktadır.

Küreselleşme çalışmalarının son zamanlarda hızlandığı ülkemizde de kurumların başarısının, güçlü bir kurum imajı oluşturulmasına bağlı olduğu görülmeye başlanmıştır. Ayrıca kumrularla müşteri memnuniyeti, sosyal sorumluluk müşteri sadakati gibi kavramların daha sık konuşulmaya başlandığı gözlenmektedir.

Kamu kuruluşlarının küresel rekabet ortamında başarıya ulaşabilmeleri için; hedef kitle üzerindeki imajlarını yeniden gözden geçirmeleri ve kendilerini başarıya taşıyacak güçlü bir kurum imajı oluşturabilmeleri için de kurum imajını bir pazarlama ve yönetim disiplini olarak algılamaları gerekmektedir.

Uluslararası ilişkilerdeki bu gelişmeler karşısında Türkiye, iki yeni tip sorumluluğu birbiriyle bağdaştırmak zorundadır. Hem dünyadaki küreselleşme

sürecinin tüm alanlarında, bu süreci belirleyen ve katkıda bulunan, prensiplerinin oluşmasında çaba sarfeden bir rol ve sorumluluk üstlenmek, hem de ülke içinde yeni oluşmakta bulunan dünya standartlarına uygun yapılanmaların eksiklerini gidermek zorundadır. Bu nedenle, gelişmekte olan bir ülke konumundaki Türkiye, ulusal kalkınma hedeflerini belirlerken eğitim ve teknoloji gibi alanlara ek olarak kentleşme konusunda da bir atılım yapmak zorundadır. Çünkü küreselleşen bir dünyada kentler toplumların ekonomik kalkınmalarında temel birimler haline gelmişlerdir.

KAYNAKÇA

- Akgül, Aziz, “Kamu Yönetiminde Toplam Kalite ve israfın Önlenmesi: Şişman Devletten Etkin Devlete”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Mart-Nisan 1999.
- Amin, Samir, **Küreselleşme Çağında Kapitalizm.**, 1. Baskı, İstanbul Sarmal Yayınevi, 1999.
- Aslanoğlu, Rana A., **Kent, Kimlik ve Küreselleşme**, 1. Baskı. Bursa: 1998.
- Bağçe, H. Emre, “Küreselleşme, Devlet ve Demokrasi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 32/4 (Aralık 1999).
- Bozkurt, Veysel, **Küreselleşmenin İnsani Yüzü**, 1. Baskı, İstanbul 2000.
- DPT, **Küreselleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000.
- Güler, Birgül Ayman, “Küreselleşme ve Yerelleşme: Yerel Altyapı Sektörü”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 6, sayı:3. Temmuz 1997.
- İşikli, Alparslan, **Küreselleşme ve Demokratikleşme.**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı, Ankara, 1995.
- Karaman, Zerrin Toprak, “Küreselleşmede Yönetimin Etkisi”. **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 67. Aralık 1995.
- Kazgan, Gülten, **Küreselleşme ve Ulus-Devlet**, İstanbul Üniversitesi, İstanbul 2000.
- Küreselleşme, Sivil Toplum ve İslam: Türkiye Üzerine Yansımalar**, Derleyenler: E. Fuat Keyman, A. Yaşar Sarıbay, 1. Baskı, Ankara: Vadi Yayınları, 1998
- Özdek, E. Yasemin, “Globalizmin İdeolojik Hegemonyası”, **Amme İdaresi Dergisi**, 32/3 (Eylül 1999).
- Rhinesmith, Stephan H., **Yöneticinin Küreselleşme Rehberi: Değişen Dünyada Başarıya Götüren 6 Özellik**, Türkçesi Gülden Şen, 1. Baskı, İstanbul 2000.
- Robertson, Roland, **Küreselleşme: Toplum Kuramı ve Küresel Kültür**, Çev: Ümit Hüsrev Yolsak 1. Baskı Ankara, 1999.
- Selamoğlu, Ahmet, **Küreselleşme Sürecinde İnsan Kaynağı**, İstanbul 1998.
- Şaylan, Gencay, **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, 1. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 1995.
- Şimşek, Osman, **Küreselleşmenin İktisadi Etkileri ve Kıtık Meselesi**, Ekim-Aralık 1999
- Timur, Taner, **Küreselleşme ve Demokrasi Krizi**, 1 Baskı, Ankara., İmge Kitabevi, 1996.
- Tutar, Hasan, **Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi**, İstanbul: Hayat yayıncılık, 2000.
- Tutum, Cahit, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayını, Ankara, 1994.
- Yaşamış, Firuz Demir, “Oklokrasi ya da Demokrasinin ve Devletin Yozlaşması”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Ocak-Şubat 1997.
- Yayman, Hüseyin, “Küreselleşme Tartışmalarının Türkiye Özeline Yansımaları”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 34, Temmuz-Eylül 1999.
- Waters, Malcolm, **Globaliaction**, London, Routredge, 1995.

DEVLETİN ROLÜ VE KAMU SEKTÖRÜNÜN KALİTESİ¹

Yaz: Vito TANZI*
Çev: Özgür SARAÇ**

I. DEVLETİN ROLÜ

İnsanoğlu grup içinde yaşama eğilimine sahip olduğundan sosyal bir varlık olarak adlandırılmaktadır. İnsanların toplum olarak bir araya gelmesi ise piyasaları oluşturmakta ve insanlar bazı sosyal kurumlara ihtiyaç duymaktadırlar. Piyasalar ve ekonomik faaliyetler ise, bazı katılımcıların uzmanlaşmaları ile düzenlenmektedir. Uzmanlaşma, değişimlere neden olmakta ve değişimler sözleşmeleri gerektirmektedir. Sözleşmeler ise, açık veya kapalı olarak düzenlenebilmektedir. Kapalı sözleşmeler, genellikle ilkel veya geleneksel toplumlarda geçerli olmakta ve büyük ölçüde güven duygusuna dayanmaktadır. Bu tür sözleşmeler genellikle sosyal kurallar ve manevi güçler tarafından zorla kabul ettirilmektedir.

Toplamlar gelişmeye başladıkça insanlar daha açık ve resmi sözleşmelere ihtiyaç duymaktadırlar. Gerçekte, bir ülkenin ekonomik gelişme seviyesi ile ihtiyaç duyulan resmi sözleşmelerin sayısı arasında pozitif yönlü bir bağlantı olduğu kabul edilmektedir. Piyasa ekonomilerinde bireyler servet biriktirebilmekte ve bu birikimler mülkiyetin ve mülkiyet haklarının korunmasına ihtiyaç göstermektedir. Bunun yanı sıra, servet sahipleri yabancı devletlerden gelen tehditlere veya bulundukları toplumdaki suç unsurlarına karşı bireysel korumaya gereksinim duymaktadırlar. Bunun sonucunda, bireylerin herhangi bir şekilde bir araya gelmesi, yukarıdaki fonksiyonları üstlenecek bazı temel kurumların

¹ International Monetary Fund, Fiscal Affairs, Working Papers/00/36.

Bu çalışma, ikinci nesil reformlar konusunda literatüre katkı sağlamak amacı ile hazırlanmıştır. Çalışına yayma hazırlanmadan önce sırasıyla; 8-9 Kasım 1999 tarihleri arasında Washington'da yapılan İkinci Nesil Reformlar konulu Konferans'da; 2-3 Aralık 1999 tarihleri arasında İtalya Merkez Bankası tarafından Peru'da düzenlenen Kanıtı Faaliyetlerinin Kontrolü konulu Konferans'da ve 24 Ocak 2000 tarihinde Santiago'da CEPAL tarafından yapılan Mali Politikalar Yıllık Semineri'nde sunulmuştur. Bu sunumlar sırasında Era Dabla-Norris, Barry Potter ve Howell Zee tarafından yapılan eleştiri ve katkılar çalışmanın daha anlamlı hale gelmesine katkıda bulunmuştur.

* IMF, Finansal Departman Sorumlusu.

** DEÜ, İİBF, Maliye Bölümü, Araştırma Görevlisi.

varlığını gerektirmekte ve bu durum asgari bir devleti ifade etmektedir. Bu fonksiyonlar, ilkel toplumlarda devletin en temel rolü iken, herhangi bir toplumda devletin minimal rolü olarak değerlendirilebilir.²

Toplumu oluşturan gruplar gelişmeye başladıkça ve toplumlar daha karmaşık hale geldikçe, devletin bireylerin refah seviyesini yükseltmesi için ilave sorumluluklar üstlenmesi gerekmektedir. Örneğin piyasalar, tekeller tarafından biçimlendirildiğinde, gerekli bilgiler piyasa aktörlerine ulaştırılmadığında veya bu bilgilere ulaşmak oldukça maliyetli olduğunda etkili değildirler. Bu durum rekabetin geliştirilmesi ve gerekli bilgilerin piyasa aktörlerine sunumu açısından devlet ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Böylece bu ihtiyaçların tatmin edilmesi amacıyla bazı devlet kurumları oluşturulmalıdır.

Bazı mal ve hizmetler vardır ki, savunma ve adalet gibi, sadece devlet tarafından üretilirler. Çünkü özel şahısların bu mal ve hizmetlerin üretiminden elde edecekleri hiç bir menfaat bulunmamaktadır. Bu mal ve hizmetlerin devlet tarafından üretilmesi konusunda önemli bazı gerekçeler bulunmaktadır. Öncelikle bu mal ve hizmetlerin maliyetlerine katılmayanların tüketimden malının bırakılmaması, bu mal ve hizmetlerin devlet tarafından sunulmasında önemli bir gerekçedir. Ayrıca bu mal ve hizmetlerin ortak tüketime konu olmaları ve bazı kişilerin kullanımdan malının bırakılması toplumsal açıdan eşitsizliklere neden olacağından, bu durum bu mal ve hizmetlerin devlet tarafından üretilmesi açısından ayrı bir gerekçe olarak ortaya konulmalıdır. Bu nedenlerle bu mal ve hizmetlerin üretiminde bir gereklilik olmadığı halde, devlet tarafından sunulması gerekmektedir. Bu mal ve hizmetler kamu ekonomisi literatüründe kamusal mal ve hizmetler olarak adlandırılmaktadır. Yukarıda sözü edilen durumların her ikisinde de doğru kamusal mal ve hizmetler tahsis edilmelidir. Ayrıca bazı mal ve hizmetlerin üretimi veya tüketimi pozitif veya negatif yönlü dışsallıklar oluşturmaktadır. Eğer devlet müdahalesi olmazsa, muhtemelen piyasa bu mal ve hizmetleri ya yetersiz ya da aşırı miktarda üretecektir. Bu nedenle müdahale için kamu sektörüne ihtiyaç olabilmektedir.³

Devletin temel rolüne ilişkin olarak yukarıda verilen örneklerin tümü kamu ekonomisi literatüründe kaynak tahsisi (allocation) olarak ele alınmaktadır (Bkz., Musgrave 1959). Bazı kaynak tahsisi sorunları olmasına rağmen, müdahalelerle yapılan düzenlemelerin uygulanması bakımından devlet bazı

² Günümüzde devletin temel yapısını oluşturan bazı kurallar ve kurumlar içinde bireysel ihtiyaçların karşılanmasına yönelik suçlarla ilgili bir kurum olduğu tartışmalarının süregeldiği geniş bir literatür bulunmaktadır. Bzk., Skaperdas ve Syropoulos 1995, Charap ve Harm 1999. Asgari devlet olgusu ile ilgili olarak bakınız Nozick 1974.

³ Genel olarak devlet müdahaleleri; negatif yönlü dışsallıklara yol açan mal ve hizmetlere vergi konulması, pozitif yönlü dışsallıklara yol açan mal ve hizmetlerin desteklenmesi şeklinde olmaktadır.

kaynaklara ihtiyaç duymaktadır. Prensip olarak devlet kamusal mal ve hizmetlerin üretimi için bireylerin servet ve zamanlarına müdahale ederek doğaldan bu kaynakları tahsis edebilmektedir. Kamulaştırma yöntemleri ve zorunlu askerlik hizmeti bu duruma örnek olarak verilebilir. Ayrıca tarihsel süreç içinde ortaçağda yollar genellikle benzer yöntemlerle inşa edilmiştir. Bununla birlikte, vergiler aracılığıyla kaynak tahsisi de alternatif bir yöntem olarak kullanılabilir. Bu yöntem bir vergi sistemine ve vergileri toplayacak kurumlara gereksinim ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca, harcamaları yapacak ve bu harcamaları yönlendirecek bir kuruma da ihtiyaç duyulacaktır. Piyasa ekonomisinde yer alan bir devletin bu faaliyetlerin piyasa ve toplum üzerinde oluşturduğu maliyetleri minimize etmesi beklenmektedir. Bu yüzden yüksek kaliteli bir kamu sektörü verimsiz harcamaları en aza indiren bir harcama sistemi ile etkin bir vergi sistemini gerektirmektedir. Ayrıca bu durum üstlendiği görevleri layıkıyla yerine getirebilen bir devletin oluşturulması için yeterince geniş bir bütçeye de ihtiyaç göstermektedir (Bkz., Tanzi ve Zee, 1998).

Buna ilave olarak devletin en temel görevi, Adam Smith'in "Milletlerin Zenginliği" adlı eserinden bu yana birçok ekonomist tarafından tanımlanan ve üzerinde uzlaşmaya varılan kaynak tahsisi rolüdür. İçinde bulunduğumuz yüzyılda ise bu role ilave olarak devlete bazı roller tahsis edilmiştir. Bu roller; gelirin yeniden dağılımı, ekonomik faaliyetlerin stabilizasyonu, iktisadi kalkınma ve istihdamın sağlanması şeklinde sıralanabilir. Bu görevler ekonomi teorisinde devletin kaynak tahsisi görevinden daha esnek olarak yerleşmiş olmakla birlikte, 20. yüzyılın ikinci yarısındaki politika uygulamalarında ulaşılmak istenen amaçlar arasında yer almıştır⁴. Esasen bu roller geçmiş yüzyılda hükümet faaliyetlerinin genişlemesinde önemli ölçüde etkili olmuştur.

Piyasalar mal ve hizmet üretiminde bulunmakta ve katılımcılarına gelir sağlamaktadır. Gelir veya servet dağılımı, finansal kaynaklar, insan sermayesi ve doğal kaynaklar gibi bireylerin ilk durumları kazanma eğilimi, çaba gösterme, şans faktörü, risk alma ve hükümet politikası gibi kriterler dikkate alınarak belli bir kalıba göre belirlenmektedir. Bunun yanı sıra, fiziksel ya da zihinsel engeller nedeniyle veya yaşlılık, işsizlik ve ekonomik yönden aileye bağlılık gibi durumlar nedeniyle, bazen yeterli bir gelir seviyesine ulaşılamamaktadır. Bu nedenlerle içinde bulunduğumuz yüzyılda bazı ülkelerde devlet transferler aracılığıyla tüketim seviyelerine asgari düzeyde katkıda bulunarak bu kimselere ilave bir gelir sağlamaya çalışmaktadır⁵. Bu nedenle, adalet sorunu veya yoksulluk hali gibi nedenler devlet müdahalesini zorunlu kılabilir.

⁴ Adı geçen roller içinde bulunduğumuz yüzyıla kadar piyasa ekonomisinde yer alan hükümetlerin tutumlarını pek fazla etkilememiştir.

⁵ Geçmiş dönemlerde oluşturulan dini gruplar yoksullara yardım amacıyla benzer görevler üstlenmişlerdir.

Devletin yemden dağılım rolü ekonomideki müdahalelerinin şeklini değiştirmiştir. Esasen, devletin kaynak tahsisine ilişkin rolü teknik ve objektif analizlerle belirlenmekte iken, yeniden dağıtıma yönelik rolü prensip olarak tarafsız bir şekilde tesis edilememektedir. Yeniden dağıtım rolü tarafsız olmalı, ahlaki ve siyasi düşünceler temeline dayanmalıdır. Örneğin; ideal bir Gini Katsayısı belirlemenin veya bir ülkenin gelir dağılımının alt ve üst sınırlarına ait oranların mükemmel bir şekilde saptanmasının objektif bir yöntemi bulunmamaktadır. Ayrıca, tutarlı bir yoksulluk sınırının belirlenmesi de oldukça zordur. Bu nedenle, bu kararlar kaçınılmaz olarak hükümette yer alan nüfuzlu kişilerin önyargılarından ve zaman içinde egemen olan sosyal akımlardan etkilenmektedir.

Programlar gelirin yeniden dağılımını hedeflemekte ve mevcut kamu kurumları bu programların yönetimi ile görevlendirilmektedir. Bu nedenle, programlar refah devleti adı altında kamu harcamalarında ve vergileme seviyesindeki artışları yönlendirmeye ilişkin olmaktadır⁶. Aynı zamanda bu yeniden dağıtımın amacı, gelişen vergileme sayesinde süreklilik göstermektedir. Ancak bu durum genellikle geniş bir bürokrasiyi ve daha fazla kamu harcamasını gerektirmektedir. Birçok ülkede kamu istihdamının büyük bir bölümü eğitim, sağlık veya benzeri sosyal hizmetler alanında çalışmakta ve sanayileşmiş ülkelerdeki toplam kamu harcamalarının büyük bir bölümü emeklilik sistemini kapsayan sosyal programlara yönelik olarak kullanılmaktadır. Bu gibi durumlarda kamu istihdamı, gelirin yeniden dağıtımını amacını kapsamaktadır (Bkz.. Alesina vd., 1999).

Bir resesyon veya depresyon ortaya çıkmaya başladığında alçalma ve yükselmeler nedeniyle ekonomilerin işleyişinde aksamalar oluşmaktadır. 20. yüzyılın ikinci yarısında oluşan resesyonlar üretimin ve işsizliğin azalmasına yol açmış ve bu durum üretim miktarının dengelenmesi ve yüksek bir istihdam seviyesinin sağlanmasına yönelik olarak hükümet müdahalelerine neden olmuştur. Ayrıca izlenen Keynesyen politikalar sayesinde de, kamusal kurumların oluşturulma fikri desteklenmiştir. Bu kamusal kurullara, istenilen durumlarda toplam talep miktarını etkileyebilmek amacıyla vergi gelirlerini ve kamu harcamalarını değiştirme yeteneği tahsis edilmiş ve doğru kararların alınmasına yönelik olarak teknik bilgi ve birikim kazandırılmıştır.

Diğer taraftan hükümetlerin son yıllarda istihdam oluşturmaya ve büyüme oranını yükseltmeyi hedef alan politikalar izledikleri görülmektedir. Bu konuda

⁶ Dünya Bankası 1997 yılında yayınladığı raporda, devlete atfedilen yeni fonksiyonların gelişim sürecini ele almıştır. Ayrıca Schansberg 1996 yılında yayınladığı çalışmasında yeniden dağıtım amacıyla izlenen yoksulluk politikalarının yoksullara yarardan çok zarar getirdiğini kanıtlamaya çalışmıştır

ithal ikamesi ve sanayileşme politikaları büyüme oranının yükseltilmesi çabalarına çalışma saatlerinin düzenlenmesi ve özel alanlardaki kamusal yatırımlar ise istihdam seviyesini yükseltme girişimlerine örnek oluşturmaktadır. Ayrıca bu politikaların mantığı ne olursa olsun, özel kurumlar da bu girişimlerden sorumlu tutulmaktadır.

Devletin piyasa ekonomisinde olması gereken veya arzu edilen rolleri şu şekilde özetlenebilmektedir:

1- Devlet, sözleşme serbestisinin güçlendirilmesi ve mülkiyet haklarının korunmasına yönelik kurallar ve kurumlar tesis etmelidir. Devlet bu kurallar ve kurumlar sayesinde piyasanın rolünün genişlemesine yardımcı olmalıdır. Ayrıca kamu gelirlerinin artırılması ve etkin bir şekilde kullanımının yönlendirilmesi amacıyla da kurallar ve kurumlar oluşturulması devletin görevleri arasında yer almalıdır.

2- Devlet, piyasada faaliyet gösterenlerin çalışma maliyetlerini azaltan bir yasal-düzenleyici alt yapı oluşturmalı ve piyasa başarısızlığı veya bazı önemli bilgilerin üretimi söz konusu olduğunda, uygun piyasa müdahaleleri aracılığıyla piyasa etkinliğini yükseltmelidir. Tekrar edilecek olursa, bu müdahalelerin amacı piyasa rolünü geliştirmek olmalıdır.

3- Devlet, kamusal malları üretmeli ve ilgili özel taraflar arasında görüşmelerle çözülemeyen, belirgin marjinal durumları ele almalı ve dolayısıyla başarısız olduğu yerlerde piyasayı desteklemelidir.

4- Devlet makro ekonomik dengeyi sağlamalıdır.

5- Devlet toplumun bakış açısına uygun, adaletli bir gelir dağılımı sağlamalıdır. Ayrıca resmi olarak belirlenen fakirlik sınırının altına düşenler açısından bazı güvenlik tedbirleri uygulamalıdır.

Devletin bu görevleri etkili bir şekilde yerine getirebilmesi amacıyla bazı kurallar ve kurumlar oluşturması gerekmektedir:

Devletin rolü durağan bir özellikte olmayıp, gerçekte zamandan zamana ve ülkeden ülkeye değişim gösterebilmektedir (Bkz.. Van Creveld. 1999). Ayrıca devletin üstlenmesi gereken roller farklı sosyal görüşler ve teknolojik değişimler tarafından etkilenmektedir. Örneğin, kamusal mal özelliği taşıyan bazı mallar teknolojik değişimler nedeniyle belli bir zaman dilimi içinde bu özelliğini yitirebilmektedir. Bu nedenle, kamu sektörünün kalitesi açısından herhangi bir dönemdeki hükümet tercihleri ve amaçları önem taşımaktadır. Bu amaçlar bir ülkenin mevcut ihtiyaçlarına bağlı olarak çeşitlilik göstermeli ve diğer ihtiyaçlarla çatışmamalıdır.

Devlet, üstlendiği rolleri kamu sektörünü oluşturan kurallar ve kurumlar aracılığıyla yerine getirmektedir. Bunlar sayesinde kamu sektörünün kalitesi

yükselmekte ve devletin üstlendiği rolleri yerine getirmesi kolaylaşmaktadır. Bu noktada kamu sektörünün kalitesi, devletin izlediği amaçları etkin bir şekilde yerine getirmesini sağlayan bir ihtiyaç olarak tanımlanmaktadır. Diğer taraftan kamu sektörü kalitesinin mutlaka izlenen ekonomi politikasının kalitesi anlamına gelmeyeceği de belirtilmelidir. Kamu sektörünün kalitesi bu açıdan belirli bir hükümetin belirli bir sürede izleyebileceği politikaların kalitesinden ayrılmakta ve bu politikalar devletin normatif rolü ile uyumlu veya uyumsuz olabilmektedir. Genel olarak değerlendirilecek olursa, yüksek kaliteli bir kamu sektörü hükümet politikalarını uygulama ve denetleme imkânı veren bir araçtır. İyi bir kamu sektörü başarılı politikaların izlenebilmesi için hükümete kolaylık sağlamaktadır. Ancak yüksek kaliteli bir kamu sektörü, politikacıların bazı durumlarda kısır politikalar yapmasını engellemediğinden, başarılı ekonomi politikalarının izlenmesini garanti altına almamaktadır. Buna karşın yetersiz politikalar, yüksek kaliteli bir kamu sektörüne başvurma yönünde bazı kararsızlıklar gösterecek ve burada tanımlandığı gibi kamu sektörünün kalitesi ile ekonomi politikasının kalitesi arasında üst düzey bir ilişkinin belirlenmesini gerektirecektir. Diğer bir anlatımla, iyi politikalar yüksek kaliteli bir kamu sektörünü geliştirirken, kısır politikalar düşük kaliteli bir kamu sektörünün oluşmasına neden olabilmektedir.

Yüksek kaliteli kamu sektörü tanımlamalarında, bu çalışmadan farklı olarak bazı yazarlar tarafından "iyi hükümet" kavramı kullanılmıştır. Örneğin, La Porte ve arkadaşlarının 1998 yılında yaptıkları bir çalışmada iyi hükümet kavramı, "kapitalist gelişme açısından iyi olan devlet" şeklinde tanımlanmıştır. Bu kişiler kamu sektörünün kalitesi ile kamu politikasının kalitesi arasında bir ayırım yapmamışlardır. Kuşkusuz yetersiz bir kamu sektörü, hükümete gerekli bilgileri sağlayamayacağı için ve politika kararlarının uygulama aşamasında zaafa uğratılmayacağı garanti etmeyeceği için iyi bir politikanın izlenmesini zorlaştıracaktır.

II. KURALLARIN ÖNEMİ

Ekonomik alanda devlet müdahalelerinin yöntemleri önceki bölümde belirtilmişti. Bu yöntemlerin her biri programları ve her özel program da yasal bir düzenlemeyi gerektirmektedir. Piyasa ekonomisinin geçerli olduğu ekonomilerde devlete verilen ekonomiye müdahale yetkisi, çoğunlukla birinci planda anayasa ile sonra da anayasa tarafından desteklenen genel ilkelere uyan bir özellik kazandıran çok sayıda yasa ve yönetmelikle belirlenmektedir⁷. Bu nedenle, anayasa, yasa ve yönetmeliklerin gerek bireysel faaliyetler, gerekse kamu kurumları açısından rehberlik yaptığı ve oyun kurallarını tesis ettiği

⁷ Yasal düzenlemelerin rolü konusunda ayrıntılı bilgi için bakınız Davis ve Trebilcock, 1999.

söylenebilmektedir. Ancak. North ve Weingast'ın belirttiği gibi, rejim veya egemenliği bu kurallarla uygulanma veya bağlayıcı kılınma düzeyi, hassas bir siyasi faktördür⁸ (Bkz., North ve Weingast, 1994, s.312).

A. ANAYASANIN ROLÜ

Genel olarak değerlendirildiğinde anayasada yer alan ilkeler ayrıntılı değil, açık ve sade olmalıdır. Anayasa, gerçekleştirilen faaliyetlere kılavuzluk eden hayati bir doküman olmalı, özel durumlara hitabeden veya anayasanın oluşturulduğu zamanda var olmayan faaliyetleri öngörümlemeyi amaçlayan bir belge olmamalıdır. Fransa'da zamanın en iyi yasal metni olduğu iddiasıyla hazırlanan bir anayasa tasarısının aşırı ayrıntılı olması ve zamanla modasının geçmeye başlayacağı gerekçesiyle Napolyon tarafından reddedildiği bilinmektedir. Napolyon, zaman açısından yorumlanması daha esnek olan ve genel ilkeleri içeren bir belgeyi tercih etmiştir. Geniş kapsamlı Amerikan Anayasası bu gibi belgelere güzel bir örnektir. Bu anayasa nadiren düzenlenme ihtiyacı göstermektedir. Ayrıca Anayasa'nın yorumlanması konusunda Yüksek Mahkeme'nin rolüne karşı çıkılmamaktadır.

Yeterince açık olmayan anayasal ilkelerin örnekleri çok sayıdadır. Geniş mali açıkların ve kamu borçlanması söz konusu olduğu durumlarda borç finansmanının sınırlandırıldığını gösteren İtalyan Anayasası'nın 81. maddesi bu konuda bilinen en iyi örnektir (Bkz., Martino, 1989). Anayasal sınırların aşırı sınırlandırıcı olanlarına ilişkin örnekler daha da çoğaltılabilmektedir. Bu konuda 1988 tarihli Brezilya Anayasası önemli bir örnektir. Bu belge son yıllarda ulusal hükümetin önemli icraatları yapmasını engellemiş ve emeklilik sistemi ile mali federalizm konularında ciddi bir reform ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Ulusal bir satış vergisinin alınmasını engelleyen Hindistan Anayasası ile sadece hükümet tarafından üretilen malların satış vergileri alanında ve tarımsal gelirler konusunda vergilendirmeyi sınırlandıran Pakistan Anayasası da bu konudaki örnekler arasında yer almaktadır (Bkz., Dethier ve Shapiro. 1998).

Anayasalar yazıldığı dönemdeki kaygıları yansıtmaya ve siyasi güçleri yönlendirmeye meyilli olduğundan bazı sorunlar içermektedir. 1948 yılında yürürlükte olan İtalyan Anayasası bu konuda iyi bir örnektir. Bu anayasanın ilk maddesinde, "İtalya işgücü üzerine kurulmuş demokratik bir cumhuriyettir" hükmü yer almaktadır. İzleyen maddede ise, tüm vatandaşların çalışma hakkı olduğu vurgulanmaktadır. Anayasanın üçüncü bölümünde ise, özellikle

⁸ Anayasalar otoriter rejimlerde veya diktatörlüklerde sınırlayıcı bir araç olma özelliğini yerine getiremeyebilmektedirler. Sovyetler Birliğinde Stalin tarafından oluşturulan anayasa oldukça iyi olmasına karşın, Stalin'in istediği düzenlemeleri yapmasını engelleyememiştir. Anayasal düzenlemeler aracılığıyla Stalin kesin bir şekilde sınırlanamamıştır.

“ekonomik ilişkiler” ile ilgili olup, çalışanların hakları ve mülkiyet haklarına yönelik bazı sınırlamalar yer almaktadır. Anayasanın bu bölümünde devletin; mülkiyet kullanımına sınırlamalar getirebileceği, ulusal çıkarlar için kamulaştırma yapabileceği ve "sosyal adaleti" sağlamak amacıyla mülkiyet kullanımına çeşitli sınırlamalar getirebileceği düzenlenmiştir. Bu konuyla ilgili olarak bir İtalyan yazar, “çalışanların cumhuriyeti” ile “mülkiyet sahiplerinin cumhuriyeti” karşılaştırmasını yapmaktadır (Bkz., Rodota. 1995. s.352).

Mülkiyet haklarına yönelik bu sınırlamalar. Edmund Burke'in “mülkiyete karşı bir kanım, esasen endüstriye karşı bir kanundur ” görüşü ile veya Adam Smith'in “değerli ve pahalı mülkün temini kesinlikle sivil bir hükümetin kurulmasını gerektirir ve mülkiyet hakkının olmadığı bir yerde sivil hükümet de gereksizdir” görüşü ile karşılaştırılmalıdır⁹. Piyasa ekonomisinde devletin öncelikli rolü bireylerin mülkiyet haklarını korumayı gerektiriyorsa, -ki bu son dönemlerde tartışılmaktadır¹⁰-, İtalyan Anayasası'nın hükümlerinde devlete bu yönde bir görev tahsis etmede gönülsüz olduğu görülmektedir. Bu nedenle, İtalya'daki ekonomi politikasının ve enstitülerin İtalyan Anayasası'na paralel olarak gelişmesi ve zaman zaman mülkiyet hakları veya piyasa gelişimiyle tutarlı olmayan politikalara izin vermesi şaşırtıcı değildir. Aynı zamanda bu durum, uzmanlar tarafından İtalya'nın "ekonomik özgürlükler" alanında niçin en düşük puana sahip ülke olarak değerlendirildiğini de göstermektedir.

Sonuç olarak, anayasalar demokrasi ile yönetilen ülkelerde kamu sektörünün kalitesini belirlemede önemli bir rol oynamaktadır¹¹. Anayasa, hükümet ve vatandaşlara yönelik bir takım faaliyetleri önermekte veya bu faaliyetleri teşvik etmektedir. Bu nedenle bir ülkede geçerli olan kanun ve diğer yasal düzenlemeler. Anayasa Mahkemesi veya eşdeğer bir kurum tarafından incelenmekte ve bu düzenlemelerin anayasa hükümleri ile tutarlılığı değerlendirilmektedir. Son yıllarda birçok ülkede anayasanın modernleştirilmesine yönelik eğilimler oluşmuş, ancak elde edilen sonuçlar çok olumlu olmamıştır. Bazı durumlarda yapılan değişiklikler anayasaların karmaşık hale gelmesine neden olmuştur.

James Buchanan ve Francesco Forte gibi bazı iktisatçılar, anayasanın ekonomik ve mali rolünün İsveç Anayasasında olduğu gibi, devletin yetkilerine bir

⁹ Landes 1999 yılında yayınladığı çalışmasının 32 ve 33. sayfalarında her iki görüşten de açıkça bahsedilmektedir.

¹⁰ Örnek için bakınız; Landes 1999, North ve Thomas 1973, North ve Weingast 1989, David ve Trebilcock 1999.

¹¹ Bir ülke anayasasının ciddi bir şekilde hazırlanması ile yasal kuralların sağlıklı bir şekilde işleyeceği varsayılmaktadır. Ayrıca bu durumun Yüksek Mahkeme'nin başarısını da etkilediği vurgulanmaktadır. İtalya'da Anayasa Mahkemesi, anayasanın kabulünden on yıl sonra faaliyetlerine başlamıştır (Bkz., Rodota 1995. s.353).

sınırlama getirmesi gerektiğini savunmaktadırlar. Onlara göre anayasa, devletin ne yapabileceğini değil ne yapamayacağını vurgulamalıdır (Bkz.. Forte 1998). Bu iktisatçılar vergi oranları, kamu harcamaları ve bütçe açıklarının anayasal olarak sınırlandırılmasını önermektedirler. Buradaki amaç, piyasanın işleyişine hareket serbestliği kazandırmaktır. Maastricht Kriterleri ve Büyüme Akdi (Growth Pact) anayasada bu tip bir sınırlamalara örnek gösterilebilir.

Bazı durumlarda. Brezilya'da olduğu gibi, istenen ve önemli reformların yapılmasını güçleştiren engellerin ortadan kaldırılmasını sağlayan bir anayasa değişikliği, kamu politikası ve kamu sektörü kalitesinin geliştirilmesi için gerekli olabilmektedir.

B. YASALARIN ROLÜ

Her ne kadar anayasa kamu politikasını şekillendirse de, esasen bu politikalara belli yasalar izin ve yön vermektedir. Bu yasalar pek tabii ki, anayasayla tutarlı olmalıdır. Yasa sayısının az, açıkça yazılı -dolayısıyla çelişkili yorumlara kapalı-, kapsamlı ve kendi içinde tutarlı olduğu durumlarda, kamu sektörünün kalitesi yükselir şeklinde bir genelleme yapmak mümkündür. Yasa sayısının fazla olduğu, yasaların açıkça belirlenmediği, yasaların tüm ekonomik faaliyetleri kapsamadığı veya yasalar arasında tutarsızlıklar oluştuğunda, önemli sorunlar ortaya çıkmaktadır. Örneğin, vergi ayrıcalıkları vergiyle ilgi olmayan birçok yasa kapsamına dağılmış olabilir. Bu durum, onları saydamlıktan uzaklaştırmaktadır.

Bazı Avrupa ülkelerinde sadece bir kaç bin yasa varken, bazılarında ise on binlerce yasa bulunduğu belirlenmiştir (Bkz., Ferro vd., 1999). Böyle bir yasal ortamda, kişinin kendi yolunu bulması güç olabilmektedir. Ayrıca yeni bir yasa yürürlüğe konulduğunda, mevcut tüm yasalar incelenmeli ve gerekliyse bu yasaların özellikleri yeni yasayla tutarlı olacak şekilde düzenlenmelidir. Ancak pek tabii ki bunun yapılması çok güçtür. Ayrıca mevcut yasa sayısı çok ise ve özellikle de bu yasalar açık değilse, bunu sağlamak hemen hemen imkânsızdır. Daha önce çıkarılmış yasalarda bulunan hükümler bazı durumlarda yeni yasanın getirdiği hükümlerle çelişebilir. Bu durumda, vatandaşlara ve yasa hükümlerini uygulamakla yükümlü kumlara verilen talimatlar karışabilir. Bu sorun, yasal tutarsızlık olarak adlandırılabilir. Bu durum genellikle ulusal ve uluslar üstü hükümetler arasındaki veya emeklilik ve sağlık programları ile yıllık bütçe kanunu arasındaki ilişkiyi yansıtmaktadır.¹² Bölge yasaları, çevre yasaları ve vergi yasaları da bu sorunla karşı karşıya kalmıştır. Bazı dönemlerde bir yasa ile

¹² Örneğin, bütçe yasası sağlık sektörüne verilecek bütçe payını belirlemeli buna karşın sağlık sektörünün performansını belirleyen yasalar ise daha yüksek bir harcama düzeyine izin verebilmelidir. Bu konuda İtalya'dan spesifik bir örnek için bakınız Reviglio 1999.

ilgili bir kurum arazi kullanma hakkı tanırken, başka bir yasa veya kurum bunu yasaklamıştır. Ayrıca zaman zaman vergi ayrıcalıkları ekonomiden sorumlu bakanlık yerine başka bir bakanlık tarafından tanınmış olabilmekte ve genel vergi yasasıyla çelişkili durumlar ortaya çıkabilmektedir. Bu tutarsızlıklar pahalı hatalara neden olabilmekte veya mülkiyet hakkı konusunda belirsizliğe neden olarak piyasa kararlarını olumsuz yönde etkileyebilmektedir.

Tekrar edilecek olursa, yasa sayısının az ve kapsamlı olduğu, yasaların açıkça yazılı ve kendi içinde tutarlı olduğu durumlarda kamu sektörünün kalitesi yükselmektedir. Zaman içinde Fransa, Avusturya, Yeni Zelanda, İtalya ve Rusya gibi ülkeler vergi yasalarını sadeleştirme çabalarına girişmişlerdir. Ancak uzun dönemde yarar sağlayacak, ve kamu politikalarını daha saydam hale getirecek bu çabalar, siyasi açıdan fazla destek görmemişler ve dolayısıyla iptal edilmişlerdir (Bkz., Guy 1996, Braibant 1996, Mattarella 1994, Smith ve Richardson 1999, Tan ve Tower 1992).

C. TÜZÜK VE YÖNETMELİKLERİN ROLÜ

Yasalar genellikle spesifik olarak hazırlanan tüzük ve yönetmelik şeklindeki düzenlemelerle desteklenmektedir¹³. Bu düzenlemeler genel olarak ekonomik, güvenlik ve enformasyonla ilgili olarak üç grup şeklinde sınıflandırılabilirler. Bu düzenlemeler ilgili yasaların içerikleri ile ilgili süreçleri veya detayları açıklamakta, birey ve kurumların davranış şekillerini yönlendirmektedirler. Bazı durumlarda yasalar öylesine karmaşıktır ki, bunların detaylı olarak hazırlanan bu tür düzenlemelerle açıklanması gerekmektedir. Örneğin, ABD'de ülke içi milli gelir kodunu kapsayan tüzüklerin yaklaşık 18 sayfa bulduğu, buna karşın söz konusu kodla ilgili metnin 2300 sayfa olduğu belirtilmektedir. Tüzük ve yönetmelik şeklinde hazırlanan yasal düzenlemeler bir kamu icra kurulu yetkilisi veya yasal bir kurum tarafından yayınlanabilmekte, içeriklerinin yasal anlatıma göre hazırlanması nedeniyle birey veya kamuoyu tarafından kolayca anlaşılammakta ve diğer bu tür düzenlemelerle içerik olarak çakışabilmektedir. Bazı ülkelerde ise, bu tür düzenlemeler yayınlanmayıp, şifahi uygulanabilmektedirler¹⁴. Buna karşın, son zamanlarda hazırlanan bir OECD raporunda belirtildiği üzere, bu tür düzenlemeler devletin

¹³ Tüzük ve yönetmelikler, yasal bir kurum tarafından veya konuyla ilgili bir kamu kurumu tarafından çıkarılabilmektedir.

¹⁴ Yıllar önce görev yaptığım bir ülkede vergi teşvikleri ile ilgili herhangi bir yazılı tüzük ve yönetmelikler bulunmuyordu. Bu nedenle, karar verme yetkisine sahip bürokratlar konuyla ilgili tüm bilgilere şifahiye sahip oluyorlar ve bu kişilerin verdiği kararlara vergi mükellefleri karşı çıkamıyordu. Günümüzde devlet ile yurttaşlar arasındaki bu asimetrik enformasyon yapıları yaygın bir şekilde kullanılmaktadır.

ekonomiye müdahalesindeki en olumsuz araç olma özelliği taşıyabilmektedirler.

Günümüzde birçok tüzük ve yönetmelik, bütçe düzenlemesini veya kanun koyucunun onayını gerektirmedikinden fazla ilgi çekmemektedirler. Bu nedenle günümüzde birçok ülkede adeta bu tür düzenlemeler alanında bir bombardıman söz konusu olabilmektedir. Tüzük ve yönetmeliklerin yorumu genellikle konuyla ilgili bürokratlara bırakılmıştır. Bu nedenle, karışıklık yaşanması ve hatta konunun istismar edilmesi mümkün olabilmektedir. Bürokratların kişisel çıkar sağlamak amacıyla istismara yönelebilmeleri nedeniyle bu tür düzenlemeler, ilgili literatürde başlıca yolsuzluk araçları olarak sayılmaktadırlar (Bkz.. Tanzi, 1998). Ayrıca bu tür düzenlemelerin ekonomi ve toplum üzerine yüksek bir sosyal maliyet yükledikleri belirtilmiştir¹⁵.

Ekonomilerin dinamik karakteri ve hızlı teknolojik değişim sonucunda, ekonomik faaliyetlerle ilgili olarak zaman aşımına uğramış, yetersiz birçok tüzük ve yönetmeliğin bulunduğu, dolayısıyla gerekli tüzük ve yönetmeliklerin bulunmadığı ülkelere rastlamak mümkündür¹⁶. Günümüzde birçok ülke bazı ilaçların kullanımı, genetik araştırmalar, internet ve diğer çeşitli önemli alanlarda finans ve bankacılık sektörü için gerekli tüzükleri oluşturmaya çalışmaktadırlar.

Sonuç olarak, yüksek kaliteli kamu sektörünün ekonomik ve sosyal faaliyetleri yönlendirecek kadar açık kurallara sahip olması, buna karşın bürokratlara aşırı yetki verecek kadar belirsiz veya alınan ekonomik kararlar arasında karışıklığa yola açacak kadar karmaşık kurallara sahip olmaması gerekmektedir. Bu kurallar genellikle yapılmasına izin verilen faaliyetler yerine izin verilmeyen faaliyetleri belirlemelidir. Bu kurallarla ilgili bürokratların yapabileceği yorum yapma yetkisi ise mümkün olduğunca sınırlı tutulmalıdır. Günümüzde bazı ülkelerde belirli faaliyetlerin örneğin, bir vergi teşvik belgesinin alınması veya

¹⁵ Bu konuda bkz., ABD Grace Komisyonu'nun 1984 raporu; Dixit (1996), Laffont ve Tirole (1993), FIEL (1989) ve .Jacobs (1999). Bu konuyla ilgili yem bir rapor da OECD tarafından 1999 yılında hazırlanmıştır. Bu raporda birçok OECD ülkesinde bulunan tüzük ve yönetmelikler piyasa işleyişine yakınlıkları açısından sınıflandırmıştır. Buna göre; İngiltere, İrlanda, Avustralya, ABD ve Yeni Zelanda'nın en alt düzeyde kısıtlayıcı, buna karşın İtalya, Yunanistan ve Norveç'in rekabete kapalı bir tüzük ve yönetmelik ortamına sahip oldukları belirtilmiştir.

¹⁶ Birkaç yıl önce ABD basınında California'da ekmeğin ağırlığı kesin olarak belirlenmiş, parçalar halinde satılması gerektiğini konu alan yönetmelikle ilgili bir haber yayınlanmıştır. Halen yürürlükte olan bu yönetmelikle müşterinin fırıncılar tarafından kolayca dolandırılabileceği kabul edilmiştir. İtalya'da ve Almanya'da ise, mağazaların satış iskontoları belediyelerce onaylanmak zorundadır. Ayrıca bu iskontolar belirli bir zaman dilimi ile sınırlandırılmıştır.

küçük bir işletmenin açılması için birçok kaimi kuruluşunun görevlendirildiği ve gerekli resmi evrak sayısının 30 veya 40 gibi çok fazla sayıda olduğu belirlenmiştir (Bkz.. Desoto. 1989). Bu durum yüksek kaliteli bir kamu sektörüyle veya etkili bir piyasanın varlığıyla uyumsuzluk oluşturmaktadır.

Tüzük ve yönetmelikler konusuyla ilgili önemli bir girişim de her on yılda bir mevcut tüzük ve yönetmeliklerin düzenlenmesini konu alan periyodik bir envanterin çıkarılması ve böylece bu düzenlemelerle ilgili maliyetlerin belirlenmesidir. Dolayısıyla böyle bir girişimle karmaşık olan tüzük ve yönetmeliklerin ayıklanması, zaman aşımına uğramış ve işlevini yitirmiş olanların yürürlükten kaldırılması ve gerekli olanların uygulanmasına devam edilmesi mümkün olacaktır. Macaristan ve Arjantin gibi birkaç ülke yakın zamanda böyle girişime yönelmiş ancak farklı sonuçlar elde edilmiştir. Böyle bir girişim maliyetli olasına rağmen, kamu sektörünün genel niteliğini yükseltebilecek niteliktedir. Bu konuda ortaya konulan bir başka yaklaşım da. bireylerin faaliyetleri ile ilgili ihtiyaç duydukları tüm izin ve yetki belgelerini sağlayabilecekleri tek aşamalı bir merkezin oluşturulmasıdır. Bazı ülkelerde bu tür merkezler kurulmuş olup, bunların mevcut tüzük ve yönetmelik sayısını azalttığı ve yolsuzlukların azalmasına katkıda bulunduğu belirtilmiştir¹⁷.

Kamu sektörünün kalitesi anayasa, y asa ve diğer yasal düzenlemelerde belirtilen kurallara ilave olarak, bireylerin ve kamu kurumlarının genel ve ekonomik davranışını etkileyen ve resmi olmayan kural ve düzenlemelerden de etkilenebilmektedir. Bu tür kurallar başkan, bakanlar ve diğer üst düzey yöneticilerin seçilmesini etkilemekte, kamu hizmetindeki atamaları karakterize etmekte ve devletle özel sektör arasındaki iletişimi etkileyebilmektedir¹⁸ . Bu gibi gayriresmî kurallar dini, sosyal veya siyasi özelliklere bağlı olabilmektedir. Ayrıca gerek taşıdıkları gayriresmî nitelik gerekse dayandıkları kültürel özelliklerden dolayı bu uygulamaların değiştirilmesi olmaktadır. Günümüzde bu tür uygulamaların kamu sektörü alanında yaygın olarak geçerli olması, yüksek kaliteli bir kamu sektörünün oluşturulması amacına ulaşmayı engellemektedir (Bkz., Tanzi, 1995).

¹⁷ Günümüzde İtalya'da Bologna ve Brezilya'da Salvador de Bahia şehirlerinde bu tür merkezler bulunmaktadır. Bologna'daki merkeze internet yoluyla ulaşılma imkânı bulunmaktadır.

¹⁸ Günümüzde bazı ülkelerdeki üst düzey kamu görevleri hemen hemen babadan oğula geçmektedir. Bazı durumlarda ise, kamu kuruluşlarındaki birtakım görevler aynı aileye mensup bir kişiden diğerine geçebilmektedir. Diğer yandan bazı ülkelerde iktidar partisine olan yakınlık kamu görevlerinin kazanılmasını kolaylaştırmakta ve hükümet içindeki birçok faaliyet siyasi olarak algılandığından çeşitli kadroların oluşturulmasını sağlayabilmektedir.

III. SİYASİ VE İDARİ KURALLAR

Anayasa, yasa ve diğer yasal düzenlemeler kamu sektörünün ve ona bağlı kurulların yetki sınırlarını belirlemektedir. Başka bir deyişle, bu tür kurallar yardımıyla kamu sektörünün faaliyet alanı ve piyasaya yönelik müdahalelerini belirleyecek oyun kuralları ortaya konulmaktadır. Dolayısıyla, bu kuralların önemi gözardı edilemez bir nitelik taşımaktadır. Günümüzde Buchanan, Alesina, von Hagen, Poterba, Tabellini ve Persson gibi yazarlar mali federalizm ve mali yerinden yönetim, siyasi temsil, seçim sistemi ve devlet yönetim sistemleri gibi konularla ilgilenmektedirler. Bu konuların yanı sıra, tercihlerle ilgili kolektif bir görüşün ekonomik bir sınırlandırmaya tabi tutulup tutulmadığı, kamu harcamalarının belirlenmesinde siyasetçilerin ve çeşitli baskılarının etkili olup olmadığı, bütçe önerilerinin niteliği konusunda parlamentonun değişiklik yapıp yapamayacağı, merkez bankasının bağımsız olup olmadığı gibi makro ekonomik sonuçlar üzerinde önemli etkiler yapabilecek konular da inceleme konusu yapılmaktadır¹⁹. Bu konular, güçlü varsayımlar ve geliştirilmiş oyun kuralı teorileri ile bir çeşit ampirik teste tabi tutulabilirler (Bkz.. Poterba ve von Hagen, 1999 & Tabellini ve Persson, yayınlanacak). Bu yazarlar Mikanda sayılan bazı konularda tatmin edici sonuçlara ulaşmışlardır.

Çalışmada halen evrim geçirmekte olan ve zaman zaman tutarsız sonuçlar veren bu literatürü ele alınmamaktadır. Bu çalışmada özellikle kamu kurumlarının niteliği konusu üzerinde yoğunlaşmış ve konunun ekonomi politikasına olabilecek katkısı değerlendirilmeye çalışılmıştır. Siyasî ve yönetsel idari kurulların, kamu sektörünün niteliğinin yanı sıra izlenen politikaları da etkileme olasılığı bulunmaktadır. Kamu kurumları ise, belirlenen politikaları uygulama ve vatandaşlara çeşitli konularda yanıt verme görevini yerine getirmektedirler. Ancak, politikacı ve bürokratlara bağlı kamu görevlilerinin inisiyatif kullanma imkanlarının farklılığı, bu tür siyasî ve idari kurulların farklı yorumlanmasına yol açmakta ve dolayısıyla ilgili kurumun kalitesini etkileyebilmektedir. Bu tür siyasî ve idari kurullar birtakım ön bilgi niteliğinde olduğundan, henüz yasal hale gelmiş değildir. Dolayısıyla yasal hale gelinceye kadar bu kurulların ön bilgi niteliğinde kalması söz konusu olacaktır²⁰. Ayrıca kurumların ön bilgi

¹⁹ Eichengreen ve arkadaşlarının 1996 yılında yayınladıkları çalışmada, yıllık kamusal borç miktarının belirli bir düzeyle sınırlanmasını üstlenecek ve siyasî açıdan bağımsız bir mali konseyi destekleyen ifadeler kullanmışlardır. Adı geçen bu kurumun bağımsızlığı konusu merkez bankası bağımsızlığı konusuna benzerlik göstermektedir. Bazı yazarlar ise, bu konuda bir dereceye kadar siyasî baskılardan uzak bir mali politikayı savunmuşlardır. Örnek için bkz., Blinder 1997 & Kopits ve Symansky 1998. Günümüzde Avustralya'da bu konu ile ilgili tartışmalar devam etmektedir.

²⁰ Bu türden kurulların belirlenmesinde, biri kuralları koyan diğeri kuralları uygulayan şeklinde iki aşama söz konusu olmaktadır.

niteliğindeki bu kuralları yeterli ve güvenilir bir şekilde yorumlamaları garanti edilememektedir²¹. Kamu sektörü, bazılarının diğerlerine göre daha önemli olduğu kanısıyla çok sayıda kurumdan meydana gelmektedir. Dolayısıyla bu kurumların sergilediği performans ve yeterlilik, kamu sektörünün niteliğinin belirlenmesinde birinci dereceden etkili olmaktadır.

IV. KAMU KURUMLARININ KALİTESİ

Kamu sektörünün kalitesi bazı önemli kurumların eksikliği ve varolan kurumların düşük performansı nedeniyle olumsuz yönde etkilenebilmektedir. Örneğin, çoğu ülkede rekabetin geliştirilmesi, finansal kurumların güçlendirilmesi veya hisseleri sermaye piyasasında işlem gören işletmelere ait hesapların kamuya duyurulması işlemlerinden sorumlu kurum veya kurumlar bulunmamaktadır. Bunun sonucunda piyasa tekeli güçler tarafından kontrol edilmekte veya gerekli bilgilerin olmayışı nedeniyle fonksiyonlarını tam olarak yerine getirememektedir.

Kamu kurumlarının performansı; (a) gelenek ve görenekler, (b) kamu kurumları tarafından kullanılan kaynaklar ve bu kaynakların kullanımı hakkı, (c) talimatların açıklığı, (d) mevcut organizasyon yapıları, (e) inisiyatif kullanma durumu, (f) lider ve personel kalitesi ve (g) organizasyonların yeniden yapılanma konusundaki serbestliklerini kap-sayan birçok faktöre bağlıdır.

Örneğin kamu sektöründe en temel kurullardan biri olan vergi idaresini seçelim. Bazı durumlarda vergi idaresinin performansı onun geleneğine ve toplumdaki ününe dayanmaktadır. Dürüst, yeterli ve geçmişinden gurur duyan bir vergi idaresi -çok büyük bir şok edici gelişmelerle karşılaşmadığı sürece- gelecekte de aynı yönde varlığını sürdürecektir. Böyle bir anlayışın benimsenmesi kısa vadede ortaya çıkan yetersiz yöntemlerin değiştirilmesini zorlaştıracaktır. Bununla birlikte bir kurumun performansı; yetenekli çalışanları istihdam etmeye, iyi bir ücret politikası izlemeye, gelişen bilgisayar teknolojisini yakından takip etmeye ve kamu hesaplarını iyice incelemeye olanak tanıyan kaynaklara sahip olmaya dayanmaktadır²². Talimatların açıklığı -örneğin; vergi kanunlarının objektif olarak uygulanması- çok önemlidir. Kurulların politik baskılardan bağımsız olarak çalışması hayati derecede önem taşımaktadır. Kanunların yeterince şeffaf ve anlaşılır olmaması, özellikle de bazı mükelleflere imtiyazlı davranma konusunda kurulların politik müdahalelere açık olması nedeniyle, talimatlar belirsiz hale gelmekte ve dolayısıyla

²¹ Daha önce belirtildiği üzere, temel kuralları ve bu kuralları uygulayanların karşılaştığı sorunlar kamu politikasının belirlenmesinde etkili olabilmektedir.

²² Bazen ülkeler sapkın yönetimleri kapatmakta, onların oluşturduğu olumsuzlukları kazımaya çalışarak yeni kurumlar oluşturmaktadır.

önemli sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu duruma özellikle geçiş ekonomik ülkelerde ve bazı gelişmekte olan ülkelerde rastlanmaktadır²³. Bazı ülkelerde politik müdahaleler vergi idaresinin kalitesini düşürmektedir. Vergi idaresinin organizasyon yapısı inisiyatif kullanma konusuna gelindiğinde çok önemlidir. Eğer bir kurum yetersiz bir şekilde organize edilmişse, veya iyi ve kötü performans hakkında fark gözetmiyorsa, bu kurumun halka vereceği hizmetin kalitesi de düşük olacaktır²⁴.

Vergi idaresini politik bağımlılıktan kurtarmaya yönelik olarak inisiyatif kullanmayı kuvvetlendirici girişimler²⁵ ve hükümet ile vergi idareleri arasındaki performans değerlendirmeye yönelik uzlaştırma hareketleri, günümüzde kalite geliştirmeyle ilgili önemli girişimler arasında sayılabilmektedir. Örneğin Avustralya'da hükümet, vergi idaresine tahsis edilen kaynak miktarını üç yıllık bir dönem için garanti edebilmektedir. Buna karşılık vergi idaresi de hükümete vergi gelirlerini en az kayıpla toplamayı taahhüt etmektedir²⁶.

Bu gelişmeler kamu kurumlarına ilişkin olarak (a) kamu kurumları arasındaki sinerji ve (b) yaptırım mekanizması şeklinde iki yeni oluşumu gündeme getirmektedir. Esasen bu oluşumlar birbirinden farklı olarak nitelendirilse de, gerçekte birbirleri ile yakından ilişkilidir ve aralarındaki ilişki "paranın iki yüzü" deyiimi ile ortaya konulabilir.

A. SİNERJİ

Ekolojik sistemin diğer elemanları gibi kamu kurumları da bir bütün içinde çalışırlar ve birbirini desteklerler. Bu bağlamda eğer bir ülkede hazine, bakanlıklar, yargı ve hatta postane gibi kurumlar kötü işliyorsa, vergi dairesinin iyi işlediği söylenemez²⁷. Bazı durumlarda ise aynı yetersizlik durumu farklı kurumları etkileyebilmektedir. Uzun vadede sadece bir kurumu iyileştirmeye yönelik girişimler, aynı düzenlemeye gereksinim duyan diğer kurumlar söz konusu iken beklenen sonuca ulaşamaz. Bu durum özellikle geçiş ekonomili ülkelerde karşılaşılan bir durumdur. Örneğin, iyi işleyen bir maliye sistemi, bütçeyi hazırlayanların samimiyet dışı tutumlarla hâzinenin karşılayamayacağı gerçek dışı bütçeler hazırlaması durumunda, kamu harcamaları yönetiminin

²³ Örnek için bkz., Tanzi (2000b)

²⁴ Kamu çalışanları için uygulanan bu kurallardan özellikle çalışanlara yönelik ödüllendirme ve cezalandırmayı konu alanları kamu sektörü kalitesinin iyileştirilmesinde önemli rol oynamaktadır.

²⁵ Buna karşılık vergi idaresinin kaynak kullanımı konusunda karar verme yetkisi daha fazladır.

²⁶ Oranları toplama tutarı, konuyla ilgili olarak belirgin rol oynayabilir. Bakınız, örnek, Highfield, (1999).

²⁷ Örneğin, vergi kaçırınların mahkemelerce cezalandırılmadığı ülkelerde, vergi idaresinin vergi kaçırılmasıyla mücadele etmesi çok zor olacaktır. Öte yandan, postalama sisteminin iyi çalışmadığı ülkelerde de, vergi idaresinin vergi mükellefleriyle irtibat kurması zorlaşacaktır.

gelişimi-mine katkıda bulunamaz. Bu tür tutumların hükümet ve vatandaşlar açısından ortaya çıkardığı sonuçlar birbirinden farklılık göstermektedir. Buna göre bu tutumların hükümet açısından ortaya çıkardığı sonuçlar tamamlanamayan görevler şeklinde oluşurken, mükellefler açısından ortaya çıkan sonuçları gecikmiş ve ödenmemiş vergi borçları olarak belirtmek mümkündür (Bkz., Potter ve Diamond 1999).

Kurumlar arası dışsallık (ister negatif ister pozitif olsun) çok önemlidir ve kamu sektöründeki kaliteyi artırmak için yapılacak girişimlerde göz önünde bulundurulmalıdır. Maalesef, kanaatimce bu görüş literatüre geçmiş değildir. Örneğin yargı iyi çalışmadığında, diğer birçok kurum bu durumdan zarar görmektedir. Aynı durum eğitim sistemi için de geçerlidir. Başka kurumlarda da yaşanan benzer durumlar da bu konuda örnek gösterilebilir. Ancak izlenmesi son derece zor olan bu görüşe göre, belirgin bir stratejiyle uygun değişiklikler yapılmalı ve kamu kurumlarına rehberlik edilmelidir. Eğer bu görüşün uygulanması, hükümetteki politik çevrelerin sunduğundan daha fazla zaman gerekiyorsa, başarıya ulaşabilir. Bu durum kamu sektörünün kalitesinin neden bu kadar yavaş değiştiğini göstermektedir.

B. YAPTIRIM MEKANİZMALARI

Denetim ve yaptırım mekanizmalarının varlığı, kamu sektörü kalitesinin geliştirilmesi açısından hatırı sayılır bir öneme sahiptir. Bu mekanizmalardan bazılarının kuruluşların içlerinde kendi kendilerine işlemesi gerekmektedir. Örneğin, verimli iç denetim kuruluşları, kamu kurumlarının etkinliklerini artırabilir ve onların temel hedeflerinden uzaklaşmalarını sağlayabilir. Ancak bu mekanizmalar da yeterli olmayabilir. Bazı durumlarda ise yaptırım mekanizmaları kamu kurumlarının karşılıklı olarak kapsamalıdır. Bu uygulamalar, yeterli bütçeye sahip kurumların gelir toplama konusunda uzmanlaştıkları zaman gerçekleşmektedir. Bu kurumlar çoğunlukla talimatlarını kuruluşlarından itibaren alırlar ve bağımsız bir bütün olarak hareket ederler. Ayrıca bu tür kurumların doğrudan meclise rapor vermeleri de söz konusu olabilmektedir.

Amerika'da bulunan Genel Muhasebe Ofisi (GAO), Fransa'da bulunan Court des Comptes, İtalya'da bulunan La Corte dei Conti ve Latin Amerika ülkelerinde bulunan Genel Denetim Büroları yeterli bütçeye sahip kuramlara örnek olarak gösterilebilir. Tarihsel olarak bu kuramlar kendi varlıklarından çok hukuki kurallara bağlı olmaya odaklanmışlardır. Böylece kurumların gösterdiği performans, elde edilen çıktıların yanı sıra yasal gerekliliklere itaat etmeleriyle değerlendirilmektedir. Bu türden denetim mekanizmaları, hesap verilebilirliğin sağlanması dışında sınırlı bir değer taşımaktadır. Çünkü bu denetim mekanizmaları kamuya hizmet sunma gibi temel amaç içinde kamu sektörünün

niteliğini geliştirmemektedir. Ayrıca bu uygulamalarla yapılan harcama karşılığında kamu sektörünün değer kazanması da garanti edilememektedir.

Son yıllarda formalitelerden ve ortaya konulan görüşlerden ziyade performansı ve üretimi baz alan bir hareket başlamıştır. Bu hareket iktisadilik, verimlilik ve etkinlik açısından kamu harcamalarını belirlemeye çalışmaktadır. Kamu sektörü faaliyetlerinin performansı ve maliyetleri konusunda nicel göstergelerine gereksinim duymaktadır. Bu durum en güçlü şeklini Yeni Zelanda'da ve Avustralya'da bulmuş ve biraz değişmiş şekliyle diğer ülkelere yayılmaya başlamıştır²⁸. Örneğin, bu hareketin benimsendiği ülkelerde, memuriyet süresi kaldırılmış ve departmanları ortadan kalkmış bulunan kısıtlama yürürlükten kaldırılmıştır. Günümüzde hükümet öncelikle ne tür hizmetler- vereceği hakkında devlet dairelerinde sözleşme yapmaya ve bu devlet dairesinin yöneticisi ortaya çıkan sonuçlardan kişisel olarak sorumlu tutulmaya başlamıştır. Eğer kurum belirlediği hedefleri gerçekleştirememiş ise, devlet daireleri ile sözleşme yenilenmemekte veya çalışanların maaşları düşürülmektedir. Bu güçlü ekonomik ödüller performansla bağlantılı hale getirilmiştir. Bu değişimin son etkisi Yeni Zelanda ve Avustralya'dan farklı kültürler üzerinde yoğunlaşmaktadır²⁹. Örneğin, çalışmaların zor olduğu durumlarda itfaiyeciler gösterdikleri performansa rağmen memuriyet süresi alabilmektedir. Bu nedenle bu değişikliğin yürürlüğe konulması oldukça zor olacaktır.

İki temel husus çözülmeyeceği takdirde denetimlerin ve yaptırım mekanizmalarının uygulanmasındaki tartışmalar sonuçlanmayacaktır³⁰. Bu temel hususlardan birincisi nakit muhasebesi yaklaşımıdır. Bu yaklaşım, hızlı ve verimli çalışma denetimlerinden yararlanılabilmesi için genellikle hükümetin işletme ölçümlerinden karakterize edilmektedir. İkincisi husus ise, tüketici reaksiyonlarının ölçüm sahasını geliştirmek ve kamu kurumları tarafından sunulan hizmetlerle ilgili olarak tercihlerde bulunmaktır. Bu iki noktaya değinmeden önce hükümete bağlı olan bütün hizmetlerin kalite devamlılıkları konusunun hizmetlerin maliyetleriyle ve kullanılan kaynaklarla bağlantılı olduğundan

²⁸ Avustralya sistemi özellikle kamu harcamalarının sonuçlarına odaklanırken, Yem Zelanda sistemi her zaman ölçülebilen üretim miktarına yoğunlaşmıştır. Sonuçların ve üretim miktarlarının aynı şeyler olmadığı konusuna açıklık getirilmelidir. Sonuçların ölçülmesi daha zor olabilmekte ve sadece kamu harcamalarından etkilenebilmektedir. Örneğin eğitim harcamaları, okuldaki öğrenci sayısına göre (üretim) veya insan sermayesinin gelişimi koşullarına göre (sonuç) tayin edilebilir. Aynı şekilde sağlık harcamaları da, ameliyat performansına veya yaşam kalitesi ve uzunluğuna göre tayin edilebilir. Yapılan kamu harcamalarından elde edilen sonuçlar konusunda hükümetin belirleyici bir özelliği vardır. Ancak elde edilen sonuçların ölçülmesi, üretim miktarlarının ölçülmesine göre çok daha zor bir iştir.

²⁹ Bu değişimin tayini konusunda bkz., Schick 1998.

³⁰ Barry Potter'a bu iki noktaya dikkatini yönlendirdiği için minnettarım.

bahsedilmelidir. Kamu hizmetlerinin en iyi kalitede olabilmesi için en önemli beklenti, ulaşılabilir kaynaklardır. Ulaşılabilir kaynakların düzeylerine göre çalışma hızlı ve verimli hale gelecek ve sonuçta kaliteli hizmet sunumu söz konusu olacaktır.

Bu konuyla ilgili olarak sorulabilecek ilk soru, kullanılabilir kaynakların nasıl ölçüleceğidir? Geleneksel mali hesaplar (bütçeler), nakit muhasebesine veya parasal işlemlere dayanmaktadır. Örneğin. "X" kamu kurumunun malı kaynakları, bu kaimi kurumunun bütçeden sağladığı para transferi ile ölçülmektedir. Ancak günümüzde parasal işlemlere bağlı hesaplarda oldukça yetersizlik söz konusudur. Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi, kullanımında ortaya çıkabilecek sorunlara rağmen en azından nakit muhasebesinden kaynaklanan gecikmeleri ortadan kaldırmaktadır³¹. Tahakkuk esaslı muhasebe, kamu sektörü faaliyetlerinin meydana getirdiği maliyetleri daha iyi ölçmektedir. Dolayısıyla maliyetlerin daha iyi belirlenmesi ile elde edilen sonuçların denetlenmesi daha anlamlı hale gelmektedir. Örneğin nakit muhasebesi, sadece kullanılan harcama miktarını ele aldığından, kamu sektörü tarafından kullanılan kıymetlerin (bina ve araziler vb.) fırsat maliyetlerini ihmal etmektedir (Bkz., Tanzi ve Prakash, yayınlanacak). Bu nedenle, düşük düzeyde harcama gerektiren ve ucuz maliyetli görülen bir kamu faaliyeti, piyasa değeri çok yüksek bina ve arazilerde yapılabilmektedir. Bu durum, sosyal kazanımlar dikkate alındığında kamu kıymetlerinin hatalı kullanımına neden olabilmektedir.

Bu konuda ele alınabilecek bir diğer sorun da kamu hizmetlerinden yararlananlar ve vergi ödeyenlerle ilgilidir. Günümüzde uygulanan reformların birçoğu, özellikle devlet merkezli reformlar, üretici çıkarına uygun düşen sözleşmeler ile hükümet ve kamu kurumlarının birbirinden ayırmaktadır. Bu konuda tekeller piyasaları düzenlemeye yönelik olarak yapılan müdahaleler örnek gösterilebilir. Bu uygulamalarda düzenleyici olan devlet, dolayısıyla tüketici için temsilci olmaktadır. Ancak, bu uygulamada temel amaç, tüketicinin çıkarlarının korunmasından çok üreticinin aşırı kar sağlamasını engellemektir. Avustralya ve Yeni Zelanda'da yapılan kamu yönetimini iyileştirme reformları tüketici tercihlerini kapsamadığından bir yönüyle yetersiz kalmaktadır. Buna karşın, özel sektör alanında tüketiciler kendi tercihlerini açık bir şekilde ortaya koyabilmektedirler. Bu durum kamu hizmetlerinde geçerli sayılmamaktadır. Bu nedenle 1990'lı yıllarda yapılan kamu yönetimim iyileştirmeye yönelik reformlarda tüketici tercihleri konusunda alternatif çözümler aranmış ve bu konuda üç yaklaşım ön plana çıkmıştır.

³¹ IMF, hükümetlerin mali istatistiklerinin tahakkuk esaslı muhasebeye göre hazırlanmasını desteklemektedir.

- Birinci yaklaşıma göre, bazı faaliyet değerlendirmeleri sadece tüketici anketlerine bağlı olarak değil, aynı zamanda içeriği belirlemeye yönelik uygulamalarla -örneğin: aileler çocuklarına verilen eğitim hakkında ne düşünüyor?- belirlenmelidir. Bu uygulamalar, bireysel yararlanmanın ön plana çıktığı sektörler için kısmen etkili olmuştur.

- İkinci yaklaşıma göre, tüketici anketlerinin birçok kamu hizmeti için kullanılabileceği ileri sürülmüştür. Dünya Bankası ve bazı ülkeler bu konuda çeşitli uygulamalar gerçekleştirmiştir ³². Girişilen bu uygulamalar, bir ilerleme olup olmadığının belirlenmesi amacıyla geçmiş dönemlerle ilişkilendirildiğinde daha etkili olmakta ve sınırları daha da belirginleşmektedir. Öncelikle, tüketicilerin ilgili kamu kurumu hakkındaki genel kanaatlerinin ve alışlagelmiş tepkilerin belirlenmesine bağlı olarak iyi hazırlanmış bir araştırma ile olumlu katkılar sağlanabilmektedir.

- Üçüncü yaklaşım ise ilk iki yaklaşımın sentezi olma özelliği taşımaktadır. Bu konudaki gerek tüketici anketlerinin gerekse ilerleme yaklaşımlarındaki zayıflıklar nedeniyle İngiltere'yi 1990 yılında alternatif bir yaklaşım arayışına yöneltmiştir. Daha sonra yapılan çalışmalar sonucunda standartların belirlenmesinde vatandaşların isteklerini de dahil etmeye çalışan vatandaşlık hakları ortaya çıkmıştır. Bu çalışmalar birkaç şekilde yapılmıştır. Yurttaş temsilcileri veya diğer tüketici örgütleri standartların belirlenmesinde görev almışlar ve ayrıca hükümet ile kurumlar arasındaki performans anlaşmalarının yapılmasında Maliye Bakanlığı'na eşlik etmişlerdir. Ayrıca standartların belirlenmesinin yanı sıra kişilere acil telefon hatlarının tedariki gibi bazı konularda şikâyet etme hakkı da verilmiştir. Bir kurum yöneticisinin başarısı değerlendirilirken tüketici tepkisi de dikkate alınmıştır. Görevlilerin isim rozeti kullanma zorunluluklarının olması, tüketicilerin hizmet kalitesini belirlemede ufak ama önemli bir etken olmuştur. Bu uygulama kalite dürtüsünün kamu kesimine taşınmasında etkili olmuştur. Ayrıca bazı özel durumlarda, eğer kamu görevlisi kendisinden beklenen hizmeti veremiyor ise tüketici bir tazminat formu doldurmaya yetkili kılınmıştır. Tren yollarında çalışan sezonluk bilet sorumlularının tren seferlerinde meydana gelen gecikmelerin belirli bir düzeyi aşması durumunda bilet bedelini geri ödeme yetkisine sahip olmaları bu uygulamaya örnek teşkil etmektedir.

Bu yaklaşımların hiçbiri tam olarak tatminkâr değildir. Ancak toplumsal kaynakların gelecekteki dağılımının dikkate alınması nedeniyle standartların tüketiciler tarafından belirlenmesi, gelecek birkaç yıl içinde bu konulardaki en

³² Örneğin devlet hastanelerinden yararlananlardan, sunulan hizmetin kalitesini değerlendirmeler istenmiştir. Aynı şekilde vergi daireleri alanında da mükelleflere yönelik anketler yapılmış ve görüşler alınmıştır.

temel etkenlerden biri olacağı anlamına gelmektedir. Ayrıca ödüller ve cezalar da gelecekte daha kaliteli bir kamu hizmet seviyesinin elde edilmesinde oldukça yüksek rol oynayacağı anlamına gelmektedir.

GAO veya Court des Compts gibi kurumların yaptıkları yıllık hesap bilanço kontrolleri ve içsel kontroller, kamu sektörü kalitesinin en gerekli bileşenleridir. Tüm bunların yanı sıra adalet sistemi de büyük bir öneme sahiptir. Adalet sisteminin, sözleşme hükümlerinin yerine getirilmesi, mülkiyet haklarının korunması, mülkiyet ve kişilerin güvenliğinin sağlanması, yozlaşmanın kontrol altına alınması ve diğer enstitülerin etkinliklerinin artırılması konularında öngördüğü yaptırımlar gereklidir. Bu nedenle bir ülkedeki kamu sektörünün kalitesi ve piyasanın iyi işleminin adalet sisteminin performansı ile ilişkili olduğunu söylemek abartılı sayılamaz. Son yıllarda Fransa, İtalya, Portekiz gibi birçok Avrupa ülkesinde ve Latin Amerika ülkelerinin büyük çoğunluğunda adalet sistemi alanındaki çalışmalar oldukça dikkat çekmektedir:

Son yıllarda birçok ülkede adalet sistemi bir krizin içindedir. Kişisel ve mülkiyet hakları konulmamakta, sözleşmeler yerine getirilmemekte ve işlemlerin tamamlanması yıllar hatta on yıllar sürmekte ve buna benzer olaylar yaşanmaktadır. Birçok durumda, kuralları çiğneyen bireyler cezalandırılmamakta veya çok hafif cezalara çarptırılmakta ya da cezalar etkilerini yitirdikten sonra uygulanmaktadır. Bazı ülkelerde, yavaş işleyen ve hatta yozlaşmış adalet sistemi, tam bir vergi kaçırma dürtüsü uyandırmış, rüşvetçiliğe, yozlaşmaya ve diğer yasadışı yollara eğilimi artırmıştır. Çünkü yakalananlar etkinsizliğin arkasına sığınabilmekte veya adalet sisteminde geçerli olan rüşvetçiliği cezadan kaçmak için kullanabilmektedir. Bazı ülkelerde vergi kaçırmadan yakalanan bir kişinin kaçırıldığı vergileri ödeyip ödememesi gerektiği kararı on yıllar sonra alınabilmektedir. Dahası verilen cezalar da önemsiz kalmaktadır. Bu daha önceden belirtilmiş olan çapraz kurumsallaşmış dışsal lığa iyi bir örnektir. Aynı şeyler sözleşme hükümlerini yerine getirmeyen kişiler için de geçerlidir. Borçların hızlı artışı ve finansal krizler finansal sözleşmelerine sadık kalmamış olan kişi ve kurumların az veya çok geç cezalandırılmasının bir sonucudur³³. Bazı ülkelerde ev sahibi sözleşme sonunda kolayca boşaltamayacağını bildiği için ev ve iş yerlerini kiralamaktansa boş olarak tutmayı tercih etmektedir. Hatta, adalet sistemindeki bu aksaklıklar kiracıları kontrat hükümlerini önemsememeleri konusunda cesaretlendirmekte ve toplumsal verimliliğe zarar vermektedir. Aynı zamanda bu durum bazı potansiyel pazarları da yok etmektedir.

³³ Günümüzde birçok ülkede iflas kurumu hemen hemen önemsiz bir konu haline gelmiş ve fazla çarpıcı sonuçlar göstermemiştir. Bu nedenle birçok ülkede iflas yasalarının oluşturulması önemli bir konu haline gelmiştir.

Eğer adalet yozlaşmışsa veya etkili değilse, bazı insanlar zayıf noktalardan yararlanmaya ve çıkar sağlamaya çalışmakta ve böylece adalet, adaletsizleşmeye başlamaktadır. Adaletten eşit şekilde yararlanmak ve zamanında işleyen bir adalet sistemi kurmak bir hükümetin en önemli işlevlerinden biridir. Bu aynı zamanda etkin ve verimli bir piyasanın da en önemli ihtiyacıdır. Eğer bu hedefe ulaşılmamış ise kamu sektörünün kalitesi ve ekonominin işlevselliği zayıf kalacaktır (Bkz.. Guigou 1999).

V. KAMU SEKTÖRÜ KALİTESİNİN ÖLÇÜLMESİ

Bazı kişiler ülkedeki kamu sektörünün kalitesi hakkında genel bir bilgiye sahip olsalar bile, ülkenin kamu sektörünün kalitesi hakkında kesin bir yorum yapmak zor hatta imkânsızdır. Prensip olarak, yozlaşma ve rüşvet araştırmaları gibi aynı tekniklerin kullanıldığı araştırmalar kalite bakımından kullanılabilir. Ancak makul cevaplar alınabilmesi için araştırmaya katılan kişilerin detaylı bilgilere ihtiyacı olacak ve bu nedenle verilen cevapların kalitesi düşük olabilecektir. Kamu sektörünü oluşturan kuruluşların kalitelerini ayrı ayrı ölçmek daha kolay olabileceği gibi, bu kuruluşların tüm kamu sektörü kalitesine olan etkileri de daha iyi anlaşılabilir. Ancak bu tür kurumların sayısı oldukça fazla olduğundan, bunları değerlendirmeye yönelik araştırmaların yüksek maliyetli olduğu ve istenilen sonuçları elde etmede yeterli başarıları olmadıkları görülmüştür. Bu alanda diğer bir alternatif yol da basitçe ülkenin ekonomik ve sosyal performansını ölçmektir. Bu alternatif yol çıktı üzerine hatta daha doğrusu ekonominin çıktısı üzerine odaklanmak ve elde ettiği sonuçları kamu sektörünün kalitesine atfetmelidir. Ancak bu yaklaşım da önemli bazı sınırlamalara sahiptir.

Son yıllarda bazı kurum ve okullar, kamu sektörünün kalitesi konusunda ön plana çıkan bazı özellikler üzerinde odaklanmaya başlamışlardır. Örneğin IMF, ülkelerin üretebileceği ve kamuya sunabilecekleri veriler üzerine yoğunlaşmaktadır. Bu verilerin bazıları kamuya ilişkin verilerdir. Buradaki temel varsayım ise şu şekilde özetlenebilmektedir. İyi bir kamu sektörü veri tabanı oluşturmayı isteyen ve bu yeterliliğe sahip ülkeler ile bu verileri belirli zaman içerisinde topluma uygun hale getirmeyi isteyen ülkeler daha yüksek bir kamu sektörü kalitesine sahiptir³⁴. IMF mali politikanın ve mali kuruluşların şeffaflığını sorgulamaya başlamıştır. Bu değerlendirmeler mali şeffaflığın bazı temel prensipleri doğrultusunda yapılmaktadır. Buna göre; şeffaflığın olmaması kamu sektörünün kalitesinin düşük olmasına yol açmakta ve bu şeffaflığın olmayışının, etkinliğin azalmasına, yetersiz politikalar ve birçok hükümet sorununa neden olduğu varsayılmaktadır. Zamanla, şeffaflık raporları tüm

³⁴ Bu veri tabanları kamu sektöründen çok kamu politikalarının niteliği konusunda belirleyici olabilir.

lkeler için uygun olabilecektir. Eğer bu raporlar karşılaştırılabilir ve ayrıntılı olursa, kamu sektörünün kalitesinin değerlendirilmesi için baz alınabilir.

Son yıllarda, kamu kuramlarındaki yönetim sorunlarına ve ortaya çıkan rüşvet olaylarına oldukça fazla önem verilmektedir. Bu konular aynı zamanda kamu sektörünün kalitesine de dayanmaktadır. Kuramların yönetim biçimlerindeki şeffaflığın yokluğunun verimsizliği ve rşvetiliği körüklediği görülmüştür. Günümüzde rüşvet ve şeffaflık üzerine yeterli bir literatür bulunmaktadır. Avustralya ve Yeni Zelanda kamu sektöründe şeffaflığı arttırmaya yönelik teknikler uygulamaktadır. Uluslararası finans sisteminin yeni yapısı ülkelerin politik işleyişleri bakımından daha şeffaf hale gelmeleri gerektiğini önermektedir. Daha fazla şeffaflık demek muhtemelen daha az rüşvet ve kamu sektöründe daha iyi işleyiş ve daha yüksek kalite anlamına gelmektedir. Ancak bu ilişkilerle ilgili olarak daha fazla ihtiyaın bilinmesi gerekmektedir. şeffaflık testlerinin de yzeyssel mi yoksa derin mi oldukları da dikkate alınmalıdır. Yzeyssel testler kamu sektöründe nelerin olup bittiği konusunda bir fikir veremezken, çok detaylı testler de oldukça yüksek uzmanlığa ihtiyaç göstermekte ve pahalıya mal olmaktadır.

Rüşvet, kamu sektöründeki düşük kalitenin bir işaretidir. Birçok farklı grup birçok ülke için rüşvet indeksleri hazırlamaktadır (Bkz., Tanzi 1998). Bu indeksler rüşvetin alęılanmasını ölçmeyi amaçlamaktadır. Bu rüşvet endeksleri aynı zamanda kamu sektörünün kalite göstergesi olarak da alęılanabilir. Ancak bu endekslerin kullanılmasında oldukça dikkat gerekmektedir. Çünkü tüm bu rüşvet endekslerinden ayrı olarak bir ülke samimi bir bürokrasiye veya lider ilişkilerine sahip olduğu halde verimsiz politikalara ve kuramlara sahip olabilir. nemli olmasına rağmen rüşvet, düşük kaliteli bir kamu sektörünün sadece bir yönüdür.

Rauch ve Evans (2000) gibi bazı yazarlar, birçok gelişmekte olan ülke için bürokratik performans ltleri hazırlamış ve böylece kamu sektörünün kalitesi ile ilişkili bir başka değişken için ölçütler elde etmişlerdir. Diğer taraftan Keefer ve Knack (1997) kurumsal kaliteyi "kurumlarının mülkiyet ve sözleşme hakların korurken objektif yaklaşmaları" olarak tanımladıktan sonra, birçok olguya bağlı olarak bir ölçüm denemişlerdir. Ancak bu kişilerin kamu sektörü kalitesini hangi bağlamda ltkleri pek açık değildir.

Kamu sektörünün kalitesi hakkında bilgi sağlayabilecek daha başka değişkenler de mevcuttur. Bu değişkenlerin bazıları verimlilikle, bazıları ise yürütülen politik uygulamalarla bağlantılıdır. Örneğin, verilen belirli bir kategorideki -örneğin eğitim ve sağlık- harcama miktarı ile bu harcamanın getirisinin oranı -kurtarılan hayat sayısı, başarılı ameliyatlar, hastalıkların yayılmasının engellenmesi, eğitimsel başarılar gibi- verimliliğin bir göstergesi olabilir (Bkz.. Gupta vd.. 1997). Diğer taraftan, mali sürdürülebilirliğin ltleri de düşük kaliteli kamu sektörü politikalarının işaretçisi olabilir.

VI. SONUÇLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kamu sektörünün kalitesi sadece hükümetin rolü ile değerlendirilebilir. Eğer kamu sektörü, hükümetin hedeflerine ulaşması için etkili ve başarılı bir şekilde çalışmasına izin veriyorsa, kamu sektörünün yüksek kaliteye sahip olduğu iddia edilebilir. Ancak, hedefler gerçekçi olmalıdır. Çünkü çok etkili ve verimli bir kamu sektörü bile gerçek dışı olan hedeflere ulaşmada zorluk yaşayabilir. Uzun dönemde politik çıktıların kalitesi ile kamu sektörünün genel kalitesi oldukça yakın ilişki içerisinde olmalarına rağmen, kamu sektörünün kalitesi politik çıktıların kalitesi ile ölçülemez.

Genel olarak değerlendirildiğinde verimli bir kamu sektörü, hükümetin hedeflerine ulaşması yönünde piyasada oluşan dalgalanmaları en aza indirmeli, mükelleflere en az vergi yükü getirmeli, en az sayıda kamu görevlisi istihdam etmeli, kaynak kullanımını en az seviyeye indirmeli ve piyasaya yönelik yönlendirmeleri en az seviyeye çekerek başarılı olabilmelidir. Kamu sektörü, gerçekleştirdiği işlemlerde ve meydana getirdiği çıktılarda şeffaf olmalıdır. Rüşvetin, siyasi liderlerin ve bürokratların aldıkları kararlarda hiçbir etkisi olmamalıdır. Kamu kesiminin elinde bulunan kaynaklar da en fazla geri dönüşü sağlayacak biçimde kullanıma sokulmalıdır. Bu tür bir kamu sektörü "piyasa geliştirici" olarak ortaya çıkacaktır. Ayrıca bu tür bir kamu sektörü ekonominin verimli bir biçimde çalışmasını engellemeden mülkiyet ve sözleşme haklarını korumaya da özen göstermelidir.

Kamu sektörünün kalitesi ayrıca günümüzde hükümetin önemli görevleri arasında yer alan adalet ilkesinde de önemli bir rol oynamaktadır. Bir kamu sektörü, her yönüyle devletin adalet ilkesini sağlama amacına yardım ediyorsa, yardımcı olamayanlara göre yüksek kalitede sayılmalıdır. Ancak daha önce de tartışıldığı gibi, hükümetin bu alandaki rolünü belirlemek oldukça zordur ve bunun yanında gelirleri zedeleyen bazı etkilerin uygulanan politikalar tarafından oluştuğunu tespit etmek kolaydır. Bu etkilerin ortaya çıkışları, düşük kaliteli bir kamu sektörü mevcut olduğunda artmaktadır. Bu nedenle, siyasi hedefler uygulama aşaması sırasında daha kolay saptırılabilen ve böylece verimsizliğe yol açılmaktadır (Bkz.. Schanberg 1996). Sonuç olarak, yüksek kaliteli bir kamu sektörü verimlilik bakımından daha az maliyet ile çalışmakta ve adaletin sağlanmasında muhtemel yardımı yapabilmektedir. Ancak böyle bir kamu sektörü, karar alıcı durumunda bulunan politikacıların önemli görülen kararları almasını garanti etmemektedir³⁵.

³⁵ Sen 1999 yılında yayınladığı çalışmasında, sağlık ve eğitim gibi kamu hizmetlerinden yararlanma hakkı sağlayan devletin özgürlüğün gelişmesinde de önemli katkılar sağladığını belirtmiş ve bu alanda devlete önemli bir rol tahsis edilmiştir. Yüksek kaliteli bir kamu sektörü Sen tarafından ileri sürülen bu görüşün başarısına imkânı sağlayacaktır.

Sonuç olarak bu çalışmadaki yaklaşımlar birinci nesil reformlar diye adlandırılan ve 1980-90'lı yıllarda birçok ülkede popüler hale gelen süreçlerin, kamu kurulularından ziyade kamu politikalarındaki iyileştirmelerle ilgili olduğunu açıklamaktadır. Birinci nesil reformlar, kamu politikalarının niteliğini geliştirseler de kamu sektörünün faaliyetlerini iyileştirmeyi garanti etmemektedirler. Esasen birinci nesil reformların gerçekleştirilmesi, kamu sektörünün faaliyetlerinin iyileştirmesi konusundaki gerekliliğe ışık tutmuştur. Ancak kamu sektörü faaliyetlerini iyileştirilmesi için ikinci nesil reformlara ihtiyaç duyulmaktadır. Çünkü ikinci nesil reformlar yapılmadan birinci nesil reformlardan sağlanacak kazanımlar kısa sürede yitirilecektir.

HABERLER

Bu bölümde, 1 Ocak 2002 - 31 Mart 2002 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

Brüksel Ziyareti

• İçişleri Bakanı Rüştü Kazım YÜCELEN. 27 Şubat - 01 Mart 2002 tarihleri arasında Brüksel'de yapılan AB ve Aday Ülkeler Adalet ve İçişleri Bakanları Toplantısına katılmak üzere Başbakan Yardımcısı Mesut YILMAZ. Adalet Bakanı Hikmet Sami TÜRK ve beraberindeki heyetle, anılan Ülkeye resmi bir ziyarette bulunmuşlardır.

Romanya Ziyareti

• Romanya İçişleri Bakanı Ioan RUS'un resmi konuğu olarak İçişleri Bakanımız Rüştü Kazım YÜCELEN 19-21 Mart 2002 tarihleri arasında anılan Ülkeye gitmiştir.

Görüşmelerde karşılıklı güvenlik işbirliği konuları ele alınmıştır.

Yabancı Heyet Ziyaretleri

• Makedonya Cumhuriyeti içişleri Bakanı Ljube BOSKOVSKI ve beraberindeki heyet 12-15 Şubat 2002 tarihleri arasında İçişleri Bakanımızın resmi konuğu olarak Ülkemizi ziyaret etmiştir.

Türk İdareciler Günü Kutlamaları

“10 Ocak İdareciler Günü” İçişleri Bakanlığı Konferans Salonunda kutlanmıştır.

Toplantıya Cumhurbaşkanımız Ahmet Necdet SEZER. İçişleri Bakanı Rüştü Kazım YÜCELEN. Milli Savunma Bakanı Sabahattin ÇAKMAKOĞLU. AK Parti Genel Başkanı Recep Tayyip ERDOĞAN. Saadet Partisi Genel Başkanı Recai KUTAN, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri Kemal NEHROZOĞLU, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Muzaffer ECEMİŞ, Ankara Valisi Yahya GÜR, İçişleri Eski Bakanlarından Abdulkadir AKSU. Mehmet AĞAR. Nahit MENTEŞE, Eski Bakanlardan Mehmet CAN. Milletvekilleri Necati ÇETİNKAYA. Saffet Arıkan BEDÜK. Kemal ÇELİK. Emniyet Genel Müdürü İ.Kemal ÖNAL, Jandarma Genel Komutanlığı Kurmay Başkanı Korgeneral Yusuf SOYBAŞ, yüksek yargıda görevli üyeler, yıl içinde görevi başında

kaybedilen mülki idare amirlerinin yakınları, emekliye ayrılanlar ile çok sayıda yazılı ve görsel basın temsilcileri katılmışlardır.

Toplantı, Ulu Önder Atatürk'ün manevi huzurlarında yapılan saygı duruşu ve İstiklal Marşı ile başlamış. Cumhurbaşkanımızın başka bir toplantıya katılacaklarından dolayı iki bölüm halinde düzenlenmiştir. Toplantının ilk bölümünde Dernek Başkanı Vali Abdülkadir SARI açılış konuşmasını yapmış, daha sonra sırasıyla İçişleri Bakanı Rüştü Kazım YÜCELEN ve Cumhurbaşkanımız Ahmet Necdet SEZER günün anlam ve önemini belirten konuşmalarını yapmışlardır.

Sayın Cumhurbaşkanımız tarafından, Merhum Vali Vefik KİTAPÇIĞİL Hizmet Ödülü, Karakoçan Kaymakamı Süleyman ELBAN'a, Vali Hüseyin ÖGÜTÇEN Başarı Ödülü, Gönen Kaymakamı Mehmet DEMİREZER'e, Vali Celalettin TÜFEKÇİ Meslek ödülü Cizre Kaymakamı Süleyman YILDIM'a verilmiştir.

Toplantının ikinci bölümünde ise, meslek mensupları adına Polatlı Kaymakamı Muammer AKSOY, Milli Savunma Bakanı Sebahattin ÇAKMAKOĞLU ve diğer konukların konuşmalarını müteakip Merhum Vah Orhan ERBUG "Meslekte Bir Olay ve İzleri" adlı anı yarışma ödülü Milli Savunma Bakanı tarafından Eskişehir Vali Yardımcısı eşi Feride AYTEKİN'e, bilimsel çalışmaları nedeniyle Türk İdareciler Demeği Özel Ödülü İçişleri Bakanı tarafından Karaman Vali Yardımcısı Dr. Sait AŞGIN'a verilmiştir.

Tören, yıl içinde emekliye ayrılan Mülki İdare Amirlerine kıdem sırasına göre hizmet belgeleri ile onur plaketleri ve Dernek Altın Rozetlerinin verilmesini müteakip tamamlanmıştır.

Sivil Savunma Teşkilatının 43 üncü Kuruluş Yıldönümü Kutlaması

- Savaşta ve doğal afetlerde halkın can ve mal kaybını en aza indirmek amacı ile kurulan Sivil Savunma Teşkilatı'nın kuruluşunun 43 üncü yılı ve 28 Şubat Sivil Savunma Günü, merkezde Ankara Sivil Savunma Arama Kurtarma Birliği Tesislerinde Bakanlığımız üst düzey yetkilileri ve diğer Bakanlıkların temsilcilerinin katılımlarıyla düzenlenen törenle; yurt düzeyinde ise geniş kitlelere Sivil Savunmayı tanıtmak, öğrencilerde Sivil Savunma bilinci oluşturmak ve geliştirmek amacıyla konferanslar verilerek, sergiler açılarak tatbikatlar düzenlenerek, ayrıca okullarda Sivil Savunma Kol Faaliyetleri çerçevesinde etkinlikler yapılarak kutlanmıştır.

Tören, Sivil Savunma Genel Müdürü Atilla ÖZDEMİR başkanlığında Genel Müdür Yardımcıları, Daire Başkanları, Şube Müdürleri, Sivil Savunma Kolej Müdürü ve Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürü tarafından oluşturulan bir heyetin Anıtkabiri ziyaret etmesiyle başlamıştır. Aynı gün saat

10.30'da Genel Müdür Atilla ÖZDEMİR Başkanlığındaki Heyet, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Muzaffer ECEMİŞ ve Müsteşar Yardımcısı Rasim BAŞ'ı ziyaret etmiştir.

Törende, Genel Müdür Atilla ÖZDEMİR'in açılış konuşmasının ardından Müsteşar Muzaffer ECEMİŞ ve İçişleri Bakanı Vekili Devlet Bakanı Edip Saffar GAYDALI birer konuşma yapmışlardır. Yapılan konuşmaların ardından teşkilattan emekliye ayrılanlara plaketlerin verilmesi ve serginin gezilmesi ile tören sona ermiştir.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- Sivil Savunma Teşkilatına açıktan atanan personelin mesleki konularda yetiştirilmesi amacıyla, Sivil Savunma Kolejinde 7 Ocak 2002 tarihinde 153 kursiyerin katılımıyla açılan 412/20.Dönem "Aday Memurlar Temel Eğitim Kursu" 8 Mart 2002 tarihinde tamamlanmıştır.

- Jandarma Genel Komutanlığına bağlı, Doğal Afetlere Müdahale Timinin arama ve kurtarma konularında eğitilmesi için, Sivil Savunma Koleji Müdürlüğü ve Ankara Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birliği'nce çalışma başlatılmıştır.

- Eğitim Dairesi Başkanlığınca düzenlenen "43. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri "ne sivil savunma ve seferberlik hizmetleri konusunda 27 Şubat 2002 tarihinde, Genel Müdür Yardımcısı Mehmet YILMAZ ve Daire Başkanı Ahmet Bumin ŞENGÜN tarafından bir konferans verilmiştir.

- Sivil Savunma Kolejinde 9-17 Şubat 2002 tarihleri arasında, Hacettepe Üniversitesi Tercümanlık Bölümü Derneği üyeleri için sivil savunma konularında düzenlenen kursa 15 kişi katılmıştır.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

- 5 Kasım 2001 tarihinde başlayan "86.Dönem Kaymakamlık Kursu'na 56 Kaymakam Adayı katılmış olup 15 Şubat 2002 tarihinde sona ermiştir.

- Eğitim Dairesi Başkanlığı Bilgisayar Laboratuvarında 86.Döneme mensup 14 Kaymakam adayının katıldığı "90.Dönem Bilgisayar Kursu" 26 Aralık 2001 tarihinde başlamış ve 15 Ocak 2002 tarihinde başarı ile sona ermiştir.

- 16 Ocak 2002 - 01 Şubat 2002 tarihleri arasında 86.Döneme mensup 13 Kaymakam Adayının katıldığı "91.Dönem Bilgisayar Kursu" gerçekleştirilmiştir.

- İlçel'de 30-31 Ocak 2002 tarihleri arasında düzenlenen "49. Dönem Belediye Başkanları Seminerime 70 Belediye Başkanı katılmıştır.
- "50. Dönem Belediye Başkanları Semineri" 19-20 Şubat 2002 tarihleri arasında. Antalya'da 56 Belediye Başkanının katılımıyla gerçekleştirilmiştir.
- 26-27 Şubat 2002 tarihleri arasında. Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünde gerçekleştirilen "5.Dönem Orta Kademe Yöneticileri Kursu" 4.3 nüfus personelinin katılımıyla tamamlanmıştır.
- Eğitim Dairesi Başkanlığı Konferans salonunda. 38 Vali Yardımcısının katılımıyla. 43. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri "Topyekün Savunma Sivil Hizmetleri" konusunda 26 Şubat - 01 Mart 2002 tarihleri arasında yapılmıştır.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 07-11 Ocak 2002 tarihleri arasında 16 personelin katılımı ile "Göz Yaşartıcı Gazlar ile Gaz Maskelerinin Kullanımı Uzmanlık Kursu" düzenlenmiş ve sertifika töreni yapılmıştır.
- Asayiş Daire Başkanlığınca 07-11 Ocak 2002 tarihleri arasında 8 personelin katılımı ile 5 gün süreli "Teknik Fotoğraf Tekâmül Kursu" düzenlenmiştir.
- 16 personelin katıldığı 5 gün süren "Parmak İzi Tekâmül Kursu" 07-11 Ocak 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.
- 14-18 Ocak 2002 tarihleri arasında Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Parmak İzi Laboratuvar Tekâmül Kursu" na 8 personelin katılımı sağlanmıştır.
- 8 personelin iştiraki ile 14-18 Ocak 2002 tarihleri arasında 5 gün süren "Teknik Fotoğraf Tekâmül Kursu " düzenlenmiş ve sertifika töreni gerçekleştirilmiştir.
- "Parmak İzi Tekâmül Kursu" 14-18 Ocak 2002 tarihleri arasında 16 personelin katılımı ile gerçekleştirilmiş ve kurs 5 gün sürmüştür.
- Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde 14-25 Ocak 2002 tarihleri arasında "Adli Mülakat Teknikleri Kursu" düzenlenmiş ve 20 personelin katılımı sağlanmıştır.
- Bilgi İşlem Daire Başkanlığınca düzenlenen "Temel PC ve Polnet Uygulamaları Kursu"nda 20 personel. 24 Aralık 2001 ve 11 Ocak 2002 tarihleri arasında eğitim görmüştür.

- 07 Ocak - 01 Şubat tarihleri arasında TEMÜH Daire Başkanlığınca 4 dönem halinde düzenlenen "Terörle Mücadele Personel Kursuma 179 kişinin katılımı sağlanmıştır.

- TEMÜH Daire Başkanlığınca, İstanbul Emniyet Müdürlüğü bünyesinde

07-18 Ocak 2002 tarihleri arasında "Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu" düzenlenmiş ve 179 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- TEMÜH Daire Başkanlığı bünyesinde Samsun Emniyet Müdürlüğüne 07-18 Ocak 2002 tarihleri arasında. 50 personelin katılımı ile "Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu" gerçekleştirilmiştir.

- 07-18 Ocak 2002 tarihleri arasında: TEMÜH Daire Başkanlığınca Eskişehir Emniyet Müdürlüğü bünyesinde 40 personelin iştiraki ile "Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu" düzenlenmiştir.

- Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde Ankara Emniyet Müdürlüğüne 07- 11 Ocak 2002 tarihleri arasında: "Göz Yaşartıcı Gazlar ile Gaz Maskelerinin Kullanımı Uzmanlık Kursu"na 16 personel iştirak etmiştir.

- 4 personelin katılımı ile Kriminal Polis Laboratuvarları Daire Başkanlığı bünyesinde 07-16 Ocak 2002 tarihleri arasında "Lotus Domino R5 Operatörlük Eğitimi" düzenlenmiştir.

- 07-08 Ocak 2002 tarihleri arasında. Personel Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Güvenlik Hizmetlerinde Değişim Liderliği Seminerime katılan 111 personel semineri başarı ile tamamlamıştır.

- Personel Daire Başkanlığınca. 09-10 Ocak 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen "Takım Çalışması Semineri"ne 109 personelin katılımı sağlanmıştır.

- "Alternatif Düşünce Semineri" Personel Daire Başkanlığınca. 15-16 Ocak 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilmiş ve 111 personel iştirak etmiştir.

- 109 personelin katılımı ile 15-16 Ocak 2002 tarihleri arasında Personel Daire Başkanlığınca, "Hedef Belirleme Semineri" düzenlenmiştir.

- Personel Daire Başkanlığı bünyesinde 17 Ocak 2002 tarihinde "Empati Semineri" 60 personelin katılımı ile gerçekleştirilmiştir.

- 6 dönem halinde. 18 Ocak- 8 Mart 2002 tarihleri arasında Personel Daire Başkanlığı bünyesinde "Personel Kursu" düzenlenmiş ve 155 kişinin katılımı sağlanmıştır.

- 21 Ocak 2002 tarihinde düzenlenen "Bireysel ve Kurumsal Gelişim Seminerime katılan 60 personel semineri başarı ile tamamlamıştır.

- Personel Daire Başkanlığınca. 21 Ocak-1 Şubat 2002 tarihleri arasında “İletişim Semineri” düzenlenmiş ve 268 personelin iştiraki sağlanmıştır.
- 14-18 Ocak 2002 tarihleri arasında. Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Teknik Fotoğraf Tekâmül Kursu"na katılan 8 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.
- 07-16 Ocak 2002 tarihleri arasında Kriminal Polis Laboratuvarları Daire Başkanlığınca “Lotus Domino R5 Operatörlük Eğitimine 4 personel iştirak etmiştir.
- Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde. 14-18 Ocak 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Parmak İzi Tekâmül Kursu'na 16 personelin katılımı sağlanmıştır.
- 8 personelin iştiraki ile Asayiş Daire Başkanlığınca, 14-18 Ocak 2002 tarihleri arasında “Parmak İzi Laboratuar Tekâmül Kursu" düzenlenmiştir.
- Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde 18 personelin iştiraki ile “Temel PC ve Polnet Uygulamaları Kursu” 14-18 Ocak 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.
- “Temel PC ve Polnet Uygulamaları Kursu" 20 personelin katılımı ile Bilgi İşlem Daire Başkanlığınca. 14-18 Ocak 2002 tarihleri arasında başarı ile tamamlanmıştır.
- 14 Ocak-22 Şubat 2002 tarihleri arasında. Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Polnet Sistem İşletmecilik Kursu'na katılan 18 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.
- 14 Ocak-01 Şubat 2002 tarihleri arasında. Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Temel PC ve Polnet Uygulamaları Kursu 'na 18 ve 20 kişiden oluşan iki grup personel katılmıştır.
- Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde. 14-25 Ocak 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Çocuk Polisi Kursu na birinci grupta 62, ikinci grupta 45 kişi olmak üzere toplam 107 personel katılmış olup kursu başarı ile tamamlamışlardır.
- 155 personelin eğitimi amacıyla 6 dönem halinde. Personel Daire Başkanlığı bünyesinde 18 Ocak-08 Mart 2002 tarihleri arasında “Personel Kursu" gerçekleştirilmiştir.
- Haberleşme Daire Başkanlığı bünyesinde İŞBİR Firmasının Balıkesir Fabrika Tesislerinde, 21-25 Ocak 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Jeneratör Bakım Onarım Kursu 'na 9 personel katılmıştır.

- 14-25 Ocak 2002 tarihleri arasında, TEMÜH Daire Başkanlığınca, Afyon Emniyet Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursuma katılan 24 personel kursu başarı ile tamamlamışlardır.

- TEMÜH Daire Başkanlığınca, İzmir Emniyet Müdürlüğü bünyesinde 14- 25 Ocak 2002 tarihleri arasında. 30 personelin katılımıyla “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu" düzenlenmiştir.

- 14-25 Ocak 2002 tarihleri arasında TEMÜH Daire Başkanlığınca, Adana Emniyet Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen "Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursuma 99 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 14-25 Ocak 2002 tarihleri arasında. TEMÜH Daire Başkanlığınca. Elazığ Emniyet Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursuma 83 personel iştirak etmiştir.

- TEMÜH Daire Başkanlığınca Diyarbakır Emniyet Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu”na 14-25 Ocak 2002 tarihleri arasında 80 personelin katılımı ile yapılmıştır.

- 14-25 Ocak 2002 tarihleri arasında. Koruma Daire Başkanlığı bünyesinde 3 dönem ve 7 grup halinde düzenlenen "Silah Bilgisi ve Atış Eğitimi Kursu”nda 111 personele eğitim verilmiştir.

- 14-25 Ocak 2002 tarihleri arasında. Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde gerçekleştirilen "Adli Mülakat Teknikleri Kursuma katılan 20 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- Asayiş Daire Başkanlığınca İstanbul. İzmir ve Antalya İllerinde 21-24 Ocak 2002 tarihleri arasında "Göz Yaşartıcı Gazlarla Gaz Maskelerinin Kullanımı Kursu" düzenlenmiş olup. 79 personel katılmıştır.

- 28-31 Ocak 2002 tarihleri arasında. Asayiş Daire Başkanlığınca Ankara. Adana ve Şanlıurfa İllerinde düzenlenen “Göz Yaşartıcı Gazlarla Gaz Maskelerinin Kullanımı Kursumda 76 personel eğitim görmüştür.

- Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığınca, 21-24 Ocak 2002 tarihleri arasında "Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Temel Eğitim Kursu” 30 personelin iştiraki ile gerçekleştirilmiştir.

- Bursa. İstanbul-Etiler, Afyon. İzmir-Bornova ve Bayburt Polis Eğitim Merkezi Müdürlüklerinde 21 Ocak-01 Şubat 2002 tarihleri arasında "İnsan Hakları Dersi Ders Görevlileri Eğitimcilerin Eğitimi Kursu” gerçekleştirilmiş ve 249 personel iştirak etmiştir.

- 21 Ocak-15 Şubat 2002 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığınca, İstanbul-Etiler Polis Eğitim Merkezi Müdürlüğü bünyesinde 4 dönem halinde

- “Çevik Kuvvet Temel Branş Eğitimi” düzenlenmiş olup, kursa 486 personel katılmıştır.

Asayiş Daire Başkanlığınca Ankara Emniyet Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen "Çevik Kuvvet Temel Branş Eğitimi" kursu. 251 personelin katılımı ile 21 Ocak-15 Şubat 2002 tarihleri arasında 4 dönem halinde gerçekleştirilmiştir.

- 23 Ocak-19 Şubat 2002 tarihleri arasında. Haberleşme Daire Başkanlığınca Hacettepe Üniversitesinde "Sayısal Telsiz Sistemleri Eğitimi" düzenlenmiş ve 12 personel katılmıştır.

- 28 Ocak-28 Şubat 2002 tarihleri arasında. Köpek Eğitimi Merkezi Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen “Asayiş Polis Köpeği ve İdarecisi Kursu’na 10 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 04-15 Şubat 2002 tarihleri arasında. Personel Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Zaman Yönetimi Semineri’ne 268 personel iştirak etmiştir.

- Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde, 28 Ocak-15 Şubat 2002 tarihleri arasında “Temel PC ve Polnet Uygulamaları Kursu” 20 personelin katılımıyla gerçekleştirilmiştir.

- 20 personelin katılımıyla Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde. 28 Ocak-15 Şubat 2002 tarihleri arasında “Temel PC ve Polnet Uygulamaları Kursu” yapılmıştır.

- Koruma Daire Başkanlığı bünyesinde 2 dönem halinde. “Terörizme Karşı Önemli Tesisleri Koruma Kursu” 50 personelin katılımı ile 28 Ocak - 09 Şubat 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

- TEMÜH Daire Başkanlığınca. Eskişehir Emniyet Müdürlüğü tarafından 28 Ocak-08 Şubat 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu”nu 40 personel başarı ile tamamlamıştır.

- 28 Ocak-08 Şubat 2002 tarihleri arasında. TEMÜH Daire Başkanlığınca Diyarbakır Emniyet Müdürlüğü bünyesinde 90 personelin katılımıyla “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu” düzenlenmiştir.

- TEMÜH Daire Başkanlığınca. Adana Emniyet Müdürlüğü bünyesinde 28 Ocak-08 Şubat 2002 tarihleri arasında 105 personelin iştiraki ile düzenlenen "Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu" başarı ile tamamlanmıştır.

- 50 personelin katılımıyla TEMÜH daire Başkanlığınca. Samsun Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu” 28 Ocak- 08 Şubat 2002 tarihleri arasında yapılmıştır.

- 14 Ocak-02 Mayıs 2002 tarihleri arasında. Havacılık Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “İngilizce Kursu'na 55 personelin katılımı sağlanmıştır.
- 04-09 Şubat 2002 tarihleri arasında. Koruma Daire Başkanlığınca İstanbul Emniyet Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen “Sivil Havacılık Kursuma. 24 personel iştirak etmiştir.
- Koruma Daire Başkanlığı bünyesinde. 3 dönem ve 7 grup halinde 14 Ocak-13 Mart 2002 tarihleri arasında, düzenlenen "Silah Bilgisi ve Atış Eğitimi Kursuma 106 personelin katılımı sağlanmıştır.
- 04-15 Şubat 2002 tarihleri arasında. Eğitim Daire Başkanlığınca. Bilgi İşlem Daire Başkanlığının Mehmet ESER Kurs Salonunda düzenlenen “Eğitim İstatistiği Kursumda 20 personel eğitim görmüştür.
- Özel Harekât Daire Başkanlığınca Uşak Emniyet Müdürlüğü bünyesinde, 21 Ocak-01 Şubat 2002 tarihleri arasında "Operasyon Kursu' 16 personelin katılımı ile gerçekleştirilmiştir.
- 21 Ocak-08 Şubat 2002 tarihleri arasında K.O.S.M Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Temel Eğitim Kursu na 30 personelin katılımı sağlanmıştır.
- 2 dönem halinde Koruma Daire Başkanlığı bünyesinde. 21 Ocak-12 Şubat 2002 tarihleri arasında “İlk Yardım Kursu” düzenlenmiş ve 24 personel iştirak etmiştir.
- 04-15 Şubat 2002 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Başkanlığınca. Bursa. Bornova, Bayburt. Etiler ve Afyon P.E.M Müdürlükleri bünyesinde düzenlenen "CMUK Dersi Eğitimcilerin Eğitimi Dersi Kursu'nda 246 personel eğitimden geçirilmiştir.
- 36 personelin katılımıyla Asayiş Daire Başkanlığınca, Erzincan Emniyet Müdürlüğü bünyesinde, 1-15 Şubat 2002 tarihleri arasında “Çocuk Polisi Kursu” düzenlenmiştir.
- 11 Şubat-09 Mart 2002 tarihleri arasında Ankara Emniyet Müdürlüğü bünyesinde. 85 personelin katılımıyla “PC ve Polnet Kursu” gerçekleştirilmiştir.
- TEMÜH Daire başkanlığınca Ankara Emniyet Müdürlüğü bünyesinde, 04-15 Şubat 2002 tarihleri arasında düzenlenen "Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu'na 85 personel katılmıştır.
- Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığınca. 04 Şubat-12 Nisan 2002 tarihleri arasında, 4 dönem halinde "Kaçakçılık ve

Organize Suçlarla Mücadele Temel Eğitim Kursu" düzenlenmiş ve 773 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- Ankara Emniyet Müdürlüğü bünyesinde 3 dönem halinde. 11 Şubat - 09 Mart 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen "PC ve Polnet Kursu Alda 85 personel eğitilmiştir.

- 11-15 Şubat 2002 tarihleri arasında, haberleşme Daire Başkanlığınca Karel Elektrik Firmasının Sincan/ANKARA adresinde düzenlenen "Montaj, Program. Bakım ve Onarım Kursu 'na 20 personelin katılımı sağlanmıştır.

- Haberleşme Daire Başkanlığınca. 04-05 Şubat 2002 tarihleri arasında Bursa Emniyet Müdürlüğünde, 06-07 Şubat 2002 tarihleri arasında İstanbul Emniyet Müdürlüğünde, 08 Şubat 2002 tarihinde ise Ankara Emniyet Müdürlüğünde MİRA Şirketince düzenlenen "İşletme Eğitimi "ne 9 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 40 personelin katılımıyla. 04 Şubat-19 Nisan 2002 tarihleri arasında Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde "Olay Yeri İnceleme ve Kimlik Tespit Temel Eğitim Kursu' düzenlenmiştir.

- İstanbul Etiler Polis Eğitim Merkezi Müdürlüğü Tesislerinde Koruma Daire Başkanlığınca 11-22 Şubat 2002 tarihleri arasında "Silah Bilgisi ve Atış Eğitimi Kursu" 7 personelin katılımı ile gerçekleştirilmiştir.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

Bakanlık Makamı

- Bakanlığımız Müsteşarı Muzaffer ECEMİŞ 27 Ocak-05 Şubat 2002 tarihleri arasında İngiltere'ye resmi bir ziyarette bulunmuşlardır.

- KEİ İçişleri Bakanları 5. Dönem Toplantısına iştirak etmek için 13-16 Mart 2002 tarihleri arasında, Müsteşarımız Muzaffer ECEMİŞ Ukrayna'nın Kiev şehrini ziyaret etmişlerdir.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

- 27 Ocak-1 Şubat 2002 tarihleri arasında. Ürdün'ün başkenti Amman'da yapılan İnceleme ve Tetkik Gezisine Daire Başkanı A. Hikmet ŞAHİN katılmıştır.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- 27-31 Ocak 2002 tarihleri arasında Almanya'da (Ahrweiler Sivil Savunma Kolejinde) "Kitle İmha Silahlarına Karşı Halkın Korunması" konulu toplantıya Ankara Arama ve Kurtarma Birliği Tabibi Dr. Mehmet Kürşat DERİCİ katılmıştır.

- Japon Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) tarafından Japon Teknik İşbirliği Programı çerçevesinde 20 Ocak - 23 Şubat 2002 tarihleri arasında Japonya'da düzenlenen "Afet Yönetimi" eğitim seminerine Sivil Savunma Genel Müdür Yardımcısı Mehmet YILMAZ iştirak etmiştir.

- 09-16 Şubat 2002 tarihleri arasında Arnavutluk'ta düzenlenen "Sivil-Asker Olağanüstü Hal Planlama Konseyi Çalışma Grubu" toplantısına katılmak üzere Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Osman TURAL anılan ülkeyi ziyaret etmiştir.

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

- 15-18 Ocak 2002 tarihleri arasında Strazburg'da yapılan "Ahvali Şahsiye Komisyonu Çalışma Grubu" toplantısına Genel Müdür İlhan ATİŞ iştirak etmiştir.

- Bakü'de yapılan Türkiye-Azerbaycan Konsolosluk görüşmelerine. 06-09 Şubat 2002 tarihleri arasında Genel Müdür Yardımcısı Amir ÇİÇEK katılmıştır.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- "Sınır Verileri Toplama Sistemlerinin Geliştirilmesi konusunda. 19-20 Ocak 2002 tarihleri arasında Suriye/Şam'da düzenlenen toplantıya Yabancılar Hudut ve İltica Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Yahya BİLGİÇ katılmıştır.

- Avusturya/Viyana'da, 08-11 Ocak 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen "Nükleer Madde ve Radyoaktif Madde Kaçakçılığı Mücadele Konularını içeren toplantıya Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Metin KARAKAYA iştirak etmiştir.

- 09-10 Ocak 2002 tarihleri arasında Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Mevlüt DEMİR "Terörizmin Finansmanına Yönelik Alınacak Önlemler Konferansı"na katılmak üzere İsviçre'de bulunmuştur.

- 15-18 Ocak 2002 tarihleri arasında Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü İsmail ÇALIŞKAN "Avrupa HONLEA 5.Toplantısına katılmıştır.

- "12.İstihbarat Analiz Eğitim Kursu'na katılmak üzere Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Başkomiser Ziya ELMACI. Komiser Mehmet ÜNAL ve Ümit ERDEMLİ 08-09 Ocak 2002 tarihleri arasında İngiltere'de bulunmuşlardır.

- ABD'de düzenlenen. "Lazer Işık Kaynağı Cihazı ile Görünmeyen Parmak İzlerim Geliştirme ve Adli Çalışmalar Merkezi" konulu kurs'a Asayiş Daire Başkanlığında görevli Komiser Erdem KARA katılmıştır.

- ABD'de gerçekleştirilen polis meslek tekniklerinin geliştirilmesi konularında "FBI Kursu'na katılmak üzere İstanbul Emniyet Müdürlüğünde görevli Başkomiser Dursun KÜÇÜKYILMAZ. 12 Ocak - 23 Mart 2002 tarihleri arasında anılan Ülkeye gitmiştir.

- Kanada Kraliyet Atlı Polis Genel Müdürlüğü ile Emniyet Genel Müdürlüğü arasındaki eğitim işbirliği çerçevesinde. "İnternet Suçları Araştırma Teknik Uzmanlık Eğitimi'ne katılmak üzere Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Başkomiser ALTAN DOĞAN. Komiser A. Murat YILMAZ. 04-19 Ocak 2002 tarihleri arasında Kanada'yı ziyaret etmişlerdir.

- 16-18 Ocak 2002 tarihleri arasında Belçika/Brüksel'de düzenlenen "AB Komisyonu ile TAIEX AB Komisyonu Teknik Yardım ve Bilgi Değişim Ofisi tarafından EURODAC ve AFIS" konulu seminere Asayiş Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Bülent EROL ve Yabancılar Hudut ve İltica Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı O. Ömer DEMİR iştirak etmişlerdir.

- "Sınır Verileri Toplama Sistemlerinin Geliştirilmesi" konulu toplantıya katılmak üzere Yabancılar Hudut ve İltica Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Yahya BİLGİÇ. 16-21 Ocak 2002 tarihleri arasında Suriye/Şam'da bulunmuştur.

- "Ulusal Kanun Uygulama Kurumları Başkanları (HONLRA) 5. Avrupa Toplantısı na iştirak etmek üzere 14-19 Ocak 2002 tarihleri arasında Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü İsmail ÇALIŞKAN Avusturya/Viyana'yı ziyaret etmiştir.

- "Sınır aşan Suçlara Karşı Yapılan Mücadele Değerlendirme Toplantısına katılmak üzere Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Bülent AKDENİZ. 09-10 Şubat 2002 tarihleri arasında Yunanistan/Selanik'e gitmiştir.

- Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli. Daire Başkanı İsmail ÇALIŞKAN 18-19 Şubat 2002 tarihleri arasında Avusturya/Viyana'da gerçekleştirilen "Çalışma Grubu Toplantısı na katılmıştır.

- Ortak Güvenlik Çalışma Grubu 4. Toplantısına katılmak üzere 19 Şubat 2002 tarihinde Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Şevket TAŞDELEN Yunanistan/Atina'ya gitmiştir.

- 21-22 Şubat 2002 tarihleri arasında Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Ünal UYSAL Hindistan/Yeni Delhi'de yapılan "Topaz Operasyonu Yönlendirme Komitesi Toplantısının katılmıştır.

- 27 Şubat-20 Mart 2002 tarihleri arasında Almanya/Honnover'de düzenlenen "Bilişim Suçları Eğitim Semineri ne Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Komiser A. Murat YILMAZ iştirak etmiştir.

- "Terörizmle Mücadele Yönetim Forumu" konulu kursa. İçel Emniyet Müdürlüğünde görevli Emniyet Müdürü Turgay PAMUK. TEMÜH Daire Başkanı A.Selim AKYILDIZ. Muğla Emniyet Müdürlüğünde görevli Emniyet Müdürü Sedat HASAY. Tokat Emniyet Müdürlüğünde görevli Emniyet Müdürü Yusuf ALTINPINAR. Dışilişkiler Daire Başkanı Doç. Dr. Süleyman İŞILDAR. Batman Emniyet Müdürlüğünde görevli Emniyet Müdürü Talim BAYINDIR. Tunceli Emniyet Müdürlüğünde görevli Emniyet Müdürü Sinan SALMAN. Personel Daire Başkanı İbrahim SELVİ. Şırnak Emniyet Müdürlüğünde görevli Emniyet Müdürü Metin ŞEN. 25 Ocak-10 Şubat 2002 tarihleri arasında ABD'de bulunmuşlardır.

- 12-16 Şubat 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen "Okulların ve Öğrencilerin Terörizmden Korunması" toplantısına katılmak üzere. TEMÜH Dairesi Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Mehmet TOK, ABD'ye gitmiştir.

- Almanya da "Afganistan'ın Yeniden İmarı" konulu toplantı ile Finlandiya'daki "Sivil Polis Uzmanları Konferansı na iştirak etmek üzere Dışilişkiler Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Dr. Ömer GURULKAN. 12-17 Şubat 2002 tarihleri arasında adigeçen ülkelerde bulunmuştur.

- Azerbaycan'da, 06-09 Şubat 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen "Türkiye Azerbaycan Konsolosluk Görüşmeleri'nde bulunmak üzere Yabancılar Hudut ve İltica Daire Başkanlığında görevli Başkomiser Murat ÖGDÜ anılan ülkeyi ziyaret etmiştir.

- Kriminal olaylarda meydana gelen suçların çözümündeki yenilikleri tanıtmak amacıyla düzenlenen seminere katılmak ve ayrıca ATF, CCC, EDC, ICITAP yetkililerinin de katılımıyla Dünyadaki diğer teşkilatlarında da kullanmış olduğu sistemler ve suçla mücadele yöntemleri hakkında bilgi alışverişinde bulunmak amacıyla Kriminal Polis Laboratuvarında görevli Emniyet Müdürü İrfan BAYAR ve Seyit DEMİRCİ. 16-24 Şubat 2002 tarihleri arasında ABD'ye gitmişlerdir.

- Türkiye-AB Gümrükler Vergilendirme Uyuşturucu ve Kara Paranın Aklanması Alt Komitesinin 20-21 Mart 2002 tarihleri arasındaki 3.tur toplantısına

dair hazırlık çalışmalarını tamamlamak üzere 12-14 Şubat 2002 tarihleri arasında Belçika'da gerçekleştirilen toplantıya, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Komiser yardımcısı M. Kemal SARI KAYA katılmıştır.

- 30 Ocak - 01 Şubat 2002 tarihleri arasında düzenlenen “2002 Dünya Kupası Çalışma Grubu Hazırlık Toplantısı'na katılmak amacıyla Asayiş Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Halil YILMAZ. İstanbul Emniyet Müdürlüğünde görevli Emniyet Müdürü Ömer YANIK Fransa/Strazburg'a gönderilmişlerdir.

- “AB Adayı Ülkelerde Menşe Ülke Bilgisinin İltica Sistemlerinde Kullanılması Semineri'üç katılmak üzere 12-15 Şubat 2002 tarihleri arasında Yabancılar Hudut ve İltica Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Fikret İŞGÖREN anılan tarihlerde Çek Cumhuriyetine gitmiştir.

- 21 Ocak - 01 Şubat 2002 tarihleri arasında Ürdün'de düzenlenen MGAK 51.Dönem Müdahimlerinin Eğitim ve Öğretim Programlarına katılmak amacıyla Teftiş Kurulu Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü K. Yücel TUTKUN anılan ülkede bulunmuştur.

- 04-05 Şubat 2002 tarihleri arasında Avusturya'da düzenlenen “Küçük ve Hafif Silahlar Toplantısı "na. Asayiş Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Mehmet Zeki ÜNVER katılmıştır.

- Terörizm Konularında istişarelerde bulunmak amacıyla İstihbarat Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Sabri UZUN, 24-25 Ocak 2002 tarihleri arasında Rusya'yı ziyaret etmiştir.

- Uluslararası organize suçlar ve diğer yasadışı eylemler konusunda uzman birimler arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi maksadıyla 28 Ocak - -03 Şubat 2002 tarihleri arasında. Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Emin ARSLAN, İstihbarat Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Sabri UZUN. Şammaz DEMİRTAŞ. Recep GÜVEN ve Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Özer ÖZBEN 28 Ocak-03 Şubat 2002 tarihleri arasında Romanya'ya gitmişlerdir.

- 28-30 Ocak 2002 tarihleri arasında. Türkiye Bulgaristan Geri Kabul Anlaşmasını müzakere etmek üzere. Yabancılar Hudut ve İltica Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Nurten DEMİR. Bulgaristan'da bulunmuştur.

- Havacılık güvenliğinin güçlendirilmesi için ICAO tarafından hazırlanan icraat tasarılarının kabul edilmesi ve bu amaçla mali destek ve insan kaynaklarının karşılanması konulu seminere katılmak üzere. 18-22 Şubat 2002

tarihleri arasında Koruma Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Mustafa BAL Kanada/Montreal'e gitmiştir.

- 18-19 Şubat 2002 tarihleri arasında. Avusturya ile Ülkemiz İçişleri Bakanları arasında gerçekleştirilmesi planlanan resmi görüşmelere hazırlık teşkil etmek üzere. Genel Müdür Yardımcısı Ramazan ER. Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli İsmail ÇALIŞKAN. Koruma Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Ah UZUNER anılan tarihlerde Avusturya'yı ziyaret etmişlerdir.

- Konsolosluk görüşmeleri çerçevesinde (hukuki konular, ahvali şahsiye konuları, diplomatik temsilciliklerinin yerleşimine ilişkin protokol. Türkiye ve Azerbaycan'daki tutuklu ve hükümlüler, konsolosluk ilişkilerinin her ay değerlendirilmesi) Yabancılar Hudut ve İltica Daire Başkanlığında görevli Başkomiser İ. Murat ÖĞDÜ. 06-09 Şubat 2002 tarihleri arasında Azerbaycan/Bakü'de bulunmuştur.

Diğer Çalışmalar

Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği

- Kamuoyunu bilgilendirmek bakımından değişik tarihlerde beş basın açıklaması, üç basın duyurusu ve beş gazeteye açıklama gönderilmiştir.

İçişleri Bakanı Rüştü Kazım YÜCELEN. ESIAD'ın düzenlediği "Yolsuzlukla Mücadele. Temiz Siyaset. Çağdaş Devlet ve İç Güvenlik Yönetimi" toplantısında bir konuşma yapmışlar ve bu konuda basına bilgi vermişlerdir.

Ocak ayı içerisinde Sayın Bakanımızın. "Sosyal Hizmetler". "Kürtçe Eğitimi". "Trafik Düzeni ve Güvenliğinin Sağlanmasında Görülen Aksaklıklar ve Yapılması Gereken Çalışmalar" ile ilgili Genelgeler hakkında açıklamalarda bulunmuşlardır.

Resmi Gazete'de Yayımlanan Atama Kararları

- 08 Ocak 2002 tarih ve 24634 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2001/3471 sayılı karar ile:

Sinop Valisi Ayhan NASUHBEOĞLU nun Merkez Valiliğine atanması.

İçişleri Bakanlığı'nın 26.11.2001 tarihli ve 23146 sayılı yazısı üzerine. 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ile 23.04.1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre, Bakanlar Kurulu'nca 05.12.2001 tarihinde kararlaştırılmıştır.

- 16 Ocak 2002 tarih ve 24642 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2002/2526 sayılı karar ile.

Açık bulunan 1 inci derece kadrolu ve + 3600 ek göstergeli Bakanlık Müşavirliğine Reis YALÇIN KAYA'nın.

657 sayılı Kanunun 59 ve 74 üncü maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2 ncı Maddesi ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde gereğince atanması uygun görülmüştür.

- 30 Ocak 2002 tarih ve 24656 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2002/2566 sayılı karar ile;

Açık bulunan 1 inci derece kadrolu ve + 6400 ek göstergeli Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı M.M Kayhan KAVAS'ın.

657 sayılı Kanunun 76 ncı maddesi. 2451 sayılı Kanunun 2 ncı Maddesi ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde gereğince atanması uygun görülmüştür.

- 26 Şubat 2002 tarih ve 24679 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2002/2623 sayılı karar ile:

Açık bulunan 1 inci derece kadrolu Mülkiye Başmüfettişliklerine. Mülkiye Müfettişleri: Abdullah Recai AKALAN. Abdülkadir DEMİR. Mustafa TOPRAK. Yılmaz ARSLAN, Mahmut ÇUHADAR. İbrahim YALÇIN. Hüseyin KOKSAL. Ahmet APAN. Mehmet TEKİN ARSLAN. Birol EKİCİ ve İ.Kürşat AĞCA'nın.

657 sayılı Kanunun 68/B. 76 ncı maddeleri. 2451 sayılı Kanunun 2 ncı Maddesi ile bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen Ek Madde gereğince atanmaları uygun görülmüştür.

- 23 Mart 2002 tarih ve 24704 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2002/2692 sayılı karar ile;

1-1. derece kadrolu Mahalli idareler Genel Müdür Yardımcılığına. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Necip ÇAKMAK in.

1. derece kadrolu Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdür Yardımcılığına, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Mesut YILMAZ'ın.

1. derece kadrolu İller İdaresi Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına. Besni Kaymakamı Süleyman Nevzat KORKMAZ'ın.

I. derece kadrolu Kaçakçılık İstihbarat Harekat ve Bilgi Toplama Dairesi Başkanlığına. Hukuk Müşaviri Ömer Faruk GÜNEY'in.

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Şube Müdürlüğüne. Maçka Kaymakamı Abdulkadir KAYA'nın.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Şube Müdürlüğüne. Orta Kaymakamı Okay MEMİŞ'in.

1. derece kadrolu Gediz Kaymakamlığına, Hukuk Müşaviri Şerefınur OKTAY'ın.

1. derece kadrolu Aydın İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne. Hukuk Müşaviri Ekrem ALTIN AY'ın.

1. derece kadrolu Zonguldak Vali Yardımcılığına. İçel Vali Yardımcısı Ahmet Ülkü AKTUĞ'un.

I. derece kadrolu Kahramanmaraş Vah Yardımcılığına. Zonguldak Vali Yardımcısı Ümit KAPISIZ'ın.

1. derece kadrolu Kocaeli Vali Yardımcılığına. İçel Vali Yardımcısı Ruhi PAKER'in,

1. derece kadrolu Tekirdağ Vali Yardımcılığına. Kırıkkale Vali Yardımcısı Mehmet Erhan TÜRKER'in,

1. derece kadrolu Niğde Vah Yardımcılığına, Zonguldak Vali Yardımcısı Ardahan TOTUK'un.

1. derece kadrolu Konya Vah Yardımcılığına. İzmir Vah Yardımcısı Nuri Ziya TÜRKDOĞAN'ın.

1. derece kadrolu Bursa Vali Yardımcılığına Trabzon Vali Yardımcısı Yaşar YAYCI'nın.

I. derece kadrolu Zonguldak Vah Yardımcılığına. Yalova Vali Yardımcısı İsmail KARA'nın.

I. derece kadrolu Antalya Vali Yardımcılığına. Balıkesir Vali Yardımcısı Bekir Sıtkı HANLIOĞLU'nun.

1. derece kadrolu Burdur Vali Yardımcılığına. Kocaeli Vali Yardımcısı Kamil SARIASLAN'ın.

1. derece kadrolu Tokat Vali Yardımcılığına. Ardahan Vali Yardımcısı Ahmet Ramazan ALTINOK'un,

1. derece kadrolu Kırşehir Vah Yardımcılığına. Iğdır Vali Yardımcısı Hakan KUBALI'nın.

1. derece kadrolu Çankırı Vali Yardımcılığına. Batman Vali Yardımcısı Musa KULAKLIKAYA'nın.

3. derece kadrolu Adıyaman Vali Yardımcılığına. Batman Vali Yardımcısı Dr. Mestan YAYMAN'ın.

3. derece kadrolu Van Vali Yardımcılığına. Mardin Vali Yardımcısı İbrahim AVCI'nın.

1. derece kadrolu Kocaeli Vali Yardımcılığına. Bayrampaşa Kaymakamı Celalettin ÖZDAL'ın.

1. derece kadrolu Tekirdağ Vali Yardımcılığına. Kestel Kaymakamı Arif ULUDAĞ'ın.

1. derece kadrolu Yalova Vali Yardımcılığına. Beykoz Kaymakamı Coşkun ERTÜRK'ün.

1. derece kadrolu Karabük Vali Yardımcılığına. Eynesil Kaymakamı Cemal Hüsnü KANSIZ'ın.

3. derece kadrolu Yozgat Vali Yardımcılığına. Kovancılar Kaymakamı Şahin ASLAN'ın.

3. derece kadrolu Ardahan Vali Yardımcılığına. Gürgentepe Kaymakamı Ahmet ERDOĞDU'nun.

3. derece kadrolu Batman Vah Yardımcılığına. Küre Kaymakamı Mustafa KAYA'nın.

3. derece kadrolu Maçka Kaymakamlığına. Keleş Kaymakamı Mehmet Hüseyin Nail ANLAR'ın.

1. derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına. İstanbul İl Hukuk İşleri Müdürü Kamer DİRİBAŞ'ın.

1. derece kadrolu Karaman Vali Yardımcılığına. Kütahya İl Hukuk İşleri Müdürü İzzet ERCAN'ın.

1. derece kadrolu Niğde Vali Yardımcılığına. Niğde İl Hukuk İşleri Müdürü Levent TUNÇSİPER'ın.

1. derece kadrolu Mustafakemalpaşa Kaymakamlığına. Akşehir Kaymakamı Orhan EYÖVGE'nin.

1. derece kadrolu Bayrampaşa Kaymakamlığına. Zonguldak-Ereğli Kaymakamı Mustafa İNGENÇ'ın.

1. derece kadrolu Alanya Kaymakamlığına. İskenderun Kaymakamı Günhan SARIKAYA'nın.

1. derece kadrolu Beykoz Kaymakamlığına. Alanya Kaymakamı Cengiz GÖKÇE' nin,

1. derece kadrolu Biga Kaymakamlığına. Nilüfer Kaymakamı Ferhat PEŞİN'in.

1. derece kadrolu İskenderun Kaymakamlığına. Büyükçekmece Kaymakamı Ünal ERDOĞAN'ın.

1. derece kadrolu Zonguldak-Ereğli Kaymakamlığına. Mustafakemalpaşa Kaymakamı Mustafa Kemal KESKİN'in.

1. derece kadrolu Seferihisar Kaymakamlığına. Reyhanlı Kaymakamı Dr Mehmet GÖDEKMERDAN'ın.

1. derece kadrolu Erbaa Kaymakamlığına. Seferihisar Kaymakamı Adem YILMAZ'ın.

1. derece kadrolu Kumluca Kaymakamlığına. Karacabey Kaymakamı Ahmet KURT'un,

1. derece kadrolu Seyhan Kaymakamlığına. Biga Kaymakamı Ahmet NEVRUZ'un,

I. derece kadrolu Kestel Kaymakamlığına. Silifke Kaymakamı Mehmet ÜNAL'in.

1. derece kadrolu Kütahya Vah Yardımcılığına. Kumluca Kaymakamı Fethi ÖZDEMİR'in.

I. derece kadrolu Akşehir Kaymakamlığına. Erbaa Kaymakamı Gürbüz KARAKUŞ'un.

I. derece kadrolu Reyhanlı Kaymakamlığına, Eceabat Kaymakamı Hüseyin Avni MUTLU'nun,

I. derece kadrolu Silifke Kaymakamlığına. Simav Kaymakamı Sefa ÇETİN'in.

1. derece kadrolu Samandağ Kaymakamlığına. Pasinler Kaymakamı Selim ÇAPAR'ın.

1. derece kadrolu Eceabat Kaymakamlığına. Beşikdüzü Kaymakamı Yaşar KARADENİZ'in.

I. derece kadrolu Simav Kaymakamlığına. Suşehri Kaymakamı Günay ÖZDEMİR'in.

1. derece kadrolu Besni Kaymakamlığına. Meriç Kaymakamı Metin AKDAMAR'ın.

3. derece kadrolu Bozkır Kaymakamlığına. Kurtalan Kaymakamı Kubilay ANT'ın.

1. derece kadrolu Güzelyurt Kaymakamlığına, Kalkandere Kaymakamı Nurettin ATEŞ'in.

1. derece kadrolu Kepsut Kaymakamlığına. Araban Kaymakamı Canan HANÇER'in,

1. derece kadrolu Çav Kaymakamlığına. Derinkuyu Kaymakamı Mustafa YILMAZ'ın.

1. derece kadrolu Burdur Vali Yardımcılığına. Bozkır Kaymakamı Hasan GÖZEN'in,

1. derece kadrolu Sinop Vali Yardımcılığına. Aşkale Kaymakamı Mustafa YARDIMCI'nın,

1. derece kadrolu Eynesil Kaymakamlığına. Kağızman Kaymakamı Şakir ERDEN'in,

I. derece kadrolu Beşikdüzü Kaymakamlığına. Altınözü Kaymakamı Mehmet Kamil SAĞLAM'ın.

Kağızman Kaymakamlığına. Çiftlik Kaymakamı Aylin Kırıcı TOZMAN'ın.

Kovancılar Kaymakamlığına. Göynük Kaymakamı Resul KIR'ın.

Kozaklı Kaymakamlığına. Hekimhan Kaymakamı Ünal KILIÇASLAN'ın

Aydın Vali Yardımcısı iken 02.10.2001 tarih ve 2001/2179 sayılı Müşterek Kararname ile Samandağ Kaymakamlığına atanan Halit Necdet ÖZEROĞLU'na ait bu hükmün iptali,

Sarıkamış Kaymakamı iken 02.10.2001 tarih ve 2001/2179 sayılı Müşterek Kararname ile Doğanhisar Kaymakamlığına atanan Şemseddin ERKAYA'ya ait bu hükmün iptali,

Yalova Vah Yardımcısı iken 02.10.2001 tarih ve 2001/2179 sayılı Müşterek Kararname ile Kırklardı Vali Yardımcılığına atanan Mehmet Efnan ÖZBULGUR'a ait bu hükmün iptali,

Trabzon Vali Yardımcısı iken 02.10.2001 tarih ve 2001/2179 sayılı Müşterek Kararname ile Denizli Vah Yardımcılığına atanan Ruhi EZBERCİ'ye ait bu hükmün iptali,

Bitlis Vah Yardımcısı iken 02.10.2001 tarih ve 2001/2179 sayılı Müşterek Kararname ile Amasya Vah Yardımcılığına atanan Salih BİÇAK'a ait bu hükmün iptali.

Afet Bölge Koordinatör Yardımcısı iken 02.10.2000 tarih ve 2000/943 sayılı Müşterek Kararname ile Çay Kaymakamlığına atanan Mehmet Ali YILDIRIM'a ait bu hükmün iptali ile, I. derece kadrolu Çerkeş Kaymakamlığına.

Afyon Vali Yardımcısı iken 02.10.2001 tarih ve 2001/2179 sayılı Müsterek Kararname ile Ünye Kaymakamlığına atanan Ziya GÜLER'e ait bu hükmün iptali ile. 1. derece kadrolu İçel Vali Yardımcılığına.

Vize Kaymakamı iken 02.10.2001 tarih ve 2001/2179 sayılı Müsterek Kararname ile Sarıkamış Kaymakamlığına atanan Mehmet YAVUZ'a ait bu hükmün iptali ile. 1. derece kadrolu Korkuteli Kaymakamlığına.

86. dönem Kaymakamlık Kursunu başarı ile bitiren Kaymakam Adaylarından;

Şabanözü Kaymakamlığına. Elazığ Kaymakam Adayı Sefer Yılmaz'ın.

Acıgöl Kaymakamlığına. Aydın Kaymakam Adayı Nurtaç ERDOĞAN'ın.

Koyulhisar Kaymakamlığına. Kırşehir Kaymakam Adayı Aytekin YILMAZ'ın.

Sumbas Kaymakamlığına. Gaziantep Kaymakam Adayı Coşkun AÇIK'ın,

Çorum-Ortaköy Kaymakamlığına, Balıkesir Kaymakam Adayı Mehmet AKÇAY'ın.

Süloğlu Kaymakamlığına. Eskişehir Kaymakam Adayı Aytaç AKGÜL'ün.

Tonya Kaymakamlığına. Kocaeli Kaymakam Adayı Rıfat ALTAN'ın.

Çameli Kaymakamlığına. Manisa Kaymakam adayı Faik ARICAN'ın.

Felahiye Kaymakamlığına. Hatay Kaymakam Adayı Ogün BAHADIR'ın.

Sarıveliler Kaymakamlığına. Eskişehir Kaymakam Adayı Orhan BALCI'nın.

Akkuş Kaymakamlığına. Ardahan Kaymakam Adayı Ozan BALCI'nın.

Uğurludağ Kaymakamlığına. Samsun Kay makam Adayı Bülent BAYRAKTAR'ın.

Saimbeyli Kay makamlığına. Amasya Kaymakam Adayı Yüksel BORAZANOĞLU'nun.

Baklan Kaymakamlığına. Tokat Kaymakam Adayı Hüdayar BUHARA'nın.

İkizdere Kaymakamlığına. Gümüşhane Kay makam Adayı Hikmet ÇOLAK'ın,

Karamanlı Kay makamlığına. Tokat Kaymakam Adayı Cemalettin DEMİRCİOĞLU'nun,

Akören Kaymakamlığına. Adana Kaymakam Adayı Murat Sefa DEMİRYÜREK'ın.

Kumlu Kaymakamlığına. Sakarya Kaymakam Adayı İlhamı DOĞAN'ın.
 Düzköy Kaymakamlığına. Adana Kaymakam Adayı Murat DURU'nun.
 Afyon-Bayat Kaymakamlığına. Trabzon Kaymakam Adayı Faruk EKİZ in.
 Yağlıdere Kaymakamlığına. Çorum Kaymakam Adayı Mustafa
 ELDİVAN'ın,

Çamlıyayla Kaymakamlığına. Manisa Kaymakam Adayı Zekai ERDEM'in.
 Kızılören Kay makamlığına. Adıyaman Kaymakam Adayı Murat
 ERKAN'ın.

Güneysu Kaymakamlığına, Kahramanmaraş Kaymakam Adayı Muhittin
 GÜREL'in,

Alpu Kaymakamlığına. Antalya Kaymakam Adayı Atıla KANTAY'ın.
 Kabataş Kaymakamlığına. Sakarya Kaymakam Adayı Hüseyin
 KARAMEŞE'nin.

Şalpazarı Kaymakamlığına. Giresun Kaymakam Adayı Halil KARBUZ'un.
 Eski Kaymakamlığına, Konya Kaymakam Adayı Hülya KAYA'nın.
 Artova Kaymakamlığına. Çankırı Kaymakam Adayı Özlem
 PİLTANOĞLU'nun.

Çavdarhisar Kaymakamlığına. Bolu Kaymakam Adayı Cumhur SEZER in.
 Selendi Kaymakamlığına. Kastamonu Kaymakam Adayı Mustafa
 ŞAHİN'in.

Şeydiler Kaymakamlığına. Kırşehir Kaymakam Adayı Nevzat
 ŞENGÖK'ün.

Güce Kaymakamlığına. Denizli Kaymakam Adayı Mehmet TÜRKÖZ ün.
 Kıbrısçık Kaymakamlığına. Muğla Kaymakam Adayı ALİ UYSAL'ın.
 Yozgat-Aydıncık Kaymakamlığına. Samsun Kaymakam Adayı Sezgin
 ÜÇÜNCÜ'nün,

Kızılırmak Kaymakamlığına. Malatya Kaymakam Adayı Mustafa
 YAVUZ'un,

Pazarlar Kaymakamlığına. Niğde Kaymakam Adayı Ramazan
 YILDIRIM'ın.

İbradi Kaymakamlığına, Eskişehir Kaymakam Adayı Fatih YILMAZ'ın.

Derbent Kaymakamlığına. Bilecik Kay makam Adayı Ali ADA'nın.

Hasanbeyli Kaymakamlığına. Aydın Kaymakam Adayı Kamuran Mustafa BALLI'nın.

Ağlasun Kaymakamlığına, Gaziantep Kaymakam Adayı Cevdet ERTÜRKMEN'in,

Saraykent Kaymakamlığına. Bartın Kaymakam Adayı Gökhan GÖRGÜLÜARSLAN'ın.

Taşkent Kaymakamlığına. Trabzon Kaymakam Adayı Hüseyin GÜNEY'in Hanönü Kay makamlığına. Samsun Kaymakam Adayı Bülent KARACAN'ın.

Günyüzü Kay makamlığına. Nevşehir Kaymakam Adayı Özgür KÖRÜKÇÜ'nün.

Dumlupınar Kaymakamlığına. Malatya Kaymakam Adayı Gökay ÖZKAN'ın

Akıncılar Kaymakamlığına. Erzincan Kaymakam Adayı Ziya POLAT'ın. Çavdır Kaymakamlığına. Kırıkkale Kaymakam Adayı Abdullah ŞAHİN'in. Evren Kaymakamlığına. Erzincan Kaymakam Adayı Koksall ŞAKALAR'ın Isparta-Gönen Kay makamlığına. Rize Kay makam Adayı Erkan KILIÇ'ın. Balıışeyh Kaymakamlığına, Nevşehir Kaymakam Adayı Kemal KIZILKAYA'nın.

Tomarza Kay makamlığına. Sivas Kaymakam Adayı Yasin ÖZTÜRK'ün. Hüyük Kay makamlığına Muğla Kaymakam Adayı Hayati TAŞDAN'ın. Evciler Kaymakamlığına. Burdur Kaymakam Adayı Bülent UYGUR un. Çobanlar Kaymakamlığına, Bartın Kaymakam Adayı Savaş ÜNLÜ'nün. Hemşin Kaymakamlığına Kastamonu Kay makam Adayı Yusuf ÜSTÜN'ün atanmaları. 657 sayılı Kanunun 68/B, 76 ncı maddeleri ve 2451 sayılı Kanunun 2 inci maddesi ile bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde gereğince uygun görülmüştür.

MEVZUAT BOLUMU
1 OCAK 2002-31 MART 2002 TARİHLERİ ARASINDA
RESMÎ GAZETE DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE
MÜLKÎ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT
(KRONOLOJİK FİHRİST)

Ayla KADER
V.H.K.İ.

I. KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
02.01.2002	4730	Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	03.01.2002	24629
15.01.2002	4738	Terörizmin Finansmanının Önlenmesine Dair Uluslararası Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanun	17.01.2002	24643
08.01.2002	4736	Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	19.01.2002	24645
09.01. 2002	4737	Endüstri Bölgeleri Kanunu (Endüstri Bölgeleri Kanunu ve Organize Sanayi Bölgeleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun)	19.01.2002	24645
11.01.2002	4740	Terörist Bombalamalarının Önlenmesine ilişkin Uluslararası Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun	19.01.2002	24645
04.01.2002	4734	Kamu İhale Kanunu	22.01.2002	24648
05.01. 2002	4735	Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu	22.01.2002	24648

06.02.2002	4744	Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	19.02.2002	24676
07.02.2002	4744	Denizcilik Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevlen Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Devlet Memurları Kanunu, Harcırah Kanunu İle Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	21.02.2002	24678

II. TBMM KARARLARI

			Yayımlandığı Resmi Gazetinin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
13.03.2002	735	Olağanüstü Halin 4 İlde Uzatılmasına Dair Karar	15.03.2002	24551

III. MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

			Yayımlandığı Resmi Gazetinin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
04.12.2001	2001/3409	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Slovenya Cumhuriyeti Hükümeti Arasında İmzalanan Askeri İşbirliği Anlaşması'nın Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	08.01.2002	24634
29.11.2001	2001/3444	Türkiye Cumhuriyeti ile Tacikistan Cumhuriyeti Arasında İmzalanan 1.Uluslararası Terörizm. Uyuşturucu ve Psikotrop Madde Kaçakçılığı ve Örgütlü Suçlarla Mücadele Alanında İşbirliği Anlaşması hım Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	13.01.2002	24639
29.11.2002	2001/3443	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Pakistan İslam Cumhuriyeti Hükümeti Arasında İmzalanan, Askeri Alanda Eğitim, Teknik ve Bilimsel İşbirliği Anlaşmasının Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	14.01.2002	24640
09.11.2002	2002/3628	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Katar Devleti Hükümeti Arasında Güvenlik İşbirliği Anlaşmadım Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	18.02.2002	24675

IV. BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
07.12.2001	2001/3433	146 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınması Hakkında Hakanlar Kurulu Kararı	10.01.2002	24636
27.12.2001	2001/3540	2574 Kişinin 'türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzni Verilmesi ve Çeşitli Kararnameler ile Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilen 24 Kişiyile İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesi Hakkında 1 takanlar Kurulu Kararı	30.01.2002	24656
28.01.2002	2002/3654	Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmetlerden Ücretsiz veya İndirimli Olarak Faydalanacakların Tespitine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	08.02.2002	24665
21.01.2002	2002/3604	3363 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	13.02.2002	24670
23.01.2002	2002/3647	2984 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına izin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	19.02.2002	24676
04.02.2002	2002/3698	Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetimde Bulunan, Türk Askeri Birlikleri Personeli ile Genel ve Katma Bütçeli Daire ve İdareler, Kamu İktisadi Kurumları ve Döner Sermayeli Kuruluşlar Personeline Tazminat Ödenmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	19.02.2002	24676
03.01.2002	2002/3681	Devlet Arşivlerinde Araştırına ve İnceleme Yapmak isteyen Türk ve Yabancı Uyruklu Gerçek veya Tüzel Kişilerin Tabi Olacakları Hususlar'ın Yürürlüğe Konulması I bıkında Bakanlar Kurulu Kararı	01.03.2002	24682
12.02.2002	2002/3727	Tabii Alet Nedeniyle Gelir Kaybı ve Alt Yapı Hasarına Uğrayan İl Özel İdarelerine Yapılacak Yardımlara Dair Bakanlar Kurulu Kararı	01.03.2002	24682
23.01.2002	2002/3642	Silahlı Kuvvetler İhtiyaç Fazlası Mal ve Hizmetlerinin Satış, Hibe, Devir ve Fiden Çıkarılması, Diğer Devletler Adına Yurt Dışı ve Yurt İçi Alımlarının Yapılması ve Eğilim Görececek Yabancı Personel Hakkında Kanun Hükümlerinin Uygulanmasına Dair Esaslarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Hususlar'ın Yürürlüğe Konulması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	05.03.2002	24686

06.02.2002	2002/3725	582 Kişiyi Türk Vatandaşlığının Kaybet-tirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	07.03.2002	24688
08.02.2002	2002/3729		14.03.2002	24695
		631 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14 üncü Maddesi Kapsamındaki Personelin Malı ve Sosyal Haklarına ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı		
10.01.2002	2002/3546		14.03.2002	24695
		15/1/2002-14/7/2002 Tarihleri Arasında Görev Tazminatı Ödenmesi ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Aynı Kanunun Ek Geçici 9 uncu Maddesi Kapsamına Giren Kumullardan Aylık Alanlara 1/1/2002 Tarihinden itibaren Ne Miktarda Zam ve Tazminat Verileceğine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı		
15.02.2002	2002/3759	Türk Vatandaşlığı Kaybettirilen 21 Kişi Hakkındaki Hükmün İptali ve 13 Kişi ile İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	16.03.2002	24697
18.02.2002	2002/3769	Gün Işığında Daha Fazla Yararlanmak Amacıyla Bütün Yurtta Saatlerin Yeniden Düzenlenmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	16.03.2002	24697

V. YÖNETMELİKLER

A- BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
10.12.2001	2001/3459	Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışan Personelin Kılık ve Kıyafetine Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik	03.01.2002	24629
14.12.2002	2001/3508	Olağanüstü Hal Bölge Valiliği Tarafından Silah Faşına ve Bulundurma Ruhsatı Verilmesinde Uyulacak Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	09.01.2002	24635
14.01.2002	2002/3597	Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	08.02.2002	24665
07.01.2002	2002/3627	Türk Silahlı Kuvvetleri Sağlık Yeteneği Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	19.02.2002	24676
15.02.2002	2002/3814	Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	26.03.2002	24707

B. BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Tarihi	Say ısı
İçişleri Bakanlığı Memurlarının Nitelikleri ve Atanma Usulleri ile Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	11.01.2002	24637
Emniyet Hizmetleri Simli Mensupları Kıyafet Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	31.01.2002	24657
Emniyet Teşkilatında Çalışan Yardımcı Hizmetler Personeli Kıyafet Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	31.01.2002	24657
Türk Silahlı Kuvvetleri Ödül Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	03.02.2002	24660
Türk Silahlı Kuvvetleri '1 aşınmaz Mal Yönetmeliği	03.02.2002	24660
Silahlı Kuvvetler Astsubay Hazırlama Okulları Yönetmeliğinin 18 inci Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	08.02.2002	24665
Ordu Evleri, Askeri Gazinolar ve Sosyal Tesisler Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	13.02.2002	24670
Afet Harcamaları Yönetmeliği	14.02.2002	24671
Türk Silahlı Kuvvetleri İzin Yönetmeliğinin 12 nci Maddesinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	01.03.2002	24682
Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Kapsamına Giren Kurum ve Kuruluşların Girdikleri Hizmet Kollarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	19.03.2002	24700
Askeri Kantin Yönetmeliği	20.03.2002	24703

VI. MÜŞTEREK KARARLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
28.12.2001	2001/2482	Manisa İli Demirci İlçesi Merkez Bucağına bağlı Kuyucakkarapınar Köyünün, aynı İlin Gördes İlçesi Merkez Bucağına bağlanmasının; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2. maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun bulunmasına dair Müşterek Karar	08.01.2002	24634
15.01.2002	2002/2543	İstanbul İli Ümraniye İlçesi Merkez Bucağına bağlı Alemdar Belediyesi ile Kartal İlçesi Şamandıra Bucağına bağlı Paşaköy Köyü arasındaki iki İlçe arası sınırın, özel krokisinde de gösterildiği üzere; Yeni Şile	16.01.2002	24642

		Yolu üzerindeki Kartal İlçesine bağlı Paşaköy Köyü ile Ümraniye İlçesine bağlı Yenidoğan Belde Belediyesinin müşterek sınır noktasından başlayarak, buradan Yeni Şile Yolunun doğu ve kuzeydoğuya takiben Pendik-Kurtköy yolu ile kesiştiği noktaya çekilen hat. buradan kuzey istikametinde Yem Şile yolunu takiben 750 nci metreden kuzeybatı istikametine dönerek, buradan 800 metre mesafedeki yüksek gerilim hatı altındaki orman yangın önleme şeridine çekilen düz hat, buradan da kuzey batı yönündeki Uzunburun Tepesinin en yüksek noktasına çekilen düz hat olarak belirlenmesinin: 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2 nci maddesinin (B) ve (T)) fıkralarına göre uygun bulunmasına dair Müşterek Karar	
06.02.2002	2002/2585	Sakana İli Kocaali ilçesi Ortaköy Bucağına bağlı Çelikdere Köyünün. Düzce İli Cuma yeri İlçesi Merkez Bucağına bağlanmasının: 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2 nci maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun Bulunmasına dair Müşterek Karar	08.02.2002 24665
20.02.2002	2002/2617	Kütahya İli, Tavşanlı İlçesi Merkez Bucağına bağlı Kıranşeyh Köyünün aynı İlin Merkez İlçe Köprüören Bucağına bağlanmasının: 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2 nci maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun bulunmasına dair Müşterek Karar	26.02.2002 24679
20.02.2002	2002/2618	Burdur İli Altınyayla İlçesi Merkez Bucağına bağlı Kuşdilili Köyünün, aynı İlin Gölhisar İlçesi Merkez Bucağına bağlanmasının: 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2. maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun bulunmasına dair Müşterek Karar	26.02.2002 24679
21.03.2002	2002/2698	Nevşehir İli Kozaklı İlçesi Karahasanlı Bucağına bağlı Bayramuşağı Köyünün, burdan ayrılarak Kırşehir İli Mucur İlçesi Merkez. Bucağına bağlanmasının: 5442 sayılı 11 İdaresi Kanunu nun 2 nci maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun bulunmasına dair Müşterek Karar	23.03.2002 24704
25.03.2002	2002/2714	İstanbul İli Silivri İlçesi Merkez Bucağına bağlı Selimpaşa Belediyesi ile Çatalca İlçesi Merkez. Bucağına bağlı Ovayenice Köyü arasında bulunan ihtilafli sahadaki iki İlçe arası sınırın özel krokisinde de gösterildiği üzere: 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2 nci maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun bulunmasına dair Müşterek Karar	27.03.2002 24708

VII. GENELGELER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar İle Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı'nın 91-32/5 Sayılı Tebliğine İlişkin Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Genelgesi (Sayı: 2002/1)	02.01.2002	24628
Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar ile Başbakanlık Hazine Müsteşarlığının 91-32/5 Sayılı Tebliğine İlişkin Türkiye Cumhuriyet Merkez. Bankası Genelgesi (Sayı . 2002/2)	11.02.2002	24668

VIII. TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Çorum Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2001/7)	02.01.2002	24628
Çorum Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2001/8)	02.01.2002	24628
Çorum Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2001/11)	02.01.2002	24628
Tekirdağ Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2001/12)	07.01.2002	24633
Erzurum Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2001/12)	08.01.2002	24634
2002 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 1)	09.01.2002	24635
2002 Yılı Yatırım Programı	10.01.2002	24636 (Mükerrer)
2002 Yılı Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı İlaç Listesi ve Uygulama Talimatı (Sen No: 2002/1)	17.01.2002	24643
2002 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 5)	18.01.2002	24644
2002 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı /Sıra No: 6)	18.01.2002	24644
Denizli Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 10)	18.01.2002	24644
Siirt Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 12)	18.01.2002	24644
İçel Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 10)	20.01.2002	24646
2002 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 2)	21.01.2002	24647
2002 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Tasfiye Edilen Tonlar) (Sıra No: 3)	21.01.2002	24647
Yalova Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2001/12)	23.01.2002	24649
2002 Mali Yılı Bütçe Kanununun Kadro, Pozisyon ve İstihdama İlişkin Hükümlerinin Uygulanması Esasları Hakkında Tebliğ (No: 1)	23.01.2002	24649
Ocak 2002 tarihinden Geçerli Olarak Kontrole Tabi Tutulacak Harp Silah ve Mühimmat Sanayi Listesi ile İlgili Tebliğ	24.01.2002	24650
2002 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Seri No: 7) (Kadro, Pozisyon ve İstihdam Esasları)	26.01.2002	24652

2002 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sen No: 8)	27.01.2002	24653
3417 Sayılı Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanunu Hakkında Tebliğ (Seri No: 2002/1)	31.01.2002	24657
2002 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sen No: 10) (Tedavi Yardımı)	15.02.2002	24672 (Mükerrer)
2002 Mali Yılı flütçe Uygulama Talimatı (Ayrıntılı Harcama Programı) (Sıra No: 9)	15.02.2002	24672 (Mükerrer)
Çanakkale İli Sınırları İçerisinde Uçucu ve Uyuşturucu Maddelerin 1 8 Yaşından Küçüklere Satışının Yasaklanmasına Dair Karar (No: 1)	15.02.2002	24672
Bursa Valiliği 11 Hıfzıssıhha Kurul Kararı	16.02.2002	24673
Denizli Valiliği İnşaat Ustaları Mesleki Eğitim Kursları Hakkında Karar	16.02.2002	24673
Rize Valiliği Sokakta Yaşayan veya Çalıştırılan Çocukların Korunması Suretiyle Kamu Esenliğinin Sağlanması ile İlgili Kararı Esaslar Hakkında Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ (Tebliğ No: 2001/1)	16.02.2002	24673
İzmir İli Sınırları İçerisinde, Sokakta Yaşayan ve Sokakta Çalıştırılan Çocukların Korunması ile Çözücü ve Yapıştırıcı Nitelikli Uçucu ve Bağımlılık Yapan Maddelerin 18 Yaşından Küçüklere Satışının Yasaklanmasına Dair Karar (No: 2002/1)	04.03.2002	24685
2002 Malı Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Şeni Bütçe Kod Yapısı) (Sıra No: 4) Maddelerin 18 Yaşından Küçüklere Satışının Yasaklanmasına Dair Karar (No: 1)	05.03.2002	24686
4046 Sayılı Kanun Çerçevesinde İstihdam Fazlası Personelin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Nakledilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ	13.03.2002	24694
Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğ (Seri No: 1 53)	14.03.2002	24695
Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer değiştirme Yönetmeliğinin Eki Cetvelde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ (No: 2002/1)	19.03.2002	24700
Konya İli Taşkın Kontrol Tesisleri Hakkında Karar	19.03.2002	24700
Rize İli Sınırları İçerisinde. Uçucu ve Uyuşturucu Maddelerin 18 Yaşından Küçüklere Satılmasının ve Kesici Aletlerin Taşınması ile Bulundurulmasının Yasaklanmasına Dair Tebliğ	19.03.2002	24700

MEVZUAT METNİ

EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ YÜKSEK ÖĞRENİM ÖĞRENCİ

YURLARI YÖNETMELİĞİNDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR YÖNETMELİK

Madde 1 - 12/6/1996 tarihli Bakan onayı ile yürürlüğe giren Emniyet Genel Müdürlüğü Yüksek Öğrenim Öğrenci Yurtları Yönetmeliğinde yer alan "Polis Okulu" ibareleri "Polis Meslek Yüksek Okulu veya Polis Eğitim Merkezi" şeklinde değiştirilmiştir.

Madde 2 - Aynı Yönetmeliğin 11/11/2001 tarihli Bakan onayı ile değişik 22 ve 23 üncü maddelerinde yer alan "Polis Meslek Yüksek Okulu" ibarelerinden sonra gelmek üzere "veya Polis Eğitim Merkezi" ibaresi eklenmiştir.

Yürürlük

Madde 3 - Bu Yönetmelik onay tarihinde yürürlüğe girer

Yürütme

Madde 4 - Bu Yönetmelik Hükümlerini İçişleri Bakanı yürütür.

(Bu Yönetmelik. 08/02/2002 tarihinde Bakan Onayı ile yürürlüğe girmiştir.)